

CARTE VERDE
TEN-T: Reexaminare a politicii în domeniu:
CĂTRE O REȚEA TRANSEUROPEANĂ DE TRANSPORT
MAI BINE INTEGRATĂ
ÎN SLUJBA POLITICII COMUNE ÎN DOMENIUL TRANSPORTURILOR

MINISTERUL TRANSPORTURILOR ȘI INFRASTRUCTURII
ROMÂNIA

I. ASPECTE GENERALE

Evoluția extensivă la nivelul UE prin aderarea noilor state membre a generat o creștere explozivă a rețelelor comunitare de transport prin integrarea rețelelor naționale ale statelor noi membre.

Includerea rețelelor naționale ale noilor state membre a condus la necesitatea asigurării unei infrastructuri de transport la același standarde care să asigure buna funcționare a pieței interne, libera circulație a bunurilor, persoanelor și serviciilor.

Revizuirea politicii în domeniul rețelelor transeuropene de transport (TEN-T) este o măsură necesară în contextul actual generat de un număr mult mai mare de state membre decât cel de la care s-a pornit prin Decizia nr.1692/96/CE și prin modificările aduse prin Decizia nr.884/2004/CE. Totodată, dezvoltarea din ultimii ani a pieței interne, creșterea accelerată a mobilității persoanelor pe teritoriul statelor membre, precum și necesitatea creșterii exigențelor în materie de protecție a mediului crează premisele revizuirii unei astfel de politici.

În procesul de reformă/revizuire în vederea stabilirii viitoarei politicii trans-europene de transport ar trebui avute în vedere

- asigurarea dezvoltării teritoriale echilibrate, policentrice și durabile și, respectiv a coeziunii teritoriale a Uniunii Europene,
- facilitarea activităților economice,
- asigurarea libertății circulației și accesului egal la bunuri și servicii.

Politicile de transport trebuie să asigure echilibrul între cele trei obiective majore (eficiența economică, echitatea spațială și durabilitatea).

Deciziile politice legate de transport trebuie să ia în calcul potențiale conflicte dintre aceste obiective.

Observații

Având în vedere faptul că prezenta evaluare a Comisiei se adresează publicului larg (orice cetățean, organizație sau autoritate publică interesată în domeniul politicii rețelelor trans-europene de transport fiind invitat/ă să participe în cadrul consultării publice pe marginea Cărții Verzi), ar fi fost utilă o definiție mai riguroasă a principalelor CONCEPTE (*rețea globală, proiecte prioritare, rețea prioritară*), chiar în cuprinsul documentului analizat. Mai mult decât atât, spre deosebire de primele două concepte, conceptul de „rețea prioritară” nu a fost niciodată definit printr-un act normativ comunitar.

Acest aspect poate conduce la următoarele interpretări [scenarii] ale conceptului de „rețea prioritară”:

- rețea nou creată amplasată într-o arie definită geografic - spre exemplu zona centrală a Europei - constituită pe fundamente (principii, concepte, metodologii) noi față de cele existente până în prezent sau
- reunire a axelor prioritare actuale cuprinse în Anexa II la Decizia nr.884/2004 pentru care se vor selecta proiecte prioritare noi, mai „verzi” și mai avansate din punct de vedere tehnologic sau
- sumă a unor rețele prioritare naționale

În consecință, poziția fiecărui participant în cadrul exercițiului de consultare publică va fi direct condiționată de scenariul ales.

II. CHESTIONARUL COMISIEI

Q1 Considerați că această evaluare a Comisiei cu privire la dezvoltarea TEN-T până în prezent ar trebui să includă și alți factori?

Da, evaluarea Comisiei ar trebui să țină cont și de efectul economic pe care l-au reprezentat aderările din 2004 și 2007.

Evaluarea Comisiei atinge cei mai importanți factori necesari pentru prezentarea stadiului actual al rețelei TEN-T. Este de remarcat totuși faptul că premisele inițiale au avut în vedere un număr restrâns de state. Revizuirea din anul 2004 a avut efecte pozitive apreciate de toate statele viitoare membre la acea dată. Totuși, în cadrul procesului de revizuire din anul 2004 nu a putut fi evaluat în termeni reali impactul pe care-l va avea aderarea efectivă a noilor state asupra fluxurilor de mărfuri. Aderarea (10 + 2) a determinat o creștere exponențială a fluxurilor de mărfuri pe teritoriul noilor state, cu impact asupra nevoii de dezvoltare și a altor infrastructuri decât cele stabilite anterior.

Q2 Ce alte argumente mai sunt pentru sau împotriva menținerii rețelei globale și cum ar putea fi contracarate dezavantajele specifice fiecăreia dintre abordări?

Da, Rețeaua globală trebuie menținută și dezvoltată în sensul realizării conexiunii rețelelor statelor membre aflate la frontiera UE cu statele non-UE.

Plecând de la abordarea Comisiei din preambulul Cărții Verzi *„creșterea economică europeană și crearea de locuri de muncă depind, de asemenea, de competitivitatea la nivel global, care are nevoie să fie susținută de bune legături de transport cu alte părți ale lumii. Existența unor legături bune cu toți vecinii apropiați ai Europei, inclusiv Africa, este tot mai importantă”* este necesar ca proiectele promovate la nivel național de către un stat membru aflat la frontiera UE să fie susținute și de către Comisie atât prin asigurarea vizibilității acestora, cât și financiar.

Avantaje:

Rețeaua globală este esențială pentru asigurarea funcției de acces prevăzută în tratat și că aceasta și-a dovedit utilitatea ca bază pentru finanțarea externă, dar și ca bază pentru implementarea legislației comunitare în sectorul transporturilor.

Rețeaua globală a reprezentat întotdeauna un factor cheie politic pentru ca statele membre să-și dezvolte propriile infrastructuri pornind de la o politică globală care să țină cont de angajamente internaționale asumate.

Avantajele menținerii rețelei globale, în special în statele „de frontieră” ale UE, se regăsesc în creșterea accesibilității pe rute și destinații situate în special în spațiul UE, reducerea timpului mediu de călătorie, creșterea siguranței circulației și navigației, în contextul întăririi coeziunii sociale și teritoriale a UE.

Dezavantaje:

Renunțarea la această rețea globală ar conduce la dificultăți în ceea ce privește implementarea proiectelor de infrastructură din statele membre deja lansate și a legislației comunitare în sectorul transporturilor.

De asemenea, renunțarea la rețeaua globală nu ar permite accesul la, interconectarea și interoperabilitate cu rețeaua de infrastructură de transport a statelor non-UE.

Q3 Ar fi acest tip abordare pe baza rețelei prioritare mai bună decât actuala abordare bazată pe proiecte prioritare? Dacă nu, de ce și care ar fi principalele puncte forte ale acesteia din urmă? Dacă da, ce (alte) beneficii ar putea aduce și cum ar trebui dezvoltată?

Nu, Introducerea noțiunii de „rețea prioritara” modifică pe fond concepția și principiile pe care s-a fundamentat „rețeaua globală”.

- ca parte din rețelele naționale de infrastructuri conectate la frontierele de stat și de „proiecte prioritare”- ca axe majore de infrastructuri de transport care traversează mai multe state membre.

„Rețeaua prioritara” se bazează pe creșterea gradului de interoperabilitate între modurile de transport (interoperabilitate totală) într-o arie geografică stabilită după criteriile empirice ca prioritara, având ca obiectiv prioritara implementarea obiectivelor politicii comunitare.

Orientarea resurselor financiare pentru realizarea unor rețele prioritare în detrimentul unor proiecte prioritare aplicabile tuturor statelor membre poate crea decalaje tehnologice importante între această rețea prioritara și restul rețelelor naționale.

Cele 30 de proiecte selectate în anul 2004 au dezavantajat într-o oarecare măsură noile state membre creând un decalaj și mai accentuat al rețelelor din aceste țări față de rețelele deja dezvoltate din celelalte state membre. Implementarea, chiar și parțială, a acestor proiecte nu a avut un impact semnificativ în extinderea transporturilor multi-modale și în realizarea unor noi legături de transport Europa-Asia, obiective prioritare ale politicii de dezvoltare a rețelei TEN-T. O rețea prioritara nu ar îmbunătăți în nici un caz aceste aspecte.

Q4 Ar corespunde acest tip de abordare flexibilă în materie de identificare a proiectelor de interes comun unei politici care, în mod tradițional, se bazează în mare măsură pe deciziile individuale ale statelor membre în materie de investiții în infrastructură? Ce alte avantaje și dezavantaje ar putea avea această abordare și cum ar putea fi reflectată cel mai bine în planificarea la nivel comunitar?

Nu, Abordarea flexibilă de identificare a proiectelor de interes comun – propuse ca „pilon conceptual” nu ar fi potrivită cu TEN-T

având în vedere că această nouă abordare operează în cea mai mare măsură cu elemente teoretice (obiective, criterii etc.) cu un grad mare de incertitudine, în timp ce TEN-T operează cu elemente concrete/măsurabile/verificate în timp – proiecte.

Abordarea flexibilă – pilon conceptual - fără a putea oferi o garanție a unui salt calitativ, poate întârzia implementarea abordării anterioare.

State cum este România necesită o dezvoltare rapidă a infrastructurii de transport, în primul rând a celui rutier. În acest context, este nevoie de susținere din partea Comisiei pentru proiecte concrete stabilite atât prin politica națională cât, mai ales, în parteneriat cu statele membre vecine. O abordare flexibilă nu este de dorit pentru moment pentru că aceasta n-ar oferi garanțiile și concretețea unei politici de dezvoltare coerente. Odată redefinită rețeaua globală și proiectele prioritare România va susține cu precădere acele proiecte și va insista pentru dezvoltarea acestora într-un mod accelerat atât din resurse proprii cât mai ales din fonduri externe.

Q5 Cum ar putea fi cel mai bine luate în considerare aspectele descrise anterior în cadrul global al viitoarelor dezvoltări ale politicii TEN-T? Ce alte aspecte ar trebui luate în considerare?

Analizarea unei eventuale separări a traficului de marfă față de cel de călători este o măsură benefică pe fond dar prematur luată în discuție. Decalajul dintre state în privința dezvoltării infrastructurii de transport este evident și acesta trebuie recuperat de către statele mai puțin dezvoltate. Condiționarea realizării de proiecte de infrastructură (în special rutiere și feroviare) de o astfel de măsură în acest moment va crea dificultăți majore. Aceste măsuri au avantaje clare însă nu pot fi susținute pentru moment.

Porturile și aeroporturile reprezintă zone de transfer de mărfuri (porturi) și de călători (aeroporturi) situate, de regulă, la conjunctura rețelelor terestre de infrastructuri cu transportul aerian, respectiv naval.

Simultan cu evoluția sistemelor logistice în domeniul transporturilor, aceste zone se vor transforma în centre logistice integrate în sistemul de transport intermodal într-un cadru echilibrat de concurență loială inter-modală.

Viitoarea politică TEN-T trebuie privită cu predilecție din perspectiva închiderii unui lanț logistic care să includă cât mai multe moduri de transport. Proiectele prioritare trebuie să fie de mare anvergură de-a lungul și de-a latul Uniunii Europene realizând în final legătura cu state terțe și chiar continente prin utilizarea la maxim a porturilor de „graniță” ca huburi de acces ale UE spre alte piețe. Dezvoltarea economică din ultimii ani a demonstrat că fluxurile de mărfuri nu mai sunt interne UE ele începând să provină din ce în ce mai mult din piețe învecinate. Astfel politica TEN-T ar trebui privită „port to port”, cu o infrastructură intermediară bine dezvoltată și cu un plus pe multimodalitate. O atenție sporită ar trebui acordată porturilor maritime „extreme” cu potențial mare și care oferă cât mai multe facilități de transport a mărfurilor spre interior. Căile navigabile interioare aduc în acest context plus valoare.

Este necesară susținerea obiectivelor 20/20/20 ale Comunității privind schimbările climatice și, în acest context, trebuie promovat transportul maritim și pe căile navigabile interioare. De asemenea, este necesară promovarea proiectelor prioritare care să asigure conexiunea dintre statele membre și state terțe.

Q6 Cum pot STI, ca parte a TEN-T, să eficientizeze funcționarea sistemului de transport? Cum se pot traduce investițiile în Galileo și EGNOS în creșterea eficienței și în atingerea unui echilibru optim al cererii de transport? Cum pot STI contribui la dezvoltarea unei rețele TEN-T multimodale? Cum pot fi extinse oportunitățile existente în contextul finanțării TEN-T în vederea sprijinirii planului european de desfășurare ERTMS pe perioada următoare din perspectiva financiară?

Prin utilizarea unor componente/aplicații ale STI în cadrul sistemelor de transport existente în cadrul TEN-T se poate intensifica funcționarea sistemului de transport atât prin furnizarea unor servicii complete de călătorie cât și ca suporturi pentru alegerea celui mai bun mod de transport, a rutei, a costului călătoriei, etc.

Oportunitățile existente prin fondurile acordate TEN-T pot fi exploatate pentru a susține implementarea planului ERMTS, prin includerea în proiectele de modernizare a infrastructurii a echipamentelor de semnalizare uniformizate. Contravaloarea echipamentelor de semnalizare uniformizate montate în infrastructură poate fi suportată din fondurile TEN-T, iar a echipamentelor de la bordul materialului rulant motor de către producători.

Este de dorit introducerea STI ca parte integrată a rețelei TEN – T. Totuși, trebuie avut în vedere faptul că diversitatea metodelor și echipamentelor utilizate poate deveni un obstacol important în uniformizarea procedurilor respective și omologarea unor instalații și instrumente care să poată fi utilizate pe întreaga Rețea TEN-T, fără discriminare.

Elaborarea unor recomandări comunitare în acest domeniu ar putea fi benefică atât pentru administratorii infrastructurilor, cât și pentru industria vehiculelor respective.

Q7 Deplasarea limitelor dintre infrastructură și vehicule sau dintre furnizarea de infrastructură și modul în care aceasta este folosită impune extinderea conceptului de proiect de interes comun (în materie de infrastructură)? Dacă da, cum ar trebui definit acest concept?

Nu, nu este nevoie de lărgirea conceptului actual.

Este de remarcat progresul tehnologic din ultimii ani și posibilitățile uriașe de dezvoltare din viitor pentru industria vehiculelor. Acest proces va avea cu siguranță un impact și asupra infrastructurii în sine și a modalităților de dezvoltare a acesteia. Totuși, acest concept nu trebuie să reprezinte un element principal în elaborarea noii politici TEN-T având în vedere:

- necesitatea multor state de a-și dezvolta în primul rând infrastructura de transport tradițională, aflată mult în urma altor state;
- introducerea STI trebuie să se facă gradual pornind de la premisele asigurării unui serviciu sigur și fluent pentru marfă, pe de o parte și în siguranța pentru pasageri, pe de alta parte;
- implicarea financiară comunitară în stimularea realizării de infrastructuri „adaptate” ar periclita și mai mult realizarea proiectelor tradiționale propuse.

Q8 Este „fezabilă” această rețea centrală la nivelul Comunității și care ar fi avantajele și dezavantajele ei? Ce metode ar trebui aplicate pentru definirea ei?

Nu, acest concept nu este fezabil iar argumentele au fost exprimate la întrebările 3, 4 și 5.

Q9 Cum s-ar putea stabili nevoile financiare ale TEN-T în ansamblul său – pe termen scurt, mediu și lung? Ce formă de finanțare – publică sau privată, comunitară sau națională – se potrivește cel mai bine fiecărui aspect în parte din dezvoltarea TEN-T?

Investițiile în TEN-T se pot împărți în investiții în infrastructură (autostrăzi, căi ferate, porturi etc.) și investiții în servicii conexe (Sisteme Inteligente de Transport). În ceea ce privește investițiile în infrastructură stabilirea nevoilor de finanțare trebuie realizată pe termen mediu/lung (datorită perioadei lungi de pregătire/implementare), iar în ceea ce privește STI stabilirea nevoilor de investiție trebuie realizată pe termen scurt/mediu (datorită problemelor ce trebuie rezolvate operativ cum ar fi congestia, accidentele, întârzieri datorită lipsei interoperabilității, etc).

Nevoile financiare ale TEN-T pot fi stabilite în funcție de standardele de capacitate ale TEN-T și obiectivele-țintă definite pe termen lung.

În contextul în care obiectivele țintă pot fi „schimbările climatice” (dificil de cuantificat) sau/și „valoarea adăugată reală la nivel comunitar” (calculată pe o bază de cuantificare empirică) în locul „accesibilității” sau/și „coeziunii” întreaga filosofie de stabilire a „proiectelor de interes comun” prin care să se atingă obiectivele țintă va fi bazată în principal pe determinări empirice și cu un grad de precizie scăzut.

Forma de finanțare ar trebui să se adapteze specificului fiecărei investiții. De exemplu, investițiile în autostrăzi devin interesante pentru mediul privat în special în perioada actuală care a dovedit că trebuie modelat diferit riscul investițiilor financiare. Pe de altă parte, investițiile în infrastructura feroviară nu sunt atractive pentru mediul privat datorită costurilor foarte mari, precum și datorită altor factori, prin urmare sprijinul financiar va fi necesar să fie public.

Investițiile în STI pot fi de asemenea atractive mediului privat mai ales în contextul concesiunii operării infrastructurii de transport.

Q10 Ce sprijin poate fi acordat statelor membre pentru a le ajuta să finanțeze și să realizeze proiecte aflate în responsabilitatea lor? Ar trebui încurajată implicarea mai mare a sectorului privat în furnizarea de infrastructură? În caz afirmativ, în ce mod?

Trebuie avute în vedere decalajele economice ale statelor membre, precum și lipsa unor bune practici în accesarea fondurilor, situație ce conduce la obținerea unor fonduri reduse comparativ cu necesarul de finanțare național.

Există la nivel comunitar dificultăți de alocare a unui număr suficient de fonduri pentru realizarea proiectelor de infrastructură. Este nevoie în principal de susținere din partea Comisiei, fondurile urmând a fi direcționate către o serie de proiecte prioritare cărora să li se ofere o vizibilitate sporită. Statele membre trebuie să-și asigure pe cât posibil resursele proprii pentru a-și dezvolta rețeaua globală de pe teritoriul lor, aflată în afara proiectelor prioritare. Comisia poate veni în sprijinul statelor și acest sens, prin susținerea parteneriatelor public – private.

Folosirea finanțării private trebuie privită nuanțat funcție de modul de transport, dacă pentru rutier aceasta are într-adevăr șanse să crească, îmbunătățirea infrastructurii feroviare implică mult mai mari costuri de investiții pe km. (datorită exigențelor de siguranța circulației, spre exemplu) și ar trebui realizată prin eforturile financiare la nivelul UE și al statelor membre (având în vedere și preocuparea expresă a UE în protecția mediului)

Q11 Care sunt punctele forte și punctele slabe ale instrumentelor financiare comunitare actuale și dacă sunt necesare noi instrumente (inclusiv „instrumente inovatoare”? Cum ar putea fi raționalizată utilizarea combinată a fondurilor din diferite surse comunitare pentru a sprijini implementarea TEN-T?

Părțile puternice ale instrumentelor financiare ale Comunității utilizate pentru TEN-T sunt:

- contracararea dificultăților în realizarea montajelor financiare în fazele inițiale ale proiectelor;
- acoperirea unei cote părți din costurile de implementare ale proiectelor naționale;
- facilitarea unor „împrumuturi” pentru implementarea proiectelor naționale prin „garanția” oportunității și fezabilității proiectului.

Părțile slabe sunt:

- posibilități limitate pentru susținerea dezechilibrelor între nivelul planificării și nivelul implementării/execuției;
- perspective limitate privind întreaga perioadă de implementare a proiectelor;
- randamente scăzute de utilizare.

Din perspectiva accesului la finanțare comunitară nerambursabilă la acest moment este de remarcat că nivelul oferit nu acoperă totalitatea nevoilor, prin urmare completarea va trebui să vină din instrumentele proprii sau instrumentele financiare IFI.

Un element foarte important este cel legat de eventuale dificultăți care pot apărea în ceea ce privește capacitatea administrativă de absorbție a fondurilor puse la dispoziție. Din această perspectivă în primul rând trebuie ca prioritățile să fie clar stabilite, ulterior mixajul financiar (financial engineering) trebuie realizat pentru optimizarea accesului la finanțare, ținând cont de asemenea de capacitatea efectivă de administrare și execuție a lucrărilor.

Totodată, un alt aspect important pe lângă disponibilitatea finanțării investiției este și necesitatea disponibilității asistenței în managementul investițiilor (coordonatori de rețea, Agenția TEN-T EA etc).

Conceptul de asistență tehnică trebuie extins, astfel încât fondurile europene să nu aibă o destinație preponderent către statele experimentate în solicitarea de asistență financiară, ci alocate în funcție de necesitățile naționale de dezvoltare.

Un dezavantaj clar al accesării fondurilor UE se regăsește în lipsa informării noilor state membre cu privire la bunele practici de obținere a acestui tip de finanțare. Înlăturarea unei astfel de situații se poate face prin intensificarea schimbului de experiență pe această tematică, chiar și prin crearea unor grupuri de experți și a unor unități de implementare „europene”.

Q12 Cum ar putea fi îmbunătățite instrumentele nefinanciare existente și ce noi instrumente ar putea fi introduse?

Instrumentele nefinanciare existente trebuie susținute și iar noi instrumente nu ar putea contribui în mod semnificativ la implementarea politicilor TEN-T.

Q13 Care dintre aceste opțiuni este cea mai potrivită și din ce motive?

Opțiunea 1, menținerea structurii curente, în dublu nivel, constând dintr-o rețea globală și proiecte prioritare. Totodată, este necesară atât revizuirea rețelei globale cât și a proiectelor prioritare.

Motivația derivă din răspunsurile la întrebările anterioare.