



**SPRAWOZDANIE Z KONSULTACJI
SIECI MONITORUJĄCEJ STOSOWANIE ZASADY POMOCNICZOŚCI
W SPRAWIE INSTRUMENTU „ŁĄCZĄC EUROPE”**

Sprawozdawca: Ivan ŽAGAR (SL/PPE)



<http://subsidiarity.cor.europa.eu>

Klauzula o wyłączeniu odpowiedzialności:

Celem niniejszego sprawozdania nie jest przedstawienie wszystkich uwag zebranych w ramach Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości, lecz podsumowanie najważniejszych elementów. Zawarte w nim informacje mają charakter czysto poglądowy. Sprawozdanie nie jest wiążące dla administracji KR-u ani też nie przesądza o ostatecznej treści odpowiedniej opinii Komitetu.

**Instrument „Łącząc Europę”
Sprawozdanie końcowe
13 lutego 2012 r.**

Zlecone przez:
Komitet Regionów
Dyrekcja Prac Konsultacyjnych – Dział 1

**Instrument „Łącząc Europę”
Sprawozdanie końcowe
13 lutego 2012 r.**

Zlecone przez:
Komitet Regionów
Dyrekcja Prac Konsultacyjnych – Dział 1

Klient

KOMITET REGIONÓW

Dyrekcja Prac Konsultacyjnych – Dział 1

101, rue Belliard

B-1040 Bruksela

Umowa

CDR/ETU/198/2008

Autor

Christine Hamza

Metis GmbH

A-1220 Wiedeń, Donau-City-Straße 6

Tel.: +43 1 997 15 70, faks: +43 1 997 15 90 66

e-mail: office@metis-vienna.eu, www.metis-vienna.eu

Wiedeń, 13 lutego 2012 r.

Spis treści

1. Wprowadzenie	- 1 -
2. Zwięzłe omówienie wybranych aspektów CEF	- 4 -
3. Szczegółowe omówienie odpowiedzi.....	- 7 -
3.1 Wartość dodana CEF w odniesieniu do TEN-T.....	- 7 -
3.2 Zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych	- 9 -
3.3 Spójność pomiędzy CEF a funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności	- 10 -
3.4 Wpływ CEF na budżet publiczny.....	- 11 -
3.5 Wpływ na zamówienia publiczne i pomoc państwa	- 13 -
3.6 Wyzwania i możliwości w regionach przygranicznych.....	- 14 -
4. Wnioski.....	- 15 -
5. Dokumenty źródłowe.....	- 17 -
6. Respondenci.....	- 17 -

Wykaz skrótów

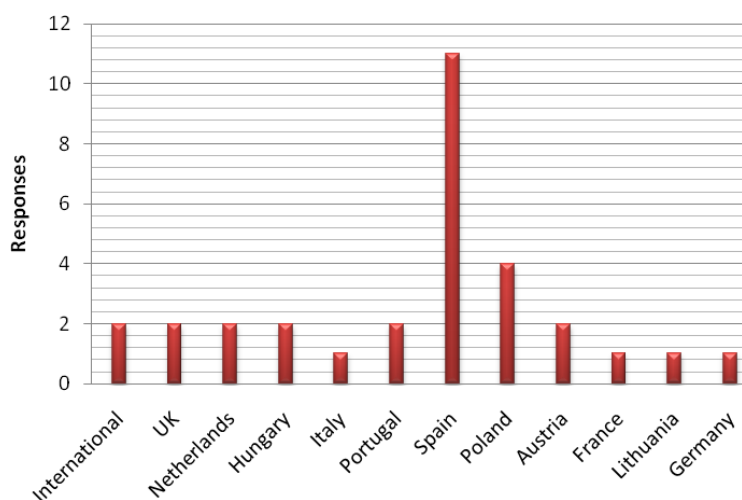
FS	Fundusz Spójności
KR	Komitet Regionów
CEF	instrument „Łącząc Europę”
KE	Komisja Europejska
EUWT	europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
UE	Unia Europejska
UE-12	Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry
UE-15	Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy
PC	państwa członkowskie
TEN	sieć transeuropejska
PPP	partnerstwo publiczno-prywatne
SMN	Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości
TEN	sieć transeuropejska
TEN-T	transeuropejska sieć transportowa

1. Wprowadzenie

Sprawozdanie zawiera główne ustalenia podjęte w wyniku przeprowadzenia konsultacji w sprawie wniosku dotyczącego projektu ustanowienia instrumentu „Łącząc Europę” (CEF)¹ przedstawionego przez Komisję Europejską. Konsultacje zostały rozpoczęte na wniosek sprawozdawcy Komitetu Regionów (KR), dr Ivana Žagara (SI/PPE), w dniu 29 listopada 2011 r. Zgodnie z jego wnioskiem, w konsultacjach mogli uczestniczyć partnerzy Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości (SMN), platforma EUWT utworzona z inicjatywy KR-u, platforma KR-u monitorująca wdrażanie strategii „Europa 2020”, dodatkowi członkowie KR-u wyrażający chęć udziału, biura regionalne z siedzibą w Brukseli oraz stałe przedstawicielstwa państw członkowskich.

Konsultacje zakończyły się w dniu 27 stycznia 2012 r. Nadesłano 31 odpowiedzi z 11 państw członkowskich i 2 międzynarodowych stowarzyszeń. Niewątpliwie najwięcej odpowiedzi nadesłano z Hiszpanii (zob. wykres 1).

Wykres 1: respondenci z państw członkowskich.



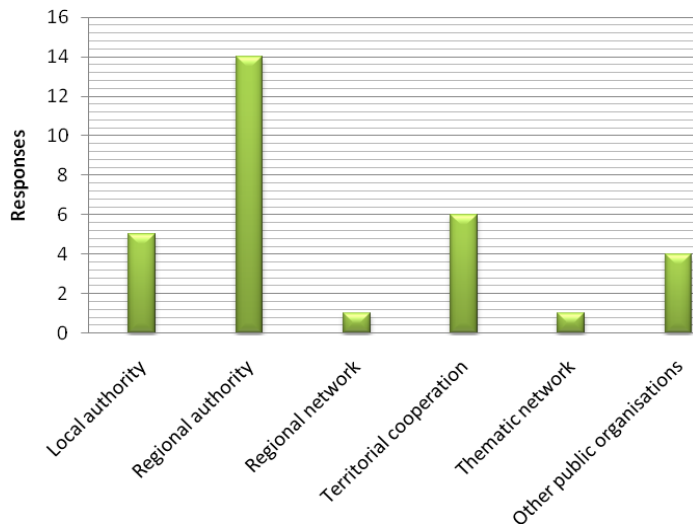
Źródło: Metis, 2011.

Wśród respondentów przeważały władze lokalne i regionalne, a następnie grupy współpracy terytorialnej (zob. wykres 2).

¹

Komisja Europejska (2011), Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”, COM(2011) 665 final, 2011/0302 (COD), {SEC(2011)1262 final}{SEC(2011)1263 final}, Bruksela, 19.10.2011.

Wykres 2: podział respondentów według typu.



Źródło: Metis, 2011.

Celem konsultacji było zebranie opinii respondentów na temat projektu rozporządzenia ustanawiającego CEF w odniesieniu do następujących kwestii:

- ogólna wartość dodana CEF,
- zaangażowanie władz na szczeblu lokalnym i regionalnym,
- zgodność CEF z EFRR,
- wpływ wdrożenia CEF na budżet publiczny,
- skutki w zakresie udzielania zamówień publicznych,
- skutki dla regionów przygranicznych.

Ogólne nastawienie do CEF okazało się pozytywne. Panuje powszechna zgoda co do możliwości wygenerowania wartości dodanej dzięki scentralizowanemu i bardziej ukierunkowanemu rozwojowi infrastruktury. Oczekuje się, że CEF zapewni istotne wsparcie dla rozwoju infrastruktury transgranicznej, który dotychczas wiązał się z wieloma trudnościami. Jednak respondenci zwracali uwagę przede wszystkim na następujące aspekty:

- skoncentrowanie się Komisji Europejskiej na projektach bazowych postrzegane jest jako podejście nazbyt **odgórne**, które zagrozi **zasadzie pomocniczości**, jeśli rola koordynatora we wdrażaniu korytarzy sieci bazowej dopuszczałaby kierowanie państwami członkowskimi podczas podejmowania przez nie decyzji o projektach infrastrukturalnych;

- **odgórne zdefiniowanie korytarzy infrastrukturalnych** wydaje się zbyt wąskie i nie pozwala na uwzględnienie innych projektów w fazie przygotowawczej; mogłoby to zagrozić finansowaniu projektów w ramach kompleksowej sieci infrastruktury;
- problematyczne jest zmuszanie państw członkowskich do ukończenia realizacji z góry określonych projektów TEN w wyznaczonym wiążącym terminie, zwłaszcza w świetle **obecnego ograniczenia wydatków budżetowych**;
- w przypadku **UE-15 dodatkowe fundusze** zasadniczo oferują **nowe możliwości** finansowania TEN, ale w **UE-12** wyrażany jest ogromny **niepokój**, że **obowiązkowe współfinansowanie z budżetu krajowego** znacząco uszczupli dostępne środki w budżecie;
- środki pochodzące z Funduszu Spójności są istotnym filarem finansowania w wielu regionach UE-12, toteż prawdopodobieństwo **zmniejszenia budżetu FS** w celu finansowania projektów CEF uznawane jest za rozwiązanie bardzo niekorzystne dla „nowych państw członkowskich”;
- ważne jest, że wniosek uwzględnia **obowiązujące obecnie w państwach członkowskich przepisy, harmonogramy i budżety** w obszarze rozwoju infrastruktury;
- obecny projekt nie przewiduje żadnych procedur umożliwiających **powiązanie głównych projektów CEF z projektami FS i EFRR**; również w tym przypadku ważne jest przyznanie pierwszeństwa projektom infrastrukturalnym TEN-T, ponieważ zagraża to rozwojowi innych ważnych sieci infrastruktury;
- panuje powszechna zgoda co do zastosowania **podejścia transgranicznego** w ramach CEF, ale nie uzgodniono jeszcze klarownej i jednoznacznej procedury eliminowania rozbieżności prawnych w różnych państwach UE;
- wielu respondentów przyznaje, iż **nie jest jasne** w jaki sposób procedury związane z CEF wywierają wpływ na **udzielanie zamówień publicznych**; niektórzy jednak oczekują, że wpływ na procedury przetargowe będzie dość znaczny, zwłaszcza w przypadku projektów transgranicznych;
- obecny projekt **nie przewiduje żadnego poważnego mechanizmu angażowania podmiotów regionalnych i lokalnych do udziału w projektach**; w wielu odpowiedziach wskazano jednak, że angażowanie podmiotów regionalnych i lokalnych jest obowiązkiem państw członkowskich; udział w platformie rozwoju korytarzy jest zdaniem niektórych respondentów ważnym wkładem.

2. Zwięzłe omówienie wybranych aspektów CEF

W ostatecznej wersji projektu legislacyjnego ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” (CEF), która została przekazana Parlamentowi Europejskiemu i Radzie², przedstawiono wspólne ramy rozwoju konkretnych projektów infrastrukturalnych w Europie. Wniosek dotyczy projektów infrastrukturalnych wdrażanych na szczeblu europejskim, które istotnie przyczynią się do zwiększenia wzajemnych połączeń między państwami członkowskimi, tworząc lepsze warunki dla rozwoju sprawniejszego rynku wewnętrznego i podniesienia jego konkurencyjności na świecie. Instrument ten powinien znacząco przyspieszyć obecnie kulejący proces tworzenia sieci TEN.

Dlatego we wniosku omówiono nie tylko tworzenie „sieci bazowej” TEN-T, ale także problemy w dziedzinie transportu (kolejowego, drogowego i wodnego). Szczególne wsparcie przewiduje się dla tworzenia korytarzy infrastrukturalnych, połączeń transgranicznych, wysokowydajnych sieci energetycznych i sieci telekomunikacyjnych.

Chociaż instrument ten będzie centralnie zarządzany przez Komisję Europejską, powinien być on wdrażany w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi.

Wartość dodana nowego instrumentu powinna przejawiać się w uproszczeniu unijnych ram prawnych dotyczących infrastruktury TEN, a wynikające stąd zwiększenie efektywności powinno z kolei przyciągać więcej inwestycji prywatnych. Celem CEF jest:

- wprowadzenie wspólnych ram, które przyczynią się do uproszczenia unijnych ram prawnych dotyczących finansowania infrastruktury TEN;
- zapewnienie spójnego i przejrzystego podejścia do finansowania unijnego;
- umożliwienie uzyskania korzyści skali;
- wykorzystanie synergii międzysektorowych na etapie planowania i realizacji projektów;
- zapewnienie oszczędności lub bardziej skutecznego wykorzystania dostępnych środków oraz większego zwrotu z inwestycji;

²

Wniosek Komisji Europejskiej został przekazany Parlamentowi Europejskiemu w październiku 2011 r. Obecnie wniosek ten jest analizowany przez parlamenty krajowe. Zakończenie przeglądu wniosku przewidziano na połowę lutego 2012 r.

- zdobycie doświadczenia oraz określenie i wymiana sprawdzonych rozwiązań między sektorami³.

Aby zwiększać efekt dźwigni finansowania unijnego i innych form dofinansowania, CEF powinien uwzględniać udział różnorodnych instrumentów finansowych. Działania i projekty wspierane z pomocą instrumentów finansowych będą wybierane na zasadzie „**kto pierwszy, ten lepszy**”, ale powinny też **sprzyjać stopniowej dywersyfikacji geograficznej** w poszczególnych państwach członkowskich. **Wsparcie finansowe** powinno mieć formę dotacji łączonych z innymi instrumentami finansowymi. Dotacje obejmują środki z **CEF, FS, Funduszy Strukturalnych oraz „Horyzontu 2020”**. Stosowane mogą być następujące instrumenty finansowe: **instrumenty kapitałowe, pożyczki lub gwarancje ułatwiane poprzez instrumenty oparte na podziale ryzyka**, a także wszelkie inne instrumenty finansowe. Instrumenty finansowe mogą być łączone z dotacjami.

Główny budżet (31,7 mld EUR, z czego 10 mld EUR zostanie przeniesionych z Funduszu Spójności) przeznaczony jest na rozwój transportu. Na wsparcie energetyki i telekomunikacji przewidzianych jest po 9 mld EUR.

Do otrzymania unijnej pomocy finansowej **kwalifikują się** pojedyncze lub działające w większej liczbie państwa członkowskie, organizacje międzynarodowe, wspólne przedsiębiorstwa, bądź przedsiębiorstwa lub partnerstwa publiczno-prywatne ustanowione w państwach członkowskich.

Stawki finansowania przewidziane w **dziedzinie transportu** na prace studyjne nie mogą przekroczyć 50%, a w odniesieniu do robót nie mogą przekroczyć 20% – 30%.

W dziedzinie energetyki stawki finansowania przewidziane na prace studyjne nie mogą przekroczyć 50%, ale mogą zostać podniesione do 80% dla działań związanych z infrastrukturą określoną w wytycznych Komisji.

W dziedzinie telekomunikacji działania w zakresie **sieci szerokopasmowych** mogą być finansowane do 50%, działania w zakresie usług ogólnych do 75%, a w wyjątkowych przypadkach platformy usług mogą być finansowane do 100%

³

Komisja Europejska (2011), Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”, COM(2011) 665, 2011/0302 (COD), {SEC(2011)1262} {SEC(2011)1263}, Bruksela, 19.10.2011, s. 5.

Procedury **udzielania zamówień publicznych** przeprowadzane przez Komisję lub inny organ, który wdraża dofinansowany projekt, nie mogą naruszać zasad regulujących zamówienia publiczne, tj. zasady przejrzystości, wolnej konkurencji i należytego zarządzania proceduralnego w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Rozporządzenie przewiduje możliwość wyrażenia zgody na udzielenie większej liczby zamówień w ramach tej samej procedury.

Zasady **udzielania zamówień publicznych** znajdują się obecnie w fazie przeglądu w ramach nowego wniosku przedstawionego w grudniu 2011 r. Celem nowego wniosku jest uproszczenie procedur. Nie wiadomo jednak jak zasady te wpłyną na obecną wniosek dotyczący CEF.

Projekt rozporządzenia nie przewiduje żadnego zaangażowania **władz centralnych różnego szczebla w państwach członkowskich**. Wdrażaniem CEF w państwach członkowskich będą zajmować się podmioty na szczeblu regionalnym i lokalnym.

3. Szczegółowe omówienie odpowiedzi

3.1 Wartość dodana CEF w odniesieniu do TEN-T

Pytanie: Czy sądzą Państwo, że instrument „Łącząc Europę” wniesie wartość dodaną do działań UE w dziedzinie TEN-T (m.in. w zakresie stymulowania zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej)? Proszę uzasadnić odpowiedź i poprzeć ją przykładami.

Omówienie odpowiedzi

Zasadniczo powszechnie dostrzegana jest wartość dodana CEF. Zwłaszcza zwiększanie efektywności ogólnounijnej infrastruktury może przyczynić się do większego rozwoju poprzez scentralizowane zarządzanie funduszami i lepszą wymianę wiedzy fachowej. Oczekuje się również wartości dodanej w zakresie wzrostu gospodarczego w postaci efektywniejszych i nowoczesnych sieci infrastruktury w obszarach, w których dotychczas występowały niedobory.

*Zasadniczym celem CEF jest scalanie jednolitego rynku UE, niezależnie od obecnych granic państwowych. W związku z tym planowanie rozwoju infrastruktury musi koniecznie odbywać się w wymiarze europejskim. Konsolidacja jednolitego rynku wymaga również podejmowania działań na rzecz standaryzacji rozbieżnych uregulowań krajowych.
(Władze Portu Alicante)*

Zwłaszcza respondenci z Hiszpanii i Portugalii wyrażali swoje oczekiwania związane z dobroczynnym wpływem tego instrumentu na wzrost zatrudnienia w sektorze budowlanym, a pośrednio na szybszy wzrost koniunktury w powiązanych regionach. CEF powinien stymulować partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) i zachęcać inwestorów (instytucjonalnych) do udziału w finansowaniu projektów TEN-T oraz do wspierania redukcji emisji CO₂.

*CEF jest niezwykle użytecznym narzędziem wspierającym infrastrukturę regionalną poprzez rozwój intermodalnego transportu i logistyki, a także wspierającym ośrodki miejskie dzięki platformom regionalnym lub intermodalnym.
(Region Murcja)*

Jednak podejście zakładające wprowadzenie jednolitych wspólnych ram rozwoju infrastruktury w całej Europie wywołało zróżnicowane reakcje. W niektórych odpowiedziach doceniono fakt, że ten jednolity instrument uprości procedury, ale w innych wyrażono obawy związane z naruszeniem zasady pomocniczości (np. Urząd Miasta Wiednia, Litewskie Stowarzyszenie Władz Lokalnych). Zdaniem tych ostatnich respondentów rozporządzenie ustanawiające CEF może stać w sprzeczności z interesami narodowymi. Na przykład należy sprawdzić, czy wiążący charakter przepisów (prawnie wiążące terminy) nie stanowi czasem niedopuszczalnego naruszenia suwerenności budżetowej państw członkowskich przez UE. Przykładowo w Niemczech zmieniono i uproszczono procedury planowania sieci przesyłowych i wydawania zezwoleń w drodze przyjęcia ustawy o przyspieszeniu ekspansji sieci (NABEG). Teraz respondent z Niemiec obawia się, że nie ma korelacji pomiędzy CEF a procedurami krajowymi. Również parlament brytyjski wyraża ogromne zaniepokojenie tym, że, jak twierdzi, CEF w istocie zmusza państwa członkowskie do rozwoju z góry określonej infrastruktury, która może zagrozić wdrażaniu innych kompleksowych sieci o znaczeniu ogólnokrajowym. Pod tym względem CEF powinien mieć na celu rozwój spójności terytorialnej, który uwzględniałby rozwój infrastruktury zarówno krajowej, jak i regionalnej.

Ponadto respondenci zastanawiają się, czy na pewno praktyczne jest podzielenie procesu udzielania zezwoleń na dwuletni proces przed złożeniem wniosku i trwający rok formalny proces udzielania zezwolenia. Zdaniem niemieckiego respondenta proponowane przepisy należałoby ograniczyć do skali wymaganej dla potrzeb koordynacji i harmonizacji na szczeblu europejskim. Odrzucane są te przepisy, które wykraczają poza zakres art. 171 TFUE.

Krytyczne uwagi wyraża również przedstawiciel Konferencji Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Europy. W odpowiedzi stwierdza on, że poruszona w projekcie rozporządzenia problematyka morska nie odzwierciedla rzeczywistych potrzeb związanych z poprawą sytuacji w tym obszarze. Zauważono również, iż żegluga morska mogłaby przyczynić się do zmniejszenia emisji CO₂, ale fakt ten nie został w należyтым stopniu uwzględniony w projekcie rozporządzenia. Wreszcie w jednej z odpowiedzi wskazano, iż problemem jest, że w proponowanym rozporządzeniu gotowe projekty nie uwzględniają projektów będących nadal w fazie poprzedzającej studium wykonalności.

Instrument „zrównoważone połączenia morskie” mógłby stanowić kontynuację udanego programu Ecobonus, opierać się na obiektywnej ocenie programu Marco Polo oraz uwzględniać sytuację powstałą w wyniku wprowadzenia nowych ograniczeń dotyczących zawartości siarki w paliwach morskich. (Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Europy – KPRNE)

W końcu regiony peryferyjne Europy uznają, iż instrument ten ich nie dotyczy. Według władz regionalnych Madery, CEF wykluczałby te podmioty, które nie są połączone z proponowaną siecią infrastruktury.

3.2 Zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych

***Pytanie:** Proszę opisać, w jaki sposób władze lokalne i regionalne będą w Państwa kraju zaangażowane w proces decyzyjny dotyczący instrumentu „Łącząc Europę” (z uwzględnieniem wpływu tego instrumentu na strategie zagospodarowania przestrzennego i rozwoju).*

Omówienie odpowiedzi

We wszystkich odpowiedziach wskazano na konieczność angażowania władz lokalnych i regionalnych we wdrażanie projektów, które wywierają wpływ na rozwój terytorialny podległych im obszarów. Choć niektórzy respondenci przyznali, że angażowanie władz lokalnych i regionalnych wchodzi w zakres obowiązków państw członkowskich, inni domagali się bardziej bezpośrednich działań związanych z angażowaniem ich w ramach CEF. W kilku państwach członkowskich udział władz lokalnych i regionalnych nie jest jeszcze uregulowany, ale w większości pozostałych władze te angażowane są zgodnie z krajowymi ramami prawnymi. Szczegółowy opis udziału władz lokalnych i regionalnych przedstawiają respondenci z Hiszpanii.

W odpowiedziach podkreślono jednak, że przedstawiona przez Komisję Europejską wartość dodana wynikająca z platform korytarzy, które powinny skupiać wszystkich uczestników projektów, będzie widoczna dopiero wówczas, gdy uczestniczyć będą nie tylko władze lokalne i regionalne, ale także organizacje krajowe i międzynarodowe.

Powszechnie krytykowane jest scentralizowane zarządzanie CEF przez Komisję, które nie daje władzom lokalnym i regionalnym szansy udziału w procesie decyzyjnym. Respondenci obawiają się, że takie scentralizowane zarządzanie zniweczy wysiłki podejmowane na rzecz spójności terytorialnej lub

będzie je neutralizować. Wiele lokalnych i regionalnych projektów infrastrukturalnych realizowanych jest w ramach modyfikacji TEN-T. Jednak tego typu działania na rzecz tworzenia połączeń nie zostały uwzględnione w obecnej wersji rozporządzenia. Ponadto rozporządzenie nie uwzględnia krajowych ram prawnych (w tym uregulowań federalnych i regionalnych), które nie zezwalają na realizację odgórnych projektów infrastrukturalnych, czyli takich, jakie proponowane są w rozporządzeniu ustanawiającym CEF (np. Niemcy). Sytuacja ta postrzegana jest jako krok wstecz w budowaniu podejścia partnerskiego, które jest wyznacznikiem dzisiejszej polityki spójności.

*KPRNE domaga się bardziej wiążącego opisu roli władz regionalnych w proponowanym systemie zarządzania. KPRNE sprzeciwia się podejmowaniu decyzji o alokacji środków do scentralizowanego budżetu, a także uważa, że przyznawanie dotacji w oparciu o zaawansowanie projektów w procedurze przetargowej jest sprzeczne z ideą spójności terytorialnej i dobrego sprawowania rządów.
(Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Europy (KPRNE))*

3.3 Spójność pomiędzy CEF a funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności

***Pytanie:** Jak można zapewnić spójność i zgodność projektów finansowanych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz projektów finansowanych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”? Jaki będzie wpływ instrumentu „Łącząc Europę” na mniejsze projekty?*

Omówienie odpowiedzi

Najczęściej zgłaszana przez respondentów obawa dotyczy odpowiedniego skoordynowania projektów zarządzanych w ramach CEF z krajowymi projektami finansowanymi z EFRR. Większość respondentów wychodzi z założenia, że skoro CEF koncentruje się głównie na większych projektach, mniejsze projekty finansowane z EFRR mogłyby z łatwością stanowić jego uzupełnienie. Respondenci twierdzą, że projekt rozporządzenia nie opisuje jednak w wystarczającym stopniu powiązań proceduralnych między projektami finansowanymi z CEF i z Funduszu Strukturalnego (EFRR). Co więcej, należy unikać częściowego pokrywania się projektów z EFRR i CEF. Aby nie dopuścić do dwukrotnego finansowania, należy wprowadzić jasne kryteria. Ponadto wszystkie systemy finansowania należy poddać ocenie i odpowiednio dostosować.

Jednak nie wszystkie państwa członkowskie mają taki sam dostęp do środków finansowych z EFRR przeznaczonych na rozwój infrastruktury. Nie można dopuścić do sytuacji, w której brak dofinansowania dla projektów o mniejszym znaczeniu i realizowanych na mniejszą skalę będzie skutkowało całkowitym wykluczeniem projektów mających na celu rozwój infrastruktury peryferyjnej. Ponadto respondenci skrytykowali koncentrowanie się na dziesięciu wybranych głównych projektach, uznając takie podejście za zbyt mało elastyczne i lekceważące inne równie ważne sprawy w Europie. Wyrażono również obawy, że mniejsze projekty, które nie są powiązane z tworzeniem dziesięciu korytarzy sieci podstawowej, stracą na znaczeniu na szczeblu europejskim.

Chociaż zdaniem CEF jest łączenie regionów, instrument ten jest zarządzany centralnie przez Komisję. Przy tak zróżnicowanych systemach zarządzania (centralne w przypadku CEF i regionalne w przypadku EFRR i FS) ogromnie trudno będzie opracowywać wzajemnie kompatybilne projekty. Brakuje związku pomiędzy CEF i wspólnymi ramami strategicznymi polityki spójności. (Konwent Szkockich Władz Lokalnych (COSLA))

3.4 Wpływ CEF na budżet publiczny

***Pytanie:** Jaki będzie przewidywany wpływ wniosku dotyczącego instrumentu „Łącząc Europę” na Państwa budżet publiczny oraz na wykorzystanie innych funduszy krajowych i unijnych?*

Omówienie odpowiedzi

Średni wkład finansowy z CEF we współfinansowanie projektów w zakresie rozbudowy sieci transportu drogowego i kolejowego nie przekracza 30%. Na tej podstawie można wyciągnąć wniosek, że instrument ten nie będzie odgrywał znaczącej roli w budżetach krajowych.

Chociaż istotnie wzrosły inwestycje w dziedzinie ICT i energetyki, uważamy, że udział transportu nie zmieni znacząco obecnej sytuacji w odniesieniu do budżetu władz lokalnych i regionalnych. (Konwent Szkockich Władz Lokalnych (COSLA))

Większość respondentów z UE-15 widzi w CEF możliwość uzyskania dodatkowych funduszy na infrastrukturę. Niektórzy respondenci są zdania, że CEF jest instrumentem skierowanym jedynie do UE-15, czyli państw, które są w stanie współfinansować tego typu inwestycje w infrastrukturę, bowiem w UE-12 występują poważne trudności w zakresie współfinansowania takich projektów infrastrukturalnych z powodu ograniczeń budżetowych.

Wpływ rozporządzenia ustanawiającego CEF na budżety krajowe będzie ograniczony w przypadku tych państw członkowskich, w których istnieje już infrastruktura o wysokim standardzie.

(Urząd Miasta Łodzi)

CEF postrzegany jest jako oznaka centralizowania funduszy spójności, co mogłoby utrudnić udział regionów w całym procesie. FS jest ważnym instrumentem finansowym dla „nowych państw członkowskich”. Propozycja utworzenia korytarzy w ramach CEF oraz dotacja w wysokości 10 mld EUR z FS uznawane są za odgórne zarządzanie Komisji Europejskiej, które ogranicza elastyczność państw członkowskich w fazie negocjacji.

Z 34 mld z Funduszu Spójności przeznaczonych na finansowanie TEN-T, 10 mld zostanie przyznanych przy zastosowaniu takiej samej procedury, jaką przewiduje CEF, zwłaszcza w drodze zaproszenia do składania ofert organizowanego przez Komisję. Zważywszy na określone wyżej ryzyko, pierwszeństwo będzie przyznawane nie projektom o charakterze najbardziej strukturalnym, ale projektom, które z dużym prawdopodobieństwem zostaną najszybciej ukończone. Tego typu zmianę w przepisach można uznać za krok wstecz w ogólnym podejściu opartym na partnerstwie.

(Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Europy (KPRNE))

Ponadto nadanie priorytetowego charakteru proponowanemu tworzeniu korytarzy TEN może przeszkodzić państwom członkowskim w realizowaniu ich własnych, często pilniejszych projektów infrastrukturalnych. Harmonogramy realizacji projektów w ramach CEF powinny być bardziej elastyczne. Jeśli harmonogramy realizacji projektów przewidziane w proponowanym rozporządzeniu nie pokrywają się z planowaniem krajowym, wówczas mogą wystąpić problemy.

Utworzenie nowego instrumentu doprowadzi do większej centralizacji funduszy, która utrudni bezpośredni dostęp regionów do środków finansowych.

(Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego)

Priorytety określone w ramach CEF mogą przeszkodzić państwom członkowskim w priorytetyzacji własnych projektów. Dlatego harmonogram powinien być bardziej elastyczny niż przewiduje to projekt rozporządzenia. W pewnym stopniu elastyczność można zapewnić poprzez zastosowanie wytycznych zamiast rozporządzenia, tak jak w poprzednich projektach TEN-T.

(Sieć Kolejowa)

Kolejnym aspektem, na który respondenci zwrócili uwagę, jest propozycja angażowania inwestorów prywatnych w realizację projektów TEN-T. Respondenci nie są pewni, czy narzędzie to zapewni bezpieczne pod względem finansowym otoczenie inwestycyjne.

Zasadniczo oczekuje się, że każda ocena finansowa projektu powinna dążyć do wykazania niezawodności danej transakcji biznesowej oraz możliwości uzyskania zwrotu z inwestycji przed dokonaniem jakiegokolwiek inwestycji. Nie wiadomo, czy dofinansowanie z CEF wymagałoby jakiegokolwiek zwrotu z inwestycji oraz czy rzeczywiście należałoby wprowadzić obowiązek wykazania wartości projektu przed jego przyjęciem.

*Trzeba uwzględnić zdolności indywidualne oraz potencjał lokalnych przedsiębiorców i przedsiębiorstw.
(EGT CUTTS, Węgry)*

3.5 Wpływ na zamówienia publiczne i pomoc państwa

Pytanie: *Czy mogą Państwo określić możliwy wpływ na przepisy dotyczące zamówień publicznych i pomoc państwa?*

Omówienie odpowiedzi

Większość respondentów nie dostrzega żadnych sprzeczności z krajowymi procedurami udzielania zamówień publicznych, ani też żadnych skutków w tym zakresie. Jednak jak zauważył Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w odniesieniu do projektów transgranicznych, rozbieżności pomiędzy systemami prawnymi państw członkowskich mogą stać się istotną przeszkodą w realizacji wspólnych inwestycji. Proces udzielania zamówień publicznych znajduje się obecnie w fazie przeglądu i niektórzy obawiają się, że nowe procedury udzielania zamówień mogą jeszcze bardziej skomplikować sytuację.

*Istnieją obawy, że CEF doprowadzi do przeglądu procedury udzielania zamówień publicznych w celu dostosowania jej do potrzeb tego instrumentu. Specjalne procedury udzielania zamówień przewidziane dla specjalnych zadań (np. zielone zamówienia publiczne) nie cieszą się dobrą opinią. Prowadzą one do fragmentacji podejścia do zamówień publicznych i zwiększenia obciążeń administracyjnych.
(Konwent Szkockich Władz Lokalnych (COSLA))*

3.6 Wyzwania i możliwości w regionach przygranicznych

Pytanie: Jakie wyzwania i możliwości niesie ze sobą instrument „Łącząc Europę” dla regionów przygranicznych (dotyczy to także ewentualnego wykorzystania EUWT)?

Omówienie odpowiedzi

Zasadniczo CEF uznawany jest za instrument sprzyjający łączeniu regionów przygranicznych. Powszechnie doceniany jest fakt, że CEF przewiduje konieczność wspierania połączeń w ramach infrastruktury transgranicznej. Połączenia transportowe mają fundamentalne znaczenie zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, w wyrównywaniu szans regionów przygranicznych i transgranicznych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji wskutek swojego położenia geograficznego.

*CEF jest wyjątkowo mile widzianym instrumentem nie tylko w regionach przygranicznych, ale także w obszarach nadmorskich. Zarówno rząd Szkocji, jak i władze lokalne w obszarach położonych nad Morzem Północnym dostrzegają w CEF potencjał umożliwiający rozwój połączeń sieciowych z Europą oraz pozyskiwanie energii odnawialnej ze źródeł lokalnych, co w sposób oczywisty wpłynie na poprawę koniunktury lokalnej.
(Konwent Szkockich Władz Lokalnych (COSLA))*

Powodzenie projektów transgranicznych w dużej mierze zależy od udziału podmiotów regionalnych i lokalnych. Dlatego tym bardziej konieczne staje się angażowanie ich w tej konkretnej dziedzinie. Obecnie nie przewiduje się takiego zaangażowania na szczeblu europejskim. Na przykład, EUWT na Węgrzech nie dysponuje odpowiednim budżetem pozwalającym na udział w procesie rozwoju i oceny projektów związanych z TEN-T. Kolejnym powodem do niepokoju jest brak doświadczenia i wiedzy wymaganych do tworzenia niezbędnych struktur umożliwiających wdrażanie projektów transgranicznych.

*Regiony przygraniczne mogą stać się zakładnikami braku porozumienia między państwami członkowskimi co do realizacji wspólnych projektów. Nie dość, że CEF nie stwarza warunków koniecznych do uniknięcia tego typu ryzyka, to jeszcze pozbawia on regiony przygraniczne zasobów pochodzących z Funduszu Spójności.
(Litewskie Stowarzyszenie Władz Lokalnych)*

4. Wnioski

Nadesłane odpowiedzi można przyporządkować do różnych grup interesów. Pierwszą grupę tworzą władze lokalne i regionalne oraz ich przedstawiciele; druga grupa składa się z organizacji współpracy terytorialnej; trzecia obejmuje przedstawicieli podmiotów biorących udział w projekcie, np. sieci portów. Widać również podział na wyraźnych zwolenników CEF, którymi są organizacje i władze w Hiszpanii i Portugalii, oraz na przeciwników zdecydowanie krytykujących odgórne podejście CEF, tj. państwa członkowskie i organizacje w Europie Środkowej. Dlatego jedyne ogólne wnioski, jakie można wyciągnąć, to takie, że państwa członkowskie UE-15 w istocie uznają CEF za dodatkową możliwość finansowania budowy infrastruktury, a państwa UE-12 obawiają się, że CEF uniemożliwi realizację innych pilniejszych potrzeb w regionie.

Kolejna, choć już nie tak duża obawa, wiąże się z naruszeniem zasady pomocniczości. Zasada pomocniczości określona została w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej: *Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.[...] Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów⁴.*

Mając na uwadze powyższe, skoncentrowanie się Komisji Europejskiej na projektach bazowych postrzegane jest jako podejście nazbyt odgórne, które zagrozi zasadzie pomocniczości, jeśli rola koordynatora we wdrażaniu korytarzy sieci bazowej dopuszczałaby kierowanie państwami członkowskimi podczas podejmowania przez nie decyzji o krajowych projektach infrastrukturalnych.

⁴

Unia Europejska (2006), Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, art. 5.

Otrzymane odpowiedzi można podsumować w sposób następujący:

- odgórne zdefiniowanie korytarzy infrastrukturalnych zostało skrytykowane, ponieważ wstrzymują one rozwój innych pilniejszych projektów;
- konieczne jest zaangażowanie podmiotów lokalnych i regionalnych w tworzenie platformy korytarzy, ale rozporządzenie nie przewiduje żadnego wsparcia dla ugrupowań terytorialnych i przedstawicieli innych grup;
- choć kompatybilność CEF i EFRR może generować potencjalną wartość dodaną, nie wiadomo jak te dwa instrumenty mogą zostać efektywnie powiązane; w związku z tym pojawiają się obawy dotyczące częściowego pokrywania się projektów z tych dwóch instrumentów oraz wykluczania projektów z EFRR;
- przesunięcie 10 mld EUR do CEF wywołuje duży niepokój wśród nowych państw członkowskich; kilka organów władzy lokalnej i regionalnej wyraziło obawy, że wystąpi konflikt między projektami realizowanymi na szczeblu krajowym a tworzeniem proponowanych korytarzy;
- wdrażanie projektów transgranicznych zasadniczo spotyka się z wysokim uznaniem; nie określono jednak dokładnie trybu postępowania, zaangażowania podmiotów w realizację takich projektów, ani jak ma w praktyce przebiegać ich wdrażanie w oparciu o rozbieżne systemy prawne;
- większość respondentów nie dostrzega żadnych sprzeczności z procedurami udzielania zamówień publicznych.

Zasadniczo w odpowiedziach podkreślano, że procedura przewidująca sposób wdrażania CEF nie została jeszcze wystarczająco doprecyzowana (zwłaszcza w odniesieniu do projektów transgranicznych). Wiąże się to również z koniecznością lepszego dostosowania celów UE i interesów państw członkowskich w tym zakresie. Na podstawie odpowiedzi można stwierdzić, które cele państw członkowskich zostały uwzględnione w projekcie rozporządzenia, a które państwa rzeczywiście mają trudności w dostosowaniu proponowanych projektów do swoich celów krajowych i regionalnych. Na przykład, Hiszpania i Portugalia nie wydają się mieć większej liczby zastrzeżeń względem propozycji rozporządzenia i rzeczywiście oczekują, iż CEF zapewni dodatkowe środki w budżecie na realizację krajowych i regionalnych projektów infrastrukturalnych. Odpowiedzi nadesłane z Węgier, Niemiec i Polski pokazują jednak, że państwa te obawiają się, iż proces decyzyjny przewidziany w CEF zagrozi ich niezależności krajowej i regionalnej.

5. Dokumenty źródłowe

Komisja Europejska (2011), Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”, 2011/0302 (COD), COM(2011) 665, Bruksela, 19.10.2011.

6. Respondenci

Lp.	Nazwa	Państwo	Sieć	Typ respondenta
1.	Połączone miasto Twente	Holandia	SMN	sieć regionalna
2.	Niezależny konsultant (członek-założyciel EGTCUTTS, BEFA)	Węgry	EUWT	współpraca terytorialna
3.	Region Marche (Włochy)	Włochy	SMN	władze regionalne
4.	Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) Galicja Północna, Portugalia	Portugalia	EUWT	współpraca terytorialna
5.	Rząd Wspólnoty Autonomicznej Walencji, Dyrekcja Generalna ds. Transportu i Logistyki	Hiszpania	SMN	władze regionalne
6.	Rada Izb Handlowych Wspólnoty Autonomicznej Walencja	Hiszpania	do potwierdzenia	władze regionalne
7.	Urząd Miasta Łodzi	Polska	SMN	władze lokalne
8.	Urząd rządu kraju związkowego Styria, Wydział Planowania Przestrzennego	Austria	SMN	władze regionalne
9.	Wspólnota Autonomiczna Galicja	Hiszpania	SMN	władze regionalne
10.	Zgromadzenie Estremadura	Hiszpania	SMN	władze regionalne
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Polska	SMN	władze regionalne
12.	Urząd Miasta Wiednia	Austria	SMN	władze lokalne
13.	Rząd regionalny Madery	Portugalia	do potwierdzenia (parlament jest członkiem SMN)	władze regionalne
14.	Spółeczność miejska Brest Métropole Océane	Francja	do potwierdzenia	władze lokalne
15.	Litewskie Stowarzyszenie Władz Lokalnych	Litwa	SMN	władze lokalne
16.	Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych (AEBR)	międzynarodowe	SMN	współpraca terytorialna
17.	UTTS EUWT	Węgry	EUWT	współpraca terytorialna
18.	Konwent Szkockich Władz Lokalnych	Wielka Brytania	SMN	władze lokalne
19.	Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Europy (KPRNE)	międzynarodowe	do potwierdzenia	współpraca terytorialna
20.	Rząd regionalny Walencji	Hiszpania	SMN	władze regionalne

21.	Federacja Europejskich Prywatnych Operatorów Portowych (FEPORTS) – Instytut Badań nad Portami i Współpracy	Hiszpania	do potwierdzenia	organizacja publiczna
22.	Władze Portu Alicante	Hiszpania	do potwierdzenia	organizacja publiczna
23.	Władze Portu Walencja	Hiszpania	do potwierdzenia	organizacja publiczna
24.	Władze Portu Castellón	Hiszpania	do potwierdzenia	organizacja publiczna
25.	Ministerstwo Badenii-Wirtembergii	Niemcy	SMN	władze regionalne
26.	Sieć Kolejowa	Wielka Brytania	do potwierdzenia	Sieć tematyczna
27.	Region Murcja, Wydział Robót Publicznych i Planowania Przestrzennego: Sekretariat Generalny / Dyrekcja Generalna ds. Transportu i Portów	Hiszpania	do potwierdzenia	władze regionalne
28.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Polska	do potwierdzenia	władze regionalne
29.	Region Warmia i Mazury	Polska	do potwierdzenia	władze regionalne
30.	EUWT Eurometropolis	Holandia	EUWT	współpraca terytorialna
31.	Departament Budownictwa Mieszkaniowego, Robót Publicznych i Transportu, Rząd Kraju Basków	Hiszpania	SMN	władze regionalne