

RO



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

**Analiză
panoramică**

**Către un sector performant al
transporturilor în UE: provocările
care trebuie abordate**

2018

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-XII
Scopul și abordarea prezentei analize panoramice	01-05
Partea I – Prezentare generală a sectorului transporturilor din UE	06-25
Informații de bază privind sectorul transporturilor în Uniunea Europeană	06-07
Obiective-cheie ale politicii UE pentru sectorul transporturilor	08-12
Principalele părți interesate din sectorul transporturilor în UE	13-16
Nevoile de investiții în infrastructură și disponibilitatea fondurilor	17-25
Partea a II-a – Situația existentă în domeniile-cheie ale sectorului transporturilor din UE	26-63
Tendențe actuale în utilizarea transporturilor	26-39
Volumul transporturilor a crescut constant și se preconizează că această tendință va continua	26-27
Transportul rutier este modul de transport privilegiat pentru călători și pentru mărfuri	28-33
Sistemele inteligente de management al transporturilor: o componentă intrinsecă a viitorului transporturilor	34-35
Tendențe emergente în domeniul transporturilor	36-39
Dezvoltarea infrastructurii	40-51
În pofida progreselor înregistrate în dezvoltarea infrastructurii de transport în UE, există în continuare o serie de provocări	40-46
TEN-T necesită o finanțare semnificativă, iar gradul de îndatorare al statelor membre ar putea reprezenta un obstacol	47-51
Piața internă	52-55
Decarbonizarea transporturilor	56-63
Partea a III-a – Principalele provocări care trebuie abordate	64-91

Corelarea obiectivelor cu resursele	66
Asigurarea de către UE a unei corelări mai strânse a deciziilor naționale în materie de infrastructură cu prioritățile de politică ale Uniunii	67-70
Creșterea valorii adăugate a finanțării din partea UE	71-72
Îmbunătățirea gestionării proiectelor	73-86
O mai bună planificare prin efectuarea unei analize inițiale riguroase a costurilor și a beneficiilor	74-78
Simplificarea normelor pentru punerea în aplicare a proiectelor de infrastructură	79-82
Îmbunătățirea monitorizării proiectelor	83-86
Acordarea unei atenții sporite întreținerii și reînnoirii infrastructurii existente	87-89
Intensificarea eforturilor în vederea reorientării transportului de mărfuri către alte soluții decât transportul rutier	90-91

Anexe

Anexa I – Rapoartele Curții de Conturi Europene care au abordat domeniul transporturilor, începând cu anul 2010

Anexa II – Cele zece obiective ale UE pentru un sistem de transport competitiv și eficient din punct de vedere al resurselor

Anexa III – Principalele părți interesate la nivelul UE

Acronime

Echipa care a realizat analiza panoramică

Sinteză

I Analizele panoramice conțin o descriere și o analiză de natură generală cu privire la anumite domenii de politică, bazându-se în mare parte pe informații aflate la dispoziția publicului. Această analiză panoramică descrie și analizează acțiunile UE în domeniul transporturilor. Curtea se axează pe investițiile în infrastructură finanțate din bugetul UE și prezintă aspecte transversale identificate în urma auditurilor recente asupra celor cinci principale moduri de transport: rutier, feroviar, aerian, pe căile navigabile interioare și maritim. Pe baza observațiilor și a recomandărilor sale, Curtea prezintă o analiză orizontală a principalelor provocări cu care se confruntă dezvoltarea și finanțarea transporturilor în UE. Pe lângă propriile rapoarte ale Curții, prezenta analiză ia în considerare și rapoarte ale altor instituții supreme de audit, precum și documente-cheie de politică, studii, evaluări și date ale UE și opinii ale altor instituții ale UE și internaționale.

II Transporturile reprezintă un sector strategic al economiei UE, care afectează în mod direct viața de zi cu zi a tuturor cetățenilor din UE. Serviciile de transport asigură aproximativ 11 milioane de locuri de muncă. Ele reprezintă o piatră de temelie a integrării europene, rețelele de transport complet interconectate și durabile fiind o condiție necesară pentru finalizarea și funcționarea corectă a pieței unice europene.

III Volumul transporturilor de călători și de mărfuri în UE a crescut în ultimele decenii și se preconizează că această tendință va continua, deși într-un ritm mai lent. Transportul rutier reprezintă cea mai mare parte a transporturilor de călători și de mărfuri din punctul de vedere al volumului și, în prezent, piața nu îi stimulează suficient pe utilizatori să treacă la alte moduri de transport, care, în general, rămân mai puțin competitive din punct de vedere economic.

IV Transporturile reprezintă un domeniu de competență partajată a UE, ceea ce înseamnă că statele membre își pot exercita propria competență, cu excepția cazurilor în care UE a formulat politici și strategii comune de transport. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) stabilește baza pentru rețeaua transeuropeană de transport (*Trans-European Transport Network – TEN-T*), o rețea multimodală integrată care să permită circulația rapidă și cu ușurință a persoanelor și a bunurilor pe teritoriul UE. Rețeaua cuprinde două niveluri. Rețeaua centrală, care trebuie să fie finalizată până în 2030, constă în legăturile și nodurile cu cea mai mare importanță strategică din UE. Rețeaua globală, care trebuie să fie finalizată până în 2050, are obiectivul mai amplu de a asigura accesibilitatea și conectivitatea tuturor regiunilor din UE.

V Responsabilitatea pentru dezvoltarea, finanțarea și construirea infrastructurilor de transport aparține în principal statelor membre. Finanțarea UE, care trebuie să genereze o valoare adăugată europeană, poate acționa doar ca un catalizator și poate acoperi doar o parte din nevoile totale. Un set de instrumente de finanțare ale UE, în valoare totală de aproximativ 193 de miliarde de euro pentru perioada 2007-2020, oferă sprijin pentru politica în domeniul transporturilor.

VI Dezvoltarea infrastructurii de transport a UE necesită eforturi financiare considerabile. Comisia estimează că totalul investițiilor necesare în acest domeniu se ridică la aproximativ 130 de miliarde de euro pe an, pentru întreținere fiind necesare investiții semnificative suplimentare. Potrivit estimărilor, în perioada 2021-2030 doar rețeaua centrală TEN-T va costa 500 de miliarde de euro; dacă adăugăm rețeaua globală și alte investiții în domeniul transporturilor, suma crește la aproximativ 1,5 mii de miliarde de euro.

VII Totuși, de la criza economică din anul 2008, investițiile reduse în infrastructura de transport au frânat modernizarea rețelei de transporturi a UE, investițiile medii ajungând la niveluri cu mult inferioare celor de care este nevoie. Sunt necesare resurse financiare semnificative pentru a se atinge la timp obiectivele legate de TEN-T. Având în vedere disponibilitatea limitată a fondurilor publice, creșterea investițiilor din sectorul privat în infrastructura strategică de transport este considerată esențială.

VIII Rata de dezvoltare a infrastructurii variază în UE, calitatea și disponibilitatea infrastructurii încă fiind deficitare, în special în regiunile estice. Dacă în unele state membre rețelele centrale TEN-T sunt deja finalizate sau aproape de finalizare, altele mai au încă mult de lucru.

IX Comisia a recunoscut că implementarea cu succes și într-o manieră coordonată a unor sisteme inteligente de gestionare a transporturilor, proces aflat în derulare, este vitală pentru realizarea unui sistem paneuropean al transporturilor comodal și cu adevărat integrat. Mai mult, automatizarea, digitalizarea și mobilitatea partajată sunt tendințe cu o expansiune rapidă, care pot spori eficiența sistemelor de transport. În același timp, noile tehnologii și modele de mobilitate generează și provocări în ceea ce privește adecvarea cadrului legislativ, protecția vieții private, siguranța, răspunderea și securitatea datelor.

X Comisia a sprijinit în mod activ deschiderea și liberalizarea pieței interne a transporturilor. Totuși, și aici persistă o serie de provocări, în special în ceea ce privește gestionarea traficului feroviar și a traficului aerian.

XI Transporturile generează aproximativ un sfert din totalul emisiilor de gaze cu efect de seră din UE. Întrucât, din anul 2014, emisiile din domeniul transporturilor au început să crească din nou, acest sector devine una dintre principalele provocări în raport cu obiectivele globale de decarbonizare ale UE.

XII Deși s-au înregistrat progrese în ceea ce privește dezvoltarea infrastructurii și deschiderea pieței interne a transporturilor și s-au propus măsuri de accelerare a decarbonizării transporturilor, UE încă se confruntă cu provocări în ceea ce privește:

- corelarea obiectivelor și a priorităților relevante și realizabile din domeniul transporturilor cu resursele disponibile;
- stabilirea unor instrumente eficiente de asigurare a punerii în aplicare la nivelul UE pentru a se garanta că deciziile în materie de infrastructură ale statelor membre sunt aliniate mai îndeaproape la prioritățile UE, acordându-se atenție în special tronsoanelor transfrontaliere;
- concentrarea finanțării UE asupra priorităților cu cea mai mare valoare adăugată europeană;
- îmbunătățirea planificării, a punerii în aplicare și a monitorizării proiectelor finanțate de UE;
- asigurarea întreținerii adecvate și a caracterului durabil al infrastructurii;
- intensificarea eforturilor de reorientare a transportului de mărfuri către alte soluții decât transportul rutier.

Scopul și abordarea prezentei analize panoramice

01 Această analiză panoramică descrie și analizează acțiunile UE în domeniul politicii de transporturi. Curtea se axează pe investițiile de infrastructură finanțate din bugetul UE și prezintă aspecte transversale identificate în urma auditurilor recente asupra celor cinci principale moduri de transport: rutier, feroviar, aerian, pe căile navigabile interioare și maritim¹. Curtea a publicat 13 rapoarte speciale în acest domeniu pe parcursul ultimilor opt ani (a se vedea *anexa I*). Pe baza observațiilor și a recomandărilor sale, Curtea prezintă o analiză orizontală a principalelor provocări cu care se confruntă dezvoltarea și finanțarea transporturilor în UE. Retragera Regatului Unit din UE va influența probabil planificarea și punerea în aplicare a politicilor UE în domeniul transporturilor. Cu toate acestea, întrucât la momentul publicării prezentului document negocierile erau încă în curs, iar implicațiile concrete sunt incerte, Curtea a decis să nu includă acest aspect în prezenta analiză panoramică.

02 Analizele panoramice ale Curții de Conturi Europene conțin o descriere și o analiză de natură generală cu privire la anumite domenii de politică, bazându-se în mare parte pe activitățile anterioare ale Curții și pe informații aflate la dispoziția publicului. O analiză panoramică nu este un audit: ea nu recurge la activități noi de audit și nu prezintă noi constatări sau recomandări de audit. Analiza poate prezenta însă concluzii și recomandări din rapoarte publicate anterior. Răspunsurile Comisiei la constatările și recomandările Curții formulate în rapoartele citate în prezentul document au fost publicate în rapoartele respective și sunt disponibile pe site-ul web al Curții.

03 Pe lângă rapoartele Curții, în prezenta analiză se face referire la rapoarte ale altor instituții supreme de audit și la documente-cheie de politică, studii, evaluări și date ale UE legate de domeniul transporturilor. De asemenea, Curtea a intervievat reprezentanți ai Comisiei Europene, ai Parlamentului European, ai Băncii Europene de Investiții (BEI) și ai Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE). Curtea a purtat dialoguri regulate cu Comisia pe parcursul procesului de analiză și, pe

¹ Alte aspecte relevante ale transporturilor, precum drepturile pasagerilor, nu au fost incluse în prezenta analiză, însă au fost evaluate în Raportul special nr. 30/2018 intitulat „Pasagerii dispun de numeroase drepturi în UE, dar întâmpină în continuare dificultăți la exercitarea acestora” (<http://eca.europa.eu>), publicat recent.

cât posibil, a luat în considerare comentariile acestora privind conținutul prezentei analize panoramice.

04 Furnizând informații clare și accesibile părților interesate, analiza panoramică își propune să le încurajeze pe acestea din urmă să îmbunătățească acțiunile și/sau să le coordoneze mai bine pentru a aduce o valoare adăugată eforturilor UE de a-și atinge obiectivele definite în politica în domeniul transporturilor.

05 Analiza este structurată după cum urmează:

- (a) **partea I** oferă o prezentare generală a principalelor obiective de politică ale UE pentru sectorul transporturilor, descrie cadrul de guvernare aplicabil și abordează amploarea și disponibilitatea finanțării necesare;
- (b) **partea a II-a** descrie situația existentă în domeniile-cheie ale sectorului transporturilor din UE;
- (c) **partea a III-a** prezintă aspecte transversale și provocări-cheie care, în opinia Curții, continuă să prezinte importanță.

Partea I – Prezentare generală a sectorului transporturilor din UE

Informații de bază privind sectorul transporturilor în Uniunea Europeană

06 Transporturile sunt un sector strategic al economiei UE, serviciile de transport reprezentând aproximativ 5 % din valoarea adăugată brută a UE² și 5,2 % (sau aproximativ 11 milioane de persoane) din totalul locurilor de muncă în 2016. Ele afectează în mod direct viața de zi cu zi a tuturor cetățenilor din UE și asigură circulația bunurilor de la peste 11 milioane de producători și fabricanți din UE către consumatori³. Astfel, sistemele de transport adecvate reprezintă o piatră de temelie a integrării europene. Existența unor rețele de transport bine gândite, sustenabile și complet interconectate este o condiție necesară pentru finalizarea și funcționarea corectă a pieței unice europene.

07 Pentru exploatarea punctelor economice forte ale tuturor regiunilor din UE, pentru sprijinirea pieței interne și a creșterii și pentru promovarea coeziunii economice, teritoriale și sociale este nevoie de o infrastructură și de servicii de transport eficiente. Având în vedere rolul lor central, transporturile sunt strâns legate și de domenii de politică precum mediul înconjurător, locurile de muncă și creșterea economică, concurența, politicile sociale și digitalizarea.

Obiective-cheie ale politicii UE pentru sectorul transporturilor

08 Politica UE în domeniul transporturilor este prevăzută în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)⁴. Acesta a fost unul dintre primele domenii în care UE și-a declarat intenția de a crea o piață comună, adică de a deschide rețelele de transport și de a institui libertatea de a presta servicii de transport.

² Valoarea bunurilor și serviciilor produse într-un domeniu, într-o industrie sau într-un sector al unei economii.

³ Comisia Europeană, *Delivering TEN-T Facts & figures* (Realizarea TEN-T - fapte și cifre), septembrie 2017, p. 5.

⁴ Articolul 4 alineatul (2) litera (g) și titlul VI.

09 Documentele-cheie pentru definirea obiectivelor politicii UE în domeniul transporturilor sunt cărțile albe pe care Comisia le publică la aproximativ fiecare zece ani⁵. Cea mai recentă carte albă, cea din 2011, stabilește o foaie de parcurs cu zece obiective-cheie (a se vedea ***anexa II***) pentru instituirea unui spațiu european unic al transporturilor, cu un sistem de transport competitiv și eficient din punctul de vedere al resurselor.

10 O serie de documente strategice⁶ și de documente de politică completează și dezvoltă prioritățile cărții albe din 2011, atât pentru modurile de transport analizate în parte, cât și din perspectivă transversală.

11 Pentru a dezvolta o rețea multimodală integrată, care să permită circulația rapidă și facilă a persoanelor și a bunurilor pe teritoriul UE, TFUE (a se vedea titlul XVI) a pus și bazele rețelei transeuropene de transport (TEN-T). În 1996, Comisia a publicat orientările privind TEN-T, ca bază pentru elaborarea politicii în materie. Aceste orientări au fost modificate frecvent și au fost urmate de un regulament în anul 2013⁷. Regulamentul prevedea termene de finalizare pentru nivelul „central” (2030) și „global” (2050) al rețelei (a se vedea ***tabelul 1***) și, foarte important, a trecut de la o abordare bazată pe proiecte prioritare individuale la rețele de coridoare multimodale la nivelul UE. În prezent, proiectele sunt planificate în cadrul unor planuri de coridoare care acoperă toate modurile de transport, aflate sub îndrumarea a 12 coordonatori

⁵ COM(1992) 494 final din 2 decembrie 1992; COM(2001) 370 din 12 septembrie 2001; și COM(2011) 144 din 28 martie 2011, *Foaie de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor – Către un sistem de transport competitiv și eficient din punctul de vedere al resurselor*.

⁶ De exemplu: *Europa 2020 - O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii*, COM(2010) 2020 final; *O strategie-cadru pentru o uniune energetică rezilientă cu o politică prospectivă în domeniul schimbărilor climatice*, COM(2015) 80 final; *O strategie europeană pentru o mobilitate cu emisii scăzute de dioxid de carbon*, COM(2016) 501 final; *O strategie în domeniul aviației pentru Europa*, COM(2015) 598 final; *Aviație: o Europă deschisă și conectată*, COM(2017) 286 final; *O strategie europeană privind sistemele de transport inteligente cooperative, o etapă către mobilitatea cooperativă, conectată și automatizată*, COM(2016) 0766 final; *Obiective strategice și recomandări pentru politica UE în domeniul transportului maritim până în 2018*, COM(2009) 0008 final; *Pachetele Europa în mișcare - O agendă pentru o tranziție echitabilă din punct de vedere social către o mobilitate curată, competitivă și conectată pentru toți*, COM(2017) 0283 final.

⁷ Regulamentul (UE) nr. 1315/2013 din 11 decembrie 2013 privind orientările Uniunii pentru dezvoltarea rețelei transeuropene de transport (JO L 348, 20.12.2013, p. 1).

europeni desemnați de Comisie pentru facilitarea și supravegherea dezvoltării coordonate a coridoarelor din rețeaua centrală TEN-T.

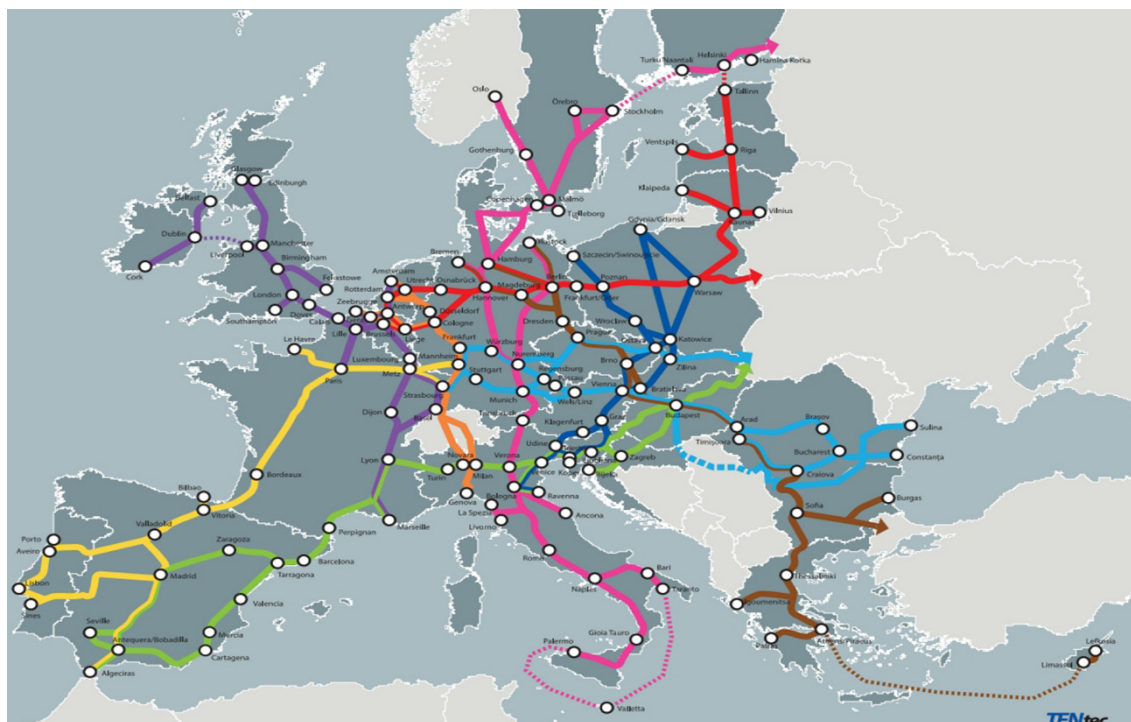
Tabelul 1 – Dimensiunea TEN-T

TEN-T	Rețeaua centrală (km)	Rețeaua globală (km)
Linii de cale ferată	50 762	138 072
Infrastructură rutieră	34 401	136 706
Căi navigabile interioare	12 880	23 506

Sursa: evaluarea *ex post* realizată de Comisie cu privire la programele din cadrul politicii de coeziune 2007-2013, pachetul de lucru 5.

12 Rețeaua globală este menită să asigure accesibilitatea și conectivitatea tuturor regiunilor din UE. Rețeaua centrală constă în acele legături și noduri din rețeaua globală care au cea mai mare importanță strategică și este organizată în nouă coridoare (a se vedea **figura 1**) și în trei priorități orizontale [Sistemul european de management al traficului feroviar (ERTMS), Autostrăzile maritime și Siguranța rutieră].

Figura 1 – Coridoarele rețelei centrale TEN-T



Atlantic, Baltic-Adriatic, Mediteranean, Marea Nordului-Baltic, Marea Nordului-Mediteranean, Orient/Est-mediteranean, Rin-Alpin, Rin-Dunăre, Scandinav-Mediteranean

Sursa: Comisia Europeană.

Principalele părți interesate din sectorul transporturilor în UE

13 Transporturile reprezintă un domeniu în care Uniunea și statele membre dispun de competențe partajate⁸. Aceasta înseamnă că UE și statele membre pot fiecare legifera și adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic. Statele membre pot adopta legi și stabili norme în cazurile în care UE nu a formulat politici și strategii comune în domeniul transporturilor.

14 Principalele părți interesate de la nivelul UE sunt Comisia, Parlamentul European și Consiliul (a se vedea *anexa II*). La fel ca în toate domeniile de politică ale UE, Comisia propune legislație și pune în aplicare politici, în timp ce Parlamentul și Consiliul adoptă legislația, de regulă pe baza propunerilor Comisiei.

15 Principalele părți interesate din statele membre sunt autoritățile naționale, regionale și locale responsabile pentru politica din domeniul transporturilor și al investițiilor, precum și transportatorii de mărfuri și de călători.

16 Cel mai important este faptul că milioane de cetățeni și de întreprinderi beneficiază de rețelele și de serviciile de transport.

Nevoile de investiții în infrastructură și disponibilitatea fondurilor

17 Responsabilitatea pentru dezvoltarea, finanțarea și construirea infrastructurilor de transport aparține în principal statelor membre. Finanțarea UE, care trebuie să genereze o valoare adăugată europeană, poate acționa doar ca un catalizator și poate acoperi doar o parte din nevoile totale.

18 Dezvoltarea infrastructurii de transport a UE necesită eforturi financiare considerabile. Potrivit estimărilor Comisiei, nevoile totale în materie de investiții în acest domeniu (atât pentru TEN-T, cât și pentru infrastructura urbană) sunt de aproximativ 130 de miliarde de euro pe an. Investiții suplimentare semnificative sunt necesare pentru întreținere⁹. Potrivit estimărilor, nevoile de investiții pentru dezvoltarea rețelei centrale se ridică la 500 de miliarde de euro pentru perioada

⁸ Articolul 4 alineatul (2) literele (g) și (h) din TFUE.

⁹ Comisia Europeană, *Europa în mișcare: O agendă pentru o tranziție echitabilă din punct de vedere social către o mobilitate curată, competitivă și conectată pentru toți*, COM(2017) 283 final din 31 mai 2017, p. 8.

2021-2030. Dacă sunt incluse rețeaua globală¹⁰ și alte investiții în transporturi, cifra crește la aproximativ 1,5 mii de miliarde de euro¹¹.

19 Or, de la criza economică din anul 2008, investițiile reduse în infrastructura de transport au frânat modernizarea rețelei de transporturi a UE¹². Cel mai recent raport al Comisiei privind progresele înregistrate în cadrul TEN-T¹³ arată că, de la începutul crizei, nivelul mediu al investițiilor în UE a fost cu mult sub 100 de miliarde de euro pe an.

20 Un set de instrumente de finanțare ale UE, în valoare totală de 193 de miliarde de euro pentru perioada 2007-2020, oferă sprijin pentru politica în domeniul transporturilor (a se vedea **tabelul 2**). Acest sprijin este pus în aplicare atât prin gestiune directă, cât și prin gestiune partajată¹⁴. Cele două instrumente principale sunt Mecanismul pentru interconectarea Europei (MIE)¹⁵ și fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI). Primul (gestionat în mod direct de Comisie) are ca priorități rețeaua centrală TEN-T, conexiunile transfrontaliere, eliminarea blocajelor și proiectele de interoperabilitate, în timp ce al doilea (pus în aplicare prin gestiune

¹⁰ Potrivit Regulamentului TEN-T din 2013, termenul pentru finalizarea rețelei globale este 2050.

¹¹ Comisia Europeană, *Realizarea TEN-T - fapte și cifre*, septembrie 2017.

¹² Comisia Europeană, *Transport in the European Union: Current Trends and Issues – 2018* (Transporturile în Uniunea Europeană: tendințe și aspecte actuale – 2018), p. 12.

¹³ Raport privind progresele înregistrate în implementarea Rețelei TEN-T în 2014 și 2015, COM(2017) 327 final din 19 iunie 2017, p. 3.

¹⁴ În cadrul gestiunii directe (aplicabilă, de exemplu, în cazul MIE sau al programului Orizont), Comisia selectează contractanți, atribuie granturi, transferă fonduri și monitorizează activitățile cofinanțate. În cadrul gestiunii partajate (de exemplu, fondurile ESI), Comisia delegă execuția unei părți din buget către statele membre, păstrându-și responsabilitatea finală.

¹⁵ A se vedea Regulamentul (UE) nr. 1316/2013 din 11 decembrie 2013 de instituire a Mecanismului pentru Interconectarea Europei.

partajată) extinde aceste priorități, incluzând dezvoltarea mobilității regionale și conectarea nodurilor secundare și terțiare la infrastructura TEN-T¹⁶.

Tabelul 2 – Resurse bugetare alocate sectorului de transporturi din UE pentru perioada 2007-2020 (miliarde de euro)

Instrument	2007-2013	2014-2020	Total
FEDR și Fondul de coeziune/fondurile ESI	81,8	68,5	150,3
TEN-T	8,0	—	8,0
Marco Polo	0,5	—	0,5
MIE-Transporturi	—	24,1 ²	24,1
PC7 ¹ -Transporturi	4,2	—	4,2
Orizont 2020 - Transporturi	—	6,3	6,3
Total	94,5	98,9	193,4

¹ Al șaptelea program-cadru pentru cercetare și dezvoltare tehnologică.

² Inclusiv 11,3 miliarde de euro transferați din Fondul de coeziune.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor aflate la dispoziția publicului.

21 Cea mai mare parte a finanțării UE (78 %) alocate pentru transporturi în cele două perioade de programare (din 2007 până în 2020) se încadrează în gestiunea partajată. Totuși, cota de finanțare gestionată în mod direct de Comisie este în creștere, de la 13 % în perioada 2007-2013 până la 31 % în perioada 2014-2020.

22 Transporturile au reprezentat principalul domeniu de cheltuieli în cadrul FEDR și al Fondului de coeziune în ambele perioade de programare (24 % din alocarea totală pentru 2007-2013 și 20 % pentru 2014-2020). Aproape jumătate din cheltuielile realizate din FEDR și din Fondul de coeziune pentru transporturi în perioada 2007-2020 au fost alocate infrastructurii rutiere (a se vedea **tabelul 3**).

¹⁶ Aproximativ 47 % din cheltuielile din Fondul de coeziune din perioada 2007-2013 au fost direcționate către proiecte TEN-T. A se vedea Comisia Europeană, *Transport - Final Report - Work Package 5 - Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes for 2007-2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund* (Transporturi - Raport final - Pachetul de lucru 5 - Evaluare *ex post* a programelor politicii de coeziune pentru perioada 2007-2013, cu accent pe FEDR și Fondul de coeziune), 2016, p. 97.

Tabelul 3 – Alocări din bugetul FEDR și al Fondului de coeziune, pe sector de transport, pentru perioada 2007-2020 (miliarde de euro)

Sector	2007-2013	% din total	2014-2020	% din total
Transport rutier	42,6	52 %	30,0	44 %
Transport feroviar	23,1	28 %	18,6	27 %
Transport urban	8,2	10 %	12,5	18 %
Porturi	3,1	4 %	2,0	3 %
Transport multimodal	1,8	2 %	2,2	3 %
Sisteme de transport inteligent (STI)	1,0	1 %	2,1	3 %
Căi navigabile interioare	0,4	1 %	0,7	1 %
Transport aerian	1,6	2 %	0,4	1 %
Total transporturi	81,8	100 %	68,5	100 %

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

23 Conform situației din luna decembrie 2017, MIE (doar pentru perioada 2014-2020) a atribuit 22,3 miliarde de euro (aproximativ 93 % din bugetul total al MIE-Transporturi) pentru proiecte (a se vedea **tabelul 4**). Majoritatea proiectelor finanțate se află pe coridoare din rețeaua centrală (79 %) și vizează moduri durabile de transport, precum căile ferate și căile navigabile interioare.

Tabelul 4 – Fonduri atribuite în cadrul MIE

Sector	Total acordat proiectelor (decembrie 2017, miliarde de euro)	% din total
Transport feroviar	16,4	74 %
Căi navigabile interioare	1,7	8 %
Transport rutier	1,7	8 %
Transport aerian	1,3	6 %
Transport maritim	0,9	4 %
Transport multimodal	0,3	1 %
Total	22,3	100 %

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

24 La momentul elaborării prezentului document, alocările bugetare pentru cadrul financiar multianual (CFM) 2021-2027 nu fuseseră încă adoptate. Propunerea de regulament privind MIE¹⁷ prezentată de Comisie ar alocă 30,6 miliarde de euro pentru transporturi, inclusiv o contribuție de 11,3 miliarde de euro din Fondul de coeziune. Propunerea Comisiei cu privire la un regulament pentru perioada 2021-2027 care să

¹⁷ Propunere de regulament de instituire a Mecanismului pentru Interconectarea Europei și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1316/2013 și a Regulamentului (UE) nr. 283/2014, COM(2018) 438 final din 6 iunie 2018.

stabilească dispoziții comune privind șapte fonduri aflate în gestiune partajată¹⁸ prevede, în total, 242 de miliarde de euro pentru FEDR și Fondul de coeziune, însă, în această fază, nu conține alocări la nivel de sector.

25 OCDE a evidențiat importanța creșterii investițiilor sectorului privat în infrastructura strategică de transport, pentru a compensa deficitul de finanțare din fonduri publice¹⁹. UE utilizează instrumente financiare precum împrumuturi și garanții (a se vedea mai jos) pentru a atrage investiții private în domeniul transporturilor.

- (a) Instrumentul de datorie din cadrul MIE, care utilizează bugetul UE pentru a oferi garanții în principal pentru finanțarea din partea BEI, a sprijinit 10 proiecte de transport care mobilizează investiții în valoare de peste 13 miliarde de euro.
- (b) Grupul BEI și Comisia au lansat împreună Fondul european pentru investiții strategice (FEIS) în 2015 pentru a contribui la reducerea actualului decalaj în materie de investiții din UE. Până în prezent, acesta a furnizat finanțare în valoare de 5,6 miliarde de euro unui număr de 45 de proiecte care contribuie la obiective din domeniul transporturilor²⁰.
- (c) În plus, BEI a acordat împrumuturi în valoare de aproximativ 140 de miliarde de euro pentru proiecte din domeniul transporturilor în perioada 2007-2018²¹.

¹⁸ Propunere de regulament de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european plus, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, și de instituire a unor norme financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil și migrație, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului pentru managementul frontierelor și vize, COM(2018) 375 final din 29 mai 2018.

¹⁹ OCDE, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings*, OECD Publications, Paris, 2011, p. 6.

²⁰ Lista proiectelor finanțate din FEIS până în octombrie 2018 - proiecte semnate (<http://www.eib.org/en/efsi/efsi-projects/index.htm>).

²¹ Proiecte finanțate de BEI până în octombrie 2018 (<http://www.eib.org/en/projects/loan/list/index>).

Partea a II-a – Situația existentă în domeniile-cheie ale sectorului transporturilor din UE

Tendențe actuale în utilizarea transporturilor

Volumul transporturilor a crescut constant și se preconizează că această tendință va continua

26 Volumul transporturilor de călători și de mărfuri în UE a crescut constant în ultimele decenii²², de la 5 335 de miliarde de călători-km în 1995 la 6 802 miliarde în 2016 pentru transportul de călători și de la 2 846 de miliarde de tone-km în 1995 la 3 661 de miliarde în 2016 pentru transportul de mărfuri. Comisia estimează că aceste creșteri vor continua, însă într-un ritm mai lent decât cel înregistrat în trecut. Aceasta preconizează o creștere cu 42 % a activității de transport de călători și cu 60 % a transportului intern de mărfuri între 2010 și 2050²³. Creșterea previzionată pentru transportul maritim internațional este și mai mare, ajungând la 71 % în aceeași perioadă.

27 Creșterea volumului transporturilor poate conduce la probleme de capacitate în UE pentru unele moduri de transport. Congestia traficului este deja o preocupare ecologică și economică majoră, ale cărei costuri pentru UE se ridică în prezent la aproximativ 140 de miliarde de euro anual²⁴. Se preconizează că, față de 2010, costurile asociate congestiei traficului vor crește cu mai mult de 40 % până în 2050²⁵.

²² Comisia Europeană (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018* (Transporturile din UE în cifre - anuar statistic 2018), https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

²³ Europa în mișcare: O agendă pentru o tranziție echitabilă din punct de vedere social către o mobilitate curată, competitivă și conectată pentru toți COM(2017) 283 final, p. 4.

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

²⁵ Evaluarea impactului care însoțește propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 1999/62/CE de aplicare a taxelor la vehiculele grele de marfă pentru utilizarea anumitor infrastructuri, SWD(2017) 180 final din 31 mai 2017, anexa 4, p. 38.

Transportul rutier este modul de transport privilegiat pentru călători și pentru mărfuri

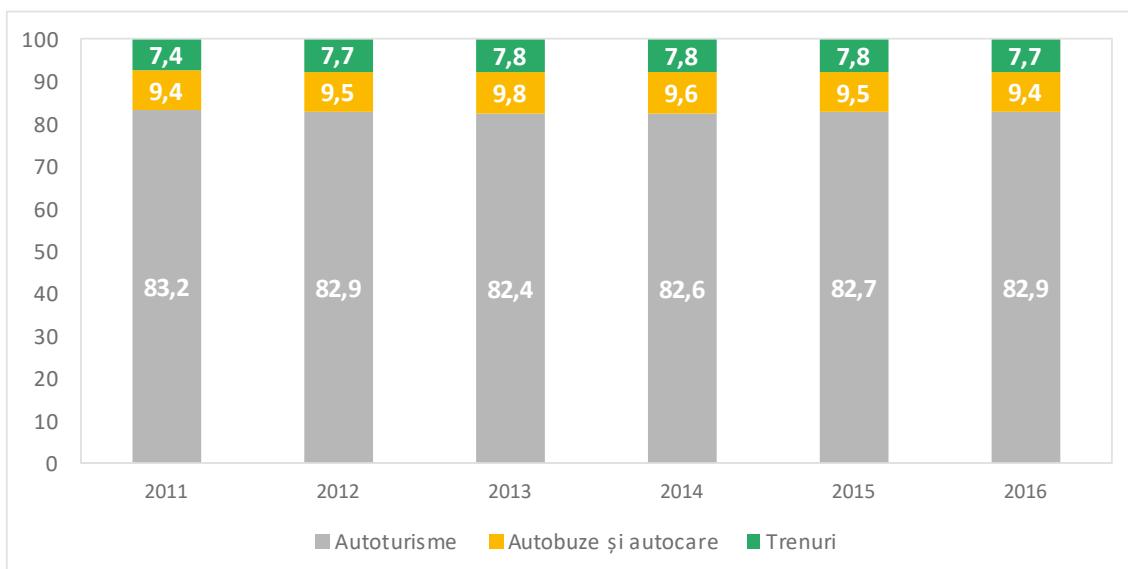
28 Transportul rutier reprezintă cea mai mare parte a transportului de mărfuri și de călători din punctul de vedere al volumului²⁶. Transportul rutier este cea mai utilizată soluție pentru transportul de călători, reprezentând aproximativ 71 % din totalul activității de transport în călători-km, fiind urmat de transportul aerian, de transportul cu autocarul/autobuzul și de transportul feroviar, care reprezintă aproximativ 10 %, 8 % și, respectiv, 7 %. De asemenea, transportul rutier reprezintă 49 % din activitatea de transport de mărfuri din UE, urmat de transportul maritim și de cel feroviar²⁷, cu aproximativ 32 % și, respectiv, 11 %.

29 Predominanța transportului rutier este și mai frapantă dacă se ia în calcul numai transportul intern de călători și de mărfuri (excluzând transportul maritim și pe cel aerian). **Figura 2** arată că cea mai mare parte a numărului de călători-km se parcurge cu mașina.

²⁶ Comisia Europeană (2018), Transporturile din UE în cifre - anuar statistic 2018, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

²⁷ Transportul feroviar de marfă are performanțe diferite în alte părți ale lumii, unde constituie, adesea, modul predominant de transport, atingând cote de piață de 40 % și chiar mai mult (de exemplu, în Statele Unite ale Americii, Australia, China, India și Africa de Sud). A se vedea Raportul special nr. 8/2016 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Transportul feroviar de marfă nu este încă pe calea cea bună” (<http://eca.europa.eu>).

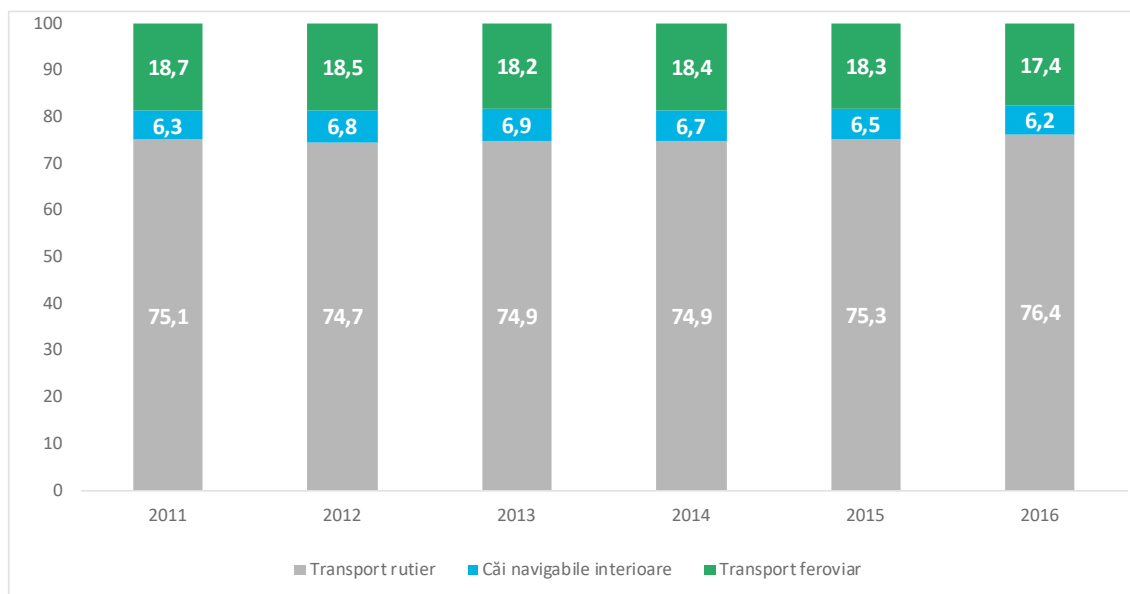
Figura 2 – Procentul de călători-km parcurși cu mașina, cu autocarul și cu trenul în UE-28



Sursa: date statistice ale Eurostat (din iunie 2018). Este posibil ca suma cifrelor să nu fie 100 %, din cauza rotunjirilor.

30 În pofida obiectivului prevăzut în Cartea albă din 2011, și anume de a direcționa 30 % din transportul rutier pe distanțe mai mari de 300 km către alte moduri de transport, precum transportul feroviar sau cel pe apă, până în 2030 și peste 50 % până în 2050 și în ciuda accentului tot mai puternic pus de UE pe modurile ecologice de transport, procentul de utilizare a infrastructurii rutiere pentru transportul intern de mărfuri chiar a crescut - de la 75,1 % în 2011 la 76,4 % în 2016 (a se vedea **figura 3**).

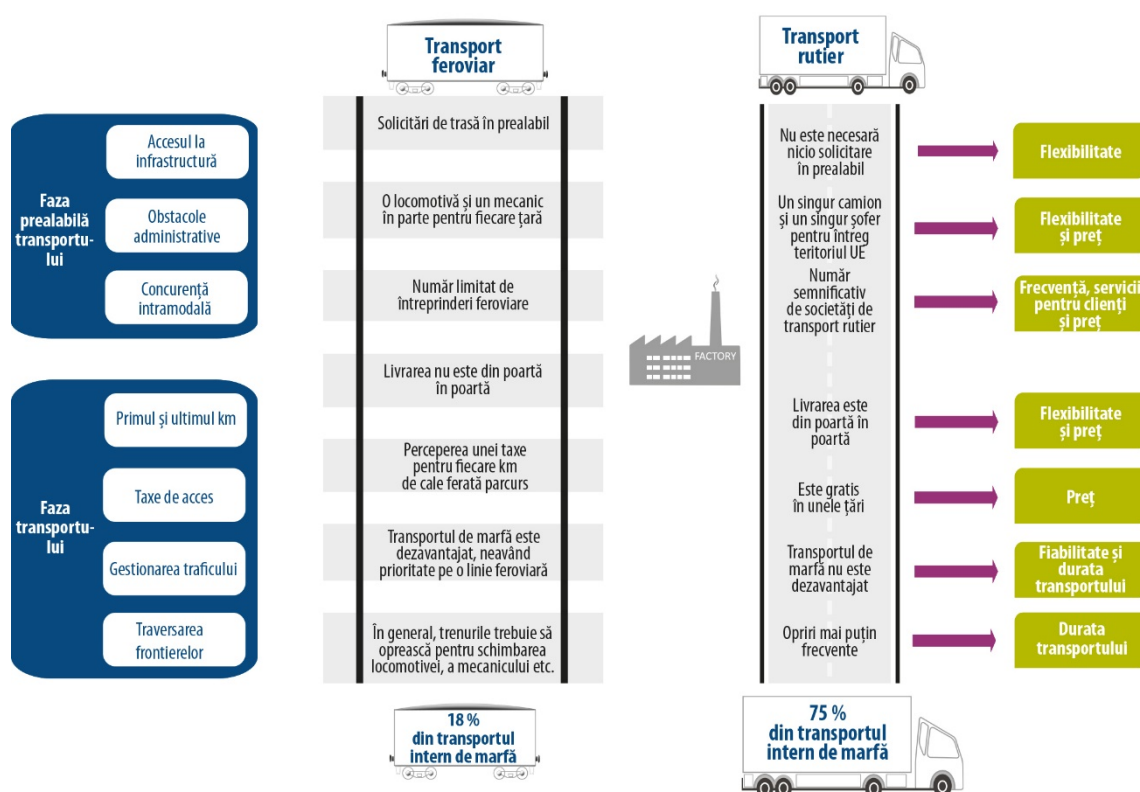
Figura 3 – Procentul de tone-km de mărfuri transportate pe șosele, pe căile navigabile interioare și pe calea ferată în UE-28



Sursa: date statistice ale Eurostat (din iunie 2018). Este posibil ca suma cifrelor să nu fie 100 %, din cauza rotunjirilor.

31 Transportul rutier este modalitatea preferată de a trimite bunuri în interiorul UE, prezentând avantaje legate de flexibilitate, fiabilitate, preț, timp și livrare la destinație. În 2016, Curtea de Conturi Europeană a publicat un raport special privind transportul feroviar de mărfuri în UE. Curtea a comparat provocările cu care se confruntă transportatorii de mărfuri ce folosesc transportul feroviar cu provocările existente în cazul utilizării infrastructurii rutiere. În prezent, piața nu îi stimulează suficient pe utilizatori să treacă la alte moduri de transport decât cel rutier, acestea rămânând mai puțin competitive din punct de vedere economic. **Figura 4** prezintă unele dintre principalele motive pentru care transportul feroviar de mărfuri are rezultate mai puțin bune decât transportul rutier.

Figura 4 – Provocările cu care se confruntă transportul feroviar de mărfuri comparativ cu transportul rutier



Sursa: Raportul special nr. 8/2016 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Transportul feroviar de marfă nu este încă pe calea cea bună”.

32 Transporturile generează externalități negative, precum accidente, emisii de gaze cu efect de seră, poluare atmosferică și zgomot, care implică un cost social și economic. Fără a se lua în considerare congestia traficului, costul acestor efecte negative externe ale transporturilor a fost estimat la aproximativ 4 % din PIB-ul UE în 2011. După cum s-a indicat și în recentul raport al Curții privind transportul feroviar de mare viteză²⁸, în UE au loc dezbateri cu privire la sistemele de taxare (în special de taxare rutieră) care iau în considerare atât principiul „utilizatorul plătește”, cât și principiul „poluatorul plătește” în diferitele moduri de transport, demonstrând recunoașterea faptului că este nevoie de o analiză riguroasă a potențialelor dezavantaje și beneficii ale internalizării costurilor externe. Internalizarea costurilor externe înseamnă că utilizatorii suportă costurile pe care le creează și, astfel, sunt stimulați să își modifice comportamentul pentru a reduce aceste costuri. Internalizarea ar avea implicații semnificative pentru rețelele de transport, pentru costul suportat de consumatorii finali și pentru utilizarea infrastructurii de transport. Comisia efectuează

²⁸ Raportul special nr. 19/2018, intitulat „Rețeaua feroviară europeană de mare viteză: departe a fi o realitate, rămâne fragmentată și ineficace” (<http://eca.europa.eu>).

în prezent un studiu privind internalizarea costurilor externe (*Sustainable transport infrastructure charging and internalisation of transport externalities* [Taxarea durabilă a infrastructurii de transport și internalizarea externalităților transporturilor]), cu scopul de a evalua măsura în care principiile „utilizatorul plătește” și „poluatorul plătește” sunt deja aplicate diferitelor moduri de transport din statele membre și pentru a formula o contribuție la dezbaterile actuale. Rezultatele studiului ar trebui să fie disponibile până la jumătatea anului 2019.

33 Creșterea utilizării transportului multimodal, care este, de mulți ani, unul dintre principalele obiective ale politicii UE în domeniul transporturilor, poate juca un rol în transferul modal de la operațiunile de transport exclusiv rutier. Multimodalitatea înseamnă utilizarea diferitor moduri de transport în timpul aceleiași călătorii. În pofida unor progrese înregistrate în ultimii ani, transporturile multimodale încă nu sunt răspândite pe scară largă în Europa²⁹. Principalul instrument juridic al UE care sprijină în mod direct transportul multimodal este directiva privind transporturile combinate din 1992³⁰, care se afla în curs de modificare la momentul elaborării prezentului document. Proiectele multimodale sunt sprijinite în principal prin FEDR și prin Fondul de coeziune, beneficiind de o sumă alocată de aproximativ 4 miliarde de euro în perioada 2007-2020. Comisia a anunțat anul 2018 drept „Anul multimodalității” - un an în care intenționează să insiste asupra importanței multimodalității pentru sistemul de transporturi din UE.

Sistemele inteligente de management al transporturilor: o componentă intrinsecă a viitorului transporturilor

34 Sistemele inteligente de management al transporturilor se referă la o gamă de sisteme digitale de management al traficului și de sisteme informaționale care acoperă mai multe moduri de transport (a se vedea **casetă 1**). Comisia a recunoscut că implementarea cu succes și într-o manieră coordonată a unor astfel de sisteme este

²⁹ Potrivit documentului SWD(2017) 362 final al Comisiei (*Evaluarea impactului care însoțește Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 92/106/CEE privind stabilirea de norme comune pentru anumite tipuri de transporturi combinate de mărfuri între state membre*), transportul intermodal reprezenta, în 2015, 18 % din transportul de mărfuri din UE (fără a lua în considerare transportul aerian și prin conducte și transportul maritim înspre/dinspre țări din afara UE), după o creștere anuală cu 3,5 % în medie în ultimii cinci ani.

³⁰ Directiva 92/106/CEE a Consiliului din 7 decembrie 1992 privind stabilirea de norme comune pentru anumite tipuri de transporturi combinate de mărfuri între state membre (JO L 368, 17.12.1992, p. 38).

vitală pentru realizarea unui sistem paneuropean al transporturilor comodal și cu adevărat integrat și că aceasta reprezintă o parte intrinsecă a viitorului transporturilor³¹. Implementarea este în curs și beneficiază de o sumă alocată în valoare de aproximativ 3,1 miliarde de euro din FEDR și din Fondul de coeziune pentru perioada 2007-2020 și de încă 3 miliarde de euro alocați în cadrul MIE, conform situației de la finalul anului 2017.

Caseta 1

Sistemele inteligente de management al transporturilor

- Sistemele de transport inteligente (STI) aplică tehnologiile informației și comunicațiilor în domeniul transporturilor rutiere, inclusiv infrastructură, vehicule și utilizatori, în gestionarea traficului și a mobilității, precum și pentru interfețe cu alte moduri de transport.
- Proiectul sistemului european de management al traficului feroviar (European Rail Traffic Management System - ERTMS) vizează înlocuirea numeroaselor sisteme naționale de control și de comandă feroviară din Europa cu o configurație unică.
- Proiectul Programului de cercetare privind managementul traficului aerian în cerul unic european (Single European Sky ATM Research - SESAR) vizează îmbunătățirea performanței managementului traficului aerian (ATM) prin modernizarea și armonizarea sistemelor ATM, pe baza definirii, a dezvoltării, a validării și a punerii în practică de soluții tehnologice și operaționale ATM inovatoare.
- Serviciile de informații fluviale (River Information Services - RIS) au fost instituite cu scopul de a permite transferul rapid de date electronice între apă și țărm, prin schimbul de informații predictive și în timp real.
- Scopul principal al sistemelor de monitorizare și informare privind traficul navelor maritime (Vessel Traffic Management Information System - VTMS) este acela de a îmbunătăți siguranța și de a reduce la minimum impactul accidentelor nautice asupra mediului.

35 În plus, sistemul european global de navigație prin satelit (Galileo) își propune să furnizeze informații îmbunătățite privind poziționarea și timpul de călătorie, ceea ce ar trebui să aibă implicații pozitive semnificative pentru serviciile de transport și pentru

³¹ Comisia Europeană, *Punerea în aplicare a Cărții albe privind transporturile din anul 2011 „Foaie de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor – Către un sistem de transport competitiv și eficient din punctul de vedere al resurselor” la cinci ani de la publicarea sa: realizări și provocări*, SWD(2016) 226 final din 1 iulie 2016, p. 24-25.

utilizatorii acestora. Întrucât transporturile se bazează din ce în ce mai mult pe disponibilitatea semnalelor prin satelit pentru o localizare precisă, cartea albă din anul 2011 a inclus implementarea Galileo printre obiectivele sale. Galileo a fost lansat ca echivalentul din UE al sistemului american GPS și al sistemului rusesc GLONASS, astfel încât UE să poată fi autonomă în acest sector strategic. Sistemul are un cost total estimativ de aproximativ 10,5 miliarde de euro și constă în 30 de sateliți și infrastructura terestră asociată. Galileo este în curs de implementare, finalizarea sistemului fiind preconizată de Comisie până la sfârșitul anului 2020.

Tendențe emergente în domeniul transporturilor

36 Automatizarea, digitalizarea și mobilitatea partajată sunt tendințe cu expansiune rapidă (a se vedea **caseta 2**) care pot spori eficiența sistemelor de transport, îmbunătățind astfel siguranța rutieră³², atenuând impactul asupra mediului și reducând congestia traficului.

Caseta 2

Tendențe emergente în domeniul transporturilor

- Automatizarea: cel puțin o parte dintre funcțiile vehiculului sunt efectuate automat, fără vreo intervenție a conducătorului/operatorului.
- Digitalizarea: schimbul de date între diferiții actori din sistemul de transport astfel încât să existe o corespondență în timp real între cerere și ofertă, ceea ce conduce la o utilizare mai eficientă a resurselor. Digitalizarea ar putea contribui la crearea unui sistem de transport cu adevărat multimodal, combinând toate modurile de transport într-un serviciu unic de mobilitate care asigură transportul fluid al persoanelor și mărfurilor.
- Mobilitatea partajată: utilizarea partajată a vehiculelor, precum partajarea bicicletelor sau a mașinilor (co-voiajare).

37 În prezent sunt testate vehicule complet automatizate și este posibil ca, grație progreselor tehnologice, să vedem tot mai des astfel de vehicule pe șosele. Conducerea pe deplin automatizată va necesita o infrastructură avansată de

³² Deși progresele semnificative din ultimele decenii (numărul deceselor a scăzut de la aproape 55 000 în 2001 la 25 650 în 2016) au făcut ca UE să fie cea mai sigură regiune din lume din punctul de vedere al transportului rutier, ritmul îmbunătățirii a stagnat în ultimii patru ani. Vor fi necesare eforturi suplimentare pentru atingerea până în 2050 a obiectivului „zero decese” fixat în cartea albă.

telecomunicații și de sateliți, precum și servicii de poziționare și comunicare între vehicule. După implementarea cu succes a Galileo, sistemul va oferi serviciile necesare pentru satisfacerea acestor nevoi.

38 În același timp, noile tehnologii și modele de mobilitate generează și provocări în ceea ce privește adecvarea cadrului legislativ, protecția vieții private, siguranța, răspunderea și securitatea datelor³³. Strategia UE din anul 2018 privind mobilitatea viitorului³⁴ conține propuneri formulate de Comisie pentru abordarea acestor surse majore de îngrijorare.

39 Adaptarea infrastructurii la noile modele de mobilitate și implementarea de noi infrastructuri pentru carburanți alternativi curați ridică provocări suplimentare, care impun realizarea de noi investiții și adoptarea unei abordări revizuite în ceea ce privește proiectarea rețelelor și a modelelor de afaceri. Infrastructura de încărcare este esențială pentru a facilita dezvoltarea electromobilității, în special pentru creșterea gradului de utilizare a vehiculelor electrice³⁵. În 2013, UE și-a lansat strategia privind carburanții curați³⁶, al cărei scop este acela de a asigura o rețea de stații de carburanți alternativi (incluzând puncte de încărcare cu energie electrică), cu o concepție și o utilizare standardizate.

Dezvoltarea infrastructurii

În pofida progreselor înregistrate în dezvoltarea infrastructurii de transport în UE, există în continuare o serie de provocări

40 O mobilitate fluidă de la punctul de plecare la punctul de destinație pentru persoane și mărfuri în UE depinde de o infrastructură de transport avansată și performantă. Elementul-cheie în dezvoltarea sistemului european al transporturilor

³³ SWD(2016) 226 final, p. 38.

³⁴ Comisia Europeană, *Către mobilitatea automatizată: o strategie UE pentru mobilitatea viitorului*, COM(2018) 283 final din 17 mai 2018.

³⁵ „Comparativ cu numărul total de autoturisme, cota totală a vehiculelor electrice reîncărcabile era de doar aproximativ 0,3 % în 2017 în UE”, Parlamentul European, Cercetări pentru Comisia TRAN - *Charging infrastructure for electric road vehicles* (Infrastructura de încărcare pentru vehicule rutiere electrice), p. 13.

³⁶ Energie curată pentru transporturi: o strategie europeană privind combustibilii alternativi, COM(2013) 17 final din 24 ianuarie 2013.

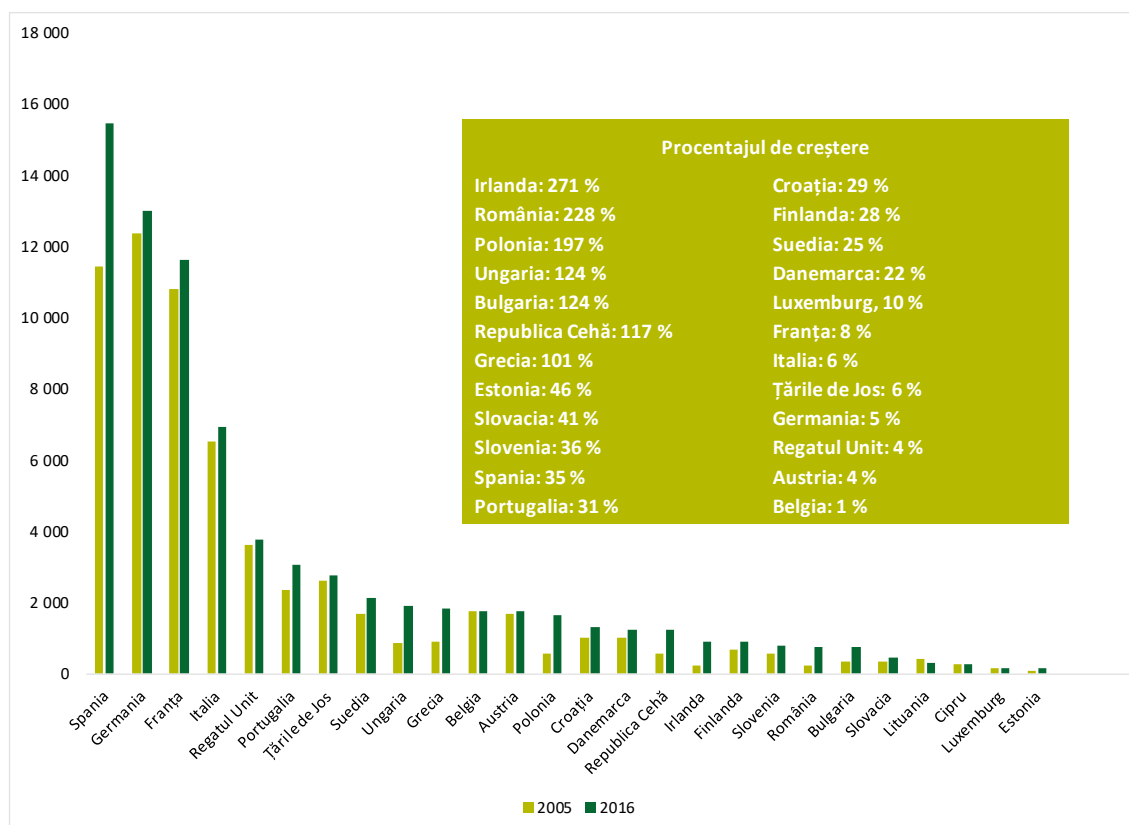
este finalizarea TEN-T. Și alte niveluri ale sistemului de transport, precum transportul urban, sunt importante, aici fiind resimțite în modul cel mai direct multe dintre externalitățile negative ale sectorului (de exemplu, accidente, poluare și zgomot).

41 Extinderea UE de la 15 la 28 de state membre a condus la modificări în lanțurile logistice și în modelele geografice ale schimburilor comerciale și a antrenat provocarea structurală de a dezvolta rapid infrastructura de transport a UE, mai ales în noile state membre.

42 Fiind cel mai flexibil mod de transport, transportul rutier s-a adaptat cel mai ușor la noua realitate, în timp ce pentru modernizarea și dezvoltarea rețelelor și a legăturilor din transportul feroviar, de exemplu, este nevoie de mai multe eforturi.

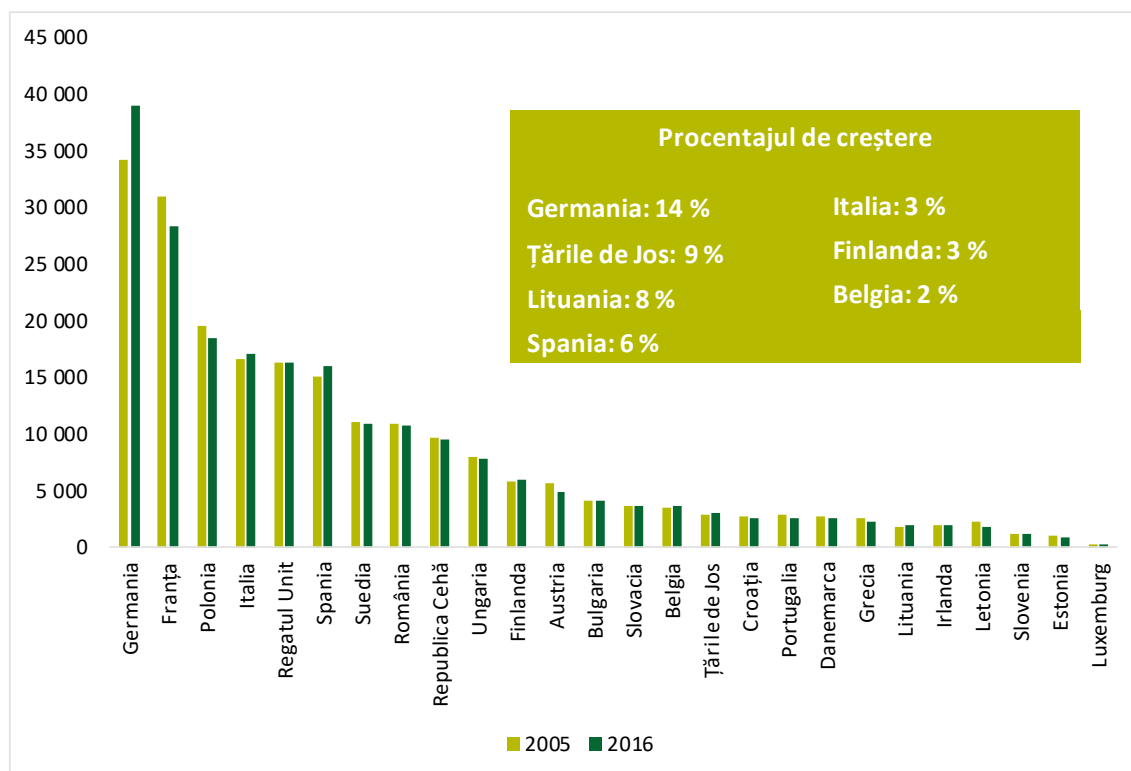
Figura 5 și **figura 6** ilustrează creșterea lungimii autostrăzilor și a căilor ferate din UE (atât ca valoare absolută, cât și ca procent) în deceniul care s-a încheiat cu anul 2016.

Figura 5 – Lungimea autostrăzilor în 2005 și în 2016 în UE-28 (în km)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentului Comisiei Europene (2018) intitulat *Transportul UE în cifre - anuar statistic 2018*. Nu există date pentru Malta și Letonia.

Figura 6 – Lungimea căilor ferate în 2005 și în 2016 în UE-28 (în km)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentului Comisiei Europene (2018) intitulat *Transportul UE în cifre - anuar statistic 2018*. Cipru și Malta nu au rețele feroviare.

43 Rata de dezvoltare a infrastructurii variază la nivelul UE, calitatea și disponibilitatea infrastructurii încă fiind deficitare, în special în regiunile estice³⁷ (unde există mai puține autostrăzi și căi ferate de mare viteză, căile ferate convenționale au nevoie de modernizări, iar timpul de călătorie pe care îl pot oferi acestea este mai lung decât în Europa de Vest). Mai mult, în rețeaua de transporturi din UE încă există legături lipsă și blocaje, acestea reprezentând obstacole semnificative în calea fluxurilor de trafic. Punctele de trecere a frontierei sunt deosebit de afectate din acest punct de vedere. De exemplu, 149 (41 %) din cele 365 de conexiuni feroviare transfrontaliere identificate de Comisie nu sunt operaționale în prezent³⁸.

³⁷ Comisia Europeană, *Transporturile în Uniunea Europeană: tendințe și aspecte actuale – 2018*, p. 13.

³⁸ Majoritatea legăturilor lipsă nu sunt situate de-a lungul unui coridor TEN-T sau în rețeaua globală. A se vedea documentul Comisiei intitulat *Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders* (O analiză cuprinzătoare a conexiunilor transfrontaliere de transport feroviar existente și a legăturilor lipsă la frontierele interne ale UE), 2018, p. 13.

44 În timp ce unele state membre și-au finalizat deja secțiunile din rețeaua centrală TEN-T sau sunt aproape de finalizare, altele mai au încă multe de făcut³⁹. În 2017, pe lângă planurile de lucru privind coridoarele actualizate în mod regulat⁴⁰, Comisia a publicat un raport privind progresele⁴¹ în implementarea TEN-T în 2014 și 2015. Raportul a concluzionat că s-au înregistrat progrese, însă, în ansamblu, continuă probabil să fie necesare în majoritatea cazurilor îmbunătățiri și investiții semnificative în vederea atingerii obiectivelor legate de TEN-T.

45 Investițiile semnificative realizate de UE⁴² au contribuit la îmbunătățirea conectivității și a accesibilității. De exemplu, în perioada 2007-2013, finanțarea pentru coeziune a sprijinit construcția a 3 875 km de drumuri noi (47 % dintre acestea făcând parte din TEN-T) și refacerea a peste 23 000 km, o lungime totală egală cu aproximativ 10 % din rețeaua rutieră principală din cele 15 state membre eligibile⁴³. Rezultatul a fost îmbunătățirea accesului rutier pentru milioane de persoane și reducerea timpului de călătorie⁴⁴. De asemenea, finanțarea pentru coeziune a fost folosită pentru a construi și a reface 3 405 km de cale ferată (din care 49 % din TEN-T), ceea ce reprezintă puțin peste 2 % din întreaga rețea feroviară⁴⁵.

³⁹ Pentru cele mai recente date disponibile (de la sfârșitul anului 2015), a se vedea tabloul de bord pentru transporturi al DG MOVE (https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard_en).

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

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

⁴² Investițiile în sectorul transporturilor au reprezentat peste 40 % din totalul cheltuielilor publice de capital pentru transporturi efectuate în perioada 2007-2013 în UE-12; a se vedea *Cel de al șaptelea raport al Comisiei privind coeziunea economică, socială și teritorială*, 2017, p. 198.

⁴³ Statele membre eligibile pentru finanțarea din Fondul de coeziune sunt Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Grecia, Croația, Cipru, Letonia, Lituania, Ungaria, Malta, Polonia, Portugalia, România, Slovenia și Slovacia.

⁴⁴ Parlamentul European, *Raport referitor la punerea în aplicarea a politicii de coeziune și obiectivul tematic „promovarea sistemelor de transport durabile și eliminarea blocajelor din cadrul infrastructurilor rețelelor majore” - articolul 9 alineatul (7) din Regulamentul privind dispozițiile comune*, (2017/2285(INI), 4.4.2018.

⁴⁵ Comisia Europeană, *Transporturi - Raport final - Pachetul de lucru 5 - Evaluare ex post a programelor politicii de coeziune pentru perioada 2007-2013, cu accent pe FEDR și Fondul de coeziune*, 2016, p. 3-4, 42, 46.

46 Pentru a reduce în continuare decalajele dintre statele membre, UE a prevăzut și în perioada 2014-2020 cheltuieli semnificative⁴⁶:

- (a) Este prevăzută o sumă de aproximativ 70 de miliarde de euro cu titlu de cofinanțare din partea UE prin fondurile ESI: 34 de miliarde de euro pentru infrastructura TEN-T și 36 de miliarde de euro pentru proiecte de investiții în transporturi care au legătură cu proiecte TEN-T sau vin în completarea acestora. Această investiție ar acoperi 977 km de căi navigabile interioare, construcția a 3 414 km și refacerea a 9 742 km de drumuri, construcția a 1 136 km și modernizarea a 9 680 km de linii de cale ferată, precum și 748 km de linii de tramvai și de metrou noi sau îmbunătățite.
- (b) În plus, suma de 24,1 miliarde de euro din bugetul MIE-Transporturi (care include 11,3 miliarde de euro pentru statele membre eligibile pentru finanțare din Fondul de coeziune) este destinată în principal proiectelor feroviare din rețeaua centrală TEN-T. Rezultatele preconizate ale acestor proiecte includ, printre altele, eliminarea până în 2020 a 243 de blocaje feroviare, rutiere și de pe căile navigabile interioare, introducerea a 3 088 de noi puncte de alimentare cu carburanți alternativi pentru transportul rutier, 1 790 km de linii de cale ferată adaptate la ecartamentul nominal, 5 788 km de linii de cale ferată dotate cu ERTMS, 1 753 km de linii de cale ferată electrificate, 2 804 km de linii de transport de marfă îmbunătățite și 3 862 km de căi navigabile interioare modernizate.

TEN-T necesită o finanțare semnificativă, iar gradul de îndatorare al statelor membre ar putea reprezenta un obstacol

47 În pofida nivelurilor deja semnificative de investiții naționale și din partea UE, care au contribuit la îmbunătățirea conectivității și a accesibilității, trebuie mobilizate în continuare resurse semnificative pentru atingerea obiectivelor TEN-T (a se vedea **punctul 17**).

48 Responsabilitatea pentru dezvoltarea, finanțarea și construirea infrastructurilor de transport aparține în principal statelor membre. Totodată, UE a stabilit că deficitul public general anual al statelor membre nu ar trebui să depășească 3 % și că ponderea datoriei publice în produsul intern brut nu ar trebui să depășească 60 % (criteriile de la

⁴⁶ Comisia Europeană, *Realizarea TEN-T - fapte și cifre*, septembrie 2017.

Maastricht⁴⁷). Prin urmare, deși obiectivele pentru finalizarea TEN-T sunt prevăzute într-un regulament, există unele cazuri în care gradele naționale de îndatorare pot exercita constrângeri suplimentare asupra capacității de investiții a statelor membre. Cu alte cuvinte, reducerea datoriei publice, pe de o parte, și creșterea cheltuielilor cu investițiile publice, inclusiv pentru transporturi, pe de altă parte, pot constitui obiective concurente.

49 OCDE a recunoscut această provocare și necesitatea îmbunătățirii mecanismelor de finanțare și subvenționare în numeroase țări, având în vedere nivelurile actuale ridicate ale deficitului și ale datoriei și alte presiuni care există asupra bugetelor naționale⁴⁸.

50 De asemenea, Parlamentul European a constatat că statele membre cu dificultăți economice și bugetare nu erau în măsură să cofinanțeze proiecte de transport de mărfuri și a considerat că proiectele desfășurate în cadrul MIE nu ar trebui luate în considerare în calculul datoriei publice în contextul Pactului de stabilitate și de creștere⁴⁹ (PSC)⁵⁰.

⁴⁷ Criteriile de convergență către euro – denumite și „criteriile de la Maastricht” – se întemeiază pe articolul 140 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Statele membre trebuie să îndeplinească aceste criterii pentru a putea intra în a treia fază a uniunii economice și monetare și pentru a putea adopta moneda euro ca monedă națională.

⁴⁸ OCDE, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings*, OECD Publications, Paris, 2011, p. 4.

⁴⁹ Un acord obligatoriu pentru toate statele membre ale UE începând din 1997 (pactul a fost reformat în 2005 și în 2011), care privește punerea în aplicare a dispozițiilor Tratatului de la Maastricht referitoare la sustenabilitatea politicilor bugetare ale statelor membre, în principal prin menținerea deficitului și a datoriei publice la niveluri acceptabile.

⁵⁰ Rezoluția Parlamentului European din 19 ianuarie 2017 referitoare la sectorul logisticii în UE și la transportul multimodal pe noile coridoare TEN-T, (2015/2348(INI), punctul 13.

51 Comisia a emis o comunicare⁵¹ pentru a clarifica utilizarea unei anumite flexibilități integrate în PSC în ceea ce privește investițiile eligibile, care ar putea justifica, în anumite condiții, o abatere temporară de la normele existente. Aplicarea și eficacitatea acestei flexibilități în materie de investiții sunt evaluate în cadrul unei analize mai ample a măsurilor de flexibilitate⁵².

Piața internă

52 Pentru a asigura o piață unică a transporturilor funcțională, Comisia a încercat să creeze condiții echitabile pentru concurența atât între modurile de transport, cât și în interiorul acestora. Comisia a sprijinit în mod activ deschiderea și liberalizarea pieței

⁵¹ Comisia Europeană, *Utilizarea optimă a flexibilității în cadrul normelor prevăzute de Pactul de stabilitate și de creștere*, COM(2015) 12 final din 13 ianuarie 2015. În temeiul „clauzei privind investițiile”, investițiile eligibile sunt cheltuieli naționale pentru proiecte cofinanțate în cadrul politicii structurale și de coeziune, al rețelelor transeuropene, al Mecanismului pentru interconectarea Europei și al Fondului european pentru investiții strategice. Condițiile care justifică o abatere temporară sunt: creșterea PIB-ului în statele membre în cauză trebuie să fie negativă sau cu mult sub potențial; abaterea nu conduce la o depășire cu mai mult de 3 % a valorii de referință a deficitului și este păstrată o marjă de siguranță corespunzătoare; se observă ca rezultat o creștere efectivă a nivelurilor investițiilor; abaterea este compensată în termenul prevăzut în programul de stabilitate sau de convergență al statului membru în cauză.

⁵² În Raportul său special nr. 18/2018, intitulat „Este atins obiectivul principal al componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere?” (<http://eca.europa.eu>), Curtea de Conturi Europeană a concluzionat că clauza privind investițiile nu asigură o creștere a raportului dintre investițiile publice și PIB și permite continuarea cheltuielilor care nu sunt asociate cu investițiile în anii următori. Curtea a recomandat Comisiei să renunțe la utilizarea clauzei privind investițiile în forma sa actuală. Comisia nu a acceptat recomandarea și a menționat că această clauză este în curs de examinare în cadrul evaluării mai ample a măsurilor de flexibilitate prevăzute în PSC.

În mai 2018, Comisia a publicat o evaluare a flexibilității în cadrul PSC [COM(2018) 335 final și SWD(2018) 270 final]. Evaluarea a arătat că, în cazul statelor membre cărora li s-a acordat flexibilitate în perioada 2015-2018, obiectivele clauzelor privind reforma structurală și investițiile fuseseră atinse într-o anumită măsură. În ceea ce privește clauza privind investițiile, evaluarea a confirmat că proiectele eligibile pentru clauza privind investițiile erau cofinanțate de UE. Analiza nu a arătat însă în mod clar măsura în care clauza privind investițiile a condus la noi investiții. Comisia a precizat că impactul pozitiv al reformelor/investițiilor asupra sustenabilității finanțelor publice este menit să acopere o perioadă mai mare decât cea vizată de evaluare și că impactul asupra volumului de investiții publice este prea complex pentru a fi evaluat cu precizie.

interne a transporturilor; totuși, există în continuare o serie de provocări, în special în ceea ce privește managementul sectorului feroviar și al traficului aerian.

53 În cazul căilor ferate, transportul de mărfuri a fost deschis concurenței începând cu anul 2007, iar transportul internațional de călători a fost liberalizat în 2010. Liberalizarea pieței căilor ferate s-a realizat însă în mod neuniform în statele membre. Doar câteva state membre și-au liberalizat piețele interne de transport feroviar pentru călători. Societățile nou-intrate pe piață încă se confruntă cu discriminări în obținerea accesului la infrastructura feroviară și la infrastructurile de servicii esențiale, care sunt deseori deținute și operate de operatorii tradiționali⁵³. UE a adoptat în 2016 cel de al patrulea pachet legislativ privind transportul feroviar⁵⁴, care vizează o liberalizare suplimentară a pieței transportului de călători și eliminarea barierelor din calea interoperabilității, punerea în aplicare fiind prevăzută să înceapă în iunie 2019.

54 UE a liberalizat transporturile aeriene în 1992, ceea ce a condus la intensificarea concurenței, la o gamă mai variată de posibilități de transport și la creșterea substanțială a traficului. Numărul zborurilor zilnice în UE a crescut de la 10 000 la 29 000 în perioada 1992-2017, iar numărul anual de călători cu avionul a crescut de la 360 de milioane la peste un miliard în perioada 1993-2017. În prezent, aviația europeană deține 26 % din piața mondială, contribuind la produsul intern brut al Europei cu 510 miliarde de euro anual și susținând 9,3 milioane de locuri de muncă în Europa.

55 Deși, prin natura sa, are un caracter internațional, traficul aerian a fost în mod tradițional gestionat la nivel național, într-un mediu fragmentat și monopolist. Aceste caracteristici au contribuit la creșterea costurilor de management al traficului aerian, care sunt suportate de utilizatorii spațiului aerian. Ca răspuns, Comisia a lansat Cerul unic european (*Single European Sky* - SES), o inițiativă menită să îmbunătățească performanța generală a managementului traficului aerian prin transferul mai multor obligații dinspre domeniul interguvernamental spre UE. Totuși, managementul

⁵³ A se vedea Comisia Europeană, *Transporturile în Uniunea Europeană: tendințe și aspecte actuale - 2018*, p. 7, și Raportul special nr. 8/2016 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Transportul feroviar de marfă nu este încă pe calea cea bună”.

⁵⁴ Al patrulea pachet legislativ privind transportul feroviar este un set de șase texte legislative concepute cu scopul de a finaliza piața unică a serviciilor feroviare. Principalul său obiectiv este acela de a revitaliza sectorul feroviar și de a-l ajuta să concureze cu alte moduri de transport.

spațiului aerian european rămâne fragmentat⁵⁵. În 2013, Comisia a propus îmbunătățiri ale cadrului aferent SES (pachetul legislativ „SES2+”⁵⁶). Totuși, la momentul elaborării prezentului document, acest pachet încă aștepta aprobarea legislativă din partea Parlamentului European și a Consiliului, această situație îngreunând introducerea unui cadru actualizat și coerent la nivelul UE.

Decarbonizarea transporturilor

56 În octombrie 2014, liderii UE au adoptat cadrul privind clima și energia pentru 2030, care include un obiectiv de reducere cu cel puțin 40 % a emisiilor de gaze cu efect de seră până în 2030 (comparativ cu 1990). În 2015, UE și toate cele 28 de state membre au semnat Acordul de la Paris⁵⁷. Potrivit acestui acord, ele au obligația de a transmite, până în 2020, planuri pe termen lung în care să fie descrise eforturile depuse de fiecare țară pentru reducerea emisiilor naționale și pentru adaptarea la efectele schimbărilor climatice. În martie 2018, Consiliul European a invitat Comisia să prezinte, până în primul trimestru al anului 2019, o propunere privind o strategie pe termen lung a UE pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în conformitate cu Acordul de la Paris, ținând cont de planurile naționale.

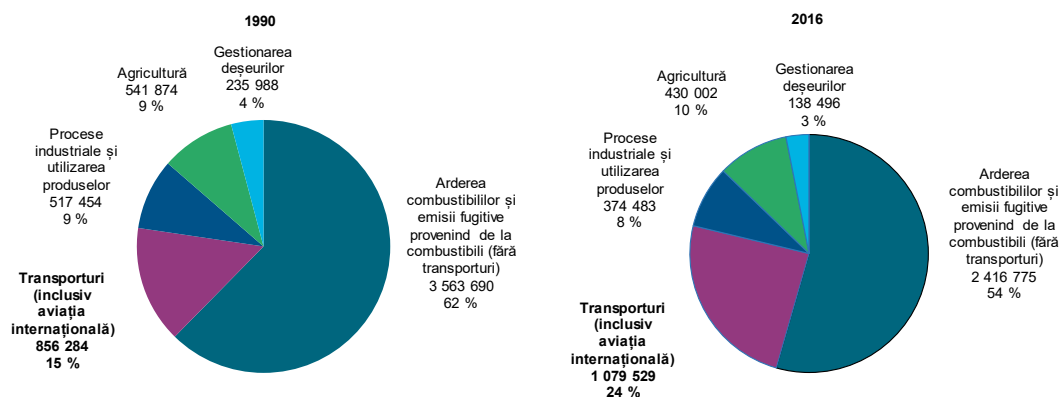
57 **Figura 7** arată că, în 2016, transporturile reprezentau aproximativ un sfert din totalul emisiilor de gaze cu efect de seră din UE (comparativ cu 15 % în 1990), devenind astfel a doua sursă de emisii după sectorul aprovizionării cu energie. Cartea albă din 2011 a stabilit un obiectiv de reducere, până în 2050, a emisiilor de gaze cu efect de seră din sectorul transporturilor (cu excepția transportului maritim internațional) cu cel puțin 60 % comparativ cu nivelurile din 1990, precum și un obiectiv intermediar de aproximativ 20 % comparativ cu nivelurile din 2008, până în 2030.

⁵⁵ Comisia Europeană, *Transporturile în Uniunea Europeană: tendințe și aspecte actuale - 2018*, p. 9.

⁵⁶ Comisia Europeană, *Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind punerea în aplicare a cerului unic european (reformare)*, COM(2013) 410 final din 11 iunie 2013.

⁵⁷ Cea de-a 21-a sesiune a Conferinței părților la Convenția-cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice. Părțile la Acordul de la Paris s-au angajat să reducă emisiile de gaze cu efect de seră la nivelurile necesare pentru limitarea creșterii temperaturii globale medii la niveluri cu mult sub 2°C în raport cu nivelurile preindustriale, precum și să depună eforturi în vederea limitării creșterii temperaturii la 1,5°C (obiectiv indicativ).

Figura 7 – Emisiile de gaze cu efect de seră în 1990 și în 2016, în mii de tone, în UE-28, prezentate în funcție de sursă



Sursa: Agenția Europeană de Mediu, date din 5 iunie 2018.

58 Potrivit Agenției Europene de Mediu, emisiile generate de sectorul transporturilor au crescut în perioada 1990-2007, iar apoi au scăzut până în 2014. În 2015 și 2016, ele au crescut din nou⁵⁸. Aceasta înseamnă că sectorul a devenit una dintre principalele provocări în ceea ce privește obiectivele globale de decarbonizare ale UE. Plecând de la premisa politicilor actuale și ținând cont de creșterea preconizată a transportului de mărfuri și de călători, se preconizează că, până în 2050, emisiile de gaze cu efect de seră din sectorul transporturilor vor scădea cu 15 % comparativ cu 2005. Totuși, emisiile tot vor fi cu 10 % mai mari în 2050 decât în 1990, din cauza creșterii rapide a emisiilor din sectorul transporturilor în anii 1990⁵⁹.

59 În 2017, Curtea a publicat o analiză panoramică privind energia și schimbările climatice⁶⁰, care contribuie la discuția pe tema decarbonizării. Aceasta a inclus, printre altele, o prezentare cuprinzătoare a auditurilor relevante din domeniul transporturilor efectuate de instituțiile supreme de audit din UE cu privire la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră direct în sectorul transporturilor, la diferite moduri de transport

⁵⁸ A se vedea Raportul nr. 17/2017 intitulat *Trends and projections in Europe 2017* (Tendențe și proiecții în Europa, 2017), 7.11.2017, p. 25.

⁵⁹ Evaluarea impactului care însoțește propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 1999/62/CE de aplicare a taxelor la vehiculele grele de marfă pentru utilizarea anumitor infrastructuri, SWD(2017) 180 final din 31 mai 2017, anexa 4, p. 34-35.

⁶⁰ A se vedea analiza panoramică din 2017 a Curții de Conturi Europene, intitulată „Acțiunile UE în domeniul energiei și al schimbărilor climatice” (<http://eca.europa.eu>).

cu emisii reduse ori la trecerea la astfel de moduri de transport (a se vedea **punctul 90**).

60 Atingerea obiectivelor de reducere a emisiilor va necesita o tranziție fundamentală către reducerea consumului de energie și utilizarea unei energii mai curate, precum și o utilizare mai eficientă a infrastructurii de transport. UE a adoptat inițiative și măsuri legislative pentru accelerarea decarbonizării transporturilor. Strategia din 2015 privind uniunea energetică⁶¹ a identificat tranziția către un sector al transporturilor decarbonizat și eficient din punct de vedere energetic drept un aspect cu o importanță critică. În 2016, aceasta a fost urmată de o strategie privind mobilitatea cu emisii scăzute de dioxid de carbon⁶². De asemenea, programul MIE contribuie la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, majoritatea proiectelor de transport selectate pentru finanțare fiind axate pe alte moduri de transport decât cel rutier.

61 Numeroase eforturi de reducere a emisiilor, atât la nivelul UE, cât și la nivelul statelor membre, s-au concentrat asupra **transporturilor rutiere**, sectorul responsabil pentru cea mai mare parte (72 %) a emisiilor din domeniul transporturilor⁶³ în 2016. Întrucât emisiile din sectorul transporturilor rutiere sunt concentrate în zone cu o densitate ridicată a populației și sunt unele dintre principalele cauze ale poluării atmosferice în orașe, decarbonizarea transportului rutier este fundamentală și pentru îmbunătățirea calității aerului și a sănătății umane. În raportul său din 2018 privind poluarea atmosferică, Curtea a constatat că aceasta tinde să îi afecteze pe locuitorii din orașe într-o măsură mai mare decât pe locuitorii din zonele rurale deoarece, din cauza densității populației din orașe, cantitatea de poluanți atmosferici eliberați este mai mare (de exemplu, poluanții proveniți din transportul rutier) și deoarece dispersia se produce mai greu în orașe decât în mediul rural⁶⁴. În 2017 și 2018, cele trei „pachete

⁶¹ O strategie-cadru pentru o uniune energetică rezilientă cu o politică prospectivă în domeniul schimbărilor climatice, COM(2015) 080 final.

⁶² Comisia Europeană, *O strategie europeană pentru o mobilitate cu emisii scăzute de dioxid de carbon*, COM(2016) 501 final din 20 iulie 2016.

⁶³ Comisia Europeană (2018), *Transporturile din UE în cifre - anuar statistic 2018*, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

⁶⁴ A se vedea raportul special nr. 23/2018 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Poluarea atmosferică: sănătatea noastră nu este încă protejată în mod suficient” (<http://eca.europa.eu>).

privind mobilitatea” ale Comisiei⁶⁵ au inclus propuneri ce vizau revizuirea directivelor UE privind vehiculele curate, Eurovigneta și transportul combinat, un plan de acțiune pentru creșterea investițiilor în infrastructura pentru carburanții alternativi, primele standarde din istorie privind emisiile de CO₂ pentru vehiculele grele, noi standarde privind emisiile de CO₂ pentru autoturisme și camionete pentru perioada de după 2020, etichetarea îmbunătățită a anvelopelor din punctul de vedere al consumului de carburant și un plan de acțiune privind bateriile.

62 În domeniul transportului **aerian**, s-a pus accentul pe aviația internațională, plecându-se de la experiența cu sistemul UE de comercializare a certificatelor de emisii. UE s-a angajat să respecte cel puțin obiectivul global stabilit pentru aviația internațională de Organizația Aviației Civile Internaționale în octombrie 2016, și anume de a menține emisiile nete globale de CO₂ la nivelurile din 2020 printr-o creștere neutră din punctul de vedere al emisiilor de carbon.

63 Pentru sectorul **maritim**, UE respectă abordarea globală a Organizației Maritime Internaționale. În aprilie 2018, OMI a adoptat o strategie inițială de reducere până în 2050 a emisiilor de gaze cu efect de seră provenite de la nave cu cel puțin 50 % comparativ cu 2008, continuând eforturile pentru ca decarbonizarea sectorului să aibă loc cât mai rapid în acest secol. În acest scop, strategia este însoțită de o listă cuprinzătoare de măsuri posibile pentru reducerea emisiilor, inclusiv măsuri pe termen scurt⁶⁶.

⁶⁵ Pachetele „Europa în mișcare” - *O agendă pentru o tranziție echitabilă din punct de vedere social către o mobilitate curată, competitivă și conectată pentru toți*, COM(2017) 0283 final.

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

Partea a III-a – Principalele provocări care trebuie abordate

64 Începând cu anul 2010, Curtea de Conturi Europeană a publicat 13 rapoarte speciale privind transporturile în UE, axate în principal pe investițiile în infrastructură și pe dezvoltarea pieței interne. Observațiile Curții au condus la formularea de concluzii și de recomandări menite să ajute Comisia și statele membre să îmbunătățească modul de gestionare a cheltuielilor efectuate de UE în domeniul transporturilor, calitatea cheltuielilor respective și informarea cetățenilor cu privire la utilizarea banilor lor (a se vedea **anexa I** pentru o listă completă a rapoartelor și un sumar al principalelor concluzii și recomandări ale acestora).

65 La **punctele 66-91**, Curtea prezintă șase aspecte transversale care au fost examinate în cadrul auditurilor realizate asupra diferitor componente ale domeniului transporturilor și care, în opinia Curții, continuă să prezinte importanță. De asemenea, Curtea prezintă o evaluare orizontală a principalelor provocări cu care se confruntă dezvoltarea și finanțarea transporturilor în UE, precum și o serie de aspecte semnalate de instituțiile supreme de audit din statele membre ale UE în alte informații aflate la dispoziția publicului.

Corelarea obiectivelor cu resursele

66 UE a stabilit o serie de obiective foarte ambițioase pentru toate modurile de transport și, în special, finalizarea rețelei TEN-T până în 2030. Având în vedere eforturile financiare considerabile și timpul necesar pentru finalizarea proiectelor mari de infrastructură de transport⁶⁷, este necesară o planificare riguroasă pentru atingerea acestor obiective, sprijinită de o analiză temeinică și credibilă a costurilor estimate, pentru care ar trebui să existe suficiente resurse financiare. Auditurile anterioare ale Curții au evidențiat o serie de probleme care ar putea compromite îndeplinirea obiectivelor. Iată câteva exemple:

⁶⁷ De exemplu, astfel cum se afirmă în Raportul special nr. 19/2018 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Rețeaua feroviară europeană de mare viteză: departe a fi o realitate, rămâne fragmentată și ineficace” (<http://eca.europa.eu>), perioada dintre începerea lucrărilor și punerea în funcțiune a noilor linii de mare viteză este în medie de aproximativ 16 ani.

- (a) Auditul referitor la ERTMS⁶⁸: deși revizuirea în 2017 a planului de implementare la nivel european a constituit un pas spre o implementare mai realistă, există în continuare provocări majore. În primul rând, la fel ca în trecut, planul de implementare nu includea o evaluare globală a costurilor pentru UE. În al doilea rând, nu existau fonduri specifice, iar sursa finanțării nu a fost definită. În plus, încă nu exista un termen obligatoriu din punct de vedere juridic pentru scoaterea din funcțiune a sistemelor naționale și pentru a face din ERTMS singurul sistem de semnalizare utilizat în statele membre. Gradul scăzut de implementare a ERTMS (8 % din secțiunile coridorului din rețeaua centrală la momentul auditului) periclitează realizarea obiectivelor stabilite pentru 2030.
- (b) Auditul referitor la căile navigabile interioare⁶⁹: Curtea a constatat că strategiile UE pentru transportul pe căi navigabile interioare nu au o bază analitică solidă și cuprinzătoare, iar costul eliminării punctelor de strangulare a traficului din Europa (aproximativ 16 miliarde de euro) depășea cu mult finanțarea disponibilă din bugetul UE pentru infrastructura de căi navigabile interioare. Prin urmare, pentru a remedia acest deficit, este nevoie de fonduri suplimentare din surse naționale și/sau private.
- (c) Auditul referitor la transportul maritim⁷⁰: Curtea a constatat că strategiile portuare pe termen lung elaborate de statele membre și de Comisie nu asigurau o bază adecvată pentru planificarea capacității portuare sau pentru evaluarea necesității finanțării infrastructurii din fonduri ale UE și din fonduri naționale publice.

⁶⁸ Raportul special nr. 13/2017, intitulat „Un sistem unic european de management al traficului feroviar: va deveni această decizie politică o realitate?” (<http://eca.europa.eu>).

⁶⁹ Raportul special nr. 1/2015, intitulat „Transportul pe căile navigabile interioare în Europa: din 2001, nu s-au mai observat îmbunătățiri semnificative în ceea ce privește ponderea modală și condițiile de navigație” (<http://eca.europa.eu>). În septembrie 2013, Comisia a adoptat programul Naiades II [COM(2013) 623 final], care stabilește programul pentru acțiuni de politică în domeniul transportului pe căi navigabile interioare pentru perioada 2014-2020. Curtea nu a evaluat eficacitatea acestui program.

⁷⁰ Raportul special nr. 23/2016, intitulat „Transportul maritim în UE: în ape tulburi - multe investiții ineficace și nesustenabile” (<http://eca.europa.eu>). În aprilie 2018, coordonatorul european desemnat a publicat un plan detaliat de punere în aplicare pentru autostrăzile maritime. Curtea nu a evaluat eficacitatea acestui plan.

Provocare care trebuie abordată: corelarea obiectivelor și a priorităților relevante și realizabile din domeniul transporturilor cu resursele disponibile

Stabilirea unor obiective de politică și a unor priorități ambițioase fără a asigura disponibilitatea resurselor reduce probabilitatea atingerii acestor obiective la timp și, astfel, afectează credibilitatea întregii politici. Deși s-au înregistrat progrese (a se vedea **punctul 72**), este nevoie de eforturi suplimentare.

- Planul pe termen lung pentru construirea infrastructurii restante, în special pentru rețeaua centrală TEN-T, trebuie consolidat, prin stabilirea de obiective intermediare precise monitorizate în mod regulat, prin estimări fiabile ale costurilor globale corelate cu resursele financiare disponibile și prin concentrarea eforturilor asupra tronsoanelor transfrontaliere. Aceasta ar crește probabilitatea atingerii obiectivelor politicii de transport la timp și în limitele bugetului.

Asigurarea de către UE a unei corelări mai strânse a deciziilor naționale în materie de infrastructură cu prioritățile de politică ale Uniunii

67 Regulamentul TEN-T stabilește coridoarele de-a lungul cărora trebuie construită infrastructura și coordonatorii europeni urmăresc să coordoneze planurile de lucru în consecință, dar statele membre sunt cele care furnizează cea mai mare parte a finanțării necesare și rămân principalele responsabile pentru planificarea și realizarea rețelelor de transport. Doar ele pot decide dacă și când se construiește o anumită infrastructură⁷¹. Astfel, există riscul ca rețeaua de transport a UE să se dezvolte ca un set de rețele individuale, iar nu ca un sistem integrat, care ar răspunde cel mai bine nevoilor UE în ansamblul său.

⁷¹ Raportul special nr. 19/2018, intitulat „Rețeaua feroviară europeană de mare viteză: departe a fi o realitate, rămâne fragmentată și ineficace”.

68 Curtea de Conturi Europeană și alte instituții supreme de audit au constatat, în audituri recente, că statele membre nu împărtășesc întotdeauna ambițiile UE, acestea nefiind motivate să pună în aplicare politici ale UE pentru care interesul național este scăzut, în special în ceea ce privește legăturile transfrontaliere⁷².

- (a) Auditul referitor la liniile de cale ferată de mare viteză⁷³: statele membre nu au construit linii de mare viteză dacă acestea nu erau considerate o prioritate națională, chiar dacă erau situate pe un coridor transnațional și făceau parte din rețeaua centrală. Mai mult, Comisia dispunea de instrumente și de competențe limitate pentru a constrânge statele membre să își respecte angajamentele de a construi liniile de mare viteză necesare pentru finalizarea rețelei centrale.
- (b) Auditul referitor la ERTMS: previziunile în materie de implementare din planul european revizuit erau afectate de lipsa de coordonare a calendarului între statele membre cu privire la tronsoanele transfrontaliere. Această situație a arătat că statele membre își planifică în principiu implementarea în funcție de nevoile lor naționale, indiferent de angajamentele pe care și le-au asumat în ceea ce privește prioritățile UE.
- (c) Instituția supremă de audit din Suedia⁷⁴ a constatat că autoritățile naționale nu au acordat prioritate perspectivei UE în planificarea infrastructurii interne de transport.
- (d) Instituția supremă de audit din Franța⁷⁵ a constatat că această țară înregistra întârzieri în ceea ce privește investițiile necesare pentru finalizarea pilonului tehnologic al Cerului unic european și prezentase un plan de performanță care nu respecta obiectivele de performanță stabilite la nivelul UE.

⁷² Evaluarea la jumătatea perioadei a MIE (p. 6 și 13) a constatat și că bugetele naționale nu acordă o prioritate suficientă investițiilor transfrontaliere multinaționale. Potrivit evaluării, această situație se explică în principal prin asimetria atribuirii costurilor și a beneficiilor în cadrul proiectelor multinaționale, întrucât costurile sunt suportate la nivel național/local, dar beneficiile sunt perceptibile la nivel european.

⁷³ Raportul special nr. 19/2018, intitulat „Rețeaua feroviară europeană de mare viteză: departe a fi o realitate, rămâne fragmentată și ineficace”.

⁷⁴ A se vedea *Road and rail investments in Sweden: lacking an EU perspective?* RIR 2017: 27, Riksrevisionen, Suedia, noiembrie 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>).

⁷⁵ A se vedea *L'État et la compétitivité du transport aérien: un rôle complexe, une stratégie à élaborer*, Cour des Comptes, septembrie 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>).

69 De asemenea, în rezoluția sa din 2017⁷⁶, Parlamentul European și-a exprimat regretul că deciziile privind planurile naționale de infrastructură ale statelor membre sunt luate mult prea des fără a se ține seama de obiectivele TEN-T. Parlamentul European a îndemnat Comisia și statele membre să îmbunătățească coordonarea dintre cele două niveluri de planificare și să acorde prioritate proiectelor care sunt în conformitate cu obiectivele TEN-T și care sunt capabile să aducă o valoare adăugată europeană sporită.

70 Întrucât sistemele de transport din UE au fost dezvoltate, de-a lungul timpului, pentru a satisface nevoile naționale, barierele administrative și diferențele tehnice, operaționale și procedurale dintre statele membre reprezintă un obstacol important pentru obiectivul interoperabilității la nivelul întregii UE. De exemplu, căile ferate naționale aplică peste 11 000 de norme diferite, pe care Agenția Uniunii Europene pentru Căile Ferate a fost însărcinată să le „trieze”⁷⁷. Curtea constată că o punere în aplicare la timp a celui de al patrulea pachet legislativ privind transportul feroviar (a se vedea **punctul 53**) ar putea contribui la eliminarea barierelor administrative și de reglementare din calea interoperabilității.

Provocare care trebuie abordată: stabilirea unor instrumente eficiente de asigurare a punerii în aplicare la nivelul UE pentru a se garanta că deciziile în materie de infrastructură ale statelor membre sunt mai bine corelate cu prioritățile UE, acordându-se atenție în special tronsoanelor transfrontaliere

Lipsa unei corelări între prioritățile UE și prioritățile statelor membre constituie un obstacol pentru finalizarea pieței unice a transporturilor.

- Este nevoie de instrumente adecvate de asigurare a punerii în aplicare, astfel încât obligațiile impuse de Regulamentul TEN-T să poată fi îndeplinite mai rapid, permițând finalizarea infrastructurii strategice cheie și stabilind măsuri corective în cazul în care proiectele prioritare nu încep la timp ori sunt decalate ulterior sau în cazul în care problemele de coordonare pe tronsoanele transfrontaliere sunt

⁷⁶ Rezoluția Parlamentului European din 19 ianuarie 2017 referitoare la sectorul logisticii în UE și la transportul multimodal pe noile coridoare TEN-T, (2015/2348(INI), punctul 12.

⁷⁷ Raportul special nr. 19/2018, intitulat „Rețeaua feroviară europeană de mare viteză: departe a fi o realitate, rămâne fragmentată și ineficace”.

susceptibile de a împiedica intrarea în funcțiune a infrastructurii conform planificării.

- o Eliminarea tuturor barierelor administrative și de reglementare din calea interoperabilității ar trebui să reprezinte o prioritate.

Creșterea valorii adăugate a finanțării din partea UE

71 UE poate acoperi doar o mică parte din totalul nevoilor de investiții (a se vedea **punctele 17-25**). Pentru a li se maximiza impactul, aceste resurse limitate ar trebui să se concentreze asupra celor mai importante priorități și a valorii adăugate europene. Recentele audituri ale Curții au demonstrat că este nevoie de o mai bună direcționare a fondurilor UE.

- (a) Auditul referitor la ERTMS: deși, potrivit politicii UE, investițiile ERTMS ar trebui să se concentreze asupra coridoarelor rețelei centrale, au existat o serie de investiții finanțate de UE (în special prin politica de coeziune) pe linii izolate din afara rețelei centrale și fără legătură cu aceasta sau cu un tronson transfrontalier. În plus, tronsoanele transfrontaliere au beneficiat doar de sprijin limitat din partea UE.
- (b) Auditul referitor la transportul maritim: cea mai mare parte a finanțării din partea UE a vizat „porturile centrale” desemnate. Totuși, Curtea a constatat că acestea sunt prea numeroase (104 porturi în total) și că acest lucru ar putea împiedica finanțarea celor mai importante dintre ele.
- (c) Auditul referitor la căile navigabile interioare: nu s-a făcut diferența între rețeaua centrală și cea globală, lucru care nu a facilitat tratarea ca prioritate a căilor navigabile. Strategiile UE nu au acordat prioritate eliminării blocajelor și nici nu au întocmit o ierarhizare în funcție de priorități a râurilor/fluviilor în care să fie investite resursele disponibile limitate.

72 Fondurile ESI pentru perioada 2014-2020 au introdus o nouă condiție prealabilă pentru accesul la finanțare în domeniul transporturilor: în prezent, statele membre trebuie să demonstreze că proiectele propuse vor fi puse în aplicare în cadrul unui plan de transport național sau regional cuprinzător și pe termen lung, care contribuie la spațiul european unic al transporturilor și la TEN-T. Acesta este un pas pozitiv în direcția unei identificări mai coordonate și mai strategice a proiectelor.

Provocare care trebuie abordată: concentrarea finanțării UE asupra priorităților cu cea mai mare valoare adăugată europeană

Întrucât fondurile UE sunt limitate comparativ cu nevoile globale, trebuie privilegiate prioritățile cu cea mai mare valoare adăugată europeană.

- o O mai bună coordonare și direcționare a finanțării din partea UE, atât în cadrul gestiunii partajate, cât și în cadrul gestiunii directe, menită să reflecte prioritățile politicii UE în domeniul transporturilor, ar putea contribui la maximizarea eficacității investițiilor și la asigurarea unei abordări mai coerente și mai strategice pentru dezvoltarea rețelei de transport.
- o Sprijinul din partea UE ar trebui acordat cu prioritate pentru proiecte derulate ca răspuns la nevoi clar stabilite și corect evaluate, care sunt bazate pe planificări riguroase și care oferă o valoare adăugată europeană demonstrabilă pentru rețea (de exemplu, rezolvă blocaje majore, remediază situația unor legături lipsă sau stabilesc conexiuni transfrontaliere).

Îmbunătățirea gestionării proiectelor

73 Gestionarea proiectelor implică o analiză inițială⁷⁸, punerea în aplicare și monitorizarea resurselor și a eforturilor necesare pentru atingerea scopurilor și a obiectivelor proiectelor. O bună gestionare a proiectelor este esențială pentru îndeplinirea în mod eficient și eficace a obiectivelor.

O mai bună planificare prin efectuarea unei analize inițiale riguroase a costurilor și a beneficiilor

74 Întrucât infrastructura de transport necesită resurse financiare semnificative, este esențial ca în prealabil să fie analizate în mod corect toate costurile și beneficiile majore. Atunci când sunt utilizate corect, analizele cost-beneficiu permit evaluarea rentabilității investițiilor pentru un proiect și a oportunității și utilității sociale a acestuia, înainte de a se lua vreo decizie.

⁷⁸ Analiza inițială (*appraisal*) este procesul de evaluare a costurilor și a beneficiilor aferente atingerii obiectivelor, precum și a riscurilor asociate. Analiza îi ajută pe decidenți să înțeleagă efectele probabile, avantajele și dezavantajele și impactul global al diferitor opțiuni, oferind o bază obiectivă de elemente concrete pentru procesul decizional.

75 Auditurile Curții au arătat că promotorii și evaluatorii de proiecte tind să folosească analizele cost-beneficiu ca o simplă etapă administrativă pe care sunt obligați să o parcurgă, iar nu ca un instrument pentru îmbunătățirea procesului decizional. În plus, analizele cost-beneficiu sunt deseori afectate de un optimism subiectiv: promotorii de proiecte tind să fie prea optimiști în legătură cu parametrii-cheie ai proiectelor, cum ar fi capitalul și costurile de operare, durata proiectelor și beneficiile preconizate. Estimările nerealiste pot conduce la imposibilitatea atingerii obiectivelor, la supradimensionarea și/sau subutilizarea proiectelor, la creșteri ale costurilor și la întâzieri - având ca rezultat, cu alte cuvinte, un raport costuri-beneficii mai puțin bun.

76 Curtea a identificat, în mai multe audituri, exemple de procese decizionale ce au avut la bază o analiză nefiabilă, conducând la efecte nedorite:

- (a) Auditul referitor la liniile de cale ferată de mare viteză: deciziile de construire a liniilor de cale ferată de mare viteză au fost luate deseori pe criteriile politice și au utilizat într-o mică măsură analizele cost-beneficiu pentru a asigura un proces decizional eficient din punctul de vedere al costurilor. În unele cazuri, evaluările realizate cu privire la nevoile reale ale statelor membre au fost de o calitate îndoielnică și s-a luat prea puțin în considerare soluția alternativă de modernizare a liniilor convenționale existente, în pofida potențialului semnificativ. Ca rezultat, s-au construit linii de mare viteză cu o viabilitate limitată din perspectiva costurilor și a beneficiilor sociale.
- (b) Auditul referitor la aeroporturi⁷⁹: în numeroase cazuri, infrastructurile finanțate de UE erau supradimensionate, din cauza includerii în planurile de investiții a unor premise mult prea optimiste. Peste jumătate din fondurile UE care au sprijinit aeroporturile auditate au fost alocate unor infrastructuri (nou construite sau modernizate) inutil de mari și neutilizate complet la momentul finalizării.
- (c) Auditul referitor la transportul maritim: finanțarea de infrastructură portuară similară în porturile învecinate, fără o justificare economică viabilă sau fără o analiză cost-beneficiu inițială, a condus la investiții ineficace, unele instalații fiind neutilizate sau subutilizate.

77 Recunoscând aceste puncte slabe, Comisia (INEA) a introdus, începând cu runda din 2015 a cererilor de propuneri pentru MIE, o evaluare specifică a costurilor și

⁷⁹ Raportul special nr. 21/2014, intitulat „Infrastructurile aeroportuare finanțate de UE: beneficii insuficiente în raport cu costurile” (<http://eca.europa.eu>).

a beneficiilor realizată de experți externi în materie înainte de a aproba furnizarea de sprijin din MIE, ceea ce poate contribui la îmbunătățirea calității procesului decizional inițial.

78 Curtea constată că, deși regulamentele privind MIE și fondurile ESI pentru perioada de programare 2014-2020 includeau trimiteri explicite⁸⁰ la analiza cost-beneficiu, în propunerile de regulament⁸¹ pentru perioada 2021-2027 nu mai există astfel de trimiteri.

Simplificarea normelor pentru punerea în aplicare a proiectelor de infrastructură

79 Curtea și instituțiile supreme de audit de la nivel național au observat în cadrul unor audituri recente că proiectele a căror pregătire a fost mai puțin riguroasă și detaliată s-au confruntat cu un risc sporit de creștere a costurilor și de întârzieri.

- (a) Auditul referitor la liniile de cale ferată de mare viteză: în cazul unei gări, costurile de construcție crescuseră de la 4,5 miliarde de euro (valoarea estimată în 2003) la 8,2 miliarde de euro în ianuarie 2018, din cauza estimărilor inițiale nerealiste ale costurilor cu excavarea unui tunel în centrul unui oraș dens populat și din cauza evaluărilor insuficiente ale aspectelor geologice, ecologice și legate de patrimoniul cultural al comunității locale.
- (b) Auditul referitor la parteneriatele public-privat (PPP)⁸²: pentru finalizarea celor cinci autostrăzi auditate de Curte a fost necesară mobilizarea de fonduri publice suplimentare în valoare de aproape 1,5 miliarde de euro, din care circa 30 % au fost furnizate de UE. În special, în cazul unui parteneriat public-privat pentru construcția și exploatarea a trei autostrăzi, autoritatea publică a trebuit să plătească încă 705 milioane de euro partenerilor privați, inclusiv din cauza faptului că proiectele erau prost întocmite, iar contractele de PPP fuseseră semnate

⁸⁰ La articolul 10 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1316/2013 privind MIE se prevede că valoarea asistenței financiare care urmează să fie acordată acțiunilor selectate se modulează pe baza unei analize a raportului cost-beneficii pentru fiecare proiect. La articolul 101 litera (e) din Regulamentul nr. 1303/2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind fondurile ESI se prevede că, înainte de aprobarea unui proiect major, autoritatea de management se asigură că este disponibilă o analiză cost-beneficiu.

⁸¹ COM(2018) 438 final din 6 iunie 2018 și COM(2018) 375 final din 29 mai 2018.

⁸² Raportul special nr. 9/2018, intitulat „Parteneriatele public-privat în UE: deficiențe generalizate și beneficii limitate” (<http://eca.europa.eu>).

înainte de rezolvarea unor probleme relevante, precum procedura de urmat în caz de descoperiri arheologice, obținerea autorizațiilor de mediu necesare și finalizarea exproprierilor necesare de terenuri.

- (c) Mai multe instituții supreme de audit din UE⁸³ au raportat puncte slabe în planificarea/pregătirea proiectelor, care au condus la întârzieri și la depășiri de costuri.

80 Întârzierile și depășirile de costuri au fost provocate și de ineficiența procedurilor administrative și de reglementare. De exemplu, auditul referitor la transportul maritim realizat de Curte a evidențiat întârzieri semnificative în punerea în aplicare a proiectelor, din cauza complexității administrative (într-un caz au fost necesare 33 de autorizații pentru construirea și operarea unui port de agrement, iar în altul a fost nevoie de 22 de ani pentru obținerea autorizațiilor necesare pentru începerea construcțiilor portuare). Aceste situații indică existența unor probleme de ordin structural în ceea ce privește eliberarea permiselor și a autorizațiilor la nivel național.

81 Situația este și mai gravă în cazul proiectelor transfrontaliere, unde achizițiile reprezintă o problemă majoră. În auditul său privind liniile de cale ferată de mare viteză, Curtea a evidențiat absența unui cadru juridic comun pentru proiectele transfrontaliere și faptul că documentația de licitație, contractele și sistemele contabile difereau de la un stat membru la altul. Nu au fost instituite proceduri simplificate (precum „ghișeele unice”) pentru facilitarea și accelerarea punerii în aplicare. În plus, Comisia nu dispunea de instrumentele necesare pentru a interveni în mod eficace dacă întârzierile de o parte a frontierei împiedicau utilizarea la timp a infrastructurii feroviare de mare viteză construite de cealaltă parte a frontierei. Coordonatorii europeni erau cei mai în măsură să monitorizeze ce funcționa sau nu de-a lungul unui coridor, dar nu dispuneau de competența juridică necesară pentru a interveni. Toate aceste ineficiențe au afectat negativ viteza și succesul punerii în aplicare a proiectelor.

⁸³ Austria, *Federal Report 2017/4: Railroad Project: Brenner Base Tunnel*, Rechnungshof, 2017 (<https://www.rechnungshof.gv.at/home.html>); Belgia, *Mise en oeuvre et financement du Réseau régional express (RER)*, Cour des Comptes, 2017 (<https://www.ccrek.be/>); Regatul Unit, *Modernising the Great Western railway - assessment of the Department management of the program*, National Audit Office, 2016 (<https://www.nao.org.uk/>).

82 Recunoscând această problemă recurentă, Comisia a prezentat în 2018 o inițiativă legislativă⁸⁴ Parlamentului European și Consiliului, în scopul simplificării punerii în aplicare a TEN-T, în special în cazul proiectelor transfrontaliere complexe (introducerea ghișeelor unice, o perioadă maximă de trei ani pentru obținerea autorizațiilor, consolidarea rolului coordonatorilor europeni în monitorizarea procedurilor de acordare a autorizațiilor și proceduri simplificate de achiziție la nivel transfrontalier). La momentul elaborării prezentului document, propunerea de regulament nu fusese încă adoptată de Parlamentul European și de Consiliu.

Îmbunătățirea monitorizării proiectelor

83 Monitorizarea, atât în timpul, cât și după punerea în aplicare a proiectelor, este un alt aspect fundamental al gestionării proiectelor.

84 Monitorizarea regulată a costurilor și a beneficiilor în timpul punerii în aplicare este necesară din rațiuni de gestiune, de control și de transparență a responsabilității. Marile proiecte de infrastructură, cu o perioadă de punere în aplicare de mulți ani, ar trebui să includă un mecanism pentru monitorizarea regulată și, unde este necesar, pentru actualizarea previziunilor inițiale. Acest lucru este vital pentru gestionarea creării de valoare socială prin realizarea obiectivelor și controale ale costurilor și poate fi benefic pentru procesul decizional actual și viitor.

85 În cadrul auditurilor sale, Curtea a constatat că verificările regulate ale raportului cost-eficiență nu se numărau printre principiile fundamentale pe care se baza punerea în aplicare a proiectelor de transport. Totuși, au fost observate și exemple de bune practici prin reevaluarea proiectelor înaintea fiecărei noi faze de programare, pentru a se verifica dacă acestea încă răspundeau unor nevoi actuale⁸⁵.

⁸⁴ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind măsurile de raționalizare în scopul înregistrării de progrese în direcția realizării rețelei transeuropene de transport, COM(2018) 277 final din 17 mai 2018.

⁸⁵ De exemplu, raportul privind căile ferate de mare viteză a evidențiat o reevaluare a unui proiect în care se concluziona că o configurare diferită a liniei ar putea conduce la economii de 5,7 miliarde de euro, prelungind călătoria cu doar 10 minute, fiind posibilă deci o economie de 570 de milioane de euro pentru fiecare minut suplimentar de călătorie. Acest exemplu demonstrează modul în care opțiunile de proiectare conduc la economii substanțiale, cu un impact limitat asupra performanței.

86 Monitorizarea și evaluarea unui proiect după punerea în aplicare implică evaluarea rezultatelor intervenției și permit o sinteză a învățămintelor desprinse pe parcursul etapelor de proiectare și realizare. În mai multe rapoarte, Curtea a subliniat⁸⁶ că monitorizarea proiectelor este orientată în principal către realizări și nu evaluează rezultatele și impactul. Astfel, niciun organism nu dispune de informații clare privind măsura în care proiectele cofinanțate de UE, analizate individual și/sau în contextul coridoarelor rețelei centrale, au atins vreun obiectiv bazat pe rezultate și au avut un impact asupra dezvoltării economice (noi locuri de muncă, turism etc.).

Provocare care trebuie abordată: îmbunătățirea planificării, a punerii în aplicare și a monitorizării proiectelor finanțate de UE

Abordarea unor probleme recurente în ceea ce privește planificarea, punerea în aplicare și monitorizarea proiectelor finanțate de UE ar putea contribui la îmbunătățirea eficacității sprijinului acordat de Uniune.

- Planificarea ar putea fi îmbunătățită prin efectuarea unei analize riguroase a nevoilor și prin utilizarea unor previziuni realiste cu privire la trafic și a unor parametri fiabili pentru evaluarea costurilor și a beneficiilor proiectelor.
- Simplificarea normelor pentru punerea în aplicare a proiectelor de infrastructură, în special a celor transfrontaliere, ar trebui să constituie o prioritate, pentru a elimina toate barierele administrative și de reglementare. O astfel de abordare ar putea contribui la reducerea ineficiențelor, la reducerea întârzierilor și la ținerea sub control a creșterii costurilor.
- Monitorizarea regulată a costurilor și a beneficiilor pe perioada punerii în aplicare a proiectelor este fundamentală pentru asigurarea eficienței investițiilor din punctul de vedere al costurilor. Monitorizarea axată pe rezultate și impact, dar și pe realizări, ar putea furniza o imagine mai clară a măsurii în care proiectele finanțate de UE produc rezultate și efecte durabile și contribuie la obiectivele UE în ceea ce privește transporturile.

⁸⁶ Raportul special nr. 21/2018, intitulat „Selecția și monitorizarea proiectelor în cadrul FEDR și al FSE în perioada 2014-2020 continuă să se axeze în principal pe realizări” (<http://eca.europa.eu>); Raportul special nr. 19/2018; Raportul special nr. 23/2016.

Acordarea unei atenții sporite întreținerii și reînnoirii infrastructurii existente

87 Infrastructura de înaltă calitate este esențială pentru funcționarea eficientă și durabilă a pieței interne a UE. Totuși, în mai multe rânduri, Curtea și alte instituții supreme de audit⁸⁷ au semnalat întreținerea necorespunzătoare a infrastructurii rutiere, feroviare și fluviale existente în diferite țări din UE, cu implicații în ceea ce privește calitatea, siguranța, eficiența și sustenabilitatea⁸⁸.

88 Întreținerea infrastructurii este responsabilitatea autorităților naționale și locale. Comisia a semnalat că infrastructura rutieră și feroviară din UE se degradează din cauza întreținerii precare⁸⁹. Aceasta a constatat că bugetele alocate pentru întreținere sunt deseori insuficiente și că nu au fost adaptate la ritmul creșterii infrastructurii și al învechirii legăturilor esențiale, ceea ce a condus la acumularea unui volum semnificativ de lucrări de întreținere restante⁹⁰. Și Parlamentul European⁹¹ și Consiliul⁹² au subliniat

⁸⁷ Raportul special nr. 19/2018, Raportul special nr. 8/2016, Raportul special nr. 1/2015; Suedia, *The Swedish Transport Administration's road maintenance*, RiR 2017:8, Riksrevisionen, 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>); Țările de Jos, *Maintaining the main road network*, Algemene Rekenkamer, 2014 (<https://www.rekenkamer.nl/>); Franța, *Le rapport public annuel 2016, Tome II, 7 - Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010: des progrès sensibles, des insuffisances persistantes*, Cour des comptes, 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>); Polonia, *Functioning of the inland waterways*, Najwyższa Izba Kontroli, 2014 (<https://www.nik.gov.pl/>).

⁸⁸ Evaluarea *ex post* realizată de Comisie în ceea ce privește programele politicii de coeziune pentru perioada 2007-2013 a evidențiat de asemenea incertitudini în ceea ce privește sustenabilitatea financiară a unora dintre proiecte, din cauza lipsei de dovezi privind acoperirea corespunzătoare a costurilor de întreținere. A se vedea p. 70.

⁸⁹ Comisia Europeană, *Transporturile în Uniunea Europeană: tendințe și aspecte actuale - 2018*, p. 12.

⁹⁰ Evaluarea impactului care însoțește propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 1999/62/CE de aplicare a taxelor la vehiculele grele de marfă pentru utilizarea anumitor infrastructuri, SWD(2017) 180 final din 31 mai 2017, p. 6-20.

⁹¹ Rezoluția Parlamentului European din 19 ianuarie 2017 referitoare la sectorul logisticii în UE și la transportul multimodal pe noile coridoare TEN-T (2015/2348(INI), punctul 15.

⁹² Concluziile Consiliului din 5 decembrie 2017 privind progresele în ceea ce privește implementarea rețelei transeuropene de transport (TEN-T) și privind Mecanismul pentru interconectarea Europei (MIE) pentru transporturi, punctul 25.

importanța luării în considerare în mod corespunzător a nevoilor de întreținere a infrastructurii de transport.

89 În acest sens, propunerea Comisiei privind noul regulament de stabilire a unor dispoziții comune pentru perioada de programare 2021-2027 (neadoptat încă la momentul elaborării prezentului document) include o condiție favorizantă, „Planificarea globală a transporturilor la nivelul corespunzător”, care ar impune furnizarea de informații privind disponibilitatea resurselor bugetare și financiare pentru finanțarea investițiilor planificate și acoperirea costurilor de operare și de întreținere pentru infrastructura existentă și planificată. Această condiție favorizantă trebuie să fie îndeplinită și aplicată de statele membre pe tot parcursul perioadei de programare; în caz contrar, cheltuielile asociate obiectivului specific vizat nu pot fi incluse în cererile de plată.

Provocare care trebuie abordată: asigurarea întreținerii adecvate și a caracterului durabil al infrastructurii

Întreținerea adecvată a infrastructurii reprezintă o cerință-cheie pentru dezvoltarea unei rețele durabile a transporturilor în UE.

- Părțile interesate ar trebui să acorde atenție nu numai investițiilor în infrastructuri noi, ci și asigurării întreținerii și a reînnoirii infrastructurilor existente, aspecte care, în prezent, sunt nesatisfăcătoare.

Intensificarea eforturilor în vederea reorientării transportului de mărfuri către alte soluții decât transportul rutier

90 După cum s-a menționat la **punctul 58**, emisiile din domeniul transporturilor reprezintă una dintre principalele provocări în ceea ce privește obiectivele globale de decarbonizare ale UE. Analiza panoramică efectuată de Curte în anul 2017 privind energia și clima a inclus, printre alte aspecte, audituri relevante efectuate de instituțiile supreme de audit din UE în domeniul transporturilor, care au vizat reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră direct în sectorul transporturilor sau au abordat diferite moduri de transport cu emisii reduse ori trecerea la astfel de moduri de transport. În special, Curtea a constatat că existau probleme în ceea ce privește elaborarea și eficacitatea politicii privind biocombustibilii și că reorientarea mărfurilor dinspre transportul rutier către cel feroviar sau maritim/pe căile navigabile interioare nu se realiza într-o măsură suficientă. Nici transportul pe căi navigabile interioare, nici transportul feroviar nu reușeau să concureze cu transportul rutier.

91 În auditul său privind transportul feroviar de mărfuri, Curtea a constatat că efectele externe produse de transportul feroviar și cele generate de transportul rutier⁹³ (impactul asupra mediului și poluarea, congestionarea traficului, accidentele etc.) nu sunt luate în considerare într-o manieră aprofundată atunci când se stabilește prețul care trebuie plătit de utilizatori pentru a avea acces la infrastructură.

Provocare care trebuie abordată: intensificarea eforturilor de reorientare a transportului de mărfuri către alte soluții decât transportul rutier

Reorientarea mărfurilor dinspre transportul rutier către alte moduri de transport mai ecologice ar putea contribui la reducerea emisiilor din domeniul transporturilor, care se concentrează în special în sectorul rutier.

- Părțile interesate ar trebui să urmărească reorientarea transportului de mărfuri către alte soluții decât transportul rutier, consolidând concurența intermodală și stabilind principii prin care să impună luarea în considerare în mod corespunzător a costurilor externe ale tuturor modurilor de transport, și ar trebui să susțină punerea în aplicare a acestor principii.

Prezenta analiză panoramică a fost adoptată de Camera II, condusă de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 24 octombrie 2018.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

⁹³ În cadrul pachetelor sale privind mobilitatea, Comisia a propus o revizuire a Directivei 1999/62/CE de aplicare a taxelor la vehiculele grele de marfă pentru utilizarea anumitor infrastructuri.

Anexe

Anexa I – Rapoartele Curții de Conturi Europene care au abordat domeniul transporturilor, începând cu anul 2010

Titlul	Descriere/concluzii	Principalele recomandări
Raportul special nr. 19/2018: „Rețeaua feroviară europeană de mare viteză: departe a fi o realitate, rămâne fragmentată și ineficace”	Este puțin probabil ca actualul plan pe termen lung al UE pentru căile ferate de mare viteză să fie realizat și nu există o abordare strategică solidă la nivelul de ansamblu al UE. Rețeaua feroviară europeană de mare viteză este doar un mozaic de linii naționale, fără o coordonare adecvată la nivel transfrontalier: aceste linii sunt planificate și construite de statele membre în mod izolat, ceea ce duce la legături feroviare de slabă calitate. Comisia Europeană nu dispune de instrumente juridice și de competențe decizionale pentru a se asigura că statele membre fac progrese rapide în vederea finalizării coridoarelor rețelei centrale.	Comisia Europeană ar trebui: să elaboreze planuri pe termen lung realiste; să stabilească, împreună cu statele membre, tronsoanele strategice esențiale care trebuie implementate mai întâi, evaluând necesitatea liniilor de foarte mare viteză, asigurându-se o monitorizare atentă și prevăzându-se competențe executorii pentru a se garanta respectarea angajamentelor de finalizare a rețelei feroviare centrale de mare viteză din UE; să condiționeze cofinanțarea din partea UE de proiectele strategice prioritare convenite, de existența unei concurențe reale între operatori și de obținerea de rezultate; să simplifice procedurile de achiziții transfrontaliere, să utilizeze „ghisee unice” pentru diferitele formalități și să elimine toate obstacolele administrative și de reglementare rămase în calea interoperabilității; să îmbunătățească fluiditatea operațiunilor feroviare de mare viteză pentru călători, de exemplu, prin soluții de emiteră a biletelor în format electronic și prin simplificarea taxelor de acces la calea ferată.
Raportul special nr. 9/2018: „Parteneriatele public-privat în UE: deficiențe generalizate și beneficii limitate”	Parteneriatele public-privat (PPP) cofinanțate de UE nu pot fi considerate o opțiune viabilă din punct de vedere economic pentru realizarea de infrastructuri publice. Parteneriatele public-privat auditate erau afectate de deficiențe generalizate și prezentau beneficii limitate, ceea ce a dus la cheltuieli ineficiente și ineficace în cuantum de 1,5 miliarde de euro. În plus, raportul costuri-beneficii și transparența erau	Comisia și statele membre ar trebui, în special: să nu promoveze o utilizare mai intensivă și la o scară mai largă a PPP până când problemele detectate nu sunt soluționate; să atenueze impactul financiar pe care îl au întârzierile și renegocierile asupra costului care trebuie suportat de partenerul public în cadrul PPP; să fundamenteze alegerea opțiunii de parteneriat public-privat pe analize comparative temeinice care să stabilească cea mai bună metodă de achiziție; să asigure capacitatea administrativă necesară și să

	<p>puternic subminate în special din cauza lipsei unei politici și a unei strategii clare, din cauza unor analize inadecvate, din cauza posibilității de a înregistra parteneriatele public-privat ca elemente extrabilanțiere și din cauza unor mecanisme neechilibrate de partajare a riscurilor.</p>	<p>stabilească politici și strategii clare în materie de PPP, pentru punerea în aplicare a unor PPP de succes sprijinite de UE; să aducă îmbunătățiri cadrului UE astfel încât proiectele implementate în PPP să devină mai eficiente, astfel încât alegerea opțiunii PPP să fie cea mai avantajoasă din punct de vedere economic.</p>
<p>Raportul special nr. 18/2017: „Cerul unic european: o schimbare de cultură, dar nu un veritabil cer unic”</p>	<p>Inițiativa privind cerul unic european (sau „inițiativa SES” – <i>Single European Sky</i>), care urmărește să îmbunătățească managementul traficului aerian în UE, a răspuns unei nevoi clare și a permis consolidarea unei culturi a eficienței. Managementul spațiului aerian european rămâne însă fragmentat, iar cerul unic european este un concept care nu s-a materializat încă. Finanțarea alocată de UE pentru elementele tehnologice ale SES se ridică în prezent la 730 de milioane de euro și este preconizată să ajungă la 3,8 miliarde de euro până în 2020.</p>	<p>Comisia Europeană ar trebui: să revadă obiectivele de nivel înalt ale SES; să analizeze alte opțiuni pentru reducerea fragmentării și să acorde prioritate soluțiilor de cercetare-dezvoltare care vizează această problemă; să asigure independența deplină a autorităților naționale de supraveghere; să eficientizeze sistemul de performanță și să revadă anumiți indicatori-cheie de performanță; să revadă structura sprijinului acordat de UE pentru cercetare și dezvoltare din perspectiva obiectivelor legate de SES; să consolideze obligația răspunderii de gestiune care revine întreprinderii comune SESAR.</p>
<p>Raportul special nr. 13/2017: „Un sistem unic european de management al traficului feroviar: va deveni această decizie politică o realitate?”</p>	<p>Implementarea sistemului de semnalizare feroviară la scară europeană rămâne limitată și este lipsită de uniformitate, în pofida faptului că acest concept de sistem unic nu este contestat în general de sectorul feroviar. Curtea a constatat că un număr mare de administratori de infrastructură și de întreprinderi feroviare ezită să investească în sistem din cauza cheltuielilor pe care le implică acesta și a absenței unor argumente economice la nivelul lor individual.</p>	<p>Curtea a formulat un număr de recomandări în atenția Comisiei Europene, a statelor membre și a Agenției Uniunii Europene pentru Căile Ferate, cu privire la: evaluarea costurilor implementării, scoaterea din funcțiune a sistemelor naționale de semnalizare, argumentele economice la nivel individual pentru administratorii de infrastructură și pentru întreprinderile feroviare, compatibilitatea și stabilitatea sistemului, rolul și resursele Agenției Uniunii Europene pentru Căile Ferate, armonizarea planurilor naționale de implementare și monitorizarea și asigurarea respectării lor, îmbunătățirea absorbției fondurilor UE pentru proiectele de semnalizare feroviară și mai buna direcționare a finanțării acordate de UE.</p>
<p>Raportul special nr. 23/2016: „Transportul maritim în UE: în ape tulburi</p>	<p>O treime din fondurile UE investite între 2000 și 2013 în instalații precum cheiuri, docuri</p>	<p>Comisia ar trebui: să revizuiască numărul actual de 104 porturi centrale și să stabilească un plan de dezvoltare</p>

<p>– multe investiții ineficace și nesustenabile”</p>	<p>și diguri sparge-val în porturile maritime din UE au fost ineficace și nesustenabile. Un euro din trei cheltuit în cadrul proiectelor examinate (ceea ce reprezintă o sumă totală de 194 de milioane de euro) a fost alocat unor instalații care nu făceau decât să servească aceeași funcție ca alte structuri existente în apropiere. O sumă de 97 de milioane de euro a fost investită în infrastructuri care fie nu erau utilizate, fie erau utilizate mult sub capacitatea lor la peste trei ani de la încheierea lucrărilor.</p>	<p>portuară la nivelul UE; să evalueze posibilitatea de a se exclude de la finanțarea acordată de UE infrastructura portuară destinată transbordării și depozitării containerelor, precum și superstructurile care nu sunt de interes public; să se asigure că schimbul de informații dintre BEI și Comisie include toate informațiile esențiale privind împrumuturile propuse de BEI; să acorde prioritate porturilor centrale și principalelor căi navigabile cu sprijin din partea UE pentru investiții doar acolo unde este clară valoarea adăugată europeană și există suficiente investiții private; să publice orientări privind ajutoarele de stat specifice porturilor și să monitorizeze și să urmărească deciziile anterioare privind ajutoarele de stat; să reducă sarcina administrativă și întârzierile promovând crearea unor „ghișee unice” naționale pentru emiterea permiselor și a autorizațiilor; să îmbunătățească poziția competitivă a transportului maritim în raport cu alte moduri de transport prin simplificarea în continuare a formalităților vamale și a celor privind transportul maritim.</p>
<p>Raportul special nr. 8/2016: „Transportul feroviar de marfă nu este încă pe calea cea bună”</p>	<p>În ciuda obiectivului Comisiei Europene de a reorienta mărfurile dinspre transportul rutier către cel feroviar, realitatea este că ponderea acestuia din urmă în ansamblul transportului de marfă din UE a scăzut ușor din 2011. Transportul feroviar este un mod de transport mai ecologic și mai puțin dependent de importurile de petrol decât alte mijloace de transport, dar nu reușește să concureze în mod eficient cu transportul rutier.</p>	<p>Comisia și statele membre ar trebui să soluționeze deficiențele observate în ceea ce privește: liberalizarea pieței transportului feroviar de marfă, procedurile de management al traficului, constrângerile tehnice și administrative, monitorizarea performanței sectorului și transparența în ceea ce privește această performanță, precum și concurența echitabilă între diferitele moduri de transport. În vederea unei utilizări optime a fondurilor UE, Comisia și statele membre ar trebui să adapteze mai bine alocarea fondurilor și selectarea, planificarea și gestionarea proiectelor și întreținerea rețelei feroviare, pe de o parte, la obiectivele politicii din domeniu, pe de altă parte.</p>
<p>Raportul special nr. 1/2015: „Transportul pe căile navigabile interioare în Europa: din 2001, nu s-au</p>	<p>Eforturile finanțate de UE pentru a reorienta mărfurile dinspre transportul rutier către transportul pe căi navigabile</p>	<p>Pentru a se îmbunătăți eficacitatea finanțării acordate de UE pentru transportul pe căile navigabile interioare:</p>

<p>mai observat îmbunătățiri semnificative în ceea ce privește ponderea modală și condițiile de navigație”</p>	<p>interioare au înregistrat progrese lente în ultimii 15 ani. Proiectele cofinanțate de UE în cadrul strategiei de intensificare a utilizării căilor navigabile interioare nu au fost implementate în mod eficace. Transportul pe căile navigabile interioare nu a câștigat teren ca alternativă la transportul rutier, iar navigabilitatea nu a fost îmbunătățită.</p>	<p>statele membre ar trebui să acorde prioritate acelor proiecte legate de căile navigabile interioare care oferă cele mai mari și mai imediate beneficii; Comisia ar trebui să își concentreze finanțarea asupra proiectelor pentru care există deja planuri avansate vizând eliminarea punctelor de strangulare a traficului fluvial.</p> <p>Pentru a îmbunătăți coordonarea dintre statele membre, Comisia ar trebui: să analizeze riguros piața potențială și beneficiile navigației interioare pe diferite sectoare ale cursurilor navigabile și să coordoneze între statele membre implementarea rețelei centrale TEN-T; să stabilească, de comun acord cu statele membre, obiective specifice și realizabile, pentru a elimina punctele de strangulare a traficului; să consolideze temeiul juridic pentru a extinde cerințele de raportare legate de navigabilitatea cursurilor de apă și să solicite statelor membre să elaboreze într-un mod coordonat planuri naționale de întreținere a căilor navigabile interioare.</p>
--	--	---

<p>Raportul special nr. 21/2014: „Infrastructurile aeroportuare finanțate de UE: beneficii insuficiente în raport cu costurile”</p>	<p>Investițiile în aeroporturi finanțate de UE nu au generat rezultatele așteptate și au adus beneficii insuficiente în raport cu costurile. Din cauza planificărilor și a previziunilor necorespunzătoare, unele dintre aeroporturile finanțate au fost amplasate prea aproape unul de celălalt, iar unele proiecte de construcție erau prea mari pentru numărul de avioane și de călători vizați.</p>	<p>Comisia ar trebui să se asigure, în cursul perioadei de programare 2014-2020, că statele membre alocă fondurile din partea UE doar infrastructurilor aeroportuare din cadrul acelor aeroporturi care sunt viabile din punct de vedere financiar și pentru care nevoile de investiții au fost evaluate și demonstrate în mod adecvat. Aceasta ar trebui să facă parte din procesul de aprobare și de monitorizare a programelor operaționale desfășurat de Comisie. Statele membre ar trebui să dispună de planuri coerente la nivel regional, național și supranațional pentru dezvoltarea aeroporturilor, astfel încât să se evite situațiile de supracapacitate, duplicarea și lipsa de coordonare a investițiilor în infrastructurile aeroportuare. Ca urmare a acestui audit, sprijinul din partea UE pentru infrastructura aeroportuară a fost redus substanțial în perioada de programare 2014-2020.</p>
<p>Raportul special nr. 1/2014: „Eficacitatea proiectelor de transport public urban cofinanțate de UE”</p>	<p>Două treimi din proiectele de transport urban cofinanțate prin fondurile structurale ale UE sunt subutilizate. Deficiențele existente la nivelul concepției proiectelor și politica inadecvată în materie de mobilitate au reprezentat două dintre principalele cauze identificate.</p>	<p>Comisia ar trebui să solicite: introducerea de instrumente de gestionare care să monitorizeze calitatea serviciilor și nivelul de satisfacție a utilizatorilor din momentul în care proiectele devin operaționale; includerea în acordurile de grant a unui număr minim de indicatori de rezultat și a nivelurilor-țintă aferente, precum și măsurarea ulterioară a acestora; estimarea mai riguroasă a numărului de utilizatori preconizați și susținerea alegerii modului de transport printr-o comparație cuantificată a diferitelor opțiuni de transport; includerea proiectelor de transport urban într-o politică solidă în materie de mobilitate; luarea în considerare a acestor recomandări relevante și de către autoritățile din statele membre în cadrul gestionării proiectelor de transport urban cofinanțate de UE.</p>
<p>Raportul special nr. 5/2013: „Sunt fondurile politicii de coeziune a UE cheltuite în mod corespunzător pentru proiectele rutiere?”</p>	<p>Auditul Curții a vizat 24 de proiecte de investiții rutiere din cadrul FEDR și al Fondului de coeziune în Germania, Grecia, Polonia și Spania, pentru a evalua dacă acestea și-au îndeplinit obiectivele la costuri</p>	<p>Trei recomandări principale: cofinanțarea de către UE a proiectelor rutiere ar trebui să fie condiționată de existența unor obiective clare, cu ținte în ceea ce privește durata de deplasare, îmbunătățirea siguranței rutiere, îmbunătățirea capacității și</p>

	<p>rezonabile. Valoarea totală a proiectelor auditate depășea 3 miliarde de euro.</p> <p>Toate proiectele rutiere examinate de auditori au contribuit la reducerea duratei deplasării și la îmbunătățirea siguranței rutiere. S-a constatat, însă, că nu s-a acordat suficientă atenție asigurării unui raport optim cost-eficacitate. În cazul majorității proiectelor auditate, previziunile privind traficul s-au dovedit inexacte. Prin urmare, tipul de drum ales nu era, deseori, cel mai potrivit pentru traficul deservit. S-au preferat autostrăzile, când problemele de trafic ar fi putut fi soluționate prin drumuri expres. 14 din 19 proiecte au înregistrat un trafic mai mic decât cel preconizat. Creșterea medie a costurilor proiectelor comparativ cu planificarea inițială a fost de 23 %. Durata medie de întârziere față de termenele stabilite inițial fost de 9 luni (sau 41 %).</p>	<p>efectele economice; plățile ar trebui să fie corelate cu utilizarea unor tehnici de construcție rutieră eficiente din punctul de vedere al costurilor, în conformitate cu cele mai bune practici, iar statele membre ar trebui să asigure concurența internațională în ceea ce privește proiectele de construcție și să își axeze sistemele de achiziții pe obținerea ofertelor celor mai avantajoase din punct de vedere economic.</p>
<p>Raportul special nr. 3/2013: „Programele Marco Polo au fost eficiente în transferarea traficului în afara rețelei rutiere?”</p>	<p>În urma auditului s-a constatat că nu au fost prezentate suficiente propuneri relevante de proiecte, deoarece situația de pe piață și normele aplicabile în cadrul programului au descurajat operatorii să participe la acesta. Jumătate dintre proiectele auditate înregistrau o sustenabilitate limitată. Una dintre principalele constatări ale auditului a fost aceea că existau indicii serioase privind existența unui „efect de balast” (<i>deadweight</i>), care înseamnă că proiectele ar fi fost derulate chiar și în lipsa finanțării din partea UE. Într-adevăr, 13 dintre cei 16 beneficiari auditați au confirmat faptul că ar fi demarat și ar fi derulat serviciul de transport chiar și în lipsa unei subvenții. În plus, nu au existat date fiabile pentru</p>	<p>Curtea a recomandat Consiliului, Parlamentului European și Comisiei să ia în considerare stoparea finanțării UE pentru serviciile de transport de mărfuri concepute după același model ca programele Marco Polo [prin „stimularea ofertei de sus în jos” („top-down supply-push”), care a condus în special la deficiențele identificate în acest raport (implicare insuficientă a pieței, lipsa dovezilor cu privire la realizarea obiectivelor, sarcină administrativă ridicată, sustenabilitate limitată și efect de balast). De asemenea, Curtea recomandă condiționarea continuării unei asemenea finanțări de realizarea unei evaluări de impact <i>ex ante</i> care să arate dacă și în ce măsură există o valoare adăugată europeană. Aceasta ar presupune realizarea unei analize de piață detaliate cu privire la cererea potențială, precum și preluarea experienței și a bunelor practici din cadrul sistemelor naționale</p>

	<p>evaluarea beneficiilor în ceea ce privește impactul transportului de mărfuri asupra mediului înconjurător, congestia rutieră sau siguranța rutieră.</p>	<p>de sprijin similare existente în statele membre. Doar în eventualitatea unei evaluări pozitive cu privire la o acțiune eficace a UE în acest domeniu, Curtea recomandă Comisiei să întreprindă o serie de acțiuni pentru a consolida performanța în cadrul viitoarelor programe.</p>
<p>Raportul special nr. 4/2012: „Utilizarea fondurilor structurale și a Fondului de coeziune pentru cofinanțarea de infrastructuri de transporturi în porturile maritime: o investiție eficace?”</p>	<p>În urma auditului s-a constatat că, din cele 27 de infrastructuri de transport auditate din cadrul proiectelor privind porturile maritime cofinanțate prin fondurile structurale și prin Fondul de coeziune în perioada de programare 2000-2006, doar 11 erau eficace. În plus, o treime din proiectele auditate aveau obiective care nu priveau domeniul transporturilor. Pe lângă proiectele ineficace, Curtea a identificat și anumite proiecte care nu erau utilizate, iar 4 proiecte semnificative, cărora le corespundea 70,8 % din suma totală auditată, nu fuseseră încă finalizate la data efectuării auditului. Dintre cele 23 de proiecte finalizate, 11 fuseseră finalizate la timp, dar 12 înregistrau o întârziere medie în construcție de 26 de luni. Mai mult, cinci dintre proiectele finalizate, cărora le corespunde aproape jumătate din suma auditată, vor necesita investiții suplimentare semnificative pentru a putea fi utilizate în mod eficace.</p>	<p>Comisia ar trebui să le reamintească statelor membre că au următoarele obligații: să utilizeze fondurile UE într-un mod conform cu principiile buneii gestiuni financiare; pentru următoarea perioadă de programare, să condiționeze acordarea de sprijin în cadrul politicii de coeziune de existența unei strategii cuprinzătoare de dezvoltare portuară, pe termen lung (bazată pe o evaluare a necesităților existente), pentru toate porturile din cadrul regiunii în cauză; să sporească atenția acordată eficacității proiectelor prin utilizarea indicatorilor de rezultate și de impact, prin vizite la fața locului care să abordeze aspectele legate de eficacitate și prin introducerea principiului conform căruia finanțarea UE să fie condiționată de rezultate; să efectueze, pe baza unor eșantioane selectate în urma unei analize a riscurilor, controale <i>ex post</i> cu privire la modul de utilizare a infrastructurilor cofinanțate și la performanța acestora; să consolideze evaluarea proiectelor majore și a proiectelor din cadrul Fondului de coeziune.</p>
<p>Raportul special nr. 8/2010: „Îmbunătățirea performanței transporturilor pe axele feroviare transeuropene: Investițiile UE în infrastructura feroviară au fost eficace?”</p>	<p>Curtea a concluzionat că, prin cofinanțarea dezvoltării de infrastructuri feroviare, UE a contribuit la deschiderea unor noi posibilități pentru transportul feroviar transeuropean.</p> <p>O serie de măsuri ar putea însă fi luate pentru a optimiza utilizarea fondurilor acordate de UE.</p>	<p>Comisia ar trebui ca, în viitor, atunci când va analiza definirea proiectelor prioritare, să coopereze cu statele membre și cu instituțiile din domeniul feroviar pentru a identifica acele coridoare transeuropene pentru care există o cerere efectivă sau previzionată importantă, consolidând, acolo unde este necesar, cunoștințele și bazele analitice de la nivel european. Comisia ar trebui să analizeze posibilitatea de a pune mai mult accent pe reducerea constrângerilor de ordin practic care afectează transportul feroviar transfrontalier și care nu sunt, în sine,</p>

		direct legate de infrastructură și să încurajeze și să faciliteze colaborarea pe astfel de teme între instituțiile din domeniul feroviar ale statelor membre.
--	--	---

Notă: rapoartele Curții de Conturi Europene și răspunsurile Comisiei la constatările și recomandările acesteia sunt publicate pe site-ul web al Curții (<http://eca.europa.eu>).

Anexa II – Cele zece obiective ale UE pentru un sistem de transport competitiv și eficient din punct de vedere al resurselor

Dezvoltarea și implementarea combustibililor și a sistemelor de propulsie sustenabile

- Înjumătățirea utilizării autovehiculelor „alimentate în mod convențional” în transportul urban până în 2030; dispariția lor progresivă din orașe până în 2050; realizarea unei logistici urbane practic lipsite de CO₂ în marile aglomerări urbane până în 2030.
- Atingerea unui nivel de 40 % în privința utilizării în aviație a combustibililor sustenabili cu conținut scăzut de carbon până în 2050; de asemenea, reducerea cu 40 % a emisiilor de CO₂ ale UE generate de combustibilii pentru transportul maritim până în 2050 (dacă este fezabil, chiar cu 50 %).

Optimizarea performanței lanțurilor logistice multimodale, inclusiv prin utilizarea pe scară mai largă a unor moduri de transport mai eficiente din punct de vedere energetic

- Un procent de 30 % din transportul rutier de mărfuri pe distanțe de peste 300 km ar trebui să fie transferat până în 2030 către alte moduri de transport, cum ar fi transportul pe calea ferată sau pe căile navigabile, acest procent trebuind să depășească 50 % până în 2050, cu ajutorul coridoarelor de transport de marfă eficiente și ecologice. Pentru realizarea acestui obiectiv va fi necesară și dezvoltarea unei infrastructuri.
- Finalizarea, până în 2050, a unei rețele feroviare europene de mare viteză. Triplarea lungimii rețelei feroviare de mare viteză existente până în 2030 și menținerea unei rețele feroviare dense în toate statele membre. Până în 2050,

majoritatea transportului de călători pe distanțe medii ar trebui să se efectueze pe calea ferată.

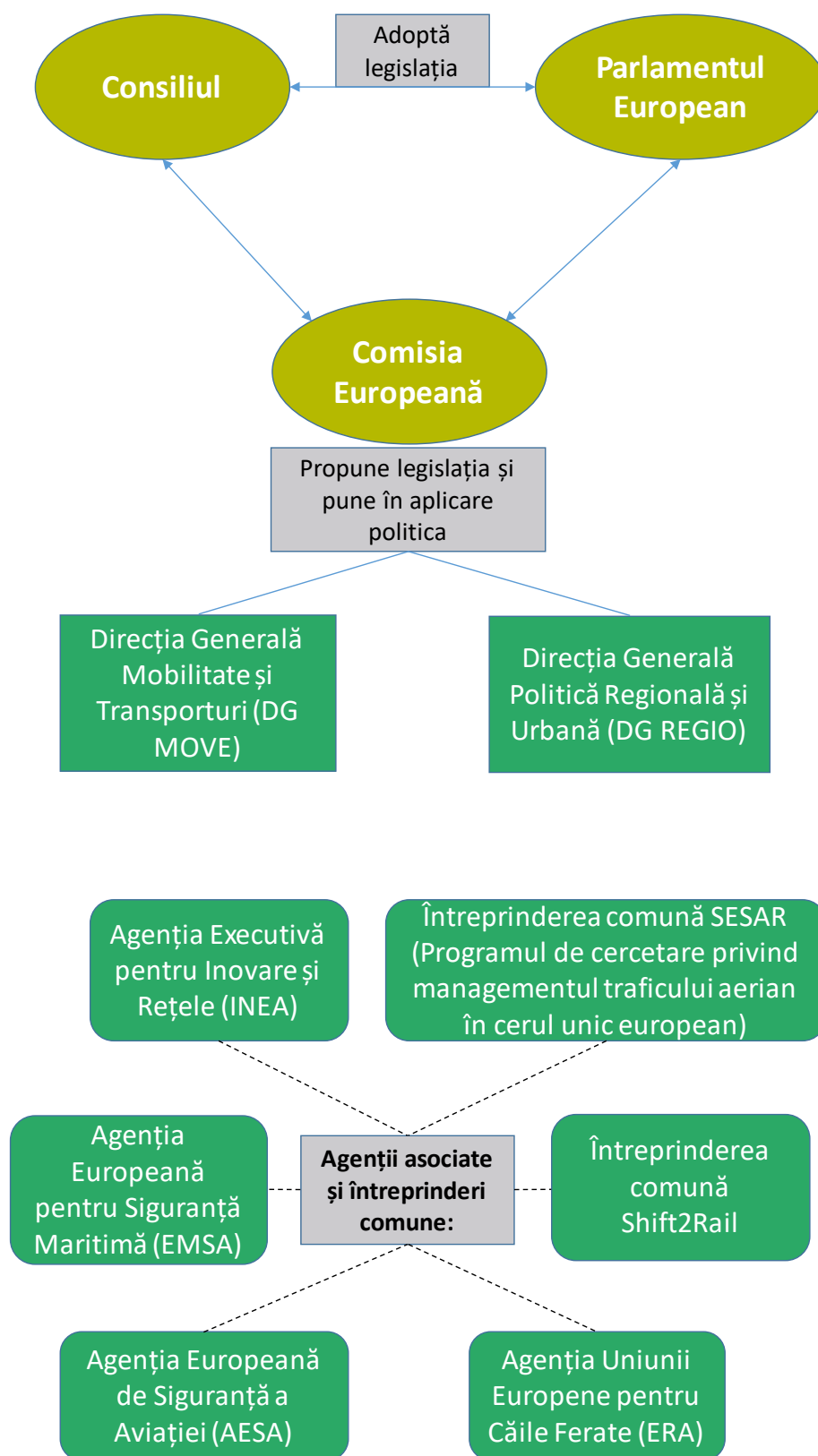
- Implementarea, până în 2030, a unei „rețele primare” TEN-T multimodale și complet funcționale la nivelul întregii UE, a unei rețele de calitate înaltă și de mare capacitate până în 2050 și a unui set corespunzător de servicii de informații.
- Conectarea, până în 2050, a tuturor aeroporturilor „rețelei primare” la rețeaua feroviară, de preferință la rețeaua de mare viteză; garantarea faptului că toate porturile maritime primare sunt conectate corespunzător la sistemul feroviar de transport de marfă și, acolo unde este posibil, la sistemul de căi navigabile interioare.

Creșterea eficienței transporturilor și a utilizării infrastructurii, cu ajutorul sistemelor de informații și al stimulentei bazate pe piață

- Implementarea infrastructurii modernizate de gestionare a traficului aerian (SESAR) în Europa până în 2020 și finalizarea Spațiului aerian european comun. Implementarea unor sisteme echivalente de gestionare a transportului terestru și pe apă (ERTMS, ITS, SSN și LRIT, RIS). Lansarea Sistemului Global de Navigație prin Satelit European (Galileo).
- Instituirea, până în 2020, a unui cadru pentru un sistem european de informare, gestionare și plată aplicabil transportului multimodal.
- Aproximarea de obiectivul „zero decese” în transportul rutier până în 2050. În această perspectivă, obiectivul UE este acela de a reduce la jumătate numărul victimelor accidentelor rutiere până în 2020. Garantarea poziției de lider mondial a UE în materie de siguranță și securitate a transportului pentru toate modurile de transport.
- Realizarea de progrese în direcția aplicării principiilor „utilizator-plătitor” și „poluator-plătitor” și întărirea angajamentului sectorului privat în ceea ce privește eliminarea denaturărilor, inclusiv a subvențiilor prejudiciabile, generarea de venituri și asigurarea finanțării pentru investițiile viitoare în transporturi.

Sursa: COM(2011) 144 final din 28 martie 2011 - Foai de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor – Către un sistem de transport competitiv și eficient din punctul de vedere al resurselor.

Anexa III – Principalele părți interesate la nivelul UE



Acronime

ATM: Managementul traficului aerian (*air traffic management*)

BEI: Banca Europeană de Investiții

CFM: Cadru financiar multianual

DG REGIO: Direcția Generală Politică Regională și Urbană a Comisiei Europene

DG MOVE: Direcția Generală Mobilitate și Transporturi a Comisiei Europene

ERTMS: Sistemul european de management al traficului feroviar

Eurostat: Oficiul pentru Statistică al Uniunii Europene (o direcție generală a Comisiei)

FEDR: Fondul european de dezvoltare regională

FEIS: Fondul european pentru investiții strategice

Fondurile ESI: Fondurile structurale și de investiții europene

Galileo: Sistemul european global de navigație prin satelit

GLONASS: Sistemul global de navigație prin satelit

GPS: Sistemul global de poziționare

INEA: Agenția Executivă pentru Inovare și Rețele

MIE: Mecanismul pentru interconectarea Europei

OCDE: Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

OMI: Organizația Maritimă Internațională

PIB: Produs intern brut

PPP: Parteneriate public-privat

PSC: Pactul de stabilitate și de creștere

RIS: Servicii de informații fluviale

SES: Cerul unic european (*Single European Sky*)

SESAR: Programul de cercetare privind managementului traficului aerian în cerul unic european

STI: Sisteme de transport inteligente

TEN-T: Rețea transeuropeană de transport

TFUE: Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

VTMIS: Sistem de monitorizare și informare privind traficul navelor maritime

Echipa care a realizat analiza panoramică

Această analiză panoramică a fost efectuată de Camera de audit II – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune –, condusă de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi Europene.

Analiza a fost condusă de domnul Ladislav Balko, membru al Curții de Conturi Europene, care a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Branislav Urbanic, șef de cabinet, și Zuzana Franková, atașat în cadrul cabinetului, Pietro Puricella, manager principal, Svetoslav Hristov, coordonator, Valeria Rota, Enrico Grassi, Marjeta Leskovar și Annekatrin Langer, auditori. Thomas Everett a furnizat sprijin lingvistic.



Primul rând: Enrico Grassi, Svetoslav Hristov, Ladislav Balko, Marjeta Leskovar, Pietro Puricella

Rândul al doilea: Branislav Urbanic, Thomas Everett

Această analiză panoramică descrie și analizează acțiunile UE în domeniul transporturilor. Curtea se axează pe investițiile în infrastructură finanțate din bugetul UE și prezintă aspecte transversale identificate în urma auditurilor recente asupra celor cinci principale moduri de transport: rutier, feroviar, aerian, pe căile navigabile interioare și maritim. Pe baza observațiilor și a recomandărilor sale, Curtea prezintă o analiză orizontală a principalelor provocări cu care se confruntă dezvoltarea și finanțarea transporturilor în UE.

Furnizând informații clare și accesibile părților interesate, analiza panoramică își propune să le încurajeze pe acestea din urmă să îmbunătățească acțiunile și/sau să le coordoneze mai bine pentru a aduce o valoare adăugată eforturilor UE de a-și atinge obiectivele definite în politica în domeniul transporturilor.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații



© Uniunea Europeană, 2018.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.

PDF ISBN 978-92-847-1430-8

doi:10.2865/082755

QJ-03-18-425-RO-N

HTML ISBN 978-92-847-1403-2

doi:10.2865/293416

QJ-03-18-425-RO-Q