

Tadeusz Dyr

Finansowanie rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej

W artykule „Strategia rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej” [1] omówiono dokumenty unijne dotyczące rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T). Wskazano na znaczenie tej sieci w sprawnym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz lepszej dostępności w całej UE. Szczególną uwagę zwrócono na wniosek w sprawie nowych wytycznych rozwoju sieci TEN-T [2]. Jest on powiązany z instrumentem wspierającym inwestycje w zakresie priorytetowej infrastruktury UE w dziedzinie transportu, energetyki i telekomunikacji „Łącząc Europę” (Connecting Europe Facility – CEF) [3].

Instrument „Łącząc Europę” stanowi element pakietu regulacji mających sprzyjać osiągnięciu celów strategii *Europa 2020* [4]. Jego ustanowienie ma na celu przyspieszenie inwestycji w zakresie sieci transeuropejskich i przyciągnięcie funduszy zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego. Określa on warunki, metody i procedury finansowania ze środków unijnych sieci transeuropejskich w celu wspierania projektów w dziedzinie infrastruktury transportowej, energetycznej i telekomunikacyjnej.

Znaczenie i cele instrumentu „Łącząc Europę”

Rozwój infrastruktury transportowej, w tym sieci TEN-T jest istotnym czynnikiem osiągnięcia celów strategii *Europa 2020*. Opracowana została ona jako koncepcja przezwyciężenia kryzysu gospodarczego i finansowego końca pierwszej dekady XXI w. Kryzys ten, jak podkreślono w strategii, odstąpił wszystkie strukturalne słabości Unii Europejskiej. Podejmowane działania powinny prowadzić do takich zmian, które umożliwią osiągnięcie wysokiej konkurencyjności unijnej gospodarki i jej trwałego rozwoju.

Strategii *Europa 2020* podporządkowane zostały wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020. Przygotowując je, Komisja Europejska zaproponowała skoncentrowanie się na realizacji najważniejszych priorytetów polityki, przynoszących wartość dodaną całej Unii Europejskiej oraz wzajemne korzyści wszystkim państwom członkowskim. Większy nacisk powinien zostać położony na rezultaty finansowanych działań. Zasoby przeznaczane będą przede wszystkim na takie obszary priorytetowe, jak infrastruktura o zasięgu ogólnoeuropejskim, badania i innowacje, edukacja i kultura, zabezpieczenie granic zewnętrznych UE oraz priorytety w polityce działań zewnętrznych [5]. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera finansowanie rozwoju sieci transeuropejskich. Będzie ono realizowane w ramach nowego instrumentu „Łącząc Europę” [3].

Ustanawiając instrument „Łącząc Europę” założono, że będzie on wspierał przygotowanie i realizację projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w zakresie transeuropejskich sieci w sektorach energetycznym, transportu i telekomu-

nikacji. Przyczyni się on zatem do osiągnięcia następujących celów strategicznych:

- inteligentny i zrównoważony rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu poprzez tworzenie nowoczesnych i wysoce efektywnych sieci transeuropejskich, przynosząc tym samym korzyści dla całej Unii Europejskiej w zakresie konkurencyjności, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w ramach jednolitego rynku oraz kreując bardziej sprzyjające inwestycjom publicznym i prywatnym otoczenie dzięki połączeniu instrumentów finansowych z bezpośrednim finansowaniem unijnym, a także dzięki wykorzystaniu synergii między sektorami;
- osiągnięcie do 2020 r. poziomów docelowych w postaci ograniczenia o 20% emisji gazów cieplarnianych, zwiększenia o 20% efektywności energetycznej i zwiększenia do 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych, przy jednoczesnym zapewnieniu większej solidarności między państwami członkowskimi.

Celom strategicznym podporządkowane zostały cele szczegółowe. W sektorze transportu zaliczono do nich:

- usunięcie wąskich gardeł i uzupełnienie brakujących połączeń – realizacja tego celu będzie oceniana na podstawie liczby nowych i zmodernizowanych połączeń transgranicznych oraz usuniętych wąskich gardeł na szlakach transportowych, które skorzystały z CEF;
- zapewnienie zrównoważonego i efektywnego transportu w okresie długoterminowym – realizacja tego celu będzie oceniana na podstawie długości sieci kolei konwencjonalnych w UE-27 i długości sieci kolei dużych prędkości w UE-27;
- optymalizację integracji poszczególnych rodzajów transportu i ich wzajemnych połączeń oraz poprawę interoperacyjności usług transportowych – realizacja tego celu będzie oceniana na podstawie liczby portów i portów lotniczych połączonych z siecią kolejową.

Komisja Europejska ocenia, że pomyślna realizacja CEF przyspieszy rozwój wysoce efektywnej infrastruktury w UE w dziedzinie transportu, energetyki oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych, a tym samym przyczyni się do realizacji celów strategii *Europa 2020* w zakresie energetyki i przeciwdziałaniu zmianie klimatu, a także osiągnięciu przez UE trwałej konkurencyjności. Zasady funkcjonowania CEF mają sprzyjać podejmowanym działaniom i maksymalnie zwiększać efekt dźwigni uzyskany dzięki środkom pochodzącym z budżetu UE, pozwalając na realizację inwestycji publicznych i prywatnych.

Zastosowanie CEF w sektorze transportu przyczynić się ma do szybszej realizacji korytarzy transeuropejskiej sieci bazowej. Sprzyjać to będzie bardziej równomiernemu pokryciu obszaru Unii Europejskiej infrastrukturą transportową i współmodalności. Innowacyjne systemy informacyjne i zarządzania pozwolą na usprawnienie funkcji logistycznych, integrację intermodalną i zrównoważone funkcjonowanie transportu służące kreowaniu

konkurencyjnych łańcuchów transportowych, zaspokajających potrzeby użytkowników. W konsekwencji zwiększy się skuteczność systemu transportowego, ograniczona zostanie kongestia oraz nastąpi skrócenie czasu podróży. Ilościowe cele CEF przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Ilościowe cele instrumentu „Łącząc Europę” dla sektora transportu

Wskaźnik	Najnowsze znane wyniki	Istotny etap – 2017 r.	Cel długoterminowy do 2020 r.
Cel ogólny 1 – Wkład w inteligentny i zrównoważony rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu			
Nakłady na inwestycje publiczne i prywatne w projektach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania	280 mld euro, w tym 140 mld euro na sieci bazowej	500 mld euro, w tym 250 mld euro na sieci bazowej	
w tym realizowane ze środków instrumentu „Łącząc Europę”	15 mld	40 mld	
Cel ogólny 2 – Realizacja przez UE celów 20-20-20			
Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych	×	×	×
Zwiększenie efektywności energetycznej	×	×	×
Udział energii ze źródeł odnawialnych	×	×	×
Cel szczegółowy 1 – transport: Usunięcie wąskich gardeł i uzupełnienie brakujących połączeń			
Liczba nowych i zmodernizowanych połączeń transgranicznych	koleje: 36 do modernizacji	6	14
Usunięcie wąskich gardeł na szlakach transportowych	koleje: 30 (do usunięcia) transport śródlądowy: 14	4	10 3
Cel szczegółowy 2 – transport: Zapewnienie zrównoważonego i efektywnego transportu w okresie długoterminowym			
Długość sieci kolei konwencjonalnych TEN-T w UE-27 [km]	81 230	74 071	71 490
Długość sieci kolei dużych prędkości TEN-T w UE-27 [km]	10 733	20 022	23 198
Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych	×	×	×
Zwiększenie efektywności energetycznej	×	×	×
Cel szczegółowy 3 – transport: Optymalizacja integracji i wzajemnych połączeń poszczególnych rodzajów transportu oraz poprawa interoperacyjności usług transportowych			
Liczba portów podłączonych do sieci kolejowej (z ogólnej liczby 82 portów)	27	41	54
Liczba portów lotniczych podłączonych do sieci kolejowej (z ogólnej liczby 37 portów lotniczych)	12	18	24

× – Dane niedostępne, brak metodyki analizy.

Źródło: [3]

Budżet instrumentu „Łącząc Europę”

Łączna wielkość środków finansowych zaplanowanych na realizację instrumentu „Łącząc Europę” na lata 2014–2020 wynosi 50 mld euro, w tym na inwestycje w sektorze:

- transportu – 31 694,0 mln euro, z czego 10 mld euro przeniesione zostanie z Funduszu Spójności na wydatki w państwach członkowskich uprawnionych do korzystania z tego funduszu;

- energetyki – 9121, 0 mln euro;
- telekomunikacji – 9185,0 mln euro.

Uzasadnieniem do przeniesienia części środków z Funduszu Spójności do budżetu instrumentu „Łącząc Europę” są trudności z przygotowaniem i realizacją złożonych projektów związanych z transgraniczną infrastrukturą transportową. Dlatego w kolejnych wieloletnich ramach finansowych Komisja proponuje, aby z Funduszu Spójności dofinansowanie w zakresie inwestycji w sieci transeuropejskie i ochronę środowiska nadal otrzymywały państwa członkowskie, których produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca wynosi poniżej 90% średniej dla UE-27. Część środków z Funduszu Spójności będzie przeznaczona na finansowanie projektów transportowych w sieci bazowej w państwach członkowskich, kwalifikujących się do korzystania z Funduszu Spójności, w ramach instrumentu „Łącząc Europę”.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że zaplanowane inwestycje w sieć TEN-T w latach 2014–2020 r. wymagały będą nakładów na poziomie 237 mld euro (tab. 2). Oznacza to, że środki budżetowe w ramach instrumentu „Łącząc Europę” stanowiły będą niewielką część (ok. 21%) potrzeb finansowych. Komisja Europejska przewiduje, że pozostałe środki pochodzący będą z wkładu prywatnego i publicznego państw członkowskich Unii Europejskiej.

Tabela 2

Przewidywane koszty realizacji inwestycji na sieci TEN-T w ramach instrumentu „Łącząc Europę”

Wyszczególnienie	Wielkość nakładów [mln euro]
Priorytety horyzontalne* w tym SESAR	47 500,00 30 000,00
1. Korytarz Bałtyk – Adriatyk	13 353,20
2. Warszawa – Berlin – Amsterdam/Rotterdam – Felixstowe – Midlands	5 673,00
3. Korytarz śródziemnomorski	37 690,00
4. Hamburg – Rostock – Burgas/granica TR – Pireus – Nikozja	8 037,60
5. Helsinki – Valletta	31 936,00
6. Genua – Rotterdam	15 622,50
7. Lizbona – Strasburg	17 170,00
8. Dublin – Londyn – Paryż – Bruksela	4 582,00
9. Amsterdam – Bazylea/Lyon – Marsylia	12 551,30
10. Korytarz Strasburg – Dunaj	15 939,40
Pozostałe odcinki sieci bazowej	27 563,21
Ogółem	237 618,21

* Priorytety horyzontalne obejmują projekty w zakresie: Jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SESAR), Systemy zarządzania ruchem drogowym, kolejowym i śródlądowym (ITS, ERTMS i RIS), Porty i porty lotnicze sieci bazowej.

Źródło: [3]

Zasady finansowania inwestycji w sieci TEN-T

W ramach instrumentu finansowego „Łącząc Europę” finansowane będą – w formie dotacji, instrumentów finansowych oraz zamówień – wyłącznie projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania. W sektorze transportu projekty te zostały zidentyfikowane w projekcie rozporządzenia dotyczącego sieci TEN-T [2] i omówione w [1]. Obejmują one:

- działania służące realizacji sieci bazowej, w tym wdrożenie nowych technologii i rozwiązań innowacyjnych obejmujących:
 - umożliwienie dekarbonizacji transportu poprzez przejście na innowacyjne technologie transportowe;

- umożliwienie dekarbonizacji wszystkich rodzajów transportu poprzez stymulowanie efektywności energetycznej oraz wprowadzanie alternatywnych układów napędowych i zapewnienie odpowiedniej infrastruktury (sieci przesyłowe i inne urządzenia wymagane do zasilania, interfejsy między infrastrukturą a pojazdem oraz inteligentne systemy transportowe);
- poprawę bezpieczeństwa i zrównoważenia przemieszczania się osób i towarów;
- poprawę działania, dostępności, interoperacyjności, multimodalności i efektywności sieci, w tym sprzedaż biletów multimodalnych;
- wspieranie środków umożliwiających zmniejszenie kosztów zewnętrznych;
- wprowadzenie w sieciach technologii ochrony i kompatybilnych standardów identyfikacji;
- poprawę odporności na zmiany klimatu;
- rozwój i rozmieszczanie inteligentnych systemów transportowych w ramach poszczególnych rodzajów transportu i między nimi;
- prace studialne dotyczące projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w zakresie:
 - zapewnienie połączenia między siecią bazową a sieciami transportowymi państw trzecich objętych europejską polityką sąsiedztwa, polityką rozszerzenia, Europejskim Obszarem Gospodarczym i Europejskim Stowarzyszeniem Wolnego Handlu (dalej państwa trzecie);
 - uzupełnienie w państwach trzecich infrastruktury transportowej służącej jako łączniki między częściami sieci bazowej w Unii Europejskiej;
- działania wspierające projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania w zakresie:
 - połączenie sieci bazowej na przejściach granicznych;
 - wdrożenie systemów zarządzania ruchem w państwach trzecich;
- działania wspierające systemy zarządzania ruchem, tj.: inteligentne systemy transportowe, które:
 - umożliwiają zarządzanie ruchem i wymianę informacji w ramach poszczególnych rodzajów transportu oraz między nimi w odniesieniu do multimodalnych operacji transportowych i związanych z transportem usług o wartości dodanej, poprawiając bezpieczeństwo, ochronę i ekologiczność; umożliwiają płynne połączenie infrastruktury sieci kompleksowej z infrastrukturą do ruchu regionalnego i lokalnego;
 - dotyczą poszczególnych gałęzi transportu (np. w przypadku kolei ERTMS);
- działania wspierające usługi w zakresie transportu towarowego, które wykorzystują infrastrukturę sieci kompleksowej i przyczyniają się do redukcji emisji dwutlenku węgla; ich celem powinno być w szczególności:
 - poprawa zrównoważonego wykorzystania infrastruktury transportowej, w tym efektywne zarządzanie tą infrastrukturą;
 - wspieranie wdrażania innowacyjnych usług przewozowych lub nowych kombinacji sprawdzonych istniejących usług przewozowych, w tym poprzez stosowanie ITS i tworzenie odpowiednich struktur zarządzania;
- usprawnianie operacji w zakresie usług transportu multimodalnego i polepszanie koordynacji między podmiotami świadczącymi usługi przewozowe;
- stymulowanie zasobooszczędności i niskoemisyjności, szczególnie w zakresie napędu pojazdów, planowania systemów i operacji, udostępniania zasobów i współpracy;
- analizowanie i monitorowanie rynków, charakterystyki floty i jej funkcjonowania, wymogów administracyjnych i zasobów ludzkich oraz zapewnianie informacji w tym zakresie;
- działania służące ograniczeniu hałasu powodowanego przez kolejowy transport towarowy poprzez modernizację obecnie używanego taboru;
- działania wspierające program.

Zgodnie z przyjętymi zasadami kwalifikowalności wydatków w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, za kwalifikowalne uznaje się wydatki poniesione:

 - od daty złożenia wniosku o pomoc finansową (wydatki na działania wynikające z projektów ujętych w pierwszym programie wieloletnim mogą być kwalifikowalne od 1 stycznia 2014 r.);
 - wyłącznie w państwach członkowskich, z wyjątkiem projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania dotyczących terytorium państw trzecich, jeżeli przedmiotowe działanie jest niezbędne do realizacji celów danego projektu;
 - na urządzenia i infrastrukturę jako wydatki kapitałowe beneficjenta;
 - na badania środowiskowe związane z ochroną środowiska naturalnego i dostosowaniem się do prawa unijnego.

Nie będą uznawane za kwalifikowalne wydatki związane z nabyciem ziemi oraz podatkiem VAT.

Wnioski o finansowanie projektów w ramach instrumentu „Łącząc Europę” mogą być składane przez państwa członkowskie (indywidualnie lub kilka państw), organizacje międzynarodowe, przedsiębiorstwa i instytucje publiczne lub prywatne ustanowione w państwach członkowskich. Projekt rozporządzenia dopuszcza składanie wniosków przez podmioty, które nie mają osobowości prawnej zgodnie z obowiązującym prawem krajowym. Przedstawiciele tych podmiotów muszą być jednak umocowani do podejmowania zobowiązań w ich imieniu i udzielania gwarancji co do ochrony finansowych interesów Unii Europejskiej równoważnych gwarancjom udzielanym przez osoby prawne. Nie dopuszcza się składania wniosków przez osoby fizyczne.

Poziom dofinansowania projektów w sektorze transportu, liczone w relacji do kosztów kwalifikowanych, będzie wynosił:

 - prace studialne – 50%,
 - roboty:
 - w transporcie kolejowym i śródlądowych drogach wodnych – 20% (wielkość ta może zostać podniesiona do 30% dla działań związanych z eliminacją wąskich gardeł oraz do 40% dla działań związanych z odcinkami transgranicznymi);
 - w połączeniach transportu lądowego z portami i portami lotniczymi, działaniach ograniczających hałas powodowany przez kolejowy ruch towarowy poprzez modernizację obecnie używanego taboru, a także rozwój portów i platform multimodalnych – 20%;
 - systemy i usługi zarządzania ruchem:
 - europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) – 50%,

- systemy zarządzania ruchem, usługi transportu towarowego, bezpieczne miejsca parkingowe na drogach i sieć bazowa, a także działania wspierające rozwój autostrad morskich – 20%.

Przedstawione stawki współfinansowania mogą zostać podniesione maksymalnie o 10 punktów procentowych dla działań charakteryzujących się efektami synergii międzysektorowej, realizujących cele w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu, podnoszących poziom odporności na skutki zmiany klimatu lub ograniczających emisję gazów cieplarnianych. Wartość pomocy finansowej przydzielanej na wybrane działania będzie dostosowywana dla każdego projektu na podstawie wyników analizy kosztów i korzyści, dostępności środków budżetowych oraz konieczności maksymalnego zwiększenia efektu dźwigni finansowania unijnego.

Wykorzystanie 10 mld euro przeniesionych z Funduszu Spójności odbywało się będzie na podstawie specjalnych zaproszeń dotyczących projektów związanych z realizacją sieci bazowej. Będą one mogły być przeznaczone dla państw członkowskich uprawnionych do korzystania z tego funduszu. Maksymalne stawki współfinansowania w tych projektach wynikały będą z przepisów dotyczących Funduszu Spójności.

Komisja Europejska będzie miała możliwość anulowania przyznanej pomocy, jeśli realizacja nie rozpocznie się w ciągu jednego roku od daty ustalonej w warunkach regulujących przyznanie pomocy. Będzie mogła także zawiesić, wstrzymać lub zmniejszyć pomoc, gdy:

- wystąpią nieprawidłowości odnoszące się do przepisów prawa unijnego,
- nieprzestrzegane będą warunki regulujące przyznanie dotacji, zwłaszcza jeżeli bez zgody Komisji wprowadzona zostanie istotna zmiana wpływająca na charakter projektu lub działania,
- niezadawalające będą postępy w realizacji projektu (zwłaszcza w przypadku poważnych opóźnień).

Projekt rozporządzenia ustanawiający instrument „Łącząc Europę” przewiduje możliwość zażądania przez Komisję Europejską zwrotu przyznanej pomocy finansowej. Uzasadnieniem takiego wystąpienia jest niezakończenie w terminie dwóch lat od daty ustalonej w warunkach regulujących przyznanie pomocy.

Zakończenie

Infrastruktura należy do istotnych czynników rozwoju gospodarczego poszczególnych państw i regionów, determinując ich konkurencyjność. W konsekwencji wpływa ona na poziom jakości życia mieszkańców. Pozytywnie ocenić należy zatem każdą inicjatywę sprzyjającą rozwojowi infrastruktury. Dotyczy to zwłaszcza regionów, w których infrastruktura jest najslabiej rozwinięta.

Zasady przyjęte w projekcie rozporządzenia ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” nie sprzyjają wyrównywaniu dysproporcji w rozwoju infrastruktury w Unii Europejskiej. Środki wspól-

notowe wystarczą na pokrycie niewielkiej części nakładów niezbędnych na realizację projektów. Preferuje to państwa członkowskie Unii Europejskiej o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego. Znalezienie wkładu własnego zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych, będzie tam znacznie łatwiejsze niż w Europie Środkowej i Wschodniej. Potwierdzają to dotychczas realizowane inwestycje infrastrukturalne. W państwach, które nie korzystają z środków Funduszu Spójności przyrost długości autostrad czy linii kolejowych dużych prędkości jest znacznie większy niż pozostałych krajach.

Zaplanowana kwota na wsparcie projektów w ramach instrumentu „Łącząc Europę” odzwierciedla niewątpliwie unijne priorytety i możliwości budżetowe. Porównując ją jednak z wielkością pomocy publicznej udzielonej w związku z ratowaniem gospodarki w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego czy planowanymi wydatkami na funkcjonowanie unijnej administracji, uznać należy, że jest dalece niewystarczająca.



Literatura

- [1] Dyr T.: *Strategia rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej*. Technika Transportu Szynowego 1-2/2012.
- [2] *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej*. KOM (2011) 650.
- [3] *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające instrument „Łącząc Europę”*. KOM (2011) 665.
- [4] *Komunikat Komisji Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. KOM (2010) 2020.
- [5] *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Budżet z perspektywy „Europę 2020”*. KOM (2011) 500.

prof. nadzw. dr hab. Tadeusz Dyr – Politechnika Radomska
Wydział Ekonomiczny