



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

**Padėties
apžvalga**

**Siekiant sėkmingo transporto
sektoriaus Europos Sąjungoje.
Uždaviniai, kuriuos reikia išspręsti**

2018

Turinys

	Dalis
Santrauka	I–XII
Šios padėties apžvalgos tikslas ir metodas	01–05
I dalis. ES transporto sektoriaus apžvalga	06–25
Svarbiausi Europos Sąjungos transporto sektoriaus faktai	06–07
Svarbiausi ES transporto sektoriaus politikos tikslai	08–12
Pagrindinės ES transporto sektoriaus suinteresuotosios šalys	13–16
Investicijų į infrastruktūrą poreikiai ir lėšų prieinamumas	17–25
II dalis. Esama padėtis svarbiausiose ES transporto sektoriaus srityse	26–63
Dabartinės transporto naudojimo tendencijos	26–39
Transporto apimtis nuolat augo ir tikimasi, kad tai ir toliau tęsis	26–27
Kelių transportui teikiama pirmenybė vežant keleivius ir prekes	28–33
Intelektinės transporto valdymo sistemos: neatskiriama transporto ateities dalis	34–35
Naujos transporto tendencijos	36–39
Infrastruktūros plėtojimas	40–51
Nepaisant pažangos plėtojant transporto infrastruktūrą Europos Sąjungoje, vis dar yra neišspręstų sunkumų	40–46
TEN-T reikalingas didelis finansavimas. Kliūčių gali sudaryti valstybių narių įsiskolinimo lygis	47–51
Vidaus rinka	52–55
Priklausomybės nuo iškastinio kuro transporto srityje mažinimas	56–63
III dalis. Pagrindiniai spręstini uždaviniai	64–91
Tikslų derinimas su ištekliais	66
ES turėtų užtikrinti, kad nacionaliniai infrastruktūros sprendimai būtų geriau suderinti su ES politikos prioritetais	67–70
Padidinti ES finansavimo pridėtinę vertę	71–72

Pagerinti projektų valdymą	73–86
Geriau planuoti atliekant išankstinę išsamią sąnaudų ir naudos analizę	74–78
Supaprastinti infrastruktūros projektų įgyvendinimo taisyklės	79–82
Tobulinti projektų stebėjimą	83–86
Skirti daugiau dėmesio esamos infrastruktūros priežiūrai ir atnaujinimui	87–89
Daugiau pastangų, siekiant prekes patraukti nuo kelių prie kitų rūšių transporto	90–91

Priedai

- I priedas. EAR ataskaitos transporto srityje nuo 2010 m.**
- II priedas. Dešimt konkurencingos efektyviu išteklių naudojimu grindžiamos transporto sistemos tikslų**
- III priedas. Pagrindinės suinteresuotosios šalys ES lygmeniu**

Santrumpos

Padėties apžvalgos grupė

Santrauka

I Padėties apžvalgose išsamiai apibūdinamos ir analizuojamos politikos sritys, daugiausia remiantis viešai skelbiama informacija. Šioje padėties apžvalgoje aprašoma ir analizuojama, ką ES daro transporto srityje. Daugiausia dėmesio mes skiriame investicijoms į infrastruktūrą iš ES biudžeto ir pristatome kompleksines temas, kurias mes pasirinkome neseniai atlikę auditus penkių pagrindinių transporto rūšių – kelių, geležinkelių, oro, vidaus vandenų ir jūrų – srityje. Remdamiesi savo stebėjimais ir rekomendacijomis, mes pateikiame pagrindinių iššūkių, su kuriais susiduria transporto plėtra ir finansavimas Europos Sąjungoje, horizontalią apžvalgą. Be mūsų pačių ataskaitų, šioje apžvalgoje atsižvelgiame į kitų Aukščiausųjų audito institucijų (AAI) ataskaitas, taip pat į pagrindinius ES politikos dokumentus, tyrimus, vertinimus ir duomenis bei kitų ES ir tarptautinių institucijų nuomones.

II Transportas yra strateginis ES ekonomikos sektorius, kuris turi tiesioginės įtakos kasdieniniam visų ES piliečių gyvenimui, taip pat transporto paslaugų sektoriuje sukuriamą apie 11 milijonų darbo vietų. Tai Europos integracijos pagrindas, nes visiškai sujungti ir tvarūs transporto tinklai yra būtina Europos bendrosios rinkos sukūrimo ir tinkamo veikimo sąlyga.

III Per kelis pastaruosius dešimtmečius ES keleivių ir krovinių transporto apimtys išaugo, ir tikimasi, kad jos ir toliau didės, nors ir lėtesniu tempu. Kelių transportas sudaro didžiąją dalį keleivių ir krovinių vežimo apimtys ir šiuo metu rinka nepakankamai skatina naudotojus pereiti prie kitų transporto rūšių, kurios dažniausia yra ekonomiškai mažiau konkurencingos.

IV Transportas priklauso pasidalijamajai ES kompetencijai, o tai reiškia, kad valstybės narės gali naudotis savo kompetencija, jei ES nėra parengusi bendrų transporto politikų ir strategijų. Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) nustatytas transeuropinio transporto tinklo (TEN-T), integruoto daugiarūšio transporto tinklo, kuriame žmonės ir prekės gali judėti greitai ir lengvai visoje ES, pagrindas. Tinklą sudaro du sluoksniai. Pagrindinį tinklą, kuris turi būti užbaigtas iki 2030 m., sudaro strategiškai svarbiausios visos ES jungtys ir mazgai. Kompleksinio tinklo, kuris turi būti užbaigtas iki 2050 m., tikslas platesnis – užtikrinti visų ES regionų pasiekiamumą ir junglumą.

V Atsakomybė už transporto infrastruktūros plėtojimą, finansavimą ir statybą iš esmės tenka valstybėms narėms. ES finansavimas, kuris turi kurti ES pridėtinę vertę, gali veikti tik kaip katalizatorius ir apimti tik dalį visų poreikių. Transporto politika yra

remiama įvairiomis ES finansavimo priemonėmis, kurių bendra vertė 2007–2020 m. laikotarpiu sudaro apie 193 milijardus eurų.

VI ES transporto infrastruktūros plėtra reikalauja didelių finansinių sąnaudų. Komisijos vertinimu, investicijų į šią sritį poreikiai iš viso sudaro maždaug 130 milijardų eurų per metus, taip pat reikšmingų papildomų investicijų reikia techninei priežiūrai. Vien TEN-T pagrindinio tinklo įvertintos sąnaudos 2021–2030 m. laikotarpiu sudarys apie 500 milijardų eurų; įskaitant kompleksinį tinklą ir kitas transporto investicijas, ši suma padidėja iki maždaug 1,5 trilijono eurų.

VII Tačiau po 2008 m. ekonomikos krizės sumažėjus investicijų į transporto infrastruktūrą, ES transporto tinklo modernizavimas sulėtėjo, nes vidutinis investicijų lygis yra gerokai mažesnis nei reikia. Norint pagal tvarkaraštį įgyvendinti TEN-T tikslus, reikia didelių finansinių išteklių. Atsižvelgiant į ribotas viešąsias lėšas, labai didelė svarba teikiama didesnėms privačiojo sektoriaus investicijoms į strateginę transporto infrastruktūrą.

VIII Skirtingose ES valstybėse narėse infrastruktūros plėtros tempas labai skiriasi, o infrastruktūros kokybė ir prieinamumas vis dar atsilieka, ypač rytų regionuose. Nors kai kuriose valstybėse narėse TEN-T pagrindiniai tinklai jau yra užbaigti arba arti pabaigos, kitos valstybės narės dar turi daug ką nuveikti.

IX Komisija pripažino, kad sėkmingas koordinuotas šiuo metu vykdomas intelektinių transporto valdymo sistemų diegimas yra labai svarbus siekiant sukurti visos Europos įvairių rūšių transportą pajungiančią ir iš tiesų integruotą transporto sistemą. Be to, sparčiai kyla automatizavimo, skaitmeninimo ir pasidalijamojo judumo tendencijos, dėl kurių transporto sistemos turi gerų galimybių tapti efektyvesnėmis. Tačiau dėl naujų technologijų ir judumo modelių taip pat kyla sunkumų, susijusių su teisinio pagrindo tinkamumu, privatumo apsauga, sauga, atsakomybe ir duomenų saugumu.

X Komisija aktyviai rėmė vidaus transporto rinkos atvėrimą ir liberalizavimą. Tačiau ir šioje srityje išlieka tam tikrų sunkumų, visų pirma susijusių su geležinkelių ir oro eismo valdymu.

XI Transportui tenka maždaug ketvirtadalis visų ES išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų (ŠESD). Kadangi transporto išmetamų teršalų kiekis nuo 2014 m. vėl pradėjo didėti, šis sektorius tampa vienu pagrindinių iššūkių siekiant ES bendrą priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimo tikslų.

XII Nors padaryta pažanga plėtojant infrastruktūrą ir atveriant vidaus transporto rinką bei pasiūlyta priemonių, kuriomis siekiama paspartinti transporto sektoriaus priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimą, ES vis dar susiduria su šiais iššūkiais:

- suderinti svarbius ir pasiekiamus transporto tikslus ir prioritetus su turimais ištekliais;
- sukurti veiksmingas vykdymo užtikrinimo priemones ES lygmeniu siekiant užtikrinti, kad valstybių narių infrastruktūros sprendimai būtų labiau suderinti su ES prioritetais, ypatingą dėmesį skiriant tarpvalstybinėms atkarpoms;
- skiriant ES finansavimą orientuotis į prioritetus, kurių ES pridėtinė vertė yra didžiausia;
- gerinti ES finansuojamų projektų planavimą, įgyvendinimą ir stebėjimą;
- užtikrinti, kad infrastruktūra būtų tinkamai prižiūrima ir tvari;
- dėti daugiau pastangų, siekiant daugiau krovinių atitraukti nuo kelių transporto.

Šios padėties apžvalgos tikslas ir metodas

01 Šioje padėties apžvalgoje aprašyta ir išnagrinėta, ką ES daro transporto politikos srityje. Daugiausia dėmesio mes skiriame investicijoms į infrastruktūrą iš ES biudžeto ir pristatome daugiasrites temas, kurias mes pasirinkome neseniai atlikę auditus penkių pagrindinių transporto rūšių – kelių, geležinkelių, oro, vidaus vandens ir jūrų – srityje¹. Per pastaruosius aštuonerius metus Europos Audito Rūmai šioje srityje paskelbė 13 specialiųjų ataskaitų (žr. **I priedą**). Remdamiesi savo stebėjimais ir rekomendacijomis, mes pateikiame pagrindinių iššūkių, su kuriais susiduria transporto plėtra ir finansavimas Europos Sąjungoje, horizontalią apžvalgą. Tikėtina, kad Jungtinės Karalystės išstojimas iš ES turės poveikį ES transporto politikos planavimui ir įgyvendinimui. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad šio dokumento paskelbimo metu tebevyko derybos ir konkretūs padariniai nėra aiškūs, mes nusprendėme šio aspekto neįtraukti į šią padėties apžvalgą.

02 Audito Rūmų padėties apžvalgose pateikiamas platus ES politikos sričių aprašymas ir analizė, daugiausia remiantis mūsų ankstesniu darbu ir viešai skelbiama informacija. Padėties apžvalga nėra auditas: joje nenaudojamas naujas audito darbas ir nepateikiama naujų audito metu nustatytų faktų ar rekomendacijų. Tačiau joje gali būti pateikta išvadų ir rekomendacijų iš anksčiau paskelbtų ataskaitų. Šiame dokumente cituojami Komisijos atsakymai į mūsų nustatytus faktus ir rekomendacijas ataskaitose buvo paskelbti su tomis ataskaitomis ir yra pateikti mūsų interneto svetainėje.

03 Be savo ataskaitų, šioje apžvalgoje pateikiame nuorodų į kitų Aukščiausiųjų audito institucijų (AAI) ataskaitas ir į pagrindinius ES transporto politikos dokumentus, tyrimus, vertinimus ir duomenis. Mes taip pat surengėme interviu su Europos Komisijos, Europos Parlamento, Europos investicijų banko (EIB) ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) atstovais. Atlikdami peržiūrą mes palaikėme nuolatinį dialogą su Komisija ir, kiek įmanoma, atsižvelgėme į jos pastabas dėl šios padėties apžvalgos turinio.

¹ Į šią apžvalgą nebuvo įtraukti kiti svarbūs transporto aspektai, pavyzdžiui, keleivių teisės, tačiau jie buvo įvertinti mūsų neseniai paskelbtoje Specialiojoje ataskaitoje Nr. 30/2018 „ES keleivių teisės – plačios, bet vis dėlto keleiviams tenka dėl jų pakovoti“ (<http://eca.europa.eu>).

04 Teikiant aiškią ir prieinamą informaciją susijusioms ir suinteresuotosioms šalims, šios padėties apžvalgos tikslas – paskatinti suinteresuotąsias šalis pagerinti savo veiksmus ir / arba juos geriau koordinuoti, kad ES pastangos vykdyti savo transporto politikos tikslus duotų papildomos naudos.

05 Apžvalgos struktūra yra ši:

- a) **I dalyje** apžvelgti pagrindiniai ES transporto sektoriaus politikos tikslai, pagrindinė bendrojo valdymo sistema ir reikalingo finansavimo mastas bei prieinamumas;
- b) **II dalyje** aprašyta pagrindinių ES transporto sektoriaus sričių esama padėtis;
- c) **III dalyje** pristatyti daugiasričiai klausimai ir pagrindiniai sunkumai, kurie mūsų manymu, ir toliau bus svarbūs.

I dalis. ES transporto sektoriaus apžvalga

Svarbiausi Europos Sąjungos transporto sektoriaus faktai

06 Transportas yra strateginis ES ekonomikos sektorius, transporto paslaugoms 2016 m. teko maždaug 5 % visos ES pridėtinės vertės² ir 5,2 % (arba maždaug 11 milijonų) visų darbo vietų. Jis daro tiesioginį poveikį visų ES piliečių kasdieniniam gyvenimui ir užtikrina prekių srautą vartotojams iš daugiau kaip 11 milijonų ES įvairių sričių gamintojų³. Todėl gera transporto sistema yra Europos integracijos pagrindas. Gerai apgalvoti, tvarūs ir visiškai tarpusavyje sujungti transporto tinklai yra būtina Europos bendrosios rinkos sukūrimo ir tinkamo veikimo sąlyga.

07 Efektyvios transporto paslaugos ir infrastruktūra yra būtinos siekiant išnaudoti visų ES regionų ekonominius pranašumus, remti vidaus rinką ir augimą bei skatinti ekonominę, teritorinę ir socialinę sanglaudą. Kadangi transportas atlieka kartinį vaidmenį, jis taip pat glaudžiai susijęs su tokiais politikos sritimis kaip aplinka, darbo vietų kūrimas ir ekonomikos augimas, konkurencija, socialinė politika ir skaitmeninimas.

Svarbiausi ES transporto sektoriaus politikos tikslai

08 ES transporto politika nustatyta Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV)⁴. Tai buvo viena iš pirmųjų sričių, kurioje ES išreiškė savo ketinimą sukurti bendrąją rinką, t. y. atverti transporto tinklus ir suteikti laisvę transporto paslaugų teikimui.

09 Svarbiausi ES transporto politikos tikslų nustatymo dokumentai yra baltosios knygos, kurias Komisija leidžia kas maždaug dešimt metų⁵. Naujausioje 2011 m. baltojoje knygoje pateiktas veiksmų kelrodis, kuriame nustatyta dešimt svarbiausių

² Prekių ir paslaugų, pagamintų regione, pramonės šakoje arba ekonomikos sektoriuje, vertė.

³ Europos Komisija, „TEN-T įgyvendinimas. Faktai ir skaičiai“, 2017 m. rugsėjo mėn., p. 5.

⁴ 4 straipsnio 2 dalies g punktas ir VI antraštinė dalis.

⁵ COM (1992) 494 final, 1992 12 2; COM (2001) 370, 2001 9 12; ir COM (2011) 144, 2011 3 28. Bendros Europos transporto erdvės kūrimo planas. Konkurencingos efektyviu išteklių naudojimu grindžiamos transporto sistemos kūrimas.

tikslų (žr. **II priedą**) siekiant sukurti bendrą Europos transporto erdvę, turinčią konkurencingą ir efektyviai išteklius naudojančią transporto sistemą.

10 Keletas strateginių dokumentų⁶ ir politikos dokumentų papildė 2011 m. baltojoje knygoje nustatytus prioritetus, susijusius tiek su konkrečiomis transporto rūšimis, tiek su daugiasrite perspektyva, ir yra šiais prioritetais paremti.

11 Siekiant sukurti integruotą daugiarūšio transporto tinklą, kuriame žmonės ir prekės galėtų greitai ir lengvai judėti visoje ES, SESV (žr. XVI antraštinę dalį) taip pat buvo padėtas pagrindas transeuropiniam transporto tinklui (TEN-T). Kaip TEN-T politikos plėtojimo pagrindą, 1996 m. Komisija paskelbė TEN-T gaires. Jos buvo dažnai keičiamos, o 2013 m. buvo priimtas reglamentas⁷. Reglamente buvo nustatyti tinklo „pagrindinių“ (2030 m.) ir „kompleksinių“ (2050 m.) lygmenų užbaigimo terminai (žr. **1 lentelę**) ir, svarbiausia, perėjo nuo atskirais prioritetiniais projektais grindžiamo požiūrio prie daugiarūšio ES masto koridorių tinklo. Dabar projektai planuojami pagal koridorių planų sistemą, kuri apima visas transporto rūšis ir už kurią atsakingi 12 Komisijos skiriamų Europos koordinatorių, palengvinančių ir prižiūrinčių suderintą TEN-T pagrindinio tinklo koridorių plėtrą.

⁶ Pavyzdžiui, 2020 m. Europa. *Pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija*, COM(2010) 2020 final; *Atsparios energetikos sąjungos ir perspektyvios klimato kaitos politikos pagrindų strategija*, COM(2015) 80 final, Europos mažataršio judumo strategija, COM(2016) 501 final (2016); *Europos aviacijos strategija*, COM(2015) 598 final; *Aviacija: atvira ir susieta Europa*, COM(2017) 286 final; Europos sąveikiųjų intelektinių transporto sistemų strategija, COM(2016) 0766 final; Europos Sąjungos jūrų transporto politikos strateginiai tikslai ir rekomendacijos iki 2018 m., COM(2009) 0008 final; „Europa kelyje“ dokumentų rinkiniai – *Socialiai teisingo perėjimo prie netaršaus, konkurencingo ir susietojo susisiekimo visiems darbotvarkė*, COM(2017) 283 final.

⁷ 2013 m. gruodžio 11 d. Reglamentas (ES) Nr. 1315/2013 dėl Sąjungos transeuropinio transporto tinklo plėtros gairių (OL L 348, 2013 12 20, p. 1).

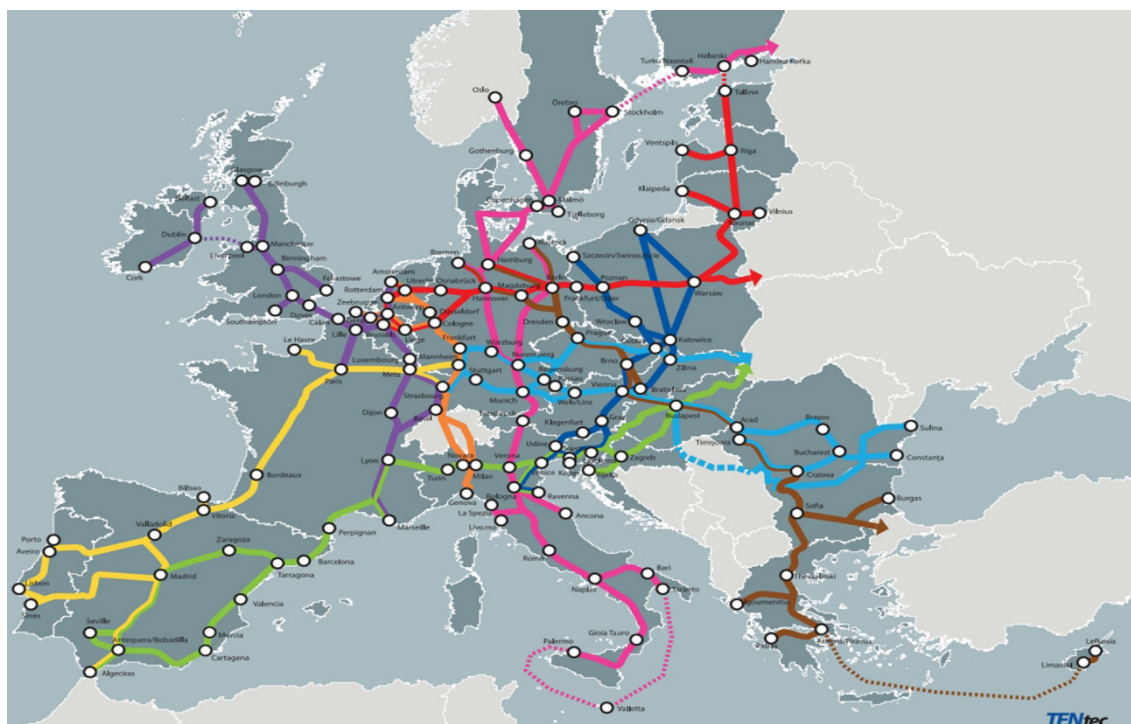
1 lentelė. TEN-T mastas

TEN-T	Pagrindinis (km)	Visa apimantis (km)
Geležinkelio linijos	50 762	138 072
Automobilių keliai	34 401	136 706
Vidaus vandenų keliai	12 880	23 506

Šaltinis: Komisijos atliktas 2007–2013 m. Sanglaudos politikos programų *ex post* vertinimas, 5 darbo dokumentų rinkinys.

12 Kompleksinis tinklas sukurtas siekiant užtikrinti visų ES regionų pasiekiamumą ir junglumą. Pagrindinį tinklą sudaro strategiškai svarbiausios kompleksinio tinklo jungtys ir mazgai, padalyti į devynis koridorius (žr. **1 diagramą**) ir tris horizontalius prioritetus (Europos geležinkelių eismo valdymo sistemą (ERTMS), jūrų greitkelius ir kelių eismo saugą).

1 diagrama. TEN-T pagrindinio tinklo koridoriai



Atlanto Baltijos-Adrijos Viduržemio Šiaurės jūros-Baltijos Šiaurės jūros-Viduržemio Rytų-Rytų
Viduržemio Reino-Alpių Reino-Dunojaus Skandinavijos-Viduržemio

Šaltinis: Europos Komisija.

Pagrindinės ES transporto sektoriaus suinteresuotosios šalys

13 Transportas yra sritis, kurioje ES ir valstybės narės turi pasidalijamąją kompetenciją⁸. Tai reiškia, kad ES ir valstybės narės gali imtis teisėkūros veiksmų ir priimti teisiškai privalomus aktus. Valstybės narės gali priimti įstatymus ir nustatyti taisykles tais atvejais, kai ES nėra parengusi bendros transporto politikos ir strategijų.

14 Pagrindiniai suinteresuotieji subjektai ES lygmeniu yra Komisija, Europos Parlamentas ir Taryba (žr. **III priedą**). Kaip ir visose ES politikos srityse, Komisija siūlo teisės aktus ir įgyvendina politiką, o Parlamentas ir Taryba priima teisės aktus, paprastai remdamiesi Komisijos pasiūlymais.

15 Pagrindiniai suinteresuotieji subjektai valstybėse narėse yra nacionalinės, regioninės ir vietos valdžios institucijos, atsakingos už transporto ir investicijų politiką, taip pat krovinių ir keleivių vežėjai.

16 Tačiau svarbiausia, kad milijonai piliečių ir įmonių naudojami transporto tinklais ir paslaugomis.

Investicijų į infrastruktūrą poreikiai ir lėšų prieinamumas

17 Atsakomybė už transporto infrastruktūros plėtojimą, finansavimą ir statybą iš esmės tenka valstybėms narėms. ES finansavimas, kuris turi kurti ES pridėtinę vertę, gali veikti tik kaip katalizatorius ir patenkinti tik dalį visų poreikių.

18 ES transporto infrastruktūros plėtra reikalauja didelių finansinių sąnaudų. Komisijos vertinimu, bendri investicijų į šią sritį (TEN-T ir miestų infrastruktūrą) poreikiai siekia apie 130 milijardų eurų per metus. Papildomų reikšmingų investicijų reikia techninei priežiūrai⁹. Vertinama, kad investicijų į pagrindinio tinklo sukūrimą poreikis sudaro 500 milijardų eurų 2021–2030 m. laikotarpiu. Įskaitant kompleksinį tinklą¹⁰ ir kitas transporto investicijas, ši suma padidėja iki maždaug 1,5 trilijono eurų¹¹.

⁸ SESV 4 straipsnio 2 dalies g ir h punktai.

⁹ Europos Komisija, *Europa kelyje. Socialiai teisingo perėjimo prie netaršaus, konkurencingo ir susietojo susisiekimo visiems darbotvarkė*, COM(2017) 283 final, 2017 5 31, p. 7.

¹⁰ 2013 m. TEN-T reglamente nustatytas 2050 m. kompleksinio tinklo užbaigimo terminas.

¹¹ Europos Komisija, „TEN-T įgyvendinimas. faktai ir skaičiai“, 2017 m. rugsėjo mėn.

19 Vis dėlto po 2008 m. ekonomikos krizės sumažėjus investicijų į transporto infrastruktūrą, sulėtėjo ES transporto tinklo modernizavimas¹². Remiantis naujausia Komisijos TEN-T pažangos ataskaita¹³, nuo krizės pradžios vidutiniai investicijų lygiai ES buvo gerokai mažesni nei 100 milijardų eurų per metus.

20 Parama transporto politikai yra teikiama įvairiomis ES finansavimo priemonėmis, kurių bendra vertė 2007–2020 m. laikotarpiu buvo 193 milijardai eurų (žr. **2 lentelę**). Ši parama teikiama tiesioginio ir pasidalijamojo valdymo būdais¹⁴. Dvi pagrindinės priemonės yra Europos infrastruktūros tinklų priemonė (EITP)¹⁵ ir Europos struktūriniai ir investicijų fondai (ESI fondai). Pirmosios priemonės (kurią tiesiogiai valdo Komisija) atveju prioritetą teikiamas TEN-T pagrindiniam tinklui, tarpvalstybinėms jungtims, pralaidumo kliūčių šalinimui ir sąveikumo projektams, o antrosios priemonės (kuri įgyvendinama pasidalijamojo valdymo būdu) atveju šie prioritetai papildomi regioniniu judumu bei antrinio ir tretinio transporto mazgų sujungimu su TEN-T infrastruktūra¹⁶.

¹² Europos Komisija, „Transportas Europos Sąjungoje. Dabartinės tendencijos ir klausimai 2018 m.“, p. 12.

¹³ TEN-T tinklo įgyvendinimo pažangos ataskaita 2014–2015 m., COM(2017) 327 final, 2017 6 19, p. 3.

¹⁴ Pagal tiesioginį valdymą (pavyzdžiui, EITP, „Horizontas“) Komisija atrenka rangovus, skiria dotacijas, perveda lėšas ir stebi bendrai finansuojamą veiklą. Pagal pasidalijamąjį valdymą (pavyzdžiui, ESI fondai) Komisija dalies biudžeto vykdymą perduoda valstybėms narėms pati prisiimdama galutinę atsakomybę.

¹⁵ Žr. 2013 m. gruodžio 11 d. Reglamentą (ES) Nr. 1316/2013, kuriuo sukuriamą Europos infrastruktūros tinklų priemonė.

¹⁶ Maždaug 47 % Sanglaudos fondo išlaidų 2007–2013 m. laikotarpiu buvo skirta TEN-T projektams. Žr. Europos Komisija, „Transportas“ – Galutinė ataskaita – 5 darbo dokumentų rinkinys. 2007–2013 m. Sanglaudos politikos programų *ex post* vertinimas, daugiausia dėmesio skiriant ERPF ir Sanglaudos fondui, 2016 m., p. 97.

2 lentelė. ES biudžeto asignavimai transporto srityje 2007–2020 m. laikotarpiu (milijardais eurų)

Priemonė	2007–2013 m.	2014–2020 m.	Iš viso
ERPF ir Sanglaudos fondas/ESI fondai	81,8	68,5	150,3
TEN-T	8,0	n.d.	8,0
„Marco Polo“	0,5	n.d.	0,5
„EITP – Transportas“	n.d.	24,1 ²	24,1
„7 BP ¹ – Transportas“	4,2	n.d.	4,2
„Horizontas 2020 – Transportas“	n.d.	6,3	6,3
Iš viso	94,5	98,9	193,4

¹ Mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros septintoji bendroji programa.

² Įskaitant 11,3 milijardo eurų sumą, pervestą iš Sanglaudos fondo.

Šaltinis: EAR, remiantis viešai prieinamais duomenimis.

21 Didžioji dalis ES finansavimo (78 %) transportui per du 2007–2020 m. programavimo laikotarpius teikiama pagal pasidalijamąjį valdymą. Tačiau Komisijos tiesiogiai valdomų lėšų dalis didėja – nuo 13 % 2007–2013 m. iki 31 % 2014–2020 m.

22 Abiem programavimo laikotarpiais transportas buvo didžiausia ERPF ir Sanglaudos fondo išlaidų sritis (24 % visų asignavimų 2007–2013 m. ir 20 % 2014–2020 m.). Beveik pusė ERPF ir Sanglaudos fondo išlaidų transporto srityje 2007–2020 m. buvo skirta keliams (žr. **3 lentelę**).

3 lentelė. ERPF ir Sanglaudos fondo biudžeto asignavimai 2007–2020 m. transporto sektoriuje (milijardais eurų)

Sektorius		2007–2013 m.	Visos sumos		2014–2020 m.	Visos sumos
Keliai	42,6		52 %	30,0		44 %
Geležinkeliai	23,1		28 %	18,6		27 %
Miesto transportas	8,2		10 %	12,5		18 %
Uostai	3,1		4 %	2,0		3 %
Daugiarūšis transportas	1,8		2 %	2,2		3 %
Intelektinės transporto sistemos (ITS)	1,0		1 %	2,1		3 %
Vidaus vandenų keliai	0,4		1 %	0,7		1 %
Oro transportas	1,6		2 %	0,4		1 %
Visas transportas	81,8		100 %	68,5		100 %

Šaltinis: EAR, remiantis Komisijos pateiktais duomenimis.

23 2017 m. gruodžio mėn. iš EITP (tik 2014–2020 m. laikotarpiu) projektams buvo skirta 22,3 milijardo eurų (apie 93 % viso EITP transporto sektoriui skirto biudžeto) (žr. **4 lentelę**). Dauguma finansuojamų projektų yra vykdomi pagrindinio tinklo koridoriuose (79 %) ir yra susiję su tvariomis transporto rūšimis, kaip antai geležinkeliais ir vidaus vandenų keliais.

4 lentelė. Pagal EITP suteiktos lėšos

Sektorius	Visa projektams skirta suma (2017 m. gruodžio mėn., mlrd. eurų)		Visos sumos %
Geležinkeliai	16,4		74 %
Vidaus vandenų keliai	1,7		8 %
Keliai	1,7		8 %
Oro transportas	1,3		6 %
Jūrų transportas	0,9		4 %
Daugiarūšis transportas	0,3		1 %
Iš viso	22,3		100 %

Šaltinis: EAR, remiantis Komisijos pateiktais duomenimis.

24 Rengiant apžvalgą, 2021–2027 m. daugiamečių finansinės programos (DFP) biudžeto asignavimai dar nebuvo priimti. Komisijos pasiūlyme dėl EITP reglamento¹⁷ transportui būtų numatyta 30,6 milijardo eurų, įskaitant 11,3 milijardo eurų Sanglaudos fondo įnašą. Komisijos pasiūlyme dėl 2021–2027 m. reglamento, kuriuo nustatomos septynių pasidalijamojo valdymo fondų¹⁸ bendrosios nuostatos, numatyta iš viso skirti 242 milijardus eurų ERPF ir Sanglaudos fondui, tačiau šiame etape neskiriami asignavimai pagal sektorius.

25 EBPO nurodė, kad siekiant patenkinti viešųjų lėšų trūkumo problemą svarbu didinti privačiojo sektoriaus investicijas į strateginę transporto infrastruktūrą¹⁹. Kad

¹⁷ Pasiūlymas dėl reglamento, kuriuo sukurama Europos infrastruktūros tinklų priemonė ir panaikinami reglamentai (ES) Nr. 1316/2013 ir (ES) Nr. 283/2014, COM (2018) 438 final, 2018 6 6.

¹⁸ Pasiūlymas, kuriuo nustatomos bendros Europos regioninės plėtros fondo, „Europos socialinio fondo +“, Sanglaudos fondo ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo nuostatos ir šių fondų bei Prieglobsčio ir migracijos fondo, Vidaus saugumo fondo ir Sienu valdymo ir vizų priemonės finansinės taisyklės, COM (2018) 375 final, 2018 5 29.

¹⁹ EBPO, *Strateginiai transporto infrastruktūros poreikiai iki 2030 m. Pagrindiniai faktai*, EBPO leidiniai, Paryžius, 2011, p. 6.

pritrauktų privačių investicijų į transportą, ES naudoja tokias finansines priemones kaip paskolos ir garantijos (žr. toliau).

- a) EITP skolos priemonė, pagal kurią naudojant ES biudžetą yra teikiamos garantijos daugiausia EIB finansavimui, parėmė 10 transporto projektų, sutelkdama daugiau kaip 13 milijardų eurų vertės investicijų.
- b) EIB grupė ir Komisija 2015 m. kartu įsteigė Europos strateginių investicijų fondą (ESIF), kurio tikslas – padėti įveikti dabartinį investicijų atotrūkį Europos Sąjungoje. Iki šiol iš jo buvo skirtas 5,6 milijardo eurų finansavimas 45 projektams, kurie padėjo vykdyti transporto tikslus²⁰.
- c) Be to, 2007–2018 m. laikotarpiu EIB suteikė maždaug 140 milijardų eurų paskolų transporto projektams²¹.

²⁰ 2018 m. spalio mėn. ESIF projektų sąrašas. Pasirašyti projektai (<http://www.eib.org/en/efsi/efsi-projects/index.htm>).

²¹ EIB finansuojami projektai 2018 m. spalio mėn. (<http://www.eib.org/en/projects/loan/list/index>).

II dalis. Esama padėtis svarbiausiose ES transporto sektoriaus srityse

Dabartinės transporto naudojimo tendencijos

Transporto apimtis nuolat augo ir tikimasi, kad tai ir toliau tęsis

26 Keleivinio ir krovinio transporto apimtis Europos Sąjungoje pastaraisiais dešimtmečiais nuolat didėjo²², keleivinio transporto atveju nuo 5 335 milijardų keleivio kilometrų 1995 m. iki 6 802 milijardų 2016 m. ir krovinio transporto atveju nuo 2 846 milijardų tonos kilometrų 1995 m. iki 3 661 milijardo 2016 m. Komisijos vertinimu, ji ir toliau augs, nors ir lėčiau nei anksčiau. Ji skaičiuoja, kad 2010–2050 m. keleivinio transporto veikla padidės 42 %, o krovinio vidaus transporto – 60 %²³. Skaičiuojamas tarptautinio jūrų transporto augimas per tą patį laikotarpį bus dar didesnis – 71 %.

27 Dėl padidėjusios transporto apimtys Europos Sąjungai gali kilti sunkumų, susijusių su tam tikrų transporto rūšių pajėgumais. Spūstys jau dabar kelia didelį susirūpinimą dėl poveikio aplinkai ir ekonomikai ir šiuo metu Europos Sąjunga kasmet patiria apie 140 milijardų eurų sąnaudų²⁴. Įvertinta, kad, palyginti su 2010 m., spūsčių sąnaudos iki 2050 m. padidės daugiau kaip 40 %²⁵.

²² Europos Komisija (2018), *ES transportas skaičiais – 2018 m. statistinių duomenų knygelė*, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

²³ Europa kelyje. Socialiai teisingo perėjimo prie netaršaus, konkurencingo ir susietojo susisiekimo visiems darbotvarkė, COM (2017) 283 final, p. 4.

²⁴ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people_2016_en.pdf.

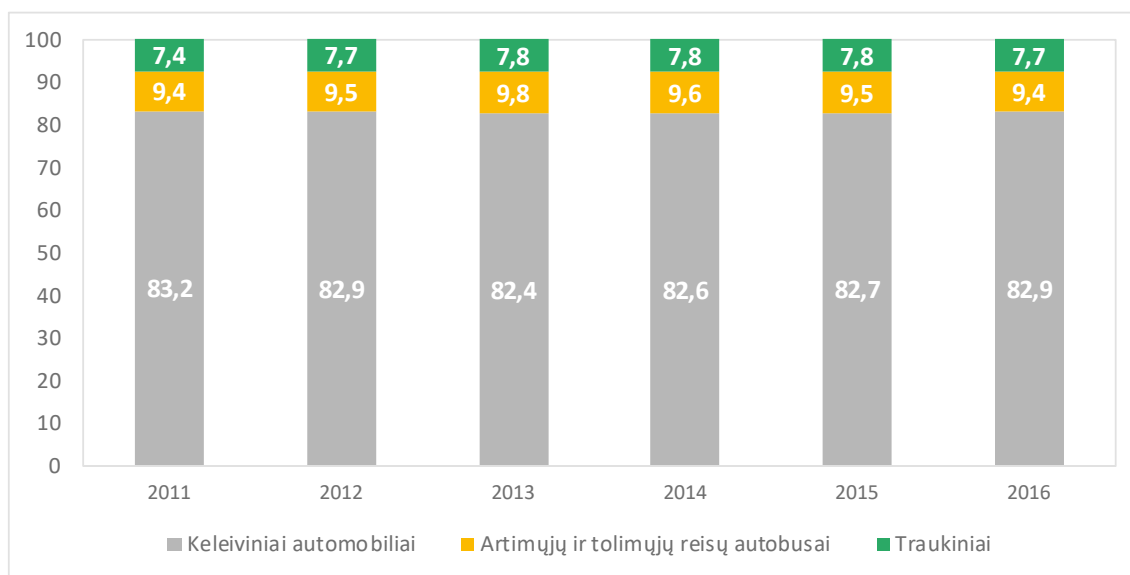
²⁵ Poveikio vertinimas, pridamas prie Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 1999/62/EB dėl sunkiasvorių krovinių transporto priemonių apmokestinimo už naudojimąsi tam tikra infrastruktūra, SWD (2017) 180 final, 2017 5 31, 4 priedas, p. 38.

Kelių transportui teikiama pirmenybė vežant keleivius ir prekes

28 Kelių transportui tenka didžioji keleivių ir krovinių vežimo dalis pagal apimtį²⁶. Keliavimas automobiliu yra pagrindinis keleivių transporto būdas, kuriam tenka maždaug 71 % visos transporto veiklos keleivio kilometrais, po jo eina oro, miesto ir / arba tolumo susisiekimo autobusų ir geležinkelių transportas – atitinkamai apie 10 %, 8 % ir 7 %. Keliai taip pat sudaro 49 % ES krovinių transporto veiklos, po jų eina jūrų transportas ir geležinkeliai²⁷ – atitinkamai 32 % ir 11 %.

29 Kelių transporto dominavimas dar akivaizdesnis, kai analizuojamas tik keleivinis ir krovinis vidaus (t. y. ne jūrų ir ne oro) transportas. **2 diagramoje** parodyta, kad dauguma keleivio kilometrų tenka kelionėms automobiliu.

2 diagrama. Automobiliams, autobusams ir traukiniams tenkančių keleivio kilometrų procentinė dalis ES 28



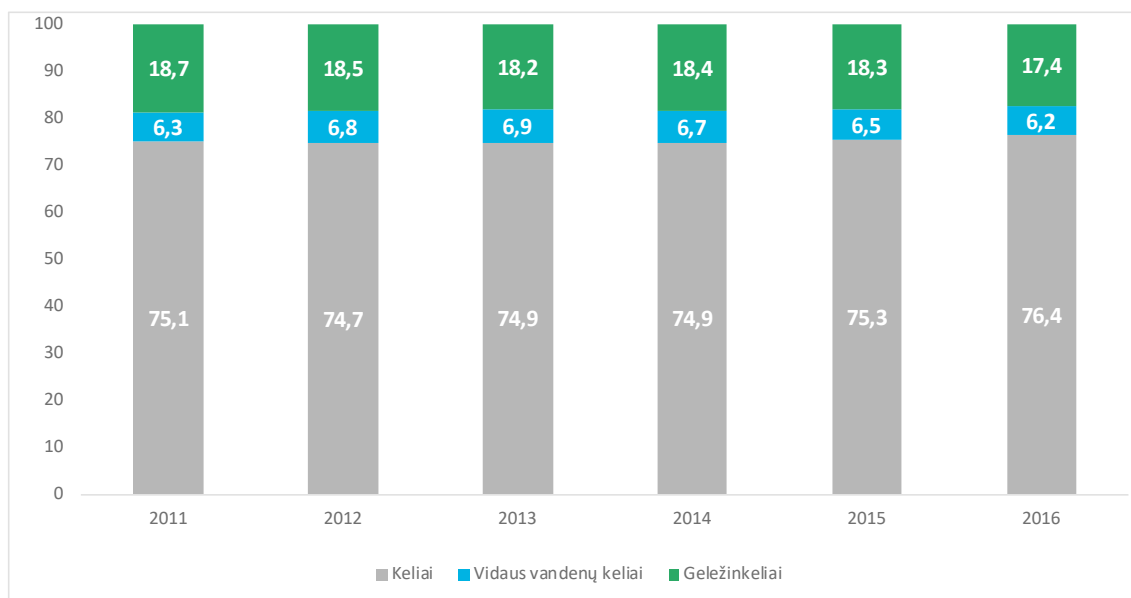
Šaltinis: Eurostato statistiniai duomenys (2018 m. birželio mėn. duomenimis). Dėl apvalinimo skaičių suma gali nesudaryti 100 %.

²⁶ Europos Komisija (2018), *ES transportas skaičiais – 2018 m. statistinių duomenų knygelė*, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pockevidustbook-2018_en.

²⁷ Krovinis geležinkelių transportas kitose pasaulio dalyse funkcionuoja kitaip, nes ten jis dažnai yra vyraujanti transporto rūšis, kurios rinkos dalis siekia 40 % ir daugiau (pavyzdžiui, Jungtinėse Amerikos Valstijose, Australijoje, Kinijoje, Indijoje ir Pietų Afrikoje). Žr. mūsų Specialiąją ataskaitą Nr. 8/2016 „Krovinis geležinkelių transportas Europos Sąjungoje: vis dar netinkamame kelyje“ (<http://eca.europa.eu>).

30 Nepaisant 2011 m. baltojoje knygoje nustatyto tikslo iki 2030 m. 30 % krovininio kelių transporto, kai atstumas viršija 300 km, pakeisti kitomis transporto rūšimis, kaip antai geležinkelių arba vandens transportu, o iki 2050 m. – daugiau kaip 50 %, ir nepaisant to, kad ES daugiau dėmesio skiria aplinką tausojančioms transporto rūšims, keliams tenkanti krovininio vidaus transporto dalis iš tikrųjų padidėjo – nuo 75,1 % 2011 m. iki 76,4 % 2016 m. (žr. **3 diagramą**).

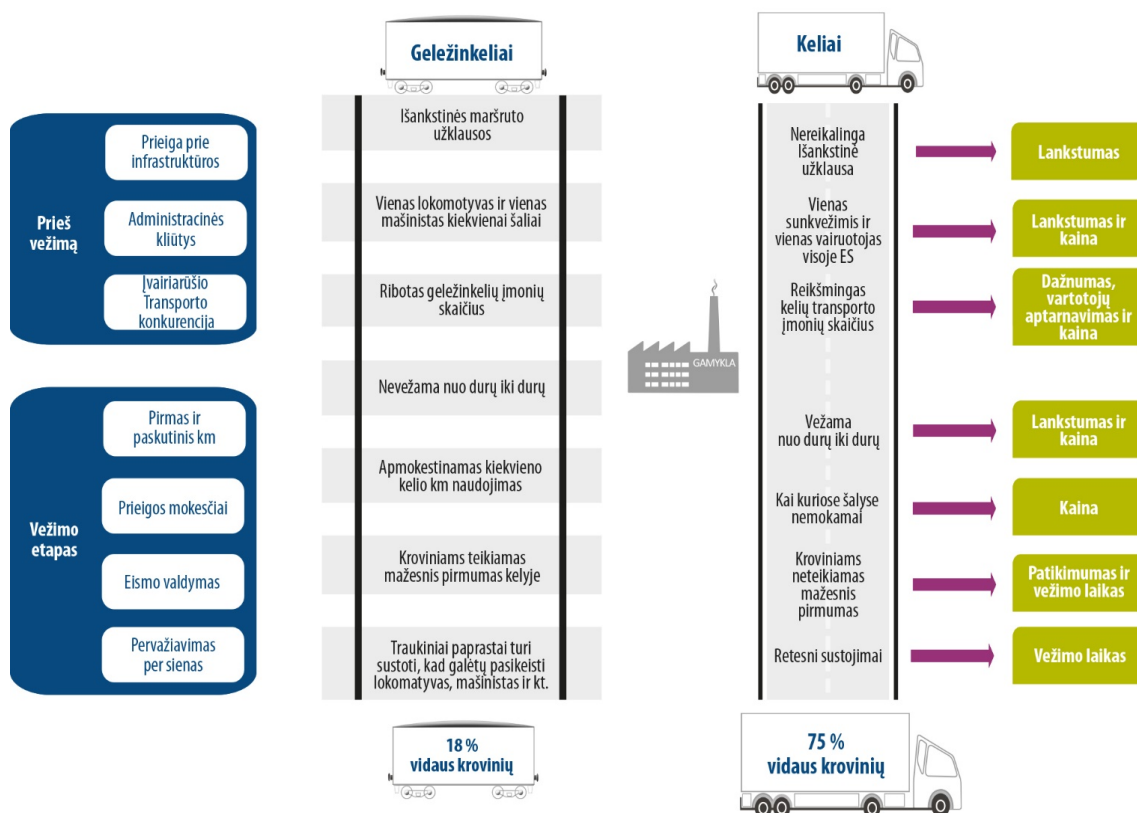
3 diagrama. Kelių, vidaus vandenų ir geležinkelių transportui tenkančių krovinių tonos kilometrų procentinė dalis ES 28



Šaltinis: Eurostato statistiniai duomenys (2018 m. birželio mėn. duomenimis). Dėl apvalinimo skaičių suma gali nesudaryti 100 %.

31 Kelių transportas yra priimtinausias prekių siuntimo Europos Sąjungoje būdas, nes jis yra pranašesnis dėl lankstumo, patikimumo, kainos, laiko ir pristatymo „nuo durų iki durų“. 2016 m. Europos Audito Rūmai paskelbė specialiąją ataskaitą dėl krovininio geležinkelių transporto Europos Sąjungoje. Mes palyginome iššūkius, su kuriais susiduria vežėjai krovinius gabendami geležinkeliais ir keliais. Šiuo metu rinkla nepakankamai skatina naudotojus pereiti nuo kelių transporto prie kitų transporto rūšių, kurios vis dar ekonomiškai mažiau konkurencingos. **4 diagramoje** parodyta keletas pagrindinių priežasčių, dėl kurių vežant krovinius geležinkelių transportas nusileidžia kelių transportui.

4 diagrama. Sunkumai, su kuriais susiduriama vežant krovinius geležinkelių transportu, palyginti su kelių transportu



Šaltinis: EAR specialioji ataskaita Nr. 8/2016 „Krovininis geležinkelių transportas ES: vis dar netinkamame kelyje“.

32 Transportas sukelia neigiamų išorinių padarinių, kaip antai nelaimingi atsitikimai, šESD išmetimas, oro tarša ir triukšmas, kurie yra susiję su socialinėmis ir ekonominėmis sąnaudomis. Įvertinta, kad neįskaičiavus transporto spūčių, 2011 m. šio neigiamo išorinio transporto poveikio sąnaudos sudarė apie 4 % ES BVP. Kaip nurodyta mūsų neseniai parengtoje ataskaitoje dėl greitųjų geležinkelių²⁸, Europos Sąjungoje vyksta diskusijos dėl apmokestinimo sistemų (visų pirma kelių transporto apmokestinimo), kuriose nagrinėjami principai „moka naudotojas“ ir „moka teršėjas“ įvairių transporto rūšių atveju ir kurios parodo, kad yra jaučiamas poreikis išsamiai išnagrinėti galimus išorės sąnaudų internalizavimo trūkumus ir naudą. Išorės sąnaudų internalizavimas reiškia, kad naudotojai prisiima savo sukeltą sąnaudą ir taip yra skatinami keisti savo elgesį, kad galėtų tas sąnaudas sumažinti. Internalizavimas turėtų reikšmingų padarinių transporto tinklams, galutinių vartotojų sąnaudoms ir transporto infrastruktūros naudojimui. Šiuo metu Komisija atlieka išorės sąnaudų internalizavimo tyrimą („Tvarus transporto infrastruktūros apmokestinimas ir transporto išorės

²⁸ Specialioji ataskaita Nr. 19/2018 „Europos greitųjų traukinių tinklas ne tikrovė, o tik neveiksminga samplaika“ (<http://eca.europa.eu>)

sąnaudų internalizavimas“), kad būtų galima įvertinti, koku mastu įvairioms transporto rūšims valstybėse narėse jau taikomi principai „moka naudotojas“ ir „moka teršėjas“, bei parengti argumentus diskusijoms. Tyrimo rezultatai turėtų būti parengti iki 2019 m. vidurio.

33 Daugiarūšio transporto naudojimo didinimas, kuris daugelį metų buvo vienas iš pagrindinių ES transporto politikos tikslų, gali turėti svarbų vaidmenį transportą perorientuojant nuo vien tik kelių transporto eksploatavimo. Daugiarūšiškumas reiškia, kad per tą pačią kelionę naudojamos skirtingos transporto priemonės. Nors pastaraisiais metais padaryta tam tikra pažanga, daugiarūšis transportas Europoje vis dar nėra plačiai paplitęs²⁹. Pagrindinė ES teisinė priemonė, kuria tiesiogiai remiamas įvairiarūšis transportas, yra 1992 m. mišriojo vežimo direktyva³⁰, kuri rašant šią ataskaitą buvo iš dalies keičiama. Daugiarūšio transporto projektai daugiausia remiami iš ERPF ir Sanglaudos fondo, 2007–2020 m. laikotarpiu jiems skirta maždaug 4 milijardai eurų. Komisija paskelbė 2018-uosius daugiarūšio transporto metais – per juos ji ketina didinti transporto daugiarūšiškumo svarbą ES transporto sistemai.

Intelektinės transporto valdymo sistemos: neatskiriama transporto ateities dalis

34 Intelektinės transporto valdymo sistemos yra susijusios su įvairiomis skaitmeninėmis eismo valdymo ir informacinėmis sistemomis, apimančiomis kelias transporto rūšis (žr. **1 langelį**). Komisija pripažino, kad sėkmingas koordinuotas tokių sistemų įdiegimas yra gyvybiškai svarbus visos Europos, įvairių rūšių transportą pajungiančios ir tikrai integruotos transporto sistemos sukūrimui ir yra neatsiejama transporto ateities dalis³¹. Diegimas yra vykdomas, jam 2007–2020 m. buvo skirta

²⁹ Pagal Komisijos poveikio vertinimo dokumentą SWD(2017) 362 final „Poveikio vertinimas, pridėtas prie pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 92/106/EEB dėl tam tikrų kombinuoto krovinių vežimo tarp valstybių narių tipų bendrųjų taisyklių nustatymo“, 2015 m. įvairiarūšis transportas sudarė 18 % krovinio transporto Europos Sąjungoje (išskyrus oro ir vamzdinių transportą bei jūrų transportą su ES nepriklausančiomis šalimis) ir per penkerius ankstesnius metus kasmet vidutiniškai augo 3,5 %.

³⁰ 1992 m. gruodžio 7 d. Tarybos direktyva 92/106/EEB dėl tam tikrų kombinuoto krovinių vežimo tarp valstybių narių tipų bendrųjų taisyklių nustatymo (OL L 368, 1992 12 17, p. 38).

³¹ Europos Komisija. 2011 m. baltosios knygos dėl transporto „*Bendros Europos transporto erdvės kūrimo planas. Konkurencingos efektyviu išteklių naudojimu grindžiamos transporto sistemos kūrimas*“ įgyvendinimas praėjus penkeriems metams nuo jos paskelbimo: *laimėjimai ir uždaviniai*“, SWD (2016) 226 final, 2016 7 1, p. 24–25.

maždaug 3,1 milijardo eurų iš ERPF ir Sanglaudos fondo bei papildomi 3 milijardai eurų pagal EITP 2017 m. pabaigoje.

1 langelis

Intelektinės transporto valdymo sistemos

- o Intelektinės transporto sistemos (ITS) kelių transporto srityje taiko informacines ir ryšių technologijas, kurios taip pat apima infrastruktūrą, transporto priemones ir naudotojus bei eismo ir judumo valdymą bei sąsajas su kitų rūšių transportu.
- o Europos geležinkelių eismo valdymo sistemos (ERTMS) projektu siekiama viena sistema pakeisti daugelį Europos nacionalinių traukinių kontrolės ir valdymo sistemų.
- o Bendro Europos dangaus oro eismo valdymo mokslinių tyrimų programa (SESAR) siekiama pagerinti oro eismo valdymo (OEV) veiksmingumą modernizuojant ir suderinant OEV sistemas, prieš tai nustatčius, parengus, patvirtinus ir įdiegus novatoriškus technologinius ir darbinius OEV sprendinius.
- o Upių informacinės paslaugos (UIP) buvo sukurtos tam, kad būtų galima greitai elektroniniu būdu perduoti duomenis tarp vandens ir kranto keičiantis prognozinė ir tikralaike informacija.
- o Pagrindinis laivų eismo valdymo informacijos sistemos (VTMIS) tikslas – didinti saugumą ir minimizuoti laivų avarijų poveikį aplinkai.

35 Be to, Europos pasaulinės navigacijos palydovų sistema (Galileo) siekiama pagerinti padėties ir laiko nustatymo informaciją, kuri turėtų turėti svarbių teigiamų padarinių transporto paslaugoms ir naudotojams. Kadangi transportas tapo vis labiau priklausomas nuo tikslios vietos nustatymo palydovinių signalų, 2011 m. baltojoje knygoje „Galileo“ įdiegimas buvo įvardytas kaip vienas jos tikslų. „Galileo“ buvo pradėta naudoti kaip Amerikos GPS ir Rusijos GLONASS ES atitikmuo, kad ES galėtų būti autonomiška šiame strateginiame sektoriuje. Visos sistemos įvertintos sąnaudos sudaro apie 10,5 milijardo eurų, ji susideda iš 30 palydovų ir su ja susijusios antžeminės infrastruktūros. „Galileo“ diegimas yra vykdomas; Komisija tikisi, kad jis bus baigtas iki 2020 m. pabaigos.

Naujos transporto tendencijos

36 Be to, sparčiai kyla automatizavimo, skaitmeninimo ir pasidalijamojo judumo tendencijos (žr. **2 langelį**), dėl kurių transporto sistemos turi gerų galimybių tapti efektyvesnėmis, todėl gerėja kelių eismo sauga³², mažėja poveikis aplinkai ir mažėja spūsčių.

2 langelis

Naujos transporto tendencijos

- Automatizavimas: bent kelios transporto priemonės funkcijos atliekamos automatiškai, vairuotojui / operatoriui niekaip neprisidedant.
- Skaitmeninimas: keitimasis duomenimis tarp įvairių transporto sistemos dalyvių, kad būtų galima tikruoju laiku suderinti pasiūlą ir paklausą, taip efektyviau panaudojant išteklius. Skaitmeninimas galėtų padėti sukurti tikrą daugiaryšio transporto sistemą, sujungiant visas transporto rūšis į vieną, sklandžiai veikiančią asmenų ir prekių judumo paslaugą.
- Pasidalijamasis judumas: bendras transporto priemonių naudojimas, kaip antai dalijimasis vienu dviračiu ar automobiliu.

37 Dabar yra bandomos visiškai automatizuotos transporto priemonės ir visiškai gali būti, kad dėl technologijų plėtros jos galiausiai bus dažnai sutinkamos keliuose. Visiškai automatizuotam vairavimui bus būtinos pažangios telekomunikacijos ir palydovinio ryšio infrastruktūra bei paslaugos, skirtos pozicijos nustatymui ir ryšiui tarp transporto priemonių. Sėkmingai įdiegus sistemą „Galileo“, ji teiks būtinas paslaugas šiems poreikiams patenkinti.

38 Tačiau dėl naujų technologijų ir judumo modelių taip pat kyla sunkumų, susijusių su teisinio pagrindo tinkamumu, privatumo apsauga, sauga, teisine atsakomybe ir

³² Nors dėl per pastaruosius dešimtmečius padarytos didelės pažangos (žūčių skaičius sumažėjo nuo 55 000 (2001 m.) iki 25 650 (2016 m.) ES tapo saugiausiu pasaulio kelių transporto regionu, pastaruosius ketverius metus pažangos tempas ėmė mažėti. Reikės įdėti daugiau pastangų, kad iki 2050 m. būtų pasiektas baltosios knygos tikslas visiškai išvengti žūčių.

duomenų saugumu³³. 2018 m. ES ateities judumo strategijoje³⁴ pateikiami Komisijos pasiūlymai, kaip spręsti šiuos pagrindinius susirūpinimą keliančius klausimus.

39 Infrastruktūros pritaikymas prie naujų judumo modelių ir naujos infrastruktūros, skirtos švariems, alternatyviems degalams, įrengimas kelia papildomų sunkumų, reikalaujančių naujoviškų investicijų ir pergalvoto požiūrio į tinklų ir verslo modelių kūrimą. Norint palengvinti elektrinio judumo plėtrą, ypač elektra varomų transporto priemonių priėmimą visuomenėje, labai svarbi įkrovimo infrastruktūra³⁵. 2013 m. ES pradėjo vykdyti savo švaraus kuro strategiją³⁶, kuria siekiama užtikrinti alternatyvių, pagal standartizuotą modelį įrengtų ir naudojamų degalinių (įskaitant elektros įkrovimo punktus), tinklą.

Infrastruktūros plėtojimas

Nepaisant pažangos plėtojant transporto infrastruktūrą Europos Sąjungoje, vis dar yra neišspręstų sunkumų

40 Sklandus žmonių ir prekių judumas nuo durų iki durų Europos Sąjungoje priklauso nuo pažangios ir gerai veikiančios transporto infrastruktūros. Svarbiausias Europos transporto sistemos kūrimo elementas – TEN-T užbaigimas. Kiti transporto sistemos sluoksniai, kaip antai miesto transportas, taip pat yra svarbūs, nes būtent juose pasireiškia didžioji dalis šio sektoriaus neigiamų išorinių padarinių (pvz., nelaimingų atsitikimų, taršos ir triukšmo).

41 Įvykus Europos Sąjungos plėtrai nuo 15 iki 28 valstybių narių, pasikeitė logistikos grandinės ir geografiniai prekybos modeliai, taip pat iškilo struktūrinis uždavinys sparčiai plėtoti ES transporto infrastruktūrą, visų pirma naujosiose valstybėse narėse.

³³ SWD (2016) 226 final, p. 38.

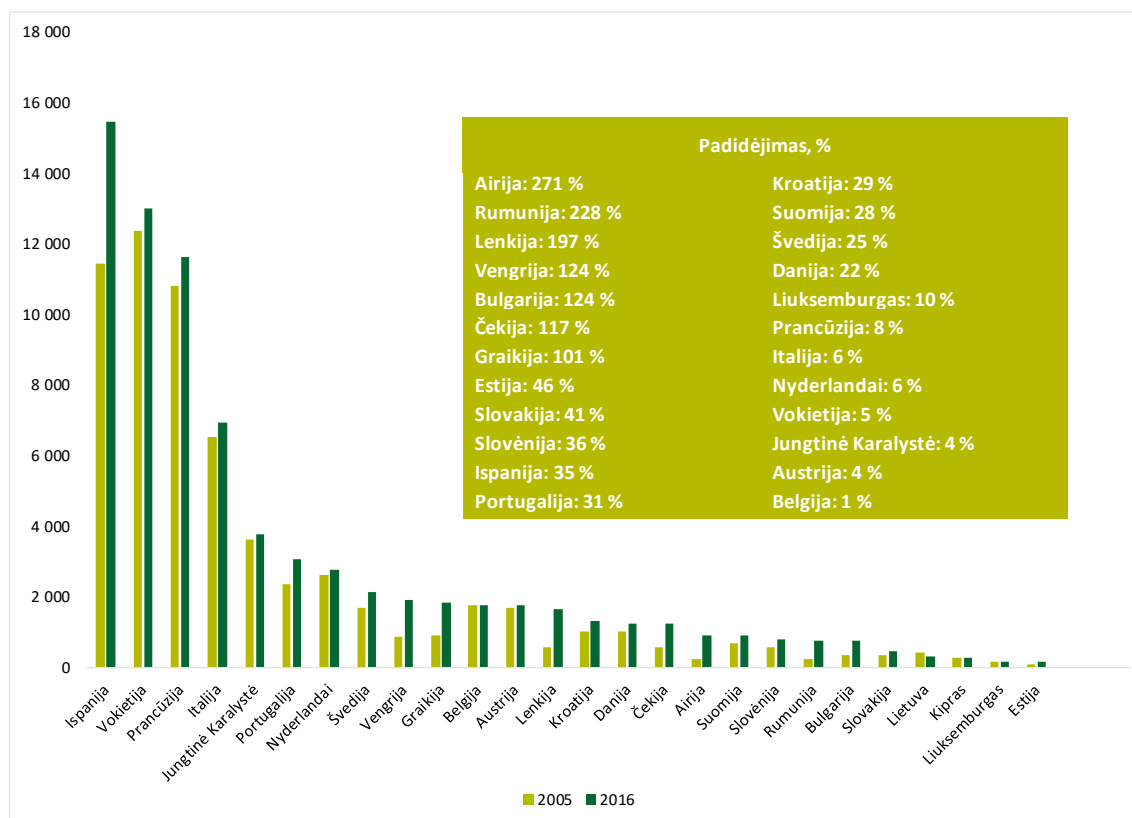
³⁴ Europos Komisija. *Perėjimas prie automatizuoto susisiekimo: ES ateities susisiekimo strategija*, COM(2018) 283 final, 2018 5 17.

³⁵ „Palyginti su visu lengvųjų automobilių skaičiumi, 2017 m. Europos Sąjungoje visų lizdinių elektromobilių (PEV) dalis sudarė tik apie 0,3 %“, Europos Parlamentas, TRAN komiteto mokslinis tyrimas – elektrinių kelių transporto priemonių įkrovimo infrastruktūra, p. 13.

³⁶ „Transportui – švari energija. Europinė alternatyviųjų degalų strategija“, COM(2013) 17 final, 2013 1 24.

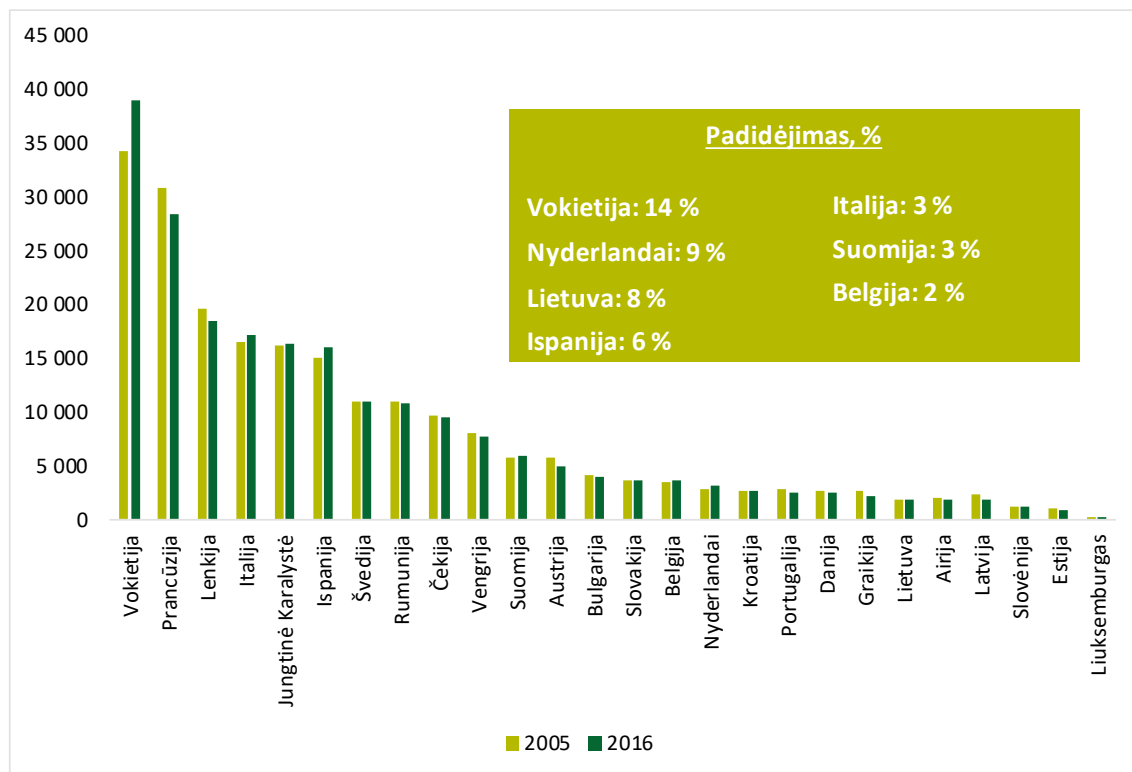
42 Kadangi keliai yra lanksčiausia transporto rūšis, ji lengviausiai prisitaikė prie naujos tikrovės, o pavyzdžiui, geležinkelis reikalauja daugiau pastangų modernizuojant ir plėtojant jo tinklus ir jungtis. 5 diagramoje ir 6 diagramoje parodyta, kaip per dešimtmetį iki 2016 m. padidėjo ES greitkelių ir geležinkelių ilgis (absoliučia verte ir procentine dalimi).

5 diagrama. Greitkelių ilgis 2005–2016 m. ES 28 (km)



Šaltinis: EAR, remiantis Europos Komisijos leidiniu (2018) „ES transportas skaičiais – 2018 m. statistikos knygelė“. Nėra Maltos ir Latvijos duomenų.

6 diagrama. Geležinkelių ilgis 2005–2016 m. ES 28 (km)



Šaltinis: EAR, remiantis Europos Komisijos leidiniu (2018) „ES transportas skaičiais – 2018 m. statistikos knygelė“. Kipras ir Malta neturi geležinkelių tinklo.

43 Infrastruktūros plėtros tempas ES valstybėse narėse skiriasi, o infrastruktūros kokybė ir prieinamumas vis dar atsilieka, visų pirma rytiniuose regionuose³⁷ (mažesnis skaičius greitkelių ir greitųjų traukinių linijų, paprastesnius geležinkelius reikia modernizuoti ir jų kelionės laikas ilgesnis nei Vakarų Europoje). Be to, ES transporto tinkle vis dar yra trūkstamų jungčių ir pralaidumo trukdžių, kurie kelia didelių kliūčių eismo srautams. Šiuo požiūriu ypač svarbūs sienos perėjimo punktai. Pavyzdžiui, šiuo metu neveikia 149 (41 %) iš 365 Komisijos nustatytų tarpvalstybinių geležinkelio jungčių³⁸.

44 Nors kai kurios valstybės narės jau yra užbaigusios arba beveik baigia statyti savo TEN-T pagrindinio tinklo atkarpas, kitos valstybės narės dar turi daug ką nuveikti³⁹.

³⁷ Europos Komisija, „Transportas Europos Sąjungoje. Dabartinės tendencijos ir klausimai 2018 m.“, p. 13.

³⁸ Dauguma trūkstamų jungčių yra ne TEN-T koridoriuje ir ne kompleksiniame tinkle. Žr. 2018 m. Komisijos išsamią esamų tarpvalstybinių geležinkelių transporto jungčių ir trūkstamų jungčių prie ES vidaus sienų analizę, p. 13.

³⁹ Žr. DG MOVE naujausių transporto duomenų suvestinę (2015 m. pabaigoje) (https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard_en).

2017 m. Komisija, be reguliariai atnaujinamų koridorių darbo planų⁴⁰, 2014 m. ir 2015 m. paskelbė TEN-T įgyvendinimo pažangos ataskaitą⁴¹. Ataskaitoje daroma išvada, kad buvo padaryta pažanga, tačiau apskritai, galima manyti, kad daugeliu atvejų norint įvykdyti TEN-T reglamento tikslus, dar būtina daug ką tobulinti ir skirti didelių investicijų.

45 Reikšmingos ES investicijos⁴² padėjo pagerinti junglumą ir pasiekiamumą. Pavyzdžiui, 2007–2013 m. laikotarpiu pagal Sanglaudos politiką buvo teikiama parama 3 875 km naujų kelių (47 % iš jų TEN-T) tiesimui ir daugiau kaip 23 000 km kelių pertiesimui, kurių bendras ilgis sudaro apie 10 % pagrindinio kelių tinklo 15 tinkamose finansuoti valstybėse narėse⁴³. Dėl to milijonams žmonių pagerėjo prieiga prie kelių ir sutrumpėjo kelionės laikas⁴⁴. Sanglaudos finansavimas taip pat buvo panaudotas nutiesti ir pertiesti 3 405 km geležinkelio linijų (49 % TEN-T) arba šiek tiek daugiau nei 2 % viso geležinkelių tinklo⁴⁵.

46 Siekiant toliau mažinti atotrūkį tarp valstybių narių, didelės ES išlaidos taip pat planuojamos 2014–2020 m. laikotarpiu⁴⁶:

- a) Iš ESI fondų numatyta skirti apie 70 milijardų eurų ES bendrojo finansavimo lėšų: 34 milijardus eurų TEN-T infrastruktūrai ir 36 milijardus eurų transporto investicijų projektams, kurie yra susiję su TEN-T tinklo projektais arba juos papildo. Šios investicijos apimtų 977 km vidaus vandenų kelių, 3 414 km kelių nutiesimą ir

⁴⁰ https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads_en.

⁴¹ <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/com20170327-progress-report-tent-2014-2015.pdf>.

⁴² Investicijos į transportą sudarė daugiau kaip 40 % visų valdžios sektoriaus kapitalo išlaidų transportui 2007–2013 m. laikotarpiu ES 12; Žr. *Komisijos septintąją ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos ataskaitą, 2017 m.*, p. 198.

⁴³ Iš Sanglaudos fondo tinkamos finansuoti valstybės narės yra Bulgarija, Čekija, Estija, Graikija, Kroatija, Kipras, Latvija, Lietuva, Vengrija, Malta, Lenkija, Portugalija, Rumunija, Slovėnija ir Slovakija.

⁴⁴ Europos Parlamentas, *ataskaita dėl Sanglaudos politikos ir teminio tikslo „tvaraus transporto skatinimas ir pralaidumo kliūčių pagrindinėse tinklo infrastruktūros dalyse šalinimas“* – Bendrųjų nuostatų reglamento 9 straipsnio 7 dalis (2017/2285(INI), 2018 4 4.

⁴⁵ Europos Komisija, Transportas – Galutinė ataskaita – 5 darbo paketas. 2007–2013 m. Sanglaudos politikos programų *ex post* vertinimas, daugiausia dėmesio skiriant ERPF ir Sanglaudos fondui, 2016 m., p. 3–4, 42, 46.

⁴⁶ Europos Komisija, *„TEN-T įgyvendinimas. Faktai ir skaičiai“*, 2017 m. rugsėjo mėn.

9 742 km pertiesimą, 1 136 km geležinkelio linijų nutiesimą ir 9 680 km atnaujinimą bei 748 km naujų arba patobulintų tramvajų ir metro linijų nutiesimą.

- b) Be to, 24,1 milijardo eurų EITP transporto sričiai skirtame biudžete (kuris apima 11,3 milijardo eurų sumą valstybėms narėms, tinkamoms finansuoti iš Sanglaudos fondo) daugiausia dėmesio skiriama TEN-T pagrindinio tinklo geležinkelių projektams. Laukiami šių projektų rezultatai be kita ko apima 243 geležinkelių, kelių ir vidaus vandenų kelių pralaidumo kliūčių pašalinimą iki 2020 m., 3 088 naujų kelių transportui skirtų alternatyvių degalų tiekimo punktų, 1 790 km geležinkelių pritaikymą nominaliam vėžės dydžiui, 5 788 km aprūpinimą ERTMS, 1 753 km elektrifikavimą, 2 804 km krovinių vežimo linijų patobulinimą ir 3 862 km vidaus vandenų kelių modernizavimą.

TEN-T reikalingas didelis finansavimas. Kliūčių gali sudaryti valstybių narių įsiskolinimo lygis

47 Nors nacionaliniu ir ES lygmeniu vykdomų investicijų lygis jau yra didelis ir jos prisidėjo prie geresnio junglumo ir pasiekiamumo, dar reikia daug nuveikti, kad būtų pasiekti TEN-T tikslai (žr. [17 dalį](#)).

48 Atsakomybė už transporto infrastruktūros plėtojimą, finansavimą ir statybą iš esmės tenka valstybėms narėms. Be to, ES buvo susitarta, kad valstybių narių metinis bendro valdžios sektoriaus deficitas neturėtų viršyti 3 % ir kad valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykis neturėtų viršyti 60 % (Mastrichto kriterijai⁴⁷). Taigi, nors TEN-T sukūrimo tikslai yra nustatyti reglamente, kai kuriais atvejais dėl nacionalinio įsiskolinimo lygio gali būti dar labiau suvaržomi valstybių narių investavimo pajėgumai. Kitaip tariant, sumažinti viešojo sektoriaus skolą ir daugiau lėšų skirti viešosioms investicijoms, įskaitant transportą, gali būti ir tarpusavyje prieštaraujantys tikslai.

49 EBPO pripažino šią problemą ir poreikį pagerinti rėmimo ir finansavimo tvarką daugelyje šalių, atsižvelgiant į dabartinius aukštus deficito ir skolos lygius ir kitus nacionaliniam biudžetui taikomus reikalavimus⁴⁸.

⁴⁷ Euro konvergencijos kriterijai – taip pat vadinami Mastrichto kriterijais – yra grindžiami SESV 140 straipsniu. Valstybės narės privalo įvykdyti šiuos kriterijus, kad galėtų pereiti į trečiąjį Ekonominės ir pinigų sąjungos etapą ir įsivesti eurą.

⁴⁸ EBPO, *Strateginiai transporto infrastruktūros poreikiai iki 2030 m. Pagrindiniai faktai*, EBPO leidiniai, Paryžius, 2011, p. 4.

50 Europos Parlamentas taip pat pažymėjo, kad valstybės narės, patiriančios ekonominius ir biudžeto sunkumus, negalėjo bendrai finansuoti krovinių vežimo projektų, ir laikėsi nuomonės, kad pagal Stabilumo ir augimo paklą⁴⁹ (SAP) apskaičiuojant valstybės skolą neturėtų būti atsižvelgiama į projektus, vykdomus pagal EITP⁵⁰.

51 Komisija paskelbė komunikatą⁵¹, kuriame patikslina, kaip taikyti tam tikrą Stabilumo ir augimo pakle numatytą lankstumą, susijusį su reikalavimus atitinkančiomis investicijomis, kurių pagrindu tam tikromis sąlygomis galima pateisinti nukrypimą nuo galiojančių taisyklių. Šio investicijų lankstumo taikymas ir veiksmingumas yra išnagrinėtas kaip platesnės lankstumo tvarkos peržiūros dalis⁵².

⁴⁹ Visoms ES valstybėms narėms nuo 1997 m. (įskaitant 2005 ir 2011 m. įvykdytas reformas) privalomas susitarimas dėl Maastrichto sutarties nuostatų, kuriomis valstybių narių fiskalinių politikų tvarumo klausimai sprendžiami iš esmės išlaikant priimtino lygio viešojo sektoriaus deficitą ir skolą, įgyvendinimo.

⁵⁰ 2017 m. sausio 19 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl logistikos Europos Sąjungoje ir daugiarūšio transporto naujuose TEN-T koridoriuose (2015/2348 (INI), 13 punktas.

⁵¹ Komisija, „Geriausias pasinaudojimas lankstumu, kurį suteikia galiojančios Stabilumo ir augimo pakto taisyklės“, COM(2015) 12 final, 2015 1 13. Pagal investicijų sąlygą reikalavimus atitinkančios investicijos yra nacionalinės išlaidos projektams, bendrai finansuojamiems Struktūrinės ir Sanglaudos politikos, transeuropinių tinklų, Europos infrastruktūros tinklų priemonės ir Europos strateginių investicijų fondo lėšomis. Sąlygos, kuriomis pateisinamas laikinas nuokrypis, yra šios: BVP augimas atitinkamose valstybėse narėse turi būti neigiamas arba gerokai mažesnis už jo potencialą; dėl nuokrypio neviršijama 3 % deficito atskaitinė vertė ir išlaikoma pakankama atsargos marža; dėl jo veiksmingai padidėja investicijų lygis; šis nuokrypis kompensuojamas per valstybės narės stabilumo arba konvergencijos programos laikotarpį.

⁵² Savo Specialiojoje ataskaitoje Nr. 18/2018 „Ar įgyvendintas pagrindinis prevencinės Stabilumo ir augimo pakto dalies tikslas?“ (<http://eca.europa.eu>) Audito Rūmai padarė išvadą, kad investicijų sąlyga neužtikrina viešųjų investicijų ir BVP santykio padidėjimo bei leidžia su investicijomis nesusijusias išlaidas tęsti daugelį metų ateityje, ir rekomendavo Komisijai nebetaikyti investicijų sąlygos tokia jos forma, kokia yra dabar. Komisija nepritarė šiai rekomendacijai ir pažymėjo, kad investicijų sąlyga yra peržiūrima atliekant platesnę Stabilumo ir augimo pakto lankstumo tvarkos peržiūrą.

Be to, 2018 m. gegužės mėn. Komisija paskelbė lankstumo tvarkos pagal SAP apžvalgą (COM (2018) 335 final ir SWD (2018) 270 final). Apžvalgoje nustatyta, kad valstybėse narėse, kurioms 2015–2018 m. laikotarpiu buvo leista taikyti lankstumą, struktūrinių reformų ir investicijų sąlygų tikslai tam tikru mastu buvo pasiekti. Kalbant apie investicijų sąlygą, apžvalgoje patvirtinta, kad projektus, kuriems galėjo būti taikoma investicijų sąlyga, bendrai

Vidaus rinka

52 Siekdama sukurti veikiančią bendrąją transporto rinką, Komisija siekė sukurti teisingas konkurencijos sąlygas konkrečių transporto rūšių rinkoje ir tarp skirtingų transporto rūšių. Komisija aktyviai rėmė vidaus transporto rinkos atvėrimą ir liberalizavimą; tačiau išlieka tam tikrų problemų, visų pirma geležinkelių sektoriuje ir oro eismo valdymo srityje.

53 Kalbant apie geležinkelius, krovinių rinka yra atvira konkurencijai nuo 2007 m., o 2010 m. buvo liberalizuotas tarptautinis keleivinis transportas. Tačiau geležinkelių rinka skirtingose valstybėse narėse buvo liberalizuota nevienodai. Tik kelios valstybės narės liberalizavo savo keleivinio geležinkelių transporto vidaus rinkas. Nauji rinkos dalyviai vis dar patiria diskriminaciją norėdami gauti prieigą prie geležinkelių infrastruktūros ir pagrindinių paslaugų punktų, kurie dažnai priklauso rinkoje įsitvirtinusiems operatoriams ir yra jų valdomi⁵³. 2016 m. ES priėmė „ketvirtąjį geležinkelių teisės aktų rinkinį“⁵⁴, kuriuo siekiama toliau liberalizuoti keleivių rinką ir panaikinti sąveikos kliūtis, o jo vykdymo tvarkaraščio pradžia 2019 m. birželio mėn.

54 1992 m. ES liberalizavo oro susisiekimą, dėl to atsirado didesnė konkurencija, išsiplėtė keliavimo galimybių pasirinkimas ir gerokai padidėjo transporto srautas. Nuo 1992 iki 2017 m. kasdieninių skrydžių skaičius ES padidėjo nuo 10 000 iki 29 000, o metinis lėktuvo keleivių skaičius 1993–2017 m. išaugo nuo 360 milijonų iki daugiau kaip 1 milijardo. Dabar Europos aviacijos sektoriui tenka 26 % pasaulinės rinkos, jo metinis indėlis į Europos BVP yra 510 milijardų eurų ir jame išlaikoma 9,3 milijono darbo vietų.

55 Nors oro eismas pagal pobūdį yra tarptautinis, tradiciškai jis buvo valdomas nacionaliniu lygmeniu suskaidytoje ir monopolistinėje aplinkoje. Šie ypatumai lėmė

finansavo Europos Sąjunga. Tačiau analizėje nebuvo pateikta vienareikšmio atsakymo, ar dėl investicijų sąlygos buvo įvykdyta naujų investicijų. Komisija pažymėjo, kad teigiamas reformų / investicijų poveikis fiskaliniam tvarumui turėtų atsiskleisti per ilgesnį laikotarpį nei buvo nagrinėjama apžvalgoje ir kad poveikį viešųjų investicijų apimčiai yra sudėtinga tiksliai įvertinti.

⁵³ Žr. Europos Komisija, „Transportas Europos Sąjungoje. Dabartinės tendencijos ir klausimai 2018 m.“, p. 7, ir EAR specialioji ataskaita Nr. 8/2016 „Krovininis geležinkelių transportas Europos Sąjungoje: vis dar netinkamame kelyje“.

⁵⁴ Ketvirtasis geležinkelių teisės aktų rinkinys – tai šešių teisėkūros tekstų, skirtų bendrajai geležinkelių paslaugų rinkai sukurti, kompleksas. Jo visų svarbiausias tikslas – atgaivinti geležinkelių sektorių ir padėti jam konkuruoti su kitomis transporto rūšimis.

didesnes oro eismo valdymo sąnaudas, kurias padengia oro erdvės naudotojai. Atsakydama, Komisija ėmėsi veiksmų, kad būtų pradėtas įgyvendinti Bendras Europos dangus (BED) – iniciatyva, kuria siekiama pagerinti bendrą oro eismo valdymo veiksmingumą, perkelti įvairias pareigas iš tarpvyriausybinių į ES sritį. Tačiau Europos oro erdvės valdymas tebėra susiskaidęs⁵⁵. 2013 m. Komisija pasiūlė patobulinti BED sistemą (toliau – BED2 + teisės aktų rinkinys⁵⁶). Tačiau rengiant ataskaitą, vis dar buvo laukiama, kad šį rinkinį teisiškai patvirtintų Europos Parlamentas ir Taryba, o tai trukdo ES lygmeniu įvesti nuoseklią aktualią sistemą.

Priklausomybės nuo iškastinio kuro transporto srityje mažinimas

56 2014 m. spalio mėn. ES vadovai patvirtino 2030 m. klimato ir energetikos politikos pagrindų dokumentą, įskaitant tikslą iki 2030 m. bent 40 % sumažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų (ŠESD) kiekį (palyginti su 1990 m.). 2015 m. ES ir visos 28 valstybės narės pasirašė Paryžiaus susitarimą⁵⁷. Pagal šį susitarimą jų buvo paprašyta iki 2020 m. pateikti ilgalaikius planus, kuriuose būtų parodytos kiekvienos šalies pastangos mažinti nacionalinių išmetamųjų teršalų kiekį ir prisitaikyti prie klimato kaitos poveikio. 2018 m. kovo mėn. Europos Vadovų Taryba paragino Komisiją iki 2019 m. pirmojo ketvirčio pateikti pasiūlymą dėl ilgalaikės ES ŠESD išmetimo mažinimo strategijos pagal Paryžiaus susitarimą, atsižvelgiant į nacionalinius planus.

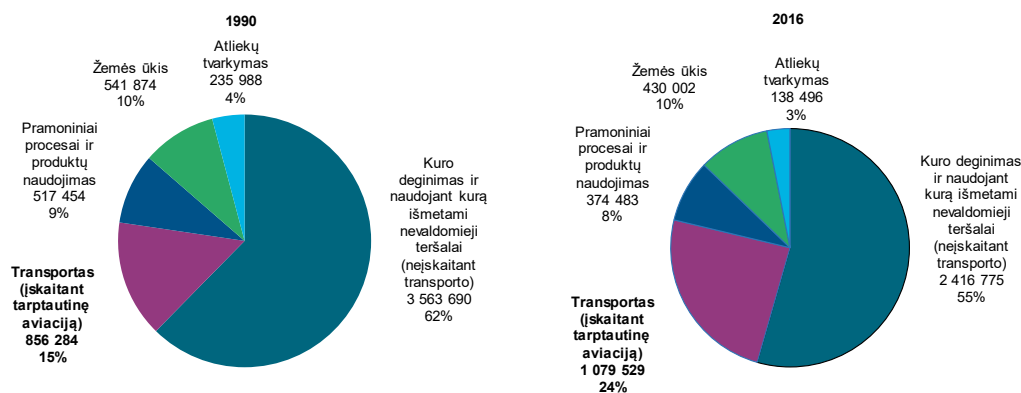
57 7 diagrama rodo, kad 2016 m. transporto sektoriui teko maždaug ketvirtadalis visų ES išmetamų ŠESD (palyginti su 15 % 1990 m.), todėl jis tapo antru didžiausiu teršalų išmetėju po energijos tiekimo sektoriaus. 2011 m. baltojoje knygoje nustatytas tikslas iki 2050 m. transporto sektoriuje (išskyrus tarptautinį jūrų transportą) išmetamą ŠESD kiekį sumažinti bent 60 %, palyginti su 1990 m. lygiu, ir nustatytas tarpinis tikslas iki 2030 m. jį sumažinti maždaug 20 %, palyginti su 2008 m. lygiu.

⁵⁵ Europos Komisija, „Transportas Europos Sąjungoje. Dabartinės tendencijos ir klausimai 2018 m.“, p. 9.

⁵⁶ Europos Komisija, Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Bendro Europos dangaus iniciatyvos įgyvendinimo (nauja redakcija), COM(2013) 410 final, 2013 6 11.

⁵⁷ Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos šalių konferencijos 21 sesija. Paryžiaus susitarimo šalys įsipareigojo sumažinti išmetamą ŠESD kiekį tiek, kad vidutinė pasaulio temperatūra nepakiltų daugiau kaip 2 °C, palyginti su ikipramoninio laikotarpio lygiu, ir toliau dėti pastangas, kad temperatūra nepadidėtų daugiau kaip 1,5 °C (siektinas tikslas).

7 diagrama. ŠESD išmetimas pagal šaltinius, tūkstančiais tonų ES 28 1990 m. ir 2016 m.



Šaltinis: Europos aplinkos agentūra, 2018 m. birželio 5 d. duomenys.

58 Remiantis Europos aplinkos agentūra, transporto išmetamų teršalų kiekis 1990–2007 m. padidėjo, o vėliau iki 2014 m. sumažėjo. 2015 ir 2016 m. jis vėl pakilo⁵⁸. Tai reiškia, kad sektorius tapo vienu iš pagrindinių iššūkių siekiant bendrų ES priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimo tikslų. Pagal dabartinę politiką, atsižvelgiant į numatomą krovinio ir keleivinio transporto augimą, skaičiuojama, kad iki 2050 m. transporto sektoriuje išmetamų ŠESD kiekis sumažės 15 %, palyginti su 2005 m. Tačiau 2050 m. išmetimas vis tiek būtų 10 % didesnis nei 1990 m., kadangi transporto teršalų išmetimas sparčiai didėjo per 1990-ųjų dešimtmetį⁵⁹.

59 2017 m. mes paskelbėme energetikos ir klimato kaitos padėties apžvalgą⁶⁰, kuri prisideda prie diskusijos apie priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimą. Joje, be kitų aspektų, išsamiai apžvelgti atitinkami ES AAI transporto auditai, kurie buvo tiesiogiai susiję su šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimu transporto sektoriuje arba kurių metu buvo nagrinėjamos mažai anglies dioksido išmetančio transporto rūšys arba perėjimas prie tokių transporto rūšių (žr. **90 dalį**).

Žr. „Tendencijos ir prognozės Europoje 2017 m.“, ataskaita Nr. 17/2017, 2017 11 7, p. 25.

⁵⁹ Poveikio vertinimas, pridamas prie Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 1999/62/EB dėl sunkiasvorių krovinių transporto priemonių apmokestinimo už naudojimąsi tam tikra infrastruktūra, SWD(2017) 180 final, 2017 5 31, 4 priedas, p. 34–35.

⁶⁰ Žr. mūsų padėties apžvalgą: „ES veiksmai energetikos ir klimato kaitos srityje“, 2017 m. (<http://eca.europa.eu>).

60 Norint pasiekti išmetamųjų teršalų mažinimo tikslus, reikės esminio perėjimo prie mažesnės energijos vartojimo ir prie švaresnės energijos, taip pat bus būtina efektyviau naudoti transporto infrastruktūrą. ES priėmė iniciatyvas ir teisėkūros priemones, kuriomis siekiama paspartinti transporto sektoriaus priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimą. 2015 m. Energetikos sąjungos strategijoje⁶¹ perėjimas prie efektyviai energiją vartojančio, nuo iškastinio kuro nepriklausančio transporto sektoriaus buvo įvardytas kaip kritinės svarbos sritis. 2016 m. po jos sekė mažataršio judumo strategija⁶². EITP programa taip pat prisideda prie ŠESD išmetimo mažinimo, nes didžioji dalis finansavimui atrinktų transporto projektų yra susiję su ne kelių transporto rūšimis.

61 Siekiant sumažinti teršalų išmetimą tiek ES, tiek valstybių narių lygmeniu, daug pastangų buvo skirta **keliams** – sektoriui, kuriam 2016 m. teko didžiausia transporto išmetamųjų teršalų dalis (72 %) ⁶³. Kadangi kelių transporto išmetamųjų teršalų kiekis yra didžiausias tankiai apgyvendintose vietovėse ir yra viena iš pagrindinių oro taršos miestuose priežasčių, kelių transporto priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimas taip pat labai svarbus gerinant oro kokybę ir žmonių sveikatą. Savo 2018 m. ataskaitoje dėl oro taršos mes pažymėjome, kad oro tarša turi tendenciją labiau paveikti miesto nei kaimo vietovių gyventojus, kadangi gyventojų tankumas miestuose lemia oro teršalų (pavyzdžiui, kelių transporto) išleidimą platesniu mastu ir kadangi teršalai sunkiau išsisklaido miestuose nei kaimo vietovėse⁶⁴. 2017 m. ir 2018 m. trijuose Komisijos judumo dokumentų rinkiniuose⁶⁵ buvo pateikti pasiūlymai dėl ES netaršių transporto priemonių, Eurovinjetės ir mišriojo vežimo direktyvų peržiūros, veiksmų plano, kuriuo siekiama skatinti investicijas į alternatyviųjų degalų infrastruktūrą, pirmųjų kada nors paskelbtų sunkiųjų transporto priemonių išmetamo CO₂ kiekio standartų, naujų automobilių ir furgonų išmetamo CO₂ kiekio standartų po 2020 m., geresnio degalų naudojimo efektyvumo ženklavimo ant padangų ir veiksmų plano dėl baterijų.

⁶¹ Atsparios energetikos sąjungos ir perspektyvios klimato kaitos politikos pagrindų strategija, COM (2015) 080 final.

⁶² Europos Komisija, *Europos mažataršio judumo strategija*, COM(2016) 501 final, 2016 7 20.

⁶³ Europos Komisija (2018), *ES transportas skaičiais – 2018 m. statistinių duomenų knygelė*, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

⁶⁴ Žr. mūsų Specialiąją ataskaitą Nr. 23/2018 „Oro tarša. Mūsų sveikata vis dar nepakankamai apsaugota“ (<http://eca.europa.eu>).

⁶⁵ „Europa kelyje“ dokumentų rinkiniai – *Socialiai teisingo perėjimo prie netaršaus, konkurencingo ir susietojo susisiektimo visiems darbotvarkė*, COM(2017) 283 final.

62 Oro transporto srityje daugiausia dėmesio skirta tarptautinei aviacijai, remiantis ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema. ES yra įsipareigojusi įvykdyti bent jau 2016 m. spalio mėn. Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos tarptautinei aviacijai nustatytą pasaulinio masto tikslą, t. y. išlaikant anglies dioksido atžvilgiu neutralų augimą, visame pasaulyje išmetamo CO₂ kiekį palaikyti to paties lygio kaip ir 2020 m.

63 Jūrų sektoriuje ES vadovaujasi Tarptautinės jūrų organizacijos bendru požiūriu. 2018 m. balandžio mėn. TJO priėmė pradinę strategiją, kaip iki 2050 m. bent 50 %, palyginti su 2008 m., sumažinti laivų išmetamą ŠESD kiekį, ir toliau dėjo pastangas siekdama kuo anksčiau šiame amžiuje panaikinti priklausomybę nuo iškastinio kuro. Šiuo tikslu prie strategijos yra pridėtas išsamus galimų išmetamųjų teršalų mažinimo priemonių, įskaitant trumpalaikes priemones, sąrašas⁶⁶.

⁶⁶ <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/GHG-Emissions.aspx>.

III dalis. Pagrindiniai spęstini uždaviniai

64 Nuo 2010 m. Europos Audito Rūmai yra paskelbę 13 specialiųjų ataskaitų apie transportą Europos Sąjungoje, daugiausia skirtų investicijoms į infrastruktūrą ir vidaus rinkos plėtrai. Mūsų pastabos leido mums padaryti išvadas ir pateikti rekomendacijas, padedančias Komisijai ir valstybėms narėms pagerinti ES išlaidų transporto srityje valdymą, padidinti šių išlaidų kokybę ir informuoti visuomenę apie tai, kaip naudojamos jų lėšos (žr. **I priedą**, kuriame pateiktas išsamus ataskaitų sąrašas ir jų pagrindinių išvadų ir rekomendacijų santrauka).

65 **66–91 dalyse** mes pristatome šešis daugiasričius klausimus, kuriuos nagrinėjome atlikdami su įvairiais transporto srities elementais susijusius auditus ir kurių svarba, mūsų nuomone, nemažėja. Taip pat pateikiame horizontalią pagrindinių sunkumų, su kuriais susiduria transporto plėtra ir finansavimas Europos Sąjungoje, įskaitant klausimus, kuriuos iškėlė ES valstybių narių AAI, ir kurie pateikti kituose viešai prieinamuose informacijos šaltiniuose, apžvalgą.

Tikslų derinimas su ištekliais

66 ES nustatė keletą labai plataus užmojo tikslų visoms transporto rūšims: visų pirma iki 2030 m. baigti kurti TEN-T pagrindinį tinklą. Atsižvelgiant į dideles finansines sąnaudas ir laiką, kurio reikia dideliems transporto infrastruktūros projektams užbaigti⁶⁷, šiems tikslams pasiekti būtinas nuodugnus planavimas, kurį turėtų papildyti tvari ir patikima įvertintų išlaidų analizė, bei skirta pakankamai finansinių išteklių. Mūsų ankstesnio audito metu buvo atkreiptas dėmesys į keletą klausimų, dėl kurių gali nepavykti pasiekti tikslų. Keletas pavyzdžių: Pavyzdžiui, kaip nurodyta mūsų Specialiojoje ataskaitoje Nr. 19/2018 „Europos greitųjų traukinių tinklas ne tikrovė, o tik neveiksminga samplaika“ (<http://eca.europa.eu>), kad naujos greitųjų geležinkelių linijos pradėtų veikti, nuo darbų pradžios joms vidutiniškai prireikia apie 16 metų.

- a) ERTMS auditas⁶⁸: nors 2017 m. peržiūrėtas Europos diegimo planas buvo žingsnis į priekį siekiant realistiškesnio diegimo, pagrindiniai uždaviniai liko neišspręsti. Pirma, kaip ir anksčiau, į diegimo planą nebuvo įtrauktas bendras ES sąnaudų įvertinimas. Antra, nebuvo specialaus finansavimo, taip pat nebuvo nustatytas tokio finansavimo šaltinis. Be to, vis dar nebuvo nustatytas teisiškai privalomas nacionalinių sistemų eksploatavimo nutraukimo ir ERTMS pripažinimo vienintele valstybėse narėse naudojama signalizavimo sistema, terminas. Žemas ERTMS įdiegimo lygis (atliekant auditą – 8 % pagrindinio tinklo koridoriaus atkarpų) kelia pavojų 2030 m. nustatytiems tikslams.
- b) Vidaus vandenų auditas⁶⁹: mes nustatėme, kad vidaus vandenų transportui skirtose ES strategijose trūko išsamaus ir tvirto analitinio pagrindo, o pralaidumo kliūčių šalinimo sąnaudos Europoje (apie 16 milijardų eurų) gerokai viršijo vidaus vandenų infrastruktūrai skirtas ES biudžeto lėšas. Todėl šiam atotrūkiui pašalinti būtina iš nacionalinių ir / arba privačių šaltinių skirti papildomą finansavimą.
- c) Jūrų transporto auditas⁷⁰: mes nustatėme, kad valstybių narių ir Komisijos priimtose ilgalaikėse uostų strategijose nėra pakankamas pagrindas planuojant uosto pajėgumus ar vertinant ES ir nacionalinio viešojo infrastruktūros finansavimo poreikį.

⁶⁸ Specialioji ataskaita Nr. 13/2017 „Bendra Europos geležinkelių eismo valdymo sistema – ar politinis pasirinkimas kada nors taps realybe?“ (<http://eca.europa.eu>).

⁶⁹ Specialioji ataskaita Nr. 1/2015 „Vežimas Europos vidaus vandenų keliais: nuo 2001 m. nebuvo reikšmingų su šia transporto dalimi ir tinkamumo laivybai sąlygomis susijusių patobulinimų“ (<http://eca.europa.eu>). 2013 m. rugsėjo mėn. Komisija priėmė programą NAIADES II (COM (2013) 623 final), kurioje išdėstyta 2014–2020 m. laikotarpio vidaus vandenų transporto politikos veiksmų programa. Audito Rūmai neįvertino šios programos veiksmingumo.

⁷⁰ Specialioji ataskaita Nr. 23/2016 „Jūrų transportas Europos Sąjungoje: neramūs vandenys – daug neveiksmingų ir netvarių investicijų“ (<http://eca.europa.eu>). 2018 m. balandžio mėn. paskirtasis Europos koordinatorius paskelbė išsamų Jūrų greitkelių įgyvendinimo planą. Audito Rūmai neįvertino šio plano veiksmingumo.

Spręstinas uždavinys: aktualius ir pasiekiamus transporto tikslus ir prioritetus suderinti su turimais ištekliais

Nustačius plataus užmojo politikos tikslus ir prioritetus, neužtikrinant, kad būtų skirti ištekliai, sumažėja tikimybė juos pasiekti laiku ir taip daromas poveikis visos politikos patikimumui. Nors padaryta pažanga (žr. **72 dalį**), darbas turi būti toliau tęsiamas.

- Turi būti sustiprintas ilgalaikis likusios infrastruktūros, ypač TEN-T pagrindinio tinklo infrastruktūros, įrengimo planas, nustatant tikslus tarpinius riboženklis, kurie turėtų būti reguliariai stebimi, patikimus bendrus sąnaudų įverčius suderinant su turimais finansiniais ištekliais bei ypatingą dėmesį skiriant tarpvalstybinėms atkarpoms. Tai padidintų tikimybę laiku ir neviršijant biudžeto pasiekti transporto politikos tikslus.

ES turėtų užtikrinti, kad nacionaliniai infrastruktūros sprendimai būtų geriau suderinti su ES politikos prioritetais

67 Nors TEN-T reglamente nustatyti koridoriai, šalia kurių turi būti kuriama infrastruktūra ir Europos koordinatoriai siekia atitinkamai koordinuoti darbo planus, valstybės narės teikia didžiąją dalį reikiamo finansavimo ir iš esmės išlieka atsakingos už transporto tinklų planavimą ir įgyvendinimą. Jos vienos gali nuspręsti, ar reikia ir kada reikia įrengti infrastruktūrą⁷¹. Todėl iškyla pavojus, kad ES transporto tinklas vystysis kaip grupė atskirų tinklų, o ne kaip integruota sistema, geriausiai atitinkanti visos ES poreikius.

68 Mes ir kitos AAI neseniai atliktų auditų metu pažymėjome, kad valstybių narių ir ES siekiai ne visada sutampa: valstybės narės neturi paskatų įgyvendinti ES politiką, kuri mažai prisideda prie nacionalinių interesų, visų pirma tarpvalstybines jungtis⁷².

⁷¹ Specialioji ataskaita Nr. 19/2018 „Europos greitųjų traukinių tinklas ne tikrovė, o tik neveiksminga samplaika“.

⁷² Atliekant EITP laikotarpio vidurio vertinimą (p. 6 ir 13) taip pat nustatyta, kad nacionaliniuose biudžetuose nepakankamai teikiama pirmenybė daugiašalėms tarpvalstybinėms investicijoms. Vertinime tai buvo daugiausia siejama su sąnaudų ir naudos pasidalijimo daugiašaliuose projektuose asimetriją, nes sąnaudos yra patiriamos nacionaliniu / vietos lygmenimis, tačiau nauda realizuojama Europos mastu.

- a) Greitųjų geležinkelių auditas⁷³: valstybės narės nenutiesė greitųjų geležinkelių linijų, jei jos nebuvo laikomos nacionaliniu prioritetu, net jei jos buvo transnacionaliniame koridoriuje ir sudarė pagrindinio tinklo dalį. Be to, Komisija turėjo ribotas vykdymo užtikrinimo priemones ar įgaliojimus, kad galėtų įpareigoti valstybės nars prisiimti įsipareigojimus nutiesti greitųjų geležinkelių linijas, reikalingas pagrindiniam tinklui užbaigti.
- b) ERTMS auditas: planuojamam sistemos diegimui, nustatytam naujai priimtame Diegimo Europoje plane, neigiamą poveikį padarė tai, kad yra nesuderintas valstybių narių veiksmų tarpvalstybinėse atkarpose laikas. Tai rodo, kad diegimą valstybės narės iš esmės planuoja atsižvelgdamos į savo nacionalinius poreikius, nepaisydamos įsipareigojimų, susijusių su ES prioritetais.
- c) Švedijos AAI⁷⁴ nustatė, kad planuodamos vidaus transporto infrastruktūrą, nacionalinės institucijos neteikė didelės svarbos ES perspektyvai.
- d) Prancūzijos AAI⁷⁵ nustatė, kad Prancūzija atsilieka nuo investicijų, kurių reikia norint pasiekti technologinį Bendro Europos dangaus ramstį, ir pateikė veiklos rezultatų planą, kuris neatitiko ES lygmeniu nustatytų veiklos rezultatų tikslų.

69 Savo 2017 m. rezoliucijoje⁷⁶ Europos Parlamentas taip pat išreiškė apgailestavimą, kad valstybių narių nacionaliniai infrastruktūros planai pernelyg dažnai priimami neatsižvelgiant į TEN-T tikslus. Jis paragino Komisiją ir valstybės nars geriau koordinuoti abiejų lygmenų planavimą ir teikti pirmenybę projektams, kurie atitinka TEN-T tikslus bei gali suteikti didesnę Europos pridėtinę vertę.

70 Kadangi istoriškai ES transporto sistemos buvo kuriamos siekiant patenkinti nacionalinius poreikius, administracinės kliūtys ir techniniai, darbiniai ir procedūriniai skirtumai tarp valstybių narių yra svarbi ES masto sąveikumo užtikrinimo kliūtis. Pavyzdžiui, nacionaliniai geležinkeliai taiko daugiau nei 11 000 skirtingų taisyklių, kurias

⁷³ Specialioji ataskaita Nr. 19/2018 „Europos greitųjų traukinių tinklas ne tikrovė, o tik neveiksminga samplaika“.

⁷⁴ Žr. Švedijos kelių ir geležinkelių investicijos: nepakankamas dėmesys ES perspektyvai? RIR 2017: 27, Riksrevisionen, Švedija, 2017 m. lapkričio mėn. (<https://www.riksrevisionen.se/>).

⁷⁵ Žr. *L'État et la compétitivité du transport aérien: un rôle complexe, une stratégie à élaborer*, Audito institucija, 2016 m. rugsėjo mėn. (<https://www.ccomptes.fr/fr>).

⁷⁶ 2017 m. sausio 19 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl logistikos ES ir daugiarašio transporto naujuose TEN-T koridoriuose (2015/2348 (INI), 12 punktas.

buvo patikėta „išvalyti“ Europos Sąjungos geležinkelių agentūrai⁷⁷. Pažymime, kad laiku įgyvendintas ketvirtasis geležinkelių teisės aktų rinkinys (žr. **53 dalį**) galėtų padėti pašalinti administracines ir reglamentavimo kliūtis sąveikai.

Spręstinas uždavinys: sukurti veiksmingas vykdymo užtikrinimo priemonės ES lygmeniu siekiant užtikrinti, kad valstybių narių infrastruktūros sprendimai būtų labiau suderinti su ES prioritetais, ypatingą dėmesį skiriant tarpvalstybinėms atkarpoms.

ES ir valstybių narių prioritetų nesutapimas yra kliūtis užbaigti kurti bendrąją transporto rinką.

- o Reikalingos atitinkamos vykdymo užtikrinimo priemonės, kad būtų galima greičiau įgyvendinti pagal TEN-T reglamentą nustatytus įpareigojimus, taip sudarant sąlygas užbaigti svarbią strateginę infrastruktūrą ir imtis taisomųjų veiksmų, jei prioritetiniai projektai nepradedami vykdyti laiku ar dėl to vėluoja, arba manytina, kad tarpvalstybinių atkarpų koordinavimo problemos neleidžia pradėti eksploatuoti infrastruktūros pagal planą.
- o Visos administracinės ir reglamentavimo kliūtys sąveikumui turėtų būti pašalintos prioritetine tvarka.

Padidinti ES finansavimo pridėtinę vertę

71 ES lėšos gali patenkinti tik nedidelę dalį bendrų investicijų poreikių (žr. **17–25 dalį**). Siekiant kuo didesnio jų poveikio, skirstant šiuos ribotus išteklius daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama aukščiausiams prioritetams ir ES pridėtinei vertei. Neseniai atlikti auditai parodė, kad ES lėšos turi būti naudojamos tikslingiau.

- a) ERTMS auditas: nors, remiantis ES politika, vykdant ERTMS investicijas daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama pagrindinio tinklo koridoriams, kai kurios ES finansuojamos investicijos (visų pirma naudojant Sanglaudos politikos paramą) buvo skirtos pavienėms linijoms, kurios nepriklauso pagrindiniam tinklui ir neturi sąsajos su juo arba su tarpvalstybine atkarpa. Be to, tarpvalstybinių geležinkelių atkarpų kelio įrangai buvo skirta tik ribota ES parama.

⁷⁷ Specialioji ataskaita Nr. 19/2018 „Europos greitųjų traukinių tinklas ne tikrovė, o tik neveiksminga samplaika“.

- b) Jūrų transporto auditas: didžioji dalis ES finansavimo buvo tikslingai paskirstyta „pagrindiniams uostams“. Tačiau mes nustatėme, kad jų yra per daug (iš viso 104), o tai galėtų sutrukdyti lėšas panaudoti tikslingam svarbiausių uostų finansavimui.
- c) Vidaus vandenų auditas: nebuvo daroma skirtumo tarp pagrindinio ir kompleksinio tinklo, o tai tik apsunkino vandenų transporto prioritetų nustatymą. ES strategijose nebuvo teikiama pirmenybė pralaidumo kliūčių šalinimui ir upėms, į kurias turėtų būti investuojami turimi negausūs ištekliai.

72 2014–2020 m. ESI fonduose buvo nustatyta nauja būtina sąlyga norint gauti transporto finansavimą: dabar valstybės narės turi įrodyti, kad siūlomi projektai bus įgyvendinti kaip išsamaus ilgalaikio nacionalinio arba regioninio transporto plano, kuriuo prisidedama prie bendros Europos transporto erdvės ir TEN-T, dalis. Tai yra teigiamas žingsnis link labiau koordinuoto ir strategiškesnio projektų nustatymo.

Spręstinas uždavinys: teikiant ES finansavimą orientuotis į prioritetus, kurių ES pridėtinė vertė yra didžiausia

Kadangi ES finansavimo apimtis yra ribota, palyginti su bendrais poreikiais, būtina sutelkti dėmesį į prioritetus, kurių ES pridėtinė vertė yra didžiausia.

- o Geresnis tiek pasidalijamojo, tiek tiesioginio valdymo ES finansavimo koordinavimas ir tikslingas paskirstymas, siekiant atsižvelgti į ES transporto politikos prioritetus, galėtų padėti maksimizuoti investicijų veiksmingumą ir užtikrinti nuoseklesnį ir strategiškesnį požiūrį į transporto tinklo plėtrą.
- o Teikiant ES paramą, pirmenybė turėtų būti teikiama projektams, kurie vykdomi atsižvelgiant į aiškiai nustatytus ir tinkamai įvertintus poreikius bei yra pagrįsti nuodugniu planavimu ir suteikia įrodomą ES pridėtinę vertę tinklui (pavyzdžiui, sprendžiamos pagrindinių pralaidumo kliūčių ir trūkstamų jungčių problemos bei kuriamos tarpvalstybinės jungtys).

Pagerinti projektų valdymą

73 Projektų valdymas apima būtinų išteklių ir pastangų įvykdyti projekto pagrindinius siekius ir tikslus įvertinimą⁷⁸, įgyvendinimą ir stebėjimą. Kad tikslai būtų efektyviai ir veiksmingai įvykdyti, būtina užtikrinti gerą projektų valdymą.

Geriau planuoti atliekant išankstinę išsamią sąnaudų ir naudos analizę

74 Kadangi transporto infrastruktūrai reikalingi dideli finansiniai ištekliai, labai svarbu iš anksto teisingai išnagrinėti visas didžiąsias sąnaudas ir naudą. Teisingai naudojant sąnaudų ir naudos analizes (SNA), galima įvertinti projekto investicijų grąžą ir jo socialinį pageidaujamumą ir naudingumą prieš priimant kokius nors sprendimus.

75 Mūsų auditai parodė, kad projektų rėmėjai ir vertintojai linkę naudoti SNA tik kaip privalomą administracinį veiksma, o ne kaip geresnio sprendimų priėmimo priemonę. Be to, sąnaudų ir naudos analizę dažnai neigiamai veikia polinkis į optimizmą: projektų rėmėjai dažnai pernelyg optimistiškai vertina svarbiausius projekto parametrus, įskaitant kapitalo ir veiklos sąnaudas, projekto trukmę ir numatomą naudą. Nerealistiški įverčiai gali lemti neįgyvendinamus veiklos tikslus, pernelyg didelius ir / arba nepakankamai išnaudojamus projektus, sąnaudų didėjimą ir vėlavimą – kitaip sakant, panaudotos lėšos gali duoti mažiau naudos.

76 Kelių auditų metu mes nustatėme pavyzdžių, kai sprendimai buvo priimti atsižvelgiant į nepatikimą analizę ir jie padarė nepageidaujamą poveikį:

- a) Greitųjų geležinkelių auditas: sprendimai dėl greitųjų geležinkelių linijų tiesimo dažnai buvo grindžiami politiniais motyvais ir buvo mažai naudojamasi sąnaudų ir naudos analize, siekiant užtikrinti, kad būtų priimami sąnaudų atžvilgiu efektyvūs sprendimai. Valstybių narių tikrųjų poreikių vertinimai kai kuriais atvejais buvo prastos kokybės ir buvo per mažai atsižvelgta į alternatyvius esamų paprastųjų geležinkelių linijų modernizavimo sprendimus, nepaisant didelio jų potencialo. Todėl buvo tiesiamos didelės spartos linijos, kurių galimas perspektyvumas socialinių sąnaudų ir naudos atžvilgiu buvo ribotas.

⁷⁸ Įvertinimas yra procesas, kuriuo siekiama įvertinti su tikslų įvykdymu susijusias sąnaudas ir naudą bei susijusias rizikas. Jis padeda sprendimus priimančioms asmenims suprasti galimus skirtingų sprendinių padarinius, su jais susijusius kompromisus ir bendrą poveikį, suteikdamas objektyvią faktinių duomenų bazę sprendimams priimti.

- b) Oro uostų auditas⁷⁹: daugeliu atvejų ES finansuoti infrastruktūros objektai buvo per dideli dėl pernelyg optimistinių prielaidų, įtrauktų į investicijų planus. Daugiau nei pusė ES lėšų, skirtų audituotiems oro uostams, atiteko infrastruktūros objektams (naujai pastatytiems arba atnaujintiems), kurie buvo nepagrįstai dideli ir nebuvo pilnai išnaudojami juos užbaigus.
- c) Jūrų transporto auditas: panašios uostų infrastruktūros finansavimas kaimyniniuose uostuose, nesant patikimų verslo metmenų ar išankstinės sąnaudų ir naudos analizės, reiškė neveiksmingas investicijas, dėl kurių buvo neišnaudojami arba nepakankamai išnaudojami infrastruktūros objektai.

77 Pripažindama šiuos trūkumus, nuo 2015 m. EITP kvietimų teikti pasiūlymus ciklo Komisija (INEA) taip pat įvedė specialų, išorės SNA ekspertų atliekamą sąnaudų ir naudos vertinimą prieš suteikiant leidimą teikti EITP paramą, kuris gali padėti pagerinti išankstinių sprendimų priėmimo kokybę.

78 Audito Rūmai pažymi, kad nors 2014–2020 m. programavimo laikotarpio EITP ir ESI fondų reglamentuose pateiktos aiškos nuorodos į sąnaudų ir naudos analizę⁸⁰, pasiūlymuose dėl 2021–2027 m. laikotarpio reglamentų⁸¹ jų jau nebėra.

Supaprastinti infrastruktūros projektų įgyvendinimo taisyklės

79 Audito Rūmai ir nacionalinės AAI neseniai atliktų auditų metu pastebėjo, kad projektams, kurių rengimas buvo ne toks nuodugnus ir išsamus, buvo būdinga didesnė sąnaudų išsipūtimo ir vėlavimo rizika.

- a) Greitųjų geležinkelių auditas: vienos stoties statybos sąnaudos išaugo nuo 4,5 milijardo eurų 2003 m. įvertintais duomenimis iki 8,2 milijardo eurų 2018 m. sausio mėn., nes tankiai apgyvendinto miesto centre tunelių kasimui reikalingos

⁷⁹ Specialioji ataskaita Nr. 21/2014 „ES finansuojamos oro uostų infrastruktūros: lėšos duoda mažą ekonominę naudą“ (<http://eca.europa.eu>).

⁸⁰ EITP reglamento 1316/2013 10 straipsnio 6 dalyje nustatyta, kad atrinktiems veiksams teiktina finansinės paramos suma moduluojama pagal kiekvieno projekto sąnaudų ir naudos analizę. ESI fondų bendrųjų nuostatų reglamento (1303/2013) 101 straipsnio e punkte nustatyta, kad, tvirtinant didžiulius projektus, vadovaujančioji institucija užtikrina, kad būtų atlikta sąnaudų ir naudos analizė.

⁸¹ COM(2018) 438 final, 2018 6 6 ir COM(2018) 375 final, 2018 5 29.

pirminės įvertintos sąnaudos buvo nerealistiškas, taip pat nepakankamai įvertinti geologiniai, aplinkos ir vietos bendruomenės kultūros paveldo aspektai.

- b) Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės (VPSP) auditas⁸²: penkiems mūsų audituotiems automagistralių projektams užbaigti papildomai prireikė beveik 1,5 milijardo eurų viešųjų lėšų – apie 30 % šios sumos suteikė ES. Konkrečiai, viešojo ir privačiojo sektorių partnerystėje, skirtoje tiesti ir valdyti tris automagistras, dalyvaujanti viešoji institucija, turėjo skirti papildomus 705 milijonus eurų privatiesiems partneriams, be kita ko, dėl to, kad projektai buvo silpnai parengti, o VPSP sutartys buvo pasirašytos neišsprendus konkrečių probleminių klausimų, kaip antai archeologinių išvadų patvirtinimas; reikiamų aplinkosaugos leidimų gavimas ir būtinų žemės nusavinimo darbų užbaigimas.
- c) Kelios ES AAI⁸³ taip pat pranešė apie projektų planavimo / rengimo trūkumus, dėl kurių buvo vėluojama ir viršytos numatytos sąnaudos.

80 Vėlavimas ir numatytų sąnaudų viršijimas taip pat atsirado dėl neefektyvių reglamentavimo ir administracinių procedūrų. Pavyzdžiui, mūsų jūrų transporto audito metu paaiškėjo, kad projektų įgyvendinimas labai vėlavo dėl administracinio sudėtingumo (vienu atveju norint pastatyti ir valdyti prieplauką buvo reikalingi 33 leidimai, o kitoje – prireikė 22 metų, kad būtų gauti leidimai pradėti uostų statybą). Tai gali rodyti struktūrines problemas, susijusias su leidimų ir pritarimų suteikimu nacionaliniu lygmeniu.

81 Padėtis dar sudėtingesnė vykdant tarpvalstybinius projektus, kur labai didelę svarbą turi pirkimų procedūros. Atlikdami savo greitųjų geležinkelių auditą, mes pabrėžėme, kad nėra bendro tarpvalstybinių projektų teisinio pagrindo, o konkursų dokumentai, sutartys ir apskaitos sistemos įvairiose valstybėse narėse buvo skirtingos. Nebuvo taikoma supaprastintų procedūrų (kaip antai „vieno langelio stotelė“) siekiant palengvinti ir paspartinti įgyvendinimą. Be to, Komisija neturėjo būtinų priemonių veiksmingai įsikišti, jei dėl vėlavimų vienoje sienos pusėje trukdoma laiku naudotis

⁸² Specialioji ataskaita Nr. 9/2018 „Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė ES: daug trūkumų ir ribota nauda“ (<http://eca.europa.eu>).

⁸³ Austrija, *Federalinė ataskaita 2017/4: Geležinkelio projektas: Brenner Base Tunnel*, Rechnungshof, 2017 (<https://www.rechnungshof.gv.at/home.html>); Belgija, *Mise en ouvre et financement du Réseau régional Express (RER)*, Cour des Comptes, 2017 (<https://www.ccrek.be/>); JK, *Modernising the Great Western railway - assessment of the Department management of the program (Didžiojo vakarų geležinkelio modernizavimas. Departamento programos valdymo įvertinimas)*, nacionalinė audito institucija, 2016 (<https://www.nao.org.uk/>).

kitoje sienos pusėje sukurta greitųjų geležinkelių infrastruktūra. Europos koordinatoriai turėjo geras sąlygas stebėti, kas transporto koridoriuje veikia arba neveikia, tačiau jiems taip pat trūko teisinių įgaliojimų, kad galėtų įsikišti. Visi šie efektyvumo trūkumai neigiamai paveikė projekto įgyvendinimo spartą ir sėkmę.

82 Pripažindama šį nuolat kylantį probleminį klausimą, 2018 m. Komisija pristatė Europos Parlamentui ir Tarybai teisėkūros iniciatyvą⁸⁴, kuria siekiama racionalizuoti TEN-T įgyvendinimą, ypač sudėtingų tarpvalstybinių projektų atveju (vieno langelio stotelių įsteigimas, 3 metų terminas leidimams gauti, sustiprintas Europos koordinatorių vaidmuo vykdant leidimų išdavimo procedūrų stebėjimą ir supaprastintos pirkimų procedūros pasienyje). Tuo metu, kai buvo rengiama ši apžvalga, Europos Parlamentas ir Taryba pasiūlymo dėl reglamento dar nebuvo priėmę.

Tobulinti projektų stebėjimą

83 Kitas lemiamos svarbos projektų valdymo aspektas – stebėjimas tiek projekto įgyvendinimo metu, tiek jį įgyvendinus.

84 Dėl su valdymu, kontrole ir skaidria atskaitomybe susijusių priežasčių būtina reguliariai stebėti sąnaudas ir naudą įgyvendinimo metu. Įgyvendinant didelius infrastruktūros projektus, kurių įgyvendinimo laikotarpis yra daug metų, turėtų būti numatytas mechanizmas, pagal kurį būtų reguliariai stebimos ir, jei reikia, atnaujinamos pradinės prognozės. Tai būtina norint valdyti socialinės vertės kūrimą įgyvendinant darbinių tikslų ir sąnaudų kontrolę, ir jis gali būti naudingas priimant dabartinius ir būsimus sprendimus.

85 Atlikdami savo auditus, nustatėme, kad reguliarius, sąnaudų atžvilgiu efektyvūs patikrinimai nebuvo laikomi svarbiais transporto projektų įgyvendinimo principais. Tačiau mes taip pat nustatėme gerosios praktikos pavyzdžių, kai projektai buvo iš naujo įvertinti prieš kiekvieną naują programavimo etapą, siekiant patikrinti, ar jie vis dar tenkina dabartinius poreikius⁸⁵.

⁸⁴ Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl priemonių, skirtų transeuropinio transporto tinklo plėtrai skatinti, supaprastinimo, COM(2018) 277 final, 2018 5 17.

⁸⁵ Pavyzdžiui, greitųjų geležinkelių ataskaitoje atkreiptas dėmesys į projekto peržiūrą, kurios metu buvo padaryta išvada, kad liniją sukonfigūravus kitaip, galima būtų sutaupyti 5,7 milijardo eurų – kelionės laikas dėl to pailgėtų tik 10 minučių, kitaip sakant, kiekviena

86 Vykdamas projekto stebėjimą ir vertinimą po įgyvendinimo, yra vertinami bendri intervencijos rezultatai ir pateikiama projektų rengimo ir įgyvendinimo metu išmokytų pamokų santrauka. Keliuose pranešimuose mes tvirtinome⁸⁶ kad, atliekant projektų stebėjimą, daugiausia dėmesio skiriama išdirbiams ir nėra įvertinami rezultatai bei poveikis. Taigi, nė viena įstaiga neturi aiškios informacijos apie tai, ar ES bendrai finansuoti projektai, atskirai ir / arba atsižvelgiant į pagrindinio tinklo koridorius, pasiekė rezultatais grindžiamus tikslus ir poveikį ekonominiam vystymuisi (naujoms darbo vietoms, turizmui ir kt.).

Spręstinas uždavinys: gerinti ES finansuojamų projektų planavimą, įgyvendinimą ir stebėjimą

Nuolat kylančių probleminių klausimų, susijusių su ES finansuojamų projektų planavimu, įgyvendinimu ir stebėjimu, sprendimas galėtų padėti padidinti ES paramos veiksmingumą.

- Planavimas galėtų būti patobulintas atliekant išsamią poreikių analizę ir naudojant realistiškas transporto srautų prognozes bei patikimus parametrus, kad būtų galima įvertinti projekto sąnaudas ir naudą.
- Infrastruktūros projektų įgyvendinimo taisyklės, ypač tarpvalstybinės, turėtų būti supaprastintos prioritetine tvarka taip, kad būtų pašalintos visos administracinės ir reglamentavimo kliūtys. Tai padėtų sumažinti neefektyvumą, sutrumpinti vėlavimus ir kontroliuoti sąnaudų padidėjimą.
- Siekiant užtikrinti, kad investicijos būtų sąnaudų atžvilgiu efektyvios, labai svarbu reguliariai stebėti projekto įgyvendinimo sąnaudas ir naudą. Į rezultatus ir poveikį, taip pat į išdirbius orientuotas stebėjimas galėtų padėti susidaryti aiškesnį vaizdą apie tai, koku mastu vykdant ES finansuojamus projektus pasiekama tvarių rezultatų ir poveikio bei padedama siekti ES transporto tikslų.

papildoma kelionės minutė leistų sutaupyti 570 milijonų eurų. Šis pavyzdys rodo, kaip pasirinkus tam tikrą projektą ir darant minimalų poveikį rezultatui, galima sutaupyti daug lėšų.

⁸⁶ Specialioji ataskaita Nr. 21/2018 „2014–2020 m. ERPF ir ESF projektų atranka ir stebėjimas vis dar yra orientuoti į išdirbius“ (<http://eca.europa.eu>); Specialioji ataskaita Nr. 19/2018, Specialioji ataskaita Nr. 23/2016

Skirti daugiau dėmesio esamos infrastruktūros priežiūrai ir atnaujinimui

87 Kokybiška infrastruktūra yra būtina siekiant užtikrinti efektyvų ir tvarų ES vidaus rinkos veikimą. Tačiau keletą kartų mes ir kitos AAI⁸⁷ pranešėme apie netinkamą esamos kelių, geležinkelių ir upių infrastruktūros priežiūrą skirtingose ES šalyse, kuri turėjo įtakos kokybei, saugai, efektyvumui ir tvarumui⁸⁸.

88 Už infrastruktūros priežiūrą atsako nacionalinės ir vietos valdžios institucijos. Komisija iškėlė klausimą, kad kelių ir geležinkelių infrastruktūra visoje Europos Sąjungoje palaipsniui dėvisi dėl per mažos priežiūros⁸⁹. Ji atkreipė dėmesį į tai, kad priežiūros biudžetai dažnai yra nepakankami ir nespėjo reaguoti į didėjančią infrastruktūros mastą ir į senstančias kritinės svarbos jungtis, o dėl to atsirado reikšmingų techninės priežiūros darbų vėlavimų⁹⁰. Europos Parlamentas⁹¹ ir Taryba⁹² taip pat pabrėžė, kaip svarbu tinkamai atsižvelgti į transporto infrastruktūros techninės priežiūros poreikius.

⁸⁷ Specialioji ataskaita Nr. 19/2018, Specialioji ataskaita Nr. 8/2016, Specialioji ataskaita Nr. 1/2015; Švedija, *Švedijos transporto administracijos kelių priežiūra*, RiR 2017: 8, Riksrevisionen, 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>); Nyderlandai, *Pagrindinio kelių tinklo išlaikymas*, Algemene Rekenkamer, 2014 (<https://www.rekenkamer.nl/>); Prancūzija, *Le rapport public annuel 2016, Tome II, 7 - Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010: des progrès sensibles, des insuffisances persistantes*, Cour des comptes, 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>); Lenkija, *Vidaus vandenų kelių veikimas*, Najwyższa Izba Kontroli, 2014 (<https://www.nik.gov.pl/>).

⁸⁸ Komisijos 2007–2013 m. Sanglaudos politikos programų *ex post* vertinime taip pat atkreiptas dėmesys į netikrumą dėl kai kurių projektų finansinio tvarumo, nes trūksta įrodymų, kad techninės priežiūros išlaidos bus tinkamai įvykdytos. Žr. 70 p.

⁸⁹ Europos Komisija, „*Transportas Europos Sąjungoje. Dabartinės tendencijos ir klausimai – 2018 m.*“, p. 12.

⁹⁰ Poveikio vertinimas, pridedamas prie Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 1999/62/EB dėl sunkiasvorių krovinių transporto priemonių apmokestinimo už naudojimąsi tam tikra infrastruktūra, SWD(2017) 180 final, 2017 5 31, p. 6–20.

⁹¹ 2017 m. sausio 19 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl logistikos ES ir daugiarūšio transporto naujuose TEN-T koridoriuose (2015/2348 (INI), 15 punktas.

⁹² 2017 m. gruodžio 5 d. Tarybos išvados dėl transeuropinio transporto tinklo (TEN-T) įgyvendinimo ir Europos infrastruktūros tinklų priemonės (EITP) transporto srityje, 25 punktas.

89 Šiuo atžvilgiu, į Komisijos pasiūlymą dėl naujojo bendrųjų nuostatų reglamento 2021–2027 m. programavimo laikotarpiu (kuris rengiant ataskaitą dar nebuvo priimtas) buvo įtraukta skatinamoji sąlyga „išsamus tinkamo lygio transporto planavimas“, pagal kurią reikėtų teikti informaciją apie biudžeto ir finansinių išteklių skyrimą siekiant finansuoti planuojamas investicijas ir esamos bei planuojamos infrastruktūros eksploatavimo ir techninės priežiūros išlaidas. Šią skatinamąją sąlygą valstybės narės turi vykdyti ir taikyti per visą programavimo laikotarpį; kitu atveju su konkrečiu tikslu susijusios išlaidos negali būti įtrauktos į mokėjimo paraiškas.

Spręstinas uždavinys: užtikrinti, kad infrastruktūra būtų tinkamai priežiūrima ir tvari

Tinkama infrastruktūros priežiūra yra būtina tvaraus ES transporto tinklo plėtos sąlyga.

- Suinteresuotosios šalys turėtų atkreipti dėmesį ne tik į investicijas į naują infrastruktūrą, bet ir į esamos infrastruktūros, kuri šiuo metu yra nepatenkinama, priežiūros ir atnaujinimo užtikrinimą.

Daugiau pastangų, siekiant prekes patraukti nuo kelių prie kitų rūšių transporto

90 Kaip minėta **58 dalyje**, transporto išmetami teršalai yra vienas iš pagrindinių iššūkių įgyvendinant ES bendrus priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimo tikslus. Mūsų 2017 m. padėties apžvalga dėl energetikos ir klimato kaitos, be kitų aspektų, apėmė svarbius ES AAI transporto auditus, kurie buvo tiesiogiai susiję su šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimu transporto sektoriuje, arba kurių metu buvo nagrinėjamos mažai anglies dioksido išmetančios transporto rūšys arba perėjimas prie tokių transporto rūšių. Visų pirma, mes pažymėjome, kad buvo problemų, susijusių su biodegalų politikos koncepcija ir veiksmingumu, ir kad krovininio transporto perėjimas nuo automobilių kelių prie geležinkelių ir jūrų / vidaus vandenų kelių nebuvo vykdomas pakankamu lygiu. Nei vidaus vandenų transportas, nei geležinkeliai nesugebėjo konkuruoti su kelių transportu.

91 Savo krovinių geležinkelių transporto audito metu pažymėjome, kad į geležinkelių ir kelių transporto sukeltus išorinius padarinius⁹³ (poveikį aplinkai ir taršą, spūstis, nelaimingus atsitikimus ir kt.) nėra visapusiškai atsižvelgiama nustatant kainą, kurią naudotojai turi mokėti už prieigą prie infrastruktūros.

Spręstinas uždavinys: dėti daugiau pastangų, siekiant daugiau krovinių atitraukti nuo kelių transporto

Prekių perkėlimas nuo kelių prie kitų ekologiškesnių transporto rūšių galėtų padėti sumažinti transporto išmetamus teršalus, kurių dalis kelių sektoriuje didžiausia.

- o Suinteresuotosios šalys turėtų siekti, kad vietoj kelių, krovinius būtų pradėta vežti kitų rūšių transportu, stiprinant įvairiarūšio transporto konkurenciją ir nustatant principus, pagal kuriuos būtų tinkamai atsižvelgiama į kiekvienos transporto rūšies išorės sąnaudas, bei skatinant juos įgyvendinti.

Šią padėties apžvalgą priėmė II kolegija, kuriai 2018 m. spalio 24 d. posėdyje Liuksemburge vadovavo Audito Rūmų narė Iliana Ivanova.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas
Klaus-Heiner Lehne

⁹³ Įgyvendindama savo judumo dokumentų rinkinius, Komisija pasiūlė persvarstyti Direktyvą 1999/62/EB dėl sunkiasvorių krovinių transporto priemonių apmokestinimo už naudojimąsi tam tikra infrastruktūra.

Priedai

I priedas. EAR ataskaitos transporto srityje nuo 2010 m.

Pavadinimas	Aprašymas / išvados	Svarbiausios rekomendacijos
Specialioji ataskaita Nr. 19/2018 „Europos greitųjų traukinių tinklas ne tikrovė, o tik neveiksminga samplaika“	Mažai tikėtina, kad dabartinis ilgalaikis ES greitųjų geležinkelių planas bus įvykdytas ir nėra tvirto ES masto strateginio požiūrio. Europos greitųjų geležinkelių tinklas – tai tik durstinys, sudarytas iš nacionalinių linijų, kurios nebuvo tinkamai koordinuojamos prie valstybių sienų, kurias valstybės narės planavo ir tiesė izoliuotai, ir dėl to susisiektis išliko prastas. Europos Komisija neturi teisinių priemonių ir įgaliojimų priimti sprendimus, kurie leistų užtikrinti, kad valstybės narės greičiau priartėtų prie pagrindinio tinklo užbaigimo.	Europos Komisija turėtų: atlikti realistišką ilgalaikį planavimą; susitarti su valstybėmis narėmis, kurias strategines atkarpas įgyvendinti pirmiausia, įvertinus labai greito geležinkelio poreikį, taikant griežtą stebėjimą ir suteikiant veiksmingas galias, leidžiančias užtikrinti, kad būtų vykdomi įsipareigojimai sukurti pagrindinį ES greitojo geležinkelio tinklą; ES bendrąjį finansavimą susieti su nustatytais strateginio prioriteto projektais, faktine geležinkelių eksploatuotojų konkurencija ir rezultatų pasiekimu; supaprastinti tarpvalstybinių pirkimo konkursų procedūras, įvairiems formalumams taikyti „vieno langelio stoteles“ ir pašalinti visas likusias administracines ir reglamentavimo kliūtis sąveikumui; pagerinti integruoto greitojo geležinkelio operacijas keleiviams, pavyzdžiui, įdiegti e. bilieto sistemą ir supaprastinti prieigos prie geležinkelio kelio mokesčius.
Specialioji ataskaita Nr. 9/2018 „Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė ES: daug trūkumų ir ribota nauda“	ES bendrai finansuojama viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystė negali būti laikoma ekonomiškai perspektyvia viešojo sektoriaus infrastruktūros įgyvendinimo galimybe. Audituose viešojo ir privačiojo sektorių partnerystėse buvo plačiai paplitę trūkumai ir jos teikė ribotą naudą, todėl 1,5 milijardo eurų išlaidų buvo neefektyvios ir neveiksmingos. Be to, dėl neaiškios politikos ir strategijos, netinkamos analizės, VPSP įrašymo į apskaitą nebalansiniuose straipsniuose ir neproporcingo rizikos pasidalijimo labai sumažėjo ekonominė nauda ir skaidrumas.	Komisija ir valstybės narės visų pirma turėtų: neskatinti intensyviau ir plačiau taikyti VPSP metodą, kol nebus išspręstos nustatytos problemos; mažinti vėlavimo ir naujų derybų rengimo finansinį poveikį viešojo sektoriaus partnerio dengiamoms VPSP projektų išlaidoms; VPSP pasirinkimą grįsti patikimomis lyginamosiomis analizėmis, skirtomis nustatyti geriausių pirkimų procedūros modelį; užtikrinti reikiamus administracinius gebėjimus ir parengti aiškias VPSP politikas bei strategijas, kad būtų sėkmingai įgyvendinti ES remiami VPSP projektai; patobulinti ES sistemą, siekiant geresnio VPSP projektų veiksmingumo, kad VPSP galimybės pasirinkimas būtų pagrįstas ekonominiu naudingumu.

Specialioji ataskaita Nr. 18/2017 „Bendras Europos dangus: kultūra pakito, tačiau bendras dangus nesukurtas“	Bendro Europos dangaus (BED) iniciatyva, kuria siekiama pagerinti oro eismo valdymą visoje ES, buvo tenkinamas aiškus poreikis ir ji padėjo sukurti didesnio efektyvumo kultūrą. Tačiau Europos oro erdvės valdymas išlieka suskaidytas, o BED koncepcija dar nėra įgyvendinta. Technologiniams BED elementams skirtas ES finansavimas iki šiol siekė 730 milijonų eurų, o iki 2020 m. išaugs iki 3,8 milijardo eurų.	Europos Komisija turėtų: peržiūrėti BED aukšto lygio tikslus; išanalizuoti kitas susiskaidymo mažinimo alternatyvas ir prioritetą skirti tiems MTTP sprendimams, kuriais ši problema sprendžiama; užtikrinti visišką nacionalinių priežiūros institucijų nepriklausomumą; suderinti veiklos rezultatų planą ir peržiūrėti kai kuriuos savo pagrindinius rodiklius; atsižvelgiant į BED tikslus, peržiūrėti ES paramos MTTP struktūrą; sugriežtinti Bendrosios įmonės SESAR atskaitomybę.
Specialioji ataskaita Nr. 13/2017 „Bendra Europos geležinkelių eismo valdymo sistema – ar politinis pasirinkimas kada nors taps realybe?“	Bendros ES geležinkelių signalizacijos sistemos įdiegimo lygis vis dar yra žemas ir apima tik padrikas atkarpas. Taip yra nepaisant to, kad geležinkelių sektoriuje pačia koncepcija apskritai neabejojama. Auditoriai nustatė, kad daug infrastruktūros valdytojų ir geležinkelių įmonių nenori investuoti į sistemą, nes patiriamos reikšmingos išlaidos ir nėra individualaus ekonominio pagrindimo.	Auditoriai pateikė keletą rekomendacijų Europos Komisijai, valstybėms narėms ir Europos Sąjungos geležinkelių agentūrai dėl diegimo sąnaudų vertinimo; nacionalinių signalizacijos sistemų naudojimo nutraukimo; individualaus ekonominio pagrindimo parengimo infrastruktūros valdytojams ir geležinkelių įmonėms; sistemos suderinamumo ir stabilumo; Europos Sąjungos geležinkelių agentūros vaidmens ir išteklių; nacionalinių diegimo planų derinimo, stebėjimo ir vykdymo užtikrinimo; geresnio ES lėšų naudojimo geležinkelių signalizacijos projektams ir geresnio ES finansavimo paskirstymo.
Specialioji ataskaita Nr. 23/2016 „Jūrų transportas Europos Sąjungoje: neramūs vandenys – daug neveiksmingų ir netvarių investicijų“	2000–2013 m. trečdalis ES išlaidų tokiems ES jūrų uostų įrenginiams kaip krantinės, dokai ir molai, buvo neveiksmingos ir netvarios. Vienas euras iš trijų (194 milijonai eurų) buvo išleistas nagrinėtiems projektams, dubliuojantiems netoli esančius įrenginius. 97 milijonai eurų buvo investuoti į infrastruktūrą, kuri buvo nenaudojama arba labai mažai naudojama daugiau nei trejus metus užbaigus projektą.	Komisijai turėtų: peržiūrėti esamą 104 pagrindinių uostų skaičių ir nustatyti visas ES uostų plėtros planą; įvertinti galimybę neskirti ES finansavimo uostų infrastruktūroms, skirtoms konteineriams perkrauti ir sandėliuoti bei antstatams, kurie nėra prieinami naudoti viešai; užtikrinti, kad EIB ir Komisija dalytųsi visa esmine informacija apie siūlomas EIB paskolas; teikti pirmenybę pagrindiniams uostams ir pagrindiniams vandens keliams, jiems skiriant ES paramą investicijoms tik tais atvejais, jei pridėtinė ES vertė aiški ir yra pakankamai privačių investicijų; parengti konkrečiai jūrų uostams skirtas gaires dėl valstybės pagalbos bei stebėti ankstesnių sprendimų dėl valstybės pagalbos vykdymą ir į juos atsižvelgiant imtis tolesnių veiksmų; sumažinti administracinę naštą ir

		vėlavimus skatinant nacionalines „vieno langelio stoteles“ leidimų ir pritarimų išdavimui; pagerinti konkurencinę jūrų transporto padėtį, palyginti su kitomis transporto rūšimis, toliau paprastinant jūrų transporto ir muitų formalumus.
Specialioji ataskaita Nr. 8/2016 „Krovininis geležinkelių transportas ES: vis dar netinkamame kelyje“.	Nepaisant Europos Komisijos tikslo perkelti krovinį vežimą iš kelių į geležinkelius, geležinkeliams tenkanti ES krovinų dalis nuo 2011 m. faktiškai šiek tiek sumažėjo. Geležinkeliai yra ekologiškesni ir suvartoja mažiau importuojamos naftos, tačiau jiems nepavyksta pateikti atsako į kelių transporto sudarytą konkurenciją.	Komisija ir valstybės narės turėtų pašalinti su krovininio geležinkelių transporto rinkos liberalizavimu, eismo valdymo procedūromis, administraciniais ir techniniais apribojimais, krovininio geležinkelių transporto sektoriaus veiklos rezultatų stebėjimu ir skaidrumu ir sąžininga konkurencija tarp įvairių rūšių transporto priemonių susijusius nustatytus trūkumus. Siekiant geriau panaudoti ES lėšas, Komisija ir valstybės narės turėtų nuosekliau derinti politikos tikslus su finansiniais asignavimais ir projektų atranka, planavimu ir valdymu bei tinklų priežiūra.
Specialioji ataskaita Nr. 1/2015 „Vežimas Europos vidaus vandenų keliais: nuo 2001 m. nebuvo reikšmingų su šia transporto dalimi ir tinkamumo laivybai sąlygomis susijusių patobulinimų“	Per pastaruosius 15 metų ES finansuojamos pastangos perkelti krovinį vežimą Europoje iš kelių į vidaus vandenų transportą buvo lėtos. Pagal strategiją, kuria siekiama didinti vidaus vandenų kelių naudojimą, ES bendrai finansuojami projektai, nebuvo įgyvendinami veiksmingai. Kaip alternatyva kelių transportui, vidaus vandenų transportas nesuteikė jokios papildomos naudos ir tinkamumas laivybai nepagerėjo.	Siekiant padidinti ES finansavimo, skiriamo vidaus vandenų transportui, veiksmingumą: Valstybės narės pirmenybę turėtų teikti tiems vidaus vandenų kelių projektams, kurie suteikia didžiausią tiesioginę naudą; Komisija daugiausiai lėšų turėtų skirti projektams, kurių atveju yra parengti pažangūs pralaidumo kliūčių šalinimo planai. Siekdama pagerinti valstybių narių veiksmų koordinavimą, Komisija turėtų: atlikti išsamią potencialios vidaus vandenų laivybos įvairiose upių atkarpose rinkos ir naudos analizę bei koordinuoti skirtingose valstybėse narėse vykdomą pagrindinio TEN–T tinklo įgyvendinimą; susitarti su valstybėmis narėmis dėl konkrečių ir pasiekiamų pralaidumo kliūčių šalinimo tikslų; sustiprinti teisinę bazę siekiant išplėsti atskaitomybės reikalavimus, susijusius su vandenų kelių tinkamumu laivybai, ir reikalauti, kad valstybės narės koordinuotai tobulintų vidaus vandenų kelių priežiūros planus.

Specialioji ataskaita Nr. 21/2014 „ES finansuojamos oro uostų infrastruktūros: lėšos duoda mažą ekonominę naudą“	ES finansuojamos investicijos į oro uostus nepadėjo pasiekti laukiamų rezultatų ir davė mažai ekonominės naudos. Dėl nepakankamo planavimo ir prognozavimo kai kurie iš finansuojamų oro uostų buvo per arti vienas kito ir kai kurie statybos projektai buvo per dideli susijusiam lėktuvų ir keleivių skaičiui.	Komisija 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu turėtų užtikrinti, kad valstybės narės ES finansavimą skirtų tik tiems oro uostų infrastruktūros objektams, kurie yra finansiškai perspektyvūs ir kuriems investicijų poreikiai buvo tinkamai įvertinti ir įrodyti. Tai turėtų būti Komisijos atliekamo veiksmų programų patvirtinimo ir stebėjimo dalis. Valstybės narės turėtų turėti nuoseklius regioninius, nacionalinius ir viršvalstybinius oro uostų plėtros planus, kad būtų išvengta perteklinių pajėgumų, dubliavimosi ir nekoordinuotų investicijų į oro uostų infrastruktūrą. Atlikus šį auditą, 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu ES parama oro uosto infrastruktūrai buvo gerokai sumažinta.
Specialioji ataskaita Nr. 1/2014 „ES remiamų viešojo miesto transporto projektų veiksmingumas“	Dviem trečdaliais iš ES struktūrinių fondų bendrai finansuojamų miesto transporto projektų buvo naudojamosi nepakankamai. Du pagrindiniai nustatyti prie to prisidėję veiksniai buvo projektų koncepcijos trūkumai ir netinkama judumo politika.	Komisija turėtų pareikalauti, kad: būtų įdiegtos valdymo priemonės, skirtos stebėti paslaugos kokybę ir vartotojo pasitenkinimo lygį įgyvendinus projektą; į susitarimus dėl dotacijų būtų įtrauktas ir vėliau vertinamas minimalus rezultatų rodiklių su susijusiais tikslais skaičius; būtų griežčiau analizuojamas numatytų naudotojų skaičiaus vertinimas, ir kad transporto rūšies pasirinkimas būtų pagrįstas įvairių transporto galimybių kiekybiniu palyginimu; miesto transporto projektai būtų įtraukti į patikimo mobilumo politiką; į šias rekomendacijas taip pat atsižvelgtų ES finansuojamiems miesto transporto projektams vadovaujančios valstybių narių institucijos.
Specialioji ataskaita Nr. 5/2013 „Ar ES Sanglaudos politikos fondai tinkamai naudojami keliams?“	Audito Rūmai auditavo 24 ERPF ir Sanglaudos fondo kelių investicijų projektus Vokietijoje, Graikijoje, Lenkijoje ir Ispanijoje, kad įvertintų, ar jų tikslai buvo pasiekti pagrįstomis sąnaudomis. Bendra audituotų projektų vertė viršijo 3 milijardus eurų. Visi auditorių patikrinti kelių projektai sukūrė galimybę taupyti kelionės laiką ir pagerino kelių eismo saugą. Tačiau jie nustatė, kad nepakankamas dėmesys buvo skiriamas sąnaudų	Trys pagrindinės rekomendacijos: ES kelių projektų bendrasis finansavimas turėtų priklausyti nuo aiškių bendrųjų tikslų su nustatytais darbiniais tikslais, susijusiais su kelionės trukme, didesne sauga keliuose, pajėgumo didinimu ir ekonominiu poveikiu; išmokos turėtų būti susietos su sąnaudų atžvilgiu veiksmingų kelių tiesimo metodų taikymu, laikantis geriausios praktikos; ir valstybės narės turėtų užtikrinti tarptautinę konkurenciją statybos projektų srityje ir savo pirkimų sistemose didžiausią dėmesį skirti ekonomiškiausių pasiūlymų teikimui.

	veiksmingumui užtikrinti. Daugeliui audituotų projektų poveikį darė netikslios eismo prognozės. Dėl to pasirinktas kelio tipas dažnai nebuvo tinkamiausias juo važiuojančio eismo srautui. Ten, kur eismo problemas būtų išsprendęs greitkelis, pirmenybė buvo teikiama automagistralėms. 14 iš 19 projektų atveju buvo užregistruotas mažesnis eismo intensyvumas, nei tikėtasi. Palyginti su pirminiais planais, vidutinės sąnaudos padidėjo 23 %. Lyginant su iš anksto nustatytais terminais, vidutinis vėlavimas sudarė 9 mėnesius arba 41 %.	
Specialioji ataskaita Nr. 3/2013 „Ar „Marco Polo“ programos buvo veiksmingos perkeliant eismą iš kelių į kitas transporto rūšis?“	Audito metu buvo nustatyta, kad nebuvo pateikta pakankamai svarbių projektų pasiūlymų, nes dėl rinkos padėties ir programos taisyklių operatoriai nebuvo skatinami pasinaudoti schema. Pusė audituotų projektų buvo riboto tvarumo. Vienas iš pagrindinių audito nustatytų faktų buvo tai, kad būta rimtų savaimingumo efekto požymių, t. y. projektų, kurie būtų buvę vykdomi net be ES finansavimo. Iš tiesų, 13 iš 16 audituotų paramos gavėjų patvirtino, kad transporto paslaugas jie būtų pradėję ir vykdę net ir be subsidijų. Be to, nebuvo patikimų duomenų, kuriais remiantis būtų galima įvertinti poveikį krovinio transporto, kelių eismo spūsčių ar kelių eismo saugai.	Audito Rūmai rekomendavo Tarybai, Europos Parlamentui ir Komisijai apsvarstyti galimybę nutraukti ES lėšų skyrimą krovinių vežimo paslaugoms, kurios teikiamos vadovaujantis ta pačia kaip ir „Marco Polo“ programų koncepcija (taikant „iš viršaus į apačią“ principu grindžiamą pasiūlą skatinančią politiką), kuri sąlygojo šioje ataskaitoje nustatytus trūkumus (nepakankamą įsiskverbimą į rinką, tikslų pasiekimo įrodymų trūkumą, didelę administracinę naštą, menką tvarumą ir savaimingumo efektą) ir sudaryti sąlygas, leidžiančias ir toliau mokėti šiems projektams skirtas lėšas tik atlikus <i>ex ante</i> poveikio įvertinimą, rodantį, ar yra sukurta ES pridėtinė vertė ir koku mastu tai buvo padaryta. Šiuo tikslu reikėtų atlikti išsamią rinkos analizę, skirtą įvertinti potencialią vežėjų diktuojamą paklausą ir atsižvelgti į geriausią patirtį, sukauptą įgyvendinant panašias nacionalines paramos schemas. Audito Rūmai rekomenduoja Komisijai imtis veiksmų, kad būtų sustiprintas būsimų schemų veikimas, tik tuo atveju, jei bus įvertinta, jog šioje srityje iš tikrųjų imamasi reikšmingų ES veiksmų.
Specialioji ataskaita Nr. 4/2012 „Ar struktūrinių ir Sanglaudos fondų naudojimas bendrai finansuojant jūrų uostų	Audito Rūmai nustatė, kad tik 11 iš 27 audituotų iš struktūrinių ir Sanglaudos fondų 2000–2006 programavimo laikotarpiu bendrai finansuotų jūrų uostų	Komisija turėtų priminti valstybėms narėms apie jų prievolę naudoti ES lėšas laikantis patikimo finansų valdymo principų; suteikti sanglaudos politikos pagalbą ateinančiam laikotarpiui tik tuo atveju, jei bus

transporto infrastruktūros – veiksminga investicija?“	transporto infrastruktūros projektų buvo veiksmingi. Be to, trečdalis audituotų projektų tikslai nebuvo susiję su transportu. Be neveiksmingų projektų, Audito Rūmai taip pat nustatė, kad kai kurių projektų rezultatais nebuvo naudojamos, o svarbūs projektai, kurių vertė siekė 70,8 % visos audituotos sumos, audito metu nebuvo užbaigti. Iš 23 užbaigtų projektų vienuolika buvo baigti laiku, bet 12-os atveju vidutinis statybų atidėjimas truko 26 mėnesius. Be to, penkiems projektams, kuriems teko beveik pusė visų audituotų lėšų sumos, reikės skirti dar daug investicijų, kad jų rezultatais būtų galima veiksmingai naudotis.	parengta visapusiška ilgalaikė uosto plėtros strategija (pagrįsta poreikių įvertinimu) visuose atitinkamo regiono uostuose; daugiau dėmesio skirti projektų veiksmingumui, naudojant rezultatų ir poveikio rodiklius, atliekant veiksmingumui skirtus vizitus vietoje ir įvedant principą, kad ES finansavimas skiriamas su sąlyga, kad bus gauti rezultatai; atlikti bendrai finansuojamos infrastruktūros naudojimo ir veiksmingumo <i>ex post</i> patikras rizikos pagrindu; stiprinti didelės apimties projektų ir Sanglaudos fondo projektų vertinimą.
Specialioji ataskaita Nr. 8/2010 „Transporto veiklos rezultatų gerinimas transeuropinių geležinkelių ašyse: ar ES geležinkelių infrastruktūros investicijos buvo veiksmingos?“	Audito Rūmai padarė išvadą, kad bendrai finansuodama geležinkelių infrastruktūros plėtrą, ES padėjo sukurti naujų galimybių transeuropiniam geležinkelių transportui. Tačiau kai kurie veiksmai galėtų būti: turi būti imtasi siekiant didesnės ES lėšų vertės.	Komisija ateityje svarstydamą prioritetinių projektų apibrėžtį, turėtų bendradarbiauti su valstybėmis narėmis ir geležinkelio institucijomis, kad nustatytų transeuropinius koridorius, kuriuose yra didelė faktinė arba numatoma paklausa, ir prireikus stiprinti Europos lygmens žinias ir analitinius pagrindus. Komisija turėtų apsvarstyti galimybę ypatingą dėmesį atkreipti į praktinių suvaržymų, turinčių įtakos geležinkelių transportui pasienyje ir tiesiogiai nesusijusių su infrastruktūra, sumažinimą bei tuo tikslu skatinti ir remti valstybių narių geležinkelių institucijų bendradarbiavimą.

Pastaba: Mūsų ataskaitos ir Komisijos atsakymai į mūsų nustatytus faktus ir rekomendacijas skelbiami mūsų interneto svetainėje (<http://eca.europa.eu>).

II priedas. Dešimt konkurencingos efektyviu išteklių naudojimu grindžiamos transporto sistemos tikslų

Naujų ir tvarių degalų ir varomųjų sistemų kūrimas ir naudojimas

- Iki 2030 m. dvigubai sumažinti įprastiniu kuru varomų automobilių naudojimą miestuose; iki 2050 m. pasiekti, kad miestuose jų nebeliktų; iki 2030 m. pasiekti, kad pagrindiniuose miestų centruose miesto logistikos sistema iš esmės neišmestų anglies dioksido (CO₂);
- aviacijos sektoriuje naudojamas mažo anglies dioksido kiekio technologijų kuras iki 2050 m. turėtų pasiekti 40 %; be to, iki 2050 m. sumažinti ES laivų bunkerinio kuro išmetamą CO₂ kiekį 40 % (jei įmanoma – 50 %);

Daugiarūšio transporto logistikos grandinių veiklos optimizavimas, įskaitant platesnį efektyviau išteklius naudojančio transporto rūšių naudojimą

- Iki 2030 m. 30 % ilgesniu kaip 300 km atstumu keliais vežamų krovinių turėtų būti gabenama kitų rūšių transportu, pavyzdžiui, geležinkelių arba vandens transportu, o iki 2050 m. – daugiau kaip 50 %, pasitelkiant efektyvius ir ekologiškus krovinių vežimo koridorius. Šiam tikslui pasiekti taip pat reikės sukurti atitinkamą infrastruktūrą;
- Iki 2050 m. užbaigti Europos greitųjų geležinkelių tinklą. Iki 2030 m. esamą greitųjų geležinkelių tinklo ilgį išplėsti tris kartus ir visose valstybėse narėse išlaikyti tankų geležinkelių tinklą. Iki 2050 m. didžioji dalis vidutinio nuotolio keleivių vežimo turėtų vykti geležinkeliais;
- Iki 2030 m. sukurti visu pajėgumu veikiantį ir visą ES apimantį daugiarūšio transporto TEN-T pagrindinį tinklą, kuriame iki 2050 m. būtų sukurtas aukštos kokybės ir pajėgumų tinklas ir atitinkamos informacinės paslaugos;
- Iki 2050 m. sujungti visus pagrindinio tinklo oro uostus su geležinkelių (pageidautina – greitųjų geležinkelių) tinklu; užtikrinti, kad visi pagrindiniai jūrų uostai būtų pakankamai sujungti su krovininio geležinkelių transporto ir, jei įmanoma, su vidaus vandenų kelių sistema;

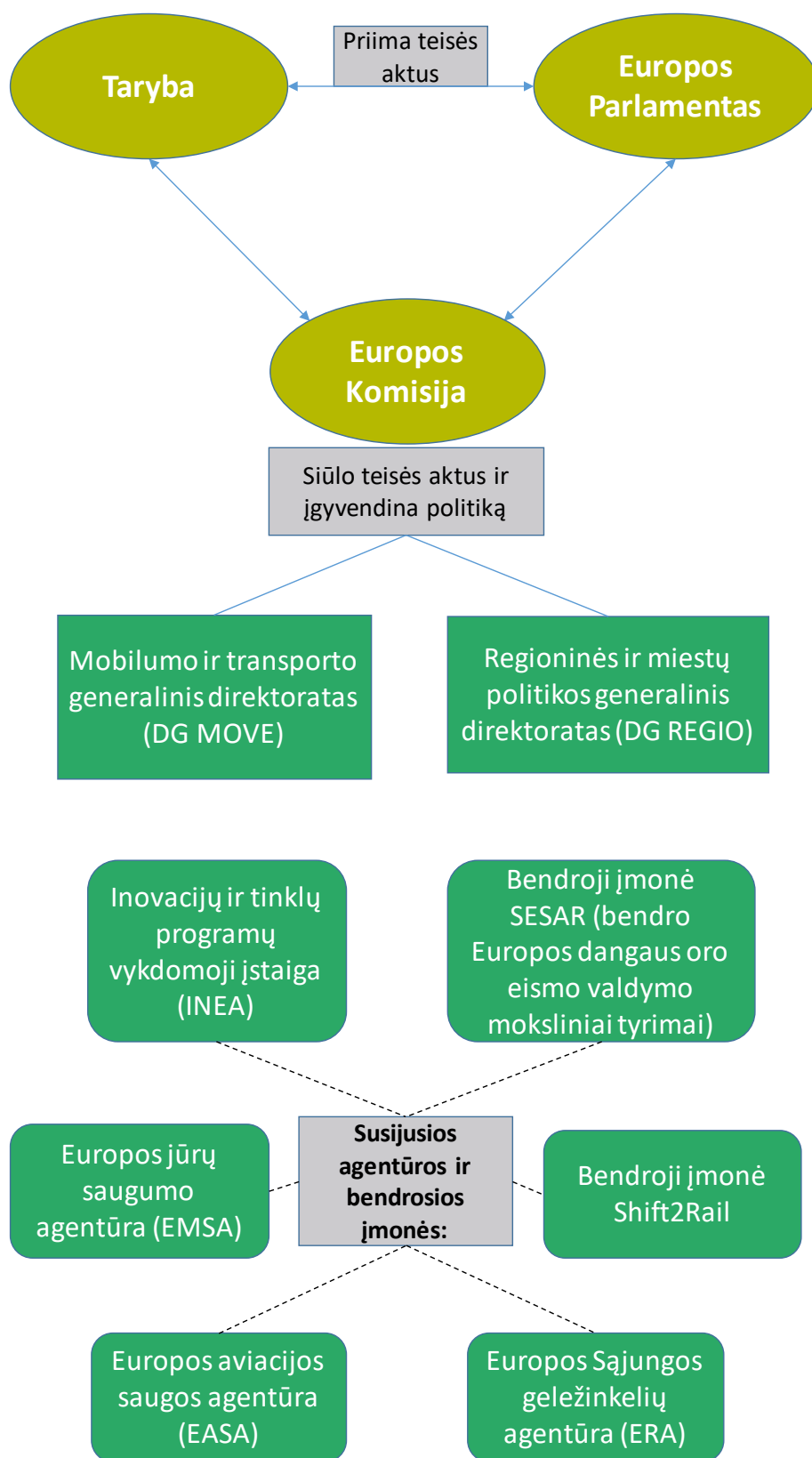
Transporto ir infrastruktūros naudojimo efektyvumo didinimas taikant informacines sistemas ir rinkos paskatas

- Iki 2020 m. Europoje įdiegti modernią oro eismo valdymo infrastruktūrą (SESAR) ir sukurti bendrą Europos aviacijos erdvę. Įdiegti atitinkamas žemės ir vandens transporto valdymo sistemas (ERTMS, ITS, SSN ir LRIT, RIS). Įdiegti Europos pasaulinės navigacijos palydovų sistemą (Galileo);

- Iki 2020 m. sukurti Europos daugiarūšio transporto informacijos, valdymo ir mokėjimų sistemos pagrindą;
- Iki 2050 m. žūčių keliuose skaičių priartinti prie nulio. Siekdama šio tikslo, ES tikisi iki 2020 m. pasiekti, kad aukų keliuose sumažėtų perpus; Užtikrinti, kad ES būtų pasaulinė visų transporto rūšių saugos ir saugumo lyderė;
- Siekti, kad būtų visada taikomi principai „moka naudotojas“ ir „moka teršėjas“, o privatusis sektorius aktyviau dalyvautų, kad būtų pašalinti iškraipymai, įskaitant kenksmingas subsidijas, taip pat kad būtų gauta pajamų ir užtikrintas būsimų investicijų į transportą finansavimas.

Šaltinis: COM (2011) 144 final, 2011 3 28 - „Bendros Europos transporto erdvės kūrimo planas. Konkurencingos efektyviu išteklių naudojimu grindžiamos transporto sistemos kūrimas“.

III priedas. Pagrindinės suinteresuotosios šalys ES lygmeniu



Santrumpos

AAI – Aukščiausiosios audito institucijos

BVP – Bendrasis vidaus produktas

DFP – daugiametė finansinė programa

DG MOVE – Europos Komisijos mobilumo ir transporto generalinis direktoratas

DG REGIO – Europos Komisijos Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas

EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

EIB – Europos investicijų bankas

EITP – Europos infrastruktūros tinklų priemonė

ERPF – Europos regioninės plėtros fondas

ERTMS – Europos geležinkelių eismo valdymo sistema

ESI fondai – Europos struktūriniai ir investicijų fondai

ESIF – Europos strateginių investicijų fondas

Eurostatas – Europos Sąjungos statistikos tarnyba (Komisijos generalinis direktoratas)

Galileo – Europos pasaulinė navigacijos palydovų sistema

GLONASS – pasaulinė navigacijos palydovų sistema

GPS – globalinė padėties nustatymo sistema

HSR – greitieji geležinkeliai

INEA – Inovacijų ir tinklų programų vykdomoji įstaiga

OEV – Oro eismo valdymas

PTS – pažangios transporto sistemos

RIS – upių informacinės sistemos

SAP – Stabilumo ir augimo paktas

SES – Bendras Europos dangus

SESAR – Bendro Europos dangaus oro eismo valdymo moksliniai tyrimai

SESV – Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo

ŠESD – šiltnamio efektą sukeliančios dujos

TEN-T – transeuropinis transporto tinklas

TJO – Tarptautinė jūrų organizacija

VPSP – viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės

VTMIS – laivų eismo valdymo informacinė sistema

Padėties apžvalgos grupė

Šią padėties apžvalgą atliko Audito Rūmų narės Ilianos Ivanovos vadovaujama II audito kolegija, atsakinga už investicijų sanglaudai, augimui ir įtraukčiai išlaidų sritis.

Apžvalgai vadovavo EAR narys Ladislav Balko, jam talkino kabineto vadovas Branislav Urbanic ir kabineto atašė Zuzana Frankova; pagrindinis vadybininkas Pietro Puricella; užduoties vadovas Svetoslav Hristov; auditoriai Valeria Rota, Enrico Grassi, Marjeta Leskovar ir Annekatrin Langer. Lingvistinę pagalbą suteikė Thomas Everett.



Pirma eilė: Enrico Grassi, Svetoslav Hristov, Ladislav Balko, Marjeta Leskovar, Pietro Puricella

Antra eilė: Branislav Urbanic, Thomas Everett

Šioje padėties apžvalgoje aprašoma ir analizuojama, ką ES daro transporto srityje. Daugiausia dėmesio mes skiriame investicijoms į infrastruktūrą iš ES biudžeto ir pristatome daugiasrites temas, kurias mes pasirinkome neseniai atlikę auditus penkių pagrindinių transporto rūšių – kelių, geležinkelių, oro, vidaus vandenų ir jūrų – srityje. Remdamiesi savo stebėjimais ir rekomendacijomis, mes pateikiame pagrindinių iššūkių, su kuriais susiduria transporto plėtra ir finansavimas Europos Sąjungoje, horizontalią apžvalgą.

Šioje padėties apžvalgoje pateikiama aiški ir prieinama informacija susijusioms ir suinteresuotosioms šalims ir siekiama paskatinti susijusias šalis pagerinti savo veiksmus ir / arba juos geriau koordinuoti, kad ES pastangos vykdančios transporto politikos tikslus duotų papildomos naudos.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Leidinių biuras



© Europos Sąjunga, 2018 m.

Dėl leidimo naudoti arba kopijuoti nuotraukas arba kitą medžiagą, kurių autorių teisės nepriklauso Europos Sąjungai, būtina tiesiogiai kreiptis į autorių teisių subjektus.

PDF ISBN 978-92-847-1421-6
HTML ISBN 978-92-847-1412-4

doi:10.2865/906457
doi:10.2865/278971

QJ-03-18-425-LT-N
QJ-03-18-425-LT-Q