

**EU's ramme for store  
transportinfrastruktur-  
projekter:  
en international  
sammenligning**



# Indhold

|                                                                                                               | Punkt |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Resumé</b>                                                                                                 | I-VI  |
| <b>Indledning</b>                                                                                             | 01-13 |
| Store transportinfrastrukturprojekter                                                                         | 01    |
| Det transeuropæiske transportnet (TEN-T)                                                                      | 02-04 |
| Planlægning og gennemførelse af transportpolitikken og store infrastrukturprojekter, som medfinansieres af EU | 05-08 |
| EU's medfinansiering af store transportinfrastrukturprojekter                                                 | 09-11 |
| Vores tidligere revisioner og analyser                                                                        | 12-13 |
| <b>Analysens mål, omfang og metode</b>                                                                        | 14-21 |
| <b>Analyse</b>                                                                                                | 22-73 |
| De fem analyserede processer                                                                                  | 22-73 |
| Fastlæggelse af strategi                                                                                      | 22-30 |
| Koordination mellem projekter                                                                                 | 31-43 |
| Udvælgelse af projekter til finansiering                                                                      | 44-54 |
| Overvågning af projektgennemførelsen                                                                          | 55-67 |
| Efterfølgende evaluering af projekter                                                                         | 68-73 |
| <b>Afsluttende bemærkninger</b>                                                                               | 74-80 |

## **Bilag**

**Bilag I - Nylige publikationer fra Revisionsretten vedrørende EU's transportpolitik**

**Bilag II - Gennemgåede internationale vejledningsdokumenter**

**Bilag III - Metode og nøgleindikatorer til brug for analysen af budget- og tidsplanoverskridelser**

**Bilag IV - Generelle indikatorer**

**Bilag V - Relevante revisionskonklusioner og anbefalinger fra Revisionsretten vedrørende de analyserede processer**

**Bilag VI - Ekspertpanelernes sammensætning**

## **Akronymer og forkortelser**

## **Glossar**

## **Holdet bag**

## Resumé

I Store infrastrukturprojekter spiller en central rolle for gennemførelsen af EU's transeuropæiske transportnet. Siden 2013 har det været et af EU's væsentligste mål at færdiggøre et "hovednet" af transportinfrastrukturer senest i 2030 og et "samlet net", som skal sikre tilgængelighed og forbindelsesmuligheder for alle regioner i EU, senest i 2050.

II Europa-Kommissionen har ansvaret for at udvikle og gennemføre transportpolitikken på EU-plan, identificere og støtte projekter af fælles interesse og forvalte EU's medfinansiering af disse store projekter, som gennemføres af medlemsstaterne og projektiværksættere.

III Dette er ikke en revisionsberetning, men en analyse, som hovedsagelig er baseret på offentligt tilgængelige oplysninger eller materiale, der er indsamlet specifikt til formålet. Den har til formål at sammenligne EU-rammen for gennemførelse af store infrastrukturprojekter med rammerne i andre lande (Australien, Canada, USA, Schweiz, Frankrig og Norge), som vi vil undersøge her, og vi vil i den forbindelse pege på eksempler på fremgangsmåder, som kan være nyttige for Kommissionen og beslutningstagerne, når der fremover skal ydes EU-støtte. Analysen vil også tjene som et bidrag til den igangværende gennemgang af TEN-T-forordningen.

IV Vi identificerede fem centrale procestrin for gennemførelsen af store transportprojekter (fastlæggelse af strategi, koordinering af projekter, udvælgelse af projekter til finansiering, overvågning af projekter og efterfølgende evaluering af projekter). For hver af disse processer beskriver vi de centrale elementer i EU-rammen. Vi beskriver også de svagheder, som vi tidligere har bemærket i vores revisioner i EU-sammenhæng. For nogle af svaghederne peger vi på eksempler på andre fremgangsmåder, som vi fandt i de lande, vi undersøgte. Vi har ikke revideret gennemførelsen af disse fremgangsmåder, men vi mener, at de gennem deres udformning kan bidrage til at adressere disse svagheder, hvis de tilpasses omhyggeligt til EU-sammenhæng og gennemføres effektivt.

**V** Da vi satte de svagheder, som vi fandt i EU's ramme, ind i et globalt perspektiv, fandt vi ingen fremgangsmåde i de udvalgte lande, som kunne afhjælpe svaghederne vedrørende processen for fastlæggelse af strategi. Herudover afviger de fleste af de seks EU-medfinansierede projekter, som vi udvalgte til analysen, mindre mellem de faktiske omkostninger og deres anslåede budgetter end det globale benchmark. Når det gælder processerne for koordination, udvælgelse, overvågning og efterfølgende evaluering, mener vi imidlertid, at Kommissionen og beslutningstagerne kan finde inspiration i de fremgangsmåder, som vi observerede i udlandet, og som beskrives i denne analyse. Dette gælder også forsinkelserne, eftersom de fleste af de seks EU-medfinansierede projekter i gennemsnit oplevede større tidsplansforsinkelser end sammenlignelige projekter på verdensplan. Selv om det muligvis ikke er muligt at overføre disse udenlandske fremgangsmåder direkte til den nuværende EU-ramme, kan de ikke desto mindre fungere som grundlag for overvejelser og om nødvendigt tilpasses til EU-sammenhæng.

**VI** I denne forbindelse identificerede vi fire udfordringer for Kommissionen med hensyn til dens fremtidige støtte til store transportprojekter. Det drejer sig om følgende udfordringer:

- Hvordan opnås der en bedre overensstemmelse mellem EU's og de nationale transportstrategier og et bedre overblik over projektplanlægningen og - gennemførelsen langs de centrale transportkorridorer?
- Hvordan sikres det, at der i projektudvælgelsesfasen foretages en tilstrækkelig kontrol af cost-benefit-analyser? Hvordan kan modellen for udvælgelse af projekter og tildeling af EU-midler genovervejes, så den administrative byrde for projektiværksætterne reduceres yderligere?
- Hvordan kan man overgå til en mere risikobaseret tilgang i overvågningen af EU-medfinansierede projekter og samtidig udvide overvågningens omfang ved at forpligte projektiværksættere til også at rapportere om resultatindikatorer og interessenterne accept?
- Hvordan sikres det, at store transportinfrastrukturprojekter, som medfinansieres af EU, systematisk bliver evalueret efterfølgende med fokus på de opnåede resultater i stedet for på finansielle indikatorer eller output?

# Indledning

## Store transportinfrastrukturprojekter

**01** Store transportinfrastrukturprojekter (store transportprojekter) spiller en central rolle i transportnettene. Imidlertid findes der hverken på globalt plan eller EU-plan en almindeligt anerkendt definition af, hvad der udgør et stort transportprojekt. Det mest anvendte kriterium er en samlet projektprijs, hvorover projektet anses for et stort infrastrukturprojekt, og i denne forbindelse anvendes almindeligvis en tærskel på 1 milliard USD<sup>1</sup> (dvs. ca. 830 millioner euro) eller 500 millioner euro<sup>2</sup>.

## Det transeuropæiske transportnet (TEN-T)

**02** Målet med EU's transportpolitik er at skabe et fælles transportområde i hele Europa<sup>3</sup>. Siden 1990'erne har et af de vigtigste operationelle mål været at færdiggøre det transeuropæiske transportnet (TEN-T), dvs. et Europadækkende net for vej- og jernbanetransport, transport ad indre vandveje, søtransport og lufttransport af passagerer og gods. De første retningslinjer for TEN-T<sup>4</sup> opstillede en liste over "prioriterede projekter", hvoraf de fleste kan anses for store transportprojekter.

---

<sup>1</sup> B. Flyvbjerg, "What you should know about megaprojects and why: an overview", *Project Management Journal*, vol. 45, nr. 2, 2014, s. 6-19.

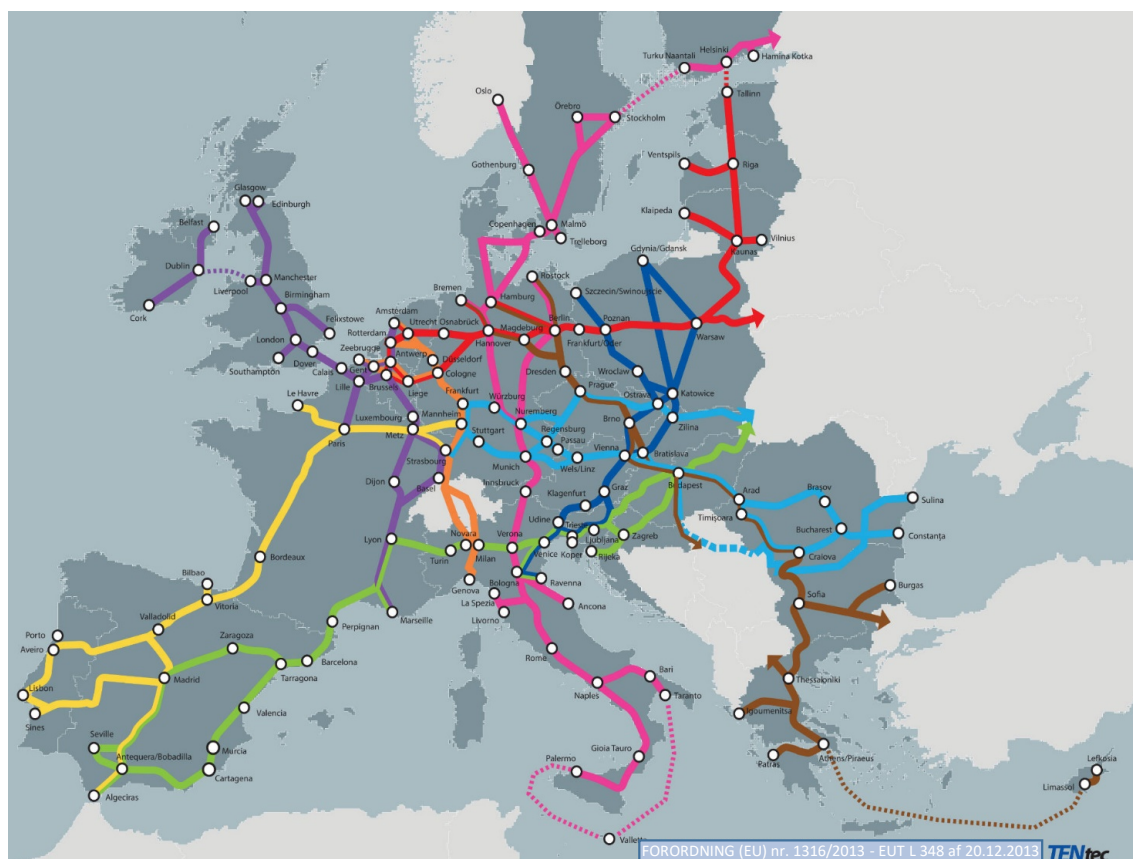
<sup>2</sup> COST Action TU1003, *MEGAPROJECT: The Effective Design and Delivery of Megaprojects in the European Union*, 2010.

<sup>3</sup> Artikel 170-172 i den konsoliderede udgave af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, EUT C 202 af 7.6.2016, s. 47.

<sup>4</sup> Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1692/96/EF af 23. juli 1996 om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet, EUT L 288 af 9.9.1996, s. 1-103.

**03** I 2013 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet en forordning<sup>5</sup>, som identificerede et "hovednet" af transportinfrastrukturer, herunder ni hovednetkorridorer, som udgør rygraden i et bæredygtigt europæisk multimodalt transportnet (jf. [figur 1](#)), som skal stå færdigt senest i 2030. Som supplement til dette udvikles et "samlet net", som senest i 2050 skal sikre tilgængelighed og forbindelsesmuligheder for alle regioner i EU, herunder udkantsområder, øregioner og regioner i den yderste periferi. Denne TEN-T-forordning er i øjeblikket ved at blive revideret<sup>6</sup>.

**Figur 1 - TEN-T-hovednettets korridorer**



Kilde: Europa-Kommissionen, december 2020.

<sup>5</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013 af 11. december 2013 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet, EUT L 348 af 20.12.2013, s. 1-128. Denne forordning blev ajourført den 14. juli 2021 ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1153 af 7. juli 2021 om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten, EUT L 249 af 14.7.2021, s. 38-81.

<sup>6</sup> Artikel 54 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013 af 11. december 2013 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet, EUT L 348 af 20.12.2013, s. 1-128.

**04** Store transportprojekter har strategisk betydning for færdiggørelsen af TEN-T-hovednettet, da de er afgørende for at fjerne de flaskehalse og manglende forbindelser, som ofte forekommer på grænseoverskridende strækninger. De forventes at få en meget stor indflydelse på transportnettet, og de betragtes derfor ofte som kritiske "faktorer for forandring" af de fremtidige passager- og godsstrømme<sup>7</sup>. Når de omhandler mere miljøvenlige og bæredygtige transportformer såsom jernbanetransport, er de også en hjørnesten i de politikker, som sigter mod at opnå modalskift (dvs. skift fra en transportform til en anden) og opfylde de miljø- og klimamål, som er fastsat i den europæiske grønne pagt<sup>8</sup>.

## Planlægning og gennemførelse af transportpolitikken og store infrastrukturprojekter, som medfinansieres af EU

**05** Europa-Kommissionen, navnlig dens Generaldirektorat for Mobilitet og Transport (GD MOVE), har ansvaret for at udvikle og gennemføre transportpolitikken på EU-plan. Dette sker primært gennem udsendelse af politiske oplæg og lovgivningsmæssige forslag. Hvad angår TEN-T-nettet består Kommissionens rolle i at fastlægge retningslinjer, udpege og støtte projekter af fælles interesse og gennemføre foranstaltninger til sikring af interoperabilitet<sup>9</sup>. Et udvalg (TEN-T-udvalget), hvor medlemsstaterne er repræsenteret, bistår Kommissionen og udsender bindende udtalelser om Kommissionens lovgivningsforslag vedrørende gennemførelsesretsakter<sup>10</sup>.

**06** Andre af Kommissionens generaldirektorater kan også være involveret i aktiviteter vedrørende store transportprojekter, især hvis sådanne projekter søger om medfinansiering fra EU (jf. også punkt 10). F.eks. kan Generaldirektoratet for Miljø (GD ENV) kontrollere, om ansøgninger overholder EU's miljøregler, herunder den nødvendige inddragelse af interessenter.

---

<sup>7</sup> Omega Centre, *Mega projects. Executive Summary*, december 2012, s. 16-17.

<sup>8</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, *Den europæiske grønne aftale*, COM(2019) 640 final af 11.12.2019.

<sup>9</sup> Artikel 172 i den konsoliderede udgave af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, EUT C 202 af 7.6.2016, s. 47.

<sup>10</sup> Artikel 52 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013 af 11. december 2013 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet, EUT L 348 af 20.12.2013, s. 1-128.



**07** Medlemsstaterne har ansvaret for at udarbejde deres nationale strategier eller planer for transportinfrastruktur i overensstemmelse med de mål, der er vedtaget på EU-plan (jf. punkt **03**). De beslutter også, hvilke projekter der skal opføres, og hvordan de skal gennemføres og finansieres. De nationale myndigheder leverer de nødvendige miljøkonsekvensanalyser og byggetilladelser.

**08** Endelig har projektiværksættere, som etableres enten som projektgennemførelsesenheder på medlemsstatsplan eller som grænseoverskridende joint ventures, ansvaret for den faktiske gennemførelse af disse store infrastrukturprojekter.

## EU's medfinansiering af store transportinfrastrukturprojekter

**09** Der er to primære kilder til EU-medfinansiering i form af tilskud til store transportinfrastrukturprojekter:

- de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene), som omfatter Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden, som gennemføres med delt forvaltning mellem Kommissionen og medlemsstaterne. I forbindelse med disse fonde godkender Kommissionens Generaldirektorat for Regionalpolitik og Bypolitik (GD REGIO) de investeringsprogrammer, som medlemsstaterne udformer, og overvåger gennemførelsen af dem. Beslutningen om, hvorvidt specifikke projekter skal medfinansieres, er uddelegeret til de nationale eller regionale forvaltningsmyndigheder
- programmerne under TEN-T og Connecting Europe-faciliteten (CEF)<sup>11</sup>, som forvaltes direkte af Kommissionen, der har ansvaret for at tildele tilskud og overvåge gennemførelsen heraf. Forvaltningen af tilskuddene varetages af Det Europæiske Forvaltningsorgan for Klima, Infrastruktur og Miljø (CINEA) på vegne af GD MOVE.

---

<sup>11</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1316/2013 af 11. december 2013 om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten, EUT L 348 af 20.12.2013, s. 129-171.

**10** Eftersom store transportprojekter ikke defineres som en særskilt kategori i EU's retlige ramme, findes der ikke samlede data om, hvor stort et beløb der ydes i EU-medfinansiering til sådanne projekter. I perioden 2007-2020 blev der i EU-budgettet afsat over 109 milliarder euro til transportinfrastrukturprojekter i TEN-T-nettet (uanset deres størrelse). **Tabel 1** specificerer denne tildeling for de sidste to flerårige finansielle rammer (FFR'er) samt for det aktuelle forslag for FFR for 2021-2027. EU-medfinansieringen kan udgøre op til 85 % af projekternes samlede støtteberettigede omkostninger<sup>12</sup>, mens differencen afholdes over de nationale budgetter eller via andre kilder.

**Tabel 1 - EU-budgettildelinger til transportinfrastrukturprojekter i TEN-T-nettet i perioden 2007-2020 og planlagte beløb for 2021-2027 (i milliarder euro)**

| Finansierings-program                   | 2007-2013   | 2014-2020   | I alt        | 2021-2027                                |
|-----------------------------------------|-------------|-------------|--------------|------------------------------------------|
| EFRU og Samhørighedsfonden/ ESI-fondene | 44,2        | 33,3        | <b>77,5</b>  | Fastsættes i de operationelle programmer |
| TEN-T/CEF-Transport                     | 8,0         | 24,2        | <b>32,2</b>  | 25,7                                     |
| <b>I alt</b>                            | <b>52,2</b> | <b>57,5</b> | <b>109,7</b> |                                          |

*Kilde:* Revisionsretten baseret på offentligt tilgængelige data. I 2014 erstattede CEF-programmet TEN-T-programmet.

**11** Sideløbende med disse programmer, som finansieres over EU-budgettet, ydede Den Europæiske Investeringsbank 150,6 milliarder euro i lån til transportprojekter i EU i perioden 2007-2020.

## Vores tidligere revisioner og analyser

**12** I de seneste år har vi offentliggjort flere revisionsberetninger og analyser om EU's transportpolitik, herunder om store transportinfrastrukturprojekter (jf. [bilag I](#)).

<sup>12</sup> For så vidt angår Connecting Europe-faciliteten henvises til artikel 11 i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) nr. 1316/2013 af 11. december 2013 om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten](#) (EUT L 348 af 20.12.2013, s. 129-171).

**13** I 2020 vurderede vi specifikt Kommissionens forvaltning af store EU-medfinansierede transportinfrastrukturprojekter<sup>13</sup>. Vi undersøgte store transportinfrastrukturprojekter med grænseoverskridende betydning, beliggende i syv af TEN-T-hovednettets ni korridorer. Hvert af disse projekters samlede omkostninger var på over en milliard euro. Denne analyse giver mulighed for en videregående analyse af de involverede processer og for at sammenligne dem med tilsvarende processer i andre lande.

---

<sup>13</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020 "[Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt](#)".

## Analysens mål, omfang og metode

**14** Denne analyse leverer nyttig information til interessenter og offentligheden, idet den sætter de processer, der anvendes til at gennemføre store EU-medfinansierede transportprojekter, ind i en større global kontekst. Den vil også tjene som et bidrag til den igangværende gennemgang af TEN-T-forordningen.

**15** Dette er ikke en revisionsberetning, men en analyse, som hovedsagelig er baseret på offentligt tilgængelige oplysninger eller materiale, der er indsamlet specifikt til formålet. Den har til formål at sammenligne EU-rammen for gennemførelse af store infrastrukturprojekter med rammerne i andre lande, som er udvalgt til analysen, og i den forbindelse pege på eksempler på andre fremgangsmåder, som kan være nyttige for Kommissionen og beslutningstagerne, når der fremover skal ydes EU-støtte.

**16** Til dette formål identificerede vi fem centrale procestrin for gennemførelsen af store transportprojekter (jf. [tabel 2](#)). Derefter sammenlignede vi under hensyntagen til internationalt anbefalede elementer inden for produktiv og effektiv projektgennemførelse (f.eks. IMF og OECD, jf. [bilag II](#)) de processer, der er vedtaget på EU-plan, med tilsvarende processer i de analyserede lande. Med hensyn til processerne for udvælgelse, overvågning og efterfølgende vurdering koncentrerede vi vores analyse omkring CEF-tilskud (jf. punkt [10](#)). Vi analyserede også overholdelsen af omkostnings- og tidsplaner - i forhold til, hvad der oprindeligt blev aftalt, da man besluttede at opføre projektet - for seks store EU-medfinansierede transportprojekter og sammenholdt dem med et benchmarkdatasæt fra en ekstern ekspert. Dette datasæt omfatter oplysninger fra flere hundrede transportprojekter, der er gennemført over hele verden (jf. [bilag III](#)).

**Tabel 2 - Processer omfattet af analysen**

| Proces                                                | Processens mål                                                                                                                                                                                                                                             | Relevant EU-ramme for analysen                               |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Fastlæggelse af strategi                              | Udarbejdelse af en langsigtet strategisk transportplan                                                                                                                                                                                                     | Politiske oplæg og aktuelle TEN-T-retningslinjer             |
| Koordination mellem projekter                         | Koordineret planlægning og gennemførelse af indbyrdes forbundne projekter og tilpasning af transportstrategier på tværs af forvaltnings-niveauer                                                                                                           | EU-koordinatorers rolle og tilgængelige retlige værktøjer    |
| Udvælgelse af projekter til finansiering              | Prioritering af medfinansiering til projekter med den højeste merværdi og samtidig begrænsning af den administrative belastning for projekt-iværksættere                                                                                                   | Udvælgelse af de aktioner, som foreslås til CEF-finansiering |
| Overvågning af de finansierede projekter              | Overvågning af fremskridtene med at gennemføre projekter, idet der tages hensyn til gennemførelsesrisici og overvåges performance for så vidt angår output og resultater                                                                                   | Overvågning af gennemførelsen af CEF-tilskud                 |
| Efterfølgende evaluering af de finansierede projekter | Evaluerings af resultaterne af de medfinansierede projekter, når de er taget i brug, med henblik på at øge ansvarligheden og gennemsigtigheden for så vidt angår anvendelsen af offentlige midler og indhøste erfaringer til brug ved fremtidige projekter | Efterfølgende evaluering af projekter støttet af CEF         |

Kilde: Revisionsretten på grundlag af anbefalinger fra OECD og IMF.

**17** I næste afsnit beskriver vi for hver af de fem processer de centrale elementer i EU-rammen. Derefter beskriver vi de svagheder, vi tidligere har konstateret i vores revisioner i EU-sammenhæng, og som også kan forekomme i store transportinfrastrukturprojekter andre steder i verden. For nogle af svaghedernes vedkommende peger vi på relevante eksempler på fremgangsmåder, som vi fandt i de undersøgte lande. Vi har ikke revideret gennemførelsen af disse fremgangsmåder, men vi mener, at de gennem deres udformning kan bidrage til at adressere disse svagheder, hvis de tilpasses omhyggeligt til EU-sammenhæng og gennemføres effektivt.

**18** Til vores analyse udvalgte vi fire ikke-EU-lande, nemlig Australien, Canada, Schweiz og USA. Disse fire lande er forskellige med hensyn til areal, befolkning, topografi og infrastrukturel arv (jf. [bilag IV](#)). Dette er vigtige faktorer, som påvirker infrastrukturnettets konfiguration. F.eks. har Australien den største vej- og jernbanenetlængde pr. indbygger, hvilket kan forklares med en lille befolkning og et stort areal. Samtidig har de fire landes transportinfrastrukturer en sammenlignelig konkurrenceevne<sup>14</sup> og et forvaltningssystem med flere niveauer, hvor føderale enheder gennemfører store infrastrukturprojekter i samarbejde med regionale eller lokale myndigheder.

**19** Vi medtog endvidere Norge og Frankrig på baggrund af deres omfattende erfaringer med efterfølgende evalueringer af store transportprojekter, som ofte fremhæves i politiske undersøgelser og forskningslitteratur<sup>15</sup>.

**20** Vi anvendte observationer i tidligere beretninger fra Revisionsretten som udgangspunkt for vores analyse, herunder vores særberetning fra 2020 om transportinfrastrukturer i EU<sup>16</sup>, samt Kommissionens udtalelse om de tilknyttede anbefalinger (jf. [bilag V](#)). Vi baserede også vores analyse på interviews og høringer af:

- repræsentanter for Europa-Kommissionen (GD ENV, GD MOVE og GD REGIO), CINEA og Den Europæiske Investeringsbank

---

<sup>14</sup> Det Verdensøkonomiske Forum, *Global Competitiveness Report 2019*.

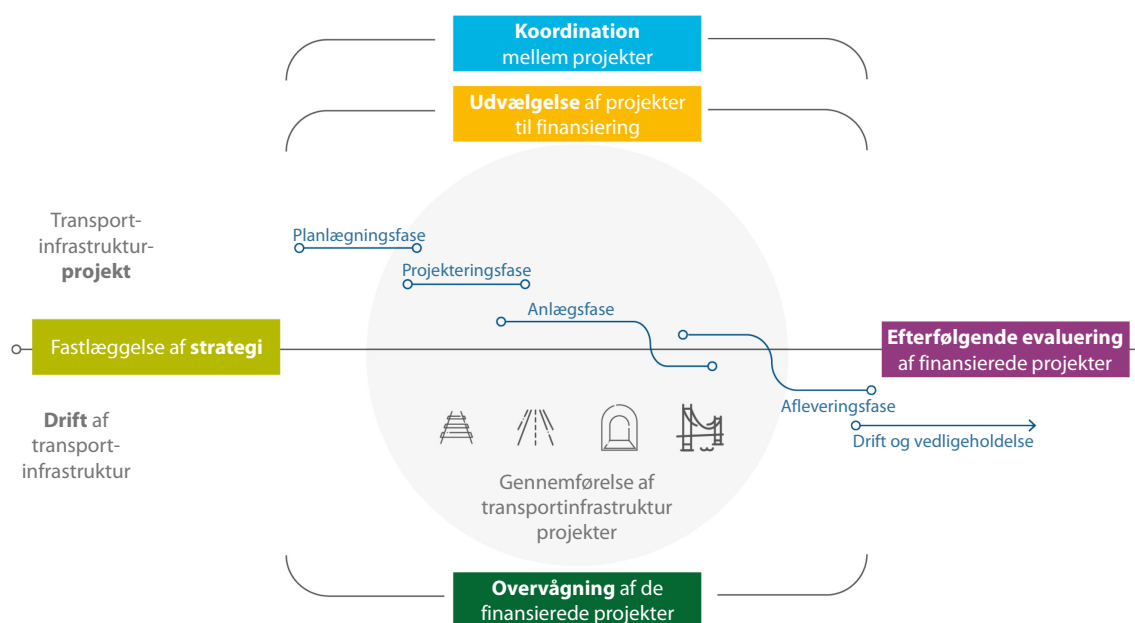
<sup>15</sup> Bl.a. Det Internationale Transportforum, *Ex-Post Assessment of Transport Investments and Policy Interventions*, 28.2.2017; D. Meunier, M. Welde, "Ex-post evaluations in Norway and France", *Transportation Research Procedia*, bind 26, 2017, s. 144-155.

<sup>16</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020 "[Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt](#)".

- repræsentanter for de relevante offentlige forvaltninger og organer med ansvar for at gennemføre store transportprojekter i de undersøgte lande
- eksperter på området (jf. *bilag VI*).

**21** I denne analyse behandler vi ikke detaljerede planlægnings- og anlægsprocesser for individuelle store transportprojekter, da de ofte hører under projektiværksætternes ansvar og ikke under den offentlige forvaltning, som yder medfinansiering til disse projekter. Ligeledes behandler vi heller ikke emner i forbindelse med drift og vedligeholdelse af infrastrukturen, efter at den er taget i brug (jf. *figur 2*).

**Figur 2 - De fem processer, som indgår i gennemførelsen af et projekt**



Kilde: Den Europæiske Revisionsret

# Analyse

## De fem analyserede processer

### Fastlæggelse af strategi

**22** Store transportprojekter er kapitalkrævende og kræver lange tidsrammer for gennemførelsen. Når først de er i drift, vil de efter al forventning have en markant indvirkning på transportnettets ydeevne gennem flere årtier, både på EU-plan og på medlemsstatsplan. Derfor er det afgørende, at sådanne projekter planlægges som en del af en større transportinfrastrukturstrategi eller -plan.

**23** *Tabel 3* giver et overblik over centrale undersøgte elementer vedrørende fastlæggelsen af strategi, specifikke svagheder i EU-sammenhæng og eksempler på andre fremgangsmåder, som vi observerede i de undersøgte lande.

**Tabel 3 - Fastlæggelse af strategi: centrale elementer, svagheder i EU-sammenhæng og andre fremgangsmåder i ikke-EU-lande**

| Centrale elementer                       |                                                                                 |                                                             |                                |                                                            |                                                          |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
|                                          | EU                                                                              | Australien                                                  | Canada                         | Schweiz                                                    | USA                                                      |
| <b>Forekomst</b>                         | Ja                                                                              | Ja                                                          | Nej<br>(igangværende)          | Ja                                                         | Ja                                                       |
| <b>Bindende og ikkebindende aspekter</b> | Ja                                                                              | Ja                                                          | Ikke relevant                  | Ja                                                         | Ja                                                       |
| <b>Ansvarlig enhed</b>                   | Europa-Parlamentet og Rådet (TEN-T-forordningen) Kommissionen (politiske oplæg) | Den føderale lovgiver og ministerium (DITRDC <sup>1</sup> ) | Ministerium (Transport Canada) | Den føderale lovgiver og ministerium (DETEC <sup>2</sup> ) | Den føderale lovgiver og ministerium (DOT <sup>3</sup> ) |
| <b>Omfang</b>                            | Passagerer og gods                                                              | Passagerer og gods                                          | Ikke relevant                  | Passagerer og gods                                         | Gods                                                     |



| Centrale elementer                                     |                                                              |                 |                 |                 |                 |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|                                                        | EU                                                           | Australien      | Canada          | Schweiz         | USA             |
| Type af infrastrukturprioritet                         |                                                              |                 |                 |                 |                 |
| Færdiggøre nettet                                      | Ja                                                           | Nej             | Ikke relevant   | Nej             | Nej             |
| Øge den eksisterende netkapacitet                      | Ja                                                           | Ja              | Ikke relevant   | Ja              | Ja              |
| Nye eller opgraderede projekter                        | Begge                                                        | Begge           | Ikke relevant   | Opgraderede     | Begge           |
| Primært mål                                            | Miljø, konnektivitet og afhjælpning af infrastruktur-mangler | Handel          | Ikke relevant   | Miljø           | Handel          |
| Skøn over de finansielle behov                         | Ja                                                           | Nej             | Ikke relevant   | Ja              | Nej             |
| Frist for færdiggørelse                                | Ja                                                           | Nej             | Ikke relevant   | Nej             | Nej             |
| Andre fremgangsmåder observeret i de analyserede lande |                                                              |                 |                 |                 |                 |
| Svagheder i EU-sammenhæng                              |                                                              | Australien      | Canada          | Schweiz         | USA             |
| Overambitiøse mål i forhold til de tilgængelige midler |                                                              | Ikke observeret | Ikke observeret | Ikke observeret | Ikke observeret |

<sup>1</sup> Ministeriet for infrastruktur, transport, regionaludvikling og kommunikation.

<sup>2</sup> Ministeriet for miljø, transport, energi og kommunikation.

<sup>3</sup> Transportministeriet.

Kilde: Den Europæiske Revisionsret

**24** EU og alle de undersøgte lande har en **overordnet strategisk ramme for transportinfrastruktur**, bortset fra Canada, hvor man er i færd med at udarbejde en sådan plan.

**25** Såvel i EU som i de undersøgte lande består denne ramme af en række **bindende og ikkebindende aspekter**. I EU fastlægges den strategiske ramme for transport i hvidbøger, som offentliggøres af Kommissionen ca. hvert tiende år, og som udpeger de vigtigste strategiske mål, som EU bør opfylde inden for transportsektoren. Den seneste hvidbog blev offentliggjort i 2011<sup>17</sup> og indeholder mål for tidshorisonterne 2020, 2030 og 2050. Kommissionen udarbejder også andre strategiske dokumenter, som supplerer hvidbogens mål for specifikke transportformer eller tværgående spørgsmål. Kommissionen offentliggjorde for nylig - i december 2020 - en strategi for bæredygtig og intelligent mobilitet<sup>18</sup> for i lyset af den grønne pagt at ajourføre de relevante mål for EU's transportsektor (jf. punkt **04**). Ingen af disse strategiske papirer er retligt bindende. Hvad angår infrastrukturprojekter er langtidsdefinitionen af transportnettet og af minimumskravene til projekter langs det integreret i TEN-T-forordningen fra 2013, som er retligt bindende (jf. punkt **03**).

**26** EU's og de andre landes strategier er forskellige med hensyn til **omfang og typen af infrastrukturprioritet**. EU's strategiske dokumenter sigter både mod at færdiggøre nettet og øge dets kapacitet, mens alle andre lande fokuserer på at øge kapaciteten af deres eksisterende net. I denne forbindelse prioriterer den schweiziske strategi eksplicit en opgradering af eksisterende infrastrukturprojekter frem for opførelse af nye. Alle transportstrategierne, bortset fra USA's, omfattede både passagerer og gods.

**27** De transportstrategier, vi undersøgte, er også forskellige med hensyn til deres **primære mål**. EU's transportstrategi er drevet af miljøhensyn (herunder modalskift), som er blevet yderligere styrket i forbindelse med den europæiske grønne pagt (jf. punkt **25**). Den sigter også mod at forbedre konnektiviteten og afhjælpe infrastrukturmangler mellem medlemsstater og regioner. Vi bemærkede, at et tilsvarende miljømål var tilstede i den schweiziske ramme, hvor det dog var fastsat i en lov. Australien og USA koncentrerer i stedet deres strategier omkring behovet for at forbedre de interne og de grænseoverskridende handelsstrømme.

---

<sup>17</sup> Europa-Kommissionen, *En køreplan for et fælles europæisk transportområde - mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem*, KOM(2011) 144 af 28.3.2011.

<sup>18</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: *Strategi for bæredygtig og intelligent mobilitet - en europæisk transportsektor, der er klar til fremtiden*, COM(2020) 789 af 9.12.2020.

**28** Kun EU's og Schweiz' strategier omfattede et skøn over det **samlede investeringsbehov** i transportinfrastrukturprojekter for at opfylde de fastsatte mål. EU's strategi er desuden den eneste, som fastsætter en **frist** for færdiggørelsen af det samlede net (2030 for hovednettet og 2050 for det samlede net).

#### Overambitiøse mål i forhold til de tilgængelige midler

**29** I tidligere beretninger<sup>19</sup> har vi bemærket, at EU's strategiske transportmål - navnlig færdiggørelsen af TEN-T-hovednettet i 2030 - var **overdrevet ambitiøse, også i forhold til de tilgængelige midler**. Vi fandt f.eks., at det ikke var realistisk, at Kommissionens plan om at tredoble længden af højhastighedsjernbanenettet i 2030 kunne realiseres, og at der burde udarbejdes en realistisk, langsigtet udrulningsplan.

**30** I vores analyse fandt vi imidlertid ingen eksempler på god praksis i de udvalgte lande, som kan anvendes til at adressere sådanne svagheder.

#### Koordination mellem projekter

**31** Store transportprojekter er afgørende med hensyn til at fjerne flaskehalse og afhjælpe manglende forbindelser, som i EU ofte findes på grænseoverskridende strækninger. Imidlertid afhænger deres effektivitet med hensyn til at øge nettets konnektivitet ofte af indbyrdes forbundne projekter som f.eks. projekter, der gennemføres af forskellige medlemsstater langs en korridor, eller jernbaneforbindelseslinjer til et tunnelinfrastrukturprojekt. Dette kræver afstemning mellem EU's og de nationale planer for transportinfrastruktur og koordineret planlægning og gennemførelse af indbyrdes forbundne projekter.

**32** *Tabel 4* giver et overblik over centrale undersøgte elementer vedrørende koordineringen af store transportprojekter, specifikke svagheder i EU-sammenhæng og eksempler på andre fremgangsmåder, som vi observerede i de undersøgte lande.

---

<sup>19</sup> Revisionsrettens analyse nr. 9/2018 "[Hen imod en vellykket transportsektor i EU: udfordringer, der skal tackles](#)", punkt 66; Revisionsrettens særberetning nr. 19/2018 "[Et europæisk højhastighedsjernbanenet: ikke en realitet, men et ineffektivt kludetæppe](#)", punkt 23.

**Tabel 4 - Koordinering af projekter: centrale elementer, svagheder i EU-sammenhæng og andre fremgangsmåder i ikke-EU-lande**

| Centrale elementer                                                                                                |                                                                 |                                                                                                                      |                                                      |                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                   | EU                                                              | Australien                                                                                                           | Canada                                               | Schweiz                                                                                                                                                                                          | USA                                                                                                                                 |
| Kompetence til at gennemføre projekter                                                                            | 27 medlemsstater                                                | 8 subføderale enheder (delstater/ territorier)                                                                       | 13 subføderale enheder (provinser eller territorier) | Primært føderal                                                                                                                                                                                  | 50 subføderale enheder (delstater)                                                                                                  |
| Ansvarlig enhed                                                                                                   | Europa-Kommissionen i samarbejde med de europæiske koordinatore | Ministerium (DITRDC)                                                                                                 | Ministerium (Transport Canada)                       | Ministerium (det føderale transportministerium, FOT)                                                                                                                                             | Ministerium (DOT)                                                                                                                   |
| Andre fremgangsmåder observeret i de undersøgte lande                                                             |                                                                 |                                                                                                                      |                                                      |                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                     |
| Svagheder i EU-sammenhæng                                                                                         |                                                                 |                                                                                                                      |                                                      |                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                     |
|                                                                                                                   | Australien                                                      | Canada                                                                                                               | Schweiz                                              | USA                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                     |
| Manglende afstemning mellem EU og medlemsstaternes transportinfrastrukturstrategier og -projekter                 |                                                                 | Ikke observeret                                                                                                      | Ikke observeret                                      | Regionale transportplaner udarbejdes i henhold til detaljerede føderale retningslinjer og sendes til forbundsregeringen (punkt 36).                                                              | Regionale transportplaner udarbejdes i henhold til detaljerede føderale retningslinjer og sendes til forbundsregeringen (punkt 36). |
| Begrænset tilsyn fra Kommissionens side med hensyn til planlægning og gennemførelse af projekter langs korridorer |                                                                 | Et uafhængigt agentur foreslår en projektpipeline (punkt 39).                                                        | Ikke observeret                                      | Ikke observeret                                                                                                                                                                                  | Ikke observeret                                                                                                                     |
|                                                                                                                   |                                                                 | Det føderale niveau deltager som fuldgyldigt medlem i tilsynsudvalgene for de projekter, det finansierer (punkt 42). |                                                      | Det føderale niveau deltager som fuldgyldigt medlem i tilsynsudvalgene for de projekter, det finansierer (punkt 42). Parlamentarisk tilsynsudvalg og rådgivende udvalg nedsat af FOT (punkt 43). | Ikke observeret                                                                                                                     |

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

**33** I EU ligger **kompetencen til at gennemføre projekter** hos medlemsstaterne. Dette er også tilfældet i alle de undersøgte lande, hvor denne kompetence ligger hos de subföderale enheder (f.eks. delstater eller provinser). En undtagelse er Schweiz, hvor det føderale niveau er direkte ansvarligt for at gennemføre projekter på jernbanenettet og på dele af vejnettet, mens resten er kantonernes ansvar. Det betyder, at der er blevet udviklet koordinationsredskaber og -mekanismer for at sikre konvergens mellem de føderale og subföderale prioriteter.

**34** Hvad angår EU har Kommissionen udpeget **europæiske koordinatore** til at lette gennemførelsen af alle infrastrukturprojekter langs hver af de ni transportkorridorer i hovednettet, der er beskrevet i TEN-T-forordningen. Disse koordinatore fører dialog med beslutningstagere på højt niveau og lokale interessenter i medlemsstaterne langs korridoren og organiserer møder i et korridorforum, hvor Kommissionen, nationale og regionale myndigheder og interessenter diskuterer prioriteter og kommer med opdateringer vedrørende planlagte og igangværende projekter.

#### **Manglende afstemning mellem EU's og medlemsstaternes transportinfrastrukturstrategier og -projekter**

**35** I EU bør medlemsstaterne i deres nationale transportstrategier tage hensyn til de politisk vedtagne prioriteter vedrørende EU's transportinfrastruktur, som fastsat i TEN-T-forordningen<sup>20</sup>. De er imidlertid ikke juridisk forpligtet til at gøre dette, og i mange tilfælde fremsender medlemsstaterne ikke engang deres nationale transportplaner og -programmer til Kommissionen til orientering. Dette fører til en risiko for **manglende afstemning mellem EU's og medlemsstaternes strategiske prioriteringer**. En nylig undersøgelse<sup>21</sup>, som Kommissionen har fået udført, fremhævede forskelle mellem de forskellige omfang i de transportplaner, som medlemsstaterne havde godkendt, samt mellem deres grad af overensstemmelse med 2030-fristen for færdiggørelse af TEN-T-nettet. Dette betyder, at det bliver vanskeligt at sikre koordination mellem projekter. F.eks. medførte en ændring af prioriteter i Frankrig, at anlægsarbejdet med en fransk højhastighedsjernbane blev udskudt. Det var planen, at dette projekt skulle forbindes

<sup>20</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 19. januar 2017 om logistik i EU og multimodal transport i de nye TEN-T-korridorer, 2015/2348(INI), EUT C 242 af 10.7.2018, s. 15-23.

<sup>21</sup> Panteia et al., *Support study for the TEN-T policy review, concerning relevant national plans and programmes in Member States*, 2021.

med det spanske jernbaneprojekt "Baskiske Y", der allerede var under opførelse, inden for rammerne af Atlanterhavskorridoren<sup>22</sup>.

**36** Vi så en anden fremgangsmåde i USA, hvor delstaterne er **juridisk forpligtet til at lade et minimumssæt af informationer og analyser, som er fastsat af det føderale niveau, indgå i deres transportplaner**. Det føderale niveau leverer også detaljerede metodiske retningslinjer for, hvordan sådanne analyser skal gennemføres, og delstaterne deler deres planer med forbundsregeringen med henblik på at skabe overensstemmelse<sup>23</sup>. Et tilsvarende krav findes i Schweiz<sup>24</sup>.

#### **Begrænset tilsyn fra Kommissionens side med hensyn til planlægning og gennemførelse af projekter langs korridorer**

**37** I tidligere revisioner<sup>25</sup> bemærkede vi, at Kommissionen førte begrænset tilsyn med planlægningen og gennemførelsen af projekter langs korridorer. I den forbindelse fastsættes medlemsstaternes prioriteter primært i den nationale kontekst, og de kan derfor nedprioritere de grænseoverskridende strækninger, hvor de store EU-medfinansierede infrastrukturprojekter er beliggende. Dette var f.eks. tilfældet med Brennerbasistunnellen, hvor Tyskland ikke prioriterede at bygge den nordlige adgangsrute til tunnellen, selv om EU sammen med Østrig og Italien allerede havde investeret i den grænseoverskridende tunnel siden 1986.

**38** En af de faktorer, der bidrager til dette, er, at TEN-T-forordningen ikke på EU-plan fastlægger prioriterede strækninger eller projekter, som skal gennemføres langs korridorerne. I stedet opstilles der i forbindelse med korridorforummet (jf. punkt **33**) en uformel liste over specifikke projekter, som medlemsstaterne skal prioritere, og som samler oplysninger fra medlemsstaterne og projektiværksætterne.

---

<sup>22</sup> Særberetning nr. 10/2020 "[Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt](#)", tekstboks 1.

<sup>23</sup> "[Fixing America's Surface Transportation Act](#)", eller "FAST Act", afsnit 8001 (49 USC 70202).

<sup>24</sup> "Sachplan Verkehr", afsnit 1.2, "Kantonale Richtpläne".

<sup>25</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020 "[Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt](#)", tekstboks 1 og punkt 24, Revisionsrettens særberetning nr. 19/2018 "[Et europæisk højhastighedsjernbanenet: ikke en realitet, men et ineffektivt kludetæppe](#)", punkt 27, og Revisionsrettens særberetning nr. 8/2016 "[Jernbanegodstransport i EU: Stadig ikke på rette spor](#)", punkt 85.

**39** I Australien konstaterede vi en anden fremgangsmåde, hvor et **uafhængigt** agentur oprettet af forbundsregeringen **foreslår en liste over infrastrukturprojekter, som anses for prioriterede** (en projektpipeline), baseret på en uafhængig analyse af transportnetbehov (jf. [tekstboks 1](#)).

### Tekstboks 1

#### Infrastructure Australia

I 2008 oprettede Australiens forbundsregering **Infrastructure Australia**, som yder uafhængig rådgivning om infrastrukturinvesteringer til alle forvaltningsniveauer samt til investorer og projektiværksættere. Dette agentur er ikke et finansieringsorgan. Det er uafhængigt af regeringen, men finansieres af denne.

Hvert femte år gennemfører dette agentur strategiske **infrastrukturrevisioner**, som præsenterer en prognose for Australiens fremtidige infrastrukturbehov. På dette grundlag udarbejder agenturet en rullende **infrastrukturplan** for 15 år med anbefalinger til potentielle politiske og forvaltningsmæssige reformer. Det fører også en rullende **prioriteringsliste over de infrastrukturprojekter**, som vil give størst merværdi for de offentlige midler, når det gælder udvidelse af nettets kapacitet. Denne liste omfatter projekter, som er indgivet af delstater og territorier, samt projekter, som agenturet har udpeget gennem sine egne analyser.

**40** Med hensyn til gennemførelsen af projekter langs korridorerne havde Kommissionen ingen retlige midler til at anmode medlemsstaterne om at anlægge eller opgradere specifikke strækninger langs korridorerne eller gøre dette inden en bestemt dato før fristen i 2030. I 2018 blev dette ændret, og Kommissionen begyndte at anvende gennemførelsesafgørelser, som er retligt bindende for de pågældende medlemsstater og har til formål at sikre, at tidsplanerne for arbejdet på et projekts forskellige strækninger tilpasses indbyrdes. Indtil videre er sådanne afgørelser vedtaget for tre projekter, nemlig Rail Baltica-højhastighedslinjen gennem de baltiske lande og Polen, Seine-Schelde-forbindelsen ad indre vandveje mellem Belgien og Frankrig og Evora-Mérida-højhastighedsforbindelsen mellem Spanien og Portugal.

**41** Disse gennemførelsesafgørelser styrkede Kommissionens tilsyn med medlemsstaternes færdiggørelse af hovednetkorridorerne<sup>26</sup>, da de giver de europæiske koordinatore og Kommissionens medarbejdere ret til at deltage som observatører i projektledelsesorganernes møder. Kommissionen kan imidlertid kun træffe disse afgørelser for projekter på grænseoverskridende strækninger og med de berørte medlemsstaters samtykke.

**42** Vi identificerede to andre fremgangsmåder med føderalt tilsyn med gennemførelsen af projekter. I Australien og Schweiz er **det føderale niveau repræsenteret som fuldgældigt medlem** af tilsynsrådene eller styreudvalgene for de projekter, som det yder midler til. I Australien kan forbundsregeringen, hvis det er påkrævet på grund af omfanget af den grænseoverskridende koordination eller projektets kompleksitet, også etablere en specifik struktur, som fører direkte tilsyn med planlægnings- og anlægsfaserne, indtil infrastrukturen efter færdiggørelsen overdrages til delstaterne, som varetager den daglige drift.

**43** I Schweiz blev der desuden nedsat et **fast parlamentarisk tilsynsudvalg**<sup>27</sup> for den nye jernbaneforbindelse under Alperne, som omfattede bygning af flere basistunneler (f.eks. Gotthardtunnellen). Det schweiziske føderale transportministerium (FOT) oprettede også specifikke rådgivende udvalg, hvor de berørte kanton og andre interessenter kunne diskutere og fremsætte alle spørgsmål vedrørende gennemførelsen af projektet. Ifølge de schweiziske myndigheder gjorde denne model det muligt at behandle de emner, som interessenterne bragte op, i en tidlig fase. Desuden fungerede den som et forum for at finde løsninger, når man mødte udfordringer under gennemførelsen, og den begrænsede anvendelsen af langvarige og dyre retssager, som ofte medvirker til at forsinke planlægningen og anlæggelsen af store transportprojekter. Gennem hele byggeperioden på over 20 år blev den nye jernbaneforbindelse under Alperne gennemført, uden at der blev anlagt en eneste retssag af subføderale myndigheder eller NGO'er.

---

<sup>26</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020 "[Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt](#)", punkt 89.

<sup>27</sup> Artikel 19 i "[Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale](#)".



## Udvælgelse af projekter til finansiering

**44** En grundig udvælgelsesproces er afgørende for at finde de projekter, som har størst sandsynlighed for at have den mest markante indvirkning på nettet og dets kapacitet og dermed den største merværdi.

**45** *Tabel 5* giver et overblik over centrale undersøgte elementer vedrørende udvælgelsesprocessen, specifikke svagheder i EU-sammenhæng og eksempler på andre fremgangsmåder, som vi observerede i de undersøgte lande.

**Tabel 5 - Udvælgelse af projekter: centrale elementer, svagheder i EU-sammenhæng og andre fremgangsmåder i ikke-EU-lande**

| Centrale elementer                                    |                                                                  |                                                                                          |                                            |                                            |                                            |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------|
|                                                       | EU                                                               | Australien                                                                               | Canada                                     | Schweiz                                    | USA                                        |
| <b>Ansvarlig enhed</b>                                | Europa-Kommissionen i samarbejde med forvaltningsorganet (CINEA) | Ministerium (DITRDC)                                                                     | Ministerium (Transport Canada)             | Ministerium (FOT)                          | Ministerium (DOT)                          |
| <b>Finansieringsrammer</b>                            | Connecting Europe-faciliteten                                    | Nationale partnerskabsaftaler                                                            | Den nationale fond for handelskorridorer   | STEP-programmet for udvidelse af jernbanen | TIGER/BUILD- og INFRA-programmet           |
| <b>Udvælgelsesmetode</b>                              | Konkurrence-baseret indkaldelse af forslag                       | Udvælgelse fra en projektliste, som tidligere er forhandlet med delstater og territorier | Konkurrence-baseret indkaldelse af forslag | Konkurrence-baseret indkaldelse af forslag | Konkurrence-baseret indkaldelse af forslag |
| <b>Frekvens for indkaldelser</b>                      | Årligt og flerårigt                                              | Ikke relevant                                                                            | Løbende indkaldelser                       | Fire-fem år                                | Årligt                                     |
| <b>Specifik udvælgelsesproces for store projekter</b> | Nej                                                              | Ja, baseret på projekt-størrelse                                                         | Nej                                        | Nej                                        | Ja, baseret på projekt-størrelse           |

| Svagheder i EU-sammenhæng                                              | Andre fremgangsmåder observeret i de undersøgte lande                                                                                                                          |                                                                                |                                                                                                                                                             |                 |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
|                                                                        | Australien                                                                                                                                                                     | Canada                                                                         | Schweiz                                                                                                                                                     | USA             |
| Utilstrækkelig kontrol af cost-benefit-analyser ved projektudvælgelsen | Projektiværksættere indsender rådata, og det føderale niveau udfører den forudgående analyse igen (punkt 50).                                                                  |                                                                                |                                                                                                                                                             |                 |
| Administrative byrder som følge af finansieringstilgangen              | Igangværende projekter medtages automatisk i det efterfølgende finansieringsprogram indtil den endelige gennemførelse, uafhængigt af den 5-årige programlivscyklus (punkt 54). | En ansøgning i to trin mindsker risikoen for administrative byrder (punkt 51). | Projekterne finansieres med permanente midler, og finansieringsafgørelsen dækker hele projektets omfang, uanset hvor længe gennemførelsen varer (punkt 54). | Ikke observeret |

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

**46** Kommissionen udvælger under CEF-programmet de infrastrukturprojekter, der vil modtage EU-medfinansiering, og fastsætter EU's finansielle bidrag på grundlag af **konkurrencebaserede periodiske indkaldelser af forslag**.

**47** De fleste af de andre lande, vi har undersøgt, anvender også konkurrencebaserede indkaldelser af forslag - hvis **frekvens** varierer - til at udvælge de transportinfrastrukturprojekter, der skal finansieres. Dette er ikke tilfældet i Australien, hvor udvælgelsen af projekter sker med udgangspunkt i en liste, som tidligere er forhandlet mellem det føderale niveau og delstater og territorier.

#### Utilstrækkelig kontrol af cost-benefit-analyser ved projektudvælgelsen

**48** I EU, men også i Canada og Schweiz, **afhænger udvælgelsesprocessen ikke af projektets størrelse**. I Australien underkastes store transportprojekter, som ansøger om mere end 160 millioner euro i føderal støtte, derimod særlige udvælgelsesprocedurer. I USA findes der også særlige udvælgelseskrav for projekter over en vis pris afhængigt af finansieringsprogrammet (f.eks. ca. 80 millioner euro for projekter under programmet "Infrastructure for Rebuilding America" (INFRA)). Dette giver dem mulighed for at anvende særlige kontroller, når der udvælges store transportprojekter.

**49** I tidligere beretninger<sup>28</sup> bemærkede vi, at der er behov for forbedring af medlemsstaternes og projektiværksætteres forudgående planlægning og projektering af store infrastrukturprojekter, navnlig hvad angår cost-benefit-analyser. Projektiværksættere og vurderingspersoner har en tendens til blot at anvende cost-benefit-analyser som et obligatorisk administrativt trin og ikke som et redskab til bedre beslutningstagning. Desuden foretog Kommissionen ikke altid en kritisk analyse af disse planlægningsantagelser, når den ydede medfinansiering. Dette var f.eks. tilfældet for en strækning af højhastighedsjernbanen i Frankrig, hvor der blev ydet EU-medfinansiering, selv om cost-benefit-analysen viste, at projektets socioøkonomiske omkostninger måtte forventes at overstige dets fordele<sup>29</sup>.

**50** Siden 2015 har Kommissionen anvendt en specifik vurdering af projekternes cost-benefit-analyser, som er blevet udført af udpegede eksterne eksperter. Denne vurdering er imidlertid udelukkende baseret på oplysningerne i projektforslaget. I alle de undersøgte lande skal projektiværksættere af store transportprojekter derimod sammen med deres ansøgning indsende de rådata og analyser, som danner grundlag for deres cost-benefit-analyser. I forbindelse med projektudvælgelsen giver dette mulighed for at gentage projektets sagsmateriale og den socioøkonomiske analyse og verificere de data og antagelser, der er lagt til grund herfor, og derved forbedre beslutningstagningen.

### Administrative byrder som følge af finansieringstilgangen

**51** Kravet om yderligere oplysninger og analyser kan bidrage til en omhyggelig udvælgelsesproces, men det kan også føre til ekstra **administrative byrder** for projektiværksætterne, navnlig hvis deres projektforslag ikke bliver udvalgt til finansiering. For at afbøde denne risiko følger projektforslag til føderal medfinansiering i Canada en tottrinsmodel, hvor projektiværksættere kun opfordres til at indsende et omfattende projektforslag, hvis deres interessetilkendegivelse bliver godkendt (jf. [tekstboks 2](#)).

<sup>28</sup> Revisionsrettens analyse nr. 9/2018 "[Hen imod en vellykket transportsektor i EU: udfordringer, der skal tackles](#)", punkt 75; Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020 "[Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt](#)", punkt 46.

<sup>29</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 19/2018 "[Et europæisk højhastighedsjernbanenet: ikke en realitet, men et ineffektivt kludetæppe](#)", punkt 50.

## Tekstboks 2

### Canadas nationale fond for handelskorridorer

Canadas nationale fond for handelskorridorer har et budget på 4,2 milliarder CAD (2,9 milliarder euro), som kan afsættes til handelsfremmende projekter, der kan afsluttes inden for de følgende fem år. For en del af denne fond sker projektudvælgelsen på grundlag af en løbende indkaldelse af forslag uden nogen fast frist for indsendelse af ansøgninger.

Ansøgningsprocessen sker i to trin:

- Først skal projektiværksætterne indsende en interesselikende meddelelse med begrænsede oplysninger. De skal vise, hvordan et projekt opfylder indkaldelsens formål og give specifikke og kvantitative oplysninger om de økonomiske sektorer, der vil have gavn af projektet, om de prognosticerede trafik- og handelsmængder, og om de internationale markeder, hvor handelen ville blive lettet.
- Når denne interesselikende meddelelse er blevet godkendt, opfordres projektiværksætterne til at indsende et omfattende projektforslag inden for to måneder.

**52** Store transportprojekter kræver en betydelig gennemførelsesperiode.

Eksempelvis var den gennemsnitlige forventede anlægsperiode for de EU-medfinansierede store transportprojekter, som vi undersøgte i vores 2020-revision, på 15 år<sup>30</sup>. Denne tidsramme omfatter ikke planlægningsperioden, hvor projektet også kan modtage EU-medfinansiering til aktiviteter som f.eks. undersøgelser.

**53** Da EU-medfinansieringen er organiseret omkring de flerårige finansielle rammer på syv år, bliver store transportprojekter ofte medfinansieret gennem **flere på hinanden følgende tilskud**, som hver kræver et nyt projektforslag og en ny udvælgelsesproces. Dette **fører til dobbeltarbejde**<sup>31</sup> for projektiværksætterne og de offentlige myndigheder, hvilket **øger den administrative byrde**.

<sup>30</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020 "[Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt](#)", punkt 45.

<sup>31</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020 "[Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt](#)", punkt 85.

## 54 To af de undersøgte lande **yder langsigtet finansiel støtte til store transportprojekter** på en anden måde:

- o I Australien vedtager forbundsregeringen sammen med delstaterne og territorierne som en betingelse for finansiering en oversigt over projekter, som kommer med i en femårig national partnerskabsaftale. Til disse projekter yder den australske regering finansiering for en specifik projektfase baseret på en ansøgning fra de subføderale enheder. Projekter, hvis gennemførelse allerede er indledt under en tidligere national partnerskabsaftale, medtages automatisk i de efterfølgende nationale partnerskabsaftaler indtil den endelige gennemførelse af den finansierede fase og uafhængigt af den nationale partnerskabsaftales femårslivscyklus.
- o Tilsvarende træffer forbundsregeringen i Schweiz finansieringsbeslutninger for individuelle projekter som en del af netudvidelsesprogrammerne (STEP'er), som dækker perioder på fem år. Finansieringen af disse programmer kanaliseres gennem centralt forvaltede fonde, én for jernbaneinvesteringer og én for veje og lokale transitinvesteringer, som dækker 100 % af udgifterne til de udvalgte projekter og er permanente. Når jernbane- eller vejprojekter først er udvalgt til finansiering, omfatter finansieringsbeslutningen altså projektet som helhed, uanset gennemførelsens varighed.

## Overvågning af projektgennemførelsen

**55** Planlægning og anlæggelse af store transportprojekter indebærer forvaltning af store finansielle, tekniske og menneskelige ressourcer over en lang tidsramme og i en kontekst med mange usikkerheder og forskelligartede risici. En omfattende overvågning af gennemførelsen af sådanne projekter er afgørende for at kunne identificere behovet for rettidige korrigerende foranstaltninger.

**56** *Tabel 6* giver et overblik over centrale undersøgte elementer vedrørende overvågningsprocessen, specifikke svagheder i EU-sammenhæng og eksempler på andre fremgangsmåder, som vi observerede i de undersøgte lande.

**Tabel 6 - Overvågning af projekter: centrale elementer, svagheder i EU-sammenhæng og andre fremgangsmåder i ikke-EU-lande**

| Centrale elementer                                                                       |                                                                     |                      |                                                                                              |                                                                                                        |                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
|                                                                                          | EU                                                                  | Australien           | Canada                                                                                       | Schweiz                                                                                                | USA               |
| Ansvarlig enhed                                                                          | Forvaltningsorgan (CINEA)                                           | Ministerium (DITRDC) | Ministerium (Transport Canada)                                                               | Ministerium (FOT)                                                                                      | Ministerium (DOT) |
| Frekvens for formel rapportering                                                         | Årligt                                                              | Månedligt            | Varierer alt efter projekt                                                                   | Hver sjette måned                                                                                      | Hver tredje måned |
| Svagheder i EU-sammenhæng                                                                | Andre fremgangsmåder observeret i de undersøgte lande               |                      |                                                                                              |                                                                                                        |                   |
|                                                                                          | Australien                                                          | Canada               | Schweiz                                                                                      | USA                                                                                                    |                   |
| Ingen risikobaseret tilgang til overvågning                                              | Interessenterne accept af projekterne overvåges løbende (punkt 65). | Ikke observeret      | Store projekter eller højrisiko-projekter har forstærkede overvågningsmekanismer (punkt 64). | Projekter med højrisikoprofil har forstærkede overvågningsmekanismer (punkt 64).                       |                   |
| Overvågningen primært fokuseret på finansielle input og output snarere end på resultater | Ikke observeret                                                     | Ikke observeret      | Ikke observeret                                                                              | Der fastlægges resultatindikatorer i forbindelse med udarbejdelsen af finansieringsaftaler (punkt 67). |                   |

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

**57** I alle de undersøgte lande overvåger det føderale niveau de store transportprojekter, som det yder finansiering til, via transportministeriet eller specialiserede forvaltninger under dette ministerium.

**58** Dette svarer til EU, hvor CINEA overvåger gennemførelsen af CEF-medfinansierede projekter. Denne overvågning er bl.a. baseret på de årlige statusrapporter, der udarbejdes af projektstøttemodtagerne og godkendes af de berørte medlemsstater. Hvis det er nødvendigt, f.eks. i tilfælde af uforudsete begivenheder, der kan påvirke den planlagte udbetaling af tilskuddet, foretager CINEA også yderligere overvågningsaktiviteter (herunder ad hoc-besøg som supplement til de toårige standardbesøg).

**59** **Frekvensen for overvågningen** varierer betydeligt afhængigt af rammen, fra månedlige rapporter (Australien) til årlige (EU).

## Ingen risikobaseret tilgang til overvågning

**60** I tidligere beretninger<sup>32</sup> konstaterede vi, at mange EU-medfinansierede projekter er genstand for omkostningsoverskridelser og store forsinkelser i forhold til de oprindelige skøn i projektplanlægningsfasen.

**61** For at sætte dette i et større perspektiv sammenlignede vi i denne analyse overskridelser af budget og tidsplan for seks store EU-medfinansierede transportprojekter, som vi allerede undersøgte i vores 2020-beretning<sup>33</sup>, med en population på flere hundrede transportprojekter gennemført over hele verden. Et overblik over den anvendte metode kan findes i *bilag III*.

**62** I vores 2020-beretning<sup>34</sup> konstaterede vi, at alle udvalgte store transportprojekter var blevet dyrere i forhold til de oprindelige skøn, og at den gennemsnitlige budgetoverskridelse var på over 2 milliarder euro pr. projekt eller en stigning på 47 % i forhold til de oprindelige skøn. Set i et større perspektiv har fire af de seks store EU-medfinansierede transportprojekter, som det fremgår af *figur 3*, imidlertid på analysetidspunktet en bedre budgetplanlægningsperformance end det globale benchmark, når deres aktuelle anslåede omkostninger sammenlignes med de oprindeligt anslåede omkostninger (dvs. at de ligger til venstre for P50-mærket). Vi bemærker dog, at i modsætning til de projekter, der indgår i benchmarket, er de seks EU-projekter endnu ikke afsluttet, og der kan derfor ske yderligere stigninger i omkostningerne, inden de tages i drift.

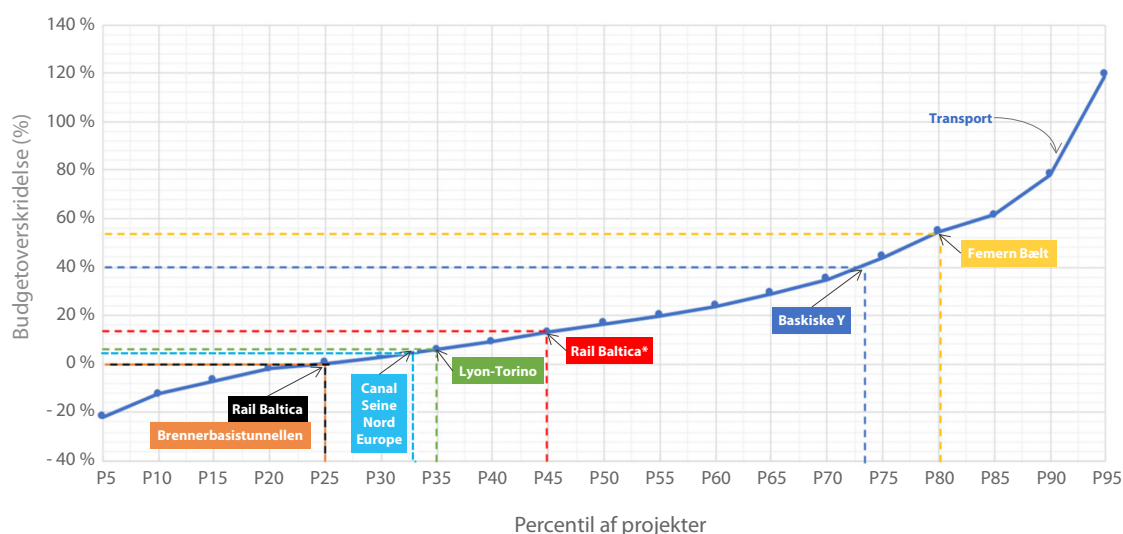
---

<sup>32</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020 "Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt", punkt 50 og 53, Revisionsrettens særberetning nr. 19/2018 "Et europæisk højhastighedsjernbanenet: ikke en realitet, men et ineffektivt kludetæppe", punkt 53-57, og Revisionsrettens særberetning nr. 23/2016 "Søtransport i EU: på dybt vand - mange ineffektive og ubæredygtige investeringer", punkt 56-58 og 61.

<sup>33</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020 "Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt".

<sup>34</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020 "Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt", punkt 50.

**Figur 3 - Budgetoverskridelser sammenlignet med det internationale benchmark (n = 1 463)**



\* Revisionsrettens risikobaserede skøn som offentliggjort i særberetningen om transportinfrastrukturer i EU.

NB: Den blå linje repræsenterer den kumulative performance for populationen af verdensprojekter (f.eks. har et projekt, som i det første diagram er placeret på P25, en budgetoverskridelse på 0 % og forventes at præstere lige så dårligt eller værre end 25 % af sammenlignelige projekter med hensyn til budgetplanlægning og bedre end 75 % af dem).

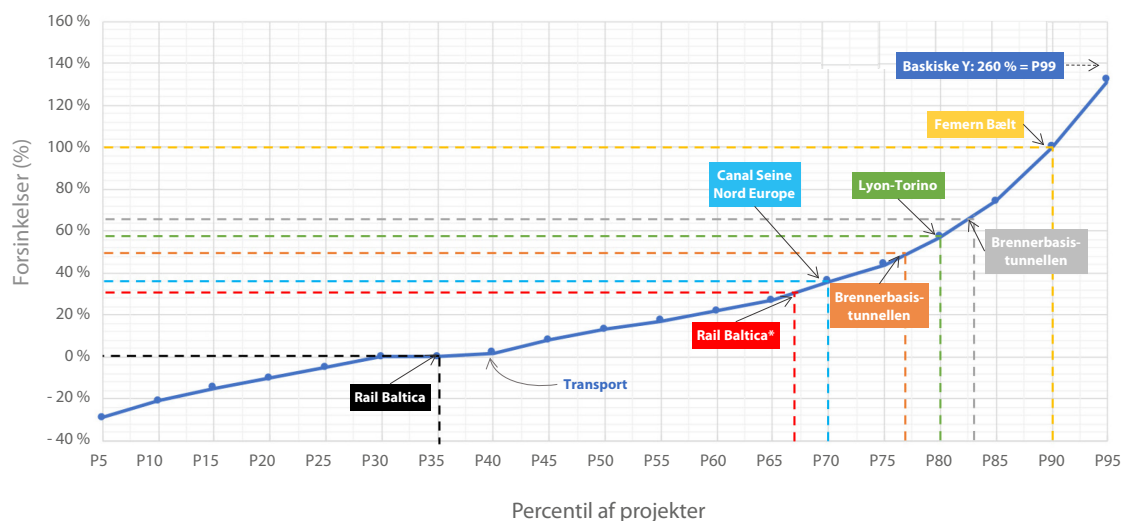
Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

**63** Når det gælder forsinkelser, klarer **de seks EU-medfinansierede projekter** sig samtidig dårligere end det internationale benchmark (jf. [figur 4](#)) og oplevede i **gennemsnit større forsinkelser end sammenlignelige transportprojekter på verdensplan**. De mulige årsager til disse større forsinkelser ligger i de specifikke koordineringsudfordringer, som grænseoverskridende projekter er berørt af, og i det forhold, at de efter at være blevet udvalgt stadig var berørt af usikkerhed, såsom interessenterne accept eller manglende miljøtilladelser. I vores 2020-beretning<sup>35</sup> konstaterede vi, at den gennemsnitlige forsinkelse for de udvalgte store transportprojekter var på 11 år, og at så store forsinkelser udgør en risiko for EU-medfinansieringens produktivitet.

<sup>35</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020 "Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt", punkt 53.



**Figur 4 - Forsinkelser sammenlignet med det internationale benchmark (n = 529)**



\* Revisionsrettens risikobaserede skøn som offentliggjort i særberetningen om transportinfrastrukturer i EU.

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

**64** Et muligt element, som kan bidrage til en bedre afhjælpning af forsinkelser i EU og yderligere forbedre håndteringen af omkostningsoverskridelser, kunne være en systematisk risikobaseret overvågning af store transportprojekter. I USA og Schweiz findes sådanne mekanismer for **projekter, som er forbundet med store gennemførelsesrisici, eller hvor der optræder store prisstigninger eller forsinkelser:**

- I USA gennemfører den føderale vejforvaltning en årlig risikovurdering baseret på oplysninger fra delstaterne om igangværende og kommende store transportprojekter med høj risiko. Risikoprofilen baseres på en række overvejelser, herunder projektprijs og tidsplan, kompleksitet og inddragelse af interessenter. De projekter, som har den højeste risikoprofil, tildeles automatisk til særligt udpegede projektilsynsførende, som udarbejder uafhængige tekniske fremskridtsrapporter og deltager i projektledelsen og tilsyn på stedet på vegne af det føderale niveau. Desuden findes der forstærkede automatiske overvågningsmekanismer i tilfælde af fravigelser af den oprindelige planlægning. Eksempelvis skal projektiværksætteren i tilfælde af omkostningsstigninger på mere end 2 % om året i forhold til det estimerede budget rapportere oftere til forbundsregeringen, ligesom der kan blive knyttet tilsynsførende til projektet.

- Tilsvarende findes der i Schweiz en forstærket overvågningsmekanisme for store jernbaneprojekter med en samlet anslået pris på over 500 millioner CHF (dvs. 452 millioner euro), for alle tunneller og for andre projekter med en høj økonomisk risiko. Særlige risici identificeres og kvantificeres på forhånd af forbundsregeringen og projektiværksætteren, sammen med sandsynligheden for, at de vil forekomme, den accepterede fravigelse af de fastsatte mål og eventuelle afhjælpende foranstaltninger. Projektiværksætteren skal derefter rapportere hver sjette måned om risikoudviklingen og evaluere eventuelle realiserede risici potentielle indvirkning på projektet, herunder tidsmæssige og omkostningsmæssige skøn.

**65** Endelig overvåger man i Australien løbende **interessenternes accept** som en af de vigtigste faktorer for gennemførelsen af store transportprojekter inden for tidsplanen, og projektiværksætterne skal systematisk rapportere til det føderale niveau om dette aspekt, når der anmodes om udbetalinger. Dette gør det muligt rettidigt at identificere problemer vedrørende gennemførelsen af projektet og at udforme foranstaltninger, som kan afhjælpe dem.

**Overvågningen primært fokuseret på finansielle input og output snarere end på resultater**

**66** I EU er projektovervågningen, som udføres af CINEA, **primært orienteret mod finansielle aspekter og output** (f.eks. km anlagt motorvej eller bygget tunnel) og fokuserer ikke på projektets bredere resultater (f.eks. antal passagerer, som benytter infrastrukturen) og indvirkninger (f.eks. forbedrede trafikstrømme, kortere rejsetider), heller ikke når sådanne resultater opstår allerede under anlægsarbejdet. Det betyder, at der kun findes en begrænset mængde overvågningsdata, som kan bruges til en efterfølgende evaluering af disse projekter. I de fleste af de undersøgte lande fokuserer overvågningen også på finansielle input og output snarere end på resultater.

**67** Dette forholder sig anderledes for visse programmer i USA, hvor det er et **krav, at projektiværksætterne skal rapportere om resultater** baseret på standardiserede indikatorer og begyndende ved projektiværksættelsen (jf. [tekstboks 3](#)).

### Tekstboks 3

#### Overvågning af resultatindikatorer for føderalt finansierede projekter i USA

I forbindelse med finansieringsaftaleprocessen bliver støttemodtagerne under programmerne TIGER (*Transportation Investment Generating Economic Recovery*), BUILD (*Better Utilising Investment to Leverage Development*)<sup>36</sup> og INFRA enige med forbundsstatens forvaltning om et sæt indikatorer, der skal overvåges, ud fra en liste med 40 mulige indikatorer fastlagt på føderalt plan (f.eks. passagerstrømme eller fragtbewægelser).

Før et projekt afsluttes, indsender støttemodtagerne en forudgående projektrapport, der fungerer som sammenligningsgrundlag. Når projektet er afsluttet, skal de fremsende de faktiske oplysninger til forbundsregeringen i en periode på op til fem år og udarbejde en rapport efter afslutningen. En særlig konsulent evaluerer kvaliteten af disse rapporter og udleder erfaringer til brug ved fremtidige projekter. USA's transportministerium vil gøre disse oplysninger om performancemålingen offentligt tilgængelige online.

Hvis præstationen ikke er tilfredsstillende i forhold til resultatindikatorerne, kan det føre til en nedsættelse af tilskuddet, hvilket dog hidtil kun er sket én gang.

### Efterfølgende evaluering af projekter

**68** Projektcyklussen stopper ikke, når et stort transportprojekt tages i brug. Projektiværksættere og finansieringsorganer bør sammenligne de faktiske projektresultater med de forudsete med henblik på at øge gennemsigtigheden og udlede erfaringer til brug for fastlæggelsen af fremtidige strategiske mål og gennemførelse af kommende projekter<sup>37</sup>.

**69** *Tabel 7* giver et overblik over centrale undersøgte elementer vedrørende den efterfølgende evaluering af projekter, specifikke svagheder i EU-sammenhæng og eksempler på andre fremgangsmåder, som vi observerede i de undersøgte lande.

<sup>36</sup> I 2021 blev BUILD-programmet erstattet af tilskudsprogrammet *Rebuilding American Infrastructure with Sustainability and Equity* (RAISE).

<sup>37</sup> Det Internationale Transportforum, *Ex-Post Assessment of Transport Investments and Policy Interventions*, 28.2.2017.

**Tabel 7 - Efterfølgende evaluering af projekter: centrale elementer, svagheder i EU-sammenhæng og andre fremgangsmåder i analyserede lande**

| Centrale elementer i den efterfølgende evalueringsproces     |                        |                 |                 |                                                                                  |                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                     |               |
|--------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|                                                              | EU                     | Australien      | Canada          | Schweiz                                                                          | USA                                                                                                                                                                                | Norge                                                                                                                                                                               | Frankrig      |
| Systematisk efterfølgende evaluering af programmer           | Ja                     | Nej             | Nej             | Ja                                                                               | Nej                                                                                                                                                                                | Nej                                                                                                                                                                                 | Nej           |
| Ansvarlig enhed (for programmer)                             | Kommissionen (GD MOVE) | ikke relevant   | ikke relevant   | Ministerium (FOT)                                                                | ikke relevant                                                                                                                                                                      | ikke relevant                                                                                                                                                                       | ikke relevant |
| Andre fremgangsmåder observeret i de undersøgte lande        |                        |                 |                 |                                                                                  |                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                     |               |
| Svagheder observeret i EU                                    | Australien             | Canada          | Schweiz         | USA                                                                              | Norge                                                                                                                                                                              | Frankrig                                                                                                                                                                            |               |
| Manglende systematisk evaluering af store transportprojekter | Ikke observeret        | Ikke observeret | Ikke observeret | Projekt-iværksættere udfører efterfølgende evalueringer af projekter (punkt 72). | Uafhængige forskere udfører efterfølgende evalueringer af projekter (punkt 72).<br><br>Der udføres metaanalyser på grundlag af individuelle efterfølgende evalueringer (punkt 72). | Projekt-iværksættere udfører efterfølgende evalueringer af projekter (punkt 72).<br><br>Der udføres metaanalyser på grundlag af individuelle efterfølgende evalueringer (punkt 72). |               |

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

**70** Kun Schweiz og EU udarbejder **systematiske efterfølgende evalueringer af programmer**. I EU udarbejdes sådanne evalueringer - som fungerer som input til udarbejdelsen af fremtidige lovgivningsmæssige forslag, politikker og strategier - jævnligt af Kommissionen i forbindelse med finansieringsprogrammer og politiske initiativer som led i standardtilgangen for "bedre regulering"<sup>38</sup>. Denne proces forpligter Kommissionen til at høre interessenter, udføre forudgående konsekvensanalyser af de foreslåede politikændringer samt overvåge og udarbejde en efterfølgende evaluering af rammen med henblik på at gøre status over, hvilke resultater og indvirkninger tidligere politikker har ført til, og give input til fremtidige politiske beslutningstagningscykluser.

<sup>38</sup> Revisionsrettens analyse nr. 2/2020 "Lovgivningsarbejdet i Den Europæiske Union efter næsten 20 år med "bedre regulering".

## Manglende systematisk evaluering af store transportprojekter

**71** Imidlertid **har** Kommissionen endnu **ikke foretaget** og heller ikke krævet, at projektiværksættere foretager **systematiske efterfølgende evalueringer af individuelle store EU-medfinansierede transportprojekter**, da der ikke findes en sådan retlig forpligtelse<sup>39</sup>. I 2007 udførte Kommissionen en efterfølgende evaluering af individuelle store transportprojekter, som var finansieret direkte under TEN-T-programmet<sup>40</sup>, med henblik på at evaluere deres samlede performance. Dette skete imidlertid kun én gang, og der blev fokuseret på finansielle indikatorer såsom absorptionen af de tilgængelige EU-midler.

**72** Tre af de undersøgte lande følger en anden tilgang og **foretager systematisk efterfølgende evalueringer af projekter**:

- Siden 2005 har det i USA været et krav i forbindelse med projekter, som er finansieret af den føderale transportforvaltning, at projektiværksættere skal gennemføre efterfølgende evalueringer senest 36 måneder efter, at projektet er afsluttet.
- I Frankrig er det også projektiværksætterne, der er forpligtet til at udarbejde efterfølgende evalueringer af afsluttede offentligt finansierede transportprojekter ("Bilan Loti"<sup>41</sup>), i henhold til en metode, som er fastsat af regeringen. Et uafhængigt organ - Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) - offentliggør udtalelser om disse analysers kvalitet. Det offentliggør også metaanalyser, som bygger på efterfølgende evalueringer af individuelle projekter med henblik på at identificere horisontale problemer.
- I Norge udarbejdes der systematiske efterfølgende evalueringer af infrastrukturprojekter bl.a. på transportområdet. Siden 2012 er disse evalueringer gennemført af *konceptforskningsprogrammet* på Norges Universitet for Videnskab og Teknologi (NTNU). Norge er også for nylig begyndt at udarbejde metaanalyser.

---

<sup>39</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020 "[Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt](#)", punkt 66 og 78.

<sup>40</sup> Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1692/96/EF af 23. juli 1996 om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet, EUT L 288 af 9.9.1996, s. 1-103.

<sup>41</sup> Lov nr. 82-1153 af 30.12.1982.

**73** **Tabel 8** indeholder nærmere oplysninger om, hvordan disse efterfølgende evalueringer af projekter udføres.

**Tabel 8 - Efterfølgende evaluering af projekter i USA, Norge og Frankrig i en nøddeskal**

|                                                                        | USA (FTA)                                                                                                                     | Norge (Koncept)                                                                                                                                                                                                                                | Frankrig (Loti)                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tærskel for evaluering                                                 | Alle projekter over 300 mio. USD, dvs. 245 mio. euro, eller tilskud over 100 mio. USD, dvs. 82 mio. euro                      | Udvælgelse af projekter over 1 mia. NOK (dvs. ca. 100 mio. euro)                                                                                                                                                                               | Alle projekter over 83 mio. euro og specifikke kategorier af motorveje, lufthavne, jernbaner og indre vandveje                                                         |
| Omfang                                                                 | Sammenligning mellem faktiske og forudsete resultater for et begrænset antal resultat-indikatorer (f.eks. pris og anvendelse) | Bredere sæt af indikatorer, herunder også projektets socioøkonomiske resultater, dets produktivitet og effektivitet, relevans for den nationale transportpolitik, projektets uforudsete resultater og langsigtede bæredygtigheds-betragtninger | Sammenligning mellem faktiske og forudsete resultater og analyse af socio-økonomiske og miljømæssige projektresultater, samt produktivitets- og effektivitets-aspekter |
| Ansvarlig enhed for at udføre evalueringen                             | Projektiværksætter                                                                                                            | NTNU-forskere med hjælp fra konsulenter                                                                                                                                                                                                        | Projektiværksætter                                                                                                                                                     |
| Metode                                                                 | Udviklet af projektiværksætter, men godkendt af FTA                                                                           | Udviklet af forsknings-programmet                                                                                                                                                                                                              | Udviklet af regeringen                                                                                                                                                 |
| Finansiering                                                           | Føderalt finansieret til støttemodtagere, i form af tilskud til støtteberettigede udgifter                                    | Offentligt finansieret forskningsprogram                                                                                                                                                                                                       | Finansieret af projektiværksætter (ofte et offentligt organ)                                                                                                           |
| Antal udførte efterfølgende evalueringer vedrørende transportprojekter | 26 (2007-2020)                                                                                                                | 15 (2002-2020)                                                                                                                                                                                                                                 | 51 (1999-2016) <sup>1</sup>                                                                                                                                            |

|                                     | USA (FTA)                                                                                                    | Norge (Koncept)                                                                                                                  | Frankrig (Loti) |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Offentliggørelse af evalueringer    | Ja                                                                                                           | Ja                                                                                                                               | Ja              |
| Mekanismer til at udlede erfaringer | Rapport tilgængelig for iværksættere af nye projekter med henblik på at forbedre kvaliteten af deres forslag | Metaanalyser og kontrol af planlægningssskøn for fremtidige projekter i forhold til tidligere performance for lignende projekter | Metaanalyser    |

<sup>1</sup> Baseret på antal udtalelser udsendt af CGEDD.

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

## Afsluttende bemærkninger

**74** I vores tidligere beretninger om EU-medfinansierede transportinfrastrukturprojekter i medlemsstaterne fremhævede vi ofte svagheder vedrørende gennemførelsen af store transportprojekter.

**75** Da vi satte disse svagheder ind i et globalt perspektiv, fandt vi ingen fremgangsmåde i de udvalgte lande, som kunne afhjælpe svaghederne vedrørende processen for **fastlæggelse af strategi** (jf. punkt **30**). Desuden afviger fire af de seks EU-medfinansierede projekter, som vi analyserede, mindre mellem de faktiske omkostninger og deres anslåede budgetter end det globale benchmark (jf. punkt **62**).

**76** Vi mener dog, at når det gælder processerne for koordination, udvælgelse, overvågning og efterfølgende evaluering, kan Kommissionen og beslutningstagerne finde inspiration i de fremgangsmåder, som vi observerede i udlandet, og som vi har beskrevet i denne analyse, når de fremover skal yde EU-støtte. Dette gælder også forsinkelserne, eftersom vi bemærkede, at de fleste af de seks EU-medfinansierede projekter i gennemsnit oplevede større tidsplansforsinkelser end sammenlignelige projekter på verdensplan (jf. punkt **63**). De fremhævede fremgangsmåder kan fungere som grundlag for overvejelser og om nødvendigt tilpasses til EU-sammenhæng. I den forbindelse udpeger vores analyse fire udfordringer for Kommissionen for så vidt angår dens fremtidige støtte til gennemførelsen af store transportinfrastrukturprojekter, én for hver af de relevante processer.

**Udfordring 1 - Hvordan opnås der en bedre overensstemmelse mellem EU's og de nationale transportstrategier og et bedre overblik over projektplanlægningen og -gennemførelsen langs de centrale transportkorridorer?**

**77** Vi konstaterede en risiko for uoverensstemmelse mellem EU's og medlemsstaternes strategiske prioriteter (jf. punkt **35**). En sådan overensstemmelse opnås i Schweiz og USA ved at give specifikke retningslinjer til kantonen og delstater, så de kan udarbejde deres egne regionale planer (jf. punkt **36**). Vi fremhævede desuden Kommissionens begrænsede tilsyn med projektplanlægningen og -gennemførelsen langs korridorerne (jf. punkt **37**). I den forbindelse noterede vi os en fremgangsmåde i Australien, der ved hjælp af koordinering giver mulighed for at udvælge prioriterede projekter, og som fører til, at der opstilles en formel liste over prioriterede projekter (jf. **tekstboks 1**). Vi henviste også til fremgangsmåder i Australien og Schweiz (jf. punkt **42**), der styrkede det føderale niveau engagement over for de økonomiske aktører og



lokale interessenter, såsom dets deltagelse i tilsynsråd som fuldgældigt medlem eller brugen af tilsynsudvalg som det, der blev nedsat i Schweiz (jf. punkt 43).

**Udfordring 2 - Hvordan sikres det, at der i projektudvælgelsesfasen foretages en tilstrækkelig kontrol af cost-benefit-analyser? Hvordan kan modellen for udvælgelse af projekter og tildeling af EU-midler genovervejes, så den administrative byrde for projektiværksættere reduceres yderligere?**

**78** Vi understregede, at der i EU ikke foretages tilstrækkelig kontrol af cost-benefit-analyser i projektudvælgelsesfasen (jf. punkt 49), og at EU-finansieringstilgangen kan medføre administrative byrder (jf. punkt 51). Vi bemærkede, at der i alle de andre lande, vi havde udvalgt til vores analyse (jf. punkt 50), fandtes mekanismer til udvælgelse af store transportprojekter, som omfatter en anmodning om, at projektiværksættere leverer de centrale data, der ligger til grund for de analyser, der indgår i deres projektforslag. Det giver bedømmerne mulighed for at genanalysere de vigtigste elementer i ansøgningen og vurdere, om de anvendte antagelser er rimelige, hvilket forbedrer beslutningstagningen. For at begrænse den administrative byrde for projektiværksætterne fremhævede vi desuden fremgangsmåder, hvor udvælgelsesprocessen - som i Canada (jf. [tekstboks 2](#)) - følger en ansøgningsmetode i to trin, eller der ydes langsigtet finansiel støtte til store transportprojekter, som i Australien og Schweiz (jf. punkt 54).

**Udfordring 3 - Hvordan kan man overgå til en mere risikobaseret tilgang i overvågningen af EU-medfinansierede projekter og samtidig udvide overvågningens omfang ved at forpligte projektiværksættere til også at rapportere om resultatindikatorer og interessenternes accept?**

**79** Vi fremhævede, at der i EU ikke er nogen risikobaseret tilgang til overvågning af store transportprojekter (jf. punkt 64), og at den eksisterende overvågning primært fokuserer på finansielle input og output snarere end på resultater (jf. punkt 66). Vi konstaterede risikobaserede fremgangsmåder til afhjælpning af forsinkelser og håndtering af omkostningsoverskridelser i USA og Schweiz. Disse lande foretager en systematisk tilpasning af overvågningsmetoden i forbindelse med projekter med store gennemførelsesrisici eller i tilfælde af betydelige omkostningsstigninger eller forsinkelser (jf. punkt 64). Der findes en komplementær fremgangsmåde i Australien, hvor projektiværksættere skal rapportere om interessenternes accept, så problemer vedrørende projektets gennemførelse kan identificeres og afhjælpes rettidigt (jf. punkt 65). Hvad angår resultaterne, fremhævede vi en fremgangsmåde i USA, hvor støttemodtagerne rapporterer om et fælles sæt af resultatindikatorer (jf. [tekstboks 3](#)).

**Udfordring 4 - Hvordan sikres det, at store transportinfrastrukturprojekter, som medfinansieres af EU, systematisk bliver evalueret efterfølgende med fokus på de opnåede resultater i stedet for på finansielle indikatorer eller output?**

**80** Endelig bemærkede vi, at der i EU ikke forekommer nogen systematisk evaluering af store transportprojekter (jf. punkt 71). Vi fremhævede fremgangsmåder, hvor de performancedata, der blev indsamlet om projekternes direkte resultater, tjener som input til systematiske efterfølgende vurderinger foretaget af projektivrksætterne eller uafhængige eksperter (som det er tilfældet i henholdsvis USA, Norge og Frankrig, jf. punkt 72-73). Disse vurderinger, som i USA kan medfinansieres i form af tilskud til støtteberettigede udgifter, øger gennemsigtigheden for offentligheden hvad angår projekternes effektivitet og gør det muligt at udlede erfaringer, som kan anvendes i fremtidige store infrastrukturprojekter.

Vedtaget af Afdeling II, der ledes af Iliana Ivanova, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 12. november 2021.

*På Revisionsrettens vegne*

Klaus-Heiner Lehne  
*Formand*

# Bilag

## Bilag I - Nylige publikationer fra Revisionsretten vedrørende EU's transportpolitik

| Anvendt forkortelse og titel                                                                                                                                                                                 | Beskrivelse/konklusioner                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Vigtigste anbefalinger                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SB Transport-infrastrukturer i EU</b><br><br>Særberetning nr. 10/2020: "Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt" | Vi reviderede Kommissionens forvaltning af otte grænseoverskridende megaprojekter (flagskibstransportinfrastrukturer, FTI'er) på transportområdet i 13 medlemsstater. Vi konstaterede, at det ikke er sandsynligt, at hovednettet vil være driftsklart i 2030, sådan som det blev planlagt i 2013. Forsinkelserne med hensyn til anlæggelsen og idriftsættelsen af de undersøgte megaprojekter bringer den effektive funktion af fem af de ni TEN-T-korridorer i fare. Vi fandt eksempler på dårlig planlægning og ineffektiv gennemførelse. Kommissionens tilsyn med den rettidige færdiggørelse af nettet har svagheder og foretages på en vis afstand, men den råder over et værktøj, som kan bruges til at forbedre resultaterne. | Kommissionen bør revidere og anvende de eksisterende værktøjer til at håndhæve den langsigtede planlægning og stille krav om bedre analyser, før den træffer beslutning om at yde EU-medfinansiering til megaprojekter (svarende til FTI'er). Ligeledes bør Kommissionen styrke sin forvaltning af EU-medfinansieringen til foranstaltninger, der indgår i megaprojekter (svarende til FTI'er), og basere sig på erfaringer fra gennemførelsesafgørelser, herunder styrke EU-koordinatorernes rolle.                                                                                                                        |
| <b>SB INEA</b><br><br>Særberetning 19/2019: "INEA har leveret fordele, men manglerne vedrørende CEF bør adresseres"                                                                                          | INEA har udført sine delegerede opgaver som fastlagt i sit mandat og leveret de forventede fordele med visse begrænsninger, som skyldes rammeforhold. Vi konstaterede mangler i de ellers veltilrettelagte CEF-udvælgelsesprocedurer, risici i gennemførelsen af programmet og svagheder i performance-rapporteringen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Kommissionen og INEA bør forbedre potentialet for synergier mellem forskellige finansieringsprogrammer og styrke rammen for INEA's forvaltning af de delegerede programmer ved at gøre brug af mere resultatorienterede mål og indikatorer. De bør også sikre større harmonisering og gennemsigtighed af procedurerne for projektudvælgelse og skabe bedre vilkår for rettidig gennemførelse af CEF-programmet. Endelig bør de med henblik på bedre overvågning af projektresultaterne fastsætte en performanceramme, der udmønter CEF-programmets mål i klare og målbare indikatorer, som dækker alle CEF-sektorerne, og i |

| Anvendt forkortelse og titel                                                                                                                                                                  | Beskrivelse/konklusioner                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Vigtigste anbefalinger                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | forventede projektræsultater, og anvende disse mål i hele udvælgelses- og overvågningsprocessen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Horisontal analyse vedrørende transport</b><br><br>Analyse nr. 9/2018: " <a href="#">Hen imod en vellykket transportsektor i EU: udfordringer, der skal tackles</a> " (horisontal analyse) | Analysen beskrev og analyserede, hvad EU gør på transportområdet. Vi satte fokus på investeringer i infrastruktur, der er finansieret over EU-budgettet, og fremlagde tværgående temaer, som vi havde observeret i forbindelse med nylige revisioner af de fem vigtigste transportformer, nemlig vej-, jernbane- og lufttransport, transport ad indre vandveje og søtransport. Analysen fremhævede følgende udfordringer: a) at matche relevante og opnåelige målsætninger og prioriteter for transport med tilgængelige ressourcer; b) at indføre effektive håndhævelsesværktøjer på EU-plan til at sikre bedre samordning af medlemsstaternes beslutninger om infrastruktur med EU's prioriteter, navnlig med hensyn til grænseoverskridende strækninger; c) at fokusere EU-finansieringen på de prioriteter, der giver størst EU-merværdi; d) at forbedre planlægningen, gennemførelsen og overvågningen af EU-finansierede projekter; e) at sikre, at infrastruktur vedligeholdes tilstrækkeligt og er bæredygtig og f) at øge indsatsen for at flytte mere gods væk fra vejene. Revisionsrettens analyser indeholder ikke anbefalinger. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>SB Højhastighedstog</b><br><br>Særberetning nr. 19/2018: " <a href="#">Et europæisk højhastighedsjernbanenet: ikke en realitet, men et ineffektivt kludetæppe</a> "                        | EU's nuværende langsigtede plan for højhastighedsjernbanerne vil sandsynligvis ikke blive realiseret, og der mangler en solid strategisk tilgang, som omfatter hele EU. Det europæiske højhastighedsjernbanenet er kun et kludetæppe af nationale linjer, som er individuelt planlagt og anlagt af medlemsstaterne uden ordentlig koordination på tværs af grænserne, hvilket resulterer i dårlige forbindelser. Europa-Kommissionen har ingen retlige værktøjer og ingen beføjelser i beslutningstagningen til at sikre, at medlemsstaterne gør hurtige fremskridt med hensyn til at færdiggøre hovednettet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Europa-Kommissionen bør: foretage en realistisk, langsigtet planlægning, aftale med medlemsstaterne, hvilke vigtige strategiske strækninger der skal anlægges først, med vurdering af behovet for linjer til meget høje hastigheder og med nøje overvågning og håndhævelsesbeføjelser til at sikre, at forpligtelserne til at færdiggøre EU's hovednet til højhastighedstog respekteres, knytte EU-medfinansieringen til øremærkede strategisk prioriterede projekter, reel konkurrence på skinnerne og opnåelse af resultater, forenkle udbudsprocedurerne vedrørende grænseoverskridende projekter, anvende kvikskranker til de forskellige formaliteter og fjerne alle resterende administrative og lovgivningsmæssige barrierer for interoperabilitet, sikre en mere optimal højhastighedsjernbanedrift for passagererne ved f.eks. at indføre e-billetter og forenkle sporadgangsafgifterne. |

| Anvendt forkortelse og titel                                                                                                              | Beskrivelse/konklusioner                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Vigtigste anbefalinger                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SB Søtransport</b><br><br>Særberetning nr. 23/2016: "Søtransport i EU: på dybt vand - mange ineffektive og ubæredygtige investeringer" | En tredjedel af EU-udgifterne til faciliteter såsom kajer, dokker og bølgebrydere ved EU-søhavne mellem 2000 og 2013 var ineffektive og ubæredygtige. En ud af tre euro brugt på de undersøgte projekter (194 millioner euro) gik til projekter, der fordoblede eksisterende faciliteter i nærheden. Der blev investeret 97 millioner euro i infrastruktur, der enten ikke blev udnyttet, eller som havde været stærkt underudnyttet i en periode på over tre år efter arbejdernes færdiggørelse. | Europa-Kommissionen bør: ændre det aktuelle antal på 104 centrale havne og udarbejde en havne-udviklingsplan for hele EU, overveje at udelukke havneinfrastruktur til container-omladning og oplagring samt suprastrukturer, som ikke er omfattet af offentlige aktiviteter, fra EU-støtte, sikre, at alle nødvendige låneoplysninger vedrørende foreslåede EIB-lån deles mellem EIB og Kommissionen, fokusere EU-støtten til investeringer på centrale havne og centrale vandveje udelukkende der, hvor der er påvist EU-merværdi, og hvor der er en tilstrækkelig stor privat investeringsandel, udstikke havnespecifikke retningslinjer for statsstøtte og overvåge og følge op på tidligere afgørelser om statsstøtte, nedbringe den administrative byrde og forsinkelserne ved at indføre nationale "kvikskranker" for udstedelse af tilladelser og godkendelser, styrke søtransportens konkurrenceposition i forhold til andre transportformer ved yderligere at forenkle søtransport- og toldformaliteterne. |
| <b>SB Jernbanegods</b><br><br>Særberetning nr. 8/2016: "Jernbanegodstransport i EU: Stadig ikke på rette spor"                            | Trods Europa-Kommissionens mål om at overflytte gods fra vejene til jernbanerne, er jernbanegods-sektorens andel af transporten på EU-niveau faktisk faldet lidt siden 2011. Jernbanetransporten er mere miljøvenlig og bruger mindre mængder af importeret olie, men det lykkedes den ikke at reagere på konkurrencen fra vejtransporten.                                                                                                                                                        | Kommissionen og medlemsstaterne bør afhjælpe de svagheder, som er konstateret i forbindelse med liberalisering af markedet for jernbanegods-transport, trafikstyrings-procedurer, administrative og tekniske begrænsninger, overvågning af og gennemsigtige oplysninger om jernbanegods-sektorens præstationer samt fair konkurrence mellem forskellige transportformer. For en bedre anvendelse af EU-midler bør Kommissionen og medlemsstaterne matche politikmålene mere konsekvent med tildelingen af midler og                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| Anvendt forkortelse og titel                                                                                                                                                                               | Beskrivelse/konklusioner                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Vigtigste anbefalinger                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | forbedre udvælgelsen, planlægningen og forvaltningen af projekter samt vedligeholdelsen af nettet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>SB Transeuropæiske jernbaneakser</b><br><br>Særberetning nr. 8/2010: "Bedre transportpræstationer på de transeuropæiske jernbaneakser: Har EU's investeringer i jernbaneinfrastruktur været effektive?" | Vi konkluderede, at EU har bidraget til at skabe nye muligheder for den transeuropæiske jernbanetransport ved at samfinansiere udviklingen af jernbaneinfrastruktur. Det ville dog være muligt at få mere ud af EU-midlerne ved at træffe en række foranstaltninger.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Kommissionen bør i sine fremtidige overvejelser af definitionen af de prioriterede projekter samarbejde med medlemsstaterne og jernbaneinstanser for at identificere de transeuropæiske korridorer, hvor der for øjeblikket er stor efterspørgsel, eller hvor der forventes at blive stor efterspørgsel i fremtiden, ved at styrke videngrundlaget på europæisk plan og om nødvendigt det analytiske grundlag. Kommissionen bør overveje at lægge større vægt på at fjerne de praktiske hindringer for jernbanetransport på tværs af landegrænser, der ikke i sig selv vedrører infrastruktur, og tilskynde til og gøre det nemmere for medlemsstaternes jernbaneinstanser at samarbejde med dette mål for øje.                                                 |
| <b>SB TEN-T, 2005</b><br><br>Særberetning nr. 6/2005: "Transeuropæiske transportnetværk (TEN-T)"                                                                                                           | Vi konstaterede, at gennemførelsen af de 14 prioriterede TEN T-projekter var bagud i forhold til tidsplanen, og at særlig de projektafsnit, der er grænseoverskridende, har store problemer, eftersom de prioriteres lavere på nationalt niveau og kræver et større koordineringsarbejde. Den finansielle TEN T-støtte blev tildelt i alt for små portioner. Kommissionen havde indført komplekse årlige procedurer for vurdering og udvælgelse af TEN T-projekter, og støttemodtagernes oplysninger til Kommissionen var ofte ikke tilstrækkelige til, at de projektansvarlige kunne evaluere og overvåge projekter. | Kommissionen bør: a) sammen med medlemsstaterne prioritere finansieringen af de TEN T-projektafsnit, særlig grænseoverskridende projektafsnit, hvis gennemførelse er nødvendig for at sikre TEN-T europæisk merværdi; b) ændre og komplettere centrale aspekter i sin standardbeslutning om tildeling af støtte; c) udvikle en ensartet og sammenhængende TEN-T-evalueringsmetode og anvende færre forskellige ansøgnings- og evalueringsformularer; d) styrke overvågningen af projekterne og definere de minimumsstandarder, som projektstatusrapporterne skal overholde, og foretage flere stedlige kontroller af projekterne og konsekvensvurderinger; e) overveje, om man kunne gå tilbage til en form for centraliseret forvaltning af TEN-T-projekterne, |

| Anvendt forkortelse og titel | Beskrivelse/konklusioner | Vigtigste anbefalinger                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                              |                          | og f) udarbejde passende retsgrundlag, procedurer og redskaber - hvor det er nødvendigt i samarbejde med medlemsstaterne - som kan sikre en bedre koordinering af finansieringen af transportinfrastruktur og anvendes til at finde frem til potentielle tilfælde af over- eller dobbeltfinansiering. |

*NB:* Vores beretninger og Kommissionens svar på vores revisionsresultater og anbefalinger er offentliggjort på vores websted (<http://eca.europa.eu>).

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

## Bilag II - Gennemgåede internationale vejledningsdokumenter

IMF, *Public Investment Management Assessment - Review and update*, 2018,  
<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/05/10/pp042518public-investment-management-assessment-review-and-update>

OECD, *Good Practices for Performance Budgeting*, 2019,  
<http://www.oecd.org/gov/oecd-good-practices-for-performance-budgeting-c90b0305-en.htm>

OECD, *Strategic Investment Packages*, 2018, <https://www.itf-oecd.org/strategic-investment-packages>

OECD, *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, 2017,  
<https://www.oecd.org/publications/getting-infrastructure-right-9789264272453-en.htm>

OECD, "Quantifying the Socio-economic Benefits of Transport", *ITF Roundtable Reports*, nr. 60, 2017, <https://doi.org/10.1787/9789282108093-en>

OECD, "Strategic Infrastructure Planning - International Best Practice", *International Transport Forum Policy Papers*, nr. 29, 2017, <https://doi.org/10.1787/4142787d-en>

OECD, *Ex-Post Assessment of Transport Investments and Policy Interventions*, 2017,  
<https://www.oecd.org/publications/ex-post-assessment-of-transport-investments-and-policy-interventions-9789282108154-en.htm>

OECD, *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, 2014, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>

OECD, *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, 1991,  
<https://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf>



## Bilag III - Metode og nøgleindikatorer til brug for analysen af budget- og tidsplanoverskridelser

**01** De seks EU-medfinansierede projekter blev analyseret med hensyn til overskridelser af såvel budget som tidsplan. Budgetoverskridelser defineres som den procentvise stigning i de faktiske projektudgifter i forhold til de budgetterede udgifter på datoen for beslutningen om at opføre projektet (beslutningsdatoen). Tilsvarende defineres overskridelser af tidsplanen som den procentvise forlængelse af den faktiske tidsramme fra beslutningsdatoen til projektets færdiggørelse i forhold til den estimerede tidsramme på beslutningsdatoen. For såvel budgetoverskridelser som forsinkelser indikerer lavere værdier bedre performance i projektets gennemførelsesproces.

**02** Beslutningsdatoen ligger som regel mellem færdiggørelsen af de indledende undersøgelser og indledningen af udbudsproceduren. Da disse projekter gennemgik flere milepæle for projektering og gennemførelse, identificerede vi den projektspecifikke beslutningsdato på grundlag af dokumentation og viden fra tidligere revisioner<sup>42</sup>. Valget af en anden beslutningsdato kan påvirke resultatet af analysen. Da de seks EU-medfinansierede store transportprojekter, som indgår i analysen, endnu ikke er færdiggjort, antog vi til brug for disse analyser, at der ikke ville ske yderligere overskridelser af omkostninger eller tidsplan før deres færdiggørelse og idriftsættelse.

**03** Mens sammenligningen i vores analyse er baseret på beslutningsdatoen, blev sammenligningen i særberetningen om transportinfrastrukturer i EU<sup>43</sup> foretaget i forhold til de tal for budgettet og tidsplanen, der var forudset i de første oprindelige planlægningsdokumenter. For de fleste af projekterne fandt denne planlægning sted før beslutningsdatoen, som vi betragtede som referencepunkt i nærværende analyse.

**04** *Tabel 9* giver et overblik over de centrale indikatorer, som er anvendt til analysen af de seks udvalgte EU-medfinansierede store transportprojekter.

---

<sup>42</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020 "[Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt](#)".

<sup>43</sup> Revisionsrettens særberetning nr. 10/2020 "[Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt](#)".

**Tabel 9 - Centrale indikatorer til analysen af de seks EU-medfinansierede projekter**

| Transport-projekt      | Transport-form            | Med-finansierende medlems-stat(er) | Beslutnings-dato milepæl                                                                | Året for beslutnings-datoen (A) | Estimeret pris på beslutnings-datoen (i milliarder euro) (B) | Estimeret pris på beslutnings-datoen i 2019-priser (i milliarder euro) <sup>2</sup> (C) | Seneste pris-estimat i 2019-priser (i milliarder euro) <sup>2</sup> (D) | Estimeret åbningsår på beslutnings-datoen (E) | Estimeret tidsplan på beslutnings-datoen (E - A + 1) | Senest estimerede åbningsår (F) | Senest estimerede tidsplan (F - A + 1) |
|------------------------|---------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------------|
| Baskiske Y             | Jernbane                  | Spanien                            | Første tildeling af midler til anlægs-arbejdet                                          | 2006                            | 4,2                                                          | 4,6                                                                                     | 6,5                                                                     | 2010                                          | 5                                                    | 2023                            | 18                                     |
| Brenner-basistunnellen | Jernbane-tunnel           | Østrig, Italien                    | Endeligt prisestimat forud for godkendelsen til at indlede byggeriet på hoved-tunnellen | 2011                            | 7,5 <sup>1</sup>                                             | 8,5                                                                                     | 8,5                                                                     | 2022                                          | 12                                                   | 2028 (2030) <sup>4</sup>        | 18 (20)                                |
| Femern Bælt-tunnellen  | Jernbane-/vejsænke-tunnel | Danmark                            | Underskrivelse af statsaftale mellem Danmark og Tyskland om anlægsarbejdet              | 2008                            | 4,4                                                          | 5,0                                                                                     | 7,6                                                                     | 2018                                          | 11                                                   | 2029                            | 22                                     |
| Lyon - Torino          | Jernbane-tunnel           | Frankrig, Italien                  | Finansierings-aftale og etablering af ny projekt-iværksætter til byggeriet              | 2012                            | 8,6                                                          | 9,2                                                                                     | 9,6                                                                     | 2023                                          | 12                                                   | 2030                            | 19                                     |

| Transport-projekt       | Transport-form | Med-finansierende medlemsstat(er) | Beslutnings-dato milepæl                                                                              | Året for beslutnings-datoen (A) | Estimeret pris på beslutnings-datoen (i milliarder euro) (B) | Estimeret pris på beslutnings-datoen i 2019-priser (i milliarder euro) <sup>2</sup> (C) | Seneste pris-estimat i 2019-priser (i milliarder euro) <sup>2</sup> (D) | Estimeret åbningsår på beslutnings-datoen (E) | Estimeret tidsplan på beslutnings-datoen (E - A + 1) | Senest estimerede åbningsår (F) | Senest estimerede tidsplan (F - A + 1) |
|-------------------------|----------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------------|
| Rail Baltica            | Jernbane       | Estland, Letland, Litauen         | Mellemstatslig aftale underskrevet af Estland, Letland og Litauen                                     | 2017                            | 5,8                                                          | 6,2                                                                                     | 7,0 (5,8) <sup>3</sup>                                                  | 2026                                          | 10                                                   | 2029 (2026) <sup>5</sup>        | 13 (10)                                |
| Canal Seine Nord Europe | Indre vandvej  | Frankrig                          | Estimat af projekt-omkostninger efter beslutning om at gennemføre projektet som et traditionelt udbud | 2014                            | 4,5                                                          | 4,7                                                                                     | 5,0                                                                     | 2024                                          | 11                                                   | 2028                            | 15                                     |

<sup>1</sup> Omkostningsoverslaget blev foretaget i 2010-priser.

<sup>2</sup> Omkostninger i 2019-priser er om nødvendigt beregnet ved hjælp af det landespecifikke 2019-indeks for implicite priser i BNP fra Verdensbankens åbne database. For projekter, som finansieres af mere end én medlemsstat, er justeringer for inflation foretaget i henhold til deres medfinansieringsandel.

<sup>3</sup> Omkostningsoverslaget på syv milliarder euro omfatter hensættelser til eventuelle fremtidige omkostningsstigninger som påpeget af revisorerne i særberetning nr. 10/2020, bilag III. Projektiværksætterens officielle overslag er indtil videre på 5,8 milliarder euro.

<sup>4</sup> I særberetning nr. 10/2020 fremhævede vi en risiko for en yderligere forsinkelse til 2030.

<sup>5</sup> 2029-datoen omfatter en risikobuffer beregnet af projektiværksætteren med hensyn til den officielle åbningsdato i 2026.

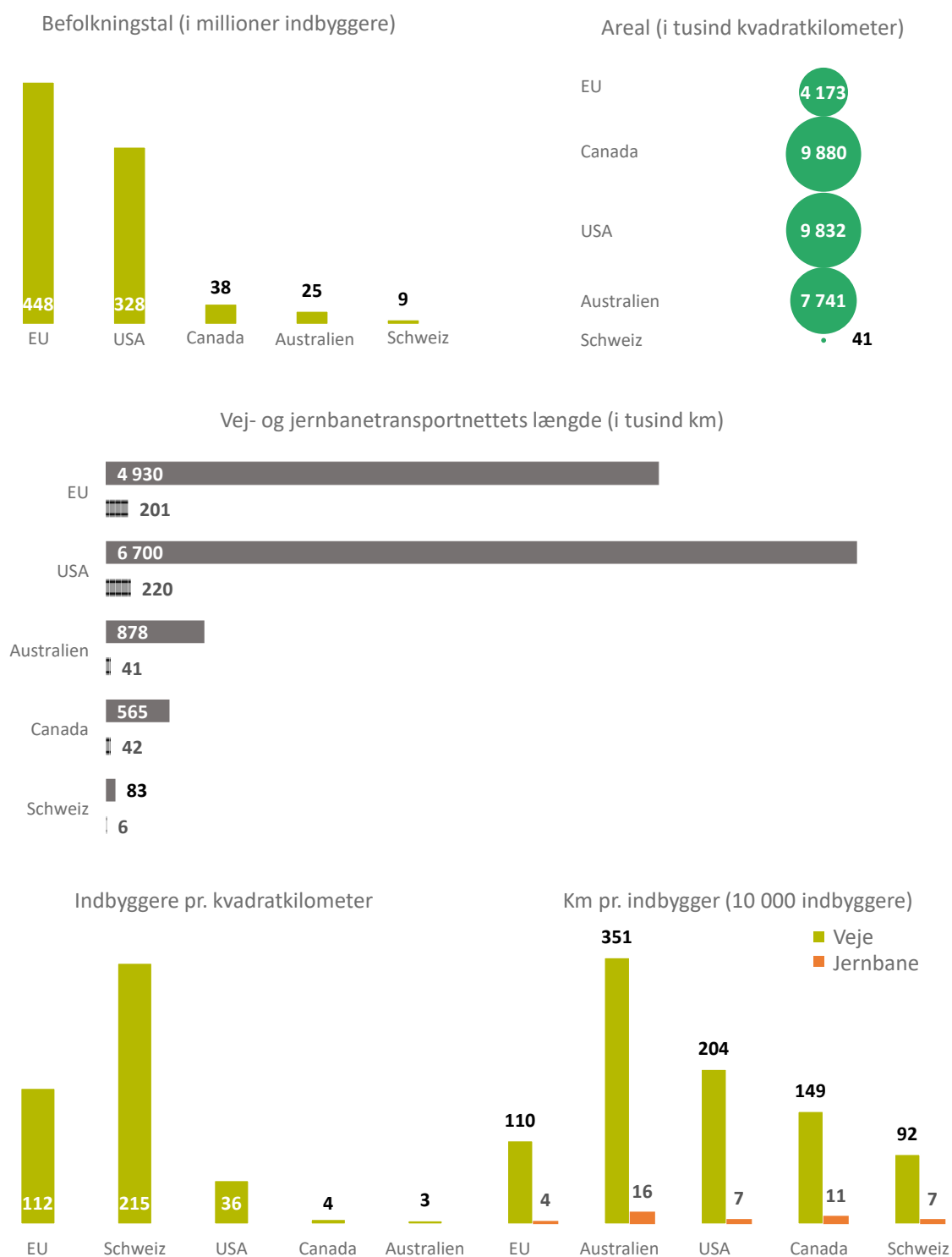
Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

## Bilag IV - Generelle indikatorer

| Indikatorer                                                                     | EU                 | Australien       | Canada            | Schweiz          | USA                 |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------|------------------|-------------------|------------------|---------------------|
| Befolkning (i millioner) <sup>1</sup>                                           | 448                | 25               | 38                | 9                | 328                 |
| Areal (i tusind km <sup>2</sup> ) <sup>2</sup>                                  | 4 173              | 7 741            | 9 880             | 41               | 9 832               |
| Befolkningstæthed (i indbyggere pr. km <sup>2</sup> ) <sup>2</sup>              | 112                | 3                | 4                 | 215              | 36                  |
| BNP pr. indbygger (i tusind USD) <sup>1</sup>                                   | 35                 | 55               | 46                | 82               | 65                  |
| Årlig investering i landtransportinfrastruktur (% af BNP) <sup>3</sup>          | 0,7                | 1,5              | 0,6               | 1,2              | 0,5                 |
| Årlig investering i vejinfrastruktur (i milliarder euro) <sup>4</sup>           | 50                 | 14               | 8                 | 4                | 81                  |
| Årlig investering i jernbaneinfrastruktur (i milliarder euro) <sup>5</sup>      | 29                 | 4                | 1                 | 3                | 12                  |
| Vejtransportinfrastrukturnet (i tusind km)                                      | 4 930 <sup>8</sup> | 878 <sup>9</sup> | 565 <sup>11</sup> | 83 <sup>13</sup> | 6 700 <sup>14</sup> |
| Jernbanetransportinfrastrukturnet (i tusind km)                                 | 201 <sup>8</sup>   | 41 <sup>10</sup> | 42 <sup>12</sup>  | 6 <sup>13</sup>  | 220 <sup>14</sup>   |
| Årligt antal km for vejtransport af passagerer (i milliarder) <sup>6</sup>      | 4 680              | 312              | 493               | 104              | 6 558               |
| Årligt antal km for jernbanetransport af passagerer (i milliarder) <sup>6</sup> | 407                | 17               | 2                 | 21               | 33                  |
| Årligt antal km pr. ton transporteret ad vej (i milliarder) <sup>6</sup>        | 1 707              | 220              | 269               | 17               | 2 955               |
| Årligt antal km pr. ton transporteret ad jernbane (i milliarder) <sup>6</sup>   | 415                | 413              | 446               | 11               | 2 445               |
| Transportgenererede CO <sup>2</sup> -tons pr. indbygger <sup>7</sup>            | 2                  | 4                | 5                 | 2                | 5                   |

Kilde: Revisionsretten baseret på forskellige kilder. <sup>1</sup> World Bank Open Data, 2019. <sup>2</sup> World Bank Open Data, 2018. <sup>3</sup> OECD, 2017; EU: BNP kommer fra Eurostat, 2017, og tallet omfatter ikke data for Cypern, Malta, Nederlandene og Portugal. <sup>4</sup> OECD, 2017; EU: tallet omfatter ikke data for Cypern, Malta, Nederlandene og Portugal. <sup>5</sup> OECD, 2017; EU: tallet omfatter ikke data for Cypern, Nederlandene og Portugal. <sup>6</sup> OECD, 2017; EU: Europa-Kommissionen, 2017. <sup>7</sup> OECD, 2017; EU: Det Europæiske Miljøagentur, 2017. <sup>8</sup> Europa-Kommissionen, 2018. <sup>9</sup> National Freight and Supply Chain Strategy, 2019. <sup>10</sup> National Transport Commission, 2016. <sup>11</sup> StatsCan, 2018. <sup>12</sup> Transportation Canada, 2019. <sup>13</sup> Swiss Federal Office of Statistics, 2020. <sup>14</sup> US Department of Transportation, 2018.

**Figur 5 - Geografiske og transportrelaterede indikatorer for EU og de fire undersøgte lande**



*Kilde:* Revisionsretten baseret på ovennævnte kilder.

## Bilag V - Relevante revisionskonklusioner og anbefalinger fra Revisionsretten vedrørende de analyserede processer

### Strategi

| Revisionsrettens tidligere konklusioner og anbefalinger                                                                                                                                                                                                                                                          | Revisionsrettens beretning                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Vi konstaterede, at det i lyset af forsinkelserne med gennemførelsen af udvalgte store transportprojekter og deres adgangsveje ikke er sandsynligt, at EU's hovednet vil nå sin fulde kapacitet i 2030.                                                                                                          | <b>SB Transport-infrastrukturer i EU, 2020</b> |
| Vi anbefalede Kommissionen at revurdere relevansen af de tekniske krav vedrørende hovednettet og det samlede net under hensyntagen til den resterende tidsramme for færdiggørelsen af nettet. Kommissionen accepterede anbefalingen.                                                                             |                                                |
| Vi konkluderede, at det ikke er sandsynligt, at Kommissionens plan om at tredoble længden af højhastighedsjernbanenettet i 2030 vil blive nået.                                                                                                                                                                  | <b>SB Højhastigheds-jernbaner, 2018</b>        |
| Vi anbefalede Kommissionen i forbindelse med revisionen af TEN-T-forordningen at vedtage en realistisk og langsigtet gennemførelsesplan for anlæggelsen af den resterende infrastruktur, der er nødvendig for at færdiggøre EU's hovednet til højhastighedstog. Kommissionen accepterede anbefalingen.           |                                                |
| Vi konkluderede, at der var for mange "centrale havne" på EU-niveau.                                                                                                                                                                                                                                             | <b>SB Søtransport, 2016</b>                    |
| Vi anbefalede Kommissionen at ændre dette antal med henblik på at opretholde et passende tilgængelighedsniveau for EU som helhed. Kommissionen accepterede anbefalingen.                                                                                                                                         |                                                |
| Vi konstaterede, at der ikke på omfattende vis tages hensyn til de eksterne virkninger i forbindelse med jernbane- og vejtransport, når det fastsættes, hvor meget brugerne skal betale for at få adgang til infrastrukturen. Dette påvirker EU's målsætning om ændringer i transportmiddelfordelingen negativt. | <b>SB Jernbanegods, 2016</b>                   |
| Vi anbefalede, at Kommissionen bør fremme lige konkurrencevilkår mellem de forskellige transportformer ved om fornødent at indføre yderligere lovgivningsmæssige og/eller andre foranstaltninger til støtte for jernbanegodstrafikken. Kommissionen accepterede anbefalingen.                                    |                                                |

## Koordinering

| Revisionsrettens tidligere konklusioner og anbefalinger                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Revisionsrettens beretning              | Observeret fremgangsmåde                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vi konkluderede, at det er medlemsstaterne, der beslutter, om og hvornår der skal bygges infrastruktur til højhastighedstog. Grænseoverskridende arbejde med højhastighedstog blev ikke gennemført på en koordineret måde.                                                                                                                                                                                   | SB<br>Højhastigheds-jernbaner, 2018     | Schweiz og USA: Der udarbejdes regionale planer ud fra retningslinjer udarbejdet af det føderale niveau, som planerne sendes til. |
| Vi anbefalede, at Kommissionen bør træffe de planlagte afhjælpende foranstaltninger, hvis projekterne på disse prioriterede strækninger ikke påbegyndes i overensstemmelse med den aftalte tidsplan, hvis de bliver forsinkede, eller hvis koordinationsproblemer ved de forskellige grænser sandsynligvis vil forhindre linjen i at blive taget i brug som planlagt. Kommissionen accepterede anbefalingen. |                                         |                                                                                                                                   |
| Vi konkluderede, at Europa-Kommissionen har begrænsede retlige værktøjer til at håndhæve færdiggørelsen af nettet i 2030.                                                                                                                                                                                                                                                                                    | SB Transport-infrastrukturer i EU, 2020 |                                                                                                                                   |
| Vi anbefalede Kommissionen at indføre bestemmelser til styrkelse af sammenhængen mellem de nationale transportplaner og TEN-T-forpligtelserne for at sikre korrekt håndhævelse og gennemførelse af TEN-T-forordningen. Kommissionen accepterede anbefalingen.                                                                                                                                                |                                         |                                                                                                                                   |
| Vi konkluderede, at selv om der er plads til forbedring, er gennemførelsesafgørelser et fremskridt i retning af at føre tættere tilsyn med medlemsstaternes færdiggørelse af hovednetkorridorerne.                                                                                                                                                                                                           | SB Transport-infrastrukturer i EU, 2020 | Australien: En pipeline for projekter føres af et uafhængigt agentur.                                                             |
| Vi anbefalede, at EU-koordinatorernes rolle styrkes ved at forbedre håndhævelsen af korridorarbejdsplanerne, som fremhæver prioriterede sektioner, ved at muliggøre koordinatorernes tilstedeværelse ved vigtige bestyrelsesmøder og ved at udvide deres rolle hvad angår kommunikation om TEN-T-politikmålene. Kommissionen accepterede anbefalingen.                                                       |                                         | Australien og Schweiz: Det føderale niveau deltager i tilsynsrådene og styreudvalgene for de projekter, som det yder midler til.  |

## Udvælgelse

| Revisionsrettens tidligere konklusioner og anbefalinger                                                                                                                                                                                                                                           | Revisionsrettens beretning                  | Observeret fremgangsmåde                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vi konkluderede med hensyn til alle FTI'er i vores stikprøve, at cost-benefit-analyser ikke var blevet brugt korrekt som beslutningstagningsværktøjer vedrørende FTI'erne som helhed.                                                                                                             | SB Transport-<br>infrastrukturer i EU, 2020 | Alle de udvalgte lande i analysen: Rådata og ledsagende analyser, som anvendes af projektiværksætterne, fremsendes sammen med ansøgningen, og det føderale niveau gentager analysen for at verificere de data og antagelser, der er lagt til grund. |
| Vi anbefalede Kommissionen at stille krav om, at der ud over detaljerede analyser af specifikke strækninger udarbejdes solide, fyldestgørende og gennemsigtige samlede socioøkonomiske cost-benefit-analyser for de enkelte megaprojekter som helhed. Kommissionen accepterede ikke anbefalingen. |                                             |                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Vi konstaterede, at kvaliteten af vurderingen af behov for investeringer i højhastighedstog i medlemsstaterne er lav, og at beslutninger om anlæg er nationale og baseret på politiske overvejelser og generelt ikke baseret på egentlige cost-benefit-analyser.                                  | SB Højhastigheds-jernbaner, 2018            |                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Vi anbefalede Kommissionen at knytte EU's medfinansiering til en vurdering af behovet for linjer til meget høje hastigheder. Kommissionen accepterede delvis anbefalingen.                                                                                                                        |                                             |                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Vi konkluderede, at halvdelen af de finansierede havneinfrastrukturer, som indgik i revisionen, var uudnyttede eller stærkt underudnyttede. Dette viste, at der var mangler i den forudgående behovsvurdering.                                                                                    | SB Søtransport, 2016                        |                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Vi anbefalede, at Kommissionen kun finansierer andre havneinfrastrukturer end forbindelser til baglandet på betingelse af, at der er et klart identificeret behov, og at der er påvist EU-merværdi. Kommissionen accepterede delvis anbefalingen.                                                 |                                             |                                                                                                                                                                                                                                                     |



| Revisionsrettens tidligere konklusioner og anbefalinger                                                                                                                                                                 | Revisionsrettens beretning                     | Observeret fremgangsmåde                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vi konstaterede, at der ydes EU-medfinansiering til store transportprojekter via adskillige foranstaltninger, bl.a. som følge af EU's syvårige programperiode. Denne form for medfinansiering fører til dobbeltarbejde. | <b>SB Transport-infrastrukturer i EU, 2020</b> | <p><b>Canada:</b> En ansøgning i to trin mindsker risikoen for administrative byrder.</p> <p><b>Australien og Schweiz:</b> Der findes mekanismer, som knytter støtteberettigelsesperioden sammen med de lange tidsrammer for gennemførelsen af store transportprojekter.</p> |
| Vi anbefalede Kommissionen at styre udvælgelsen af foranstaltninger, der indgår i megaprojekter, med henblik på at øge forvaltningseffektiviteten. Kommissionen accepterede ikke anbefalingen.                          |                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                              |

## Overvågning

| Revisionsrettens tidligere konklusioner og anbefalinger                                                                                                                                                                            | Revisionsrettens beretning                     | Observeret fremgangsmåde                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vi konkluderede, at produktiviteten ved gennemførelsen af store transportprojekter er lav, og at Kommissionen ikke har nogen dedikeret enhed med fokus på store transportprojekter, der kan styre og vejlede projektiværksætterne. | <b>SB Transport-infrastrukturer i EU, 2020</b> | <p><b>USA:</b> Særligt udpegede projekttilsynsførende og automatiske mekanismer, som styrker overvågningen.</p> <p><b>Schweiz:</b> Avancerede mekanismer til overvågning af performance.</p> |
| Vi anbefalede Kommissionen at oprette et sådant center. Kommissionen accepterede ikke anbefalingen.                                                                                                                                |                                                |                                                                                                                                                                                              |
| Vi konkluderede, at omkostningsoverskridelser og forsinkelser i anlæggelsesarbejdet med højhastighedsjernbaner er reglen snarere end undtagelsen, og at det tog lang tid, før anlagte strækninger blev taget i drift.              | <b>SB Højhastighedsjernbaner, 2018</b>         |                                                                                                                                                                                              |

| Revisionsrettens tidligere konklusioner og anbefalinger                                                                                                                                                                              | Revisionsrettens beretning                     | Observeret fremgangsmåde                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vi konkluderede, at Kommissionen stadig udelukkende kæder EU-medfinansieringen sammen med output.                                                                                                                                    |                                                |                                                                                                               |
| Vi anbefalede, at Kommissionen i sine fremtidige gennemførelsesafgørelser inkluderer en beskrivelse af de forventede resultater (f.eks. modalskift, trafikprognosemål). Kommissionen accepterede delvis anbefalingen.                | <b>SB Transport-infrastrukturer i EU, 2020</b> | <b>USA:</b> Definition af resultatindikatorer ved projekt-udvælgelsen og ved udarbejdelsen af tilskudsftaler. |
| Vi anbefalede Kommissionen at sørge for, at ydelsen af EU-finansiering ikke blot er knyttet til modtagernes levering af output, men også til deres opnåelse af de forventede resultater. Kommissionen accepterede ikke anbefalingen. | <b>SB Højhastigheds-jernbaner, 2018</b>        |                                                                                                               |

### Efterfølgende evaluering

| Revisionsrettens tidligere konklusioner og anbefalinger                                                                                                                                                                    | Revisionsrettens beretning                     | Observeret fremgangsmåde                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vi konkluderede, at Kommissionen ikke foretager en systematisk efterfølgende evaluering af individuelle store transportprojekter.                                                                                          |                                                | <b>USA:</b> Projekt-iværksætterne er forpligtet til at udarbejde en efterfølgende vurdering, og udgifterne til denne er støtteberettigede under tilskudsprogrammet. |
| Vi anbefalede Kommissionen at lade gennemførelsesafgørelserne omfatte et tilsagn fra medlemsstaterne om at dele resultaterne af efterfølgende evalueringer med Kommissionen. Kommissionen accepterede delvis anbefalingen. | <b>SB Transport-infrastrukturer i EU, 2020</b> |                                                                                                                                                                     |
| Vi anbefalede Kommissionen at indføre en resultatbonus for støttemodtagere, hvis det kan bevises ud fra en efterfølgende evaluering, at de forventede resultater er overgået. Kommissionen accepterede ikke anbefalingen.  | <b>SB Højhastigheds-jernbaner, 2018</b>        | <b>Norge:</b> Uafhængige forskere udfører efterfølgende vurderinger ud fra en basislinje, som fastsættes i planlægningsfasen.                                       |
| Vi anbefalede Kommissionen af udføre efterfølgende konsekvensvurderinger hyppigere, så der kan udledes erfaringer om, hvordan TEN-T kan gennemføres mere produktivt. Kommissionen accepterede anbefalingen.                | <b>SB TEN-T, 2005</b>                          | <b>Frankrig:</b> Projekt-iværksætterne er forpligtet til at udføre efterfølgende vurderinger ("Bilan LOTI").                                                        |

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

## Bilag VI - Ekspertpanelernes sammensætning

| Ekspert           | Organisation/institution                                                                                                                    |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Australien</b> |                                                                                                                                             |
| Peter Abelson     | Applied Economics P/L, administrerende direktør og medlem af Economic Society of Australia                                                  |
| Stephen Alchin    | Direktør, SD Alchin Advisory Pty Ltd                                                                                                        |
| Martin Locke      | Adjungeret professor, institut for transport og logistik ved Sydney Universitetets handelshøjskole                                          |
| John Stanley      | Adjungeret professor, institut for transport og logistik ved Sydney Universitetets handelshøjskole                                          |
| Peter Thornton    | Direktør, Transportation Associates Pty Ltd                                                                                                 |
| Marion Terrill    | Programdirektør for transport og byer, Grattaninstituttet                                                                                   |
| <b>Canada</b>     |                                                                                                                                             |
| Mary R. Brooks    | Professor emeritus, Rowe handelshøjskole ved Dalhousie Universitet, Halifax                                                                 |
| G. Kent Fellows   | Adjunkt og assisterende programdirektør (Canadian Northern Corridor), afdelingen for offentlig politik, Calgary Universitet                 |
| Anthony Perl      | Professor, Simon Fraser Universitet, Vancouver                                                                                              |
| Matti Siemiatycki | Professor, Toronto Universitet, Toronto                                                                                                     |
| <b>Schweiz</b>    |                                                                                                                                             |
| Brian T. Adey     | Professor ved institut for anlægsarbejder og infrastrukturforvaltning (IBI), ETH Zürich (ETHZ)                                              |
| Yves Crozet       | Professor emeritus, institut for politiske studier (Lyon Universitet, Frankrig)                                                             |
| Heinz Ehrbar      | Fungerende direktør ved institut for anlægsarbejder og infrastrukturforvaltning (IBI), ETH Zürich (ETHZ)                                    |
| Yves Putallaz     | Administrerende direktør for konsulentfirmaet IMDM (Schweiz) og ekstern lektor ved St. Pölten Universitet for anvendte videnskaber (Østrig) |

| Ekspert                                                                                                                | Organisation/institution                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>USA</b>                                                                                                             |                                                                                                            |
| Daniel Behr                                                                                                            | Konsulent inden for international transport med særligt fokus på jernbanetransport, Behr & Associates Inc. |
| Bruce Lambert                                                                                                          | Ph.d.-kandidat, Antwerpen Universitet                                                                      |
| Paul Lewis                                                                                                             | Næstformand for politik og finanser ved "Eno Center for Transportation"                                    |
| <b>Performanceanalyse med hensyn til omkostninger og tidsplan for seks EU-medfinansierede store transportprojekter</b> | Oxford Global Projects Ltd.                                                                                |

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

# Akronymer og forkortelser

**BNP:** Bruttonationalprodukt

**BUILD:** "Better Utilizing Investments to Leverage Development" (USA)

**CEF:** Connecting Europe-faciliteten

**CINEA:** Det Europæiske Forvaltningsorgan for Klima, Infrastruktur og Miljø

**EFRU:** Den Europæiske Fond for Regionaludvikling

**ESI-fondene:** De europæiske struktur- og investeringsfonde

**Eurostat:** EU's kontor for statistik

**FFR:** Den flerårige finansielle ramme

**FOT:** Det føderale transportministerium (Schweiz)

**FTA:** Den føderale transportforvaltning (USA)

**GD MOVE:** Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Mobilitet og Transport

**GD REGIO:** Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Regionalpolitik og Bypolitik

**GD ENV:** Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Miljø

**IMF:** Den Internationale Valutafond

**INEA:** Forvaltningsorganet for Innovation og Netværk

**INFRA:** Infrastructure For Rebuilding America (USA)

**LOTI:** *Loi d'Orientation des Transports Intérieurs* (Frankrig)

**NTNU:** Norges Universitet for Videnskab og Teknologi

**OECD:** Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling

**STEP:** Netværksudvidelsesprogram (Schweiz)

**TEN-T:** Det transeuropæiske transportnet

**TIGER:** "Transportation Investment Generating Economic Recovery" (USA)

# Glossar

**Benchmark:** Et referencepunkt eller en standard, som performance eller resultater kan vurderes op imod.

**Connecting Europe-faciliteten (CEF):** Et instrument, der yder finansiel støtte til etablering af bæredygtig og sammenkoblet infrastruktur inden for sektorerne energi, transport og informations- og kommunikationsteknologi.

**Cost-benefit-analyse:** En sammenligning af en foreslået foranstaltnings forudsete omkostninger med dens forventede fordele.

**De europæiske struktur- og investeringsfonde:** De fem vigtigste EU-fonde, som tilsammen støtter økonomisk udvikling i hele EU: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.

**Delt forvaltning:** En metode til gennemførelse af EU-budgettet, hvor Kommissionen - modsat ved direkte forvaltning - uddelegerer gennemførelsen til medlemsstaterne, men stadig har det endelige ansvar.

**Den Europæiske Fond for Regionaludvikling:** En EU-fond, hvis formål er at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i EU ved at finansiere investeringer, der mindsker skævheden mellem regioner.

**Den europæiske grønne pagt:** EU's vækststrategi, som blev vedtaget i 2019, og som har som målsætning at gøre EU klimaneutralt senest i 2050.

**Det Europæiske Forvaltningsorgan for Klima, Infrastruktur og Miljø:** Efterfølgeren til Forvaltningsorganet for Innovation og Netværk (INEA), som blev oprettet af Europa-Kommissionen til at forvalte den tekniske og finansielle gennemførelse af CEF-programmet og de resterende dele af tidligere programmer.

**Direkte forvaltning:** Når Kommissionen forvalter en EU-fond eller et EU-program alene - i modsætning til delt forvaltning eller indirekte forvaltning.

**Flerårig finansiell ramme:** EU's udgiftsplan, som fastsætter prioriteter (baseret på politikmål) og lofter, normalt for en periode på syv år. Den fastlægger rammerne for EU's årlige budgetter, idet den begrænser udgifterne under hver udgiftskategori. Den nuværende FFR dækker perioden 2021-2027.

**Forvaltningsorgan:** En organisation, som oprettes og forvaltes af Kommissionen for en begrænset periode til at udføre specifikke opgaver i tilknytning til EU-programmer eller -projekter på Kommissionens vegne og under dennes ansvar.

**Frigørelse:** Kommissionens annullation af hele eller dele af en ubrugt forpligtelse.

**Genopretnings- og resiliensfaciliteten:** EU's finansielle støttemekanisme, som har til formål at afbøde de økonomiske og sociale konsekvenser af covid-19-pandemien og stimulere genopretningen, samtidig med at den grønne og digitale omstilling fremmes.

**Indikator:** Oplysning, som anvendes til at måle eller vurdere et aspekt vedrørende performance.

**Projektiværksætter:** Den offentlige eller private enhed, som har ansvaret for at gennemføre det store infrastrukturprojekt, herunder ansøge om miljø- og byggetilladelser og om eventuelle tilgængelige nationale midler og EU-midler.

**Samhørighedsfonden:** En EU-fond, der har til formål at mindske den økonomiske og sociale ulighed i EU ved at finansiere investeringer i medlemsstater, hvis bruttonationalindkomst pr. indbygger er lavere end 90 % af EU-gennemsnittet.

**Strategi for bæredygtig og intelligent mobilitet:** En EU-strategi, der blev foreslået i 2020 og har til formål at opnå en reduktion på 90 % i transportrelaterede emissioner senest i 2050 gennem et mere konkurrencedygtigt, sikkert, tilgængeligt og økonomisk overkommeligt transportsystem.

**TEN-T (Det transeuropæiske transportnet):** Et planlagt system af vej-, jernbane-, luft- og søtransportnet i Europa. TEN-T-nettene indgår i et større system af transeuropæiske net (TEN), som også omfatter net for telekommunikation og energi.

**Tilskud:** Et ikketilbagebetalingspligtigt tilskud fra EU-budgettet til en støttemodtager til gennemførelse af et støtteberettiget projekt eller program.

## Holdet bag

Denne analyse fra Revisionsretten med titlen "EU's ramme for store transportinfrastrukturprojekter: en international sammenligning" fremhæver eksempler på internationale fremgangsmåder og peger på udfordringer for Kommissionen med hensyn til dens fremtidige støtte til disse projekter.

Vedtaget af Afdeling II - Investering i samhørighed, vækst og inklusion, der ledes af Iliana Ivanova, medlem af Revisionsretten. Analysearbejdet blev ledet af Annemie Turtelboom, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Florence Fornaroli og attaché Celil Ishik, ledende administrator Helder Faria Viegas, opgaveansvarlig Guido Fara og revisorerne Manja Ernst, Nils Odins og Luc T'Joen. Adrian Williams ydede sproglig støtte.



*Fra venstre mod højre: Florence Fornaroli, Celil Ishik, Guido Fara, Helder Faria Viegas, Annemie Turtelboom, Luc T'Joen, Manja Ernst, Nils Odins.*



Store infrastrukturprojekter spiller en central rolle for gennemførelsen af EU's transeuropæiske transportnet. I denne analyse sammenligner vi EU's ramme for gennemførelse af store infrastrukturprojekter med rammerne i udvalgte lande og peger på fremgangsmåder, som Kommissionen og beslutningstagerne kunne lade sig inspirere af og om nødvendigt tilpasse til EU-sammenhæng.

Vi fandt ingen fremgangsmåder, som kunne afhjælpe EU's strategirelaterede svagheder. Imidlertid fremhævede vi relevante eksempler vedrørende processerne for koordinering, udvælgelse, overvågning og efterfølgende evaluering.

Herudover analyserede vi de aktuelle budget- og tidsplansoverskridelser ved seks EU-medfinansierede projekter. I forhold til det globale benchmark er der mindre budgetoverskridelser ved fire af disse projekter, og de fleste af projekterne oplevede i gennemsnit større tidsplansforsinkelser.

**DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: [eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx)

Websted: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET