

Специален доклад

Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—V
Въведение	01—06
Трансевропейска транспортна мрежа: изграждане на основната мрежа до 2030 г.	01—03
Управление и финансиране на ВТИ на равнището на ЕС	04—06
Обхват и подход на одита	07—15
Констатации и оценки	16—78
Малко вероятно е основната мрежа да заработи с пълен капацитет до 2030 г., а Комисията разполага с ограничени инструменти, за да осигури това	16—26
Вероятно шест от осемте избрани ВТИ и тяхната свързваща инфраструктура няма да могат да функционират в пълен капацитет до 2030 г.	16—19
Комисията все още не е използвала всичките си ограничени законови инструменти за реакция	20—26
Процесът на планиране на тези многомилиардни инвестиции в евро трябва да бъде подобрен	27—44
Съществува риск прогнозите за трафика да са прекалено оптимистични, а половината от тях не са достатъчно съгласувани	27—30
Слабостите в процеса на анализ на разходите и ползите се отразяват на качеството на взетите решения	31—38
За някои ВТИ включването на заинтересованите страни е спомогнало да се осигури приемане	39—44
Ниска ефективност при изпълнението на ВТИ	45—60
Изпълнението на ВТИ дублира усилията и не е ефективно, липсва цялостна картина за състоянието	45—48
При изграждането на ВТИ се наблюдават увеличения на разходите и често значителна бюрокрация на национално равнище	49—52
Огромните закъснения излагат на риск ефективността на съфинансирането от ЕС	53—60

Упражняваният от Комисията надзор върху завършването на коридорите на основната мрежа от страна на държавите членки има недостатъци, но е налице инструмент, който тя може да използва като база за подобряване на резултатите	61—78
Надзорът от страна на Комисията е дистанционен, а съфинансирането от ЕС за проектите е обвързано само с реализирането на крайни продукти	61—66
Комисията не е извършила критична оценка на дългосрочната устойчивост и разходите за ВТИ	67—74
Инструмент, който трябва да се доразвие за бъдещите инвестиции — решението за изпълнение	75—78
Заклучения и препоръки	79—89

Приложения

Приложение I – Обобщено представяне на избраните ВТИ

Приложение II – Ключови показатели за изпълнението във връзка с промяната в сроковете за изграждане на ВТИ

Приложение III – Ключови показатели за изпълнението във връзка с промените в разходите за изграждане на ВТИ

Приложение IV – Обобщено представяне на избраните одитирани действия и подробни данни за тях (стойности в млн. евро)

Приложение V – Обобщено представяне на закъсненията при избраните действия

Приложение VI – Обобщено представяне на промените в първоначално отпуснатите средства за 17 одитирани действия (стойности в млн. евро)

Съкращения и речник на термините

Отговори на Комисията

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Съфинансираните от ЕС транспортни мегапроекти представляват големи проекти с трансгранично измерение. В настоящия доклад те се наричат „водещи транспортни инфраструктури“ (ВТИ). Те представляват ключови елементи за завършването на транспортната мрежа на ЕС. Всяка ВТИ струва над 1 млрд. евро и от тях се очаква да създадат социално-икономически ползи.

От 2013 г. насам ЕС планира основната транспортна мрежа на ЕС да бъде готова до 2030 г. Договорът възлага отговорността за осъществяване на проекти в транспортната мрежа на държавите членки. ЕС допринася за развитието на трансевропейската мрежа, като определя и подпомага проекти от общ интерес.

Финансирането от ЕС за различни елементи на ВТИ съдейства за това държавите членки да постигнат тези цели, като същевременно създава европейска добавена стойност.

II Европейската сметна палата (ЕСП или Сметната палата) разглежда дали Европейската комисия е направила необходимото, за да бъдат съфинансираните от ЕС трансгранични ВТИ от основната транспортна мрежа на ЕС добре планирани и ефективни. За тази цел тя анализира дали Комисията следи за това прилаганите процеси в държавите членки за осъществяване на ВТИ да водят до завършване и пускане в експлоатация на коридорите на основната мрежа до 2030 г.; дали планирането на ВТИ е качествено, надеждно и прозрачно; дали изпълнението на ВТИ е ефективно; и дали надзорът на Комисията на съфинансираните от ЕС инвестиции в действия, които са част от ВТИ, е адекватен.

III ЕСП избра осем ВТИ с трансгранично въздействие върху седем от деветте коридора на основната мрежа. В одита бяха включени 13 държави членки и той обхваща пътна и железопътна инфраструктура, вътрешни водни пътища и комбинации от железопътна и пътна, както и от морска и железопътна инфраструктура. Общата им стойност е 54 млрд. евро. До момента размерът на отпуснатото съфинансиране от ЕС за осемте избрани ВТИ е 7,5 млрд. евро, от които 3,4 млрд. евро вече са изплатени. ЕСП одитира и 17 свързани действия, които са част от тези ВТИ.

IV Като цяло ЕСП направи следните констатации и оценки.

- Вероятно шест от осемте анализирани ВТИ, вкл. линиите за достъп до тях, няма да могат да функционират в пълен капацитет до 2030 г., както беше планирано през 2013 т. Тъй като ВТИ и линиите за достъп до тях са ключови връзки в коридорите на основната мрежа, малко вероятно е и основната транспортна мрежа на ЕС да бъде напълно свързана до 2030 г. В резултат на това нито транспортната мрежа на ЕС, нито очакваните мрежови ефекти ще бъдат реализирани до тогава. Освен това до 2030 г. минималните изисквания от регламента за TEN-T за железопътния товарен превоз няма да бъдат спазени при всички железопътни ВТИ.

Държавите членки имат различни национални приоритети, които може да не съвпадат с необходимите инвестиции за транснационалните коридори на ЕС. Те също така имат различни процедури за извършване на строителни дейности и различна скорост на изпълнение. Съществени различия има и в подкрепата за и съпротивата срещу ВТИ, като политическите приоритети могат да се променят с времето. Комисията носи отговорност за доброто финансово управление на съфинансираната подкрепа от ЕС за изграждането на ВТИ. При упражняването на надзор върху навременното завършване на мрежата Комисията разполага с ограничени законови инструменти за налагане на приоритетите на ЕС. До момента обаче тя не е използвала тези инструменти, освен няколко акта за изпълнение, дори когато вече е известно, че има много малка вероятност определени коридори да функционират с пълен капацитет до 2030 г. Закъсненията при изграждането и въвеждането в експлоатация на ВТИ излагат на риск ефективното функциониране на пет от деветте коридора на TEN-T.

- Установихме, че планирането на някои ключови елементи на осемте проверени ВТИ е незадоволително и че съществува риск прогнозите за трафика да са твърде оптимистични. Половината от прогнозите не са добре координирани. За ВТИ Лион – Торино и Сена – Шелда предишните прогнози за товарния транспорт са много по-високи от настоящия обем на трафика. За планинския тунел Бренер трите държави членки все още не са извършили хармонизирано проучване на трафика и взаимно оспорват своите данни и методи, а Комисията не е извършила собствен независим анализ на нуждите.

За съставните елементи на ВТИ се извършват анализи на ползите и разходите. Въпреки това и при осемте ВТИ от нашата извадка нито един от тези анализи на разходите и ползите не е бил използван по подходящ начин като инструмент за вземане на решения по отношение на цялостните ВТИ. Не е бил направен анализ на разходите и ползите, който да обхваща всички предложени строителни работи за дадена ВТИ, преди да бъде отпуснато съфинансиране от ЕС. Що се отнася до участието на заинтересованите страни, установихме някои добри практики, но също така и случаи, в които заинтересованите страни е можело да бъдат приобщени в по-голяма степен. Комисията не е достатъчно видима в този процес, за да популяризира добавената стойност от ЕС за ВТИ.

- Изпълнението на ВТИ не е ефективно. Средният период на изграждане на осемте избрани ВТИ е 15 години. Практиката на съфинансиране на по-малки елементи от ВТИ чрез изкуствена конкуренция с други проекти, които не са част от дадена ВТИ, води до дублиране на усилията, неефективност и поражда риск от загуба на надзор, а в рамките на Комисията няма експертни центрове за координация и напътствия за организаторите на проекти с цел постигане на по-голяма ефективност и ефикасност на съфинансираните от ЕС ВТИ.

Общо за осемте ВТИ промените в разработката и обхвата с течение на времето са довели до увеличение на разходите със 17,3 млрд. евро (или 47 %) в сравнение с първоначалните разчети. Освен това се наблюдава висока степен на бюрокрация. За магистралата А1 с дължина 582 км в Румъния, за всеки 7 км магистрала е необходимо разрешително за строеж, а за всеки 26 км — екологично разрешение.

Закъсненията са много големи: за основните елементи на ВТИ средното закъснение при въвеждането в експлоатация е 11 години, без да се взема предвид необходимото време за изграждане на свързващата инфраструктура. Това има значителни последици за безопасността и излага на риск ефективността на съфинансирането от ЕС. ЕСП констатира също така, че за 17 одитирани действия вече са оттеглени 1,4 млрд. евро съфинансиране от ЕС в сравнение с първоначално отпуснатите средства.

- Надзорът на Комисията върху процеса на завършване на коридорите от основната мрежа от страна на държавите членки се осъществява дистанционно. За тази цел тя използва информационна система за координиране и подпомагане на политиката и разчита на помощта на европейските координатори, които разполагат с недостатъчно ресурси и ограничени правомощия, за да могат да осъществяват ефективен надзор. При споделеното управление, където основната отговорност за изпълнението се носи от съответния управляващ орган, ЕСП установи случаи на неоптимално използване на средства от ЕС в размер на общо 12,4 млн. евро и разхищения в размер на 3,7 млн. евро съфинансиране от ЕС за магистрала А1 в Румъния.

Комисията все още обвързва съфинансирането от ЕС за проекти единствено с реализирането на крайни продукти. Тя не следи резултатите и степента на успех на инвестициите на ниво ВТИ (дали и кога ВТИ ще постигне очакваните резултати). Няма специални процедури за събиране на данни, за да се извърши независима оценка дали спецификациите за изграждането са подходящи за потенциалния обем на трафика по ВТИ, преди да бъде отпуснато съфинансиране от ЕС. За Балтийската железопътна ос анализът на ЕСП показва, че е застрашена икономическата устойчивост на смесената високоскоростна железопътна линия, дори за цялостната връзка до Варшава. За постоянната връзка Фемарн – Белт Комисията не е направила критична оценка на твърде високите разходи на свързващата германска линия към предложената високоскоростна железопътна линия между Копенхаген и Хамбург, която може да струва до 46 млн. евро на км. Всичко това значително намалява разходната ефективност на тази модернизирана свързваща линия. Частта от тази железопътна линия, която преминава през постоянната връзка Фемарн – Белт, ще се използва само за 1 млн. пътници годишно във всяка посока, което е твърде малко, за да бъде икономически устойчиво.

Неотдавна Комисията е започнала да използва решения за изпълнение. Това са стъпки към по-строг надзор от страна на Комисията върху завършването на коридорите на основната мрежа от страна на държавите членки, чрез изпълнението на ВТИ. Тези решения обаче не съдържат ясни правила относно отговорността на всички страни, в т.ч. на Комисията; в тях също така не се разглеждат всички важни въпроси, както и очакваните резултати, и не се изисква да бъде извършена последваща оценка, за да се извлекат поуки от натрупания опит.

V За да се гарантира добро финансово управление при изразходването на съфинансирането от ЕС за ВТИ, ЕСП препоръчва на Комисията:

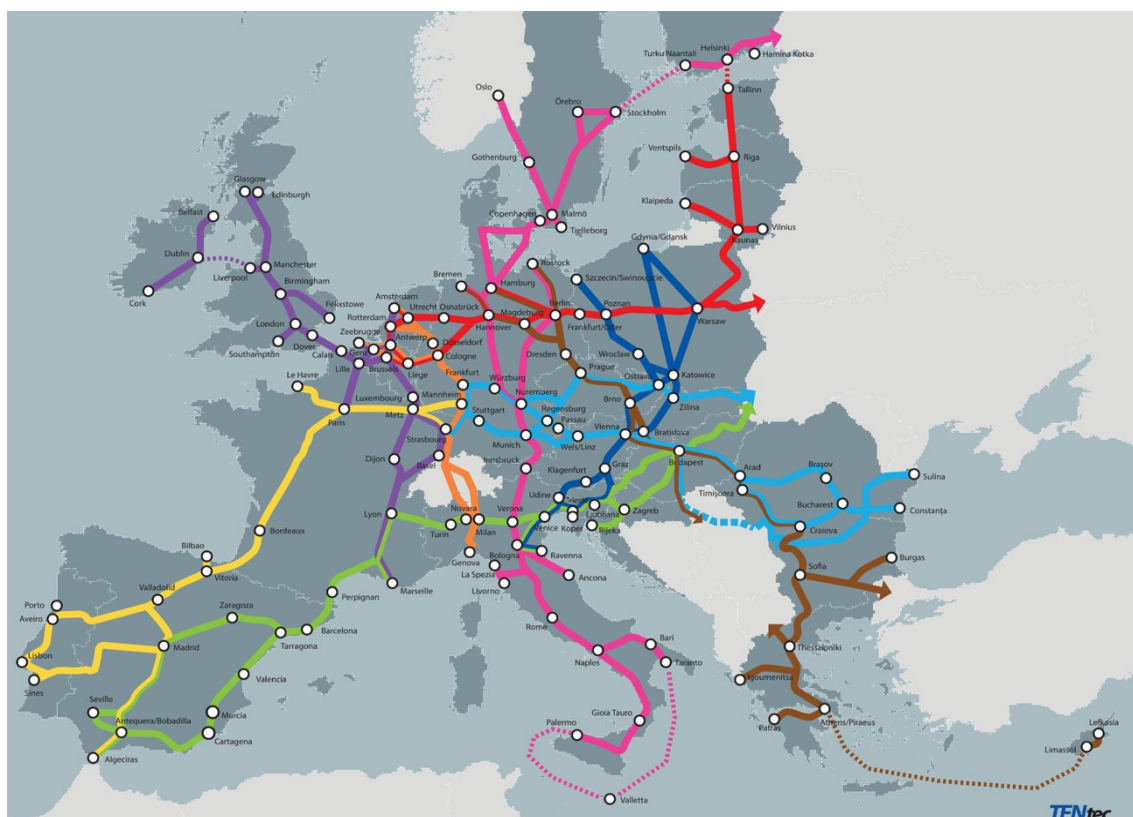
- а) да преразгледа и приложи настоящите инструменти с цел задължително въвеждане на дългосрочно планиране;
- б) да изисква по-добър анализ, преди да реши да предостави съфинансиране от ЕС за мегапроекти (от типа на ВТИ);
- в) да засили управленските си практики по отношение на съфинансирането от ЕС за действия, които са част от мегапроекти (от типа на ВТИ) и
- г) да доразвие инструмента, който представляват решенията за изпълнение, като предложи такова решение за всяка трансгранична ВТИ и засили ролята на европейските координатори.

Въведение

Трансевропейска транспортна мрежа: изграждане на основната мрежа до 2030 г.

01 Общата транспортна политика на ЕС, определена в Договора от Рим (1957 г.), е приета, за да се създаде общо транспортно пространство в Европа. От 2013 г. приоритетната оперативна цел е изграждането на „основна мрежа“ до 2030 г. и „широкообхватна мрежа“ до 2050 г. В рамките на основната мрежа има девет коридора (вж. [фигура 1](#)); всеки от тях обхваща няколко вида транспорт.

Фигура 1 – Коридори на основната мрежа TEN-T



Източник: Уебсайт на ГД „Мобилност и транспорт“:
https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en.

02 Съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз¹, отговорност за осъществяването на проекти в мрежата носят държавите членки. Начинът, по който правят това, се урежда от регламента за TEN-T от 2013 г.² С този регламент се потвърждава, че вземането на решения относно конкретни проекти остава отговорност на държавите членки. Ролята на Европейския съюз е да допринася за развитието на трансевропейската транспортна мрежа, като създава насоки; определя и подпомага проекти от общ интерес и прилага мерки за осигуряване на оперативната съвместимост³. Тези насоки и проекти изискват одобрението на заинтересованите държави членки. Ролята на Европейската комисия е да прави необходимото, за да могат държавите членки да завършат коридорите на основната мрежа в срок.

03 Транснационалните коридори трябва да бъдат завършени с най-висок приоритет. Във финансирано от Комисията проучване от 2015 г.⁴, имащо за цел да се демонстрира въздействието от завършването на мрежата, се посочва, че ако държавите членки и другите заинтересовани страни не я изградят като централен елемент на новата политика за TEN-T, икономиката на ЕС ще се лиши от 1,8 % потенциален ръст, а 10 млн. човекогодини работна заетост няма да бъдат реализирани.

¹ Дял XVI, членове 170—172 от консолидираната версия на Договора за функционирането на Европейския съюз; ОВ С 202/47 от 07.06.2016 г.

² Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа и за отмяна на Решение № 661/2010/ЕС, ОВ L 348, 20.12.2013 г., стр. 1—128.

³ „Оперативна съвместимост“ означава способността, включително регулаторните, техническите и оперативните условия, на инфраструктурата при даден вид транспорт да осигурява безопасни и непрекъснати транспортни потоци, отговарящи на изискваните от тази инфраструктура или вид транспорт равнища на ефективност.

⁴ Институт Fraunhofer, „Cost of non-completion of the TEN-T“ („Цената на незавършването на TEN-T“), Окончателен доклад, 15.6.2015 г.

Управление и финансиране на ВТИ на равнището на ЕС

04 На равнището на ЕС Комисията носи отговорност за разработването и осъществяването на транспортната политика, по-специално чрез своята генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ (MOVE). Комисията и държавите членки съвместно отговарят за това да се гарантира, че коридорите на основната мрежа ще постигнат очакваните си резултати. Комисията също така може да коригира процесите на надзор, свързани с управлението на съфинансираните от ЕС ВТИ, за да се увеличи максимално ефективността на коридорите на основната мрежа. Тя е отговорният орган за надзора на правилното изпълнение на съфинансираните от ЕС програми, в т.ч. подпомагането от ЕС за ВТИ (транспортни мегапроекти, чиято обща стойност е над 1 млрд. евро)

05 При споделеното управление — система, при която отговорността за изразходването на бюджета се споделя с държавите членки, Комисията изготвя насоки за планирането на оперативните програми (ОП) и води преговори, одобрява и извършва мониторинг на изпълнението на ОП, предложени от държавите членки. Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ (REGIO) подпомага транспортните проекти чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ) и носи цялостната отговорност за правилното използване на средствата. На национално или регионално равнище управляващият орган отговаря за управлението на ОП, включително за подбора, мониторинга и докладването на изпълнението на проектите. Въпреки това съгласно настоящата правна рамка Европейската комисия отговаря за одобряването на финансирането от ЕС за транспортните проекти, чиито допустими разходи са общо над 75 млн. евро (големи проекти).

06 В режима на пряко управление се подават заявления за съфинансиране от ЕС чрез Механизма за свързване на Европа (MCE) в отговор на периодични покани за представяне на предложения. Те се оценяват от Комисията с помощта на нейната Изпълнителна агенция за иновации и мрежи (INEA) съгласно обявените в поканите условия за финансиране и критерии за допустимост, подбор и отпускане на средства.

Обхват и подход на одита

07 Идеята за одит на мегапроектите за транспортна инфраструктура първоначално беше разработена в ЕСП. Значението на темата беше потвърдено от искане, отправено през 2017 г. от Конференцията на председателите на комисии на Европейския парламент, ЕСП да извърши одит на инвестициите в големи транспортни проекти (мегапроекти на стойност над 1 млрд. евро)⁵. Комисията определя тези проекти като „големи проекти с трансгранично измерение“⁶.

За целите на настоящия доклад „водеща транспортна инфраструктура“ (ВТИ) означава всяка съфинансирана от ЕС транспортна инфраструктура, чиито разчетени разходи надхвърлят един милиард евро. За подбора на одитната извадка добавихме и следните характеристики:

- отпуснат или изплатен значителен размер на съфинансиране от ЕС (без количествен праг);
- значение за завършването на транспортната мрежа в ЕС (по-специално по отношение на трансграничните връзки);
- очаквания за постигане на трансформиращо социално-икономическо въздействие.

⁵ „Да провери тези проекти съгласно елементите разходи/ползи, прозрачност, и да направи сравнение между оценките на разходите в началото на проектите спрямо действителните разходи при приключването им“.

⁶ COM(2014) 359 final от 1.6.2016 г. „Европа инвестира отново — Преглед на постигнатото по Плана за инвестиции за Европа и следващи мерки“.

08 ЕСП провери дали Европейската комисия е направила необходимото за доброто планиране и ефективност на ВТИ. ЕСП анализира дали:

- а) Комисията следи за това процедурите на държавите членки по изпълнението на ВТИ да доведат до завършени и оперативни коридори на основната мрежа до 2030 г.;
- б) качеството на планиране на ВТИ е надеждно и прозрачно;
- в) изпълнението на ВТИ е ефективно; и
- г) надзорът на Комисията на съфинансираните от ЕС инвестиции във ВТИ е адекватен.

09 Тази одитна задача е особено важна и навременна поради редица причини. Предишни доклади на ЕСП⁷ вече са отбелязвали спешната необходимост от преразглеждане на регламента за TEN-T, с оглед той да стане по-реалистичен. Наред с прехода към нисковъглеродни видове транспорт, ВТИ следва да бъдат насочени към основни липсващи връзки, които възпрепятстват завършването на коридорите на основната мрежа.

10 Извадката на ЕСП включва осем ВТИ, в чието изграждане участват 13 държави членки, и съдържа няколко вида транспортна инфраструктура, но тъй като се счита, че железопътният и вътрешният воден транспорт са от изключително значение за подпомагането на прехода към нисковъглеродна мобилност, ЕСП разглежда по-подробно тези видове трансгранични инвестиции. **Приложение I** към настоящия доклад съдържа кратко описание на избраните ВТИ. В **приложение II** и **приложение III** са представени ключови показатели за изпълнението във връзка с развитието на разходите и сроковете за тези ВТИ.

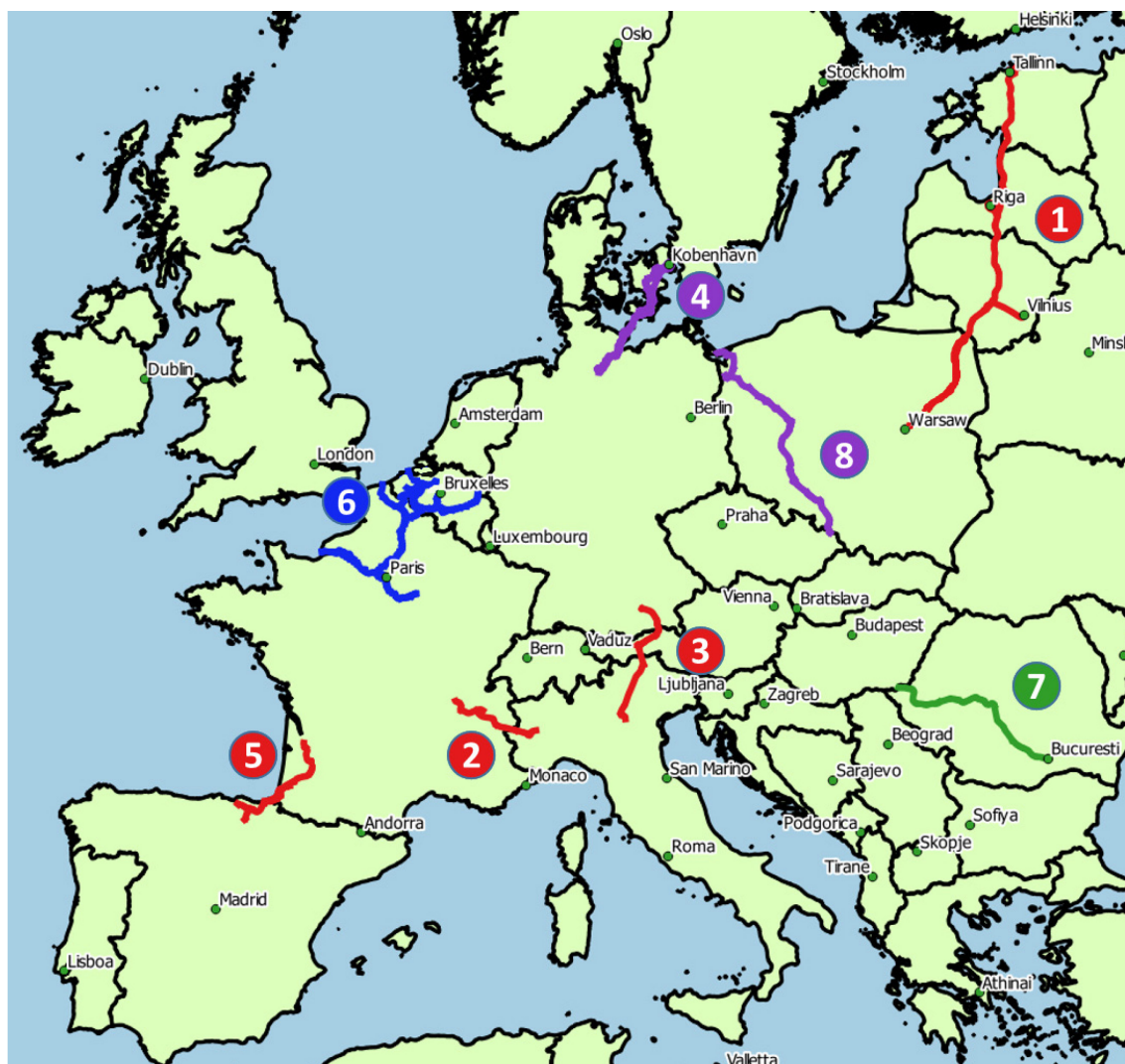
⁷ Например препоръка 1 от Специален доклад № 23/2016 на ЕСП („Морският транспорт в ЕС е принуден да оцелява в бурни води – много неефективни и неустойчиви инвестиции“) и препоръка 1 от Специален доклад № 19/2018 на ЕСП относно високоскоростния железопътен транспорт („Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“).

11 ЕСП одитира участието на Комисията в планирането, изпълнението и надзора на съфинансирането от ЕС при следните осем ВТИ (вж. *фигура 2*):

- 1) **Балтийска железопътна ос:** железопътна линия, която свързва Естония, Латвия и Литва с Полша и позволява свързване с Финландия (по коридора Северно море – Балтийско море);
- 2) **връзка Лион – Турино:** железопътна връзка в трансграничен участък, свързваща Франция и Италия (по Средиземноморския коридор);
- 3) **планински тунел Бренер:** железопътна връзка в трансграничен участък, свързваща Австрия и Италия (по Скандинавско – Средиземноморския коридор);
- 4) **постоянна връзка Фемарн – Белт:** железопътна/шосейна връзка между Дания и Германия (по Скандинавско – Средиземноморския коридор);
- 5) **Basque Y и нейната връзка с Франция:** високоскоростна железопътна връзка, свързваща Витория в Испания с Бордо във Франция (по Атлантическия коридор);
- 6) **връзка Сена – Шелда:** първоначално вътрешноводна транспортна връзка между реките Сена и Шелда, прерастваща във вътрешноводна мрежа във Франция и Белгия (по Северноморско – Средиземноморския и Атлантическия коридор);
- 7) **магистрала А1** в Румъния (по коридора Рейн – Дунав);
- 8) **железопътна линия Е59** в Полша и нейната връзка с пристанищата **Шчечин** и **Швиноуйшче** (по Балтийско – Адриатическия коридор).

За да оценим дали е било извършвано добро финансово управление на инвестициите също така анализирахме допълнителната спомагателна инфраструктура, която трябва да бъде завършена, преди да може да се счита, че ВТИ функционират с пълен капацитет. Анализирахме например отсечката Мюнхен-Верона, за да преценим дали след като бъде пуснат в експлоатация, планинският тунел Бренер ще бъде напълно интегриран, както е планирано, оглед подобряване на положението по Скандинавско – Средиземноморския коридор за превоз на товари и пътници.

Фигура 2 — Обобщено представяне на избраните за одит ВТИ



Източник: ЕСП. На картата ВТИ са оцветени според съответния вид транспорт. Червено: железопътен; синьо: вътрешен воден; зелено: шосеен; лилаво: повече от един вид транспорт.

12 Осемте ВТИ в извадката на ЕСП са разположени по седем от деветте коридора на основната мрежа⁸. И шестте съфинансирани от ЕС пряко управлявани ВТИ в извадката на ЕСП са в списъка на 30-те приоритетни проекта, одобрени от Европейския парламент и Съвета през 2004 г. Това се отнася до железопътната ос Бренер (Мюнхен-Верона) и високоскоростната железопътна линия Лион-Торино, които се появяват в списъка от 1994 г., а актуализираният списък от 2004 г. включва също така постоянната връзка в пролива Фемарн Белт и връзката по вътрешноводен път Сена-Шелда. Следователно тези ВТИ са планирани за приключване до 2020 г. Тъй като всички тези ВТИ са разположени по основната мрежа, настоящият срок за завършването им вече е 2030 г.

13 Към момента на извършване на одита общите разходи за избраните ВТИ възлизаха на 54 млрд. евро; размерът на отпуснатото съфинансиране от ЕС е 7,5 млрд. евро, а вече изплатената сума е 3,4 млрд. евро. В [таблица 1](#) разходите са представени обобщено въз основа на състоянието през 2019 г. Въпреки че този размер на съфинансиране от ЕС е значителен, той все още е относително ограничен в сравнение с общия обем разходи. Въпреки това, предвид настоящия процент на финансиране за МСЕ и предложението на Комисията за МСЕ 2, максималният процент на съфинансиране от ЕС при пряко управление може да достигне 85 % от допустимите разходи, когато са изпълнени определени условия (напр. съвместно трансгранично изпълнение, държави, участващи в политиката на сближаване, и достатъчно налично финансиране). При споделеното управление максималният размер на съфинансиране в този и предишните многогодишни финансови периоди е 85 % от общия размер на допустимите разходи, докато за следващия многогодишен финансов период е предложен максимален процент на съфинансиране от 70 % (като този процент може да се прилага за по-голям дял от общите разходи).

⁸ ЕСП не извърши одит на инфраструктури по Ориент/Източно – Средиземноморския и Рейнско – Алпийския коридор.

Таблица 1 — Обобщено представяне на разходите за избраните ВТИ (в млн. евро)

Водеща транспортна инфраструктура	Общ размер на прогнозните разходи (в стойности от 2019 г.)	Общ размер на подпомагането от ЕС, отпуснато към момента на одита	Общ размер на подпомагането от ЕС, изплатено към момента на одита
Балтийска железопътна ос	7 000*	789	80
Железопътна връзка Лион – Торино	9 630	1 224	621
Планински тунел Бренер**	8 492	1 583	846
Постоянна връзка Фемарн – Белт	7 711	794	186
Basque Y и нейната връзка с Франция	6 500	576	98
Връзка Сена – Шелда***	4 969	318	79
Магистрала A1****	7 324	995	995
Железопътна линия E59*****	2 160	1 175	453
ОБЩО	53 972	7 454	3 358

* Разходите включват провизии за рискове от бъдещо увеличение на разходите, определени от одиторите. Официалните обявени разходи до момента са 5,8 млрд. евро.

** Разчетът на разходите, включително предварително валоризирани инфлационни суми и рисковете до очаквания край на строителството, е 9,301 млрд. евро.

*** Данните се отнасят само до основния компонент на връзката Сена — Шелда (канала Сена — Северна Европа).

**** Разходите не включват участъка Букурещ – Питеш, за който не са предоставени съответните доказателства за разходи.

***** Данните не включват участъците Швиноуйшче – Шчечин и Кедзержин Козле – Чалупки.

Източник: ЕСП.

14 Всяка ВТИ се състои от няколко съставни елемента. Например една високоскоростна железопътна линия не може да бъде изградена наведнъж; вместо това тя ще бъде разделена на отделни участъци, които ще бъдат изградени веднага щом бъде готова цялата подготовка на основния проект. От съображения за яснота в настоящия доклад тези основни проекти се наричат „действия“. Паралелно със самите ВТИ, ЕСП оцени отделно 17 от тези действия, като всички те бяха част от осемте избрани ВТИ. ЕСП подбра действията, които са получили най-голям размер на съфинансиране от ЕС през програмните периоди 2007—2013 г. и 2014—2020 г. Прогнозните общи разходи за тях са 12,1 млрд. евро; размерът на отпуснатото съфинансиране от ЕС е 5,9 млрд. евро, от които

1,9 млрд. евро вече са изплатени. Това финансиране е част от общия размер на посоченото в предходната точка съфинансиране от ЕС. Вж. [приложение IV](#).

15 ЕСП получи своите доказателства от няколко източника. Извършихме задълбочен анализ на дългосрочните стратегически планове за развитие на транспорта на равнището на ЕС и на национално и регионално равнище, които са свързани с всяка ВТИ. Проведохме срещи за събиране на доказателства със служители на Комисията, европейски координатори, представители на държавите членки, регионални и местни органи и организатори на проекти. ЕСП беше подпомогната и от външни експерти по анализ на разходите и ползите и по екологична оценка и извърши серия от анализи за оценка на потенциалното използване на ВТИ за превоз на пътници и товари съгласно методология, която се основава на данни на Евростат и нейните инструменти за визуализация.

Констатации и оценки

Малко вероятно е основната мрежа да заработи с пълен капацитет до 2030 г., а Комисията разполага с ограничени инструменти, за да осигури това

Вероятно шест от осемте избрани ВТИ и тяхната свързваща инфраструктура няма да могат да функционират в пълен капацитет до 2030 г.

16 Съфинансираните от ЕС транспортни мегапроекти, наричани в настоящия доклад „водещи транспортни инфраструктури“ (ВТИ), са от решаващо значение за преодоляване на затрудненията и запълване на липсващите връзки по коридорите на основната мрежа на ЕС. Тяхното приключване ще подобри свързаността на ЕС и ще спомогне за това да се осигурят пълноценни ползи от една добре функционираща мрежа. Дори ако коридорите не функционират с пълен капацитет до 2030 г., например поради закъснения в строителството на ВТИ или тяхната спомагателната инфраструктура, може да има известни положителни ефекти и от текущото им използване.

Подпомагането от ЕС за различни елементи на ВТИ съдейства за това държавите членки да постигнат тези цели, като същевременно създава европейска добавена стойност.

ВТИ често са големи проекти. Това, както и фактът, че те често пресичат граници или имат трансгранично въздействие, прави тяхното техническо и финансово планиране и изпълнение особено сложно.

Сметната палата провери доколко може да се очаква осемте ВТИ в нашата извадка да реализират изцяло очакваните от тях ползи до 2030 г. — определения срок за завършване на основната мрежа с общи технически стандарти, както е предвидено в Регламента за TEN-T. За тази цел Сметната палата направи оценка на риска, която включва както вероятността от забавяния при изграждането на ВТИ, така и очакваното отражение на евентуалните забавяния, които може да възникнат, върху завършването на мрежата.

ЕСП разглежда най-напред степента на напредък на осемте избрани ВТИ.

- За три от тях има много малка вероятност да бъдат готови до 2030 г., както е планирано в регламента за TEN-T. Това са 297-те км линия, свързваща Basque Y с френската железопътна мрежа, магистралата А1 в Румъния; и железопътната линия Е59 в Полша. Причината за това е, че изграждането им отнема дълго време, а строителните работи по определени участъци все още дори не са планирани.
- Една друга ВТИ (връзката Лион-Торино) също е малко вероятно да бъде готова до 2030 г., както се предвижда понастоящем, тъй като сегашният срок за приключване е декември 2029 г., което оставя малка възможност за потенциално забавяне, а вече са налице забавяния в изпълнението на съфинансираните от ЕС действия за тази ВТИ, след като е бил определен крайният срок за изпълнение.
- Понастоящем има изгледи до 2030 г. да бъдат изградени четирите други ВТИ (Балтийската железопътна ос, връзката Фемарн – Белт, планинският тунел Бренер и каналът Сена – Северна Европа, който е основната част от връзката Сена – Шелда) с малки буфери за компенсиране на евентуални допълнителни забавяния. Изграждането на високоскоростната железопътна линия Basque Y на територията на Испания (без връзката с Франция) също попада в тази категория. В случая с Балтийската железопътна ос неотдавнашните доклади на националните върховни одитни институции на балтийските държави вече подчертаха рисковете от забавяния в изпълнението, които може да се отразят неблагоприятно на въвеждането в експлоатация на ВТИ. Националната сметна палата на Латвия подчерта рисковете от закъснения от една до четири години, дължащи се, наред с другото, на късното започване и бюрократичните процедури на национално равнище, свързани с отчуждаването на земя. По същия начин за планинския тунел Бренер австрийската Сметна палата посочи потенциално забавяне от още две години, което означава, че тунелът няма да започне да функционира преди 2030 г.

17 Тази оценка обаче важи само за основната инфраструктура. Допълнителната спомагателна инфраструктура също трябва да бъде завършена, преди да може да се счита, че основната инфраструктура функционира с пълен капацитет и реализира изцяло ефектите от мрежата. ЕСП оцени текущото състояние на планирането на свързващата инфраструктура, като например линиите за достъп, които свързват със съществуващите конвенционални железопътни мрежи, мултимодалните терминали за подпомагане на вътрешния воден и железопътния товарен транспорт и връзките със съществуващата пътна мрежа. Имайки предвид необходимото време за завършване на транспортната инфраструктура, считаме, че има малка вероятност шест от осемте ВТИ да бъдат въведени в експлоатация с пълен капацитет до определения в регламента за TEN-T краен срок 2030 г. Например за планинския тунел Бренер, германският участък от северните линии за достъп може да заработи с пълен капацитет едва между 2040 и 2050 г. (необходимостта от нова инфраструктура все още се обсъжда). По същия начин, за връзката Лион – Торино, в действащата понастоящем стратегия във Франция като краен срок за завършване на планирането на националните линии за достъп е определена 2023 г., което означава, че мрежовите ползи от ВТИ биха се реализирали изцяло едва след 2030 г.

18 Тъй като тези осем ВТИ са основни липсващи връзки, забавянето на тяхното изграждане и експлоатация застрашава ефективното функциониране на пет от деветте коридора на TEN-T съгласно първоначалния план. Това означава, че е малко вероятно свързаността на основната транспортна мрежа на ЕС да достигне пълния си капацитет до 2030 г., в резултат на което до този момент няма да бъдат реализирани нито транспортната мрежа на ЕС, нито очакваните мрежови ефекти. Вж. *каре 1* за пример.

Каре 1 — Липсваща връзка, която възпрепятства коридора и мрежата

Към момента алтернативните маршрути за движение до и от Иберийския полуостров са недостатъчни за пренос на товари с железопътен транспорт: съществуващата конвенционална линия до Бордо е с твърде малък капацитет и се нуждае от модернизация; малко вероятно е връзката с останалата част от високоскоростната железопътна мрежа на Испания (през Бургос) да бъде завършена до 2030 г. (понастоящем отсечката Бургос – Витория все още е в етап на проучване).

Въпреки че значението на трансграничната инфраструктура от Витория (Испания) до Дакс (Франция) беше потвърдено с две срещи на високо равнище между Франция и Испания (през ноември 2013 г. и през юни 2014 г.), работата по планирането от френска страна („Grand Projet du Sud-Ouest“ или GPSO), която се обсъжда от 90-те години на XX век, няма да започне преди 2037 г., тъй като настоящото правителство дава приоритет на работите по съществуващата инфраструктура пред изграждането на нова инфраструктура. Комисията и европейският координатор са положили усилия за подобряване на съществуващата конвенционална линия. Въпреки това, от гледна точка на коридорите и дори след като приключат дейностите по изграждане на Basque Y на територията на Испания (най-късният официален краен срок е 2023 г.), още много дълго време договорената високоскоростна връзка с Франция няма да бъде осъществена.

При прохода в Източните Пиренеи (между Перпинян и Фигерас) също има оперативни проблеми: организаторът на проекта е подал заявление за несъстоятелност, тъй като са били необходими 22 месеца, за да започне да функционира линията след приключването на строителните работи и тъй като движещите се по нея влакове са много по-малко от първоначално предвиденото. Съвместно предприятие на испанските и френските управители на инфраструктурата е поело експлоатацията на тази линия и дейностите по поддръжката, така че да се продължи предоставянето на ограничената железопътна услуга⁹.

В резултат на това още най-малко две десетилетия товарите, пътуващи от или до Иберийския полуостров, ще продължат преобладаващо да използват или морски транспорт, или наземен маршрут с автомобилен превоз (последният може да затрудни намаляването на въглеродните емисии в транспорта).

⁹ ЕСП докладва за това по време на одита на високоскоростния железопътен транспорт: вж. точки 58 и 81 от Специален доклад № 19/2018 на ЕСП относно високоскоростния железопътен транспорт („Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“).

19 За железопътните ВТИ в извадката ЕСП също така разгледа въпроса дали до 2030 г. ще бъдат спазени поне минималните изисквания на регламента за TEN-T относно линиите за превоз на товари. Тези изисквания са: а) пълна електрификация на железопътните линии; б) най-малко 22,5 тона натоварване на колоос, 100 км/ч скорост по линията за влакове с дължина 740 м по междурелсие 1 435 мм; и в) внедряване на Европейската система за управление на железопътното движение (ERTMS). За Балтийската железопътна ос и три части от други три ВТИ (Basque Y в Испания, Фемарн – Белт в Дания и планинския тунел Бренер в Австрия) има вероятност железопътните линии да изпълнят условията на регламента. Въз основа на наличната към момента информация малко вероятно е германските линии за достъп до Фемарн – Белт, италианските линии за достъп до връзката Мюнхен – Верона и линията E59 в Полша да изпълнят всички условия до 2030 г. В **таблица 2** са показани резултатите от анализа на ЕСП на степента на напредък на избраните ВТИ.

Таблица 2 — Оценка на ЕСП на напредъка по избраните ВТИ

№	Водеща транспортна инфраструктура	Държава	Ще започне ли да функционира до 2030 г. самата ВТИ?	Ще функционира ли с пълен капацитет до 2030 г. ВТИ, в т.ч. свързващата инфраструктура?	Ще изпълнят ли ВТИ и свързващата инфраструктура изискванията на TEN-T до 2030 г.?
1	Балтийска железопътна ос	Естония, Литва, Латвия			
2	Лион – Турينو	Франция			
		Италия			
		Австрия			
3	Планински тунел Бренер	Германия	само линиите за достъп		
		Италия			
4	Постоянна връзка Фемарн – Белт	Германия			
		Дания			
5	Basque Y/GPSO	Испания			
		Франция			
6	Канал Сена – Северна Европа	Франция			нежелезопътна ВТИ
7	Магистрала А1	Румъния			нежелезопътна ВТИ
8	Железопътна линия E59	Полша			
	Легенда:		Нисък риск		
			Среден риск		
			Висок риск		

Източник: Оценка на ЕСП.

Комисията все още не е използвала всичките си ограничени законови инструменти за реакция

20 Дългосрочният план на Комисията в областта на транспорта е въведен чрез „бели книги“¹⁰ и регламента за TEN-T. Навременното създаване и доброто функциониране на коридорите на основната мрежа са от решаващо значение за постигането на целите на политиката на ЕС и подпомагат по-широките приоритети на ЕС за стимулиране на растежа и работните места и за борба с изменението на климата.

21 „Белите книги“ на Комисията не са обвързващи за държавите членки, които имат собствени национални приоритети. Въпреки че е правно обвързващ, регламентът за TEN-T съдържа разпоредби, които позволяват на държавите членки да се отклоняват от плана, който трябва да бъде постигнат до 2030 г. Националните приоритети може да не включват необходимите инвестиции за транснционалните коридори в ЕС. Например в планирането на Франция не е отчетен приетият в регламента краен срок 2030 г. (вж. [каре 1](#)). Настоящата политика на Германия за планиране на инфраструктурата не дава конкретен приоритет на инвестициите по коридорите на основната мрежа.

22 Въпреки че повечето ВТИ са ключови липсващи връзки, необходими за завършването на коридорите на основната мрежа на ЕС или за отстраняване на проблемни участъци с недостатъчен капацитет, законодателят не е отредил роля на Комисията нито в процесите за оценка на нуждите, нито във вземането на решения, когато става въпрос за отделните проекти.

23 Държавите членки също така имат различни процедури за извършване на строителните работи (например национални правила за поканите за подаване на оферти и за издаване на разрешителни). Забелязахме и следните обстоятелства: скоростта на изпълнение е различна в отделните държави членки; подкрепата за и съпротивата срещу ВТИ варира значително; политическите приоритети могат да се променят с времето; и трансграничните ВТИ невинаги се подкрепят еднакво от всички участващи държави членки. Това е оказало отрицателно въздействие върху изпълнението на ключови връзки в мрежата. Например постоянната връзка

¹⁰ „Бъдещото развитие на общата транспортна политика“, COM(1992) 0494, 2.12.1992 г.; „Европейска транспортна политика за 2010 г.: време за решения“ (COM(2001) 0370), 12.9.2001 г.; „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ (COM(2011) 0144), 28 март 2011 г.

Фемарн – Белт е 18-километров железопътен тунел, част от планиран „Северен триъгълник“, свързващ Скандинавския полуостров с останалата част от континентална Европа (вж. [фигура 3](#)). И Дания, и Германия финансират, проектират и изграждат своите железопътни линии за достъп, но само Дания отговаря за финансирането, проектирането и изграждането на тунела. Държавната спогодба, подписана от Германия и Дания ограничава отговорността на Германия по отношение на разходите само до финансирането на линиите за достъп на германска територия. Следователно постоянната връзка е датски проект и не фигурира в националните инфраструктурни планови документи на Германия.

Фигура 3 — „Северен триъгълник“ от постоянни връзки: мостът „Йоресунд“, мостът „Големия Белт“ и тунелът Фемарн – Белт



© Femern A/S.

24 Комисията има ограничени правомощия за ускоряване на процеса и признава, че националното определяне на приоритети не е от полза за трансграничните конструкции¹¹. ЕСП също обърна внимание на това през 2018 г.¹² Но макар политиката на ЕС за транспортната инфраструктура да се урежда от регламенти, които имат правно обвързваща сила, Комисията няма правомощия да налага изпълнението на приоритетите на ЕС на равнището на държавите членки¹³.

25 Въпреки това Комисията отговаря изцяло за това да направи необходимото коридорите на основната мрежа да бъдат завършени до 2030 г. и да постигнат навреме своите очаквани резултати. За тази цел Комисията разполага единствено с инструменти за улесняване на процеса (като например работата, извършвана от европейските координатори) и със своите правомощия да упражнява надзор върху съфинансирането от ЕС с цел осигуряване на добро финансово управление. Съществуват ограничени правни инструменти, с които тя може да постигне завършването на мрежата до 2030 г. Съгласно член 56 от регламента за TEN-T Комисията може да изисква информация за причините, ако има значителни закъснения в започването или приключването на работата по основната мрежа, и трябва да се консултира със заинтересованите държави членки, за да разреши проблема, водещ до закъснението. Тя може също така да започне производство срещу държава членка за установяване на неизпълнение на задължения и може да приема актове за изпълнение (вж. точка 75).

26 Въпреки че избраните ВТИ са много подходящи за прилагане на процедурата по чл. 56 (тъй като те са ключови липсващи трансгранични връзки, необходими за завършването на мрежата до 2030 г.), Комисията все още не е предприела такива официални действия, за да принуди държавите членки да планират и да изпълнят тези инфраструктурни проекти по-бързо. Причината е, че тя счита, че е твърде

¹¹ Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно средносрочната оценка на Механизма за свързване на Европа (MCE), SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final от 14.2.2018 г. „Националните бюджети никога няма да дадат достатъчно висок приоритет на многонационалните трансгранични инвестиции, за да получи единният пазар онази инфраструктура, от която се нуждае“.

¹² ЕСП информира за проблема с GPSO в своя специален доклад № 19/2018 относно високоскоростната железопътна мрежа (каре 3, точка 2).

¹³ Вж. също Специален доклад № 19/2018 на ЕСП („Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“), точка 26.

рано да се направи това. Според нея крайният срок 2030 г. все още е много далече. ЕСП не споделя това оптимистично мнение, предвид необходимото време за планиране, изграждане и въвеждане в експлоатация на тези инфраструктури.

Процесът на планиране на тези многомилиардни инвестиции в евро трябва да бъде подобрен

Съществува риск прогнозите за трафика да са прекалено оптимистични, а половината от тях не са достатъчно съгласувани

27 Качеството на данните за трафика по трансграничната инфраструктура е недостатъчно и може да доведе до твърде оптимистично прогнозиране. Прогнозите за трафика невинаги са базирани на достоверни пазарни оценки и не са изградени върху надеждни сценарии за икономическо развитие. Вместо това някои прогнози са силно опростени, а темповете на растеж остават непроменени във времето. Те невинаги се актуализират и обикновено не се ревизират така че да отчетат закъсненията, които настъпват междувременно.

28 Текущите данни за трафика често се различават значително от тези, които преди това са били прогнозирани. Ако настоящите и бъдещите инициативи за прехвърляне към друг вид транспорт, които съпътстват операциите по тези ВТИ, не доведат до очакваните резултати, бъдещите стойности на трафика могат да бъдат значително по-ниски от предвижданията, които по този начин могат да се окажат твърде оптимистични. В **каре 2** са посочени някои примери.

Каре 2 — Значителни разлики между действителния и прогнозния обем на трафика

- 1) По отношение на железопътната връзка Лион — Торино, последните данни на Алпийската обсерватория (2017 г.) показват, че всяка година по съществуващата конвенционална линия се превозват по-малко от 3 млн. тона. Последната прогноза за трафика за 2035 г. обаче е 24 млн. тона, или осем пъти повече от настоящия поток на движение. Тази значителна разлика може да се обясни с незадоволителното състояние на съществуващата конвенционална линия и с факта, че трафикът може да преминава през други алпийски проходи. Когато линията бъде завършена, част от сегашния общ трафик в размер на 44 млн. тона (комбиниран автомобилен и железопътен трафик) между Франция и Италия би могъл да се прехвърли по новата линия. За да се осъществи този преход обаче, ще трябва да се изпълнят някои съпътстващи условия: отстраняване на участъците с недостатъчен капацитет и изграждане на липсващите връзки на ниво коридори, както и насърчаване на условията за мултимодален транспорт, за да се гарантира непрекъснат и оперативно съвместим железопътен транспорт.
- 2) Вътрешноводната връзка Сена — Шелда е одобрена въз основа на това, че нивата на трафика в канала Сена — Северна Европа до 2060 г. биха били четири пъти по-големи от референтния сценарий през 2030 г. без канала. За да се постигне това е необходимо значително увеличение в обема на товарните превози по оста във Франция и Европа. Статистическите данни от последното десетилетие обаче не показват, че това ще се случи¹⁴. Освен това са необходими две конкретни условия, нито едно от които не изглежда особено реалистично с оглед на промишлените тенденции във времето:
 - четирикратно увеличение — от 2,3 млн. тона годишно на 8,1 млн. тона годишно — на традиционните потоци от строителни материали, превозвани по вътрешните водни пътища чрез използване на канала Сена – Северна Европа през 30-годишния период след въвеждането му в експлоатация. За да се осъществи такъв значителен преход към друг вид транспорт, ще трябва да са налице различни съпътстващи условия (например въвеждане на система за таксуване).

¹⁴ Pastori E, Brambilla M, Maffii S, Vergnani R, Gualandi E, Skinner I, 2018 г., Проучване за комисията по транспорт и туризъм — Modal shift in European transport: a way forward (Преминаване към други видове транспорт в Европа: пътят напред), Европейски парламент, Департамент по структурни политики и политика на сближаване, Брюксел.

- значително отклоняване на превоза с контейнери от автомобилните към водните пътища, в резултат на което 36 % от товарите по цялата транспортна ос ще се прехвърлят по водните пътища. За това ще е необходимо настоящият дял на товарите, превозвани по водни пътища по тази ос, да се умножи по 38, или делът на обема трафик с контейнери да бъде три пъти по-голям в сравнение с този към момента за цялата река Рейн.

29 За да станат реалност прогнозите за трафика, не са достатъчни само инфраструктурните мерки. Необходими са и съпътстващи условия, които да променят поведението на потребителите, за да се гарантира реализирането на всички ползи от дадена мрежа. Инициативите за преминаване към друг вид транспорт са възпрепятствани понастоящем от липса на оперативна съвместимост и от липса на подходящи и координирани „меки“ политики, като например пътни тарифи, екологични разпоредби или „кръстосано финансиране“¹⁵. Поради това Комисията предложи ново преразглеждане на Директивата за евровинетката, но това все още не е прието. Например по връзката Мюнхен – Верона само Австрия използва кръстосано финансиране за преминаване от автомобилен към железопътен транспорт. Въпреки усилията на европейския координатор за постигане на по-нататъшен напредък в тази област, Италия и Германия все още не използват кръстосано финансиране, въпреки че още през 2009 г. поеха ангажимент да започнат да правят това¹⁶.

30 Освен риска от свръхоптимизъм, прогнозите за трафика в половината от разгледаните случаи са също така слабо съгласувани, дори когато инфраструктурата пресича дадена граница. В четири от осемте избрани ВТИ¹⁷ прогнозите за трафика не са били съгласувани между всички институции в съответните държави. Прогнозите се различават значително и защото са извършени през различни години и се отнасят до различни срокове, темпове на растеж и ограничения на капацитета. *Капе 3* съдържа един пример.

¹⁵ Кръстосаното финансиране е механизъм за стимулиране на по-екологични видове транспорт чрез субсидирането им с използване на събраните приходи от други, по-малко екологични видове, посредством данък върху въглеродните емисии или такса за задръстване.

¹⁶ Меморандум за разбирателство от 2009 г., подписан и от Бавария, Тирол, Автономна провинция Болцано, Тренто, Верона; железопътни предприятия (RFI, ÖBB, DB).

¹⁷ Планински тунел Бренер, Basque Y, магистрала A1 и E59 Полша.

Каре 3 — Прогнози за трафика за планинския тунел Бренер

По отсечката Мюнхен – Верона, която включва планинския тунел Бренер, партньорите по проекта (Австрия, Германия и Италия и техните региони, както и ЕС) все още не са успели да завършат едно хармонизирано проучване на трафика, в което да се използват съгласувани стойности и методи. От 1994 г. насам трите държави членки са използвали различни подходи, техники и методи на изчисление, за да прогнозират железопътния и автомобилния трафик на товари и пътници. В момента те се опитват да установят хармонизирани прогнози за превоза на товари и пътници, които трябва да бъдат завършени през 2020 г. Регионите също са изготвили отделни проучвания на трафика (например Тирол).

Държавите членки също така взаимно оспорват методите си. Австрия е оспорила използвания от Германия метод за прогнозиране на трафика в една отсечка, а Германия не признава данните на Австрия, свързани със собствения ѝ участък. Германия предприе проучване на възможните варианти, което представи в началото на 2019 г. В него се заключава, че със сигурност в дългосрочен план ще бъде необходима четирипътна високоскоростна железопътна линия. Освен това Германия наскоро проведе проучване на движението, като разгледа алтернатива само с модернизирана конвенционална двурелсова линия (160 км/ч). В това проучване се заключава, че това не би било реална възможност. Тези действия обаче не са координирани с другите държави членки, които изграждат тунел за високоскоростна железопътна линия със скорост 250 км/ч.

Освен тези национални и регионални различия и въпреки че от 1986 г. вече е предоставено съфинансиране от ЕС, Комисията не е изготвила анализ на потенциалните пътни потоци и не е събрала конкретни данни в подкрепа на подобна оценка.

Слабостите в процеса на анализ на разходите и ползите се отразяват на качеството на взетите решения

31 Анализите на разходите и ползите са инструменти, които се използват за подобряване на качеството на процеса на вземане на решения. Тяхната ефикасност обаче зависи в голяма степен от надеждността на използваната методология и от стойностите, които се задават на определени параметри. Това може да доведе до значителни разлики в заключенията относно предимствата на една предложена инфраструктура. В **каре 4** са предоставени примери за такива констатации по отношение на анализите на разходите и ползите.

Каре 4 — Примери за констатации по отношение на анализите на разходите и ползите

- 1) Настоящите оценки на линиите за достъп до връзката Фемарн – Белт не взимат предвид модернизирането на моста Фемарнсунд или допълнителните мерки за защита от шума, които надхвърлят законовите изисквания. Тези разходи, които не са отчетени при първоначалното вземане на решение, биха могли да понижат съотношението между разходите и ползите под 1 (в такъв случай разходите за обществото са по-големи от ползите). Това би означавало, че за тази ВТИ няма да може да продължи да се получава законно публично финансиране в Германия (освен ако парламентът на Германия реши да ѝ предостави специално освобождаване).
- 2) След седем предишни съвместни анализа на разходите и ползите с положителни резултати за връзката между Лион и Торино (между 12 и 15 млрд. евро през 2010 г.), през 2018 г. италианското министерство на инфраструктурата направи преоценка на нейните предимства. Тази преоценка не е валидирана от Франция, а до Комисията не е било направено допитване. Преоценката заключава, че съгласно нов социално-икономически анализ нетната настояща стойност на инвестицията се е понижила — между 6,1 млрд. и 6,9 млрд. евро, което означава, че отново разходите за обществото ще бъдат много по-големи от ползите, произтичащи от изграждането на връзката. Оттогава насам са изготвени няколко насрещни анализа. В тях са открити слабостите в използваната методология за предишните анализи и в повечето случаи са получени различни стойности.
- 3) За Балтийската железопътна ос са изготвени три различни анализа на разходите и ползите. Всеки от тях съдържа нова прогноза за трафика въз основа на различна методология, която невинаги е била прозрачна. Тези промени затрудняват сравняването на проучванията и водят до критика от страна на опонентите относно нивото на прогнозираните ползи за обществото от проекта. Това би могло да създаде впечатление у външните заинтересовани страни, че прогнозите в подкрепа на оценката на реалните нужди от ВТИ са ненадеждни.
- 4) Въпреки че за планинския тунел Бренер с обща стойност 9,3 млрд. евро досега е получено съфинансиране от ЕС на стойност около 1,58 млрд. евро, нито Австрия, Италия и Германия, нито ЕС са извършили цялостен стратегически анализ на разходите и ползите за цялата отсечка Мюнхен – Верона от 445 км в контекста на целия Скандинавско — Средиземноморски коридор. Следователно досега не е бил направен задълбочен анализ на разходите и ползите от тунела, включително на неговите линии за достъп. През 2007 г. в анализ за планинския тунел Бренер е изчислено съотношение между разходите и ползите от 1,9, а ЕСП констатира, че с времето разходите и закъсненията са се увеличили, а прогнозният обем на трафика е намалял, което се е

отразило отрицателно върху съотношението. През 2019 г. е изготвен нов анализ на разходите и ползите с по-широк обхват. Въпреки че неговите резултати са положителни, този анализ не се основава на хармонизирано проучване на трафика между държавите членки и не включва северните линии за достъп на територията на Германия.

32 Държавите членки са отговорни за извършването на анализ на разходите и ползите (АРП) в съответствие с най-добрите международни практики, включително методологията, препоръчана в ръководството за АРП на Комисията. С помощта на външен експерт от Свободния университет на Брюксел (VUB) ЕСП анализира качеството на различните анализи на разходите и ползите, изготвени за осемте ТВИ в извадката. Сметната палата установи, че анализите на разходите и ползите не са били използвани правилно като инструмент за вземане на решения за която и да е от тях. Причините за това са следните:

- а) освен подробния анализ за конкретни отсечки не съществува цялостен качествен анализ на разходите и ползите на по-общо равнище за цялата ВТИ, който да обхваща всички предложени проекти, в т.ч. съпътстващите инфраструктурни инвестиции, и да отразява вижданията на най-широк кръг заинтересовани страни на национално и регионално равнище. Обратно, по-голямата част от извършените анализи на разходите и ползите са обхващали само малки части от ВТИ;
- б) анализите на разходите и ползите не са включвали цялостен анализ на разпределението на разходите и ползите между участващите региони и държави;
- в) в анализа не са били включени никакви поуки от последващите оценки на предишни проекти, нито са извършени външни сравнителни оценки, за да се оцени тяхното качество.

33 Комисията и INEA взимат предвид разходите и ползите за дадено действие, когато е поискано съфинансиране от ЕС чрез пряко управление. При споделеното управление само големите проекти с допустими разходи общо над 75 млн. евро и проектите по Кохезионния фонд се оценяват от Комисията.

34 В своите предложения за новите регламенти за периода 2021—2027 г. Комисията не е включила настоящото задължение за организаторите на проекти да представят анализи на разходите и ползите, дори за ВТИ на стойност милиарди евро. Комисията възнамерява да запази в бъдеще анализите на разходите и ползите като потенциално изискване за получаване на съфинансиране от ЕС. Където е приложимо, това изискване ще присъства в специфичните условия за финансиране за даден проект. В своя информационно-аналитичен документ, издаден през юни 2019 г.¹⁸, ЕСП счете, че това представлява риск за доброто финансово управление.

35 В предишни доклади¹⁹ ЕСП вече установи слабости в процеса на оценяване на реалните нужди от съфинансирана от ЕС транспортна инфраструктура. Въпреки че е финансирала проучване на пазара на мултимодалния транспорт, обхващащо целия коридор, Комисията не е изисквала общи прогнози за трафика на равнището на цялата ВТИ. Освен това Комисията не събира текущо данни за трафика. Тя е извършила собствен задълбочен преглед на допусканията на организатора на проекта, независимо от оценките на държавите членки, само за една от осемте избрани ВТИ (връзката Лион – Турин). Това увеличава риска от неефективно изразходване на средствата.

36 Освен това за един участък от връзката Фемарн – Белт взетото на национално ниво политическо решение е било подкрепено с анализ на разходите и ползите едва впоследствие. Това е решението за изграждане на високоскоростна железопътна линия за достъп на територията на Германия, която да свързва Копенхаген и Хамбург. Политическото решение за изграждане на линията е взето през 2016 г., но едва впоследствие е било потвърдено с анализ на разходите и ползите през 2017 г.

¹⁸ „Насоченост към постигането на резултати в областта на сближаването“, ЕСП, юни 2019 г., точки 70 и 120 и приложение I, точки 8 и 14.

¹⁹ Например: i) Специален доклад № 19/2018 („Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“), точка 37 и следващи; ii) Специален доклад № 23/2016 („Морският транспорт в ЕС е принуден да оцелява в бурни води – много неефективни и неустойчиви инвестиции“); точка 43 и следващи; iii) Специален доклад № 21/2014 („Финансираната от ЕС летищна инфраструктура не е постигнала добра икономическа ефективност“); точка 22 и следващи.

37 За четири от ВТИ в нашата извадка (връзката Лион – Торино, връзката Сена – Шелда, магистрала А1 в Румъния и връзката Фемарн – Белт) нашата оценка на въздействието и разходите, свързани с екологичните изисквания, се базира на приноса на независими експерти²⁰. Тези експерти стигнаха до заключението, че различни европейски, национални и понякога регионални изисквания в областта на околната среда усложняват и забавят планирането и изпълнението на ВТИ, като най-ограничаващите фактори все още остават бюджетните.

Сметната палата също така констатира пример за добра практика при изпълнението на трансгранични проекти: разрешаването на организации от една държава да извършват строителни работи на територията на друга държава с оглед постигането на обща цел на политика. Това е положителна практика, която може да се използва като модел за целия ЕС. Открихме пример за това в работата по „Lys Mitoyenne“ — проект, който е част от връзката Сена – Шелда. По този проект партньорите са могли да работят и да управляват проекти на територията на другата държава. Официалното споразумение, което позволява това, е прието от Междуправителствената конференция през 2017 г. и понастоящем е обект на официално ратифициране, което се очаква да приключи до 2020 г.

38 Освен това при оценката на екологичните ползи от ВТИ по отношение на емисиите на CO₂ трябва да се вземат предвид отрицателните последици от изграждането и дълготрайните положителни ефекти от операциите след завършването на инфраструктурата. В действителност изграждането на нови големи транспортни инфраструктури е значителен източник на емисии на CO₂, докато екологичните ползи зависят от действителния размер на трафика, прехвърлен от други, по-замърсяващи видове транспорт. Като се има предвид, че през последните 20 години преминаването към друг вид транспорт в Европа е много ограничено, има голям риск от надценяване на положителните мултимодални ефекти на голяма част от ВТИ. Например ръководството на инфраструктурата от френска страна през 2012 г. е изчислило, че изграждането на трансграничната връзка Лион — Торино, заедно с нейните линии за достъп, ще доведе до образуването на 10 млн. тона емисии на CO₂. Според неговите разчети ВТИ ще донесе нетни ползи по отношение на емисиите на CO₂ едва 25 години след започването на строителните работи. Въз основа на същите прогнози за трафика обаче нашите експерти заключиха, че емисиите на CO₂ ще бъдат компенсирани едва след 25 години след пускането в експлоатация на

²⁰ Университет на Лион, съвместно с изследователи от Антверпен, Милано, Букурещ и Берлин.

инфраструктурата. Освен това прогнозата зависи от обема на трафика – ако обемът на трафика достигне само половината от прогнозираното равнище, ще бъдат необходими 50 години от пускането в експлоатация на инфраструктурата, преди да бъдат компенсирани произведените с изграждането ѝ емисии на CO₂.

За някои ВТИ включването на заинтересованите страни е спомогнало да се осигури приемане

39 Включването на заинтересованите страни е от полза за всички участници в процеса на вземане на решения. Ако то започне на достатъчно ранен етап, при пълна прозрачност и използване на ефективни методи за комуникация, организаторите на проектите могат да оптимизират проекта, като същевременно заинтересованите страни се насърчават да подкрепят ВТИ.

40 Обикновено процедурите, при които няма успех в приобщаването на заинтересованите страни, биват отнасяни до националните съдилища и това отлага началото на строителните работи. Например за трансграничния железопътен участък Лион – Торино срещу ВТИ са заведени повече от 30 различни съдебни дела от сдружения или от частни лица, които се обявяват против нея от екологични или процедурни съображения.

41 Процесът на включване на заинтересованите страни е отговорност на организаторите на проекти и държавите членки. Комисията не участва пряко, въпреки че отговаря за надзора върху навременното изграждане на деветте коридора на TEN от държавите членки. Комисията не е достатъчно видима в тази област. Много от организациите, с които се среща ЕСП, ни информираха, че присъствието на Комисията на ключовите срещи със заинтересованите страни би било от полза за популяризирането на европейската добавена стойност на техните ВТИ. Това би довело до по-голямо приемане на предлаганите инфраструктури.

Във връзка с това бяхме свидетели на положителен пример за участие на ЕС в Балтийската железопътна ос, където Комисията и европейският координатор участват в публични прояви, свързани с проекта (например Rail Baltica Global Forum), взаимодействат с местни и международни заинтересовани страни, активно използват медиите и присъстват на заседанията на надзорния съвет на Балтийската железопътна ос.

42 Сред избраните за одит ВТИ ЕСП установи редица примери за добри практики, при които заинтересованите страни са били добре информирани и им е предоставена възможност да дадат своя принос, чрез което са допринесли за обогатяване на процеса. Тези добри примери включват връзката Сена – Шелда, постоянната връзка Фемарн – Белт и италианската част от планинския тунел Бренер. По същия начин използваният във Франция процес при големи инвестиции („*démarche grand chantier*“) за връзката Лион – Торино и за канала Сена – Северна Европа, който е част от връзката Сена – Шелда, е включвал серия от инициативи за повишаване на приемането на мащабните инфраструктурни дейности от местните заинтересовани страни.

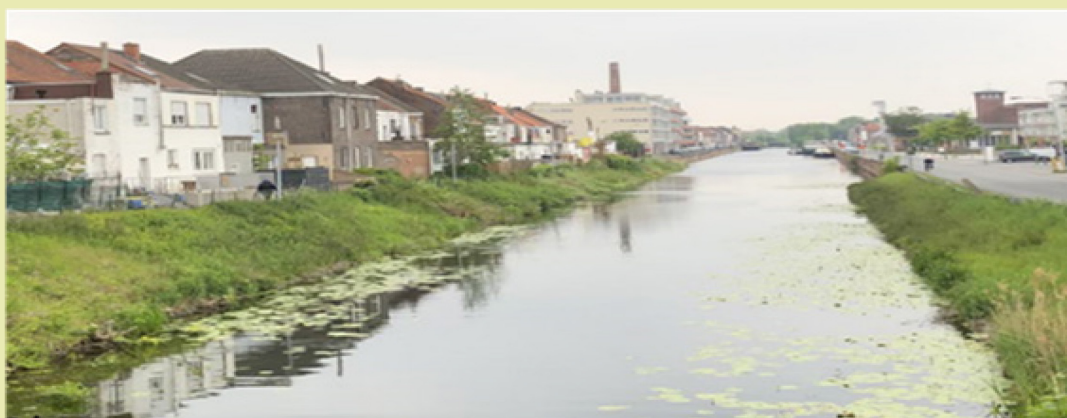
43 ЕСП също така констатира случаи, в които процесът е можело да бъде по-добър: за линията Basque Y, магистралата А1 в Румъния и железопътната връзка Е59 в Полша процесът не е дал пълноценна възможност мнението на всички заинтересовани страни да бъде чуто и взето под внимание. В **Капе 5** се съдържат както положителен, така и отрицателен пример.

Каре 5 — Различни подходи към включването на заинтересованите страни

- 1) За някои елементи от връзката Сена – Шелда фламандските органи използват „комплексната проектна процедура“, която дава възможност заинтересованите страни да участват във всеки аспект на една ВТИ – от първоначалната идея до осъществяването на строителните работи (например алтернативи, планове, разрешителни за строеж, пазарна консултация). Това е така например за канала Босюи – Кортрейк, който е жизненоважна връзка между реките Шелда и Лис във Фландрия и трябва да бъде разширен и направен по-дълбок (вж. [снимка 4](#)). Организаторът на проекта е предложил на заинтересованите страни две алтернативи на проектиране; в предложението за вземане на решение е включена трета алтернатива, предложена от заинтересованите страни по време на обсъжданията. Последното предложение включва ограничения по отношение на околната среда, задължения във връзка с културното наследство, бизнес нужди, изисквания за жизнеспособност за местното население и в него се вземат предвид съществуващите пътни конфигурации.

ЕСП счита, че тази процедура е пример за добра практика, тъй като е прозрачна и отворена за всички заинтересовани страни, по-специално за местните жители и предприятия. В графика за вземане на решение се предвиждат максимум четири години за анализ между първите идеи и действителното решение. За да се гарантира спазването на графика, процедурата не позволява по-нататъшно оспорване на предишните стъпки, след като по тях вече е взето решение.

Снимка 4 — „Липсващата връзка“ между реките Шелда и Лис (участък от канала Босюи – Кортрейк), която трябва да бъде разширена и направена по-дълбока



Източник: ЕСП.

- 2) В други разгледани от ЕСП процеси има ограничени възможности за осигуряване на участие на заинтересованите страни. Например от 2004 г. насам прогнозите за трафика и данните относно устойчивостта на линията Basque Y многократно са оспорвани от академичните среди на Баската автономна област. Въпреки че документите са били публично достъпни, централните и регионалните органи на управление не са отговорили и не са взели под внимание аргументите на академичните среди.

44 Въпреки сходните процедури за включване на заинтересованите страни, възможни са много различни резултати в отделните държави. Например при връзката Фемарн – Белт датските НПО на ранен етап от процеса са били удовлетворени от начина, по който са разглеждани въпросите, свързани с околната среда. От германска страна обаче противниците на проекта продължават да използват всички законови средства за забавяне на строителните работи, главно от екологични съображения. Тези закъснения обикновено водят до допълнителни разходи. Например договорът, подписан от датския организатор на проекта, обвързва изпълнителите чрез „такси за изчакване“²¹, които обвързват изпълнителя с първоначалните тръжни условия. Колкото по-дълго отнема приемането на дадено решение, толкова по-високи ще бъдат тези такси. Дължимите такси за режим на готовност вече са достигнали значителен размер, равняващ се на милиони евро. Организаторът на проекта е заявил, че за тези разходи ще бъде поискано съфинансиране от ЕС.

Ниска ефективност при изпълнението на ВТИ

Изпълнението на ВТИ дублира усилията и не е ефективно, липсва цялостна картина за състоянието

45 Планирането и изграждането на ВТИ може да отнеме няколко десетилетия. В **приложение II** са показани датите на планиране и графикът на осъществяване на осемте избрани ВТИ.

- Средният първоначално изчислен период на изграждане (на основната част от инфраструктурата) за осемте ВТИ е 12 години.

²¹ Това са такси, които трябва да бъдат платени на изпълнителя като разход за запазването на икономически изгодните ценови оферти, на които се основават основните договори за строителни работи. Тези такси се прилагат до момента, в който строителните работи могат действително да започнат.

- Действителният период на изграждане на всички избрани ВТИ варира между 8 и 21 години; средният изчислен в момента период на изграждане е 15 години.

46 Тъй като ЕС действа въз основа на седемгодишни програмни периоди, той отпуска съфинансиране от ЕС за ВТИ на множество по-малки части, всяка от които е определен и ограничен компонент от цялостната ВТИ. Тези „действия“ включват например проучвания за осъществимост, технически проучвания или строителни работи по даден сегмент от ВТИ. Впоследствие всяко от тези действия може да получи отделно финансиране. Една от целите на сегментирането на големите проекти по този начин е да се увеличи максимално усвояването на съфинансирането от ЕС. Определянето на специфични приоритети за финансиране за такива големи проекти за по-дълъг период от време, макар да продължава да се спазва лимитът за наличните средства от ЕС през всеки седемгодишен програмен период, би имало предимството да ускори използването на средствата и да избегне създаването на изкуствена конкуренция с други проекти, които не са част от TFI.

47 Финансирането на ВТИ като последователни действия дава добри резултати, при условие че тяхното осъществяване остане ефективно. С настоящата практика обаче усилията се умножават: тъй като всяка малка част от ВТИ може да бъде предмет на отделни заявления за съфинансиране от ЕС, работата по техния подбор и надзор се дублира. Това води до неефективност (загуба на икономии от мащаба и по-високи разходи), тъй като по-големият брой действия изискват организаторите на проекти да изготвят и проверяват повече доклади за мониторинг и за плащания. Комисията наскоро премина към по-интегрирана визия за управлението на проекти (напр. единен договор за безвъзмездна финансова помощ за всички действия, свързани с ВТИ Сена – Шелда в програмния период 2014—2020 г.).

48 В рамките на Комисията няма експертен център, занимаващ се конкретно с инвестиции от мащаба на ВТИ, който да даде цялостна представа за тяхното изпълнение. При дейностите със споделено управление има специално звено, което се занимава с големи проекти, и то се подпомага от служители с опит в различни сектори. Но прагът, отвъд който даден проект се счита за „голям“, е 75 млн. евро, докато ВТИ с обща стойност от най-малко 1 млрд. евро, са от съвсем различна величина. Тази липса на специализирана служба в Комисията означава, че управляващите органи, които могат да предоставят до 85 % от съфинансирането от ЕС за изграждането на ВТИ, не разполагат със специална експертна помощ, за да осъществяват правилно този вид инфраструктура.

Не съществува и служба в рамките на Комисията, която да координира действията на различните генерални дирекции и агенции, подпомагащи изграждането на инфраструктури от такъв голям мащаб. Ако съществуваше такъв център, той би могъл непрекъснато да насочва и направлява организаторите на проекти през целия жизнен цикъл на една ВТИ с цел повишаване на ефикасността и ефективността на съфинансирането от ЕС. Той би могъл да дава консултации по въпроси като например броя на гарите (за пътниците); броя и разположението на терминалите; изискванията за оперативна съвместимост; коефициентите на товарене (за товарите); правилата за пътно таксуване. Такъв център би могъл също така да подпомага оценката на възможности за съчетаване на подкрепа чрез Механизма за свързване на Европа, политиката на сближаване и инструментите на ЕИБ.

При изграждането на ВТИ се наблюдават увеличения на разходите и често значителна бюрокрация на национално равнище

49 С времето често възникват промени в концепцията и обхвата на ВТИ. Тези промени водят до увеличения на разходите, които може да се отразят върху бюджета на ЕС за по-дълъг период от време. Тъй като подпомагането от ЕС се предоставя за действия, които се осъществяват в рамките на седемгодишни периоди, промените в концепцията и обхвата на ВТИ след седемгодишния период предполагат, че ще бъде необходим по-голям общ размер на съфинансиране от ЕС.

50 Въпреки че някои ВТИ несъмнено са се променили значително с течение на времето²², ние сравнихме последните налични прогнози за разходите с първоначално прогнозираните разходи за осемте избрани ВТИ, тъй като тези първоначални оценки са важни за решението да се започне строителството. Освен това искахме да покажем по какъв начин са се променили ВТИ, от гледна точка на разходните разчети и на закъсненията в изпълнението, до крайната дата на действителното им изпълнение. За тази цел използвахме индекса за ценовия дефлатор на ниво държави, за да може да се направят реални сравнения по постоянни цени и да се вземат предвид различните национални проценти на инфлация. Разходите за всичките осем избрани ВТИ са се увеличили в сравнение

²² Например връзката Лион — Турино първоначално е замислена като тунел с една тръба в първата фаза; по-късно е взето решение да се изгради тунел с две паралелни тръби. По подобен начин, връзката Сена — Шелда е била замислена като канал, свързващ две реки. По-късно проектът е доразвит в много по-широка вътрешноводна мрежа.

с първоначалните разчети: към момента на одита бяха потвърдени увеличения в размер на 17,3 млрд. евро. Това представлява увеличение от 47 % спрямо първоначалните разчети или средно 2,2 млрд. евро на ВТИ. Например най-голямото увеличение в извадката на ЕСП беше за канала Сена – Северна Европа (по връзката Сена – Шелда), чиито очаквани разходи са се увеличили с 3,3 млрд. евро, или 199 % (вж. [таблица 3](#)). Някои от тези увеличения са се случили за кратък период от време. Например разходите за Балтийската железопътна ос се очаква да се увеличат с 51 % в сравнение с разчетите, направени преди осем години (до голяма степен поради промени в обхвата на ВТИ) (вж. [приложение III](#)).

Таблица 3 — Увеличения на разходите на ВТИ (стойности от 2019 г.)

Водеща транспортна инфраструктура	Първоначална оценка (в млн. евро)	Последна оценка (в млн. евро)	Увеличение (в млн. евро)	Увеличение в %
Балтийска железопътна ос	4 648	7 000*	2 352	51 %
Лион – Турино	5 203	9 630	4 427	85 %
Планински тунел Бренер	5 972	8 492	2 520	42 %
Постоянна връзка Фемарн – Белт	5 016	7 711	2 695	54 %
Basque Y и нейната връзка с Франция	4 675	6 500	1 825	39 %
Връзка Сена – Шелда**	1 662	4 969	3 307	199 %
Магистрала А1	7 244	7 324	80	1 %
Железопътна линия E59	2 113	2 160	48	2 %
ОБЩО			17 253	47 %

* Разходите включват провизии за рискове от бъдещо увеличение на разходите, определени от одиторите. Официалните обявени разходи до момента са 5,8 млрд. евро.

*** Данните се отнасят само до основния компонент на връзката Сена – Шелда (канала Сена – Северна Европа).

Източник: ЕСП.

51 ЕСП констатира и случаи на висока степен на бюрокрация, която възпрепятства ефективното изпълнение. Например в Румъния магистралата А1 с дължина 582 км се планира и осъществява под формата на голям брой малки проекти. За всяка от тези части трябва да се получат разрешителни. ЕСП изчисли, че за всеки 7 км магистрала се изисква по едно разрешително за строеж, а за всеки 26 км — екологично разрешение.

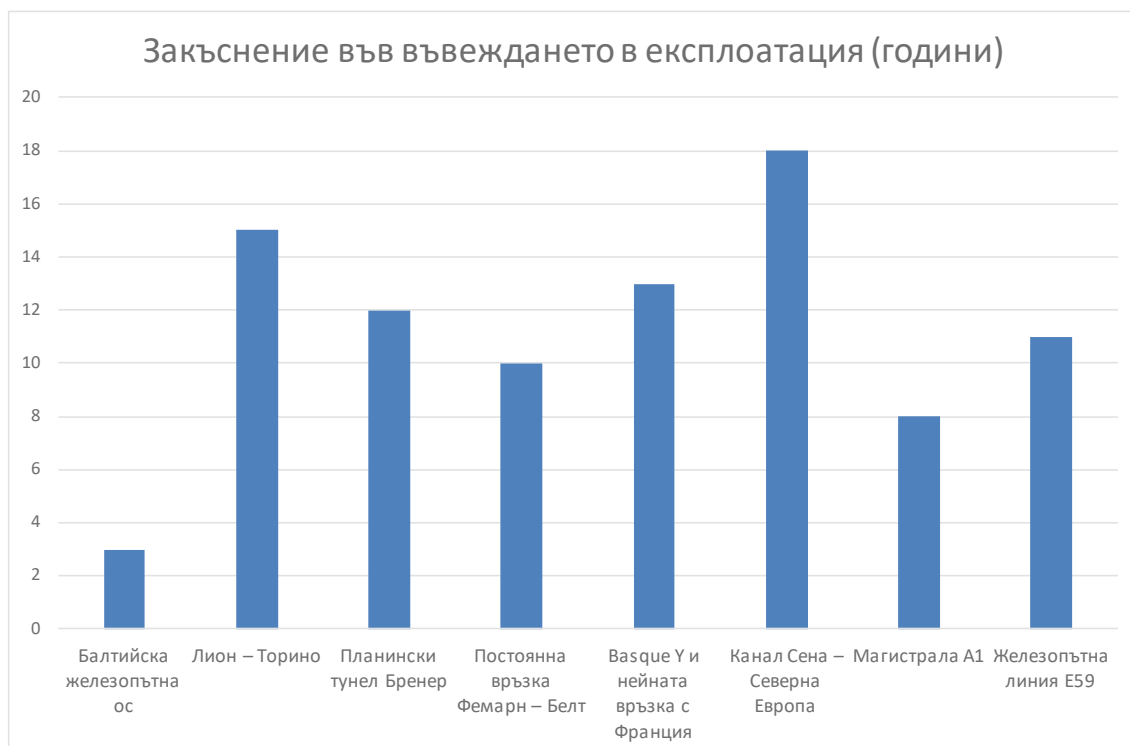
52 ЕСП констатира пример за добра практика в Италия, където една междуведомствена комисия (CIPE, „*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*“) действа като звено за „обслужване на едно гише“ за организаторите на проекти. Същевременно CIPE предоставя дългосрочен ангажимент да подпомага изграждането на инфраструктурата, ако е необходимо финансирането да се разпредели чрез множество решения.

Огромните закъснения излагат на риск ефективността на съфинансирането от ЕС

53 ЕСП сравни настоящия очакван срок на завършване на всяка ВТИ с първоначално очаквания срок. Без изключение бяха констатирани значителни забавяния. За магистрала А1 и железопътна линия Е59 Сметната палата изчисли кумулативното закъснение при въвеждането в експлоатация на онези участъци, за които съществуват надеждни прогнози за времето за изпълнение²³. Средното закъснение, засягащо основния конструктивен елемент на всяка ВТИ, е 11 години. Най-лоши резултати се наблюдават при канала Сена – Северна Европа, част от връзката Сена – Шелда (вече 18 години закъснение), връзката Лион – Торино (15-годишно закъснение), линията Basque Y (13-годишно закъснение) и планинския тунел Бренер (12-годишно закъснение) (вж. [фигура 5](#)).

²³ Например в случая на ВТИ за железопътна линия Е59, за участъка Швиноуйшче – Шчечин все още не е въведен конкретен график за изпълнение.

Фигура 5 — Закъснения при завършването на ВТИ, включени в извадката на ЕСП



Източник: ЕСП.

54 Ако се вземат предвид и сроковете за завършване на необходимата свързваща инфраструктура до железопътните ВТИ (за да могат те да започнат да функционират с пълен капацитет), тези закъснения са много по-големи.

- Тъй като високоскоростната връзка Basque Y – Бордо от френската страна на границата дори няма да бъде планирана преди 2037 г., въвеждането в експлоатация на Basque Y с пълен капацитет ще се забави най-малко с 29 години.
- Германските линии за достъп към планинския тунел Бренер по връзката Мюнхен – Верона може да се забавят до 2040 г. или 2050 г.; това няма да позволи ВТИ да реализира напълно ползите си още 20 години. Освен това германският регионален орган все още преценява необходимостта от нови линии за достъп.

55 Одитираните обекти посочиха като основен фактор за тези закъснения процеса на вземане на политически решения. Дори ако са подписани международни споразумения, с които държавата членка се ангажира да изгради ВТИ, политическите приоритети може да се променят при смяната на правителствата. За забавянията допринася и времето, необходимо за

процедурите за участие на заинтересованите страни и за кандидатстване за разрешения за планираните строителни работи.

56 Тези закъснения имат значителни последици. Например в момента трафикът, за който в бъдеще ще се използва магистралата А1 в Румъния, все още се налага да се движи по националните двулентови пътища. Това положение оказва значително отрицателно въздействие, като например ежедневни задръствания, затруднени участъци и намалена пътна безопасност. Като сравни броя и вида на произшествията във времето, ЕСП констатира, че броят на произшествията и жертвите в тези участъци е много по-голям от средния за Румъния, а 92 от тях са свързани с челни удари.

57 Основните съфинансирани от ЕС действия също са засегнати от по-бавно от очакваното изпълнение. При сравняване на първоначално очаквания срок на завършване на отделните действия с действителните дати на тяхното завършване (за вече завършените действия) и с очакваните в момента срокове на завършване, посочени от организаторите на проектите (за все още продължаващите действия), ЕСП констатира, че само за едно от седемнадесетте съфинансирани действия (част от Балтийската железопътна ос) все още се очаква да бъде завършено в рамките на първоначалния краен срок. Някои от тези закъснения са значителни (до 79 месеца за едно от действията по автомагистрала А1). Средното закъснение, засегнало всяко действие в сравнение с първоначално планирания срок на завършване, е 34 месеца (повече от 68 % от първоначално планираната продължителност; вж. [приложение V](#)).

58 Когато дадено действие по МСЕ не е осъществено съгласно точните условия, определени в договора за безвъзмездна финансова помощ, или не е завършено в рамките на посочения период от време, съфинансирането от ЕС може да бъде оттеглено. В такива случаи, съгласно принципа „или използваш, или губиш“, средствата вече не са заделени за това конкретно действие и могат да бъдат отпуснати отново за други инфраструктурни проекти в рамките на програмата МСЕ. Това вече се е случило с 1,4 млрд. евро от първоначално отпуснатите средства за 17-те действия в извадката на ЕСП (вж. [приложение IV](#)). Например за връзката Сена – Шелда от отпуснатите средства за двете последни съфинансирани действия са оттеглени 668,6 млн. евро предимно заради голямото забавяне преди постигането на споразумение за изграждането на канала Сена – Северна Европа.

59 През текущия период за някои от избраните ВТИ има допълнителни рискове. През април 2019 г. Изпълнителната агенция за иновации и мрежи (INEA) идентифицира риск за 784 млн. евро съфинансиране от ЕС в две от текущите действия, свързани с одитираните ВТИ. Освен това за планинския тунел Бренер основните строителни работи и проучвания все още предстоят: 737 млн. евро от съфинансирането от ЕС все още не са използвани. Това са 62 % от отпуснатата сума от 1,2 млрд. евро. Тъй като INEA признава, че са възможни допълнителни закъснения, може също така да се наложи да се удължи периодът на изпълнение на действията, свързани с ВТИ, ако трябва да се избегне оттегляне на средства в бъдеще.

60 Предоставянето на съфинансиране от ЕС за ВТИ в началото на процеса осигурява дългосрочна сигурност за организаторите на проекти. Наред с това обаче то предполага, че ако има значителни забавяния при осъществяването на ВТИ, сериозни суми от отпуснатите средства от ЕС няма да бъдат изплатени в продължение на много години, докато в същото време те биха могли да се използват за финансиране на други, по-напреднали инфраструктурни проекти. В случаите, когато тези суми се преразпределят едва по-късно в процеса на финансиране, техният потенциал за повторно използване е ограничен. Този проблем не е решен по задоволителен начин от настоящите механизми за управление на договорите за безвъзмездна финансова помощ²⁴. В *приложение VI* се посочва, че за приключените действия действително платената сума след приключването е била само половината от първоначално разпределената сума.

²⁴ Този проблем беше изтъкнат и в Специален доклад № 19/2019 на ЕСП „INEA—реализирани са ползи, но следва да се преодолеят някои недостатъци, свързани с МСЕ“ (вж. точка 72).

Упражняваният от Комисията надзор върху завършването на коридорите на основната мрежа от страна на държавите членки има недостатъци, но е налице инструмент, който тя може да използва като база за подобряване на резултатите

Надзорът от страна на Комисията е дистанционен, а съфинансирането от ЕС за проектите е обвързано само с реализирането на крайни продукти

61 Комисията осъществява надзор на завършването на коридорите на основната мрежа от страна на държавите членки, като използва европейски координатори и информационна система за координиране и подпомагане на политиката (системата „TENТес“). Ролята на европейските координатори включва:

- анализиране на коридорите на основната мрежа;
- изготвяне на (необвързващ) работен план за техния коридор;
- взаимодействие на високо равнище с лица, отговорни за вземането на решения, и с местни заинтересовани страни, за да се улесни изпълнението на ВТИ;
- търсене на одобрение от държавите членки относно работния план;
- създаване и ръководене на заседания на Форума за коридорите;
- публикуване на двугодишен доклад за напредъка относно развитието и внедряването на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T).

Въпреки че отговарят за дълги и сложни коридори, координаторите разполагат с недостатъчно ресурси и само с неформални правомощия. Този вид рамка дава на Комисията твърде отдалечена роля при надзора на навременното завършване на мрежата.

62 Неотдавна Комисията предложи²⁵ ролята на тези координатори да бъде разширена: бъдещите заявления за съфинансиране от ЕС ще трябва да бъдат в съответствие с работните планове и актовете за изпълнение относно коридорите и да вземат предвид становището на европейския координатор; на координаторите следва да се даде възможност да следят отблизо процедурата за издаване на разрешение за трансгранични проекти от общ интерес и да могат да искат от компетентния орган редовно да докладва за постигнатия напредък.

63 При споделеното управление, където основната отговорност за изпълнението се носи от съответния управляващ орган, ЕСП установи няколко случая с проблеми, които са довели до неефективност. Например в Румъния между Лугож и Дева един завършен участък от магистрала А1, съфинансиран с 12,4 млн. евро от парите на ЕС, в момента не се използва. В близост до Дева два пътни участъка, построени в разстояние само на седем години, са погрешно свързани помежду си. Вследствие на това 800 метра от вече построената магистрала е трябвало да бъдат разрушени с цел повторно правилно изграждане на връзката. Освен частта, която е трябвало да бъде изградена повторно (и за която съфинансирането от ЕС се изчислява на 3,2 млн. евро), разходите за дейностите по разрушаването са били 0,9 млн. евро, от които ЕС е съфинансирал 0,5 млн. евро. Изразходваните по този начин 3,7 млн. евро²⁶ средства на ЕС може да се считат за загубени (вж. [снимка 6](#)).

²⁵ Европейска комисия, *Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно оптимизирането на мерките за постигане на напредък по осъществяването на трансевропейската транспортна мрежа*, COM(2018) 277 final, 17.5.2018 г.; и Европейска комисия, *Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Механизъм за свързване на Европа и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1316/2013 и Регламент (ЕС) № 283/2014*, COM(2018) 438 final, 6.6.2018 г.

²⁶ Съфинансиране от ЕС в размер на 3,2 и 0,5 млн. евро.

Снимка 6 — Взаимосвързаност на участъците Лугож – Дева и Дева – Орастие на магистралата А1 в Румъния



© ziarulunirea.ro. Обозначенията и направленията са добавени от ЕСП.

64 Не съществува систематичен механизъм за измерване на резултатите след изтичане на определен период от време от пускането в експлоатация на дадена ВТИ. Това потвърждава факта, че Комисията все още обвързва съфинансирането от ЕС за проекти единствено с реализирането на крайни продукти. Тя не следи резултатите и степента на успех на инвестициите на ниво ВТИ (дали и кога ВТИ ще постигне очакваните резултати).

65 Комисията няма данни за ефектите от съфинансираните конструкции. Въпреки че по-голямата част от избраните ВТИ все още се изграждат, някои от тях вече обещават да имат осезаемо бъдещо въздействие. Например по река Лис вече са извършени различни дейности по разширяване и увеличаване на дълбочината за връзката Сена – Шелда. Резултатите на равнището на ВТИ все още не са постигнати, тъй като предстои да бъде изграден основният участък от ВТИ (каналът Сена – Северна Европа). Строителните работи обаче вече са оказали положително социално-икономическо въздействие във Фландрия: например бум на строителството на недвижими имоти по брега на реката, който е довел до обновяване на градската среда на цели градски квартали в Кортрейк и Харелбеке.

66 Тези аспекти не са взети предвид от Комисията, тъй като етапните цели на споразумението с INEA за отпускане на безвъзмездна финансова помощ са свързани само с физически продукти. Тя извършва последващи оценки в някои случаи, например когато това е предвидено в законодателството, като обхваща

цялата мрежа или избрани големи транспортни проекти, осъществявани в рамките на споделено управление. Не съществува обаче систематична последваща оценка на отделни ВТИ като цяло, въпреки че става въпрос за инвестиции с размер милиарди евро. Това затруднява извличането на поуки от предишни проблеми.

Комисията не е извършила критична оценка на дългосрочната устойчивост и разходите за ВТИ

67 В предишни доклади относно одити на изпълнението²⁷ ЕСП заключава, че когато е налично съфинансиране от ЕС, в някои случаи организаторите на проекти могат да увеличат проектните спецификации до нива, които надскочат обичайните стандарти, или да строят в по-големи мащаби без основателна причина. Това води до недостатъчно използване на инфраструктурата.

68 Комисията не разполага с модели или със специални процедури за събиране на данни, за да извърши независима оценка на потенциала за пътнически и товарен трафик, който ще използва ВТИ, преди да им отпусне съфинансиране от ЕС. При предоставянето на подпомагане от ЕС за ВТИ тя също така не е поставила под въпрос данните за бъдещите строителни стандарти спрямо потенциалните пътни потоци. Тъй като няма такива конкретни данни за потенциалните потоци на трафик, ЕСП основа преценките си на данни на Евростат и направи допускания за обема на трафика, когато това беше целесъобразно²⁸. Сметната палата оцени икономическата устойчивост на избраните ВТИ, имащи компонент високоскоростна железопътна линия (Балтийска железопътна ос, Лион — Торино, планински тунел Бренер, Фемарн — Белт и Basque Y), отчитайки очаквания брой пътници и общия потенциал за движение. Общите разходи за тези ВТИ възлизат на около 40 млрд. евро. За първия анализ използвахме броя на бъдещите пътници, деклариран от организаторите на проектите. За втория анализ взехме общия брой население, което живее в района на обслужване до 60 минути до линиите. Макар несъмнено линиите да са замислени като линии със смесено предназначение, съчетаващи движението на пътници и товари, сравнихме тези

²⁷ Например Специален доклад № 23/2016 („Морският транспорт в ЕС е принуден да оцелява в бурни води – много неефективни и неустойчиви инвестиции“), точки 52—55; Специален доклад № 21/2014 „Финансираната от ЕС летищна инфраструктура не е постигнала добра икономическа ефективност“, точки 28—33.

²⁸ Оценката беше направена въз основа на най-вероятните начини, по които ще се осъществява трафикът след изграждането на инфраструктурите, съгласно допускане за най-краткия маршрут.

данни с академичен критерий за високоскоростен пътнически железопътен транспорт, който показва, че за да бъдат устойчиви, тези линии трябва да превозват 9 млн. пътници годишно. Можем да заключим, че за всички разгледани ВТИ общият брой население, живеещо в съответния район на обслужване, е твърде малко, за да гарантира дългосрочна устойчивост. Сметната палата откри също така два примера за ВТИ, при които очакваният брой пътници е значително по-малък от критерия за 9 млн. пътници годишно.

69 Първият пример е Балтийската железопътна ос, чиято дългосрочна икономическа устойчивост зависи от това тя да реализира потенциала си за превоз на товари и пътници. Анализът на разходите и ползите за Балтийската железопътна ос от 2017 г. предвижда обем на железопътния товарен превоз от около 15 млн. тона през 2030 г. и до 25 млн. тона товари до 2055 г. (приблизително една трета от тях представлява трафик в региона на Балтийско море, една трета са товарни превози от Финландия и една трета са транзитни превози от съседни държави). Въз основа на настоящия обем на морския трафик в района около балтийските държави ЕСП констатира максимално потенциално търсене за 30 млн. тона товари годишно, които биха могли да се прехвърлят към железопътния транспорт. Въпреки това в момента не съществува железопътен товарен превоз от север на юг между Естония, Латвия и Литва, а за да се премине към друг вид транспорт, железопътният транспорт трябва да може да се конкурира с автомобилния и морския транспорт. Това означава, че трябва да се въведат ефективни мултимодални връзки и съпътстващи мерки, като например политики за събиране на пътни такси, за да се постигне по-голяма равнопоставеност между различните видове транспорт, както и добре функциониращ модел за интегрирано управление на инфраструктурата, който да прави линията привлекателна за потребителите, с помощта на проактивни усилия за търговска реализация. Балтийските държави все още не са се споразумели относно модела на управление на инфраструктурата. Освен това управителят на железопътната инфраструктура в Полша не е предприел мерки за координиране на потенциалното увеличаване на търсенето на железопътен товарен транспорт, генерирано от Балтийската железопътна ос върху линията Бялисток — Варшава, с другия регионален пътнически и товарен превоз по тази линия.

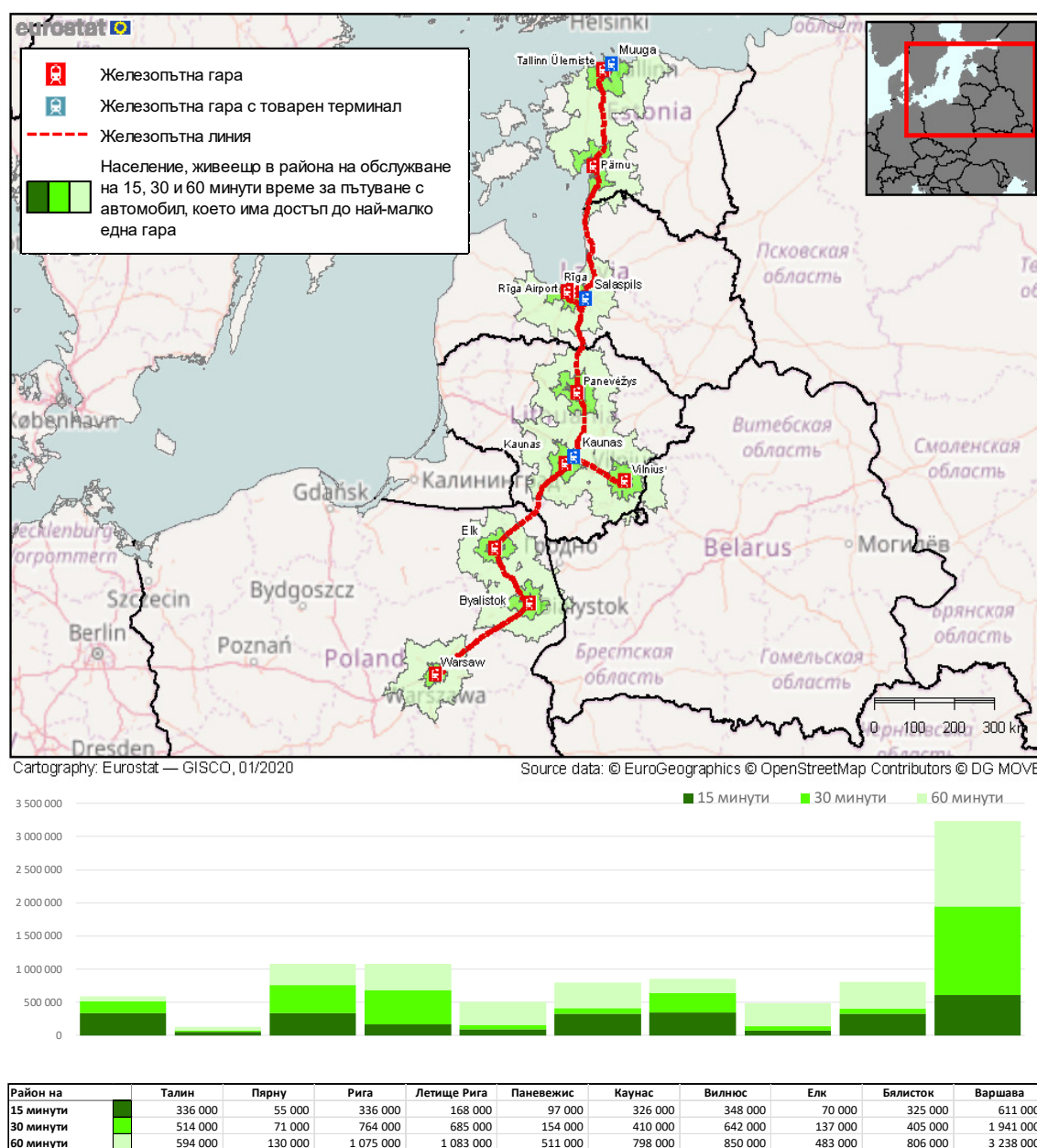
70 Както е посочено в точка [69](#), в балтийските държави все още няма железопътен товарен превоз между севера и юга. Оценката на пътническия трафик по Балтийската железопътна ос показва, че тя не е икономически устойчива при 4,6 млн. пътници годишно до 2030 г., както е посочено в АРП от 2017 г. за инвестициите „на зелено“ в балтийските държави. В допълнение към това нашият анализ на района на обслужване показва, че населението, живеещо

до 60 минути време за пътуване до ВТИ в съответствие с допускането в АРП, е общо 3,8 млн. души, като се отчита дублирането на хора, живеещи в съседни райони на обслужване (вж. [снимка 7](#)). Това е най-ниската стойност на която и да е одитирана железопътна ВТИ, ако разглеждаме само линията. Организаторът на проекта и Комисията посочиха, че тази инвестиция се отнася до бърза конвенционална железопътна линия, която ще има скоростни характеристики до 249 км/ч, и че следователно тази линия не може да бъде разглеждана като високоскоростна железопътна линия. Въпреки че определението за високоскоростна железопътна линия действително се прилага за нови линии със скорост от 250 км/ч или повече, Сметната палата разглежда тази линия като високоскоростна железопътна инвестиция поради две причини. Първо, част от линията ще използва модернизирана конвенционална железопътна линия на полска територия (такива линии се считат за високоскоростни, ако скоростта им е 200 км/ч или повече). Второ, Балтийската железопътна ос ще се използва като смесена линия, което обикновено е свързано с по-високи разходи за строителство в сравнение с изцяло пътническите линии.

71 Ако се включи линията за достъп до Полша и се направи по-общ анализ, става ясно, че след като бъде изградена и модернизирана линията до Варшава, общият брой на населението, живеещо в района на обслужване до 60 минути време за пътуване, ще достигне 8,3 млн. души. Ако сравним това с нашия референтен показател²⁹ от 9 млн. пътници годишно, икономическата устойчивост може да е изложена на риск дори за цялата връзка до Варшава.

²⁹ Специален доклад № 19/2018 относно високоскоростния железопътен транспорт („Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“).

Фигура 7 — Оценка на района на обслужване за Балтийската железопътна ос



Източник: Карта на Евростат, добавени данни от ЕСП.

72 На второ място, прогнозите за броя на пътниците по високоскоростната железопътна линия между Копенхаген и Хамбург посредством постоянната връзка Фемарн-Белт показват, че железопътният участък от тази ВТИ няма да бъде икономически устойчив. Въпреки факта, че 7,7 млн. души живеят в рамките на 60-минутния район на обслужване около линията и че пътниците могат да използват специални части от линията (напр. Хамбург-Любек или Рингстед-Копенхаген), прогнозите предвиждат само 1 млн. пътници да използват постоянната връзка в двете посоки всяка година, дори 10 години след

откриването ѝ. Това е далеч по-малко от стойността на референтния показател за 9 млн. пътници годишно. Услугите за железопътен товарен превоз също ще функционират, тъй като тази линия е замислена като смесена линия. Смята се, че до 73 товарни влака на ден ще преминават през постоянната връзка, когато тя работи с пълен капацитет. Въпреки това, при изграждането на тази инфраструктура няма да се извърши значително мултимодално прехвърляне, тъй като товарните влакове ще спрат да използват настоящия маршрут, преминаващ през Големия Белт (ефект на изместване, вж. [снимка 3](#)).

73 ЕСП разглежда също и разходите за изграждане на германската линия за достъп с високоскоростни железопътни стандарти, както е планирано понастоящем. Първоначалният план предвижда модернизиране на съществуващата линия до скорост от 160 км/ч (в съответствие с Регламента за TEN-T, който предвижда изграждане само на конвенционална железопътна линия). Въпреки това, след консултация с местните заинтересовани страни са планирани нови линии за достъп със смесена употреба (включително нови трасета, допълнителни гари и нов товарен терминал). След това се взема политическо решение за изграждане на линия със скорост до 200 км/ч за пътнически влакове. Въз основа на данните за разходите за 88-километровата линия между Любек и Путгарден (входа към постоянната връзка Фемарн — Белт) и разстоянията по линията, съгласно настоящия си проект тази високоскоростна линия ще струва 26 млн. евро на километър. Разходите за регионалните изисквания за шумова защита, които надхвърлят стандартните изисквания, са 1,185 млрд. евро. Това е повече от половината от общата стойност на строителните разходи за цялата линия. Разходите за планирания мост Фемарнсунд³⁰, който ще замени съществуващия мост, но който все още не е необходим, възлизат на 549 млн. евро. Ако включим тези разходи в общата сума (все още няма решение за нито една от мерките), разходите на километър от линията достигат 46 млн. евро. Това би довело до разходи в размер на общо над 4 млрд. евро за германската линия за достъп. В сравнение с много високоскоростните линии, одитирани в миналото от ЕСП, които оперират със скорост от 250 км/ч или повече³¹, тази цена на километър е много висока, като се има предвид, че това не е много гъсто населен район, инженерните изисквания за изграждане на линията са ограничени и максималната скорост на линията е

³⁰ В последните планове, обявени от регион Шлезвиг — Холщайн, се посочва, че този план за нов мост ще бъде заменен с (обикновено по-скъп) железопътен тунел, подобен на постоянната връзка.

³¹ Специален доклад № 19/2018 „Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“.

200 км/ч. При сходни географски ограничения съответната стойност за модернизиране на участъка Рингстед — Рьодби от датската линия за достъп до постоянната връзка Фемарн — Белт (аналогично от 160 км/ч до 200 км/ч) е 11 млн. евро на км, по-малко от една четвърт от разходите за германската линия за достъп. Освен това модернизирането на германските линии за достъп, така че да се достигнат стандартите за високоскоростна линия, води до намаляване на времето за пътуване само с 5 минути (от Любек до Путгарден в сравнение с първоначално планираното) за пътническия трафик. В резултат на това всички тези промени водят до много високи допълнителни разходи, които заедно с ниския брой пътници (вж. точка 72) намаляват значително рентабилността на тази модернизирана линия за достъп.

74 Решението за проекта на германската линия за достъп е взето от регион Шлезвиг — Холщайн след консултация с местните заинтересовани страни. Комисията не участва в това и не е включена в процеса на вземане на решения. До момента съфинансирането от ЕС само за проучвания възлиза на 38,6 млн. евро. За да продължи да следва принципа на добро финансово управление, когато се кандидатства за съфинансиране от ЕС в бъдеще, въз основа на тези цифри Комисията следва да обмисли на етапа на вземане на решение и да извърши специална оценка дали една линия с по-ниска скорост и с по-ниски разходи би била в действителност достатъчна за покриване на нуждите от мобилност на населението.

Инструмент, който трябва да се доразвие за бъдещите инвестиции — решението за изпълнение

75 Неотдавна Комисията започна да използва решения за изпълнение като инструмент за засилване на надзора върху завършването на коридорите на основната мрежа от държавите членки. Тези решения се приемат със съгласието на заинтересованите държави членки и отразяват ангажимента им да спазват общоприет график за реализиране на крайните продукти. Този график съдържа редица ключови етапи, а решенията създават задължение за държавите членки да изготвят годишен доклад. До момента решения за изпълнение са използвани за Балтийската железопътна ос, връзката Сена – Шелда и железопътната връзка Евора – Мерида между Испания и Португалия (ВТИ, която не е част от извадката на ЕСП).

76 ЕСП приема използването на решения за изпълнение като положителна стъпка, тъй като чрез тях Комисията може да извършва по-строг надзор върху изграждането на ВТИ от страна на държавите членки и защото те потвърждават

с точни показатели очакваните крайни продукти и обхват на ВТИ и включват допълнителните действия, които са необходими, за да започнат те да функционират. Тези решения включват връзките със съществуващите и новите терминали за железопътен/автомобилен транспорт за Балтийската железопътна ос и изграждането на мултимодални терминали за връзката Сена – Шелда. Освен това те дават възможност на европейските координатори и на Комисията да присъстват като наблюдатели на заседанията на органите за вземане на решения на организаторите на проектите.

77 Въпреки това констатирахме, че има риск решенията за изпълнение да се окажат недостатъчни за действителното осигуряване на навременно изпълнение и пускане в експлоатация на ВТИ поради следните причини.

- а) Тези решения не могат да бъдат взети без съгласието на държавите членки и не налагат конкретни задължения или отговорности на която и да е от страните, нито описват финансовите последици, ако ангажиментите не бъдат спазени. Те също така не дават възможност на Комисията да предприема действия, ако има закъснения или ако не бъдат взети съпътстващи мерки.
- б) В тези решения не се посочват очакваните резултати от ВТИ и все още има слабости в решаването на въпроси, за които е необходимо политическо споразумение на равнището на държавите членки.
 - i) В решението за изпълнение относно Балтийската железопътна ос се предвижда, че до 30 юни 2019 г. Естония, Латвия и Литва трябва да решат как ще се управлява завършената инфраструктура, като включат и механизъм за разпределяне на бъдещите приходи и ползи между партньорите. Въпреки усилията на Комисията за договаряне на такъв механизъм не беше взето такова решение в рамките на крайния срок.
 - ii) Въпреки че решението за изпълнение за връзката Сена – Шелда прецизира обхвата на ВТИ, то не определя конкретен срок за своевременното завършване на ключовата липсваща водна връзка към пристанището на Зеебрюге, за изграждането на която в продължение на много години регионалното правителство отлага вземането на твърдо решение поради местната опозиция. Това ограничава потенциала за използване на вътрешни водни пътища от дълбоководните контейнери.

78 Решенията за изпълнение също така не съдържат разпоредби, които да насърчават извличането на поуки от натрупания опит, тъй като практиките за последваща оценка не са направени задължителни.

Заклучения и препоръки

79 Вероятно шест от осемте анализирани ВТИ, в т.ч. техните линии за достъп, няма да могат да функционират в пълен капацитет до 2030 г., както беше планирано през 2013 г. Тъй като ВТИ и линиите за достъп са ключови връзки в коридорите на основната мрежа, също така е малко вероятно основната транспортна мрежа на ЕС да достигне пълния си капацитет до 2030 г., което означава, че очакваните мрежови ефекти от транспортната мрежа на ЕС няма да бъдат постигнати до този срок.

80 Само за Балтийската железопътна ос и три части от други три ВТИ има вероятност да спазят минималните изисквания на регламента за TEN-T до 2030 г. Основните причини за тези слаби резултати са, че държавите членки имат свои собствени приоритети и различни процедури, както и различни скорости на изпълнение, а трансграничните ВТИ невинаги получават еднаква подкрепа. Освен това, въпреки че е правно обвързващ, регламентът за TEN-T съдържа разпоредби, позволяващи на държавите членки да се отклоняват от плана, който трябва да бъде постигнат до 2030 г. Комисията разполага с ограничени правни инструменти за налагане на установените приоритети на ЕС, но все още не ги е използвала, с изключение на приемането на няколко акта за изпълнение (вж. точки [16](#) — [26](#)).

Препоръка 1 — Преразглеждане и прилагане на настоящите инструменти за осигуряване на дългосрочно планиране

В контекста на изменението на действащото законодателство Комисията следва да представи предложения за:

- а) включване на правни инструменти, които могат да се прилагат по-успешно, включително разширяване на периметъра за приемане на актове за изпълнение, така че да се предприемат мерки за всички значителни закъснения в започването или завършването на работата по основната мрежа;
- б) преоценка на целесъобразността на техническите изисквания на основната и широкообхватната мрежа, като се отчитат оставащите срокове и извлечените поуки от констатираните проблеми във връзка с изпълнението на минали и текущи проекти;
- в) въвеждане на разпоредби за засилване на съгласуваността между националните транспортни планове и ангажиментите по TEN-T, за да се гарантира правилното прилагане и изпълнение на Регламента за TEN-T.

Комисията следва също така да:

- г) проследи развитието на своето „предложение за оптимизиране на мерките“³², като подпомага държавите членки в процеса на тяхното планиране и възлагане на обществени поръчки и при създаването на звена за обслужване на едно гише, за да се намали административната тежест. Що се отнася до трансграничните ВТИ, тя следва да насърчава използването на общи процедури за възлагане на обществени поръчки.

Срок за изпълнение: за букви б) и в) — до 2022 г., в контекста на преразглеждането на регламента за TEN-T. За буква г) — от влизането в сила на съответното законодателство.

³² Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно оптимизирането на мерките за постигане на напредък по осъществяването на трансевропейската транспортна мрежа. 17.5.2018 г. COM(2018) 277 final.

81 Въпреки че ВТИ са инвестиции в размер на милиарди евро, качеството на планиране на някои ключови елементи е незадоволително. Съществува риск прогнозите за трафика да бъдат твърде оптимистични. Половината от тях не са добре координирани. Те не се основават на надеждни икономически оценки и понякога са много опростени. Предишните прогнози за превоза на товари са много по-високи от сегашните данни за трафика. За да бъдат реализирани тези прогнози, ще трябва да се въведат успешни инициативи за преминаване към други видове транспорт. Комисията не е извършила свой собствен анализ на нуждите, независимо от оценките на държавите членки, преди да отпусне съфинансиране от ЕС за действия, които са част от тези инфраструктури.

82 За всичките осем ВТИ в нашата извадка установихме, че анализите на разходите и ползите не са използвани правилно като инструмент за вземане на решения на равнището на цялата ВТИ. Въпреки че има подробни анализи на разходите и ползите за конкретни отсечки, за нито една ВТИ като цяло не е направен такъв анализ, който да включва всички предложени строителни работи, в т.ч. необходимите инвестиции в съпътстваща инфраструктура, и да отчита вижданията на възможно най-широк кръг заинтересовани страни на национално и регионално равнище.

83 При оценката на ЕСП на процедурите за участие на заинтересованите страни бяха установени редица добри практики, които може да се приложат в бъдеще. ЕСП обаче установи и процедури, които може да бъдат подобрени, за да се осигури действително участие на заинтересованите страни във вземането на решения. Комисията не участва в тези процеси и не е достатъчно видима на ключови срещи, поради което пропуска изключителна възможност да допринесе за по-голямата европейска добавената стойност на ВТИ (вж. точки [27](#)—[44](#)).

Препоръка 2 — Да се изисква по-добър анализ, преди да се вземе решение за предоставяне на съфинансиране от ЕС за мегапроекти (инвестиции от типа на водещите транспортни инфраструктури)

Преди да предостави финансиране от ЕС в подкрепа на действия, които са част от по-широки мегапроекти, Комисията следва:

- а) по отношение на прякото управление — да изисква надежден, всеобхватен и прозрачен цялостен социално-икономически анализ на разходите и ползите за отделните мегапроекти като цяло (инвестиции от типа на ВТИ, както са дефинирани в настоящия доклад), в допълнение към подробните анализи за конкретни отсечки. Тези анализи на разходите и ползите следва да разглеждат въпроси от по-високо стратегическо равнище, отколкото е изпълнението на отделния проект или отсечка, както и да обхващат и помощната инфраструктура; и
- б) по отношение на разходите със споделено управление — да препоръчва на управляващите органи да приемат същите изисквания, преди да предоставят подпомагане от ЕС за мегапроекти.

Срок за изпълнение: новите изисквания да бъдат определени до края на 2021 г. и да бъдат прилагани след това.

84 Като цяло ефективността при изпълнението на ВТИ е ниска. Средният период на изграждане на осемте избрани ВТИ е 15 години. Като се има предвид необходимата допълнителна инфраструктура, за да може ВТИ да заработи с пълен капацитет, действителното време за изграждане е много по-дълго.

85 Съфинансирането от ЕС за ВТИ се предоставя чрез редица действия. Това дублира усилията, не е ефективно и не дава цялостна представа за изпълнението. Определянето на специфични приоритети за финансиране на такива големи проекти през периода на МФР, като се продължава спазването на ограниченията за налични средства от ЕС за всеки седемгодишен период, ще има предимството да ускори използването на отпуснатите средства и да избягва изкуствена конкуренция с други проекти, които не са част от ВТИ. Освен това не съществува специализирана служба, която да работи единствено по въпросите на ВТИ в рамките на генералните дирекции „Мобилност и транспорт“ и „Регионална и селищна политика“ или в рамките на Изпълнителната агенция за иновации и мрежи (INEA) или управляващите органи, чрез която да се предоставят насоки и указания за организаторите на проекти с цел повишаване на ефикасността

и ефективността на съфинансирането от ЕС. До момента промените в концепцията и обхвата на ВТИ са довели до увеличения на разходите със 17,3 млрд. евро (към момента на извършване на одита, увеличение от 47 % на първоначалните разчетни разходи). В някои случаи върху ВТИ се отразява и високата степен на бюрокрация на национално равнище.

86 При всички разгледани ВТИ е имало закъснения (средно 11 години за основната част от всяка ВТИ, която се въвежда в експлоатация). Закъсненията имат и по-широко отражение — например задръствания, участъци с недостатъчен капацитет и намалена пътна безопасност по магистрала А1 в частта на Румъния, където броят на произшествията и жертвите е много по-голям от средния за страната. При одитираните действия също е имало различни случаи на забавяне на изпълнението. Някои от тези закъснения са значителни (до 79 месеца за едно от действията по автомагистрала А1, или 263 % от първоначално планирания срок). Средното закъснение е 34 месеца (повече от 68 % от първоначално планирания срок). За 17-те действия, одитирани от Сметната палата, тези закъснения са довели до оттеглянето на 1,4 млрд. евро съфинансиране от ЕС от първоначално отпуснатите средства (вж. точки **45—60**).

Препоръка 3 — Да се засили управлението на Комисията на европейското съфинансиране за действия, които са част от мегапроекти (инвестиции от типа на ВТИ)

Когато предоставя съфинансиране от ЕС за действия, които са част от мегапроекти (от типа на ВТИ), Комисията следва:

- а) да приоритизира действията, които са част от мегапроекти, когато те представляват липсващи връзки или участъци с недостатъчен капацитет, набелязани като ключови приоритети в работния план за коридорите;
- б) да направлява подбора на действия, които са част от мегапроекти, така че да се повиши ефективността на управлението и да се избегне създаването на изкуствена конкуренция с други проекти. С оглед гарантиране на съгласуваност и последователност, за всеки мегапроект Комисията следва да насърчава сключването на един единствен договор за безвъзмездна финансова помощ в рамките на всеки многогодишен период на финансиране. Този договор следва да включва всички действия, които са в достатъчно напреднал етап за цялостно изпълнение в рамките на многогодишния период на финансиране;
- в) да предприеме мерки за справяне с установените слабости в изпълнението на ВТИ от страна на държавите членки и да увеличи ефикасността на съфинансирането от ЕС; да използва активно и на ранен етап всички налични инструменти, за да се гарантира завършване на мрежата в срок, и да създаде специализирани експертни центрове за оценка на качеството на документите, изготвени от организаторите на проекти, и за координиране на работата по насочване и направляване на организаторите на проектите.

Срок за изпълнение: до края на 2020 г., след като бъде приета новата МФР.

87 Надзорът от страна на Комисията върху завършването на коридорите на основната мрежа от държавите членки показва редица слабости. Комисията назначава координатори на ЕС, които в работата си използват необвързващи работни планове и организират заседания на форумите по коридори с ограничени налични ресурси. Тя също така упражнява надзор върху завършването на коридорите на основната мрежа с помощта на информационна система. Това ѝ отрежда отдалечена роля. При споделеното управление това не е предотвратило неоптималното разходване на средства на ЕС в размер на 12,4 млн. евро и разхищението на 3,7 млн. евро по магистралата А1 в Румъния, тъй като една изградена отсечка не се използва, а две части са били свързани

неправилно. Комисията все още обвързва съфинансирането от ЕС за конкретни действия единствено с реализирането на крайни продукти. Тя не следи систематично резултатите и степента на успех на инвестициите на ниво ВТИ (дали и кога ВТИ ще постигне очакваните резултати).

88 Комисията не разполага с модели или със специални процедури за събиране на данни, за да извършва независима оценка на обема пътнически и товарен трафик, който ще използва дадена ВТИ, преди да реши дали ЕС да се ангажира със съфинансирането на действия, които са част от тази инфраструктура. Освен това при предоставянето на подпомагане от ЕС за тези действия Комисията не е поставила под въпрос данните за бъдещите строителни стандарти спрямо потенциалните пътни потоци. Нашият анализ показва, че потенциалните нива на товарен и пътнически трафик излагат на риск икономическата устойчивост на Балтийската железопътната ос, дори и за цялата връзка до Варшава. Установихме също и много високи разходи за строителство на германската линия за достъп за предложената високоскоростна железопътна линия между Копенхаген и Хамбург, което се дължи главно на разходите за допълнителните изисквания за защита от шума и за нов мост Фемарнсунд. Освен това констатирахме ограничена икономическа устойчивост, тъй като железопътната част от тази ВТИ, която преминава през постоянната връзка Фемарн-Белт, ще се използва само от 1 млн. пътници годишно в двете посоки.

89 Комисията е въвела нов инструмент: решението за изпълнение. Това ѝ дава възможност да следи отблизо изпълнението на ВТИ и следователно е стъпка напред към по-ефикасен надзор върху завършването на коридорите на основната мрежа от страна на държавите членки. Тези решения обаче не могат да бъдат взети без съгласието на съответните държави членки, те не прецизират правилата и отговорностите на всички участници в процеса, включително на Комисията, и имат недостатъка, че не разглеждат всички важни въпроси, в т.ч. очакваните резултати. Освен това в решенията за изпълнение не се изисква задължителна последваща оценка, така че да може да се извлекат поуки от натрупания опит (вж. точки [61—78](#)).

Препоръка 4 — Доразвиване на практиката на използване на решенията за изпълнение и засилване на ролята на европейските координатори

Комисията следва да предприеме следните действия:

- а) да доразвие новия инструмент — решение за изпълнение, като предложи такова решение за всяка трансгранична ВТИ, която ще получи съфинансиране през периода 2021—2027 г. Тези решения следва да прецизират правилата и отговорностите на всички участници, включително а Комисията. Те следва да съдържат описание на очакваните резултати (напр. прехвърляне към други видове транспорт, прогнозни цели за трафика) и междинните етапи, както и ангажимент от страна на всички държави членки за споделяне на резултатите от последващата оценка с Комисията.
- б) след приемането на новото правно основание, предложено в [препоръка 1, буква а\)](#), да предложи също решение за изпълнение за всяка ВТИ с „трансгранично въздействие“;
- в) да предложи засилване на ролята на европейските координатори, като прилага в по-голяма степен работните планове относно коридорите; като позволи присъствието на координаторите на ключови заседания на управителните съвети и като им предостави по-голяма роля за оповестяване на целите на политиката относно TEN-T.

Срок за изпълнение: а) за избраните ВТИ в настоящия одит — до края на 2021 г., следвайки същия подход за бъдещи трансгранични ВТИ; за б) и в) — до 2022 г., в контекста на преразглеждането на регламента за TEN-T.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 5 юни 2019 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложения

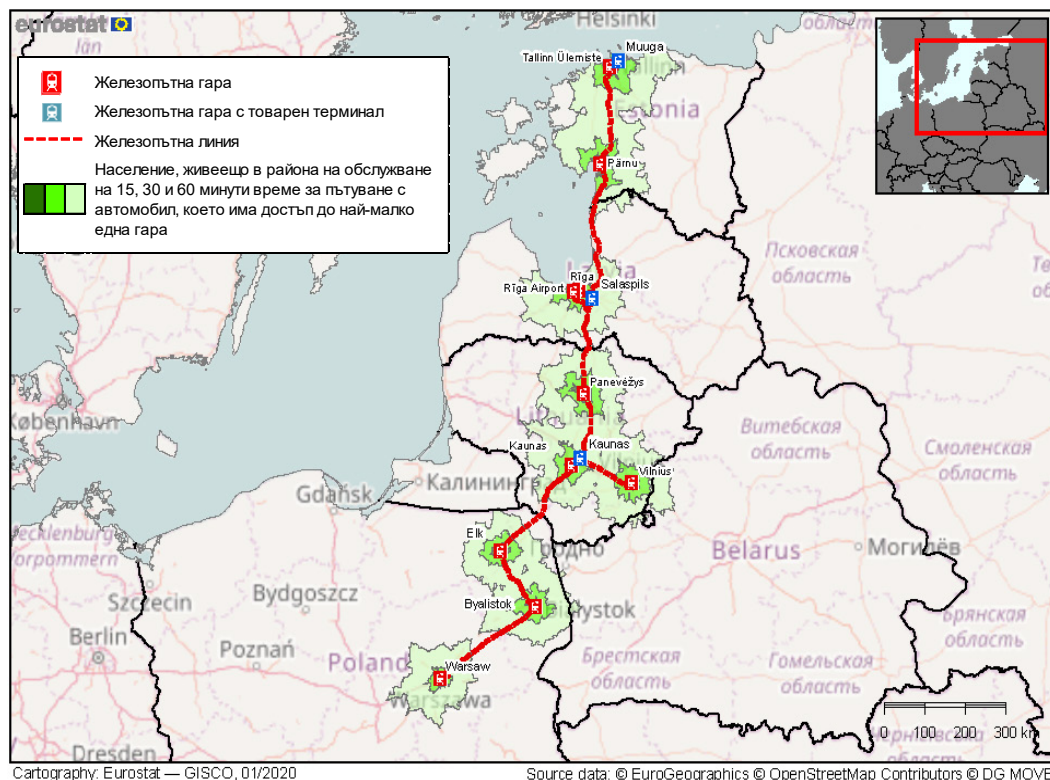
Приложение I – Обобщено представяне на избраните ВТИ

1. Балтийска железопътна ос

01 Балтийската железопътна ос е проект на зелено за железопътна транспортна инфраструктура, която свързва от едната страна балтийските държави с Полша и европейската железопътна мрежа, а от другата страна в по-дългосрочен план — с Финландия (все още не е планиран подводен тунел, който да свързва линията с Хелзинки). Балтийската железопътна ос е част от коридора на TEN-T Северно море – Балтийско море и представлява „липсваща връзка“ в мрежата (вж. *фигура 1*).

02 Балтийската железопътна ос ще бъде изградена със стандартното за ЕС междурелсие 1 435 мм, което се различава от използваното междурелсие за конвенционалната железопътна мрежа в балтийските държави (1 520 мм). Дължината на новопостроената електрическа железопътна мрежа ще бъде 870 км, с максимална предвидена скорост 249 км/ч за пътническите влакове и 120 км/ч за товарните влакове. Общият брой на населението, което живее в рамките на 60-минутния район на обслужване на ВТИ, е 3,8 млн. души. След като бъде изградена и модернизирана линията до Варшава, населението, живеещо в рамките на 60-минутния район на обслужване, ще достигне 8,3 млн. души.

Фигура 1 — Район на обслужване на ВТИ Фемарн — Белт



Източник: Евростат.

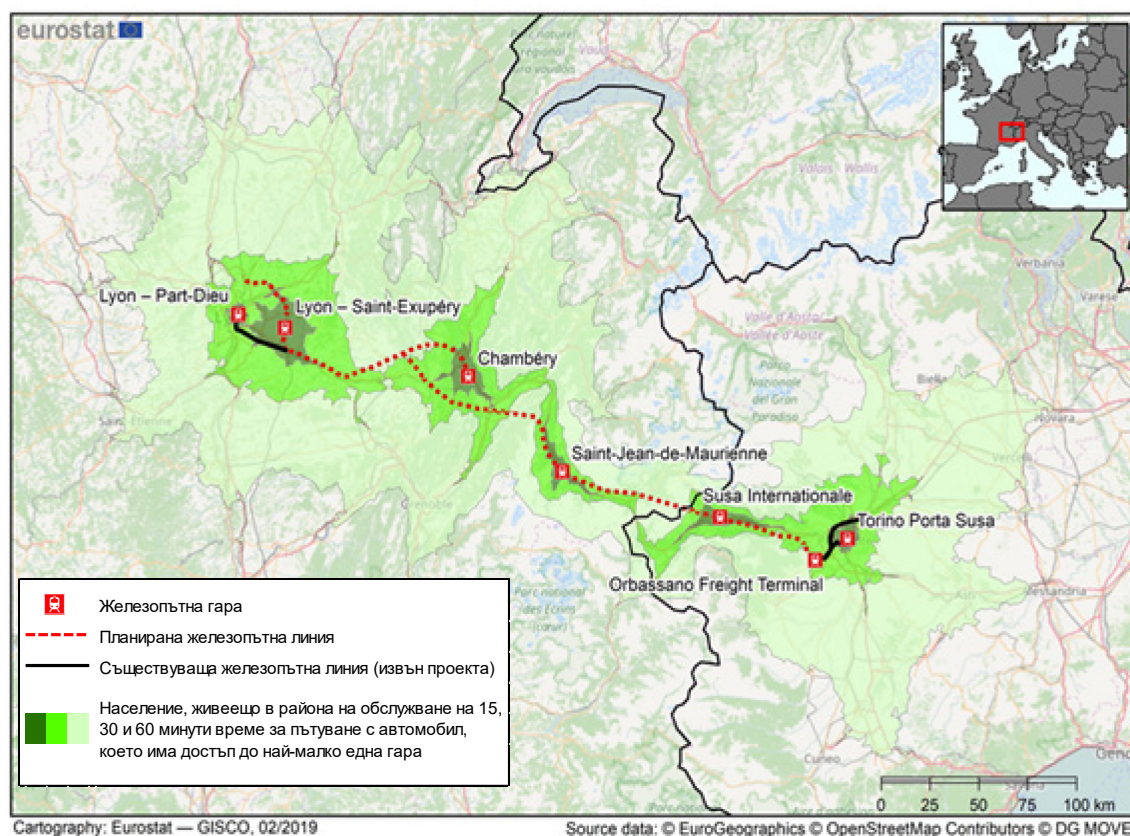
2. Железопътна връзка Лион – Торино

01 ВТИ Лион – Торино е 65-километрова трансгранична железопътна връзка между Франция и Италия по Средиземноморския коридор на TEN-T.

02 Трансграничният железопътен тунел с две тръби (самият основен тунел), който е в процес на изграждане, е с дължина 57,5 километра. Общата очаквана дължина на железопътната линия между Лион и Торино е 270 километра (вж. [фигура 2](#)).

03 Тази железопътна връзка ще свързва френската и италианската железопътна мрежа и ще се използва както за превоз на пътници, така и за железопътен товарен превоз. Общият брой на населението, което живее в рамките на 60-минутния район на обслужване на ВТИ, е 7,7 млн. души.

Фигура 2 — Район на обслужване на ВТИ Лион – Торино



Източник: Евростат.

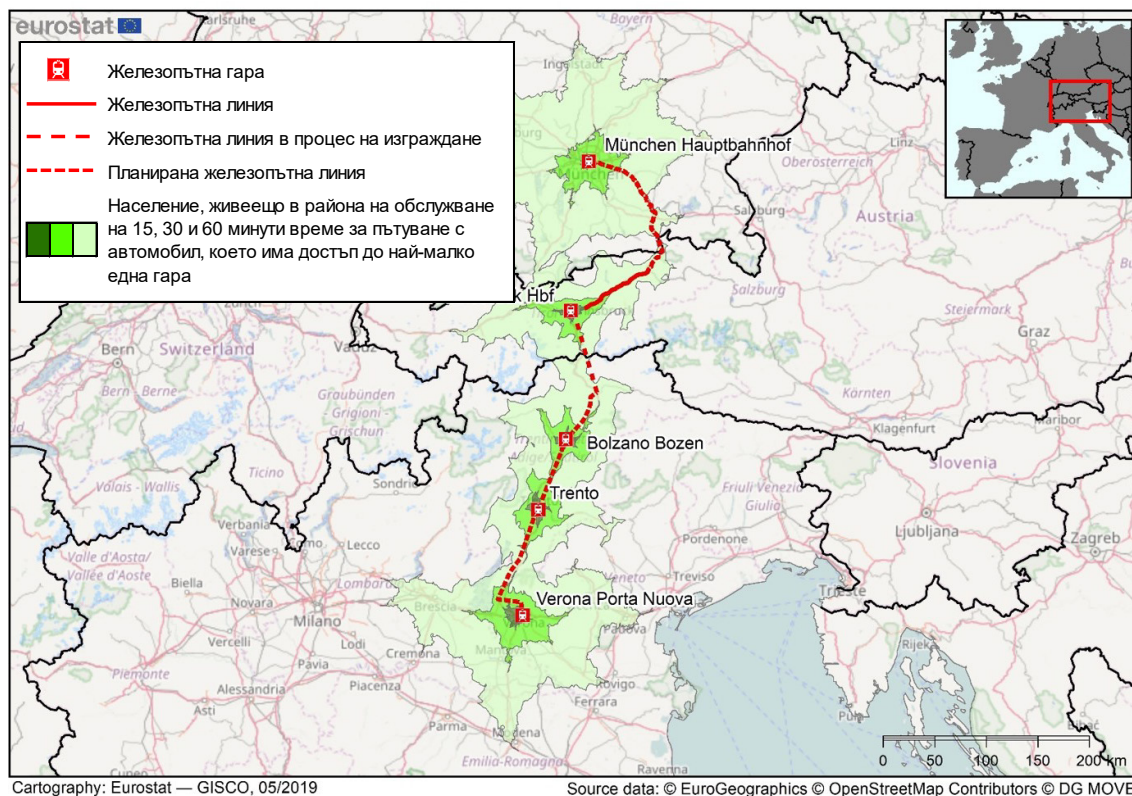
3. Планински тунел Бренер

01 Планинският тунел Бренер е трансграничен железопътен тунел с две тръби, който се изгражда между Австрия и Италия и е разположен по Скандинавско – Средиземноморския коридор на основната мрежа на ЕС. Когато бъде завършен, общата му дължина ще бъде 64 км.

02 ВТИ включва и линии за достъп, които ще бъдат изградени, за да се завърши 445-километровия участък от железопътния коридор Мюнхен – Верона (вж. *фигура 3*). Тези линии се простират на юг (Италия) и на север (Австрия и Германия) от тунела. Всеки управител на национална инфраструктура отговаря за изграждането на тези линии за достъп.

03 Тунелът ще се използва както за товарен, така и за пътнически превоз. Общият брой на населението, което живее в рамките на 60-минутния район на обслужване от ВТИ, е 7,9 млн. души.

Фигура 3 — Район на обслужване на ВТИ планински тунел Бренер



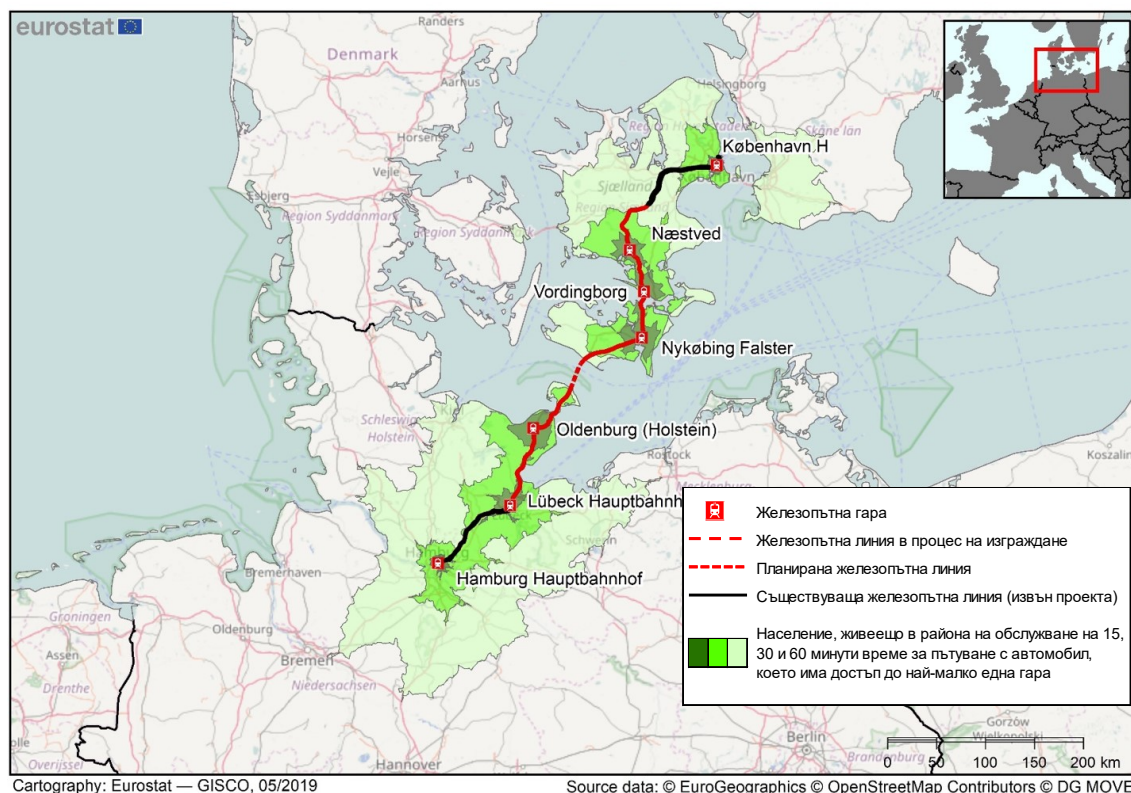
Източник: Евростат.

4. Постоянна връзка Фемарн – Белт

01 Постоянната връзка Фемарн – Белт е 18-километров железопътен тунел, който свързва Скандинавия с останалата част от континентална Европа. Той е част от планирания „Северен триъгълник“, свързващ Скандинавския полуостров с останалата част от континентална Европа (вж. [фигура 4](#)).

02 Четирилентовата магистрала и двойната смесена железопътна линия (за пътнически високоскоростен и товарен превоз) ще запълнят една понастоящем липсваща връзка по Скандинавско – Средиземноморския коридор на TEN-T. Общият брой на населението, което живее в рамките на 60-минутния район на обслужване от ВТИ, е 7,7 млн. души.

Фигура 4 — Район на обслужване на ВТИ Фемарн – Белт



Източник: Евростат.

03 ВТИ включва и разработването на линии за достъп в Дания и Германия. Това е свързано с модернизиране на двойната конфигурация (предвидена скорост 200 км/ч) на железопътен участък от 115 км в Дания, който води до Ферман – Белт, и с частично модернизиране на електрифицирана двойна линия (33 км – конвенционална железопътна линия) и ново изграждане (55 км – експлоатационна скорост 200 км/ч) на железопътните линии в Германия.

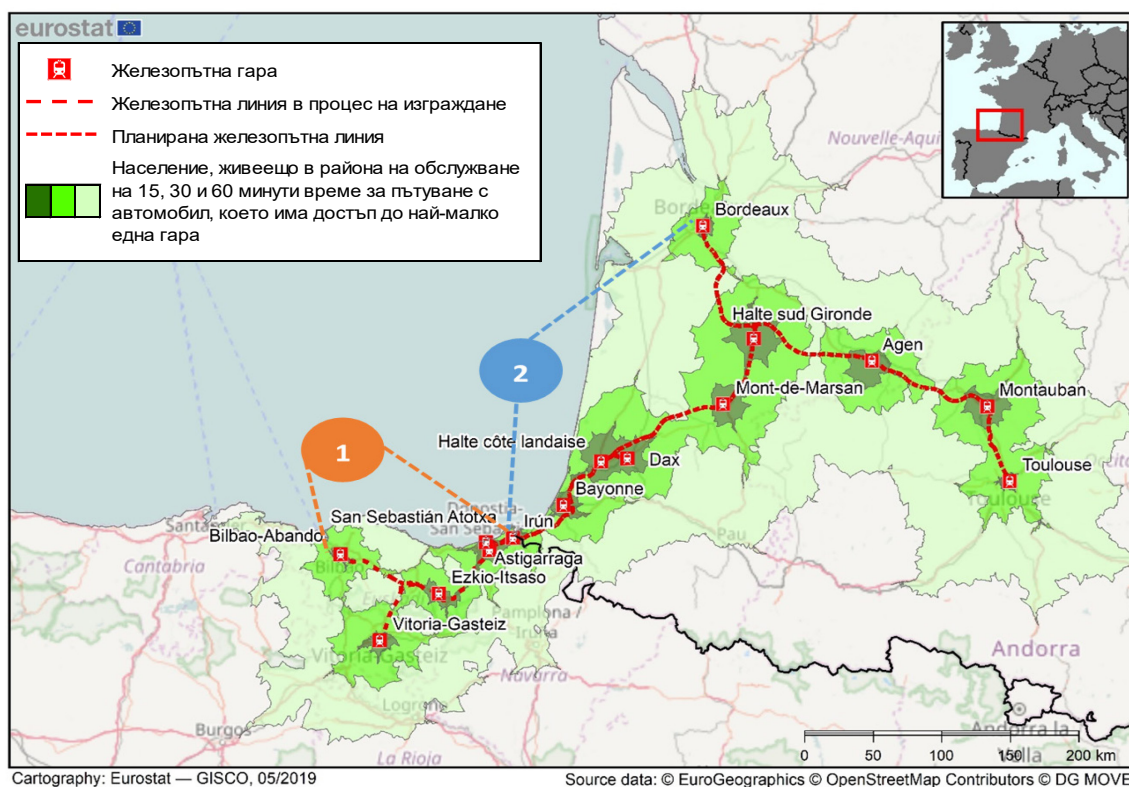
5. Basque Y и нейната връзка с Франция по Атлантическия коридор

01 Basque Y е новоизградена високоскоростна железопътна връзка между Испания и Франция, която преминава през Баската автономна област. Това е приблизително Y-образна линия със стандартно междурелсие, дължина 175 км и експлоатационна скорост 250 км/ч (участък 1 на [фигура 5](#)).

02 Basque Y ще бъде свързана с високоскоростната железопътна мрежа на Франция чрез „Grand Project Sud-Ouest“ (GPSO) и използване на Атлантическия коридор. Понастоящем се планира GPSO да бъде новоизградена, частично смесена високоскоростна железопътна линия със стандартно междурелсие и дължина 504 км, с експлоатационна скорост 320 км/ч за пътническия превоз и 220 км/ч за товарния (участък 2 на [фигура 5](#)). Частта, отнасяща се до Бордо — Андай през Halte Sud Gironde (вж. 2 на снимката), която беше разгледана в контекста на настоящия одит, е с дължина 279 км.

03 Линията ще се използва както за товарен, така и за пътнически превоз. Общият брой на населението, което живее в рамките на 60-минутния район на обслужване от ВТИ, е 6,8 млн. души.

Фигура 5 — Район на обслужване на Basque Y и нейната връзка с Франция



Източник: ЕСП въз основа на карта на Евростат.

6. Връзка Сена – Шелда

01 Въртешната водна връзка Сена – Шелда по Северноморско – Средиземноморския коридор е подобрене на мрежа от въртешни водни пътища с дължина 1 100 км около басейните на реките Сена и Шелда, за да се гарантира, че до 2030 г. основните маршрути ще бъдат най-малко клас Va по ЕМСТ³³ (което ще позволи водните пътища да се използват от по-големи плавателни съдове) (вж. *фигура 6*).

02 Основната техническа част на инфраструктурата е нов канал от 107 км във Франция между Компьен и Обаншол-о-Бак, Камбре („каналът Сена – Северна Европа“).

Фигура 6 — Въртешна водна връзка Сена – Шелда



Източник: Организатори на проекта за ВТИ. Отбелязаните с цвят участъци са тези, за които са планирани съфинансирани от ЕС действия по настоящия многогодишен програмен период.

³³ Класификацията на европейските въртешни водни пътища е набор от стандарти за оперативна съвместимост на големите плавателни водни пътища по отношение на тонажа, дължината, широчината, дълбочината на газене и височината над водолинията за въртешния воден транспорт. Тя е създадена от Европейската конференция на министрите на транспорта през 1992 г.

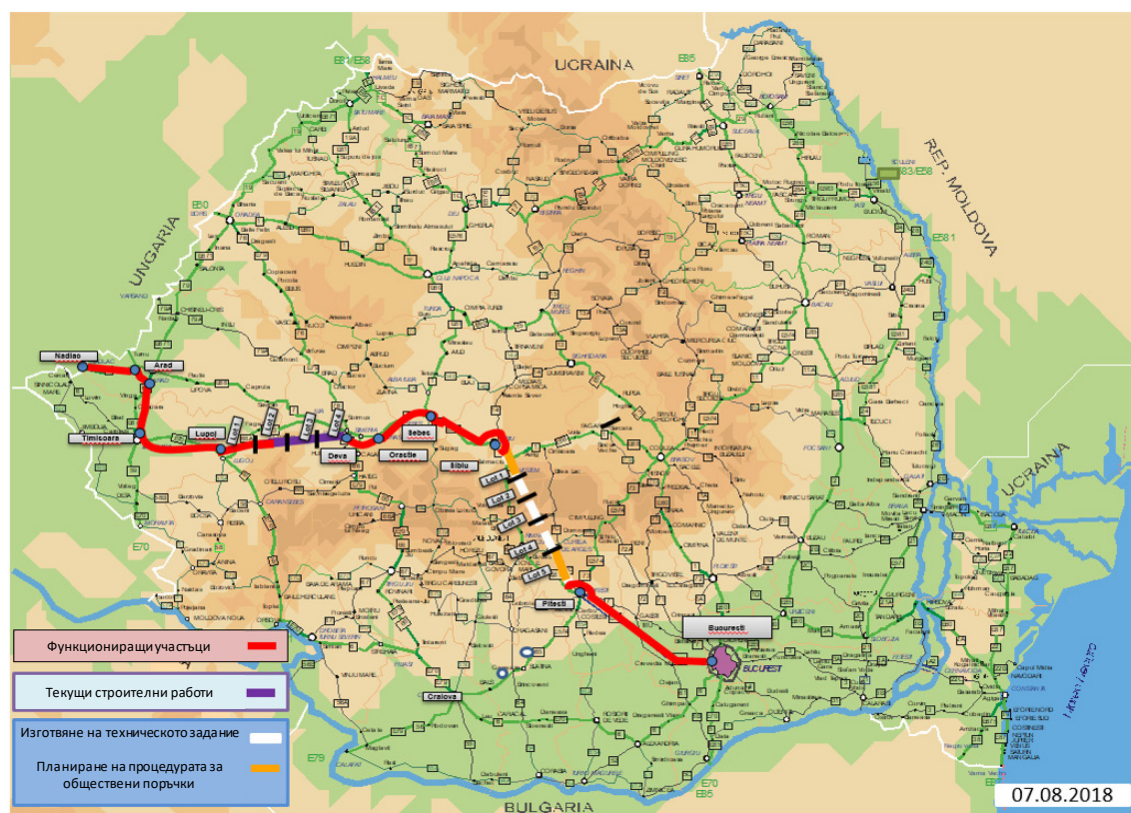
7. Магистралата А1 в Румъния

01 Магистралата А1 между Букурещ и Надлак е част от стратегическия европейски коридор „Рейн – Дунав“ (вж. [фигура 7](#)).

02 Този коридор осигурява основната връзка изток – запад и е транспортният гръбнак, който свързва Централна и Югоизточна Европа през Унгария.

03 Магистралата е дълга 582 км и ще се използва както за пътнически, така и за товарен превоз.

Фигура 7 — Магистралата А1 в Румъния



© Compania Nationala de Administrare a Infrastructurii Rutiere.

Приложение II – Ключови показатели за изпълнението във връзка с промяната в сроковете за изграждане на ВТИ

ВТИ	Планирано начало на строителството (А)	Първоначално предвидена дата на откриване (Б)	Предвиден период на строителство в години (Б-А)	Действително (или последно прогнозирано) начало на строителството (В)	Настояща дата на откриване (последни прогнози) (Г)	Последен прогнозен период на строителство (Г-В)	Бележки
Балтийска железопътна ос	2016 г.	2026 г.	10	2016 г.	2029 г.	13	(1)
Лион – Турينو	2008 г.	2015 г.	7	2015 г.	2030 г.	15	(2)
Планински тунел Бренер	2007 г.	2016 г.	9	2015 г.	2028 г.	13	(3)
Постоянна връзка Фемарн – Белт	2012 г.	2018 г.	6	2020 г.	2028 г.	8	
Basque Y и нейната връзка с Франция	2006 г.	2010 г.	4	2006 г.	2023 г.	17	
Канал Сена — Северна Европа (основен компонент на връзката Сена — Шелда)	2000 г.	2010 г.	10	2020 г.	2028 г.	8	
Магистрала А1	2005 г.	2030 г.	25	2009 г.	2030 г.	21	(4)
Железопътна линия Е59	2008 г.	2030 г.	22	2009 г.	2030 г.	21	(5)
СРЕДНО			12			15	

Бележки: (1) Последно изчислената дата на откриване включва рисков буфер, изчислен от организатора на проекта спрямо официалната дата на откриване през 2026 г. (2) Колони А и Б се отнасят до първия етап на изграждане (от двата първоначално предвидени) на ВТИ. (3) Риск от допълнително забавяне до 2030 г. (4) Данните не включват участъците Букурещ – Питещ и Питещ – Сибиу; без надеждни данни за първоначалната и настоящата предвидена дата на завършване, годината 2030 е запазена в съответствие с регламента за TEN-T. (5) Данните не включват участъците Швиноуйшче – Щечин и Кедержин Козле – Чалупки; без надеждни данни за първоначалната и настоящата предвидена дата на завършване, годината 2030 е запазена в съответствие с регламента за TEN-T.

Източник: ЕСП.

Приложение III – Ключови показатели за изпълнението във връзка с промените в разходите за изграждане на ВТИ

ВТИ	Първоначална оценка на разходите (в млрд. евро)	Годината на определяне на стойността на първоначалната оценка	Коефициент на реиндексиране (1)	Първоначална оценка на разходите (в млрд. евро; стойности от 2019 г.)	Текуща оценка на разходите (в млрд. евро; стойности от 2019 г.)	Увеличение на разходите (в млрд. евро; стойности от 2019 г.)	Бележки
Балтийска железопътна ос	3,8	2011 г.	1,22	4,6	7,0**	2,4	
Лион – Торино	3,8	1998 г.	1,37	5,2	9,6	4,4	(2)
Планински тунел Бренер	4,5	2002 г.	1,33	6,0	8,5 г.	2,5	(3)
Постоянна връзка Фемарн – Белт	4,4	2008 г.	1,14	5,0	7,7	2,7	
Basque Y и нейната връзка с Франция по Атлантическия коридор	4,2	2006 г.	1,11	4,7	6,5	1,8	(4)
Канал Сена — Северна Европа (основен компонент на връзката Сена — Шелда)	1,2	1993 г.	1,38	1,7	5,0	3,3	(5)
Магистрала А1	5,0	Няма данни	Няма данни	7,2	7,3	0,1	(6) (7)
Железопътна линия E59	1,8	Няма данни	Няма данни	2,1	2,2	0,1	(6) (8)
ОБЩО				36,5	53,8	17,3	47 %

Бележки: * Въпреки че някои от така наречените ВТИ значително са променили обхвата си с течение на времето, ние сравнихме последните налични прогнози за разходите с първоначално прогнозираните разходи за осемте избрани ВТИ, тъй като искахме да покажем как разходните прогнози за ВТИ се променят от първоначалните идеи в политическия дебат до действителната реализация.

** Разходите включват провизии за рискове от бъдещо увеличение на разходите, определени от одиторите. Обявените официални разходи са 5,8 млрд. досега. (1) Този фактор е изчислен чрез използване на ценовия дефлатор на БВП (от базата данни АМЕСО на Европейската комисия, с актуализирани стойности от ноември 2019 г.), за да може да се направи истинско сравнение по постоянни цени.

(2) Данните за разходите за първоначалния проект се отнасят за първия етап на трансграничния участък (тунел с една тръба). (3) Разчетът на разходите, включително предварително валоризираните инфлационни суми и рисковете до очаквания край на строителството, е 9,301 млрд. евро. (4) Всички данни се отнасят само за испанския участък на Basque Y от така наречената ВТИ. (5) Първоначалните оценки на разходите са преобразувани в евро от оригиналната стойност 7,0 млрд. френски франка. (6) Обобщени данни от различните отсечки, които се планират и реализират в различни години.

(7) Данните не включват участъка Букурещ – Питещ. Увеличенията на разходите са свързани с отсечките Питещ – Сибиу и Дева – Лугож (обособени позиции 2–3–4). Тези отсечки все още не са завършени, поради което данните за разходите все още подлежат на съществени промени. (8) Данните не включват участъците Швиноушче – Шчечин и Кедзержин Козле – Чалупки.

Източник: ЕСП.

Приложение IV – Обобщено представяне на избраните одитирани действия и подробни данни за тях (стойности в млн. евро)

ВТИ	Действие	Наименование	Най-нов максимален размер на допустимите разходи	Последно отпуснато съфинансиране от ЕС	Последно изплатено съфинансиране от ЕС
Балтийска железопътна ос	2014-EU-TMC-0560-M	Разработване на железопътна линия със стандартно междурелсие 1 435 мм в Балтийския железопътен коридор/Балтийската железопътна ос (RB) през Естония, Латвия и Литва	536,72	442,23	24,86
	2015-EU-TM-0347-M	Разработване на железопътна линия със стандартно междурелсие 1 435 мм в Балтийския железопътен коридор/Балтийската железопътна ос (RB) през Естония, Латвия и Литва (част II)	153,17	130,19	20,48
	2016-EU-TMC-0116-M	Балтийски железопътен коридор/Балтийска железопътна ос — разработване на железопътна линия със стандартно междурелсие 1 435 мм в Естония, Латвия и Литва (част III)	129,97	110,47	6,92
Връзка Лион – Торино	2007-EU-06010-P	Нова железопътна връзка Лион – Торино — Френско-италианска обща част на международния участък (Проучвания и строителни работи)	489,66	235,62	235,62

	2014-EU-TM-0401-M	Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin - Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM) (Трансграничен участък от новата международна железопътна връзка Лион – Турино – планински тунел „Мон – Сени“)	1 915,05	813,78	210,06
Планински тунел Бренер	2014-EU-TM-0186-S	Планински тунел Бренер – Проучвания	605,70	302,85	133,04
	2014-EU-TM-0190-W	Планински тунел Бренер – Строителни работи	2 196,60	878,64	311,10
Постоянна връзка Фемарн – Белт	2007-EU-20050-P	Постоянна железопътна/пътна връзка Фемарн – Белт	419,38	181,37	181,37
	2014-EU-TM-0221-W	Тунел „Фемарн – Белт“ — постоянна железопътна/пътна връзка между Скандинавия и Германия	1 472,50	589,00	11,40
Basque Y и нейната връзка с Франция	2007-EU-03040-P	Високоскоростна железопътна линия Париж – Мадрид: участък Витория – Дакс	45,78	11,44	11,44
	2014-EU-TM-0600-M	Атлантически коридор: Участък Бергара – Сан Себастиан – Байон. Проучвания, строителни работи и услуги за последващите работи. Етап 1	1 147,44	459,30	183,55
Връзка Сена – Шелда	2007-EU-30010-P	Мрежа от вътрешни водни пътища Сена – Шелда — трансграничен участък между Компьен и Гент	320,82	97,14	97,14

	2014-EU-TM-0373-M	Сена – Шелда 2020 г.	1 464,78	634,14	156,55
Магистрала А1 Румъния	2010RO161 PR010	Изграждане на магистрала Орастие – Сибиу	360,35	306,00	306,00
	2017RO16 CFMP012	Изграждане на обособена позиция 2, обособена позиция 3 и обособена позиция 4 от магистрала Лугож – Дева (участък Думбрава – Дева) — етап 2	516,70	395,00	88,40
Железопътна линия Е59	2007PL161 PR001	Модернизация на железопътна линия Е59 в участъка Вроцлав – Познан, етап II, Участък: Вроцлав – граница на провинция Долна Силезия	188,93	160,59	160,59
	2015-PL-TM-0125-W	Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu (Изграждане на железопътна връзка между пристанищата Шчечин и Швиноуйшче)	141,06	119,90	32,42
ОБЩО			12 104,61	5 867,59	2 354,944

Приложение V – Обобщено представяне на закъсненията при избраните действия

Код на проекта	Наименование на проекта	Приключен ли е проектът? (Да/Не)	Първоначална дата на започване (Договор за безвъзмездна финансова помощ)	Първоначална дата на приключване	Действителна дата на приключване	Първоначален график (в месеци)	Реален график (в месеци)	Закъснение (в месеци)	Забавяне на първоначалната продължителност на проекта (в %)
2014-EU-TMC-0560-M	Разработване на железопътна линия със стандартно междурелсие 1 435 мм в Балтийския железопътен коридор/Балтийската железопътна ос (RB) през Естония, Латвия и Литва	Не	1.3.2015 г.	31.12.2020 г.	31.12.2022 г.	69	95	26	37,68
2015-EU-TM-0347-M	Разработване на железопътна линия със стандартно междурелсие 1 435 мм в Балтийския железопътен коридор/Балтийската железопътна ос (RB) през Естония, Латвия и Литва (част II)	Не	16.2.2016 г.	31.12.2020 г.	31.12.2023 г.	58	94	36	62,07
2016-EU-TMC-0116-M	Балтийски железопътен коридор/Балтийска железопътна ос — разработване на железопътна линия със стандартно междурелсие 1 435 мм в Естония, Латвия и Литва (част III)	Не	6.2.2017 г.	31.12.2023 г.	31.12.2023 г.	82	82	0	0,00
2010RO16 1PR010	Изграждане на магистрала Орастие – Сибиу	Не	20.6.2011 г.	18.12.2013 г.	31.12.2019 г.	29	102	73	251,72

2017RO16 CFMP012	Изграждане на обособена позиция 2, обособена позиция 3 и обособена позиция 4 от магистрала Лугож – Дева (участък Думбрава – Дева) — етап 2	Не	27.11.2013 г.	27.5.2016 г.	31.12.2022 г.	30	109	79	263,33
2014-EU- TM-0186-S	Планински тунел Бренер – Проучвания	Не	1.1.2016 г.	31.12.2019 г.	31.12.2021 г.	47	71	24	51,06
2014-EU- TM-0190- W	Планински тунел Бренер – Строителни работи	Не	1.1.2016 г.	31.12.2019 г.	31.12.2021 г.	47	71	24	51,06
2007PL161 PR001	Модернизация на железопътна линия E59 в участъка Вроцлав – Познан, етап II, Участък: Вроцлав – граница на провинция Долна Силезия	Да	1.1.2009 г.	30.6.2015 г.	31.12.2018 г.	77	119	42	54,55
2015-PL- TM-0125- W	Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu (Изграждане на железопътна връзка между пристанищата Шчечин и Швиноуйшче)	Не	30.8.2016 г.	31.12.2020 г.	30.6.2022 г.	52	70	18	34,62
2007-EU- 06010-P	Нова железопътна връзка Лион – Торино — Френско-италианска обща част на международния участък (Проучвания и строителни работи)	Да	1.1.2007 г.	31.12.2013 г.	31.12.2015 г.	83	107	24	28,92

2014-EU-TM-0401-M	Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin - Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM) (Трансграничен участък от новата международна железопътна връзка Лион – Турино – планински тунел „Мон – Сени“)	Не	1.1.2014 г.	31.12.2019 г.	31.12.2021 г.	71	95	24	33,80
2007-EU-30010-P	Мрежа от вътрешни водни пътища Сена – Шелда — трансграничен участък между Компьен и Гент	Да	1.1.2007 г.	31.12.2013 г.	31.12.2015 г.	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0373-M	Сена – Шелда 2020 г.	Не	1.1.2014 г.	31.12.2019 г.	31.12.2022 г.	71	107	36	50,70
2007-EU-20050-P	Постоянна железопътна/пътна връзка Фемарн – Белт	Да	1.6.2008 г.	31.12.2013 г.	31.12.2015 г.	66	90	24	36,36
2014-EU-TM-0221-W	Тунел „Фемарн – Белт“ — Постоянна железопътна/пътна връзка между Скандинавия и Германия	Не	1.1.2017 г.	31.12.2019 г.	31.12.2020 г.	35	47	12	34,29
2007-EU-03040-P	Високоскоростна железопътна линия Париж – Мадрид: участък Витория – Дакс	Да	1.1.2008 г.	31.12.2013 г.	31.12.2015 г.	71	95	24	33,80

2014-EU- TM-0600- M	Атлантически коридор: Участък Бергара – Сан Себастиан – Байон. Проучвания, строителни работи и услуги за последващите работи. Етап 1	Не	1.1.2014 г.	31.12.2019 г.	31.12.2023 г.	71	119	48	67,61
---------------------------	---	----	-------------	---------------	---------------	----	-----	----	-------

Източник: ЕСП. В колоната „Действителна дата на приключване“ се посочва последната изменена дата на договора за безвъзмездна финансова помощ или настоящата очаквана дата на завършване, както е посочена от организаторите на проектите.

Приложение VI – Обобщено представяне на промените в първоначално отпуснатите средства за 17 одитирани действия (стойности в млн. евро)

А. За шестте приключени действия:

Водеща транспортна инфраструктура	Първоначално отпуснати средства	Последно отпуснати средства	Съфинансирание от ЕС за действието при приключване	Общ размер на промените спрямо първоначално отпуснатите средства	Общ размер на промените на последно отпуснатите средства
Балтийска железопътна ос	Н/П	Н/П	Н/П	-	-
Връзка Лион – Торино	1 671,8	1 401,0	235,6	436,2	165,4
Планински тунел Бренер	Н/П	Н/П	Н/П	-	-
Връзка Фемарн – Белт	338,9	204,80	181,3	157,60	23,50
Basque Y и нейната връзка с Франция	70,0	56,4	11,4	58,6	45,0
Връзка Сена – Шелда	420,2	176,6	97,1	323,1	79,5
Магистрала А1	363,0	363,0	306,0	_*	_*
Железопътна линия Е59	160,6	160,6	160,6	-	-
ОБЩО	2 024,5	1 362,4	992,1	975,4	313,28

* Намаление, което не е свързано с аспекти на изпълнението (поради недопустими разходи).

Източник: ЕСП.

Б. За 11-те действия в процес на изпълнение:

Водеща транспортна инфраструктура	Първоначално отпуснати средства	Последни данни за отпуснатите средства	Съфинансиране от ЕС за действието при приключване	Общ размер на промените спрямо първоначално отпуснатите средства	Общ размер на промените спрямо последните отпуснати средства
Балтийска железопътна ос	743,9	682,9	В процес на определяне	61,0	В процес на определяне
Връзка Лион – Торино	813,8	813,8	В процес на определяне	0	В процес на определяне
Планински тунел Бренер	1 181,5	1 181,5	В процес на определяне	0	В процес на определяне
Връзка Фемарн – Белт	589,0	589,0	В процес на определяне	0	В процес на определяне
Basque Y и нейната връзка с Франция	459,3	459,3	В процес на определяне	0	В процес на определяне
Връзка Сена – Шелда	979,7	634,1	В процес на определяне	345,5	В процес на определяне
Магистрала А1	395,0	395,0	В процес на определяне	0	В процес на определяне
Железопътна линия Е59	119,9	119,9	В процес на определяне	0	В процес на определяне
ОБЩО	5 282,1	4 875,5		406,6	

Съкращения и речник на термините

ВТИ (Водеща транспортна инфраструктура): За целите на настоящия доклад — всяка съфинансирана от ЕС транспортна инфраструктура, чиито общо разпределени допустими разходи надхвърлят един милиард евро. Освен това се прилагат следните характеристики: трябва да е отпуснат или изплатен значителен размер на съфинансиране от ЕС (без количествен праг); ВТИ следва да бъде от значение за транспортната мрежа в ЕС (по-специално по отношение на трансграничните връзки) и да се очаква тя да постигне трансформиращо социално-икономическо въздействие.

ГД „Мобилност и транспорт“: Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ на Европейската комисия.

ГД „Регионална и селищна политика“: Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ на Европейската комисия.

Действие: За целите на настоящия доклад този термин се отнася до по-малка част от една ВТИ, която е била съфинансирана от ЕС или чрез договори за безвъзмездна финансова помощ, или чрез оперативните програми. Тези действия са свързани например с проучване за осъществимост, технически проучвания или строителни работи.

ДСЕС (добавена стойност от ЕС): Стойността, която е резултат от намесата на ЕС и е допълнителна спрямо стойността, която би била постигната в резултат на индивидуални действия на държавите членки.

ЕСИФ (Европейски структурни и инвестиционни фондове): Повече от половината от финансирането от ЕС се насочва чрез петте европейски структурни и инвестиционни фонда. Европейската комисия и държавите членки ги управляват съвместно. Те включват Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР); Европейския социален фонд (ЕСФ); Кохезионния фонд (КФ); Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

ЕФРР (Европейски фонд за регионално развитие): Инвестиционен фонд, чиято цел е да се засили икономическото и социалното сближаване в рамките на ЕС, като се преодолеят различията между регионите чрез предоставяне на финансова подкрепа за създаването на инфраструктура и чрез осигуряване на продуктивни инвестиции, насочени към създаването на работни места, най-вече за предприятията.

КФ (Кохезионен фонд): Фонд, чиято цел е подобряването на икономическото и социалното сближаване в рамките на Европейския съюз чрез финансиране на проекти в областта на околната среда и транспорта в държавите членки, чийто БНП на глава от населението е по-малък от 90 % от средния за ЕС.

МСЕ (Механизъм за свързване на Европа): Механизъм, който от 2014 г. насам предоставя финансова помощ в три сектора – транспорт, енергетика и информационни и комуникационни технологии. В тези три области МСЕ определя инвестиционните приоритети, които следва да бъдат реализирани през следващото десетилетие. По отношение на транспорта тези приоритети са взаимосвързани транспортни коридори и по-чист транспорт.

Район на обслужване: Прогнозираният район на влияние, свързан с изградената инфраструктура. За целите на настоящия доклад ЕСП определи райони от 15, 30 или 60 минути време за пътуване до ВТИ и изчисли броя на хората, които живеят в тези райони, за да оцени потенциала на инфраструктурата за развитие на пътническия превоз.

GPSO (Grand Projet du Sud-Ouest): Това е частично смесена високоскоростна железопътна линия с UIC междурелсие от Бордо до френско – испанската граница. Линията ще има дължина 279 км, с експлоатационна скорост 320/220 км/ч и общ размер на разходите, който се изчислява на 13,6 млрд. евро без ДДС. Линията е била планирана на по-ранен етап, но тези планове са отложени.

INEA (Изпълнителна агенция за иновации и мрежи): Наследник на Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа (ИА „TEN-T“), която беше създадена от Европейската комисия през 2006 г., за да управлява техническото и финансовото изпълнение на нейната програма за TEN-T. INEA започна дейността си на 1 януари 2014 г., за да изпълнява части от следните програми на ЕС: Механизма за свързване на Европа (МСЕ); „Хоризонт 2020“; и по-стари програми (TEN-T и „Марко Поло“ за периода 2007—2013 г.).

TEN-T (Трансевропейски транспортни мрежи): Планиран набор от автомобилни, железопътни, въздушни и водни транспортни мрежи в Европа. Мрежите на TEN-T са част от по-широка система от трансевропейски мрежи (TENs), която включва и далекосъобщителната мрежа и енергийна мрежа.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ТРАНСПОРТНИ ИНФРАСТРУКТУРИ В ЕС — НЕОБХОДИМО Е УСКОРЕНО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА МЕГАПРОЕКТИТЕ, ЗА ДА СЕ ПОСТИГНАТ В СРОК ЕФЕКТИТЕ ОТ ИЗГРАДЕНАТА МРЕЖА“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

Общ отговор на Комисията по точки I—IV

Завършването на трансевропейската транспортна мрежа е основен приоритет за Съюза. Както бе договорено от държавите членки чрез приемането на Регламент (ЕС) № 1315/2013, крайният срок за реализиране на основната мрежа е 2030 г. Тази общоевропейска мрежа ще свързва националните транспортни мрежи и ще ги направи оперативно съвместими в по-голяма степен. За да се постигне това, трябва да бъдат преодолені важни пречки и създадени липсващи ключови връзки, особено там, където трансграничните връзки не съществуват или вече не могат да обслужват съвременните транспортни решения. В определени случаи това налага да бъдат направени важни инвестиции, които са необходими за осигуряване на съгласувана и напълно функционална мрежа. Анализът на разходите и ползите, както и прогнозите за трафика бяха разгледани преди вземането на такива важни решения. Изпълнението на тези големи инфраструктурни проекти превръща по-екологичните видове транспорт (железопътния транспорт и транспорта по вътрешните водни пътища) в реалност за пътническия и товарния трафик.

Комисията отбелязва, че е постигнат добър напредък, свързан със завършването на основната мрежа TEN-T, благодарение на работата на държавите членки и управителите на инфраструктура, заедно с подкрепата на Комисията. Определянето на общ срок за всички държави членки даде тласък на процесите, който накара в много случаи държавите членки да планират дейностите си по съответния начин. Благодарение на ефектите от изградената мрежа вследствие на тази координация ползите от проектите ще бъдат по-големи.

Комисията положи много усилия, за да гарантира изпълнението на трансграничните проекти, разгледани в настоящия доклад. Всички те са много сложни проекти и изискват тясно и непрекъснато сътрудничество между държавите членки. Действията на Комисията, които не са непременно само от правно естество, често имат решаваща роля за изпълнението на тези проекти. Например европейските координатори работят непрекъснато с партньорите от различните държави членки и участват пряко в надзорните съвети на съвместните структури на трансграничните проекти. Поради чувствителния политически контекст, в който се извършват такива големи инвестиции, изключително важни са дейностите на координаторите, състоящи се в срещи с министри, заинтересовани страни, ръководители на проекти и т.н. Съветът призна „важната роля на европейските координатори за улесняване на навременното и ефективно изграждане на мултимодалните коридори на основната мрежа“.¹

Финансовата подкрепа от ЕС, предоставена на проектите, беше решаваща и за дългосрочното ангажиране и създаването на стабилна среда за изпълнението на проекта. Механизмът за

¹ „Заключения на Съвета относно напредъка в изграждането на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) и Механизма за свързване на Европа (MCE) в областта на транспорта“, 5 декември 2017 г.

свързване на Европа е ключов инструмент за изпълнението на трансграничните проекти, както признават много от субектите, отговорни за проектите, одитирани в настоящия доклад. Чрез Кохезионния фонд и Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) бе създадена възможност за изпълнение на проекти в областта на транспортната инфраструктура с цел засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване. В същото време Комисията гарантира и следи за правилното прилагане на правилата за финансиране от съответните фондове на ЕС.

Ето защо Комисията счита, че без прилагането на рамката за TEN-T, финансовата подкрепа от ЕС и нейната политическа намеса въпросните проекти вероятно никога нямаше да бъдат изпълнени.

Комисията признава, че подобни големи инфраструктурни проекти отнемат много време. Това важи за всички инвестиции в транспортна инфраструктура, които са с такъв размер, но е още по-разбираемо за трансграничните проекти, на които се прави оценка в настоящия одит (участие на няколко държави членки, обсъждане на бюджета, техническа сложност на реализирането на тунели или проекти на зелено, административна сложност на процедурите за издаване на разрешения и т.н.). Тъй като проектите достигат зрялост по време на подготвителните етапи, нормално е те да се променят от гледна точка на обхвата, съгласуването, техническите параметри и т.н., както и въз основа на ценния принос, получен по време на обществените консултации. Също толкова нормално е това адаптиране на проектите да води до промени в социално-икономическите разходи и ползи. Следователно оценката на отклоненията от разходите, както и на навременното изпълнение следва да се прави само от етапа на окончателното инвестиционно решение, а не на по-ранен етап.

Комисията подчертава, че се очаква трансграничните проекти да бъдат изпълнени до 2030 г. Необходими са допълнителни усилия. Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество със съответните страни. Тя е планирала да предложи преразглеждане на Регламента за TEN-T през 2021 г.; това ще бъде поводът да се направи равностойна на постигнатия напредък и ако е необходимо, да се коригират инструментите, за да се постигне целта за напълно функционираща и оперативно съвместима мрежа TEN-T в определените срокове.

Накрая, Комисията отбелязва, че понятието ВТИ (водещи транспортни инфраструктури) (или „мегапроект“), използвано в настоящия доклад, няма съответствие в основен акт, текущи и предстоящи програми или в работно определение на равнище ЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

16. Комисията признава, че съществува висок риск някои от водещите транспортни инфраструктури, както са наречени от ЕСП (Европейската сметна палата) (наричани по-нататък ВТИ), да не функционират с пълен капацитет през 2030 г., което обаче не е изискване на Регламента за TEN-T. Комисията подчертава, че по-голямата част от ВТИ ще са започнали да функционират до този момент и че изискванията на TEN-T ще бъдат изпълнени. Това ще представлява много голямо подобрене за транспортната система на ЕС.

По отношение на точки 16, 17 и 19, както и таблица 2 Комисията оценява състоянието на одитираните проекти, както следва:

Балтийска железопътна ос:

Проектът „Балтийска железопътна ос“ се очаква да бъде завършен, да отговаря на изискванията на TEN-T и да работи с пълен капацитет преди 2030 г., включително линиите за достъп в Полша (вж. също отговорите по точки 69—71).

При латвийския национален одит бе сравнен първоначалният график по Споразумението за отпускане на безвъзмездни средства от 2014 г. (в който се предвижда придобиването на земя в Латвия да продължи до декември 2019 г.) с датата, съобщена през 2019 г. (декември 2022 г.). Междувременно срокът на Споразумението за отпускане на безвъзмездни средства от 2014 г. беше удължен и новият срок за придобиване на земя в Латвия е декември 2022 г. Вместо да представлява забавяне, новият краен срок отразява актуализациите на плановете за придобиване на земя с акцент върху приоритетните области, в които са подписани договори за строителство, като същевременно се отлагат други мерки за отчуждаване за след края на общинската реформа.

Железопътна връзка Лион – Торино:

Според настоящото планиране трансграничният участък с дължина 57,5 км, включващ тунела Лион – Торино, ще бъде завършен преди крайния срок 2030 г. и ще отговаря на изискванията на TEN-T.

Линиите за достъп в Италия ще бъдат приведени изцяло в съответствие със стандартите на TEN-T до 2030 г. с изграждането на новата линия за достъп между Avigliana и Orbassano и модернизирането между Bussoleno и Avigliana.

От френска страна съществуващата конвенционална линия, която в момента служи като линия за достъп, понастоящем отговаря на повечето параметри на TEN-T. Изискванията, които не са изпълнени, се отнасят до скоростта (в някои участъци се разрешава скорост до 90 км/ч вместо 100 км/ч поради наклон от 25 %) и до Европейската система за управление на железопътното движение (ERTMS), която във френския национален план за изпълнение се предвижда да бъде внедрена до 2030 г.

Планински тунел Бренер (ПТБ):

Официалната дата за откриване на ПТБ понастоящем е 2028 г.

Оборудването за ERTMS на съществуващите северни линии за достъп е една от трите мерки, които са част от стартовия пакет за Digitale Schiene Deutschland Programm, считано от 2020 г., по който вече са започнати дейности по изпълнение и е предвиден бюджет.

В допълнение към това работната група за платформата за коридора Бренер по въпросите на инфраструктурата събра информация, която също показва, че до 2030 г. пътищата за достъп в Германия и Италия ще бъдат приведени изцяло в съответствие с Регламента за TEN-T. Освен това в информацията се потвърждава внедряването на ERTMS в съществуващите пътища за достъп в Германия до 2027 г.

Връзка Фемарн – Белт:

Планираната дата за откриване на връзката Фемарн – Белт и пътищата за достъп до нея е 2028 г.

Що се отнася до германските пътища за достъп до Фемарн – Белт: началото на строителните дейности е планирано за 2021/2022 г. с прогнозен срок на строителните дейности 5,5 години. По този начин работата ще приключи най-късно до 2028 г. и така ще остане марж от 3 години за спазване на крайния срок по Регламента за TEN-T. Освен това в официалното планиране за моста Фемарн-Зунд също се предвижда той да бъде открит през 2028 г., за да могат пътищата за достъп до тунела да функционират с пълен капацитет, когато тунелът бъде отворен.

Така пътищата за достъп до тунела ще функционират с пълен капацитет и ще отговарят на изискванията на TEN-T, когато тунелът бъде отворен.

Basque Y:

Комисията потвърждава, че от френска страна новото направление от границата към френската високоскоростна мрежа ще се забави. Комисията обаче преговаря с Франция за това

модернизирането на съществуващата линия между Бордо и границата, която представлява връзка с Basque Y, да бъде готово едновременно с Basque Y. Комисията счита, че ключовият въпрос е да се гарантира, че капацитетът на линията се увеличава постепенно от френска страна, за да може Франция да се справи с увеличаването на трафика, и по-специално с товарния трафик.

Basque Y ще бъде в съответствие с изискванията на TEN-T преди 2030 г. Комисията настоява модернизирането на съществуващата линия от френска страна да доведе и до спазване на изискванията.

Връзка Сена – Шелда:

Очаква се самият канал Сена – Северна Европа да бъде въведен в експлоатация до края на 2028 г.

Всички строежи и модернизации, които са планирани, за да може мрежата Сена – Шелда да получи очакваните функционалности, ще бъдат завършени до 2030 г. в съответствие с Решението за изпълнение от юни 2019 г. Това включва по-специално основните маршрути, свързващи басейна на Сена с басейна на Шелда. Извън мрежата от около 1100 км, само за един периферен участък с дължина около 30 км (Bray – Nogent), в плановите е предвидено датата на завършване да е 2032 г.

В момента се извършва проучване на връзката Сена – Шелда към Зеебрюге, като според Решението за изпълнение се очаква инвестиционен план да бъде изготвен до декември 2023 г. Предвижда се да бъде изградена връзка преди края на 2030 г.

Магистрала А1 в Румъния:

Оставащият участък от магистралата А1 в Румъния (Сибиу – Питеш) се очаква да бъде изграден през настоящия (2014—2020 г.) и следващия период на финансиране.

Е59:

Е59 представлява вече съществуваща и функционираща инфраструктура. В Е59 няма включени проекти на зелено. Линията се подлага само на модернизации. Планирано е тези модернизации да приключат най-късно до 2030 г., включително най-отдалечените участъци, както посочват отговорните органи в Полша.

Изискванията на TEN-T по отношение на Е59 също ще бъдат изпълнени преди 2030 г.

18. Комисията признава, че съществуват рискове от забавяне на изграждането на някои ВТИ или на помощната им инфраструктура. Това обаче няма да изложи на риск ефективното функциониране на коридорите на TEN-T. Коридорите ще функционират през 2030 г. и при тях вече се отчитат ползите от реализацията на различните проекти. През 2030 г. вече ще има много положителни ефекти от изградената мрежа.

Каре 1. Липсваща връзка, която възпрепятства коридора и мрежата

Комисията счита, че фактът, че един участък е в етап на проучване през 2019 г., не възпрепятства завършването на проекта до крайния срок 2030 г. Има голяма вероятност работата по Basque Y да приключи до 2030 г. Франция действително отложи новата високоскоростна линия между Бордо и Дакс и след това от Дакс до границата за след 2037 г. Като втори най-добър вариант обаче Европейската комисия обсъжда с френските органи и SNCF Réseau възможностите съществуващата линия да бъде модернизирана навреме за началото на функционирането на Basque Y. Така ще може да бъде осигурена добре функционираща трансгранична връзка с достатъчен капацитет.

Освен това Комисията приканва ЕСП да обърне внимание, че понастоящем международният участък между Перпинян и Фигерас се управлява от LFP Perthus (съсобственост на Франция и Испания). Броят на влаковете нараства и се очаква до 2026 г. да нарасне пет пъти, като се има предвид продължаващото адаптиране на испанската мрежа към UIC междурелсие (Валенсия – Тарагона – Барселона).

Съчетаването на изграждането на Basque Y и модернизирането на съществуващата линия между Бордо и границата ще позволи да бъде увеличен капацитетът и ще улесни превозът на товари.

25. Комисията счита, че е използвала по подходящ начин съществуващите инструменти и ресурси, за да насърчи завършването на проектите и да подкрепи държавите членки в усилията им да постигнат тази цел (решения за финансиране, INEA (Изпълнителна агенция за иновации и мрежи), координатори, участие в надзорните съвети, заседания на форумите за различните коридори, работни планове за коридорите, докладване пред Европейския парламент, конференции, двустранни срещи, многостранни срещи, решения за изпълнение и т.н.). Действията, предприети досега от Комисията, са много повече от предвидените в член 56.

26. Комисията все още не е използвала процедурата по член 56, тъй като счита, че съществуват други, по-ефективни средства, за да „принуди държавите членки да планират и да изпълнят тези инфраструктурни проекти по-бързо“, например работата на координаторите, решенията за изпълнение и т.н.

27. Комисията подчертава сложността на тези трансгранични проекти от гледна точка на размера, техническите, финансовите аспекти/фактори, аспектите/факторите, свързани с планирането, политиката и общественото мнение.

По отношение на заключенията, направени в каре 2, Комисията счита, че инфраструктурните проекти, като каналът Сена – Северна Европа или железопътният тунел Лион – Торино, водят до радикални промени. Анализът не трябва да се основава единствено на съществуващите вътрешни водни пътища и на железопътния трафик, тъй като понастоящем трафикът е малък или няма трафик поради състоянието на инфраструктурата (каналът Сена – Северна Европа все още не съществува, а съществуващата железопътна връзка Лион – Торино не е подходяща за превоз на железопътни товари).

Вж. отговора на Комисията по каре 2.

Каре 2 — Значителни разлики между действителния и прогнозния обем на трафика

Въпреки че Комисията признава необходимостта да се използват редица съпътстващи мерки за гарантиране на оптимално използване на новоизградената инфраструктура, тя счита, че *„значителните разлики между действителния и прогнозния обем на трафика“* не представляват проблем сами по себе си — напротив: в няколко случая прогнозният обем на трафика е изчислен консервативно.

31. Комисията е съгласна, че анализите на разходите и ползите (АРП) зависят от използваната методика и от направените допускания. Фактът, че за всеки от проектите са направени няколко АРП, показва, че този инструмент се използва непрекъснато. Според Комисията е естествено, че резултатите от АРП се променят в съответствие с промените, които търпят проектите (обхват, технически изисквания и т.н.) и които се основават на предишни анализи.

Каре 4 — Примери за констатации по отношение на анализите на разходите и ползите

По отношение на настоящата част Комисията отбелязва следното:

1) При подаване на заявление за съфинансиране от ЕС ще се изисква актуализиран АРП, включващ всички елементи на окончателния проект, което показва, че АРП са били използвани правилно при вземането на решения.

2) Според Комисията повторната оценка от 2018 г. не следва да се счита за АРП. Нейната методика беше поставена под въпрос в контекста на италианските дебати във връзка с неспазването на италианските насоки.

3) Що се отнася до Балтийската железопътна ос, Комисията счита, че въпреки че са направени три различни анализа на разходите и ползите при Балтийската железопътна ос, трите анализа са имали много различни обхвати и различна цел. COWI (2007 г.) беше предварително проучване за осъществимост, проведено на ранен етап, в което са описани няколко варианта за укрепване на железопътната връзка между балтийските държави и региона извън тях — като един от вариантите представлява връзка с ново стандартно (1435 мм) междурелсие. Като се има предвид този обхват, проучването не представляваше стандартен АРП и не бяха извършени подробни прогнози на трафика и изчисления на капиталовите разходи. Проучванията на АЕСОМ (2011 г.) и ЕУ (2017 г.), от друга страна, могат да се разглеждат като анализи на разходите и ползите, но трябва да се подчертае, че всяко от тях имаше различен обхват и цел. АЕСОМ послужи за първоначално проучване за осъществимост на Балтийската железопътна ос, основано на АРП, както и за обосноваване на вземането на политически решения на ранен етап; ЕУ (2017 г.) имаше за цел да вземе под внимание новите промени, включително постигането на споразумение относно направлението на маршрута, както и интегрирането на линията в град Рига и връзката Каунас – Вилнюс. Всички проучвания са проведени по прозрачен начин и са публично достъпни.

4) Що се отнася до планинския тунел Бренер (ПТБ), Комисията счита, че анализът на разходите и ползите от 2019 г. се основава отчасти на проучването на германския сценарий, публикувано по-рано през 2019 г. Всички анализирани сценарии в рамките на анализа на разходите и ползите показват положително съотношение над стойностите, посочени в анализа от 2007 г. Що се отнася до липсващото проучване на трафика, Комисията отбелязва, че понастоящем трите държави членки полагат усилия да изготвят обща прогноза за трафика и резултатите могат да се очакват през 2020 г.

В заключение Комисията счита, че примерите, цитирани от ЕСП, показват систематичното използване на АРП на всички важни етапи на проектите.

32. Комисията няма достъп до подробна информация относно анализа на тези външни експерти и инструментите, които те са използвали за оценката си. Поради това Комисията и заинтересованите страни нямат възможност да оценят констатациите.

Тъй като концепцията за ВТИ няма съответствие в правната рамка на ЕС, извършеният досега анализ не може да съвпада точно с концепцията, определена от ЕСП.

Комисията счита, че АРП са правилно използвани като инструмент за вземане на решения. Например последващите анализи на разходите и ползите за Балтийската железопътна ос послужиха като основа за вземане на решения по проекта. В този случай разходите са разбити по държави, но ползите могат да се реализират само чрез проекта като цяло.

33. В рамките на споделеното управление, що се отнася до транспортните мрежи по тематична цел № 7, Комисията оценява само големи проекти, чиито общи допустими разходи са на стойност над 75 милиона евро.

34. Комисията подчертава, че що се отнася до политиката на сближаване за периода на програмиране 2021—2027 г., държавите членки отговарят за подбора и одобряването на всички операции, съфинансирани от фондовете, независимо от финансовата им стойност. По този начин управляващите органи трябва да гарантират, че всички операции изпълняват приложимите правила за допустимост на съответните разходи, както и стандартите за качество, ясно посочени в член 67 от предложението за Регламент за общоприложимите разпоредби (вж. по-специално член 67, параграф 3, букви в), г) и д)), както и че операциите:

- гарантират, че подбраните операции представляват най-доброто съотношение между размера на подкрепата, предприетите дейности и постигането на целите;

- проверяват дали бенефициерът разполага с необходимите финансови средства и механизми за покриване на оперативните разходи и разходите за поддръжка, както и за гарантиране на финансовата им устойчивост;

- гарантират, че подбраните операции, които попадат в обхвата на Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, подлежат на оценка на въздействието върху околната среда или процедура за проучване, както и че оценката на алтернативните решения е взета надлежно под внимание.

Тези разпоредби са приложими за всички операции и затова формулировката съзнателно е обща, за да може административната тежест да бъде съобразена с вида и размера на операциите. Тези условия ще се прилагат по специфичен начин за всеки отделен случай в контекста на определянето на критериите за подбор.

Въз основа на опита, натрупан през периода 2014—2020 г., държавите членки създадоха и/или доразвиха национални рамки за икономическа оценка, включително анализ на разходите и ползите за по-големи инвестиции, когато е целесъобразно. При по-големите проекти Комисията очаква държавите членки да продължат да прилагат подходящи стандарти за качество, както е посочено в най-добрите международни практики за АРП и Ръководството за АРП за 2014—2020 г., извън рамките на законодателните разпоредби, в случай че окончателните разпоредби не включват изрично изискване за АРП.

Освен това Комисията възнамерява да насърчи използването на АРП и за по-малките проекти. За да улесни този процес, Комисията ще публикува опростен наръчник относно анализа на разходите и ползите, който представлява „готов за употреба“ инструмент и отразява най-добрите международни практики при прилагането на принципите на АРП за различни проекти, които могат да бъдат и с по-малък мащаб.

35. Прогнозите за трафика са част от анализа на разходите и ползите, който се извършва за всички съфинансирани проекти. Тъй като концепцията за ВТИ няма съответствие в правната рамка на ЕС, извършеният досега анализ не може да съвпада точно с концепцията, определена от ЕСП.

38. Планинският тунел Лион – Торино ще бъде експлоатиран много повече от 50 години.

40. Правилното провеждане на обществена консултация е едно от условията инвестициите да донесат оптимални социално-икономически ползи, включително да се гарантира, че гледните точки и интересите на всички заинтересовани страни правилно се вземат под внимание. Това гарантира, че чрез проектите се оптимизира социалното благополучие и по отношение на териториалните и социалните, екологичните и икономическите измерения. Този процес действително представлява предизвикателство и може да доведе до забавяне на проектите.

Комисията отбелязва, че дори и най-професионалното участие на заинтересованите страни не може непременно да възпрепятства обжалването на разрешенията пред административните съдилища.

41. Винаги, когато заинтересовани страни се обръщат към Комисията във връзка с конкретни проекти за TEN-T, Комисията се старее да обясни европейското измерение на проекта. Такъв беше случаят не само при Балтийската железопътна ос, но и при други ВТИ (ПТБ, връзката Фемарн – Белт, връзката Сена – Шелда и други).

43. По отношение на магистралата А1 в Румъния Комисията отбелязва, че консултацията със заинтересованите страни е помогнала да се гарантира, че проектът спазва законодателството на

ЕС в областта на околната среда. Въпреки това Комисията признава, че необходимите промени в проекта са били направени късно, в резултат на което проектът е бил допълнително забавен на практика.

44. Трябва да се отбележи, че тези разходи водят до поддържане на определена организация, която предоставя съответните услуги и подготвя навременното започване на помощните дейности.

45. Комисията отбелязва, че за изпълнението на почти всички инфраструктурни проекти от такъв мащаб са необходими няколко десетилетия, независимо от финансирането от ЕС.

Комисията също така отбелязва, че одитираните ВТИ са едни от най-сложните и трудни от техническа гледна точка инфраструктури за изпълнение. Обикновено за инфраструктурните проекти с такъв размер се прави първоначална оценка и тази първоначална оценка се актуализира в хода на изпълнението.

Проект, който не е финансиран от ЕС, е например изграждането на тунела Готард — то отне над 15 години.

46. Комисията счита, че определянето на конкретен приоритет за финансиране за ВТИ ще бъде равносилно на заделянето на средства за тези проекти. В настоящия Регламент за Механизма за свързване на Европа (МСЕ) и предложението за Регламент на МСЕ II не се прави разграничение между проектите въз основа на това дали са водещи или не. Поради тази причина всеки специален приоритет за финансиране, който е предвиден единствено за този вид проекти, ще противоречи на разпоредбите на Регламента за МСЕ.

Освен това Комисията счита, че настоящата практика на състезателни покани за представяне на предложения силно стимулира организаторите на проекти да постигат напредък по своите проекти и осигурява качествена подготовка и изпълнение на проектите.

47. Комисията счита, че организаторите на проекти са тези, които трябва да определят най-добрия обхват на своя проект в различни аспекти (географски, технически, времеви и т.н.) и да организират последователността на изпълнението.

Комисията изтъква ниските административни разходи на програмата по МСЕ, признати от няколко одита.

Въпреки че Комисията приветства визията за интегрирани проекти, организаторите на проекти са тези, които трябва да подадат своето заявление в конкурентната среда на поканата за представяне на предложения. Сключването на едно споразумение за отпускане на безвъзмездни средства за ВТИ не предотвратява възникването на забавяния и промяната на обхвата.

48. Съществуват процедури за извършване на подходящ преглед. Освен това Комисията ще продължи да предлага на бенефициерите и организаторите на проекти помощ за разработване на проекти чрез консултантския център InvestEU (очаква се той да започне да функционира от 2021 г. съгласно новата законодателна уредба за многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.).

49. При всички големи инфраструктурни проекти има начален етап, през който се оценява осъществимостта на първоначалната идея. Обикновено се оценяват различни варианти, поради което е нормално концепцията и обхватът да се променят, особено след провеждането на обществени консултации или вследствие на оценките на въздействието върху околната среда. Промените в концепцията и обхвата водят не само до допълнителни разходи, но и до допълнителни ползи.

50. Комисията счита, че промените в обхвата, съгласуването, допълнителните елементи и т.н. много затрудняват сравняването на оценките на разходите, направени на различни етапи на проектите.

Що се отнася до приложение III, Комисията счита, че при всяко изчисляване на увеличението на разходите следва изцяло да се отчитат посочените по-горе фактори.

Когато става въпрос за избраните ВТИ, Комисията не може да направи равнение на предоставените стойности, основно поради промените в обхвата.

Що се отнася до проектите по-долу, Комисията счита, че трябва да се вземе предвид следното:

Балтийска железопътна ос:

Увеличението на разходите, изчислено от ЕСП, произтича до голяма степен от допълнителните разходи за интегрирането на Балтийската железопътна ос с град Рига и връзката Каунас – Вилнюс, което ще донесе и ползи.

Връзка Лион – Торино

Планинският тунел Лион – Торино ще бъде изграден като тунел с две тръби. Първоначалната оценка е за тунел с една тръба.

Планински тунел Бренер

Първоначалните прогнозни разходи от около 6 милиарда евро не трябва да се сравняват с най-новата оценка, тъй като съдържанието на проекта е променено (допълнителни инфраструктури), както и поради промени в регулаторната среда (допълнителни изисквания от оценката на въздействието върху околната среда) и допълнителни разходи за експлоатационни изпитвания и въвеждане в експлоатация, които не са включени в първоначалните стойности.

Връзка Фемарн – Белт:

Първоначалната оценка беше посочена в Закона за планирането, приет от датския парламент през 2008 г., и бе в размер на 6,2 милиарда евро (по цени от 2008 г.), а не 5,016 милиарда евро, както е посочено в таблица 3. Тази оценка е равностойна на 6,7 милиарда евро (по цени от 2019 г.).

Връзка Сена – Шелда:

Първата уместна оценка на разходите можеше да бъде определена едва през 2006 г. след проучванията за осъществимост. Поради това първоначалната оценка трябва да бъде тази от 2007 г. (4002 милиона евро).

51. Комисията отбелязва, че организаторът на проекта е този, който носи отговорност за организирането на проекта по подходящи участъци. Посоченият пример засяга отговорностите на национално равнище.

Що се отнася до магистралата А1 в Румъния, според Комисията предлаганите на търг части (лотове) от участъците на магистралата съответстват на капацитета на големите европейски строителни компании. Комисията счита, че разделянето на проектите на части понякога може да допринесе за навременното им изпълнение, например когато се чака да бъде издадено разрешение за един участък и могат да започнат строителните работи по друг участък.

53. Комисията управлява ефективно съфинансирането от ЕС, като взема предвид действителния напредък по всяко отделно действие.

54. Комисията отбелязва, че дадена ВТИ може да бъде въведена изцяло в експлоатация, дори когато свързаните с нея линии за достъп все още не функционират с максимален капацитет. От гледна точка на мрежата основният приоритет е премахването на трансграничните пречки.

Що се отнася до ВТИ, посочени в настоящата част, Комисията разполага със следната информация:

Basque Y:

Изграждането на GPSO (Grand Project Sud-Ouest) (високоскоростна линия между Бордо и Тулуза и между Бордо и Дакс) действително е отложено едностранно от Франция до 2037 г. Затова Комисията и Франция обсъждат втори най-добър вариант, т.е. модернизирането на съществуващата линия между Бордо и границата, така че до 2030 г. да има трансгранична връзка с по-голям капацитет, състояща се от Basque Y, свързана с подобрена конвенционална линия от Бордо до границата.

Планински тунел Бренер (ПТБ):

В съответствие с Регламента за TEN-T и плана за внедряване на ERTMS е планирано ПТБ и неговите линии за достъп, оборудвани с ERTMS, да бъдат готови до 2030 г. За да използва изцяло капацитета на ПТБ, Комисията е съфинансирала проучванията за северната и южната линия за достъп. Комисията счита, че дори и без тези модернизирани линии за достъп, планинският тунел Бренер ще донесе ползи от момента на влизането си в експлоатация.

55. Комисията отбелязва, че тези обстоятелства са извън нейния контрол. В много случаи участието на Комисията (напр. чрез споразумения за отпускане на безвъзмездни средства, решения за изпълнение, работата на координаторите и т.н.) се явява стабилизиращият фактор, който гарантира изпълнението в дългосрочен план.

56. Комисията отбелязва, че обстоятелствата, посочени от ЕСП, са извън нейния контрол. Безопасността на пътя може да бъде повишена и чрез административни мерки (ограничения на скоростта, постове за контрол на скоростта на движение (speed traps) и т.н.) по съществуващите пътища.

58. Важно е да се отбележи, че финансирането на инфраструктурни проекти включва известен риск, тъй като може не всички средства да бъдат усвоени от даденото действие (в този случай финансирането се преразпределя за други проекти). При големи инфраструктурни проекти осигуряването на финансиране от ЕС на ранен етап има безспорен ефект на лоста при приоритизирането и финансирането на местно/национално ниво. Без това предварително финансиране от ЕС, което служи като „защитна мрежа“, изпълнението на тези сложни трансгранични проекти може да бъде изложено на риск. Пример за това е финансирането от ЕС за канала Сена – Северна Европа, което, макар и намалено през 2019 г., заедно с решението за изпълнение изигра решаваща роля за това френското правителство да се ангажира финансово с изграждането на канала.

59. Стойностите са от април 2019 г. в контекста на анализ на профила на разходите до края на 2018 г. Оттогава INEA, с подкрепата на Комисията, работи с организаторите на проекти за смекчаване на рисковете, по-специално чрез разработване на възможни допълнителни удължения, които ще помогнат на проектите да усвоят финансирането.

Що се отнася до данните за планинския тунел Бренер, от приложение IV се вижда, че вече са изплатени над 430 милиона евро, които включват междинни плащания за възстановяване на разходите, направени до края на 2018 г., и допълнително предварително финансиране през 2019 г.

Комисията и INEA управляват ефективно бюджета на МСЕ. Финансирането, което не е необходимо при определени текущи действия по МСЕ, се преразпределя за други действия по

МСЕ чрез нови покани за представяне на предложения. Това представлява добро управление на средствата на МСЕ.

60. Вж. отговора на Комисията по точка 59.

Комисията отбелязва, че осигуряването на дългосрочна сигурност за организаторите на проекти чрез предварително разпределяне на съфинансирането от ЕС означава, че същите средства не могат да се отпускат за други проекти. Комисията оптимизира използването на съфинансирането от ЕС, като прилага подхода „използваш или губиш“.

Комисията отбелязва, че във Финансовия регламент се допуска индивидуализиране на ангажиментите до годината $n+1$, което означава, че ангажиментите за 2020 г. трябва да бъдат поети за отделни действия най-късно до края на 2021 г.

Отговор по заглавието над точка 61: Комисията не счита, че надзорът, който тя осъществява, е дистанционен. Тя извършва подходящ надзор отблизо.

61. Европейските координатори участват като наблюдатели в структурата на управление на съответните проекти. По-специално в Решението за изпълнение C(2018) 6969 на Комисията относно Балтийската железопътна ос се предвижда европейският координатор да има роля на наблюдател в структурата на управление на проекта (статут на наблюдател в надзорния съвет на съвместното предприятие) и да участва в заседанията на работната група на министрите. Това важи и за други ВТИ (Лион – Торино, канала Сена – Северна Европа, планинския тунел Бренер). Освен това, що се отнася до Балтийската железопътна ос, в правилника за дейността на работната група на министрите се предвижда европейският координатор да ръководи заседанията.

63. Забавянето на пускането в експлоатация на участъка Лугож – Дева на магистралата се дължи на изграждането на допълнителни проходи за животни от румънските органи, за да се смекчи въздействието на магистралата върху защитена зона от „Натура 2000“. Този пътен участък ще бъде пуснат в експлоатация, след като приключат строителните дейности.

Аналогично, що се отнася до връзката на двата участъка: Лугож – Дева и Дева – Орасте в Дева, беше необходимо да се изградят временни пътища, за да бъде свързан новоизграденият участък на магистралата (Дева – Орасте) с вече съществуващия път. Тези свързващи пътища трябваше да бъдат премахнати след завършването на тази връзка. Това е стандартна процедура, която се прилага, когато бъде завършен определен участък от нова магистрала. Поради това Комисията не счита съфинансирането на съответните разходи в размер на 3,7 милиона евро за „загубени средства“, което се потвърждава от обмена с държавата членка.

Общ отговор на Комисията по точки 64 и 65:

Споразумението за отпускане на безвъзмездни средства се отнася до изграждането на физическата инфраструктура и плащанията действително са свързани с физически продукти. Комисията счита, че показателите за резултатите за големите инфраструктурни проекти, чието изпълнение продължава няколко десетилетия, не могат да бъдат използвани за навременното изплащане на съфинансирането от ЕС.

Комисията се стреми да получи данни за въздействието на реализираните проекти (увеличаване на трафика, икономическо въздействие за различни участници, въздействие върху задръстванията, емисии и т.н.).

По-скоро е задължение на организаторите на проекти да събират и публикуват данните за резултатите от инвестицията и нейното въздействие. Комисията публикува данни на равнището на ЕС (вж. годишното издание „Транспортът на ЕС в цифри — статистически наръчник“).

Приключването на проектите със споделено управление винаги включва проверка дали са пуснати в експлоатация за търговска употреба, както и проверка на приноса им за постигането на специфичните показатели за продукти и резултати на оперативната програма, по която проектите се съфинансират.

66. Комисията припомня, че ВТИ все още са в етап на изграждане и все още има много време за планиране на последващата оценка.

Вж. също отговора на Комисията по точки 64 и 65.

Общ отговор на Комисията по точки 67 и 68:

Комисията използва данни, предоставени от държавите членки и организаторите на проекти. Комисията не счита, че организаторите на проекти имат интерес изкуствено да увеличават потенциалното използване (а така и разходите за осигуряване на достатъчен капацитет) на инфраструктурен проект, за да получат съфинансиране от ЕС.

При споделеното управление инвестициите, представени като големи проекти, трябва да отговарят на географските изисквания и да бъдат разположени в мрежата TEN-T, но те трябва да отговарят и на критерии, свързани с достъпността от финансова гледна точка, ефективността на разходите и анализа на разходите и ползите, извършен заедно с анализ на вариантите на подходящо ниво. За да бъдат изчислени тези оценки, обикновено се изисква моделиране на трафика (предимно, но не само, за пътните проекти).

Подходът, използван за оценка на търсенето и потенциалните ползи въз основа на 60-минутния район на обслужване по линиите, е твърде ограничен. При този подход не се отчитат в достатъчна степен ефектите от мрежата, изградена благодарение на ВТИ. Такива ВТИ действително представляват стратегически сегменти на по-дълги коридори и трафикът ще се генерира по-далече от физическото местоположение на проекта. Например връзката Лион – Торино не трябва да се разглежда само като връзка между двата града, тъй като тя е част от по-голямата пътническа връзка между областите Париж и Милано. В същия смисъл връзката Фемарн – Белт осигурява достъп до Франкфурт, Дюселдорф, Стокхолм и т.н.

Комисията не е съгласна с прилагането на показателя от документа на De Rus et al. 2007 г. (цитиран в посочения Специален доклад № 19/2018) към одитираните проекти, които представляват смесени линии за пътнически и товарен превоз, докато показателят се прилага за чисто пътнически високоскоростен превоз.

Общ отговор на Комисията по точки 69, 70 и 71:

Комисията отбелязва, че в АРП от 2017 г. се прави заключението, че ВТИ Балтийска железопътна ос е икономически устойчив проект, основан на смесен товарен и пътнически трафик. Комисията счита, че проектът следва да се оценява спрямо този сценарий, тъй като той съответства на начина, по който проектът се изпълнява, а не изолирано спрямо отделни показатели за товарния или пътническия превоз.

Балтийската железопътна ос има потенциал да се превърне в новата артерия на балтийските (и финландските) пътни потоци, като с нея се въвеждат напълно нова динамика и възможности за пътническите и търговските потоци в балтийските държави. Тя ще намали значително времето за пътуване по оста север—юг. Ограниченият понастоящем железопътен трафик по оста север—юг, за който има исторически и структурни/организационни причини, не може да бъде екстраполиран върху бъдещата Балтийска железопътна ос.

Комисията също така препраща и към отговорите си по точка 68, свързани с факта, че 60-минутният район на обслужване представлява ограничен показател. Той е съставен с цел оценяване на високоскоростни линии за чисто пътнически превоз със скорост от порядъка на 300 км/ч, докато ВТИ Балтийска железопътна ос е проектиран като бърза конвенционална

линия за смесен превоз. Избраните параметри за ВТИ Балтийска железопътна ос не водят до значително увеличаване на разходите при планираното използване за товарен превоз в допълнение към пътническия превоз, като същевременно се гарантират допълнителни приходи и ползи. Разходите за строителство на километър от ВТИ Балтийска железопътна ос (приблизително 6,7 милиона евро/км) са значително по-ниски от тези, заложиени за съставяне на показателите, използвани от ЕСП.

Комисията поддържа тесен контакт с полския управител на инфраструктурата, който е представил доказателства, че са предприети всички необходими мерки за осигуряване на достатъчен капацитет за всички видове пътнически и товарни превози в участъка Варшава – Бялисток и извън него.

Общ отговор по точки 72 и 73:

Тези потенциални разходи са свързани главно с допълнителната защита от шум, поискана от гражданите в рамките на обществените консултации.

Що се отнася до германските линии за достъп, решението за увеличаване на скоростта от 160 км/ч на 200 км/ч е взето едва след процеса на регионално планиране, при който е взето решение за съгласуването и представлява най-големият самостоятелен разходен компонент. Чистото увеличение на скоростта доведе до допълнителни разходи от 110 милиона евро. Допълнителните мерки за защита от шум не са пряка последица от увеличаването на скоростта по линията. Разходите за моста Фемарн-Зунд също не са предизвикани от увеличаването на скоростта, а от необходимостта да бъде създаден нужният капацитет за прогнозните обеми (смесен) трафик по линията след прелеза Фемарн – Белт.

Освен това има и други важни разходни компоненти, които не са свързани с увеличаването на скоростта, а с други експлоатационни изисквания, които трябва да бъдат взети под внимание. Проектът от 2018 г. съдържа няколко елемента, които не бяха предвидени през 2008 г. и които нямат никаква връзка с увеличаването на скоростта. Това са по-специално товарният терминал в Любек и преобразователната станция в Генин, само за които са нужни 126 милиона евро. Други нови характеристики на линията са свързани само с товарния трафик, по-специално коловозите за гариране за товарни влакове, за да могат регионалните пътнически влакове и пътническите влакове на дълги разстояния да ги изпреварват.

77. Комисията би искала да отбележи следното във връзка с буква б):

- i) Що се отнася до Балтийската железопътна ос, беше определен нов срок, свързан с управлението на инфраструктурата, тъй като беше необходим допълнителен анализ, за да бъде избрано на най-доброто решение.
- ii) В момента се извършва проучване на връзката Сена – Шелда към Зеебрюге, като според Решението за изпълнение се очаква инвестиционен план да бъде изготвен до декември 2023 г. Предвижда се да бъде изградена връзка преди края на 2030 г. Комисията отбелязва, че Решението за изпълнение за връзката Сена – Шелда беше от решаващо значение за това участниците от френска страна да постигнат споразумение за финансиране на канала Сена – Северна Европа, което беше спешно необходимо. Поради това, като се има предвид неговият силно стимулиращ ефект върху изпълнението на основната липсваща връзка (канала Сена – Северна Европа), без която щеше да бъде още по-трудно да се гарантира решението за инвестиране в изпълнението на връзката Зеебрюге, Решението за изпълнение всъщност насърчи в максимална степен изпълнението на съответните участъци.

79. Комисията препраща към отговорите си по точки 16—18.

80. Комисията препраща към отговорите си по точки 25 и 26.

Препоръка 1 — Да се коригират и прилагат настоящите инструменти с цел налагане на дългосрочно планиране

Комисията приема препоръка 1, буква а), препоръка 1, буква б) и препоръка 1, буква в). Точното съдържание на предложението на Комисията ще зависи обаче от подготвителните действия, включително от оценката на въздействието, резултатът от която все още не е известен.

Комисията приема отчасти препоръка 1, буква г).

Що се отнася до буква г), законодателната процедура понастоящем е в ход и резултатите от нея все още не са известни. Комисията ще подкрепи държавите членки в усилията им да прилагат бъдещия правен акт, след като бъде приет.

81. Комисията препраща към отговорите си по точка 27 и каре 2.

82. Тъй като концепцията за ВТИ няма съответствие в правната рамка на ЕС, извършеният досега анализ не може да съвпада точно с концепцията, определена от ЕСП. Комисията счита, че АРП са използвани правилно като инструмент за вземане на решения.

Комисията препраща и към отговорите си по точки 31—38.

83. Комисията препраща към отговорите си по точки 40—44.

Препоръка 2 — Да изисква по-добър анализ, преди да реши да предостави съфинансиране от ЕС за мегапроекти (подобни на ВТИ)

Комисията не приема препоръката, тъй като тя се отнася за висококачествен стратегически анализ на разходите и ползите, изготвен „на по-всеобхватно ниво на мегапроект“, който не съответства на съществуващите правни определения.

В рамките МСЕ заявленията за строителни проекти трябва да включват социално-икономически анализ на разходите и ползите, който показва положителни резултати и който в случай на високоскоростна железопътна линия обикновено разглежда различни възможности. Комисията препоръчва на кандидатите да използват общата методика, използвана за политиката на сближаване.

Що се отнася до споделеното управление, Комисията ще препоръча да бъдат използвани подходящи методики за оценка (като например АРП) за мащабните инвестиции в коридорите на TEN-T, когато това се счита за необходимо, за да се гарантира спазването на член 67 от предложението за Регламент за общоприложимите разпоредби, и като се вземе предвид нивото на анализ, което е необходимо и целесъобразно за всяка разглеждана инвестиция в съответствие с най-добрите международни практики, както и за да се даде възможност за информиран избор на политика по отношение на конкретните инвестиции, както и предвид необходимостта от избор на оптимални инвестиции.

Комисията повтаря обаче, че критериите, които трябва да бъдат взети предвид при подбора на отделните операции, се определят на равнището на програмите под отговорността на управляващите органи и като се спазват изискванията, посочени в член 67 от предложението за Регламент за общоприложимите разпоредби. Комисията може да бъде включена в определянето на тези критерии чрез участието си в работата на комитета за наблюдение единствено с консултативна роля.

84. Комисията препраща към отговора си по точка 45.

85. Комисията счита, че размерът, обхватът и бюджетът на действията са подходящи за целта.

В правното основание на МСЕ не се предвижда предназначаване на бюджети на ЕС специално за конкретни големи проекти, което така или иначе няма да ускори тяхното изпълнение.

Етапният подход позволява да се ограничи рискът от загуба на бюджетни кредити за поети задължения в случай на забавяне на проекта.

Комисията подчертава, че промените в концепцията и обхвата не са единственият разходен компонент, както и че те носят и допълнителни ползи.

През 2018 г. Комисията възложи извършването на преглед „Оценка на единичните разходи (по стандартни цени) на железопътните проекти“ на всички железопътни инвестиции (включително финансираните от ЕС) за периода 2000—2020 г., който преглед показва, че разходите се променят в много по-малка степен, отколкото за ВТИ, включени в извадката на ЕСП. При над 50 % от проектите разходите/спестяванията се надхвърлят с над 10 %.

Комисията препраща и към отговорите си по точки 46—51.

86. Комисията препраща към отговорите си по точки 53—60.

Препоръка 3 — Да се засили управлението от страна на Комисията на съфинансирането от ЕС за действия, които са част от мегапроекти (подобни на ВТИ)

Комисията не приема препоръката, тъй като нито концепциите за ВТИ, нито тези за мегапроектите имат правно основание, което позволява на Комисията да определя конкретни приоритети за финансиране в контекста на поканите за представяне на предложения.

Що се отнася до буква а), в предложението за МСЕ II вече е установена по-добра връзка между работния план за коридора и подбора на проекти по МСЕ, което позволява по-добро приоритизиране на финансирането от ЕС. Предложението все още не е прието от съзаконодателите.

Що се отнася до буква б), Комисията подчертава факта, че при прякото управление подкрепата от ЕС за действия, които са част от ВТИ, вече е организирана в рамките на много малък брой споразумения за отпускане на безвъзмездни средства, понякога и само едно. В рамките на състезателните покани за представяне на предложения организаторите на проекти са тези, които трябва да представят готови за изпълнение действия, допринасящи за осъществяването на цялостния проект, в съответствие с постигнатия напредък и достигнатата зрялост. Липсата на повече от едно споразумение за отпускане на безвъзмездни средства може да попречи на успешното и навременно изпълнение на проекта. Състезателните покани за представяне на предложения и принципът „използваш или губиш“ стимулират организаторите на проекти да представят качествени и готови за изпълнение предложения, както и да усвояват средствата своевременно.

Що се отнася до споделеното управление, Комисията повтаря, че критериите, които трябва да бъдат взети предвид при подбора на отделните операции, се определят на равнището на програмите под отговорността на управляващите органи. В тази си дейност управляващите органи трябва да се уверят, че всички операции отговарят на стандартите за качество, които са ясно посочени в член 67 от предложението за Регламент за общоприложимите разпоредби, както и на приложимите правила за допустимост на съответните разходи.

Що се отнася до буква в), въведени са процедури за осигуряване на подходящ преглед, поради което Комисията не счита за необходимо да създаде специален център за компетентност.

Освен това Комисията счита, че вече е предложила инструменти за консултиране на бенефициерите и органите, отговарящи за програмите. Държавите членки ще продължат да могат да ползват техническа помощ за изготвянето на своите проекти чрез консултантския център InvestEU, включително JASPERS (Съвместна помощ за подкрепа на проекти в европейските региони). За подпомагане на изготвянето на проекти, провеждането на тръжни процедури и изпълнението на проекти ще бъде осигурена финансова подкрепа от програмите.

Комисията също така подчертава, че последващите оценки и проучвания систематично се извършват и проследяват чрез вече съществуващите структури и процедури. Освен това вече е улеснено смесването на трите механизма за финансиране (МСЕ, ЕФРР и Кохезионен фонд, както и инструменти на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ)). Този механизъм е предвиден и в предложението за Регламент за общоприложимите разпоредби за периода след 2020 г.

87. Комисията препраща към отговорите си по точки 61—67.

88. Комисията препраща към отговорите си по точки 68—72.

89. Комисията препраща към отговора си по точка 77.

Препоръка 4 — Да се надгражда опитът от решенията за изпълнение и да се засили ролята на европейските координатори

Комисията приема отчасти препоръка 4, буква а). Комисията възнамерява да приеме решения за изпълнение за големите трансгранични проекти, но това няма да се превърне в условие за съфинансиране от ЕС, независимо от начина на управление.

Комисията не приема препоръка 4, буква б). Комисията не счита, че разширяването на обхвата на актовете за изпълнение следва да включва приемането на решения за изпълнение за проекти „с трансгранично въздействие“.

Комисията приема препоръка 4, буква в). Точното съдържание на предложението на Комисията ще зависи обаче от подготвителните действия, включително от оценката на въздействието, резултатът от която все още не е известен.

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да оказват максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова – член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с инвестициите за сближаване, растеж и приобщаване. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Oskar Herics със съдействието на Thomas Obermayr — ръководител на неговия кабинет, и Emmanuel Rauch — главен ръководител.

Luc T’Joен беше ръководител на задача, а одитният екип се състоеше от Milan Smid, Erki Must, Guido Fara, Manja Ernst, Katarzyna Solarek, Andras Feher, Sabine Maur-Helmes и Richard Moore.



От ляво надясно: Thomas Obermayr, Guido Fara, Emmanuel Rauch, Katarzyna Solarek, Erki Must, Manja Ernst, Milan Smid, Luc T’Joен, Richard Moore, Sabine Maur-Helmes, Oskar Herics и Andras Feher.

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО)/Начало на одита	24.10.2018 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друг одитиран обект)	4.12.2019 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	25.3.2020 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или на друг одитиран обект) на всички езици	29.4. 2020 г

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2020 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторната употреба на информация се изпълнява в съответствие с [Решение № 6-2019](#) на Европейската сметна палата относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по „[Creative Commons Attribution 4.0 International](#)“ (CC BY 4.0). Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. Европейската сметна палата не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителните права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или когато са използвани материали от трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, е възможно да е необходимо да поискате разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са Ви преотстъпени.

Всички уебсайтове на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към уебсайтовете на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира тяхното съдържание, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-4711-5	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/430225	QJ-AB-20-011-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-4690-3	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/10824	QJ-AB-20-011-BG-Q

ЕСП извърши одит на управлението на Комисията на осем трансгранични мегапроекта в тринадесет държави членки. Това са основни липсващи връзки, необходими за свързване на националните мрежи, така че да се създадат непрекъснати европейски транспортни коридори. Общата приблизителна стойност на избраните водещи транспортни инфраструктури е 54 млрд. евро, от които ЕС вече е изплатил 3,4 млрд. евро.

ЕСП установи, че има малка вероятност основната мрежа да започне да функционира до 2030 г., както е било планирано през 2013 г. Закъсненията при изграждането и въвеждането в експлоатация на тези мегапроекти излагат на риск ефективното функциониране на пет от деветте коридора на TEN-T. Установихме примери на слабо планиране и неефективно изпълнение. Въпреки че в надзора на Комисията за навременно завършване на мрежата има слабости и той се осъществява дистанционно, Комисията разполага с инструмент, който може да се доразвие, за да се подобри изпълнението.

За да се подобри доброто финансово управление на тези инвестиции на стойност милиарди евро, ЕСП отправя редица препоръки за тяхното дългосрочно планиране, управление и надзор.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Туйтър: @EUAuditors