

Hanna Klimek

NOWA KONCEPCJA TRANSEUROPEJSKIEJ SIECI TRANSPORTOWEJ

Streszczenie

Proces tworzenia jednolitego europejskiego systemu transportowego jest bardzo trudny i długotrwały. W przeszłości system ten był rozwijany na ogół zgodnie z potrzebami poszczególnych krajów. W efekcie występują braki połączeń na granicach oraz wzdłuż kluczowych korytarzy transportowych. Inicjatywy podejmowane od lat 90. XX wieku w ramach polityki TEN-T nie doprowadziły do stworzenia jednolitej sieci transportowej, choć polityka Wspólnoty w zakresie infrastruktury transportu przeszła swoistą ewolucję. Realizacja najnowszej koncepcji polityki UE w zakresie infrastruktury transportu ma umożliwić stworzenie do 2050 roku potężnej europejskiej sieci transportowej, łączącej wschód z zachodem, służącej wzrostowi gospodarczemu i podnoszeniu konkurencyjności Wspólnoty, jednakże z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: transport, korytarz transportowy, infrastruktura transportu

Wstęp

Polityka Unii Europejskiej w zakresie infrastruktury transportu przeszła swoistą ewolucję. Jej zasadniczym celem jest stworzenie sieci transportowej stanowiącej podstawę jednolitego rynku, która zapewni swobodny przepływ towarów i osób, będzie służyła wspieraniu wzrostu gospodarczego, zwiększaniu zatrudnienia i podnoszeniu konkurencyjności Wspólnoty.

W przeszłości systemy transportowe w Europie były rozwijane na ogół zgodnie z potrzebami poszczególnych krajów, czego efektem był brak albo niedostatek połączeń transportowych na granicach lub wzdłuż kluczowych korytarzy transportowych, co utrudniało wzrost gospodarczy. Od lat 90. XX wieku w ramach realizacji sieci TEN-T unijne środki koncentrowano na wspieraniu

rozwoju najważniejszych europejskich projektów infrastrukturalnych, skupionych wzdłuż transeuropejskich korytarzy transportowych, jednakże stale brakuje wielu połączeń bądź powstały połączenia ograniczone tylko do niektórych gałęzi transportu.

Rewizja polityki UE w zakresie infrastruktury transportu prowadzi do skoncentrowania wysiłków na stworzeniu sieci korytarzy transportowych o strategicznym znaczeniu dla całej Wspólnoty i jej relacji z krajami sąsiednimi oraz uzupełniającej ją sieci połączeń o znaczeniu krajowym lub regionalnym, co umożliwi skuteczne połączenie wszystkich zakątków Wspólnoty na rozległym obszarze geograficznym.

Celem opracowania jest przedstawienie zmian unijnej polityki w zakresie infrastruktury transportu, efektem jej realizacji ma być spójna sieć transportowa zaspokajająca potrzeby transportowe wszystkich obywateli Wspólnoty, która powstanie i będzie wykorzystywana zgodnie z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju.

1. Potrzeba stworzenia sieci transportowej w Europie

Rozwój infrastruktury transportu, stanowiącej ważny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego, przyczynia się do¹:

- zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego regionów (m.in. poprzez podnoszenie atrakcyjności i stwarzanie sprzyjających warunków dla potencjalnych inwestorów, przyciąganie inwestycji towarzyszących np. w zakresie infrastruktury usługowej),
- rozwoju przemysłu materiałów budowlanych i sektora usług budowlanych,
- łagodzenia niektórych problemów społeczno-gospodarczych, np. bezrobocia, poprawy dostępności transportowej różnych miejsc,
- zwiększenia mobilności ludzi,
- ograniczania kosztów zewnętrznych transportu (zwłaszcza poprzez: kształtowanie proekologicznej struktury gałęziowej systemów transportowych, stwarzanie warunków do ograniczania kongestii, podnoszenie bezpieczeństwa i komfortu podróżowania, zapewnienie płynności ruchu),
- stymulowania współpracy regionów przygranicznych,
- stymulowania międzynarodowej wymiany towarowej (zwłaszcza dzięki budowie międzynarodowych połączeń transportowych oraz eliminacji utrudnień na przejściach granicznych, co sprzyja swobodnemu przepływowi dóbr i osób) i rozwoju współpracy międzynarodowej.

Znaczenie infrastruktury transportu dla rozwoju społeczno-gospodarczego, wyrównywania różnic w rozwoju poszczególnych regionów oraz integracji go-

¹ K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Polityka rozwoju transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, s. 106–107.

spodarczej² jest motywem podejmowania przez Unię Europejską licznych inicjatyw służących rozwojowi tej infrastruktury. Co ważne, inicjatywy te i działania Wspólnoty wspierające rozwój infrastruktury służą niwelowaniu różnic w stanie zagospodarowania infrastrukturalnego poszczególnych państw, likwidacji wąskich gardeł w systemach transportowych, uzupełnianiu sieci transportowej o brakujące połączenia, a także kształtowaniu proekologicznej struktury gałęziowej europejskiego systemu transportowego.

Charakterystyczne cechy infrastruktury transportowej³ (zwłaszcza jej niepodzielność techniczna i ekonomiczna, długi okres tworzenia i żywotności, a także wysoka kapitałochłonność) powodują, że jest ona mało podatna na zmiany i wymaga planowania inwestycji w bardzo długim horyzoncie czasowym, a także unifikacji tych inwestycji w skali krajowej i międzynarodowej. Należy je planować w sposób maksymalizujący pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i minimalizujący negatywne skutki dla środowiska naturalnego⁴. Konieczność ujednoczenia infrastruktury transportu, jako podstawy efektywnego systemu transportowego, stymuluje współpracę międzynarodową.

Jednakże stworzenie jednolitej europejskiej sieci transportowej, służącej potrzebom integracji gospodarczej, w praktyce napotyka liczne trudności. Wiązą się one niekiedy z kolizją interesów narodowych i wspólnych państw tworzących jednolitą sieć transportową. Wynikają z różnic w stanie zagospodarowania poszczególnych krajów, z różnego poziomu rozwoju infrastruktury poszczególnych gałęzi transportu na ich terytoriach, odmiennych preferencji państw członków Wspólnoty odnośnie do układu sieci transportowej i rozwiązań technicznych, problemów z pozyskiwaniem środków finansowych na realizację inwestycji infrastrukturalnych. Problem stanowią też odmienne preferencje w zakresie struktury gałęziowej systemów transportowych i układu dróg o znaczeniu tranzytowym oraz ujednoczenie zasad odpłatności za użytkowanie infrastruktury. Z powodu tych rozbieżności interesów i innych przeszkód proces ujednoczania europejskiej sieci transportowej przebiega dość powoli. Okazuje się też, że stworzona dotychczas w krajach UE infrastruktura transportu nie stanowi jednolitej sieci, bardzo zróżnicowane są parametry i rozwiązania konstrukcyjne obiektów

² Znaczenie infrastruktury transportu dla integracji gospodarczej uznano już w Traktacie Rzymskim, wskazując, że inwestycje infrastrukturalne powinny sprzyjać rozwojowi regionów zacofanych oraz rozwojowi mobilności przestrzennej ludzi. W. Grzywacz, *Polityka transportowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1992, s. 336.

³ *Ekonomika portów morskich i polityka portowa*, red. L. Kuźma, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 172–175; R. Rolbiecki, *Infrastruktura transportu jako czynnik kształtujący warunki rozwoju przedsiębiorstw w otoczeniu społeczno-gospodarczym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009, s. 45–49.

⁴ Biała księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego systemu transport—dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, KOM(2011)144 wersja ostateczna, Bruksela 2011, s. 4.

infrastrukturalnych poszczególnych gałęzi transportu, zróżnicowana jest gęstość dróg, występują bardzo liczne wąskie gardła, co powoduje, że istniejący układ dróg nie odpowiada potrzebom użytkowników, przyczynia się do opóźnień w przemieszczaniu ludzi i dóbr, a także generuje znaczne koszty zewnętrzne.

Wspólnota Europejska od wielu lat podejmuje działania w kierunku ujednoczenia układu i parametrów infrastruktury transportowej w Europie. Pierwszym dokumentem, w którym poruszono problematykę transeuropejskich sieci transportowych, był podpisany w Maastricht Traktat o Unii Europejskiej. Zgodnie z jego postanowieniami określono procedurę tworzenia i finansowania transeuropejskiej sieci transportowej. W 1996 roku Parlament Europejski i Rada UE przyjęły „Wytyczne dotyczące rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej” (Trans-European Transport Network, *TEN*)⁵ na terytorium krajów członkowskich UE⁵. Sieć transportowa miała powstawać stopniowo do 2010 roku poprzez integrację sieci infrastruktury transportu lądowego, morskiego i lotniczego (tj. sieci drogowych, kolejowych, wodnych śródlądowych, portów morskich i rzecznych), systemów zarządzania ruchem i systemów nawigacji, obejmując 58 tys. km autostrad, 70 tys. km dróg kolejowych i 12 tys. km dróg wodnych śródlądowych. Ogólne kierunki działań Wspólnoty miały obejmować: plany przebiegu sieci, identyfikację projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, adaptację istniejącej sieci, promocję interoperacyjności sieci, prowadzenie badań, współpracę z państwami trzecimi, promocję stałej współpracy⁶. Priorytetowe znaczenie nadano projektom dotyczącym: stworzenia i rozbudowy połączeń, głównych linii i połączeń wewnętrznych służących eliminacji wąskich gardeł, uzupełnienia brakujących odcinków i dokończenia głównych tras, stworzenia i rozbudowy infrastruktury dostępu do sieci, optymalnego dostosowania i integracji różnych form transportu, integracji zagadnień związanych ze środowiskiem naturalnym⁷, z projektowaniem i rozbudową sieci, stopniowego osiągnięcia interoperacyjności składowych elementów sieci, optymalizacji pojemności i wydajności istniejącej infrastruktury, punktów połączeń wewnętrznych i platform intermodalnych, bezpieczeństwa i niezawodności sieci, rozbudowy systemu zarządzania i kontroli ruchu w sieci i systemu informacji dla użytkowników w celu optymalizacji wykorzystania infrastruktury, badań służących poprawie projektowania i lepszej realizacji transeuropejskiej sieci transportowej⁸. W aneksie III do

⁵ Decyzja 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, Bruksela 1996, s. 3, www.eur-lex.europa.eu (dostęp: 01.03. 2013).

⁶ Tamże, s. 3.

⁷ W decyzji z 1996 roku niewiele miejsca poświęcono problemom oddziaływania transportu na środowisko naturalne. Projekty w zakresie infrastruktury transportu miały być realizowane zgodnie z dyrektywami unijnymi odnoszącymi się do ochrony środowiska i wpływu sieci transportowej na środowisko naturalne. Decyzja 1692/96/WE Parlamentu..., s. 4.

⁸ Decyzja 1692/96/WE Parlamentu..., s. 4.

wytycznych Wspólnoty przedstawiono listę 14 projektów inwestycyjnych (w granicach ówczesnej UE) zaakceptowanych do realizacji jako priorytetowe (nazywanych projektami z Essen)⁹.

W latach 90. problemy europejskiego systemu transportowego omawiano, poszukując rozwiązań, podczas paneuropejskich konferencji transportowych w Pradze, na Krecie i w Helsinkach. Uznano wówczas, że szczególną uwagę należy zwrócić na infrastrukturę transportu w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Określono 10 zlokalizowanych w tej części kontynentu paneuropejskich korytarzy transportowych o podstawowym znaczeniu dla połączeń transeuropejskich¹⁰.

Należy wspomnieć, że wspólnie z ministrami transportu krajów stowarzyszonych ze Wspólnotą rozpoczęto proces identyfikacji sieci na terenie krajów kandydujących do UE w ramach programu TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment*)¹¹. Był to program stworzony w 1998 roku w celu oceny potrzeb infrastrukturalnych państw kandydujących. Zakładał modernizację i budowę w tych krajach autostrad, dróg ekspresowych, wzmocnienie nawierzchni istniejących odcinków, poprawę nośności mostów. Założenia programu TINA pokrywały się z podejmowanymi wcześniej inicjatywami unijnymi mającymi na celu poprawę bezpieczeństwa transportu, zmniejszenie natężenia ruchu drogowego, ograniczenie liczby wąskich gardeł oraz realizację efektywnych ciągów transportowych na wybranych trasach¹².

Sieć drogowa TINA objęła swoim zasięgiem wszystkie korytarze transportowe ustalone podczas konferencji europejskich ministrów transportu na Krecie i w Helsinkach. Jako ostateczny termin realizacji projektów przyjęto rok 2015 (ze szczególnym natężeniem działań w latach 2003–2009)¹³. Wraz z poszerzeniem Unii Europejskiej o nowe kraje członkowskie sieć TINA została formalnie przekształcona w sieć TEN-T¹⁴.

Biała księga transportowa z 2001 roku¹⁵ przewidywała działania służące zwiększeniu skuteczności dotychczasowej polityki rozwoju infrastruktury trans-

⁹ K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Infrastruktura transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 124–127.

¹⁰ Decyzje te podjęto w związku z perspektywą poszerzenia Wspólnoty o kraje z tego regionu.

¹¹ Program TINA był skierowany do 11 państw kandydujących do UE, położonych w Środkowej i Wschodniej Europie, tj. Czech, Cypru, Litwy, Łotwy, Estonii, Słowacji, Słowenii, Węgier, Polski, Bułgarii i Rumunii.

¹² www.cie.gov.pl (dostęp: 16.05.2013).

¹³ Głównymi źródłami finansowania projektów transportowych były budżety państw kandydujących, kredyty bankowe i udzielane przez międzynarodowe instytucje finansowe oraz fundusze unijne (programy Phare i ISPA).

¹⁴ A. Koźlak, *Ekonomika transportu. Teoria i praktyka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 44–45.

¹⁵ *Biała księga. Europejska polityka transportowa do 2010 roku – czas na decyzje*, Bruksela 2001.

portu, w tym zwłaszcza w zakresie tworzenia transeuropejskiej sieci transportowej. Dokument ten zawierał propozycje rozwiązań, które mogły zostać przyjęte na poziomie Wspólnoty. Czas realizacji programu określono na początek 2010 roku. Szczegółowe propozycje dotyczyły: weryfikacji projektów uznanych za priorytetowe na konferencji w Essen, zapewnienia finansowania w pierwszej kolejności projektów bieżących w zakresie likwidacji wąskich gardeł w sieciach kolejowych, tras priorytetowych z punktu widzenia rozszerzenia UE (w regionach przygranicznych) i poprawy dostępności obszarów oddalonych; przedstawienia koncepcji sieci transportowych (idei autostrad morskich, wzrostu wykorzystania transportu kolejowego, w tym szybkich sieci pasażerskich i towarowych, i żeglugi śródlądowej, połączeń z krajami kandydującymi do Wspólnoty, wzrostu przepustowości portów lotniczych i organizacji przestrzeni lotniczej, rozwoju transportu intermodalnego jako alternatywy dla transportu drogowego)¹⁶. Uznano, że wraz z dalszym rozszerzaniem UE zmiany wspólnotowej polityki transportowej muszą być dokonywane zgodnie z paradygmatem zrównoważonego rozwoju¹⁷.

Rozszerzenie UE wiązało się z problemami w zakresie infrastruktury transportu. Powiązania transportowe pomiędzy dotychczasowymi i nowymi członkami Wspólnoty (ze względów historycznych) były słabo rozwinięte, zaś zasoby nowych państw członkowskich i środki pomocowe z funduszu ISPA były niewystarczające do realizacji inwestycji priorytetowych (w sieci TINA)¹⁸.

W celu oceny realizacji działań w zakresie stworzenia transeuropejskiej sieci transportowej i wytyczenia działań o priorytetowym znaczeniu dla Wspólnoty powołano komisję (High Level Group, *HLG1*) pod przewodnictwem K. van Mier-
ta, działającą w latach 2003–2004¹⁹. Komisja przedstawiła priorytetowe projekty europejskiej sieci transportowej, proponując ich podział na cztery grupy²⁰. Realizacja 18 najważniejszych projektów miała rozpocząć się do 2010 roku i zakończyć do 2020 roku. W raporcie komisji podkreślono konieczność nawiązania współpracy z państwami spoza Unii (tj. Szwajcarią, państwami bałkańskimi, krajami Europy Wschodniej i regionu Morza Śródziemnego), ponieważ część inwestycji w proponowanych projektach transportowych dotyczyła ich terytoriów.

¹⁶ Tamże, s. 12–51.

¹⁷ Tamże, s. 9.

¹⁸ K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Infrastruktura...*, s. 128.

¹⁹ Ex ante evaluation of the TEN-T Multi Annual Programme 2007–2013, Rotterdam 2007, s. 30, evww.ec.europa.eu (dostęp: 16.05.2013).

²⁰ Do grupy 0 zaliczono projekty uznane za priorytetowe na konferencji w Essen w 1996 roku, które należało zakończyć do 2010 roku; grupa 1 obejmowała 18 projektów priorytetowych na lata 2010–2020; grupa 2 objęła 4 projekty, co do których nie było pewności, że zostaną rozpoczęte przed 2010 rokiem ze względu na rozległość i kapitałochłonność; do grupy 3 zaliczono kilkanaście projektów transgranicznych, których realizacja powinna być rozpoczęta przed 2020 rokiem. High Level Group on the Trans-European Transport Network, Brussels 2003, s. 35–39, www.mkm.ee (dostęp: 16.05.2013).

Decyzją nr 884/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (z dnia 29 kwietnia 2004 roku) zmieniono decyzję 1692/96/WE w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, co oznaczało zmiany m.in.: zakresu inwestycji infrastrukturalnych (dodano porty lotnicze i autostrady morskie), schematów sieci transportowych (rozszerzono je o nowe elementy sieci kolejowej, drogowej, wodnej śródlądowej, które mają być zrealizowane do 2020 roku), zarządzania infrastrukturą (sieć ma obejmować również infrastrukturę zarządzania ruchem, a w szczególności tzw. system informacji rzecznej w celu optymalizacji przepustowości i bezpieczeństwa sieci żeglugi śródlądowej oraz poprawy jej interoperacyjności z innymi gałęziami transportu), wskazania 30 inwestycji priorytetowych na lata 2010–2020 (z uwzględnieniem nowych krajów członkowskich). W dokumencie tym jednoznacznie zadeklarowano, że projekty uznane za priorytetowe w sieci TEN-T są przedmiotem europejskiego zainteresowania i to właśnie na nich należy skoncentrować unijne finansowanie oraz wprowadzić mechanizmy wspierające koordynację działań państw członkowskich w zakresie realizacji tych projektów zgodnie z przewidzianym kalendarzem²¹.

W związku z rozszerzeniem Unii Europejskiej w 2004 roku i 2007 roku transeuropejskie korytarze transportowe, wytyczone podczas konferencji na Krecie i w Helsinkach w latach 90., znalazły się w przeważającej części na obszarze Wspólnoty, stając się częścią TEN-T, a zatem koncepcja europejskiej sieci transportowej wymagała aktualizacji, aby uwzględnić nowe uwarunkowania geopolityczne oraz umożliwić lepsze połączenie tej sieci z infrastrukturą transportu krajów sąsiadujących²². W celu wdrożenia unijnej polityki sąsiedztwa w obszarze transportu (a także znalezienia sposobów lepszego połączenia sieci transportowej krajów unijnych z krajami sąsiednimi) w 2004 r. powołano kolejną grupę wysokiego szczebla ds. rozszerzenia głównych transeuropejskich osi transportowych do krajów i obszarów sąsiadujących, która opracowała koncepcję aktualizacji transeuropejskich korytarzy transportowych²³. Koncepcja ta, sugerująca wytyczenie pięciu ponadnarodowych osi transportowych, została zaproponowana przez Komisję Europejską w 2007 roku i obejmowała:

- autostrady morskie łączące obszary M. Bałtyckiego, M. Barentsa, Oceanu Atlantyckiego (w tym Wyspy Kanaryjskie, Azory i Madere), M. Śródziemnego, M. Czarnego i M. Kaspijskiego oraz kraje przybrzeżne w ramach obszarów morskich wraz z przedłużeniem połączenia przez Kanał Sueski do M. Czerwonego;

²¹ Decyzja nr 884/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku.

²² K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Infrastruktura...*, s. 144.

²³ Networks for peace and development. Extension of the major trans-European transport axis to the neighboring countries and regions, s. 5, www.central2013.eu (dostęp: 16.05.2013).

- oś północną, łączącą północne rejony Wspólnoty z Norwegią na północy oraz z Białorusią i Rosją na wschodzie (przewidziano też odgałęzienie do M. Barentsa, co umożliwi połączenie Norwegii i Rosji przez Szwecję i Finlandię);
- oś centralną, łączącą środek Unii Europejskiej z Ukrainą i M. Czarnym oraz M. Kaspijskim (założono też bezpośrednie połączenie Ukrainy z koleją transsyberyjską oraz z M. Bałtyckim za pomocą śródlądowej drogi wodnej Don/Wołga);
- oś południowo-wschodnią, łączącą UE z Bałkanami i Turcją oraz przebiegającą wzdłuż Południowego Kaukazu do M. Kaspijskiego, z odgałęzieniem do Egiptu i M. Czerwonego;
- oś południowo-zachodnią, łączącą południowo-zachodnie rejony Wspólnoty ze Szwajcarią i Marokiem, wraz z połączeniem przez Maghreb do Maroka, Algierii, Tunezji, z przedłużeniem do Egiptu.

Celem rozwoju zaproponowanych przez KE osi jest sprzyjanie rozwojowi towarowego i pasażerskiego ruchu międzynarodowego, a także wzmacnianie współpracy międzynarodowej i integracji państw kontynentu europejskiego z krajami sąsiednimi²⁴. Komisja Europejska zaproponowała włączenie sieci paneuropejskich korytarzy transportowych do nowej struktury, tj. układu osi transportowych (zwłaszcza że trasy przebiegu większości korytarzy znajdują się obecnie w państwach należących do Unii).

W 2009 roku została wydana zielona księga dotycząca przeglądu unijnej polityki w zakresie tworzenia transeuropejskiej sieci transportowej²⁵. Podtrzymano w niej wcześniej ustalone cele stworzenia infrastruktury niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz do realizacji celów strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia. Podkreślono, że dotychczasowe inwestycje w sieć transportową przyczyniły się do ukończenia wielu projektów, ale droga do pełnej realizacji planów w tym zakresie jest wciąż daleka głównie z powodu długoterminowego charakteru projektów oraz opóźnień w ich realizacji. Autorzy zielonej księgi za najważniejszy obszar wymagający regulacji ogólnoeuropejskich uznali środowisko i zmiany klimatyczne, podkreślając, że przysłała polityka transportowa UE powinna stanowić podstawę realizacji planu Wspólnoty dotyczącego zmian klimatycznych w procesie łączenia celów gospodarczych i ochrony środowiska zorientowanego na intermodalne przewozy pasażerskie i towarowe, uwzględniające innowacje²⁶.

Przeгляд działań w zakresie realizacji zapisów białej księgi transportowej z 2001 roku oraz osiągnięć w tym zakresie, a także kompleksowych zmian w sek-

²⁴ Extension of major trans-European transport axis to neighboring countries. Guidelines for transport in Europe and neighboring regions. Com(2007)32 final, Brussels 31.01.2007.

²⁵ Zielona księga TEN-T. Przegląd polityki w kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej, Bruksela 2009.

²⁶ Tamże, s. 4.

torze transportu (m.in. spowodowanych włączeniem nowych państw do struktur unijnych) oraz stojących przed transportem wyzwań przyczynił się do ogłoszenia w marcu 2011 roku nowej białej księgi transportowej²⁷, zawierającej wizję KE dotyczącą przyszłości transportu. Komisja uznała, że w ciągu minionej dekady udało się wiele osiągnąć, jednakże dotychczasowy rozwój systemu transportowego nie następuje z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju²⁸.

W dokumencie tym podkreślono znaczenie infrastruktury transportowej, wskazując pozytywny wpływ inwestycji infrastrukturalnych na wzrost gospodarczy, poprawę dobrobytu, wzrost liczby miejsc pracy, rozwój handlu, poprawę dostępności geograficznej i wzrost mobilności obywateli. Oceniono stan infrastruktury, dostrzeżono problemy z finansowaniem jej rozwoju oraz wskazano zagrożenia związane z kontynuacją dotychczasowej polityki rozwoju infrastruktury transportu. Uznano, że infrastruktura transportu ma odegrać ważną rolę w realizacji wizji zrównoważonego rozwoju transportu. Jej rozwój powinien zatem spełniać jednocześnie postulaty społecznej zasadności, ekonomicznej efektywności i ekologicznej racjonalności.

Komisja uznała, że Wspólnota potrzebuje specjalnie zaprojektowanych korytarzy transportowych, optymalnych pod względem wykorzystania energii i emisji oraz wpływu na środowisko, ale także atrakcyjnych ze względu na niezawodność, ograniczone zagęszczenie ruchu i niskie koszty (działania i administracyjne)²⁹. Istotnym problemem do rozwiązania są znaczne dysproporcje w rozwoju infrastruktury transportu na wschodzie i zachodzie Unii. Potrzebna jest zatem „sieć bazowa” korytarzy transportowych, pozwalających na wydajny i niskoemisyjny transport pasażerów oraz dużych, skonsolidowanych partii towarów. W ramach tej sieci powinny mieć szerokie zastosowanie narzędzia informatyczne, służące upraszczaniu procedur administracyjnych, śledzeniu ruchu pojazdów i przesyłek oraz optymalizacji przepływu ładunków (zdaniem KE, należy wymagać ich stosowania w infrastrukturze TEN-T). Sieć bazowa powinna zapewniać skuteczne połączenia multimodalne pomiędzy stolicami państw unijnych oraz pozostałymi dużymi miastami, portami morskimi i lotniczymi, jak również innymi ważnymi ośrodkami gospodarczymi. Rozwój takiej sieci bazowej powinien być skoncentrowany na³⁰:

- ukończeniu budowy brakujących połączeń (zwłaszcza odcinków transgranicznych, obwodnic, likwidacji wąskich gardeł) elementów sieci TEN-T o największej wartości dodanej dla Europy;
- modernizacji istniejącej infrastruktury;
- budowie terminali multimodalnych w portach morskich i rzecznych;

²⁷ Biała księga. Plan utworzenia...

²⁸ Tamże, s. 4–5.

²⁹ Tamże, s. 7.

³⁰ Tamże, s. 15.

- tworzeniu miejskich centrów konsolidacji logistycznej;
- stworzeniu lepszych połączeń portów lotniczych z siecią kolejową;
- rozwoju autostrad morskich, a także uwzględnieniu w procesie kształtowania jednolitej europejskiej sieci transportowej przyszłych połączeń z krajami sąsiednimi.

Zdaniem Komisji w nowych wytycznych odnośnie do rozwoju infrastruktury transportu należy określić bazową sieć strategicznej infrastruktury europejskiej, integrującej wschód i zachód UE oraz kształtującą jednolity europejski obszar transportu, i skoncentrować działania na elementach sieci TEN-T o największej wartości dodanej dla Europy³¹. Unia chce wyznaczać standardy w dziedzinie transportu na arenie międzynarodowej, a w zasadzie przedsięwzięć globalne promowanie swojego podejścia do zrównoważonego rozwoju transportu³².

W październiku 2011 roku Komisja Europejska przedstawiła nową koncepcję sieci TEN-T, obejmującą dwie warstwy, czyli tzw. sieć bazową (*core network*), która ma zostać stworzona do 2030 roku, oraz stanowiącą jej uzupełnienie tzw. sieć kompleksową (*comprehensive network*), która ma zostać ukończona do 2050 roku. Sieć kompleksowa obejmie całą UE i ma zapewnić dostępność do wszystkich jej regionów. Sieć bazowa (jako podstawowa część sieci kompleksowej) obejmie priorytetowo traktowane najważniejsze połączenia i węzły TEN-T. Oba poziomy unijnej sieci transportowej mają obejmować wszystkie gałęzie transportu (drogowy, kolejowy, morski, wodny śródlądowy, lotniczy oraz platformy intermodalne)³³. Zdaniem Komisji (w propozycji z 2011 roku) podstawę rozwoju infrastruktury transportu w nowej sieci bazowej powinno stanowić 10 korytarzy transportowych, z których każdy miał obejmować co najmniej 3 gałęzie transportu i 2 odcinki transgraniczne oraz miał przebiegać przez co najmniej 3 państwa członkowskie³⁴.

W celu zwiększenia skuteczności inwestycji infrastrukturalnych w sieci TEN-T w planach na lata 2014–2020 założono skoncentrowanie unijnego finansowania na sieci bazowej, uzupełnieniu brakujących połączeń transgranicznych, likwidacji wąskich gardeł oraz wspieraniu inteligentnych sieci. Założono, że nowa sieć bazowa (której budowa ma zostać ukończona w 2030 roku) będzie obejmowała 83 główne porty z połączeniami kolejowymi i drogowymi, 37 kluczowych portów lotniczych z połączeniami kolejowymi do dużych miast, 15 tys. km linii kolejowych zmodernizowanych do dużych prędkości oraz 35 dużych projektów transgranicznych mających na celu usunięcie wąskich gardeł. Istotnym elementem finansowego wsparcia inwestycji unowocześniających infrastrukturę transportu miał stać się instrument o nazwie „Łącząc Europę” (*Connecting Europe*

³¹ Biała księga. Plan utworzenia..., s. 30.

³² Tamże, s. 18.

³³ E. Grunert, *Nowa sieć TEN-T*, „Polska Gazeta Transportowa” 2011, nr 44.

³⁴ F. Nietz, *Nowa mapa TEN-T*, „Polska Gazeta Transportowa” 2011, nr 44.

Facility)³⁵, przewidujący 31,7 mld EUR na inwestycje transportowe (w tym 10 mld EUR pochodzących z Funduszu Spójności).

W dniu 17 października 2013 roku Komisja Europejska ogłosiła rozpoczęcie (zapowiedzianej w 2011 roku) najbardziej radykalnej reformy unijnej polityki w zakresie infrastruktury³⁶. Jej celem jest usunięcie wąskich gardeł w istniejącej sieci transportowej, modernizacja infrastruktury oraz usprawnienie transgranicznej działalności przewozowej na potrzeby pasażerów i przedsiębiorstw w całej UE. Zgodnie z zapowiedziami z 2011 roku realizacja nowej polityki w zakresie infrastruktury transportu będzie oparta na podziale sieci transportowej na dwie warstwy, tj. sieć bazową, stanowiącą filar transportu w obrębie europejskiego jednolitego rynku, oraz sieć kompleksową³⁷, będącą uzupełnieniem sieci bazowej na poziomie regionalnym i krajowym. Traktowana jako całość nowa sieć transportowa zapewni, zdaniem KE, podróżowanie w warunkach zwiększonego bezpieczeństwa i mniejszego zatłoczenia oraz łatwiejsze i szybsze przejazdy.

Komisja uznała, że obecnie istnieje pięć głównych typów problemów, z którymi należy zmierzyć się na poziomie UE:

- 1) brakujące połączenia, zwłaszcza na odcinkach transgranicznych, które stanowią poważną przeszkodę w swobodnym przepływie osób i towarów (wewnątrz Wspólnoty i w relacjach z krajami sąsiednimi);
- 2) znaczne różnice pod względem jakości i dostępności infrastruktury pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi i w ich obrębie (szczególnych ulepszeń, zdaniem Komisji, wymagają połączenia wschód–zachód);
- 3) rozczłonkowanie infrastruktury transportowej łączącej różne gałęzie transportu (wiele punktów transportowych nie spełnia oczekiwań użytkowników pod względem realizowania połączeń multimodalnych, ponieważ nie dysponują one możliwościami multimodalnymi);
- 4) konieczność ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w transporcie (do czego powinny przyczynić się inwestycje w infrastrukturę transportową);
- 5) różne przepisy i wymogi operacyjne obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich, zwłaszcza w zakresie interoperacyjności (co przyczynia się do powstawania problemów z infrastrukturą i wąskimi gardłami).

Nowa transportowa **sieć bazowa UE** będzie stanowiła siłę napędową gospodarki w ramach jednolitego rynku, umożliwiając swobodny przepływ towarów i osób w całej Wspólnocie. Zgodnie z propozycją KE z października 2013 roku obejmie ona: 94 główne porty (morskie i rzeczne) z połączeniami kolejowymi i drogowymi, 38 kluczowych portów lotniczych z połączeniami kolejowymi do

³⁵ Connecting Europe. The new EU core transport network, Memo/11/706 Brussels, October 19, 2011.

³⁶ Nowa polityka UE w zakresie infrastruktury-kontekst, EC-MEMO/13/89/897 17.10.2013. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-897_pl (dostęp: 29.11.2013).

³⁷ Celem utworzenia sieci kompleksowej jest zapewnienie (do 2050 roku) skrócenia (do 30 minut) czasu potrzebnego większości obywateli Wspólnoty, w tym przedsiębiorców, na dotarcie do sieci transportowej.

dużych miast, 15 tys. km linii kolejowych dostosowanych do dużych prędkości oraz 35 projektów transgranicznych mających na celu usunięcie wąskich gardeł. Jedną z najważniejszych innowacji w nowych wytycznych w zakresie TEN-T jest wprowadzenie dziewięciu korytarzy transportowych w sieci bazowej, wspierających jej rozwój. Każdy z nich powinien obejmować przynajmniej trzy gałęzie transportu, dwa odcinki transgraniczne i łączyć trzy państwa członkowskie. Zostaną powołane tzw. platformy ds. korytarzy, służące współpracy wszystkich zainteresowanych tą kwestią stron i państw członkowskich. Będą to struktury zarządzające (którym będą przewodniczyć koordynatorzy europejscy), opracowujące i wdrażające plany prac nad poszczególnymi korytarzami w celu skutecznej koordynacji działań wzdłuż całych korytarzy w państwach członkowskich i na poszczególnych etapach realizacji³⁸.

Sieć kompleksowa, jako uzupełnienie sieci bazowej na poziomie regionalnym, stanowi integralną część polityki TEN-T. Będzie zarządzana przez same państwa członkowskie (z niewielkim udziałem finansowania w ramach instrumentu „Łącząc Europę” i w ramach polityki regionalnej, na zasadzie pomocniczości).

W myśl zasady, że każdy kraj członkowski Wspólnoty powinien mieć dostęp do sprawnej europejskiej bazowej sieci transportowej, wszystkie kraje zostaną tą siecią połączone. Projekty zakwalifikowane do sieci bazowej, którym nadano priorytetowe znaczenie, mogą uzyskać unijne dofinansowanie w latach 2014–2020, ponieważ spełniają kryteria określone w metodyce mającej zastosowanie do sieci bazowej³⁹, mają wysoką unijną wartość dodaną (co nie oznacza, że charakteryzują się tą cechą z punktu widzenia interesów konkretnego kraju, na terenie którego będą realizowane) oraz są gotowe do realizacji w latach 2014–2020.

Finansowaniu priorytetowej infrastruktury transportowej, energetycznej i cyfrowej szerokopasmowej będzie służył ustanowiony przez UE (na okres finansowy 2014–2020) instrument finansowy „Łącząc Europę” (*Connecting Europe Facility*, CEF)⁴⁰. Przewidziano w nim 26,250 mld EUR⁴¹, z czego 80–85% ma zostać

³⁸ Nowa polityka..., s. 3.

³⁹ Projekty otrzymujące unijne dofinansowanie w ramach sieci bazowej będą musiały spełniać surowe wymogi techniczne. Przede wszystkim parametry techniczne projektu muszą być interoperacyjne w całej sieci (co oznacza, że na przykład inteligentny system transportowy sterujący ruchem pociągów musi być stosowany wszędzie, podobnie jak normy bezpieczeństwa drogowego dotyczące wymogów bezpieczeństwa w tunelach muszą być takie, jak stosowane w całej sieci, a technologie stosowane w inteligentnych systemach transportowych muszą być kompatybilne). Dotyczy to także przyszłej infrastruktury punktów ładowania pojazdów elektrycznych, która musi spełniać normy wspólne, stosowane w całej sieci. Nowa polityka..., s. 7.

⁴⁰ M. Grzybowski, *Nowy program TEN-T, stare korytarze*, „Polska Gazeta Transportowa” 2013, nr 46.

⁴¹ W ramach tego instrumentu będzie istniał jednolity fundusz w wysokości 33,242 mld EUR na lata 2014–2020, z czego 26,250 mld EUR zostanie przeznaczony na transport (pozostała kwota na finansowanie sieci energetycznej i cyfrowej szerokopasmowej), zaś z tej kwoty 11,305 mld EUR

przeznaczone na wsparcie: projektów priorytetowych wzdłuż dziewięciu korytarzy realizowanych w sieci bazowej (ewentualnie na ograniczoną liczbę projektów na innych odcinkach, ale charakteryzujących się wysoką europejską wartością dodaną dla sieci bazowej) oraz projektów horyzontalnych, tj. głównie związanych z technologią informacyjną, natomiast pozostałe środki finansowe będzie można przeznaczyć na projekty doraźne, w tym na projekty związane z siecią kompleksową. Kwota przeznaczona na infrastrukturę transportu w ramach instrumentu „Łącząc Europę” ma stanowić „kapitał załączkowy”, służący do pobudzenia dalszych inwestycji ze strony państw członkowskich (głównie w zakresie uzupełnienia trudnych połączeń i powiązań transgranicznych, które mogłyby w ogóle nie powstać).

Pod koniec grudnia 2013 roku Parlament Europejski podjął uchwałę o przyjęciu wytycznych dotyczących TEN-T oraz instrumentu ich finansowania⁴². Od początku 2014 roku państwa członkowskie będą mogły przedkładać Komisji szczegółowe wnioski i na tej podstawie zostanie przyznane dofinansowanie. Łączny wkład unijny na rzecz dużych inwestycji w infrastrukturę transportową ma wynosić ok. 20% nakładów inwestycyjnych w każdym siedmioletnim okresie budżetowym, wsparcie analiz może wynieść do 50%, a analiz i robót budowlanych w przypadku projektów transgranicznych do 40% (w przypadku niektórych projektów w zakresie inteligentnych systemów transportowych jest możliwe udostępnienie wyższego współfinansowania, sięgającego 50% kosztów kwalifikowanych). Pozostała część finansowania inwestycji ma pochodzić od państw członkowskich, z budżetów regionalnych lub od inwestorów prywatnych (projekty realizowane w państwach uprawnionych do pomocy w ramach Funduszu Spójności mogą być współfinansowane do 85%)⁴³.

KE uznała, że doświadczenia ostatnich lat pokazują, że finansowanie TEN-T powoduje wyraźny efekt dźwigni, gdyż każdy milion EUR wydany na poziomie europejskim pociąga za sobą 5 mln EUR od rządów państw członkowskich i 20 mln EUR z sektora prywatnego⁴⁴. Należy dodać, że nowe środki na rozwój infrastruktury transportowej mogą pochodzić z sektora prywatnego dzięki innowacyjnym instrumentom finansowym, takim jak obligacje projektowe.

Komisja podkreśla, że TEN-T jest jednym z podstawowych narzędzi polityki transportowej Wspólnoty (zaprezentowanej w białej księdze z 2011 roku), służącym do realizacji ogólnego celu, jakim jest obniżenie do 2050 roku o 60% (w porównaniu z rokiem 1990) emisji gazów⁴⁵. W swej istocie TEN-T jest multimodalną siecią transportową, która ma służyć dokonaniu zasadniczej zmiany w funkcjo-

będzie wyodrębnione na infrastrukturalne inwestycje transportowe w państwach członkowskich kwalifikujące się do finansowania w ramach Funduszu Spójności. Nowa polityka..., s. 5.

⁴² A. Uznański, *TEN-T nabiera kolorów*, „Polska Gazeta Transportowa” 2014, nr 1–2.

⁴³ Nowa polityka..., s. 7.

⁴⁴ Tamże, s. 7.

⁴⁵ Biała księga. Plan utworzenia..., s. 3.

nowaniu transportu, polegającej na rezygnowaniu z drogowego transportu pasażerów i ładunków na rzecz gałęzi transportu bardziej przyjaznych środowisku naturalnemu. Wszystkie projekty TEN-T przed zakwalifikowaniem ich do finansowania unijnego powinny być poddane rygorystycznej ocenie oddziaływania na środowisko i muszą spełniać wszystkie wymogi przepisów unijnych dotyczących ochrony środowiska w zakresie planowania i zrównoważonego rozwoju.

2. Korytarze transportowe w Europie

Korytarz transportowy oznacza wiązkę dróg należących do różnych gałęzi transportu, wiodących w tym samym kierunku geograficznym, choć niekoniecznie w bezpośrednim fizycznym sąsiedztwie, oferowanych do wyboru podmiotom zgłaszającym zapotrzebowanie na przewozy ładunków lub osób. W istocie jest on wielogałęziowym systemem transportowym (obejmującym linie i punkty transportowe), generującym duże potoki ładunkowe i ruch podróżnych, mającym strategiczne znaczenie dla rozwoju gospodarki całej Wspólnoty, a nie tylko poszczególnych regionów czy krajów⁴⁶.

Idea korytarzy transportowych w europejskiej sieci transportowej powstała na I Ogólnoeuropejskiej Konferencji Transportowej, która odbyła się w 1991 roku w Pradze. Niepokojące zjawiska, takie jak duża liczba wypadków komunikacyjnych, negatywne oddziaływanie transportu na środowisko naturalne, kongestia na drogach i liniach kolejowych, zbyt niskie w stosunku do potrzeb nakłady na inwestycje w infrastrukturę transportu w różnych krajach Europy, a także prognozy bardzo intensywnego rozwoju transportu skłoniły uczestników tej konferencji do podjęcia starań w kierunku stworzenia ogólnoeuropejskiej polityki transportowej, której ważną częścią będzie europejska sieć infrastruktury, łącząca kraje należące do Wspólnoty i sąsiadujące. Prace nad realizacją tej koncepcji zaowocowały podjęciem decyzji o przebiegu głównych korytarzy transportowych w Europie, które zaprezentowano na II Paneuropejskiej Konferencji Transportowej na Krecie w 1994 roku. Skoncentrowano się wówczas na korytarzach transportowych w Europie Środkowej i Wschodniej, ponieważ zachodnioeuropejska sieć komunikacyjna (mimo mankamentów) była już ukształtowana. Wyznaczone wówczas korytarze transportowe miały następujący przebieg⁴⁷:

- korytarz I: Tallin–Ryga–Warszawa;
- korytarz II: Berlin–Warszawa–Mińsk–Moskwa;
- korytarz III: Berlin/Drezno–Wrocław–Lwów–Kijów;

⁴⁶ H. Klimek, *Autostrady w Polsce – szanse na sukces, czy zagrożenie dla polskich portów morskich*, [w:] *Konkurencyjność transportu morskiego Polski*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego Ekonomika Transportu Morskiego” 1999, nr 19, s. 119.

⁴⁷ K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Infrastruktura...*, s. 142.

- korytarz IV: Berlin/Norymberga–Praga–Budapeszt–Konstanca–Saloniki–Sambuł;
- korytarz V: Triest–Lublana–Budapeszt–Bratysława–Użgorod–Lwów;
- korytarz VI: Gdańsk–Łódź/Warszawa–Katowice–Żylna;
- korytarz VII: Dunaj (korytarz drogą wodną);
- korytarz VIII: Durres–Tirana–Skopje–Sofia–Warna;
- korytarz IX: Helsinki–Moskwa/Kijów–Odessa/Kiszyniów/Budapeszt–Płowdiw⁴⁸.

Podczas III Paneuropejskiej Konferencji Transportowej w Helsinkach (w czerwcu 1997 roku) uzupełniono koncepcję korytarzy tzw. strefami transportowymi zlokalizowanymi w regionach nadmorskich⁴⁹ oraz wprowadzono pewne korekty do wyznaczonych już korytarzy i zwiększono ich liczbę, wprowadzając korytarz X o przebiegu: Salzburg–Lublana–Zagrzeb–Belgrad–Nisz–Skopje–Veles–Saloniki. Poprawki dotyczyły⁵⁰: korytarza I, który rozszerzono (Helsinki–Tallin–Ryga–Kowno–Warszawa z odgałęzieniem: Ryga–Kaliningrad–Gdańsk), korytarza II, który przedłużono (Berlin–Warszawa–Mińsk–Moskwa–Niżnyj Nowgorod), korytarza V, który rozszerzono (Wenecja–Triest–Koper–Lublana–Budapeszt–Użgorod–Lwów, z odgałęzieniem A: Bratysława–Żylna–Koszyce–Użgorod, odgałęzieniem B: Rijeka–Zagrzeb–Budapeszt, odgałęzieniem C: Ploce–Sarajewo–Osiek–Budapeszt), korytarza VI, który rozszerzono (Gdańsk–Grudziądz–Warszawa–Katowice–Żylna, z odgałęzieniem z Katowic przez Ostrawę do korytarza IV), korytarza IX, który rozszerzono (Helsinki–Sankt Petersburg–Moskwa–Psków–Kijów–Kiszyniów–Bukareszt–Dimitrovgrad–Aleksandropolis, z odgałęzieniami: A: Lubasovka–Odessa i B: Kijów–Mińsk–Wilno–Kowno–Kłajpeda–Kaliningrad). Jak widać, przebieg paneuropejskich korytarzy pokazuje, że ich celem było połączenie krajów ówczesnej Unii z krajami sąsiadującymi.

Na początku XXI wieku rozstrzygały się kwestie poszerzenia Wspólnoty o kolejne kraje. W wyniku rozszerzenia Unii w latach 2004 i 2007 (a także 2013 roku) korytarze wytyczone w latach 90. znalazły się, jak wspomniano, w przeważającej części na terenie Wspólnoty, stając się istotną częścią TEN-T. Fakt poszerzenia Wspólnoty oraz liczne problemy związane z realizacją koncepcji transeuropejskiej sieci transportowej (m.in. słaby stan zaawansowania budowy TEN-T, zaległości w rozbudowie i modernizacji sieci transportowej krajów przystępujących do Wspólnoty, ograniczone środki finansowe przeznaczane przez nie na ten cel) utwierdziły KE w przekonaniu, że ukończenie TEN-T będzie procesem bar-

⁴⁸ Cztery spośród tych korytarzy (tj. I, II, III i VI) przebiegały przez terytorium Polski.

⁴⁹ Wprowadzono następujące paneuropejskie strefy transportowe: euro-arktyczną Morza Barentsa, basenu Morza Czarnego, basenu Morza Śródziemnego i adriatycko-jońską. *Rozwój infrastruktury transportu*, red. K. Wojewódzka-Król, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999, s. 74.

⁵⁰ K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Infrastruktura...*, s. 143–144.

dzo długim. Podjęto zatem decyzję o konieczności koncentracji środków i sił na projektach kluczowych z punktu widzenia interesów Wspólnoty. Grupa Wysokiego Szczebla ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej zbadała stan realizacji dotychczasowych projektów, zidentyfikowała bariery i opóźnienia w ich realizacji, a także poddała analizie ponad 100 projektów zgłoszonych przez kraje członkowskie i kandydujące (Raport Grupy został przyjęty w 2003 roku w Neapolu). Do realizacji wybrano wówczas 30 projektów kluczowych dla sieci TEN-T⁵¹. Wśród nich dominują projekty związane z budową, rozbudową i modernizacją połączeń kolejowych zarówno towarowych, jak i pasażerskich (trzy z nich obejmują terytorium Polski⁵²).

Transeuropejska sieć transportowa była stopniowo poszerzana w okresach kilkuletnich. Uwzględniano umotywowane wnioski krajów członkowskich dotyczące połączeń ważnych z punktu widzenia spójności sieci.

Przedstawiona przez KE w październiku 2011 roku koncepcja nowej sieci TEN-T obejmowała 10 korytarzy transportowych zaliczonych do tzw. sieci bazowej. Uznano, że mają one strategiczne znaczenie dla transportu w Europie. Propozycja ich przebiegu była następująca⁵³:

- korytarz I: Bałtyk–Adriatyk (uwzględniający połączenia kolejowe, autostradę morską oraz porty morskie);
- korytarz II: Warszawa–Berlin–Amsterdam/Rotterdam–Felixtowe–Midlands (obejmujący połączenia kolejowe, wodne śródlądowe, porty morskie i platformy multimodalne)⁵⁴;
- korytarz III: korytarz śródziemnomorski (obejmujący połączenia kolejowe i wodne śródlądowe);
- korytarz IV: Hamburg–Rostok–Burgas/granica z Turcją–Pireus–Nikozja (obejmujący połączenia kolejowe, wodne śródlądowe, autostradę morską, porty morskie);
- korytarz V: Helsinki–Valetta (obejmujący wiele połączeń kolejowych, kilka autostrad morskich, portów morskich i lotniczych w Skandynawii, Niemczech, Włoszech i na Malcie);
- korytarz VI: Genua–Rotterdam (obejmujący połączenia kolejowe, wodne śródlądowe i port morski);

⁵¹ J. Neider, *Transport międzynarodowy*, PWE, Warszawa 2012, s. 180–182.

⁵² Są to: modernizacja i rozbudowa linii kolejowych E65 Gdańsk–Warszawa–Brno/Bratysława–Wiedeń, budowa autostrady A1 i modernizacja linii kolejowej Rail Baltica z Tallina, przez Rygę i Kowno, do Warszawy. Trans-European Transport Network. Implementation of the Priority Projects. Progress Report, EC, Brussels 2008.

⁵³ List of pre-identified projects on the core network in the field of transport, <http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/connections> (dostęp: 10.11.2011).

⁵⁴ Zarówno korytarz I, jak i II miały przebiegać przez terytorium Polski. W korytarzu Bałtyk–Adriatyk początkowo uwzględniono tylko porty w Gdańsku i Gdyni, ale z czasem także porty w Szczecinie i w Świnoujściu.

- korytarz VII: Lizbona–Strasburg (obejmujący połączenia kolejowe i port morski);
- korytarz VIII: Dublin–Londyn–Paryż–Bruksela (obejmujący połączenia kolejowe i wodne śródlądowe);
- korytarz IX: Amsterdam–Bazylea/Lyon–Marsylia (obejmujący połączenia kolejowe, wodne śródlądowe i morskie, porty morskie);
- korytarz X: Strasburg–korytarz Dunaju (obejmujący połączenia kolejowe, wodne śródlądowe, porty morskie i rzeczne).

Poza korytarzami w sieci bazowej zaproponowano także 26 innych połączeń kolejowych i 1 połączenie wodne śródlądowe (głównie o charakterze transgranicznym lub służące likwidacji wąskich gardeł)⁵⁵.

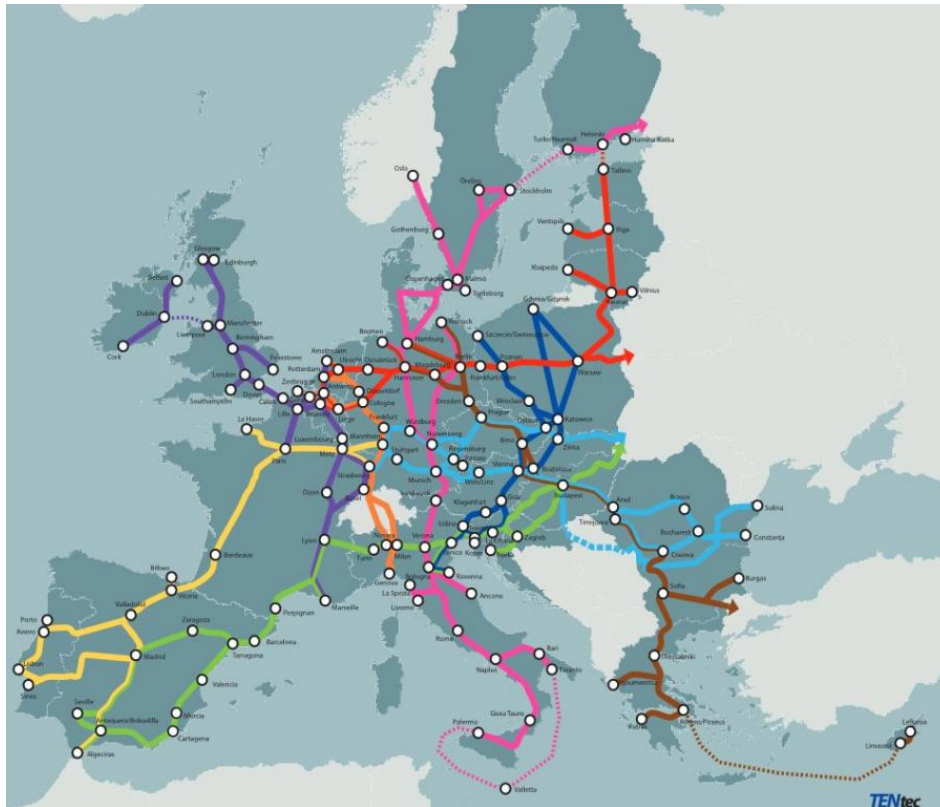
W przedstawionej przez KE w 2013 roku nowej koncepcji polityki UE w zakresie infrastruktury w sieci bazowej znalazło się dziewięć korytarzy transportowych (rys. 1). Dwa z nich łączą północ z południem Unii Europejskiej, trzy łączą wschód z zachodem, a cztery mają charakter diagonalny. Należy podkreślić, że ich przebieg jest zgodny z zapisem białej księgi z 2011 roku, że określona w nowych wytycznych TEN bazowa sieć strategiczna infrastruktury europejskiej ma integrować wschód i zachód UE oraz kształtować jednolity europejski obszar transportu z uwzględnieniem stosownych połączeń z krajami sąsiadującymi⁵⁶. Przebieg korytarzy w sieci bazowej będzie następujący⁵⁷:

- 1) korytarz bałtycko-adriatycki, stanowiący jedną z najważniejszych sieci drogowo-kolejowych, łączącą Morze Bałtyckie z Morzem Adriatyckim;
- 2) korytarz Morze Północne—Morze Bałtyckie, łączący porty na wschodnim wybrzeżu Morza Bałtyckiego z portami Morza Północnego (połączy Finlandię, Estonię, Łotwę, Polskę, Niemcy, Holandię i Belgię, a jego ważnym elementem będzie normalnotorowa linia kolejowa łącząca Tallin, Rygę, Kowno i Warszawę — Rail Baltica);
- 3) korytarz śródziemnomorski, biegnący wzdłuż śródziemnomorskiego wybrzeża Hiszpanii i Francji, przecinający Alpy w kierunku wschodnim, kierujący się do granicy węgiersko-ukraińskiej (obejmujący głównie połączenia drogowe i kolejowe oraz wodne śródlądowe);
- 4) korytarz wschodnio-śródziemnomorski, łączący węzły intermodalne nad morzami: Północnym, Bałtyckim, Czarnym i Śródziemnym, obejmujący m.in. połączenia wodne śródlądowe i morskie;

⁵⁵ List of pre-identified projects...

⁵⁶ Biała księga. Plan utworzenia..., s. 30.

⁵⁷ Nowa polityka..., s. 3–4.



Rysunek 1. Korytarze transportowe w sieci bazowej TEN-T

Źródło: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-948-pl.htm (dostęp: 20.11.2013).

- 5) korytarz skandynawsko-śródlądowy, stanowiący dla gospodarki unijnej kluczową oś północ – południe, biegnący z Finlandii przez Szwecję, Niemcy, Austrię, Włochy (w tym Sycylię) po Maltę;
- 6) korytarz Ren – Alpy, łączący porty w Antwerpii i Rotterdamie z Genuą; ma charakter multimodalny (obejmując Ren jako śródlądową drogę wodną oraz tunele w Szwajcarii);
- 7) korytarz atlantycki, łączący południowo-zachodnią część Półwyspu Iberyjskiego i porty Hawr i Rouen z Paryżem, a następnie z Mannheim i Strasburgiem (obejmuje linie kolejowe, w tym linie szybkiej kolei, oraz śródlądową drogę wodną Sekwany);
- 8) korytarz Morze Północne – Morze Śródziemne, rozciągający się od Irlandii i północnej części Wielkiej Brytanii, przez Holandię, Belgię i Luksemburg do Marsylii na południu Francji (ma charakter multimodalny, obejmując liczne śródlądowe drogi wodne);
- 9) korytarz Ren – Dunaj, którego trzon stanowią drogi wodne Menu i Dunaju, łączący regiony Strasburga i Frankfurtu z Wiedniem, Bratysławą, Budapeszt-

tem i Morzem Czarnym (jego odgałęzienie prowadzi z Monachium do Pragi, Żyliny, Koszyc i granicy z Ukrainą).

Komisja Europejska podkreśla, że taka sieć korytarzy stanowi przełom w planowaniu infrastruktury transportowej w Europie. Trudno jest realizować tak rozległe projekty, w tym transgraniczne, w sposób skoordynowany, aby uzyskać efekty synergii. Dotychczasowe doświadczenia Wspólnoty w tym zakresie pokazały, że brak koordynacji inwestycji infrastrukturalnych poszczególnych państw członkowskich wielokrotnie prowadził do powstania wąskich gardeł lub odmiennych systemów i połączeń⁵⁸.

3. Transeuropejska sieć transportowa w systemie transportowym Polski

Strategiczne planowanie rozwoju infrastruktury transportu w Polsce odbywa się na podstawie wytycznych polityki unijnej w tym zakresie⁵⁹. Polski system transportowy jest bowiem elementem sieci europejskiej, dla której TEN-T wyznacza priorytety inwestycyjne. Infrastruktura transportu w Polsce musi zatem spełniać standardy odpowiadające parametrom technicznym europejskiej sieci transportowej, zapewniające interoperacyjność systemów transportowych.

Na nowej mapie transeuropejskich korytarzy transportowych przez Polskę będą przebiegać dwa: łączący Bałtyk z Adriatykiem (biegnący tak, jak dawny korytarz VI, z portami w Gdańsku i Gdyni, z uwzględnieniem drugiej nitki: Świnoujście/Szczecin–Poznań–Wrocław–Ostrawa, z portami morskimi w Szczecinie i Świnoujściu⁶⁰) oraz korytarz Morze Północne–Morze Bałtyckie (biegnący tak, jak dawne korytarze I i II).

Na inwestycje infrastrukturalne w sieci TEN-T (22 projekty kolejowe, 4 projekty drogowe, 3 projekty morskie i 2 zadania horyzontalne) w latach 2014–2020 Polska planuje przeznaczyć 30 mld EUR ze środków uzyskanych z Funduszu Spójności oraz 4,4 mld EUR z instrumentu „Łącząc Europę”⁶¹. Działania inwestycyjne będą skoncentrowane na uzupełnianiu brakujących ogniw w sieci TEN-T na obszarze kraju, rozwoju platform multimodalnych, promowaniu wdrażania inteligentnych systemów transportowych oraz eliminowaniu wąskich gardeł (zwłaszcza na obszarach metropolitarnych)⁶².

⁵⁸ Nowa polityka..., s. 4.

⁵⁹ Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2013, s. 67.

⁶⁰ Nie udało się przekonać Komisji do uwzględnienia w zmodyfikowanej sieci TEN-T portu w Policach oraz do wpisania do niej drogi S19. F. Nietz, *Rewolucja w TEN-T*, „Polska Gazeta Transportowa” 2013, nr 44.

⁶¹ M. Grzybowski, Nowy program TEN-T...

⁶² Strategia rozwoju..., s. 67.

Najbardziej prawdopodobne wydaje się rozpoczęcie prac nad modernizacją następujących połączeń kolejowych⁶³:

- pomiędzy Gdynią i Katowicami; Warszawą i Katowicami; Katowicami i Ostrawą oraz Żyliną;
- z Wrocławia przez Poznań do Szczecina oraz z Kędzierzyna-Koźła przez Chałupki do Czech;
- z Warszawy przez Białystok do granicy z Litwą (część linii Rail Baltica);
- od Zgorzelca przez Wrocław, Kraków i Rzeszów do granicy z Ukrainą;
- z Terespoła przez Warszawę do granicy z Niemcami.

Z instrumentu „Łącząc Europę” mogą zostać dofinansowane studia nad uruchomieniem na tej ostatniej trasie kolei szybkiej prędkości, jako fragmentu takiego połączenia pomiędzy Berlinem i Moskwą, oraz studia połączenia kolejowego Wrocław–Praga.

Okazuje się, że w obecnym schemacie sieci transportowej priorytetem na terytorium Polski nie są drogi (choć potrzeby w tym zakresie nadal są znaczne). Do połączeń priorytetowych KE zaliczyła tylko drogę z Bielska Białej do Słowacji, połączenie graniczne z Litwą oraz drogę ekspresową S3 od Nowej Soli przez Legnicę do Czech (to ostatnie połączenie jest szczególnie istotne z punktu widzenia Czech, ponieważ stworzy najkrótszą trasę drogową z Pragi do Moskwy)⁶⁴. Zgodnie z zapisami białej księgi z 2011 roku najważniejsze znaczenie w nowym układzie korytarzy transportowych przebiegających przez Polskę nadano liniom kolejowym jako bardziej przyjaznym środowisku naturalnemu.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej miało kluczowe znaczenie dla zmian jakościowych krajowej infrastruktury transportowej, ponieważ wraz z nim na szeroką skalę rozpoczęły się procesy inwestycyjne w zakresie modernizacji i budowy obiektów infrastrukturalnych, wspierane funduszami unijnymi. Jednakże wzrost dostępności środków na inwestycje nie zmienił faktu, że fundusze europejskie powinny być tylko dodatkowym źródłem, uzupełniającym źródła krajowe, a te, niestety, stale są niewystarczające w obliczu ogromnych potrzeb inwestycyjnych. Praktyka pokazuje, że mimo wielu sukcesów występują liczne przeszkody na drodze do przyspieszenia tempa realizacji inwestycji infrastrukturalnych w Polsce. Powołane w maju 2013 roku stowarzyszenie *Inicjatywa dla Infrastruktury*, zrzeszające przedstawicieli nauki, biznesu, kancelarii prawnych, związków pracodawców, w opublikowanym jesienią 2013 roku dokumencie *Biała księga infrastruktury* wyraziło opinię, że przeszkody na drodze do szybkiej poprawy stanu infrastruktury transportu w Polsce znajdują się w oporze i strachu urzędników przed podejmowaniem decyzji, w niedoskonałości i zbyt małej liczbie kadr w urzędach, w prawie niedostosowanym do złożonego charakteru inwestycji oraz w niechęci do korzystania ze sprawdzonych na Zachodzie

⁶³ A. Kublik, *Unia wstrząsa transportem*, „Gazeta Wyborcza” 18.10.2013.

⁶⁴ Tamże.

wzorców wzajemnych relacji publicznych i prywatnych uczestników procesów inwestycyjnych (chodzi tu głównie o słabo wykorzystywaną formułę partnerstwa publiczno-prywatnego)⁶⁵.

Okazuje się, że na początku nowej unijnej perspektywy finansowej (2014–2020) występuje wiele problemów i wyzwań dotyczących infrastruktury transportowej w Polsce⁶⁶. Wykorzystanie funduszy unijnych prawdopodobnie umożliwi ukończenie tylko 28% planowanej kolejowej sieci pasażerskiej TEN-T, zaś do likwidacji zacołania w tym zakresie wobec kolei zachodnich (szacowanego na 30–40 lat) konieczne będą wydatki rządu 50 mld PLN na samą infrastrukturę torową i systemy sterowania ruchem kolejowym. Zaplanowana sieć autostrad i dróg ekspresowych jest niespójna, a tylko 26% dróg jest zdolnych przenosić pojazdy o nacisku 115 kN/oś. Gęstość dróg utwardzonych (w tym autostrad i dróg ekspresowych) znacznie odstaje od średniej unijnej (wynosi 20% średniej dla krajów Wspólnoty⁶⁷). W odniesieniu do gęstości linii kolejowych sytuacja wygląda korzystniej (jest ona o 20% wyższa od średniej dla UE), jednakże średnia jakość infrastruktury transportowej (zarówno kolejowej, jak i drogowej) osiąga 50% średniej unijnej⁶⁸. Drogi wodne śródlądowe (tak ważne dla przewozów towarowych na Zachodzie) w Polsce odgrywają marginalną rolę w przewozach intermodalnych. Ciągłe nie najlepsza pozostaje dostępność transportowa od strony zaplecza polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (a portu w Szczecinie także od strony przedpoła), choć należy pamiętać, że połączenia z zapleczem i przedpołem stanowią obecnie jeden z podstawowych czynników konkurencyjności portów morskich na rynkach usług portowych. W przypadku portów lotniczych brak jest infrastruktury do rozwoju transportu lotniczego ładunków. Wydaje się, że liczne problemy związane z infrastrukturą transportu w Polsce można by rozwiązać, uwzględniając zawarte w *Białej księdze infrastruktury* rekomendacje odnośnie do: zmian legislacyjnych, organizacyjnych, administracyjnych, źródeł finansowania inwestycji, prowadzenia polityki rozwoju, zamówień publicznych i innych⁶⁹.

Zakończenie

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że Unia Europejska konsekwentnie dąży do stworzenia na swoim terenie spójnej sieci transportowej. W polityce Wspólnoty w zakresie infrastruktury transportu, realizowanej od czasu jej powstania, wprowadzono różne zmiany służące jej

⁶⁵ *Biała księga infrastruktury*, s. 8, www.inicjatywadlainfrastruktury.pl (dostęp: 10.12.2013).

⁶⁶ Tamże, s. 9.

⁶⁷ Tamże, s. 17.

⁶⁸ Tamże, s. 17.

⁶⁹ Tamże, s. 192–194.

doskonaleniu (uwzględniające zdobyte doświadczenia, fakt rozszerzania Wspólnoty, zmiany w otoczeniu, zwłaszcza wyzwania związane z ochroną środowiska naturalnego), jednakże nie zmienia się jej zasadniczy cel, jakim jest stworzenie spójnej sieci transportowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu oraz swobodnej mobilności obywateli. Wydaje się, że najnowsza koncepcja Komisji Europejskiej, obejmująca dwie warstwy transeuropejskiej sieci transportowej, przyczyni się do optymalizacji wydatków Wspólnoty na cele transportowe, a jednocześnie umożliwi wyeliminowanie opisanych niedostatków tworzonej przez dziesięciolecie z nie największą skutecznością sieci, która obecnie obejmuje już większość terytorium Europy, i będzie drogą „*from a patchwork to a network*”⁷⁰.

Literatura

1. Annex to the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on Union guidelines for the development of the trans-European transport network, COM(2011)650
2. Biała księga. Europejska polityka transportowa do 2010 roku – czas na decyzje, Bruksela 2001
3. Biała księga infrastruktury, www.inicjatywadlainfrastruktury.pl
4. Biała księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego systemu transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, KOM(2011)144 wersja ostateczna, Bruksela 2011
5. Connecting Europe. The new EU core transport network, Memo/11/706 Brussels, October 19, 2011
6. Decyzja 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, Bruksela 1996, www.eur-lex.europa.eu
7. Decyzja nr 884/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku
8. *Ekonomika portów morskich i polityka portowa*, red. L. Kuźma, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003
9. Ex ante evaluation of the TEN-T Multi Annual Programme 2007–2013, Rotterdam 2007, evwww.ec.europa.eu
10. Extension of major trans-European transport axis to neighboring countries. Guidelines for transport in Europe and neighboring regions. Com(2007)32 final, Brussels 31.01.2007
11. Grunert E., *Nowa sieć TEN-T*, „Polska Gazeta Transportowa” 2011, nr 44
12. Grzybowski M., *Nowy program TEN-T, stare korytarze*, „Polska Gazeta Transportowa” 2013, nr 46
13. Grzywacz W., *Polityka transportowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1992

⁷⁰ Annex to the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on Union guidelines for the development of the trans-European transport network, COM(2011) 650.

14. High Level Group on the Trans-European Transport Network, Brussels 2003, www.mkm.ee
15. Klimek H., *Autostrady w Polsce-szansa na sukces, czy zagrożenie dla polskich portów morskich*, [w:] *Konkurencyjność transportu morskiego Polski*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego Ekonomia Transportu Morskiego” 1999, nr 19
16. Koźlak A., *Ekonomia transportu. Teoria i praktyka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007
17. Kublik A., *Unia wstrząsa transportem*, „Gazeta Wyborcza” 18.11.2013
18. List of pre-identified projects on the core network in the field of transport, <http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/connections>
19. Neider J., *Transport międzynarodowy*, PWE, Warszawa 2012
20. Networks for peace and development. Extension of the major trans-European transport axis to the neighboring countries and regions, www.central2013.eu
21. Nietz F., *Nowa mapa TEN-T*, „Polska Gazeta Transportowa” 2011, nr 44
22. Nietz F., *Rewolucja w TEN-T*, „Polska Gazeta Transportowa” 2013, nr 44
23. Nowa polityka UE w zakresie infrastruktury-kontekst, EC-MEMO/13/89/897 17.10.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-897_pl
24. Rolbiecki R., *Infrastruktura transportu jako czynnik kształtujący warunki rozwoju przedsiębiorstw w otoczeniu społeczno-gospodarczym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009
25. *Rozwój infrastruktury transportu*, red. K. Wojewódzka-Król, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999
26. Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2013
27. Trans-European Transport Network. Implementation of the Priority Projects. Progress Report, EC, Brussels 2008
28. Uznański A., *TEN-T nabiera kolorów*, „Polska Gazeta Transportowa” 2014, nr 1-2
29. Wojewódzka-Król K., Rolbiecki R., *Infrastruktura transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008
30. Wojewódzka-Król K., Rolbiecki R., *Polityka rozwoju transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013
31. Zielona księga TEN-T. Przegląd polityki w kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej, Bruksela 2009

THE NEW CONCEPT OF TRANSPORT NETWORK IN EUROPE

Summary

The process of creating a single European transport system is a lengthy and challenging undertaking. In the past, the system was usually developed in response to the needs of individual countries. For this reason there are missing links in the current transport patchwork, especially cross-border sections and links along key transport corridors. The initia-

tives undertaken since the '90s within the TEN-T policy have not, however, led to creation of a single transport network, despite the evolution of the European policy in the field of transport infrastructure. Implementation of the latest EU transport infrastructure policy will enable the formation of a powerful European transport network by 2050, connecting East and West and promoting economic growth and competitiveness of the EU, at the same time following the principles of sustainable development.

Keywords: transport, transport network, transport infrastructure