



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 21.3.2007
KOM(2007) 135 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

Sieci transeuropejskie: W kierunku podejścia zintegrowanego

{SEK(2007) 374}

Spis treści

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Sieci transeuropejskie: sytuacja pod koniec roku 2006	3
2.1.	Transeuropejskie sieci transportowe	4
2.2.	Transeuropejskie sieci energetyczne.....	6
2.3.	Transeuropejskie sieci telekomunikacyjne	7
3.	Kwestie poruszone przez grupę pilotażową.....	8
3.1.	Synergie pomiędzy sieciami transeuropejskimi.....	8
3.2.	Poszanowanie środowiska naturalnego a sieci transeuropejskie	9
3.3.	Wykorzystanie nowych technologii w transeuropejskiej sieci transportowej	10
3.4.	Finansowanie sieci transeuropejskich	12
3.4.1.	Łączenie funduszy.....	12
3.4.2.	Finansowanie głównych projektów priorytetowych	13
3.4.3.	Partnerstwa publiczno-prywatne	13
4.	Wnioski	16

1. WPROWADZENIE

Rozwój, połączenie, lepsza integracja i lepsza koordynacja europejskiej infrastruktury energetycznej, transportowej i telekomunikacyjnej to ambitne cele, o których mowa w Traktacie¹ i w wytycznych dotyczących wzrostu gospodarczego i zatrudnienia².

Transeuropejskie sieci transportowe, energetyczne i telekomunikacyjne są jak układ krwionośny dla naszych gospodarek. Jeśli źle działają, szwankuje konkurencyjność. Ich rozwój ma zasadnicze znaczenie dla programu prac obecnej Komisji na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Sieci transeuropejskie (TEN) przyczyniają się również do wzmocnienia konkurencyjności Unii Europejskiej dzięki głównym programom przemysłowym o strategicznym znaczeniu dla niezależności UE, takich jak GALILEO, ERTMS i SESAR. TEN ułatwiają także rozpowszechnianie i skuteczniejsze wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych poprzez sieci telekomunikacyjne, oraz bezpieczeństwo dostaw poprzez sieci energetyczne. Ponadto zrównoważone wykorzystanie zasobów stanowi podstawowy element polityki w dziedzinie TEN, ponieważ środki transportu najbardziej przyjazne środowisku mają uprzywilejowaną pozycję wśród projektów priorytetowych.

Dnia 20 lipca 2005 r. na wniosek przewodniczącego Komisja powołała grupę pilotażową składającą się z członków kolegium szczególnie zaangażowanych w problematykę sieci transeuropejskich.

Grupa, której przewodniczy komisarz UE ds. transportu, obejmuje komisarzy ds. społeczeństwa informacyjnego, ds. ochrony środowiska, ds. gospodarczych i walutowych, ds. polityki regionalnej, ds. programowania finansowego i budżetu, ds. rynku wewnętrznego i ds. energii.

Zadanie grupy polegało na określeniu wspólnego podejścia zmierzającego do poprawy koordynacji rozmaitych działań wspólnotowych mających na celu wspieranie realizacji transeuropejskich sieci transportowych, energetycznych i telekomunikacyjnych.

Niniejszy komunikat przedstawia sytuację w odniesieniu do trzech sieci transeuropejskich: transportowych, energetycznych i telekomunikacyjnych. Następnie porusza kwestie szczegółowe rozwinięte w trakcie posiedzeń grupy pilotażowej.

2. SIECI TRANSEUROPEJSKIE: SYTUACJA POD KONIEC ROKU 2006

Rozwój sieci transeuropejskich jest podstawą do ustanowienia rynku wewnętrznego oraz zwiększenia spójności gospodarczej i społecznej. W tym celu działania Wspólnoty powinny sprzyjać wzajemnym połączeniom oraz interoperacyjności sieci krajowych, jak również dostępowi do tych sieci³.

¹ Artykuły 154, 155 i 156 Traktatu.

² Wytyczne dotyczące wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005-2008 nr 9, 10, 11 i 16.

³ Art. 154 Traktatu.

2.1. Transeuropejskie sieci transportowe

Nowoczesna infrastruktura transportowa, umożliwiającą szybsze i łatwiejsze przemieszczanie się towarów i osób pomiędzy państwami członkowskimi, wzmacnia konkurencyjność Unii Europejskiej.

Rada Europejska na posiedzeniu w Essen wyodrębniła 14 projektów priorytetowych, które zostały zapisane w pierwszej decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) w 1996 r.⁴. Wykaz ten został uzupełniony w 2004 r. w celu uwzględnienia rozszerzenia UE o 10, a następnie 12 nowych państw członkowskich. TEN-T obejmuje od tej pory 30 priorytetowych projektów, które powinny zostać zrealizowane do 2020 r. Ponadto Komisja niedawno podkreśliła konieczność rozszerzenia transeuropejskich sieci transportowych na kraje sąsiadujące⁵.

W stosunku do pierwotnych planów nastąpiło opóźnienie w realizacji głównych projektów. Jednakże ważne projekty zostały lub zostaną ukończone w 2007 r.: stałe połączenie Oeresund (pomiędzy Danią a Szwecją, ukończone w 2000 r.), port lotniczy Malpensa (Włochy, ukończony w 2001 r., linia kolejowa Betuwe (łącząca Rotterdam z granicą niemiecką, ukończona w 2007 r.) i projekt PBKAL (pociągi dużych prędkości na trasie Paryż-Bruksela/Bruksela-Kolonia-Amsterdam-Londyn, ukończony w 2007 r.).

Wśród tych trzydziestu projektów priorytetowych osiemnaście to projekty kolejowe, a dwa to projekty dotyczące żeglugi śródlądowej i morskiej. Tak więc zdecydowane pierwszeństwo otrzymały środki transportu najbardziej przyjazne dla środowiska.

Realizacja transeuropejskich sieci transportowych wymaga znacznych wysiłków finansowych. Budowa samych tylko projektów priorytetowych to inwestycja rzędu 280 miliardów EUR z 600 miliardów, które pochłonie cała sieć transeuropejska. W celu dotrzymania terminu 2020 r., konieczne jest zainwestowanie 160 miliardów EUR na sfinansowanie samych tylko projektów priorytetowych w okresie programowania finansowego 2007-2013. Dwie mapy zamieszczone w załączniku do niniejszego komunikatu pokazują stan zaawansowania 30 projektów priorytetowych w chwili obecnej i na koniec okresu wieloletnich ram finansowych w 2013 r. Mapy te jasno obrazują, jak bardzo sieć jest jeszcze niekompletna i jakie wysiłki należy podjąć do 2013 r., ażeby wywiązać się z przyjętych zobowiązań.

W trakcie okresu programowania finansowego 2000-2006 Unia Europejska przyczyniła się finansowo do zrealizowania TEN-T za pomocą trzech następujących instrumentów finansowych:

⁴ Decyzja 1692/96/WE (Dz.U. L 228 z 9.9.1996).

⁵ KOM(2007) 32 z 31.1.2007.

- Budżetu 4,2 miliardów EUR przyznanego na rozwój transeuropejskiej sieci transportowej w okresie programowania finansowego 2000-2006. Dotacji, przyznanych na podstawie aktualnego rozporządzenia w sprawie finansowania projektów TEN-T⁶, które umożliwiły współfinansowanie tych projektów do wysokości maksymalnie 10 % w odniesieniu do odcinków krajowych i maksymalnie 20 % w odniesieniu do odcinków transgranicznych.
- Transeuropejskie sieci transportowe skorzystały również z 16 miliardów EUR z Funduszu Spójności. W ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) 34 miliardy EUR zainwestowano w transport, z czego część (inwestycje w infrastrukturę kolejową, drogową, autostrady, porty...) przeznaczono na TEN-T.
- Pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) na kwotę 37,9⁷ miliardów EUR.

W trakcie wieloletnich ram finansowych 2007-2013 na rozwój transeuropejskich sieci transportowych przyznano kwotę 8,013 miliardów EUR. Dnia 12 grudnia 2006 r. Rada osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia⁸ określającego zasady finansowania przez Wspólnotę transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych w okresie 2007-2013. Przedmiotowy wniosek dotyczący rozporządzenia przewiduje stopę współfinansowania wspólnotowego w wysokości 50 % na badania oraz maksymalną stopę w wysokości od 10 do 30 % w zależności od rodzaju projektu.

EFRR i Fundusz Spójności będą nadal głównymi źródłami wspólnotowego współfinansowania projektów transeuropejskiej sieci transportowej w okresie programowania 2007-2013.

Należy w pełni wykorzystać środki oferowane w ramach polityki spójności, ponieważ wiele projektów priorytetowych usytuowanych jest w obszarach, które w niewielkim stopniu korzystają z tej polityki. Podobnie jak w okresie 2000-2006, dziesiątki miliardów euro będą dostępne na współfinansowanie projektów w dziedzinie transportu za pomocą różnych instrumentów finansowych europejskiej polityki regionalnej, z czego około 35 miliardów EUR w ramach Funduszu Spójności, które należy głównie zainwestować w projekty priorytetowe. Zachęcająca wysokość wsparcia (do 85 %) z tego funduszu ułatwi finansowanie projektów, a tym samym realizację tych przedsięwzięć zgodnie z harmonogramem określonym w wytycznych dotyczących TEN-T. Państwa członkowskie kwalifikujące się do Funduszu Spójności oraz regiony objęte celem „Konwergencja” Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wzywa się do skorzystania z tych instrumentów w celu zrealizowania projektów priorytetowych na ich terytoriach⁹.

Ogólnie wkład wspólnotowy w realizację transeuropejskiej sieci transportowej powinien koncentrować się na odcinkach transgranicznych i wąskich gardłach.

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 807/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r., (Dz.U. L 143 z 30.4.2004).

⁷ UE 15 (2000-2004): 24 301 mln EUR + UE-25 (2005-2006): 6 821 i 6 850 mln EUR.

⁸ KOM(2006) 245.

⁹ Wyżej wymieniona decyzja 884/2004/WE, art. 19 ust. 2 lit. a) i c) – (Dz.U. L 201 z 7.6.2004).

EIB będzie nadal finansować infrastrukturę transportową poprzez pożyczki oraz za pomocą instrumentu specjalnej gwarancji w wysokości 500 mln EUR pochodzących ze środków własnych EIB i 500 mln EUR pochodzących z budżetu transeuropejskiej sieci transportowej (czyli 6,25 % całej puli środków).

2.2. Transeuropejskie sieci energetyczne

Komisja przyjęła niedawno wytyczne mające na celu zaktualizowanie transeuropejskich sieci energetycznych¹⁰. 32 projekty dotyczące sieci energetycznych i 10 projektów dotyczących sieci gazowych uznano za leżące w interesie Europy. Są to projekty priorytetowe, ponieważ mają podstawowe znaczenie dla ustanowienia sieci energetycznej w Europie.

Należy dostosować zdolności przesyłowe sieci gazowych w celu zabezpieczenia i zróżnicowania dostaw z Norwegii, Rosji, basenu Morza Czarnego, Morza Śródziemnego i Bliskiego Wschodu.

Do 2013 r. UE będzie musiała zainwestować co najmniej 30 miliardów EUR w infrastrukturę (6 miliardów na przesyłanie energii elektrycznej, 19 miliardów na rurociągi gazowe i 5 miliardów na terminale skroplonego gazu ziemnego – LNG), jeżeli chce zrealizować priorytety określone w wytycznych dotyczących TEN-E. Szacuje się na przykład, że trzeba będzie wydawać około 700 do 800 mln EUR rocznie w celu zasilenia sieci większą ilością energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych oraz absorpcji kosztów zrównoważenia nieciągłych źródeł energii. Między 2000 r. a 2006 r. zainwestowano około 140 mln EUR w transeuropejskie sieci energetyczne w ramach budżetu TEN. W odniesieniu do ram finansowych 2007-2013, w rozporządzeniu TEN, które jest w trakcie zatwierdzania, przewidziano kwotę 155 mln EUR. Kwota ta jest bardzo ograniczona, biorąc pod uwagę aspiracje i potrzeby. Budżet ten przyczyni się głównie do współfinansowania badań. Konieczne będzie dodatkowe wsparcie finansowe w ramach polityki spójności oraz pochodzące z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

W planie priorytetowych połączeń międzysieciowych, przyjętym dnia 10 stycznia 2007 r., sporządzono bilans stanu zaawansowania projektów priorytetowych oraz analizę przeszkód w realizacji tych projektów, bez uwzględnienia problemów związanych z finansowaniem. W przedmiotowym programie nakreślono strategię opartą na czterech konkretnych działaniach: spisie kluczowych obszarów infrastruktury obciążonych znacznymi trudnościami, wyznaczaniu europejskich koordynatorów, koordynacji planowania na poziomie regionalnym oraz harmonizacji procedur wydawania zezwoleń.

Dnia 9 marca 2007 r. Rada Europejska wzmocniła to podejście i podkreśliła znaczenie rozwoju połączeń międzysieciowych. Rada poparła wniosek Komisji w sprawie wyznaczenia europejskich koordynatorów i wezwała ją do opracowania propozycji mających na celu poprawę procedur administracyjnych w zakresie podejmowania decyzji.

¹⁰ Decyzja 1364/2006/WE (Dz.U. L 262 z 22.9.2006).

2.3. Transeuropejskie sieci telekomunikacyjne

Stopniowe otwieranie się usług telekomunikacyjnych na konkurencję od 1988 r. miało poważne skutki. Wzrost konkurencji pobudził inwestycje, innowacje, pojawienie się nowych usług i spowodował znaczny spadek cen dla konsumentów.

Od momentu liberalizacji tych usług rozbudowa sieci telekomunikacyjnych w Europie była głównie skutkiem inwestycji komercyjnych. Mimo spowolnienia w latach 1999-2001, inwestycje były znaczne. I tak, w 2005 r. wydatki kapitałowe wyniosły ponad 45 miliardów EUR, z czego 25 miliardów na infrastrukturę stacjonarną, co oznacza roczny wzrost o ponad 5 % i to trzeci rok z rzędu.

Obecnie inwestycje skupiają się na modernizacji istniejących sieci w celu przejścia do następnej generacji, na rozpowszechnianiu telefonii komórkowej trzeciej generacji i innych usług łączności bezprzewodowej oraz na wyposażaniu obszarów wiejskich UE w łącza szerokopasmowe. Inwestycje mogą obejmować instalację sieci światłowodowych, w przypadku których koszty prac w zakresie inżynierii lądowej i okablowania wewnątrz budynków stanowią 70 % kosztów związanych z rozbudową sieci. Budowa linii kolejowych, dróg lub rurociągów może ułatwić rozwój tych sieci w obszarach pod tym względem zaniedbanych.

Komunikat „Niwelowanie różnic w dostępie do łączy szerokopasmowych”¹¹ podkreśla różnice między obszarami miejskimi i wiejskimi i wzywa państwa członkowskie do podjęcia konkretnych działań oraz do zdefiniowania celów dotyczących zniwelowania tych różnic do 2010 r. Gdy zawiodą mechanizmy rynkowe, zachęca się do pomocy publicznej, w ścisłej zgodności z przepisami w zakresie telekomunikacji oraz z zasadami dotyczącymi pomocy państwa. Początek najbliższego okresu programowania dotyczącego polityki w zakresie spójności i rozwoju obszarów wiejskich może być znakomitą okazją do inwestowania w łącza szerokopasmowe w regionach i na obszarach wiejskich.

Tworzenie map istniejącej infrastruktury jest konieczne dla wsparcia właściwych organów w lepszym ocenianiu ich potrzeb w zakresie infrastruktury i wykorzystaniu bieżących prac inżynierii lądowej. Organy odpowiedzialne za aktualnie realizowane duże projekty w zakresie transportu i energii powinny uwzględnić zapotrzebowanie na infrastrukturę telekomunikacyjną i podjąć odpowiednie działania w zakresie planowania i budżetu, biorąc pod uwagę istniejącą infrastrukturę. Ponadto w celu spójnego planowania i uzupełnienia pokrycia siecią szerokopasmową niezbędna jest lepsza koordynacja innych źródeł finansowania (fundusze strukturalne, fundusz rozwoju obszarów wiejskich, fundusze w ramach TEN i finansowanie krajowe).

¹¹ Komunikat Komisji KOM(2006) 129, z 20.3.2006.

3. KWESTIE PORUSZONE PRZEZ GRUPĘ PILOTAŻOWĄ

Grupa pilotażowa komisarzy zaangażowanych w problematykę sieci transeuropejskich obradowała sześć razy od chwili jej ustanowienia w dniu 7 grudnia 2005 r. Grupa poruszyła kwestie synergii pomiędzy sieciami transeuropejskimi, sposoby finansowania i ich rozłożenia na różne wspólnotowe instrumenty finansowe. Poruszono również bardziej ogólne tematy (TEN a środowisko, rozwój nowych wspólnotowych instrumentów finansowych).

3.1. Synergie pomiędzy sieciami transeuropejskimi

Czy w interesie Unii leży wspieranie budowy infrastruktury łączącej, w szczególności w nowych państwach członkowskich, gdzie występuje duże zapotrzebowanie na infrastrukturę?

Korzyści płynące z łączenia sieci kolejowej i drogowej są udowodnione¹²: mniejsze wykorzystanie powierzchni, wspólne budowle, mniejszy wpływ na walory estetyczne i fragmentację krajobrazu, działania w zakresie ograniczenia wpływu wspólnej infrastruktury (ochrona przed hałasem, przejścia dla małej i dużej zwierzyny). W odniesieniu do infrastruktury łączącej istnieją realne możliwości ograniczania kosztów i wpływu na środowisko.

Przeprowadzono badanie¹³ dotyczące możliwości rozwijania innych połączeń (poprowadzenia linii wysokiego napięcia w tunelu kolejowym, dodania kabli telekomunikacyjnych do linii kolejowej). Przeanalizowano możliwości techniczne, wpływ projektów na koszty oraz złożoność procedur. Wnioski są następujące.

Poza łączeniem gazociągów z inną infrastrukturą, co wydaje się trudne do zrealizowania pod względem technicznym z uwagi na szerszy zakres koniecznych stref bezpieczeństwa, istnieją rzeczywiste korzyści z łączenia TEN między sobą. Najbardziej obiecujące wydają się synergie pomiędzy sieciami telekomunikacyjnymi a sieciami transportowymi. Każda sieć transportowa może zostać zoptymalizowana dzięki własnej sieci telekomunikacyjnej, używanej do zarządzania siecią. W większości przypadków sieci kolejowe i sieci autostrad dysponują już takimi sieciami telekomunikacyjnymi. W niektórych przypadkach nadwyżka przepustowości wykorzystywana jest do innych celów, na przykład do przekazywania danych. Natomiast rzadko spotyka się jeszcze regularne dążenie do synergii pomiędzy systemem zarządzania infrastrukturą i siecią telekomunikacyjną.

¹² Niektóre państwa członkowskie wprowadziły obowiązek prawny dążenia do takiej synergii, w szczególności w Niemczech (Bundesnaturschutzgesetzes, Par.2, Bündelungsgebot).

¹³ Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts, ECORYS, August 2006.

Ciekawe rozwiązania można by wypróbować przy budowie wzajemnych połączeń sieci elektroenergetycznych: układanie kabli wysokiego napięcia w obszarach brzegowych kanałów i rzek, połączenia niskonapięciowe (2 razy 25 kV) poprzez linie kolejowe dużych prędkości, bardziej regularne łączenie podziemnych linii wysokiego napięcia (300 do 700 kV) w rowach sieci telekomunikacyjnych. Sugestie te nie zastępują natychmiastowej potrzeby wzajemnych połączeń krajowych sieci wysokiego napięcia, ale są propozycją gęstszego rozmieszczenia krajowych sieci elektroenergetycznych w dłuższej perspektywie czasowej, odpowiadającej okresowi realizacji dużych projektów infrastrukturalnych.

Synergie można również realizować w zakresie procedur: oceny wpływu, planowanie i kwestie budżetowe mogą być łączone. Jednakże równoległe planowanie dwóch rodzajów infrastruktury podlegających różnym przepisom i procedurom budżetowym lub o różnej żywotności i okresach realizacji może okazać się zbyt złożone.

Wniosek:

Grupa zaleca kontynuowanie prac w zakresie możliwych synergii pomiędzy różnymi sieciami transeuropejskimi. W celu informowania realizatorów projektu o możliwych synergiiach między infrastrukturą zostanie opracowany podręcznik obejmujący dobre praktyki.

W pierwszej kolejności należy zbadać projekty dotyczące energii geotermalnej oraz tunele, które mają zostać zbudowane w ramach sieci transeuropejskich.

Grupa ocenia, że konieczne jest tworzenie map infrastruktury telekomunikacyjnej oraz że potrzeby telekomunikacyjne należy brać pod uwagę przy budowie sieci transportowych i energetycznych.

3.2. Poszanowanie środowiska naturalnego a sieci transeuropejskie

Strategia lizbońska na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia wzywa do realizowania TEN w sposób zgodny ze zrównoważonym rozwojem.

30 projektów priorytetowych transeuropejskiej sieci transportowej to w przeważającej większości projekty wspierające środki transportu najbardziej przyjazne dla środowiska i zużywające mniej energii, takie jak transport kolejowy czy wodny. Realizacja transeuropejskiej sieci transportowej będzie mieć pozytywny wpływ na środowisko. Jeżeli emisje CO₂ generowane przez transport będą zwiększać się w aktualnym tempie, w 2020 r. osiągną poziom 38 % powyżej poziomu aktualnego. Realizacja 30 osi priorytetowych zahamuje ten wzrost o około 4 %, co oznacza zmniejszenie emisji CO₂ o 6,3 mln ton rocznie.

Wzajemne połączenia krajowych sieci energetycznych oraz połączenie odnawialnych źródeł energii umożliwią optymalne wykorzystanie możliwości w każdym państwie członkowskim, a zatem ograniczenie wpływu na środowisko naturalne.

Prawodawstwo wspólnotowe w zakresie ochrony środowiska naturalnego jasno określa ramy, w których należy realizować główne projekty. Wspólnotowe wytyczne dotyczące rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej wyraźnie się do tego odwołują¹⁴. Każdy nowy program należy poddać strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko¹⁵, a każdy nowy projekt musi być oceniany indywidualnie¹⁶. Ten podwójny obowiązek umożliwia optymalizację wdrażania głównych przedsięwzięć infrastrukturalnych pod kątem środowiska naturalnego. Równocześnie oceny te mogłyby posłużyć za ramy badań w zakresie znalezienia możliwych synergii.

Oprócz tych ocen wpływu na środowisko każdy indywidualny projekt musi pozostawać w zgodzie z prawodawstwem wspólnotowym w zakresie hałasu, polityki wodnej, ochrony flory i fauny¹⁷. Jeżeli obserwuje się skutki dla każdego z tych aspektów, należy poszukiwać alternatyw w celu zapewnienia jak najlepszego poszanowania przepisów w zakresie prawa dotyczącego środowiska. Jeżeli żadna z alternatyw projektu zadeklarowanego jako projekt pożytku publicznego nie stanowi optymalnego rozwiązania, zgodnego z prawodawstwem wspólnotowym, można przyjąć środki wyrównawcze, umożliwiające zrealizowanie projektu przy jednoczesnym zrekompensowaniu ewentualnego negatywnego wpływu. W załączniku 2 przedstawione są warunki, w których można rozważyć takie środki.

Wniosek:

Pogodzenie rozbudowy transeuropejskich sieci transportowych z poszanowaniem zobowiązań Unii Europejskiej w zakresie prawa dotyczącego środowiska wymaga wzmoczonej koordynacji pomiędzy różnymi odnośnymi służbami Komisji. W tym celu opracowano dokument referencyjny, załączony do niniejszego komunikatu.

3.3. Wykorzystanie nowych technologii w transeuropejskiej sieci transportowej

Niedawno zatwierdzony przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.¹⁸ uznaje potencjalną rolę, jakie nowe technologie mogą odgrywać przy zapewnieniu pewnego i zrównoważonego przemieszczania się osób i towarów. Zgodnie z siódmym programem ramowym w dziedzinie badań i rozwoju (2007-2013) innowacje technologiczne w dziedzinie transportu przyczynią się bezpośrednio do europejskich priorytetów w zakresie konkurencyjności, ochrony środowiska i polityki społecznej.

¹⁴ Wyżej wymieniona decyzja 884/2004/WE, art. 8.

¹⁵ Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (SEA) – dyrektywa 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.

¹⁶ Ocena skutków wywieranych na środowisko (EIA) – dyrektywa 85/337/EWG, zmieniona dyrektywą 97/11/WE i 2003/35/WE, w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne.

¹⁷ „Ptasia dyrektywa” (79/409/EWG), „dyrektywa siedliskowa” (92/43/EWG) oraz dyrektywa ramowa dotycząca polityki wodnej (2000/60/WE).

¹⁸ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego - Utrzymać Europę w ruchu - Zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu - Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r. – KOM(2006) 314.

Wśród najbardziej obiecujących dziedzin priorytetowych należy wymienić inteligentne systemy transportowe (ITS), które łączą technologie w zakresie informacji, komunikacji, nawigacji i pozycjonowania z infrastrukturą transportową i pojazdami, stawiając je do dyspozycji użytkowników.

Inwestowanie w ITS należałoby uznać za podstawowy element strategiczny wszystkich nowych projektów w zakresie transeuropejskiej sieci transportowej oraz projektów mających na celu modernizację istniejących sieci i połączeń. Ponadto ITS oferują zestaw narzędzi na rzecz transportu kombinowanego i trwałości środowiska naturalnego.

Wśród przykładów najbardziej udanego zastosowania ITS w zakresie sieci należy wymienić systemy kontroli i zarządzania ruchem drogowym (europejskie projekty regionalne stanowiące część wieloletniego programu indykatywnego TEMPO 2001-2006), systemy kontroli żeglugi śródlądowej (RIS – usługi informacji rzecznej oraz sieć SafeSeaNet) oraz europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS). Rozpoczęły się prace w zakresie współdziałających systemów łączności między pojazdami i między pojazdem a infrastrukturą oraz konkretnego systemu pozycjonowania (inicjatywa i2010 „Inteligentny samochód”). W perspektywie długoterminowej systemy te przyniosą znaczne korzyści w zakresie wprowadzania transportu bezpiecznego i przyjaznego dla środowiska. Europejski projekt systemu nawigacji satelitarnej GALILEO zdecydowanie usprawni usługi w zakresie nawigacji, pozycjonowania i pomiaru czasu w odniesieniu do wszystkich środków transportu, gdy stanie się operacyjny w 2010 r. ITS obejmują również usługi dla użytkowników końcowych, w szczególności udostępnianie w czasie rzeczywistym informacji o ruchu i podróży (RTTI), co pozwala skrócić czas przejazdu, zwiększyć bezpieczeństwo i wspierać transport kombinowany.

Mimo udowodnionych korzyści płynących ze stosowania systemów i usług inteligentnego transportu, w wielu regionach Europy są one niewystarczające lub nie istnieją w ogóle. W latach 2007-2013 Europa powinna skoncentrować się na rozpowszechnieniu ich na szeroką skalę. Organy publiczne powinny wykorzystać stosowanie nowych technologii w odpowiedzi na cele działań, tworząc w ten sposób wystarczająco duży rynek dla nowych produktów związanych z ITS.

Wniosek:

Grupa jest zdania, że wykorzystanie nowych technologii oferuje, w ramach transeuropejskich sieci transportowych, skuteczne narzędzia w celu zwiększenia bezpieczeństwa i zmniejszenia obciążeń i wpływu działalności transportowej na środowisko.

Grupa zaleca, aby inwestycje w zakresie inteligentnych systemów transportowych (ITS), które stanowią na ogół niewielki procent kosztów infrastruktury, były od początku włączane w planowanie wszystkich nowych projektów w zakresie TEN-T i uznawane za podstawowy element wszystkich projektów zmierzających do poprawy i modernizacji infrastruktury.

3.4. Finansowanie sieci transeuropejskich

Należy skoordynować różne źródła budżetowe i rozwinąć nowe mechanizmy ogólnie usprawniające finansowanie i współfinansowanie wspólnotowe przedmiotowej infrastruktury.

3.4.1. Łączenie funduszy

Komisja była zawsze zaniepokojona kwestią kumulowania pomocy wspólnotowej pochodzącej z różnych źródeł w odniesieniu do tego samego projektu. Trybunał Obrachunkowy podkreślał tę kwestię w sprawozdaniach dotyczących wdrażania sieci transeuropejskich przez Komisję.

Grupa pilotażowa doszła do wniosku, że należy wykluczyć jakąkolwiek możliwość kumulowania dotacji z kilku funduszy wspólnotowych. W celu zagwarantowania przejrzystości budżetowej i w trosce o właściwe zarządzanie finansami, rozporządzenie finansowe i/lub przyjęte lub będące w trakcie przyjmowania podstawowe akty sektorowe wykluczają możliwość kumulowania różnych instrumentów finansowych w odniesieniu do jednego projektu.

W ramach programów operacyjnych korzystających z pomocy finansowej pochodzącej z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, inne instrumenty finansowania wspólnotowego nie mogą zastępować wymaganego współfinansowania krajowego.

Wydatki poniesione w ramach projektu będącego częścią programu operacyjnego korzystającego z pomocy finansowej pochodzącej z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności nie mogą być przedmiotem finansowania przez inne instrumenty wspólnotowe. Z tego wynika, że jeżeli wydatki, na przykład na urządzenia ERTMS lub elektryfikację linii kolejowej, nie są pokrywane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, mogą być finansowane z funduszy przyznawanych na TEN. Budowa linii kolejowej mogłaby zostać sfinansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub z Funduszu Spójności. Projekty można by też dzielić na odcinki regionalne, które mogłyby być finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub z Funduszu Spójności, bądź w ramach TEN.

Zatem przy przyznawaniu pomocy w ramach TEN, Komisja będzie sprawdzać, czy projekt otrzymał bądź nie pomoc z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności.

Po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym Komisja opublikuje również wytyczne skierowane do państw członkowskich na temat łączenia różnych instrumentów finansowania.

Ten zakaz podwójnego finansowania powinien ukierunkować państwa członkowskie na wybór instrumentu finansowego, z tytułu którego wystąpią o wspólnotową pomoc finansową w zależności od poziomu wsparcia oferowanego przez dany instrument oraz stopnia priorytetowości projektów. Zatem państwa członkowskie kwalifikujące się do Funduszu Spójności oraz regiony objęte celem Konwergencji wzywa się do korzystania w pierwszej kolejności z tych instrumentów w odniesieniu do współfinansowania dużych projektów w zakresie infrastruktury.

Wniosek:

Grupa pilotażowa potwierdziła potrzebę utrzymania spójnego podejścia za pomocą różnych instrumentów prawnych. Zasada niekumulowania jest od tej pory sprecyzowana w prawodawstwie wspólnotowym, stanowiąc tym samym bezpośrednią odpowiedź na uwagi Trybunału Obrachunkowego.

3.4.2. *Finansowanie głównych projektów priorytetowych*

Opóźnienia w realizacji projektów priorytetowych w zakresie transportu spowodowane są w szczególności trudnościami w pogodzeniu zasad przyznawania dotacji wspólnotowych w ramach budżetu TEN z rzeczywistymi potrzebami finansowymi głównych projektów priorytetowych.

Nowe rozporządzenie TEN umożliwi poprawę współfinansowania głównych projektów transgranicznych, złożonych pod względem technicznym i finansowym. Nawet jeżeli ich realizacja rozkłada się na kilka ram finansowych, współfinansowanie wspólnotowe jest jak najbardziej możliwe: decyzja o przyznaniu może zostać podjęta w jednym okresie ram finansowych, a płatności mogą być dokonywane poza tymi ramami finansowymi, w kolejnych okresach, w miarę postępu prac nad projektem.

Jeżeli rozwiązanie określone w nowym rozporządzeniu TEN, umożliwiające wieloletnie finansowanie za pomocą transzy rocznych, okaże się niewystarczające w stosunku do potrzeb, zostaną zbadane inne możliwości.

3.4.3. *Partnerstwa publiczno-prywatne*

Partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) umożliwiają organom publicznym powierzenie przedsiębiorstwom prywatnym zadań użyteczności publicznej. Korzyści wynikające z zastosowania formuły PPP są wielorakie: lepsza kontrola kosztów (budowy i eksploatacji) oraz zwiększenie prawdopodobieństwa zakończenia prac w wyznaczonym terminie. Przede wszystkim jednak część ryzyka zostaje przeniesiona na partnera prywatnego: poza ryzykiem związanym z budową partner prywatny może ponosić ryzyko związane z eksploatacją bądź z dostępnością. To przeniesienie ryzyka ma duże znaczenie przy obliczaniu długu lub deficytu budżetowego. Na początku 2004 r. została opublikowana decyzja Eurostatu w sprawie obliczania „inwestycji prywatnych” w ramach PPP względem długu publicznego¹⁹. Jeżeli partner prywatny ponosi ryzyko związane z budową i ryzyko związane z dostępnością lub z eksploatacją, przy obliczaniu długu publicznego nie należy uwzględniać inwestycji prywatnych.

¹⁹

Decyzja ESTAT z 11 lutego 2004 r.

Aby wziąć pod uwagę szybki rozwój PPP przeprowadzono konsultacje w sprawie zmian prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych. W 2004 r. Komisja przyjęła Zieloną księgę na temat partnerstwa publiczno-prywatnego. W listopadzie 2005 r. Komisja ogłosiła możliwą inicjatywę prawodawczą, która mogłaby zmienić ramy prawne dotyczące koncesji w celu zapewnienia większego bezpieczeństwa prawnego, przy jednoczesnym zachowaniu wystarczającej elastyczności w odniesieniu do rozmaitych form PPP, które istnieją.

Wspólnie z Komisją i innymi zainteresowanymi stronami EIB jest w trakcie ustanawiania „European PP Expertise Centre” (EPEC – europejskie centrum konsultacyjne w zakresie PPP). Z założenia EPEC ma być ogólnoeuropejskim źródłem informacji dla sektora publicznego, którego celem jest wymiana najlepszych praktyk dotyczących PPP oraz zwiększenie możliwości sektora publicznego związanych z wdrażaniem projektów PPP.

3.4.3.1. PPP w oparciu o ryzyko żądania: instrument gwarancji

Na wniosek Rady Europejskiej z grudnia 2003 r. Komisja i EIB przeanalizowały korzyści, jakie mogłoby przynieść ustanowienie europejskiego instrumentu gwarancji. Na początku 2005 r., w dwóch komunikatach do Rady²⁰, Komisja potwierdziła, że taki instrument gwarancji byłby przydatny dla ułatwienia i zachęcania do finansowania transeuropejskich sieci transportowych poprzez PPP. W tym czasie zasadę takiego instrumentu wpisano w ramy nowego rozporządzenia TEN na okres 2007-2013. Instrument gwarancji pożyczkowej stanowiłby wsparcie dla tych PPP, które oparte są na ryzyku żądania (np. typu koncesyjnego), zmniejszając ryzyko związane z niewystarczającym dochodem w pierwszych latach realizacji projektu. Byłby w szczególności stosowany w przypadku umów koncesyjnych.

EIB udziela gwarancji instytucji finansowej, która z kolei przyznaje linię kredytową „stand-by” beneficjentowi otrzymującemu finansowanie za okres uruchamiania projektu, w celu zapewnienia obsługi zadłużenia dla kredytów nadrzędnych. Komisja i EIB dzielą wkład finansowy na rezerwy na straty, oraz na alokację kapitału przewidziane dla tych gwarancji. Gwarancja podlegałaby realizacji jedynie wtedy, gdy przepływ dochodów okazałby się niewystarczający do zapewnienia obsługi pożyczki nadrzędnej („senior loans”)²¹. Gwarancja nie wyeliminowałaby ryzyka wierzycieli nadrzędnych, ale oferowałaby lepsze pokrycie obsługi długu nadrzędnego, zwiększając tym samym skłonność partnerów prywatnych do zaciągania pożyczek na realizację projektu.

²⁰ KOM(2005) 75 „Sprawozdanie z wykonalności dotyczące unijnego instrumentu gwarancji pożyczkowej dla projektów transportowych TEN”; KOM(2005) 76 „Koncepcja stworzenia unijnego instrumentu gwarancji kredytowej dla projektów transportowych TEN”, SEK(2005) 323 „Unijny instrument gwarancji pożyczkowej dla projektów transportowych TEN”

²¹ Dług nadrzędny to dług korzystający ze specjalnych gwarancji, którego spłata jest priorytetowa w stosunku do innych długów, zwanych długami podrzędnymi. Chodzi zatem o dług uprzywilejowany.

Gdyby gwarancja podlegała realizacji, po stronie EIB powstałoby roszczenie finansowe podporządkowane²² w stosunku do roszczeń nadrzędnych, ale mające pierwszeństwo w stosunku do roszczeń zwykłych akcjonariuszy. Ten dodatkowy dług, zwany długiem typu *mezzanine*²³, powinien być spłacony z odsetkami, gdy tylko pozwolą na to dochody wygenerowane przez projekt i gdy zostało uznane roszczenie nadrzędnych wierzycieli. Poziom gwarancji ustanawia się w sposób odzwierciedlający ponoszone ryzyko i koszty związane z jego zarządzaniem.

Effekt dźwigni instrumentu jest rzędu od 4 do 6 wkładów Komisji w wysokości 500 mln EUR, gwarantując bezpośrednio linie kredytowe „stand-by” od 2 do 3 mln EUR. W połączeniu z wkładem z EIB w takiej samej kwocie – 500 mln EUR – umożliwiłoby to wsparcie długu nadrzędnego o ponad 20 miliardów EUR. Wkład ten będzie udostępniany stopniowo, w zależności od ilości i rozmiaru finansowego projektów, które będą sfinansowane za pomocą tego instrumentu.

Szczegółowe zasady wdrażania instrumentu zawarte są w załączniku do rozporządzenia finansowego TEN-T, które jest aktualnie dyskutowane w Parlamencie Europejskim i w Radzie. Umowa w sprawie zarządzania pomiędzy Komisją i EIB jest w trakcie przygotowania, co pozwoli na uruchomienie instrumentu od 2007 r.

3.4.3.2. PPP w oparciu o ryzyko związane z dostępnością: wprowadzenie specjalnej formy wsparcia

Jeżeli inwestor prywatny, poza ryzykiem związanym z budową, ponosi ryzyko związane z dostępnością, to początkowo finansuje inwestycję, realizuje ją i otrzymuje zwrot kosztów, pobierając opłaty długoterminowe (np. przez 30 lat). Opłaty są jednak uwarunkowane poziomem dostępności infrastruktury: mogą być zmniejszone, jeżeli świadczona usługa nie odpowiada ustalonemu poziomowi.

PPP uzależnione od dostępności mogą być wdrażane na dwa sposoby:

- (1) w formie mieszanej, gdzie płatności uzależnione od dostępności pokrywają jedynie część inwestycji, a pozostała część jest finansowana w klasyczny sposób w formie dotacji w trakcie budowy. Ten pierwszy mechanizm nie stanowi problemu względem rozporządzenia TEN, ponieważ wkład unijny mógłby dotyczyć wyłącznie części finansowanej przez dotację bezpośrednią;
- (2) w wyłącznej formie regularnych płatności w okresie przewidzianym na zwrot kosztów inwestycji poniesionych przez inwestora prywatnego.

²² Dług jest podrzędny, gdy jego spłata zależy od wcześniejszej spłaty pozostałych wierzycieli. Oczywiście w zamian za dodatkowo przyjęte ryzyko wierzyciele podrzędni występują o wyższą stopę procentową niż pozostali wierzyciele.

²³ Dług typu *mezzanine* to dług pomiędzy długiem nadrzędnym a kapitałem własnym. Zatem roszczenia inwestującego w dług typu *mezzanine* podlegają spłacie dopiero po całkowitej spłacie wszystkich transz długu nadrzędnego.

Wiele krajów²⁴ wykazało zainteresowanie tym drugim mechanizmem. Jednakże czas pomiędzy decyzją o współfinansowaniu (podjętą przed rozpoczęciem prac) a początkiem płatności uzależnionych od dostępności (w fazie eksploatacji) wynosi kilka lat. Ponadto uznaje się, że płatności te będą dokonywane podczas całego uzgodnionego okresu (np. 20 lub 30 lat). Komisja, ostrożna wobec decyzji o finansowaniu dotyczących okresów wieloletnich, była dotychczas zmuszona odmówić swojego wsparcia dla tego typu mechanizmów.

W celu rozwiązania tego problemu, będąc jednocześnie w zgodzie z ogólnym rozporządzeniem finansowym, rozporządzenie TEN zostało zmienione w taki sposób, żeby wsparcie wspólnotowe było skoncentrowane na początkowej fazie płatności uzależnionych od dostępności, tak aby w ten sposób zagwarantować państwu członkowskiemu wykorzystanie najpierw wsparcia wspólnotowego w swoich płatnościach uzależnionych od dostępności.

Wniosek:

Nowy instrument gwarancji powinien wkrótce stanowić jeden z nowych instrumentów dostępnych w celu promowania realizacji sieci transeuropejskich.

PPP uzależnione od dostępności będą stanowić integralną część tych form dotacji, które kwalifikują się do wspólnotowej pomocy finansowej na podstawie nowego rozporządzenia dla transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych. Monitorowanie wdrażania tego nowego instrumentu przez Komisję umożliwi rozszerzenie go, w razie potrzeby, na inne wspólnotowe instrumenty finansowe, takie jak te wynikające z polityki spójności.

4. WNIOSKI

Bardzo owocna współpraca w ramach grupy pilotażowej przyniosła konkretne rezultaty: instrumenty prawne, współpracę między poszczególnymi organami, przejrzystość interwencji wspólnotowych.

Dyskusje prowadzone na forum grupy pilotażowej przyczyniły się do uspołnienia przepisów zawartych w różnych instrumentach prawnych, które są w trakcie przygotowania dla nowego okresu programowania finansowego 2007-2013; obejmują one przepisy stosowane do połączeń między różnymi instrumentami finansowymi i do opracowywania nowych innowacyjnych instrumentów finansowych. Jasność z prawnego punktu widzenia w kwestii niekumulowania funduszy wspólnotowych doprowadzi do większej przejrzystości, spełniając wymóg Trybunału Obrachunkowego. Grupa pilotażowa nadała również nowy impuls istniejącej już współpracy międzyresortowej, w celu zapewnienia stosowania tej zasady.

Należy kontynuować współpracę związaną z wdrażaniem nowych instrumentów finansowych (instrument gwarancji oraz partnerstwo publiczno-prywatne uzależnione od dostępności)

²⁴

W szczególności Wielka Brytania, Finlandia, Niderlandy, Węgry, Republika Czeska i Francja.

Grupa pilotażowa opracowała konkretne propozycje, umożliwiające pogodzenie poszanowania środowiska naturalnego z realizacją infrastruktury.

Równocześnie prace grupy pilotażowej pozwoliły na zidentyfikowanie obszarów, w których konieczne jest podjęcie określonych działań. Grupa pilotażowa zaleca:

- dalsze dążenie do synergii między sieciami transeuropejskimi w celu rozpowszechnienia podręcznika dobrych praktyk;
- rozwijanie synergii między celami polityki spójności a priorytetami ustanowionymi dla sieci transeuropejskich;
- zbadanie, w razie konieczności, potrzeby rozwiązań alternatywnych, pozwalających pokryć płatności uzależnione od dostępności w kilku okresach ram finansowych i, w razie potrzeby, przedstawienie odpowiedniego wniosku legislacyjnego;
- uważne śledzenie rozwoju partnerstw publiczno-prywatnych i podejmowanie wszelkich niezbędnych środków w celu promowania tego rodzaju finansowania;
- Realizowanie projektów priorytetowych TEN w określonych terminach, przy zapewnieniu stosowania prawa dotyczącego środowiska poprzez mechanizmy ustanowione przez prawo wspólnotowe; do tego celu przydatny będzie załączony przewodnik.