

dr Jakub Kociubiński

Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Program transeuropejskich sieci transportowych jako szansa dla współpracy transgranicznej

Streszczenie: Nie ulega kwestii, że pełna realizacja celów integracji europejskiej jest niemożliwa bez efektywnej infrastruktury transportowej umożliwiającej sprawny przepływ towarów i sprzyjającej mobilności ludności. Jednocześnie ze względu na dużą kosztochłonność stworzenie sprawnej i nowoczesnej sieci transportowej jest często zbyt dużym obciążeniem finansowym, żeby państwo członkowskie było w stanie samodzielnie sfinansować inwestycję.

Opisany w niniejszej pracy Program Transeuropejskich Sieci Transportowych i fundusz „Łącząc Europę”, stanowią przewidziane w prawie UE narzędzia umożliwiające współfinansowanie kluczowych projektów infrastrukturalnych.

Słowa kluczowe: sieci Transeuropejskie, TEN-T, prawo UE, Instrument Łącząc Europę.

Trans-European Transport Networks Programme as a Chance for Cross-border Cooperation

Abstract: It goes without that full accomplishment of European integration's goals would not be possible without efficient transport network that could facilitate goods transfer as well as citizens' mobility. At the same time costs requirements for infrastructure projects might be prohibitive for a single Member State.

This paper provides an overview of the Trans-European Networks programme as well as financial instrument „Connecting Europe” that allows for co-funding of key European infrastructure projects.

Key words: trans-european Networks, TEN-T, EU Law, Connecting Europe.

1. Wprowadzenie

Geneza sieci transeuropejskich (*TEN – Trans-European Networks*) sięga końca lat osiemdziesiątych XX wieku¹. Jednym z elementów reformy Wspólnot, która doprowadziła do podpisania Traktatu z Maastricht tworzącego Unię Europejską (UE) było umocnienie Wspólnego Rynku (obecnego Rynku Wewnętrznego), zarówno jeżeli chodzi o jego status w aksjologicznej hierarchii *acquis communautaire*, jak i idące za tym

¹ J. Adamiec, *Transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T)*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2012, Nr 4(32), s. 63–78.

pogłębienie integracji gospodarczej². Koncepcja utworzenia wspomnianych transeuropejskich sieci transportowych stanowi naturalną konsekwencję budowy rynku opartego na traktatowych swobodach – przepływu osób, towarów, usług, płatności i kapitału oraz „piątej swobodzie” – przedsiębiorczości³.

Pozycja sieci transeuropejskich w strukturze priorytetów Unii Europejskich determinowana jest ich funkcjonalnym związkiem z katalogiem celów Unii, sformułowanym w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁴. Wzmiankowany przepis zawiera mławicowo sformułowaną wizję europejskiego dobrobytu, obejmującą zarówno cele ekonomiczne, jak i te związane z szeroko pojętą sferą społeczną. Podkreśla znaczenie rynku wewnętrznego, stanowiąc, że UE „Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Wspiera postęp naukowo-techniczny”⁵. Właśnie budowa rynku wewnętrznego, będąca pewnym celem nadrzędnym, instrumentem umożliwiającym realizację pozostałych celów stanowi specyficzne *iunctum* z sieciami transeuropejskimi. W związku z tym przepis art. 170 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że dla wsparcia budowy rynku wewnętrznego i harmonijnego rozwoju całej Unii i zapewnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, dzięki czemu obywatele Unii, podmioty gospodarcze i lokalne będą mogły w pełni czerpać „korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych, Unia przyczynia się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki”⁶.

W tym kontekście przepis art. 171 TFUE stanowi mechanizm transmisji przedstawionych celów na konkretne środki ich implementacji. Przepis stanowi między innymi, że w celu urzeczywistnienia koncepcji stworzenia transeuropejskiej sieci infrastruktury transportowej Unia „ustanawia zbiór wytycznych obejmujących cele, priorytety i ogólne kierunki działań przewidzianych w dziedzinie sieci transeuropejskich; wytyczne te wskazują projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania” oraz „urzeczywistnia każdy środek, który może się okazać niezbędny do zapewnienia współdziałania między sieciami, w szczególności w dziedzinie normalizacji

² F. Jorges, S. Rödl, „*Social Market Economy*” as Europe’s Social Model?, “EUI Working Paper LAW” 2008, No. 8, s. 19–21.

³ T. Białowąs, *Infrastruktura transportowa jako czynnik rozwoju wymiany handlowej na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej*, [w:] E. Gołomska, Z. Bentyn (red.), *Gospodarcze konsekwencje rozwoju logistyki międzynarodowej*, Poznań 2014; T. Marshall, *The European Union and Major Infrastructure Policies: The Reforms of the Trans-European Networks Programmes and the Implications for Spatial Planning*, “European Planning Studies” 2014, Vol. 22, no. 7, s. 1484–1506.

⁴ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83/1 z 30.3.2012 r.

⁵ Art. 3 ust. 3 TUE *in principio*.

⁶ Art. 170 ust. 1 TUE tiret pierwszy i drugi.

technicznej”. Dodatkowo państwa członkowskie zostały *expressis verbis* zobligowane do koordynacji między sobą krajowych polityk, które mogą mieć znaczący wpływ na realizację wspomnianego celu⁷.

Rozwój infrastruktury transportowej postrzegany był jako jedna z tradycyjnych funkcji państwa, dlatego zagadnienia z nim związane pozostawały w domenie polityki i prawa wewnętrznego⁸. Program koordynacji i finansowania inwestycji infrastrukturalnych na poziomie Unii Europejskiej stanowi odejście od tego paradygmatu. Można stwierdzić, że cała koncepcja sieci transeuropejskich opiera się na holistycznym spojrzeniu na infrastrukturę transportową. Przestała bowiem być postrzegana jako pewien wewnętrznie zamknięty system ograniczony terytorialnie do danego państwa członkowskiego, ale nowa optyka widzi krajowe systemy transportowe jako immanentnie ze sobą powiązane elementy jednego ogólnoeuropejskiego systemu⁹. Współpraca transgraniczna w zakresie projektów finansowanych ze środków przeznaczonych na budowę transeuropejskich sieci transportowych jest nie tylko wymagana *ex lege* przez przepis art. 171 TFUE, ale jest naturalną konsekwencją przyjęcia transgranicznej perspektywy spojrzenia na rozwój infrastruktury transportowej.

2. Wpływ infrastruktury transportowej na region

Chcąc wskazać na relewantność analizowanego zagadnienia dla władz publicznych odpowiedzialnych, w sensie konstytucyjnym, za rozwój regionalny obejmujący budowę i ulepszanie infrastruktury obszaru, zasadne wydaje się synoptyczne przedstawienie mechanizmu jej oddziaływania na dany region. Wpływ ten należy analizować w dwóch powiązanych aspektach – wpływu samej infrastruktury i wpływu ruchu (towarowego i osobowego) obsługiwanej przez dane struktury. Przechodząc do pierwszej z sygnalizowanych sfer, konieczne jest odnotowanie, że infrastruktura nie stanowi jedynej czynnika rozwoju¹⁰. Dlatego rozpatrywanie wpływu konkretnego elementu nie może odbywać się bez uwzględnienia innych uwarunkowań i w izolacji od *differentia specifica* danego obszaru¹¹. Szczególnie, że trudne jest wyodrębnienie indywidualnego wpływu konkretnego obiektu na tle wszystkich innych determinant wzrostu gospodarczego i konwergencji¹².

⁷ Art. 171 ust. 2 TFUE.

⁸ Por. A. Piskozub, *Historia kultury jako historia transportu i łączności*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomiki Transportu Uniwersytetu Gdańskiego” 1997, nr 4, s. 97–111.

⁹ T. Marshall, *op. cit.*, s. 1484 i n.

¹⁰ Por. F. Moavenzadehi, D. Geltner, *Transportation, Energy and Economic Development: a Dilemma in the Developing World*, Amsterdam–Oxford–New York–Tokyo 1984, s. 79.

¹¹ M. Ratajczak, *Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, zeszyt 4 (Rok LXII), s. 83–101.

¹² F. Moavenzadehi, D. Geltner, *op. cit.*, s. 79.

Niezależnie od tego pogarszającego wartość analityczną oceny „rozmycia”, nauki ekonomiczne dostarczają narzędzi pozwalających wykazać oddziaływanie bezpośrednio, pośrednio i indukowanego (mnożnikowego)¹³.

Można wskazać, że już sama inwestycja w budowę infrastruktury transportowej stymuluje zatrudnienie i dochody. Jednak jest to efekt krótkoterminowy, więc o zmniejszonej relewantności¹⁴. Na potrzeby prowadzonej analizy należy zauważyć, że wpływ bezpośredni obiektów obejmować będzie zatrudnienie i dochody generowane przez podmioty bezpośrednio związane z daną infrastrukturą¹⁵. Dotyczy to zarówno samego faktu zatrudnienia osób związanych z obsługą konkretnych obiektów, jak i wartości dodanej brutto generowanej przez podmioty funkcjonujące na terenie i/lub w obrębie danego obiektu (np. portu lotniczego czy morskiego), co w dalszej kolejności przekłada się na wzrost danin publicznych ponoszonych przez wszystkie te podmioty¹⁶. Wpływ pośredni dotyczy powstawania wartości dodanej dla gospodarki poprzez zakupy towarów i usług poprzez podmioty związane bezpośrednio lub poprzez łańcuchy dostaw z danym obiektem¹⁷. Natomiast wpływ indukowany rozumiany jest jako wartości mnożnikowe powstające w gospodarce dzięki analizowanemu obiektowi¹⁸. Innymi słowy, oznacza miarę popytu na towary i usługi powstające dzięki wydatkom podmiotów pośrednio i/lub bezpośrednio związanych z określoną strukturą¹⁹.

Chcąc skonkretyzować naszkicowane mechanizmy oddziaływania, w przypadku infrastruktury transportowej, jak zostało wspomniane, choć wpływ określonego obiektu jest trudno mierzalny, to jednak można go rozpatrywać w trzech zasadniczych sferach: gospodarki makroekonomicznej, rynkowej i mikroekonomicznej²⁰. W pierwszym – makroekonomicznym – aspekcie podstawowym narzędziem mierzenia wzrostu gospodarczego i konwergencji są PKB i PKB *per capita*, natomiast produktywność można zmierzać, mierząc PKB przypadające na osoby zatrudnione²¹. Uwagę w tym kontekście

¹³ A.R. Kukliński, *Planowanie rozwoju regionalnego w krajach europejskich*, Warszawa 1976, s. 127.

¹⁴ K. Button, *Infrastructure, Investment, Endogenous Growth and Economic Convergence*, „The Annals of Regional Science” 1998, nr 32, s. 153–155; M. Ratajczak, *op. cit.*, s. 92.

¹⁵ *Ibidem*; A.R. Kukliński, *op. cit.*

¹⁶ S. Huderek-Glapska, *Wpływ portu lotniczego na gospodarkę regionu*, [w:] M. Rekowski (red.), *Regionalne porty lotnicze w Polsce – charakterystyka i tendencje rozwojowe*, Poznań 2011, s. 193–238.

¹⁷ D.A. Aschauer, *Why is infrastructure important?*, „Journal of Monetary Economics” 1989, no. 23, s. 177–200.

¹⁸ K. Button, *op. cit.*, s. 153 i n.; A.R. Kukliński, *op. cit.*, s. 127.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ R. Vickerman, *Recent Evolution of Research into the Wider Economic Benefits of Transport Infrastructure Investments*, *OECD Joint Transport Research Centre*, „International Transport Forum, Discussion Paper” 2007, No. 9, s. 13.

²¹ *Ibidem*, s. 6.

zwraca ścisła korelacja wzrostu gospodarczego ze zwiększeniem poziomu zatrudnienia²². Pozytywny efekt osiągnięty jest zwłaszcza dzięki poprawie konkurencji na lokalnym rynku pracy ze strony poszukujących zatrudnienie z innych regionów oraz dzięki ułatwieniu podejmowania pracy poza danym obszarem²³.

Natomiast rynkowe efekty można ocenić za pomocą wpływu na konkurencję, sytuację aglomeracji obsługiwanej przez dany obiekt transportowy i zwiększenie rynku pracy. Można wskazać, że stanowi to jednocześnie czynnik otwierający rynek, co przekłada się na zwiększenie istniejącej presji konkurencyjnej. Ta prawidłowość oznacza, że największym beneficjentem korzyści rynkowych będą duże obszary miejskie, wokół których koncentruje się największa ilość przedsiębiorstw, które jednocześnie dysponują największą bazą ludnościową²⁴. Generalnie badania pokazują, że rozwój transportu, przekładający się także na spadek jego kosztów, powoduje zasadnicze zmiany w lokalizacji i realokacji działalności gospodarczej²⁵. Można w tym miejscu wskazać, że choć pozytywny wpływ infrastruktury transportowej na szeroko pojęty rozwój regionalny jest niekwestionowany, natomiast zależność między wystąpieniem tych efektów gospodarczych, a wielkością inwestycji infrastrukturalnych nie ma charakteru prostej zależności dającej się opisać za pomocą algorytmu proporcjonalności²⁶.

3. Budowa transeuropejskich sieci transportowych – zarys programu

W 2011 r. Komisja Europejska (KE) opublikowała Białą Księgę *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, gdzie przedstawiła zarys planu rozwoju tytułowych sieci²⁷. Założenia są ambitne, gdyż do 2050 r. planowane jest utworzenie jednolitego obszaru transportu opartego na pełnej integracji systemów transportu lądowego (drogowego i kolejowego), wodnego i lotniczego²⁸. Natomiast do 2020 r. dokonane ma

²² B. Mucha-Leszko, M. Kąkol, *Rozwój infrastruktury a proces konwergencji gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe z cyklu Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2010, s. 127–139

²³ *Ibidem*.

²⁴ A. Holl, *Transport infrastructure, agglomeration economies, and firm birth: empirical evidence from Portugal*, „Journal of Regional Science” 2004, Vol. 44, No. 4, s. 693–712; R. Vickerman, *op. cit.*, s. 12.

²⁵ B. Mucha-Leszko, M. Kąkol, *op. cit.*, s. 137.

²⁶ R. Vickerman, *op. cit.*, s. 12.

²⁷ Komisja Europejska. Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu COM(2011) 144 final (dalej Biała Księga).

²⁸ *Ibidem*.

zostać zespolenie systemów zarządzania i przepływu danych i płatności dokonywanych w ramach operacji infrastruktury transportowej²⁹.

Celowi podstawowemu podporządkowane zostały cele subsydiarne skonkretyzowane w *Wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej*³⁰. W ramach uszczegółowienia planu zadań wprowadzono kategorię sieci bazowej (*Core network corridors*), która – jak wyjaśnia KE – obejmuje elementy o najwyższej wartości dodanej. Obejmuje 83 główne porty lotnicze Europy z połączeniami kolejowymi i drogowymi; 37 kluczowych portów lotniczych z połączeniami kolejowymi do dużych miast; 15 tys. km linii kolejowych zmodernizowanych do dużych prędkości i 35 dużych projektów transgranicznych mających na celu usunięcie wąskich gardeł³¹. Chodzi zatem o komponenty infrastrukturalne stanowiące ogniwa transgraniczne łączące sieci krajowe i kluczowe węzły intermodalne. Sieć bazowa łączy elementy tzw. sieci kompleksowej, na którą składają się krajowe (wewnętrzne) systemy infrastruktury transportowej. Ma więc za zadanie łączyć główne ośrodki społeczno-gospodarcze Unii Europejskiej stanowiąc jednocześnie punkty wyjścia do państw trzecich poprzez porty morskie, lotnicze i połączenia lądowe.

Plan zakłada, że rozbudowa sieci bazowej stymulować będzie rozwój sieci kompleksowej. Synergia między wspomnianymi elementami ma być zapewniona dzięki koncepcji korytarzy sieci bazowej. Stanowiąc mają narzędzia koordynacji projektów na poziomie ponadnarodowym, gdyż w ramach ogólnie wytyczonych korytarzy łączących wiele państw członkowskich każde państwo ma odpowiadać za komponent znajdujący się na swoim terytorium³². Szczegółowe cele zostały skategoryzowane w sposób odpowiadający głównym funkcjonalnym elementom gałęzi transportu.

W sferze transportu drogowego planuje się jego integrację z innymi gałęziami i docelowo do 2030 r. 30% towarów transportowanych na odległości większe niż 300 km powinno odbywać się za pomocą transportu kolejowego lub wodnego. Zwraca uwagę, że choć towarowy, drogowy transport dalekodystansowy z perspektywy operacji logistycznych cechuje się niewątpliwie dużą elastycznością, natomiast z punktu widzenia polityki transportowej zwiększa kongestię dróg i generuje relatywnie dużo emisji. W tym kontekście transport kolejowy i wodny oferują możliwość zminimalizowania tych wskazanych mankamentów, pozwalając jednocześnie na zwieszenie wolumenu towarów. Natomiast

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Decyzja nr 1692/96 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, Dz. Urz. WE L 228/1 z 09.09.1998 r. oraz decyzje zmieniające nr 1346/2001/EC, nr 884/2004/EC i nr 661/2010/UE.

³¹ J. Adamiec, *op. cit.*, s. 63 i n.

³² *Ibidem*.

są to rodzaje transportu wymagającego dedykowanej infrastruktury, której powstanie wymaga zaangażowania władz publicznych³³.

Kolejnym planowanym elementem jest trzykrotny (w stosunku do 2011 r.) wzrost istniejącej szybkiej sieci kolejowej, a docelowo do 2050 r. ukończenie całej paneuropejskiej sieci takich kolei. Należy w tym miejscu wskazać, że w całej Unii w ciągu ostatnich trzech dekad daje się zauważyć spadek ilości osób i towarów przewożonych tą drogą³⁴. Udział transportu kolejowego w porównaniu z innymi gałęziami transportu osób wykazywał stałą tendencję spadkową³⁵. Dopiero w latach 2010/2011 doszło do pewnego ustabilizowania udziału w globalnym wolumenie transportowanych osób i towarów na poziomie ok. 7%³⁶. Reforma ma za zadanie odwrócić ten trend. Zbiega się z liberalizacją, która w sektorze kolejowym jest zjawiskiem relatywnie nowym, gdyż rozpoczęła się w 2001 r. Trzy pakiety regulacyjne – tzw. Pakiety Kolejowe – wprowadziły pewne otwarcie rynku w trzech zasadniczych aspektach: zasadach wejścia na rynek, nadzoru regulatora i regułach finansowania infrastruktury³⁷. Uwolnienie dotyczyło wyłącznie transportu międzynarodowego, podczas gdy rynki lokalne pozostawały chronione protekcyjnymi prawnymi barierami wejścia³⁸. Jednocześnie od strony czysto technicznych parametrów pewien poziom interoperacyjności operacji kolejowych został już zapewniony, a większe otwarcie zapowiadane w związku z wdrożeniem tzw. Czwartego Pakietu kolejowego w 2019 r. stanowić będzie niewątpliwie czynnik zwiększający relewantność kwestii integracji europejskiej sieci kolejowej³⁹.

Następnym elementem omawianego programu jest plan połączenia do 2050 r. wszystkich portów lotniczych należących do tzw. sieci bazowej z siecią kolejową. Chodzi o przekształcenie portu lotniczego w multimodalny węzeł transportowy. Obecnie wiodące europejskie porty lotnicze są w zadowalający sposób zintegrowane z pozostałą

³³ Drogi są wykorzystywane co do zasady na analogicznych zasadach do przewozu osób i towarów, natomiast w wypadku infrastruktury kolejowej choć same tory mają uniwersalne przeznaczenie, to wymagana jest dedykowana infrastruktura dla załadunku/wyładunku towarów. Natomiast odsetek osób korzystających z transportu wodnego, śródlądowego w celach komunikacyjnych, nierekreacyjnych, jest bagatelny.

³⁴ H. de Broca, M. Mielecka Riga, A. Subočs, *Transport*, [w:] I. Faull, A. Nikpay (ed.), *Faull & Nikpay The EU Law of Competition*, Oxford 2014, s. 1831.

³⁵ Por. Impact Assessment accompanying proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area, as regards the opening of the market for domestic passenger transport services by rail and the governance of the railway infrastructure, COM(2013) 29 final.

³⁶ Odsetek jest jeszcze niższy i wynosi 6,2%, jeżeli wliczy się transport lotniczy i wodny (śródlądowy i morski). Por. European Commission, DG Mobility & Transport, *EU transport in figures. Statistical Pocketbook 2013*, Brussels 2013.

³⁷ H. de Broca, M. Mielecka Riga, A. Subočs, *op. cit.*, s. 1833.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Propozycja aktów chodzących w skład czwartego pakietu kolejowego wraz z dokumentami towarzyszącymi są dostępne na stronach Komisji pod adresem: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kallas/headlines/news/2013/01/fourth-railway-package_en.htm [dostęp 03.06.2014].

infrastrukturą transportową regionu, umożliwiając łatwiejsze dotarcie podróżnym, zwiększając tym samym obszar ciężenia obiektu i wpływ ekonomiczny. Zwiększenie bazy podróży poprzez poszerzenie obszaru ciężenia przekłada się na wzrost zainteresowania przez linie lotnicze, skłonne rozpocząć oferowanie lub zwiększyć jego skalę⁴⁰. Natomiast w wypadku mniejszych obiektów ich skomunikowanie często nie pozwala na wykorzystanie potencjału infrastruktury i możliwego nieskonsumowanego popytu. Port lotniczy we Wrocławiu jest tu instruktynym przykładem braku integracji z siecią kolejową i niezadowolającą integracją z komunikacją miejską spełniającą funkcję przywózowo dowozową. Zbliżony cel integracji infrastruktury został zaplanowany w stosunku do transportu morskiego. W analogicznym horyzoncie czasowym – do 2050 r. – planuje się połączyć sieci drogowe i kolejowe umożliwiające transfer towarów do/z portów morskich⁴¹.

Plan zakłada też wprowadzenie do 2020 r. systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji w ramach inicjatywy *Single European Sky* (SES)⁴². Relewantność potrzeby ulepszenia systemu zarządzania ruchem lotniczym wynika z rosnącej kongestii zwłaszcza w sferze korytarzy dużych wysokości⁴³. Zwiększone natężenie ruchu lotniczego jest z jednej strony ryzykowne, jeżeli chodzi o bezpieczeństwo operacji lotniczych, gdyż wiąże się z koniecznością zapewnienia separacji, a z drugiej strony ten sam czynnik sprzyja powstawaniu opóźnień, co w obliczu ograniczonej przepustowości portów lotniczych może wiązać się z koniecznością oczekiwania na lądowanie lub w skrajnych przypadkach skierowanie się do lokacji zastępczej. Negatywne skutki tej sytuacji odczuwane są przez przewoźnika, bo wiążą się ze wzrostem kosztów i ryzykiem dezintegracji systemu *hub-and-spoke* wskutek desynchronizacji połączeń transferowych, ale również przez pasażerów, bo wydłużeniu ulega czas podróży, natomiast w przypadku lotów transferowych typu *long haul* pojawić się może ryzyko ich odwołania⁴⁴.

4. Instrument „Łącząc Europę”

Bazując na naszkicowanym mechanizmie wpływu infrastruktury transportowej oraz przedstawionych założeniach programu budowy sieci transeuropejskich, można

⁴⁰ D.L. Rhoades, *Evolution of International Aviation: Phoenix Rising*, Cheltenham 2014, s. 293.

⁴¹ Biała Księga...; Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, COM(2011) 650 final.

⁴² Por. rozporządzenie Rady (WE) NR 219/2007 z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR), Dz. Urz. UE L 64/1 z 02.03.2007 r.

⁴³ A. Cook, *European Air Traffic Management: Principles, Practice, and Research*, Aldershot 2007, s. 65–97.

⁴⁴ G. Burghouwt, *Airline Network Development in Europe and its Implications for Airport Planning*, Aldershot 2007; G. Dobson, P.L. Lederer, *Airline Scheduling and Routing in a Hub-and Spoke System*, “Transportation Science” 1993, no. 23, s. 281–297.

stwierdzić, że aspekt współpracy transgranicznej jest wpisany w samą jego istotę. W tym celu ustanowiony został instrument finansowy „Łącząc Europę” (*Connecting Europe Facility – CEF*)⁴⁵. Fundusz zastąpił dotychczasowy program TEN-T w zakresie zadania budowania transeuropejskich sieci transportowych. Strumień finansowania rozdzielony zostaje na projekty priorytetowe, otrzymujące 80% środków, oraz projekty *ad hoc*, także w obszarze sieci kompleksowej, na które przeznaczone są pozostałe fundusze. Łączny budżet programu w perspektywie finansowej 2007–2013 wyniósł 8013 mld €, podczas gdy w obecnej perspektywie finansowej (do 2020 r.) planuje się ogólne zwiększenie poziomu finansowania do 26 mld €, z czego 11,3 mld € przenosi się z Funduszu Spójności⁴⁶. Środki zostaną rozdysponowane w ramach konkursów CEF. W lipcu 2015 r. podjęto decyzję o wyborze konkretnych projektów do finansowania w ramach pierwszej transzy instrumentu „Łącząc Europę” o łącznej wysokości 11,9 mld €. Jednocześnie Komisja Europejska ogłosiła w komunikacie prasowym szacunkowe wyliczenie, swego rodzaju plan maksimum, zgodnie z którym do stworzenia „prawdziwie europejskiej sieci” potrzebna jest kwota rzędu 500 mld €, z czego połowa miałaby być przeznaczona na zneutralizowanie wąskich gardeł zaburzających ogólną kohezję systemu⁴⁷.

Wspomniany instrument „Łącząc Europę” został stworzony w celu finansowania tych projektów, które pozwolą na uzupełnienie brakujących ogniw w paneuropejskiej infrastrukturze transportowej. Zapewnienie ogólnej spójności europejskiego systemu transportowego będzie jednocześnie stanowić element wspierający realizację strategii *Europa 2020*⁴⁸. Należy w tym miejscu wskazać, że wspomniana strategia, stanowiąca ogólną wizję społecznej gospodarki rynkowej dla Europy XXI wieku, odnosząca się do kluczowych wyzwań stojących przed społeczeństwem, nie jest bezpośrednio związana z sieciami transeuropejskimi⁴⁹. Ma charakter ogólny, zakreślający pewien aksjologiczny szkielet ustroju społeczno-gospodarczego UE, a zatem można powiedzieć, że infrastruktura

⁴⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE, Dz. Urz. UE L 348/1 z 20.12.2013 r.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010, Dz. Urz. UE L 348/129 z 20.12.2013 r.

⁴⁶ N. Baun, D. Marek, *Cohesion Policy in the European Union*, London 2014, s. 96.

⁴⁷ Komisja Europejska. Komunikat Prasowy „Instrument «Łącząc Europę»: Komisja przyjmuje plan przewidujący 50 mld euro na rozbudowę sieci europejskich”. Dostępny pod adresem: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1200_pl.htm [dostęp 20.07.2015].

⁴⁸ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Regional Dimension of new EU Cohesion Policy 2014–2020*, [w:] A. Ambroziak (ed.), *New Cohesion Policy of the European Union in Poland*, Warszawa 2014, s. 50 i n.

⁴⁹ Komunikat Komisji. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 03.03.2010, COM(2010) 2020. Pełne opisywanie strategii leży poza zakresem niniejszego opracowania. Szerzej por. H. Frazer [et al.], *Europe 2020: Towards More Social EU?*, [w:] E. Marlier, D. Natali (ed.), *Europe 2020. Towards More Social EU?*, Brussels 2010, s. 15–44.

transportowa pełni w tym kontekście funkcję jednego z narzędzi realizacji określonej wizji Unii. Jest to jednak wpływ pośredni, pozostający w warstwie deklaratywnej, gdyż *Europa 2020* sama nie wiąże się ze stworzeniem żadnych specyficznych instrumentów finansowania czy dodatkowych kryteriów ewaluacji projektów.

W latach 2012–2013 przeprowadzono etap pilotażowy, mający na celu zebranie doświadczeń w związku ze zwiększonym pułapem finansowania planowanym na kolejną perspektywę finansową rozpoczętą w 2014 r.⁵⁰ Etap pilotażowy, którego zarządzaniem zajął się Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), przeprowadzono na podstawie zmiany rozporządzenia w sprawie sieci transeuropejskich oraz decyzji w sprawie programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji i sfinansowany z pozycji w budżecie przewidzianych na te programy do łącznej kwoty 230 mln €. Analogicznie jak wypadku mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka oraz instrumentu gwarancji kredytowych dla projektów TEN-T budżet UE będzie wykorzystany by udostępnić kapitał EBI mający pokryć część ryzyka ponoszonego przez ten bank w wyniku finansowania projektów kwalifikowalnych⁵¹. Na bazie zgromadzonych doświadczeń wydano rozporządzenie ustanawiające instrument „Łącząc Europę” oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 i uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 ustanawiające warunki budżetowania, selekcji projektów i mechanizmy finansowania projektów kwalifikowalnych na okres programowania obejmujący najnowszą perspektywę 2014–2020⁵².

5. Uwagi końcowe

Nie ulega kwestii, że nowoczesne, inteligentne, zintegrowane, multimodalne sieci transportowe mają zasadnicze znaczenie zarówno dla gospodarki Unii Europejskiej, jak i trudno kwantyfikowalnej spójności społecznej jej obywateli. Brakujące ogniwa i „wąskie gardła” we wzajemnych połączeniach sieci europejskich poważnie utrudniają osiągnięcie rynku wewnętrznego. Problem braku kohezji systemu infrastruktury transportowej jest szczególnie relewantny w wypadku państw dawnego bloku wschodniego i postsowieckich, które odziedziczyły z reguły przestarzałą i źle utrzymaną infrastrukturę i zmuszone są nadrobić wieloletnie zapóźnienia. Komisja argumentuje, że ukierunkowane inwestycje infrastrukturalne o kluczowym znaczeniu przyczynią się do nadania nowej dynamiki rozwojowej wymianie handlowej, wzrostowi, konkurencyjności i tworzeniu miejsc pracy, zwłaszcza w momencie, w którym Europa najbardziej tego potrzebuje.

⁵⁰ E. Kawecka-Wyrzykowska, *op. cit.*, s. 43 i n.

⁵¹ N. Baun, D. Marek, *op. cit.*, s. 246.

⁵² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013.

Jednocześnie jako jedną z głównych przyczyn rosnącej uwagi poświęcanej kwestiom koordynacji inwestycji infrastrukturalnym wskazuje się coraz większą kompleksowość takich projektów, zarówno jeżeli chodzi o fazę planowania, jak i zabezpieczenie prawne oraz późniejszy etap wykonywania. Szczególnie jeżeli mamy do czynienia z projektem o dużej skali, widoczny staje się też element polityczny. Z jednej strony bowiem infrastruktura transportowa stanowi koło zamachowe wzrostu gospodarczego, z drugiej jednak jej bezpośrednie sąsiedztwo może być uciążliwe dla mieszkańców. W realiach rosnącej partycypacji różnego rodzaju organizacji pozarządowych w proces powstawania szeroko pojętej infrastruktury użytku publicznego czynnik społeczny może okazać się decydujący dla powodzenia projektu⁵³.

W tym kontekście wspomniany zwiększający się poziom kompleksowości inwestycji infrastrukturalnych sprawia, że sfinansowanie projektu może wykraczać poza możliwości władzy lokalnej, zarówno w zakresie finansowym, jak i organizacyjnym. Nowy instrument budżetowy „Łącząc Europę” w połączeniu ze zmienionymi wytycznymi dotyczącymi transportu, energii, technologii informacyjno-komunikacyjnych, może rzeczywiście przyciągnąć także inne fundusze prywatne i publiczne, jednocześnie zwiększając wiarygodność projektów infrastrukturalnych i zmniejszając poziom ich ryzyka dla prywatnych inwestorów. Duży budżet wyasygnowany dla programu budowy sieci transeuropejskich stanowi niewątpliwie szansę dla Polski na przyśpieszenie procesu ulepszania (często przestarzałej i zaniedbanej) infrastruktury transportowej. Natomiast biorąc pod uwagę, że co do zasady środki unijne mają charakter współfinansowania, wysiłki władz publicznych powinny skupić się na projekcie, który będzie w stanie zakwalifikować się do umieszczenia w planie projektów przeznaczonych do finansowania jako priorytetowy. Sama idea wspomnianych sieci sprawia, że współpraca transgraniczna może okazać się czynnikiem decydującym do uzyskania finansowania, co stanowi wyzwanie, które powinno być podjęte przez władze samorządowe.

Literatura

- Adamiec J., *Transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T)*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2012, Nr 4(32).
- Aschauer D.A., *Why is infrastructure important?*, “Journal of Monetary Economics” 1989, no. 23.
- Baun N., Marek D., *Cohesion Policy in the European Union*, London 2014.
- Białowas T., *Infrastruktura transportowa jako czynnik rozwoju wymiany handlowej na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej*, [w:] E. Gołemska, Z. Bentyn (red.), *Gospodarcze konsekwencje rozwoju logistyki międzynarodowej*, Poznań 2014.

⁵³ *Casus* prób rozbudowy portu lotniczego London Heathrow jest tu szczególnie instruktywny.

- Burghouwt G., *Airline Network Development in Europe and its Implications for Airport Planning*, Aldershot 2007.
- Button K., *Infrastructure, Investment, Endogenous Growth and Economic Convergence*, „The Annales of Regional Science” 1998, nr 32.
- Cook A., *European Air Traffic Management: Principles, Practice, and Research*, Aldershot 2007.
- de Broca H., Mielecka Riga M., Subočs A., *Transport*, [w:] I. Faull, A. Nikpay (ed.), *Faull & Nikpay The EU Law of Competition*, Oxford 2014.
- Dobson G., Lederer P.L., *Airline Scheduling and Routing in a Hub-and Spoke System*, “Transportation Science” 1993, no. 23.
- Frazer H. [et al.], *Europe 2020: Towards More Social EU?*, [w:] E. Marlier, D. Natali (ed.), *Europe 2020. Towards More Social EU?*, Brussels 2010.
- Holl A., *Transport infrastructure, agglomeration economies, and firm birth: empirical evidence from Portugal*, “Journal of Regional Science” 2004, Vol. 44, No. 4.
- Huderek-Glapska S., *Wpływ portu lotniczego na gospodarkę regionu*, [w:] M. Rekowski (red.), *Regionalne porty lotnicze w Polsce – charakterystyka i tendencje rozwojowe*, Poznań 2011.
- Jorges F., Rödl S., „*Social Market Economy*” as Europe’s Social Model?, “EUI Working Paper LAW” 2008, No. 8.
- Kukliński A.R., *Planowanie rozwoju regionalnego w krajach europejskich*, Warszawa 1976.
- Kawecka-Wyrzykowska E., *Regional Dimension of new EU Cohesion Policy 2014–2020*, [w:] A. Ambroziak (ed.), *New Cohesion Policy of the European Union in Poland*, Warszawa 2014.
- Marshall T., *The European Union and Major Infrastructure Policies: The Reforms of the Trans-European Networks Programmes and the Implications for Spatial Planning*, “European Planning Studies” 2014, Vol. 22, no. 7.
- Moavenzadeh F., Geltner D., *Transportation, Energy and Economic Development: a Dilemma in the Developing World*, Amsterdam–Oxford–New York–Tokyo 1984.
- Mucha-Leszko B., Kąkol M., *Rozwój infrastruktury a proces konwergencji gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe z cyklu Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2010.
- Piskozub A., *Historia kultury jako historia transportu i łączności*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomiki Transportu Uniwersytetu Gdańskiego” 1997, nr 4.
- Ratajczak M., *Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, zeszyt 4 (Rok LXII).
- Rhoades D.L., *Evolution of International Aviation: Phoenix Rising*, Cheltenham 2014.

Vickerman R., *Recent Evolution of Research into the Wider Economic Benefits of Transport Infrastructure Investments*, *OECD Joint Transport Research Centre*, “International Transport Forum, Discussion Paper” 2007, No. 9.

