

Maria Ewa Szatlach

Sieci transeuropejskie jako główny czynnik zagospodarowania przestrzennego w XXI wieku

Odpowiednia infrastruktura przestrzenna, czyli właściwa sieć powiązań transportowych, energetycznych, informatycznych i telekomunikacyjnych, jest jednym z najważniejszych czynników warunkujących proces integracji gospodarczej, wpływającym na zagospodarowanie przestrzenne regionów, określającym powiązania sieciowe i połączenia poszczególnych przestrzeni w regionach oraz w skali całego ugrupowania i poza nim.

Europa jest regionem, gdzie historycznie kształtowały się różne systemy gospodarcze. Nie jest to obszar jednolity pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, stopnia otwartości i konkurencyjności gospodarek narodowych. Istnieją znaczne różnice rozwojowe pomiędzy poszczególnymi państwami i regionami, a Unia Europejska boryka się i zapewne nadal będzie się borykać z poważnymi nierównościami wewnętrznymi¹.

Z powodu regionalnych różnic w rozwoju gospodarczym i poziomie życia mieszkańców, jednym z podstawowych celów polityki spójności jest zapewnienie równości szans rozwoju i dostępu do pracy poprzez zapewnienie odpowiedniego poziomu podstawowej infrastruktury przestrzennej (transportu, telekomunikacji i energii)².

¹ Zob. F. Fries, *Spór o Europę*, Warszawa 1998, s. 284.

² Polityka spójności była długo nieobecna, następnie zaś marginalna. Po trzech kolejnych rozszerzeniach Wspólnot stała się niezbędna, jednak nowego rozmachu nabrała po reformie trzech funduszy strukturalnych, przeprowadzonej w 1988 r., przy jednoczesnym podwojeniu ich budżetu – zob. S. Naruszewicz, *Polityka spójności Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2004, s. 307–313.

Terytorium Unii Europejskiej przed rozszerzeniem w 2004 r. od dawna zorganizowane było wokół dwóch przestrzeni koncentracji. Pierwsza z nich to obszar wokół stolic w strefie o średnicy 500 km wokół Brukseli: Paryż, Londyn, Randstad w Holandii, Zagłębie Ruhry, a także Luksemburg i miasta sąsiadujące ze sobą w Lotaryngii i Saarze. Drugi obszar skoncentrował się po obu stronach Alp: na północy Lyon, Franche-Comte i Alzacja, szwajcarski Mittelland, Monachium i Wiedeń; na południu Tuluza i Nicea, a następnie miasta Niziny Padańskiej aż do Triestu³. Wokół tych przestrzeni rozwinęły się nowe regiony, szczególnie te, które nazywane są sferą Północy Południa: Katalonia, południowa Francja, Toskania–Marches–Umbria, a nawet część Mezzogiorno (Abruzi, Apulia).

Jednak dopiero po 1989 r. nowa geografia europejska upodobniła się do starej, a po rozszerzeniu Unii w 2004 r. Europa „odnalazła” swoje drugie centrum wzdłuż linii Berlin–Praga–Wiedeń–Budapeszt, które zrównoważyło oś Ren–Alpy. Włączenie w struktury unijne państw Europy Środkowo-Wschodniej przywróciło kontakt Europy z jej wschodnimi peryferiami: Bałkanami i zachodnimi republikami byłego Związku Radzieckiego⁴.

Unia Europejska po rozszerzeniu o kolejne państwa stała się bardzo złożonym terytorium, w którym mnożą się liczne wewnątrz- i międzyregionalne kontrasty, związane z utrzymaniem się stref podupadających wewnątrz najbardziej rozwiniętych regionów oraz pojawieniem się stref wzrostu gospodarczego wewnątrz regionów peryferyjnych. Nierówności te pojawiają się szczególnie w dużych skupiskach miejskich, wraz z narastaniem zjawiska marginalizacji społecznej. Pojawiły się także nowe dysproporcje, związane z różnicami w poziomie rozwoju gospodarczego państw nowo przyjętych i starych członków Wspólnoty, których wyrównywanie jest wielkim wyzwaniem dla wspólnej polityki przestrzennej Unii. Obawy wielu państw, że mogą stać się jeszcze bardziej peryferyjne w stosunku do centrum gospodarczego Unii, stało się jedną z przesłanek koncepcji spójności przestrzennej oraz utworzenia wspólnego instrumentu zagospodarowania sieci transeuropejskich w transporcie, energetyce i telekomunikacji⁵.

Koncepcja spójności przestrzennej jest uzupełnieniem i wzmocnieniem spójności gospodarczej i społecznej. Jej głównym celem jest udzielanie pomocy w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju poprzez ograniczanie

³ Zob. F. Fries, *op.cit.*, s. 311.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*, s. 312.

nierównowagi terytorialnej w poszczególnych regionach, zagrażającej harmonijnemu wzrostowi Unii Europejskiej. Na poziomie samej Unii jest to przede wszystkim wysoki stopień koncentracji aktywności gospodarczej i liczby ludności na obszarze centralnym, zwanym też układem pentagonalnym (rozciągającym się od Północnego Yorkshire w Wielkiej Brytanii, poprzez Franche-Comte we Francji, Hamburg w północnych Niemczech i Mediolan na północy Włoch). Obszar ten obejmuje tylko 18% części lądowej UE, a zamieszkuje go ponad 41% ludności UE i przypada na niego aż 48% wytwarzanego w UE PKB oraz 75% wydatków na działalność badawczo-rozwojową⁶.

Dużym problemem na poziomie krajowym jest ciągle utrzymywanie się wyraźnych różnic między obszarami wielkich metropolii i pozostałą częścią kraju. Z kolei na poziomie regionalnym następuje proces poszerzania się lub pogłębiania wielu terytorialnych różnic, dotyczących poziomu bezrobocia, kształtowania się enklaw ubóstwa i wyłączenia społecznego, poważnych problemów społeczno-gospodarczych, spadku liczby mieszkańców i starzenia się społeczeństwa (na wielu obszarach ograniczonych cechami geograficznymi – wyspach, obszarach górskich, obszarach o niskim zaludnieniu na dalekiej północy)⁷.

Sieci transeuropejskie, jako wielkie ponadnarodowe projekty w sektorze komunikacji, transportu i energii, są układem połączonego systemu gospodarek państw członkowskich Unii Europejskiej. Pojęcie „sieci transeuropejskie” zostało nadane wszystkim projektom, mającym na celu stworzenie wspólnej europejskiej infrastruktury przestrzennej. Zastosowanie tego pojęcia miało również przyspieszyć procedury planowania i proces inwestycyjny oraz zapewnić atrakcyjne warunki zdobycia kapitału na inwestycje w tym zakresie⁸.

Początkowo projekt ten dotyczył jedynie problemów związanych ze wspólną polityką transportową i transeuropejskimi sieciami transportowymi: zatłoczeniem wielu punktów sieci transportowej, zwłaszcza w transporcie drogowym; problemem inwestycji; usprawnieniem przepływów

⁶ *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja. Konkurencyjność. Współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Europejska, Luksemburg 2004, s. 27.

⁷ *Ibidem*, s. 27–28.

⁸ Zob. F. McGowan, *Wspólna polityka transportowa Unii Europejskiej a sieci transeuropejskie*, [w:] *Polityka transportowa Unii Europejskiej*, red. J. Burnewicz, Łódź 1998, s. 195.

międzynarodowych, czyli połączeń pomiędzy infrastrukturą transportową różnych państw. W 1980 r. grupa zwana „Europejskim Okrągłym Stołem”, do której należeli przedstawiciele największych firm europejskich, takich jak Philips, Volvo i Renault oraz inni użytkownicy sieci transportowych, stwierdziła, że jej interesy i dalszy rozwój są mocno zagrożone brakiem ujednoczonej europejskiej sieci transportowej⁹. Firmy te, działając w skali europejskiej, przesyłały swoje produkty do przedsiębiorstw znajdujących się w różnych państwach, toteż ich sprawne funkcjonowanie zagrożone było przez opóźnienia spowodowane korkami na drogach itp. Również wiele przedsiębiorstw transportowych w sektorze kolejowym i lotniczym wywierało naciski w celu stworzenia dogodnych połączeń międzynarodowych. W 1989 r. opublikowany został dokument dotyczący rozwoju europejskiej sieci transportowej, poszerzony później o telekomunikację i energetykę. Koncepcja utworzenia i rozbudowy transeuropejskich sieci transportowych, scalających systemy transportowe państw członkowskich Unii w jeden efektywny system zaczęła zyskiwać na znaczeniu w obliczu postępującej integracji gospodarczej.

Koncepcja Sieci Transeuropejskich (*Trans-European Networks* – TENs) pojawiła się po raz pierwszy w 1990 r. i objęła nie tylko połączenia transportowe (TEN-T), lecz również energetyczne (TEN-E) i telekomunikacyjne (TEN-Telecom)¹⁰. Zadanie stworzenia sieci transeuropejskich zostało umieszczone obok innych przedsięwzięć w Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht (tytuł XII, artykuły 129b–129d)¹¹. Zgodnie z nową numeracją Traktatu Amsterdamskiego, który wszedł w życie 1 maja 1999 r. i zmodyfikował Traktat z Maastricht, jest to tytuł XV, artykuły 154–156¹². Artykuł 156 stanowi:

- 1) mając na celu przyczynienie się do osiągnięcia celów określonych w artykułach 14 i 158 (które dotyczą zasad tworzenia jednolitego rynku oraz spójności ekonomicznej i społecznej) oraz umożliwienie obywatelom Unii, osobom kierującym gospodarką, regionalnym

⁹ *Ibidem*, s. 207–211.

¹⁰ Program TEN-Telecom został przekształcony w 2002 r. w inicjatywę eTEN.

¹¹ Zob. E. Teichmann, *Polityka transportowa*, [w:] L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann, *Unia Europejska*, Warszawa 2000, s. 191–199.

¹² Zob. *Towards Trans-European Networks: For a Community Action Program*, EC Brussels, 10 December 1990, COM(90) 585 final; J. Pieriegud, *Polityka rozwoju paneuropejskiej sieci transportowej w integrującej się Europie*, [w:] *Transport u progu XXI w.*, red. J. Ostaszewska, Warszawa 2000, s. 194.

i lokalnym wspólnotom pełnego korzystania ze stworzonego obszaru bez granic wewnętrznych, Wspólnota przyczynia się do ustanowienia oraz rozwoju sieci transeuropejskich w dziedzinie infrastruktury transportu, telekomunikacji i energetyki;

- 2) w ramach systemu wolnych i konkurencyjnych rynków działalność Wspólnoty ma na celu wspieranie wzajemnych połączeń oraz współdziałania operacyjnego sieci krajowych i ich dostępności. W szczególności bierze ona pod uwagę konieczność połączenia wysp, regionów zamkniętych i peryferyjnych z centralnymi regionami Wspólnoty.

Jednocześnie podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. opracowano główne koncepcje rozwoju TENs. Przeskutowano także scenariusz przyszłego rozwoju systemu transportowego Unii Europejskiej, m.in. program rozbudowy infrastruktury za pośrednictwem sieci transeuropejskich¹³.

Na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w grudniu 1993 r. podjęto szereg ważnych decyzji dotyczących rozwoju sieci transeuropejskich. Szefowie rządów i państw członków Unii Europejskiej przyznali przyspieszonej realizacji TENs status priorytetowej polityki Unii¹⁴. Od samego początku realizacja TENs była uzależniona od udziału kapitału prywatnego, w formie znanej później jako Partnerstwo Publiczno-Prywatne.

1. Polityka TENs w zakresie transportu (TEN-T)

Infrastruktura transportu ma bardzo duże znaczenie dla gospodarki każdego państwa¹⁵. Transport obsługuje produkcję materialną, działalność nieprodukcyjną oraz zaspokaja określone potrzeby ludności. Umożliwia kooperację i specjalizację w skali kraju, regionu czy ugrupowania integracyjnego, a więc wpływa na międzynarodowy podział pracy. Jest niezbędnym warunkiem każdej produkcji na masową skalę. Transport integruje działalność gospodarczą, kulturalną i polityczną zarówno w wymiarze regionalnym, jak i międzynarodowym, a inwestycje transportowe pociągają za

¹³ Zob. *Growth, Competitiveness, Employment – The Challenges and the Ways Forward into the 21st Century*, White Paper, EC Luxemburg 1994, COM(93) 700 final.

¹⁴ Zob. *Conclusions by the Chairman*, EC, Brussels, Bulletin of the European Communities 1993, no 12.

¹⁵ Zob. *Geografia gospodarcza świata*, red. I. Fierli, Warszawa 1998, s. 375.

sobą inwestycje w innych dziedzinach gospodarki. Istnienie odpowiednio rozwiniętego systemu transportowego, który odpowiada skali i potrzebom rynku wewnętrznego UE, warunkuje sprawne funkcjonowanie procesu integracji oraz przesądza o skali korzyści płynących ze swobodnego przepływu dóbr, usług i czynników produkcji na zintegrowanym obszarze.

Transport od początku objęty został strategią integracyjną, ale nie należał do działań gospodarczych, wyróżniających się tempem i intensywnością ujednoczenia struktur i mechanizmów funkcjonowania¹⁶. Choć pierwsze regulacje dotyczące wspólnej polityki transportowej pojawiły się już w Traktatach Rzymskich, ale przez 25 pierwszych lat prawie nic nie zrobiono w tej dziedzinie. Ważnym czynnikiem ograniczającym politykę transportową Wspólnoty była i jest sprzeczność narodowych interesów państw członkowskich. Podłożem tych sprzeczności były dwie odmienne koncepcje tworzenia jednolitego rynku transportowego:

- 1) koncepcja regulacji warunków konkurencji wewnątrz- i międzygałęziowej w ramach jednolitego obszaru;
- 2) koncepcja liberalizacji rynku transportowego w obrębie Wspólnoty bez względu na narodową przynależność i wielkość firm transportowych¹⁷.

Unia Europejska podkreśla, że Wspólny Rynek będzie mógł działać prawidłowo tylko przy zapewnieniu odpowiedniego systemu transportowego. Ocenia się jednak, że obecny system transportu europejskiego nie sprosta szybko rosnącym potrzebom przewozowym, ponieważ sieć dróg lądowych UE nie stanowi spójnego systemu. Brak kompatybilności parametrów dróg, różnice w organizacji ruchu, przekroczenie przepustowości powodują powstanie zatorów zwanych kongestią¹⁸.

Tymczasem rozbudowa infrastruktury w państwach członkowskich odbywała się na przestrzeni wielu lat zgodnie z potrzebami gospodarek narodowych¹⁹. System sieci transportowych poszczególnych państw odzwierciedlał priorytetowe traktowanie szlaków wewnątrz kraju (w szczególności

¹⁶ Zob. M. Bąk, *Transport jako przedmiot i wynik integracji europejskiej*, Gdańsk 1997, s. 5–8.

¹⁷ Zob. *Europa, regiony, transport*, UKIE, Warszawa 2003, s. 47.

¹⁸ Zob. A. Lipińska-Słota, *Korytarze transportowe w globalizacji procesów gospodarczych* [w:] *Liberalizacja i konkurencja na rynku transportowym w Europie*, red. S. Dziadek, M. Michłowska, Katowice 2000, s. 138.

¹⁹ Zob. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska*, t. 1, Warszawa 2004, s. 256.

łączących stolice z najważniejszymi ośrodkami miejskimi i przemysłowymi) w stosunku do połączeń z krajami sąsiednimi, co często powodowało powstawanie wąskich gardeł na międzynarodowych szlakach tranzytowych. Co więcej, inwestycje transportowe nie były koordynowane na szczeblu międzynarodowym, czego konsekwencją była niespójność unijnego systemu transportowego (jej przejawem są np. autostrady kończące się na granicach państw)²⁰. Konieczność przezwyciężania wymienionych barier w perspektywie realizacji jednolitego rynku była silnym argumentem na rzecz utworzenia TEN-T.

Znaczenie TEN-T dla gospodarki unijnej wynika także z faktu, że z założenia powinny one przyczyniać się do osiągnięcia większej spójności gospodarczej i przestrzennej Unii. Jedną z przesłanek rozwoju TEN-T było przeświadczenie, że zwiększenie dostępności regionów peryferyjnych (zazwyczaj słabo rozwiniętych) poprzez włączenie ich do TEN-T powinno pozytywnie wpłynąć na ich konkurencyjność, a w dłuższym czasie na konwergencję regionalnych poziomów rozwoju gospodarczego na obszarze UE. Wytyczne w zakresie sieci TEN-T miały również na celu propagowanie wykluczenia tych aspektów transportu, które szkodzą środowisku.

Polityka w zakresie TEN-T sprowadza się w zasadzie do ustanowienia wytycznych dla projektów inwestycyjnych państw Unii, których realizacja przyczynia się do integracji sieci infrastrukturalnych na poziomie europejskim. W ramach budżetu unijnego wydzielono specjalny budżet TEN-T, dysponujący środkami na dofinansowanie priorytetowych projektów i bezpośrednie granty dla inwestycji. Pomoc ta stanowi jedynie uzupełnienie środków państw członkowskich i prywatnych przedsiębiorstw, na których to spoczywa główny ciężar realizacji projektów inwestycyjnych w ramach TEN-T. Środki unijne pochodzące z budżetu TEN-T są wydatkowane w głównej mierze na prace przygotowawcze, pomoc techniczną oraz uruchomienie i przyspieszenie realizacji projektów²¹.

Polityka dotycząca sieci TEN-T poprawiła dostępność określonych obszarów, jednak inwestycjom związanym z tymi obszarami towarzyszą znaczne wydatki na modernizację drugorzędnych sieci transportowych i ich połączenia z TEN-T. Odnosi się to szczególnie do obszarów wiejskich na wschodnich terenach państw, w których dotarcie do autostrady może zająć

²⁰ *Ibidem*, s. 256–257.

²¹ Zob. S. Naruszewicz, *op.cit.*, s. 307–312.

nawet trzy godziny²². Sieci transeuropejskie nie spełniałyby swoich funkcji, gdyby kończyły się na granicach Unii. Na II Paneuropejskiej Konferencji Transportowej na Krecie w marcu 1994 r. zatwierdzono raport, w którym określono dziewięć intermodalnych korytarzy transportowych jako osi o podstawowym znaczeniu, łączących aglomeracje miejsko-przemysłowe, porty oraz obszary współpracy przygranicznej. Stanowią one podstawę przyszłych działań, związanych z rozwojem infrastruktury w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, przewidzianych do realizacji do 2015 r. Inwestycje te obejmują modernizację i rozwój około 20 tys. km linii kolejowych, 18 tys. km dróg kołowych, 38 portów lotniczych, 13 morskich i 49 śródlądowych wodnych²³.

W 1996 r. Parlament Europejski i Rada podjęły decyzję o *Wytycznych Wspólnoty dotyczących rozwoju Transeuropejskiej Sieci Transportowej* – TEN-T. Sieć ta obejmuje łącznie 58 tys. autostrad, 70 tys. dróg kolejowych i 12 tys. dróg wodnych śródlądowych. Projekty TEN-T stanowią podstawę wspólnej polityki transportowej Unii, a poszczególne państwa, po uwzględnieniu wewnętrznych uwarunkowań, mogą realizować swoje własne projekty, bez zmian w miejscach styku sieci tych państw. Sieć transeuropejska została zaprojektowana tak, aby była spójna z podstawowymi liniami transportowymi przyszłych członków oraz ich sąsiadów²⁴.

We wrześniu 2001 r. Komisja Europejska opublikowała *Białą Księgę* – COM (2001)370, w której dokonała rewizji wytycznych z 1996 r. i przedstawiła nowe przedsięwzięcia priorytetowe, dotyczące gałęzi o niepełnym wykorzystaniu potencjału oraz podstawowe kierunki rozwoju polityki transportowej do 2010 r. wraz z planem działania. Listę przedsięwzięć poszerzono w październiku 2003 r. o dziesięć państw akcesyjnych. W *Białej Księdze* zaproponowano m.in. system nawigacji satelitarnej Galileo (która ma wejść do eksploatacji w 2008 r.), wsparcie dla intermodalności i rozwijanie infrastruktury transportowej w Europie.

Na rynku transportowym powstało zapotrzebowanie na kompleksową usługę transportową, a więc połączoną z zarządzaniem logistycznym, rynkami informacyjnymi, a także ochroną środowiska naturalnego. W ramach TEN-T Unia Europejska jest nastawiona na uwzględnienie tego typu

²² Zob. H. J. Ewers, *Finansowanie sieci transeuropejskich*, [w:] *Wspólna Europa. Szanse i zagrożenia dla transportu*, red. H. Brdulak, Warszawa 1996, s. 49–50.

²³ *Ibidem*, s. 51.

²⁴ *Ibidem*, s. 51–53.

zmian. Jedną z podstawowych kwestii jest wprowadzenie nowych technologii w transporcie, związanych z efektywnością energetyczną i bezpieczeństwem transportu, oraz poszukiwanie większych prędkości, które mają istotny wpływ na lokalizację działalności gospodarczej. Tendencje do poszukiwania możliwości zwiększenia prędkości można zauważyć we wszystkich dziedzinach transportu. Znamiennym przykładem może być zapotrzebowanie na dłuższe pasy startowe i większe terminale, gdyż mają one bezpośredni wpływ na czas obsługi i wielkość przewozów. Inwestowanie w nowe linie kolejowe wielkich prędkości (typu TGV we Francji) pomogło w przezwyciężeniu problemu wąskich gardeł, czyli w zwiększeniu przepustowości, niezawodności i eliminacji opóźnień przewozowych²⁵.

Zwiększenie prędkości na autostradach, w lotnictwie i na kolei powoduje z kolei tendencję do ograniczenia dostępności do sieci transportowych. W związku z tym mówi się o efekcie korytarza i tunelu²⁶. Efekt korytarza prowadzi do wzmocnienia aktywności gospodarczej w specyficznych korytarzach transportowych, oferujących większą dostępność do sieci. Jednak ten proces jest ograniczony przez fakt, iż dążenie do wzrostu prędkości powoduje ograniczanie punktów włączania się do ruchu. Osiąganie większych prędkości przez kolej uniemożliwia częste zatrzymywanie się pociągów, a zatem ogranicza obsługę rynków na obszarze między dwoma głównymi punktami transportowymi. Powoduje to, że infrastruktura zaczyna przypominać korytarz z podobnymi efektami, jakie obserwuje się w lotnictwie, czyli koncentracją efektów ekonomicznych wokół lotniska i ich brakiem na obszarach między lotniskami.

Jeżeli chodzi o transport samochodowy, to wyraźnie daje się zauważyć szybki wzrost przewozów wysokotonażowych na pojazdach naczepowych i doczepowych, zwłaszcza na odległość rzędu 200–300 km. Oprócz tego rośnie znacznie udział przewozów pojazdami niskotonażowymi, zwłaszcza w przewozach tzw. dystrybucyjnych i kooperacyjnych, co ze względu na jego dużą elastyczność (taniość, szybkość, powszechną dostępność) pozwala na konkutowanie z koleją. Poszukiwania rozwiązań proekologicznych natomiast doprowadziły do wypromowania tzw. zielonej ciężarówki, charakteryzującej się radykalnym zmniejszeniem ilości emitowanych spalin i ograniczoną ilością decybeli hałasu²⁷.

²⁵ *Integracja europejska*, red. A. Marszałek, Warszawa 2004, s. 276–283.

²⁶ *Ibidem*, s. 288–289.

²⁷ *Ibidem*, s. 289–291.

Przy odległościach między miastami rzędu 300–600 km zaczyna się odczuwać wzmożoną konkurencję transportu kolejowego z transportem samochodowym i lotniczym, zarówno w przewozie ładunków, jak i pasażerów. Rozwiązaniem popieranym przez Unię jest rozwój przewozów intermodalnych typu droga-szyna, w których na dłuższe dystanse ciężarówki lub same naczepy przewozi się na odpowiednich platformach kolejowych. Kolej zaczyna także oferować bilet kolejowy łączny: kolejowo-autobusowy. Ponadto próbuje się do pociągów pasażerskich podłączać 1–2 wagony towarowe.

Problemem rynku transportowego, którego rozwój jest popierany przez Unię w ramach programu TEN-T, jest jego koncentracja wokół tzw. łańcuchów logistycznych. Wynika to głównie z faktu wzrostu liczby produkowanych wyrobów, co w konsekwencji powoduje skrócenie cyklu produkcyjnego i konieczność ich przemieszczania. Przejawem takiej tendencji jest m.in. przenoszenie magazynów z przedsiębiorstw produkcyjnych do firm oferujących logistyczne usługi transportowo-spedycyjne²⁸.

2. Polityka TENs w zakresie energetyki (TEN-E)

Sektor energetyczny przez długi czas pozostawał na marginesie zainteresowań Wspólnoty. Węgiel i energia jądrowa stały się przedmiotem oddzielnych traktatów, ale traktat ustanawiający EWG nie zawiera postanowień w zakresie wspólnej polityki energetycznej. Energia jako czynnik niezbędny dla rozwoju gospodarczego postrzegana była przez wiele państw członkowskich jako dobro o charakterze strategicznym²⁹.

Dopiero w latach osiemdziesiątych XX w. pojawiły się pierwsze dyrektywy i zalecenia, które stały się początkiem procesu harmonizacji i tworzenia jednolitych zasad prawa energetycznego. Zmuszały one do ograniczenia działalności monopolistycznej wielu państw członkowskich³⁰.

²⁸ *Ibidem*, s. 290.

²⁹ W historii WE wiele jest przykładów utrzymania wyłącznych kompetencji w tym zakresie, jak choćby odrzucenie w norweskim referendum członkostwa tego państwa w UE z powodu groźby utraty wyłącznej kontroli nad bogatymi złożami ropy naftowej i gazu – zob. sir W. Nikoll, T. C. Salmon, *Zrozumieć Unię Europejską*, Warszawa 2002, s. 390; G. Wojtkowska-Łodziej, *Polityka energetyczna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2002, s. 29.

³⁰ Zob. *Polityka energetyczna Unii Europejskiej*, Fundacja na Rzecz Efektywności Wykorzystania Energii, Katowice 2000, s. 69; I. Muszyński, *Prawo energetyczne w Unii Europejskiej*.

Data przełomową w polityce energetycznej Wspólnot Europejskich był rok 1988, kiedy został opublikowany *Roboczy dokument na temat wewnętrznego rynku energetycznego*, w którym założono włączenie elektroenergetyki do programu realizacji jednolitego rynku europejskiego. Traktat z Maastricht wprowadził nowy tytuł o sieciach transeuropejskich, który stanowił, że Wspólnota przyczyni się do budowy i rozwoju sieci transeuropejskich w energetyce oraz będzie dążyła do popierania wzajemnych połączeń i interoperacyjności krajowych sieci energetycznych, jak również dostępu do tych sieci.

Wraz z osiągnięciem wewnętrznego rynku energetycznego przedsiębiorstwa elektroenergetyczne stanęły wobec wielu wyzwań, związanych z: eliminowaniem efektów, jakie granice państw ciągle jeszcze mają ze względu na brak spójności elektroenergetycznych sieci przemysłowych; rozwojem połączeń sieci elektroenergetycznych; podłączeniem krajów i regionów, które albo są odizolowane, albo infrastruktura w nich jest niedostatecznie rozwinięta; optymalnym wykorzystaniem sieci; utrzymaniem wysokiej jakości usług, np. jeżeli chodzi o napięcie i częstotliwości³¹.

Zgodnie z Traktatem z Maastricht polityka dotycząca transeuropejskiej sieci energetycznej TEN-E dotyczy połączenia sieci krajowych na obszarze całej Unii Europejskiej w jeden system, dostępny dla wszystkich regionów, zarządzany na poziomie wspólnotowym, a nie krajowym³².

W grudniu 1994 r. w Lizbonie podpisana została *Karta Energii*, tworząca podstawy prawne w dziedzinie energii, opartej na wzajemnych korzyściach i uzupełnianiu się. Określa ona zasady polityki efektywności energetycznej jako poważnego źródła oszczędności energii i zmniejszenia negatywnych oddziaływań systemów energetycznych na środowisko oraz dostarcza wytycznych do opracowania programów poprawy efektywności energetycznej, wskazując na obszary współpracy, wyznacza ramy wspólnego i skoordynowanego działania dotyczącego poszukiwania, rozpoznania, produkcji, przetwarzania, magazynowania, transportu, dystrybucji i użytkowania energii.

Dostęp do źródeł energii jest istotnym czynnikiem konkurencyjności regionów. Tymczasem ilość energii wytwarzanej w większości krajów człon-

Zarys jednolitego rynku i konsekwencje dla Polski, [w:] *Popioły z energetyki: energetyka polska w aspekcie integracji z Unią Europejską*, red. T. Skoczny, R. Confal, Szczecin 1999, s. 53.

³¹ Zob. sir W. Nicoll, T. C. Salmon, *op.cit.*, s. 180.

³² *Energia, regiony, transport...*, s. 7–8.

kowskich Unii ze źródeł pierwotnych nie zaspokaja ich potrzeb. Szczególnie w krajach kohezyjnych, które importują około 80% zużywanej energii. Wielka Brytania i Dania to jedyne kraje UE, które są eksporterami energii netto. Nowe kraje członkowskie są bardziej samodzielne w zaopatrywaniu się w energię, lecz wszystkie one są importerami energii netto. Na przykład Polska importuje 12% swego zapotrzebowania. Jednocześnie paliwa stałe, zazwyczaj najbardziej szkodliwe dla środowiska, składają się na blisko 60% energii pierwotnie wytworzonej w nowo przyjętych państwach, z kolei w starej piętnastce jest to zaledwie 13%. Dla porównania w Polsce wartość ta sięga około 80%, a w Czechach 85%³³.

Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do promocji wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Na mocy protokołu z Kioto przyjęła zobowiązania o obniżeniu emisji gazów cieplarnianych. Do odnawialnych źródeł energii wg definicji przyjętej przez Unię zalicza się źródła odnawialne inne niż paliwa kopalne, czyli energię wiatru, promieniowania słonecznego, geotermiczną, fal, przyływów, elektrowni wodnych o mocy poniżej 10 MH, biomasy (produkty z rolnictwa i leśnictwa, odpady z rolnictwa, leśnictwa i produkcji żywności oraz nieprzetworzone odpady drzewne i korkowe)³⁴.

W celu zapewnienia możliwości wykonania przyjętych założeń Unia Europejska wprowadziła wiele mechanizmów, które mają na celu wspieranie rozwoju produkcji energii ze źródeł odnawialnych na poziomie krajowym: pomoc inwestycyjna, wyłączenie z podatków, obniżenie podatków, zwrot podatków, dotowanie ceny płaconej producentom.

Ogłoszony w 2002 r. dokument *Green Paper* pod tytułem *Europejska Strategia Bezpieczeństwa Dostaw Energii* określa zarządzanie popytem jako główny priorytet przyszłej polityki energetycznej oraz rozwój pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych. Do narzędzi sterujących tą polityką należą akty prawne, podatki, dotacje, kredyty preferencyjne, subsydiowanie i wspólne finansowanie. Wspólnym celem polityki energetycznej stało się podwojenie w całkowitym zużyciu energii ze źródeł odnawialnych do 2010 r. (do 12%)³⁵.

Za główne cele Unii w zakresie TEN-E uznaje się:

- zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego;

³³ *Nowe partnerstwo dla spójności...*, s. 42–43.

³⁴ *Ibidem*, s. 43–46.

³⁵ *Europa, regiony...*, s. 8.

- utworzenie rzeczywistego rynku energetycznego (zrównoważenie popytu z podażą w zakresie mocy i dostaw);
- przyczynianie się do wzrostu spójności ekonomicznej i społecznej państw członkowskich;
- lepszą ochronę środowiska naturalnego;
- propagowanie wytwarzania i stosowania energii odnawialnej³⁶.

Zmniejszenie ilości zużycia energii w przeliczeniu na jednostkę produkcyjną, większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii pozwoli krajom członkowskim na zmniejszenie zależności od importu i uniknięcie potencjalnych zakłóceń funkcjonowania gospodarki spowodowanych wstrząsem na linii dostaw zewnętrznych (np. nagły wzrost cen ropy).

Najpełniejsze uregulowanie problemu energetycznego znajduje się w Traktacie Amsterdamskim, który:

- potwierdza cele Wspólnoty w zakresie TENs, a więc i TEN-E;
- rozszerza Traktat o Unii Europejskiej o włączenie polityki energetycznej do obszarów wspólnych przedsięwzięć;
- uznaje, że polityka energetyczna ma służyć głównie tworzeniu wspólnego rynku;
- uznaje następujące obszary strategiczne: bezpieczeństwo podaży energii, liberalizacja wewnętrznego rynku energii, trwały rozwój polityki energetycznej państw członkowskich z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju³⁷.

3. Polityka TENs w zakresie telekomunikacji (TEN-Telecom)

Dostępność efektywnej sieci telekomunikacyjnej po przystępnej cenie jest istotnym czynnikiem konkurencyjności gospodarek, regionów i Unii Europejskiej jako całości, służy poprawie jakości życia oraz integracji nawet najbardziej oddalonych od siebie i od centrum gospodarczego regionów świata.

Mówiąc o telekomunikacji, ma się na myśli trzy różne aspekty, które odróżniają ten przemysł od innych dziedzin działalności gospodarczej:

³⁶ Zob. B. Fiedor, A. Graczyk, *Zróżnicowany rozwój energetyki w świetle polityki energetycznej Unii Europejskiej*, [w:] *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, red. S. Czaja, Nowa Ruda 2005, s. 134; Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Warszawa–Łódź 1999, s. 176–181.

³⁷ *Ibidem*, s. 134–135.

- sieć publiczną i jej obsługę;
- urzędnia końcowe podłączone do sieci;
- usługi telekomunikacyjne³⁸.

Do lat osiemdziesiątych XX w. nie istniał jednolity rynek wewnętrzny telekomunikacji³⁹. Bezpośrednim skutkiem braku wspólnej polityki Wspólnot w tym zakresie były wyższe koszty telekomunikacyjne. Negatywnym skutkiem było również opóźnienie i niezharmonizowanie nowych usług wprowadzanych na obszarze Wspólnot, które wchodziły w nową gospodarkę, opartą na najnowszych technologiach, z rozdrobnioną strukturą na rynkach krajowych. Jednocześnie administracja telekomunikacyjna nie była w stanie w pełni wykorzystać ekonomii skali, zmniejszyć koszty oraz poprawić zdolności adaptacyjne, co z kolei mógł zaoferować jeden wspólny rynek telekomunikacyjny. Pojawiło się ryzyko, że pewne cechy rynku komputerowego (wysoka innowacyjność, duży stopień zróżnicowania usług, dynamiczne rynki, korzyści ekonomii skali) staną się nieobecne w europejskiej telekomunikacji, albo będą odgrywać ograniczoną rolę, z oczywistymi skutkami dla konkurencyjności Wspólnoty na rynku globalnym⁴⁰.

Opisany stan rzeczy stał się punktem wyjścia do rozpoczęcia działań na poziomie Wspólnoty. Początkowo główny nacisk skierowano na rozwój sieci ISDN. Nowe wytyczne, przyjęte w 1997 r., poszerzyły zakres zainteresowań sieci telekomunikacyjnych o telekomunikację szerokopasmową, telefonię komórkową i przekaz satelitarny⁴¹.

Udoskonalenia technologiczne i liberalizacja rynku doprowadziły do zmniejszenia opłat za połączenia, zwłaszcza w przypadku połączeń zamiejscowych i międzynarodowych, na których skorzystały najbardziej oddalone regiony, nawet jeśli towarzyszył temu wzrost opłat stałych.

Projekty telekomunikacyjne w ramach sieci transeuropejskich zostały zakwalifikowane do trzech kategorii⁴². Pierwsza z nich obejmuje transeuropejskie usługi podstawowe, oparte na wykorzystaniu istniejących sieci, umożliwiających działalność gospodarczą i społeczną. Druga kategoria dotyczy kształcenia i szkolenia telekomunikacyjnego, dziedzictwa kultural-

³⁸ Zob. P. Jasiński, T. Skoczny, G. Yarrow, *Konkurencja a regulacja w energetyce*, Warszawa 1995, s. 11.

³⁹ Zob. M. Wrażeń, J. Jarmakiewicz, *Sieci i systemy telekomunikacyjne*, Warszawa 2001, s. 5–10.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 23–25.

⁴¹ Zob. S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2003, s. 22.

⁴² *Ibidem*, s. 23.

nego, pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw, transportu, ochrony środowiska i stanów alarmowych, zdrowia oraz regionalnych sieci informacyjnych. Trzecią grupę tworzą projekty dotyczące sieci, poszerzających zdolności transformacyjne i interoperacyjność podstawowych sieci.

Program TEN-Telecom, który został przekształcony w inicjatywę eTen w 2002 r., ukierunkowany jest na wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej, łącząc wyspy i regiony bardziej odległe z centralnymi terytoriami Unii. Najważniejszym problemem programu nie są brakujące ogniwa w sieci, lecz brak zastosowań w usługach dla biznesu, władz i osób prywatnych. Dlatego też finansowane działania mają za zadanie wspieranie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, otwartego dla wszystkich i ułatwiającego proces społecznego włączenia na przykład osób starszych lub niepełnosprawnych⁴³.

W 2002 r. wprowadzono nowy program pod hasłem *eEurope 2005*. Zawarto w nim strategię stworzenia szerokopasmowej sieci dostępnej dla wszystkich na obszarze Unii po przystępnej cenie oraz pokrycie systemem telefonii komórkowej obszarów przez nią do tej pory nie obsługiwanych przy udziale funduszy strukturalnych. Celem inicjatywy miało być rozszerzenie dostępności połączeń do Internetu o połowę w Europie do 2005 r.⁴⁴.

Polityka zagospodarowania przestrzennego w postaci sieci transeuropejskich spowodowała pojawienie się kilku trudności. Niektóre bardziej liberalne państwa stoją na stanowisku, że to rynek powinien ukierunkowywać międzyregionalny przepływ działalności i miejsc pracy, inwestycje powinny spontanicznie zmieniać lokalizację, żeby uciec przed zagęszczeniem w centrum i wynikającą z tego degradacją poziomu życia, czego doskonałym przykładem jest rozwój europejskiej strefy *sunt-belt* od Katalonii do Rzymu poprzez południową Francję⁴⁵.

Wiele regionów Unii niechętnie przyjmuje fakt, że ich autonomia w podejmowaniu decyzji poddawana jest instrumentom uzgodnionym w Brukseli. Nie jest wykluczone, że partnerstwo w zakresie sieci transeuropejskich, dotyczące funduszy strukturalnych, będzie odczuwane kiedyś jako zależność, która zawęży pole manewru władz regionalnych. Rozwój regionalny bardziej zależy od decyzji lokalnych, mających na celu stworzenie dogodnych warunków dla inwestycji i sprzyjających ram dla rozwoju

⁴³ *Nowe partnerstwo dla spójności...*, s. 124.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Zob. F. Fries, *op.cit.*, s. 285–287.

lokalnych przedsiębiorstw, niż od scentralizowanego procesu decyzyjnego na poziomie wspólnotowym. Państwa członkowskie mogą dojść do wniosku, że rozwiązywanie problemów zagospodarowania przestrzennego na poziomie wspólnotowym jest w wielu przypadkach nieuzasadnione. Jeżeli działania wyjdą poza zwykłą wymianę informacji oraz koordynację polityki narodowej poszczególnych państw, to przekroczona zostanie granica zasady subsydiarności, zgodnie z którą Wspólnota zajmuje się wyłącznie kompetencjami wyłącznymi⁴⁶.

Jednakże wydaje się, że koncepcja sieci transeuropejskich, bardziej niż jakakolwiek inna polityka, stworzy powiązania pomiędzy państwami członkowskimi Unii, które będą kształtowały przyszłą przestrzeń europejską, chociażby usprawniając łączność pomiędzy regionami odizolowanymi i nowymi państwami Unii. Podkreślić należy jeszcze raz, że znaczenie TENs dla gospodarki unijnej wynika z faktu, że przyczynią się one do osiągnięcia większej spójności gospodarczej i przestrzennej Unii oraz do zwiększenia dostępności regionów peryferyjnych, zazwyczaj słabiej rozwiniętych.

Maria Ewa Szatlach

The Transeuropean networks as a main factor of spacial management in the XXI century

„Transport plays a key role in efforts to reduce regional and social disparities in the European Union and in the strengthening of its economic and social cohesion”. (CEC, 1998, p. 1; Communication from the Commission: Cohesion and Trabsport).

The idea of developing a coherent map of Trans-European Transport Infrastructure, and coordinating and financing a series of priority infrastructure links (TENs) was closely linked to the creation of the European Single Market.

Created in the framework of the Maastricht Treaty, the TENs, defined in a decision of 1993, is the transport network required to meet the needs

⁴⁶ *Ibidem*, s. 288–295.

of the European Union. Priority has been given to a list of 14 cross-border rail, road and energy projects, approved by the EU in December 1994. The TENs are the first spatial concept in European policies. The TENs can be considered the EU's first and primary spatial development intervention. More importantly, however the TENs infrastructure investments are categorised in two main categories: network investments in underprivileged regions disbursed through the regular structural funds, and priority investments funded through the TENs budget line.

The TENs concept constitutes a new policy that should enable citizens, economic operators, and regional and local communities to derive full benefit from the setting up of the area without internal frontiers and should link the peripheral regions of Europe with the center. The concept aims at making traffic easier, safer, and more environmentally compatible, facilitating, and boosting trade, and bringing member states closer to their neighbours. For European users, whether private individuals or businesses, it offers the guarantees of a mode of transport which is tailored to the needs of the 21st century, in the form of a series of national networks, which are well interconnected, interoperable, safe and reliable.