

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”**

COM(2011) 665 final – 2011/0302 (COD)

(2012/C 143/23)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Rada, w dniu 17 listopada, oraz Parlament Europejski, w dniu 13 grudnia 2011 r. postanowiły, zgodnie z art. 172 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”*

COM(2011) 665 final – 2011/0302 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 132 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

Niniejsza opinia jest częścią pakietu obejmującego pięć opinii przygotowanych przez EKES i dotyczących instrumentu „**Łącząc Europę**” („**CEF**”) oraz związanych z nim wytycznych, opublikowanych przez Komisję Europejską w październiku 2011 r. Pakiet obejmuje opinię **TEN/468** w sprawie **CEF** (sprawozdawca Raymond Hencks), **TEN/469** w sprawie wytycznych dla sieci **telekomunikacyjnych** (sprawozdawca Antonio Longo), **TEN/470** w sprawie wytycznych dotyczących infrastruktury **energetycznej** (sprawozdawca Egbert Biermann), **TEN/471** w sprawie wytycznych dotyczących sieci **transportowej** (sprawozdawca Stefan Back) i **TEN/472** w sprawie inicjatywy w zakresie **obligacji** projektowych (sprawozdawca Armin Duttine).

## 1. Wnioski

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem plan Komisji Europejskiej przewidujący przyznanie 50 mld EUR z przyszłego wieloletniego budżetu na lata 2014–2020 na poprawę wzajemnych połączeń sieci transportowych, energetycznych i komunikacji cyfrowej w UE, popiera też zasadniczo obligacje projektowe UE na projekty infrastrukturalne, mające na celu wytworzenie efektu mnożnikowego przez mobilizację kapitału publicznego i prywatnego, niezbędnego dla zaspokojenia potrzeb inwestycyjnych szacowanych na 1 bln euro.

1.2 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.

1.3 Jako że klasyczne finansowanie inwestycji z funduszy publicznych staje się w czasach kryzysu coraz trudniejsze, użycie nowych w UE instrumentów finansowych, pod warunkiem ścisłej współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, będzie – pod pewnymi warunkami (zob. opinia TEN/472) – uzupełniającym i innowacyjnym sposobem przyciągnięcia kapitału z funduszy emerytalnych, ubezpieczeń i innych podmiotów rynku kapitałowego zainteresowanych inwestycjami w projekty długoterminowe.

1.4 O ile EKES popiera zamiar Komisji, by – zgodnie z jej deklaracjami – znaleźć nowatorskie sposoby przyciągnięcia większego udziału prywatnych oszczędności, to uważa, że sposoby te nie powinny dotyczyć wyłącznie wielkich fortun, ale być skonstruowane tak, aby zainteresować również drobnych inwestorów.

1.5 Znaczenie wystarczających inwestycji w przystosowane, nowoczesne, elastyczne, trwałe i dostępne (zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych) sieci infrastrukturalne należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach finansowych, lecz również z perspektywy spójności społecznej i terytorialnej, a także z punktu widzenia ekologii i bezpieczeństwa dostaw.

1.6 Wyznaczone cele w odniesieniu do połączeń sieci infrastrukturalnych będzie można osiągnąć jedynie przez połączone wykorzystanie krajowych, lokalnych i regionalnych środków publicznych, środków prywatnych oraz budżetu Unii.

1.7 Podczas dokonywanej przez Komisję selekcji projektów do współfinansowania wybór ten, chociaż zorientowany na projekty wnoszące wysoką europejską wartość dodaną, powinien także uwzględnić potrzebę rozwoju infrastruktury w interesie krajowym lub regionalnym.

1.8 Z inwestycjami infrastrukturalnymi wiążą się także istotne aspekty bezpieczeństwa na poziomie unijnym i krajowym, które należy uwzględnić przy opracowywaniu projektów i inicjowaniu procesów ich zatwierdzenia. Są one w istocie warunkiem wstępnym fizycznego zakończenia integracji wciąż istniejących „wysp” z Unią Europejską.

1.9 Unia powinna zatem w dalszym ciągu w sposób ciągły i proporcjonalny przyznawać państwom członkowskim środki na zwalczanie, za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych, wszelkich nierówności społecznych i geograficznych w odniesieniu do dostępu do infrastruktury sieci krajowych.

1.10 EKES przyjmuje propozycję scentralizowanego zarządzania projektami połączeń wzajemnych transeuropejskich sieci transportowych, energetycznych i cyfrowych. Znalazienie możliwości współdziałania pomiędzy tymi trzema sektorami oraz usprawnienie przepisów operacyjnych, a w szczególności racjonalizacja procedur przyznawania zezwoleń mających zastosowanie do projektów użyteczności publicznej oraz skrócenie ich terminów realizacji, pozwolą obniżyć koszty i zwiększyć skuteczność projektów.

1.11 EKES zwraca się do państw członkowskich o wsparcie inicjatyw Komisji w tej dziedzinie oraz o uwrażliwienie i zachęcenie rynków kapitałowych i innych inwestorów do czynnego uczestnictwa w dążeniach do osiągnięcia tego celu.

## 2. Wprowadzenie

2.1 We wniosku dotyczącym przyszłych wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 Komisja zaproponowała konkretne środki w celu promowania zintegrowanej europejskiej infrastruktury w sektorze transportu, energii i telekomunikacji.

2.2 W ostatnich dziesięciu latach wydatki na infrastrukturę w Europie zostały ogólnie zmniejszone, a tymczasem ukierunkowane wydatki w tej dziedzinie w istotny sposób przyczyniają się do wyprowadzenia gospodarki z kryzysu i mają zasadnicze znaczenie dla przyszłości europejskiej gospodarki.

2.3 By osiągnąć postępy w realizacji wyżej wspomnianych projektów infrastrukturalnych i urzeczywistnić priorytety w zakresie wzrostu wyznaczone w ramach nowej strategii na rzecz jednolitego rynku, Komisja proponuje nowy instrument „Łącząc Europę”.

2.4 Jak podkreślał to EKES w swoich licznych opiniach, oczywiste jest, że nowoczesne, inteligentne, zrównoważone i charakteryzujące się doskonałymi wzajemnymi połączeniami sieci drogowe, kolejowe, sieci wodnego transportu śródlądowego i transportu powietrznego oraz transportu multimodalnego, jak również sieci elektryczne, rurociągowy, gazociągowe i szybkie sieci telekomunikacji, mają zasadnicze znaczenie dla zintegrowanego obszaru gospodarczego. Brakujące ogniwa i zatory we wzajemnych połączeniach sieci europejskich poważnie utrudniają osiągnięcie rynku wewnętrznego, prowadzą do rozłamów między regionami i, zwłaszcza w odniesieniu do energii, sprawiają, że Europa jest zależna od krajów trzecich.

2.5 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.

2.6 Inwestycje w projekty tworzenia dużych sieci infrastrukturalnych są jednak z natury projektami długoterminowymi, które wymagają ogromnych nakładów, a zyski finansowe z nich płynące obciążone są dużym ryzykiem (niedoszacowanie kosztów, przeszacowanie natężenia ruchu, ryzyko związane ze złożonością planu finansowania), zwłaszcza na etapie budowy i w pierwszym okresie ich działania.

2.7 Jako że budżety publiczne na poziomie krajowym, lokalnym lub europejskim nie będą w stanie same podjąć się finansowania tych projektów, Komisja proponuje nowy instrument budżetowy, mechanizm łączący, a także zmienione wytyczne dotyczące transportu, energii, technologii informa-

cyjno-komunikacyjnych, tak aby przyciągnąć inne fundusze prywatne i publiczne, jednocześnie zwiększając wiarygodność projektów infrastrukturalnych i zmniejszając ich ryzykowność dla prywatnych inwestorów.

2.8 W tym celu Komisja złożyła szereg wniosków zebranych w następujących dokumentach:

- Wniosek w sprawie rozporządzenia ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” (opinia EKES-u: TEN/468);
- Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych (opinia EKES-u: TEN/472);
- Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (opinia EKES-u: TEN/471);
- Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej (opinia EKES-u: TEN/470);
- Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych (opinia EKES-u: TEN/469).

## 3. Treść komunikatu w sprawie zintegrowanej infrastruktury europejskiej oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego mechanizmy wzajemnych połączeń w Europie

3.1 W celu przyspieszenia inwestycji w transeuropejskie sieci transportowe, energetyczne i telekomunikacyjne oraz z myślą o pozyskaniu koniecznego finansowania z sektora publicznego i prywatnego, Komisja przedstawiła następujące propozycje na lata 2014–2020:

- założenie, że potrzeby inwestycyjne dotyczące sieci wzajemnych połączeń w Europie wyniosą ok. 1 bln euro i zostaną rozdzielone w następujący sposób:

Energetyka	Sieć elektryczna	140 mld EUR
	Sieć gazowa	70 mld EUR
	CO <sub>2</sub>	2,5 mld EUR
	Ropa naftowa	p.m.
Transport (drogowy, kolejowy, morski, wodny transport śródlądowy i powietrzny)		500 mld EUR w tym 250 mld EUR na sieć centralną; podział finansowania na poszczególne rodzaje transportu będzie dokonywany stopniowo wraz z zatwierdzeniem projektów
szybkie sieci telekomunikacji		270 mld EUR

- zarezerwowanie na projekty inwestycyjne w dziedzinie wzajemnych połączeń sieci paneuropejskich kwoty 50 mld EUR – 40 mld z budżetu Unii, a 10 mld ze środków Funduszu Spójności na infrastrukturę transportową. Środki te zostaną podzielone w następujący sposób:

Energetyka	9,1 mld EUR
Transport	31,7 mld EUR
Telekomunikacja/usługi cyfrowe	9,2 mld EUR

— współfinansowanie projektów wzajemnych połączeń transeuropejskich wspólnego interesu wybranych przez Komisję Europejską (na wniosek państw członkowskich), w wysokości od 20 do 75% kosztów kwalifikowalnych, a nawet – w wyjątkowych przypadkach – do 80 lub 100% kosztów;

— zwiększenie zdolności pozyskiwania środków z sektora prywatnego przez wprowadzenie obligacji projektowych UE na projekty infrastrukturalne w celu obniżenia ryzyka dla inwestorów niezależnych. W ten sposób budżet UE zostanie wykorzystany, by dostarczyć Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu kapitału na pokrycie części ryzyka podejmowanego przez EBI przy współfinansowaniu projektów kwalifikowalnych. Budżet UE dostarczałby w ten sposób pewnej gwarancji finansowania przez EBI właściwych projektów, jednak to EBI musiałby ponosić pozostałe ryzyko;

Podczas fazy pilotażowej (2012–2013) obejmującej od 5 do 10 projektów fundusze przekazane przez UE do EBI w maksymalnej wysokości 230 mln EUR, pochodzące w całości z niewykorzystanych środków z funkcjonujących programów inwestycyjnych, powinny zgodnie z przewidywaniami Komisji zachęcić innych inwestorów do przekazania kwoty w wysokości nawet do 4,6 mld EUR;

— zwiększenie możliwości współdziałania między programami w sektorze energetycznym, transportowym i technologii informacyjno-komunikacyjnych w trosce, z jednej strony, o spójność strategii i stosowanie przez Komisję przy wyborze projektów jasnych i harmonijnych kryteriów, a z drugiej strony z myślą o nadzorze i kontroli tak, aby finansowanie ze strony UE było dobrze ukierunkowane i skuteczne;

— uproszczenie obowiązujących reguł, zwłaszcza harmonizacja wskaźników w odniesieniu do celów strategii „Europa 2020”, skrócenie terminów wydawania zezwoleń, scentralizowane zarządzanie w odniesieniu do tych trzech sektorów, ewentualne utworzenie agencji wykonawczej, kryteriów przyznawania środków oraz wspólnych rocznych programów prac, utworzenie komisji koordynującej mechanizm, a wreszcie przyznanie Komisji uprawnień w zakresie przyjmowania aktów delegowanych.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji służące wspieraniu i koordynowaniu inwestycji w strategiczne projekty wnoszące europejską wartość dodaną oraz zaproponowaniu na lata 2014–2020 alternatywnych rozwiązań w stosunku do klasycznego finansowania w formie dotacji.

4.2 EKES popiera wniosek w sprawie mechanizmu wspólnego finansowania projektów w zakresie wzajemnych połączeń

sieci transeuropejskich w dziedzinie transportu, energii i infrastruktury cyfrowej oraz wspólnego, scentralizowanego zarządzania nimi i wspólnych programów pracy w tym obszarze. Propozycja ta ma być wdrażana bezpośrednio przez Komisję Europejską, a w razie potrzeby z pomocą agencji wykonawczej. Znalezienie możliwości współdziałania pomiędzy tymi trzema sektorami oraz usprawnienie przepisów operacyjnych, a w szczególności racjonalizacja procedur przyznawania zezwoleń mających zastosowanie do projektów użyteczności publicznej oraz skrócenie ich terminów realizacji, pozwolą obniżyć koszty i zwiększyć skuteczność projektów.

4.3 EKES wyraża w związku z tym poparcie dla wniosku w sprawie objęcia priorytetem niezbędnych dla Europy i stanowiących wartość dodaną projektów służących połączeniu sieci transeuropejskich z sieciami infrastrukturalnymi w państwach członkowskich. Pragnie jednak zaznaczyć, że w trosce o spójność społeczną i terytorialną Unia będzie musiała w dalszym ciągu przyznawać państwom członkowskim w sposób ciągły i proporcjonalny, za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych, środki na zwalczanie wszelkich nierówności społecznych i geograficznych w odniesieniu do dostępu do krajowych sieci infrastrukturalnych oraz na zapewnienie bezpieczeństwa dostaw.

4.4 EKES podkreśla, że nie należy rozpatrywać konieczności posiadania przystosowanych, nowoczesnych, elastycznych, trwałych i dostępnych (zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych) sieci infrastrukturalnych jedynie w kategoriach finansowych: inwestycje te są także niezbędne z perspektywy spójności społecznej i terytorialnej oraz ochrony środowiska, co Komisja Europejska powinna uwzględnić podczas selekcji projektów do współfinansowania.

4.5 Z inwestycjami infrastrukturalnymi wiązą się także istotne aspekty bezpieczeństwa na poziomie unijnym i krajowym, które należy uwzględnić przy opracowywaniu projektów i inicjowaniu procesów ich zatwierdzania. Są one w istocie warunkiem wstępnym fizycznego zakończenia integracji wciąż istniejących „wysp” z Unią Europejską.

4.6 Wkład finansowy Unii w wysokości 50 mld EUR jest znaczący, jednak tylko w niewielkiej mierze pokrywa potrzeby inwestycyjne oszacowane przez Komisję.

4.7 Niemniej jednak największa część inwestycji będzie musiała zostać poczyniona przez państwa członkowskie i inwestorów prywatnych, a wkład finansowy Unii będzie służyć jako swego rodzaju kapitał na rozruch mający zachęcić państwa członkowskie i podmioty rynkowe do dalszych inwestycji.

4.8 Jednak problemy budżetowe i konieczność uzdrowienia finansów publicznych skłaniają większość państw członkowskich do zmniejszenia lub zawieszenia programów inwestycyjnych, co z pewnością negatywnie wpłynie na nakłady inwestycyjne pochodzące ze źródeł prywatnych.

4.9 Wyznaczone cele w odniesieniu do sieci infrastrukturalnych będzie można osiągnąć jedynie przez połączone wykorzystanie krajowych i lokalnych środków publicznych i środków prywatnych oraz budżetu Unii.

4.10 Inwestycje w infrastrukturę powinny przyczynić się do przechodzenia do niskoemisyjnej gospodarki i społeczeństwa.

4.11 Wobec zobowiązania Komisji co do włączenia celów określonych w strategii „Europa 2020”, zwłaszcza w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu, do programów Unii i przeznaczenia co najmniej 20% budżetu Unii na te cele, EKES popiera propozycję Komisji, która zakłada wykorzystanie budżetu UE w celach inwestycyjnych i w celu wytworzenia efektu mnożnikowego pozwalającego przyciągnąć kapitał prywatny. Aby obniżyć ryzyko związane z regulacjami prawnymi i z nakładem kapitałowym ponoszone przez inwestorów niezależnych poszukujących długoterminowych możliwości inwestycyjnych i ze względu na to, że klasyczne finansowanie inwestycji z funduszy publicznych jest coraz trudniejsze w czasach kryzysu, nowy rodzaj instrumentu finansowego w UE – stosowanego w ścisłej współpracy z EBI – stanowi, pod pewnymi warunkami (zob. opinia TEN/472), uzupełniający i innowacyjny sposób przyciągnięcia kapitału z funduszy

emerytalnych, ubezpieczeń i innych podmiotów rynku kapitałowego zainteresowanych inwestycjami w europejskie projekty długoterminowe.

4.12 O ile EKES popiera zamiar Komisji, by – zgodnie z jej deklaracjami – znaleźć nowatorskie sposoby przyciągnięcia większego udziału prywatnych oszczędności, to uważa, że sposoby te nie powinny dotyczyć wyłącznie wielkich fortun, ale być skonstruowane tak, aby zainteresować również drobnych inwestorów.

4.13 Ze względu na brak innych możliwych do zastosowania rozwiązań EKES wyraża ubolewanie w związku z niechęcią, a nawet sprzeciwem niektórych państw członkowskich wobec obligacji projektowych na projekty infrastrukturalne i ma nadzieję, że faza pilotażowa przewidziana na lata 2012–2013, w ramach której wykorzysta się 230 mln EUR z bieżącego budżetu UE, skłoni rynki kapitałowe, fundusze emerytalne, firmy ubezpieczeniowe itp. do długoterminowych inwestycji i przekona o słuszności proponowanych środków.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Staffan NILSSON

---