

DEN EUROPÆISKE
REVISIONSRET

ISSN 1831-0796

Særberetning nr. 8

2010

BEDRE TRANSPORTPRÆSTATIONER PÅ
DE TRANSEUROPÆISKE JERNBANEAKSER:
HAR EU'S INVESTERINGER
I JERNBANEINFRASTRUKTUR VÆRET
EFFEKTIVE?



DA



Særberetning nr. 8 // 2010

BEDRE TRANSPORTPRÆSTATIONER PÅ DE TRANSEUROPÆISKE JERNBANEAKSER: HAR EU'S INVESTERINGER I JERNBANEINFRASTRUKTUR VÆRET EFFEKTIVE?

(Artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

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

Tlf. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-post: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.ea.europa.eu>

Særberetning nr. 8 // 2010

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Katalogoplysninger findes bagest i denne publikation
Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2010

ISBN 978-92-9207-814-0
doi:10.2865/94457

© Den Europæiske Union, 2010
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

Printed in Luxembourg

INDHOLD

Punkt

ORDLISTE

I-III RESUMÉ

1-14 INDLEDNING

1-3 BAGGRUND

4-14 EU'S INTERVENTIONER I JERNBANESEKTOREN

5-10 LOVFORANSTALTNINGER PÅ EU-NIVEAU

11-14 EU'S SAMFINANSIERING AF JERNBANEINFRASTRUKTUR

15-18 REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

19-61 BEMÆRKNINGER

19-24 ER DE PRIORITEREDE PROJEKTER BLEVET DEFINERET PÅ GRUNDLAG AF PÅVISELIGE BEHOV MED HENSYN TIL EKSISTERENDE OG FORVENTEDE FREMTIDIGE JERNBANEYDELSER

21 DER VAR SVAGHEDER I DEN PROCEDURE, DER BLEV BRUGT TIL AT DEFINERE DE PRIORITEREDE PROJEKTER I 2004

22-24 DE PRIORITEREDE PROJEKTER ER IKKE ENDELIGE BESKRIVELSER AF DE VIGTIGSTE TRANSEUROPÆISKE JERNBANEAKSER

25-38 MÅLRETNING, UDVÆLGELSE OG GODKENDELSE AF EU'S FINANSIELLE STØTTE

28-31 SIDEN 2006 ER DEN SAMFINANSIEREDE TEN-T-STØTTE I HØJERE GRAD BLEVET KONCENTRERET OM GRÆNSEOVERGANGENE, MEN DER ER STADIG MEGET AT GØRE

32 VED AT BANE VEJEN FOR UDVIKLINGEN AF DE PRIORITEREDE PROJEKTER HAR KOORDINATORERNE HAFT EN POSITIV INDFLYDELSE PÅ KONCENTRATIONEN AF INVESTERINGER

33 IDENTIFIKATIONEN AF FLASKEHALSE KAN BLIVE BEDRE

34-38 DER VAR SVAGHEDER I UDVÆLGELSES- OG GODKENDELSESPROCEDURERNE I KOMMISSIONEN

39-48 KONSTRUKTION AF EU-SAMFINANSIEREDE INFRASTRUKTURER I OVERENSSTEMMELSE MED SPECIFIKATIONERNE OG MULIGHEDEN FOR AT TAGES I BRUG

41-43 DEN PLANLAGTE INFRASTRUKTUR LEVERES I OVERENSSTEMMELSE MED SPECIFIKATIONERNE

44 DER ER SOMMETIDER FORSINKELSER, INDEN INFRASTRUKTURERNE KAN TAGES I BRUG

45-48 DER BLEV KONSTATETERET OMKOSTNINGSSTIGNINGER PÅ ALLE STRÆKNINGER, FOR DET MESTE PÅ GRUND AF UFORUDSETE BEGIVENHEDER

49–61 TRANSPORTPRÆSTATIONERNE PÅ DE STRÆKNINGER, DER MODTAGER EU-INVESTERINGER I FORBINDELSE MED PRIORITEREDE PROJEKTER

52 PRÆSTATIONEN PÅ DE STRÆKNINGER, DER ER FORBEHOLDT HØJHASTIGHEDSPASSAGERTOG, SVARER TIL FORVENTNINGERNE

53–61 FOR STRÆKNINGER BEREGNET PÅ KONVENTIONEL GODSTRANSPORT ELLER KOMBINERET TRANSPORT HAR TRANSPORTPRÆSTATIONERNE ENDNU IKKE OPFYLDT FORVENTNINGERNE

62–66 KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

- BILAG I – OVERSIGT OVER DEN VIGTIGSTE EUROPÆISKE LOVGIVNING I JERNBANESEKTOREN**
- BILAG II – TEKNISKE SPECIFIKATIONER FOR INTEROPERABILITET**
- BILAG III – LISTE OVER PRIORITEREDE TEN-T-PROJEKTER**
- BILAG IV – EU-SAMFINANSIEREDE INFRASTRUKTURSTRÆKNINGER I REVISIONSSTIKPRØVEN**
- BILAG V – KOORDINATORER UDPEGET AF KOMMISSIONEN MED HENBLIK PÅ DE PRIORITEREDE JERNBANEPROJEKTER, PR. JUNI 2010**
- BILAG VI – UNDERSØGTE EU-SAMFINANSIEREDE STRÆKNINGER: STATUS MED HENSYN TIL KONSTRUKTION OG ANVENDELSE**
- BILAG VII – OVERSIGT OVER DE SYSTEMHINDRINGER VED GRÆNSEOVERGANGENE PÅ DE TRANSEUROPÆISKE JERNBANEAKSER, DER BLEV KONSTATETERET UNDER REVISIONEN**

KOMMISSIONENS SVAR

Foto 1 - Afkoblet lokomotiv inden rangering på Brennersee banegård



© Den Europæiske Revisionsret, februar 2009.

ORDLISTE

GD: Generaldirektorat i Kommissionen.

»Essen-projekter«: 14 projekter af fælles interesse vedrørende det transeuropæiske net defineret af Det Europæiske Råd i Essen i 1993.

Europæiske koordinatore: Personer, der er udpeget af Kommissionen, og som skal lette en koordineret gennemførelse af visse projekter, navnlig grænsekrydsende projekter eller dele af grænsekrydsende projekter blandt de projekter, der er anerkendt som værende af europæisk interesse.

Det europæiske system til styring af jernbanetrafikken (ERTMS): Et specifikt initiativ på europæisk plan, der forsøger at bidrage til at skabe et sømløst europæisk jernbanesystem ved at erstatte de forskellige nationale togkontrolsystemer i Europa. Det består af to tekniske komponenter: det europæiske togkontrolsystem (ETCS) og det globale system for mobilkommunikation — jernbane (GSM-R).

Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU): Finansielt instrument, der har til formål at fremme den økonomiske og sociale samhørighed mellem EU's regioner. EFRU-interventionerne gennemføres primært via operationelle programmer, som omfatter en lang række projekter.

Infrastrukturforvalter: Ethvert offentligt organ eller enhver virksomhed, der bl.a. anlægger og vedligeholder jernbaneinfrastruktur. Dette kan også omfatte forvaltning af infrastrukturkontrol og sikkerhedssystemer

Strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument (ISPA): Et af de instrumenter, der blev oprettet for at bistå kandidatlandene i Central- og Østeuropa med tiltrædelsesforberedelserne i perioden 2000-2006. Målet var at støtte kandidatlandene i anvendelsen af EU's miljøstandarder og at udbygge og udvikle transportnettene, herunder forbindelserne til de transeuropæiske net. Ved tiltrædelsen blev projekterne omdannet til samhørighedsfondsprojekter.

Interoperabilitet: Teknisk forenelighed mellem infrastrukturer, rullende materiel, signalering og andre jernbanesystemer samt procedurer for godkendelse af rullende materiel til brug på hele det europæiske jernbanenet.

Prioriterede projekter: 30 projekter af fælles interesse. Projekterne omfatter strækninger i TEN-T-nettet og er medtaget i TEN-T-retningslinjerne.

Jernbanevirksomhed: Enhver offentlig eller privat virksomhed med licens i henhold til gældende fællesskabslovgivning, hvis hovedaktivitet består i godstransport og/eller jernbanepassagerbefordring.

Tilsynsorgan: Et organ, der er uafhængigt af enhver infrastrukturforvalter, ethvert afgiftsorgan og tildelingsorgan og enhver ansøger. En jernbanevirksomhed kan indgive klage til tilsynsorganet.

TGV / HSL / AVE: Højhastighedstog: Trains à Grande Vitesse / High Speed Line / Alta Velocidad Española.

RESUMÉ

I.

Den Europæiske Unions politik på jernbaneområdet gennemføres dels ved hjælp af lovforanstaltninger, der skal åbne det europæiske jernbanemarked, og herunder fremme interoperabiliteten og sikkerheden, dels ved samfinansiering af udviklingen af jernbaneinfrastrukturen under TEN-T og Samhørighedspolitikken. Rettens revision fokuserede på EU's samfinansiering af jernbaneinfrastrukturen og undersøgte, hvor effektivt den havde forbedret transportpræstationerne på de transeuropæiske akser.

II.

Retten 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:

- Definitionen af de prioriterede projekter, der er hovedmekanismen for koordinering og koncentration af EU's finansielle ressourcer, har til dato ikke været baseret på en analyse af de faktiske og forventede fremtidige trafikmængder, og de akser, som de vedrører, er ikke endelige beskrivelser af de vigtigste transeuropæiske jernbaneakser
- De samfinansierede midler til TEN-T er i højere grad blevet koncentreret om grænseovergange, og de koordinato- rer, Kommissionen har udpeget til at lette realiseringen af grænseskrydsen- de strækninger og andre strækninger, har bidraget positivt hertil. Men der kan endnu gøres meget her, og der er behov for bedre analyser af flaskehal- se. Der var svagheder i godkendelses- procedurerne for samhørighedsfonds- projekter, og der er mulighed for at forbedre procedurerne for udvælgelse af TEN-T-projekter
- De samfinansierede infrastrukturpro- jekter har leveret de planlagte infra- strukturer som specificeret, og de fæ- rdige infrastrukturer har skabt nye og bedre muligheder for jernbanetrans- port på vigtige strækninger i de rio- riterede projekter. Der blev foretaget ændringer af de tekniske specifikatio- ner på grund af omstændigheder, der kom frem under opførelsen, omkost- ningsstigninger var almindelige
- Der er opnået målbare forbedringer på de linjer, der er beregnet til høj- hastighedspassagertog, men jernba- neydelserne fungerer endnu ikke fuldt ud på det forventede niveau på de konventionelle baner til kombineret transport og gods, der påvirkes af en række faktorer, herunder systemhin- dringer i jernbanenettet, navnlig ved grænseovergangene.

RESUMÉ

III.

Retten anbefaler, at Kommissionen:

- i sine fremtidige overvejelser af definitionen af de prioriterede projekter samarbejder med medlemsstaterne og jernbaneinstitutionerne 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
- bygger videre på den rolle, som koordinatorene indtil nu har spillet, og sikrer, at beslutningerne om målretningen af TEN-T-midlerne bygger på solide analyser af væsentlige flaskehalse
- sørger for, at procedurerne for godkendelse af projekter under samhørighedspolitikken er solide, og forbedrer kvaliteten af de cost-benefit-analyser, der udføres af TEN-T-projekter i forbindelse med udvælgelsen
- på grundlag af tidligere erfaringer fører an i bestræbelserne på at gøre det lettere for projektlederne at udveksle viden og erfaringer om udvikling af jernbaneinfrastruktur, og
- overvejer at lægge større vægt på at fjerne de praktiske hindringer for jernbanetransport på tværs af landegrænser, der ikke i sig selv vedrører infrastrukturterne, og tilskynder til og gør det nemmere for medlemsstaternes jernbaneinstitutioner at samarbejde med dette mål for øje.

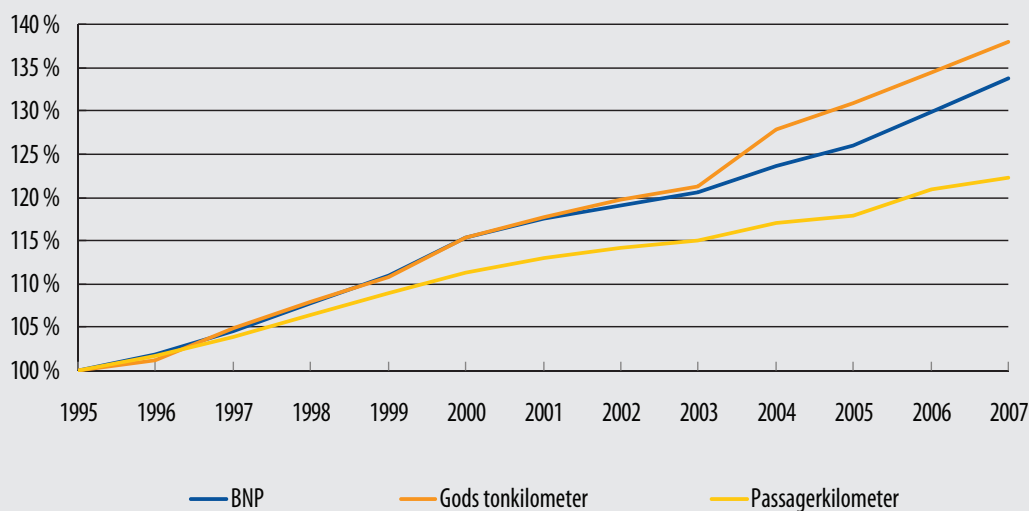
INDLEDNING

BAGGRUND

1. De seneste år er transportmængderne steget væsentligt i Den Europæiske Union med en stigning i godstransportmængden, der er højere end stigningen i BNP mellem 1995 og 2007 (jf. **figur 1**).
2. Denne situation forventes at fortsætte frem til 2020, og ifølge de seneste prognoser vil stigningen i godstransporten navnlig ske i vej- og søtransporten (jf. **figur 2**), mens personbiler vil tegne sig for langt den største stigning i passagertransporten (jf. **figur 3**). De europæiske jernbaner vil kun komme til at få en lille del af den forventede stigning, og rent faktisk forventes deres relative andel af transportmarkedet taget under ét at blive mindre.

FIGUR 1

STIGNING I TRANSPORTEN I EU-27 (1995-2007)



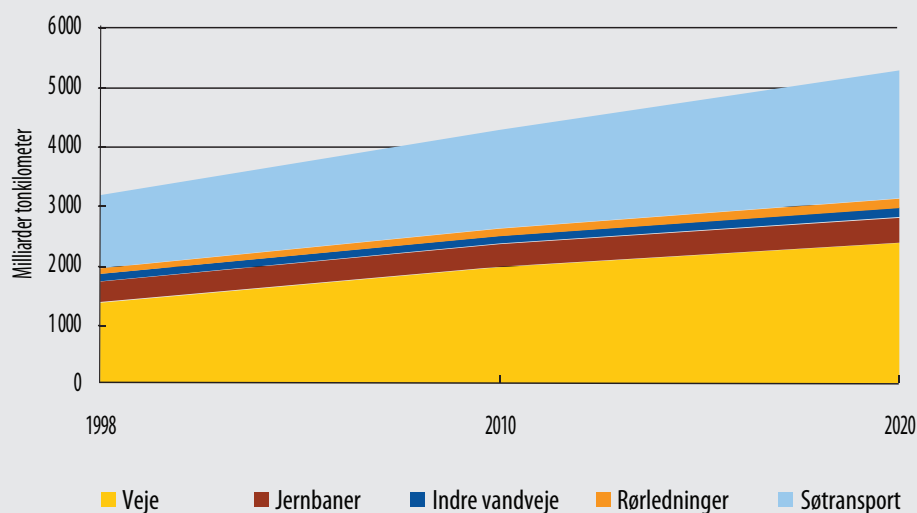
Kilde: Eu Energy and Transport in Figures: Statistical Pocketbook 2009, Europa-Kommissionen (GD for Energi og Transport).

3. Kommissionen har identificeret tre væsentlige hindringer for udviklingen af en stærk og konkurrencedygtig europæisk jernbanetransportsektor:

- Jernbaneinfrastrukturen er ikke velegnet til transeuropæiske ydelser. Der mangler navnlig forbindelser mellem de nationale jernbanenet (navnlig ved grænseovergange), der er flaskehalse på vigtige akser, og en stor del af de jernbaneinfrastrukturer, der anvendes i Europa i dag, er flere årtier (eller et helt århundrede) gamle og skal erstattes eller moderniseres
- Det europæiske jernbanenet består af et puslespil af nationale net, der historisk set er blevet udviklet til at kunne opfylde nationale behov, og hvert enkelt net har udviklet sammenlignelige, men ikke identiske, nationale teknikker, operationelle karakteristika og administrative procedurer. Der er interoperabilitetsproblemer, der skal afhjælpes
- Historisk set har jernbanetjenesterne i Europa kun været rettet mod de nationale markeder. Det er nødvendigt at skabe et konkurrencedygtigt marked for transeuropæiske tjenester.

FIGUR 2

PROGNOSE – STIGNING I GODSTRANSPORTEN I EU-25 (1998-2020)



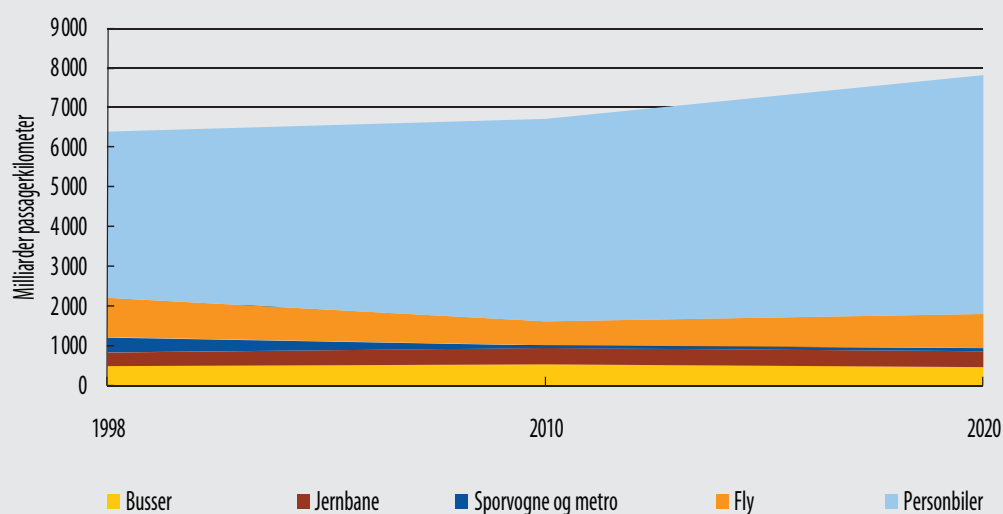
Kilde: Hold Europa i bevægelse, ASSESS, GD for Energi og Transport, bilag II, s. 35-36.

EU'S INTERVENTIONER I JERNBANESSEKTOREN

4. EU's interventioner i den europæiske jernbanesektor gennemføres ved hjælp af to politiske instrumenter: lovforanstaltninger, der sigter på at åbne det europæiske jernbanemarked og fremme interoperabiliteten (samt jernbanesikkerhed og passagerrettigheder), og samfinansiering af ny eller mere moderne jernbaneinfrastruktur (jf. **figur 4**). Fremskridt generelt afhænger af, at man udnytter synergien mellem disse instrumenter bedst muligt. For eksempel kan en nybygget grænsekrydsende jernbaneinfrastruktur måske ikke udnyttes fuldt ud, hvor der ikke er et veludviklet marked for transeuropæiske tjenester.

FIGUR 3

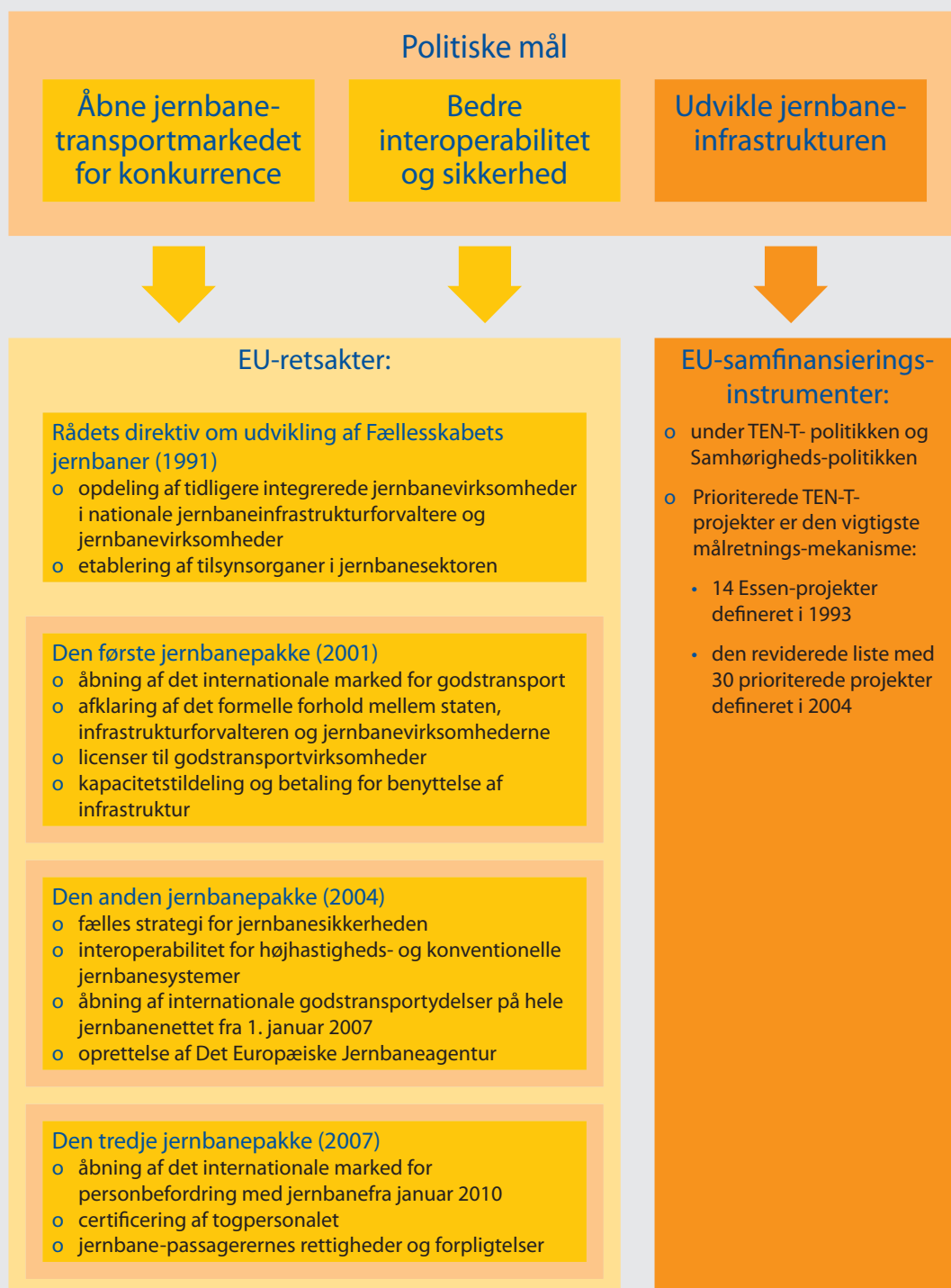
PROGNOSE – STIGNING I PASSAGERBEFORDRINGEN I EU-25 (1998-2020)



Kilde: Hold Europa i bevægelse, ASSESS, GD for Energi og Transport, bilag II, s. 35-36.

FIGUR 4

EU'S POLITISKE MÅL OG INSTRUMENTER PÅ JERNBANEOMRÅDET



LOVFORANSTALTNINGER PÅ EU-NIVEAU

MARKED, INTEROPERABILITET OG SIKKERHED

5. I 1991 blev det fastsat i EU-lovgivningen¹, at de integrerede jernbanevirksomheder skulle opdeles i nationale jernbaneinfrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder. Der skulle også oprettes tilsynsorganer for den nationale jernbanesektor, som skulle overvåge det nationale jernbanemarked.
6. Siden 2001 er EU-direktiverne blevet samlet i såkaldte »jernbanepakker«, der vedrører alle de aspekter vedrørende markedsåbning, interoperabilitet og sikkerhed, som medlemsstaterne skal gennemføre i deres nationale lovgivning og implementere (jf. **figur 4** for en kort oversigt over EU's lovgivningsmæssige instrumenter og **bilag I** for præcise henvisninger).
7. Der er fastsat fælles tekniske standarder på EU-niveau i de tekniske specifikationer for interoperabilitet (TSI), der bl.a. omfatter standarder vedrørende det europæiske system til styring af jernbanetrafikken (ERTMS) (jf. **tekstboks 1**). Kommissionen har uddelegeret udviklingen af TSI til Det Europæiske Jernbaneagentur (**bilag II** indeholder en oversigt over offentliggjorte TSI).

¹ Rådets direktiv 91/440/EØF af 29. juli 1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner (EFT L 237 af 24.8.1991, s. 25).

TEKSTBOKS 1

DET EUROPÆISKE SYSTEM TIL STYRING AF JERNBANETRAFIKKEN (ERTMS)

ERTMS skal bidrage til at skabe et sømløst europæisk jernbanesystem ved at erstatte de forskellige nationale togkontrollsystemer i Europa. Det gør også transporten med højhastighedstog lettere, gør det muligt at øge kapaciteten på jernbanestrækningerne og forbedrer sikkerheden. I henhold til flere kommissionsbeslutninger, bl.a. vedrørende planen for indførelse af ERTMS², skal nybyggede linjer forsynes med ERTMS, og visse korridorer skal være udstyret hermed inden en bestemt dato. Der var afsat 500 millioner euro af det samlede budget for TEN-T på 8 milliarder euro i perioden 2007-2013 til støtte for jernbanevirksomhedernes og infrastrukturforvalternes indførelse af ERTMS.

² Kommissionens beslutning 2009/561/EF af 22. juli 2009 om ændring af beslutning 2006/679/EF for så vidt angår gennemførelsen af den tekniske specifikation for interoperabilitet vedrørende delsystemet Togkontrol og signaler i det transeuropæiske jernbanesystem for konventionelle tog (EUT L 194 af 25.7.2009, s. 60).

TEN-T-NET OG DE PRIORITEREDE PROJEKTER

8. Ifølge traktaten skal EU fremme de nationale nets indbyrdes sammenkobling og interoperabilitet³. De transeuropæiske transportnet (TEN-T) angiver de hovedfærdselsårer, som den europæiske finansielle støtte til jernbaneinfrastrukturen kanaliseres igennem.
9. Af særlig vigtighed er de prioriterede projekter, der oprindeligt blev defineret efter Det Europæiske Råd i Essen i 1993 for at gøre det muligt at koncentrere EU-investeringerne yderligere på de vigtigste akser. Siden 2004 er listen blevet udvidet og omfatter nu 30 prioriterede projekter (heraf 19 vedrørende jernbanetransport), der er medtaget i TEN-T-retningslinjerne⁴. Denne liste blev udformet på grundlag af anbefalingerne fra en gruppe på højt plan under forsæde af det tidligere medlem af Kommissionen, Karel Van Miert (jf. **figur 5** for et resumé af de vigtigste milepæle i udviklingen af TEN-T-net og prioriterede projekter og **bilag III** for en liste over de prioriterede projekter). De prioriterede projekters finansieringskilder er anført i **tekstboks 2**.
10. I 2009 indledte Kommissionen en bredt anlagt undersøgelse af TEN-T-politikken, hvor fremtidige politiske og økonomiske udfordringer, f.eks. opfyldelsen af klimaændringsmålene, fortsat økonomisk vækst, økonomisk og social samhørighed samt styrkelse af EU's internationale rolle blev taget under overvejelse⁵. Kommissionen kom med forskellige forslag til den videre udvikling af TEN-T-nettet med henblik på at udarbejde et omfattende lovforslag, herunder en revision af TEN-T-retningslinjerne.

³ Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (1992), artikel 154. Der findes transeuropæiske net på områderne transport, telekommunikation og energi.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 884/2004/EF af 29. april 2004 om ændring af beslutning nr. 1692/96/EF om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet (EUT L167 af 30.4.2004, s. 1).

⁵ Grønbog TEN-T: en gennemgang af politikken: På vej mod større integration i det transeuropæiske transportnet til gavn for den fælles transportpolitik, KOM(2009) 44 endelig af 4.2.2009.

TEKSTBOKS 2

DE PRIORITEREDE PROJEKTERS FINANSIERINGSKILDER

Ifølge de seneste vurderinger var der indtil 2007 allerede investeret 126,35 milliarder euro i de prioriterede projekter, 154 milliarder euro forventes investeret mellem 2007 og 2013, og derefter skal der stadig investeres 119 milliarder euro. Medlemsstaternes egne nationale budgetter tegner sig for 66 % af det samlede investerede beløb til de prioriterede projekter mellem 1996 og 2013 (jf. **tabel 1**).

FIGUR 5

MILEPÆLE I UDVIKLINGEN AF TEN-T-NETTET OG DE PRIORITEREDE PROJEKTER

1994 En gruppe af repræsentanter for stats- og regeringscheferne foreslog en liste med 14 »projekter af europæisk interesse« (10 vedrørende jernbaneinfrastruktur). De såkaldte »Essen-projekter« blev medtaget i de første formelle TEN-T-retningslinjer.

2001 Kommissionen udsendte hvidbogen »Den europæiske transportpolitik frem til 2010«, hvori det navnlig blev bemærket, at det var nødvendigt at puste nyt liv i de europæiske jernbaner.

2004 På grundlag af forslag fra medlemsstaterne og tiltrædelseslandene anbefalede en gruppe på højt plan TEN-T-netprojekter af fælles interesse frem til 2020. 30 såkaldte prioriterede projekter (19 vedrørende jernbaneinfrastruktur) blev formelt godkendt af Rådet.

2005 I den reviderede Lissabonstrategi understregedes vigtigheden af transportinfrastruktur for Europas strategiske udvikling og behovet for effektivt at tilpasse sig den stigende globale og intraeuropæiske samhandel, tage fat på miljøspørgsmål og støtte den sociale og økonomiske udvikling.

2006 De opdaterede TEN-T-retningslinjer trådte i kraft, og der blev indført mulighed for en samfinansieringssats på 30 % for grænseovergange, og det blev fastsat, at der skulle udnævnes koordinatore.

2009 Kommissionen gennemførte en formel høring af interessenterne om grundlaget for et bedre integreret TEN-T-net, og om hvordan de prioriterede projekter kunne se ud i fremtiden. Emner, der blev sat til debat, var definitionen af de centrale net og udviklingen af intelligente transportsystemer.

2010 Kommissionen skal offentliggøre en hvidbog vedrørende TEN-T-nettet.

EU'S SAMFINANSIERING AF JERNBANEINFRASTRUKTUR

11. Kilderne til finansiering af de 30 prioriterede projekter (bortset fra Galileo), herunder jernbanetransport, vises i **tabel 1**⁶.
12. De infrastrukturstrækninger, der samfinansieres af EU under TEN-T og samhørighedspolitikken, er baseret på nationale forslag og implementeres af de nationale myndigheder. Kommissionen har forskellige tildelings- og udvælgelsesprocedurer for disse to instrumenter.

⁶ Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EF) nr. 680/2007 af 20. juni 2007 om generelle regler for Fællesskabets finansielle støtte inden for de transeuropæiske transport- og energinet (EUT L 162 af 22.2.2007, s. 1). Hvert andet år skal Kommissionen forelægge en rapport om TEN-T-aktiviteterne. Den giver normalt en god beskrivelse af den foreliggende situation, men revisionen viste, at nogle af tallene i Kommissionens rapport fra maj 2008 var upræcise med hensyn til historiske investeringer.

TABEL 1

FINANSIERINGSKILDER FOR INVESTERINGER I DE 30 PRIORITEREDE PROJEKTER (BORTSET FRA GALILEO) 1996-2013

(milliarder euro)		1996-1999 EU-15	2000-2006 EU-27	2007-2013 EU-27	I alt	%
EU-tilskud	TEN-T	1,35	2,80	5,40	9,55	3 %
	Samhørighedsfonden	3,83	7,00	12,30	23,13	8 %
	EFRU	1,46	4,81	4,70	10,97	4 %
EIB		9,78	16,10	25,00	50,88	18 %
Andre kilder (nationale)		16,23	63,00	106,60	185,83	66 %
Samlede investeringer i prioriterede TEN-T-projekter		32,65	93,70	154,00	280,35	100 %

Retten konstaterede forskelle i de samlede investeringer i perioden 2007-2013, der var på 154 milliarder EUR, og ikke 151 milliarder EUR som anført i statusrapporten vedrørende de prioriterede TEN-T-projekter.

Kilde: »TEN-T Funding in Figures« GD for Transport og Energis websted:
http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/funding/doc/funding_figs.pdf

13. Under TEN-T-politikken samfinansierer EU undersøgelser og anlægsarbejder (**tabel 1** er en oversigt over de maksimale satser for samfinansiering). Samfinansierede projekter vedrørende anlægsarbejder består typisk i konstruktion af visse dele eller tekniske elementer af en strækning i et prioriteret projekt. Projekterne udvælges på et konkurrencemæssigt grundlag efter en vurdering af de forslag, medlemsstaternes myndigheder har indgivet. Procedurene for evaluering af forslag ender med, at projekterne opstilles i prioriteret rækkefølge, og der ydes EU-samfinansiering til de projekter, der er vurderet til at være de bedste. GD for Mobilitet og Transport er ansvarligt for TEN-T-politikken. Tilrettelæggelse af evalueringsproceduren er en af de opgaver, der for nylig er blevet uddelegeret til forvaltningsorganet for TEN-T.

14. Inden for rammerne af samhørighedspolitikken kan de medlemsstater, der er støtteberettigede, modtage samfinansiering under Samhørighedsfonden⁷ og EFRU (**tabel 2** er en oversigt over de maksimale satser for samfinansiering). GD for Regionalpolitik er ansvarligt for samhørighedspolitikken. Samfinansiering af samhørighedsfondsprojekter⁸ og store projekter under EFRU⁹ skal godkendes af Kommissionen i henhold til de særlige regler, der gælder for hver enkelt fond. Kommissionens godkendelsesprocedurer omfatter en kontrol af, at de foreslåede projekter stemmer overens med de nationale og regionale strategier, og en undersøgelse af projekternes generelle gennemførlighed og forberedelsesgrad. Ifølge samhørighedsfondsforordningerne ydes der støtte til transport til TEN-T-nettet, og navnlig til de prioriterede projekter¹⁰.

⁷ Indtil 2004 havde tiltrædelseslandene også mulighed for at modtage støtte under ISPA. Ved tiltrædelsen blev projekterne omdannet til samhørighedsfondsprojekter.

⁸ Siden 2007 har Kommissionen ikke skullet godkende projekter på under 50 millioner euro, der er forelagt til samfinansiering under Samhørighedsfonden.

⁹ Begrebet »store projekter« defineres hovedsagelig på grundlag af det beløb, der er involveret i projekterne. Definitionen dækker »projekter, til hvilke de samlede udgifter, der tages i betragtning ved fastsættelsen af fondenes deltagelse, overstiger 50 mio. EUR« (artikel 25 i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 (EFT L 161 af 26.6.1999, s. 1) og artikel 39 i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 210 af 31.7.2006, s. 25), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 539/2010 (EUT L 158 af 24.6.2010, s. 1)). Nærmere oplysninger kan findes i særberetning nr. 1/2008 om procedurene for forundersøgelse og evaluering af store investeringsprojekter i programmeringsperioderne 1994-1999 og 2000-2006.

¹⁰ Artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1164/94 (EFT L 130 af 25.5.1994, s. 1), artikel 3, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1264/1999 (EFT L 161 af 26.6.1999, s. 57). Ifølge artikel 2, stk. 1, litra a), i forordning (EF) nr. 1084/2006 (EUT L 210 af 31.7.2006, s. 79) skal transportmidlerne under Samhørighedsfonden tildeles TEN-T-projekter og navnlig projekter af fælles interesse som fastsat i retningslinjerne for TEN-T i 2004.

TABEL 2

MAKSIMALE SATSER FOR SAMFINANSIERING UNDER TEN-T OG SAMHØRIGHEDSPOLITIKKEN 2000-2013¹

		2000-2006	2007-2013
TEN-T	Undersøgelser	50 %	50 %
	ERTMS jordbaseret/om bord	10 %	50 %
	Grænsekrydsende strækninger i de prioriterede projekter	10 % (20 % fra 2004)	30 %
	Andre strækninger i de prioriterede projekter	10 % (20 % for flaskehalse)	20 %
Samhørighedspolitik	Samhørighedsfonden	85 %	85 %
	EFRU	75 %	75 % (80 % for medlemsstater, der er støtteberettigede under Samhørighedsfonden)
	ISPA (indtil 2004)	75 %	-

¹ Satserne for samfinansiering gælder kun de projektomkostninger, der vurderes som værende støtteberettigede i henhold til de regler, der gælder for EU-støtte.

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

- 15.** Revisionen fokuserede på EU's samfinansiering af jernbaneinfrastruktur og undersøgte, hvor effektivt den bidrog til at forbedre præstationen på de transeuropæiske akser. Da Retten gennemførte revisionen, fokuserede den på de fire centrale risikoområder, nemlig:
- om de prioriterede projekter havde været en effektiv mekanisme til at koncentrere EU-midlerne på de vigtigste transeuropæiske akser, og navnlig om de var blevet defineret i henhold til påviselige behov for eksisterende og forventede fremtidige jernbaneydelser
 - om den finansielle støtte under TEN-T og samhørighedspolitikken er blevet målrettet effektivt mod de prioriterede områder, og i hvilken udstrækning det er sket på grundlag af solide udvælgelses- og godkendelsesprocedurer
 - om de infrastrukturstrækninger, der samfinansieres af EU, er blevet bygget i overensstemmelse med specifikationerne, og om strækningerne derefter har kunnet tages i brug uden unødigt forsinkelse, og
 - om de infrastrukturstrækninger, der er samfinansieret af EU, er blevet anvendt som forventet, herunder også i forbindelse med de transeuropæiske akser, hvor disse strækninger er placeret.

Foto 2 - Godstog i München parat til afgang til Verona via Brennersee banegård



© Den Europæiske Revisionsret, februar 2009.

16. For at kunne udføre revisionen analyserede Retten en stikprøve på 21 specifikke strækninger, som EU havde samfinansieret i perioden 2000-2006 (14 var fortrinsvis finansieret under det finansielle TEN-T-instrument og syv fortrinsvis under samhørighedspolitikken). Disse strækninger indgik i otte af de prioriterede projekter, der er defineret i TEN-T-retningslinjerne. Samlet set vedrører stikprøven EU-investeringer på i alt 8 683 millioner euro, hvilket svarer til 77 % af alle EU-samfinansierede investeringer i de otte prioriterede projekter i stikprøven og 36 % af investeringerne fra samtlige kilder (jf. **bilag IV** for yderligere oplysninger om stikprøven og **tekstboks 3** for en definition af de termer, der anvendes i beretningen).
17. Feltarbejdet blev gennemført mellem oktober 2008 og maj 2009¹¹, og der blev indsamlet revisionsbevis gennem interview af embedsmænd fra medlemsstaterne, projektledere og involverede i jernbanesektoren, gennemgang af dokumenter i Kommissionen, tekniske spørgeskemaer, som medlemsstaternes institutioner udfyldte, og besøg i medlemsstaterne. De nationale infrastrukturforvaltere leverede data vedrørende transportpræstationerne.
18. De finansielle og tekniske overvågningsmekanismer i medlemsstaterne blev ikke vurderet ved revisionen.

¹¹ Under feltarbejdet blev revisionsholdet bistået af en uafhængig jernbaneekspert.

TEKSTBOKS 3

DEFINITION AF DE TERMER, DER ANVENDES I BERETNINGEN

En **jernbaneakse** er en jernbanelinje (eller en samling af jernbanelinjer), der strækker sig over stor afstand og forbinder adskillige vigtige kommercielle og/eller industrielle lokaliteter på vejen. De **transeuropæiske jernbaneakser** går gennem mere end én medlemsstat.

Et **prioriteret projekt** henviser til en gruppe af **strækninger**, der alle vedrører forbindelser mellem specifikke kommercielle og/eller industrielle lokaliteter, der formelt er blevet udpeget som »projekter af fælles interesse« i EU-lovgivningen i 2004 (beslutning nr. 884/2004/EF – jf. **figur 5**). Selv om de undertiden omtales som akser, er disse grupper af strækninger under de prioriterede projekter ikke i alle tilfælde indbyrdes forbundne.

Et samfinansieret **projekt** vedrører udstyr eller infrastruktur, som er placeret på et skinnestykke, der er en del af et prioriteret projekt, og som er godkendt til EU-støtte.

For eksempel vedrører prioriteret projekt nr. 1 jernbaneaksen Berlin-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo. For dette prioriterede projekt undersøgte Retten EU-samfinansierede projekter vedrørende hovedbanegården i Berlin og strækningerne Nürnberg-Ingolstadt, Kufstein-Innsbruck, basistunnellen under Brenner, Bologna-Firenze, Rom-Napoli og Messina-Patti.

BEMÆRKNINGER

ER DE PRIORITEREDE PROJEKTER BLEVET DEFINERET PÅ GRUNDLAG AF PÅVISELIGE BEHOV MED HENSYN TIL EKSISTERENDE OG FORVENTEDE FREMTIDIGE JERNBANEYDELSER

19. I betragtning af at de prioriterede projekter er en meget vigtig mekanisme til at koordinere og koncentrere Fællesskabets finansielle ressourcer, er det også vigtigt, at de defineres på grundlag af en analyse af påviselige behov både med hensyn til eksisterende og forventede fremtidige jernbaneydelser.
20. Retten vurderede, om den procedure, der var anvendt til opstilling af listen over prioriterede projekter i 2004, var solid.

DER VAR SVAGHEDER I DEN PROCEDURE, DER BLEV BRUGT TIL AT DEFINERE DE PRIORITEREDE PROJEKTER I 2004

21. De nuværende og kommende medlemsstater forelagde hundrede forslag til specifikke projekter og strækninger for en gruppe på højt plan, der blev oprettet i 2003¹². Forslagene blev vurderet, først på grundlag af foreløbige udvælgelseskriterier og derefter på grundlag af en række evalueringskriterier, som gruppen havde defineret. Gruppen fremsatte anbefalinger i form af fire lister over prioriterede projekter, der omfattede 14 projekter i afslutningsfasen (fortrinsvis Essen-projekterne), 18 projekter, der skulle påbegyndes inden 2010, fire projekter med en længere tidshorisont og 15 andre projekter af betydning for den geografiske sammenhængskraft. Disse anbefalinger dannede grundlaget for Det Europæiske Råds forhandlinger, da det definerede en liste på 30 prioriterede projekter (hvoraf 19 vedrørte jernbaner) i TEN-T-retningslinjerne i 2004. Rettens analyse afslørede væsentlige svagheder i anvendelsen af de foreløbige udvælgelseskriterier og de evalueringskriterier, gruppen havde defineret:
 - o Da der ikke var nogen klar forståelse af, hvad en vigtig europæisk akse var, erklærede evaluaterne, at de havde svært ved konsekvent at vurdere, om de foreslåede strækningers beliggenhed var berettiget

¹² Bestående af en repræsentant fra hver medlemsstat, en observatør fra hvert af de tiltrædende lande samt en observatør fra Den Europæiske Investeringsbank og med det tidligere medlem af Kommissionen, Karel van Miert, som formand.

- De analyser, der var forelagt til underbygning af den foreslåede stræknings økonomiske levedygtighed og de socio-økonomiske fordele, var af svingende kvalitet, og analyserne var ikke ensartede, hvilket betød, at evaluatorene havde problemer med at sammenligne kvaliteten af de foreslåede projekter
- Projektforslagernes oplysninger om den forventede europæiske nytteværdi, særlig med hensyn til omfanget af den forventede transeuropæiske trafik, var utilstrækkelige og inkonsekvente.

¹³ High Level Group on the Trans-European Transport network, 23. juni 2003, rapport, s. 49.

DE PRIORITEREDE PROJEKTER ER IKKE ENDELIGE BESKRIVELSER AF DE VIGTIGSTE TRANSEUROPÆISKE JERNBANEAKSER

22. Selv om der kan være væsentlige ligheder mellem de prioriterede projekter og de vigtigste transeuropæiske jernbaneakser, som de defineres af jernbanesektoren, kan de prioriterede projekter ikke i sig selv betragtes som endelige beskrivelser af sådanne akser. Følgende bemærkninger bekræfter denne opfattelse:

- For det første tog gruppen på højt plan i sit arbejde ikke udgangspunkt i en analyse af den nuværende og forventede trafikmængde på de vigtigste akser, og gruppen anførte denne svaghed i sin rapport, hvori den skrev, at den **ikke havde haft tid til at identificere disse hovedakser ... [og at] ... de prioriterede projekter gør det muligt at få en idé om den sandsynlige detaljerede planlægning af disse akser.**¹³

TEKSTBOKS 4

EKSEMPLER PÅ ERTMS-KORRIDORER, DER IKKE FALDER SAMMEN MED PRIORITEREDE PROJEKTER

ERTMS-korridor B, der krydser Tyskland i nord-sydlig retning, falder ikke sammen med et prioriteret projekt mellem Hannover og München

ERTMS-korridor D mellem Barcelona og Valencia falder kun delvist sammen med et prioriteret projekt

ERTMS-korridor F, der krydser Tyskland og Polen i øst-vestlig retning, falder ikke sammen med noget prioriteret projekt. De polske myndigheder har lagt mere vægt på denne øst-vestlige akse og har til dato investeret 528 millioner euro heri sammenlignet med de 449 millioner euro, der er investeret i det nord-sydgående prioriterede projekt nr. 23.

- For det andet blev der i det efterfølgende forsøg på at identificere de transeuropæiske jernbanekorridorer, hvor anvendelsen af ERTMS skulle prioriteres (sponsoreret af Karel Vinck, den koordinator, Kommissionen havde udpeget (jf. punkt 26)), opnået bred enighed i jernbanesektoren, og der blev aftalt seks sådanne korridorer i 2008¹⁴. Retten konstaterede, at de seks korridorer, der var aftalt med sektoren, ikke alle falder fuldstændig sammen med ruterne i de prioriterede projekter (jf. **tekstboks 4**).
- For det tredje er der ikke medtaget forbindelser til visse vigtige søhavne, herunder Marseille, Rostock, Bremerhaven og Le Havre, i de prioriterede projekter. Andre vigtige havne, f.eks. Gioia Tauro, er placeret tæt på en strækning i et prioriteret projekt, men der er ikke medtaget forbindelser til denne havn i de prioriterede projekter.
- Endelig falder de prioriterede projekter ikke altid sammen med de transeuropæiske akser, som sammenslutninger i sektoren har defineret.

23. Disse svagheder betyder, at en bedre definition af de prioriterede projekter kunne styrke samordningen og koncentrationen af EU's finansielle ressourcer yderligere.

24. I sin beretning fra 2003 opfordrede gruppen på højt plan Kommissionen til at forbedre analysen af de transeuropæiske transportmængder, således at fremtidige ændringer af listen over prioriterede projekter kan bygge herpå¹⁵. I 2009 startede Kommissionen en debat om fremtiden for den transeuropæiske transportpolitik i erkendelse af, at det er nødvendigt at omdefinere koncepterne bag det transeuropæiske jernbanenet, og udtalte, at der var behov for, at man tænkte klarere, når der skal defineres investeringsprioriteter¹⁶. Kommissionen har også antydnet, at udviklingen af den transeuropæiske jernbanegodstransport kunne drage fordel af, at der blev defineret specifikke korridorer baseret på »business cases«¹⁷.

¹⁴ Aftalememorandum mellem Europa-Kommissionen og de europæiske jernbanesammenslutninger vedrørende en styrkelse af samarbejdet med henblik på indførelsen af ERTMS, juli 2008.

¹⁵ High Level Group on the Trans-European transport network - rapport, afsnit 6.4.3, punkt 11, den 27. juni 2003, Bruxelles.

¹⁶ KOM(2009) 279 endelig, meddelelse fra Kommissionen - En bæredygtig fremtid for transporten: På vej mod et integreret og brugervenligt transportsystem med teknologien som drivkraft, Bruxelles, den 17.6.2009.

¹⁷ KOM(2008) 852 endelig, om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport, Bruxelles den 11.12.2008.

MÅLRETNING, UDVÆLGELSE OG GODKENDELSE AF EU'S FINANSIELLE STØTTE

- 25.** Det er vigtigt at målrette EU's investeringer, fordi:
- de prioriterede projekter har store finansielle behov, og der kun er få midler til rådighed fra andre kilder, og
 - de prioriterede projekter har en transeuropæisk dimension, der kan gå længere end nationale interesser.
- 26.** EU-lovgivningen identificerer fjernelse af flaskehalse og etablering af manglende strækninger (navnlig ved grænseovergange) som de centrale målsætninger for de transeuropæiske net¹⁸. I en særberetning offentliggjort i 2005 bemærkede Retten: »Den finansielle TEN-T-støtte tildeles i alt for små portioner og tager ikke i tilstrækkelig grad sigte på grænseoverskridende projekter (eller projektafsnit). Som sådan vil TEN-T ikke kunne opnå størst mulig europæisk merværdi«¹⁹. Der er sket væsentlige ændringer, siden disse bemærkninger blev fremsat:
- TEN-T-forordningen er blevet ajourført, og der er bl.a. indført mulighed for TEN-T-støtte på op til 30 % af de støtteberettigede omkostninger til grænsekrydsende strækninger og
 - i juli 2005 udpegede Kommissionen seks koordinatore²⁰ »for at lette en koordineret gennemførelse af visse projekter, navnlig grænsekrydsende projekter eller strækninger inden for grænsekrydsende projekter«²¹ (jf. **bilag V**).
- 27.** I forbindelse med denne beretning gjorde Revisionsretten status over denne udvikling og så navnlig på
- koncentrationen af samfinansierede TEN-T-midler på grænsekrydsende strækninger, og hvilke fremskridt der er sket indtil nu i forbindelse med de prioriterede projekter i stikprøven
 - den rolle, de koordinatore, Kommissionen har udnævnt, spillede

¹⁸ Jf. beslutning nr. 884/2004/EF. Endvidere understregede Retten i sit svar til Kommissionens meddelelse »Reforming the Budget, Changing Europe« (Reform af budgettet, EU i forandring), at udgifter, der har grænseoverskridende virkninger eller vedrører fælles interesser, ved en umiddelbar betragtning er en »stærkere kandidat« til EU-foranstaltninger end udgifter med begrænsede geografiske virkninger.

¹⁹ Særberetning nr. 6/2005 om transeuropæiske transportnetværk (TEN-T) med Kommissionens svar.

²⁰ Kommissionen har siden opdateret denne liste i 2007, 2009 og 2010.

²¹ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1692/96/EF, artikel 17a (EFT L 228 af 9.9.1996, s. 1).

- o kvaliteten af den analyse, der skal hjælpe til med at indkredse flaskehalse i de transeuropæiske korridorer, og
- o i hvilket omfang godkendelsesprocedurerne under Samhørighedsfonden (og store EFRU-projekter) er tilstrækkeligt solide til at kunne identificere svagheder i projektdefinitionen og –forberedelsen, og i hvilket omfang der med ændringerne i udvælgelsesprocedurerne under TEN-T er taget fat på at afhjælpe de svagheder, Retten konstaterede i sin tidligere særberetning.

SIDEN 2006 ER DEN SAMFINANSIEREDE TEN-T-STØTTE I HØJERE GRAD BLEVET KONCENTRERET OM GRÆNSEOVERGANGENE, MEN DER ER STADIG MEGET AT GØRE

- 28.** I forhold til programperioden 2000-2006 er TEN-T-investeringerne i væsentligt større omfang blevet koncentreret om grænseovergangene i programperioden 2007-2013. Investeringerne i grænseovergange udgjorde 37 % af TEN-T-investeringerne i 2000-2006, mens sådanne tildelinger forventes at udgøre 71 % i perioden 2007-2013. Der er ganske vist ikke noget direkte bevis, så man entydigt kan være sikker på, hvor stor indflydelse koordinatorene har haft på denne forbedring, men de øgede satser for TEN-T-samfinansiering, som for grænsekrydsende strækninger er steget fra 10 % til 30 %, og koordinatorenes aktiviteter med hensyn til at opmuntre medlemsstaterne til at foreslå grænsekrydsende strækninger har været en medvirkende faktor i denne periode.
- 29.** Ifølge de forslagsformularer, medlemsstaterne har indsendt, ville arbejdet på 14 af de samfinansierede TEN-T-strækninger, der blev undersøgt i forbindelse med denne revision, og som var godkendt før 2006, under alle omstændigheder være blevet sat i gang om end med ændringer og/eller yderligere risiko, hvilket bekræfter Rettens tidligere revisionsresultater. Til gengæld ville et vigtigt projekt, som blev godkendt i perioden 2007-2013 (basistunellen under Brenner), ifølge forslaget ikke være blevet gennemført uden EU-samfinansiering.
- 30.** De støtteberettigede medlemsstater kan også modtage støtte under Samhørighedsfonden og EFRU til udvikling af jernbaneinfrastruktur (7 ud af de 21 strækninger, der blev undersøgt under revisionen fik støtte fra disse kilder). I Spanien var alle de midler fra Samhørighedsfonden, der blev brugt til jernbaneinfrastruktur i perioden 2000-2006, f.eks. koncentreret på de prioriterede projekter. Men der er ikke et formelt krav om, at grænseovergange skal prioriteres ved Samhørighedsfondens investeringer.

31. At gøre fremskridt med hensyn til udvikling af infrastruktur ved grænseovergange er både en politisk og en teknisk udfordring. Der skal ofte længerevarende forhandlinger mellem nabomedlemsstater baseret på mellemstatslige konferencer til, inden der kan undertegnes bilaterale aftaler, der normalt omfatter formelle traktater. Det fremgår af en samlet gennemgang af udviklingen ved 13 grænseovergange i de udvalgte prioriterede projekter, at der er meget, der endnu ikke er nået, og at der fortsat skal gøres et stort arbejde, før bygningen af disse strækninger er fuldført (jf. **tabel 3**).

TABEL 3

UDVIKLING AF INFRASTRUKTURER VED GRÆNSEOVERGANGE I DE PRIORITEREDE PROJEKTER I STIKPRØVEN

		Grænseovergang	Realiseret	Under opførelse	Forberedende undersøgelse	Planlægning ikke begyndt
Prioriteret projekt nr. 1	Tyskland-Østrig	München-Kufstein			✓	
	Østrig-Italien	Brenner-tunnelen			✓	
Prioriteret projekt nr. 2	Tyskland-Belgien	Aachen-Köln		✓		
	Nederlandene-Belgien	Rotterdam-Antwerpen	✓			
Prioriteret projekt nr. 3	Frankrig-Spanien (Atlantehavsstrækningen)	Dax-Vittoria				✓
	Frankrig-Spanien (Middelhavsstrækningen)	Perpignan-Figueras	✓			
Prioriteret projekt nr. 6	Frankrig-Italien	Lyon-Turin			✓	
Prioriteret projekt nr. 17	Frankrig-Tyskland	Brücke in Kehl		✓		
	Tyskland-Østrig	Mühldorf-Freilassing				✓
	Østrig-Slovakiet	Wien-Bratislava			✓	
Prioriteret projekt nr. 23	Polen-Slovakiet	Bielsko Biala-Zwardón			✓	
Prioriteret projekt nr. 24	Nederlandene-Tyskland	Zevenaar-Emmerich		✓		
	Tyskland-Frankrig	Mulhouse			✓	

VED AT BANE VEJEN FOR UDVIKLINGEN AF DE PRIORITEREDE PROJEKTER HAR KOORDINATORERNE HAFT EN POSITIV INDFLYDELSE PÅ KONCENTRATIONEN AF INVESTERINGER

32. Koordinatorerne har haft en positiv indflydelse på målretningen af EU-investeringerne navnlig ved:

- o at lette kontakten mellem de forskellige interessenter for at få arbejdet på problematiske strækninger af de prioriterede projekter til at skride frem, navnlig når det har vist sig nødvendigt at have en klar fælles vision af det ønskede marked for jernbanetransport og den nødvendige infrastrukturudvikling²² (for eksempel en aftale mellem de franske og spanske myndigheder om middelhavsforgreningen af prioriteret projekt nr. 3²³ og Brenner korridor-plattformen (jf. **tekstboks 5**))
- o over for medlemsstaterne at fremhæve, hvor vigtigt det er at foreslå specifikke strækninger med henblik på EU-samfinansiering (f.eks. Brenner korridoren på prioriteret projekt nr. 1 og flaskehalse og grænsekrydsende strækninger ved Stuttgart og mellem München og Freilassing i prioriteret projekt nr. 17), og at understrege, at andre dele, f.eks. banegårdsinfrastruktur, der ikke direkte vedrører togdrift, ikke vil blive godkendt til samfinansiering, og
- o ved at tilskynde til samarbejde mellem jernbanemyndighederne i medlemsstaterne med henblik på at forbedre af transportpræstationerne og for at afhjælpe operationelle og andre problemer i de eksisterende korridorer (f.eks. IQC (jf. **tekstboks 14**), der er den tekniske arbejdsgruppe, der blev oprettet vedrørende prioriteret projekt nr. 6 og ERTMS-korridorerne).

²² Position Paper of the European Transport Coordinators: Karel Van Miert, Etienne Davignon, Carlo Secchi, Laurens Jan Brinkhorst, Péter Balázs, Karla Peijs, Luis Valente De Oliveira, Pavel Telička, Karel Vinck on the Future of Ten-T Policy, Bruxelles, den 6. oktober 2009.

²³ Årsberetning fra den europæiske koordinator, Etienne Davignon, prioriteret projekt nr. 3, »Jernbanekorridor til højhastighedstog i Sydvesteuropa«, Bruxelles, august 2009.

BRENNER KORRIDOR-PLATFOMEN

Ved at lette samspillet mellem de italienske, østrigske og tyske interessenter bidrog Karel Van Miert, den daværende koordinator, til oprettelsen af Brenner korridor-plattformen, der bygger videre på tidligere samarbejde, og som har udgjort det vigtigste forum for at nå til enighed om mål og konstruktionsspecifikationer for den foreslåede infrastrukturudvikling (herunder basistunnellen under Brenner).

IDENTIFIKATIONEN AF FLASKEHALSE KAN BLIVE BEDRE

- 33.** En præcis og pålidelig analyse er en vigtig forudsætning, når flaskehalsstrækninger i prioriterede projekter skal identificeres, og den er derfor et centralt led i overvejelserne om, hvordan EU-investeringerne skal prioriteres. Men der findes ikke en solid empirisk analyse af flaskehalse på de centrale transeuropæiske akser, og Kommissionen må fortrinsvis forlade sig på medlemsstaternes egne analyser, der i de seneste år er blevet suppleret med oplysninger, som koordinatorene har indsamlet for at identificere sådanne flaskehalse.

DER VAR SVAGHEDER I UDVÆLGELSES- OG GODKENDELSESPROCEDURERNE I KOMMISSIONEN

PROJEKTER, DER IKKE VAR GRUNDIGT FORBEREDT, VAR BLEVET GODKENDT UNDER SAMHØRIGHEDSFONDEN

- 34.** Retten undersøgte, i hvilket omfang de procedurer, der blev brugt i forbindelse med godkendelsen af de jernbaneinfrastrukturprojekter, der var forelagt med henblik på samfinansiering under Samhørighedsfonden og store EFRU-projekter, var robuste nok til at kunne identificere svagheder i projektdefinitionen og i forberedelsen af projekterne.

- 35.** For jernbaneinfrastrukturprojekter, der samfinansieres af Samhørighedsfonden, konstaterede Retten, at evalueringen af de foreslåede projekters tekniske aspekter var utilstrækkelig. I de undersøgte tilfælde var de foreslåede projekter under Samhørighedsfonden kun blevet underkastet en såkaldt intern høring på tværs af tjenestegrenene i Kommissionen, der foregik ved, at Generaldirektoratet for Regional Politik cirkulerede dokumenterne vedrørende de foreslåede projekter til andre tjenester i Kommissionen for at få en udtalelse. Men en gennemgang af Kommissionens sagsakter viste, at der ikke er noget bevis for, at der blev foretaget en grundig teknisk gennemgang til underbygning af denne udtalelse. Ingen eksterne eksperter i jernbaneinfrastruktur var blevet hørt i løbet af processen, og det er derfor ikke tilstrækkeligt kun at forlade sig på en sådan intern høring, der ikke kan udgøre en teknisk gennemgang. Endvidere var man ikke tilstrækkelig opmærksom på, om de godkendte projekter var ordentligt forberedt. I forbindelse med Madrid-Levante-projektet spurgte GD for Regional Politik Den Europæiske Investeringsbank (EIB) til råds om projektforslagene. Men projektet blev godkendt til finansiering under Samhørighedsfonden, selv om EIB udtrykte specifik bekymring med hensyn til, om projektet var beskrevet detaljeret nok. Omkostningerne er efterfølgende steget med 89 % i forhold til det beløb, der var angivet i projektforslaget (jf. **tekstboks 8**). Retten bemærker, at proceduren for godkendelse af store projekter er blevet ændret siden 2007.

**PROJEKTUDVÆLGELSESPROCEDURERNE UNDER TEN-T ER BLEVET
AJOURFØRT, MEN DER ER STADIG MULIGHED FOR AT FORBEDRE DEM**

- 36.** Retten undersøgte ændringerne i procedurerne for udvælgelse af forslag til jernbaneinfrastrukturprojekter med henblik på samfinansiering under TEN-T, navnlig med hensyn til, om de svagheder, Retten havde konstateret i sin tidligere særberetning, var blevet afhjulpet.

37. Udvælgelsesprocedurerne for TEN-T-projekter er blevet ændret som følge af Rettens tidligere anbefalinger²⁴, navnlig på følgende måde:

- Procedurerne for evaluering af forslagene er blevet opdateret, især således at der nu anvendes eksterne eksperter.
- Koordinatorerne bidrager med at levere baggrundsoplysninger om forholdene på stedet på de prioriterede projekter.
- En række opgaver er uddelegeret til det nyoprettede forvaltningsorgan for Det Transeuropæiske Transportnet²⁵.

38. Uanset ovenstående kan der stadig ske forbedringer med hensyn til brugen af cost-benefit-analyser. Det er vigtigt, at cost-benefit-analyser og miljøanalyser samt socioøkonomiske analyser gør det muligt at sammenligne fordelene ved de foreslåede projekter under udvælgelsesprocedurerne. En gennemgang af dokumentationen fra projektudvælgelsen viste, at der kun var indgivet kortfattede oplysninger om cost-benefit-analysen af et foreslået projekt, og at disse oplysninger i praksis ikke er de samme med hensyn til de variabler, der var omfattet, hvor detaljerede oplysningerne var, eller de hypoteser, analysen byggede på. Hypoteser om de forventede fremtidige trafikstrømme er vigtige elementer i sådanne analyser. Der er truffet nogle initiativer for at sikre, at hypoteserne om trafikstrømmene hænger sammen (f.eks. i forbindelse med alpetunnellerne), men der har været tale om isolerede tilfælde. Der er endnu ikke udviklet en sammenhængende model for trafikstrømme i Europa, der vil kunne anvendes som grundlag for den overordnede politik og i den specifikke udvælgelse af projekter.

²⁴ Særberetning nr. 6/2005, punkt 35, 43 og 52-58.

²⁵ Kommissionens afgørelse 2007/60/EF af 26. oktober 2006 om oprettelse af Forvaltningsorganet for Det Transeuropæiske Transportnet i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 58/2003 (EUT L 32 af 6.2.2007, s. 88).

KONSTRUKTION AF EU-SAMFINANSIEREDE INFRASTRUKTURER I OVERENSSTEMMELSE MED SPECIFIKATIONERNE OG MULIGHEDEN FOR AT TAGE DEM I BRUG

39. For hver enkelt af de samfinansierede strækninger i den revierede stikprøve undersøgte Retten gennemførelsen af projektet for at finde ud af, om infrastrukturernes var blevet bygget i overensstemmelse med specifikationerne, og derefter, om de var klar til at blive taget i brug uden unødigt forsinkelse. Det blev også undersøgt, om der havde været stigninger i projektkomkostningerne.
40. I **bilag VI** gøres der status over ibrugtagningen af de 21 EU-samfinansierede strækninger, som blev undersøgt ved revisionen.

DEN PLANLAGTE INFRASTRUKTUR LEVERES I OVERENSSTEMMELSE MED SPECIFIKATIONERNE

41. De 14 færdiggjorte strækninger i stikprøven leverede den tekniske infrastruktur, der var defineret i specifikationerne. Der var foretaget velbegrundede ændringer af de tekniske specifikationer på grund af forhold, der kom frem under opførelsen. I et tilfælde var der ikke fuldt ud taget højde for visse tekniske betingelser i konstruktionsspecifikationerne (jf. **tekstboks 6**).

TEKSTBOKS 6

DER VAR IKKE TAGET FULDT UD HØJDE FOR TEKNISKE BETINGELSER I KONSTRUKTIONSSPECIFIKATIONERNE

Selv om linjen mellem [Nürnberg og Ingolstadt](#) blev bygget i overensstemmelse med specifikationerne, således at den kunne anvendes til kombineret transport, blev det klart under sikkerhedsafprøvningerne, at togene på grund af problemer med lufttrykket ikke kunne køre forbi hinanden i tunnelstrækningerne. Linjen bruges nu kun af højhastighedspassagertog.

42. De fem strækninger, der var under opførelse, da revisionen fandt sted, blev også bygget som specificeret. For så vidt angår de to langsigtede alpetunnelstrækninger (Mont-Cenis og Brenner (jf. **foto 5**)), var arten og omfanget af tilpasningerne af de tekniske specifikationer, der blev foretaget i løbet af planlægningsfasen og den sonderende fase, i overensstemmelse med det, der kan forventes i betragtning af disse strækningers særlige kompleksitet. Disse tilpasninger foretages for eksempel af hensyn til miljøet eller andre forhold.
43. Retten noterede sig de erfaringer, der var gjort med et projekt, som skulle fremme oprettelsen af et netværk til formidling af viden om forvaltning af tilrettelæggelsen af store infrastrukturprojekter i Europa²⁶. Projektet gav nyttige resultater med hensyn til at udvikle kontakter mellem projektførere og udveksle praktisk viden, og det er erfaringer, som der kan bygges videre på i fremtidige initiativer.

²⁶ NETLIPSE-projektet som modtager støtte under Sjette Rammeprogram for Forskning og Teknologisk Udvikling (www.netlipse.eu).

TEKSTBOKS 7

DEN INTERNATIONALE STRÆKNING MELLEM PERPIGNAN OG FIGUERAS

Den internationale strækning mellem Perpignan og Figueras (44 km lang, inklusive den 8 km lange Perthus-tunnel) vil gøre det muligt for tog, der er forsynet med det nødvendige udstyr, og som er bygget til at anvende UIC-sporvidde, at køre mellem Frankrig og Spanien uden at stoppe, og at forbedre gods- og passagertrafikken. Det var et af de eneste offentligt-/private partnerskaber i revisionsstikprøven, og kontrahenten afsluttede bygningen af infrastrukturen ved udgangen af 2009. Som følge af en grundig og detaljeret forberedelse var projektet færdigt mere eller mindre til tiden og inden for budgettet. Men selv om linjen er forbundet med jernbanelnetværket i Perpignan, er der endnu ingen forbindelseslinjer i Figueras på den spanske side. Der arbejdes på at indføre UIC-sporvidde mellem Barcelona og Figueras, men dette arbejde vil først være afsluttet i 2012. Der er derfor ingen udsigt til, at den nye internationale strækning vil kunne tages fuldstændig i brug før mindst to år, efter at den er færdig. En midlertidig løsning, der går ud på, at der installeres et tredje spor mellem Girona og Figueras, således at tog både med UIC-sporvidde og med den iberiske sporvidde kan bruge linjen, kan måske være færdig ved udgangen af 2010, men i bedste fald vil det kun sikre delvis brug af den nye linje.

Foto 3 - Nye linjer på den internationale strækning mellem Perpignan og Figueras er endnu ikke taget i brug



© Den Europæiske Revisionsret, marts 2009.

DER ER SOMMETIDER FORSINKELSER, INDEN INFRASTRUKTURERNE KAN TAGES I BRUG

- 44.** På tidspunktet for revisionen var alle med undtagelse af to af de 14 afsluttede strækninger klar til at blive taget i brug. Med hensyn til en vigtig grænsekrydsende strækning (den internationale strækning Perpignan-Figueras mellem Frankrig og Spanien (jf. **tekstboks 7** og **foto 3**)) er tilslutningen til nabostrækningerne dog forsinket, hvilket betyder, at det ikke har været muligt at tage den i brug, selv om infrastrukturen er færdig.

DER BLEV KONSTATETERET OMKOSTNINGSSTIGNINGER PÅ ALLE STRÆKNINGER, FOR DET MESTE PÅ GRUND AF UFORUDSETE BEGIVENHEDER

- 45.** I alle tilfælde blev der konstateret stigninger i projektomkostningerne (jf. **tekstboks 8**). I næsten alle tilfælde skete de på grund af faktorer, der ikke kunne forudses, og som kom frem i løbet af byggefasen, f.eks. uventet vanskelige geografiske betingelser, miljøbeskyttelseskrav, sikkerhedskrav og højere tilbud end forventet fra kontrahenterne²⁷.

²⁷ Akademisk forskning viser, at kæmpeprojekter er meget komplekse foretagender, og at omkostningsstigninger med væsentlige overskridelser af de oprindelige budgetter, historisk set er meget almindelige. Faktisk er overskridelser på mellem 50 % og 100 % i faste priser almindelige, og overskridelser på over 100 % er ikke usædvanlige. Flyvberg B, Bruzelius N and Rothengatter W, »Megaprojects and risk: An anatomy of ambition«, Cambridge University Press, 2003, page 44. Jf. også Hugo Priemus, Bent Flyvbjerg, Bert Van Wee: Decision-making on Mega-projects: Cost-benefit Analysis, Planning and Innovation, Edward Elgar Publishing Ltd, 2008, ISBN 1845427378.

TEKSTBOKS 8

KONSTATEREDE OMKOSTNINGSSTIGNINGER I FORBINDELSE MED DE STRÆKNINGER, DER INDGIK I REVISIONEN

Der fandtes oplysninger om omkostninger for 19 af de 21 strækninger, der indgik i revisionen. Ved 11 strækninger var der stigninger i omkostningerne på op til 49 %, 6 strækninger havde stigninger på mellem 50 % og 100 %, og på to strækninger var stigningerne på over 100 %. Generelt svarede omfanget af disse stigninger til de stigninger, der var konstateret ved andre undersøgelser af storstilede transportinfrastrukturprojekter. [Warszawa-Gdynia](#)-strækningen (finansieret under samhørighedspolitikken) var den af disse strækninger, der havde oplevet de største omkostningsstigninger, nemlig på 166 %, fra ca. 475 millioner euro i projektforslaget i 2004 til 1 265 millioner euro ifølge de seneste vurderinger i november 2009.

- 46.** Omkostningsstigninger var mindre sandsynlige for de projekter, der var grundigt og detaljeret forberedt, f.eks. Perpignan-Figueras, der blev afsluttet mere eller mindre til tiden og inden for budgettet (jf. **tekstboks 7**). Til gengæld var der risiko for større omkostningsstigninger for de projekter, der var mindre grundigt og detaljeret forberedt, f.eks. var omkostningsstigningen på 89 % på Madrid-Levante-strækningen, som EIB havde udtrykt betænkeligheder ved (jf. punkt 35).
- 47.** Disse omkostningsstigninger havde ingen direkte effekt på EU-budgettet, da EU's investering var begrænset til det oprindeligt tildelte beløb. De bør dog tages i betragtning i lyset af de meget store investeringer, der er behov for til de prioriterede projekter, og fordi det erkendes, at det i stigende grad er vigtigt at tiltrække investeringer fra den private sektor. Risikoen for stigninger i projektomkostningerne kan medføre bekymring med hensyn til lave investeringsafkast og derfor afskrække investorer fra den private sektor.
- 48.** Af hensyn til projekternes komplicerede natur og risikoen for omkostningsstigninger afsætter nogle projekter (for eksempel basistunnellen under Brenner) beløb til uforudsete udgifter for at afdæmpe den effekt, som sådanne stigninger vil kunne få på de samlede budgetter.

TRANSPORTPRÆSTATIONERNE PÅ DE STRÆKNINGER, DER MODTAGER EU-INVESTERINGER I FORBINDELSE MED PRIORITEREDE PROJEKTER

- 49.** Højhastighedspassagerydelser er generelt udformet til at betjene transportmarkedet mellem store byområder og kan konkurrere med vejtransport og korte flyruter. At kunne tilbyde punkt-til-punkt-transport, der er pålidelig, komfortabel og frem for alt hurtig, er derfor af største vigtighed. For gods-transport er logikken anderledes, jo længere rejsen er, desto større mulighed er der for, at jernbanen er konkurrencedygtig i forhold til andre transportmuligheder, specielt vejtransport. For de europæiske langdistanceruter er det nødvendigt at rejse gennem mere end ét nationalt net.

50. Når jernbaneinfrastrukturen er realiseret og taget i brug, afhænger udnyttelsesgraden af, om jernbaneydelserne fungerer som forventet. Retten undersøgte:
- om transportpræstationerne svarer til forventningerne på den ene side på de strækninger, der er forbeholdt højhastighedspassagertog, og på den anden side på de konventionelle strækninger til gods eller kombineret transport, og
 - i hvilket omfang systemhindringer begrænser præstationen på de akser, hvor de EU-samfinansierede strækninger ligger, og hvilke fremskridt der er gjort for at fjerne disse hindringer.
51. I **bilag VI** gøres der status over ibrugtagningen af de 21 EU-samfinansierede strækninger, der blev undersøgt ved revisionen.

Foto 4 - AVE-højhastighedspassagertog på Chamartin banegård, inden afrejse på Madrid-Segovia-Valladolid-linjen, der går gennem den 28 km lange Guadarrama-tunnel



© Den Europæiske Revisionsret, marts 2009.

PRÆSTATIONEN PÅ DE STRÆKNINGER, DER ER FORBEHOLDT HØJHASTIGHEDSPASSAGERTOG, SVARER TIL FORVENTNINGERNE

52. Otte af de 21 strækninger, der blev undersøgt ved revisionen, bidrog til bygningen af nye forbindelser til højhastigheds-passagertog, hvoraf syv var i brug, da revisionen fandt sted (**foto 4**). Jernbaneydelserne fungerer som forventet på seks af disse linjer, og de problemer, der forsinkede den fulde ibrugtagning af den syvende linje, er blevet løst for nylig (HSL Zuid). Projektlederne forudså typisk, at projekterne ville have væsentlig effekt på de markeder, de var rettet mod, og de disponible data viser, at de faktisk opnåede præstationer har svaret til forventningerne (jf. **tekstboks 9**). Denne infrastruktur er forbeholdt veldefinerede og ensartede ydelser, og det betyder, at driften, selv om den er meget teknisk, ikke kompliceres af behovet for tilpasning til kombineret transport.

TEKSTBOKS 9

HØJHASTIGHEDSPASSAGERTOGENE OPFYLDER MÅLENE

Madrid-Barcelona-strækningen har medført, at rejsetiden mellem de to byer er blevet nedsat fra 6 timer og 35 minutter (i 1998) til 2 timer og 30 minutter, og linjen har vundet markedsandele i forhold til flyruter. Passagertallet er steget fra 2,62 millioner (2007) til 5,8 millioner (2008).

Med strækningen ved **hovedbanegården i Berlin** er der opnået en tidsbesparelse på 25 minutter ved togsift mellem nord-sydlig og øst-vestlige akser, og den giver også helt nye rejsemuligheder.

På **LGV Est (fase 1)** strækningen er det muligt at køre op til 320 km i timen, og derved bliver rejsetiden mellem Paris og Strasbourg nedsat fra 3 timer og 50 minutter til 2 timer og 20 minutter, og mellem Paris og Luxembourg fra 3 timer og 35 minutter til 2 timer og 5 minutter, hvilket medfører færre flyafgange mellem Paris og de lufthavne, der ligger tæt på de byer, der nu har en højhastighedsforbindelse.

Frankfurt a.M.–Köln og **Nürnberg–Ingolstadt**-linjerne til højhastigheds-passagertog har ud over at forbedre den direkte passagerbefordring frigjort kapacitet på de etablerede linjer til kombineret transport/gods.

**FOR STRÆKNINGER BEREGNET PÅ KONVENTIONEL
GODSTRANSPORT ELLER KOMBINERET TRANSPORT
HAR TRANSPORTPRÆSTATIONERNE ENDNU IKKE
OPFYLDT FORVENTNINGERNE**

- 53.** 13 af de strækninger, der blev undersøgt ved revisionen, vedrørte infrastruktur til kombineret transport eller gods, men kun fem var taget i brug. Disse strækninger havde generelt som mål at fjerne flaskehalse, øge kapaciteten og forkorte rejsetiden (jf. også **tekstboks 10**, der vedrører alpetunneller).
- 54.** Det har været så problematisk at opfylde målene for de fem strækninger, der er i brug, at ingen af dem endnu kan bruges som planlagt. De væsentligste faktorer, der influerer på målopfyldelsen, er på den ene side efterspørgslen efter tjenester, der eventuelt ville kunne bruge infrastrukturen, og på den anden side problemer forbundet med interoperabiliteten og andre hindringer i jernbanesystemet, der medfører, at de transeuropæiske jernbaneydelser afbrydes. Dette bekræfter, at de generelle fremskridt for den transeuropæiske jernbanetransport afhænger af, om der kan opnås synergi mellem virkningerne af de lovforanstaltninger, der vedrører markeder og interoperabilitet, og de politiske foranstaltninger, der vedrører samfinansiering, hvilket koordinatorene også har fremhævet²⁸.

²⁸ Position Paper of the European Transport Coordinators: Karel Van Miert, Etienne Davignon, Carlo Secchi, Laurens Jan Brinkhorst, Péter Balázs, Karla Peijs, Luis Valente De Oliveira, Pavel Telička, Karel Vinck on the Future of Ten-T Policy, Bruxelles, den 6. oktober 2009.

SÆRLIGE STRÆKNINGER: ALPETUNNELLERNE VED BRENNER OG MONT-CENIS

Der er tale om særligt stort anlagte strækninger mellem Østrig og Italien ([Brenner](#)) og Frankrig og Italien ([Mont-Cenis](#)) med tunneller, der skal gøre godstransporten og passagerbefordringen mere effektiv, ved at man undgår at rejse over Alperne via de eksisterende ruter med begrænset kapacitet, hvilket er ønskeligt både ud fra et transportmæssigt og ud fra et miljømæssigt synspunkt. Selv om tunnellerne senere vil kunne anvendes til begge formål, har de godstransport som vigtigste fokus. Projektlederne forventer, at disse projekter vil få en transformerende effekt på markedet for disse ruter ved at gøre det lettere at transportere væsentligt større godsmængder, end det for øjeblikket er muligt, og derved vinde en væsentligt større samlet markedsandel i forhold til andre transportmåder. Projekterne er langsigtede foranstaltninger med en tidshorisont på 10-15 år og er på nuværende tidspunkt i planlægningsfasen og den sonderende fase.

Foto 5 - Indgang til forsøgstunnellen i forbindelse med basistunnellen under Brenner ved Fortezza



© Den Europæiske Revisionsret, februar 2009.

SYSTEMHINDRINGER HAR EN NEGATIV EFFEKT, DER I OMFANG KAN SVARE TIL DE PRÆSTATIONSFORBEDRINGER, DER ER RESULTATET AF OMKOSTNINGSTUNGE INFRASTRUKTURINVESTERINGER

- 55.** Den brug, der gøres af jernbaneinfrastruktur, er afhængig af forskellige faktorer, herunder de almindelige økonomiske betingelser²⁹, og de tiltag i relation hertil, der sker i havne og tunneller osv. (jf. **tekstboks 11**), men også af investeringer andre steder i jernbanesystemet (jf. **tekstboks 12**).
- 56.** Systemhindringer er også af stor betydning. For transeuropæiske højhastighedspassagertog, f.eks. de tog, der kører mellem Paris, Bruxelles og London, er der truffet særlige aftaler for at sikre, at togene ikke er nødt til at stoppe ved grænserne. For eksempel er lokomotiverne udstyret med multipel kørestrømsforsyning og togkontrol- (signalerings-)systemer for at være interoperable, og der er aftalt driftsregler for disse særlige linjer m.v. Selv om det er kompliceret, kan det lade sig gøre, fordi denne ydelse kun har dette ene formål, og fordi de vigtigste interessenter har en klar vilje til at gøre noget ved eventuelle problemer.

²⁹ Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, Anden rapport om overvågningen af udviklingen på jernbanemarkedet KOM(2009) 676 endelig, Bruxelles den 18.12.2009.

Foto 6 - Lager af vognaksler ved siden af TRANSFESA-anordningen til sporviddeskift i Cerbère på grænsen mellem Frankrig og Spanien



© Den Europæiske Revisionsret, marts 2009.

TEKSTBOKS 11

INFRASTRUKTURSTRÆKNINGER, SOM FØRST VIL KUNNE UDNYTTES, NÅR ANDRE FORHOLD ER PÅ PLADS

[Betuwe-linjen](#) løber i øst-vestlig retning mellem Rotterdams havn og grænsen mellem Nederlandene og Tyskland. Den anvendes udelukkende til godstrafik. Selv om infrastrukturen var helt klar til ibrugtagning for jernbaneydelser i juni 2007 med en realistisk maksimumkapacitet på 380 tog om dagen i gennemsnit, kører der for øjeblikket 20 tog om dagen, hvilket forventes at stige til 150 om dagen i 2013: den gradvise indførelse af lokomotiver, der er kompatible med signalsystemet ERTMS niveau 2, har hidtil været en begrænsende faktor. Det forventes, at trafikken vil stige til 380 tog om dagen, når det planlagte havneanlæg Maasvlakte 2 er opført.

Anvendelsen af den EU-samfinansierede strækning på Brenner-korridoren mellem München og Verona, der bygges mellem [Kufstein og Innsbruck](#), vil blive begrænset af den trafikmængde, der kan krydse bjergpasset ved Brennersee banegård. Denne situation vil først blive væsentligt bedre i 2022, når de jernbanelinjer gennem [basistunnellen under Brenner](#), der er under opførelse, bliver taget i brug i korridoren.

Driften af den internationale strækning mellem [Perpignan og Figueras](#) afhænger til dels af mængden af godstrafik mellem Spanien og Frankrig, og den udvikling, der finder sted i nogle havne (f.eks. Barcelona), vil have en stor indflydelse herpå.

TEKSTBOKS 12

INFRASTRUKTUR, DER ER BYGGET SOM STØTTE FOR YDELSER, HVOR DER IKKE FORVENTES EN SPECIFIK EFTERSPØRGSEL PÅ KORT ELLER MELLEMLANGT SIGT

Højhastigheds-/højkapacitetsbanerne mellem [Rom og Napoli](#) og [Bologna og Firenze](#) er bygget til både gods- og passagertog. For at gøre det muligt for såvel godstog som passagertog at køre på disse linjer kræves der betydelige investeringer i forbindelserne til den konventionelle linje. Det var også nødvendigt at bygge tunneller, broer og viadukter for at gøre stigningerne mindre og at anvende en højere akselbelastning. Der er endnu ingen godstog, der kører på disse baner, og selv om der forventes at komme godstog engang i fremtiden, har jernbanevirksomhederne endnu ingen specifikke planer om at anvende dem til godstog.

På strækningerne mellem [Rom og Napoli](#), [Bologna og Firenze](#) og [Pioltello og Treviglio](#) kan de disponible godstogslokomotiver ikke køre med den fastsatte minimumshastighed på 120 km i timen.

[Raca-Trnava-Piestany](#)-linjen er beregnet til toghastigheder på op til 160 km i timen, men på nuværende tidspunkt er der ingen tog, der kan køre med denne hastighed i Slovakiet.

57. Men situationen for konventionelle linjer, der kan bruges til både godstransport og passagerbefordring, er mere problematisk. Det er stadig så kompliceret at krydse grænserne mellem nogle af de nationale jernbanesystemer, at mange transeuropæiske jernbaneydelser afbrydes, fordi togene skal standse ved grænsen. Retten konstaterede forskellige komplikationer, herunder forskelle i sporvidde, togkontrol- (signalerings-)systemer, forskellige typer kørestrøm og forskelle med hensyn til toglængde og driftsregler. Andre årsager til, at togene er nødt til at standse, er manglende godkendelse af rullende materiel i andre medlemsstater, togpersonalets uddannelse og certificering, tekniske og kommercielle kontroller og problemer med trafikstyring i realtid (jf. **bilag VII**, hvor disse problemer gennemgås med eksempler fra de strækninger og de transeuropæiske akser, der er udtaget i revisionsstikprøven). Selv om disse komplikationer ved grænserne ikke nødvendigvis i sig selv medfører væsentlige forsinkelser, kan deres kumulative effekt være væsentlig, og navnlig kan de føre til problemer med trafikstyringen med risiko for trafikpropper og deraffølgende forsinkelser (jf. **tekstboks 13**).

Foto 7 - Trafikkontrol på Brennersee banegård



© Den Europæiske Revisionsret, februar 2009.

EN GODSTOGSREJSE FRA MÜNCHEN TIL BRENNERSEE BANEGÅRD

Der gennemføres en teknisk og kommerciel kontrol inden afgang fra München (jf. **foto 2**), hvor det kontrolleres, at toget er i korrekt stand, og at bremsesystemet fungerer. Toget, der er udstyret med to lokomotiver, køres af én enkelt tysktalende lokomotivfører.

Når toget kommer ind på det østrigske jernbanenet ved Kufstein, er det ikke nødvendigt at lave om på toget, da Tyskland og Østrig har harmoniserede driftsregler, og de to landes jernbanemyndigheder accepterer formelt hinandens standarder, hvor der er visse mindre forskelle. Et tredje lokomotiv kobles til for at hjælpe med stigningen op til Brennersee (jf. **foto 8**).

Når toget har nået Brennersee banegård på bjergtoppen (grænsen mellem Østrig og Italien), rangeres det for at fjerne de to lokomotiver, der ikke længere er nødvendige, og der udføres andre opgaver, der er nødvendige på grund af forskelle mellem driftsreglerne i Italien og Østrig:

- o Der skiftes lokomotivfører - de italienske driftsregler kræver to italiensktalende lokomotivførere (med licens til at køre i Italien), der erstatter den tysktalende lokomotivfører (der har licens til at køre i Tyskland og Østrig).
- o Markørerne bag på toget udskiftes - i Tyskland og Østrig kræves der refleksplader bag på toget³⁰, mens der ikke må være reflekser i Italien, hvor der skal være tændte baglys (jf. **foto 9**).

Selv om der blev gennemført en teknisk kontrol, inden toget forlod München, og rejsen til Verona kun er 448 km (dvs. mindre end de 700 km, som toget ifølge de italienske regler højst må køre mellem kontrolterne), blev der foretaget en supplerende kontrol på Brennersee banegård, der varede ca. 25 minutter. Den supplerende kontrol gennemføres, fordi den italienske jernbanevirksomhed ikke godkender den tekniske kontrol, der foretages af den tyske jernbanevirksomhed i München. Der gennemføres ingen sådan yderligere kontrol, når toget kører i den modsatte retning, da den tyske jernbanevirksomhed godkender den kontrol, som dens italienske modpart tidligere har foretaget.

³⁰ Der er mindre forskelle mellem de tyske og de østrigske driftsregler med hensyn til den præcise udformning af disse refleksplader, men de to lande accepterer hinandens markører.

Foto 8 - Et godstog kører op ad de østrigske Alper i retning mod Brennersee banegård



© Den Europæiske Revisionsret, februar 2009.

- 58.** Fremskridt med hensyn til at få fjernet sådanne hindringer kan medføre forbedringer i den transeuropæiske transport, der kan sammenlignes med de præstationsforbedringer, der kan opnås med væsentlige investeringer i infrastruktur (**tabel 4** viser en sammenligning vedrørende prioriteret projekt nr. 1). Sådanne fremskridt vil kunne give større udbytte i form af samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder end finansielle investeringer i infrastruktur.

TABEL 4

EN TIDSBESPARELSE PÅ 25 MINUTTER OG EN FORSINKELSE PÅ 25 MINUTTER PÅ PRIORITERET PROJEKT NR. 1

25 minutter

Den rejsetid, der spares ved at bygge en ny højhastighedslinje mellem Nürnberg og Ingolstadt i Tyskland til i alt 2 336 millioner euro (134 millioner euro i EU-samfinansiering fra TEN-T).

Den yderligere tid, der bruges til en teknisk kontrol af de tog, der kører ind i Italien på Brennersee banegård på den østrigsk-italienske grænse, fordi den italienske jernbanevirksomhed ikke godkender den tekniske kontrol, som den tyske jernbanevirksomhed allerede har gennemført ved afrejsen fra München.

59. Selv om det i den europæiske jernbanesektor er velkendt, at der er disse hindringer i vigtige korridorer, findes der ikke en undersøgelse, der fuldt ud beskriver sådanne problemer, sætter tal på deres effekt og identificerer mulige løsninger på europæisk plan, og som omfatter alle de vigtige akser.
60. Hvis der skal fjernes systemhindringer på de transeuropæiske akser, kræves det, at medlemsstaterne bliver enige. Der er for relativt kort tid siden gjort forsøg herpå på europæisk niveau, da det historisk set har været vanskeligt at opnå fremskridt i en bilateral sammenhæng. Der er én vigtig undtagelse, hvor institutioner fra medlemsstaterne samarbejder om at forbedre transportpræstationerne på en jernbaneakse og har opnået vellykkede resultater (jf. **tekstboks 14**). Andre tilsvarende initiativer er under udvikling ofte med bistand fra de koordinatore, Kommissionen har udpeget, f.eks. i forbindelse med Brenner korridoren.
61. De fremskridt, der er gjort vedrørende et af disse spørgsmål, er blevet behandlet på europæisk plan, da der i 2008 blev vedtaget EU-regler med henblik på at lette den gensidige accept af rullende materiel inden for de nationale jernbanenet³¹.

³¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/57/EF af 17. juni 2008 om interoperabilitet i jernbanesystemet i Fællesskabet (EFT L 191 af 18.7.2008, s. 1).

DEN INTERNATIONALE GRUPPE TIL FORBEDRING AF KVALITETEN AF JERNBANETRANSPORTEN I NORD-SYD-KORRIDOREN (ROTTERDAM-GENOA) (»IQC«)

Siden 2003 har de tyske, nederlandske, italienske og schweiziske myndigheder i jernbanesektoren samarbejdet for at analysere og løse problemer vedrørende korridoren. De har opnået en række vigtige resultater, f.eks. med hensyn til gensidig anerkendelse af lokomotivførere og gensidig accept af godkendelsesprocedurerne for rullende materiel. I 2008 blev der oprettet en europæisk økonomisk firmagruppe og et programforvaltningskontor til at styre gruppens arbejde. Der er godkendt en handlingsplan med 14 punkter, der fremhæver samme aspekter, som fremhæves i denne beretning, f.eks. at det er vigtigt at anvende ERTMS, og at driftsregler og certificering af togpersonale er centrale hindringer for den transeuropæiske transport.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

62. Ved at samfinansiere udviklingen af jernbaneinfrastruktur har EU bidraget til at skabe nye muligheder for den transeuropæiske jernbanetransport. Det ville dog være muligt at få mere ud af EU-midlerne.
63. De prioriterede projekter er den vigtigste mekanisme til samordning og koncentration af de finansielle ressourcer, og det er derfor vigtigt, at de defineres, så de afspejler de nuværende og forventede fremtidige behov. Men definitionerne er til dato ikke baseret på en analyse af nuværende og forventede fremtidige trafikmængder, og de er ikke endelige beskrivelser af de vigtigste transeuropæiske jernbaneakser (jf. punkt 19-24).

ANBEFALING 1

Når Kommissionen i fremtiden skal overveje, hvordan de prioriterede projekter skal defineres, bør den for at **koncentrere EU-midlerne**:

- o samarbejde med medlemsstaterne og jernbaneinstitutionerne for at styrke **videngrundlaget og det analytiske grundlag** på europæisk plan med hensyn til de eksisterende og forventede jernbanetrafikmængder og
- o identificere de transeuropæiske korridorer med væsentlig **eksisterende eller forventet fremtidig efterspørgsel**.

64. Det er vigtigt at målrette EU's investeringer i infrastrukturer under TEN-T. Koncentrationen af TEN-T-samfinansiering på grænseovergange er blevet bedre, men der er stadig meget, der skal realiseres på disse grænseovergange i de prioriterede projekter i stikprøven. Koordinatorerne har bidraget positivt, men der er behov for at forbedre analysen af flaskehalse. Der var svagheder i Kommissionens godkendelsesprocedurer for samhørighedsfondsprojekterne, og der er mulighed for at forbedre procedurerne for udvælgelse af TEN-T-projekter (jf. punkt 25-38).

ANBEFALING 2

Kommissionen bør:

- o sikre, at beslutningen om TEN-T-midlernes målretning bygger på solide analyser af de vigtigste **flaskehalstrækninger** i de prioriterede projekter
- o bygge videre på den rolle, som koordinatorene hidtil har spillet, og overveje, om der skal udpeges yderligere **koordinatore** til at dække andre prioriterede projekter
- o sikre, at **procedurerne for godkendelse af projekter under samhörighedspolitikken er solide**, navnlig med hensyn til gennemgangen af de tekniske karakteristikker, og, i betragtning af at der er stor risiko for omkostningsstigninger, sikre, at de foreslåede projekter er forberedt grundigt, idet den trækker på eksempler på god praksis i sektoren, hvor der er blevet gennemført projekter til tiden og under overholdelse af budgettet, og
- o forbedre kvaliteten af de cost-benefit-analyser, der udføres som støtte for **TEN-T-udvælgelsesprocedurerne**.

- 65.** De samfinansierede infrastrukturprojekter leverede den planlagte infrastruktur i henhold til specifikationerne og har skabt nye og bedre muligheder for jernbanetransport på vigtige strækninger i de prioriterede projekter. I mange tilfælde blev der foretaget ændringer af de tekniske specifikationer på grund af omstændigheder, der kom frem under opførelsen (jf. punkt 39-48).

ANBEFALING 3

Kommissionen bør føre an i bestræbelserne på at gøre det lettere for projektlederne at **udveksle viden og erfaringer** om udvikling af jernbaneinfrastruktur og i den forbindelse bygge på tidligere erfaringer, f.eks. fra Netlipse-projektet.

66. Der er opnået målbare forbedringer på de linjer, der er beregnet til højhastighedspassagertog, og disse fungerer fuldt ud som planlagt. Men brugen af EU-samfinansierede konventionelle strækninger til kombineret transport og gods er påvirket af en række faktorer, der betyder, at jernbaneydelserne endnu ikke fuldt ud fungerer på det forventede niveau. Der findes fortsat systemhindringer i det europæiske jernbanenet, navnlig ved grænseovergangene (jf. punkt 49-61).

ANBEFALING 4

Kommissionen bør:

- o overveje, om man vil kunne få mere ud af EU-midlerne, hvis der blev lagt større vægt på at **fjerne de praktiske hindringer** for jernbanetransporten på tværs af landegrænser, der ikke i sig selv vedrører infrastrukturerne, og
- o tilskynde til og støtte **samarbejde mellem medlemsstaternes jernbaneinstitutioner på korridorniveau** (som f.eks. den struktur, der er oprettet for Rotterdam-Genoa-korridoren) for at fjerne de barrierer, der er til hinder for en gnidningsløs trafik på de eksisterende infrastrukturer.

Vedtaget af Afdeling II, der ledes af Morten LEVYSOHN, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 8. september 2010.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Foto 9 – Brennersee banegård - et tog venter på at få monteret de baglys, der kræves i Italien



© Den Europæiske Revisionsret, februar 2009.

OVERSIGT OVER DEN VIGTIGSTE EUROPÆISKE LOVGIVNING I JERNBANESektoren

		Retsakt	Ændringer	
Organer og markeder	Udvikling af Fællesskabets jernbaner	Rådets direktiv 91/440/EØF af 29. juli 1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner	Direktive 2001/12/EF Direktive 2004/51/EF Direktive 2007/58/EF	
	Det Europæiske Jernbaneagentur	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 881/2004 af 29. april 2004 om oprettelse af et europæisk jernbaneagentur	Forordning (EF) nr. 1335/2008	
	Udstedelse af licenser	Rådets direktiv 95/18/EF af 19. juni 1995 om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder	Direktive 2001/13/EF Direktive 2004/49/EF	
	Tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering	Beslutning 2002/844/EF Direktive 2004/49/EF Direktive 2007/58/EF	
	Retningslinjer for statsstøtte	Meddelelse fra Kommissionen om Fællesskabets retningslinjer for statsstøtte til jernbaneselskaber	(2008/C 184/07)	
Sikkerhed og interoperabilitet	Interoperabilitet	Interoperabilitet for konventionelle tog	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/16/EF af 19. marts 2001 om interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for konventionelle tog	Direktive 2004/50/EF Direktive 2007/32/EF
		Interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for højhastighedstog	Rådets direktiv 96/48/EF af 23. juli 1996 om interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for højhastighedstog	Direktive 2004/50/EF Direktive 2007/32/EF
		Interoperabilitet i jernbanesystemet i Fællesskabet	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/57/EF af 17. juni 2008 om interoperabilitet i jernbanesystemet i Fællesskabet	
	Sikkerhed	Jernbanesikkerhed	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/49/EF af 29. april 2004 om jernbanesikkerhed	Direktive 2008/110/EF
			Kommissionens forordning (EF) nr. 653/2007 af 13. juni 2007 om anvendelse af et fælles europæisk format for sikkerhedscertifikater og ansøgningsdokumenter i henhold til artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/49/EF og om gyldigheden af sikkerhedscertifikater udstedt efter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF	

		Retsakt	Ændringer
Jernbanearbejdere	Lokomotivførere	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/59/EF af 23. oktober 2007 om certificering af lokomotivførere, der fører lokomotiver og tog på jernbanenettet i Fællesskabet	
	Mobile arbejdstagere	Rådets direktiv 2005/47/EF af 18. juli 2005 vedrørende aftalen mellem Fællesskabet af de Europæiske Jernbaner (CER) og Det Europæiske Transportarbejderforbund (ETF) om visse aspekter af betingelserne for anvendelse af mobile arbejdstagere, der udfører interoperable grænseoverskridende tjenester i jernbanesektoren	
Passagerers rettigheder	Forpligtelser til offentlig tjeneste	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70	
	Passagerers rettigheder	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1371/2007 af 23. oktober 2007 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser	

TEKNISKE SPECIFIKATIONER FOR INTEROPERABILITET

Kategori	Beskrivelse	Reference
Højhastigheds-TSI (vedtaget ved Kommissionens beslutning)	Vedligeholdelse af delsystemet	
	Styringskontrol og signaler Styringskontrol og signaler – korrigendum	2002/731/EF
	Delsystemet infrastruktur	2002/732/EF
	Delsystemet energi	2002/733/EF
	Delsystemet rullende materiel	2002/735/EF
	Delsystemet drift	2002/734/EF
	Delsystemet styringskontrol ERTMS – ændring af bilag A til beslutning 2006/679	2006/860/EF
	Delsystemet styringskontrol ERTMS – ændring af bilag A til beslutning 2006/679 og bilag A til beslutning 2006/860	2008/386/EF
Reviderede højhastigheds-TSI (vedtaget ved Kommissionens beslutning)	Delsystemet infrastruktur	2008/217/EF
	Delsystemet drift Bilag A, Bilag P.9	2008/231/EF
	Delsystemet rullende materiel Rullende materiel – korrigendum	2008/232/EF
	Delsystemet elforsyning	2008/284/CF
	Styringskontrol og signaler – ændring af bilag A til beslutning 2002/731/EF af 30. maj 2002 Styringskontrol og signaler – ændring af bilag A til beslutning 2002/731/EF af 30. maj 2002 – korrigendum	2004/447/EF
	Styringskontrol og signaler – ændring af bilag A til beslutning 2006/860 for højhastigheds- og konventionelle baner	2007/153/EF

BILAG II

Kategori	Beskrivelse	Reference
TSI – konventionelle tog (vedtaget ved Kommissionens beslutning/forordning)	Trafiktelematik for godstrafikken	62/2006/EF
	Støjaspekter ved konventionelt rullende materiel	2006/66/EF
	Styringskontrol og signaler	2006/679/EF
	Styringskontrol og signaler	2009/561/EF
	Delsystemet styringskontrol ERTMS og ændring af bilag A til beslutning 2006/679/EF	2006/860/EF
	Delsystemet styringskontrol ERTMS – ændring af bilag A til 2006/679 og bilag A til 2006/860	2008/386/EF
	Rullende materiel - godsvogne – Ændring af beslutning 2006/861/EF og 2006/920/EF	2006/861/EF 2009/107/EF
	Drift og trafikstyring - Bilag P.5: Ændring af beslutning 2006/861/EF og beslutning 2006/920/EF bilag P.9	2006/920/EF 2009/107/EF
	Plan for indførelse af ERTMS	2009/561/EF
Transversal TSI (Højhastigheds- og konventionelle baner) (vedtaget ved Kommissionens beslutning)	Sikkerhed i jernbanetunneller	2008/163/EF
	Bevægelseshæmmede	2008/164/EF

LISTE OVER PRIORITEREDE TEN-T-PROJEKTER

»Essen-projekter« (TEN-T-retningslinjerne 1996)	Prioriterede projekter (TEN-T-retningslinjerne 2004)
Højhastighedstog/kombitransport nord-syd Nürnberg-Erfurt-Halle/Leipzig-Berlin Brenner-aksen Verona-München	PP1 Jernbanekorridor Berlin-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo
Højhastighedstog (Paris)-Bruxelles/Brussel-Köln-Amsterdam-London	PP2 Højhastighedstog Paris-Bruxelles/Bruxelles-Köln-Amsterdam-London
Højhastighedstog syd Madrid-Barcelona-Perpignan-Montpellier; Madrid-Vitoria-Dax	PP3 Jernbanekorridor til højhastighedstog Lissabon/Porto-Madrid-Barcelona-Perpignan-Montpellier; Madrid-Vitoria-Dax-Bordeaux-Tours
Jernbanekorridor til højhastighedstog – øst	PP4 Jernbanekorridor til højhastighedstog – øst
Betuwe-linjen	PP5 Betuwe-linjen
Højhastighedstog/kombitransport: Lyon-Trieste	PP6 Jernbanekorridor Lyon-Trieste-Divača/Koper-Divača-Ljubljana-Budapest-den ukrainske grænse
	PP8 Multimodal korridor Portugal/Spanien-resten af Europa
Jernbanekorridor Cork-Dublin-Belfast-Stranraer	PP9 Jernbanekorridor Cork-Dublin-Belfast-Stranraer
Fast forbindelse over Øresund	PP11 Fast forbindelse over Øresund
Nordisk trekant jernbane-/vejkorridor	PP12 Nordisk trekant jernbane-/vejkorridor
West Coast Main Line	PP14 West Coast Main Line
	PP16 Jernbanekorridor til gods Sines/Algeciras-Madrid-Paris
	PP17 Jernbanekorridor Paris-Strasbourg-Stuttgart-Wien-Bratislava
	PP19 Interoperabilitet på det iberiske jernbanelinje til højhastighedstog
	PP20 Femer Bælt-jernbanekorridor
	PP22 Jernbanekorridor Athen-Sofia-Budapest-Wien-Prag-Nürnberg/Dresden
	PP23 Jernbanekorridor Gdansk-Warszawa-Brno/Bratislava-Wien
	PP24 Jernbanekorridor Lyon/Genova-Basel-Duisburg-Rotterdam/Antwerpen
	PP26 Vej-/jernbanekorridor Irland/Det Forenede Kongerige/Kontinentaleuropa
	PP27 Jernbanekorridor »Rail Baltica« Warszawa-Kaunas-Riga-Tallinn-Helsinki
	PP28 »Eurocaprail« i jernbanekorridoren Bruxelles-Luxembourg-Strasbourg
	PP29 Jernbanekorridor i den jonisk/adriatiske intermodale korridor

EU-SAMFINANSIEREDE INFRASTRUKTURSTRÆKNINGER I REVISIONSSTIKPRØVEN

1. En stikprøve på 21 EU-samfinansierede strækninger jernbaneinfrastruktur, (og dertilhørende finansieringsafgørelser), blev analyseret. Strækningerne lå på otte af de prioriterede projekter (1, 2, 3, 5/24, 6, 4/17, 19 og 23). Tabellen nedenfor indeholder nærmere oplysninger om stikprøven.
2. Stikprøven dækker en høj andel af EU's investeringer i jernbaneinfrastruktur. Samlet vedrører stikprøven i alt 8 683 millioner euro (1 613 millioner euro fra TEN-T og 7 070 millioner euro fra Samhørighedsfonden, ISPA og EFRU). Det svarer til 77 % af alle EU's samfinansierede investeringer i de prioriterede projekter i stikprøven og 36 % af investeringerne fra alle kilder til disse projekter.
3. Sektionerne i stikprøven vedrørte, hvor det var muligt:
 - o strækninger, der var afsluttede eller tæt på at være afsluttede
 - o grænsekrydsende strækninger og flaskehalse
 - o vigtige passager- og godskorridorer (falder til en vis grad sammen med ERTMS-korridorerne),
 - o forbindelser mellem EU-15 og EU-10 medlemsstater
 - o strækninger, hvor der var foretaget private investeringer, og
 - o store alpetunnelstrækninger.

STRÆKNINGER AF DE PRIORITEREDE PROJEKTER, DER SAMFINANSIERES AF TEN-T, SAMHØRIGHEDSFONDEN (SF) ELLER EFRU, OG SOM BLEV UNDERSØGT MED HENBLIK PÅ REVISIONEN

		Passagertransport	Kombineret transport	Godstransport
Færdige strækninger	I brug	Berlin Hovedbanegård (DE) [TEN-T] Frankfurt a.M. – Köln (DE) [TEN-T] Nürnberg-Ingolstadt (DE) [TEN-T] LGV Est fase 1 (FR) [TEN-T] Madrid-Valladolid (ES) [SF, EFRU, TEN-T] Madrid-Barcelona (ES) [SF, TEN-T] HSL Zuid (NL) [TEN-T]	Pioltello-Treviglio (IT) [TEN-T] Raca- Trnava-Piestany (SK) [SF] Roma-Napoli (IT) [EFRU, TEN-T] Messina-Patti (IT) [EFRU]	Betuwe-linjen (NL) [TEN-T]
	Venter på at blive taget i brug		Perpignan-Figueras (FR, ES) [TEN-T] Bologna-Firenze (IT) [TEN-T]	
Strækninger under anlæggelse		Madrid-Levante (ES) [SF, EFRU, TEN-T]	Karlsruhe-Basel (DE) [TEN-T] Kufstein-Innsbruck (AT) [TEN-T] Linz-St Polten (AT) [TEN-T] Warszawa-Gdynia (PL) [SF]	
Strækninger i planlægningsfasen eller den sonderende fase			Basistunnellen under Brenner (AT, IT) [TEN-T] Lyon-Torino basistunnellen (FR, IT) [TEN-T]	

BILAG V

**KOORDINATORER UDPEGET AF KOMMISSIONEN MED HENBLIK PÅ
DE PRIORITEREDE JERNBANEPROJEKTER, PR. JUNI 2010**

Prioriteret jernbaneprojekt	Koordinator
1	Pat Cox
3	Carlo Secchi
6	Laurens Jan Brinkhorst
17	Péter Balázs
19	Carlo Secchi
22	Gilles Savary
27	Pavel Telička
Indførelse af ERTMS	Karel Vinck

BILAG VI

UNDERSØGTE EU-SAMFINANSIEREDE STRÆKNINGER: STATUS MED HENSYN TIL KONSTRUKTION OG ANVENDELSE

		Realisering			Anvendelse				
		Konstruktionen afsluttet	Under opførelse	Er ibrugtagningsklar	Anvendes fuldt ud	Forventes anvendt fuldt ud	Afventer realisering af andre arbejder på transportnettet	Usandsynligt at potentialet vil blive brugt fuldt ud på kort eller mellemlangt sigt	Langsigtede strækninger
Gods-transport	Betuwe-linjen	✓		✓			✓		
Strækninger til kombineret transport (konventionelle strækninger)	Lyon-Torino Basistunnelen		✓						✓
	Brenner Basistunnelen		✓						✓
	Warszawa-Gdynia		✓			✓			
	Linz-St Polten		✓			✓			
	Kufstein-Innsbruck		✓				✓		
	Karlsruhe-Basel		✓			✓			
	Bologna-Firenze	✓						✓	
	Perpignan-Figueras	✓					✓		
	Messina-Patti	✓		✓				✓	
	Rom-Napoli	✓		✓				✓	
	Raca-Trnava-Piestany	✓		✓				✓	
	Pioltello-Treviglio	✓		✓				✓	
Strækninger til passagerbefordring	Madrid-Levante		✓			✓			
	HSL Zuid	✓		✓		✓			
	Madrid-Barcelona	✓		✓	✓				
	Madrid-Valladolid	✓		✓	✓				
	TGV Est	✓		✓	✓				
	Nürnberg-Ingolstadt	✓		✓	✓				
	Frankfurt a.M.-Köln	✓		✓	✓				
	Hovedbanegården i Berlin	✓		✓	✓				

OVERSIGT OVER DE SYSTEMHINDRINGER VED GRÆNSEOVERGANGENE PÅ DE TRANSEUROPÆISKE JERNBANEAKSER, DER BLEV KONSTATERET UNDER REVISIONEN

SPORVIDDE

1. De fleste jernbaner i Den Europæiske Union anvender UIC's standard¹. En vigtig undtagelse er det traditionelle jernbanelnet i Spanien, der anvender en bredere sporvidde. Forskellen i sporvidde betyder, at kun passagertog, der er udstyret med en særlig teknologi, der tillader indstillelig sporvidde, kan køre fra Frankrig til Spanien. Alle andre tog skal standse ved grænsen. Godstog, der krydser grænsen, omlades, eller de får akslerne udskiftet ved hjælp af særlige systemer (jf. **foto 6**). Der gøres fremskridt på dette område gennem investeringer i infrastruktur (fire af de strækninger, der er omfattet af revisionen på prioriteret projekt nr. 3 og 19, vedrører dette):
 - o AVE-højhastighedsnettet til passagerbefordring i Spanien bygges med UIC-sporvidde, og efter planen skal det forbindes til det franske net mellem Perpignan og Figueras og mellem Irun og Hendaye.
 - o På det spanske net vil interoperabiliteten på de steder, hvor der skiftes mellem UIC og den iberiske sporvidde, blive sikret ved hjælp af anordninger til sporviddeskift, f.eks. nær Chamartin banegård i Madrid og nær Medina del Campo.

¹ Union Internationale de Chemins de Fer (Den internationale Jernbaneunion).

KØRESTRØM

2. Der er stadig problemer med nogle nationale systemers interoperabilitet, fordi den elektricitet, der leveres til jernbanerne i nabomedlemsstaterne, fungerer efter forskellige tekniske standarder, og det medfører komplikationer ved grænseovergangene (jf. **tekstboks A**). På grund af de store omkostninger og tekniske udfordringer er det usandsynligt, at problemet bliver løst fuldt ud, ved at der investeres i en ny infrastruktur til energiforsyning på nationalt plan, og i praksis finder man på pragmatiske løsninger, når energisystemerne ikke er kompatible, f.eks.:
 - o et tog med kun ét strømsystem er nødt til at standse ved grænsen for at få skiftet lokomotiv, hvilket indebærer mindst ca. 15 minutters rangering og risiko for yderligere forsinkelser

BILAG VII

- o investerer jernbanevirksomhederne i at udstyre deres lokomotiver, så de kan fungere med mere ét energisystem eller
- o anvendes der diesellokomotiver, hvilket, selv om det stadig er almindeligt, anses for at være mindre effektivt og er uønsket i lyset af perspektivet om ren energi.

TOGLÆNGDE

3. Den tilladte toglængde på de forskellige nationale net er ikke altid den samme, end ikke i samme transeuropæiske korridor. Sådanne restriktioner er ofte blevet fastsat som følge af infrastrukturernes særlige karakteristika, f.eks. om der er vigespor, skarpe kurver på linjerne eller store højdeforskelle (f.eks. på strækninger over Alperne). Tog i Frankrig kan f.eks. være op til 600 m lange, mens de kun må være 450 m i Spanien (prioriteret projekt nr. 3). Ud over de problemer, der er med forskellige sporvidder på denne grænse, kan togene derfor højst være 450 m lange også på den franske side, ellers skal der, når de forlader Frankrig, bruges tid på at opdele dem og sætte dem sammen igen, hvilket medfører risiko for yderligere forsinkelser ved grænsen.

TEKSTBOKS A

EKSEMPLER PÅ INTEROPERABILITET MELLEM SYSTEMER TIL FORSYNING MED KØRESTRØM

Tysklands og Østrigs strømsystemer er kompatible og udgør ikke et interoperabilitetsproblem for lokomotiver med kun ét strømsystem, mens de tyske og hollandske systemer ikke er kompatible (prioriteret projekt nr. 5), og det er de østrigske og italienske heller ikke (prioriteret projekt nr. 1). Det medfører komplikationer ved grænseovergange, f.eks. ved Brennersee.

TOGKONTROL- (SIGNAL-)SYSTEMER

4. Der findes i dag over 20 selvstændige togkontrol- (signal-)systemer i Den Europæiske Union, der ikke er interoperable, og det udgør en væsentlig barriere for transeuropæisk interoperabilitet. ERTMS søger at bidrage til at skabe et sammenhængende europæisk jernbanesystem ved at erstatte de forskellige nationale togkontrolsystemer i Europa. Systemet gør det også lettere at gennemføre højhastighedsjernbanetransport, giver mulighed for større kapacitet på jernbanelinjerne og forbedrer sikkerheden. ERTMS består af to grundbestanddele: det europæiske togkontrolsystem (ETCS), der er et automatisk togsikkerhedssystem, der skal erstatte de eksisterende nationale systemer, og GSM-R, et radiosystem, der giver mulighed for mundtlig kommunikation og datakommunikation mellem spor og tog. Medlemsstaterne har aftalt at indføre en europæisk ressourceanvendelsesplan² med henblik på ERTMS, men i betragtning af den nuværende tidshorisont forventes det, at der vil gå lang tid, inden den kan tages i brug, hvilket navnlig hænger sammen med, at det tager tid at forny de eksisterende togkontrolsystemer. I denne etablerings- og ibrugtagningsfase, hvor ERTMS ikke anvendes i hele korridoren, og nogle strækninger stadig kun betjenes med det allerede eksisterende system, er lokomotiverne nødt til at være udstyret med både ERTMS og de allerede eksisterende systemer, hvilket indebærer større installations- og vedligeholdelsesomkostninger for jernbanevirksomheden. Det vil navnlig kunne påvirke godstransporten, hvor lokomotiverne normalt skal køre på et større antal forskellige ruter.

² Kommissionens beslutning 2009/561/EC af 22. juli 2009 om ændring af beslutning 2006/679/EF om den tekniske specifikation for interoperabilitet gældende for delsystemet Styringskontrol og signaler i det transeuropæiske jernbanesystem for konventionelle tog (den europæiske ressourceanvendelsesplan) [C(2009) 5607 endelig].

FORSKELLE I DRIFTSREGLERNE

5. Hver medlemsstat har fastsat sit eget regelsæt for jernbanedrift på de nationale net (kan sammenlignes med de nationale færdselsregler). Her fastsættes reglerne for centrale elementer i det sikkerhedsrelaterede togudstyr og for, hvordan togførerne skal handle under alle forudsigelige trafikforhold. I nogle tilfælde har nabomedlemsstaterne stort set de samme driftsregler og godkender hinandens funktionsmåde, således at togene kan køre fra en medlemsstat til en anden, uden at forskellige regler gør det nødvendigt at stoppe ved grænsen (for eksempel Tyskland og Østrig). I mange andre tilfælde har nettene imidlertid forskellige driftsregler, der betyder, at togene ikke kan køre fra et net til et andet uden at stoppe ved grænsen enten for foretagne tilpasninger af toget (f.eks. på grund af regler for baglys/markører af togets bagende, antal togførere, brandslukkere osv.) eller for at skifte lokomotiv (jf. **tekstboks 13**). Selv om disse tilpasninger ved grænserne ikke i sig selv medfører væsentlige forsinkelser, kan det, at tog skal stoppe ved en grænse, medføre komplikationer for trafikstyringen, med deraf følgende risiko for kumulative forsinkelser.

GENSIDIG ACCEPT AF RULLENDE MATERIEL

6. Rullende jernbanemateriel skal gennem tekniske kontroller, så det kan sikres, at det kan bruge jernbaneinfrastrukturen (en proces, der kaldes homologation). En medlemsstats jernbanesikkerhedsmyndigheder udfører disse kontroller med henblik på sin egen infrastruktur og udsteder certifikater vedrørende det rullende jernbanemateriel. Men for at et lokomotiv eller en togvogn kan køre på mere end én medlemsstats net, skal de normalt igennem en godkendelsesprocedure i hvert enkelt land. Det kan være en langsommelig og sommetider omkostningstung proces. For at lette adgangen til det europæiske jernbanenet generelt er det derfor ønskeligt, at rullende materiel, der er blevet godkendt i én medlemsstat, kan accepteres på en anden medlemsstats jernbanenet. Det er ikke altid tilfældet, og tog med lokomotiver, der ikke er blevet godkendt til brug i nabolandet, skal stoppe ved grænsen for at skifte lokomotiv (selv hvis der ellers ikke ville være nogen hindringer for interoperabiliteten eller andre hindringer). Der træffes foranstaltninger på EU-plan for at rette op på situationen³.

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/57/EF af 17. juni 2008 om interoperabilitet i jernbanesystemet i Fællesskabet.

CERTIFICERING AF TOGPERSOIALE

7. Det er vigtigt, at kommunikationen mellem togpersonalet og kontrolcentrene er effektiv, og at togpersonalet kan køre i overensstemmelse med driftsreglerne. Det er relativt ligetil for tog, der kun kører på jernbanenettet i én medlemsstat. Men for transeuropæiske ruter, hvor togene krydser grænser og mellem nationale net, er situationen mere kompliceret, da der kan stilles krav til togpersonalet om, at det skal kunne tale flere sprog og være certificeret til at køre efter driftsreglerne i mere end én medlemsstat. Udskiftning af togpersonalet er derfor en anden årsag til, at tog stopper ved grænserne. Jernbanevirksomhederne planlægger ofte den transeuropæiske drift pragmatisk, således at togpersonalet udskiftes samtidig med, at der foretages andre handlinger, der almindeligvis er nødvendige ved grænser, f.eks. lokomotivskift, overdragelse af tog til en anden jernbanevirksomhed og andre faktorer, der skyldes forskelle i driftsreglerne. Der planlægges også sådan, at lokomotivførerne kan komme hjem igen inden for én arbejdsdag. Men der, hvor den transeuropæiske drift kræver, at der krydses grænser, uden at toget standser, for eksempel ved passagerbefordring med højhastighedstog, er det nødvendigt at finde en løsning med hensyn til togpersonalets uddannelse og certificering (jf. **tekstboks B**). Der træffes foranstaltninger på EU-plan for at rette op på situationen⁴.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/59/EF af 23. oktober 2007 om certificering af lokomotivførere, der fører lokomotiver og tog på jernbanenettet i Fællesskabet (EUT L 315 af 3.12.2007, s. 51).

GRÆNSEOVERSKRIDENDE LØSNINGER MED HENSYN TIL CERTIFICERING AF TOGPERSOIALET

For strækningen på højhastighedslinjen [Paris-London](#) under prioriteret projekt nr. 2 aftalte de franske og britiske jernbanemyndigheder et fælles vokabular, således at særligt uddannede togførere kunne køre hele strækningen.

For strækningen mellem [Mannheim og Metz](#) under prioriteret projekt nr. 4, der altid har været en kompliceret grænsestrækning, blev der aftalt et uddannelsesprogram, således at det tyske og det franske togpersonale kunne få et særligt certifikat.

TEKNISKE OG KOMMERCIELLE KONTROLLER

8. Der er to hovedårsager til, at der gennemføres tekniske og kommercielle kontroller. For det første indeholder nogle nationale ordninger bestemmelser om maksimumintervaller for langdistancekørsel, inden for hvilke der skal udføres kontroller med henblik på togets sikkerhed (for eksempel må der højst køres 700 km i Italien). Men der blev konstateret et tilfælde, hvor sådanne kontroller skulle foretages ved en grænse midt på en rejse, hvis samlede længde var kortere end det fastsatte maksimum. For jernbaneydelser, der omfatter krydsning af grænser (navnlig godstog), er det endvidere skik og brug, at det er forskellige jernbanevirksomheder, der handler som kommercielle partnere, som er ansvarlige for toget på de forskellige nationale net, idet toget overdrages ved grænsestationen. Traditionelt udfører begge jernbanevirksomheder deres egne tekniske og kommercielle kontroller, hvilket i store træk betyder, at den samme kontrol foretages to gange. I et tilfælde konstateredes det, at jernbanevirksomheder fra forskellige medlemsstater samarbejdede med henblik på at godkende de kontroller, den anden virksomhed udførte. Sådanne overdragelser baseret på tillid kan spare tid på grænsestationerne (jf. **tekstboks C**). Der træffes foranstaltninger på EU-plan på grundlag af direktiv 2008/57/EF for at rette op på situationen.

OVERDRAGELSE AF TOG BASERET PÅ TILLID PÅ BRATISLAVA VYCHOD

Før overdragelsen af tog ved grænseterminalen udførte både den østrigske og den slovakiske jernbanevirksomhed tekniske og kommercielle kontroller, der begge varede mindst 30 minutter. For at afbøde den unødvendige forsinkelse er man ved at udvikle en ordning for gensidig anerkendelse, hvor kontroller udført af den ene jernbanevirksomhed godkendes af den anden, hvilket kan betyde en tidsbesparelse på 30 minutter.

TRAFIKSTYRING I REALTID

9. Trafikstyring i realtid er særlig vigtig for de strækninger, hvor der ofte kan forekomme overbelastning, f.eks. flaskehalse ved grænseovergange, hvor mange transeuropæiske tog er nødt til at stoppe (eksempler fra de reviderede prioriterede projekter er den hollandsk-tyske grænse ved Emmerich og den østrigsk-italienske grænse ved Brennersee (jf. **foto 7**)). Overbelastning kan forekomme på disse grænseovergange, når togene ikke ankommer til tiden, således at de kan benytte de ankomst- og afgangstidspunkter (»slots«), de har fået tildelt til at komme ind på nabojernbanenettet, og derfor må vente til de kan få tildelt en ny »slot«. Viden om, hvor togene befinder sig i realtid, og kommunikation mellem trafikstyringspersonalet på nabonettene er vigtig for at kunne styre sådanne situationer. Kommunikationsredskaberne behøver ikke at være komplicerede (for eksempel er det rapporteret, at kontakten mellem den hollandske og den tyske trafikstyring ved Emmerich er blevet forbedret ved brug af telefon og e-mail). Selv om der endnu ikke findes effektive it-baserede interfacer, der kan integrere de nationale trafikstyringssystemer, er der projekter under udvikling med henblik på at forbedre de realtidsoplysninger, som jernbanevirksomhederne kan modtage om, hvor langt deres tog er nået (jf. **tekstboks D**).

EUROPTIRAILS

Europtirails-programmet (der har været under organisationen RailNetEuropes ansvar siden 2007) har potentiale til for første gang at foretage tidstro online-overvågning af den europæiske jernbanetrafik, og samtidig vise, hvor der vil kunne foretages passende kvalitetsforbedringer. Det vil også kunne danne grundlag for en evaluering, for eksempel ved sammenligning af planlagt og faktisk rejsetid.

KOMMISSIONENS SVAR

RESUMÉ

II, første led.

Kommissionen er enig i, at definitionen af de prioriterede projekter ikke har været baseret på en analyse af de faktiske og forventede fremtidige trafikmængder. Det er dog vigtigt at bemærke, at der er foretaget sådanne undersøgelser i forbindelse med både individuelle projekter og nettet, men at de endnu ikke har ført til endelige resultater og derfor ikke uden videre kan anvendes.

Det er Kommissionens opfattelse, at det sandsynligvis vil være særdeles vanskeligt at give en endelig beskrivelse af de vigtigste transeuropæiske jernbaneakser, da de hele tiden udvikler sig som følge af migrationen, handelsmønstrene og den geopolitiske situation. Kommissionen deler imidlertid også det synspunkt, at fastlæggelsen af hovednettet bør være baseret på objektive kriterier. De prioriterede projekter bør derfor i fremtiden fortsat bygge på politiske aftaler mellem Rådet og Europa-Parlamentet, men i endnu større udstrækning på den bedste tilgængelige dokumentation.

II, andet led.

Kommissionen glæder sig over Rettens anerkendelse af de forbedringer, der følger af, at de samfinansierede midler til TEN-T er blevet koncentreret om grænseovergange, og af koordinatorenes arbejde. Den er enig i, at der er behov for en yderligere indsats for at definere en flaskehals, og vil arbejde for dette.

Det er Kommissionens opfattelse, at procedurerne for godkendelse af projekter er hensigtsmæssige, særlig efter den grundige gennemgang af dem i forbindelse med programmeringsperioden 2007-2013. Procedurerne blev væsentligt styrket som følge af samhørighedsfondens integrering i programmeringen og særlige foranstaltninger til forbedring af projektforberedelsen, dokumentationen og kvaliteten af Kommissionens vurderinger.

II, tredje led.

Kommissionen glæder sig over denne positive vurdering af resultaterne af de samfinansierede TEN-T-projekter og samhørighedsprojekter. Den vil gerne understrege, at som Retten anfører i punkt 47, påvirker omkostningsstigningerne ikke EU-budgettet, eftersom EU's bidrag fastsættes ved projektets start.

II, fjerde led.

Kommissionen er enig i Rettens analyse af de målbare forbedringer på de linjer, der er beregnet til højhastighedspassagertog. Den arbejder for at forbedre situationen med hensyn til de konventionelle baner til kombineret transport og gods.

III, første led.

Kommissionen har allerede nære kontakter til medlemsstaterne og jernbaneinstitutionerne og vil fortsat arbejde tæt sammen med dem. Desuden søger Kommissionen i forbindelse med sin igangværende høring over retningslinjerne for TEN-T oplysninger om, hvordan de transeuropæiske korridorer, hvor der for øjeblikket er stor efterspørgsel, eller hvor der forventes at blive stor efterspørgsel i fremtiden, bedst kan udvikles.

III, andet led.

Kommissionen er enig i, at koordinatorene spiller en afgørende rolle, og udpegede den 8. juni 2010 tre nye, således at der i alt nu er ni.

Kommissionen er enig i, at der er behov for en yderligere indsats for at definere en flaskehals, og vil fortsat arbejde for dette. De europæiske koordinatore har analyseret de flaskehalse, der er i forbindelse med de prioriterede projekter, som de er ansvarlige for. Kommissionen har også redegjort for flaskehalsene i sine årsrapporter.

KOMMISSIONENS SVAR

INDLEDNING

III, tredje led.

Det er Kommissionens opfattelse, at procedurerne for godkendelse af projekter under samhørighedspolitikken for programmeringsperioden 2007-2013 er hensigtsmæssige. Kommissionen arbejder fortsat for at forbedre dem og bruger betydelige ressourcer på at bidrage til forbedringen af projektforbereðelsen.

Kommissionen glæder sig over Rettens anerkendelse af forbedringerne af procedurerne for udvælgelse af TEN-T-projekter, men er enig i, at der er plads til forbedring med hensyn til brugen af cost-benefit-analyser. Forvaltningsorganet for TEN-T er i gang med at videreudvikle dette aspekt. I betragtning af at TEN-T-midler kun anvendes til samfinansiering af en begrænset del af det enkelte projekt sammenlignet med den del, som medlemsstaterne finansierer, giver det ikke desto mindre sig selv, at ansvaret for at vurdere omkostninger og fordele bør ligge hos dem, navnlig fordi stort set alle oplysninger og antagelser stammer fra dem.

III, fjerde led.

Kommissionen erkender vigtigheden af, at projektledere udveksler oplysninger. Forvaltningsorganet for TEN-T vil fremme denne udveksling ved i forbindelse med sine regelmæssige workshopper at tilrettelægge drøftelser med nuværende og potentielle støttemodtagere om bedste praksis og vidensudveksling mellem alle projektledere, navnlig inden for jernbanesektoren.

III, femte led.

Kommissionen har ved at indføre tekniske specifikationer for interoperabilitet gjort og vil fortsat gøre en indsats for at fjerne disse »praktiske hindringer«. De europæiske koordinatore gør også en særlig indsats på dette område.

11, fodnote 6.

De tal vedrørende investeringer, som Kommissionen anvender i sine dokumenter, beror på oplysninger fra medlemsstaterne. Kommissionen erkender, at kvaliteten af de finansielle oplysninger kunne forbedres, og har gjort en stor indsats, som førte til, at oplysningerne i Kommissionens rapport fra juni 2010 var markant bedre end i tidligere rapporter.

14.

Kommissionen understreger, at før 2007 blev projekter under Samhørighedsfonden vedtaget enkeltvis og i overensstemmelse med de tilgængelige budgetbevillinger. Bestemmelserne om de prioriterede projekter fandt først anvendelse efter 2004.

KOMMISSIONENS SVAR

BEMÆRKNINGER

22.

Kommissionen kan forstå, at Retten med sin bemærkning om, at de prioriterede projekter ikke er endelige beskrivelser af de vigtigste transeuropæiske jernbaneakser, mener, at der er behov for en generel aftale om, hvad der kendetegner de vigtigste akser, og at denne aftale bør forblive så stabil som mulig over tid.

Det er Kommissionens opfattelse, at det sandsynligvis vil være særdeles vanskeligt at give en endelig beskrivelse af de vigtigste transeuropæiske jernbaneakser, da de hele tiden udvikler sig som følge af migrationen, handelsmønstrene og den geopolitiske situation. Kommissionen deler imidlertid også det synspunkt, at fastlæggelsen af hovednettet bør være baseret på objektive kriterier. De prioriterede projekter bør derfor i fremtiden fortsat bygge på politiske aftaler mellem Rådet og Europa-Parlamentet, men i endnu større udstrækning på den bedste tilgængelige dokumentation.

22, tredje led.

Selv om Kommissionen erkender, at forbindelserne til visse vigtige havne ikke er omfattet af de prioriterede projekter, vil den gerne understrege, at mange er. I forbindelse med sin revision af TEN-T fremlagde Kommissionen den 4. maj 2010 et arbejdsdokument, som beskriver den metode, der skal anvendes til at fastlægge et fremtidigt TEN-T-net. Dette burde forhindre, at den situation, som Retten beskriver, opstår fremover.

Tekstboks 4

Kommissionen erkender, at ERTMS-korridorerne ikke er 100 % sammenfaldende med de prioriterede projekter. ERTMS skal opfylde krav med hensyn til både infrastruktur og rullende materiel. Revisionen af TEN-T skal løse dette problem, og en af de muligheder, der overvejes, er at medtage ERTMS-korridorerne direkte under de prioriterede projekter.

Kommissionen har forstået, at de polske myndigheder i slutningen af 2010 vil indgive en ansøgning om finansiering af den del af den polske nord-sydlig akse, der løber fra Warszawa til Gdynia, at dette vil vedrøre ERTMS, og at de samlede omkostninger anslås til 386 mio. EUR.

23.

Kommissionen er enig i, at det er muligt at forbedre definitionen af prioriterede projekter. Det er noget, der tages hånd om i forbindelse med revisionen af TEN-T.

24.

Kommissionen er enig i, at definitionen af de prioriterede projekter ikke har været baseret på en analyse af de faktiske og forventede fremtidige trafikmængder. Det er dog vigtigt at bemærke, at der er foretaget sådanne undersøgelser i forbindelse med både individuelle projekter og nettet, men at de endnu ikke har ført til endelige resultater og derfor ikke uden videre kan anvendes.

KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen erkender, at det, som Retten anfører, er nødvendigt at revidere TEN-T-politikken. Denne revision er i øjeblikket i gang og omfatter en undersøgelse af metoden til fastlæggelse af det fremtidige TEN-T-net.

29.

Det er Kommissionens opfattelse, at EU-finansieringen har haft stor betydning for alle de TEN-T-strækninger, som Retten har undersøgt i forbindelse med denne revision. Midlerne har bl.a. forbedret oprindeligt planlagte projekter eller nedbragt de risici, der er forbundet med dem.

30.

Det er Kommissionens opfattelse, at i de lande, der er omfattet af Samhørighedsfonden, ville mange jernbaneprojekter ganske enkelt ikke blive til noget uden betydelig EU-samfinansiering fra Samhørighedsfonden eller EFRU, herunder grænsekrydsende strækninger, som har til formål at forbedre tilgængeligheden og præstationen til gavn for alle brugere. Der stilles krav om at prioritere projekter, der i teknisk og økonomisk forstand er færdigbearbejdede og kan gennemføres inden for programmeringsperioden. I modsat fald kan midlerne gå tabt.

Definitionen af store projekter i artikel 39 i forordning (EF) nr. 1083/2006 er blevet ændret for at gøre det lettere for medlemsstaterne at forelægge store grænseoverskridende projekter.

33.

Kommissionen er enig i, at der er behov for en yderligere indsats for at definere en flaskehals, og vil fortsat arbejde for dette. De europæiske koordinatore har analyseret de flaskehalse, der er i forbindelse med de prioriterede projekter, som de er ansvarlige for. Kommissionen redegjorde også for flaskehalsene i sine årsrapporter.

34.

For perioden 2007-2013 har Kommissionen forbedret sine procedurer for godkendelse af store projekter, der er samfinansieret under EFRU og Samhørighedsfonden. De store projekter, der blev samfinansieret under Samhørighedsfonden i perioden 2000-2006, blev af budgetmæssige årsager ofte godkendt strækning for strækning. Kvaliteten af forberedelsen af de enkelte strækninger afspejler i den forstand muligvis ikke kvaliteten af forberedelsen og udviklingen af den samlede akse.

35.

Den interne høring af Kommissionens relevante tjenestegrene (»tværtjenstlige høring«) har været og er stadig et afgørende element i vurderings- og godkendelsesprocessen.

I programmeringsperioden 2007-2013 har Kommissionen iværksat Jaspersinitiativet, hvorigennem der ydes teknisk bistand til de nye medlemsstater med henblik på at bidrage til forbedringen af projekternes kvalitet på et tidligt tidspunkt. Den har også en kontrakt med eksterne eksperter, som yder teknisk rådgivning i forbindelse med vurderingen af store projekter.

I forbindelse med delt forvaltning er projektlederen ansvarlig for i tilstrækkelig grad at fastlægge projekternes tekniske specifikationer. Vedtagelsen af tekniske specifikationer (se bilag I) er et vigtigt bidrag til forbedring af den tekniske kvalitet af jernbaneinfrastrukturen. Madrid-Levante-projektet blev af budgetmæssige årsager godkendt i flere etaper, strækning for strækning, og ikke i sin helhed, da dette net omfatter i alt 940 km højhastighedsjernbane. EIB blev hørt, og der blev løbende taget hensyn til dens anbefalinger under dette projekt. EIB mente, at finansieringen af projektet var berettiget og ydede selv store lån til det, ud over støtten fra Samhørighedsfonden.

KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen er uenig i, at de efterfølgende omkostningsstigninger alle havde forbindelse til EIB's bekymringer, og mener, som den redegjorde for i svaret til punkt 46, at andre faktorer spillede ind.

37, første led.

Kommissionen vil gerne understrege, at eksterne eksperter spiller en central rolle i udvælgelsen af TEN-T-projekter. Der er også en ekstern observatør, som giver grundig feedback til forvaltningsorganet for TEN-T om hele den eksterne evalueringsproces.

38.

Kommissionen glæder sig over Rettens anerkendelse af forbedringerne af udvælgelsesprocedurerne, men er enig i, at der er plads til forbedring med hensyn til brugen af cost-benefit-analyser. Forvaltningsorganet for TEN-T vil i fremtiden udvikle en mere systematisk tilgang til cost-benefit-analyser, hvor der tages hensyn til det eksisterende arbejde. Organet vil i den henseende arbejde med de projekter, der er udvalgt som prioritet 3 i den årlige opfordring for 2010 til at forbedre projektforberedelsen, bl.a. ved at udvikle en ensartet tilgang til cost-benefit-analyser.

I betragtning af at TEN-T-midler kun anvendes til samfinansiering af en begrænset del af det enkelte projekt sammenlignet med den del, som medlemsstaterne finansierer, giver det ikke desto mindre sig selv, at ansvaret for at vurdere omkostninger og fordele bør ligge hos dem, navnlig fordi stort set alle oplysninger og antagelser stammer fra dem.

Kommissionen er med hensyn til den sammenhængende model for trafikstrømme i Europa fortsat ikke overbevist om, at den ekstra indsigt, som den vil give, kan forsvare det potentielt høje ressourceniveau, der er nødvendigt for at virkeliggøre den.

44.

Der blev den 8. juni 2010 vedtaget et aftalememorandum, som beskriver, hvad der skal til for at rette op på denne situation. De tre medlemsstater, der er berørt af PP3 (Frankrig, Spanien og Portugal), har underskrevet det.

45.

Kommissionen vil gerne understrege, at store infrastrukturprojekter typisk rammes af omkostningsstigninger.

46.

Kommissionen er enig i fordelene ved projekter, der er grundigt og detaljeret forberedt. Som Retten anfører i forrige punkt er omkostningsstigningerne i de undersøgte tilfælde imidlertid generelt forbundet med uforudsigelige faktorer.

Med hensyn til strækningen Madrid-Levante (men også andre lige så komplicerede projekter) kunne de omkostningsstigninger, som Retten nævner, skyldes en række forskellige faktorer, hvoraf nogle er uforudsigelige. En kraftig vækst i antallet af anlægsprojekter i Spanien og en uforudset stigning i omkostningerne som følge af vanskelige geologiske forhold har eksempelvis i høj grad påvirket det Madrid-Levante-projekt, som Retten nævner.

KOMMISSIONENS SVAR

47-48.

Kommissionen er enig med Retten i, at omkostningsstigningerne ikke direkte påvirkede EU-budgettet, og bemærker, at Retten heller ikke har dokumenteret nogen indirekte påvirkninger.

Kommissionen vil gerne understrege, at støttemodtagerne og projektlederne i henhold til den nye model for finansieringsafgørelser vedrørende TEN-T-midler for perioden 2007-2013 skal fremsende en strategisk handlingsplan, der i detaljer beskriver, hvordan projektet vil blive gennemført, herunder i forhold til projektplanlægning, risikostyring og projektstyring. Forvaltningsorganet for TEN-T har allerede udarbejdet retningslinjer på området og arbejder i øjeblikket med udveksling af god praksis mellem støttemodtagerne.

Tekstboks 8

Der opstod i forbindelse med fase II-projektet Warszawa-Gdynia mange problemer, som intet har med Kommissionens godkendelsesprocedurer at gøre, bl.a. væsentlige forsinkelser i udbudsprocedurerne, problemer med at opkøbe jord og sikre adgang til byggepladser samt uoverensstemmelser med entreprenører. Kommissionen har gentagne gange påpeget problemet med omkostningsoverskridelser i forbindelse med fase II-projektet Warszawa-Gdynia, og de polske myndigheder har meddelt, at de vil fremsende et ændret projektforslag. Kommissionen har gjort det klart, at den ikke vil behandle dette ændrede forslag, medmindre de polske myndigheder fremsender en horisontal analyse af omkostningsoverskridelserne i jernbanesektoren og en redegørelse for håndteringen af dem.

54.

Kommissionen er enig med Retten i, at de generelle fremskridt for den transeuropæiske jernbanetransport afhænger af, at der opnås synergier mellem virkningerne af de lovforanstaltninger, der vedrører markeder og interoperabilitet, og de politiske foranstaltninger, der vedrører samfinansiering.

Tekstboks 11

Kommissionen overvejer nøje situationen inden for rammerne af ERTMS-korridor A. Den har vedtaget en europæisk udviklingsplan for ERTMS og et forslag til forordning om jernbanegodskorridorer, som Europa-Parlamentet og Rådet vedtog den 15. juni 2010. Kommissionen har desuden udpeget TEN-T-koordinatorer.

Tekstboks 12

Kommissionen er opmærksom på, at ingen godstog i øjeblikket anvender højhastigheds- og højkapacitetsbanerne mellem Rom og Napoli og Bologna og Firenze. Takket være indførelsen af disse højhastigheds- og højkapacitetsbaner er godstransportkapaciteten på de eksisterende konventionelle strækninger imidlertid øget. De fleste af de forventede fordele ved de strækninger, der er finansieret under EFRU, vedrører bedre adgang til jernbanenettet for passagerer og ikke godstransport.

57.

Kommissionen erkender, at der kun langsomt sker fremskridt i retning af interoperabilitet. Det er ikke muligt at indføre en gennemgribende harmonisering, eftersom jernbaneinfrastrukturen og det rullende materiel har en lang levetid, og sektorens investeringsomkostninger må forblive realistiske.

Den del af infrastrukturen og det rullende materiel, der er interoperabel, stiger ikke desto mindre, og antallet af anmodninger fra medlemsstaterne om undtagelse fra Kommissionens gennemførelsesbestemmelser, som indeholder de tekniske specifikationer for interoperabilitet (TSI), er begrænset. Det viser, at de eksisterende TSI'er indføres med succes. Med hensyn til TEN-T-nettet forventes TSI'erne at være færdige i 2010. Det vil både være til gavn for TEN-T-projekter og projekter, der er finansieret under samhørighedspolitikken.

KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen vil fortsætte sine bestræbelser ved at fokusere på indførelsen af TSI'er, som vil sikre væsentlige fordele på kort og mellem-lang sigt, såsom trafiktelematik for signaler, godstrafik og passagertrafik. Den har også oprettet korridororganisationer, som skal finde frem til og løse alle de problemer, der hæmmer konkurrenceevnen for jernbanegodstrafikken langs akserne.

Det er med hensyn til de foranstaltninger, der er nævnt i punkt 8 i bilag VII, Kommissionens opfattelse, at der på europæisk plan tages skridt til at forbedre situationen:

- 1) Inden for rammerne af direktiv 2008/57 arbejdes der i øjeblikket på at klassificere alle nationale forskrifter for jernbanetrafik og vurdere hvilke forskrifter, der er ækvivalente, for dermed at undgå oplapning af kontrollen, særlig ved grænserne.
- 2) Inden for rammerne af ERTMS-korridorerne er arbejdsgrupper i gang med at fastlægge alle nuværende hindringer – navnlig forsinkelser ved grænserne – ved at se på de hindringer, der er specifikke for den enkelte grænseovergang.

60.

De europæiske koordinatore har gjort en indsats for at fjerne systemhindringer for korridorerne, som vil blive udvidet som følge af den foreslåede forordning om jernbanegodstransport.

Kommissionens forslag til forordning fra november 2008, som fastlægger rammer for den enkelte jernbanegodskorridor, er i den forbindelse også vigtigt. Det vil skabe et styrket samarbejde mellem infrastrukturforvaltere med ansvar for trafikstyring (operationelle foranstaltninger) og investeringer (primært med henblik på at fjerne flaskehalse og harmonisere de tekniske bestemmelser). Forslaget bygger på erfaringerne fra korridoren mellem Rotterdam og Genova og mellem Antwerpen og Lyon/Basel.

KOMMISSIONENS SVAR

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

62.

Kommissionen glæder sig over Rettens arbejde, som kommer på et særlig belejligt tidspunkt i lyset af den kommende revision af TEN-T-nettet.

63.

Kommissionen er enig med Retten i, at de prioriterede projekter er den vigtigste mekanisme til samordning og koncentration af de finansielle ressourcer til TEN-T-nettet, og vil fortsat følge denne kurs og samtidig sikre komplementariteten med de regionale udviklingsprojekter og samhørighedspolitikken. Den forstår i det lys godt, at Retten gerne så, at de prioriterede projekter blev defineret på grundlag af en analyse af nuværende og forventede fremtidige trafikmængder. Det er dog vigtigt at bemærke, at der er foretaget sådanne undersøgelser i forbindelse med både individuelle projekter og nettet, men at de endnu ikke har ført til endelige resultater og derfor på nuværende tidspunkt ikke uden videre kan anvendes.

Det er Kommissionens opfattelse, at det sandsynligvis vil være særdeles vanskeligt at give en endelig beskrivelse af de vigtigste transeuropæiske jernbaneakser, da de hele tiden udvikler sig som følge af migrationen, handelsmønstrene og den geopolitiske situation. Kommissionen deler imidlertid også det synspunkt, at fastlæggelsen af hovednettet bør være baseret på objektive kriterier. De prioriterede projekter bør derfor i fremtiden fortsat bygge på politiske aftaler mellem Rådet og Europa-Parlamentet, men i endnu større udstrækning på den bedste tilgængelige dokumentation.

Anbefaling 1, første led.

Kommissionen har allerede nære kontakter til medlemsstaterne og jernbaneinstitutionerne og vil fortsat arbejde tæt sammen med dem i spørgsmål om jernbanetrafik.

Anbefaling 1, andet led.

Kommissionen søger i forbindelse med sin igangværende høring over retningslinjerne for TEN-T oplysninger om, hvordan dette bedst kan gøres.

64.

Kommissionen glæder sig over Rettens anerkendelse af de forbedringer, der følger af, at de samfinansierede midler til TEN-T er blevet koncentreret om grænseovergange, og af koordinatorenes arbejde. Den er enig i, at der er behov for en yderligere indsats for at definere en flaskehals, og vil arbejde for dette.

Kommissionen noterer, at projektkodkendesprocedurerne under Samhørighedsfonden er blevet ændret væsentligt siden 2007.

Kommissionen glæder sig over Rettens anerkendelse af forbedringerne af procedurerne for udvælgelse af TEN-T-projekter, men er enig i, at der er plads til forbedring med hensyn til brugen af cost-benefit-analyser.

KOMMISSIONENS SVAR

Anbefaling 2, første led.

Den er enig i, at der er behov for en yderligere indsats for at definere en flaskehals, og vil fortsat arbejde for dette. De europæiske koordinatore har analyseret de flaskehalse, der er i forbindelse med de prioriterede projekter, som de er ansvarlige for. Kommissionen redegjorde også for flaskehalsene i sine årsrapporter.

Anbefaling 2, andet led.

Kommissionen er enig i, at koordinatorene spiller en afgørende rolle, og udpegede yderligere tre koordinatore den 8. juni 2010.

Anbefaling 2, tredje led.

Det er Kommissionens opfattelse, at procedurerne for godkendelse af projekter er hensigtsmæssige, særlig efter den grundige gennemgang af dem i forbindelse med programmeringsperioden 2007-2013. Kommissionen arbejder fortsat for at forbedre dem og bruger betydelige ressourcer på at bidrage til forbedringen af projektforbereðelsen og -vurderingen. Med hensyn til projekternes tekniske karakteristika vil gennemgangen af dem i høj grad blive forbedret i forbindelse med den løbende udvikling af TSI'erne.

Anbefaling 2, fjerde led.

Kommissionen er enig i, at der er plads til forbedring med hensyn til brugen af cost-benefit-analyser. Forvaltningsorganet for TEN-T vil i fremtiden udvikle en mere systematisk tilgang til cost-benefit-analyser. Det vil i den henseende arbejde med de projekter, der er udvalgt som prioritet 3 i den årlige opfordring for 2010 til at forbedre projektforbereðelsen, bl.a. ved at udvikle en ensartet tilgang til cost-benefit-analyser.

I betragtning af at TEN-T-midler kun anvendes til samfinansiering af en begrænset del af det enkelte projekt sammenlignet med den del, som medlemsstaterne finansierer, giver det ikke desto mindre sig selv, at ansvaret for at vurdere omkostninger og fordele bør ligge hos dem, navnlig fordi stort set alle oplysninger og antagelser stammer fra dem.

Anbefaling 3

Kommissionen erkender vigtigheden af, at projektledere udveksler oplysninger. Forvaltningsorganet for TEN-T vil fremme denne udveksling ved i forbindelse med sine regelmæssige workshops at tilrettelægge drøftelser med nuværende og potentielle støttemodtagere om bedste praksis og vidensudveksling mellem alle projektledere, navnlig inden for jernbanesektoren.

66.

Kommissionen er enig i Rettens analyse af de målbare forbedringer på de linjer, der er beregnet til højhastighedspassagertog. Den arbejder for at forbedre situationen med hensyn til de konventionelle baner til kombineret transport og gods.

Anbefaling 4, første led.

Kommissionen har ved at indføre tekniske specifikationer for interoperabilitet gjort og vil fortsat gøre en indsats for at fjerne disse »praktiske hindringer«. De europæiske koordinatore gør også en særlig indsats på dette område.

Anbefaling 4, andet led.

I november 2008 fremsatte Kommissionen et forslag til forordning, som fastlægger rammer for den enkelte jernbanegodskorridor, hvilket vil styrke samarbejdet mellem infrastrukturforvaltere (som medlemsstaterne fører tilsyn med) med ansvar for trafikstyring (operationelle foranstaltninger) og investeringer (primært med henblik på at fjerne flaskehalse og harmonisere de tekniske bestemmelser). Forslaget bygger på erfaringerne fra korridoren mellem Rotterdam og Genova og mellem Antwerpen og Lyon/Basel.

Den Europæiske Revisionsret

Særberetning nr. 8/2010

**Bedre transportpræstationer på de transeuropæiske jernbaneakser:
Har EU's investeringer i jernbaneinfrastruktur været effektive?**

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor

2010 — 71 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-814-0

doi:10.2865/94457

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Hos Den Europæiske Unions repræsentationer eller delegationer.
Kontaktoplysninger kan findes på: <http://ec.europa.eu>
eller fås ved at sende en fax til +352 2929-42758.

Betalingspublikationer:

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Betalingsabonnementer (f.eks. *Den Europæiske Unions Tidende* og samlinger af afgørelser fra Den Europæiske Unions Domstol):

- Via Den Europæiske Unions Publikationskontors salgskontorer
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_da.htm).

TRANSPORTMÆNGDERNE I EUROPA FORVENTES FORTSAT AT VOKSE, MEN EUROPAS JERNBANER STÅR FORAN VIGTIGE UDFORDRINGER. DET ER NØDVENDIGT AT UDVIKLE DEN TRANSEUROPÆISKE JERNBANEINFRASTRUKTUR I STOR MÅLESTOK, OG DEN EUROPÆISKE UNION HAR FORETAGET VÆSENTLIGE INVESTERINGER Gennem SIN SAMHØRIGHEDSPOLITIK OG SIN POLITIK FOR TRANSEUROPÆISKE NET. RETTEN UNDERSØGTE, OM DISSE INVESTERINGER I INFRASTRUKTUR HAR VÆRET EFFEKTIVE.



DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET



Publikationskontoret

ISBN 978-92-9207-814-0



9 789292 078140