

Különjelentés

Uniós közlekedési infrastruktúrák: nagyobb fokozatba kell kapcsolni a megaprojektek megvalósítását, hogy időben felléphessenek a hálózati hatások



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglalás	I-V
Bevezetés	01-06
Transzeurópai közlekedési hálózat: törzshálózat kiépítése 2030-ig	01-03
A kiemelt közlekedési infrastruktúrák uniós szintű kezelése és finanszírozása	04-06
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	07-15
Észrevételek	16-78
Valószínűtlen, hogy a törzshálózat 2030-ra elérje teljes üzemi kapacitását, és a Bizottság kezében kevés eszköz van a teljes üzemi kapacitás biztosítására	16-26
A kiválasztott nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúra közül hat esetében – a kapcsolódó infrastruktúrát is beleértve – valószínűtlen, hogy 2030-ra el tudná érni teljes üzemi kapacitását	16-19
A Bizottság még nem használta ki korlátozott jogi válaszlépési lehetőségeit	20-26
Tökéletesíteni kell a több milliárd eurós beruházások tervezési folyamatát	27-44
Fennáll a kockázata, hogy a forgalmi előrejelzések túlzottan optimisták, és felük nincs megfelelően összehangolva	27-30
A költség-haszon elemzési folyamat hiányosságai befolyásolják a döntéshozatal minőségét	31-38
Egyes kiemelt közlekedési infrastruktúrák elfogadtatását elősegítette az érdekelt felek bevonása	39-44
Nem hatékony a kiemelt közlekedési infrastruktúrák megvalósítása	45-60
A kiemelt közlekedési infrastruktúrák végrehajtásában párhuzamosságok adódnak, az nem hatékony módon és felügyelet nélkül zajlik	45-48
A kiemelt közlekedési infrastruktúrák kivitelezése során növekednek a költségek és nemzeti szinten gyakran terhes a bürokrácia	49-52
A rendkívül nagy késedelmek veszélyeztetik az uniós társfinanszírozás hatékonyságát	53-60

A Bizottság által a törzsfolyosók tagállami megvalósítása felett gyakorolt felügyeletnek vannak hiányosságai, de rendelkezésre áll egy eszköz, amelyre alapozva javítható lehet a teljesítmény 61-78

A Bizottság nem felügyeli elég közelről a projekteket, és az azoknak nyújtott uniós társfinanszírozás csak az outputoktól függ 61-66

A Bizottság nem végezte el a kiemelt közlekedési infrastruktúrák hosszú távú fenntarthatóságának és költségeinek kritikus vizsgálatát 67-74

Végrehajtási határozat: az eszköz, amelyre a jövőbeli beruházásoknál támaszkodni lehet 75-78

Következtetések és ajánlások 79-89

Mellékletek

I. melléklet. A kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúrák áttekintése

II. melléklet. A kiemelt közlekedési infrastruktúrák teljesítési idővonala alakulásának fő teljesítménymutatói

III. melléklet. A kiemelt közlekedési infrastruktúrák kivitelezési költségeinek alakulására vonatkozó fő teljesítménymutatók

IV. melléklet. Az ellenőrzésre kiválasztott mögöttes intézkedések és részleteik áttekintése (millió euró)

V. melléklet. A kiválasztott intézkedések végrehajtási késedelmeinek áttekintése

VI. melléklet. A 17 vizsgált intézkedés eredeti előirányzatai változásainak áttekintése (millió euró)

Rövidítések és glosszárrium

A Bizottság válaszai

Ellenőrző csoport

Kronológia

Összefoglalás

I Az uniós társfinanszírozású közlekedési megaprojektek határokon átnyúló jellegű nagyprojektek, amelyeket jelentésünkben „kiemelt közlekedési infrastruktúrának” (TFI) nevezünk. Olyan fontos összeköttetésekről van szó, amelyek nélkül az uniós közlekedési hálózat nem lehet teljes. Egy-egy ilyen kiemelt közlekedési infrastruktúra több mint egymilliárd euróba kerül és várhatóan társadalmi-gazdasági haszonnal jár.

2013 óta van érvényben az Unió azon terve, hogy 2030-ra elkészül az uniós közlekedési törzshálózat. A Szerződés a tagállamok hatáskörébe rendeli a közlekedési hálózat kiépítésére irányuló projektek végrehajtását. Az Unió azzal járul hozzá a transzeurópai hálózat fejlesztéséhez, hogy meghatározza, melyek a közös érdekű projektek és támogatja azokat.

A kiemelt közlekedési infrastruktúrák egyes elemeihez nyújtott uniós támogatás segíti a tagállamokat e célkitűzések megvalósításában, miközben uniós többletérték is előáll.

II Értékeljük, hogy az Európai Bizottság biztosította-e az uniós társfinanszírozású, határokon átnyúló, kiemelt közlekedési infrastruktúrák esetében a megfelelő tervezést és a hatékonyságot. Ehhez megvizsgáltuk, hogy a Bizottság gondoskodott-e arról, hogy a kiemelt közlekedési infrastruktúrák megvalósítása céljából alkalmazott tagállami eljárások 2030-ig teljessé és működőképesse tegyék a törzshálózati folyosókat. Értékeljük azt is, hogy ezen infrastruktúrák tervezési folyamata megfelelő színvonalú, megbízható és átlátható, megvalósításuk eredményes volt-e, valamint hogy a Bizottság megfelelően felügyelte-e az ezen infrastruktúrák részét képező intézkedésekre irányuló uniós társfinanszírozású beruházásokat.

III Nyolc kiemelt, határokon átnyúló hatású közlekedési infrastruktúrát választottunk ki, amelyek a kilenc törzshálózati folyosó közül hét folyosón helyezkednek el. Az ellenőrzés 13 tagállamot érintett és kiterjedt a közúti és vasúti infrastruktúrára, a belvízi úthálózatra, valamint a vasúti és közúti, illetve tengeri és vasúti infrastruktúra kombinációira. Ezek összköltsége 54 milliárd euró volt, a kiválasztott nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúra számára eddig elkülönített uniós társfinanszírozás összege elérte a 7,5 milliárd eurót, amelyből 3,4 milliárd eurót már kifizettek. Ellenőriztünk továbbá ezen kiemelt közlekedési infrastruktúrák részét alkotó 17 releváns intézkedést.

IV Összességében a következő észrevételeket tettük:

- o A 2013-as tervekkel ellentétben a vizsgált nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúrából hat (megközelítési útvonalaival együtt) előreláthatólag nem éri el teljes üzemi kapacitását 2030-ig. A kiemelt közlekedési infrastruktúrák és megközelítési útvonalaik a törzshálózati folyosók kulcsfontosságú kapcsolódási pontjai, így az is nagyon kérdéses, hogy a közlekedési törzshálózat összekapcsoltsága 2030-ra eléri-e teljes kapacitását, amiből pedig az következik, hogy sem az uniós közlekedési hálózat, sem a várt hálózati hatás nem valósul meg eddig az időpontig. Ezenkívül nem minden kiemelt vasúti közlekedési infrastruktúra fogja teljesíteni a TEN-T rendelet vasúti árufuvarozásra vonatkozó minimumkövetelményeit 2030-ig.

A tagállamoknak megvannak a saját nemzeti prioritásaik, amelyek nem feltétlenül esnek egybe az uniós transznacionális folyosókon végrehajtandó beruházásokkal. A tagállamok között a munkálatok elvégzésére vonatkozó eljárások és a végrehajtás üteme tekintetében is különbségek vannak. Igen eltérő lehet, hogy támogatnak-e vagy sem egy-egy kiemelt közlekedési infrastruktúrát, és idővel a politikai prioritások is változhatnak. A kiemelt közlekedési infrastruktúrák kivitelezését támogató uniós társfinanszírozással való gondos pénzgazdálkodásért a Bizottság felelős. A Bizottságnak kevés jogi eszköze van az uniós prioritások érvényesítésére, amikor a tagállamokban felügyeli a teljes hálózat időben történő kiépítését. A Bizottság azonban néhány végrehajtási jogi aktustól eltekintve egyelőre nem alkalmazta az említett eszközöket, még ott sem, ahol már most is tudható, hogy egyes folyosók nem érik el teljes üzemi kapacitásukat 2030-ig. A kiemelt közlekedési infrastruktúrák építésében és üzembe helyezésében bekövetkezett késések a kilenc TEN-T folyosó közül ötnél veszélyeztetik az eredményes működést.

- o Megállapításunk szerint az általunk vizsgált nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúra egyes alapelemeinek tervezésén javítani kell, és fennáll a kockázata annak, hogy a közlekedési előrejelzések túlzottan optimisták voltak. Ezen előrejelzések felénél nem volt megfelelő a koordináció. A Lyon–Torino és a Szajna–Schelde kiemelt közlekedési infrastruktúra esetében a ténylegesnél jóval magasabb teherforgalmi szintet jeleztek előre. A Brenner-bázisalagút esetében a három érintett tagállam egyelőre nem készített összehangolt forgalmi tanulmányt, és vitatják egymás számadatait és módszereit, a Bizottság pedig nem végzett saját független szükségletelemzést.

A kiemelt közlekedési infrastruktúrák alapvető alkotóelemeire vonatkozóan költség-haszon elemzések készülnek. Ezeket az elemzéseket azonban a

mintánkban szereplő nyolc TFI egyikénél sem használták fel kellően határozathozatali eszközként egy-egy infrastruktúra egészére nézve. Az uniós társfinanszírozás nyújtása előtt nem végeztek olyan költség-haszon elemzést, amely az adott kiemelt közlekedési infrastruktúra egészének valamennyi javasolt munkálatára kiterjedt volna. Az érdekelt felek bevonása terén találtunk követendő példákat, más esetekben viszont az érdekelt feleknek nagyobb szerepet lehetett volna biztosítani. A Bizottság nem játszik elég jelentős szerepet a folyamatban ahhoz, hogy elő tudja segíteni az uniós többletérték teremtését a kiemelt közlekedési infrastruktúráknál.

- A kiemelt közlekedési infrastruktúrák megvalósítása nem hatékony. Az általunk kiválasztott nyolc TFI átlagos kivitelezési ideje 15 év. Az a gyakorlat, hogy ezen infrastruktúrák kisebb összetevőit úgy társfinanszírozzák, hogy azokat más, kiemelt közlekedési infrastruktúrán kívüli projektekkel mesterséges módon versenyeztetik, nem hatékony, valamint azzal a kockázattal jár, hogy senki sem gyakorol felügyeletet, miközben a Bizottságon belül nincsenek arra szolgáló kompetenciaközpontok, hogy a projektgazdák iránymutatást kapjanak a TFI uniós társfinanszírozása hatékonyságának és eredményességének fokozásához.

A nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúrára nézve a kialakítás és a hatókör módosításai ahhoz vezettek, hogy a költségek eddig 17,3 milliárd euróval (47%) nőttek a kezdeti költségbecslésekhez képest. A bürokrácia is nagy megterhelést jelent. Romániában az 582 km hosszú A1-es autópályához 7 kilométerenként kell építési, illetve 26 kilométerenként környezetvédelmi engedélyt kérni.

Igen nagy késések fordultak elő: a kiemelt közlekedési infrastruktúrák fő részei esetében – az összekötő infrastruktúrák megvalósításához szükséges időt figyelembe se véve – azok üzembe helyezése átlagosan 11 évet késett. Ez egyrészt a biztonság rovására megy, másrészt veszélyezteti az uniós társfinanszírozás hatékonyságát. Észrevételeztük azt is, hogy a 17 ellenőrzött fellépés eredeti előirányzataihoz képest 1,4 milliárd euró társfinanszírozást már visszavontak.

- A Bizottság nem felügyeli elég közelről, hogy a tagállamok hogyan építik ki a törzshálózati folyosókat. Az előrelépéseket a Bizottság a szakpolitika koordinálására és támogatására szolgáló információs rendszer révén felügyeli, valamint az európai koordinátorokra támaszkodik, ezek azonban kevesebb forrással és hatáskörrel bírnak, mintsem hogy eredményes felügyeletet tudnának gyakorolni. Megosztott irányítású projekteknél – ahol a végrehajtásért elsődlegesen az illetékes irányító hatóság felelős – több olyan esetet is feltártunk a romániai A1-es autópálya kapcsán, ahol az uniós forrásokat – összesen 12,4 millió euró értékben – nem optimális módon használták fel, valamint 3,7 millió euró értékű társfinanszírozást illetően pazarlást állapítottunk meg.

A Bizottság az uniós társfinanszírozás projekteknek való nyújtását még mindig kizárólag az outputokhoz köti, nem gyűjt adatokat az egyes infrastruktúrák szintjén a beruházások eredményeiről és sikerességéről (ti. hogy az adott kiemelt közlekedési infrastruktúra meghozza-e a várt eredményeket, és ha igen, mikor). Az uniós társfinanszírozás felhasználása előtt nem folyik külön adatgyűjtési eljárás annak független értékelésére, hogy az építési specifikációk megfelelnek-e a kiemelt közlekedési infrastruktúrák várható forgalmi szintjeinek. Elemzésünk szerint a Rail Baltica vegyes nagy sebességű vasútvonal esetében fennáll a kockázata annak, hogy még a Varsóig tartó teljes szakasz sem lesz gazdaságilag fenntartható. A Fehmarnbelt-szoroson áthaladó állandó összeköttetés esetében a Bizottság nem végezte el a Koppenhága és Hamburg között tervezett nagy sebességű vasútvonal német megközelítési útvonalának nagyon magas, kilométerenként akár 46 millió eurós költségének kritikus vizsgálatát. Mindez jelentősen csökkenti ennek a korszerűsített megközelítési útvonalnak a költséghatékonyságát. A szoroson áthaladó vasútvonal ezen szakaszát évente és irányonként mindössze 1 millió utas fogja használni, ami túl kevés a gazdaságilag fenntartható működéshez.

A Bizottság a közelmúltban végrehajtási határozatokat kezdett alkalmazni. Ez kedvező lépés afelé, hogy a Bizottság szorosabban felügyelni tudja a törzshálózati folyosók kiemelt közlekedési infrastruktúrák révén történő tagállami megvalósítását. Egyelőre azonban ezek a határozatok sem tartalmazzak egyértelmű szabályokat minden egyes fél, köztük a Bizottság felelősségére vonatkozóan, hiányosságok mutatkoznak bennük a kritikus kérdések teljes körű kezelése terén, nem veszik figyelembe a várt eredményeket, illetve nem írják elő utólagos értékelés elvégzését a tanulságok levonása érdekében.

V Hogy a kiemelt közlekedési infrastruktúrákhoz nyújtott uniós társfinanszírozás a gondos pénzgazdálkodás jegyében valósuljon meg, azt javasoljuk a Bizottságnak, hogy:

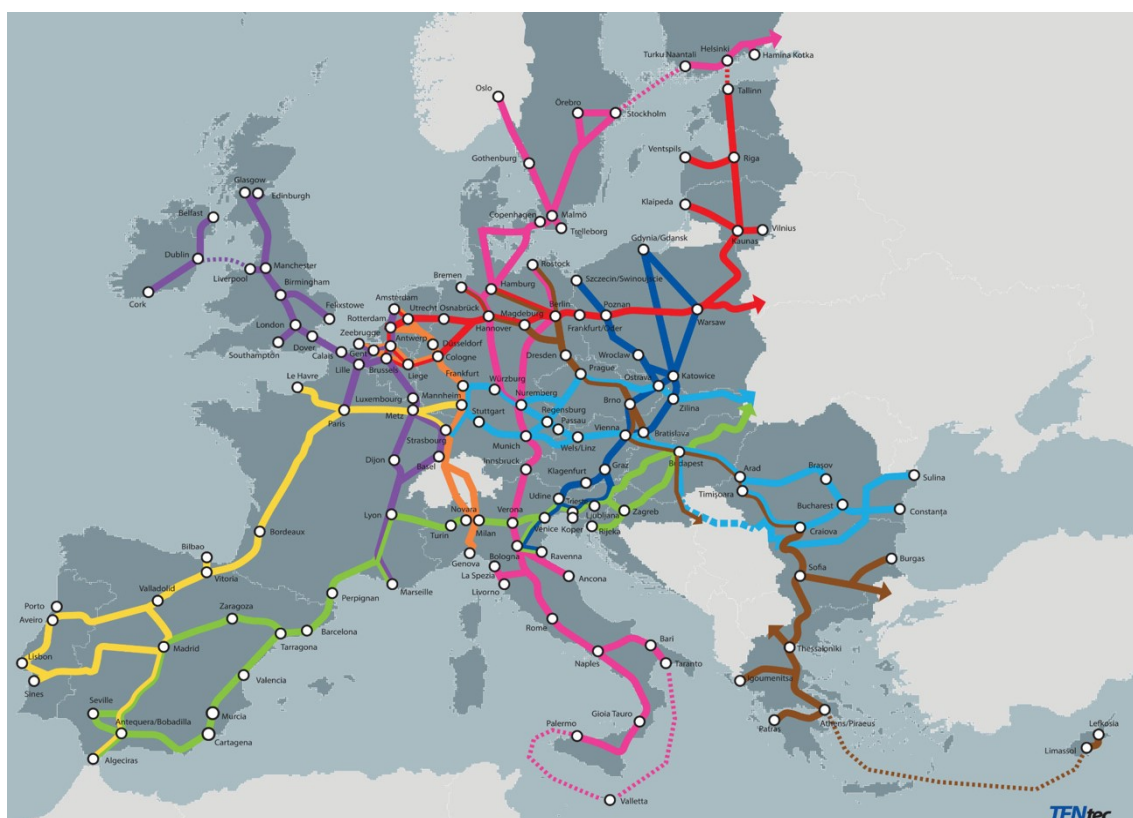
- a) vizsgálja felül és alkalmazza a meglévő eszközöket a hosszú távú tervezés érvényesítésére;
- b) írja elő alaposabb elemzés elvégzését azelőtt, hogy döntés születne a (TFI-jellegű) megaprojektekhez nyújtandó uniós társfinanszírozásról;
- c) szigorítsa a (TFI-jellegű) megaprojektek részét képező fellépések uniós társfinanszírozásának irányításán;
- d) folyamodjon gyakrabban a végrehajtási határozatok eszközéhez, és hozzon ilyen határozatot minden határon átnyúló kiemelt közlekedési infrastruktúra esetében, valamint adjon nagyobb szerepet az európai koordinátoroknak.

Bevezetés

Transzeurópai közlekedési hálózat: törzshálózat kiépítése 2030-ig

01 A Római Szerződésben (1957) meghatározott közös uniós közlekedéspolitika azzal a céllal jött létre, hogy egy egész Európára kiterjedő közös közlekedési térséget hozzon létre. 2013-ban két kiemelt operatív célkitűzést fogalmaztak meg: 2030-ra „törzshálózatot”, 2050-re pedig „átfogó hálózatot” kell kiépíteni. A törzshálózatot kilenc folyosó alkotja (lásd: **1. kép**); mindegyikük több közlekedési módra terjed ki.

1. kép. A TEN-T törzshálózati folyosói



Forrás: A DG MOVE weboldala: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en.

02 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés¹ értelmében a tagállamok felelősek a hálózat projektjeinek végrehajtásáért. Ennek módzatait a 2013. évi TEN-T rendelet² szabályozza. E rendelet megerősíti, hogy a konkrét projektekkel kapcsolatos döntéshozatal a tagállamok hatáskörében marad. Az Európai Unió feladata az, hogy iránymutatások kidolgozásával, közös érdekű projektek meghatározásával és támogatásával, valamint az átjárhatóság³ biztosítására irányuló végrehajtási intézkedésekkel hozzájáruljon a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztéséhez. Az ilyen iránymutatásokat és projekteket minden érintett tagállamnak jóvá kell hagynia. A Bizottság feladata annak biztosítása, hogy a tagállamok időben megvalósítsák a törzshálózati folyosókat.

03 A legsürgetőbb prioritás a transznacionális folyosók megvalósítása. Egy, a Bizottság által finanszírozott 2015. évi vizsgálat⁴ szerint, amely azt volt hivatott kimutatni, hogy milyen hatás várható a hálózat kiteljesítésétől, ha a tagállamok és a többi érdekelt fél nem teszik a törzshálózat kiteljesítését az új TEN-T szakpolitika központi elemévé, akkor az Unió gazdasága 1,8%-os potenciális gazdasági növekedéstől esik el, és 10 millió emberévnyi munkahely nem jön létre.

¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) XVI. címének 170–172. cikke (HL C 202., 2016.6.7., 47. o.).

² Az Európai Parlament és a Tanács 1315/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatásokról és a 661/2010/EU határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 348., 2013.12.20., 1. o.).

³ „Átjárhatóság”: egy közlekedési módon belüli infrastruktúra szabályozási, műszaki és üzemeltetési feltételeket magában foglaló azon képessége, amely lehetővé teszi a forgalom biztonságos és zavartalan, az adott infrastruktúra vagy közlekedési mód vonatkozásában előírt teljesítményszintnek megfelelő áramlását.

⁴ Fraunhofer ISI, „Cost of non-completion of the TEN-T”, zárójelentés, 2015. június 15.

A kiemelt közlekedési infrastruktúrák uniós szintű kezelése és finanszírozása

04 Uniós szinten a közlekedéspolitika kidolgozása és végrehajtása a Bizottság, azon belül is a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság (DG MOVE) feladata. A Bizottság és a tagállamok közösen biztosítják, hogy a törzshálózati folyosók meghozzák a várt eredményeket. A Bizottság a törzshálózati folyosók eredményességének maximalizálása érdekében ki is igazíthatja a kiemelt közlekedési infrastruktúrákhoz nyújtott uniós társfinanszírozás kezelésével kapcsolatos felügyeleti eljárásokat. A Bizottság felügyeli az uniós társfinanszírozású programoknak nyújtott támogatás helyes végrehajtását, a kiemelt közlekedési infrastruktúrák (1 milliárd eurót meghaladó összköltségű közlekedési megaprojektek) tekintetében is.

05 A megosztott irányítás keretében, ahol a Bizottság a költségvetési kiadásokkal kapcsolatos felelősséget a tagállamokkal közösen viseli, a Bizottság az operatív programok (OP) tervezésére vonatkozó iránymutatásokat dolgoz ki, valamint megtárgyalja, jóváhagyja és nyomon követi a tagállamok által javasolt operatív programok végrehajtását. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO) az Európai Regionális Fejlesztési Alapon (ERFA) és a Kohéziós Alapon keresztül támogatja a közlekedési projekteket, és általános felelősséget visel az alapok megfelelő felhasználásáért. Nemzeti vagy regionális szinten az irányító hatóság felelős az operatív programok irányításáért, beleértve a projektkiválasztást, a projekt végrehajtásának nyomon követését és az ahhoz kapcsolódó beszámolást. A jelenlegi jogi keret értelmében azonban a 75 millió eurót meghaladó támogatható összköltségű közlekedési projektekhez (nagyprojektek) nyújtott uniós támogatásokat a Bizottságnak kell jóváhagynia.

06 Közvetlen irányítás esetén az uniós társfinanszírozás iránti kérelmeket az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) programján keresztül, időszakos pályázati felhívások nyomán nyújtják be. A benyújtott pályázatokat a Bizottság az Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökségének (INEA) segítségével értékeli a pályázati felhívásokban meghirdetett finanszírozási feltételek, támogathatósági, kiválasztási és odaítélési kritériumok alapján.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

07 A közlekedési infrastruktúrával kapcsolatos megaprojektek ellenőrzésének gondolata eredetileg a Számvevőszéktől származik. A téma jelentőségét megerősítette, hogy az európai parlamenti Bizottsági Elnökök Értekezlete 2017-ben felkérte a Számvevőszéket a nagy közlekedési projektekbe (1 milliárd euró feletti megaprojektek) történő beruházások ellenőrzésére⁵. A Bizottság már korábban is említést tett az ilyen projektekről és határokon átnyúló jellegű nagyprojektekként⁶ jellemezte őket.

E jelentés alkalmazásában a „kiemelt közlekedési infrastruktúra” (TFI) bármely uniós társfinanszírozású közlekedési infrastruktúra, amelynek becsült összköltsége meghaladja az egymilliárd eurót. Az ellenőrzési minta összeállításához az alábbi jellemzőket is figyelembe vettük:

- előirányoztak vagy kifizettek jelentős összegű uniós társfinanszírozást (mennyiségi küszöbérték nélkül),
- releváns az uniós közlekedési hálózat teljes kiépítése szempontjából (különösen a határokon átnyúló összeköttetések tekintetében),
- várhatóan átalakító erejű társadalmi-gazdasági hatást fog kifejteni.

⁵ „Vizsgálja meg ezeket a projekteket a várható költség és haszon, illetve az átláthatóság szempontjából, valamint hasonlítsa össze a projektek kezdetén készült költségbecsléseket a befejezésig tényleges felmerült költségekkel”.

⁶ COM(2016) 359 final, 2016.6.1. „Európa ismét beruház – Az európai beruházási terv mérlege és a következő lépések”.

08 Értékeljük, hogy az Európai Bizottság biztosította-e a kiemelt közlekedési infrastruktúrák esetében a megfelelő tervezést és a hatékonyságot. A következőket elemeztük:

- a) a Bizottság gondoskodott-e arról, hogy a kiemelt közlekedési infrastruktúrák megvalósítása céljából alkalmazott tagállami eljárások 2030-ig teljessé és működőképesé tegyék a törzshálózati folyosókat;
- b) tervezésüket tekintve a kiemelt közlekedési infrastruktúrák megbízhatóak és átláthatóak-e;
- c) a kiemelt közlekedési infrastruktúrák megvalósítása hatékony-e;
- d) az uniós társfinanszírozású TFI-beruházásokat a Bizottság megfelelően felügyeli-e.

09 Ez az ellenőrzési feladat több okból is különösen fontos és időszerű. A Számvevőszék korábbi jelentéseiben⁷ már utalt arra, hogy a TEN-T-rendeletet – realisabbá tétele érdekében – sürgősen felül kell vizsgálni. Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású közlekedési módokra való átállás mellett a kiemelt közlekedési infrastruktúrák célja, hogy létrejőjenek a törzshálózati folyosók kiteljesítéséhez még hiányzó fontos összeköttetések.

10 Ellenőrzési mintánk 13 tagállamot érintő nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúrára és annak több típusára terjedt ki, de mivel az alacsony szén-dioxid-kibocsátású mobilitásra való átállás támogatásához a vasutat és a belvízi hajózást szokás alapvető fontosságúnak tekinteni, ellenőrzésünk során az ezekre irányuló, határokon átnyúló beruházásokat helyeztük előtérbe. A kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúrákról a jelentés **I. melléklete** ad rövid áttekintést. A **II.** és a **III. melléklet** ezen infrastruktúrák költségeinek, illetve ütemezésének alakulására vonatkozó fő teljesítménymutatókat tartalmaz.

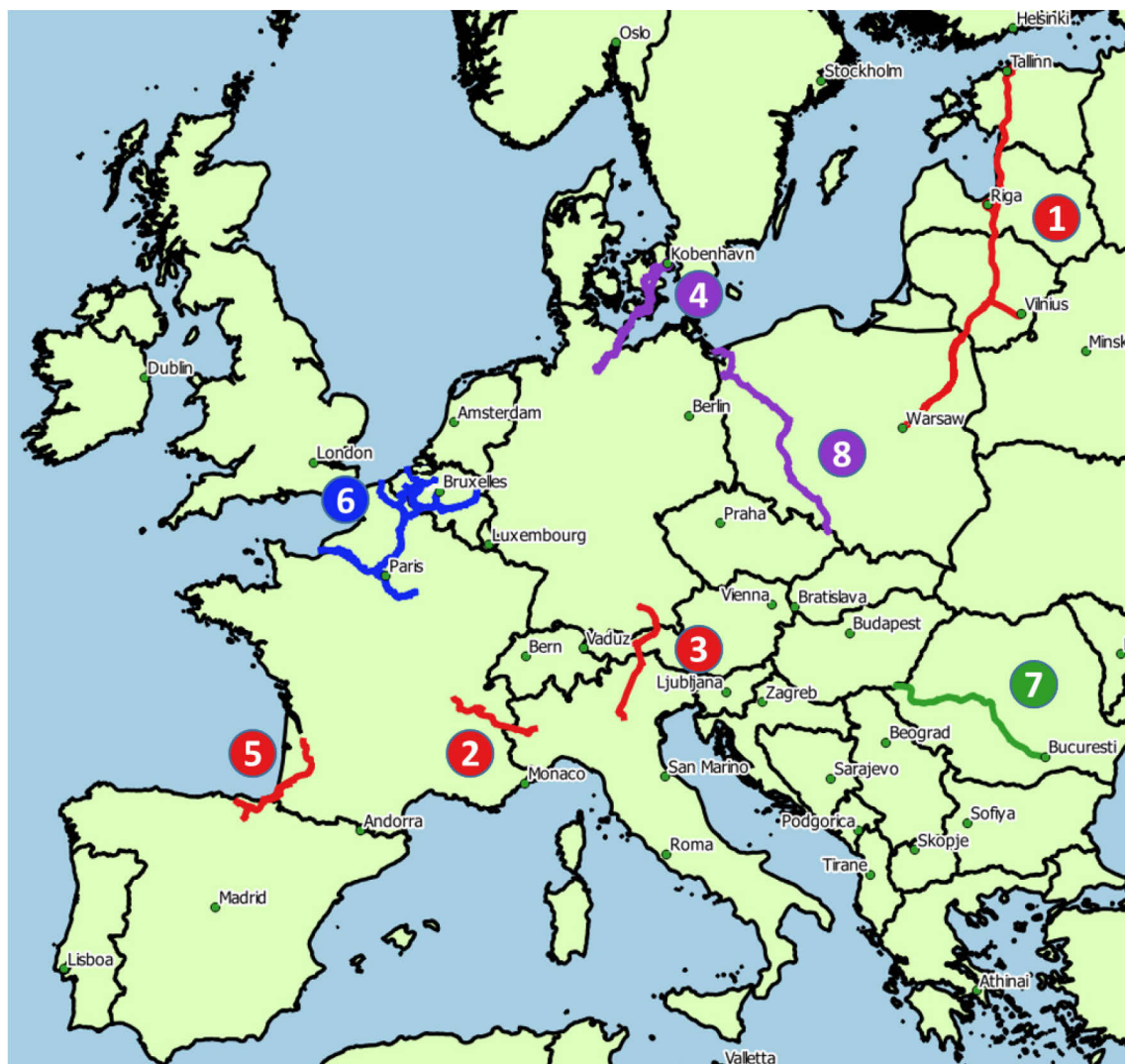
⁷ Például a Számvevőszék „Tengeri szállítás az Unióban: zavaros vizeken – sok eredménytelen és fenntarthatatlan beruházás” című 23/2016. sz. különjelentésének 1. ajánlása, valamint a „Nagy sebességű vasút Európában: az uniós hálózat hiánya rosszul működő mozaikot eredményez” című 19/2018. sz. különjelentésének 1. ajánlása.

11 Górcső alá vettük a Bizottság részvételét az alábbi nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúra uniós társfinanszírozásának tervezésében, megvalósításában és felügyeletében (lásd: **2. kép**):

- 1) **Rail Baltica:** Észtországot, Lettországot és Litvániát Lengyelországgal összekötő, Finnországgal is összeköttetést teremtő vasútvonal (az északi-tengeri–balti folyosón);
- 2) **Lyon–Torino összeköttetés:** Franciaországot és Olaszországot összekötő, határon áthaladó vasúti kapcsolat (a mediterrán folyosón);
- 3) **Brenner-bázislagút:** Ausztriát és Olaszországot összekötő, határon áthaladó vasúti kapcsolat (a skandináv–mediterrán folyosón);
- 4) **a Fehmarnbelt-szoroson áthaladó állandó összeköttetés:** Dánia és Németország közötti vasúti és közúti kapcsolat (a skandináv–mediterrán folyosón);
- 5) **az Y vasca és összeköttetése Franciaországgal:** nagy sebességű vasúti összeköttetés Vitoria-Gasteiz (Spanyolország) és Bordeaux (Franciaország) között (az atlanti folyosón);
- 6) **a Szajna–Schelde összeköttetés:** eredetileg a Szajna és Schelde folyók közötti belvízi közlekedési összeköttetés, amely Franciaország és Belgium területén futó belvízi közlekedési hálózattá fejlődött (az északi-tengeri–mediterrán és az atlanti folyosón);
- 7) **az A1-es autópálya** Romániában (a Rajna–Duna folyosón);
- 8) **az E59-es vasútvonal** Lengyelországban és összeköttetései **Szczecin és Świnoujście** kikötőivel (a balti–adriai folyosón).

A beruházások gondos pénzgazdálkodásának értékeléséhez megvizsgáltuk azokat a kiegészítő infrastruktúrákat is, amelyeket ki kell építeni ahhoz, hogy a kiemelt közlekedési infrastruktúrákat teljes mértékben üzemképesnek lehessen tekinteni. Értékeljük például a München–Verona útszakaszt is annak megítéléséhez, hogy üzembe helyezését követően a Brenner-bázislagút a tervek szerint teljes mértékben integrálódik-e a hálózatba a skandináv–mediterrán folyosó teher- és személyforgalmi helyzetének javítása érdekében.

2. kép. Az ellenőrzésre kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúrák áttekintése



Forrás: Európai Számvevőszék. A kiemelt közlekedési infrastruktúrákat az adott szállítási módnak megfelelő szín jelöli a térképen. Vörös: vasút, kék: belvízi közlekedés, zöld: közút, lila: egyszerre több közlekedési mód.

12 A mintánkban szereplő nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúra a kilenc törzshálózati folyosó közül hetet érint⁸. Mintánkban a közvetlen irányítású uniós társfinanszírozásban részesülő hat kiemelt közlekedési infrastruktúra közül négy szerepel a 30 kiemelt projektet tartalmazó, az Európai Parlament és a Tanács által 2004-ben jóváhagyott listán: a Brenner tengely (München–Verona) vasútvonal és Lyon–Torino nagy sebességű vasútvonal, amelyek már az 1994-es listán is szerepeltek, valamint a Fehmarnbelt-szoroson áthaladó állandó összeköttetés és a Szajna–Schelde belvízi útvonal, amelyek a 2004-es frissítéskor kerültek fel a listára. Ezen kiemelt közlekedési infrastruktúrák elkészültének tervezett határideje tehát 2020 volt. Mivel valamennyi szóban forgó TFI a törzshálózaton található, elkészültük jelenlegi határideje 2030.

13 Ellenőrzésünk idejéig a kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúrák becsült összköltsége 54,0 milliárd euró volt, az elkülönített uniós társfinanszírozás összege 7,5 milliárd eurót, a már folyósított összeg pedig 3,4 milliárd eurót tett ki. Az **1. táblázat** áttekintést nyújt a 2019. évi helyzet alapján. Bár az uniós társfinanszírozásnak ez az összege jelentősnek mondható, az összköltséghez képest még mindig viszonylag kevés. A jelenlegi Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) és a Bizottság által javasolt 2. Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF 2) tekintetében alkalmazott finanszírozási arány értelmében az uniós társfinanszírozás aránya közvetlen irányítás esetén a támogatható költségek 85%-áig is felszökhet bizonyos feltételek (pl. határokon átnyúló közös végrehajtás, kohéziós ország, elegendő forrás rendelkezésre állása) teljesülése esetén. Megosztott irányítású projekteknél a jelenlegi és a megelőző többéves pénzügyi időszakra vonatkozó társfinanszírozási arány a teljes támogatható költség legfeljebb 85%-a, míg a következő többéves pénzügyi időszakra vonatkozóan a társfinanszírozás javasolt aránya legfeljebb 70% lenne (ezt a finanszírozási arányt azonban a teljes költségnek a korábbinál nagyobb részére lehet alkalmazni).

⁸ A keleti–kelet-mediterrán és a Rajna–Alpok folyosókon nem ellenőriztünk infrastruktúrákat.

1. táblázat. A kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúrák költségeinek áttekintése (millió euró)

TFI	Teljes becsült költség (2019. évi értéken)	Az ellenőrzés időpontjáig elkülönített összes uniós támogatás	Az ellenőrzés időpontjáig kifizetett összes uniós támogatás
Rail Baltica	7 000*	789	80
Lyon–Torino vasúti összeköttetés	9 630	1 224	621
Brenner-bázislagút**	8 492	1 583	846
A Fehmarnbelt-szoroson áthaladó állandó összeköttetés	7 711	794	186
Az Y vasca és összeköttetése Franciaországgal	6 500	576	98
Szajna–Schelde összeköttetés***	4 969	318	79
A1-es autópálya****	7 324	995	995
E59-es vasútvonal*****	2 160	1 175	453
ÖSSZESEN	53 972	7 454	3 358

* A költségek magukban foglalják a jövőbeli költségnövekedések számvevők által meghatározott kockázatára képzett céltartalékot. Az eddig bejelentett hivatalos költségek 5,8 milliárd eurót tesznek ki.

** Az építkezés teljes várható időtartamára vonatkozóan az infláció előrelátható összegét és a kockázatokat is magában foglaló költséget 9,301 milliárd euróra becslik.

*** A számadatok kizárólag a Szajna–Schelde összeköttetés (Szajna–Észak-Európa csatorna) fő részére vonatkoznak.

**** Költségek a Bukarest–Pitesti szakasz kivételével, amelyre vonatkozóan nem nyújtottak be releváns költségigazolást.

***** A költségek a Świnoujście–Szczecin és Kędzierzyn-Koźle–Chałupki szakaszok kivételével.

Forrás: Európai Számvevőszék.

14 Az egyes kiemelt közlekedési infrastruktúrák több alkotóelemből állnak. Például egy nagy sebességű vasútvonalat nem lehet egy ütemben megépíteni, hanem különálló szakaszokra kell bontani, amelyek építése akkor kezdődik meg, amikor az összes mögöttes projekt előkészítése megtörtént. Az egyértelműség kedvéért e jelentésben ezeket a mögöttes projekteket „intézkedéseknek” nevezzük. A kiemelt közlekedési infrastruktúrák mint olyanok mellett külön értékeltünk 17 ilyen intézkedést is, amelyek mindegyike a nyolc kiválasztott TFI valamelyikéhez tartozik. Azokat az intézkedéseket választottuk ki, amelyek a 2007–2013-as és a 2014–2020-as programozási időszakban a legnagyobb összegű uniós társfinanszírozásban részesültek. Ezek becsült összköltsége 12,1 milliárd euró, a számukra elkülönített uniós társfinanszírozás összege 5,9 milliárd euró, amelyből 1,9 milliárd eurót már kifizettek. Ez a finanszírozás az előző bekezdésben megadott uniós társfinanszírozás teljes összegének egy része. Lásd: [IV. melléklet](#).

15 Bizonyítékainkat több különböző forrásból szereztük. Alaposan elemeztük az egyes kiemelt közlekedési infrastruktúrák szempontjából releváns uniós, nemzeti és regionális hosszú távú stratégiai közlekedésfejlesztési terveket. A bizonyítékok összegyűjtése végett találkoztunk a Bizottság munkatársaival, az európai koordinátorokkal, valamint a tagállamok, regionális és helyi hatóságok és projektgazdák képviselőivel. Külső támogatást is kaptunk költség-haszon elemzéssel és környezetvédelmi értékeléssel foglalkozó szakértőktől, és egy sor elemzést végeztünk, hogy felmérjük a kiemelt közlekedési infrastruktúrák potenciális személy- és áruszállítási kihasználtságát egy olyan módszertan alapján, amely az Eurostat adataira és adatmegjelenítési eszközeire támaszkodik.

Észrevételek

Valószínűtlen, hogy a törzshálózat 2030-ra elérje teljes üzemi kapacitását, és a Bizottság kezében kevés eszköz van a teljes üzemi kapacitás biztosítására

A kiválasztott nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúra közül hat esetében – a kapcsolódó infrastruktúrát is beleértve – valószínűtlen, hogy 2030-ra el tudná érni teljes üzemi kapacitását

16 A jelentésünkben gyakran „TFI” rövidítéssel említett közlekedési megaprojektek nélkül nem lehet felszámolni a szűk keresztmetszeteket, illetve az uniós törzshálózati folyosókon megteremteni a még hiányzó összeköttetéseket. Elkészültükkel javulni fog az unió összekapcsoltsága, és segíteni fogják a jól működő hálózathoz fűződő előnyök hiánytalan megvalósulását. Még ha a folyosók – például a kiemelt közlekedési infrastruktúrák vagy a kiegészítő infrastruktúrák kivitelezési késedelmek miatt – nem is érnék el teljes üzemi kapacitásukat 2030-ra, már magából a folyamatban lévő megvalósításból is származhatnak kedvező hatások.

A kiemelt közlekedési infrastruktúrák különböző elemeihez nyújtott uniós támogatás segíti e célkitűzések megvalósításában a tagállamokat, ugyanakkor uniós többletértéket is teremt.

A kiemelt közlekedési infrastruktúrák jellemzően nagyprojektek. Egyrészt ezért, másrészt mert gyakran határokon átvágók vagy ilyen hatással bírnak, műszaki és pénzügyi tervezésük és megvalósításuk különösen összetett.

Megvizsgáltuk annak valószínűségét, hogy a mintánkba tartozó nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúra megvalósítsa a tőle várt minden előnyt, amennyiben a 2030-as határidőig a TEN-T rendelet előírásainak megfelelően a törzshálózatot teljesen, a közös műszaki szabványoknak megfelelően kiépíti. Ehhez kockázatértékelést végeztünk, amelyben számításba vettük mind a kiemelt közlekedési infrastruktúrák megvalósításában fellépő késedelmek valószínűségét és – ha fellépnek – e késedelmek hatását a hálózat elkészültére.

Legelőször azt értékeltük, hogy hol tart a nyolc kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúra megvalósítása.

- Hármójuk esetében nagyon valószínűtlen, hogy a TEN-T rendeletben ütemezetteknek megfelelően 2030-ig elkészüljenek. Ez a három kiemelt közlekedési infrastruktúra az Y vascsát a francia vasúthálózattal összekötő 297 km-es vonal, az A1-es autópálya Romániában és az E59-es vasútvonal Lengyelországban. A késés oka az, hogy ezek megépítése igen időigényes, és egyes szakaszok munkálatait még meg sem tervezték.
- Egy másik kiemelt közlekedési infrastruktúra (a Lyon–Torino összeköttetés) esetében sem valószínű, hogy az a jelenlegi terveknek megfelelően 2030-ra elkészül, mert a befejezés jelenlegi határideje 2029. december, így az ütemtervben kevés mozgástér maradt az esetleges késedelmek számára, és a befejezési határidő kitűzését követően a TFI uniós társfinanszírozásban részesülő fellépése kapcsán már léptek fel késedelmek a megvalósítás terén.
- A további négy kiemelt közlekedési infrastruktúra (Rail Baltica, a Fehmarnbelt összeköttetés, a Brenner-bázisalagút és a Szajna–Észak-Európa csatorna, valamint a Szajna–Schelde összeköttetés fő része) megépítése jelen állapot szerint várhatóan már 2030 előtt befejeződik, de az ütemtervben kevés mozgástér maradt az esetleges további késedelmek számára. Ebbe a kategóriába tartoznak az Y vasca nagy sebességű vasútvonal spanyol területen folyó munkálatai is (a Franciaországgal való összeköttetés nélkül). A Rail Baltica kapcsán a balti országok nemzeti legfőbb ellenőrző hatóságai jelentéseikben nemrég már rá is mutattak a végrehajtási késedelmek kockázatára, amelyek hátráltathatják a kiemelt közlekedési infrastruktúrák üzembe helyezését. Lettország nemzeti számvevőszéke egytől négy évig terjedő késedelem kockázatáról számolt be, amely többek között a késői kezdés és a nemzeti földkisajátítási eljárások bürokratikus volta miatt léphet fel. Hasonlóképp az Osztrák Számvevőszék további két év késedelem valószínűségéről számolt be a Brenner-bázisalagút esetében, ami azzal járna, hogy az alagút nem lépne üzembe 2030 előtt.

17 Ez az értékelés azonban csak magára a fő infrastruktúrára vonatkozik. A fő infrastruktúra csak akkor minősülhet teljes kapacitású üzemre képesnek, és a hálózat csak akkor fejtheti ki minden kedvező hatását, ha előbb a kiegészítő infrastruktúrát is kiépítik. Értékeljük az összekötő infrastruktúra – például a meglévő hagyományos vasúti hálózatokhoz csatlakozást biztosító megközelítési vonalak, a belvízi és vasúti áruszállítást támogató multimodális terminálok, valamint a meglévő közúthálózattal való összeköttetések – tervezésének jelenlegi állapotát. Figyelembe véve a közlekedési infrastruktúra teljes kiépítéséhez szükséges időt, valószínűtlennek tartjuk, hogy a nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúrából hat teljes kapacitással üzemelhessen a TEN-T rendeletben kitűzött 2030-as határidőre. Például a Brenner-bázisalagút (BBT) esetében az északi megközelítési útvonalak német szakasza csak 2040 és 2050 között lesz képes teljes kapacitással üzemelni (egy új infrastruktúra szükségességéről még folynak a viták). Hasonló a helyzet a Lyon–Torino összeköttetés esetében, ahol a jelenleg érvényes francia stratégia 2023-ra tűzi ki a nemzeti megközelítési vonalak megtervezésének határidejét, következésképp a kiemelt közlekedési infrastruktúra valamennyi hálózati előnye csak 2030 után jelentkezhet.

18 Mivel mind a nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúra fontos hiányzó összeköttetés, megépítésük és üzembe helyezésük késedelme kilencből öt TEN-T folyosó esetében veszélyezteti az eredeti tervek szerinti eredményes működést. Így az is nagyon kérdéses, hogy a közlekedési törzshálózat összekapcsoltsága 2030-ig eléri-e teljes kapacitását, amiből pedig az következik, hogy sem az uniós közlekedési hálózat, sem az elvárt hálózati hatás nem valósul meg addig az időpontig. Ezzel kapcsolatban az [1. háttérmagyarázat](#) szolgál példával.

1. háttérmagyarázat. A folyosó és a hálózat befejezéséhez hiányzó összeköttetés

Az Ibériai-félsziget ki- és bemenő forgalma által használható alternatív útvonalak jelenleg nem elégítik ki a vasúti áruszállítás igényeit: a Bordeaux-ig tartó jelenlegi hagyományos vonal kapacitása túl kicsi és a vonal korszerűsítésre szorul; a spanyol nagy sebességű vasúthálózat többi részéhez való csatlakozás (Burgoson keresztül) valószínűleg nem készül el 2030-ra (a Burgos–Vitoria-Gasteiz szakasz egyelőre csak tanulmányi szakaszban van).

Noha a Vitoria-Gasteiz (Spanyolország) és Dax (Franciaország) közötti, határon átnyúló infrastruktúra fontos szerepét két francia–spanyol csúcstalálkozó (2013. november és 2014. június) is megerősítette, a francia szakaszra („Grand Projet du Sud-Ouest”, GPSO) vonatkozó, már az 1990-es évek óta megbeszélések tárgyát képező tervezési munka 2037 előtt nem kezdődik meg, mivel a jelenlegi kormány az új infrastruktúra építése helyett a meglévő infrastruktúrával kapcsolatos munkálatokat helyezi előtérbe. A Bizottság és az európai koordinátorok lépéseket tettek, hogy elérjék a meglévő hagyományos vonal korszerűsítését. A közlekedési folyosó szempontjából azonban hiába fejeződnek be Spanyolország területén az Y vasca munkálatai (legutóbbi hivatalos határidő: 2023), hiszen a megállapodás szerinti nagy sebességű összeköttetés Franciaországban még hosszú ideig nem fog elkészülni.

A kelet-pireneusoki (Perpignan és Figueiras közötti) átkelő működtetése szintén problémákba ütközött: a projektgazda csődöt jelentett, mivel a munkálatok megkezdésétől 22 hónapra volt szükség a vonal üzembe helyezéséhez, emellett a vonalon az eredetileg vártnál jóval kevesebb vonat közlekedett. A korlátozott vasúti szolgáltatás folytatása érdekében spanyol és francia pályahálózat-működtetők közös vállalkozása vette át e vonal üzemeltetését és a karbantartási feladatokat⁹.

Ezek szerint az Ibériai-félsziget be- és kimenő áruforgalma legalább két évtizeden keresztül zömében továbbra is vagy tengeri útvonalat, vagy szárazföldön a közutakat fogja igénybe venni (ami visszavetheti a közlekedés szén-dioxid-kibocsátásának csökkentését).

⁹ Erről a nagy sebességű vasútra irányuló ellenőrzésünk során számoltunk be, lásd: a Számvevőszék „Nagy sebességű vasút Európában: az uniós hálózat hiánya rosszul működő mozaikot eredményez” című, 19/2018. sz. különjelentésének 58. és 81. bekezdése.

19 A mintánkban szereplő vasúti kiemelt közlekedési infrastruktúrák esetében azt is értékeltük, hogy legalább a TEN-T rendelet vasúti árufuvarozásra vonatkozó minimumkövetelményei teljesülnek-e 2030-ra. Ezek a követelmények a következők: a) a pálya teljes villamosítása; b) legalább 22,5 t tengelyterhelésű, 100 km/h vonali sebességű és 740 méter hosszúságú szerelvények működtetésének lehetősége az 1435 mm-es nyomtávolságú vonalon; c) az Európai Vasúti Forgalomirányítási Rendszer (ERTMS) megvalósítása. A Rail Baltica, illetve három másik TFI (az Y vasca Spanyolországban, a Fehmarnbelt vonal Dániában és a Brenner-bázislagút Ausztriában) három része esetében valószínű, hogy a vasútvonalak meg fogják felelni a rendelet feltételeinek. A jelenleg rendelkezésre álló információk alapján valószínűtlen, hogy a Fehmarnbelt összeköttetés német megközelítési útvonalai, a München–Verona összeköttetés olasz megközelítési útvonalai és a lengyelországi E59-es 2030-ra teljesíteni tudják a követelményeket. A **2. táblázat** bemutatja a kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúrák megvalósítási állapotára vonatkozó elemzésünk eredményeit.

2. táblázat. A kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúrák által elért haladás számvevőszéki értékelése

Sorszám	Kiemelt közlekedési infrastruktúra	Ország	A TFI üzemképes 2030-ra?	A TFI – az összekötő infrastruktúrát is beleértve – eléri teljes üzemi kapacitását 2030-ra?	A TFI és az összekötő infrastruktúra teljesíti a TEN-T követelményeket 2030-ra?
1	Rail Baltica	EE, LT, LV			
2	Lyon–Torino	FR			
		IT			
3	Brenner-bázislagút	AT			
		DE	csak megközelítési vonalak		
		IT			
4	A Fehmarnbelt szoroson áthaladó állandó	DE			
		DK			
5	Y vasca / GPSO	ES			
		FR			
6	Szajna–Észak-Európa csatorna	FR			nem vasúti TFI
7	A1-es autópálya	RO			nem vasúti TFI
8	E59-es vasútvonal	PL			
Jelmagyarázat:			Alacsony kockázat		
			Közepes kockázat		
			Magas kockázat		

Forrás: A Számvevőszék értékelése.

A Bizottság még nem használta ki korlátozott jogi válaszlépési lehetőségeit

20 Az Unió hosszú távú közlekedési hálózati tervét bizottsági fehér könyvek¹⁰ és a TEN-T rendelet révén vezették be. A törzshálózati folyosók időben történő kialakítása és megfelelő működése elengedhetetlen az Unió szakpolitikai céljainak eléréséhez, illetve segíti az Unió tágabb értelemben vett prioritásait, azaz a növekedés és a munkahelyteremtés ösztönzését, valamint az éghajlatváltozás kezelését.

21 A bizottsági fehér könyvek nem kötelező erejűek a tagállamokra nézve, amelyek saját nemzeti prioritásokat követnek, a TEN-T rendelet pedig, habár jogilag kötelező erejű, tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek értelmében a tagállamok eltérhetnek a 2030-as határidőre teljesítendő tervtől. A nemzeti prioritások között vagy szerepelnek olyan beruházások, amelyek az uniós transznacionális folyosókhoz szükségesek, vagy nem. Franciaország tervei például nem teszik magukévá a rendeletben megállapított 2030-as határidőt (lásd: [1. háttérmagyarázat](#)). Németország jelenlegi infrastruktúratervezési politikája nem ad külön prioritást a törzshálózati folyosókon végrehajtott beruházásoknak.

22 Az egyes projektek tekintetében a jogalkotó a Bizottságra annak ellenére nem ruházott feladatkört a szükségletfelmérési eljárásokban és a döntéshozatalban, hogy a legtöbb TFI az Unió törzshálózati folyosóinak kiteljesítéséhez vagy a problémás szűk keresztmetszetek megszüntetéséhez hiányzó fontos összeköttetést jelent.

23 Eltérőek az egyes tagállamokban a munkálatok elvégzésére alkalmazott eljárások (pl. az ajánlati felhívásokra és az engedélyek kiadására vonatkozó nemzeti szabályok). Ezen túlmenően a következőket állapítottuk meg: a végrehajtás üteme tagállamonként eltérő; igen eltérő lehet, hogy támogatnak-e vagy sem egy-egy kiemelt közlekedési infrastruktúrát; idővel a politikai prioritások változhatnak; a határokon átnyúló kiemelt közlekedési infrastruktúrákat az egyes érintett tagállamok nem minden esetben támogatják egyenlő mértékben. Mindez kedvezőtlenül hat a hálózat kulcsfontosságú összeköttetéseinek megvalósítására. A Fehmarnbelt-szoroson áthaladó állandó összeköttetés például egy 18 km-es vasúti-közúti alagút, amely a tervezett „északi háromszög” részeként kapcsolja össze a Skandináv-félszigetet a kontinentális Európa többi részével (lásd: [3. kép](#)). Dánia és Németország saját vasúti megközelítési

¹⁰ „A közös közlekedéspolitika jövőbeni fejlesztése”, COM(92) 494, 1992. december 2.; „Európai közlekedéspolitika 2010-ig: ideje döntenii”, COM(2001) 370, 2001. szeptember 12.; „Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé”, COM(2011) 144, 2011. március 28.

útvonalait finanszírozza, tervezi és építi, míg Dánia az alagút finanszírozásáért, tervezéséért és építéséért is felelős. A Németország és Dánia közötti államszerződés Németország költségfedezési kötelezettségeit a német területen lévő megközelítési útvonalakra korlátozza. Az állandó összeköttetés tehát dán projekt, és nem lehető fel Németország nemzeti infrastruktúratervezési dokumentumaiban.

3. kép. Az állandó összeköttetések „északi háromszöge”: az Øresund híd, a Nagy-Bælt híd és a Fehmarnbelt alagút



© Femern A/S.

24 A Bizottságnak korlátozott a hatásköre a folyamat felgyorsítására nézve, és felismerte: a határokon átnyúló építkezéseknek nem kedvez az, hogy a prioritásokat nemzeti szinten határozzák meg¹¹. Erre 2018-ban a Számvevőszék is felhívta a figyelmet¹². De míg az uniós közlekedésiinfrastruktúra-politikát kötelező erejű rendeletek szabályozzák, addig a Bizottságnak arra nincsen jogi hatásköre, hogy az uniós prioritásokat tagállami szinten érvényesítse¹³.

25 A Bizottság mindazonáltal általános felelősséggel tartozik annak biztosításáért, hogy a tagállamok 2030-ig elkészítsék a törzshálózati folyosókat, hogy azok a várt eredményeket kellő időben felmutathassák. Ehhez a Bizottság kezében a könnyítési eszközein (pl. az európai koordinátorok által végzett munkán) kívül és az uniós társfinanszírozásnak a gondos pénzgazdálkodás érdekében végzett felügyeletén kívül csak korlátozott jogi eszközök vannak arra, hogy elérje a hálózat 2030-ra történő megvalósítását. A TEN-T rendelet 56. cikke értelmében amennyiben a törzshálózati munkák megkezdése vagy befejezése jelentős késedelmet szenved, a Bizottság a késedelem okainak közlésére kérheti fel az érintett tagállamokat, és a késedelmet okozó probléma megoldása érdekében konzultálnia kell velük. Ezenkívül kötelezettségszegési eljárást is indíthat és végrehajtási jogi aktusokat is elfogadhat (lásd: [75.](#) bekezdés).

¹¹ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) félidős értékeléséről, SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final, 2018.2.14. „... a nemzeti költségvetések sosem fogják kellőképpen kiemelt területként kezelni a több országra kiterjedő, határon átnyúló beruházásokat, amelyek ellátnák az egységes piacot a számára szükséges infrastruktúrával.”

¹² A GPSO témájáról a nagy sebességű vasútról szóló 19/2018. sz. különjelentésünkben tájékoztattunk (3. háttérmagyarázat, 2. pont).

¹³ Lásd még: a Számvevőszék „Nagy sebességű vasút Európában: az uniós hálózat hiánya rosszul működő mozaikot eredményez” című, 19/2018. sz. különjelentésének 26. bekezdése.

26 Bár a kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúrák teljesen megfelelnek az 56. cikk szerinti eljárás indításához szükséges feltételeknek (a határokon átnyúló olyan összeköttetésekről van szó, amelyek kulcsfontosságúak a hálózat 2030-ra megtörténő kiépítéséhez), a Bizottság még nem tett olyan hivatalos intézkedést, amely a tagállamokat ezen infrastruktúrák tervezésének és megvalósításának felgyorsítására sarkallná. Ennek oka az, hogy a Bizottság szerint egy ilyen lépés még korai lenne, hiszen 2030-ig még sok idő van hátra. Mi nem osztjuk ezt az optimista nézetet, tekintettel arra, hogy mennyi időbe telik egy ilyen infrastruktúra megtervezése, kiépítése és üzembe helyezése.

Tökéletesíteni kell e több milliárd eurós beruházások tervezési folyamatát

Fennáll a kockázata, hogy a forgalmi előrejelzések túlzottan optimisták, és felük nincs megfelelően összehangolva

27 A határokon átnyúló infrastruktúrák forgalmi adatainak minősége gyenge, és túl derűlátó előrejelzésekre adnak alkalmat. A forgalmi előrejelzések nem mindig támaszkodtak megbízható piaci alapú értékelésekre, és nem alapultak megbízható gazdaságfejlesztési forgatókönyveken sem: alkalmasint túlzottan egyszerűsítettek, és a növekedés ütemét egyenes arányúnak vették. Az előrejelzéseket nem mindig aktualizálták, és általában nem vizsgálták felül őket az időközben bekövetkezett késedelmeket figyelembe véve.

28 Az aktuális forgalmi adatok gyakran jelentősen eltérnek az előrejelzettektől. Ha az érintett kiemelt közlekedési infrastruktúrákon folyó munkálatokat kísérő, modális váltásra irányuló jelenlegi és jövőbeli kezdeményezések nem hozzák meg a várt eredményeket, akkor a jövőbeli forgalmi adatok jócskán el fognak maradni az említett forgalmi előrejelzésektől, amelyek így túlzóan optimistának bizonyulhatnak. Erre a [2. háttérmagyarázat](#) mutat be néhány példát.

2. háttérmagyarázat. A tényleges és az előre jelzett forgalom jelentős mértékben eltér

- 1) A Lyon–Torino vasúti összeköttetést tekintve az Alpesi Közlekedési Megfigyelőközpont legfrissebb, 2017-es adatai azt mutatják, hogy évente kevesebb mint 3 millió tonna volumenű szállítás valósul meg a meglévő hagyományos vasútvonalon. A 2035-re szóló legfrissebb forgalmi előrejelzés mégis 24 millió tonnát, azaz a jelenlegi volumen nyolcszorosát jósolja. Ez a jelentős eltérés azzal magyarázható, hogy a meglévő hagyományos útvonal nem megfelelő, a forgalom pedig más alpesi átjárókon is áthaladhat. Az összeköttetés kialakítását követően a Franciaország és Olaszország közötti jelenlegi 44 millió tonnás teljes (közúti és vasúti kombinált) forgalom egy része áttevődhet erre az új összeköttetésre. Ahhoz azonban, hogy a forgalom ekképp áttevődhessen, további feltételeknek is teljesülniük kell: a folyosókon fel kell számolni a szűk keresztmetszeteket és ki kell építeni a hiányzó összeköttetéseket, a zökkenőmentes és átjárható vasúti forgalom biztosítása érdekében pedig elő kell mozdítani a multimodális közlekedési feltételek kialakulását.
- 2) A Szajna–Schelde belvízi összekötő útvonal jóváhagyásakor azt vették alapul, hogy az előrejelzések szerint a Szajna–Észak-Európa csatornán folyó forgalom a 2030-as csatorna nélküli referenciaállapothoz képest 2060-ra megnégyszereződik. Ennek eléréséhez a Franciaországon és Európán áthaladó tengely teherforgalmának jelentős mértékben növekednie kell. Az elmúlt évtized statisztikai adatai azonban nem engednek arra következtetni, hogy ez be fog következni¹⁴. Ezenkívül két olyan speciális feltételnek is teljesülnie kell, amelyek egyike sem tűnik különösen reálisnak az ágazat tendenciáinak fényében:
 - a Szajna–Észak-Európa csatornát használó belvízi közlekedéssel szállított építőanyagok hagyományos forgalmának négyszeresére – évi 2,3 millió tonnáról 8,1 millió tonnára – való növekedése az üzembe helyezést követő 30 éven belül. Egy ilyen jelentős modális váltás megvalósulásához több további feltételt (pl. útdíjszedés) kell biztosítani.

¹⁴ E. Pastori, M. Brambilla, S. Maffii, R. Vergnani, E. Gualandi, I. Skinner, 2018., A TRAN bizottság számára készített felmérés, „Modal shift in European transport: a way forward”, Európai Parlament, Strukturális és Kohéziós Politikai Tematikus Főosztály, Brüsszel.

- a konténeres közúti forgalom tömeges átirányítása a vízi közlekedés felé, úgy, hogy az egész közlekedési tengelyen folyó áruforgalom 36%-a áttevődjön a vízi utakra. Ehhez vagy az kellene, hogy az ezen a tengelyen vízi úton szállított rakomány jelenlegi volumene a 38-szorosára nőjön, vagy az, hogy a Rajnán lebonyolított teljes konténerforgalom volumene megháromszorozódjon.

29 Ahhoz, hogy a forgalmi előrejelzések valóra váljanak, az infrastrukturális intézkedések önmagukban nem elegendők. A hálózat előnyeinek teljes kibontakozásához szükség van olyan kísérő feltételekre is, amelyek a felhasználók magatartásának megváltoztatását célozzák. A modális váltást ösztönző kezdeményezéseket egyelőre hátráltatja, hogy hiányzik az átjárhatóság, illetve a megfelelő és összehangolt „puha” szakpolitikai intézkedések, mint például az útdíjak, a környezetvédelmi szabályozások vagy a keresztfinanszírozás¹⁵. A Bizottság ezért az euromatrica-irányelv újbóli felülvizsgálatára irányuló javaslatot nyújtott be, de ezt egyelőre nem fogadták el. A München–Verona összekötő útvonalon például egyedül Ausztria alkalmaz a közút és vasút közötti keresztfinanszírozást. Az európai koordinátorok igyekeznek haladást elérni e téren, de Olaszország és Németország továbbra sem alkalmaz keresztfinanszírozást, noha ennek megkezdésére már 2009-ben kötelezettséget vállaltak¹⁶.

30 A forgalmi előrejelzéseket illetően nemcsak a túlzott derűlátás kockázata áll fenn, hanem a vizsgált esetek felében kevésbé hangolják össze őket, még a határokon átnyúló infrastruktúrák esetében is. A kiválasztott nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúrából négy esetében¹⁷ a forgalmi előrejelzéseket nem hangolták össze a határ túloldalán működő szervezetekkel. Az előrejelzések jelentősen el is tértek egymástól, mivel különböző években készültek, eltérő időkereteket, növekedési rátákat és kapacitáskorlátokat vettek figyelembe. Erre a **3. háttérmagyarázat** mutat be egy példát.

¹⁵ A keresztfinanszírozás olyan mechanizmus, amely környezetbarátabb közlekedési módokat ösztönöz azáltal, hogy más, kevésbé környezetbarát közlekedési módokból szén-dioxid-adó vagy dugódíj révén beszedett bevételekből támogatja az előbbieket.

¹⁶ A 2009. évi egyetértési megállapodás, amelyet többek között Bajorország, Tirol, Bolzano autonóm megye, Trento, Verona és több vasúttársaság (RFI, ÖBB, DB) is aláírt.

¹⁷ Brenner-bázislagút, Y vasca összeköttetés, A1-es autópálya, illetve az E59-es vasútvonal Lengyelországban.

3. háttérmagyarázat. A Brenner-bázisalagút forgalmi előrejelzései

A München–Verona szakaszon, amely magában foglalja a Brenner-bázisalagutat, a projektpartnereknek (Ausztria, Németország, Olaszország és ezek egyes régiói, valamint az Unió) még nem sikerült összeegyeztethető számadatokon és módszereken alapuló harmonizált forgalmi tanulmányt készíteniük. A három tagállam 1994 óta különböző megközelítéseket, technikákat és számítási módszereket alkalmaz a vasúti és közúti teher- és személyforgalom előrejelzésére. Jelenleg igyekeznek harmonizálni teher- és személyszállítási előrejelzéseiket, és ezzel 2020 folyamán szándékoznak elkészíteni. Egyes régiók (például Tirol) külön forgalmi tanulmányokat is készítettek.

Az is gond, hogy a tagállamok megkérdőjelezték egymás módszereit. Ausztria kérdésesnek ítélte a Németország által az egyik szakaszra alkalmazott forgalom-előrejelzési módszert, míg Németország nem ismeri el Ausztriának a saját szakaszára vonatkozó adatait. Németország 2019-ben ismertette különböző forgatókönyveket mérlegelő tanulmányát, amely arra a következtetésre jutott, hogy hosszú távon mindenképpen négyvágányú nagy sebességű vasútvonalra lesz szükség. Ezen túlmenően Németország nemrégiben egy forgalmi tanulmányban azt az alternatívát is megvizsgálta, hogy csak egy hagyományos (160 km/h) kétvágányú vasútvonalat korszerűsítsenek. A tanulmány következtetése szerint ez nem életképes megoldás. Ezeket a vizsgálatokat Németország azonban nem hangolta össze a többi tagállammal, amelyek 250 km/h-s nagy sebességű vasútvonalhoz építenek alagutat.

Az említett nemzeti és regionális különbségeken túl, a Bizottság annak ellenére sem készített elemzést a forgalom potenciális volumenéről, és nem gyűjtött konkrét adatokat az értékelés alátámasztására, hogy az uniós társfinanszírozást már 1986 óta nyújtják.

A költség-haszon elemzési folyamat hiányosságai befolyásolják a döntéshozatal minőségét

31 A költség-haszon elemzés olyan eszköz, amely a döntéshozatal minőségét hivatott javítani. Eredményességük azonban nagymértékben függnek az alkalmazott módszertan megalapozottságától és az egyes paraméterekhez rendelt értékektől. Ebből következően az egyes javasolt infrastrukturális elemek végső megítélése jelentősen eltérhet. A [4. háttérmagyarázat](#) ilyen költség-haszon elemzésekkel kapcsolatos megállapításainkból mutat be néhány példát.

4. háttérmagyarázat. Költség-haszon elemzésekkel kapcsolatos megállapítások: néhány példa

- 1) A Fehmarnbelt-szoros megközelítési útvonalaira vonatkozó jelenlegi becslések nem veszik figyelembe a Fehmarnsund híd korszerűsítését, sem a jogszabályi követelményeken túlmutató egyéb regionális zajvédelmi intézkedéseket. Az ezekből fakadó új előnyök és költségek, amelyeket a döntéshozatal alapszakaszában nem vettek figyelembe, 1 alá csökkenthetik a haszon-költség arányt (vagyis a társadalomra háruló költségek magasabbak lehetnek, mint a megvalósítással járó haszon). Emiatt a TFI a jogi előírások értelmében a továbbiakban nem részesülhetne állami finanszírozásban Németországban (kivéve, ha a német parlament egyedi mentességet biztosító döntést hozna).
- 2) A Lyon–Torino összeköttetésre nézve korábban végrehajtott hét közös, pozitív eredményt hozó költség-haszon elemzést (pl. 2010-ben: 12 milliárd és 15 milliárd euró között) követően az olasz Infrastrukturális Minisztérium 2018-ban újraértékelte az összeköttetés megalapozottságát. Ezt az újraértékelést Franciaország soha nem erősítette meg, és a Bizottság véleményét sem kérték ki. Az újraértékelés megállapította, hogy egy új társadalmi-gazdasági elemzés szerint a beruházás nettó jelenértéke egy - 6,1 milliárd és -6,9 milliárd euró közötti értékre zuhant, vagyis a társadalomra ez esetben is sokkal magasabb költségek hárulnának, mint a kivitelezésből származó haszon. Azóta számos másodelemzés készült, amelyek rámutattak az előző elemzéshez használt módszertan hiányosságaira, és számításaik a legtöbb esetben eltérő eredménnyel zárultak.
- 3) A Rail Baltica esetében három különböző költség-haszon elemzés is készült. Az elemzések mindig más-más – nem mindig átlátható módszertanon alapuló – forgalmi előrejelzésre támaszkodtak. Ez az ingadozás megnehezíti az elemzések összevetését, így nem csoda, hogy a projekt ellenzői bírálták a társadalmi előnyök becsült szintjét. Mindez azt a benyomást keltheti a külső érdekeltekben, hogy a kiemelt közlekedési infrastruktúrák valós igényeinek felmérését segítő előrejelzések megbízhatatlanok.

- 4) Noha a 9,3 milliárd euró összköltségű Brenner-bázislagút eddig már mintegy 1,58 milliárd euró összegű uniós társfinanszírozásban részesült, sem Ausztria, Olaszország vagy Németország, sem az Unió nem végezte el a teljes 445 km-es München–Verona szakasz átfogó stratégiai költség-haszon elemzését az egész skandináv–mediterrán folyosó összefüggésében. Így tehát mindeddig nem készült alapos költség-haszon elemzés az alagútról és megközelítési útvonalairól. 2007-ben a Brenner-bázislagút egyik elemzése 1,9-es haszon-költség arányt kalkulált, amivel kapcsolatban megállapítottuk, hogy idővel a költségek és a késedelmek növekedtek, az előre jelzett forgalmi szint pedig csökkent, és ez kedvezőtlenül befolyásolta a haszon-költség arány alakulását. 2019-ben új, szélesebb körű költség-haszon elemzés készült. Ennek az elemzésnek az eredményei ugyan kedvezőek, ám a tanulmány nem valamely, a tagállamok között harmonizált forgalmi tanulmányon alapul, és nem terjed ki a német területen futó északi megközelítési útvonalakra.

32 A tagállamoknak a költség-haszon elemzéseket a nemzetközi gyakorlattal – ideértve a Bizottság költség-haszon elemzéshez javasolt módszertanát – összhangban kell elvégezniük. A Brüsszeli Szabadegyetem (VUB) független szakértőjének segítségével megvizsgáltuk a mintánkban szereplő nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúrához készített különböző költség-haszon elemzések minőségét. Megállapítottuk, hogy az elemzéseket egyik infrastruktúránál sem használták fel megfelelően a szakpolitikai döntéshozatal eszközeként. Ennek okai a következők:

- a) a részletesebb, ágazatspecifikus elemzés mellett soha nem készült szélesebb körű, a teljes kiemelt közlekedési infrastruktúrára kiterjedő olyan átfogó költség-haszon elemzés, amely az összes projektajánlatot – beleértve a kísérő infrastrukturális beruházásokat is – lefedte volna, a lehető legtöbb nemzeti és regionális érdekelt fél részvételével. Éppen ellenkezőleg, a költség-haszon elemzések zömét csak a kiemelt közlekedési infrastruktúrák kisebb részeire nézve végezték el;
- b) a költség-haszon elemzések nem tartalmaztak arra vonatkozó átfogó elemzést, hogy a költségek és hasznok hogyan oszlanak meg az érintett régiók és országok között;
- c) a korábbi projektek utólagos értékeléséből levont tanulságokat nem használták fel az elemzésben, és nem készült külső teljesítményértékelés sem az elemzések minőségéről.

33 A Bizottság és az INEA akkor veszi figyelembe valamely intézkedés költségeit és hasznát, ha ahhoz közvetlen irányítás keretében igényelnek uniós társfinanszírozást. A megosztott irányítás keretében a Bizottság csak a 75 millió eurót meghaladó támogatható összköltségű nagyprojekteket és a Kohéziós Alap projektjeit értékeli.

34 A Bizottság a 2021–2027-es időszakra vonatkozó új rendeletjavaslataiba nem vette bele a projektgazdák azon jelenlegi kötelezettségét, hogy még a több milliárd eurós kiemelt közlekedési infrastruktúrák esetében is költség-haszon elemzést kell benyújtaniuk. A Bizottság a költség-haszon elemzés elvégzését a jövőben is az uniós társfinanszírozás folyósításának potenciális előfeltételeként kívánja megőrizni. Adott esetben ez az előfeltétel az érintett projekt egyedi finanszírozási feltételei között fog szerepelni. A 2019 júniusában kiadott tájékoztatónkban¹⁸ ezt a gyakorlatot kockázatosnak ítéltük a gondos pénzgazdálkodásra nézve.

35 Korábbi jelentéseinkben¹⁹ már rámutattunk az uniós társfinanszírozású közlekedési infrastruktúra iránti valós igény felmérésének folyamatában tapasztalható hiányosságokra. A Bizottság a teljes folyosóra vonatkozóan ugyan finanszírozott egy multimodális piaci forgalmi tanulmányt, ám átfogóan, a kiemelt közlekedési infrastruktúrák szintjén nem készítettett közös forgalmi előrejelzéseket. Emellett a Bizottság nem gyűjt folyamatosan valós idejű forgalmi adatokat. A Bizottság csak a nyolc kiválasztott TFI egyikénél (Lyon–Torino összeköttetés) végezte el a projektgazda feltevéseinek tagállami értékelésektől független, részletes felülvizsgálatát, és ez megnöveli a források elégtelen felhasználásának kockázatát.

36 Ezenkívül a Fehmarnbelt összeköttetés egyik szakaszát illetően hozott nemzeti szakpolitikai döntést csak a későbbiekben támasztották alá költség-haszon elemzéssel. E döntés értelmében a Koppenhága és Hamburg közötti összeköttetés részeként Németország területén nagy sebességű megközelítési vasútvonalat építenek. A vasútvonal építésére vonatkozó politikai döntést 2016-ban hozták meg, de azt csak később, 2017-ben erősítette meg költség-haszon elemzés.

37 A mintában szereplő négy TFI (a Lyon–Torino összeköttetés, a Szajna–Schelde összeköttetés, a romániai A1-es autópálya és a Fehmarnbelt összeköttetés) esetében a környezetvédelmi követelményekkel kapcsolatos hatás- és költségelemzésünk

¹⁸ „A teljesítményorientáltság megvalósítása a kohéziós politika terén”, Európai Számvevőszék, 2019. június, 70. és 120. bekezdés, valamint az I. melléklet 8. és 14. pontja.

¹⁹ Többek között: i. a „Nagy sebességű vasút Európában: az uniós hálózat hiánya rosszul működő mozaikot eredményez” című 19/2018. sz. különjelentés 37. és következő bekezdései; ii. a „Tengeri szállítás az Unióban: zavaros vizeken – sok eredménytelen és fenntarthatatlan beruházás” című 23/2016. sz. különjelentés 43. és következő bekezdései; iii. az „Európai uniós finanszírozásban részesült repülőtéri infrastruktúrák: alacsony értékarányosság” című 21/2014. sz. különjelentés 22. és következő bekezdései.

független szakértők²⁰ észrevételeire támaszkodott. E szakértők megállapítása szerint az eltérő uniós, nemzeti és néha akár regionális környezetvédelmi követelmények megnehezítik és késleltetik a kiemelt közlekedési infrastruktúrák tervezését és megvalósítását, bár a legtöbb korlát továbbra is költségvetés jellegű.

A határokon átnyúló projektek végrehajtása terén követendő példát is találtunk: az egyik ország szervezetei számára lehetővé tették, hogy egy másik ország területén végezzenek építési munkálatokat egy közös szakpolitikai cél érdekében. Ez olyan pozitív gyakorlat, amely akár uniós szintű gyakorlat modelljéül is szolgálhat. A Szajna–Schelde összeköttetés részét képező „Lys Mitoyenne” projekt kivitelezése során találtunk erre példát. Itt a résztvevők mindkét ország területén végezhetnek építési munkálatokat és irányíthatnak projekteket. Az ezt lehetővé tevő hivatalos megállapodást a 2017. évi kormányközi konferencián fogadták el, jelenleg tart a ratifikációs folyamat, amely várhatóan 2020 során fejeződik be.

38 Emellett a kiemelt közlekedési infrastruktúrák által a szén-dioxid-kibocsátás tekintetében nyújtott környezeti előnyök meghatározásakor figyelembe kell venni az építkezés kedvezőtlen hatásait, illetve az üzemeltetés hosszú távú, az építkezés befejezését követő kedvező hatásait. Valójában az új, nagyszabású közlekedési infrastruktúrák megépítése jelentős szén-dioxid-kibocsátással jár, míg az ilyen infrastruktúrák attól függően járnak környezeti előnnyel, hogy mekkora forgalmat tudnak ténylegesen átvonzani más, szennyezőbb közlekedési módokból. A modális váltás igen visszafogott volt az elmúlt 20 évben Európában, így nagy a kockázata annak, hogy sok kiemelt közlekedési infrastruktúra pozitív multimodális hatása elmarad a becsülttől. A francia pályahálózat-működtető például a 2012-es becslésében a Lyon–Torino határon átnyúló összeköttetés megépítése kapcsán 10 millió tonna szén-dioxid-kibocsátást prognosztizált. E becslés szerint ennek az infrastruktúrának a szén-dioxid-kibocsátási mérlege csak 25 évvel a munkálatok megkezdése után fog pozitívba fordulni. Ugyanezen forgalmi előrejelzések alapján szakértőink arra a következtetésre jutottak, hogy a szén-dioxid-kibocsátás leghamarabb 25 évvel az infrastruktúra üzembe helyezése után fog kompenzálódni. Az előrejelzések érvényessége ezenkívül a forgalom szintjétől is függ: ha a tényleges forgalom csak az előrejelzett érték felét éri el, akkor az infrastruktúra üzembe helyezésétől számított 50 évbe telik kiegyenlíteni az alagút építésével járó szén-dioxid-kibocsátást.

²⁰ Lyoni Egyetem, antwerpeni, milánói, bukaresti és berlini kutatókkal együtt.

Egyes kiemelt közlekedési infrastruktúrák elfogadtatását elősegítette az érdekelt felek bevonása

39 Az érdekelt felek bevonása a döntéshozatali folyamat valamennyi résztvevője számára előnyös. Ha már kezdettől időben, teljes átláthatóság mellett és eredményes kommunikációs módszerek alkalmazásával vonják be az érdekelt feleket, akkor a projektgazdák optimalizálhatják a tervezést, az előbbiek pedig ösztönzést kapnak arra, hogy támogassák a TFI-t.

40 Az érdekelt felek bevonására irányuló eljárások sikertelensége általában a nemzeti bíróságok előtt rendezendő ügyeket eredményez, ami késlelteti a munkálatok megkezdését. Például a Lyon–Torino határon átnyúló vasúti szakasz kapcsán több mint 30 különböző bírósági eljárást indítottak a TFI ellen az azt környezetvédelmi vagy eljárási okokból ellenző egyesületek vagy magánszemélyek.

41 Az érdekelt felek bevonása a projektgazdák és a tagállamok felelőssége. A Bizottság ebben nem vesz közvetlenül részt, holott az intézménynek kell felügyelnie, hogy a tagállamok időben megépítik-e a kilenc TEN-T folyosót. A Bizottságnak fokozottabban jelen kellene lennie a helyszínen. Sok általunk meglátogatott szervezetnél arról számoltak be, hogy az őket érintő kiemelt közlekedési infrastruktúrák uniós többletértékének javára vált volna, ha a Bizottság is részt vesz az érdekelt felekkel tartott főbb találkozókban. Ez növelhette volna a javasolt infrastruktúrák elfogadottságát.

Mindemellett az uniós szerepvállalás pozitív példáját láthattuk a Rail Baltica esetében, ahol a Bizottság és az európai koordinátorok részt vettek a projektet érintő nyilvános rendezvényeken (pl. a Rail Baltica globális fórumon), érintkeztek helyi és nemzetközi érdekeltekkel, rendszeresen megjelentek a médiában és jelen voltak a Rail Baltica vasúti felügyelőbizottságának ülésein.

42 Az ellenőrzésre kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúrák kapcsán több követendő példát találtunk arra, hogy az érdekelt felek megfelelő tájékoztatást kaptak, észrevételeket tehettek, teljesebbé téve így az eljárást. Ez volt a helyzet a Szajna–Schelde összeköttetés, a Fehmarnbelt állandó összeköttetés és a Brenner-bázisalagút olaszországi szakasza esetén. Hasonlóképpen, a Franciaországban a Lyon–Torino összeköttetés, illetve a Szajna–Schelde összeköttetés részét képező Szajna–Észak-Európa csatorna esetében alkalmazott nagyberuházási folyamat („démarche grand chantier”) egy sor kezdeményezéssel igyekezett növelni a nagy infrastrukturális munkák elfogadottságát a helyi érdekelt felek körében.

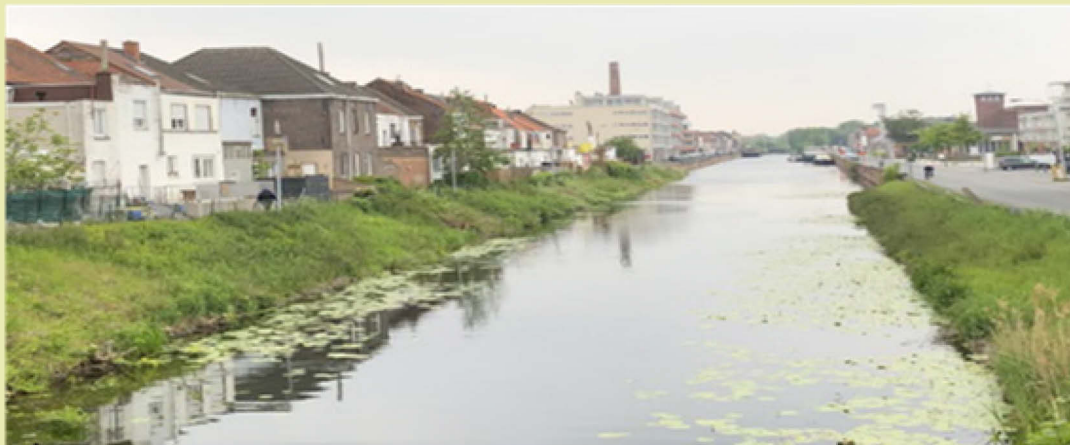
43 Arra is láttunk példát, hogy a folyamaton lett volna javítanivaló: az Y vasca, a romániai A1-es autópálya és a lengyelországi E59-es vasúti összeköttetés esetében az eljárás nem úgy zajlott, hogy valamennyi érdekelt fél hiánytalanul kifejtette volna véleményét és meghallgatásra talált volna. Az **5. háttérmagyarázat** pozitív és negatív példát is ismertet.

5. háttérmagyarázat. Az érdekelt felek bevonásának különféle módjai

- 1) A Szajna–Schelde összeköttetés egyes részei esetében a flamand hatóságok „összetett projekteljárást” folytatnak, amelynek révén az érdekelt felek az eredeti elképzeléstől egészen a munkák megvalósításáig (pl. alternatívák, tervek, építési engedélyek, piaci konzultáció) a kiemelt közlekedési infrastruktúra valamennyi aspektusába bevonhatóak. Így jártak el például a Bossuyt–Kortrijk-csatorna esetében, amely egy kiszélesítésre és kimélyítésre váró, létfontosságú összeköttetés a Schelde és a Lys folyó között Flandriában (lásd: **4. kép**). A projektgazda eredetileg két tervezési alternatívát javasolt az érdekelt feleknek, de azután bekerült ezek mellé a döntéshozatali javaslatba egy harmadik, az érdekelt felek által a megbeszélések során felvetett változat is. Ez utóbbi javaslat tekintetbe veszi a környezetvédelmi korlátozásokat, a kulturális örökséggel kapcsolatos kötelezettségeket, az üzleti igényeket, a helyi lakosság életminőségét szavatoló követelményeket, illetve a meglévő közúthálózatot.

Megítélésünk szerint ez az eljárás csakugyan követendő példa, mivel átlátható és nyitott valamennyi érdekelt fél, elsősorban a helyi lakosok és vállalkozások számára. A döntéshozatali ütemterv értelmében legfeljebb négyéves lehet a legelső elképzelések és a tényleges döntés közötti elemzési időszak. Az ütemterv betartásának biztosítása érdekében az eljárás során nincs lehetőség kétségbe vonni olyan korábbi lépéseket, amelyekről már döntés született.

4. kép. A Schelde és a Lys folyó között hiányzó összeköttetés (a Bossuyt–Kortrijk csatornaszakasz), amely kiszélesítést és kimélyítést igényel



Forrás: Európai Számvevőszék.

- 2) Más esetekben olyan eljárásokat tekintettünk át, amelyekben az érdekelt felek kevésbé jutottak szóhoz. Az Y vasca forgalmi prognózisait és fenntarthatósági adatait baszkföldi tudósok 2004 óta számos alkalommal megkérdőjelezték. Az erről szóló dokumentáció nyilvánosan hozzáférhető volt, a központi és a regionális kormányzat mégsem reagált és nem vette figyelembe a tudósok érveit.

44 Az érdekelt bevonására irányuló eljárások lehetnek hasonlóak, mégis igen eltérő eredményt hozhatnak a határ két oldalán. A Fehmarnbelt összeköttetés esetében például a dán civil szervezetek már a folyamat korai szakaszában kinyilvánították elégedettségüket a környezetvédelmi kérdések kezelését illetően. Ezzel szemben a német oldalon a projekt ellenzői minden lehetséges jogi úton igyekeznek – főként környezetvédelmi okokból – késleltetni a munkálatokat. Az ilyen késedelem rendszerint többletköltségekkel jár. A dán projektgazda által kötött szerződés például készenléti díjjal²¹ köti a vállalkozókat, ami biztosítékként szolgál arra, hogy azok betartsák a pályázatukban megadott eredeti feltételeket. Ezek a díjak annál magasabbak lesznek, minél hosszabban elhúzódik egy kérdés rendezése. A készenléti díjak már most is jelentős, több millió eurós összegre rúgnak, és a projektgazda már jelezte, hogy a szóban forgó költségekre uniós társfinanszírozást fognak kérni.

²¹ A vállalkozónak fizetendő díjak, amelyek célja, hogy fenntartsák a főbb építési munkákra irányuló szerződések alapját képező, gazdaságilag előnyös árajánlatot. Ezek a díjak a munkálatok tényleges megkezdéséig alkalmazandóak.

Nem hatékony a kiemelt közlekedési infrastruktúrák megvalósítása

A kiemelt közlekedési infrastruktúrák végrehajtásában párhuzamosságok adódnak, az nem hatékony módon és felügyelet nélkül zajlik

45 A kiemelt közlekedési infrastruktúrák megtervezése és kivitelezése több évtizedig is eltarthat. A **II. melléklet** a nyolc kiválasztott TFI tervezésének főbb időpontjait és megvalósítási ütemtervét mutatja be.

- A nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúra (fő alkotóelemének) eredetileg becsült átlagos megvalósítási ideje 12 év.
- A kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúrák tényleges kivitelezési időszaka 8 és 21 év között változik, a jelenleg becsült átlagos kivitelezési idő 15 év.

46 Mivel az Unió hétéves programidőszakok szerint működik, számos kisebb részletben utalja ki az uniós társfinanszírozást a kiemelt közlekedési infrastruktúrák számára, és az érintett részek az adott TFI egészének konkrét, behatárolt összetevői. Az ilyen úgynevezett „intézkedések” közé tartoznak például a megvalósíthatósági tanulmányok, a műszaki tanulmányok vagy a TFI egy szegmensén végzett kivitelezési munkálatok. Ezen intézkedések mindegyike külön-külön finanszírozásban részesülhet. A nagyprojektek ilyen szegmentálásának egyik célja az, hogy az uniós társfinanszírozás a lehető legnagyobb mértékben felhasználásra kerüljön. Előnyös lenne, ha az ilyen nagyprojektek esetében hosszú távú egyedi finanszírozási prioritásokat határoznának meg és mindeközben betartanák a hétéves programozási időszakokban rendelkezésre álló uniós források korlátait, mivel így felgyorsulna az előirányzatok felhasználása és elkerülhető lenne, hogy mesterséges verseny alakuljon ki egyéb, kiemelt közlekedési infrastruktúrán kívüli projektekkel.

47 A kiemelt közlekedési infrastruktúrák egymást követő intézkedések formájában történő finanszírozása mindaddig jól működik, amíg ezek végrehajtása hatékony marad. A jelenlegi gyakorlat azonban párhuzamosságot eredményez, hiszen a TFI minden egyes kis részére külön uniós társfinanszírozási kérelmet lehet benyújtani, így a kiválasztásukkal és felügyeletükkel kapcsolatos munka megkettőződik. Ez hatékonysági problémákhoz (a méretgazdaságosság csökkenéséhez és magasabb költségekhez) vezet, mivel a több intézkedéshez több monitoring- és kifizetési jelentést kell készíteni, majd ellenőrizni. A Bizottság újabban lépéseket tett egy integráltabb megközelítésű projektirányítás felé (pl. egyetlen támogatási szerződésben kezeli a Szajna–Schelde kiemelt közlekedési infrastruktúrához kapcsolódó műveleteket a 2014–2020-as programozási időszak során).

48 A Bizottságon belül nincs olyan kompetenciaközpont, amely kifejezetten a TFI-nagyságrendű beruházások kezelésével foglalkozna és át tudná tekinteni ezek végrehajtását. A megosztott irányítású beruházások tekintetében létezik nagyprojektekkel foglalkozó külön szervezeti egység, amelynek munkáját ágazati tapasztalattal rendelkező munkatársak segítik. Csakhogy bármely 75 millió eurós határérték feletti projekt nagyprojektnek minősül, míg a kiemelt közlekedési infrastruktúrák a legalább 1 milliárd eurós teljes értékükkel egészen más nagyságrendet képviselnek. A Bizottságon belüli külön szervezeti egység hiánya azzal jár, hogy a kiemelt közlekedési infrastruktúrák megépítésére irányuló uniós társfinanszírozás akár 85%-át is biztosító irányító hatóságoknak nem áll rendelkezésére az ilyen infrastruktúrák megfelelő megvalósítását segítő speciális szakértői támogatás.

Nem található a Bizottságon belül olyan nagyságrendű szervezeti egység sem, amely az infrastruktúrák végrehajtásában érintett különféle főigazgatóságok és ügynökségek tevékenységét koordinálná. Ha létezne ilyen központ, akkor az a kiemelt közlekedési infrastruktúra élettartama során folyamatos iránymutatással és koordinálással segíthetné a projektgazdákat, ezzel javítva az uniós társfinanszírozás hatékonyságát és eredményességét. Egy ilyen központ tanácsot adhatna többek között olyan kérdésekben, mint az állomások száma (személyszállítás esetén), a terminálok száma és helye, az átjárhatósági követelmények, a szállítási kapacitások (teherszállítás esetében), illetve a díjszedési szabályok. A központ segíthetné a CEF, a kohéziós politika és az EBB eszközeivel történő támogatásötvöztetés lehetőségeinek értékelését is.

A kiemelt közlekedési infrastruktúrák kivitelezése során növekednek a költségek és nemzeti szinten gyakran terhes a bürokrácia

49 A kiemelt közlekedési infrastruktúrák kialakításában és hatókörében idővel gyakran történik változás. Ezek a változások költségnövekedéssel járnak, ami hosszabb távon érintheti az uniós költségvetést. Az uniós támogatást hétéves időszakokban végrehajtott intézkedésekhez nyújtják, ezért a kiemelt közlekedési infrastruktúrák kialakításának és hatókörének hétéves időszakon túli módosítása nagyobb összegű uniós társfinanszírozást tesz szükségessé.

50 Noha némely kiemelt közlekedési infrastruktúra esetében egyértelmű, hogy az idők során jelentősen módosult a hatókörük²², a nyolc kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúra rendelkezésre álló legfrissebb becsléseit mégis a kezdeti költség-előrejelzésekkel vetettük össze, mivel ezek voltak meghatározóak a kivitelezés megkezdésére vonatkozó döntésben. Ezenkívül azt is szemléltetni kívántuk, hogy a kiemelt közlekedési infrastruktúrák tényleges elkészültükig milyen változásokon mentek keresztül a költség-előrejelzések és a végrehajtás késedelmei tekintetében. Ehhez országos szintű reálárindexet használtunk, hogy lehetővé tegyük a változatlan áron való érdemi összehasonlítást, és figyelembe vegyük a különböző nemzeti inflációs rátákat. Mind a nyolc kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúra költségei növekedtek az eredeti becslésekhez képest: az ellenőrzés idejéig 17,3 milliárd euró összegű növekményt állapítottunk meg. Ez a kezdeti becslésekhez képest 47%-os növekedést jelent, vagyis egy-egy TFI esetében átlagosan 2,2 milliárd eurót. A mintánkban szereplő legnagyobb költségemelkedést a (Szajna–Schelde összeköttetésén lévő) Szajna–Észak-Európa csatornán tapasztaltuk, ahol a várható költségek 3,3 milliárd euróval, tehát 199%-kal növekedtek (lásd: [3. táblázat](#)). A költségek néhány esetben rövid időszakon belül emelkedtek meg. A Rail Baltica költsége például várhatóan 51%-kal fog növekedni a nyolc évvel ezelőtti becsléshez képest (főként a kiemelt közlekedési infrastruktúra hatókörének módosításai miatt) (lásd: [III. melléklet](#)).

²² A Lyon–Torino összeköttetést például kezdetben az első fázisban egycsöves alagúttal tervezték megvalósítani, a kétcsöves alagút kialakításáról később született döntés. Hasonlóképp a Szajna–Schelde összeköttetés két folyót összekapcsoló csatorna megépítését foglalta magában, a későbbiekben bővítették ki a projektet egy jóval kiterjedtebb belvízi úthálózat megvalósítására.

3. táblázat – Költségnövekedés TFI szerinti bontásban (2019-es adatok)

Kiemelt közlekedési infrastruktúra	Eredeti becslés (millió euró)	Legfrissebb becslés (millió euró)	Növekedés (millió euró)	Növekedés (%)
Rail Baltica	4 648	7 000	2 352	51%
Lyon–Torino	5 203	9 630	4 427	85%
Brenner-bázislagút	5 972	8 492	2 520	42%
A Fehmarnbelt-szoroson áthaladó állandó összeköttetés	5 016	7 711	2 695	54%
Az Y vasca és összeköttetése Franciaországgal	4 675	6 500	1 825	39%
Szajna–Schelde összeköttetés**	1 662	4 969	3 307	199%
A1-es autópálya	7 244	7 324	80	1%
E59-es vasútvonal	2 113	2 160	48	2%
ÖSSZESEN			17 253	47%

* A költségek magukban foglalják a jövőbeli költségnövekedések számvevők által meghatározott kockázatra képzett céltartalékot. A hivatalos költségek a beszámolók alapján eddig 5,8 milliárd eurót tesznek ki.

** A számadatok kizárólag a Szajna–Schelde összeköttetés (Szajna–Észak-Európa csatorna) fő részére vonatkoznak.

Forrás: Európai Számvevőszék.

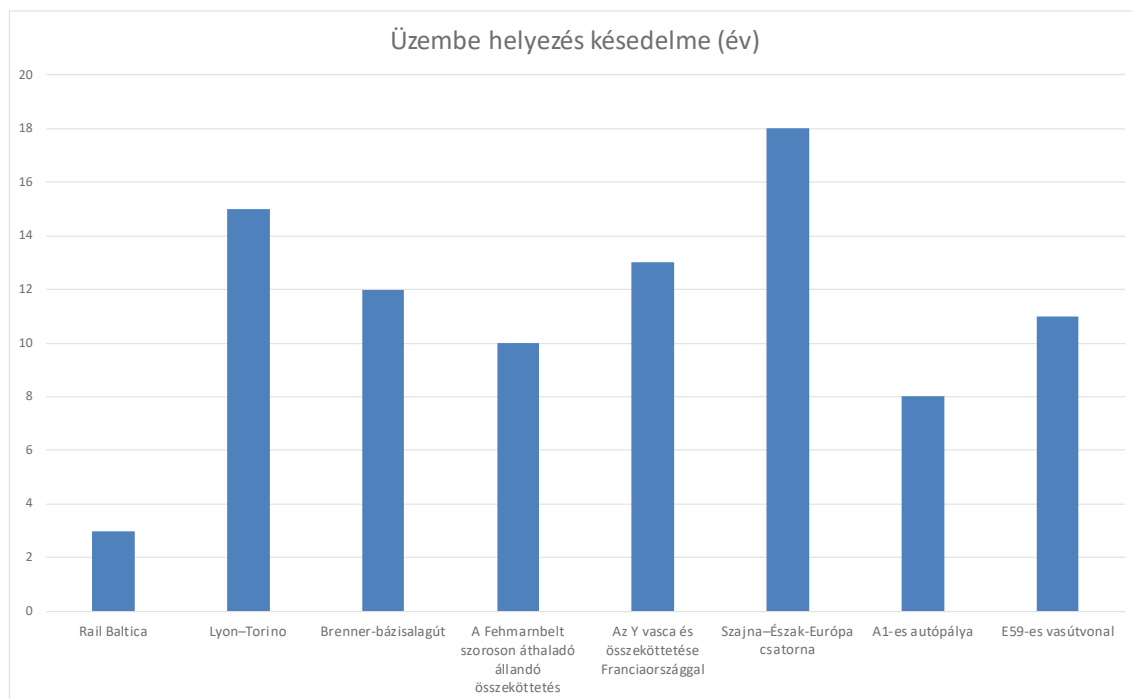
51 Olyan eseteket is észleltünk, ahol a túlzott bürokrácia hátráltatja a hatékony megvalósítást. Romániában például az 582 km hosszú A1-es autópályát nagyszámú kisebb projekt formájában tervezik és valósítják meg. Minden egyes részprojektre külön kell engedélyt beszerezni. Számításaink szerint 7 kilométernyi autópálya-szakaszonként egy építési engedélyre, illetve 26 kilométerenként egy környezetvédelmi engedélyre van szükség.

52 Helyes gyakorlatra találtunk példát Olaszországban, ahol egy minisztériumközi bizottság (CIPE, „Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica”) egyablakos ügyintézési pontként működik a projektgazdák számára. A CIPE ugyanakkor hosszú távú kötelezettséget vállal az infrastruktúra építésének támogatására, ha a finanszírozást több határozattal kell biztosítani.

A rendkívül nagy késedelmek veszélyeztetik az uniós társfinanszírozás hatékonyságát

53 Mindegyik kiemelt közlekedési infrastruktúra esetében összevetettük a jelenleg várható megvalósítási időpontot az eredetileg tervezettel, és kivétel nélkül jelentős késedelmet állapítottunk meg. Az A1-es autópályát, illetve az E59-es vasútvonalat magában foglaló kiemelt közlekedési infrastruktúrák esetében kiszámítottuk az üzembe helyezés halmozódó késedelmét azokon a szakaszokon, amelyeknél a megvalósítási időre vonatkozóan megbízható becslés áll rendelkezésre²³. Az egyes kiemelt közlekedési infrastruktúrák fő építési elemét érintő késedelem átlagosan 11 év volt. A legrosszabbul teljesítők között szerepel a Szajna–Schelde kiemelt közlekedési infrastruktúra részét képező Szajna–Észak-Európa csatorna (már 18 év késéssel), a Lyon–Torino összeköttetés (15 év késéssel), az Y vasca (13 év késéssel) és a Brenner-bázisalagút (12 év késéssel) (lásd: [5. kép](#)).

5. kép. Késedelmek a mintánkban szereplő kiemelt közlekedési infrastruktúrák megvalósításában



Forrás: Európai Számvevőszék.

²³ Például az E59-es kiemelt vasúti közlekedési infrastruktúra esetében a Świnoujście–Szczecin szakasz vonatkozásában még mindig nincs konkrét végrehajtási ütemterv.

54 Ha a vasúti kiemelt közlekedési infrastruktúrák teljes kapacitású működéséhez szükséges összekötő infrastruktúrák befejezési időpontjait is számításba vesszük, akkor még sokkal nagyobb késedelmekről van szó.

- Mivel a Bordeaux-t az Y vasca vonallal összekötő, a határ francia oldalán futó nagy sebességű vasúti szakasznak még a megtervezése sem várható 2037-nél korábban, az Y vasca a teljes üzemi kapacitását legalább 29 éves késéssel fogja elérni.
- A München–Verona összeköttetésen a Brenner-bázislagúthoz vezető német megközelítési útvonalak elkészülte a 2040 és 2050 közötti időszakra tolódhat, ami azzal járna, hogy ez a TFI további 20 évig nem tudná teljes mértékben megvalósítani a tőle várt előnyöket. Ezenkívül a német regionális hatóság még vizsgálja új megközelítési útvonalak szükségességét.

55 Az ellenőrzött szervezetek e késedelmek egyik fő okaként a politikai döntéshozatali folyamatokat jelölték meg. Hiába kötnek olyan nemzetközi megállapodást, amelyben egy tagállam kötelezettséget vállal egy TFI megépítésére, ha egy új kormány hivatalba lépésével a politikai prioritások megváltoznak. Az érdekelt felek bevonására irányuló eljárásokhoz és a tervezett munkálatok engedélyeinek beszerzéséhez szükséges idő szintén hozzájárul a késedelmekhez.

56 Ezek a késedelmek komoly következményekkel járnak. Például Romániában az A1-es autópálya jövőendő forgalma jelenleg még kénytelen a kétsávos főutakon bonyolódni. Ez a helyzet olyan jelentős negatív hatásokkal jár, mint a mindennapos forgalmi dugók, a szűk keresztmetszetek, illetve a közlekedésbiztonság romlása. A balesetek számát és típusát az idő függvényében összevetve megállapítottuk, hogy az érintett szakaszokon a balesetek és a halálos áldozatok száma jóval magasabb, mint a romániai átlag, és a balesetek közül 92 esetben frontális ütközés történt.

57 A mögöttes uniós társfinanszírozású intézkedéseket ugyancsak sújtja a vártnál lassabb megvalósítás problémája. Amikor összehasonlítottuk az egyes intézkedések eredetileg tervezett befejezési időpontját a tényleges megvalósulás időpontjával (már befejezett intézkedések esetében), illetve a jelenleg várható befejezés projektgazdák által megadott időpontjával (még folyamatban lévő intézkedések esetében), azt észleltük, hogy a tizenhét társfinanszírozott intézkedés közül már csak egy esetében (a Rail Baltica egy része) várható, hogy elkészül az eredeti határidőre. E késedelmek némelyike igen jelentős (az A1-es autópálya egyik intézkedésénél akár 79 hónap is lehet). Az egyes intézkedések késedelme az eredetileg tervezett befejezési időponthoz képest átlagosan 34 hónap (az eredetileg tervezett átlagos időtartam több mint 68%-a; lásd: [V. melléklet](#))

58 Az uniós társfinanszírozás visszavonható, ha egy CEF-intézkedést nem pontosan a támogatási megállapodásban meghatározott feltételek szerint hajtanak végre, vagy az intézkedés nem fejeződik be az adott határidőn belül. Ilyen esetekben a „használd vagy elveszíted” elv alapján a forrásokat a továbbiakban nem különítik el erre a konkrét intézkedésre, és ismét elérhetővé válnak a CEF-program más infrastrukturális projektjei számára. A mintánkban szereplő 17 intézkedésre eredetileg elkülönített forrásokból 1,4 milliárd eurót már visszavontak ezen a módon (lásd: [IV. melléklet](#)). A Szajna–Schelde-összeköttetés esetében például 668,6 millió eurót vontak vissza a két legutóbb társfinanszírozott intézkedés előirányzataiból, főként mivel a Szajna–Észak-Európa csatorna megépítéséről szóló megállapodást nagy késedelemmel kötötték meg.

59 A kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúrák némelyike esetében a jelenlegi időszakban további kockázatok is fennállnak. 2019 áprilisában az INEA az ellenőrzött kiemelt közlekedési infrastruktúrákkal összefüggő, folyamatban lévő intézkedésekből kettőnél 784 millió euró kockázatnak kitett uniós társfinanszírozást azonosított. Ezenkívül a Brenner-bázislagút fő munkálatai és tanulmányai még nem készültek el: 737 millió euró összegű uniós társfinanszírozás vár felhasználásra. Ez az elkülönített 1,2 milliárd eurós forrás 62%-a. Mivel az INEA elismeri, hogy további késedelmekre kerülhet sor, ezért, hogy a jövőben elkerülhető legyen a finanszírozások visszavonása, szükségessé válhat a kiemelt közlekedési infrastruktúrával összefüggő intézkedések végrehajtási időszakának meghosszabbítása.

60 Az uniós társfinanszírozás előzetes elosztása hosszú távon biztos alapot nyújt a projektgazdák számára, azonban azt is feltételezi, hogy ha jelentős késedelmek lépnének fel a kiemelt közlekedési infrastruktúrák megvalósításában, akkor az előirányzott uniós forrásokból hosszú éveken át jelentős összegek maradnak kifizetetlenül, miközben azokat más, kiforrottabb infrastrukturális projektek finanszírozására is fel lehetett volna használni. Amennyiben ezeket az összegeket csak a finanszírozási folyamat késői szakaszában osztják ki újra, az újbóli felhasználás lehetősége korlátozott lesz. Ezt a problémát a támogatási szerződés kezelésére vonatkozó jelenlegi szabályozás²⁴ nem rendezi kielégítő módon. A [VI. melléklet](#) tanúsága szerint a befejezett intézkedések esetében a befejezést követően ténylegesen kifizetett összeg az eredetileg elkülönített összegnek csak a fele volt.

²⁴ Erre a problémára az „INEA: A várt előnyök megvalósultak, de a CEF hiányosságait még ki kell küszöbölni” című 19/2019. sz. számvevőszéki különjelentésben is felhívtuk a figyelmet (lásd: 72. bekezdés).

A Bizottság által a törzsfolyosók tagállami megvalósítása felett gyakorolt felügyeletnek vannak hiányosságai, de rendelkezésre áll egy eszköz, amelyre alapozva javítható lehet a teljesítmény

A Bizottság nem felügyeli elég közelről a projekteket, és az azoknak nyújtott uniós társfinanszírozás csak az outputoktól függ

61 A Bizottság felügyeli a törzshálózati folyosók tagállami megvalósítását, ehhez az európai koordinátorok, valamint a szakpolitika koordinálására és támogatására szolgáló információs rendszer (TEN-Tec rendszer) segítségét veszi igénybe. Az európai koordinátorok szerepe többek között a következő:

- a törzshálózati folyosók elemzése;
- a hatáskörükbe tartozó folyosóra vonatkozó (nem kötelező erejű) munkaterv elkészítése;
- együttműködés a magas szintű döntéshozókkal és a helyi érdekelt felekkel a kiemelt közlekedési infrastruktúrák megvalósítását elősegítendő;
- a tagállamok jóváhagyásának megszerzése a munkatervhez;
- az adott folyosóval foglalkozó fórum üléseinek megszervezése és levezetése;
- a TEN-T fejlesztése és megvalósítása terén elért haladásról szóló kétéves jelentés közzététele.

Noha a koordinátorok hosszú és komplex folyosókért felelnek, feladatuk végrehajtásához kevés erőforrás és pusztán informális hatáskör áll rendelkezésükre. Ez a fajta keret nem teszi lehetővé, hogy a Bizottság elég közelről felügyelje a hálózat időben történő tagállami megvalósítását.

62 A Bizottság a közelmúltban javasolta²⁵ e koordinátorok hatáskörének bővítését: az uniós társfinanszírozás iránti jövőbeli kérelmeknek összhangban kell lenniük a folyosóra vonatkozó munkatervvel és végrehajtási jogi aktusokkal, és figyelembe kell venniük az európai koordinátor véleményét; a koordinátorok számára lehetővé kell tenni, hogy szorosan figyelemmel kísérhessék a határokon átnyúló közös érdekű projektek engedélyezési eljárását, valamint felkérhessék az illetékes hatóságot, hogy rendszeresen beszámoljon az elért haladásról.

63 A megosztott irányítás kapcsán, ahol a végrehajtásért elsősorban az illetékes irányító hatóság felelős, több olyan problémás esetet tártunk fel, ahol eredménytelenség volt megállapítható. Romániában például az A1-es autópálya Lugos és Déva közötti, 12,4 millió eurós uniós társfinanszírozásból elkészült szakaszát jelenleg nem használják. Déva szomszédságában két, mindössze hét év alatt megépített útszakaszt helytelenül kapcsoltak össze. Ennek folyamánként 800 méter már megépített autópályát le kellett bontani ahhoz, hogy a csatlakozást megfelelően újraépíthessék. Az újraépítendő rész költségein kívül (amely a becslések szerint 3,2 millió euró összegű uniós társfinanszírozást érint) a bontási munkálatok 0,9 millió eurót emésztettek fel, amelyből 0,5 millió eurót az Unió társfinanszírozott. Az így felhasznált 3,7 millió eurónyi uniós forrás²⁶ elpazaroltnak tekinthető (lásd: [6. kép](#)).

²⁵ „A transzeurópai közlekedési hálózat megvalósításának előmozdítását célzó egyszerűsítési intézkedésekről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat”, COM(2018) 277 final, 2018.5.17. és „az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, valamint az 1316/2013/EU és a 283/2014/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat”, COM(2018) 438 final, 2018.6.6.

²⁶ Ez az összeg egy 3,2 és egy 0,5 millió eurós uniós társfinanszírozási tételből áll össze.

6. kép. Az A1-es autópálya Lugos–Déva és Déva–Szászváros közötti szakaszának csatlakozása Romániában



© ziarulunirea.ro. A címkék és jelölések az Európai Számvevőszék kiegészítései.

64 Nincs olyan mechanizmus, amellyel egy kiemelt közlekedési infrastruktúra működésének megkezdése óta eltelt adott időszakot követően eredménymérést végeznének. Ez megerősíti, hogy a projektek uniós társfinanszírozásának nyújtását a Bizottság továbbra is kizárólag az outputoktól teszi függővé. A Bizottság nem gyűjt adatokat a kiemelt közlekedési infrastruktúrák szintjén a beruházások eredményeiről és sikerességéről (vagyis hogy az adott kiemelt közlekedési infrastruktúra megvalósítja-e a várt eredményeket, és ha igen, mikor).

65 A Bizottságnak nincsenek adatai a társfinanszírozott építkezések hatásairól. Noha a kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúrák zöme egyelőre még kivitelezés alatt áll, néhányuknál már most sejthető, hogy a jövőben jelentős hatást fognak gyakorolni. A Lys folyón például már számos szélesítést és mélyítést végeztek a Szajna–Schelde összeköttetés szakaszán. A TFI szintjén még nem jelentkeznek az eredmények, mivel a TFI fő szakasza (Szajna–Észak-Európa csatorna) még kiépítésre vár. A munkálatok azonban már így is pozitív társadalmi-gazdasági hatással voltak Flandriára: többek között fellendült az ingatlanépítés a folyópart mentén, ami Kortrijkben és Harelbekében teljes városrészek rehabilitációjához vezetett.

66 Ezeket a szempontokat a Bizottság nem veszi figyelembe, mivel az INEA támogatási szerződés mérőföldkövei csak a fizikai outputokra vonatkoznak. Bizonyos esetekben, például amikor a jogszabály így rendelkezik, a Bizottság utólagos értékeléseket végez a hálózat egészére vagy a kiválasztott, megosztott irányítás keretében végrehajtott közlekedési nagyprojektekre vonatkozóan. Az egyes kiemelt közlekedési infrastruktúrák tekintetében azonban nincs az egész infrastruktúrára kiterjedő szisztematikus utólagos értékelés, annak ellenére, hogy több milliárd eurós befektetésekről van szó. Így nehezebbé válik a múlt tanulságainak levonása.

A Bizottság nem végezte el a kiemelt közlekedési infrastruktúrák hosszú távú fenntarthatóságának és költségeinek kritikus vizsgálatát

67 Korábbi teljesítmény-ellenőrzési jelentésekben²⁷ arra a következtetésre jutottunk, hogy az uniós társfinanszírozás elérhetősége egyes esetekben arra sarkallhatja a projektgazdákat, hogy a projektspecifikációkban a szokásos standardokat meghaladó minőségi követelményeket szabjanak meg, illetve alapos ok nélkül nagyobbra méretezzék a megvalósítandó építményt. Ez az infrastruktúra kihasználatlansághoz vezet.

68 A Bizottságnak nincs olyan modellje vagy egyedi adatgyűjtési eljárása, amelyek révén még az uniós társfinanszírozás biztosítása előtt független módon fel tudná mérni a TFI-t használó várható személy- és áruforgalmat. Amikor a kiemelt közlekedési infrastruktúráknak uniós támogatást biztosított, a Bizottság nem vizsgálta meg, hogy a jövőbeli kivitelezés standardjai hogyan viszonyulnak a forgalom potenciális volumenéhez. Minthogy nem állnak rendelkezésre ilyen konkrét adatok a potenciális forgalomról, véleményünket az Eurostat adataira alapoztuk, és adott esetben feltevéseket is megfogalmaztunk a forgalom szintjére vonatkozóan²⁸. Értékeljük a kiválasztott, nagy sebességű vasúti szakasszal rendelkező kiemelt közlekedési infrastruktúrák (Rail Baltica, Lyon–Torino összeköttetés, Brenner-bázisalagút, Fehmarnbelt összeköttetés és Y vasca) gazdasági fenntarthatóságát, figyelembe véve az utasok várható számát és a teljes forgalmi potenciált. A szóban forgó kiemelt

²⁷ A „Tengeri szállítás az Unióban: zavaros vizeken – sok eredménytelen és fenntarthatatlan beruházás” című, 23/2016. sz. különjelentés 52–55. bekezdése; az „Európai uniós finanszírozásban részesült repülőtéri infrastruktúrák: alacsony értékarányosság” című, 21/2014. sz. különjelentés 28–33. bekezdése.

²⁸ A becslés – a legrövidebb útvonal használatát feltételezve – azokról az útszakaszokról készült, amelyeken a forgalom a legnagyobb valószínűséggel fog áthaladni az infrastruktúra megépítését követően.

közlekedési infrastruktúrák összköltsége mintegy 40 milliárd eurót tesz ki. Az első elemzéshez a projektgazdák által bejelentett várható utasszámot használtuk fel, a második elemzéshez pedig a vonalak 60 perces vonzaskörzetben élő teljes népességet. Habár ezeket a vonalakat tudhatóan utas- és áruforgalmat egyaránt kiszolgáló vegyes felhasználású vonalaknak tervezik, az így kapott számokat mégis a nagy sebességű vasúti személyszállításra vonatkozó tudományos referenciaértékkel vetettük össze, amely szerint a fenntarthatóság megvalósulásához ezeken a vonalakon évente 9 millió utast kell szállítani. Az összes vizsgált kiemelt közlekedési infrastruktúra esetében azt állapíthatjuk meg, hogy az ilyen vonzaskörzetben élő teljes népesség túl kevés a hosszú távú fenntarthatóság biztosításához. Két olyan kiemelt közlekedési infrastruktúrát is találtunk, ahol az utasok várható száma jelentősen elmarad ettől az évi 9 millió utasban meghatározott referenciaértéktől.

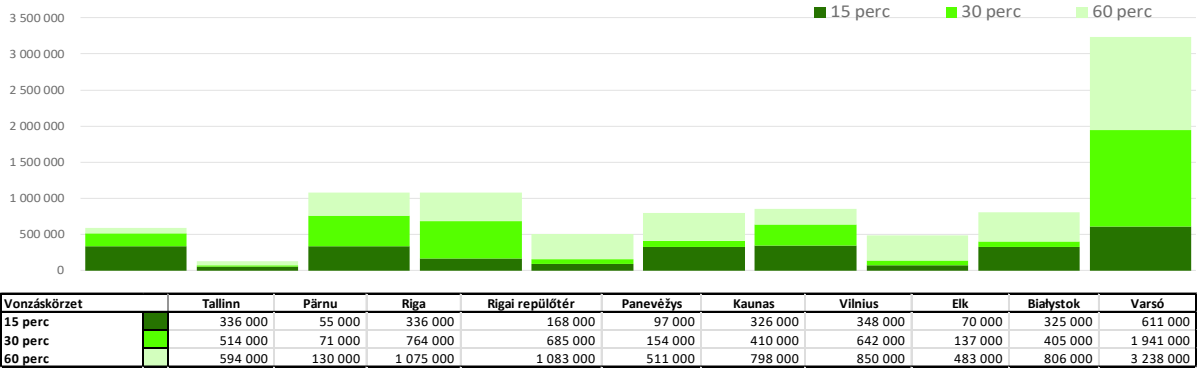
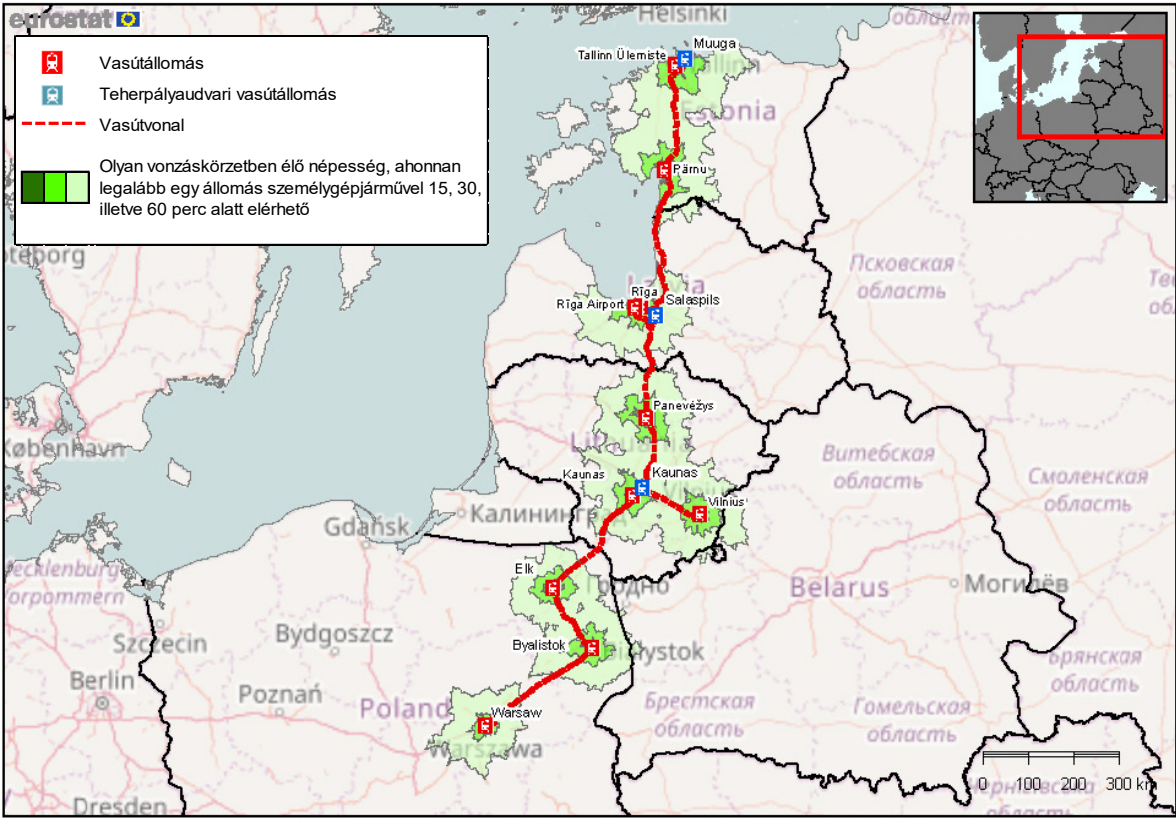
69 Az első ilyen a Rail Baltica, amelynek hosszú távú gazdasági fenntarthatósága attól függ, hogy képes lesz-e megvalósítani teher- és személyszállítási potenciálját. A Rail Balticára vonatkozó 2017-es költség-haszon elemzés 2030-ra mintegy 15 millió tonna, 2055-re pedig akár 25 millió tonna teherforgalmat vetít előre (ennek körülbelül egyharmada a balti-tengeri térségen belüli, egyharmada Finnországból érkezik, egyharmada pedig a szomszédos országokból érkező tranzitforgalom). A balti országokat övező térség jelenlegi tengeri forgalma alapján megállapítottuk, hogy legfeljebb évi 30 millió tehertonnányi forgalmi volumen tevődne át a vasútra. Másfelől jelenleg nincs észak–déli irányú vasúti teherforgalom Észtország, Lettország és Litvánia között, és ahhoz, hogy modális váltásra kerüljön sor, a vasúti közlekedésnek versenyképesnek kellene lennie a közúti és a tengeri közlekedéssel. Ez azt jelenti, hogy hatékony multimodális összeköttetéseket kell kialakítani és kísérő intézkedéseket – például úthasználatdíj-politikákat – kell bevezetni annak érdekében, hogy kiegyenlítettebb versenyfeltételek alakuljanak ki a különböző közlekedési módok számára, illetve olyan jól működő, integrált infrastruktúra-irányítási modellt kell alkalmazni, amely proaktív piaci hasznosítási tevékenységgel teszi vonzóvá a vonalat a felhasználók számára. A balti államok még nem állapodtak meg az infrastruktúra-irányítási modellről. Ezenkívül a lengyel vasúti pályahálózat-működtető sem hozott intézkedéseket annak érdekében, hogy összehangolja a Rail Baltica által a Białystok–Varsó vonalon generált vasúti áruszállítás iránti potenciális keresletnövekedést az ezen a vonalon folyó másik regionális személy- és vasúti áruszállítási tevékenységgel.

70 A 69. bekezdésben foglaltak szerint a balti államokban egyelőre nem folyik észak-déli irányú vasúti teherforgalom. Egy, a Rail Baltica vonal utasforgalmáról készült értékelés azt mutatja, hogy az – tekintettel a 2030-ig várható évi 4,6 milliós utasszámra – gazdaságilag nem fenntartható, ahogy azt a balti államok zöldmezős beruházására vonatkozó 2017. évi költség-haszon elemzés is kimutatta. Ezenkívül a vonzaskörzet-elemzés azt mutatja, hogy a költség-haszon elemzés feltételezésének megfelelően a kiemelt közlekedési infrastruktúra 60 perces utazással elérhető vonzási körzetében élő összlakosság 3,8 millió fő, figyelembe véve a szomszédos vonzaskörzetekben élők jelentette átfedéseket (lásd: 7. kép). Ha kizárólag magát a vonalat vesszük figyelembe, ez a legalacsonyabb érték az általunk ellenőrzött kiemelt vasúti közlekedési infrastruktúrák között. A projektgazda és a Bizottság jelezte, hogy ez a beruházás egy 249 km/h csúcsebességet lehetővé tevő sebességjellemzőkkel bíró nagy sebességű hagyományos vasútvonalat érint, és hogy ezért ez a vonal nem tekinthető nagy sebességű vasútvonalnak. Bár a meghatározás szerint a nagy sebességű vasútnak a legalább 250 km/h sebességű új vonalak tekinthetők, ezt a vonalat két okból is nagy sebességű vasúti beruházásnak minősítettük. Először is, a vonal egyik, Lengyelország területén található része korszerűsített hagyományos vasútvonal lesz (az ilyen vonalak nagy sebességűnek minősülnek, ha sebességük legalább 200 km/h). Másodszor, a Rail Baltica vegyes vonalként fog üzemelni, amelyek építési költsége általában magasabb, mint a tisztán utasszállítást végző vonalaké.

71 Ha figyelembe vesszük a Lengyelországba vezető megközelítési útvonalat és általánosabb elemzést végzünk, a Varsóig tartó vonal megépítését és korszerűsítését követően a 60 perces vonzaskörzetben élő teljes népesség száma 8,3 millióra nő. Ha ezt összevetjük az évi 9 millió utast jelentő referenciaértékünkkel²⁹, akkor fennáll a kockázata annak, hogy akár a Varsóig tartó teljes szakasz nem lesz gazdaságilag fenntartható.

²⁹ 19/2018. sz. különjelentés: „Nagy sebességű vasút Európában: az uniós hálózat hiánya rosszul működő mozaikot eredményez”.

7. kép. A Rail Baltica vonzaskörzetének értékelése



Forrás: az Eurostat térképe, a Számvevőszék által hozzáadott adatokkal.

72 Másodszor, a Fehmarnbelt-szoroson áthaladó állandó összeköttetést használó, Koppenhága és Hamburg közötti nagy sebességű vasútvonal utasszám-előrejelzései azt mutatják, hogy a kiemelt közlekedési infrastruktúra vasúti része gazdaságilag nem lesz fenntartható. Annak ellenére, hogy 7,7 millió ember él a vonal 60 perces vonzaskörzetében, illetve hogy az utasok a vonal meghatározott részeit (pl. Hamburg–Lübeck vagy Ringsted–Koppenhága) használhatják, az előrejelzések szerint – akár 10 évvel a megnyitást követően is – az állandó összeköttetést a két irányban összesen évente csak 1 millió utas fogja használni. Ez jóval alacsonyabb az évi 9 millió utast feltételező referenciaértéknél. A vasúti áruszállítási szolgáltatások is üzemelni fognak ezen a vonalon, mivel azt vegyes üzeműnek tervezték. A becslések szerint teljes üzemi kapacitás mellett naponta akár 73 áru fuvarozó vonat is áthaladhat az állandó összeköttetésen. Az infrastruktúra kivitelezésével azonban nem valósul meg multimodális közlekedésre való jelentős átállás, mivel az áruszállító vonatok nem fogják használni a Nagy-Bælt hídon áthaladó jelenlegi útvonalat („kiszorító” hatás, lásd: [3. kép](#)).

73 Ezen túlmenően értékeltük a német megközelítési útvonal nagy sebességű vasúti standardok szerinti, a jelenlegi terveknek megfelelő kivitelezésének építési költségeit. Az eredeti terv szerint a meglévő vonalon 160 km/h sebességű haladást lehetővé tevő korszerűsítést hajtottak volna végre (a TEN-T rendelettel összhangban, amely csak egy hagyományos vasútvonal építését irányozta elő). A helyi érdekelt felekkel folytatott konzultációt követően hozott módosítások (többek között új nyomvonal kitűzése, újabb állomások és új teherpályaudvar kialakítása) nyomán azonban új, vegyes felhasználású megközelítési útvonal tervezését kezdték meg. Ezután egy olyan vonal építéséről született politikai döntés, amely a személyszállító vonatok esetében 200 km/h legnagyobb tervezési sebességet tesz lehetővé. A Lübeck és Puttgarden közötti (a Fehmarnbelt állandó összeköttetésre bevezető) 88 km hosszú vonal költségadatai és a vonalhossz alapján ez a nagy sebességű vonal a jelenlegi tervek szerinti megvalósítás esetén kilométerenként 26 millió euróba fog kerülni. A standard követelményeknél szigorúbb regionális zajvédelmi követelményekkel járó költség 1 185 millió euró. Ez a teljes vonal építési összköltségének több mint a fele. A vonalra tervezett Fehmarnsund-híd³⁰ – amely a jelenlegi híd feladatát veszi át és egyelőre nincs rá szükség – költsége 549 millió euró. Ha ezeket a költségeket beszámítjuk az összköltségbe (egyelőre egyik intézkedésről sem született döntés), a vonal kilométerenkénti költsége 46 millió euróra emelkedik. Mindez több mint 4 milliárd euróra emelné a német megközelítési útvonal teljes összköltségét. Az általunk

³⁰ A Schleswig-Holstein szövetségi tartomány által közzétett legutóbbi tervek szerint az új híd helyét egy, az állandó összeköttetéshez hasonló (várhatóan drágább) vasúti-közúti alagút váltja fel.

korábban vizsgált, legalább 250 km/h sebességgel üzemelő, nagyon nagy sebességű vonalakkal összevetve³¹ ez a kilométerköltség nagyon magas, tekintve, hogy a terület nem túl sűrűn lakott, a kivitelezés technológiai követelményei korlátozottak és a vonal legnagyobb sebessége 200 km/h. Hasonló földrajzi korlátok mellett a Fehmarnbelt állandó összeköttetéshez vezető dán megközelítési útvonal Ringsted–Rødby szakasza korszerűsítésének (hasonlóképp 160 km/h-ról 200 km/h üzemi sebességűre) vonatkozó költsége kilométerenként 11 millió euró, ami a német megközelítési útvonal költségének kevesebb mint negyede. Ráadásul a német megközelítési útvonalak nagy sebességű standardok szerinti korszerűsítése mindössze 5 perces útidőcsökkenést eredményez (Lübeck és Puttgarden között, az eredeti tervekhez képest) a személyszállításban. Mindebből az következik, hogy ezek a módosítások nagyon magas többletköltségekkel járnak, ami az alacsony utasszámokkal (lásd: 72. bekezdés) együtt jelentősen csökkenti a korszerűsített megközelítési útvonal költséghatékonyságát.

74 Arról, hogy milyen legyen a német megközelítési útvonal kialakítása, a helyi érdekelt felekkel folytatott konzultációt követően Schleswig-Holstein szövetségi tartomány döntött. A Bizottság ebben nem vett részt, és a döntéshozatalba sem vonták be. Mára csak maguknak a vizsgálatoknak az uniós társfinanszírozása elérte a 38,6 millió eurót. Ahhoz, hogy a jövőben is a gondos pénzgazdálkodás elve vezérelje az uniós társfinanszírozás igénylését, a számadatokból kiindulva a Bizottságnak a döntéshozatali szakaszban fel kellene vetnie annak lehetőségét és célzottan értékelnie kellene, hogy voltaképpen egy kisebb sebességű és kisebb költségű vonal is elegendő lenne-e a lakosság mobilitási igényeinek kielégítésére.

³¹ A „Nagy sebességű vasút Európában: az uniós hálózat hiánya rosszul működő mozaikot eredményez” című, 19/2018. sz. különjelentés, 5. táblázat.

Végrehajtási határozat: az eszköz, amelyre a jövőbeli beruházásoknál támaszkodni lehet

75 A Bizottság a közelmúltban megkezdte a végrehajtási határozatok alkalmazását a törzshálózati folyosók tagállami megvalósítására irányuló felügyelet fokozását szolgáló eszközként. Ezeket a határozatokat az érintett tagállamokkal egyetértésben fogadják el, és azok tükrözik a tagállamok kötelezettségvállalását az outputok megvalósítására vonatkozó közösen elfogadott ütemterv teljesítésére. Ez az ütemterv több fő mérföldkövet tartalmaz, és a határozatok éves jelentés készítésére kötelezik a tagállamokat. Végrehajtási határozatokat alkalmaztak eddig a Rail Baltica, a Szajna–Schelde összeköttetés, valamint a Spanyolország és Portugália közötti Evora–Mérida vasúti kapcsolat (a mintánkban nem szereplő kiemelt közlekedési infrastruktúra) esetében.

76 Megítélésünk szerint a végrehajtási határozatok alkalmazása kedvező lépés, mivel lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy szorosabban felügyelje a kiemelt közlekedési infrastruktúrák tagállami megvalósítását, illetve pontosan rögzítik a kiemelt közlekedési infrastruktúrák hatókörét és a tőlük elvárt outputokat, ugyanakkor sorra veszik a működés megkezdéséhez szükséges kiegészítő intézkedéseket. E határozatokban szerepelnek a Rail Baltica meglévő és új vasúti-közúti termináljaihoz való csatlakozások, valamint a Szajna–Schelde összeköttetés multimodális termináljainak kivitelezése. Emellett lehetővé teszi, hogy az európai koordinátorok és a Bizottság megfigyelőként részt vegyenek a projektgazdák döntéshozó szerveinek ülésein.

77 Észrevételeztük azonban annak a kockázatát, hogy a végrehajtási határozatok nem fogják tudni eredményesen biztosítani a kiemelt közlekedési infrastruktúrák időben történő megvalósítását és üzembe helyezését, mégpedig a következő okok miatt:

- a) Ezek a határozatok nem hozhatók meg a tagállamok jóváhagyása nélkül és nem írnak elő konkrét kötelezettségeket vagy felelősségi köröket egyik fél számára sem, illetve a kötelezettségvállalások be nem tartása esetén felmerülő pénzügyi következményeket sem részletezik. Azt sem teszik lehetővé, hogy késedelmes teljesítés vagy a kísérő intézkedések elmaradása esetén a Bizottság lépéseket tegyen.
- b) A határozatok nem részletezik a kiemelt közlekedési infrastruktúra várható eredményeit, és továbbra sem tudják megfelelően kezelni a tagállami szintű politikai megállapodást igénylő kérdéseket.
 - i. A Rail Baltica vasútvonalra vonatkozó végrehajtási határozat kimondta, hogy Észtországnak, Lettországnak és Litvániának 2019. június 30-ig döntenie kell az elkészült infrastruktúra működtetésének módjáról, ideértve a jövőben keletkező jövedelmek és hasznok partnerek közötti elosztásának mechanizmusát is. A Bizottság igyekezett tető alá hozni egy ilyen mechanizmusra irányuló megállapodást, de a határidőig nem született ilyen határozat.
 - ii. A Szajna–Schelde összeköttetésre vonatkozó végrehajtási határozat ugyan tisztázta a kiemelt közlekedési infrastruktúra hatókörét, ám odáig nem ment el, hogy pontos mérföldkövet határozzon meg a zeebruggei kikötőhöz vezető hiányzó fontos vízi összeköttetés időben történő befejezéséhez, amelyre nézve a végleges kivitelezési döntést a tartományi kormányzat helyi tiltakozások miatt már évek óta halasztotta. Az összeköttetés hiánya korlátozza annak lehetőségét, hogy mélytengeri konténerek igénybe vehessék a belvízi útvonalakat.

78 A végrehajtási határozatok nem tartalmazznak olyan rendelkezéseket sem, amelyek ösztönöznék a tapasztalatok tanulságainak levonását, hiszen nincsenek kötelezően elvégzendő utólagos értékelési gyakorlatok.

Következtetések és ajánlások

79 A 2013-as tervekkel ellentétben a vizsgált nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúrából hat (megközelítési útvonalaival együtt) előreláthatólag nem éri el teljes üzemi kapacitását 2030-ig. A kiemelt közlekedési infrastruktúrák és megközelítési útvonalaik a törzshálózati folyosók kulcsfontosságú kapcsolódási pontjai, így az is nagyon kérdéses, hogy az uniós közlekedési törzshálózat 2030-ra elérje-e teljes kapacitását, amiből pedig az következik, hogy az uniós közlekedési hálózat elvárt hálózati hatásai nem valósulnak meg eddig az időpontig.

80 Mindössze a Rail Baltica és három másik kiemelt közlekedési infrastruktúra egy-egy része esetében várható, hogy 2030-re teljesíti a TEN-T rendelet minimumkövetelményeit. Az eredmények gyengeségének fő oka az, hogy a saját prioritásokkal bíró tagállamok eltérő gyorsasággal haladnak a megvalósítással, miközben a határokon átnyúló kiemelt közlekedési infrastruktúrák nem mindig részesülnek egyenlő támogatásban. Ezenkívül a TEN-T rendelet – noha jogilag kötelező erejű – olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek lehetővé teszik, hogy a tagállamok eltérjenek a 2030-as határidőre teljesítendő tervtől. A Bizottságnak ugyan vannak korlátozott eszközei a megállapított uniós prioritások érvényesítésére, de néhány végrehajtási jogi aktus elfogadásán kívül egyelőre nem alkalmazta azokat (lásd: [16–26. bekezdés](#)).

1. ajánlás. A Bizottság vizsgálja felül és alkalmazza a meglévő eszközöket a hosszú távú tervek érvényesítésére

A hatályos jogszabályok felülvizsgálatával összefüggésben a Bizottságnak javaslatokat kellene előterjesztenie abból a célból, hogy:

- a) a törzshálózattal kapcsolatos munkálatok megkezdésében vagy befejezésében kialakuló jelentős késedelmek kezelésére a Bizottság illesszen eszköztárába jobban végrehajtható jogi eszközöket, például terjessze ki annak hatókörét, hogy mikor lehet végrehajtási jogi aktusokat elfogadni;
- b) újraértékelje a törzshálózat és az átfogó hálózat műszaki követelményeinek relevanciáját, figyelembe véve a fennmaradó időkeretet, valamint a korábbi és a folyamatban lévő projektek megvalósításával kapcsolatban megfigyelt problémákból levont tanulságokat;
- c) olyan rendelkezéseket vezessen be a TEN-T rendelet megfelelő érvényesítésének és végrehajtásának biztosítása érdekében, amelyek erősítik a nemzeti közlekedési tervek és a TEN-T kötelezettségvállalások közötti koherenciát.

A Bizottság ezenkívül:

- d) kövesse nyomon „egyszerűsítési javaslatai”³² hasznosulását azáltal, hogy támogatja a tagállamok tervezési és közbeszerzési eljárásait, valamint az adminisztratív terhek csökkentését célzó egyablakos ügyintézés kialakítását. A határokon átnyúló kiemelt közlekedési infrastruktúrák esetében ösztönözze közös pályáztatási eljárások alkalmazását.

Határidő: Az a)–c) pont esetében 2022, a TEN-T rendelet felülvizsgálatának összefüggésében. A d) pont esetében a vonatkozó jogszabály hatálybalépésétől.

81 A kiemelt közlekedési infrastruktúrák egyes alapelemeinek tervezése annak ellenére javításra szorul, hogy több milliárd eurós befektetésekről van szó. Fennáll a kockázata, hogy a forgalmi előrejelzések túlzottan optimisták. Ezek fele nincs megfelelően összehangolva, nem megbízható gazdasági értékeléseken alapulnak és olykor túlzottan egyszerűsítene. A teherforgalomra vonatkozó korábbi előrejelzések jóval magasabbak, mint a tényleges jelenlegi forgalmi szint. Ahhoz, hogy az előrejelzések beváljanak, a modális váltást ösztönző sikeres kezdeményezéseket kell

³² Javaslát – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a transzeurópai közlekedési hálózat megvalósításának előmozdítását célzó egyszerűsítési intézkedésekről, COM(2018) 277 final, 2018.5.17.

indítani. A Bizottság az ilyen infrastruktúrák részét képező intézkedések uniós társfinanszírozásának odaítélése előtt nem végzett saját, a tagállami értékelésektől független szükségletelemzést.

82 A mintánkban szereplő nyolc kiemelt közlekedési infrastruktúra egyikében sem használták a költség-haszon elemzéseket átfogó döntéshozatali eszközként, a TFI szintjén. Egyes szakaszokra vonatkozóan ugyan végeztek részletes költség-haszon elemzést, ám egyik ilyen sem terjedt ki egy kiemelt közlekedési infrastruktúra és az összes javasolt munkálat egészére, beleértve a kísérő infrastrukturális beruházásokat is, és nem vonta be a lehető legtöbb nemzeti és regionális érdekelt felet.

83 Az érdekelt felek bevonására irányuló eljárások értékelése több olyan bevált gyakorlatra világított rá, amelyet a jövőben is hasznosítani lehet. Olyan eljárásokat is találtunk azonban, amelyek az érdekelt felek döntéshozatalba való tényleges bevonása érdekében tökéletesítésre szorulnak. A Bizottság nem játszik szerepet ezekben az eljárásokban és szerepe nem eléggé jelentős főbb üléseken, így elmulaszt egy fontos alkalmat arra, hogy elősegítse uniós többletérték teremtését a TFI-k esetében (lásd: [27–44. bekezdés](#)).

2. ajánlás. A Bizottság írja elő alaposabb elemzés elvégzését azelőtt, hogy döntés születne a (TFI-jellegű) megaprojektekhez nyújtandó uniós társfinanszírozásról

Mielőtt szélesebb hatókörű megaprojektek részét képező intézkedések támogatására uniós finanszírozást nyújtana, a Bizottság:

- a) közvetlen irányítás esetén a részletes szakaszspecifikus elemzések mellett követelje meg egy, az adott megaprojekt (a megaprojektek e jelentés meghatározása szerint hasonlóak a kiemelt közlekedési infrastruktúrákhoz) egészére vonatkozó, megbízható, átfogó és átlátható teljes társadalmi-gazdasági költség-haszon elemzés elvégzését. Az ilyen költség-haszon elemzéseknek az adott projektnél vagy útszakasznál magasabb stratégiai szinten kell vizsgáldniuk, és ki kell terjedniük a kiegészítő infrastruktúrára is;
- b) a megosztott irányítás alá tartozó kiadások esetében szorgalmazza, hogy az irányító hatóságok megegyező követelményeket fogadjanak el, mielőtt az uniós támogatást a megaprojektek rendelkezésére bocsátják.

Határidő: Az új követelményeket 2021 végéig kell meghatározni, és attól kezdve kell alkalmazni.

84 A kiemelt közlekedési infrastruktúrák megvalósítása összességében alacsony hatékonysággal folyik. Az általunk kiválasztott nyolc TFI átlagos kivitelezési ideje 15 év. Ha számításba vesszük a kiemelt közlekedési infrastruktúra teljes kapacitású működéséhez szükséges kiegészítő infrastruktúrát is, a kivitelezés tényleges ideje még sokkal hosszabb.

85 A kiemelt közlekedési infrastruktúráknak nyújtott uniós társfinanszírozás számos intézkedésen keresztül valósul meg. Ez párhuzamosságokat teremt, nem hatékony, illetve nem biztosítja a végrehajtás felügyeletét. Előnyös lenne, ha az ilyen nagyprojektek esetében az egész többéves pénzügyi keretidőszakra érvényes egyedi finanszírozási prioritásokat határoznának meg, közben nem túllépve az egyes hétéves időszakokban rendelkezésre álló uniós források felső határát, mivel így felgyorsulna az előirányzatok felhasználása és elkerülhető lenne, hogy mesterséges verseny alakuljon ki egyéb, a kiemelt közlekedési infrastruktúrákon kívüli projektekkel. Nincs a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóságon, a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóságon, az Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökségén vagy az irányító hatóságokon belül olyan külön szervezeti egység, amely kifejezetten a kiemelt közlekedési infrastruktúrákkal foglalkozna, és amely iránymutatást nyújtana a projektgazdáknak ahhoz, hogyan fokozzák az uniós társfinanszírozás hatékonyságát és

eredményességét. Az ellenőrzött kiemelt közlekedési infrastruktúrák kialakításában és hatókörében eszközölt változások eddig (az ellenőrzés időpontjáig) 17,3 milliárd euró költségnövekedést (ami 47%-os növekedés az eredetileg becsült költségekhez képest) eredményeztek. A kiemelt közlekedési infrastruktúrákat több esetben a jelentős mértékű tagállami bürokrácia is kedvezőtlenül érintette.

86 Valamennyi vizsgált TFI késedelmet szenvedett (minden üzembe helyezés előtt álló TFI fő kivitelezési része tekintetében átlagosan 11 évet). A késések olyan messzemenő következményekkel járnak, mint például Romániában az A1-es autópályán a forgalmi dugók, szűk keresztmetszetek és a közlekedésbiztonság csökkenése, a nemzeti átlaghoz képest jóval magasabb baleset- és sérülésszámmal. Az ellenőrzött intézkedéseknél is több esetben késedelmes végrehajtást tártunk fel. E késedelmek némelyike jelentős (az A1-es autópálya egyik intézkedésénél akár 79 hónap, tehát az eredetileg tervezett időtartam 263%-a is lehet). A késedelem átlagosan 34 hónap (az eredetileg tervezett átlagos időtartam több mint 68%-a). Az általunk ellenőrzött 17 fellépés esetében mindez a késedelem azt eredményezte, hogy az eredeti előirányzatokból 1,4 milliárd euró összegű uniós társfinanszírozási támogatást visszavontak (lásd: [45–60.](#) bekezdés).

3. ajánlás. A Bizottság erősítse meg a (kiemelt közlekedési infrastruktúra jellegű) megaprojektek részét képező fellépések uniós társfinanszírozásának irányítását

A (kiemelt közlekedési infrastruktúra jellegű) megaprojektek részét képező fellépések számára nyújtott uniós társfinanszírozás esetén a Bizottság:

- a) részesítse előnyben azokat az intézkedéseket, amelyek a folyosóra vonatkozó munkatervben fő prioritásként meghatározott hiányzó összeköttetések kiépítésére és szűk keresztmetszetek felszámolására irányulnak;
- b) irányítsa úgy a megaprojektek részét képező intézkedések kiválasztását, hogy növekedjen az irányítás hatékonysága és ne alakuljon ki mesterséges verseny egyéb projektekkel. A koherencia és következetesség biztosítása érdekében a Bizottság minden megaprojekt esetében szorgalmazza, hogy a többéves finanszírozási időszakra egyetlen támogatási szerződést kössenek. Ebbe a szerződésbe fel kell venni minden olyan intézkedést, amely elég érett ahhoz, hogy a többéves finanszírozási időszak során teljes mértékben végrehajtható legyen;
- c) orvosolja a kiemelt közlekedési infrastruktúra tagállami végrehajtásában feltárt hiányosságokat és növelje az uniós társfinanszírozás eredményességét; minél korábbi szakaszban és proaktív módon alkalmazza a rendelkezésére álló valamennyi eszközt a hálózat időben történő befejezésének biztosítása érdekében, és hozzon létre külön kompetenciaközpontokat, amelyek értékelik a projektgazdák által készített dokumentáció minőségét, valamint összehangolják a projektgazdák irányítását és iránymutatást nyújtanak számukra.

Határidő: 2020 végéig, mihamig az új többéves pénzügyi keret elfogadásra kerül.

87 A Bizottság által a törzshálózati folyosók tagállami befejezése tekintetében gyakorolt felügyelet számos hiányosságot mutat. A Bizottság – kevés erőforrással rendelkező – uniós koordinátorokat nevezett ki, akik nem kötelező erejű munkaterveket készítenek és az adott folyosóval foglalkozó fórumokat tartanak; a Bizottság egy információs rendszer révén felügyeli a törzshálózati folyosók megvalósítását. Más szóval a Bizottság nem elég közelről gyakorolja a felügyeletét. A megosztott irányítás keretében ez nem akadályozta meg, hogy a romániai A1-es autópálya esetében 12,4 millió eurót nem optimális módon használjanak fel és 3,7 millió eurót költsenek el feleslegesen, mivel az autópálya egyik elkészült szakasza használaton kívül van, illetve elrontották két szakasz összekapcsolását. A Bizottság az intézkedések uniós társfinanszírozását továbbra is kizárólag outputokhoz köti. A Bizottság nem gyűjt módszeresen adatokat a kiemelt közlekedési infrastruktúrák

síntjén a beruházások eredményeiről és sikerességéről (vagyis hogy az adott TFI megvalósítja-e a várt eredményeket, és ha igen, mikorra).

88 A Bizottságnak nincs olyan modellje vagy egyedi adatgyűjtési eljárása, amelyek révén még a kiemelt közlekedési infrastruktúra részét képező intézkedések uniós társfinanszírozásának biztosítása előtt független módon fel tudná mérni, hogy mekkora személy- és áruforgalom veszi várhatóan igénybe az adott infrastruktúrát. Továbbá amikor a kiemelt közlekedési infrastruktúráknak uniós támogatást biztosított, a Bizottság nem vizsgálta meg, hogy a jövőbeli kivitelezés standardjai hogyan viszonyulnak a forgalom potenciális volumenéhez. Elemzésünk szerint a teher- és utasforgalom várható szintje miatt kérdéses a Rail Baltica gazdasági fenntarthatósága, még a Varsóig tartó teljes szakaszon is. Észrevételeztük azt is, hogy a Koppenhága és Hamburg között tervezett nagy sebességű vasútvonal német megközelítési útvonalának építési költségei nagyon magasak, főképp a kiegészítő zajvédelmi követelmények és az új Fehmarnsund-híd miatt. Megállapításunk szerint a gazdasági fenntarthatóság is korlátozott, mivel a kiemelt közlekedési infrastruktúrának a Fehmarnbelt állandó összeköttetésen áthaladó vasúti szegmensét a két irányban összesen évente csak 1 millió utas fogja használni.

89 A Bizottság új eszközt vezetett be: a végrehajtási határozatot. Ez lehetővé teszi, hogy a Bizottság szorosabban nyomon kövesse a kiemelt közlekedési infrastruktúra megvalósítását, és előrelépést jelent a törzshálózati folyosók tagállami kivitelezésének eredményesebb felügyelete felé. E határozatok azonban nem hozhatók meg az érintett tagállam jóváhagyása nélkül, nem tartalmazzak egyértelmű szabályokat minden egyes fél, köztük a Bizottság felelősségére vonatkozóan, illetve nem kezelnek hiánytalanul minden kritikus – köztük a várható eredményekkel kapcsolatos – problémát. Ezenkívül a végrehajtási határozatok nem írják elő kötelező utólagos értékelés elvégzését, amiből tanulságok lennének levonhatók (lásd: [61–78.](#) bekezdés).

4. ajánlás. A Bizottság hasznosítsa a végrehajtási határozatok kapcsán szerzett tapasztalatokat és erősítse meg az európai koordinátorok szerepét

A Bizottság tegye meg az alábbi lépéseket:

- a) fejlessze tovább az új végrehajtási határozati eszközt úgy, hogy a 2021–2027-es programozási időszakban társfinanszírozandó valamennyi, határokon átnyúló kiemelt közlekedési infrastruktúra esetében ilyen határozat meghozatalát javasolja. E határozatoknak egyértelműen meg kell szabniuk valamennyi érdekelt fél és a Bizottság felelősségi körét, valamint a várható eredményeket (pl. modális váltás, forgalom-előrejelzési célkitűzések) és mérföldköveket, illetve tartalmazniuk kell valamennyi tagállam azon vállalását, hogy az utólagos értékelés eredményeit megosztja a Bizottsággal;
- b) azt követően, hogy az [1. ajánlás a\) pontjában](#) javasolt új jogalap elfogadásra kerül, valamennyi határokon átnyúló kiemelt közlekedési infrastruktúra esetében javasolja végrehajtási határozat meghozatalát;
- c) javasolja az uniós koordinátorok szerepének megerősítését a folyosókra vonatkozó munkatervek jobb érvényesítésével, az igazgatótanácsok fontosabb üléseire való jelenlétük lehetővé tételével, valamint azzal, hogy jelentősebb szerepet kapnak a TEN-T szakpolitikai célkitűzéseinek kommunikálásában.

Határidő: a) az ebben az ellenőrzésben vizsgált kiemelt közlekedési infrastruktúrák esetében 2021 vége, és ugyanez a megközelítés követendő a jövőbeli, határokon átnyúló kiemelt közlekedési infrastruktúrák esetében; b) és c) 2022, a TEN-T rendelet felülvizsgálatával összefüggésben.

A jelentést 2020. március 25-i luxembourgi ülésén fogadta el az Iliana Ivanova számvevőszéki tag elnökölve II. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner Lehne
elnök

Mellékletek

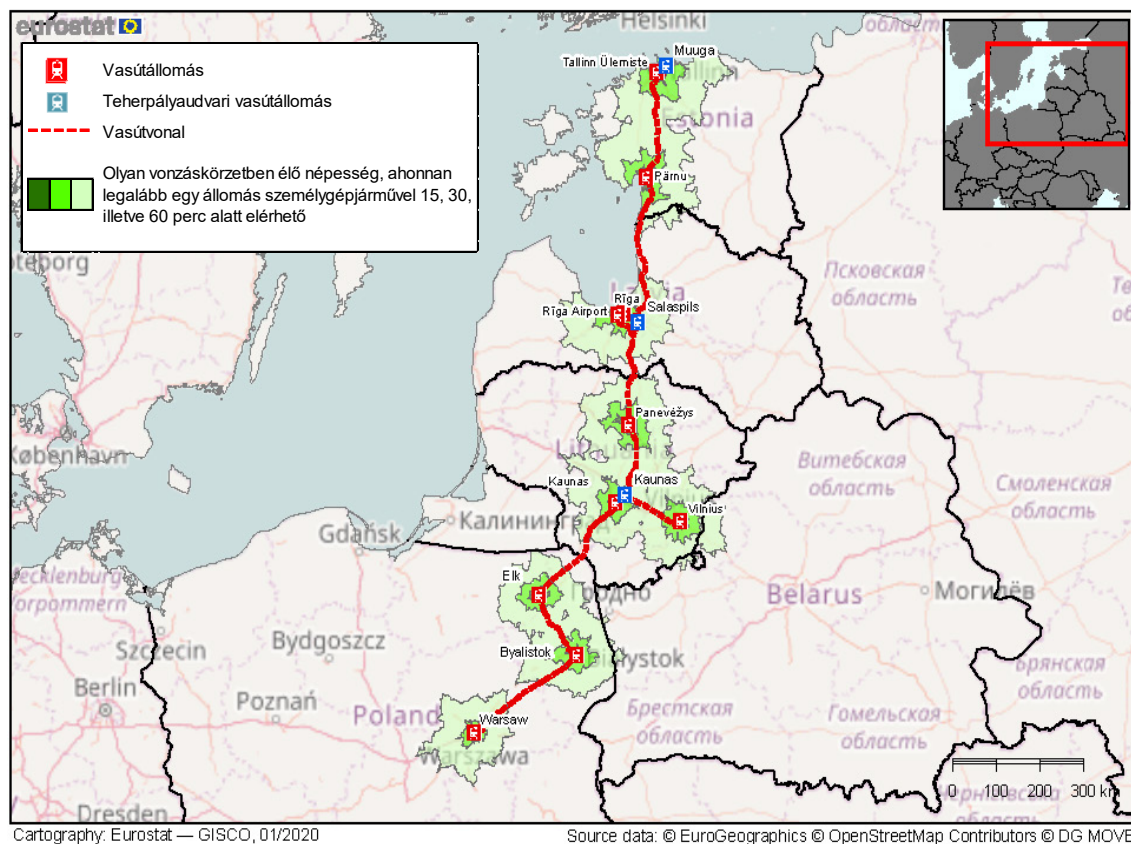
I. melléklet. A kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúrák áttekintése

1. Rail Baltica

01 A Rail Baltica zöldmezős vasúti közlekedési infrastruktúra-projekt, amely egyfelől Lengyelországgal és az európai vasúti hálózattal köti össze a Baltikumot, másfelől csatlakozási lehetőséget nyit Finnország felé (a vasútvonalat Helsinkivel összekötő víz alatti alagút tervei még nem készültek el). A Rail Baltica az északi-tengeri–balti TEN-T folyosó része, és a hálózat egy „hiányzó összeköttetése” (lásd: [1. kép](#)).

02 A Rail Baltica a szabványos 1435 mm-es uniós nyomtávolsággal készül, ami eltér a balti államok hagyományos vasúthálózatának nyomtávolságától (1520 mm). Az elektromos meghajtású újonnan épített vasútvonal hossza 870 km lesz, amelyen a legnagyobb tervezési sebesség személyvonatok esetében 249 km/h, tehervonatok esetében pedig 120 km/h. A kiemelt közlekedési infrastruktúra 60 perces vonzaskörzetében a balti államokban összesen 3,8 millió ember él. A Varsóig tartó vonal megépítését és korszerűsítését követően a 60 perces vonzaskörzetben élő teljes népesség száma 8,3 millióra nő.

1. kép. A Rail Baltica kiemelt közlekedési infrastruktúra vonzaskörzete



Forrás: Eurostat.

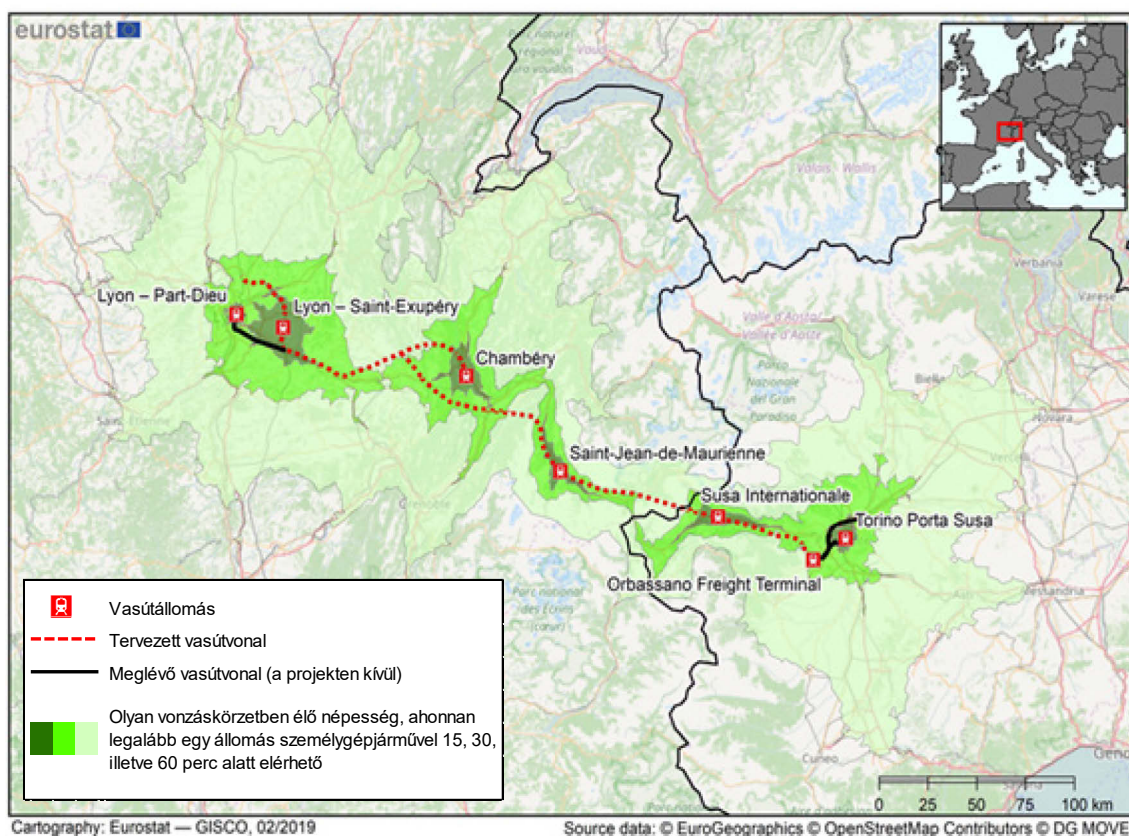
2. Lyon–Torino vasúti összeköttetés

01 A TEN-T mediterrán folyosóján Franciaország és Olaszország között található Lyon–Torino kiemelt közlekedési infrastruktúra egy 65 km hosszúságú, határon áthaladó vasúti összekötő szakasz.

02 A kivitelezés alatt álló, határon átnyúló kétsöves vasúti alagút (a bázisalagút) 57,5 km-es. A megközelítési útvonalakat is figyelembe véve a Lyon és Torino közötti vasútvonal várható teljes hossza 270 km (lásd: [2. kép](#)).

03 Ez a vasútvonal össze fogja kötni a francia és az olasz vasúthálózatot, személyszállítás és vasúti árufuvarozás is folyik majd rajta. A kiemelt közlekedési infrastruktúra 60 perc utazási idejű vonzaskörzetében összesen 7,7 millió ember él.

2. kép. A Lyon–Torino TFI vonzaskörzete



Forrás: Eurostat.

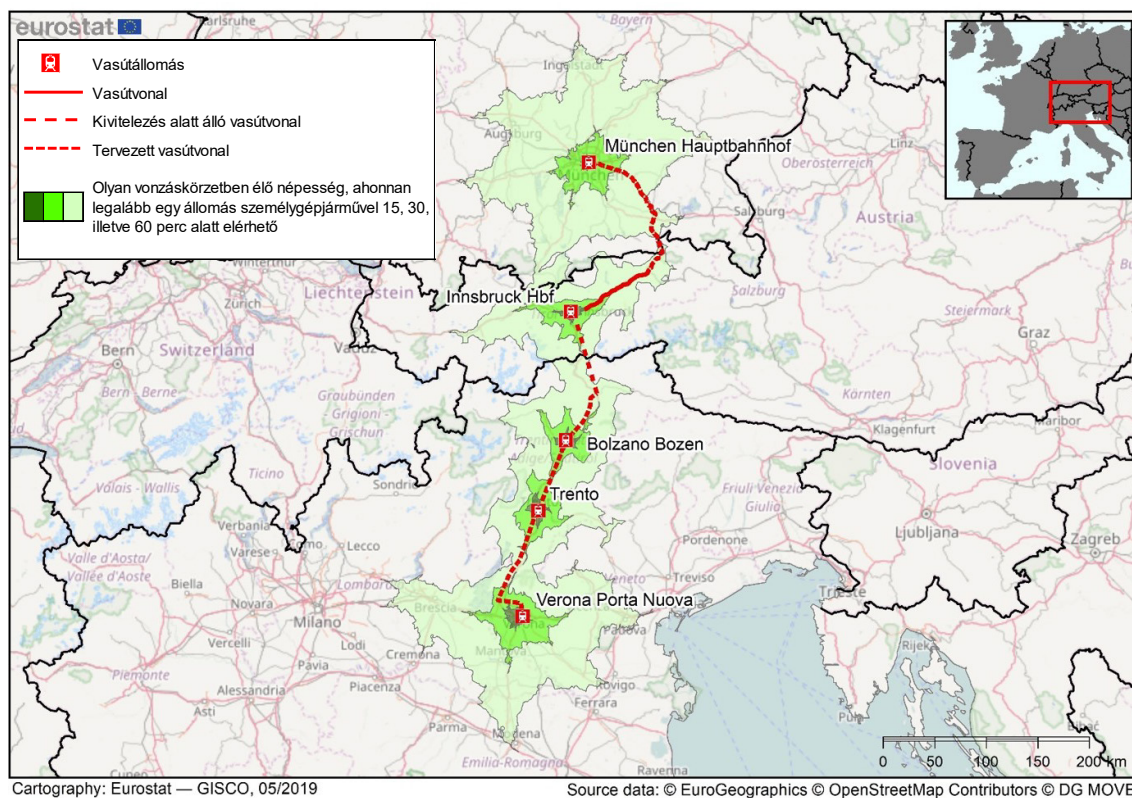
3. Brenner-bázisalagút

01 A Brenner-bázisalagút egy határon átnyúló, kétcsöves vasúti alagút, amelyet Ausztria és Olaszország között építenek, és az Unió skandináv–mediterrán törzshálózati folyosóján helyezkedik el. Elkészültekor a teljes hossza 64 km lesz.

02 A TFI olyan megközelítési vonalakat is magában foglal, amelyeket a vasúti folyosó 445 km hosszú München–Verona szakaszának befejezéséhez kell megépíteni (lásd: [3. kép](#)). Az említett vonalak az alagúttól déli (Olaszország) és északi (Ausztria és Németország) irányba haladnak. A megközelítési vonalak megépítéséért az egyes nemzeti pályahálózat-működtetők felelősek.

03 Az alagutat teher- és személyszállításra egyaránt használni fogják. A TFI 60 perc utazási idejű vonzaskörzetében összesen 7,9 millió ember él.

3. kép. A Brenner-bázisalagút vonzaskörzete



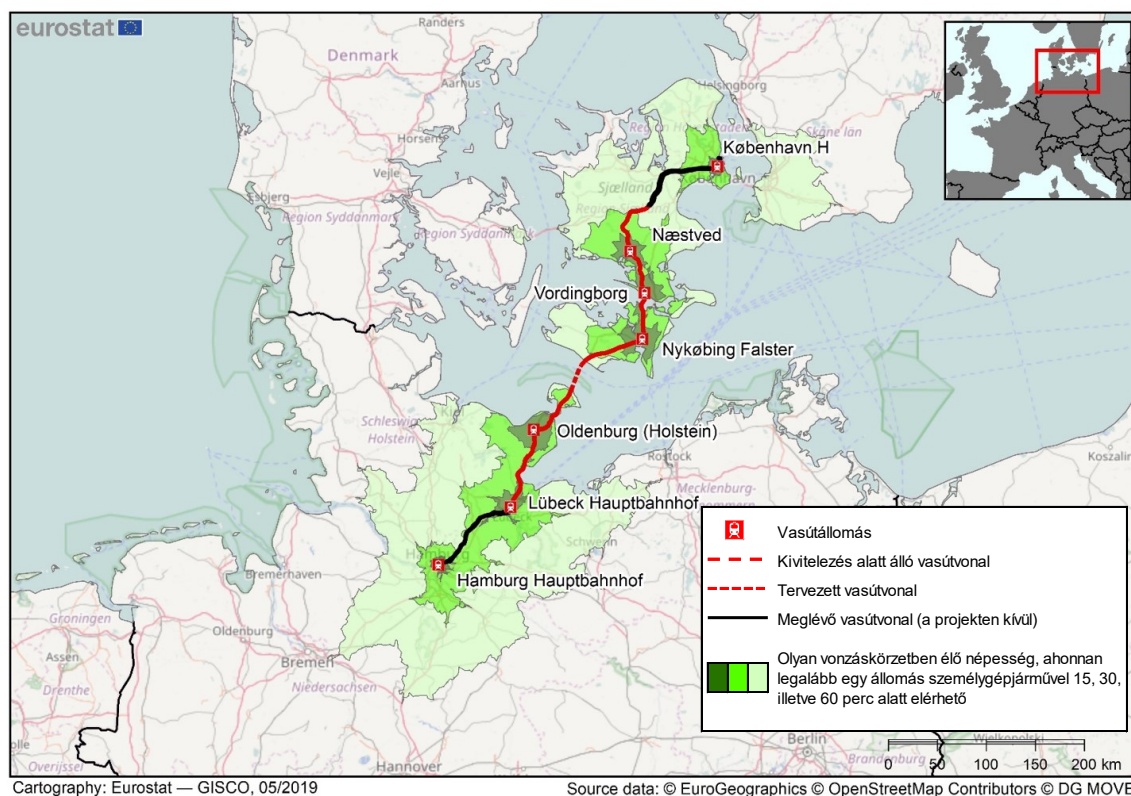
Forrás: Eurostat.

4. A Fehmarnbelt-szoroson áthaladó állandó összeköttetés

01 A Fehmarnbelt állandó összeköttetés egy 18 km hosszú vasúti-közúti alagút, amely Skandináviát a kontinentális Európa többi részével kapcsolja össze. A szakasz a tervezett „északi háromszög” részeként egyesíti a Skandináv-félszigetet a kontinentális Európával (lásd: [4. kép](#)).

02 A négysávos autópálya és a kétvágányú vegyes (áruszállítási és nagy sebességű személyszállítási forgalmat is lebonyolító) vasútvonal a skandináv–mediterrán TEN-T folyosó jelenleg hiányzó láncszemét fogja pótolni. A kiemelt közlekedési infrastruktúra 60 perc utazási idejű vonzaskörzetében összesen 7,7 millió ember él.

4. kép. A Fehmarnbelt TFI vonzaskörzete



Forrás: Eurostat.

03 A TFI-nek a dániai és németországi megközelítési útvonalak fejlesztése is részét képezi. Ebbe beletartozik a Fehmarnbelthez vezető dániai vasútvonal 115 km-es szakaszának kétvágányúvá (tervezési sebesség 200 km/h) alakítását célzó korszerűsítés, valamint egy 33 km hosszúságú hagyományos vasúti vonal villamosított kétvágányú vasútvonalra történő részleges korszerűsítése és új németországi vasútvonalak (55 km, üzemi sebesség 200 km/h) építése.

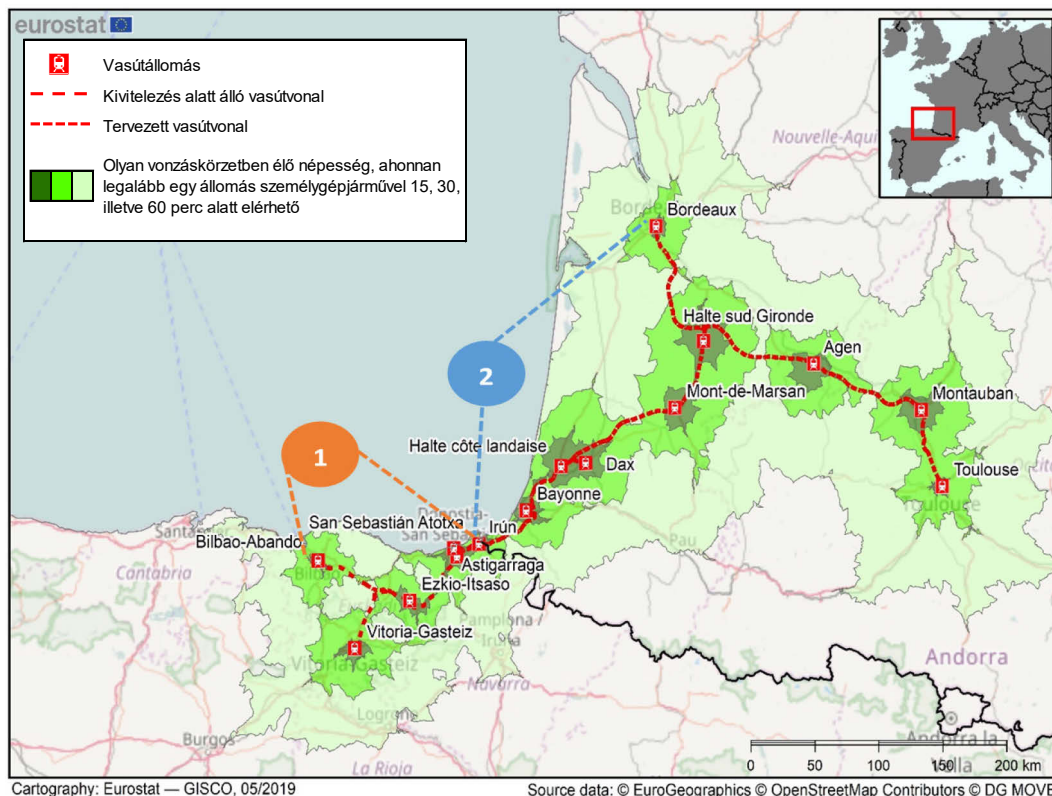
5. Az Y vasca és annak összeköttetése Franciaországgal az atlanti folyosón

01 Az Y vasca újonnan épült nagy sebességű vasúti összeköttetés Spanyolország és Franciaország között, amely Baszkföldön halad át. Ez egy durván Y alakú, 175 km hosszú, 250 km/h üzemi sebességű szabványos nyomtávú vonal (lásd: [5. kép](#), 1. szakasz).

02 Az Y vasca az atlanti folyosón megvalósuló Sud-Ouest nagyprojekten (GPSO) keresztül kapcsolódik a francia nagy sebességű vasúthálózathoz. A GPSO a jelenlegi tervek szerint egy újonnan épített, részben vegyes üzemű, szabvány nyomtávolságú, nagy sebességű, 504 km hosszúságú vasútvonal lesz, amelyen a működési sebesség utasforgalom esetében 320 km/h, teherfuvarozás esetében pedig 220 km/h (lásd: [5. kép](#), 2. szakasz). Az ellenőrzés keretében értékelt, Bordeaux-tól a Sud-Gironde megállón keresztül Hendaye-ig tartó rész (lásd: a 2-es számmal jelölt útvonal a képen) 279 km hosszú.

03 A vonalat teher- és személyszállításra egyaránt használni fogják. A TFI 60 perc utazási idejű vonzaskörzetében összesen 6,8 millió ember él.

5. kép. Az Y vasca és a Franciaországba vezető összeköttetésének vonzaskörzete



Forrás: Az Európai Számvevőszék az Eurostat térképe alapján.

6. A Szajna–Schelde összeköttetés

01 Az északi-tengeri–mediterrán folyosón található Szajna–Schelde belvízi összekötő útvonal a Szajna és a Schelde folyó vízgyűjtő medencéjében található 1100 km-es belvízi úthálózatot fejleszti tovább főként annak biztosítása érdekében, hogy 2030-ra a fő hajóutak legalább az Va. ECMT-osztályba³³ tartozzanak (így nagyobb hajók is használhassák a belvízi utakat) és jó hajózási körülményeket biztosítsanak (lásd: [6. kép](#)).

02 Mérnöki szempontból az infrastruktúra legfontosabb része egy új, 107 km-es csatorna Franciaországban Compiègne és Aubencheul-au-Bac (Cambrai) között (Szajna–Észak-Európa csatorna).

6.kép. Szajna-Schelde belvízi összekötő útvonal



Forrás: A TFI projektgazdái. Színessel jelöljük azokat a szakaszokat, amelyekre nézve a jelenlegi többéves programozási időszakban uniós társfinanszírozású intézkedéseket vettek tervbe.

³³ Az európai belvízi utak osztályozása a nagy hajózható vízi utak kölcsönös átjárhatóságáról tájékoztat olyan jellemzők alapján, mint a tonnatartalom, a hajóhossz, a szélesség, a merülés és a merülésvonal feletti magasság. Az osztályozást a közlekedési miniszterek 1992-es európai konferenciáján fogadták el.

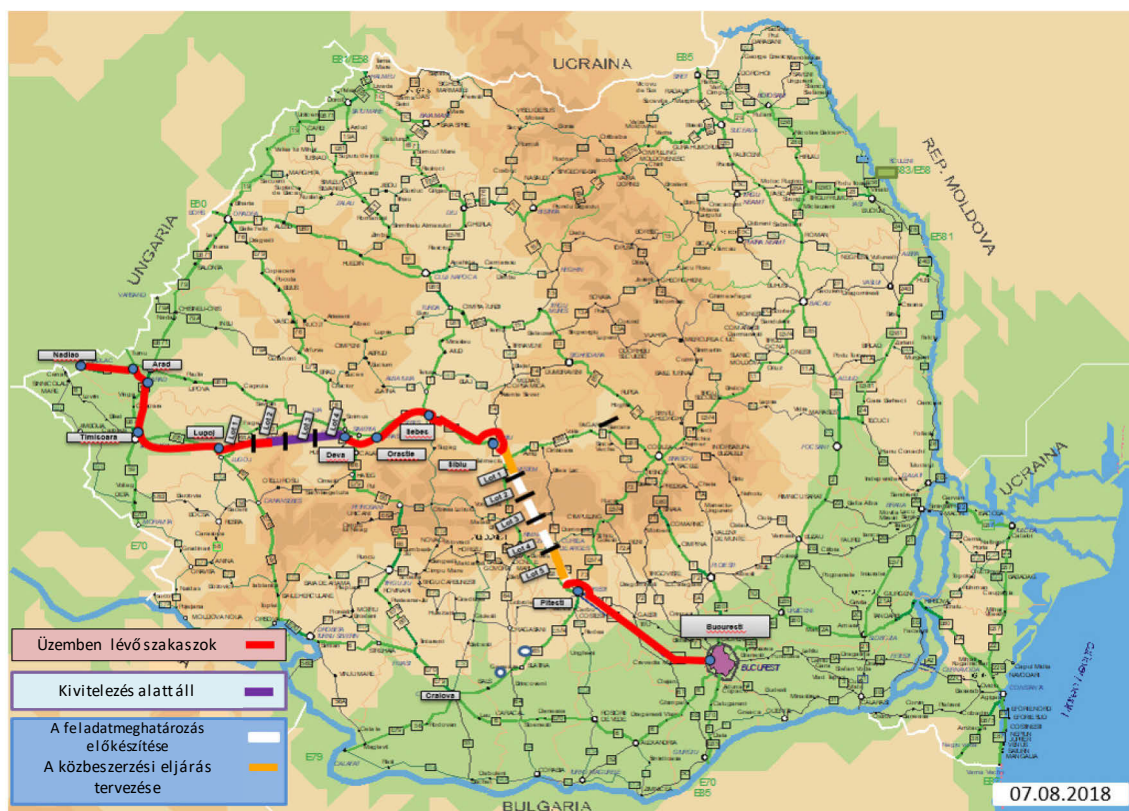
7. A romániai A1-es autópálya

01 A Bukarest és Nagylak közötti A1-es autópálya az európai stratégiai jelentőségű Rajna–Duna folyosó része (lásd: **7. kép**).

02 Ez a folyosó a legjelentősebb kelet–nyugati összeköttetés Romániában, egyben a Közép- és Délkelet-Európát Magyarországon keresztül összekötő közlekedési gerincvonal.

03 Az 582 km hosszúságú autópályát teher- és személyszállításra egyaránt használni fogják.

7. kép. A romániai A1-es autópálya



© Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere.

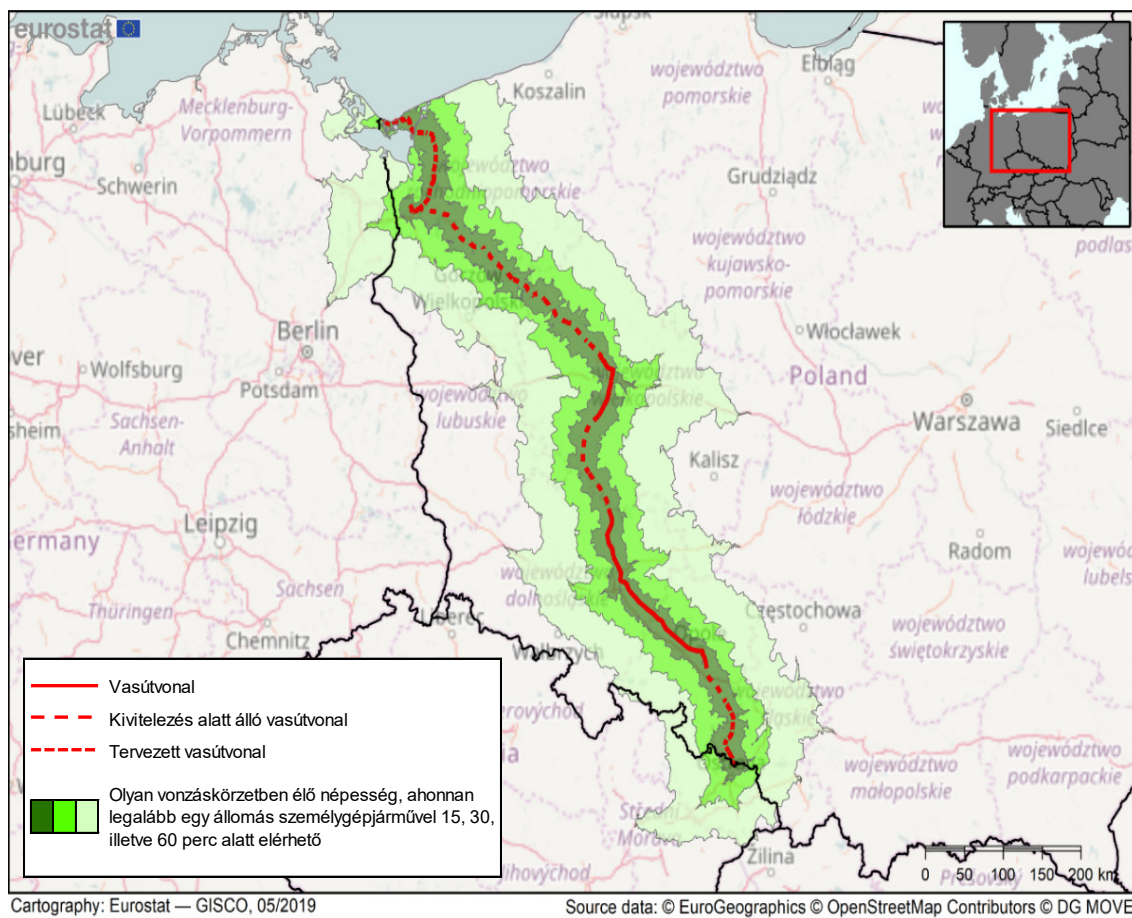
8. A lengyelországi E59-es vasútvonal és összeköttetése Szczecin és Świnoujście kikötőivel

01 A 678 km hosszú lengyelországi E59-es vasútvonal a TEN-T balti-adriai törzshálózati folyosón található.

02 A vonal az északnyugat-lengyelországi Szczecin és Świnoujście kikötőktől Poznań, Wrocław és Opole regionális székhelyeken keresztül fut délre a Csehországba vezető Chałupki határátkelőhelyig (lásd: [8. kép](#)).

03 A kiemelt közlekedési infrastruktúra egy meglévő hagyományos vasútvonal korszerűsítése, amelyet vasúti személy- és teherszállításra egyaránt használnak.

8. kép. Az E59-es vasútvonal és összeköttetése Szczecin és Świnoujście kikötőivel



Forrás: Eurostat.

II. melléklet. A kiemelt közlekedési infrastruktúrák teljesítési idővonala alakulásának fő teljesítménymutatói

TFI	A kivitelezés tervezett kezdete (A)	Eredetileg várt megnyitási időpont (B)	A kivitelezés várt időtartama (év) (B-A)	A kivitelezés tényleges (vagy legutóbbi becslült) kezdete (C)	A megnyitás jelenleg várt időpontja (legutóbbi becslés) (D)	Legutóbbi becslült kivitelezési időtartam (D-C)	Megjegyzések
Rail Baltica	2016	2026	10	2016	2029	13	(1)
Lyon–Torino	2008	2015	7	2015	2030	15	(2)
Brenner-bázislagút	2007	2016	9	2015	2028	13	(3)
A Fehmarnbelt-szoroson áthaladó állandó összeköttetés	2012	2018	6	2020	2028	8	
Az Y vasca és összeköttetése Franciaországgal	2006	2010	4	2006	2023	17	
Szajna–Észak-Európa csatorna (a Szajna–Schelde összeköttetés egyik fő része)	2000	2010	10	2020	2028	8	
A1-es autópálya	2005	2030	25	2009	2030	21	(4)
E59-es vasútvonal	2008	2030	22	2009	2030	21	(5)
ÁTLAG			12			15	

Megjegyzések: (1) A legutóbbi becslült megnyitási időpont magában foglalja a projektgazda által a 2026. évi hivatalos nyitónap tekintetében kiszámított kockázati puffert. (2) Az „A” és „B” oszlop a kiemelt közlekedési infrastruktúra első kivitelezési szakaszára (az eredetileg tervezett két szakaszból) utal. (3) További késedelem kockázata 2030-ig. (4) A számadatokban nem szerepel a Bukarest–Pitești és a Pitești–Nagyszeben szakasz; az eredetileg és jelenleg tervezett befejezési időpontra vonatkozó megbízható bizonyíték híján megtartottuk a TEN-T rendelettel összhangban lévő 2030-as időpontot. (5) A számadatokban nem szerepel a Świnoujście–Szczecin és a Kędzierzyn-Koźle–Chwałupki szakasz; az eredetileg és jelenleg tervezett befejezési időpontra vonatkozó megbízható bizonyíték híján megtartottuk a TEN-T rendelettel összhangban lévő 2030-as időpontot.

Forrás: Európai Számvevőszék.

III. melléklet. A kiemelt közlekedési infrastruktúrák kivitelezési költségeinek alakulására vonatkozó fő teljesítménymutatók*

TFI	Kezdeti költségbecslés (milliárd euró)	Kezdeti becslés értékéve	Újrindexálási tényező (1)	Kezdeti költségbecslés (milliárd euró, 2019. évi értéken)	Jelenlegi költségbecslés (milliárd euró, 2019. évi értéken)	Költségnövekedés (milliárd euró, 2019. évi értéken)	Megjegyzések
Rail Baltica	3,8	2011	1,22	4,6	7,0**	2,4	
Lyon–Torino	3,8	1998	1,37	5,2	9,6	4,4	(2)
Brenner-bázislagút	4,5	2002	1,33	6,0	8,5	2,5	
A Fehmarnbelt-szoroson áthaladó állandó összeköttetés	4,4	2008	1,14	5,0	7,7	2,7	(3)
Y vasca és összeköttetése Franciaországgal az atlanti folyosón	4,2	2006	1,11	4,7	6,5	1,8	(4)
Szajna–Észak-Európa csatorna (a Szajna–Schelde összeköttetés egyik fő része)	1,2	1993	1,38	1,7	5,0	3,3	(5)
A1-es autópálya	5,0	n.a.	n.a.	7,2	7,3	0,1	(6) (7)
E59-es vasútvonal	1,8	n.a.	n.a.	2,1	2,2	0,1	(6) (8)
ÖSSZESEN				36,5	53,8	17,3	47%

Megjegyzések: *Noha némely kiemelt közlekedési infrastruktúra hatóköre jelentősen módosult, a nyolc kiválasztott TFI esetében mégis a kezdeti költség-előrejelzéseket vetettük össze a rendelkezésre álló legfrissebb becslésekkel, hogy ezzel is rámutassunk: a politikai vitákban a kezdeti elképzelésektől a tényleges megvalósulásig változhatnak a TFI-költségbecslések. ** A költségek magukban foglalják a jövőbeli költségnövekedések számvevők által meghatározott kockázati céltartalékokat. Az eddig megadott hivatalos költségek 5,8 milliárd eurót tesznek ki. (1) Ezt a tényezőt (az Európai Bizottság AMECO-adatbázisában megadott [az értékeket 2019 novemberében frissítették]) GDP-árdeflátor felhasználásával számítják ki, hogy lehetővé tegyék a változatlan árakon történő érdemi összehasonlítást. (2) Az eredeti elképzelés költségadatai a határon átnyúló szakasz első fázisára (1-csöves alagút) vonatkoznak. (3) Az építkezés teljes várható időtartamára vonatkozóan az infláció előrelátható összegét és a kockázatokat is magában foglaló költséget 9,301 milliárd euróra becslik. (4) Minden számadat kizárólag az úgynevezett kiemelt közlekedési infrastruktúra spanyol Y vasca szakaszára vonatkozik. (5) Az eredeti 7,0 milliárd francia frankos kezdeti költségbecslésből euróra átszámított összeg. (6) Több, különböző években tervezett és megvalósított szakasz számadatainak összesítése. (7) Az adatok nem tartalmazzák a Bukarest–Pitești szakaszt. A költségnövekedések a Pitești–Nagyszeben és a Déva–Lugos szakaszhoz kapcsolódnak (2., 3. és 4. tétel). Ezek a szakaszok még nem készültek el, így a költségadatok még jelentősen megváltozhatnak. (8) A számadatok nem foglalják magukban a Świnoujście–Szczecin és Kędzierzyn-Koźle–Chwałupki szakaszokat.

Forrás: Európai Számvevőszék.

IV. melléklet. Az ellenőrzésre kiválasztott mögöttes intézkedések és részleteik áttekintése (millió euró)

TFI	Intézkedés	Cím	Legnagyobb támogatható költség – legutóbbi adat	Elkülönített uniós társ-finanszírozás – legutóbbi adat	Kifizetett uniós társ-finanszírozás – legutóbbi adat
Rail Baltica	2014-EU-TMC-0560-M	1435 mm-es szabványos nyomtávolságú vasútvonal kialakítása a Rail Baltic/Rail Baltica (RB) Észtországon, Lettországon és Litvánián keresztülhaladó folyosóján	536,72	442,23	24,86
	2015-EU-TM-0347-M	1435 mm-es szabványos nyomtávú vasútvonal kialakítása a Rail Baltic/Rail Baltica (RB) folyosón Észtországon, Lettországon és Litvánián keresztül (II. rész)	153,17	130,19	20,48
	2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic/Rail Baltica – 1435 mm-es szabványos nyomtávú vasútvonal-fejlesztés Észtországban, Lettországon és Litvániában (III. rész)	129,97	110,47	6,92
Lyon–Torino vasúti összeköttetés	2007-EU-06010-P	Új Lyon–Torino vasúti összeköttetés. A nemzetközi szakasz francia-olasz közös része (tanulmányok és munkálatok)	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) (Az új nemzetközi Lyon-Torino vasúti összeköttetés határokon átnyúló szakasza: a Mont-Cenis bázislagút)	1 915,05	813,78	210,06

TFI	Intézkedés	Cím	Legnagyobb támogatható költség – legutóbbi adat	Elkülönített uniós társ-finanszírozás – legutóbbi adat	Kifizetett uniós társ-finanszírozás – legutóbbi adat
Brenner-bázislagút	2014-EU-TM-0186-S	Brenner-bázislagút. Tanulmányok	605,70	302,85	133,04
	2014-EU-TM-0190-W	Brenner-bázislagút. Munkálatok.	2 196,60	878,64	311,10
A Fehmarnbelt-szoroson áthaladó állandó összeköttetés	2007-EU-20050-P	Fehmarnbelt szoroson áthaladó állandó vasúti-közúti összeköttetés	419,38	181,37	181,37
	2014-EU-TM-0221-W	Fehmarnbelt alagút – állandó vasúti és közúti összeköttetés Skandinávia és Németország között	1 472,50	589,00	11,40
Az Y vasca és összeköttetése Franciaországgal	2007-EU-03040-P	Párizs–Madrid nagy sebességű vasútvonal: Vitoria-Gasteiz–Dax szakasz	45,78	11,44	11,44
	2014-EU-TM-0600-M	Atlanti folyosó: Bergara – San Sebastian – Bayonne szakasz. Vizsgálatok és munkálatok, valamint utómunkálati szolgáltatások. 1. fázis	1 147,44	459,30	183,55
Szajna–Schelde összeköttetés	2007-EU-30010-P	Szajna–Schelde belvízi úthálózat – határon átnyúló szakasz Compiègne és Gent között	320,82	97,14	97,14
	2014-EU-TM-0373-M	Szajna–Escaut 2020	1 464,78	634,14	156,55
A1-es autópálya, Románia	2010RO161 PR010	A Szászváros–Nagyszeben autópálya kivitelezése	360,35	306,00	306,00
	2017RO16 CFMP012	A Lugos–Déva autópálya 2., 3. és 4. tételének (Dumbrava–Déva szakasz) kivitelezése – 2. szakasz	516,70	395,00	88,40

TFI	Intézkedés	Cím	Legnagyobb támogatható költség – legutóbbi adat	Elkülönített uniós társ-finanszírozás – legutóbbi adat	Kifizetett uniós társ-finanszírozás – legutóbbi adat
E59-es vasútvonal	2007PL161 PR001	Az E59-es vasútvonal korszerűsítése a Wrocław-Poznań szakaszon, II. fázis, a Wrocław – Alsó-Szilézia tartomány határa közötti szakasz	188,93	160,59	160,59
	2015-PL-TM-0125-W	Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu (A Szczecin és Świnoujście kikötők közötti vasúti összeköttetés kivitelezése)	141,06	119,90	32,42
ÖSSZESEN			12 104,61	5 867,59	2 354,944

V. melléklet. A kiválasztott intézkedések végrehajtási késedelmeinek áttekintése

Projektkód	Projektcím	Befejezett projekt? (Igen/Nem)	Eredeti kezdési időpont (támogatási megállapodás)	Eredetileg tervezett befejezési időpont	Tényleges befejezési időpont	Kezdetben tervezett időtartam (hónap)	Tényleges időtartam (hónap)	Késedelem (hónap)	Késedelem aránya a kezdetben tervezett projekt-időtartamhoz képest (%)
2014-EU-TMC-0560-M	1435 mm-es szabványos nyomtávolságú vasútvonal kialakítása a Rail Baltic/Rail Baltica (RB) Észtországon, Lettországon és Litvánián keresztülhaladó folyosóján	Nem	2015.3.1.	2020.12.31.	2022.12.31.	69	95	26	37,68
2015-EU-TM-0347-M	1435 mm-es szabványos nyomtávú vasútvonal kialakítása a Rail Baltic/Rail Baltica (RB) folyosón Észtországon, Lettországon és Litvánián keresztül (II. rész)	Nem	2016.2.16.	2020.12.31.	2023.12.31.	58	94	36	62,07
2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic/Rail Baltica – 1435 mm-es szabványos nyomtávú vasútvonal-fejlesztés Észtországban, Lettországon és Litvániában (III. rész)	Nem	2017.2.6.	2023.12.31.	2023.12.31.	82	82	0	0,00
2010RO161PR 010	A Szászváros–Nagyszeben autópálya kivitelezése	Nem	2011.6.20.	2013.12.18.	2019.12.31.	29	102	73	251,72

Projektkód	Projektcím	Befejezett projekt? (Igen/Nem)	Eredeti kezdési időpont (támogatási megállapodás)	Eredetileg tervezett befejezési időpont	Tényleges befejezési időpont	Kezdetben tervezett időtartam (hónap)	Tényleges időtartam (hónap)	Késedelem (hónap)	Késedelem aránya a kezdetben tervezett projekt-időtartamhoz képest (%)
2017RO16CF MP012	A Lugos–Déva autópálya 2., 3. és 4. tételének kivitelezése (Dumbrava–Déva szakasz) – 2. szakasz	Nem	2013.11.27.	2016.5.27.	2022.12.31.	30	109	79	263,33
2014-EU-TM-0186-S	Brenner-bázisalakút. Tanulmányok.	Nem	2016.1.1.	2019.12.31.	2021.12.31.	47	71	24	51,06
2014-EU-TM-0190-W	Brenner-bázisalakút. Munkálatok.	Nem	2016.1.1.	2019.12.31.	2021.12.31.	47	71	24	51,06
2007PL161PR 001	Az E59 vasútvonal korszerűsítése a Wrocław-Poznań szakaszon, II. szakasz, a Wrocław – Alsó-Szilézia tartomány határa közötti szakasz	Igen	2009.1.1.	2015.6.30.	2018.12.31.	77	119	42	54,55
2015-PL-TM-0125-W	Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu (A Szczecin és Świnoujście kikötők közötti vasúti összeköttetés kivitelezése)	Nem	2016.8.30.	2020.12.31.	2022.6.30.	52	70	18	34,62
2007-EU-06010-P	Új Lyon–Torino vasúti összeköttetés. A nemzetközi szakasz francia-olasz közös része (tanulmányok és munkálatok)	Igen	2007.1.1.	2013.12.31.	2015.12.31.	83	107	24	28,92

Projektkód	Projektcím	Befejezett projekt? (Igen/Nem)	Eredeti kezdési időpont (támogatási megállapodás)	Eredetileg tervezett befejezési időpont	Tényleges befejezési időpont	Kezdetben tervezett időtartam (hónap)	Tényleges időtartam (hónap)	Késedelem (hónap)	Késedelem aránya a kezdetben tervezett projekt-időtartamhoz képest (%)
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) (Az új nemzetközi Lyon-Torino vasúti összeköttetés határon átnyúló szakasza: a Mont-Cenis bázislagút)	Nem	2014.1.1.	2019.12.31.	2021.12.31.	71	95	24	33,80
2007-EU-30010-P	Szajna–Schelde belvízi úthálózat – határon átnyúló szakasz Compiègne és Gent között	Igen	2007.1.1.	2013.12.31.	2015.12.31.	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0373-M	Szajna–Escaut 2020	Nem	2014.1.1.	2019.12.31.	2022.12.31.	71	107	36	50,70
2007-EU-20050-P	Fehmarnbelt állandó vasúti-közúti összeköttetés	Igen	2008.6.1.	2013.12.31.	2015.12.31.	66	90	24	36,36
2014-EU-TM-0221-W	A Fehmarnbelt alagút: állandó vasúti és közúti összeköttetés Skandinávia és Németország között	Nem	2017.1.1.	2019.12.31.	2020.12.31.	35	47	12	34,29

Projektkód	Projektcím	Befejezett projekt? (Igen/Nem)	Eredeti kezdési időpont (támogatási megállapodás)	Eredetileg tervezett befejezési időpont	Tényleges befejezési időpont	Kezdetben tervezett időtartam (hónap)	Tényleges időtartam (hónap)	Késedelem (hónap)	Késedelem aránya a kezdetben tervezett projekt-időtartamhoz képest (%)
2007-EU-03040-P	Párizs–Madrid nagy sebességű vasútvonal: Vitoria-Gasteiz–Dax szakasz	Igen	2008.1.1.	2013.12.31.	2015.12.31.	71	95	24	33,80
2014-EU-TM-0600-M	Atlanti folyosó: Bergara – San Sebastian – Bayonne szakasz. Vizsgálatok és munkálatok, valamint utómunkálati szolgáltatások. 1. szakasz	Nem	2014.1.1.	2019.12.31.	2023.12.31.	71	119	48	67,61

Forrás: Európai Számvevőszék. A „Tényleges befejezési időpont” oszlopban a támogatási szerződés legutóbbi módosítási időpontja vagy a projektgazdák által megadott, jelenleg várható megvalósítási időpont szerepel

VI. melléklet. A 17 vizsgált intézkedés eredeti előirányzatai változásainak áttekintése (millió euró)

A. A hat befejezett intézkedés esetében:

Kiemelt közlekedési infrastruktúra	Előirányzat (eredeti adat)	Előirányzat (legutóbbi adat)	Az intézkedésekhez nyújtott uniós társfinanszírozás záráskor	Összes változás az eredeti előirányzathoz viszonyítva	Összes változás a legutóbbi előirányzathoz viszonyítva
Rail Baltica	n.a.	n.a.	n.a.	-	-
Lyon–Torino összeköttetés	1 671,8	1 401,0	235,6	436,2	165,4
Brenner-bázisalapút	n.a.	n.a.	n.a.	-	-
Fehmarnbelt	38,9	204,80	181,3	157,60	23,50
Az Y vasca és összeköttetése Franciaországgal	70,0	56,4	11,4	58,6	45,0
Szajna–Schelde összeköttetés	420,2	176,6	97,1	323,1	79,5
A1-es autópálya	363,0	363,0	306,0	_*	_*
E59-es vasútvonal	160,6	160,6	160,6	-	-
ÖSSZESEN	2 024,5	1 362,4	992,1	975,4	313,28

* Megvalósítási szempontokhoz nem kapcsolódó (jogosulatlan kiadások miatti) csökkenés.

Forrás: Európai Számvevőszék.

B. A 11 folyamatban lévő intézkedés esetében:

Kiemelt közlekedési infrastruktúra	Előirányzat (eredeti adat)	Előirányzat (legutóbbi adat)	Az intézkedésekhez nyújtott uniós társfinanszírozás záráskor	Összes változás az eredeti előirányzathoz viszonyítva	Összes változás a legutóbbi előirányzathoz viszonyítva
Rail Baltica	743,9	682,9	Folyamatban	61,0	Folyamatban
Lyon–Torino összeköttetés	813,8	813,8	Folyamatban	0	Folyamatban
Brenner-bázislagút	1 181,5	1 181,5	Folyamatban	0	Folyamatban
Fehmarnbelt	589,0	589,0	Folyamatban	0	Folyamatban
Az Y vasca és összeköttetése Franciaországgal	459,3	459,3	Folyamatban	0	Folyamatban
Szajna–Schelde összeköttetés	979,7	634,1	Folyamatban	345,5	Folyamatban
A1-es autópálya	395,0	395,0	Folyamatban	0	Folyamatban
E59-es vasútvonal	119,9	119,9	Folyamatban	0	Folyamatban
ÖSSZESEN	5 282,1	4 875,5		406,6	

Rövidítések és glosszárium

CEF (Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz): Ez a mechanizmus 2014 óta biztosít pénzügyi támogatást három ágazat: az energiaágazat, a közlekedési ágazat, valamint az információs és a kommunikációs technológiai ágazat számára. A CEF ezen a három területen az elkövetkező évtizedben végrehajtandó beruházási prioritásokat határoz meg. A közlekedés területén ilyen prioritás a közlekedési folyosók összekapcsolása és a tisztább közlekedés.

DG MOVE: Az Európai Bizottság Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatósága.

DG REGIO: Az Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatósága.

EAV (uniós többletérték): Az Európai Unió beavatkozása nyomán keletkező érték, amely többletet jelent ahhoz az értékhez képest, amely a tagállamok egyedi intézkedései révén egyébként létrejött volna.

ERFA (Európai Regionális Fejlesztési Alap): Olyan beruházási alap, amelynek célja az Európai Unión belüli gazdasági és társadalmi kohéziónak a regionális egyenlőtlenségek kiigazításával történő megerősítése az infrastruktúrateremtés és a produktív munkahelyteremtő beruházások – elsősorban a vállalkozásoknak nyújtott – pénzügyi támogatásával.

Esb-alapok (európai strukturális és beruházási alapok): Az uniós finanszírozás több mint felét az öt európai strukturális és beruházási alap révén folyósítják, amelyeket az Európai Bizottság és uniós tagállamok közösen irányítanak. Ezek az alapok a következők: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap (KA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

GPSO (Grand Projet du Sud-Ouest): Ez egy részben vegyes üzemű, UIC nyomtávú nagy sebességű vasútvonal Bordeaux-tól a francia-spanyol határig. A vonal hossza 279 km, működési sebessége 320/220 km/h, becsült összköltsége pedig hía nélkül 13,6 milliárd euró lenne. A vonalat már korábban is tervezték, de a tervek megvalósítását elhalasztották.

INEA (Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség): A Transzeurópai Közlekedési Hálózat Végrehajtó Hivatalának (TEN-T EA) utódja, amelyet az Európai Bizottság 2006-ban hozott létre a TEN-T program műszaki és pénzügyi végrehajtásának irányítása céljából. Az INEA 2014. január 1-jén kezdte meg működését a következő uniós programok egyes részeinek végrehajtása céljából: Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF), Horizont 2020, valamint a korábbi programok (TEN-T és Marco Polo 2007–2013).

Intézkedés: E jelentés alkalmazásában ez valamely kiemelt közlekedési infrastruktúra egy kisebb részére vonatkozik, amely támogatási szerződések vagy operatív programok útján uniós társfinanszírozásban részesül. Ilyen intézkedés lehet például egy megvalósíthatósági tanulmány, egy műszaki tanulmány vagy építési munkálatok.

KA (Kohéziós Alap): Ez az alap az Európai Unión belüli gazdasági és társadalmi kohézió javítása érdekében azokban a tagállamokban finanszíroz környezetvédelmi és közlekedési projekteket, ahol az egy főre jutó GNP nem éri el az uniós átlag 90%-át.

TEN-T (Transzeurópai közlekedési hálózatok): Tervezett európai közúti, vasúti, légi és vízi közlekedési hálózatok. A TEN-T hálózatok a transzeurópai hálózatok szélesebb rendszerének egyik részét képezik, egy távközlési hálózat és egy energiahálózat mellett.

TFI (kiemelt közlekedési infrastruktúra): E jelentés alkalmazásában bármely uniós társfinanszírozású közlekedési infrastruktúra, amelynek támogatható összköltsége meghaladja az egymilliárd eurót. Ezenkívül a következők a TFI meghatározó jellemzői: jelentős összegű uniós társfinanszírozást irányoznak elő vagy fizetnek rá (mennyiségi küszöbérték nélkül); a TFI releváns az uniós közlekedési hálózat szempontjából (különösen a határokon átnyúló összeköttetések tekintetében), és várhatóan átalakító társadalmi-gazdasági hatást fog kifejteni.

Vonzáskörzet: A megépített infrastruktúra becsült hatáskörzete. A jelentés alkalmazásában 15, 30 vagy 60 perces utazási időzónát határoztunk meg a kiemelt közlekedési infrastruktúra körül, és kiszámítottuk az érintett területen élő személyek számát, hogy felmérjük az infrastruktúra utasforgalom-növekedési potenciálját.

Ellenőrző csoport

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a kohéziós, növekedési és társadalmi befogadási beruházások kiadási területeire szakosodott, Iliana Ivanova számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara végezte. Az ellenőrzést Oskar Herics számvevőszéki tag vezette, Thomas Obermayr kabinetfőnök és Emmanuel Rauch ügyvezető támogatásával.

A feladatfelelős Luc T'Joen, az ellenőrző csoport tagjai Milan Smid, Erki Must, Guido Fara, Manja Ernst, Katarzyna Solarek, Andras Feher, Sabine Maur-Helmes és Richard Moore voltak.



Balról jobbra: Thomas Obermayr, Guido Fara, Emmanuel Rauch, Katarzyna Solarek, Erki Must, Manja Ernst, Milan Smid, Luc T'Joen, Richard Moore, Sabine Maur-Helmes, Oskar Herics és Andras Feher.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE

„UNIÓS KÖZLEKEDÉSI INFRASTRUKTÚRÁK: NAGYOBB FOKOZATBA KELL KAPCSOLNI A MEGAPROJEKTEK VÉGREHAJTÁSÁT, HOGY IDŐBEN FELLÉPHESSENEK A HÁLÓZAT HATÁSAI”

ÖSSZEFOGLALÁS

A Bizottság közös válasza az I–IV. bekezdésre:

A transzeurópai közlekedési hálózat kiteljesítése kiemelt fontosságú az Unió számára. Amint arról a tagállamok az 1315/2013/EU rendelet elfogadásával megállapodtak, a törzshálózat megvalósításának határideje 2030. Ez az egész Európára kiterjedő hálózat összekapcsolja és átjárhatóbbá teszi a nemzeti közlekedési hálózatokat. E cél elérése érdekében fel kell számolni a jelentős szűk keresztmetszeteket és ki kell építeni a hiányzó kulcsfontosságú összeköttetéseket, különösen ott, ahol nincsenek határokon átnyúló összeköttetések, vagy azok már nem képesek korszerű közlekedési megoldásokat biztosítani. Egyes esetekben ez jelentős, a koherens és teljesen üzemképes hálózat kialakításához szükséges beruházásokat igényel. Az ilyen fontos döntések meghozatala előtt figyelembe vették a költség-haszon elemzést és a forgalmi előrejelzéseket. Az említett infrastrukturális nagyprojektek végrehajtása révén a környezetbarátabb közlekedési módok (vasút és belvízi utak) valós alternatívákká válnak a személy- és teherszállításban.

A Bizottság megjegyzi, hogy a tagállamok és a pályahálózat-működtetők munkájának, valamint a Bizottság támogatásának köszönhetően jelentős előrelépés történt a TEN-T törzshálózat kiteljesítése terén. A valamennyi tagállamra vonatkozó közös határidő megállapítása lendületet adott a folyamatnak, aminek eredményeképpen a tagállamok sok esetben ennek megfelelően tervezték meg munkájukat. E koordináció hálózati hatásai révén a projektek nagyobb haszonnal járnak.

A Bizottság számos erőfeszítést tett annak biztosítására, hogy az e jelentésben vizsgált, határokon átnyúló projektek megvalósuljanak. Valamennyi projekt nagyon összetett, és a tagállamok közötti szoros és folyamatos együttműködést igényel. A Bizottság beavatkozásai, amelyek nem feltétlenül csak jogi természetűek, gyakran döntő szerepet játszottak annak biztosításában, hogy e projektek megvalósuljanak. Az európai koordinátorok például folyamatosan együttműködnek a különböző tagállamokból származó partnerekkel, és közvetlenül részt vettek a határokon átnyúló projektek közös szervezeteinek felügyelőbizottságaiban. Tekintettel az ilyen nagyberuházások végrehajtásának kényes politikai hátterére, alapvető fontosságú a koordinátorok tevékenysége, melynek során miniszterekkel, érdekelt felekkel, projektmenedzserekkel stb. találkoznak. A Tanács elismerte, hogy „az európai koordinátorok kulcsszerepet töltenek be a multimodális törzshálózati folyosók időben és hatékonyan történő létrehozásának elősegítésében”.¹

A projekteknek nyújtott uniós pénzügyi támogatás meghatározó jelentőségű volt a hosszú távú elkötelezettség és a projekt végrehajtásához szükséges stabil környezet megteremtése szempontjából is. Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz a határokon átnyúló projektek végrehajtásának kulcsfontosságú eszköze volt, amint azt az e jelentésben ellenőrzött projektekért felelős számos szervezet is elismerte. A Kohéziós Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) lehetővé tette a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót erősítő közlekedési infrastruktúra-projektek

¹ „A Tanács következtetései a transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) megvalósítása és az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) közlekedési programja terén elért haladásról”, 2017. december 5.

végrehajtását. A Bizottság egyidejűleg gondoskodott arról és nyomon követte, hogy az egyes uniós alapokra vonatkozó finanszírozási szabályokat helyesen alkalmazzák.

A Bizottság ezért úgy véli, hogy a TEN-T keretrendszer végrehajtása, az Unió által nyújtott pénzügyi támogatás és a Bizottság politikai beavatkozásai nélkül az érintett projektek valószínűleg soha nem valósulnának meg.

A Bizottság elismeri, hogy az ilyen infrastrukturális nagyprojektek hosszú időt vesznek igénybe. Ez az összes ilyen méretű közlekedési infrastruktúra-beruházásra igaz, de még inkább megérthető az ezen ellenőrzés során értékelt, határokon átnyúló projektek esetében (több tagállam részvétele, költségvetési viták, az alagutak vagy zöldmezős projektek megvalósításának műszaki összetettsége, az engedélyezési eljárások bonyolultsága stb.). Mivel a projektek az előkészítő lépések során fornak ki, természetes, hogy a hatókör, a nyomvonal, a műszaki paraméterek stb. tekintetében is változnak, többek között a nyilvános konzultációk során kapott értékes információk alapján. Az is természetes, hogy az említett projektmódosítások miatt változnak a társadalmi-gazdasági költségek és hasznok. Az esetleges költségeltérések és az időben történő végrehajtás ezért csak a végleges beruházási döntéstől kezdve értékelhetők, nem pedig egy korábbi szakaszban.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a határokon átnyúló projektek haladnak, hogy 2030-ig megvalósuljanak. További erőfeszítésekre van szükség. A Bizottság továbbra is szorosan együttműködik az érintett felekkel. A tervek szerint 2021-ben javaslatot tesz a TEN-T-rendelet felülvizsgálatára; ez alkalmat ad az elért eredmények számbavételére, és szükség esetén az eszközök kiigazítására, hogy a TEN-T-hálózat teljesen üzemképes és átjárható legyen a kitűzött határidőkre.

Végül a Bizottság megjegyzi, hogy az e jelentésben használt „kiemelt közlekedési infrastruktúra (TFI)” (vagy „megaprojekt”) fogalmának nincs megfelelője egyetlen alap-jogiaktusban, a folyamatban lévő és jövőbeli programokban, illetve az uniós szintű működési meghatározásban sem.

ÉSZREVÉTELEK

16. A Bizottság elismeri, hogy a Számvevőszék által említett egyes kiemelt közlekedési infrastruktúrák (a továbbiakban: TFI) esetében nagy a kockázata annak, hogy 2030-ban nem lesznek teljesen üzemképesek, amit azonban a TEN-T-rendelet nem is ír elő. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a TFI-k többsége addigra üzemképes lesz, és hogy a TEN-T-re vonatkozó követelmények teljesülnek. Ez jelentős előrelépést jelent majd az uniós közlekedési rendszer számára.

A 16., 17. és 19. bekezdés, valamint a 2. táblázat tekintetében a Bizottság az alábbiak szerint értékeli az ellenőrzött projektek aktuális helyzetét:

Rail Baltica:

A Rail Baltica projekt várhatóan befejeződik, megfelel a TEN-T-re vonatkozó követelményeknek és teljesen üzemképes lesz 2030 előtt, beleértve a lengyelországi „megközelítési vonalakat” is, lásd még a 69–71. bekezdésre adott válaszokat.

A lett nemzeti ellenőrzés összehasonlította a 2014. évi támogatási megállapodás szerinti eredeti ütemtervet (amely szerint a lettországi földvásárlás 2019 decemberéig tart) a 2019-ben közölt időponttal (2022 decembere). A 2014. évi támogatási megállapodást időközben meghosszabbították, és a lettországi földterületek megvásárlásának új határideje 2022 decembere. Az új határidő nem késedelmet jelent, hanem a földvásárlási tervek aktualizálását tükrözi azokra a kiemelt területekre összpontosítva, amelyekre vonatkozóan beruházási szerződéseket írtak alá, míg más kisajátítási intézkedéseket az önkormányzati reform utánra tolnak ki.

Lyon-Torino:

A jelenlegi tervek szerint a Lyon-Torino alagúttal együtt 57,5 km hosszú, határon áthaladó szakasz a 2030-as határidő előtt elkészül, és megfelel a TEN-T-re vonatkozó követelményeknek.

Az olasz megközelítési vonalak 2030-ra teljesen megfelelnek a TEN-T-előírásoknak az Avigliana és Orbassano közötti új megközelítési vonal megépítésével, valamint a Bussoleno és Avigliana közötti korszerűsítéssel.

A francia oldalon a jelenleg megközelítési vonalként szolgáló, meglévő hagyományos vonal megfelel a legtöbb TEN-T-paraméternek. A nem teljesülő követelmények a sebességre (bizonyos szakaszok 100 km/h helyett 90 km/h sebességet tesznek lehetővé a 25% lejtés miatt), valamint az Európai Vasúti Forgalmirányítási Rendszerre (ERTMS) vonatkoznak, amelynek létrehozását a francia nemzeti végrehajtási terv 2030-ra irányozza elő.

Brenner-bázisalagút (BBT):

A Brenner-bázisalagút megnyitásának hivatalos időpontja jelenleg 2028.

A meglévő északi megközelítési vonalak ERTMS berendezéseinek telepítése egyike annak a három intézkedésnek, amelyek 2020-tól a „Digitale Schiene Deutschland Programm” induló csomagjának részét képezik, melynek végrehajtási munkálatai már megkezdődtek, és amely előirányzott költségvetéssel rendelkezik.

Ezenfelül a Brenner-folyosó platform infrastruktúráért felelős munkacsoportja által összeállított tájékoztató szintén azt mutatja, hogy a németországi és olaszországi megközelítési vonalak 2030-ra teljesen megfelelnek majd a TEN-T-rendeletnek. Megerősíti továbbá, hogy az ERTMS 2027-ig megvalósul a meglévő németországi megközelítési vonalakon.

Fehmarnbelt:

A Fehmarnbelt összeköttetés és megközelítési vonalai tervezett megnyitásának időpontja 2028.

A Fehmarnbelt német megközelítési vonalai tekintetében: az építési munkák tervezett kezdete 2021/22, az építkezés becsült időtartama 5,5 év. A munkákat tehát legkésőbb 2028-ig el kell végezni, 3 év mozgásteret hagyva a TEN-T-rendeletben meghatározott határidő betartására. Ezenkívül a Fehmarnsund hídra vonatkozó hivatalos tervben is 2028-as megnyitás szerepel, így az alagút megközelítési vonalai az alagút megnyitásakor teljesen üzemképesek lesznek.

Az alagút megközelítési vonalai tehát teljesen üzemképesek lesznek és meg fognak felelni a TEN-T-re vonatkozó követelményeknek az alagút megnyitásakor.

A „baszk Y” vonal:

A Bizottság megerősíti, hogy a francia oldalon a határ és a francia nagy sebességű hálózat közötti új nyomvonal késedelmet szenved. A Bizottság azonban tárgyal Franciaországgal a Bordeaux és a határ közötti, a „baszk Y”-hoz kapcsolódó, meglévő vonal korszerűsítéséről, hogy a „baszk Y” vonallal egyidejűleg készüljön el. A Bizottság úgy véli, hogy kulcskérdés a vonal fokozatos kapacitásnövelése a francia oldalon, hogy meg tudjon birkózni a forgalomműveléssel, különös tekintettel az teherforgalomra.

A „baszk Y” vonal 2030 előtt meg fog felelni a TEN-T-re vonatkozó követelményeknek. A Bizottság ragaszkodott ahhoz, hogy a francia oldalon meglévő vonal korszerűsítésének eredménye többek között a követelményeknek való megfelelés legyen.

Szajna–Schelde:

A Szajna–Észak-Európa csatornát várhatóan 2028 végére helyezik üzembe.

A 2019. júniusi végrehajtási határozattal összhangban 2030-ig valamennyi tervezett építkezés és korszerűsítés befejeződik, amelyek célja, hogy a Szajna–Schelde hálózat az elvárt módon üzemeljen. Ide tartoznak különösen a Szajna-medencét és a Scheldt-medencét összekötő fő útvonalak. A mintegy

1100 km-es hálózathoz csak egy körülbelül 30 km-es peremszakasz (Bray-Nogent) tervezett befejezési időpontja 2032.

A Szajna–Schelde és Zeebrugge közötti összeköttetést jelenleg tanulmányozás alatt áll, a beruházási terv 2023 decemberére várható a végrehajtási határozatnak megfelelően. Az összeköttetés a tervek szerint 2030 vége előtt megvalósul.

A1 autópálya Romániában:

A román A1 autópálya fennmaradó szakasza (Nagyszeben-Pitesti) feltehetőleg a jelenlegi (2014–2020) és a következő finanszírozási időszakban épül meg.

E59:

Az E59 már meglévő és működő infrastruktúra. Az E59 nem tartalmaz zöldmezős projekteket. A vonalat csak korszerűsítik. E korszerűsítések a tervek szerint legkésőbb 2030-ig befejeződnek, beleértve a legkülső szakaszokat is, amint azt az illetékes lengyel hatóságok jelezték.

A TEN-T-re vonatkozó követelmények az E59 esetében is 2030 előtt teljesülni fognak.

18. A Bizottság elismeri, hogy fennáll annak a kockázata, hogy néhány „TFI” vagy azok kiegészítő infrastruktúrájának megépítése késedelmet szenved. Ez azonban nem veszélyezteti a TEN-T folyosók hatékony működését. A folyosók 2030-ban üzemképesek lesznek, és már most is előnyük származik a különböző projektek megvalósításából. Ennek már 2030-ban nagyon pozitív hálózati hatásai lesznek.

1. háttérmagyarázat. A folyosó és a hálózat befejezését hátráltató hiányzó összeköttetés

A Bizottság úgy véli, hogy az a tény, hogy 2019-ben egy szakasz tanulmányi szakaszban van, nem hátráltatja a projekt 2030-as határidőre történő befejezését. A „baszk Y” vonal nagy valószínűséggel elkészül 2030-ig. Franciaország valóban 2037 utánra halasztotta a Bordeaux és Dax közötti, majd a Dax-tól a határig tartó új nagy sebességű vonal kiépítését. Az Európai Bizottság azonban második lehetőségként megbeszéléseket folytat a francia hatóságokkal és az SNCF Réseau-val azért, hogy a meglévő vonalat időben korszerűsítsék, hogy a „baszk Y” vonal megkezdhesse működését. Ez megfelelő kapacitású, jól működő, határokon átnyúló összeköttetést tesz majd lehetővé.

A Bizottság továbbá felkéri a Számvevőszéket annak figyelembevételére, hogy a Perpignan és Figueras közötti nemzetközi szakaszt jelenleg (a Franciaország és Spanyolország közös tulajdonában lévő) LFP Perthus kezeli. A vonatok száma növekszik, és várhatóan az ötszörösére fog emelkedni 2026-ig, tekintettel arra, hogy folyamatban van a spanyol hálózatnak az UIC-nyomtávhoz való igazítása (Valencia-Tarragona-Barcelona).

A „baszk Y” vonal megépítése és a Bordeaux és a határ közötti meglévő vonal korszerűsítése együtt nagyobb kapacitást és könnyebb áruszállítást tesz lehetővé.

25. A Bizottság úgy véli, hogy megfelelően használta fel a meglévő eszközöket és forrásokat a projektek befejezésének elősegítésére és a tagállamok e cél elérése érdekében történő támogatására (finanszírozási határozatok, INEA, koordinátorok, részvétel a felügyelőbizottságokban, a folyosóval foglalkozó fórum ülései, a folyosóra vonatkozó munkatervek, jelentéstétel a Parlamentnek, konferenciák, kétoldalú találkozók, többoldalú találkozók, végrehajtási határozatok stb.). A Bizottság által eddig meghozott intézkedések jóval túlmutatnak az 56. cikk rendelkezésein.

26. A Bizottság még nem alkalmazta az 56. cikk szerinti eljárást, mivel úgy véli, hogy léteznek más, „a tagállamokat ezen infrastruktúrák tervezésének és megvalósításának felgyorsítására sarkalló” hatékonyabb eszközök, például a koordinátorok munkája, a végrehajtási határozatok stb.

27. A Bizottság hangsúlyozza, hogy e határokon átnyúló projektek a méret, valamint a műszaki, pénzügyi, tervezési, politikai és a közvéleményt érintő szempontok/tényezők tekintetében is összetettek.

A Bizottság a 2. háttérmagyarázatban levont következtetéseket illetően úgy véli, hogy az olyan infrastrukturális projektek, mint a Szajna–Észak-Európa csatorna vagy a Lyon-Torino vasúti alagút, változásokat okoznak. Az elemzés nem alapulhat kizárólag a meglévő belvízi utak forgalmán és a vasúti forgalmon, mivel az infrastruktúra állapota miatt jelenleg nincs vagy csekély a forgalom (a Szajna–Észak-Európa csatorna még nem létezik, Lyon és Torino meglévő vasúti összeköttetése pedig nem alkalmas vasúti áruszállításra).

Lásd a Bizottság válaszát a 2. háttérmagyarázatra.

2. háttérmagyarázat. Jelentős különbségek a tényleges és az előre jelzett forgalmi szintek között

A Bizottság elismeri, hogy számos kísérő intézkedéssel kell biztosítani az újonnan épített infrastruktúra optimális kihasználását, azonban úgy véli, hogy „a tényleges és az előre jelzett forgalmi szintek közötti jelentős különbségek” önmagukban nem jelentenek problémát, hanem épp ellenkezőleg, az előre jelzett forgalmi szinteket több esetben konzervatív módon számították ki.

31. A Bizottság egyetért azzal, hogy a költség-haszon elemzések az alkalmazott módszertantól és a megfogalmazott feltételezésektől függnék. Az a tény, hogy minden projektre több költség-haszon elemzés készült, az eszköz folyamatos használatát mutatja. A Bizottság természetesnek tartja, hogy a költség-haszon elemzések eredményei a korábbi elemzések alapján a projektekben eszközölt változtatásokkal (hatály, műszaki követelmények stb.) összhangban változnak.

4. háttérmagyarázat. Költség-haszon elemzésekkel kapcsolatos megállapítások: néhány példa

E szakasz tekintetében a Bizottság a következőket jegyzi meg:

(1) Az uniós társfinanszírozás kérelmezése során a végleges projekt valamennyi elemét tartalmazó, frissített költség-haszon elemzésre lesz szükség, amely bemutatja, hogy a költség-haszon elemzéseket megfelelően használták fel a döntéshozatal során.

(2) A Bizottság véleménye szerint a 2018-as újraértékelés nem tekinthető költség-haszon elemzésnek. Az alkalmazott módszertant az olasz vita keretében megkérdőjelezték az olasz iránymutatások be nem tartása miatt.

(3) A Rail Baltica esetében a Bizottság úgy véli, hogy bár a Rail Baltica költségére és hasznára vonatkozóan három különböző elemzést végeztek, a három tanulmány hatóköre nagyon eltérő volt, és eltérő célt szolgáltak. A COWI (2007) egy korai előzetes megvalósíthatósági tanulmány volt, amely számos lehetőséget ismertetett részletesen a balti államok közötti és azon túli vasúti összeköttetés megerősítésére – az egyik lehetőség egy új szabványos (1435 mm) nyomtávú összeköttetés. E hatókört tekintve a tanulmány nem volt szabványos költség-haszon elemzés, illetve részletes forgalmi előrejelzések és CAPEX-számítások sem készültek. Ezzel szemben az AECOM-tanulmány (2011) és az EY-tanulmány (2017) költség-haszon elemzésnek tekinthető, ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy mindegyiknek más a hatóköre és a célja. Az AECOM célja a Rail Baltica kezdeti költség-haszon elemzésen alapuló megvalósíthatóságának megállapítása és a korai politikai döntéshozatal alátámasztása volt. Az EY-nek (2017) az új fejleményeket kellett tükröznie, köztük a nyomvonal-kiigazításról szóló megállapodást, beleértve a vasútvonalak integrációját Riga városában és a Kaunas-Vilnius összeköttetésben. Valamennyi tanulmány átlátható módon készült, és nyilvánosan hozzáférhető.

(4) A Brenner-bázisalagutat (BBT) illetően a Bizottság úgy véli, hogy a 2019-es költség-haszon elemzés részben a korábban, 2019-ben közzétett „Német forgatókönyv” tanulmányra épül. A költség-haszon elemzés keretében elemzett valamennyi forgatókönyv a 2007-es elemzésben szereplő értékeket meghaladó pozitív arányt mutat. A hiányzó forgalmi tanulmány tekintetében a Bizottság megjegyzi, hogy jelenleg három tagállam tesz erőfeszítéseket egy közös forgalmi előrejelzés elkészítésére, és az eredmények 2020-ban várhatók.

Következésképpen a Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által idézett példák azt mutatják, hogy a projektek valamennyi fontos szakaszában rendszeresen használnak költség-haszon elemzéseket.

32. A Bizottság nem fér hozzá az említett külső szakértők által végzett elemzésekhez és az értékeléshez általuk használt eszközökre vonatkozó részletes információkhoz. A Bizottság és az érdekelt felek ezért nem tudják értékelni a megállapításokat.

Mivel a TFI fogalmának nincs megfelelője az uniós jogi keretben, az eddig végzett elemzés nem fedheti le pontosan a Számvevőszék által meghatározott fogalmat.

A Bizottság úgy véli, hogy a költség-haszon elemzéseket megfelelően használták fel a döntéshozatal eszközeként. A Rail Baltica esetében például a későbbi költség-haszon elemzések szolgáltak a projekttel kapcsolatos döntéshozatal alapjául. Ebben az esetben a költségeket országok szerinti bontásban adták meg, azonban a hasznok csak a projekt egésze során jelentkezhetnek.

33. A megosztott irányítás keretében a Bizottság a 7. tematikus célkitűzés alá tartozó közlekedési hálózatok esetében csak azokat a nagyprojekteket értékeli, amelyek támogatható összköltsége meghaladja a 75 millió eurót.

34. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a 2021–27 közötti programozási időszakra vonatkozó kohéziós politika tekintetében a tagállamok felelősek az alapok által társfinanszírozott összes művelet kiválasztásáért és jóváhagyásáért, függetlenül az általuk képviselt pénzüsszegtől. Ennek során az irányító hatóságoknak gondoskodniuk kell arról, hogy valamennyi művelet megfeleljen az érintett kiadásokra alkalmazandó támogathatósági szabályoknak, valamint a közös rendelkezésekről szóló rendeletre vonatkozó javaslat 67. cikkében egyértelműen meghatározott minőségi előírásoknak (lásd különösen a 67. cikk (3) bekezdésének c), d) és e) pontját), vagyis gondoskodniuk kell arról, hogy a műveletek:

- biztosítsák, hogy a kiválasztott műveletek a lehető legjobb kapcsolatot hozzák létre a támogatás összege, a vállalt tevékenységek és a célkitűzések megvalósítása között;

- ellenőrizzék, hogy a kedvezményezett rendelkezik-e a szükséges pénzügyi erőforrásokkal és mechanizmusokkal a működési és fenntartási költségek fedezéséhez, valamint biztosítsák pénzügyi fenntarthatóságukat;

- biztosítsák, hogy a 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv hatálya alá tartozó kiválasztott műveletek tekintetében környezeti hatásvizsgálatot vagy szűrési eljárást végezzenek el, és hogy az alternatív megoldások értékelését megfelelően figyelembe vették.

Ezek a rendelkezések valamennyi műveletre alkalmazandók, ezért a megfogalmazás szándékosan általános, hogy lehetővé tegye az adminisztratív terheknek a műveletek típusához és méretéhez való igazítását. Az említett feltételek konkrét alkalmazására eseti alapon kerül sor a kiválasztási kritériumok meghatározásával összefüggésben.

A 2014–2020 közötti időszakban szerzett tapasztalatok alapján a tagállamok a gazdasági értékelésre vonatkozó nemzeti kereteket hozták létre és/vagy fejlesztették tovább, beleértve adott esetben a nagyobb beruházások költség-haszon elemzését is. A nagyobb projektek esetében a Bizottság elvárja a tagállamoktól, hogy a jogszabályi rendelkezés mellett továbbra is alkalmazzák a költség-haszon elemzéssel kapcsolatos nemzetközi bevált gyakorlatokban és a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó költség-haszon elemzési útmutatóban meghatározott megfelelő minőségi előírásokat, amennyiben a záró rendelkezések nem tartalmazznak a költség-haszon elemzésre vonatkozó kifejezett követelményt.

Ezenkívül a Bizottság továbbra is ösztönözni kívánja a költség-haszon elemzést a kisebb projekteknél is. E folyamat megkönnyítése érdekében a Bizottság közzé fog tenni egy olyan, azonnal használható eszközt bemutató, egyszerűsített költség-haszon elemzési vádemecumot, amely a költség-haszon elemzés elveinek a különböző, akár kisebb projektekre történő alkalmazásával kapcsolatos nemzetközi bevált gyakorlatokat tükrözi.

35. A forgalmi előrejelzések a költség-haszon elemzés részét képezik, és azokat az összes társfinanszírozású projekt esetében elkészítik. Mivel a TFI fogalmának nincs megfelelője az uniós jogi keretben, az eddig végzett elemzés nem fedheti le pontosan a Számvevőszék által meghatározott fogalmat.

38. A Lyon-Torino bázislagút 50 évnél jóval hosszabb ideig fog üzemelni.

40. A megfelelő nyilvános konzultáció az egyik feltétele annak, hogy a beruházások optimális társadalmi-gazdasági haszonnal járjanak annak biztosítása szempontjából is, hogy valamennyi érdekelt fél véleményét és érdekeit megfelelően figyelembe vegyék. Ez biztosítja, hogy a projektek a területi, társadalmi, környezeti és gazdasági dimenziók szempontból is optimalizálják a szociális jólétet. Ez a folyamat valóban kihívást jelent, és késedelmet okozhat a projektekben.

A Bizottság megjegyzi, hogy még az érdekelt felek legszakszerűbb bevonása sem feltétlenül akadályozza meg, hogy az engedélyek ellen fellebbezéseket nyújtsanak be a közigazgatási bíróságoknak.

41. Ha az érdekelt felek konkrét TEN-T projektekkel kapcsolatban a Bizottsághoz fordulnak, a Bizottság különös figyelmet fordít a projekt uniós dimenziójának ismertetésére. Ez történt a Rail Baltica, de más „TFI-k” (Brenner-bázislagút, Fehmarnbelt, Szajna–Schelde stb.) esetében is.

43. A romániai A1 autópályát illetően a Bizottság megjegyzi, hogy az érdekelt felekkel folytatott konzultáció hozzájárult annak biztosításához, hogy a projekt megfeleljen az uniós környezetvédelmi jogszabályoknak. A Bizottság ugyanakkor elismeri, hogy a szükséges projektmódosításokat későn építették be, és ennek gyakorlati következményeként a projekt további késedelmeket szenvedett.

44. Meg kell jegyezni, hogy az említett költségek egy bizonyos szervezet fenntartásából adódnak, amely kapcsolódó szolgáltatásokat nyújt és előkészíti az előkészítési munkálatok időben történő megkezdését.

45. A Bizottság megjegyzi, hogy szinte az összes ilyen nagyságrendű infrastrukturális projekt végrehajtása több évtizedet vesz igénybe, az uniós finanszírozástól függetlenül.

A Bizottság azt is megjegyzi, hogy az ellenőrzött TFI-k a megvalósítás szempontjából a legösszetettebbek és a legnagyobb műszaki kihívást jelentők közé tartoznak. Az ilyen méretű infrastrukturális projekteknél megszokott módon kezdeti becslés készül, majd ezt a kezdeti becslést a végrehajtás során frissítik.

A nem uniós finanszírozású projektek példjaként a Gotthard-alagút megépítése több mint 15 évig tartott.

46. A Bizottság úgy véli, hogy a „TFI-k” esetében az egyedi finanszírozási prioritás meghatározása egyenértékű lesz az e projektekre szánt pénzügyi források elkülönítésével. Az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközzel (CEF) szóló hatályos rendelet és a CEF II-rendeletre vonatkozó javaslat nem tesz különbséget a kiemelt és nem kiemelt projektek között. Ezért a kizárólag ilyen típusú projektek számára nyitott, külön finanszírozási prioritások ellentétesek lennének a CEF-rendelet rendelkezéseivel.

A Bizottság továbbá úgy véli, hogy a versenyfelhívások jelenlegi gyakorlata erőteljesen ösztönzi a projektgazdákat, hogy haladjanak a projektjeik megvalósításával, és biztosítja a projektek jó minőségű előkészítését és végrehajtását.

47. A Bizottság úgy véli, hogy a projektgazdák feladata, hogy különböző szempontok (földrajzi, műszaki, ütemezési stb.) alapján meghatározzák projektjeik legjobb hatókörét, és megszervezzék az ütemezést.

A Bizottság kiemeli a CEF-program alacsony adminisztratív költségét, amelyeket számos ellenőrzés elismert.

Bár a Bizottság üdvözli az integrált projektszemléletet, a projektgazdák feladata, hogy a pályázati felhívások versenykörnyezetében benyújtsák pályázatukat. A TFI-re vonatkozó egyetlen támogatási megállapodás nem akadályozza meg a késedelmeket és a hatókör változását.

48. Rendelkezésre állnak a megfelelő áttekintést nyújtó eljárások; emellett a Bizottság továbbra is projektfejlesztési támogatást nyújt a kedvezményezetteknek és a projektgazdáknak az InvestEU Tanácsadó Platformon keresztül (a 2021-2027-re szóló többéves pénzügyi keretre vonatkozó új jogszabályi keret alapján 2021-től kezdi meg működését).

49. Valamennyi infrastrukturális nagyprojektnek van egy kezdeti szakasza, amelynek során értékelik az eredeti elképzelés megvalósíthatóságát. Általában különböző lehetőségeket értékelnek, ezért természetes, hogy a kialakítás és a hatókör változik, különösen a nyilvános konzultációkat követően vagy a környezeti hatásvizsgálatok eredményeképpen. A kialakításban és a hatókörben bekövetkező változások nemcsak többletköltséggel, hanem többlethasszonnal is járnak.

50. A Bizottság úgy véli, hogy a hatókör, a nyomvonal, a további elemek stb. tekintetében bekövetkező változások nagyon megnehezítik a projektek különböző szakaszaiban végzett költségbecslések összehasonlítását.

A III. mellékletet illetően a Bizottság úgy véli, hogy a költségnövekedés kiszámításakor teljes mértékben figyelembe kell venni a fent említett tényezőket.

A kiválasztott TFI-kre való utalás kapcsán a Bizottság nem tudja egyeztetni a megadott számadatokat, főként a hatókörben bekövetkezett változások miatt.

Az alábbi projekteket illetően a Bizottság úgy véli, hogy a következőket kell figyelembe venni:

Rail Baltica:

A Számvevőszék által kiszámított költségnövekedés nagyrészt a Rail Baltica Riga városba és a Kaunas-Vilnius összeköttetésbe történő vonalintegrációjának többletköltségeiből ered, ami hasznokkal is jár.

Lyon–Torino:

A Lyon-Torino bázisalagutat kétcsöves alagútként építik meg. Az eredeti becslés egycsöves alagútra vonatkozik.

Brenner-bázisalagút:

Az eredetileg becsült körülbelül 6 milliárd euró költséget nem lehet a legfrissebb becsléssel összehasonlítani a megváltozott projekt tartalom (kiegészítő infrastruktúrák), a szabályozási környezet változásai (a környezeti hatásvizsgálatból eredő további követelmények), valamint a tesztüzem és az üzembe helyezés többletköltségei miatt, amelyeket az eredeti számadatok nem tartalmaztak.

Fehmarnbelt:

A dán parlament által 2008-ban elfogadott, tervezésről szóló törvényben szereplő eredeti becslés 6,2 milliárd euró volt (2008-as árszint), nem pedig a 3. táblázat szerinti 5,016 milliárd euró. Ez a becslés 6,7 milliárd eurónak felel meg (2019-es árszint).

Szajna–Schelde:

Az első vonatkozó költségbecslést csak 2006-ban, a megvalósíthatósági tanulmányok után lehetett elkészíteni; az eredeti becslésnek tehát a 2007-esnek kell lennie (4002 millió euró).

51. A Bizottság megjegyzi, hogy a projektgazda felelőssége a projekt megfelelő szakaszokban történő megszervezése. Az említett példa nemzeti felelősségi köröket érint.

A romániai A1 autópályát illetően a Bizottság úgy véli, hogy az autópálya-szakaszok pályázatban szereplő részei (tétélei) arányosak a főbb európai építőipari vállalatok kapacitásaival. A Bizottság úgy véli, hogy a projektek részekre bontása időnként hozzájárulhat az időben történő megvalósításhoz, például ha az egyik szakaszra vonatkozó engedély függőben van, és egy másik szakaszon már megkezdődhetnek a munkálatok.

53. A Bizottság hatékonyan irányítja az uniós társfinanszírozást, figyelembe véve az egyes intézkedések tényleges előrehaladását.

54. A Bizottság megjegyzi, hogy egy „TFI” akkor is teljesen üzemképes lehet, ha a kapcsolódó megközelítési útvonalak nem üzemelnek azonnal teljes kapacitással. Hálózati szempontból a határokon átnyúló szűk keresztmetszetek megszüntetése a fő prioritás.

A Bizottság az e szakaszban említett „TFI”-kre vonatkozóan a következő információkkal rendelkezik:

A „baszk Y” vonal:

A GPSO-t (nagy sebességű vonal Bordeaux és Toulouse, valamint Bordeaux és Dax között) Franciaország valóban egyoldalúan 2037 utánra halasztotta. Ez az oka annak, hogy a Bizottság és Franciaország a második legjobb lehetőségről, azaz a Bordeaux és a határ közötti meglévő vonal korszerűsítéséről tárgyal, hogy 2030-ra valóban megvalósuljon egy nagyobb kapacitású, határokon átnyúló összeköttetés, amely magában foglalja a Bordeaux és a határ közötti korszerűsített hagyományos vonallal összekapcsolt „baszk Y” vonalat.

Brenner-bázislagút (BBT):

A TEN-T-rendelettel és az ERTMS megvalósítási tervével összhangban a Brenner-bázislagút és az ERTMS-sel ellátott megközelítési útvonalai a jelenlegi tervek szerint 2030-ra elkészülnek. A Brenner-bázislagút teljes kapacitásának kihasználása érdekében a Bizottság társfinanszírozta az északi és a déli megközelítési útvonalakra vonatkozó tanulmányokat. A Bizottság úgy véli, hogy a Brenner-bázislagút még e korszerűsített megközelítési útvonalak nélkül is előnyöket fog biztosítani, amint megkezdődik működését.

55. A Bizottság megjegyzi, hogy ezek a körülmények a hatáskörén kívül esnek. A Bizottság részvétele (pl. támogatási megállapodások, végrehajtási határozatok, a koordinátorok munkája stb. révén) sok esetben éppen a hosszú távú megvalósítást biztosító stabilizáló tényező volt.

56. A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék által említett körülmények a hatáskörén kívül esnek. A közlekedésbiztonság adminisztratív intézkedésekkel (sebességhatárok, radarkontroll stb.) is növelhető a meglévő utakon.

58. Fontos megjegyezni, hogy az infrastrukturális projektek finanszírozása magában foglalja annak bizonyos szintű kockázatát, hogy az összes forrás nem használható fel az adott intézkedésre (mely esetben a finanszírozást más projektekhez csoportosítják át). A nagy infrastrukturális projektek esetében az uniós finanszírozás korai szakaszban történő biztosítása vitathatatlan tőkeáttételi hatást gyakorol a prioritások meghatározására és a helyi/nemzeti szintű finanszírozás terén. Az említett uniós előfinanszírozás nyújtotta „biztonsági háló” nélkül veszélybe kerülhet az összetett, határokon átnyúló projektek végrehajtása. Jó példa erre a Szajna–Észak-Európa csatorna megépítéséhez nyújtott uniós támogatás, amely – bár 2019-ben csökkent – a végrehajtási határozattal együtt meghatározó tényező volt a francia kormány csatornával kapcsolatos pénzügyi kötelezettségvállalásában.

59. A számadatok 2019 áprilisáig nyúlnak vissza a kiadási profil 2018 végéig elvégzett elemzésével összefüggésben. Azóta az INEA a Bizottság támogatásával együttműködik a projektgazdákkal a kockázatok csökkentése céljából, különösen a lehetséges további meghosszabbítások kidolgozásával, amelyek lehetővé tennék a projektek számára a finanszírozás felhasználását.

A Brenner-bázisalagútra vonatkozó adatokat illetően a IV. melléklet azt mutatja, hogy már több mint 430 millió eurót fizettek ki, ami magában foglalja a 2018 végéig felmerült költségeket visszatérítő időközi kifizetéseket és a 2019-ben nyújtott további előfinanszírozást.

A Bizottság és az INEA hatékonyan kezeli a CEF költségvetését. A CEF egyes folyamatban lévő intézkedéseire nem szükséges forrásokat új pályázati felhívások révén más CEF-intézkedésekhez csoportosítják át. Ez a CEF-források megfelelő kezelése.

60. Lásd a Bizottság 59. bekezdésre adott választát.

A Bizottság megjegyzi, hogy a projektgazdák számára az előzetesen előirányzott uniós társfinanszírozás révén biztosított hosszú távú biztonság azt jelenti, hogy ugyanez a pénzösszeg nem fordítható más projektekre. A Bizottság a „használd vagy elveszíted” megközelítés alkalmazásával optimalizálja az uniós társfinanszírozás felhasználását.

A Bizottság megjegyzi, hogy a költségvetési rendelet szerint az n+1 év végéig vállalhatók egyedi kötelezettségek, ami azt jelenti, hogy a 2020-as kötelezettségvállalásokat legkésőbb 2021 végéig egyedi intézkedéshez kell kötni.

A 61. bekezdés feletti címre adott válasz: A Bizottság nem úgy ítéli meg, hogy a felügyelete alig érzékelhető lenne. Szoros és megfelelő felügyeletet gyakorol.

61. Az európai koordinátorok megfigyelőként részt vesznek az érintett projektek irányítási struktúrájában. Különösen a Rail Baltica projektről szóló C(2018)6969 bizottsági végrehajtási határozat írja elő az európai koordinátorok megfigyelői szerepét a projekt irányítási struktúrájában (megfigyelői státusz a közös vállalat felügyelőbizottságában) és a miniszteri munkacsoport ülésein való részvételüket. Ugyanez a helyzet más TFI-k esetében is (Lyon–Torino, Szajna–Észak-Európa csatorna, Brenner-bázisalagút). Ezenkívül a Rail Baltica esetében a miniszteri munkacsoport eljárási szabályzata úgy rendelkezik, hogy az ülések elnöke az európai koordinátor.

63. A Lugos és Déva közötti autópálya-szakasz késedelmes üzembe helyezését az okozza, hogy a román hatóságok további állatátjárókat építenek az autópálya által a Natura 2000 természetvédelmi területre gyakorolt hatás csökkentése céljából. A munkálatok befejezése után üzembe helyezik ezt az útszakaszt.

Hasonlóképpen, ami a két szakasz összekapcsolását illeti: Dévában Lugos és Déva, valamint Déva és Szászváros között ideiglenes utakat kellett építeni, hogy az újonnan épített autópálya-szakaszt (Déva és Szászváros) össze lehessen kapcsolni a már meglévő úttal. Ezeket a „bekötőutakat” el kellett bontani, miután az említett összeköttetés megépült. Ez szokásos eljárás egy új autópálya adott szakaszának befejezésekor. A Bizottság ezért nem tekinti a kapcsolódó 3,7 millió euró költség társfinanszírozását „pazarlásnak”, amit a tagállamokkal folytatott egyeztetések is megerősítenek.

A Bizottság közös válasza a 64. és 65. bekezdésre:

A támogatási megállapodás a fizikai infrastruktúra kiépítésével foglalkozik, és a kifizetések valóban a fizikai outputokhoz kapcsolódnak. A Bizottság úgy véli, hogy a több évtizedig tartó infrastrukturális nagyprojektekre vonatkozó eredménymutatók nem használhatók fel az uniós társfinanszírozás időben történő kifizetéséhez.

A Bizottság igyekszik adatokat szerezni a megvalósult projektek hatásairól (forgalomművekedés, a különböző szereplőkre gyakorolt gazdasági hatás, a torlódásokra gyakorolt hatás, kibocsátások stb.).

Inkább a projektgazdák feladata az, hogy összegyűjtsék és közvéleményre adják a beruházás eredményeire és hatásaira vonatkozó adatokat. A Bizottság uniós szintű adatokat tesz közzé (lásd: „Az Európai Unió közlekedése számokban – statisztikai zsebkönyv” évenkénti kiadásokkal).

A megosztott irányítású projektek lezárása mindig magában foglalja annak ellenőrzését, hogy a projekteket megnyitották-e kereskedelmi használatra, valamint hogy azok hozzájárulnak-e azon operatív program egyedi output- és eredménymutatóinak teljesítéséhez, amelynek keretében a projektek társfinanszírozásban részesülnek.

66. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a TFI-k még mindig kivitelezési szakaszban vannak, és még bőven van idő az utólagos értékelés megtervezésére.

Lásd még a Bizottság 64. és 65. bekezdésre adott válaszát.

A Bizottság közös válasza a 67. és a 68. bekezdésre:

A Bizottság a tagállamok és a projektgazdák által szolgáltatott adatokat használja fel. A Bizottság úgy véli, hogy a projektgazdáknak nem fűződik érdeke ahhoz, hogy mesterségesen növeljék egy infrastruktúrális projekt potenciális kihasználtságát (és ezzel együtt a megfelelő kapacitás biztosításához szükséges költségeket) az uniós társfinanszírozás elnyerése érdekében.

A megosztott irányítás keretében a nagyprojektként bemutatott beruházásoknak meg kell felelniük a földrajzi követelményeknek és a TEN-T hálózaton kell elhelyezkedniük, ugyanakkor meg kell felelniük a megfizethetőséghez, a költséghatékonysághoz és a költség-haszon elemzéshez kapcsolódó kritériumoknak is, a lehetőségek megfelelő szintű elemzése mellett. Ezekhez a becslésekhez általában forgalommodellezés szükséges (főként, de nem kizárólag útépitési projektek esetében).

A kereslet és a potenciális hasznok becsléséhez használt megközelítés, amely a vonalak 60 perces vonzáskörzetén alapul, túlságosan korlátozott. Nem veszi kellőképpen figyelembe a „TFI-k” hálózati hatását. Az ilyen „TFI-k” valójában hosszabb folyosók stratégiai szegmensei, és forgalom a projekt fizikai helyétől távolabb is kialakulhat. A Lyon-Torino összeköttetést például nem lehet kizárólag a két város közötti összeköttetésnek tekinteni, mivel a Párizs és Milánó térsége közötti szélesebb utasforgalmi összeköttetés részét képezi. Ugyanebben az értelemben a Fehmarnbelt Frankfurt, Düsseldorf, Stockholm stb. megközelítését biztosítja.

A Bizottság nem ért egyet a De Rus és mások által készített (az említett 19/2008. sz. különjelentésben idézett) 2007-es dokumentumban szereplő referenciaértéknek az ellenőrzött projektekre történő alkalmazásával. E projektek vegyes utas- és teherforgalmi vonalak, míg a referenciaérték tisztán személyszállítási forgalmat lebonyolító, nagy sebességű vonalakra alkalmazandó.

A Bizottság közös válasza a 69., 70. és a 71. bekezdésre:

A Bizottság megjegyzi, hogy a 2017-es költség-haszon elemzés megállapította, hogy a Rail Baltica TFI a kombinált utas- és teherforgalom alapján gazdaságilag fenntartható. A Bizottság úgy véli, hogy a projektet e forgatókönyv alapján kell értékelni, mivel az megfelel a projekt végrehajtási módjának, nem pedig külön-külön, a teher- vagy utasforgalomra vonatkozó külön referenciaértékek alapján.

A Rail Baltica a balti (és finn) forgalmi áramok új artériájává válhat, és teljesen új dinamikát és lehetőségeket vezethet be a balti államok utas- és kereskedelmi forgalmában. Jelentősen csökkenteni fogja az észak-déli irányú utazás idejét. A történelmi és strukturális/szervezési okok miatt jelenleg korlátozott észak-déli vasúti forgalom nem vetíthető ki a jövőbeli Rail Baltica-ra.

A Bizottság hivatkozik továbbá a 68. bekezdésre azzal kapcsolatban adott válaszára, hogy a 60 perces vonzáskörzet egy korlátozott referenciaérték. Ezt a referenciaértéket a 300 km/h körüli sebességre tervezett, tisztán személyszállítási forgalmat lebonyolító, nagy sebességű vonalak értékelésére alakították ki, míg a Rail Baltica TFI-t gyors, hagyományos, vegyes közlekedési vonalként tervezték. A Rail Baltica TFI esetében választott paraméterek nem eredményeznek jelentős költségnövekedést azáltal, hogy a személyszállítás mellett az áruszállítást is lehetővé teszik, miközben további

bevételeket és hasznokat biztosítanak. A Rail Baltica TFI megépítésének kilométerenkénti költsége (körülbelül 6,7 millió euró/km) lényegesen alacsonyabb, mint a Számvevőszék által használt referenciaértékek kialakításához használt költség.

A Bizottság szoros kapcsolatot tart a lengyel pályahálózat-működtetővel, amely bebizonyította, hogy minden szükséges intézkedést meghozott, hogy a Varsó-Bialystok szakaszon és azon túl is elegendő kapacitást biztosítson a személy- és áruszállítás valamennyi típusa terén.

A 72. és 73. bekezdésre adott közös válasz:

Az említett potenciális költségek főként a polgárok által a nyilvános konzultációkat követően kért további zajvédelemmel kapcsolatosak.

A német megközelítési vonalak esetében a sebesség 160 km/h-ról 200 km/h-ra történő emelésére vonatkozó döntést csak a területrendezés után hozták meg, amely meghatározta a nyomvonalat és a legnagyobb önálló költségtényező. A sebességnövelés önmagában 110 millió euró többletköltséget eredményezett. A kiegészítő zajvédelmi intézkedések nem a vonal sebességnövelésének közvetlen következményei. A Fehmarnsund híd költségeit sem a sebességnövelés, hanem az okozza, hogy a Fehmarnbelt átkelőt követő vonalon létre kell hozni a becsült (vegyes) forgalomhoz szükséges kapacitást.

Emellett vannak más fontos költségtényezők is, amelyek nem a sebességnöveléshez, hanem más működési követelményekhez kapcsolódnak, amelyeket figyelembe kell venni. A 2018-as projekt több olyan elemet is tartalmaz, amelyet 2008-ban nem terveztek, és amely teljesen független a sebességnöveléstől. Ide tartozik különösen a Lübecki áruszállítási terminál és a genini átalakító állomás, amelyek önmagukban 126 millió eurót tesznek ki. A vonal további új jellemzői kizárólag az áru fuvarozáshoz kapcsolódnak, különösen a tehervonatok parkolóvágányai, amelyek a regionális és távolsági személyvonatok számára lehetővé teszik a tehervonatok megelőzését.

77. A b) ponttal kapcsolatban a Bizottság a következőket kívánja megjegyezni:

- i. A Rail Baltica esetében új határidőt állapítottak meg az infrastruktúra-kezelésre vonatkozóan, mivel további elemzésre volt szükség ahhoz, hogy megállapodás szülessen a legjobb megoldásról.
- ii. A Szajna–Schelde és Zeebrugge közötti összeköttetést jelenleg tanulmányozás alatt áll, a beruházási terv 2023 decemberére várható a végrehajtási határozatnak megfelelően. Az összeköttetés a tervek szerint 2030 vége előtt megvalósul.
A Bizottság megjegyzi, hogy a Szajna–Scheldt összeköttetésre vonatkozó végrehajtási határozat fontos szerepet játszott abban, hogy a francia felek megkötötték a Szajna–Észak-Európa csatornára vonatkozó finanszírozási megállapodást, amelyre sürgősen szükség volt. Ezért a végrehajtási határozat – figyelembe véve a hiányzó fő összeköttetés (Szajna–Észak-Európa csatorna) megvalósítására gyakorolt erőteljes tökéletesítő hatását, amely nélkül még nehezebb lenne biztosítani a Zeebrugge összeköttetés megvalósítására vonatkozó beruházási döntést – valóban a lehető legnagyobb mértékben előmozdította az érintett szakaszok megvalósítását.

79. A Bizottság a 16–18. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

80. A Bizottság a 25–26. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

1. ajánlás. A Bizottság alkalmazza a meglévő eszközöket, valamint vizsgálja felül és érvényesítse hosszú távú terveit

A Bizottság elfogadja az 1. ajánlás a), b) és c) pontját. A Bizottság javaslatának pontos tartalma azonban az előkészítő lépésektől, többek között a hatásvizsgálattól függ, amelynek eredményét még nem lehet előre megítélni.

A Bizottság részben elfogadja az 1. ajánlás d) pontját.

A d) pontot illetően a jogalkotási eljárás folyamatban van, és az eredményeket nem lehet megelőlegezni. A Bizottság támogatni fogja a tagállamokat a jövőbeli jogi aktus végrehajtásában, annak elfogadását követően.

81. A Bizottság a 27. bekezdésre és a 2. háttérmagyarázatra adott válaszára hivatkozik.

82. Mivel a TFI fogalmának nincs megfelelője az uniós jogi keretben, az eddig végzett elemzés nem fedheti le pontosan a Számvevőszék által meghatározott fogalmat. A Bizottság úgy véli, hogy a költség-haszon elemzéseket megfelelően használták fel a döntéshozatal eszközeként.

A Bizottság hivatkozik továbbá a 31–38. bekezdésre adott válaszára.

83. A Bizottság a 40–44. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

2. ajánlás. Írja elő alaposabb elemzés elvégzését a TFI-jellegű megaprojektekhez nyújtandó uniós társfinanszírozásról született döntés előtt

A Bizottság nem fogadja el az ajánlást, mivel arra utal, hogy magas színvonalú stratégiai költség-haszon elemzésre van szükség az „átfogó megaprojektek szintjén”, amely nem felel meg egyetlen meglévő jogi fogalom meghatározásnak sem.

A CEF keretében az építési projektekre irányuló pályázatoknak tartalmazniuk kell egy pozitív eredményeket mutató társadalmi-gazdasági költség-haszon elemzést, amely a nagy sebességű vasút esetében általában különböző alternatívákat vesz figyelembe. A Bizottság azt ajánlja a pályázóknak, hogy a kohéziós politika esetében alkalmazott közös módszertant alkalmazzák.

Megosztott irányítás esetén a Bizottság megfelelő értékelési módszerek (például költség-haszon elemzés) alkalmazását fogja szorgalmazni a TEN-T folyosókkal kapcsolatos nagyberuházások tekintetében, ha ez szükséges a közös rendelkezésekről szóló rendelethez (CPR) vonatkozó javaslat 67. cikkének való megfeleléshez, és figyelembe véve a nemzetközi bevált gyakorlatokkal összhangban és a konkrét beruházásokra vonatkozó megalapozott szakpolitikai döntések lehetővé tétele érdekében az egyes mérlegelt beruházások esetében szükséges és megfelelő elemzési szintet, valamint az optimális beruházási döntések szükségességét.

A Bizottság ugyanakkor megismétli, hogy az egyes műveletek kiválasztása során figyelembe veendő kritériumokat programszinten állapítják meg, az irányító hatóságok felelőssége mellett és a CPR-re vonatkozó javaslat 67. cikkében meghatározott követelményeknek megfelelően. A Bizottság a monitoringbizottság munkájában való részvétele révén, kizárólag tanácsadói szerepben részt vehet a kritériumok meghatározásában.

84. A Bizottság a 45. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

85. A Bizottság úgy véli, hogy az intézkedések mérete, hatóköre és költségvetése megfelel a célnak.

A CEF jogalapja nem rendelkezik az uniós költségvetések konkrét nagyprojektekre történő elkülönítéséről, és nem is gyorsítaná fel azok végrehajtását. A szakaszos megközelítés lehetővé teszi a kötelezettségvállalási előirányzatok elvesztésével kapcsolatos kockázat kizárását a projekt késedelme esetén.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a kialakításban és a hatókörben eszközölt változások nem egyedüli költségtényezők, és többlethasznót is eredményeznek.

2018-ban a Bizottság szerződést kötött az összes vasúti beruházás (beleértve az uniós finanszírozású beruházásokat is) „A vasúti projektek egységköltségeinek (egységárainak) értékelése” című, 2000–2020 közötti időszakra vonatkozó felülvizsgálatára, amely sokkal kisebb mértékű költségkülönbségeket mutatott, mint a Számvevőszék mintájában szereplő „TFI-k” esetében; a projektek több mint 50%-ánál + 10%-os költségátúl lépés/költségmegtakarítás volt tapasztalható.

A Bizottság hivatkozik továbbá a 46–51. bekezdésre adott válaszáira.

86. A Bizottság az 53–60. bekezdésre adott válaszáira hivatkozik.

3. ajánlás. A TFI-jellegű megaprojektek részét képező intézkedésekhez nyújtandó uniós társfinanszírozás Bizottság általi irányításának megerősítése

A Bizottság nem fogadja el az ajánlást, mivel sem TFI, sem a megaprojekt fogalma nem rendelkezik olyan jogalappal, amely lehetővé tenné a Bizottság számára, hogy a pályázati felhívások keretében konkrét finanszírozási prioritásokról döntsön.

Az a) bekezdést illetően a CEF II-javaslat már szorosabb összefüggést alakított ki a folyosókra vonatkozó munkaterv és CEF projekt kiválasztási folyamata között, ami lehetővé teszi, hogy az uniós finanszírozás kapcsán a prioritási szempontok jobban érvényesüljenek. A társjogalkotók még nem fogadták el a javaslatot.

A b) pont tekintetében a Bizottság hangsúlyozza, hogy a közvetlen irányítás keretében a „TFI-k” részét képező intézkedésekhez nyújtandó uniós támogatás már most is igen korlátozott számú – néha egyetlen – támogatási megállapodás alapján szerveződik. A versenypályázati felhívások keretében a projektgazdák feladata a projekt egészének megvalósításához hozzájáruló, kiforrott intézkedések bemutatása, az elért haladással és kiforrottsággal összhangban. Ha csak egy támogatási megállapodás van, az hátrányosan befolyásolhatja a projekt sikeres és időben történő végrehajtását. A versenyfelhívások és a „használd vagy elveszíted” elv arra ösztönzi a projektgazdákat, hogy jó és kiforrott pályázatokat nyújtsanak be, és a forrásokat időben használják fel.

A megosztott irányítást illetően a Bizottság megismétli, hogy az egyes műveletek kiválasztása során figyelembe veendő kritériumokat programszinten állapítják meg, az irányító hatóságok felelőssége mellett. Ennek során az irányító hatóságoknak gondoskodniuk kell arról, hogy valamennyi művelet megfeleljen a CPR-javaslat 67. cikkében egyértelműen meghatározott minőségi előírásoknak és az érintett kiadásokra alkalmazandó támogathatósági szabályoknak.

A c) bekezdést illetően rendelkezésre állnak a megfelelő áttekintést nyújtó eljárások, ezért a Bizottság nem tartja szükségesnek külön kompetenciaközpont létrehozását.

A Bizottság továbbá úgy véli, hogy már biztosított tanácsadási eszközöket a kedvezményezetteknek és a programhatóságoknak. A technikai segítségnyújtás továbbra is a tagállamok rendelkezésére fog állni a projektjeik előkészítéséhez az InvestEU Tanácsadó Platformon keresztül, ideértve a JASPERS programot is. A programokból pénzügyi támogatás áll majd rendelkezésre a projektek előkészítésének, pályáztatásának és végrehajtásának támogatására.

A Bizottság azt is hangsúlyozza, hogy utólagos értékeléseket és tanulmányokat szisztematikusan végeznek és a már meglévő struktúrák és eljárások segítségével nyomon követik. Ezenkívül a három finanszírozási mechanizmus (CEF, ERFA és Kohéziós Alap, valamint az Európai Beruházási Bank eszközei) már most is könnyebben ötvözhető. A 2020 utáni időszakra javasolt CPR szintén előírja ezt a mechanizmust.

87. A Bizottság a 61–67. bekezdésre adott válaszáira hivatkozik.

88. A Bizottság a 68–72. bekezdésre adott válaszáira hivatkozik.

89. A Bizottság a 77. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

4. ajánlás. Használja fel a végrehajtási határozatok alapján szerzett tapasztalatokat és erősítse meg az európai koordinátorok szerepét

A Bizottság részben elfogadja a 4. ajánlás a) pontját. A Bizottság végrehajtási határozatokat kíván elfogadni a határokon átnyúló nagyprojektekre vonatkozóan, de ezt – az irányítás módjától függetlenül – nem teszi az uniós társfinanszírozás feltételévé.

A Bizottság nem fogadja el a 4. ajánlás b) pontját. A Bizottság úgy véli, hogy a végrehajtási jogi aktusok hatályának kiterjesztése nem foglalhatja magában a „határokon átnyúló hatással” bíró projektekre vonatkozó végrehajtási határozatok elfogadását.

A Bizottság elfogadja a 4. ajánlás c) pontját. A Bizottság javaslatának pontos tartalma azonban az előkészítő lépésektől, többek között a hatásvizsgálattól függ, amelynek eredményét még nem lehet előre megítélni.

Kronológia

Esemény	Időpont
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2018.10.24.
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (illetve más ellenőrzött szervezetnek)	2019.12.4.
A végleges jelentés elfogadása az egyeztetési eljárás után	2020.3.25.
A Bizottság (illetve más ellenőrzött szervezet) hivatalos válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2020.4.29.

SZERZŐI JOGI NYILATKOZAT

© Európai Unió, 2020

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6–2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. az egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Ennek értelmében a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A dokumentumok további felhasználásakor azok eredeti értelme és üzenete nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további szerzői jogokat is figyelembe kell venni. Amennyiben engedély kiadására kerül sor, az érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és annak egyértelműen tartalmaznia kell a felhasználással kapcsolatos esetleges korlátozásokat.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe, így azok licencét a felhasználó nem kapja meg.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alatt található intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

PDF	ISBN 978-92-847-4707-8	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/92436	QJ-AB-20-011-HU-N
HTML	ISBN 978-92-847-4692-7	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/787646	QJ-AB-20-011-HU-Q

Ellenőrzésünk arra irányult, hogy a Bizottság hogyan irányít nyolc, határokon átnyúló, tizenhárom tagállamra kiterjedő megaprojektet. Mindegyik esetében olyan fontos összeköttetésről van szó, amelynek létrejöttével a nemzeti hálózatok hiánytalan európai közlekedési folyosókká kapcsolódhatnak össze. A kiválasztott kiemelt közlekedési infrastruktúrák becsült összköltsége 54 milliárd euró volt, amelyből az Unió eddig 3,4 milliárd eurót fizetett.

Megállapításunk szerint nem valószínű, hogy a törzshálózat 2030-ra működőképes lesz, pedig 2013-ban még ezt tervezték. A megaprojektek építésében és üzembe helyezésében bekövetkezett késések a kilenc TEN-T folyosó közül ötnél veszélyeztetik az eredményes működést. Találtunk példákat tervezési hiányosságokra és nem hatékony végrehajtásra. A teljes hálózat időben történő kiépítését a Bizottság hiányosságokkal és nem elég közelről felügyeli, de van egy eszköze, amelyre alapozva azért mégis javítható lehet a teljesítmény.

A gondos pénzgazdálkodás javítása érdekében több ajánlást fogalmazunk meg e több milliárd eurós infrastrukturális beruházások hosszú távú tervezésének, irányításának és felügyeletének támogatására.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors