

EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

ISSN 1831-0923

Sprawozdanie specjalne nr 8

2010

POPRAWA FUNKCJONOWANIA
TRANSPORTU W RAMACH
TRANSEUROPEJSKICH OSI KOLEJOWYCH:
CZY INWESTYCJE UE W INFRASTRUKTURĘ
KOLEJOWĄ SĄ SKUTECZNE?



PL



Sprawozdanie specjalne nr 8 // 2010

POPRAWA FUNKCJONOWANIA TRANSPORTU W RAMACH TRANSEUROPEJSKICH OSI KOLEJOWYCH: CZY INWESTYCJE UE W INFRASTRUKTURĘ KOLEJOWĄ SĄ SKUTECZNE?"

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Sprawozdanie specjalne nr 8 // 2010

Wiele informacji o Unii Europejskiej znajduje się w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2010

ISBN 978-92-9207-827-0
doi:10.2865/21421

© Unia Europejska, 2010
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

GLOSARIUSZ

I–III STRESZCZENIE

1–14 WSTĘP

1–3 WPROWADZENIE

4–14 INTERWENCJE UE DOTYCZĄCE KOLEI

5–10 DZIAŁANIA LEGISLACYJNE NA POZIOMIE UE

11–14 WSPÓŁFINANSOWANIE PRZEZ UE INFRASTRUKTURY KOLEJOWEJ

15–18 ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

19–61 UWAGI

19–24 OKREŚLENIE PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH NA PODSTAWIE WYKAZANYCH POTRZEB W ZAKRESIE ISTNIEJĄCYCH I PRZEWIDYWANYCH USŁUG KOLEJOWYCH

21 WYKAZANO UCHYBIENIA W PROCEDURZE OKREŚLANIA PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH W 2004 R.

22–24 PROJEKTY PRIORYTETOWE NIE STANOWIĄ OSTATECZNYCH OPISÓW GŁÓWNYCH TRANSEUROPEJSKICH OSI KOLEJOWYCH

25–38 UKIERUNKOWANIE, WYBÓR I ZATWIERDZENIE WSPARCIA FINANSOWEGO UE

28–31 KONCENTRACJA WSPÓŁFINANSOWANIA TEN-T NA PUNKTACH GRANICZNYCH POPRAWIŁA SIĘ OD 2006 R., ALE WCIĄŻ WIELE MOŻNA W TYM ZAKRESIE OSIĄGNAĆ

32 KOORDYNATORZY MIELI POZYTYWNY WPŁYW NA KONCENTRACJĘ INWESTYCJI I UŁATWIENIE ROZWOJU PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH

33 IDENTYFIKACJA WĄSKICH GARDEŁ MOŻE BYĆ LEPSZA

34–38 W PROCEDURACH WYBORU I ZATWIERDZANIA W KOMISJI WYSTĄPIŁY NIEDOCIĄGNIĘCIA

39–48 BUDOWA ORAZ DOSTĘPNOŚĆ INFRASTRUKTURY WSPÓŁFINANSOWANEJ PRZEZ UE ZGODNIE ZE SPECYFIKACJAMI

41–43 PLANOWANA INFRASTRUKTURA JEST DOSTARCZANA ZGODNIE ZE SPECYFIKACJAMI

44 ODDANIE INFRASTRUKTURY DO UŻYTKU NASTĘPUJE CZASEM Z OPÓŹNIENIEM

45–48 WZROST KOSZTÓW DOTYCZYŁ WSZYSTKICH ODCINKÓW I WYNIKAŁ GŁÓWNIEM Z PRZYZCYN NIEPRZEWIDYWALNYCH

49–61 FUNKCJONOWANIE TRANSPORTU NA ODCINKACH OTRZYMUJĄCYCH WSPARCIE UE W KONTEKŚCIE PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH

52 FUNKCJONOWANIE NA ODCINKACH PRZEZNACZONYCH DO USŁUG KOLEI PASAŻERSKIEJ DUŻYCH PRĘDKOŚCI JEST ZGODNE Z OCZEKIWANIAMI

53–61 W PRZYPADKU ODCINKÓW, NA KTÓRYCH ODBYWA SIĘ KONWENCJONALNY TRANSPORT TOWAROWY LUB MIESZANY, FUNKCJONOWANIE TRANSPORTU NIE JEST JESZCZE ZGODNE Z OCZEKIWANIAMI

62–66 WNIOSKI I ZALECENIA

- | | |
|----------------------|---|
| ZAŁĄCZNIK I | – PODSUMOWANIE GŁÓWNYCH REGULACJI EUROPEJSKICH ODNOSZĄCYCH SIĘ DO PRZEMYSŁU KOLEJOWEGO |
| ZAŁĄCZNIK II | – SPECYFIKACJE TECHNICZNE INTEROPERACYJNOŚCI |
| ZAŁĄCZNIK III | – LISTA PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH TEN-T |
| ZAŁĄCZNIK IV | – OBJĘTE KONTROLĄ WSPÓŁFINANSOWANE PRZEZ UE ODCINKI INFRASTRUKTURY |
| ZAŁĄCZNIK V | – KOORDYNATORZY MIANOWANI PRZEZ KOMISJĘ W ODNIESIENIU DO KOLEJOWYCH PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH – STAN NA CZERWIEC 2010 |
| ZAŁĄCZNIK VI | – OBJĘTE KONTROLĄ ODCINKI INFRASTRUKTURY WSPÓŁFINANSOWANE PRZEZ UE: STAN BUDOWY I WYKORZYSTANIA |
| ZAŁĄCZNIK VII | – PRZEGLĄD STWIERDZONYCH W TRAKCIE KONTROLI OGRANICZEŃ SYSTEMOWYCH W PUNKTACH GRANICZNYCH NA TRANSEUROPEJSKICH OSIACH KOLEJOWYCH |

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zdjęcie 1 – Odczepiona lokomotywa przed przetoczeniem na stacji Brennersee



© Europejski Trybunał Obrachunkowy, luty 2009 r.

GLOSARIUSZ

DG: Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej

Europejscy koordynatorzy: Osoby mianowane przez Komisję w celu ułatwienia skoordynowanej realizacji niektórych projektów, w szczególności projektów transgranicznych lub ich odcinków ujętych w projektach o znaczeniu ogólnoeuropejskim.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR): Instrument finansowy mający za zadanie wspieranie spójności gospodarczej i społecznej między regionami UE. Interwencje prowadzone w ramach EFRR realizowane są głównie poprzez programy operacyjne obejmujące dużą liczbę projektów.

Europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS): Inicjatywa na poziomie europejskim, która ma przyczynić się do stworzenia działającego bez zakłóceń europejskiego systemu kolejowego zastępującego różne krajowe systemy kontroli kolei w Europie. System ten składa się z dwóch komponentów technicznych, europejskiego systemu sterowania pociągiem (ETCS) oraz globalnego systemu komunikacji ruchomej – kolej (GSM-R).

Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (ISPA): Jeden z instrumentów pomocy krajom kandydującym do Europy Środkowo-Wschodniej w przygotowaniu do członkostwa w latach 2000–2006. Jego celem była pomoc krajom kandydującym w stosowaniu standardów środowiskowych UE oraz modernizowaniu i rozwijaniu sieci transportowych, w tym połączeń z siecią transeuropejską. W momencie przystąpienia do UE projekty te zostały przekształcone w projekty Funduszu Spójności.

Interoperacyjność: Techniczna kompatybilność infrastruktury, taboru kolejowego, sygnalizacji oraz innych systemów kolejowych, jak również procedur zatwierdzania taboru kolejowego do użytku w ramach całej europejskiej sieci kolejowej.

LGV / HSL / AVE: Trains à Grande Vitesse / High Speed Line / Alta Velocidad Española (kolej dużych prędkości).

Organ regulacyjny: Organ niezależny od zarządcy infrastruktury, organu nakładającego opłaty, organu przydzielającego zdolność przepustową lub wnioskodawcy. Przewoźnikowi kolejowemu przysługuje prawo odwołania się do organu regulacyjnego.

Projekty Essen: 14 projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania w zakresie sieci transeuropejskich, określonych na spotkaniu Rady Europejskiej w Essen w 1993 r.

Projekty priorytetowe: 30 projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania, na które składają się odcinki sieci TEN-T, ujęte w wytycznych TEN-T.

Przewoźnik kolejowy (PK): Publiczny lub prywatny przewoźnik posiadający licencję zgodnie z obowiązującymi przepisami wspólnotowymi, którego główną działalnością są usługi w zakresie transportu towarów i/lub pasażerów drogą kolejową.

Zarządca infrastruktury (ZI): Organ lub przewoźnik odpowiedzialny w szczególności za ustanowienie i utrzymanie infrastruktury kolejowej. Jego zadania mogą obejmować także zarządzanie systemami kontroli i bezpieczeństwa infrastruktury.

STRESZCZENIE

I.

Polityka Unii Europejskiej w zakresie kolei wymaga z jednej strony działań legislacyjnych uwzględniających otwarcie europejskiego rynku kolejowego oraz interoperacyjność i kwestie bezpieczeństwa, a z drugiej strony współfinansowania rozwoju infrastruktury kolejowej w ramach TEN-T i polityki spójności. Kontrola Trybunału objęła w szczególności współfinansowanie przez UE infrastruktury kolejowej oraz jego skuteczność pod względem poprawy funkcjonowania osi transeuropejskich.

II.

Trybunał stwierdził, że poprzez współfinansowanie rozwoju infrastruktury kolejowej UE przyczyniła się do stworzenia nowych możliwości w transeuropejskim transporcie kolejowym. Można jednak podjąć pewne działania w celu osiągnięcia lepszego efektu gospodarności w wydatkowaniu środków UE:

- przygotowanie projektów priorytetowych – głównego mechanizmu koordynacji i koncentracji zasobów finansowych UE – nie opiera się jak dotąd na analizie faktycznego i przewidywanego natężenia ruchu, a osie, do których te projekty się odnoszą, nie stanowią ostatecznych opisów głównych transeuropejskich osi kolejowych;
- koncentracja współfinansowania w ramach TEN-T na punktach granicznych poprawiła się, a koordynatorzy wyznaczeni przez Komisję w celu ułatwienia realizacji odcinków transgranicznych i innych wnieśli pozytywny wkład. Jednakże wiele pozostaje do osiągnięcia w kwestii punktów granicznych; istnieje także konieczność poprawy analizy w zakresie wąskich gardeł. W procedurach zatwierdzania projektów Funduszu Spójności stwierdzono uchybienia; poprawy wymagają także procedury wyboru projektów w ramach TEN-T;
- w wyniku współfinansowanych projektów infrastruktury powstała planowana infrastruktura zgodnie ze specyfikacją, a ich ukończenie otworzyło nowe możliwości transportowe lub usprawniło już istniejące na kluczowych odcinkach projektów priorytetowych. Zmian specyfikacji technicznych dokonywano ze względu na okoliczności, które pojawiły się w trakcie budowy, co często oznaczało wzrost kosztów; oraz
- wymierną poprawę osiągnięto na liniach kolei dużych prędkości, ale usługi kolejowe wciąż nie w pełni funkcjonują na zakładanym poziomie na konwencjonalnych liniach mieszanych i towarowych, których wykorzystanie jest uwarunkowane różnymi czynnikami, w tym ograniczeniami systemowymi sieci kolejowej, w szczególności w punktach granicznych.

STRESZCZENIE

III.

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- przy okazji przyszłych rozważań nad definicją projektów priorytetowych współpracowała z państwami członkowskimi i instytucjami kolejowymi, aby zidentyfikować te korytarze transeuropejskie, na które istnieje znaczące faktyczne lub przewidywane zapotrzebowanie, poszerzając w razie konieczności wiedzę i wzmacniając podstawy analityczne na poziomie europejskim;
- wykorzystała dotychczasowe osiągnięcia koordynatorów i dopilnowała, by decyzje odnoszące się do ukierunkowania funduszy TEN-T były poparte solidną analizą głównych wąskich gardeł;
- dopilnowała, by procedury zatwierdzania projektów w ramach polityki spójności były rzetelne, oraz poprawiła jakość analiz kosztów i korzyści dotyczących procedur wyboru w ramach TEN-T;
- wykorzystując doświadczenia z przeszłości, ułatwiła wymianę wiedzy i doświadczeń w zakresie rozwoju infrastruktury kolejowej wśród promotorów projektów, oraz
- wzięła pod uwagę zwiększenie nacisku na eliminowanie praktycznych ograniczeń w transgranicznym transporcie kolejowym, które nie są same w sobie związane z infrastrukturą oraz zachęciła do współpracy – i ułatwiła ją – między instytucjami kolejowymi państw członkowskich w tym zakresie.

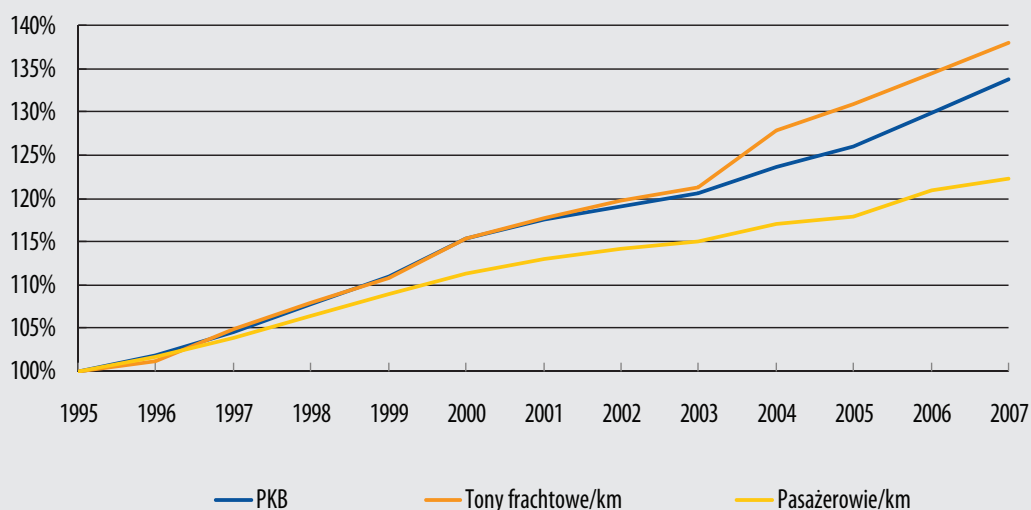
WSTĘP

WPROWADZENIE

1. W ostatnich latach natężenie transportu w Unii Europejskiej znacznie wzrosło, a wzrost natężenia transportu towarowego w latach 1995–2007 przewyższał wzrost PKB (zob. **schemat 1**).
2. Sytuacja ta ma trwać do roku 2020, a według ostatnich przewidywań zwiększony przewóz towarów odbywać się będzie głównie drogą lądową i morską (zob. **schemat 2**), podczas gdy większość ruchu pasażerskiego przybierze formę osobowego ruchu samochodowego (zob. **schemat 3**). Koleje europejskie mają tylko niewielki udział w przewidywanym wzroście; w rzeczywistości oczekuje się spadku ich relatywnego udziału w rynku transportowym jako całości.

SCHEMAT 1

WZROST TRANSPORTU W UE-27 (1995–2007)



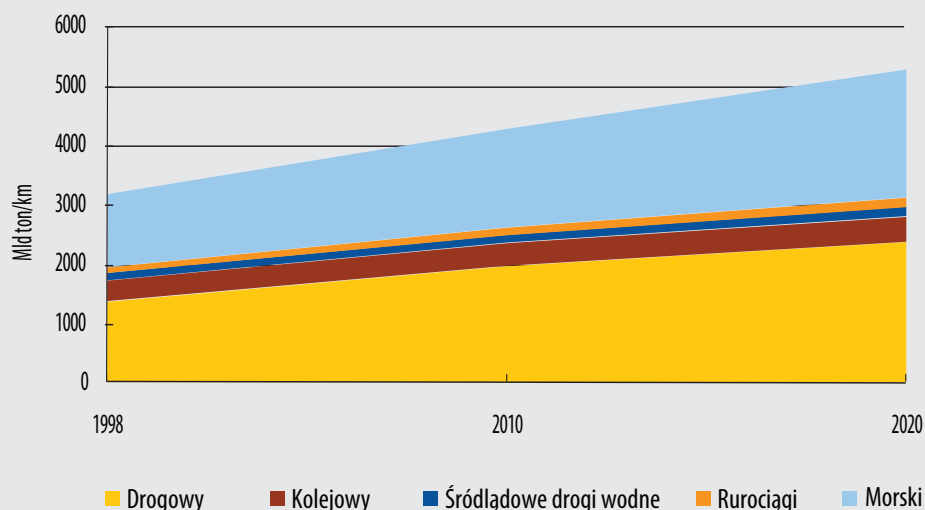
Źródło: EU Energy and Transport in Figures: Statistical Pocketbook 2009 (Energia i transport w UE w liczbach: przewodnik statystyczny 2009) (DG ds. Energii i Transportu).

3. Komisja określiła trzy istotne przeszkody w rozwoju silnego i konkurencyjnego europejskiego transportu kolejowego:

- o infrastruktura kolejowa nie jest odpowiednio przystosowana do świadczenia usług transeuropejskich, w szczególności brakuje połączeń między krajowymi sieciami kolejowymi (zwłaszcza w punktach granicznych), na ważnych ośiach tworzą się wąskie gardła, a większość będącej obecnie w użytku infrastruktury kolejowej w Europie jest kilkudziesięcioletnia (a niektóre elementy nawet stuletnie), co oznacza konieczność ich wymiany lub modernizacji;
- o europejska sieć kolejowa to zlepek krajowych sieci kolejowych, które rozwijały się w przeszłości na potrzeby wewnętrzne. Każda z nich charakteryzuje się podobnymi, ale nie identycznymi, krajowymi rozwiązaniami technicznymi i operacyjnymi oraz procedurami administracyjnymi, co oznacza konieczność uwzględnienia problemu interoperacyjności, oraz
- o usługi kolejowe w Europie świadczone były w przeszłości tylko w ramach rynków krajowych; konkurencyjny rynek usług transeuropejskich musi dopiero powstać.

SCHEMAT 2

PROGNOZA WZROSTU TRANSPORTU TOWAROWEGO W UE-25 (1998–2020)



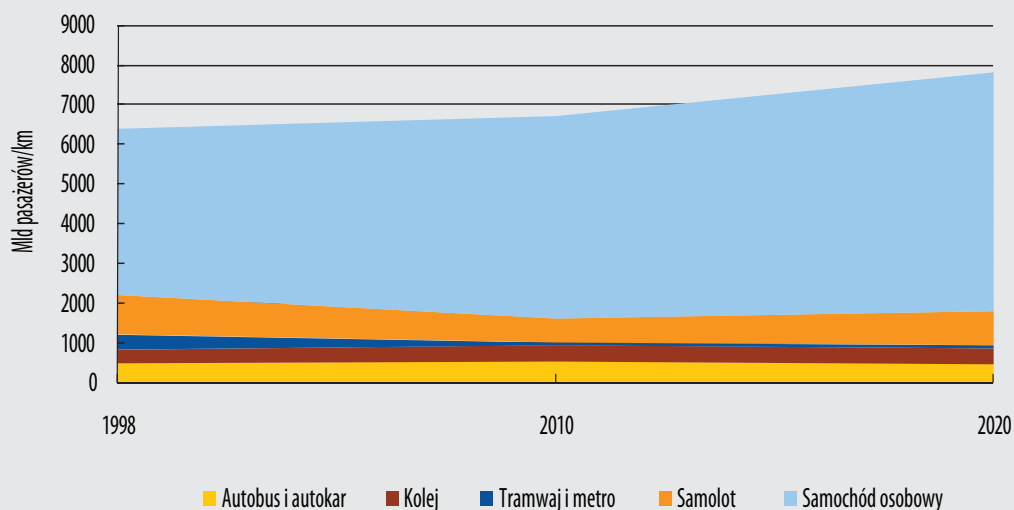
Źródło: Keep Europe Moving, ASSESS, DG ds. Transportu i Energii, załącznik II, s. 35, 36.

INTERWENCJE UE DOTYCZĄCE KOLEI

4. Interwencje UE dotyczące kolei w Europie obejmują dwa instrumenty polityki – z jednej strony działania legislacyjne mające na celu otwarcie europejskiego rynku kolejowego oraz wspieranie interoperacyjności (a także bezpieczeństwa kolei i praw pasażerów), a z drugiej strony współfinansowanie nowej i modernizacja istniejącej infrastruktury kolejowej (zob. **schemat 4**). Ogólny postęp zależy od wypracowania jak największego efektu synergii między tymi instrumentami; na przykład nowo wybudowana transgraniczna infrastruktura kolejowa może nie być w pełni wykorzystana, jeżeli rynek usług transeuropejskich nie zostanie odpowiednio rozwinięty.

SCHEMAT 3

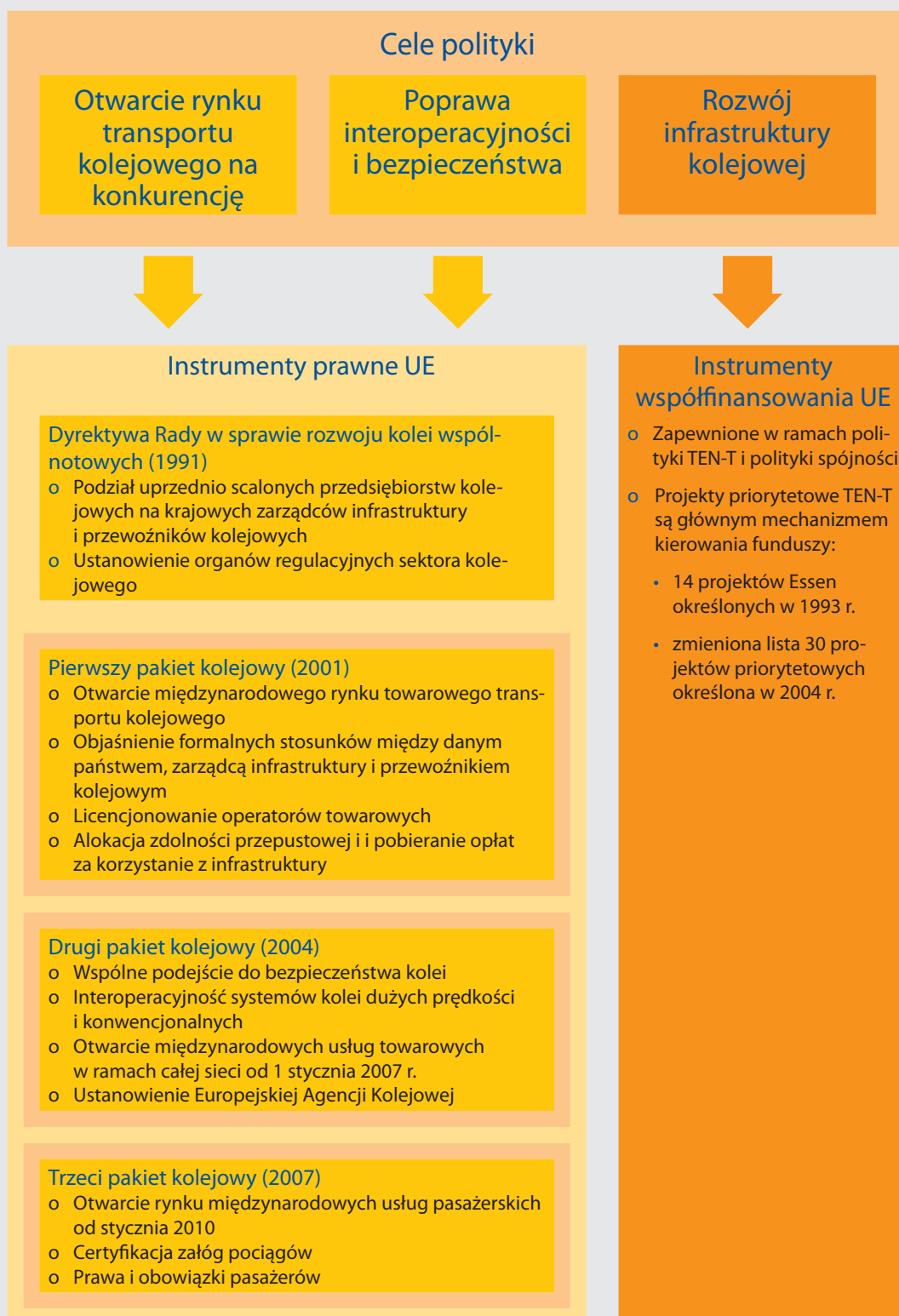
PROGNOZA WZROSTU TRANSPORTU PASAŻERSKIEGO W UE-25 (1998–2020)



Źródło: Keep Europe Moving, ASSESS, DG ds. Transportu i Energii, załącznik II, s. 35, 36.

SCHEMAT 4

CELE I INSTRUMENTY POLITYKI UE W ZAKRESIE KOLEI



DZIAŁANIA LEGISLACYJNE NA POZIOMIE UE

RYNEK, INTEROPERACYJNOŚĆ I BEZPIECZEŃSTWO

5. Przepisy UE w 1991 r.¹ wymagały, by zintegrowane przedsiębiorstwa kolejowe były podzielone na krajowych zarządców infrastruktury kolejowej (ZI) oraz przewoźników kolejowych (PK). Wymagały one także, aby powołane zostały krajowe organy regulujące przemysł kolejowy w celu nadzorowania rynku kolejowego na poziomie krajowym.
6. Od 2001 r. dyrektywy UE zostały scalone w tak zwane pakiety kolejowe obejmujące kwestie otwarcia rynku, interoperacyjności i bezpieczeństwa (zob. **schemat 4** podsumowujący instrumenty legislacyjne UE oraz **załącznik I** przedstawiający szczegółowe odniesienia do nich). Pakiety te zostały transponowane do przepisów krajowych i wdrożone w państwach członkowskich.
7. Wspólne standardy techniczne zostały sformalizowane na poziomie UE za pomocą „technicznych specyfikacji interoperacyjności” (TSI), które obejmują między innymi standardy dotyczące europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) (zob. **ramka 1**). Zadanie opracowania TSI zostało przez Komisję powierzone Europejskiej Agencji Kolejowej (zob. **załącznik II** dotyczący podsumowania opublikowanych TSI).

¹ Dyrektywa Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. L 237 z 24.8.1991, s. 25).

RAMKA 1

EUROPEJSKI SYSTEM ZARZĄDZANIA RUCHEM KOLEJOWYM (ERTMS)

System ERTMS ma przyczynić się do stworzenia działającego bez zakłóceń europejskiego systemu kolejowego, zastępującego różne krajowe systemy sterowania w Europie. Ma on również ułatwić transport kolejowy na liniach kolejowych dużych prędkości, umożliwić zwiększoną przepustowość na liniach kolejowych oraz poprawić bezpieczeństwo. Kilka decyzji Komisji, w tym decyzja dotycząca planu wdrożenia ERTMS², wymaga, aby nowo budowane linie były wyposażone w system ERTMS oraz by wyznaczone korytarze zostały w niego wyposażone w określonym terminie. Na wsparcie finansowe przyjmowania systemu ERTMS przez przewoźników kolejowych i zarządców infrastruktury przeznaczono 500 mln euro z łącznego budżetu TEN-T wynoszącego 8 mld euro w okresie 2007–2013.

² Decyzja Komisji 2009/561/WE z dnia 22 lipca 2009 r. zmieniająca decyzję 2006/679/WE w odniesieniu do wdrażania technicznej specyfikacji dla interoperacyjności odnoszącej się do podsystemu sterowania ruchem kolejowym transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych (Dz.U. L 194 z 25.7.2009, s. 60).

SIEĆ TEN-T ORAZ PROJEKTY PRIORYTETOWE

8. Traktat stanowi, że UE sprzyja wzajemnym połączeniom oraz interoperacyjności sieci krajowych³. Transeuropejska sieć transportowa (TEN-T) wyznacza główne osie transportowe, w ramach których europejskie wsparcie finansowe kierowane jest na infrastrukturę kolejową.
9. Szczególnie istotne są projekty priorytetowe, określone na spotkaniu Rady Europejskiej w Essen w 1993 r., których zadaniem jest dalsza koncentracja inwestycji UE na najważniejszych osiach. Od 2004 r. lista projektów priorytetowych wydłużyła się do 30 pozycji (z których 19 odnosi się do transportu kolejowego), uwzględnionych w wytycznych TEN-T⁴. Lista ta została sporządzona na podstawie zaleceń grupy wysokiego szczebla, której przewodniczył komisarz Karel Van Miert (zob. **schemat 5** dotyczący podsumowania głównych etapów rozwoju sieci TEN-T i projektów priorytetowych oraz **załącznik III** zawierający listę projektów priorytetowych). **Ramka 2** przedstawia źródła finansowania projektów priorytetowych.
10. W 2009 r. Komisja rozpoczęła szeroko zakrojony przegląd polityki TEN-T, w ramach którego analizowano przyszłe polityczne i gospodarcze wyzwania, takie jak osiągnięcie celów związanych ze zmianami klimatu, dalszy wzrost gospodarczy, spójność gospodarcza i społeczna, a także wzmocnienie roli Europy na płaszczyźnie międzynarodowej⁵. Komisja przedłożyła opcje rozwoju TEN-T w przyszłości, z zamiarem przygotowania głównego wniosku legislacyjnego uwzględniającego zmianę wytycznych TEN-T.

³ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (1992), art. 154. Sieci transeuropejskie istnieją w obszarze transportu, telekomunikacji i energii.

⁴ Decyzja nr 884/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniająca decyzję nr 1692/96/WE w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz.U. L 167 z 30.4.2004, s. 1).

⁵ Zielona księga – TEN-T: Przegląd polityki: W kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej, COM(2009) 44 wersja ostateczna z 4.2.2009.

RAMKA 2

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH

Zgodnie z ostatnimi szacunkami do 2007 r. w projekty priorytetowe zainwestowano 126,35 mld euro. Oczekuje się, że w latach 2007–2013 zainwestowanych zostanie 154 mld euro, a po tym okresie kolejne 119 mld euro. 66% łącznej kwoty zainwestowanej w projekty priorytetowe w latach 1996–2013 pochodzi z krajowych budżetów państw członkowskich (zob. **tabela 1**).

SCHEMAT 5

GŁÓWNE ETAPY ROZWOJU SIECI TEN-T
I PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH

1994 Grupa przedstawicieli głów państw i szefów rządów zaproponowała listę 14 projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania (10 odnosiło się do infrastruktury kolejowej). Tzw. projekty Essen zostały ujęte w pierwszych oficjalnych wytycznych TEN-T.

2001 Komisja wydała białą księgę w sprawie europejskiej polityki transportowej do 2010 r., w której zwróciła szczególną uwagę na konieczność rewitalizacji kolei.

2004 Na podstawie propozycji państw członkowskich i krajów przystępujących grupa wysokiego szczebla wystosowała zalecenia dotyczące projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania w ramach sieci TEN-T do 2020 r. 30 tzw. projektów priorytetowych (19 odnosiło się do infrastruktury kolejowej) zostało formalnie zatwierdzonych przez Radę.

2005 W zmienionej strategii lizbońskiej podkreślono znaczenie infrastruktury transportowej dla strategicznego rozwoju Europy, kładąc nacisk na potrzebę skutecznego przystosowania do wzrastającego globalnego i wewnątrzeuropejskiego przepływu towarów, oraz uwzględnienia kwestii środowiskowych i wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego.

2006 Zmienione wytyczne TEN-T weszły w życie, wprowadzając możliwość 30% współfinansowania punktów granicznych i zapewniając mianowanie koordynatorów.

2009 Komisja przeprowadziła oficjalne konsultacje z zainteresowanymi stronami na temat podstaw lepiej zintegrowanej sieci TEN-T oraz potencjalnego charakteru przyszłych projektów priorytetowych. Omawiane kwestie obejmowały definicję podstawowych sieci i rozwój inteligentnych systemów transportowych.

2010 Komisja ma opublikować białą księgę dotyczącą sieci TEN-T.

WSPÓŁFINANSOWANIE PRZEZ UE INFRASTRUKTURY KOLEJOWEJ

11. Źródła finansowania 30 projektów priorytetowych (z wyjątkiem Galileo), w tym dotyczących transportu kolejowego, zostały podsumowane w **tabeli 1**⁶.
12. Odcinki infrastruktury kolejowej współfinansowane przez UE w ramach TEN-T oraz polityki spójności zostały wybrane na podstawie krajowych propozycji i są realizowane przez władze krajowe. W odniesieniu do tych dwóch źródeł finansowania w Komisji obowiązują inne procedury wyboru i udzielenia zamówień.

⁶ Art. 17 rozporządzenia (WE) nr 680/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. ustanawiające ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych (Dz.U. L 162 z 22.2.2007, s. 1). Co dwa lata Komisja przedstawia sprawozdanie z działań podejmowanych w ramach TEN-T. Sprawozdanie z maja 2008 r. zawierało ogólnie rzetelny opis ówczesnej sytuacji, jednakże w trakcie kontroli stwierdzono, że w sprawozdaniu tym znajdują się niedokładne dane dotyczące inwestycji z przeszłości.

TABELA 1

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA INWESTYCJI W 30 PROJEKTACH PRIORYTETOWYCH (Z WYJĄTKIEM GALILEO), 1996–2013

		1996–1999 UE-15	2000–2006 UE-27	2007–2013 UE-27	Ogółem	%
(mld euro)						
Dotacje UE	TEN-T	1,35	2,80	5,40	9,55	3%
	Fundusz Spójności	3,83	7,00	12,30	23,13	8%
	ERDF	1,46	4,81	4,70	10,97	4%
EBI		9,78	16,10	25,00	50,88	18%
Inne źródła (krajowe)		16,23	63,00	106,60	185,83	66%
Ogółem inwestycje w projekty priorytetowe TEN-T		32,65	93,70	154,00	280,35	100%

Trybunał odnotował różnicę w ogólnych inwestycjach w okresie 2007–2013 w wysokości 154 mld euro w stosunku do 151 mld euro podanych w sprawozdaniu z postępów w realizacji projektów priorytetowych TEN-T.

Źródło: TEN-T Funding in Figures (Dane dotyczące finansowania TEN-T), strona internetowa DG ds. Transportu i Energii: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/funding/doc/funding_figs.pdf

13. W ramach polityki TEN-T UE współfinansuje badania i roboty (zob. **tabela 2** dotycząca maksymalnych wskaźników współfinansowania). Projekty współfinansowane w zakresie robót z reguły obejmują budowę niektórych części lub elementów technicznych odcinków projektów priorytetowych. Projekty są wybierane na zasadzie konkurencyjności w wyniku oceny wniosków złożonych przez władze państw członkowskich. Procedura oceny wniosków kończy się sporządzeniem rankingu projektów, a wsparcie UE jest przyznawane na projekty, które uzyskały najlepszą ocenę. Za politykę TEN-T odpowiada DG ds. Mobilności i Transportu. Organizowanie procedury oceny jest jednym z zadań przekazanych ostatnio Agencji Wykonawczej TEN-T.

14. W ramach polityki spójności współfinansowanie UE jest dostępne dla państw członkowskich kwalifikujących się do wsparcia z Funduszu Spójności⁷ i EFRR (zob. **tabela 2** przedstawiająca maksymalne wskaźniki współfinansowania). DG ds. Polityki Regionalnej jest odpowiedzialna za politykę spójności. Współfinansowanie na projekty Funduszy Spójności⁸ oraz duże projekty w ramach EFRG⁹ podlega zatwierdzeniu Komisji na podstawie zasad obowiązujących w danym funduszu. Procedury zatwierdzania stosowane przez Komisję obejmują sprawdzenie zgodności proponowanych projektów z krajowymi i regionalnymi strategiami oraz przegląd ich ogólnej wykonalności i stopnia przygotowania. Przepisy dotyczące Funduszu Spójności stanowią, że środki na transport powinny być przydzielone na sieć TEN-T, w szczególności na projekty priorytetowe¹⁰.

⁷ Do 2004 r. wsparcie było także dostępne w ramach ISPA dla krajów kandydujących. W momencie przystąpienia projekty te zostały przekształcone w projekty Funduszu Spójności.

⁸ Od 2007 r. projekty o wartości poniżej 50 mln euro składane do współfinansowania w ramach Funduszu Spójności nie wymagają zatwierdzenia przez Komisję.

⁹ Definicja dużych projektów wynika z wielkości wsparcia finansowego przeznaczonego na projekty. W okresie programowania 2000–2006 definicja ta obejmuje projekty „których koszt całkowity służący do określenia wkładu funduszy przekracza 50 mln euro”. (art. 25 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, s. 1)). W celu uzyskania dokładniejszych informacji na ten temat zob. Sprawozdanie specjalne nr 1/2008 dotyczące procedur wstępnej analizy i oceny dużych projektów inwestycyjnych z okresów programowania 1994–1999 i 2000–2006.

¹⁰ Art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/94 (Dz.U. L 130 z 25.5.1994, s. 1), art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1264/1999 (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, s. 57), art. 2 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1084/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 79) stanowią, że środki na działania związane z transportem w ramach Funduszu Spójności są przydzielane na projekty TEN-T, w szczególności na projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania, określone w wytycznych TEN-T w 2004 r.

TABELA 2

**MAKSYMALNE WSKAŹNIKI WSPÓŁFINANSOWANIA W RAMACH TEN-T
I POLITYKI SPÓJNOŚCI (2000–2013)¹**

		2000–2006	2007–2013
TEN-T	Badania	50%	50%
	ERTMS część przytorowa/pokładowa	10%	50%
	Transgraniczne odcinki projektów priorytetowych	10% (20% od 2004 r.)	30%
	Pozostałe odcinki projektów priorytetowych	10% (20% w przypadku wąskich gardel)	20%
Polityka spójności	Fundusz Spójności	85%	85%
	EFRR	75%	75% (80% dla państw członkowskich kwalifikujących się do Funduszu Spójności)
	ISPA (do 2004 r.)	75%	–

¹ Wskaźniki współfinansowania mają zastosowanie tylko do kosztów, które zostaną uznane za kwalifikowalne zgodnie z zasadami wsparcia UE.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

15. Kontrola objęła w szczególności współfinansowanie przez UE infrastruktury kolejowej oraz jego skuteczność w poprawie funkcjonowania osi transeuropejskich. W trakcie kontroli Trybunał skoncentrował się na czterech głównych obszarach ryzyka, tj. zbadał:

- o czy projekty priorytetowe stanowiły skuteczny mechanizm pozwalający skoncentrować fundusze UE na głównych osiach transeuropejskich, w szczególności, czy projekty te zostały przygotowane na podstawie wykazanych potrzeb w zakresie istniejących i przewidywanych usług kolejowych;
- o czy wsparcie finansowe w ramach TEN-T i spójności było skutecznie nakierowane na obszary priorytetowe oraz czy procedury selekcji i zatwierdzania były rzetelne;
- o czy odcinki infrastruktury współfinansowane przez UE zostały zbudowane zgodnie ze specyfikacjami oraz czy zostały następnie udostępnione do eksploatacji bez zbędnych opóźnień; oraz
- o czy odcinki infrastruktury współfinansowane przez UE są wykorzystywane zgodnie z oczekiwaniami i z uwzględnieniem kontekstu osi transeuropejskich, w ramach których się znajdują.

Zdjęcie 2 – Pociąg towarowy gotowy do odjazdu z Monachium do Werony przez stację Brennersee



© Europejski Trybunał Obrachunkowy, luty 2009.

16. Na potrzeby kontroli Trybunał przeanalizował próbę 21 odcinków współfinansowanych przez UE w okresie 2000–2006 (14 finansowanych głównie w ramach instrumentu finansowego TEN-T i siedem w ramach polityki spójności). Odcinki te odnoszą się do ośmiu projektów priorytetowych określonych w wytycznych TEN-T. Ogólnie próba objęła 8683 mln euro inwestycji UE, co stanowi 77% wszystkich współfinansowanych przez UE inwestycji w zakresie ośmiu objętych próbą projektów priorytetowych oraz 36% inwestycji pochodzących z wszystkich powiązanych źródeł (dalsze szczegóły dotyczące próby znajdują się w **załączniku IV**, a definicje pojęć użytych w niniejszym sprawozdaniu podano w **ramce 3**).
17. Prace w terenie prowadzone były od października 2008 r. do maja 2009 r.¹¹, a dowody kontroli uzyskano na podstawie wywiadów z urzędnikami państw członkowskich, promotorami projektów i podmiotami związanymi z przemysłem kolejowym, na podstawie przeglądu dokumentacji będącej w posiadaniu Komisji, technicznych kwestionariuszy wypełnianych przez instytucje państwa członkowskiego oraz wizyt na miejscu w państwach członkowskich. Dane dotyczące funkcjonowania transportu zostały dostarczone przez krajowych zarządców infrastruktury.
18. Kontrola nie objęła mechanizmów nadzoru finansowego lub technicznego wdrożonych w państwach członkowskich.

¹¹ Zespołowi kontrolnemu w wykonywaniu prac na miejscu towarzyszył niezależny ekspert przemysłu kolejowego.

RAMKA 3

DEFINICJE POJĘĆ UŻYTYCH W NINIEJSZYM SPRAWOZDANIU

Oś kolejowa jest to linia kolejowa (lub ich zbiór), która obejmuje długi dystans i zapewnia połączenia między kilkoma istotnymi punktami handlowymi i/lub przemysłowymi na danej trasie. **Transeuropejskie osie kolejowe** obejmują kilka państw członkowskich.

Projekt priorytetowy dotyczy grupy **odcinków**, z których każdy odnosi się do połączeń między konkretnymi punktami handlowymi i/lub przemysłowymi, które zostały oficjalnie określone jako „projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania” w przepisach UE w 2004 r. (decyzja nr 884/2004/WE – zob. **schemat 5**). Grupy odcinków w ramach projektów priorytetowych, choć czasem określa się je jako osie, nie we wszystkich przypadkach są ze sobą powiązane.

Współfinansowany **projekt** odnosi się do sprzętu lub infrastruktury znajdujących się na odcinku kolejowym będącym częścią projektu priorytetowego, na który zostało przyznane wsparcie UE.

Na przykład projekt priorytetowy 1 obejmuje oś kolejową Berlin–Werona / Mediolan–Bologna–Neapol–Messyna–Palermo. W przypadku tego projektu priorytetowego Trybunał zbadał współfinansowane przez UE projekty dotyczące odcinków Berlin Dworzec Centralny, Norymberga–Ingolstadt, Kufstein–Innsbruck, podstawowy tunel Brenner, Bologna–Florencja, Rzym–Neapol i Messyna Patti.

UWAGI

OKREŚLENIE PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH NA PODSTAWIE WYKAZANYCH POTRZEB W ZAKRESIE ISTNIEJĄCYCH I PRZEWIDYWANYCH USŁUG KOLEJOWYCH

19. Biorąc pod uwagę znaczenie projektów priorytetowych jako mechanizmu współpracy i koncentracji zasobów finansowych Wspólnoty, istotne jest, aby były one określone na podstawie analizy faktycznych potrzeb w zakresie istniejących i przewidywanych usług kolejowych.
20. Trybunał ocenił, czy procedura, na podstawie której opracowano listę projektów priorytetowych w 2004 r., była rzetelna.

¹² W skład tej grupy wchodził: jeden przedstawiciel każdego państwa członkowskiego, jeden obserwator z każdego państwa przystępującego oraz jeden obserwator z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Grupie przewodniczył komisarz Karel van Miert.

WYKAZANO UCHYBIENIA W PROCEDURZE OKREŚLANIA PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH W 2004 R.

21. Obecne i przyszłe państwa członkowskie przedłożyły grupie wysokiego szczebla utworzonej w 2003 r.¹² sto wniosków dotyczących poszczególnych projektów i odcinków. Zostały one najpierw ocenione według kryteriów preselekcji, a następnie według kryteriów oceny ustalonych przez tę grupę. Zalecenia grupy miały formę czterech list projektów priorytetowych obejmujących 14 projektów na etapie zakończenia (głównie projekty Essen), 18 projektów, które miały rozpocząć się do 2010 r., cztery projekty długoterminowe oraz 15 innych projektów istotnych w kontekście spójności terytorialnej. Zalecenia te stanowiły podstawę obrad Rady Europejskiej, gdy definiowała ona listę 30 projektów priorytetowych (z których 19 odnosiło się do kolei) w wytycznych TEN-T w 2004 r. Analiza Trybunału ujawniła istotne uchybienia w stosowaniu kryteriów preselekcji i oceny, określonych przez grupę:
 - o z braku klarownej definicji głównych osi europejskich oceniający stwierdzili, że mieli trudności ze spójnym ocenianiem zalet lokalizacji proponowanych odcinków;

- o różnice pod względem liczby analiz oraz brak konsekwencji w analizach przedstawionych na poparcie rentowności proponowanych odcinków i korzyści społeczno-ekonomicznych oznaczały, że oceniający mieli trudności z porównaniem zalet proponowanych projektów; oraz
- o we wnioskach projektowych znajdowały się niewystarczające i niespójne informacje dotyczące oczekiwanej europejskiej wartości dodanej projektów, w szczególności oczekiwanego stopnia natężenia ruchu transeuropejskiego.

¹³ Grupa wysokiego szczebla w sprawie transeuropejskiej sieci transportowej, sprawozdanie z 23 czerwca 2003 r., s. 49.

PROJEKTY PRIORYTETOWE NIE STANOWIĄ OSTATECZNYCH OPISÓW GŁÓWNYCH TRANSEUROPEJSKICH OSI KOLEJOWYCH

22. Chociaż między projektami priorytetowymi a głównymi transeuropejskimi osiami kolejowymi określonymi przez sektor mogą istnieć znaczne podobieństwa, same projekty priorytetowe nie mogą być traktowane jako ostateczne opisy tych osi. Przedstawione poniżej uwagi potwierdzają ten pogląd:

- o prace grupy wysokiego szczebla nie rozpoczęły się od analizy obecnego i przewidywanego natężenia ruchu na głównych osiach, a grupa odnotowała to uchybienie w swoim sprawozdaniu: *grupa nie miała czasu, aby zidentyfikować główne osie... [oraz]... projekty priorytetowe dają ogólny obraz prawdopodobnego rozmieszczenia tych osi*¹³;

RAMKA 4

PRZYKŁADY KORYTARZY ERTMS NIEODPOWIADAJĄCYCH PROJEKTOM PRIORYTETOWYM

Korytarz B ERTMS, który przecina Niemcy na osi północ-południe, nie odpowiada projektowi priorytetowemu między Hanowerem a Monachium;

Korytarz D ERTMS między Barceloną a Walencją tylko częściowo odpowiada projektowi priorytetowemu;

Korytarz F ERTMS, który przecina Niemcy i Polskę w kierunku wschód-zachód nie odpowiada żadnemu projektowi priorytetowemu. Władze polskie położyły większy nacisk na oś wschód-zachód, inwestując w nią do tej pory 528 mln euro w porównaniu z 449 mln euro zainwestowanymi w projekt priorytetowy 23 na osi północ-południe.

- o w kolejnym podejściu do określenia transeuropejskich korytarzy kolejowych, które mają być priorytetem, jeżeli chodzi o rozmieszczenie ERTMS [firmowanego przez wyznaczonego przez Komisję koordynatora Karela Vincka (zob. pkt 26)], osiągnięto szeroki konsensus w sektorze kolejowym i zatwierdzono sześć takich korytarzy w 2008 r.¹⁴ Zauważono, że nie wszystkie sześć korytarzy uzgodnionych wspólnie na poziomie sektora w pełni odpowiada trasom projektów priorytetowych (zob. **ramka 4**);
- o połączenia z niektórymi ważnymi portami morskimi nie są uwzględnione w projektach priorytetowych, w tym z Marsylią, Rostockiem, Bremerhaven i Hawrem; inne istotne porty, takie jak Gioia Tauro, znajdują się w pobliżu odcinka projektu priorytetowego, ale połączenia z nim nie są uwzględnione w projektach priorytetowych; oraz
- o projekty priorytetowe nie zawsze odpowiadają osiom transeuropejskim określonym przez organizacje sektora kolejowego.

23. Wyeliminowanie tych uchybień przyniosłoby poprawę w określaniu projektów priorytetowych, co mogłoby dodatkowo wzmocnić koordynację i koncentrację zasobów finansowych UE.

24. W swoim sprawozdaniu z 2003 r. grupa wysokiego szczebla wezwała Komisję do poprawy analiz transeuropejskiego natężenia ruchu, tak aby w przyszłości stanowiły one podstawy przeglądów list projektów priorytetowych¹⁵. W 2009 r. Komisja rozpoczęła debatę na temat przyszłości transeuropejskiej polityki transportowej. Podczas tej debaty uznano potrzebę dopracowania pojęć stanowiących podstawę transeuropejskiej sieci kolejowej oraz zasugerowała, iż przy ustalaniu priorytetów inwestycyjnych należy kierować się jaśniejszymi wytycznymi¹⁶. Komisja stwierdziła również, że na rozwój transeuropejskiego kolejowego transportu towarowego pozytywnie wpłynęłoby określenie korytarzy przeznaczonych wyłącznie do tego celu na podstawie analiz rynku¹⁷.

¹⁴ Protokół ustaleń między Komisją Europejską a europejskimi organizacjami kolejowymi (CER – UIC – UNIFE – EIM – GSM-R Industry Group – ERFA) dotyczący wzmocnienia współpracy na rzecz szybszego rozmieszczenia ERTMS, lipiec 2008.

¹⁵ Grupa wysokiego szczebla w sprawie transeuropejskiej sieci transportowej, sprawozdanie, część 6.4.3. pkt 11, 27 czerwca 2003 r., Bruksela.

¹⁶ COM(2009) 279 wersja ostateczna, Komunikat Komisji: Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu, Bruksela, 17 czerwca 2009 r.

¹⁷ COM(2008) 852 wersja ostateczna, Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy, Bruksela, 11 grudnia 2008 r.

UKIERUNKOWANIE, WYBÓR I ZATWIERDZENIE WSPARCIA FINANSOWEGO UE

25. Ukierunkowanie inwestycji UE jest istotne, gdyż:

- o potrzeby finansowe w zakresie projektów priorytetowych są znaczne, a finansowanie z innych źródeł jest znikome; oraz
- o projekty priorytetowe mają wymiar transeuropejski, który może wykraczać poza interesy krajowe.

26. Przepisy UE określają eliminację wąskich gardeł oraz uzupełnienie brakujących połączeń (w szczególności odcinków transgranicznych) jako priorytety sieci transeuropejskiej¹⁸. W sprawozdaniu specjalnym opublikowanym w 2005 r. Trybunał odnotował, że pomoc finansowa w zakresie TEN-T jest przyznawana w sposób zbyt fragmentaryczny i nie jest dostatecznie skoncentrowana na projektach transgranicznych (lub odcinkach projektów). Dlatego też TEN-T nie może w pełni osiągnąć wartości dodanej w wymiarze europejskim¹⁹. Od czasu poczynienia tych uwag miały miejsce istotne zmiany:

- o aktualizacja rozporządzenia w sprawie TEN-T, które między innymi wprowadza możliwość uzyskania dotacji TEN-T na odcinki transgraniczne do wysokości maksymalnie 30% kosztów kwalifikowalnych; oraz
- o w lipcu 2005 r. Komisja wyznaczyła sześciu koordynatorów²⁰ w celu ułatwienia skoordynowanej realizacji niektórych projektów, w szczególności projektów transgranicznych lub części projektów transgranicznych²¹ (zob. **załącznik V**).

27. Na potrzeby niniejszego sprawozdania Trybunał uwzględnił te zmiany i w szczególności zbadał:

- o koncentrację współfinansowania TEN-T na odcinkach transgranicznych oraz dotychczasowy postęp w tym zakresie w przypadku projektów priorytetowych objętych próbą;
- o rolę koordynatorów wyznaczonych przez Komisję;

¹⁸ Zob. decyzja nr 884/2004/WE i rozporządzenie (WE) nr 680/2007. Ponadto w odpowiedziach na komunikat Komisji „Reformowanie budżetu, zmienianie Europy”, Trybunał podkreślił, że wydatki mające skutki transgraniczne lub będące przedmiotem wspólnego zainteresowania są bardziej uzasadnione, jeżeli chodzi o podejmowanie działań przez UE niż wydatki mające ograniczone skutki geograficzne.

¹⁹ Sprawozdanie specjalne nr 6/2005 dotyczące transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) wraz z odpowiedziami Komisji.

²⁰ Następnie Komisja zaktualizowała tę listę w 2007, 2009 i 2010 r.

²¹ Art. 17a decyzji nr 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 228 z 9.9.1996, s. 1).

- o jakość dostępnych analiz mających pomóc skierować pomoc na wąskie gardła na osiach transeuropejskich; oraz
- o czy procedury zatwierdzania w ramach Funduszu Spójności (i dużych projektów EFRR) są wystarczająco solidne, by umożliwiać wykrywanie uchybień w określaniu i przygotowaniu projektów oraz w jakim stopniu zmiany w procedurach selekcji w ramach TEN-T były efektem uwzględnienia uchybień stwierdzonych przez Trybunał w jego poprzednim sprawozdaniu.

KONCENTRACJA WSPÓŁFINANSOWANIA TEN-T NA PUNKTACH GRANICZNYCH POPRAWIŁA SIĘ OD 2006 R., ALE WCIĄŻ WIELE MOŻNA W TYM ZAKRESIE OSIĄGNĄĆ

- 28.** Stopień koncentracji inwestycji obejmujących fundusze TEN-T na punktach granicznych zwiększył się znacznie w okresie programowania 2007–2013 w porównaniu z okresem 2000–2006. Inwestycje w punkty graniczne stanowiły 37% inwestycji TEN-T w latach 2000–2006, a przydział na lata 2007–2013 ma wynieść 71%. Chociaż nie ma bezpośrednich dowodów pozwalających ponad wszelką wątpliwość wykazać ich wpływ na tę poprawę, wzrost wskaźników współfinansowania TEN-T z 10% do 30% dla odcinków transgranicznych oraz działania koordynatorów zachęcające państwa członkowskie do składania wniosków obejmujących odcinki transgraniczne stanowiły istotne czynniki w tym okresie.
- 29.** Zgodnie z poprzednim ustaleniem Trybunału i zgodnie z wnioskami projektowymi złożonymi przez państwa członkowskie, 14 odcinków będących przedmiotem niniejszej kontroli, współfinansowanych w ramach TEN-T i zatwierdzonych przed 2006 r., i tak zostałyby realizowanych, choć z pewnymi zmianami lub przy dodatkowym ryzyku. Natomiast w przypadku wniosku dotyczącego istotnego projektu zatwierdzonego w okresie 2007–2013 (tunel podstawowy Brenner) stwierdzono, że nie byłby on kontynuowany bez wsparcia UE.
- 30.** Dla kwalifikujących się państw członkowskich na rozwój infrastruktury kolejowej dostępne są także środki z Funduszu Spójności i EFRR (na siedem z 21 skontrolowanych odcinków przeznaczono środki z tych źródeł); na przykład w Hiszpanii wszystkie wydatki z Funduszu Spójności na infrastrukturę kolejową w okresie 2000–2006 były skoncentrowane na projektach priorytetowych. Jednakże nie ma formalnego wymogu kierowania inwestycji w ramach Funduszu Spójności w pierwszej kolejności do punktów granicznych.

31. Dokonanie postępów w zakresie rozwoju infrastruktury w punktach granicznych stanowi wyzwanie zarówno pod względem politycznym, jak i technicznym. Często konieczne są długie negocjacje między sąsiadującymi państwami członkowskimi oparte na konferencjach międzyrządowych poprzedzających podpisanie dwustronnych porozumień i zwykle niezbędne jest zawarcie oficjalnych umów. Ogólny przegląd stanu rozwoju 13 punktów granicznych w ramach projektów priorytetowych objętych próbą ujawnił, że wciąż wiele pozostaje do zrobienia, a ukończenie tych odcinków wciąż wymaga znacznych nakładów pracy (zob. **tabela 3**).

TABELA 3

ROZWÓJ INFRASTRUKTURY W PUNKTACH GRANICZNYCH W RAMACH PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH OBJĘTYCH PRÓBĄ

		Miejsce	Na miejscu	W budowie	Studium/ etap przy- gotowawczy	Nie rozpoczęto planowania
Projekt priorytetowy 1	Niemcy–Austria	Monachium–Kufstein			✓	
	Austria–Włochy	Tunel Brenner			✓	
Projekt priorytetowy 2	Niemcy–Belgia	Akwizgran–Düren–Kolonía		✓		
	Niderlandy–Belgia	Rotterdam–Antwerpia	✓			
Projekt priorytetowy 3	Francja–Hiszpania	Dax–Vittoria				✓
	Francja–Hiszpania	Perpignan–Figueras	✓			
Projekt priorytetowy 6	Francja–Włochy	Lyon–Turyn			✓	
Projekt priorytetowy 17	Francja–Niemcy	Most Kehl		✓		
	Niemcy–Austria	Mühlendorf–Freilassing				✓
	Austria–Słowacja	Wiedeń–Bratysława			✓	
Projekt priorytetowy 23	Polska–Słowacja	Bielsko Biała–Zwardoń			✓	
Projekt priorytetowy 24	Niderlandy–Niemcy	Zevenaar–Emerich		✓		
	Niemcy–Francja	Miluza			✓	

KOORDYNATORZY MIELI POZYTYWNY WPŁYW NA KONCENTRACJĘ INWESTYCJI I UŁATWIENIE ROZWOJU PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH

32. Koordynatorzy mieli pozytywny wpływ na ukierunkowanie inwestycji UE, w szczególności poprzez:

- o ułatwienie kontaktów między zainteresowanymi stronami w celu przyspieszenia rozwoju problematycznych odcinków projektów priorytetowych, w szczególności gdy konieczne okazywało się uzgodnienie klarownej wspólnej wizji docelowego rynku transportu kolejowego oraz specyfikacji wymaganych zmian²² infrastruktury [np. porozumienie między władzami francuskimi i hiszpańskimi dotyczące śródziemnomorskiego odcinka projektu priorytetowego 3²³ oraz platforma korytarza Brenner (zob. **ramka 5**)];
- o uzmysłowienie państwom członkowskim znaczenia zgłoszonych do finansowania UE poszczególnych odcinków (np. jeżeli chodzi o korytarz Brenner w ramach projektu priorytetowego 1 oraz wąskich gardeł i odcinków transgranicznych w Stuttgarcie oraz między Monachium i Freilassing w ramach projektu priorytetowego 17), i podkreślenie, że inne odcinki, np. te obejmujące infrastrukturę stacji kolejowych, niezwiązaną bezpośrednio z funkcjonowaniem pociągów, nie byłyby pozytywnie rozpatrzone; oraz
- o zachęcanie do współpracy między władzami kolejowymi w państwach członkowskich w zakresie poprawy funkcjonowania transportu oraz rozwiązywania problemów operacyjnych i innych na istniejących korytarzach [takich jak IQC (zob. **ramka 14**), techniczna grupa robocza w ramach projektu priorytetowego 6 oraz korytarze ERTMS].

²² Stanowisko europejskich koordynatorów ds. transportu: Karela Van Mierta, Etienne'a Davignona, Carlo Secchiego, Laurensa Jana Brinkhorsta, Pétera Balàzsa, Karli Peijs, Luísa Valente De Oliveiry, Pavela Telički, Karela Vincka, dotyczące przyszłości polityki TEN-T, Bruksela, 6 października 2009 r.

²³ Sprawozdanie roczne europejskiego koordynatora, Etienne'a Davignona, PP nr 3, Oś szybkich linii kolejowych z południowej do zachodniej Europy, Bruksela, sierpień 2009.

RAMKA 5

PLATFORMA KORYTARZA BRENNER

Karel Van Miert, ówczesny koordynator, przyczynił się do utworzenia platformy korytarza Brenner, ułatwiając współpracę między zainteresowanymi stronami z Włoch, Austrii i Niemiec. Platforma ta, oparta na wynikach wcześniejszej współpracy, stanowiła podstawę do osiągnięcia porozumienia co do celów i specyfikacji projektu proponowanych zmian infrastruktury (w tym podstawowego tunelu Brenner).

IDENTYFIKACJA WĄSKICH GARDEŁ MOŻE BYĆ LEPSZA

- 33.** Dokładna i wiarygodna analiza jest niezbędna do zidentyfikowania wąskich gardeł na odcinkach projektów priorytetowych, a co za tym idzie, jest kluczowym czynnikiem uwzględnianym przy ustalaniu priorytetów w zakresie inwestycji UE. Jednakże solidna empiryczna analiza wąskich gardeł na kluczowych ośiach transeuropejskich nie jest dostępna, a Komisja polega głównie na analizach państw członkowskich uzupełnionych w ostatnich latach informacjami dotyczącymi wąskich gardeł, zgromadzonymi przez koordynatorów.

W PROCEDURACH WYBORU I ZATWIERDZANIA W KOMISJI WYSTĄPIŁY NIEDOCIĄGNIĘCIA

W RAMACH FUNDUSZU SPÓJNOŚCI ZATWIERDZANO PROJEKTY, KTÓRE NIE ZOSTAŁY GRUNTOWNIE PRZYGOTOWANE

- 34.** Trybunał zbadał, czy procedury zatwierdzania projektów infrastruktury kolejowej składanych do współfinansowania w ramach Funduszu Spójności oraz dużych projektów w ramach EFRR są wystarczająco solidne, aby móc zidentyfikować uchybienia w określaniu i przygotowywaniu projektów.

35. W przypadku projektów infrastruktury kolejowej współfinansowanych z Funduszu Spójności Trybunał stwierdził, że ocena aspektów technicznych tych projektów nie była wystarczająca. W zbadanych przypadkach jedyny przegląd projektów złożonych w ramach Funduszu Spójności polegał na tzw. konsultacjach pomiędzy służbami, w ramach których DG ds. Polityki Regionalnej przekazała dokumenty projektowe do innych służb Komisji w celu uzyskania opinii. Jednakże przegląd dokumentacji Komisji ujawnił, że nie ma dowodów na to, iż opinia ta była oparta na wnikliwym przeglądzie technicznym. Ponieważ w procesie konsultacji nie uczestniczyli zewnętrzni eksperci w dziedzinie infrastruktury kolejowej, wewnętrzne konsultacje nie są wystarczającym mechanizmem przeglądu technicznego. Ponadto niewiele uwagi poświęcono zapewnieniu właściwego przygotowania projektów. W przypadku projektu Madryt–Levante DG ds. Polityki Regionalnej zwróciła się o doradztwo do Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Jednakże, pomimo iż EBI wystosował konkretne zastrzeżenia co do stopnia przygotowania projektu, projekt ten został zatwierdzony do finansowania w ramach Funduszu Spójności. W projekcie tym odnotowano następnie wzrost kosztów o 89% w porównaniu z kwotą określoną we wniosku projektowym (zob. **ramka 8**). Trybunał stwierdza, że procedura zatwierdzania dużych projektów uległa zmianie od 2007 r.

PROCEDURY WYBORU PROJEKTÓW W RAMACH TEN-T ZOSTAŁY ZAKTUALIZOWANE, ALE WCIĄŻ ISTNIEJE MOŻLIWOŚĆ POPRAWY

36. Trybunał dokonał przeglądu zmian w procedurach selekcji projektów infrastruktury kolejowej składanych do współfinansowania w ramach TEN-T, w szczególności w kontekście eliminowania uchybień stwierdzonych przez Trybunał w poprzednich sprawozdaniach.

37. W następstwie poprzednich zaleceń Trybunału²⁴ nastąpiły zmiany w procedurach wyboru projektów TEN-T, w szczególności:

- o zaktualizowanie procedur oceny wniosków, zwłaszcza uwzględnienie pomocy ekspertów zewnętrznych;
- o wkład koordynatorów w dostarczanie informacji kontekstowych na temat sytuacji w terenie w zakresie projektów priorytetowych; oraz
- o przekazanie części zadań niedawno utworzonej Agencji Wykonawczej TEN-T²⁵.

38. Niemniej jednak wciąż jest możliwość poprawy, jeżeli chodzi o wykorzystanie analizy kosztów i korzyści. Istotne jest, aby analiza kosztów i korzyści wraz z analizą środowiskową oraz społeczno-ekonomiczną, pozwalała na porównanie zalet projektów w trakcie procedury wyboru. Przegląd dokumentów dotyczących wyboru projektów ujawnił, że w odniesieniu do analizy kosztów i korzyści proponowanych projektów przedstawiano tylko streszczenia informacji oraz że w praktyce informacje ujęte w tych streszczeniach nie były spójne pod względem zastosowanych zmiennych, poziomu szczegółowości oraz założeń, na których oparta była analiza. Założenia w zakresie prognozowanego natężenia ruchu są niezbędnym elementem takiej analizy. Chociaż podjęto pewne kroki, by zapewnić spójność założeń dotyczących natężenia ruchu (np. w odniesieniu do tuneli alpejskich), były to pojedyncze inicjatywy. Spójny model europejskiego natężenia ruchu kolejowego, który mógłby stać się częścią ogólnej polityki oraz wyboru projektów, jeszcze nie powstał.

²⁴ Sprawozdanie specjalne nr 6/2005, pkt 35, 43 i 52–58.

²⁵ Decyzja Komisji 2007/60/WE z dnia 26 października 2006 r. ustanawiająca Agencję Wykonawczą ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 58/2003 (Dz.U. L 32 z 6.2.2007, s. 88).

BUDOWA ORAZ DOSTĘPNOŚĆ INFRASTRUKTURY WSPÓŁFINANSOWANEJ PRZEZ UE ZGODNIE ZE SPECYFIKACJAMI

39. W przypadku każdego ze współfinansowanych odcinków objętych próbą kontrolną Trybunał zbadał realizację projektów pod kątem tego, czy infrastruktura ta powstała zgodnie ze specyfikacjami oraz czy następnie została oddana do użytku bez zbędnych opóźnień. Analizie poddano także kwestię wzrostu kosztów projektu.
40. W *załączniku VI* przedstawiono stan wykorzystania 21 odcinków współfinansowanych przez UE, które były przedmiotem kontroli.

PLANOWANA INFRASTRUKTURA JEST DOSTARCZANA ZGODNIE ZE SPECYFIKACJAMI

41. W przypadku 14 ukończonych odcinków objętych próbą uzyskana infrastruktura techniczna była zgodna ze specyfikacjami. Uzasadnione zmiany do specyfikacji technicznych zostały wprowadzone ze względu na okoliczności, które pojawiły się podczas budowy. W jednym przypadku pewne warunki techniczne nie zostały w pełni przewidziane w specyfikacjach projektu (zob. *ramka 6*).

RAMKA 6

WARUNKI TECHNICZNE NIEPRZEWIDZIANE W PEŁNI W SPECYFIKACJI PROJEKTU

Linia [Norymberga–Ingolstadt](#) została zgodnie ze specyfikacjami zbudowana do użytku mieszanego, jednak podczas testów bezpieczeństwa okazało się, że z powodu problemów dotyczących ciśnienia powietrza, pociągi nie mogły się mijać w tunelu. Linia ta jest aktualnie wykorzystywana tylko przez pasażerskie pociągi dużych prędkości.

42. Pozostałe pięć odcinków, które w momencie kontroli były w trakcie budowy, również odpowiadało specyfikacjom. W przypadku dwóch długoterminowych odcinków tuneli alpejskich [(Mont Cenis, Brenner (zob. **zdjęcie 5**, s. 37)]. Charakter i zakres zmian do specyfikacji technicznych, których dokonano na etapie planowania i badania, są zgodne z tym, czego można oczekiwać, biorąc pod uwagę złożony charakter tych odcinków. Zmiany te mają na celu na przykład uwzględnienie kwestii środowiskowych lub innych modyfikacji.
43. Trybunał odnotował doświadczenia związane z projektem wspieranym przez Komisję w celu ułatwienia utworzenia sieci do celów rozpowszechniania wiedzy na temat zarządzania dużymi projektami infrastruktury w Europie i ich organizacji²⁶. W wyniku tego projektu uzyskano użyteczne wyniki w zakresie rozwoju kontaktów między kierownikami projektów i wymiany praktycznej wiedzy, a zdobyte doświadczenie może stanowić podstawę przyszłych inicjatyw.

²⁶ Projekt Netlipse wspierany w ramach „Szóstego programu ramowego w dziedzinie badań naukowych i rozwoju technologicznego” (www.netlipse.eu).

RAMKA 7

ODCINEK MIĘDZYNARODOWY PERPIGNAN-FIGUERAS

Międzynarodowy odcinek Perpignan–Figueras (44 km długości, w tym 8 km tunelu Perthus) pozwoli odpowiednio wyposażonym pociągom o szerokości torów UIC podróżować między Francją a Hiszpanią bez zatrzymywania się, co zapewni lepszy przepływ w ruchu towarowym i pasażerskim. Było to jedyne partnerstwo publiczno-prywatne w próbie kontrolnej, a wykonawca ukończył budowę infrastruktury pod koniec 2009 r. Dzięki kompleksowemu i szczegółowemu przygotowaniu projekt ukończono mniej więcej w wyznaczonym terminie i w ramach budżetu. Jednakże, choć linia jest połączona z siecią kolejową w Perpignan, dotychczas nie ma połączenia po hiszpańskiej stronie w Figueras. Prace między Barceloną a Figueras mające na celu dostosowanie tego połączenia do norm UIC są w toku, ale nie zostaną ukończone przed 2012 r. Dlatego też niemożliwe jest pełne udostępnienie tego nowego międzynarodowego odcinka wcześniej niż co najmniej dwa lata po jego ukończeniu. Pośrednie rozwiązanie polegające na zainstalowaniu trzeciego toru między Gironą a Figueras, aby umożliwić korzystanie z tej linii pociągom zarówno z szerokością torów UIC, jak i iberyjskim, może zostać ukończone do końca 2010 r., ale nowa linia w najlepszym razie będzie wykorzystywana tylko częściowo.

Zdjęcie 3 – Nowe linie na międzynarodowym odcinku Perpignan–Figueras wciąż nie są wykorzystywane



© Europejski Trybunał Obrachunkowy, marzec 2009.

ODDANIE INFRASTRUKTURY DO UŻYTKU NASTĘPUJE CZASEM Z OPÓŹNIENIEM

- 44.** W momencie kontroli wszystkie poza dwoma z 14 ukończonych odcinków zostało oddanych do użytku. Jednakże w przypadku jednego ważnego odcinka transgranicznego [odcinka między-narodowego Perpignan–Figueras między Francją a Hiszpanią (zob. **ramka 7** i **zdjęcie 3**)], opóźnienie w połączeniu sąsiadujących odcinków oznacza, że pomimo ukończenia infrastruktury, nie jest on dostępny do użytku.

WZROST KOSZTÓW DOTYCZYŁ WSZYSTKICH ODCINKÓW I WYNIKAŁ GŁÓWNIE Z PRZYZYNY NIEPRZEWIDYWALNYCH

- 45.** Wzrost kosztów projektów odnotowano we wszystkich przypadkach (zob. **ramka 8**). Niemal zawsze koszty wzrosły z przyczyn związanych z nieprzewidywalnymi czynnikami, które pojawiły się w trakcie budowy, takimi jak nieoczekiwane trudne warunki geograficzne, wymogi dotyczące ochrony środowiska, wymogi bezpieczeństwa oraz droższe niż przewidywano oferty wykonawców²⁷.

²⁷ Z badań naukowych wynika, że megaprojekty są przedsięwzięciami bardzo złożonymi, a wzrost kosztów i znaczne przekroczenie początkowych budżetów zdarzają się bardzo często. Faktycznie przekroczenie kosztów rzeczywistych o 50%–100% jest częste, a nierzadko spotyka się także przekroczenie powyżej 100%. Flyberg B., Bruzelius N. i Rothengatter W.: Megaprojects and risk: An anatomy of ambition, Cambridge University Press, 2003, s. 44. Zob. także Priemus H., Flyvbjerg B., Van Wee B.: Decision-making on Mega-projects: Cost-benefit Analysis, Planning and Innovation, Edward Elgar Publishing Ltd, 2008, ISBN 1845427378.

RAMKA 8

WZROST KOSZTÓW ODNOTOWANY W PRZYPADKU ODCINKÓW OBJĘTYCH KONTROLĄ

Informacje o kosztach były dostępne w przypadku 19 z 21 zbadanych odcinków. W przypadku 11 wzrost kosztów wyniósł do 49%, w przypadku 6 – między 50% a 100%, a w 2 przypadkach było to ponad 100%. Ogólnie mówiąc, zakres wzrostu kosztów był zgodny z tym odnotowanym w innych badaniach projektów infrastruktury transportowej na dużą skalę. Wśród zbadanych odcinków na odcinku [Warszawa–Gdynia](#) (finansowanym w ramach polityki spójności) wystąpił największy wzrost kosztów – o 166% – z szacowanych we wniosku projektowym 475 mln euro do 1265 mln euro według ostatnich szacunków z listopada 2009 r.

- 46.** Projekty, które zostały gruntownie i szczegółowo przygotowane były mniej narażone na wzrost kosztów, na przykład projekt Perpignan–Figueras, który został ukończony w terminie i w ramach budżetu (zob. **ramka 7**). Dla porównania projekty przygotowane z mniejszą starannością i szczegółowością były bardziej narażone na ryzyko istotnego wzrostu kosztów, np. odcinek Madryt–Levante, co do którego swoje zastrzeżenia wyraził EBI, do tej pory odnotował wzrost kosztów o 89% (zob. pkt 35).
- 47.** Wzrost kosztów nie miał bezpośredniego wpływu na budżet UE, gdyż pomoc UE była ograniczona do kwot przyznanych na wstępnym etapie. Jednakże powinien on zostać rozważony w świetle potrzeb inwestycyjnych o dużej skali, dotyczących projektów priorytetowych oraz faktu, że za coraz ważniejsze uznaje się przyciągnięcie inwestowania sektora prywatnego. Ryzyko wzrostu kosztów projektu może zwiększyć obawy dotyczące niskiej stopy zwrotu, a tym samym zniechęcać inwestorów z sektora prywatnego.
- 48.** Aby uwzględnić skomplikowany charakter projektów oraz ryzyko wzrostu kosztów, w przypadku niektórych projektów (np. tunel podstawowy Brenner) założono rezerwy na nieprzewidziane wypadki mające złagodzić wpływ ewentualnego wzrostu kosztów na ogólny budżet.

FUNKCJONOWANIE TRANSPORTU NA ODCINKACH OTRZYMUJĄCYCH WSPARCIE UE W KONTEKŚCIE PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH

- 49.** Usługi kolei dużych prędkości mają na celu obsługę rynku między istotnymi obszarami miejskimi i mają być konkurencyjne w stosunku do transportu drogowego lub powietrznego na krótkich trasach, oferując niezawodne, wygodne, a przede wszystkim szybkie połączenia między dwoma punktami. W przypadku transportu towarowego rozumowanie jest odmienne: im dłuższa podróż, tym większy potencjał ma kolej, aby być konkurencyjną w stosunku do innych środków transportu, zwłaszcza transportu drogowego. Podróżowanie na dalekobieżnych trasach transeuropejskich wiąże się z korzystaniem z więcej niż jednej sieci krajowej.

50. W momencie gdy sieć ta jest ukończona i oddana do użytku, stopień wykorzystania infrastruktury kolejowej zależy od tego, czy usługi kolejowe będą funkcjonowały zgodnie z założeniami. Trybunał zbadał:
- o czy funkcjonowanie transportu pokrywa się z oczekiwaniami, z jednej strony na odcinkach przeznaczonych specjalnie do usług kolei pasażerskiej dużych prędkości, a z drugiej strony na konwencjonalnych odcinkach towarowych lub mieszanego użytku; oraz
 - o w jakim zakresie ograniczenia systemowe wpływają na funkcjonowanie osi, w ramach których znajdują się współfinansowane przez UE odcinki oraz jakie działania podjęto, żeby te ograniczenia wyeliminować.
51. W załączniku VI przedstawiono stan wykorzystania objętych kontrolą odcinków współfinansowanych przez UE.

Zdjęcie 4 – Pociąg kolei pasażerskiej dużych prędkości AVE na stacji Chamartin przed odjazdem na trasę Madryt–Segowia–Valladolid, przejeżdżający przez 28-kilometrowy tunel Guadarrama



© Europejski Trybunał Obrachunkowy, marzec 2009.

FUNKCJONOWANIE NA ODCINKACH PRZEZNACZONYCH DO USŁUG KOLEI PASAŻERSKIEJ DUŻYCH PRĘDKOŚCI JEST ZGODNE Z OCZEKIWANIAM

52. Osiem z 21 odcinków objętych kontrolą przyczyniło się do budowy nowych linii kolei dużych prędkości. W momencie kontroli w użytku było siedem z nich (zob. **zdjęcie 4**). Usługi kolejowe funkcjonują zgodnie z oczekiwaniami na sześciu z tych linii, a problemy opóźniające uruchomienie pełnych usług kolejowych na pozostałej linii zostały niedawno rozwiązane (HSL Zuid). Promotorzy projektów z reguły zakładali, że projekty będą miały znaczny wpływ na rynki docelowe, a dostępne dane pokazują, że faktyczne wyniki są zgodne z tymi założeniami (zob. **ramka 9**). Fakt, że ta infrastruktura jest ukierunkowana na dobrze określone i jednorodne usługi oznacza, że jej eksploatacji, pomimo dużego stopnia zaawansowania technicznego, nie komplikuje konieczność dostosowania do mieszanego użytku.

RAMKA 9

USŁUGI KOLEI PASAŻERSKIEJ DUŻYCH PRĘDKOŚCI SPEŁNIAJĄ SWOJE CELE

Odcinek **LVE Madryt–Barcelona** przyczynił się do zredukowania czasu podróży między tymi dwoma miastami z 6 godz. 35 min. do 2 godz. 30 min., co sprawiło, iż linia ta przejęła część rynku powietrznego. Liczba pasażerów wzrosła z 2,62 mln (2007) do 5,8 mln (2008).

Odcinek **Dworzec Centralny Berlin** wygenerował oszczędności czasowe w wysokości 25 minut przy przesiadaniu się między osiami północ–południe i wschód–zachód i stworzył całkowicie nowe możliwości podróży.

Odcinek **LGV Wschód (faza 1)** pozwala na rozwijanie prędkości do 320 km/h, a tym samym czas podróży między Paryżem a Strasburgiem skrócił się z 3 godz. 50 min. do 2 godz. 20 min., a pomiędzy Paryżem a Luksemburgiem z 3 godz. 35 min. do 2 godz. 5 min., co doprowadziło do zmniejszenia transportu powietrznego między Paryżem a lotniskami znajdującymi się w pobliżu tych miast, które obecnie korzystają z szybkiego połączenia kolejowego.

Poza poprawą bezpośredniego transportu pasażerskiego, linie kolei dużych prędkości **Frankfurt n. Menem–Kolonja** i **Norymberga–Ingolstadt** pozwoliły zwiększyć przepustowość istniejących linii mieszanego użytku/towarowych.

W PRZYPADKU ODCINKÓW, NA KTÓRYCH ODBYWA SIĘ KONWENCJONALNY TRANSPORT TOWAROWY LUB MIESZANY, FUNKCJONOWANIE TRANSPORTU NIE JEST JESZCZE ZGODNE Z OCZEKIWANIAM I

- 53.** Z odcinków będących przedmiotem kontroli 13 odnosiło się do infrastruktury mieszanego użytku lub towarowej, z których użytkowanych było jedynie 5. Odcinki te ogólnie miały za zadanie odciążać wąskie gardła, zwiększając przepustowość i skracając czas podróży (zob. także **ramka 10** w odniesieniu do tuneli alpejskich).
- 54.** Osiągnięcie celów dotyczących funkcjonowania na tych pięciu udostępnionych odcinkach jest utrudnione do tego stopnia, iż żaden z nich nie jest wykorzystywany jeszcze zgodnie z założeniami. Główne czynniki mające wpływ na osiągnięcie celów dotyczących funkcjonowania dotyczą z jednej strony zapotrzebowania na usługi, które mogłyby potencjalnie być świadczone za pomocą tej infrastruktury, a z drugiej strony interoperacyjności i innych ograniczeń w systemie kolejowym, które powodują zakłócenia w transeuropejskim transporcie kolejowym. Potwierdza to, że ogólny postęp w transeuropejskim transporcie kolejowym zależy od uzyskania efektu synergii między skutkami aktów prawnych odnoszących się do rynków i interoperacyjności oraz działań w ramach polityki współfinansowania. Taką opinię wyrazili także koordynatorzy²⁸.

²⁸ Stanowisko europejskich koordynatorów ds. transportu: Karela Van Mierta, Etienne’a Davignona, Carlo Secchiego, Laurensa Jana Brinkhorsta, Pétera Balázsa, Karli Peijs, Luisa Valente De Oliveiry, Pavela Telički, Karela Vincka, dotyczące przyszłości polityki TEN-T, Bruksela, 6 października 2009 r.

ODCINKI SPECJALNE: TUNELE ALPEJSKIE – BRENNER I MONT CENIS

Są to odcinki o szczególnie dużej skali, tworzące tunele między Austrią a Włochami (**Brenner**) oraz Francją a Włochami (**Mont Cenis**), które mają ułatwić bardziej wydajny transport towarowy oraz pasażerski poprzez wyeliminowanie konieczności przekraczania Alp z wykorzystaniem istniejących ograniczonych tras, co jest niepożądane zarówno z perspektywy transportu, jak i ochrony środowiska. Chociaż tunele te zostały przewidziane do użytku mieszanego, jednak koncentrują się one głównie na ruchu towarowym; promotorzy projektów oczekują, że będzie to miało transformacyjny wpływ rynkowy na docelowe trasy, gdyż pozwoli na przewożenie znacznie większej ilości towarów niż jest to możliwe obecnie. To zaś spowoduje znacznie większy udział kolei w ogólnym rynku w porównaniu z innymi środkami transportu. Projekty te są przedsięwzięciami wieloletnimi – przewidzianymi na 10–15 lat – i są obecnie na etapie planowania lub wstępnych badań.

Zdjęcie 5 – Wjazd do tunelu eksploracyjnego w tunelu podstawowym Brenner w Fortezza



© Europejski Trybunał Obrachunkowy, luty 2009.

OGRODZENIA SYSTEMOWE MAJĄ NEGATYWNY WPŁYW, KTÓRY MOŻE ZRÓWNOWAŻYĆ KORZYŚCI WYNIKAJĄCE Z KOSZTOWNYCH INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH

- 55.** Wykorzystanie infrastruktury kolejowej zależy od różnych czynników, w tym ogólnych warunków ekonomicznych²⁹, powiązanych zmian w portach, tunelach itp. (zob. **ramka 11**), a także innych inwestycji w system kolejowy (zob. **ramka 12**).
- 56.** Ograniczenia systemowe również mają duże znaczenie. W przypadku usług pasażerskich transeuropejskich kolei dużych prędkości, takich jak te działające między Paryżem, Brukselą i Londynem, poczyniono szczególne ustalenia, aby pociągi te nie musiały zatrzymywać się na granicach. Na przykład lokomotywy są tak wyposażone, aby były interoperacyjne z różnym napięciem trakcji i systemami kontroli (sygnalizacji) pociągu, istnieje także porozumienie dotyczące zasad funkcjonowania tych linii. Jest to wprawdzie skomplikowane, ale możliwe, gdyż linia ta została wybudowana specjalnie do tego celu, a głównym zainteresowanym stronom zależy na eliminowaniu potencjalnych problemów.

²⁹ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Drugie sprawozdanie w sprawie monitorowania rozwoju rynku przewozów kolejowych, COM(2009) 676 wersja ostateczna, Bruksela, 18.12.2009.

Zdjęcie 6 – Zapas osi wagonów w terminalu zmiany szerokości torów TRANSFESA w Cerbère na granicy francusko-hispańskiej



© Europejski Trybunał Obrachunkowy, marzec 2009.

RAMKA 11

ODCINKI INFRASTRUKTURY, KTÓRE MOGĄ WEJŚĆ DO EKSPLOATACJI DOPIERO PO DOKONANIU INNYCH ZMIAN

Trasa [Beteuweroute](#) prowadzi w kierunku wschodnio-zachodnim między portem w Rotterdamie a granicą między Niderlandami a Niemcami. Obejmuje ona jedynie ruch towarowy. Infrastruktura tej linii została w pełni udostępniona w czerwcu 2007 r. Maksymalna możliwa przepustowość linii wynosi średnio 380 pociągów dziennie. W chwili obecnej linia obsługuje 20 pociągów, a liczba ta do 2013 r. ma wzrosnąć do 150 pociągów dziennie: czynnikiem ograniczającym jest jak dotąd stopniowe wprowadzanie lokomotyw kompatybilnych z systemem sygnalizacyjnym ERTMS poziomu 2. Przewiduje się, że ruch zwiększy się do 380 pociągów dziennie po zrealizowaniu planowanych zmian związanych z [Maasvlakte 2](#) w porcie.

Wykorzystanie finansowanego przez UE odcinka budowanego na linii [Kufstein–Innsbruck](#) w korytarzu Brenner między Monachium a Weroną będzie ograniczone ilością ruchu, jaki może przyjąć przejście górskie na stacji Brennersee. Sytuacja ta znacznie poprawi się dopiero w 2022 r., gdy w tym korytarzu zaczną funkcjonować linie kolejowe przez [tunel podstawowy Brenner](#), będące obecnie w fazie realizacji.

Wykorzystanie odcinka międzynarodowego [Perpignan–Figueras](#) zależy po części od natężenia ruchu towarowego między Hiszpanią a Francją. Istotny wpływ będą miały na to zmiany zachodzące w portach (np. w Barcelonie).

RAMKA 12

INFRASTRUKTURA ROZWIJANA W CELU WSPARCIA USŁUG, NA KTÓRE W KRÓTKIEJ I ŚREDNIEJ PERSPEKTYWIE NIE PRZEWIDUJE SIĘ WIĘKSZEGO ZAPOTRZEBOWANIA

Linie [Rzym–Neapol](#) i [Bolonia–Florencja](#) o dużych prędkościach i wysokiej przepustowości są budowane do celów transportu zarówno pasażerskiego, jak i towarowego. Aby umożliwić funkcjonowanie pociągów towarowym i pociągów pasażerskim, konieczne były znaczne inwestycje w zakresie wzajemnych połączeń linii konwencjonalnej. Konieczna była także budowa tuneli, mostów i wiaduktów, tak aby zredukować pochyłości, jak również zwiększenie dopuszczalnego nacisku na oś. Żadne pociągi towarowe nie jeżdżą jeszcze na tych liniach i chociaż w niektórych miejscach przewiduje się w przyszłości takie zmiany, operatorzy pociągów nie dysponują jeszcze konkretnymi planami w tym zakresie.

Na liniach [Rzym–Neapol](#), [Bolonia–Florencja](#) i [Piolletto–Treviglio](#) dostępne lokomotywy towarowe nie są w stanie osiągać zakładanej minimalnej prędkości 120 km/h.

Pociągi na linii [Raca–Trnava–Piestany](#) mogą rozwijać prędkość do 160 km/h, jednakże obecnie w Słowacji nie ma żadnych pociągów mogących jechać z taką prędkością.

57. Jednakże sytuacja na liniach konwencjonalnych, na których funkcjonuje transport mieszany, jest bardziej problematyczna. Przekraczanie granic między niektórymi krajowymi systemami kolejowymi jest skomplikowane do tego stopnia, że wiele transeuropejskich usług kolejowych zakłócanych jest koniecznością zatrzymania się w punktach granicznych. Trybunał odnotował różnego rodzaju utrudnienia, takie jak różnice w szerokości torów, napięciu trakcji, systemach kontroli (sygnalizacji) pociągów, długości pociągów i zasad funkcjonowania. Dodatkowymi przyczynami zatrzymywania się pociągów jest nieuznanie taboru kolejowego zatwierdzonego w innych państwach członkowskich, wyszkolenie i certyfikacja załogi pociągu, kontrole techniczne i handlowe, zarządzanie ruchem w czasie rzeczywistym (zob. **załącznik VII** zawierający przegląd problemów wraz z przykładami dotyczącymi odcinków objętych kontrolą oraz osi transeuropejskich, na których się one znajdują). Chociaż utrudnienia na granicach niekoniecznie oznaczają poważne opóźnienia poszczególnych pociągów, ich skumulowany efekt może być znaczący, a w szczególności mogą one prowadzić do problemów z zarządzaniem ruchem, do powstawania zatorów, a w konsekwencji do opóźnień (zob. **ramka 13**).

Zdjęcie 7 – Stacja kontroli ruchu na stacji Brennersee



© Europejski Trybunał Obrachunkowy, luty 2009.

PRZEJAZD POCIĄGU TOWAROWEGO Z MONACHIUM DO STACJI BRENNERSEE

Przed opuszczeniem Monachium dokonywana jest kontrola techniczna i handlowa (zob. **zdjęcie 2**, s. 18), sprawdzająca, czy pociąg jest właściwie połączony i czy system hamowania jest w pełni operacyjny. Pociąg, wyposażony w dwie lokomotywy, prowadzi jeden niemieckojęzyczny maszynista.

Przy wjeździe do austriackiej sieci kolejowej w Kufstein niepotrzebne są żadne zmiany, gdyż zasady operacyjne w Niemczech i Austrii są zharmonizowane, a odpowiednie władze oficjalnie akceptują wzajemnie normy mimo pewnych drobnych różnic. Trzecią lokomotywę dodaje się, aby ułatwić wjazd do Brennersee (zob. **zdjęcie 8**).

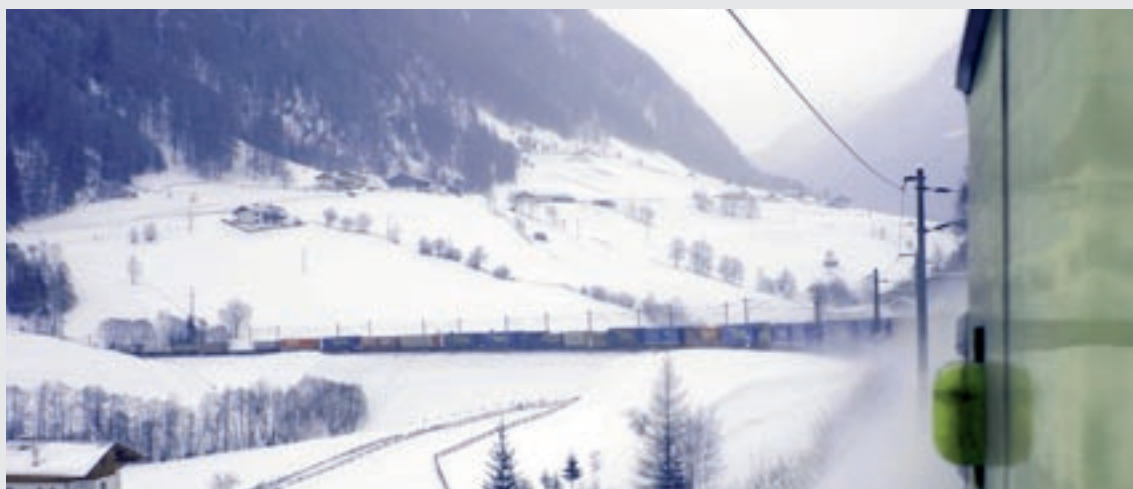
Po dotarciu do szczytowej stacji Brennersee (na granicy austriacko-włoskiej) odłącza się dwie lokomotywy, które nie są już potrzebne. Realizowane są także inne zadania wynikające z różnic między zasadami włoskimi a austriackimi, tj.:

- o zmiana maszynisty: włoskie przepisy wymagają obecności dwóch włoskojęzycznych maszynistów (posiadających licencję we Włoszech), którzy zastępują jednego niemieckojęzycznego maszynistę (posiadającego licencję obejmującą Niemcy i Austrię);
- o zmiana oznakowania końca pociągu: w Niemczech i Austrii na końcu pociągu wymagane są tablice odbłaskowe³⁰, natomiast we Włoszech na końcu pociągu obowiązują światła (zob. **zdjęcie 9**, s. 47).

Chociaż kontrola techniczna została przeprowadzona przed opuszczeniem Monachium, a trasa do Werony wynosi tylko 448 km (czyli mniej niż maksymalne 700 km wymagane przepisami włoskimi), na stacji Brennersee przeprowadza się kolejną kontrolę, która trwa około 25 minut. Powodem tej dodatkowej kontroli jest nieuznanie przez przewoźnika włoskiego kontroli technicznej dokonanej przez przewoźnika niemieckiego w Monachium. W przeciwnym kierunku nie prowadzi się dodatkowych kontroli, gdyż przewoźnik niemiecki uznaje kontrole dokonane przez swojego włoskiego odpowiednika.

³⁰ Istnieją drobne różnice we wzorze tablic odbłaskowych obowiązujących według zasad niemieckich i austriackich, ale oba te kraje wzajemnie je uznają.

Zdjęcie 8 – Pociąg towarowy w drodze przez austriackie Alpy w kierunku stacji Brennersee



© Europejski Trybunał Obrachunkowy, luty 2009.

- 58.** Postępy w eliminowaniu takich ograniczeń mogą usprawnić transport transeuropejski i mają porównywalną skalę do korzyści wynikających z istotnych inwestycji w infrastrukturę (**tabela 4** przedstawia porównanie z projektu priorytetowego 1). Taki postęp oznacza raczej lepszą współpracę między organami państw członkowskich, a nie finansowe inwestycje w infrastrukturę.

TABELA 4

ZAOSZCZĘDZONE 25 MINUT I 25 MINUT OPÓŹNIENIA W PROJEKCIE PRIORYTETOWYM 1

25 minut

Czas podróży zaoszczędzony przez budowę nowej szybkiej kolei między Norymbergą a Ingolstadt w Niemczech, ogólny koszt 2336 mln euro (współfinansowanie UE – 134 mln euro z TEN-T).

Dodatkowy czas konieczny na kontrolę techniczną pociągów wjeżdżających do Włoch na stacji Brennersee na granicy austriacko-włoskiej, gdyż włoski przewoźnik kolejowy nie uznaje kontroli technicznej przeprowadzonej wcześniej w punkcie wyjścia w Monachium przez odpowiednika niemieckiego.

59. Chociaż istnienie tych ograniczeń na ważnych korytarzach jest dobrze znane sektorowi kolejowemu w Europie, nie istnieje badanie, które w pełni opisywałoby te problemy, kwantyfikowało ich wpływ i określało możliwe rozwiązania na szczeblu europejskim dla wszystkich istotnych osi.
60. Eliminowanie ograniczeń systemowych na osiach transeuropejskich wymaga porozumienia między państwami członkowskimi. Próby dokonania tego na szczeblu europejskim są stosunkowo niedawne, gdyż osiągnięcie postępów na płaszczyźnie dwustronnej zazwyczaj bywało trudne. Istnieje wszakże warty odnotowania wyjątek, który zaowocował istotnymi sukcesami, a instytucje z państw członkowskich współpracują na rzecz poprawy funkcjonowania transportu kolejowego na osiach kolejowych (zob. **ramka 14**). Rozwijają się także inne takie inicjatywy, często przy wsparciu koordynatorów mianowanych przez Komisję, na przykład w odniesieniu do korytarza Brenner.
61. W jednej z dziedzin osiągnięto postęp na poziomie europejskim – przepisy UE przyjęte w 2008 r. mają na celu ułatwienie wzajemnego uznawania taboru kolejowego wśród krajowych przewoźników kolejowych³¹.

³¹ Dyrektywa 2008/57/WE Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (Dz.U. L 191 z 18.7.2008, s. 1).

RAMKA 14

MIĘDZYNARODOWA GRUPA DS. POPRAWY JAKOŚCI TRANSPORTU KOLEJOWEGO W KORYTARZU PÓŁNOCNO-POŁUDNIOWYM (ROTTERDAM-GENUA) (IQC)

Od 2003 r. władze niemieckie, holenderskie, włoskie i szwajcarskie odpowiedzialne za transport kolejowy współpracują w celu przeanalizowania i rozwiązania problemów w tym korytarzu. Grupa ta ma znaczne osiągnięcia, na przykład pod względem wzajemnego uznawania maszynistów i procedur zatwierdzania taboru kolejowego. W 2008 r. ustanowiono europejskie ugrupowanie interesów gospodarczych oraz biuro zarządzania programem mające zarządzać pracami grupy. Zatwierdzono 14-punktowy plan działania, który odzwierciedla ustalenia niniejszego sprawozdania, podkreślając znaczenie takich aspektów, jak rozmieszczenie ERTMS, zasady operacyjne i certyfikacja załóg pociągów, które to kwestie stanowią kluczowe ograniczenia dla transeuropejskiego transportu.

WNIOSKI I ZALECENIA

- 62.** Poprzez współfinansowanie rozwoju infrastruktury kolejowej UE przyczynia się do tworzenia nowych możliwości dla transeuropejskiego transportu kolejowego. Należałoby jednak podjąć pewne działania w celu osiągnięcia lepszego efektu gospodarności w wydatkowaniu środków UE.
- 63.** Projekty priorytetowe są głównym mechanizmem koordynacji i koncentracji zasobów finansowych, dlatego istotne jest, by były określane z uwzględnieniem obecnych i przewidywanych potrzeb. Jednakże do tej pory nie były one określane na podstawie analizy obecnego i przewidywanego natężenia ruchu i nie stanowią one ostatecznego opisu głównych transeuropejskich osi kolejowych (zob. pkt 19–24).

ZALECENIE 1

W celu **skoncentrowania środków UE** Komisja, przy okazji rozważań na temat określenia projektów priorytetowych w przyszłości, powinna:

- o współpracować z państwami członkowskimi i instytucjami kolejowymi w celu wzmocnienia **wiedzy i bazy analitycznej** na poziomie europejskim w zakresie istniejącego i przewidywanego natężenia ruchu kolejowego; oraz
- o zidentyfikować korytarze transeuropejskie, w przypadku których istnieje **faktyczne lub przewidywane zapotrzebowanie**.

- 64.** Ukierunkowanie inwestycji strukturalnych UE w ramach TEN-T jest istotne. Skoncentrowanie współfinansowania TEN-T na punktach granicznych poprawiło się, ale wciąż wiele można osiągnąć w tych miejscach, jeżeli chodzi o objęte próbą projekty priorytetowe. Koordynatorzy wnieśli pozytywny wkład, ale nadal konieczna jest poprawa analizy wąskich gardeł. W Komisji odnotowano niedociągnięcia dotyczące procedur zatwierdzania projektów w ramach Funduszu Spójności. Wciąż też istnieje konieczność ulepszenia procedur wyboru projektów w ramach TEN-T (zob. pkt 25–38).

ZALECENIE 2

Komisja powinna:

- o dopilnować, by na poparcie decyzji dotyczących ukierunkowania środków TEN-T dostępna była solidna analiza najważniejszych **wąskich gardeł** na odcinkach projektów priorytetowych;
- o wzmacniać rolę koordynatorów i rozważyć mianowanie kolejnych **koordynatorów**, na potrzeby innych projektów priorytetowych;
- o upewnić się, że **procedury zatwierdzania projektów w ramach polityki spójności są solidne**, w szczególności w odniesieniu do przeglądu charakterystyki technicznej oraz, w obliczu znacznego ryzyka wzrostu kosztów, zapewnić dokładne przygotowanie proponowanych projektów z wykorzystaniem dobrych praktyk branżowych na przykładzie projektów, które zostały zrealizowane terminowo i w ramach budżetu; oraz
- o poprawić jakość analizy kosztów i korzyści na poparcie **procedur selekcji w ramach TEN-T**.

65.

Współfinansowane projekty infrastruktury zapewniły planowaną infrastrukturę zgodnie ze specyfikacją, a po ich ukończeniu stworzyły nowe możliwości transportowe, lub usprawniły już istniejące, w zakresie kluczowych odcinków projektów priorytetowych. W wielu przypadkach zmiany w specyfikacjach technicznych zostały wprowadzone w wyniku okoliczności, które pojawiły się w trakcie budowy (zob. pkt 39–48).

ZALECENIE 3

Komisja powinna przejąć inicjatywę, jeśli chodzi o **ułatwianie wymiany wiedzy i doświadczeń** na temat rozwoju infrastruktury kolejowej wśród promotorów projektów, opierając się na doświadczeniach z przeszłości, takich jak projekt Netlipse.

66. Wymierną poprawę osiągnięto na liniach kolei pasażerskiej dużych prędkości, które funkcjonują w pełni zgodnie z założeniami. Jednakże wykorzystanie konwencjonalnych odcinków do ruchu mieszanego i towarowego objętego współfinansowaniem UE jest uzależnione od wielu czynników, co oznacza, że usługi kolejowe wciąż nie funkcjonują na zakładanym poziomie. W europejskiej sieci kolejowej utrzymują się ograniczenia systemowe, w szczególności w punktach granicznych (zob. pkt 49–61).

ZALECENIE 4

Komisja powinna:

- o rozważyć, w jakim stopniu można uzyskać lepszy efekt gospodarności w wydatkowaniu środków UE poprzez położenie większego nacisku na **eliminowanie ograniczeń praktycznych** w transgranicznym transporcie kolejowym, które nie są same w sobie związane z infrastrukturą; oraz
- o zachęcać do nawiązywania **współpracy między instytucjami kolejowymi państw członkowskich na poziomie korytarzy** (np. struktury korytarza Rotterdam–Genua) i wspieranie tej współpracy w celu zaradzenia trudnościom wpływającym na płynność transportu kolejowego z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczył Morten LEVYSOHN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 8 września 2010 r.

*W imieniu
Trybunału Obrachunkowego*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Zdjęcie 9 – Wymagane we Włoszech światła na końcu pociągu, oczekujące na stacji Brennersee na przyłączenie



© Europejski Trybunał Obrachunkowy, luty 2009.

PODSUMOWANIE GŁÓWNYCH REGULACJI EUROPEJSKICH ODNOSZĄCYCH SIĘ DO PRZEMYSŁU KOLEJOWEGO

		Akt prawny	Zmiany	
Organy i rynki	Rozwój kolei wspólnotowych	Dyrektywa Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych	Dyrektywa 2001/12/WE Dyrektywa 2004/51/WE Dyrektywa 2007/58/WE	
	Europejska Agencja Kolejowa	Rozporządzenie (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową	Rozporządzenie (WE) nr 1335/2008	
	Licencje	Dyrektywa Rady 95/18/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. w sprawie wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym	Dyrektywa 2001/13/WE Dyrektywa 2004/49/WE	
	Alokacja zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej oraz pobieranie opłat za jej użytkowanie	Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej	Decyzja 2002/844/WE Dyrektywa 2004/49/WE Dyrektywa 2007/58/WE	
	Zasady pomocy państwa	Komunikat Komisji - Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych	(2008/C 184/07)	
Bezpieczeństwo i interoperacyjność	Interoperacyjność	Interoperacyjność systemu kolei konwencjonalnych	Dyrektywa 2001/16/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 marca 2001 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych	Dyrektywa 2004/50/WE Dyrektywa 2007/32/WE
		Interoperacyjność transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości	Dyrektywa Rady 96/48/WE z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości	Dyrektywa 2004/50/WE Dyrektywa 2007/32/WE
		Interoperacyjność systemu kolei we Wspólnocie	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie	
	Bezpieczeństwo	Bezpieczeństwo kolei	Dyrektywa 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych	Dyrektywa 2008/110/WE
			Rozporządzenie Komisji (WE) nr 653/2007 z dnia 13 czerwca 2007 r. w sprawie stosowania wspólnego europejskiego wzoru certyfikatów bezpieczeństwa i wniosków o ich wydanie zgodnie z art. 10 dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz w sprawie okresu ważności certyfikatów bezpieczeństwa wydanych na mocy dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady	

		Akt prawny	Zmiany
Pracownicy kolejowi	Maszyniści	Dyrektywa 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty	
	Pracownicy w trasie	Dyrektywa Rady 2005/47/WE z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie umowy między Stowarzyszeniem Kolei Europejskich (CER) a Europejską Federacją Pracowników Transportu (ETF) w sprawie niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym	
Prawa pasażerów	Obowiązek świadczenia usług publicznych	Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70	
	Prawa pasażerów	Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym	

SPECYFIKACJE TECHNICZNE INTEROPERACYJNOŚCI

Kategoria	Opis	Odniesienie
Specyfikacje techniczne interoperacyjności w zakresie kolei dużych prędkości (przyjęte decyzją Komisji)	Podsystem konserwacji	
	Podsystem sterowania	2002/731/WE
	Podsystem kontrolno-decyzyjny oraz sygnalizacyjny – sprostowanie	2002/732/WE
	Podsystem infrastruktury	2002/733/WE
	Podsystem energii	2002/735/WE
	Podsystem taboru	2002/734/WE
	Podsystem działania	2006/860/WE
	Podsystem sterowania ERTMS i zmieniający załącznik A do decyzji 2000/679	2008/386/WE
Zmienione specyfikacje techniczne interoperacyjności w zakresie kolei dużych prędkości (przyjęte decyzją Komisji)	Podsystem infrastruktury	2008/217/WE
	Podsystem działania załącznik A, załącznik P 9	2008/231/WE
	Podsystem taboru	2008/232/WE
	Tabor – sprostowanie	2008/284/WE
	Sterowanie – zmiana załącznika A do decyzji 2002/732/WE z dnia 30 maja 2002 r. Sterowanie – zmiana załącznika A do decyzji 2002/732/WE z dnia 30 maja 2002 r. – sprostowanie	2004/447/WE
	Sterowanie – zmiana załącznika A do decyzji 2006/860 w zakresie kolei dużych prędkości i kolei konwencjonalnych	2007/153/WE

Kategoria	Opis	Odniesienie
Techniczne specyfikacje interoperacyjności w zakresie kolei konwencjonalnych (przyjęte decyzją/rozporządzeniem Komisji)	Podsystem aplikacji telematycznych dla przewozów towarowych	62/2006/WE
	Aspekty hałasu konwencjonalnego taboru kolejowego	2006/66/WE
	Podsystem sterowania	2006/679/WE
	Podsystem sterowania	2009/561/WE
	Podsystem sterowania ERTMS i zmieniający załącznik A do decyzji 2006/679/WE	2006/860/WE
	Podsystem sterowania ERTMS zmieniający załącznik A do decyzji 2000/679 i załącznik A do 2006/860	2008/386/WE
	Tabor kolejowy – WE wagony towarowe – zmiana decyzji 2006/861/WE i 2006/920/WE	2006/861/WE 2009/107/WE
	Ruch kolejowy – załącznik P 5: zmiana decyzji 2006/861/WE i 2006/920/WE załącznik P 9	2006/861/WE 2009/107/WE
	Plan wdrożenia ERTMS	2009/561/WE
Międzysektorowe techniczne specyfikacje interoperacyjności (Koleje dużych prędkości i konwencjonalne) (przyjęte decyzją Komisji)	Bezpieczeństwo w tunelach kolejowych	2008/163/WE
	Osoby o ograniczonej możliwości poruszania się	2008/164/WE

LISTA PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH TEN-T

Projekty Essen (wytyczne TEN-T 1996)	Projekty priorytetowe (wytyczne TEN-T 2004)
Szybkie połączenie kolejowe/transport kombinowany północ-południe: Norymberga–Erfurt–Halle/Lipsk–Berlin oś Brenner: Weronia–Monachium	PP1 Oś kolejowa Berlin–Weronia/Mediolan–Bologna–Neapol–Messyna–Palermo
Kolej dużych prędkości (Paryż–Bruksela–Kolonja–Amsterdam–Londyn)	PP2 Oś kolejowa dużych prędkości Paryż–Bruksela/Bruksela–Kolonja–Amsterdam–Londyn
Kolej dużych prędkości południe: Madryt–Barcelona–Perpignan–Montpellier; Madryt–Vitoria–Dax	PP3 Oś szybkich linii kolejowych Lizbona/Porto–Madryt–Barcelona–Perpignan–Montpellier; Madryt–Vittoria–Dax–Bordeaux–Tours
Kolej dużych prędkości oś wschód	PP4 Kolej dużych prędkości oś wschód
Betuweroute	PP5 Betuweroute
Kolej dużych prędkości/transport kombinowany: Lion–Triest	PP6 Oś kolejowa Lion–Triest–Divaca/Koper/Divaca/Lublana–Budapeszt–granica ukraińska
	PP8 Multimodalna oś Portugalia/Hiszpania–reszta Europy
Oś kolejowa Cork–Dublin–Belfast–Stranraer	PP9 Oś kolejowa Cork–Dublin–Belfast–Stranraer
Stale połączenie Öresund	PP11 Stale połączenie Öresund
Trójkąt nordycki (kolejowo/drogowy)	PP12 Trójkąt nordycki (kolejowo/drogowy)
Główna linia Zachodniego Wybrzeża	PP14 Główna linia Zachodniego Wybrzeża
	PP16 Kolejowa oś towarowa Sines/Algierias–Madryt–Paryż
	PP17 Oś kolejowa Paryż–Strasburg–Stuttgart–Wiedeń–Bratysława
	PP19 Interoperacyjność linii kolejowych dla pociągów dużych prędkości na Półwyspie Iberyjskim
	PP20 Oś kolejowa Fehrman Belt
	PP22 Oś kolejowa Ateny–Sofia–Budapeszt–Wiedeń–Praga–Norymberga/Drezno
	PP23 Oś kolejowa Gdańsk–Warszawa–Brno/Bratysława–Wiedeń
	PP24 Oś kolejowa Lyon/Genua–Bazylea–Duisburg–Rotterdam/Antwerpia
	PP26 Oś kolejowa/drogowa Irlandia/Zjednoczone Królestwo/Europa kontynentalna
	PP27 „Rail Baltica” oś Warszawa–Kowno–Ryga–Tallin–Helsinki
	PP28 „Eurocaprail” na osi kolejowej Bruksela–Luksemburg–Strasburg
	PP29 Oś kolejowa intermodalnego korytarza Morze Jońskie/Adriatyk

OBJĘTE KONTROLĄ WSPÓŁFINANSOWANE PRZEZ UE ODCINKI INFRASTRUKTURY

1. Dokonano analizy próby 21 odcinków infrastruktury kolejowej (oraz powiązanych decyzji o finansowaniu), które skorzystały ze wsparcia UE. Odcinki te były częścią ośmiu projektów priorytetowych (1, 2, 3, 5/24, 6, 4/17, 19, 23). Szczegółowe informacje dotyczące próby zawarto w poniższej tabeli.
2. Próba objęła dużą część inwestycji UE w infrastrukturę kolejową. Ogółem wartość projektów w próbie wynosiła 8683 mln euro (1613 mln euro z TEN-T i 7070 mln euro z Funduszu Spójności, ISPA i EFRR). Stanowi to 77% wszystkich inwestycji współfinansowanych przez UE w zakresie skontrolowanych projektów priorytetowych oraz 36% inwestycji z wszystkich źródeł.
3. Odcinki objęte próbą dotyczyły, w miarę możliwości:
 - o odcinków ukończonych lub bliskich ukończenia,
 - o odcinków transgranicznych i wąskich gardeł,
 - o istotnych korytarzy pasażerskich i towarowych (nakładających się do pewnego stopnia z korytarzami ERTMS),
 - o połączeń między krajami UE-15 a UE-10,
 - o odcinków, w których udział miało finansowanie prywatne, oraz
 - o głównych odcinków tuneli alpejskich.

OBJĘTE KONTROLĄ ODCINKI PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH WSPÓŁFINANSOWANE Z TEN-T, FUNDUSZU SPÓJNOŚCI (FS) LUB EFRR

		Specjalne linie pasażerskie	Linie mieszane	Specjalne linie towarowe
Ukończone odcinki	W użytkowaniu	Berlin Dworzec Centralny (DE) [TEN-T] Frankfurt n. M.–Kolonja (DE) [TEN-T] Norymberga–Ingolstadt (DE) [TEN-T] LGV Wschód Faza 1 (FR) [TEN-T] Madryt–Valladolid (ES) [CF, ERDF, TEN-T] Madryt–Barcelona (ES) [CF, TEN-T] HSL Zuid (NL) [TEN-T]	Pioltello–Treviglio (IT) [TEN-T] Raca–Trnava–Piestany (SK) [CF] Rzym–Neapol (IT) [ERDF, TEN-T] Messyna–Patti (IT) [ERDF]	Betuweroute (NL) [TEN-T]
	Oczekujące na oddanie do użytkowania		Perpignan–Figueras (FR, ES) [TEN-T] Bologna–Florence (IT) [TEN-T]	
Odcinki w budowie		Madryt–Levante (ES) [CF, ERDF, TEN-T]	Karlsruhe–Bazylea (DE) [TEN-T] Kufstein–Innsbruck (AT) [TEN-T] Linz–St Polten (AT) [TEN-T] Warszawa–Gdynia (PL) [CF]	
Odcinki w fazie planowania i badawczej			Podstawowy tunel Brenner (AT, IT) [TEN-T] Lyon–Podstawowy tunel Turyn ((FR, IT) [TEN-T]	

**KOORDYNATORZY MIANOWANI PRZEZ KOMISJĘ W ODNIESIENIU
DO KOLEJOWYCH PROJEKTÓW PRIORYTETOWYCH – STAN NA
CZERWIEC 2010**

Kolejowy projekt priorytetowy	Koordinator
1	Pat Cox
3	Carlo Secchi
6	Laurens Jan Brinkhorst
17	Péter Balázs
19	Carlo Secchi
22	Gilles Savary
27	Pavel Telička
Rozmieszczenie ERTMS	Karel Vinck

OBJĘTE KONTROLĄ ODCINKI INFRASTRUKTURY WSPÓŁFINANSOWANE PRZEZ UE: STAN BUDOWY I WYKORZYSTANIA

		Gotowość do użytku			Zakres wykorzystania				
		Budowa ukończona	W budowie	Udostępnione do użytkowania	W pełni wykorzystane	Oczekiwane pełne wykorzystanie	Oczekuje na inne zmiany w sieci transportowej	Pełne wykorzystanie potencjału mało prawdopodobne w krótkiej i średniej perspektywie	Odcinki długoterminowe
Odcinek to-warowy	Betuweroute	✓		✓			✓		
Mieszane wykorzystanie (konwencjonalnych) odcinków	Tunel podstawowy Lyon–Turyn		✓						✓
	Tunel podstawowy Brenner		✓						✓
	Warszawa–Gdynia		✓			✓			
	Linz–St Polten		✓			✓			
	Kufstein–Innsbruck		✓				✓		
	Karlsruhe–Bazylea		✓			✓			
	Bolonia–Florencja	✓						✓	
	Perpignan–Figueras	✓					✓		
	Messyna–Patti	✓		✓				✓	
	Rzym–Neapol	✓		✓				✓	
	Raca–Trnava–Piestany	✓		✓				✓	
	Pioltello–Treviglio	✓		✓				✓	
Specjalne odcinki pasażerskie	Madyt–Levante		✓			✓			
	HSL Zuid	✓		✓		✓			
	Madyt Barcelona	✓		✓	✓				
	Madyt–Valladolid	✓		✓	✓				
	LGV Wschód (Faza 1)	✓		✓	✓				
	Norymberga–Ingolstadt	✓		✓	✓				
	Frankfurt n. M.–Kolonja	✓		✓	✓				
	Dworzec Centralny Berlin	✓		✓	✓				

PRZEGLĄD STWIERDZONYCH W TRAKCIE KONTROLI OGRANICZEŃ SYSTEMOWYCH W PUNKTACH GRANICZNYCH NA TRANSEUROPEJSKICH OSIACH KOLEJOWYCH

SZEROKOŚĆ TORÓW

1. Większość kolei w Unii Europejskiej funkcjonuje według norm UIC¹. Istotnym wyjątkiem w tej tradycyjnej sieci kolejowej jest Hiszpania, gdzie szerokość torów jest większa. Różnica w szerokości torów oznacza, że tylko pociągi pasażerskie wyposażone w specjalną technologię dostosowania szerokości mogą przejeżdżać między Francją a Hiszpanią; pozostałe pociągi muszą zatrzymać się na granicy. Pociągi towarowe przekraczające granicę są rozładowywane i ponownie załadowywane albo ich osie są zmieniane w specjalnych terminalach (zob. **zdjęcie 6**). Postęp w eliminowaniu tego problemu polega na inwestycjach w infrastrukturę (dotyczy to czterech odcinków objętych kontrolą usytuowanych w ramach projektów priorytetowych 3 i 19):
 - o sieć kolei dużych prędkości AVE w Hiszpanii jest budowana z wykorzystaniem norm UIC. Ma ona połączyć się z siecią francuską między Perpignan a Figueras oraz między Irun i Hendaye; oraz
 - o na skrzyżowaniach torów o szerokości według UIC i obowiązującej w Hiszpanii interoperacyjność zapewnią urządzenia zmieniające szerokość torów, na przykład blisko stacji Chamartin oraz Medina del Campo.

ENERGIA TRAKCJI

2. Interoperacyjność pewnych systemów krajowych pozostaje problematyczna, gdyż system energetyczny kolei w sąsiadujących ze sobą państwach członkowskich funkcjonuje według różnych standardów technicznych, co powoduje trudności w punktach granicznych (zob. **ramka A**). Z uwagi na znaczne koszty i wyzwania techniczne, nie wydaje się, aby problem mógł zostać rozwiązany poprzez inwestycje w nową specjalną infrastrukturę dostaw energii na poziomie krajowym; w rzeczywistości stosuje się rozwiązania pragmatyczne. Na przykład w miejscach, gdzie systemy energetyczne nie są operacyjne:
 - o pociągi zasilane z jednego źródła muszą zatrzymywać się na granicach w celu zmiany lokomotywy, co oznacza stratę co najmniej 15 minut potrzebnych na przetoczenie oraz ryzyko dalszej kumulacji opóźnień;

¹ Union International de Chemins de Fer (Międzynarodowa Unia Kolejowa).

- o przewoźnicy kolejowi dokonują inwestycji w celu wyposażenia lokomotyw, tak aby mogły one działać w ramach więcej niż jednego systemu energetycznego;
- o wykorzystywane są lokomotywy spalinowe, które, choć nadal powszechnie używane, są postrzegane jako mniej wydajne i niepożądane z perspektywy czystej energii.

DŁUGOŚĆ SKŁADU

3. Długość składów dozwolona w ramach sieci krajowych nie jest zawsze taka sama, nawet na tych samych korytarzach transeuropejskich. Takie ograniczenia często są wynikiem cech infrastruktury, takich jak dostępność mijanek, zakrzywień linii lub dużego nachylenia terenu (np. na przejściach alpejskich). Na przykład pociągi we Francji mogą mieć długość do 600 m, a w Hiszpanii tylko 450 m (projekt priorytetowy 3). Niezależnie od różnic w szerokości torów na tej granicy, po stronie francuskiej operują pociągi o długości jedynie 450 m lub, jeżeli dłuższe pociągi mają odbyć podróż z lub do Francji, należy założyć dodatkowy czas na rozdzielenie i ponowne złożenie pociągów, co oznacza ryzyko dodatkowych opóźnień na granicy.

PRZYKŁADY INTEROPERACYJNOŚCI SYSTEMÓW ZASILANIA TRAKCJI

Systemy zasilania Niemiec i Austrii są kompatybilne i nie stanowi to problemu interoperacyjności dla lokomotyw jednosystemowych, natomiast systemy holenderskie i niemieckie (projekt priorytetowy 5) nie są interoperacyjne, to samo dotyczy Austrii i Włoch (projekt priorytetowy 1). Jest to jeden z powodów komplikacji na punktach granicznych takich jak Brennersee.

SYSTEMY STEROWANIA POCIĄGIEM

4. W chwili obecnej istnieje ponad 20 niezależnych systemów sterowania pociągami w całej Unii Europejskiej, które nie są interoperacyjne, co stanowi istotną barierę dla interoperacyjności transeuropejskiej. System ERTMS ma przyczynić się do stworzenia działającego bez zakłóceń europejskiego systemu kolejowego, zastępującego różne krajowe systemy sterowania w Europie. Ma on również ułatwić transport kolejowy na liniach kolejowych dużych prędkości, umożliwić zwiększoną przepustowość na liniach kolejowych oraz poprawić bezpieczeństwo. ERTMS składa się z dwóch komponentów: europejskiego systemu sterowania pociągami (ETCS), automatycznego systemu ochrony pociągu, mającego zastąpić istniejące systemy krajowe oraz GSM-R – systemu radiowego zapewniającego komunikację głosową i przekazywanie danych między torem a pociągami. W odniesieniu do ERTMS państwa członkowskie uzgodniły europejski plan wdrożenia², jednak biorąc pod uwagę obecny horyzont czasowy przewiduje się, że okres wdrożenia będzie zbyt długi i często powiązany z terminami modernizacji istniejących systemów sterowania. Podczas fazy wdrażania, w sytuacji gdy ERTMS nie funkcjonuje wzdłuż całego korytarza, a niektóre odcinki są nadal obsługiwane za pomocą jedynie istniejącego systemu, lokomotywy będą musiały być wyposażone zarówno w ERTMS, jak i istniejące systemy, co oznacza wyższe koszty instalacji i utrzymania dla operatora pociągu. Będzie to miało wpływ w szczególności na transport towarowy, w którym lokomotywy zwykle działają na większej liczbie różnych tras.

² Decyzja Komisji 2009/561/WE z dnia 22 lipca 2009 r. zmieniająca decyzję 2006/679/WE dotyczącą technicznej specyfikacji dla interoperacyjności odnoszącej się do podsystemu sterowania ruchem kolejowym transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych (europejski plan wdrożenia) [C(2009) 5607 wersja ostateczna].

RÓŻNICE W ZASADACH DZIAŁANIA

5. Każde państwo członkowskie ustanowiło swoje zasady działania ruchu kolejowego w ramach sieci krajowych (podobne do kodeksów drogowych). Zasady te określają kluczowe elementy wyposażenia pociągu związane z bezpieczeństwem oraz sposób zachowania maszynistów we wszystkich przewidywalnych okolicznościach. W niektórych przypadkach sąsiadujące państwa członkowskie mają zasadniczo podobne zasady działania i akceptują praktyki operacyjne swoich sąsiadów do tego stopnia, że pociągi mogą podróżować między nimi bez żadnych różnic co do zasad powodujących konieczność zatrzymania się na granicy (np. Niemcy i Austria). W wielu pozostałych przypadkach jednakże różnice w zasadach działania między sąsiadującymi sieciami oznaczają, że pociągi nie mogą podróżować z jednej sieci do drugiej bez zatrzymania się na granicy w celu dostosowania pociągu (przykładami takich różnic są zasady dotyczące oznakowania końca pociągu, liczby maszynistów, gaśnic przeciwpożarowych itp.) lub zmiany lokomotywy (zob. **ramka 13**). Chociaż same zmiany na granicach nie oznaczają poważnych opóźnień, fakt, że pociągi zatrzymują się w punktach granicznych powoduje komplikacje w zarządzaniu ruchem i ryzyko skumulowania wynikających z tego opóźnień.

WZAJEMNE UZNAWANIE TABORU KOLEJOWEGO

6. Tabor kolejowy podlega kontroli technicznej w celu upewnienia się, że jest on odpowiedni do korzystania z infrastruktury kolejowej (tzw. homologacja). Kontrole te są przeprowadzane w państwie członkowskim w odniesieniu do jego własnej infrastruktury (przez krajowe organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo kolei), a ich rezultatem są certyfikaty wydawane dla taboru. Jednakże, aby lokomotywa lub wagon mogły podróżować w ramach sieci więcej niż jednego państwa członkowskiego, muszą one zwykle uzyskać zezwolenie w każdym kraju. Proces ten bywa długi i kosztowny. Dlatego też, aby ułatwić dostęp do europejskiej sieci kolejowej, należałoby doprowadzić do tego, by tabor kolejowy, raz zatwierdzony w jednym państwie członkowskim, był uznawany w sieci kolejowej innego państwa. Nie zawsze ma to miejsce, a pociągi z lokomotywami, które nie zostały zatwierdzone do użytku w sąsiadującym kraju, muszą zatrzymywać się na granicy, by dokonać zmiany lokomotywy (nawet jeśli nie istnieją ograniczenia w zakresie interoperacyjności lub inne). W celu poprawy tej sytuacji na szczeblu Unii Europejskiej podejmowane są pewne działania³.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie.

CERTYFIKACJA ZAŁOGI POCIĄGU

7. Istotne jest, by komunikacja między załogą pociągu a ośrodkami sterowania pociągami była skuteczna oraz by załogi pociągów mogły prowadzić pociągi zgodnie z zasadami działania. Uwzględnienie tych kwestii jest stosunkowo proste w przypadku pociągów, które podróżują jedynie w sieci kolejowej jednego państwa członkowskiego. Jednakże na trasach transeuropejskich, na których pociągi przekraczają granice między sieciami krajowymi, sytuacja jest bardziej skomplikowana, gdyż od załogi pociągów może być wymagane posługiwanie się różnymi językami oraz posiadanie certyfikatów dotyczących prowadzenia pociągów według zasad więcej niż jednego państwa członkowskiego. Zmiana załogi pociągu jest zatem kolejnym powodem zatrzymania się pociągu na granicach. Przewoźnicy kolejowi często z powodów praktycznych tak planują usługi transeuropejskie, aby zmiany załogi miały miejsce w tym samym czasie co inne działania zwykle konieczne na granicy, np. zmiany lokomotywy, przekazanie pociągu innemu przewoźnikowi kolejowemu oraz inne czynniki wynikające z różnic w zasadach działania. Proces ten planuje się także w taki sposób, by maszyniści mogli wrócić do domu w ciągu jednego dnia roboczego. Jednakże w przypadkach gdy usługi transeuropejskie wymagają przekroczenia granicy bez zatrzymywania się, np. pasażerskie linie kolejowe dużych prędkości, należy znaleźć rozwiązanie dotyczące szkolenia i certyfikacji załogi pociągu (zob. **ramka B**). W celu poprawy tej sytuacji na szczeblu Unii Europejskiej podejmowane są pewne działania⁴.

⁴ Dyrektywa 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty (Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 51).

ROZWIĄZANIA TRANSGRANICZNE DOTYCZĄCE CERTYFIKACJI ZAŁOGI POCIĄGU

Na odcinku linii kolei dużych prędkości **Paryż–Londyn**, będącym częścią projektu priorytetowego 2, kolejowe organy francuskie i brytyjskie ustaliły zestaw wspólnej terminologii, tak aby specjalnie wyszkoleni maszyniści mogli prowadzić pociąg na całej trasie.

W przypadku odcinka projektu priorytetowego 4 między **Manheim a Metz** – historycznie trudnego punktu granicznego – uzgodniono specjalny program szkoleniowy, aby zapewnić certyfikację dla załóg niemieckich i francuskich.

KONTROLE TECHNICZNE I HANDLOWE

8. Istnieją dwie główne przyczyny przeprowadzania kontroli technicznych i handlowych. Po pierwsze, dla tras dalekobieżnych niektóre systemy krajowe określają maksymalne interwały przeprowadzania takich kontroli, co ma zapewnić bezpieczeństwo pociągu (np. maksymalnie co 700 km we Włoszech). Jednakże w jednym odnotowanym przypadku takie kontrole wymagane były na granicy w środku podróży, której cała długość była mniejsza niż zakładane maksimum. Po drugie, w przypadku usług kolejowych, które wymagają przekroczenia granicy (w szczególności w transporcie towarowym), różni przewoźnicy kolejowi działający jako partnerzy handlowi wspólnie odpowiadają za pociąg w różnych sieciach krajowych, przekazując sobie skład na stacjach granicznych. Tradycyjnie obaj przewoźnicy kolejowi przeprowadzają swoje własne kontrole techniczne i handlowe, co oznacza powtórzenie tej samej kontroli. W jednym odnotowanym przypadku przewoźnicy kolejowi z różnych państw członkowskich współpracowali na rzecz uznawania kontroli przeprowadzonych przez jednego z nich. Takie przekazanie pociągu, opierające się na zaufaniu, może oszczędzić czas na stacjach granicznych (zob. **ramka C**). W celu poprawy tej sytuacji na szczeblu Unii Europejskiej podejmuje się działania na podstawie dyrektywy 2008/57/WE.

PRZEKAZANIE POCIĄGU NA ZASADZIE ZAUFANIA NA STACJI BRATYSŁAWA WSCHÓD

W celu przekazania pociągu w terminalu granicznym zarówno austriaccy, jak i słowaccy przewoźnicy kolejowi przeprowadzali kontrole techniczne i handlowe, z których każda trwała co najmniej 30 minut. W celu wyeliminowania zbędnego opóźnienia opracowywane jest wzajemne porozumienie, na mocy którego kontrole przeprowadzone przez jednego przewoźnika będą uznawane przez drugiego, co potencjalnie pozwoli zaoszczędzić 30 minut.

ZARZĄDZANIE RUCHEM W CZASIE RZECZYWISTYM

9. Zarządzanie ruchem w czasie rzeczywistym jest szczególnie istotne dla tych odcinków, które są narażone na zatory, takich jak wąskie gardła lub stacje graniczne, gdzie wiele pociągów transeuropejskich musi się zatrzymać (przykłady dotyczące projektów priorytetowych objętych kontrolą obejmują granicę holendersko-niemiecką w Emmerich oraz austriacko-włoską w Brennersee (zob. **zdjęcie 7**). Zatory mogą pojawić się w tych miejscach, gdy pociągi nie przybędą na czas, aby zająć przydzielone im miejsce wjazdu na sąsiadującą sieć kolejową i w konsekwencji będą musiały oczekiwać na nowe „okienko”. Bieżąca wiedza na temat lokalizacji pociągów oraz komunikacja między kierownikami ruchu sąsiadujących sieci są istotne dla zarządzania w takich okolicznościach. Narzędzia komunikacji nie muszą być skomplikowane (na przykład kontakty między zarządcami ruchu Niderlandów i Niemiec w Emmerich znacznie się poprawiły poprzez wykorzystanie telefonu i e-maila). Chociaż skuteczne oparte na IT interfejsy mające zintegrować krajowe systemy zarządzania ruchem jeszcze się nie pojawiły, niektóre projekty mające ulepszyć system informacji na temat bieżącej sytuacji ich pociągów dostępne w czasie rzeczywistym dla przewoźników kolejowych są w fazie rozwoju (zob. **ramka D**).

EUROPTIRAILS

Narzędzie EUROPTIRAILS (zarządzane przez RailNetEurope od 2007 r.) ma potencjał, aby po raz pierwszy umożliwić nadzór online w czasie rzeczywistym europejskiego ruchu kolejowego, a tym samym uwidocznić, gdzie należy podjąć odpowiednie działania w celu poprawy jakości. Może ono także zapewnić podstawy do oceny działania, na przykład poprzez porównanie planowanego czasu podróży z rzeczywistym.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

STRESZCZENIE

II. tiret pierwsze

Komisja zgadza się, że określenie projektów priorytetowych nie opierało się na analizie faktycznego i przewidywanego natężenia ruchu. Należy jednak zauważyć, że chociaż przeprowadzono takie badania zarówno w przypadku pojedynczych projektów, jak i całej sieci, nie przyniosły one dotąd rozstrzygających wyników, dlatego też nie można było ich wykorzystać.

Komisja uważa, że opracowanie ostatecznego opisu głównych transeuropejskich osi kolejowych będzie prawdopodobnie szczególnie trudne, ponieważ podlegają one ciągłym zmianom w zależności od migracji, struktury handlu i sytuacji geopolitycznej. Komisja uważa jednak również, że określenie głównej sieci powinno opierać się na obiektywnych kryteriach. Dlatego też projekty priorytetowe powinny w przyszłości w dalszym ciągu być oparte na porozumieniu politycznym między Radą i Parlamentem Europejskim, jednak przy lepszym niż dotąd wykorzystaniu najlepszych dostępnych dowodów.

II. tiret drugie

Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt uznania przez Trybunał poprawy wynikającej ze skoncentrowania współfinansowania w ramach TEN-T na punktach granicznych i z pracy koordynatorów. Zgadza się, że konieczna jest dalsza praca nad zdefiniowaniem wąskiego gardła, i będzie ją kontynuować.

Komisja uważa, że procedury zatwierdzania projektów są solidne, w szczególności w wyniku ich znacznej reorganizacji na okres programowania 2007–2013. Procedury te zostały znacznie ulepszone dzięki włączeniu Funduszu Spójności do środków programowania i środków szczegółowych w celu poprawy przygotowania, dokumentacji i jakości projektów ocen Komisji.

II. tiret trzecie

Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę wyników projektów współfinansowanych w ramach TEN-T i Funduszu Spójności. Komisja pragnie podkreślić, że podobnie jak stwierdza to Trybunał w pkt 47, wzrost kosztów nie ma wpływu na budżet UE, gdyż wkład UE jest ustalany na początku projektu.

II. tiret czwarte

Komisja zgadza się z analizą Trybunału dotyczącą wymiernej poprawy na liniach kolei dużych prędkości. Pracuje ona nad poprawą sytuacji na konwencjonalnych liniach mieszanych i towarowych.

III. tiret pierwsze

Komisja nawiązała już ścisłe kontakty z państwami członkowskimi i z instytucjami kolejowymi. Nadal będzie z nimi ściśle współpracować. Ponadto w ramach trwających konsultacji z zainteresowanymi stronami w sprawie wytycznych TEN-T Komisja poszukuje informacji na temat sposobu najlepszego zapewnienia korytarzy transeuropejskich, w przypadku których istnieje faktyczne lub przewidywane zapotrzebowanie.

III. tiret drugie

Komisja zgadza się, że koordynatorzy odgrywają istotną rolę, i w dniu 8 czerwca 2010 r. powołała trzech nowych koordynatorów, zwiększając tym samym ich liczbę do dziewięciu.

Komisja zgadza się, że dalsza praca nad zdefiniowaniem wąskiego gardła jest konieczna i będzie ją kontynuować. Koordynatorzy europejscy poddali analizie wąskie gardła w zakresie projektów priorytetowych, za które są odpowiedzialni. Komisja przedstawiła również informacje na temat wąskich gardeł w swoich sprawozdaniach rocznych.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

WSTĘP

III. tiret trzecie

Komisja uważa, że procedury zatwierdzania projektów w ramach polityki spójności na okres programowania 2007–2013 są solidne. Komisja nadal pracuje nad ich poprawą i angażuje znaczne zasoby, aby przyczynić się do poprawy przygotowania projektów.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt uznania przez Trybunał poprawy w odniesieniu do procedur wyboru w ramach TEN-T; zgadza się jednak, że wciąż konieczne są ulepszenia, jeżeli chodzi o wykorzystanie analizy kosztów i korzyści. Agencja Wykonawcza TEN-T pracuje nad dalszą poprawą sytuacji; jednak w związku z tym, że finansowanie w ramach TEN-T współfinansuje jedynie ograniczoną kwotę z każdego projektu w porównaniu z kwotami finansowanymi przez państwa członkowskie, logiczne jest, aby to na państwach członkowskich spoczywał obowiązek oceny kosztów i korzyści, w szczególności ze względu na fakt, że pochodzą od nich prawie wszystkie dane i założenia.

III. tiret czwarte

Komisja uznaje znaczenie wymiany informacji wśród promotorów projektów. Agencja Wykonawcza TEN-T ułatwi w ramach regularnych warsztatów z obecnymi i potencjalnymi beneficjentami wymianę poprzez organizowanie dyskusji w sprawie wymiany najlepszych praktyk i wiedzy między wszystkimi promotorami projektów, w szczególności w sektorze kolejowym.

III. tiret piąte

Komisja przyjęła techniczne specyfikacje interoperacyjności w ramach prac nad „praktycznymi ograniczeniami” i prace te będą kontynuowane. Również koordynatorzy europejscy podejmują szczególne działania w związku z tymi zagadnieniami.

11. przypis 6

Przy przedstawianiu w swoich dokumentach danych dotyczących inwestycji Komisja opiera się na informacjach dostarczonych przez państwa członkowskie. Uznając, że byłoby korzystne poprawić jakość danych finansowych, Komisja podjęła znaczne wysiłki, dzięki którym jakość informacji zawartych w sprawozdaniu Komisji z czerwca 2010 r. znacznie się poprawiła w porównaniu z poprzednimi sprawozdaniami.

14.

Komisja podkreśla, że przed 2007 r. projekty w ramach Funduszu Spójności przyjmowano na zasadzie indywidualnego rozpatrywania i zgodnie z dostępnymi środkami budżetowymi. Podstawę prawną projektów priorytetowych stosuje się dopiero od 2004 r.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

UWAGI

22.

Komisja rozumie, że przez stwierdzenie, iż „projekty priorytetowe nie stanowią ostatecznych opisów głównych transeuropejskich osi kolejowych”, Trybunał ma na myśli, że konieczne jest ogólne porozumienie odnośnie do tego, które osie są osiami głównymi, oraz że porozumienie to powinno w przyszłości pozostać możliwie jak najbardziej niezmiennie.

Komisja uważa, że opracowanie ostatecznego opisu głównych transeuropejskich osi kolejowych będzie prawdopodobnie szczególnie trudne, ponieważ podlegają one ciągłym zmianom w zależności od migracji, struktury handlu i sytuacji geopolitycznej. Komisja uważa jednak również, że określenie głównej sieci powinno opierać się na obiektywnych kryteriach. Dlatego też projekty priorytetowe powinny w przyszłości w dalszym ciągu być oparte na porozumieniu politycznym między Radą i Parlamentem Europejskim, przy jednak lepszym niż dotąd wykorzystaniu najlepszych dostępnych dowodów.

22. tiret trzecie

Komisja przyznaje wprawdzie, że w projektach priorytetowych nie uwzględniono połączeń z niektórymi ważnymi portami morskimi, podkreśla jednak, iż wiele połączeń uwzględniono. W dniu 4 maja 2010 r. w ramach procesu przeglądu TEN-T przedstawiła ona dokument roboczy, który ustanawia metodykę określania przyszłej sieci TEN-T. Powinno to w przyszłości pozwolić uniknąć określonej przez Trybunał sytuacji.

Ramka 4

Komisja przyznaje, że korytarze ERTMS nie pokrywają się w 100% z projektami priorytetowym. Wymogi w zakresie ERTMS muszą być spełnione zarówno w przypadku infrastruktury, jak i taboru kolejowego. Proces przeglądu TEN-T zaprojektowano w celu rozwiązania tej sytuacji, a jedną z rozważanych możliwości jest włączenie korytarzy ERTMS bezpośrednio do projektów priorytetowych.

Komisja rozumie, że władze polskie złożą wniosek o finansowanie dla części polskiej osi północ-południe z Warszawy do Gdyni pod koniec 2010 r., że wniosek obejmie ERTMS i że jego szacunkowy koszt całkowity wyniesie 386 mln euro.

23.

Komisja zgadza się, że potrzebne jest usprawnienie określania projektów priorytetowych. Między innymi do tego celu ma służyć proces przeglądu TEN-T.

24.

Komisja zgadza się, że określenie projektów priorytetowych nie opierało się na analizie faktycznego i przewidywanego natężenia ruchu. Należy jednak zauważyć, że chociaż przeprowadzono takie badania zarówno w przypadku pojedynczych projektów, jak i całej sieci, nie przyniosły one dotąd rozstrzygających wyników, dlatego też nie można było ich wykorzystać.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

Komisja przychyliła się do stwierdzenia Trybunału o konieczności przeprowadzenia przeglądu polityki TEN-T. Powyższy przegląd jest obecnie realizowany i obejmuje zbadanie metodyki określania przyszłej sieci TEN-T.

29.

Komisja uważa, że finansowanie UE miało znaczący wpływ na wszystkie odcinki TEN-T będące przedmiotem kontroli Trybunału. Dotyczył on poprawy początkowo zaplanowanych projektów lub zmniejszania związanego z nimi ryzyka.

30.

Komisja uważa, że w krajach objętych Funduszem Spójności wiele projektów kolejowych nie zostałyby zrealizowanych bez znacznego współfinansowania UE ze środków Funduszu Spójności lub EFRR obejmującego odcinki graniczne, przez co poprawiono ich dostępność i funkcjonowanie dla wszystkich użytkowników. Wymaga się przyznania priorytetu projektom dobrze przygotowanym pod względem technicznym i finansowym, które można zrealizować w trakcie okresu programowania; w przeciwnym wypadku beneficjenci mogą stracić dostęp do Funduszy.

Definicja najważniejszych projektów w art. 39 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 została zmieniona, aby ułatwić państwom członkowskim przedkładanie dużych projektów granicznych.

33.

Komisja zgadza się, że dalsza praca nad zdefiniowaniem wąskiego gardła jest konieczna i będzie ją kontynuować. Koordynatorzy europejscy poddali analizie wąskie gardła w zakresie projektów priorytetowych, za które są odpowiedzialni. Komisja przedstawiła również informacje na temat wąskich gardeł w swoich sprawozdaniach rocznych.

34.

Komisja poprawiła w stosunku do okresu 2007–2013 procedury zatwierdzania w przypadku dużych projektów współfinansowanych w ramach EFRR i Funduszu Spójności. Ze względów budżetowych duże projekty współfinansowane w ramach Funduszu Spójności w okresie 2000–2006 często zatwierdzano osobno dla każdego odcinka. W związku z tym jakość przygotowania pojedynczych odcinków może nie odzwierciedlać jakości przygotowania i rozwoju całej osi.

35.

Wewnętrzne konsultacje właściwych służb Komisji („konsultacje międzywydziałowe”) stanowiły i nadal stanowią istotny element procesu oceny i zatwierdzania.

W okresie programowania 2007–2013 Komisja ustanowiła program JASPERS, który zapewnia wsparcie techniczne dla nowych państw członkowskich w celu przyczynienia się do poprawy jakości projektów na wczesnym etapie. Posiada ona również umowę z ekspertami zewnętrznymi dotyczącą doradztwa technicznego przy ocenie dużych projektów.

W ramach zarządzania dzielonego promotor projektu jest odpowiedzialny za odpowiednie określenie specyfikacji technicznych projektów. Przyjęcie specyfikacji technicznych (zob. załącznik I) ma znaczący wkład w poprawę jakości infrastruktury kolejowej pod względem technicznym. Projekt Madryt–Levante z przyczyn budżetowych został zatwierdzony w etapach, osobno dla każdego odcinka, a nie w całości, ponieważ sieć obejmuje łącznie 940 km kolei dużej prędkości. Skonsultowano się z EBI, a jego zalecenia stopniowo uwzględniano w tym projekcie. EBI uznał finansowanie tego projektu za uzasadnione i zapewnia znaczne pożyczki na ten cel jako dodatek do wsparcia w ramach Funduszu Spójności.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

Komisja nie zgadza się z sugestią, jakoby późniejszy wzrost kosztów był w całości powiązany z zastrzeżeniami EBI. Uważa ona, że zgodnie z wyjaśnieniami podanymi w odpowiedzi na pkt 46 przyczyną były inne czynniki.

37. tiret pierwsze

Komisja pragnie podkreślić, że eksperci zewnętrzni znajdują się w centrum procesu wyboru projektów TEN-T. Korzysta się również z pomocy obserwatora zewnętrznego, który zapewnia Agencji Wykonawczej TEN-T wszechstronne informacje zwrotne dotyczące całego procesu oceny zewnętrznej.

38.

Chociaż Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt uznania przez Trybunał poprawy w odniesieniu procedur wyboru, zgadza się, że wciąż konieczne są ulepszenia, jeżeli chodzi o wykorzystanie analizy kosztów i korzyści. W przyszłości Agencja Wykonawcza TEN-T opracuje bardziej systematyczne podejście do analizy kosztów i korzyści przy uwzględnieniu istniejących opracowań. W tym celu będzie pracować nad projektami wybranymi w ramach priorytetu 3 corocznego wezwania do poprawy przygotowania projektów z 2010 r., m.in. poprzez wypracowanie jednolitych podejść do analizy kosztów i korzyści.

W związku z tym, że finansowanie w ramach TEN-T współfinansuje jedynie ograniczoną kwotę z każdego projektu w porównaniu z kwotami finansowanymi przez państwa członkowskie, logiczne jest jednak, aby to na państwach członkowskich spoczywał obowiązek oceny kosztów i korzyści, w szczególności ze względu na fakt, że pochodzą od nich prawie wszystkie dane i założenia.

Jeżeli chodzi o spójny model europejskiego natężenia ruchu kolejowego, Komisja nie jest jeszcze przekonana, czy dodatkowe informacje, jakie by zapewnił, uzasadniłyby ewentualny wysoki poziom zasobów koniecznych do jego realizacji.

44.

W dniu 8 czerwca 2010 r. przyjęto protokół ustaleń, określający działania niezbędne do naprawy sytuacji. Podpisały go wszystkie państwa członkowskie, których dotyczy PP3 (Francja, Hiszpania i Portugalia).

45.

Komisja pragnie podkreślić, że wzrost kosztów jest typowy dla dużych projektów w dziedzinie infrastruktury.

46.

Komisja zgadza się co do korzyści płynących z gruntownego i szczegółowego przygotowania projektów; jednak zgodnie ze stwierdzeniem Trybunału zawartym w poprzednim punkcie koszty w badanych przypadkach wzrosły na ogół z przyczyn związanych z czynnikami nieprzewidywalnymi.

Jeśli chodzi o odcinek Madryt–Levante (ale również o inne równie złożone projekty), wzrost kosztów wymieniony przez Trybunał może wynikać z różnych czynników, z których niektóre są nieprzewidywalne. Na przykład wysoka inflacja w projektach budowy w Hiszpanii i nieprzewidziany wzrost kosztów wynikający z trudnych warunków geologicznych miały znaczny wpływ na projekt Madryt–Levante przytoczony przez Trybunał.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

47–48.

Komisja zgadza się z opinią Trybunału, że wzrost kosztów nie miał bezpośredniego wpływu na budżet UE, i zauważa, że Trybunał nie udokumentował również żadnego wpływu pośredniego.

Komisja pragnie podkreślić, że zgodnie z nowym modelem decyzji o finansowaniu w ramach funduszy TEN-T na okres 2007–2013 beneficjenci i promotorzy projektów muszą przedłożyć strategiczny plan działania zawierający szczegóły dotyczące sposobu wdrażania projektu, w tym w odniesieniu do planowania projektu, planu zarządzania ryzykiem i zarządzania projektem. Agencja Wykonawcza TEN-T opracowała już wytyczne w tej kwestii i pracuje nad wymianą dobrych praktyk między beneficjentami.

Ramka 8

Projekt Warszawa–Gdynia, II etap, napotkał wiele problemów niezależnych od procedur zatwierdzania przez Komisję, takich jak znaczne opóźnienia w procedurach udzielania zamówień publicznych, problemy z zakupem gruntów i zapewnieniem dostępu do terenu budowy oraz spory z wykonawcami. Komisja wielokrotnie podnosiła kwestię przekroczenia kosztów w ramach projektu Warszawa–Gdynia, etap II, a władze polskie powiadomiły ją, że złożą zmieniony wniosek dotyczący projektu. Komisja wyraźnie zaznaczyła, że nie rozpatrzy tej zmiany, jeżeli władze polskie nie przedłożą analizy horyzontalnej dotyczącej przekroczenia kosztów w sektorze kolejowym i sposobu, w jaki rozwiązały one ten problem.

54.

Komisja zgadza się z Trybunałem, że ogólny postęp w transeuropejskim transporcie kolejowym zależy od uzyskania efektu synergii między skutkami aktów prawnych wpływających na rynki oraz interoperacyjnością i środkami polityki współfinansowania.

Ramka 11

Komisja uważnie monitoruje sytuację w ramach korytarza A systemu ERTMS. Przyjęła ona europejski plan rozwoju dla ERTMS oraz wnioski dotyczące rozporządzenia w sprawie kolejowych korytarzy transportu towarowego, przyjęty przez Parlament Europejski i Radę w dniu 15 czerwca 2010 r. Ponadto Komisja wyznaczyła koordynatorów TEN-T.

Ramka 12

Komisja jest świadoma faktu, że z linii Rzym–Neapol i Bolonia–Florencja o dużych prędkościach i wysokiej przepustowości nie korzystają żadne pociągi towarowe. Dzięki wprowadzeniu tych linii o dużych prędkościach i wysokiej przepustowości wzrosła jednak przepustowość w przypadku transportu towarowego na istniejących liniach konwencjonalnych. W każdym razie większość oczekiwanych korzyści płynących z odcinków finansowanych w ramach ERFF dotyczy poprawy dostępu pasażerów do sieci kolejowej, a nie transportu towarowego.

57.

Komisja przyznaje, że postęp w kierunku interoperacyjności następuje wolno. Radykalna harmonizacja nie jest możliwa, ponieważ infrastruktura kolejowa i tabor mają długi okres użytkowania, a koszty inwestycji w sektorze muszą pozostać realistyczne.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

Jednak ilość interoperacyjnej infrastruktury i taborów rośnie, a liczba wnioskowanych przez państwa członkowskie odstępstw od przepisów wykonawczych Komisji, określających specyfikacje techniczne interoperacyjności, jest niewielka. Potwierdza to fakt, że istniejące specyfikacje techniczne interoperacyjności są wdrażane skutecznie. Jeżeli chodzi o sieć TEN-T, oczekuje się, że specyfikacje techniczne interoperacyjności zostaną zrealizowane w 2010 r. Przyniesie to korzyści projektom finansowanym zarówno w ramach TEN-T, jak i polityki spójności.

Komisja będzie kontynuowała swoje wysiłki przez skoncentrowanie się na wdrażaniu technicznych specyfikacji interoperacyjności, które przyniosą znaczne korzyści w perspektywie krótko- i średnioterminowej, takich jak aplikacje telematyczne w sygnalizacji oraz transporcie towarowym i pasażerskim. Komisja ustanowiła również organizacje ds. korytarzy w celu zidentyfikowania i rozwiązania wszystkich kwestii, które ograniczają konkurencyjność kolejowego transportu towarowego na osiach.

Jeżeli chodzi o środki określone w pkt 8 załącznika VII, Komisja uważa, że podjęto kroki na szczeblu europejskim w celu poprawy sytuacji:

- 1) w ramach dyrektywy 2008/57 prowadzone są działania mające na celu sklasyfikowanie wszystkich przepisów krajowych dotyczących ruchu kolejowego, dokonanie oceny, które zasady są równoważne i w ten sposób uniknięcie wzajemnego nakładania się kontroli, w szczególności na granicach;
- 2) w ramach korytarzy ERTMS grupy robocze określają wszystkie istniejące przeszkody – w szczególności opóźnienia na granicach – poprzez analizę przeszkód typowych dla każdej granicy.

60.

Koordynatorzy europejscy podjęli wysiłki mające na celu wyeliminowanie ograniczeń systemu w korytarzach, które zostaną rozszerzone w wyniku wnioskowanego rozporządzenia w sprawie kolejowego transportu towarowego.

W tym kontekście istotny jest również wniosek Komisji z listopada 2008 r. w sprawie rozporządzenia tworzącego strukturę dla każdego korytarza kolejowego transportu towarowego. Rozporządzenie umożliwi rozwój współpracy między zarządcami infrastruktury w zakresie zarządzania ruchem (środki operacyjne) i inwestycji (przede wszystkim w celu usunięcia wąskich gardeł i zharmonizowania warunków technicznych). Opiera się ono na doświadczeniu zdobytym w przypadku korytarzy Rotterdam–Genua i Antwerpia–Lyon/Bazylea.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

62.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje pracę Trybunału, która jest szczególnie terminowa z uwagi na zbliżający się przegląd sieci TEN-T.

63.

Komisja zgadza się z Trybunałem, że projekty priorytetowe są głównym mechanizmem koordynacji i koncentracji zasobów finansowych na sieciach TEN-T i będzie nadal iść w tym kierunku, zapewniając jednocześnie komplementarność z celami rozwoju regionalnego i polityki spójności. W tej sytuacji Komisja rozumie, dlaczego Trybunał pragnie, aby projekty priorytetowe były określane na podstawie analizy obecnego i przewidywanego natężenia ruchu. Należy jednak zauważyć, że chociaż przeprowadzono takie badania zarówno w przypadku pojedynczych projektów, jak i całej sieci, nie przyniosły one dotąd rozstrzygających wyników, dlatego też nie można ich obecnie wykorzystać.

Komisja uważa, że opracowanie ostatecznego opisu głównych transeuropejskich osi kolejowych będzie prawdopodobnie szczególnie trudne, ponieważ podlegają one ciągłym zmianom w zależności od migracji, struktury handlu i sytuacji geopolitycznej. Komisja uważa jednak również, że określenie głównej sieci powinno opierać się na obiektywnych kryteriach. Dlatego też projekty priorytetowe powinny w przyszłości w dalszym ciągu być oparte na porozumieniu politycznym między Radą i Parlamentem Europejskim, jednak przy lepszym niż dotąd wykorzystaniu najlepszych dostępnych dowodów.

Zalecenie 1. tiret pierwsze

Komisja nawiązała już ścisłe kontakty z państwami członkowskimi i z instytucjami kolejowymi. Nadal będzie z nimi ściśle współpracować w sprawie zagadnień dotyczących ruchu kolejowego.

Zalecenie 1. tiret drugie

W ramach trwających konsultacji z zainteresowanymi stronami w sprawie wytycznych TEN-T Komisja poszukuje informacji na temat sposobu, w jaki można to najlepiej osiągnąć.

64.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt uznania przez Trybunał poprawy wynikającej ze skoncentrowania współfinansowania w ramach TEN-T na punktach granicznych i z pracy koordynatorów. Zgadza się, że konieczna jest dalsza praca nad zdefiniowaniem wąskiego gardła i będzie ją kontynuować.

Komisja zauważa, że od 2007 r. procedury zatwierdzania projektów w ramach Funduszu Spójności znacznie się zmieniły.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt uznania przez Trybunał poprawy w odniesieniu do procedur wyboru w ramach TEN-T; zgadza się też, że wciąż konieczne są ulepszenia, jeżeli chodzi o wykorzystanie analizy kosztów i korzyści.

ODPOWIEDŹ KOMISJI

Zalecenie 2. tiret pierwsze

Komisja zgadza się, że konieczna jest dalsza praca nad zdefiniowaniem wąskich gardeł i będzie ją kontynuować. Koordynatorzy europejscy poddali analizie wąskie gardła w zakresie projektów priorytetowych, za które są odpowiedzialni. Komisja przedstawiła również informacje na temat wąskich gardeł w swoich sprawozdaniach rocznych.

Zalecenie 2. tiret drugie

Komisja zgadza się, że koordynatorzy odgrywają istotną rolę i w dniu 8 czerwca 2010 r. powołała trzech dodatkowych koordynatorów.

Zalecenie 2. tiret trzecie

Komisja uważa, że procedury zatwierdzania projektów są solidne, w szczególności w wyniku ich znacznej reorganizacji w okresie programowania 2007–2013. Komisja nadal pracuje nad ich poprawą i angażuje znaczne zasoby, aby przyczynić się do poprawy przygotowania i oceny projektu. Jeżeli chodzi o charakterystykę techniczną projektów, ich przegląd zostanie znacznie poprawiony dzięki ciągłemu rozwojowi technicznych specyfikacji interoperacyjności.

Zalecenie 2. tiret czwarte

tiret czwarte. Komisja zgadza się, że wciąż konieczne są ulepszenia, jeżeli chodzi o wykorzystanie analizy kosztów i korzyści. W przyszłości Agencja Wykonawcza TEN-T opracuje bardziej systematyczne podejście do analizy kosztów i korzyści. W tym celu będzie pracować nad projektami wybranymi w ramach priorytetu 3 corocznego wezwania do poprawy przygotowywania projektów z 2010 r., m.in. poprzez wypracowanie jednolitych podejść do analizy kosztów i korzyści.

W związku z tym, że finansowanie w ramach TEN-T współfinansuje jedynie ograniczoną kwotę z każdego projektu w porównaniu z kwotami finansowanymi przez państwa członkowskie, logiczne jest jednak, aby to na państwach członkowskich spoczywał obowiązek

oceny kosztów i korzyści, w szczególności ze względu na fakt, że pochodzą od nich prawie wszystkie dane i założenia.

Zalecenie 3

Komisja uznaje znaczenie wymiany informacji wśród promotorów projektów. Agencja Wykonawcza TEN-T ułatwi wymianę poprzez organizowanie w ramach regularnych warsztatów z obecnymi i potencjalnymi beneficjentami dyskusji w sprawie wymiany najlepszych praktyk i wiedzy między wszystkimi promotorami projektów, w szczególności w sektorze kolejowym.

66.

Komisja zgadza się z przeprowadzoną przez Trybunał analizą dotyczącą wymiernej poprawy na liniach kolei dużych prędkości. Pracuje ona nad poprawą sytuacji na konwencjonalnych liniach mieszanych i towarowych.

Zalecenie 4. tiret pierwsze

Poprzez przyjęcie technicznych specyfikacji interoperacyjności Komisja prowadziła i będzie nadal prowadzić prace nad tymi „praktycznymi ograniczeniami”. Również koordynatorzy europejscy podejmują szczególne działania w związku z tymi zagadnieniami.

Zalecenie 4. tiret drugie

W listopadzie 2008 r. Komisja złożyła wniosek w sprawie rozporządzenia tworzącego strukturę dla każdego korytarza kolejowego transportu towarowego, które wzmocni współpracę między zarządcami infrastruktury (nadzorowanymi przez państwa członkowskie) w zakresie zarządzania ruchem (środki operacyjne) i inwestycji (przede wszystkim w celu usunięcia wąskich gardeł i zharmonizowania warunków technicznych). Opiera się ono na doświadczeniu zdobytym przy korytarzach Rotterdam–Genua i Antwerpia–Lyon/Bazylea.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 8/2010

**Poprawa funkcjonowania transportu w ramach transeuropejskich osi kolejowych:
czy inwestycje UE w infrastrukturę kolejową są skuteczne?**

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2010 — 71 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 987-92-9207-827-0

doi:10.2865/21421

Jak otrzymać publikacje UE

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- w przedstawicielstwach i delegaturach Unii Europejskiej (dane kontaktowe można uzyskać pod adresem <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks pod numer +352 2929-42758)

Publikacje płatne:

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

Płatne subskrypcje (np. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, zbiory orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej):

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

OCZEKUJE SIĘ, ŻE NATĘŻENIE TRANSPORTU W EUROPIE BĘDZIE WCIĄŻ WZRASTAŁO, A KOLEJE EUROPEJSKIE STANĄ W OBLICZU ISTOTNYCH WYZWAŃ. TRANSEUROPEJSKA INFRASTRUKTURA KOLEJOWA WYMAGA ZNACZNYCH ZMIAN, A UNIA EUROPEJSKA DOKONAŁA ISTOTNYCH INWESTYCJI W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI ORAZ POLITYKI SIECI TRANSEUROPEJSKICH. TRYBUNAŁ ZBADAŁ, CZY INWESTYCJE W INFRASTRUKTURĘ BYŁY SKUTECZNE.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-9207-827-0



9 789292 078270