

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustalającego ogólne zasady przyznawania wspólnotowej pomocy finansowej w dziedzinie transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych i zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2236/95

COM(2004) 475 końcowy — 2004/0154 (COD)

(2005/C 234/14)

Dnia 9 marca 2005 r. Rada Unii Europejskiej postanowiła, działając na podstawie art. 156 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła swoją opinię dnia 21 lutego 2005 r. Sprawozdawcą był **Virgilio RANOCCHIARI**.

Na 415 sesji plenarnej w dniu 10 marca 2005 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 112 do 8, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął niniejszą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 **W 2000 r. udział Unii Europejskiej w wielkości zużycia energii na poziomie ogólnowiatowym wyniósł 15 %.** UE stała się zatem wiodącym na świecie importerem energii i była na drugim miejscu na świecie pod względem jej zużycia (po Stanach Zjednoczonych). W latach 1990-2000 r. popyt UE na energię pierwotną wzrósł o 10 %. W tym samym okresie dokonano zmian i restrukturyzacji systemów polityczno-gospodarczych w wielu z dziesięciu nowych państw członkowskich, co zaowocowało 17 % spadkiem ich zapotrzebowania na energię pierwotną. W efekcie popyt na energię pierwotną w UE-25 wzrósł w przeciągu ww. dziesięciolecia średnio o 6 %.

1.2 Scenariusz zapotrzebowania na energię pierwotną w latach 2000-2030 przewiduje średni wzrost dla UE-25 o 19,3 %, przy czym w dziesięciu nowych państwach członkowskich będzie on szybszy (26 %), podczas gdy na obszarze UE-15 kształtować się będzie na poziomie 18,4 %.

1.3 Usprawnienie systemów w dziesięciu nowych państwach członkowskich potwierdza się w tendencjach dotyczących energochłonności⁽¹⁾, która w przypadku 25 krajów Unii ma wzrosnąć o 1,7 % rocznie w okresie 2000-2030, czyli w takim samym tempie jak w ostatnim dziesięcioleciu (1990-2000). Jednakże dla dziesięciu nowych państw przewiduje się jej roczny wzrost o 2,6 % (w porównaniu z 3,5 % w minionym dziesięcioleciu), zaś dla byłej Piętnastki spadek o 1,7 % rocznie.

1.4 Na koniec należy zaznaczyć, że scenariusz ten zakłada również na kolejne 25 lat utrzymujące się uzależnienie od paliw mineralnych, których zużycie w 2020 r. pozostanie na poziomie 90 %.

1.5 **W kwestii transportu**, podstawowego zagadnienia omawianego tutaj projektu rozporządzenia, należy pamiętać, że transport odpowiada za ok. 32 % zużycia energii, ale że generuje również 10 % europejskiego PKB, przy czym na przestrzeni ostatnich 30 lat zaobserwowano podwojenie liczby

przewozów pasażerskich i towarowych. W chwili obecnej sektor ten oferuje zatrudnienie 10 mln osób. Oczekuje się, że globalna wielkość przewozów podwoi się do 2020 r. Ruch towarowy w EU-15 wzrośnie o 70 %, zaś w 10 nowych państwach członkowskich o ok. 100 %. Tymczasem już na przestrzeni ostatnich 30 lat zaobserwowano zwiększenie, odpowiednio o 185 % i 145 %, przewozów towarowych i pasażerskich. Tak ogromny wzrost spowodował pewne negatywne skutki, w szczególności zatłoczenie dróg, generując koszty na poziomie 0,5 % PKB rocznie. Oczekuje się, że do roku 2010 obciążenie to ulegnie podwojeniu, osiągając ok. 80 mld EUR. Zatłoczenie dróg i zakłócenia ruchu dotyczą dziennie 7.500 km dróg. Stanowi to 15 % transeuropejskiej sieci w UE-15 i około 20 % sieci kolejowej⁽²⁾.

1.6 Realizacja Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T) oraz Transeuropejskiej Sieci Energetycznej (TEN-E), dysponujących wystarczającą infrastrukturą dla sprostania rosnącym potrzebom Unii Europejskiej, stanowi od ponad dziesięciu lat przedmiot strategii wspólnotowych. Słusznie uznaje się ten projekt za zasadniczy etap umożliwiający po pierwsze sfinalizowanie jednolitego rynku, a następnie osiągnięcie celów strategii lizbońskiej. W czasie spotkania Rady Europejskiej w Barcelonie w 2002 r. ponownie podkreślono znaczenie dokończenia realizacji istniejących sieci energetycznych oraz wyznaczono sobie za szczególny cel osiągnięcie poziomu transgranicznych połączeń międzysieciowych wynoszącego przynajmniej 10 % krajowej mocy zainstalowanej. W grudniu 2003 r. Rada Europejska po raz kolejny umiejscowiła kwestię sieci TEN-T oraz TEN-E w centrum swoich działań na rzecz wzrostu.

2. Bieżąca sytuacja

2.1 Pomimo wyraźnie określonych aktualnych problemów oraz przyszłych potrzeb, właściwe strony, zwłaszcza zaś państwa członkowskie, nie zdołały dotychczas podjąć stosownych działań. Wystarczy wspomnieć, że spośród 14 najważniejszych projektów w dziedzinie transportu, do zakończenia których w horyzoncie 2010 r. państwa członkowskie

⁽¹⁾ Popyt na energię pierwotną w przeliczeniu na jednostkę PKB po rynkowym kursie wymiany.

⁽²⁾ „Perspektywa energetyczno-transportowa Unii Europejskiej 2000/2004”.

zobowiązały się na spotkaniu Rady Europejskiej w Essen w 1994 r., jedynie trzy zostały zrealizowane do 2003 r. Ponadto pozyskano mniej niż jedną czwartą finansowania wymaganego dla projektów transeuropejskich. Przy obecnym tempie inwestycji, ukończenie tego programu może zabrać kolejne 20 lat.

2.2 Nie mniej istotny jest problem energii, choć potrzeby finansowego wsparcia ze strony UE są tu o wiele mniejsze, jak zobaczymy poniżej. W istocie fizyczne zdolności sieci nie przystają do przepisów legislacyjnych. Proces liberalizacji, który ma doprowadzić do stworzenia prawdziwego rynku energii elektrycznej do 2007 r., może przynieść w ostateczności pewne ograniczenia, o ile nie zostaną podjęte działania celem rozwoju niewystarczających na obecną chwilę lub przeciążonych sieci. Zasadniczą kwestią jest usunięcie fizycznych przeszkód hamujących rozwój konkurencji w obszarach o wysokiej koncentracji rynkowej celem uniknięcia negatywnych konsekwencji dla wszystkich konsumentów, w tym gospodarstw domowych. Nie powinno się również zapominać, że rozwój odnawialnych źródeł energii może pociągnąć za sobą inwestycje *ad hoc* w ramach istniejących systemów energetycznych i ich sieciach.

2.3 Powody rozczarowujących wyników w dziedzinie sieci TEN-T zostały określone i podsumowane w komunikacie Komisji Europejskiej⁽³⁾ z 2003 r., są nimi mianowicie:

- brak woli politycznej po stronie decydentów w państwach członkowskich,
- nieodpowiednie środki finansowe przeznaczane na sieć transeuropejską,
- fragmentacja podmiotów odpowiedzialnych za projekty.

2.4 Powaga sytuacji potwierdzona została w sprawozdaniu Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla kierowanej przez Karela Van Mierta (byłego komisarza ds. konkurencji) w czerwcu 2003 r. Sprawozdanie to jednakże przedstawiło również kilka interesujących propozycji wyjścia z impasu. Raport ten nie sprowadził się tylko do finansowego wymiaru problemu, lecz zwrócił również uwagę na wymogi organizacyjne i koordynacyjne wynikające z rozszerzenia UE.

2.5 Sprawozdanie pana Van Mierta posłużyło jako podstawa dla opracowania w październiku 2003 r. propozycji Komisji Europejskiej w sprawie zmiany wytycznych TEN-T i zwiększenia do trzydziestu liczby projektów priorytetowych, włączając 14 projektów z Essen. Wniosek ten został ostatecznie rozpatrzony i przyjęty przez Parlament Europejski i Radę dnia 29 kwietnia 2004 r. Aktualnie zatwierdzone zostały nowe wytyczne, priorytety i charakterystyka projektów pod względem przewidywanych kosztów.

3. Propozycja Komisji

3.1 Omawiany projekt rozporządzenia potrzebny był dla wyposażenia Komisji w instrument prawny, który pozwalałby na zastosowanie zasad ogólnych przyznawania pomocy finansowej, uaktualnionych w świetle powyżej opisanej sytuacji, aby zapewnić bezpieczne i pewne finansowanie na okres 2007-2013.

⁽³⁾ Komunikat z dnia 23 kwietnia 2003 r.: „Rozwój transeuropejskiej sieci transportowej: innowacyjne rozwiązania finansowe. Interoperacyjność elektronicznych systemów pobierania opłat”.

3.2 Zaznaczyła się wyraźna potrzeba optymalizacji oddziaływania ilościowego współfinansowania wspólnotowego poprzez podniesienie bieżącego poziomu finansowania, oraz oddziaływania jakościowego poprzez przyjęcie nowych instrumentów finansowych. Ogólnym celem było pobudzenie inwestycji sektora prywatnego w ramach zintensyfikowanych działań podejmowanych na rzecz tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych (PPP).

3.3 Warunkiem skorzystania z pomocy wspólnotowej jest zapewnienie, że projekty są przedsięwzięciami użyteczności publicznej, dotyczą międzysieciowych połączeń transgranicznych oraz przyczyniają się do integracji rynku w rozszerzonej Europie. W dziedzinie transportu należy w szczególności uwzględnić wpływ na środowisko naturalne, jak również potrzebę szybkobieżnych linii kolejowych dla uwolnienia mocy w zakresie przewozu towarowego celem doprowadzenia do zrównoważenia środków transportu (ang. modal shift). Z powyższych przyczyn, około 80 % finansowania zostanie przeznaczony na transport inny niż drogowy. Priorytety sektora energetycznego obejmują ciągłość sieci oraz optymalizację jej mocy i integrację rynku wewnętrznego, włączenie nowych państw członkowskich na ten rynek a także połączenia z odnawialnymi źródłami energii.

3.4 Dla osiągnięcia tych celów, należy ustanowić jasne i obiektywne kryteria przyznawania środków i współfinansowania. Kryteria takie obejmują: **warunkowość**, co oznacza, że pomoc kierowana będzie na podstawie kryteriów **selekcji i koncentracji**, przyznających priorytet tym połączeniom międzysieciowym, które przyniosą najwyższą wspólnotową wartość dodaną, a także **proporcjonalność** udziału współfinansowania, który będzie mógł osiągnąć 30 % kosztów projektu dla połączeń transgranicznych (lub w wyjątkowych przypadkach 50 %). W zamian za to, państwa członkowskie będą musiały zapewnić odpowiednie gwarancje w oparciu o plan finansowy i jednoznaczne zobowiązanie do wdrożenia projektu w określonym terminie.

3.5 Poziom współfinansowania dla badań mógłby osiągnąć maksymalnie 50 % zarówno dla TEN-T jak i TEN-E. Z drugiej strony, maksymalny poziom w przypadku budowy TEN-T wynosi 30 % dla niektórych części projektów priorytetowych (w szczególnych wypadkach 50 % dla części transgranicznych) oraz 15 % dla pozostałych projektów użyteczności publicznej. Maksymalny poziom współfinansowania dla energii zostanie utrzymany na poziomie 10 %, co zostało zapisane w obecnym rozporządzeniu, ale może zostać zwiększony do 20 % w przypadkach wyjątkowych problemów dotyczących finansowania lub połączeń międzysieciowych z sąsiadującymi państwami. Pokażnie niższy poziom współfinansowania dla energii w porównaniu z transportem, a także znaczące różnice między budżetami przeznaczonymi na te poszczególne cele można uzasadnić tym, że energia korzysta już z innych instrumentów wspólnotowych (Fundusze Strukturalne, kredyty EBI), jak również większą konkurencją pomiędzy operatorami w sektorze, który wyraźnie rządzi się prawami gospodarki rynkowej. Ponadto jedynie państwa członkowskie mogą składać wnioski dotyczące sieci transportowych, podczas gdy w dziedzinie energii do składania takich wniosków upoważnieni są również operatorzy prywatni.

3.6 W istniejącym rozporządzeniu, środki dostępne na lata 2000-2006 wynoszą nieco ponad 4,6 mld EUR, z czego 4,2 mld przeznaczono na transport i od 2004 r. zwiększono o 225 mln EUR w wyniku rozszerzenia. W praktyce stanowi to około 600 mln EUR rocznie na wspomniany okres.

3.7 Omawiana tutaj propozycja zwiększyłaby środki przeznaczone dla TEN-T na okres 2007-2013 do 20,35 mld EUR, tj. 2,9 mld EUR rocznie, w porównaniu z 600 mln w poprzednim siedmioletnim okresie. Kwota szczególnych środków przyznanych dla TEN-E wyniesie 340 mln EUR, co oznaczać będzie, że całkowity budżet Wspólnoty na rzecz TEN będzie kształtować się na poziomie 20,69 mld EUR.

3.8 Kolejnym nowym elementem, poza zwiększonym poziomem wsparcia wspólnotowego, jest możliwość wspólnotowego finansowania kosztów pokrycia ryzyk, które mogą wystąpić po zakończeniu realizacji prac i które mogłyby doprowadzić do mniejszego niż oczekiwany zwrotu z inwestycji. Gwarancja ta ma na celu zwiększenie zaangażowania inwestorów prywatnych w projekty, jednakże ogranicza się tylko do fazy początkowej oraz wiąże się ze znacznym wsparciem ze strony zainteresowanych państw członkowskich.

3.9 Kolejne nowe rozwiązanie dotyczy zarządzania projektem. Komisja proponuje przyznanie państwom członkowskim zasadniczej roli w zakresie wsparcia technicznego i certyfikacji, czy też kwalifikacji, kosztów. Ponadto Komisja zastrzega sobie prawo zlecenia zadań związanych z zarządzaniem obecnym programem transeuropejskiej sieci transportowej do agencji wykonawczej, przy zachowaniu własnych zobowiązań w dziedzinie planowania.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, która uwzględniła, chociaż nie w całości, uwagi i zalecenia, jakie EKES konsekwentnie wyrażał w poprzednich opiniach⁽⁴⁾.

4.2 Rzeczywiście propozycja formalizuje zalecany wzrost finansowania wspólnotowego, co zapewnia państwom członkowskim i inwestorom prywatnym większe bezpieczeństwo w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. W tym względzie EKES pragnie zaznaczyć, że przewidywany wzrost, choć znacząco wyższy niż w poprzednim okresie, powinien być analizowany w świetle wzrastających potrzeb, o których mowa powyżej. Należy bowiem pamiętać, że potrzeby finansowe trzydziestu priorytetowych projektów w dziedzinie transportu oszacowano na 225 mld EUR, z czego 140 mld w okresie 2007-2014.

4.3 Ponadto EKES zgadza się z definicją ww. zasad regulujących przyznawanie wspólnotowej pomocy finansowej i z zadowoleniem odnosi się do koncepcji, według której procedura stosowania tych zasad będzie ustalana w oparciu o komitologię celem uproszczenia tego procesu.

⁽⁴⁾ Opinia rozpoznawcza EKES w sprawie rewizji wykazu projektów w ramach sieci transeuropejskich (TEN) do roku 2004 (Dz.U. C 10 z 14.1.2004) oraz opinia EKES w sprawie ogólnych zasad udzielania wspólnotowych środków pomocowych/TEN (Dz.U. C 125 z 27.5.2002).

4.4 EKES również z zadowoleniem odnosi się do koncepcji zapewnienia wsparcia, nie tylko na etapie wstępnych badań i analiz oraz na etapie realizacji, lecz również w wyjątkowych przypadkach, w pierwszych latach fazy operacyjnej projektu. Trudno zlekceważyć złożoność sytuacji w sektorze transportowym, wraz z jej wszystkimi dobrze już znanymi implikacjami (wzmożony ruch, zanieczyszczenie, bezpieczeństwo itd.), co skądinąd było już wielokrotnie przedmiotem opinii EKES. Równie trudno zlekceważyć jest ryzyko związane z zapotrzebowaniem energetycznym oraz potrzebę zapewnienia interoperacyjności sieci energetycznych.

5. Uwagi szczegółowe i wnioski

5.1 Zdaniem EKES należy zastosować rygorystyczną politykę mającą na celu zagwarantowanie, że państwa członkowskie nie będą mieć zaległości w tworzeniu infrastruktury planowanej przez Unię Europejską. Wypełnianie zobowiązań powinno mieć pierwszeństwo przed jakimikolwiek ewentualnymi narodowymi kwestiami natury politycznej lub gospodarczej, które mogą się zawsze pojawić. W zależności od potrzeb, w przypadku braku reakcji na ponawiane żądania o udzielenie wyjaśnień i informacji, powinny zostać uchwalone przepisy, umożliwiające stosowanie kar, lub nawet, w odniesieniu do funduszy już uruchomionych przez Komisję, zwrot przeznaczonych środków i ich ponowne przekazanie na projekty infrastrukturalne realizowane w terminie.

5.2 Niemniej jednak EKES obawia się, że pomimo proponowanego zwiększenia finansowania, dostępne środki nie zawsze wystarczą do pobudzenia prywatnych inwestycji i zapewnienia nieodwołalności podjętych zobowiązań. Z tego też względu EKES jest przekonany, że jego propozycja, przedstawiona w jednej z poprzednich opinii⁽⁵⁾, dotycząca utworzenia europejskiego funduszu infrastruktury transportowej jest nadal warta rozważenia. Fundusz ten byłby finansowany z ustalonego na rozsądnym poziomie podatku od zużycia paliwa w Europie 25 państw bez spowodowania wzrostu akcyzy. Inną możliwością byłoby ograniczenie tej propozycji do tych państw członkowskich, które zaangażowane są w realizację projektów TEN-T.

5.3 Jako że omawiany projekt rozporządzenia dotyczy okresu 2007-2013, obecnie obowiązujące rozporządzenie pozostanie do tego momentu w mocy, wraz z ww. zabudżetowanymi kwotami finansowania. Pociąga to za sobą ryzyko dalszych opóźnień oraz zmian decyzji podczas oczekiwania na wprowadzenie nowych warunków. Lepiej byłoby maksymalnie przyspieszyć wejście w życie rozporządzenia, tak by można było natychmiast rozpocząć prace. Należy nadmienić, że z uwagi na okresy realizacji projektów, sektor transportowy bez wątplenia odczuje dalsze nasilenie ruchu drogowego zanim nowa infrastruktura, w tym infrastruktura przeznaczona dla innych form transportu, zostanie oddana do użytku. Nie sprzyja to harmonijnemu i zrównoważonemu rozwojowi.

⁽⁵⁾ Opinia rozpoznawcza EKES w sprawie rewizji wykazu projektów w ramach sieci transeuropejskich (TEN) do roku 2004 (Dz.U. C 10 z 14.1.2004). W opinii tej EKES przewiduje potrącenie w wys. 1 centa od litra dla wszystkich paliw stosowanych w UE-25 i każdego rodzaju transportu pasażerskiego i towarowego. Przy obecnych poziomach zużycia (ok. 300 mln ton), fundusz otrzymywałby około 3 mld EUR rocznie.

5.4 EKES z zadowoleniem odnosi się do proponowanego przez Komisję przyjęcia procedury komitologii zamiast współdecyzji przy określaniu zakresu stosowania zasad regulujących przyznawanie pomocy. Przez dokonanie takich wyborów procedury zostaną usprawnione i uproszczone, co jest bardzo pożądane. Jednak EKES niepokoi się, że proponowana agencja wykonawcza transeuropejskiej sieci transportowej może nie być w stanie wypełniać swojej roli i że bardziej prawdopodobne jest, iż będzie powieliała pracę innych uczestniczących instytucji. Odpowiednio wczesne sprecyzowanie przez Komisję przyszłych zadań takiej agencji pomogłoby rozwiązać takie wątpliwości.

5.5 EKES w pełni zgadza się z kierunkami sugerowanymi przez propozycję Komisji i potwierdza istnienie potrzeby zwiększenia dostępnych funduszy. Powstanie proponowanej infrastruktury przyczyni się do trwałego rozwoju, ponieważ 80 % projektów dotyczy alternatywnych rozwiązań dla trans-

portu drogowego i dlatego też doprowadzi do ograniczenia poziomu emisji substancji szkodliwych i nadmiernego ruchu. Należy również pamiętać, że projekty będą miały w średniej perspektywie pozytywny wpływ na poziom zatrudnienia, a długofalowo doprowadzą do nie mniej znaczącej poprawy warunków życia obywateli Europy, zwłaszcza mieszkających na obszarach intensywnego ruchu tranzytowego.

5.6 Na zakończenie Komitet potwierdza w pełni i całkowicie swoje przekonanie, że transeuropejska sieć energetyczna i transportowa jest strategiczną koniecznością i odgrywa podstawową rolę w tworzeniu warunków gwarantujących swobodny przepływ pasażerów, towarów i usług. Stanowi to niezbędny cel, którego nie można pominąć, jeśli, zgodnie ze strategią lizbońską, chcemy zbudować zintegrowaną i konkurencyjną Unię Europejską, szanującą zasady rozwoju przyjaznego środowisku naturalnemu.

Bruksela, 10 marca 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka została odrzucona w czasie debaty na sesji plenarnej, przy liczbie głosów za równej przynajmniej jednej czwartej oddanych głosów.

Punkt 5.2

Wprowadzić następujące zmiany:

„5.2 Niemniej jednak EKES obawia się, że pomimo proponowanego zwiększenia finansowania, dostępne środki nie zawsze wystarczą do pobudzenia prywatnych inwestycji i zapewnienia nieodwołalności podjętych zobowiązań. Z tego też względu EKES jest przekonany, że jego propozycja, przedstawiona w jednej z poprzednich opinii, dotycząca utworzenia europejskiego funduszu infrastruktury transportowej jest nadal warta rozważenia. Fundusz ten byłby finansowany z ustalonego na rozsądnym poziomie podatku od zużycia paliwa w Europie 25 państw bez spowodowania wzrostu akcyzy. Inną możliwością byłoby ograniczenie tej propozycji do tych państw członkowskich, które zaangażowane są w realizację projektów TEN-T.”

Uzasadnienie

Jak słusznie zauważył sprawozdawca, kwestie podatkowe leżą w zakresie kompetencji Państw Członkowskich. Zatem Komitet nie zaproponuje zmian podatkowych w Państwach Członkowskich, ponieważ nie jest do tego upoważniony.

Wynik głosowania

Głosy za: 43

Głosy przeciw: 65

Głosy wstrzymujące się: 9
