

Sprawozdanie specjalne

## Europejska sieć kolei dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania

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



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

## ZESPÓŁ KONTROLNY

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II – której przewodniczy członek Trybunału Iliana Ivanova – zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje w obszarze spójności oraz na rzecz wzrostu gospodarczego i włączenia społecznego. Kontrolą kierował członek Trybunału Oskar Herics, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Thomas Obermayr, szef gabinetu; Pietro Puricella, kierownik; Luc T'Joen, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Marcel Bode, Dieter Böckem, Guido Fara, Aleksandra Kliś-Lemieszonek, Nils Odins i Milan Smid. Wsparcie językowe zapewnił Richard Moore.



*Od lewej:* Thomas Obermayr, Guido Fara, Milan Smid, Aleksandra Kliś-Lemieszonek, Richard Moore, Luc T'Joen, Marcel Bode, Pietro Puricella, Dieter Böckem, Oskar Herics.

## SPIS TREŚCI

	Punkt
Wykaz skrótów i glosariusz	
Streszczenie	I-XI
Wstęp	1-13
Koleje dużych prędkości w Europie	1-2
Sieć kolei dużych prędkości w UE rozwija się pod względem długości i stopnia wykorzystania	3-4
Polityki unijne dotyczące kolei dużych prędkości	5-9
Polityka transportowa	5-7
Polityka spójności	8-9
Unijne wsparcie na budowę linii dużych prędkości – kwoty znaczące, ale stanowiące jedynie ułamek całkowitych kosztów	10-13
Zakres kontroli i podejście kontrolne	14-20
Ustalenia	21-95
Inwestycje w koleje dużych prędkości współfinansowane ze środków unijnych mogą przynieść korzyści, ale brakuje solidnego ogólnounijnego podejścia strategicznego	21-36
Koleje dużych prędkości to użyteczny rodzaj transportu, który przyczynia się do realizacji unijnych celów zrównoważonej mobilności	21-22
Komisja ma ograniczone uprawnienia, a osiągnięcie celu polegającego na trzykrotnym wydłużeniu sieci kolei dużych prędkości jest mało prawdopodobne	23-26
Państwa członkowskie indywidualnie planują swoje sieci krajowe i podejmują dotyczące ich decyzje, co skutkuje powstaniem mozaiki słabo skomunikowanych ze sobą krajowych sieci dużych prędkości	27-36
W procesie decyzyjnym brakuje rzetelnych analiz kosztów i korzyści	37-58
„Bardzo duża prędkość” nie jest potrzebna wszędzie	37-44
Kontrole racjonalności kosztów są rzadkie	45-48
W procesach decyzyjnych w państwach członkowskich nie wykorzystuje się analizy kosztów i korzyści	49-51

Przypadki przekroczenia kosztów oraz opóźnienia w budowie i oddaniu do użytkowania – norma zamiast wyjątku	52-58
Okiem obywatela – ocena rzeczywistego czasu podróży, cen i połączeń, usług pasażerskich oraz stacji i ich stref zasięgu	59-77
Czas podróży i ceny biletów stanowią istotne czynniki sukcesu	59-63
Potrzebne są dalsze usprawnienia systemów sprzedaży biletów kolejowych oraz monitorowania danych o obsłudze pasażerów	64-67
Ważna jest zarówno liczba, jak i lokalizacja stacji	68-77
Trwałość kolei dużych prędkości – skuteczność unijnego współfinansowania jest zagrożona	78-85
Analiza danych dotyczących liczby pasażerów: trzy z siedmiu ukończonych linii dużych prędkości przewożą mniej pasażerów niż wynosi poziom odniesienia wynoszący dziewięć milionów rocznie	79
Analiza stref zasięgu pod względem liczby ludności zamieszkującej wzdłuż linii: dziewięć z 14 skontrolowanych linii i odcinków kolei dużych prędkości nie ma wystarczającej liczby potencjalnych pasażerów	80-82
Konkurencyjność kolei dużych prędkości w porównaniu z innymi rodzajami transportu – jak dotąd nie stosuje się zasady „zanieczyszczający płaci”	83-85
Niezakłócone i konkurencyjne wykonywanie przewozów transgranicznych KDP nie jest jeszcze powszechne	86-95
W przypadku KDP w UE wciąż istnieje wiele barier i pozostaje wiele do zrobienia, by rynki stały się otwarte i konkurencyjne	86-88
Opłaty za dostęp do infrastruktury są nadmiernie skomplikowane i stanowią potencjalną przeszkodę dla konkurencji	89-92
Silny i niezależny organ regulacyjny: nieodzowny, ale nie zawsze obecny	93-95
Wnioski i zalecenia	96-106
Działalność przewozowa kolei dużych prędkości ma wiele zalet, ale brak jest realistycznego unijnego planu długofalowego oraz prawdziwej unijnej sieci kolei dużych prędkości.	96-98
W przypadku objętych kontrolą inwestycji w infrastrukturę kolejową dużych prędkości nie stosuje się w spójny sposób zasad należytego zarządzania finansami	99-100

Ocena sytuacji z punktu widzenia obywateli UE wykazuje zalety kolei dużych prędkości, jednak trwałość unijnego współfinansowania linii dużych prędkości jest zagrożona	101-103
Wciąż dosyć daleka droga do niezakłóconego i konkurencyjnego wykonywania przewozów transgranicznych KDP	104-106

Załącznik I – Mapa europejskiej sieci kolei dużych prędkości

Załącznik II – Przegląd finansowania kolei dużych prędkości (KDP) od 2000 r. w podziale na państwa członkowskie i tryby zarządzania

Załącznik III – Analiza projektów

Załącznik IV – Kluczowe dane o kolejach dużych prędkości w poszczególnych państwach członkowskich

Załącznik V – Analiza współczynnika wykorzystania prędkości maksymalnej

Załącznik VI – Okiem obywatela: analiza czasu podróży, cen biletów i połączeń na liniach kolejowych dużych prędkości objętych kontrolą – metodyka i dane

Załącznik VII – Wpływ stacji na czas podróży i prędkość jazdy

Załącznik VIII – Mapa stref zasięgu oraz najważniejsze dane dotyczące każdej z objętych kontrolą linii kolejowych dużych prędkości, a także ocenionych przejść granicznych

Załącznik IX – Analiza stacji

Odpowiedzi Komisji

**WYKAZ SKRÓTÓW I GLOSARIUSZ**

<b>Agencja Kolejowa Unii Europejskiej</b>	Agencja utworzona w 2004 r. w celu zapewnienia wsparcia przy opracowywaniu technicznych specyfikacji interoperacyjności, w tym ERTMS. Przyczynia się ona do odpowiedniego funkcjonowania jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.
<b>Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci (INEA)</b>	Następczyni Agencji Wykonawczej ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej, która została utworzona przez Komisję Europejską w 2006 r. w celu zarządzania realizacją programu transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) pod względem technicznym i finansowym. INEA rozpoczęła działalność w dniu 1 stycznia 2014 r. w celu realizacji części następujących programów unijnych: Instrument „Łącząc Europę”, program „Horyzont 2020” i wcześniejsze programy (TEN-T i Marco Polo 2007-2013).
<b>Analiza kosztów i korzyści</b>	Narzędzie analityczne służące do oceny decyzji inwestycyjnych przez porównanie przewidywanych kosztów i spodziewanych korzyści. Celem analizy kosztów i korzyści jest ułatwienie skuteczniejszego przydziału zasobów, tak by pomóc decydentom w podjęciu świadomej decyzji w sprawie realizacji propozycji inwestycyjnej lub ewentualnych alternatyw.
<b>DG MOVE</b>	Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu
<b>DG REGIO</b>	Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej
<b>Europejska wartość dodana</b>	Wartość wynikająca z interwencji UE wykraczająca poza wartość, która zostałaby uzyskana bez tej interwencji przez państwo członkowskie działające w pojedynkę. W przypadku linii kolejowych dużych prędkości inwestowanie unijnych środków w linie kolejowe w państwach członkowskich tworzy wprawdzie wartość dodaną dla obywateli Unii (na przykład ułatwiając im podróż i skracając łączny czas podróży). Z uwagi na wspólny interes priorytetowym przedmiotem interwencji na poziomie unijnym są jednak automatycznie wydatki na korytarze transgraniczne w celu ukończenia unijnej sieci bazowej – wartość dodana takiej sieci jest bowiem wyższa.
<b>Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)</b>	Fundusz inwestycyjny mający na celu zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej przez niwelowanie rozbieżności regionalnych w drodze wsparcia finansowego udzielanego przede wszystkim przedsiębiorstwom na budowę infrastruktury i efektywne inwestycje ukierunkowane na tworzenie miejsc pracy.
<b>Europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS)</b>	Duży projekt europejski polegający na zastąpieniu różnych krajowych systemów kontroli i sterowania pociągami jednym systemem w celu propagowania interoperacyjności.

<b>Fundusz Spójności</b>	Fundusz mający na celu zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej przez finansowanie projektów dotyczących środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których PNB na jednego mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej unijnej.
<b>Instrument „Łącząc Europę”</b>	Mechanizm, który od 2014 r. zapewnia pomoc finansową na rzecz trzech sektorów – energii, transportu i technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Instrument „Łącząc Europę” wskazuje w tych trzech sektorach priorytety inwestycyjne, które należy zrealizować w nadchodzącym dziesięcioleciu. W sektorze transportu priorytetami tymi są połączone korytarze transportowe i czystsze rodzaje transportu.
<b>Interoperacyjność</b>	Inicjatywa Komisji Europejskiej służąca promowaniu jednolitego rynku w sektorze kolejowym. Techniczne specyfikacje w zakresie interoperacyjności wyznaczają standardy techniczne nieodzowne do spełnienia podstawowych wymogów w celu osiągnięcia interoperacyjności. Do takich wymogów należy m.in. bezpieczeństwo, niezawodność i dostępność, zdrowie i ochrona środowiska, zgodność techniczna oraz sprawienie, by pociągi były w stanie działać sprawnie na dowolnym odcinku europejskiej sieci kolejowej.
<b>Koleje dużych prędkości</b>	Usługi kolejowe świadczone na nowych, specjalnie zaprojektowanych liniach o maksymalnej prędkości eksploatacyjnej wynoszącej nie mniej niż 250 km/h, a także usługi na liniach konwencjonalnych o maksymalnej prędkości eksploatacyjnej wynoszącej nie mniej niż 200 km/h.
<b>Obłożenie</b>	W tym kontekście – miernik poziomu korzystania z linii dużych prędkości, wyrażony jako iloraz liczby pasażerów korzystających z linii i długości linii w kilometrach.
<b>Opłaty za dostęp do infrastruktury</b>	Opłaty uiszczane przez przewoźników kolejowych na rzecz zarządzającego infrastrukturą w celu pokrycia części kosztów infrastruktury.
<b>Państwa członkowskie</b>	Państwa członkowskie Unii Europejskiej.
<b>Strefa zasięgu</b>	Obszar, z którego można dotrzeć na stację kolei dużych prędkości samochodem w określonym czasie (na potrzeby niniejszego sprawozdania przyjęto 15, 30 lub 60 minut).
<b>Transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T)</b>	Zaplanowany układ sieci transportu drogowego, kolejowego, lotniczego i wodnego w Europie. Sieci TEN-T stanowią część szerszego systemu sieci transeuropejskich (TEN), obejmującego sieć telekomunikacyjną (eTEN) oraz proponowaną sieć energetyczną (TEN-E).

<b>Warunki wstępne</b>	Warunki, które należy spełnić, zanim będzie można udzielić wsparcia na realizację długofalowych planów strategicznych dotyczących infrastruktury. Warunki te stanowią ramy współfinansowania inwestycji przez Unię.
<b>Wskaźnik wykorzystania prędkości maksymalnej</b>	Stosunek rzeczywistej prędkości przejazdu do maksymalnej prędkości eksploatacyjnej oraz prędkości projektowej linii.

## **STRESZCZENIE**

- I. Koleje dużych prędkości (KDP) to wygodny, bezpieczny, elastyczny i zrównoważony ekologicznie rodzaj transportu. Ich efektywność środowiskowa i przynieszone przez nie korzyści społeczno-gospodarcze mogą ułatwić osiągnięcie celów unijnej polityki transportowej i polityki spójności. Od 2000 r. Unia udzieliła wsparcia w wysokości 23,7 mld euro na potrzeby współfinansowania inwestycji w rozwój infrastruktury kolei dużych prędkości.
- II. Trybunał przeprowadził kontrolę wykonania zadań dotyczącą długofalowego planowania strategicznego linii dużych prędkości w Unii, racjonalności pod względem kosztów (ocena kosztów budowy, opóźnień, przekroczenia kosztów i stopnia wykorzystania linii dużych prędkości, które otrzymały dofinansowanie ze środków UE), a także trwałości i europejskiej wartości dodanej unijnego współfinansowania. W ramach kontroli przeprowadzonej w sześciu państwach członkowskich Trybunał przeanalizował wydatki poniesione na ponad 5 000 km infrastruktury dziesięciu linii dużych prędkości i czterech przejść granicznych, obejmując tym samym około 50% linii kolei dużych prędkości w UE.
- III. Kontrolerzy Trybunału stwierdzili, że obecny długofalowy plan UE nie został poparty wiarygodną analizą i jest mało prawdopodobne, by miał zostać zrealizowany. Ponadto brak w nim solidnego, ogólnounijnego podejścia strategicznego. Chociaż długość krajowych sieci kolejowych dużych prędkości rośnie, przyjęty przez Komisję w 2011 r. cel potrojenia kilometrażu takich linii do 2030 r. nie zostanie osiągnięty: obecnie w eksploatacji znajduje się 9 000 km linii kolejowych dużych prędkości, a w 2017 r. około 1 700 km takich linii znajdowało się w budowie. Okres od rozpoczęcia prac nad nową linią dużych prędkości do oddania jej do użytku wynosi średnio około 16 lat.
- IV. Nie istnieje europejska sieć kolejowa dużych prędkości, a Komisja nie dysponuje instrumentami prawnymi ani kompetencjami, by podejmować decyzje mające skłonić państwa członkowskie do szybkiego ukończenia budowy korytarzy sieci bazowej zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie TEN-T. W rezultacie można mówić jedynie o mozaice krajowych linii kolejowych wysokich prędkości, planowanych i budowanych każda z osobna przez państwa członkowskie. Ten fragmentaryczny system

powstał bez należytej koordynacji transgranicznej – budowa transgranicznych linii kolei dużych prędkości nie należy do krajowych priorytetów, mimo że podpisano odnośne umowy międzynarodowe, a w rozporządzeniu w sprawie TEN-T zawarte są przepisy zobowiązujące do wybudowania korytarzy sieci bazowej do 2030 r. Świadczy to o niskiej unijnej wartości dodanej współfinansowania przez UE inwestycji w infrastrukturę kolei dużych prędkości.

V. Oceny faktycznych potrzeb w państwach członkowskich charakteryzują się niską jakością, a alternatywne rozwiązanie polegające na modernizacji istniejących linii konwencjonalnych często nie jest należycie brane pod rozwagę, choć dzięki wykorzystaniu takiego tego wariantu można by osiągnąć znaczne oszczędności. Decyzje o budowie linii dużych prędkości nierzadko są podejmowane ze względów politycznych, a w procesie decyzyjnym generalnie nie korzysta się z analizy kosztów i korzyści, która mogłaby zapewnić większą racjonalność kosztów.

VI. Infrastruktura kolei dużych prędkości jest droga, a jej koszty wciąż rosną: przeciętny koszt jednego kilometra linii objętych kontrolą Trybunału wynosi 25 mln euro (nie uwzględniając bardziej kosztownych projektów budowy tuneli). W istocie koszty te mogłyby być o wiele niższe, przy marginalnym lub żadnym wpływie na eksploatację. Linie dużych prędkości nie są bowiem potrzebne wszędzie tam, gdzie zostały wybudowane. W wielu przypadkach pociągi na liniach dużych prędkości jeżdżą z o wiele niższymi średnimi prędkościami, niż pozwalałyby na to parametry linii. Tymczasem koszt linii rośnie proporcjonalnie do prędkości projektowej, a infrastruktura mogąca obsłużyć ruch o bardzo dużych prędkościach (300 km/h i większych) jest szczególnie kosztowna. Tak duże prędkości nigdy jednak nie są osiągane w praktyce: średnio na liniach objętych kontrolą pociągi poruszają się z prędkością wynoszącą zaledwie około 45% prędkości projektowej; jedynie dwie linie są eksploatowane ze średnią prędkością przekraczającą 200 km/h, a na żadnej nie uzyskuje się średniej prędkości powyżej 250 km/h. Średnia prędkość jest póki co znacznie niższa niż prędkość projektowa, co budzi wątpliwości co do należytego zarządzania finansami.

VII. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali także koszty w przeliczeniu na każdą minutę zaoszczędzoną dzięki budowie kolei dużych prędkości i stwierdzili, że w przypadku czterech z dziesięciu skontrolowanych linii wyniosą one ponad sto milionów euro. Najwyższy koszt

w przeliczeniu na zaoszczędzoną minutę odnotowano dla linii Stuttgart–Monachium, gdzie wyniesie on 369 mln euro. Przypadki przekroczenia kosztów (pokrywane z budżetów krajowych) i opóźnienia nie stanowiły wyjątku, lecz normę. W przypadku wszystkich linii i projektów objętych kontrolą koszty zostały przekroczone łącznie o 5,7 mld euro na poziomie projektów oraz o 25,1 mld euro na poziomie linii (odpowiednio 44% i 78%). Również opóźnienia na poziomie projektów i linii były znaczące: osiem z 30 projektów poddanych kontroli było opóźnionych o co najmniej rok, a pięć linii (połowa ze skontrolowanej próby) było opóźnionych o ponad dziesięć lat. Gdyby przywiązano należyłą wagę do elementów wspomnianych powyżej, dałoby się zaoszczędzić setki milionów euro oraz zapewnić dobre wykorzystanie wybudowanych linii.

VIII. Aby zdobyć informacje, na ile koleje dużych prędkości przynoszą korzyści obywatelom UE, kontrolerzy Trybunału przeanalizowali ponadto i porównali czas podróży od drzwi do drzwi, ceny przejazdów oraz liczbę połączeń oferowanych przez koleje dużych prędkości i ich konkurentów (transport lotniczy, koleje konwencjonalne i transport drogowy). Trybunał uznał, że istotnymi czynnikami sukcesu są zarówno całkowity czas podróży, jak i poziom cen. Czynniki te, w połączeniu z regularnością usług w praktyce, mogłyby spowodować wzrost udziału kolei dużych prędkości w rynku transportu. Konkurencja między środkami transportu jest zażarta i wpływa niekorzystnie na długofalowe perspektywy linii dużych prędkości – koleje dużych prędkości nie konkurują bowiem z innymi środkami transportu na równych zasadach.

IX. W ocenie Trybunału trwałość unijnego współfinansowania jest zagrożona. Postępując się poziomem odniesienia – aby można było mówić o sukcesie linii dużych prędkości, powinna ona (w idealnej sytuacji) obsługiwać dziewięć milionów pasażerów rocznie. Jednakże w przypadku trzech z siedmiu ukończonych linii, które skontrolował Trybunał, liczba pasażerów była znacznie niższa. Koszty infrastruktury tych linii wyniosły 10,6 mld euro, z czego UE przekazała około 2,7 mld euro. Oznacza to, że w przypadku tych linii zachodzi wysokie ryzyko nieefektywnego wydatkowania środków unijnych. Z przeprowadzonego przez Trybunał oszacowania liczby osób zamieszkujących w strefach zasięgu linii poddanych kontroli wynika, że dziewięć z 14 skontrolowanych linii i połączeń transgranicznych nie ma dostatecznie dużej liczby potencjalnych pasażerów, aby móc funkcjonować z powodzeniem.

Dotyczy to między innymi trzech wyżej wspomnianych linii, które rocznie przewożą mniejszą liczbę pasażerów niż poziom odniesienia wynoszący dziewięć milionów.

X. W 2010 r. Trybunał opublikował sprawozdanie, w którym wezwał do pojęcia pilnych działań w celu usunięcia wszystkich technicznych, administracyjnych i innych barier dla interoperacyjności kolei. Kontrolerzy stwierdzili jednak, że w 2018 r. bariery te wciąż istnieją. We Francji i w Hiszpanii dostęp do rynku przewozów pasażerskich nie został otwarty. We Włoszech oraz do pewnego stopnia w Austrii istnieje natomiast konkurencja wśród przewoźników kolejowych – w tych państwach częstotliwość i jakość świadczenia usług są wyższe, a ceny biletów niższe. Wprowadzenie zintegrowanych systemów sprzedaży biletów oraz przywiązywanie większej wagi do monitorowania i standaryzacji danych dotyczących satysfakcji klientów i punktualności mogłoby dodatkowo poprawić wrażenia pasażerów.

XI. W celu pomyślnej kontynuacji unijnego współfinansowania infrastruktury kolei dużych prędkości w następnym okresie programowania Trybunał zaleca, by Komisja podjęła szereg kroków, w tym:

- (i) przeprowadziła realistyczne planowanie długofalowe oraz uzgodniła z państwami członkowskimi, które kluczowe odcinki strategiczne należy zrealizować w pierwszej kolejności, a także prowadziła ścisłe monitorowanie i dysponowała uprawnieniami pozwalającymi skutecznie wyegzekwować zobowiązania do ukończenia unijnej sieci bazowej kolei dużych prędkości;
- (ii) przeznaczyła współfinansowanie unijne na priorytetowe projekty strategiczne i uzależniła przyznanie środków od faktycznej konkurencji w sektorze kolejowym i osiągnięcia rezultatów;
- (iii) usprawniła realizację projektów transgranicznych poprzez uproszczenie procedur udzielania zamówień, ułatwienie korzystania z punktów kompleksowej obsługi w celu załatwienia formalności oraz wyeliminowanie wszelkich pozostałych barier;

- (iv) podjęta działania w celu usprawnienia przewozów pasażerskich kolejami dużych prędkości, na przykład poprzez stworzenie możliwości zakupu biletów elektronicznych, uproszczenie opłat za dostęp do infrastruktury i lepsze informowanie obywateli o punktualności i poziomie satysfakcji klientów.

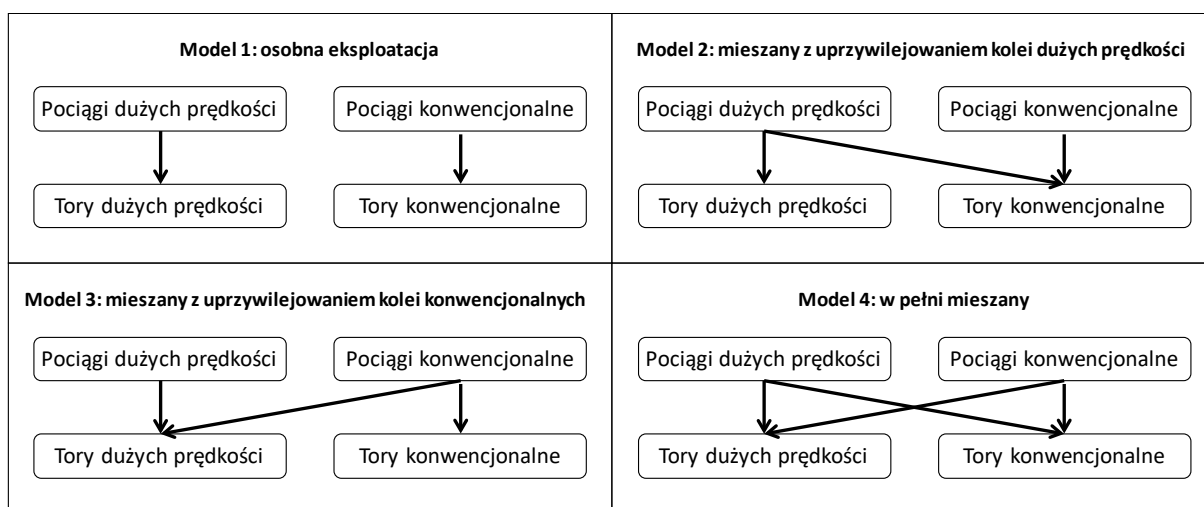
## WSTĘP

### ***Koleje dużych prędkości w Europie***

1. Początki kolei dużych prędkości w Europie przypadają na lata po kryzysie naftowym w 1974 r. Jako że zależność energetyczna Europy zagrażała wewnętrznej mobilności, kilka państw członkowskich zdecydowało się na rozwój bezpiecznego, szybkiego, komfortowego i ekologicznego środka transportu w postaci linii kolejowych dużych prędkości. Pierwszym europejskim krajem, który uruchomił linię kolejową dużych prędkości, były Włochy – linię Florencja–Rzym otwarto w 1977 r. Wkrótce potem Francja uruchomiła własne linie „Trains à Grande Vitesse” (TGV). Pierwsze linie dużych prędkości w Niemczech obsługiwane przez pociągi „Intercity Express” (ICE) otwarto na początku lat 90. XX w., a hiszpańskie koleje dużych prędkości „Alta Velocidad Española” (AVE) rozpoczęły działalność w 1992 r.

2. Obecnie nie ma jednej europejskiej sieci kolei dużych prędkości – w poszczególnych państwach członkowskich istnieją różne modele funkcjonalne (**wykres 1**). Za przykład posłużyć mogą systemy mieszanego ruchu dużych prędkości (we Francji, w Hiszpanii i we Włoszech) oraz linie dużych prędkości działające według modelu ruchu w pełni mieszanego (w Niemczech, Austrii i na dwóch odcinkach we Włoszech).

### **Wykres 1 – Modele funkcjonalne ruchu kolejowego na liniach dużych prędkości**

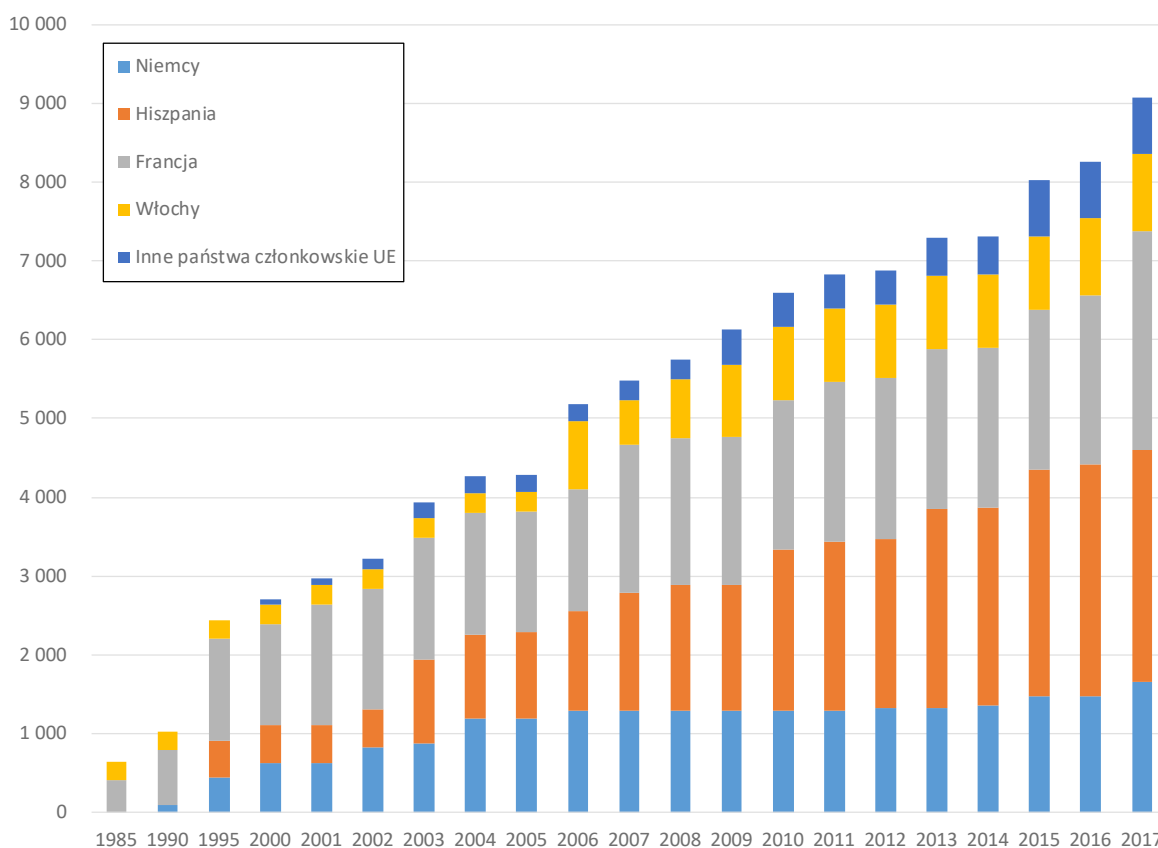


Źródło: De Rus, G. (red.), I. Barrón, J. Campos, P. Gagnepain, C. Nash, A. Uljed i R. Vickerman (2009): „Economic Analysis of High Speed Rail in Europe” [Analiza ekonomiczna kolei dużych prędkości w Europie], BBVA Foundation, Bilbao.

**Sieć kolei dużych prędkości w UE rozwija się pod względem długości i stopnia wykorzystania**

3. Według stanu na koniec 2017 r. w UE istniało 9 067 km linii dużych prędkości (**wykreś 2**; dokładna mapa znajduje się w **załączniku I**). Sieć ta się rozrasta – obecnie w budowie jest 1 671 km. Po ukończeniu wszystkich planowanych inwestycji dotyczących infrastruktury kolejowej dużych prędkości Hiszpania będzie mieć drugą – po Chinach – najdłuższą sieć kolejową dużych prędkości na świecie.

**Wykreś 2 – Długość krajowych sieci kolei dużych prędkości w UE – wzrost w czasie**



**Źródło:** EU Statistical Pocketbook 2017; UIC. **Uwaga:** Grafika ta obejmuje wyłącznie linie (lub odcinki linii), na których pociągi podczas przejazdu mogą przekraczać niekiedy prędkość 250 km/h.

4. Liczba pasażerów korzystających z kolei dużych prędkości w Europie systematycznie rośnie. Wartość wynosząca około 15 mld pasażerokilometrów (pkm)<sup>1</sup> w 1990 r. zwiększyła się do ponad 124 mld pkm w 2016 r. W 2015 r. na usługi kolejowe dużych prędkości przypadała ponad jedna czwarta (26%) całego kolejowego ruchu pasażerskiego w państwach członkowskich, w których takie koleje są dostępne.

### ***Polityki unijne dotyczące kolei dużych prędkości***

#### **Polityka transportowa**

5. Program Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T)<sup>2</sup> odgrywa kluczową rolę w strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Sprzyja on osiągnięciu celów dotyczących rozwoju gospodarczego, konkurencyjności regionalnej, spójności regionalnej i społecznej oraz zrównoważenia środowiskowego. Ponadto tworzy istotne powiązania wymagane do usprawnienia transportu, optymalizacji przepustowości istniejącej infrastruktury, opracowania specyfikacji interoperacyjności sieci i uwzględnienia aspektów środowiskowych. Cele TEN-T obejmują wzajemne połączenie i interoperacyjność krajowych sieci transportowych, optymalną integrację i wzajemne połączenie wszystkich rodzajów transportu oraz efektywne wykorzystanie infrastruktury.

---

<sup>1</sup> Pkm to jednostka stanowiąca iloczyn liczby pasażerów kolei dużych prędkości rocznie i długości tras przez nich pokonywanych, utworzona na potrzeby optymalizacji pomiaru wykorzystania KDP.

<sup>2</sup> Decyzja nr 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz.U. L 228 z 9.9.1996, s. 1).

6. W najnowszej białej księdze Komisji w sprawie transportu z 2011 r.<sup>3</sup> określono następujące cele dla kolei dużych prędkości dotyczące przewozów pasażerskich<sup>4</sup>: (i) trzykrotny wzrost długości istniejącej sieci szybkich kolei do 2030 r., tak aby do 2050 r. dominująca część ruchu pasażerskiego na średnie odległości odbywała się koleją (przeniesienie 50% ruchu pasażerskiego i towarowego między miastami na średnie odległości z dróg na kolej). Koleje dużych prędkości powinny rozwijać się szybciej niż transport lotniczy w sektorze przewozów do 1 000 km, a do 2050 r. wszystkie lotniska należące do sieci bazowej powinny zostać połączone z siecią kolejową, najlepiej szybkimi kolejami.

7. Aby poczynić postępy w osiąganiu tych celów, w grudniu 2013 r. UE przyjęła nową politykę dotyczącą infrastruktury transportowej<sup>5</sup>, która ma doprowadzić do zniwelowania różnic między sieciami transportowymi państw członkowskich, wyeliminowania wąskich gardeł wciąż utrudniających sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz usunięcia barier technicznych (np. niekompatybilnych standardów w ruchu kolejowym). Przyjęty w tym samym czasie instrument „Łącząc Europę”<sup>6</sup> wspiera realizację tych celów pod względem finansowym.

---

<sup>3</sup> COM(2011) 144 final z dnia 28.3.2011 r. „Biała księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”.

<sup>4</sup> W powiązaniu z tymi celami Unia sformułowała ambitne cele na kolejne dziesięciolecia dotyczące redukcji emisji dwutlenku węgla (zob. też **pkt 22**).

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 1).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę” (Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 129).

## Polityka spójności

8. Począwszy od 2000 r. obowiązuje wymóg, by fundusze strukturalne funkcjonowały w sposób spójny z innymi politykami unijnymi, takimi jak polityka transportowa<sup>7</sup>. Zgodnie z rozporządzeniami w sprawie EFRR i Funduszu Spójności zapewniono wsparcie na rzecz inwestycji przyczyniających się do tworzenia i rozwijania sieci TEN-T<sup>8</sup>, a także na rzecz projektów infrastruktury transportowej stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania<sup>9</sup>.

9. W bieżących ramach polityki spójności na lata 2014-2020 z unijnych środków na politykę spójności wciąż wspierana jest infrastruktura transportowa, ale w celu zwiększenia skuteczności unijnego współfinansowania wprowadzono tzw. warunki wstępne. Oznacza to, że państwa członkowskie muszą wykazać, iż proponowane projekty będą realizowane w ramach kompleksowego krajowego lub regionalnego długofalowego planu w zakresie transportu, przyjętego przez wszystkie zainteresowane i zaangażowane podmioty.

### ***Unijne wsparcie na budowę linii dużych prędkości – kwoty znaczące, ale stanowiące jedynie ułamek całkowitych kosztów***

10. W okresie od 2000 do 2017 r.<sup>10</sup> UE przekazała 23,7 mld euro w formie dotacji na współfinansowanie inwestycji w infrastrukturę kolejową dużych prędkości i 4,4 mld euro na instalację systemu ERTMS na liniach kolejowych dużych prędkości. Około 14,6 mld euro, czyli 62% łącznego wsparcia, przyznano w ramach mechanizmów finansowania objętych zarządzaniem dzielonym (EFRR i Fundusz Spójności), podczas gdy instrumenty inwestycyjne

---

<sup>7</sup> Art. 2 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, s. 1).

<sup>8</sup> Art. 2 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 czerwca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. L 213 z 13.8.1999, s. 1).

<sup>9</sup> Art. 3 ust. 1 i załącznik II do rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającego Fundusz Spójności (Dz.U. L 130 z 25.5.1994, s. 1).

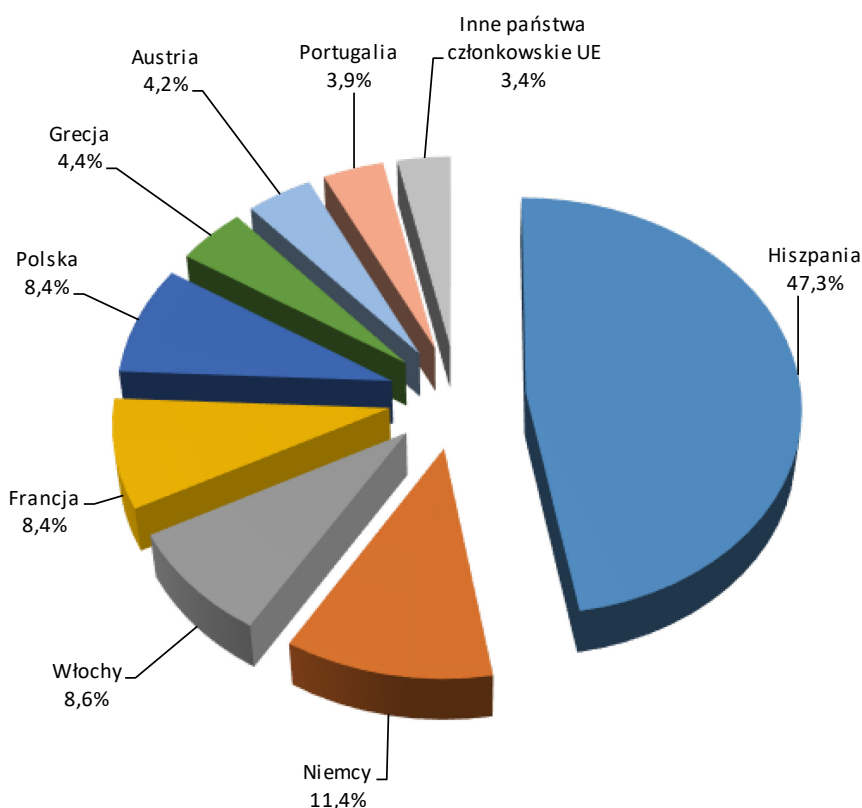
<sup>10</sup> Dane obejmują najnowsze zaproszenie do składania wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (2017). Wszystkie dane liczbowe wyrażone są w wartościach nominalnych.

zarządzane bezpośrednio (np. instrument „Łącząc Europę”) zapewniły 9,1 mld euro, czyli 38% wsparcia. Unijne dofinansowanie może być wykorzystywane do wspierania badań oraz prac nad infrastrukturą, zarówno jeśli chodzi o nowe linie dużych prędkości, jak i modernizację istniejących już linii konwencjonalnych w celu przystosowania ich do obsługi kolei dużych prędkości.

11. Oprócz tych form pomocy od 2000 r. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) udzielił kredytów w wysokości 29,7 mld euro na sfinansowanie budowy linii dużych prędkości.

12. Niemal połowa unijnych środków udostępnionych na inwestycje w koleje dużych prędkości (ponad 11 mld euro) została przeznaczona na inwestycje w Hiszpanii. W sumie kwotę 21,8 mld euro – czyli 92,7% całości środków – przydzielono siedmiu państwom członkowskim (**wykres 3 i załącznik II**).

**Wykres 3 – Przegląd unijnego współfinansowania kolei dużych prędkości w podziale na państwa członkowskie (2000-2017)**



Źródło: Komisja Europejska.

13. Choć sumy te są znaczące, unijne współfinansowanie stanowi jedynie niewielki ułamek całkowitych kwot zainwestowanych w prace nad infrastrukturą kolei dużych prędkości w UE. I tak w zależności od wykorzystanych instrumentów finansowania wskaźnik współfinansowania wynosił od 2% we Włoszech do 26% w Hiszpanii. Ze środków unijnych pokrywano średnio około 11% łącznych kosztów budowy.

#### **ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE**

14. Trybunał przeprowadził kontrolę racjonalności kosztów i skuteczności unijnego współfinansowania inwestycji w infrastrukturę kolejową dużych prędkości od 2000 r. Trybunał ocenił: (i) czy linie dużych prędkości w UE zostały zbudowane zgodnie z długofalowym planem strategicznym; (ii) czy projekty dotyczące kolei dużych prędkości były realizowane w sposób racjonalny pod względem kosztów (biorąc pod uwagę koszty budowy, opóźnienia, przekroczenia kosztów i stopień wykorzystania linii dużych prędkości, które otrzymały wsparcie inwestycyjne); (iii) czy po ukończeniu projektów inwestycje okazały się trwałe (biorąc pod uwagę wpływ kolei dużych prędkości na konkurencyjne rodzaje transportu); oraz (iv) czy unijne współfinansowanie przyniosło wartość dodaną. Aby odpowiedzieć na te pytania, w niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano najpierw procesy planowania i podejmowania decyzji, przeprowadzono ocenę kosztów, a następnie przyjęto podejście z perspektywy obywatela UE – w tym celu przeanalizowano czas podróży, ceny, połączenia i liczbę stacji, a na zakończenie przeprowadzono ocenę barier oraz konkurencji w sektorze kolejowym, by na tej podstawie ocenić funkcjonowanie kolei wysokich prędkości.

15. Kontrolerzy wykorzystali szereg procedur kontrolnych, takich jak przeglądy dokumentów i analizy unijnych oraz krajowych planów strategicznych długofalowego rozwoju kolei dużych prędkości; wywiady z pracownikami Komisji i z przedstawicielami państw członkowskich; spotkania z przewoźnikami kolejowymi i zarządcami infrastruktury; ankieta skierowana do najważniejszych zainteresowanych podmiotów<sup>11</sup>. Trybunał

---

<sup>11</sup> Kontrolerzy otrzymali kilka odpowiedzi od członków trzech grup zainteresowanych podmiotów: Wspólnoty Kolei Europejskich oraz Zarządców Infrastruktury Kolejowej (CER), Międzynarodowego Związku Kolei (UIC) oraz Związku Wytwórców Urządzeń Sygnalizacyjnych (UNISIG).

zaangażował ekspertów zewnętrznych do oceny: (i) jakości analiz kosztów i korzyści oraz analiz przyszłego zapotrzebowania<sup>12</sup>; (ii) dostępu, połączeń i efektów rewitalizacji wybranych stacji kolei dużych prędkości<sup>13</sup>; (iii) linii kolejowej dużych prędkości Paryż-Bruksela-Amsterdam (PBA)<sup>14</sup>, oraz (iv) cen, czasu podróży i liczby połączeń w ramach różnych rodzajów transportu<sup>15</sup>. Trybunał porównał także wyniki kontroli z działalnością kolei dużych prędkości i usługami przewozów pasażerskich w Japonii i Szwajcarii.

16. Trybunał przeprowadził kontrole w Komisji Europejskiej (w DG MOVE, a także w INEA i w Agencji Kolejowej Unii Europejskiej oraz DG REGIO) i w sześciu państwach członkowskich (we Francji, w Hiszpanii, we Włoszech, w Niemczech, Portugalii i Austrii). Na te państwa członkowskie przypadło 83,5% wszystkich unijnych środków przeznaczonych na linie kolejowe dużych prędkości od 2000 r. (23,7 mld euro, co odpowiada kwocie 46 euro na jednego rezydenta UE)<sup>16</sup>.

17. Trybunał wybrał do kontroli dziesięć linii kolejowych dużych prędkości, stosując kombinację specjalnych kryteriów doboru próby uwzględniających wysokość unijnego współfinansowania, długość linii oraz to, czy dana linia jest połączona ze stolicą państwa. Z uwagi na długość linii Trybunał skontrolował cztery linie dużych prędkości w Hiszpanii oraz po dwie linie w Niemczech, we Włoszech i we Francji. Ponadto kontrolerzy Trybunału ocenili cztery projekty transgraniczne: połączenie między Monachium i Weroną, połączenia między Hiszpanią a Francją (zarówno po stronie Oceanu Atlantyckiego, jak i Morza Śródziemnego) oraz połączenie między Hiszpanią a Portugalią (**wykres 4**).

---

<sup>12</sup> Uniwersytet Brukselski.

<sup>13</sup> Konsorcjum profesorów i badaczy z Lyonu, Mediolanu, Barcelony i Berlina.

<sup>14</sup> Uniwersytet w Antwerpii.

<sup>15</sup> Spółka Advito.

<sup>16</sup> Źródło: Eurostat, liczba ludności UE w 2017 r. – 512 mln: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/>.

#### Wykres 4 – Wykaz linii objętych kontrolą (10 linii dużych prędkości, cztery połączenia transgraniczne)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy i Eurostat.

18. Wykorzystując linie dużych prędkości jako podstawę kontroli, Trybunał był w stanie ocenić ponad 5 000 km linii, zarówno gotowych, jak i znajdujących się w budowie lub na etapie planowania (szczegółowe zestawienie długości linii objętych kontrolą przedstawiono w **tabeli 4**). W ten sposób kontrola objęła swym zakresem ponad 50% linii dużych prędkości znajdujących się w eksploatacji lub w budowie na terytorium UE.

19. Ponadto Trybunał przeanalizował 30 projektów dotyczących linii dużych prędkości współfinansowanych ze środków UE (największe projekty w ramach każdego trybu zarządzania). Łączny proponowany koszt tych 30 projektów wyniósł 41,56 mld euro. Kwota unijnego dofinansowania przyznanego na projekty objęte kontrolą wyniosła 6,18 mld euro, z czego do chwili kontroli wypłacono 3,64 mld euro, a 967 mln euro umorzono (**tabela 1**).

**Tabela 1 – Zestawienie kluczowych danych finansowych dotyczących projektów objętych kontrolą**

Lokalizacja projektów dotyczących kolei dużych prędkości	Całkowity koszt projektów objętych kontrolą (w mln euro)	Kwalifikowalne wydatki w ramach projektów objętych kontrolą (w mln euro)	Przyznany wkład unijny (w mln euro)	Umorzone środki unijne (w mln euro)
Niemcy	8 074,8	3 006,5	540,4	6,3
Hiszpania	2 830,7	2 305,3	1 729,9	10,8
Połączenia transgraniczne	19 505,2	8 534,3	2 968,2	894,9
Francja	3 693,4	2 840,1	277,7	2,2
Włochy	6 646,0	1 957,5	540,1	53,1
Portugalia	814,7	315,4	127,7	—
<b>Ogółem</b>	<b>41 564,8</b>	<b>18 959,1</b>	<b>6 184,0</b>	<b>967,3</b>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy. Projekty transgraniczne ujęto w pozycji oznaczonej „UE”.

20. Skontrolowane przez Trybunał wydatki związane z projektami obejmują 2 100 km różnego rodzaju infrastruktury kolei dużych prędkości (podtorza, tunele, wiadukty i estakady). Nie wliczając projektów dotyczących transgranicznego odcinka linii Monachium–Weron, kontrola projektów objęła swym zakresem 45% całkowitej długości linii dużych prędkości w państwach członkowskich, w których przeprowadzone zostały wizyty. Pełny wykaz skontrolowanych projektów, najważniejsze ustalenia oraz wnioski z analizy przeprowadzonej przez Trybunał w odniesieniu do tego, czy uzyskano zakładane produkty i rezultaty oraz osiągnięto cele, zostały przedstawione w załączniku III.

#### **USTALENIA**

***Inwestycje w koleje dużych prędkości współfinansowane ze środków unijnych mogą przynieść korzyści, ale brakuje solidnego ogólnounijnego podejścia strategicznego***

**Koleje dużych prędkości to użyteczny rodzaj transportu, który przyczynia się do realizacji unijnych celów zrównoważonej mobilności**

21. Inwestowanie w infrastrukturę i działalność kolei dużych prędkości przynosi znaczne korzyści całemu społeczeństwu, gdyż koleje takie pozwalają pasażerom zaoszczędzić czas i zapewniają wysoki poziom bezpieczeństwa oraz komfortu podróży. Odciążają zakorkowane

drogi i konwencjonalne sieci kolejowe, a także lotniska. Koleje dużych prędkości mogą ponadto zwiększyć dynamikę społeczno-gospodarczą, a także przyczynić się do rewitalizacji zaniedbanych obszarów miejskich w pobliżu stacji.

22. Choć nie jest to zależność całkowicie bezpośrednia<sup>17</sup>, różne instytucje stwierdziły<sup>18</sup>, że koleje dużych prędkości przynoszą także korzyści dla środowiska, ponieważ ślad węglowy kolei jest mniejszy niż w przypadku większości innych rodzajów transportu.

**Komisja ma ograniczone uprawnienia, a osiągnięcie celu polegającego na trzykrotnym wydłużeniu sieci kolei dużych prędkości jest mało prawdopodobne**

23. Aktualny długofalowy plan Komisji określony w białej księdze z 2011 r. i w rozporządzeniu ustanawiającym instrument „Łącząc Europę” (motyw 11), zakładający trzykrotne wydłużenie istniejącej sieci kolei dużych prędkości w UE do 2030 r. (z 9 700 km wg stanu na 2008 r.<sup>19</sup> do 30 750 km do 2030 r.), nie jest poparty wiarygodną analizą. Zważywszy na poziom zadłużenia krajowych finansów publicznych (głównymi inwestorami są bowiem rządy państw członkowskich), ograniczoną stopę zwrotu z tych inwestycji publicznych i czas potrzebny w praktyce do ukończenia inwestycji w koleje dużych prędkości, osiągnięcie celu polegającego na trzykrotnym wydłużeniu sieci kolei dużych prędkości wydaje się wysoce nieprawdopodobne.

---

<sup>17</sup> Poziomy emisji CO<sub>2</sub> zależą od źródeł zużywanej energii elektrycznej, wskaźników obciążenia pociągów oraz tego, czy dochodzi do znacznego zmniejszenia ruchu drogowego i lotniczego. Aby skompensować zanieczyszczenie powodowane przez produkcję energii elektrycznej zużywanej przez pociągi dużych prędkości, a także wysoki współczynnik obciążenia KDP, konieczne jest, by koleje przejmowały znaczną liczbę pasażerów z innych rodzajów transportu. Ponadto wiele KDP wymaga przeznaczenia gruntów na ich potrzeby. Linie mogą prowadzić przez obszary o szczególnej wartości środowiskowej, które w efekcie zostaną przedzielone barierą torowiska. Ponadto linie kolejowe są źródłem hałasu i zakłócają krajobraz, a skompensowanie ogromnych emisji uwolnionych podczas ich budowy może nastąpić dopiero po kilku dziesięcioleciach eksploatacji.

<sup>18</sup> Na przykład Europejska Agencja Środowiska i UIC.

<sup>19</sup> Liczba wskazana w białej księdze z 2011 r. budzi wątpliwości, ponieważ z danych Trybunału wynika, że na koniec 2017 r. dostępnych było zaledwie 9067 km linii KDP.

24. Z kontroli przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że średni czas od podjęcia prac do oddania linii do użytku wynosi około 16 lat (**tabela 2**), nie licząc czasu wymaganego na wcześniejsze planowanie. Wartość ta nie zmienia się nawet wtedy, jeśli wykluczone zostaną projekty wymagające długotrwałych prac związanych z drążeniem tuneli, jak w przypadku tunelu podstawowego Brenner na linii Monachium–Werona.

**Tabela 2 – Analiza czasu od planowania do rozpoczęcia eksploatacji**

Skontrolowane linie dużych prędkości i odcinek Monachium – Werona	Rozpoczęcie planowania	Rozpoczęcie prac	Linia w eksploatacji*	Liczba lat od rozpoczęcia planowania	Czas trwania prac w latach
Berlin – Monachium	1991	1996	2017**	26	21
Stuttgart – Monachium	1995	2010	2025*	30	15
Ren – Rodan	1992	2006	2011	19	5
LGV Est Européenne	1992	2002	2016	24	14
Madryt – Barcelona – granica z Francją	1988	1997	2013	25	16
Eje Atlántico	1998	2001	2015	17	14
Madryt – León	1998	2001	2015	17	14
Madryt – Galicia	1998	2001	2019*	21	18
Mediolan – Wenecja	1995	2003	2028*	33	25
Turyń – Salerno	1987	1994	2009	22	15
Monachium – Werona	1986	2003	2040*	54	37

\* Data oczekiwana.

\*\* 52 km najwcześniej w 2018 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

25. W rozporządzeniu TEN-T określone zostały kluczowe elementy infrastruktury, jakie muszą powstać w Europie, aby wspierać osiągnięcie unijnych celów zrównoważonej mobilności. Wskazano w nim również, które inwestycje transportowe powinny zostać zrealizowane do 2030 r. (sieć bazowa), a które do 2050 r. (sieć kompleksowa). Komisja

oszacowała, że w celu ukończenia sieci bazowej konieczne będzie 500 mld euro, a w celu ukończenia sieci kompleksowej – 1,5 bln euro<sup>20</sup>.

26. Komisja nie ma wpływu na proces podejmowania decyzji i nie dysponuje żadnymi narzędziami prawnymi ani uprawnieniami, by wyegzekwować od państw członkowskich wykonanie wcześniejszych zobowiązań do budowy linii dużych prędkości niezbędnych do ukończenia sieci bazowej. Ponadto Komisja nie odgrywa żadnej roli w podejmowaniu decyzji dotyczących połączeń transgranicznych między dwoma lub większą liczbą państw członkowskich, ponieważ ani rozporządzenie ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, ani rozporządzenie TEN-T<sup>21</sup> nie przewidują możliwości egzekwowania unijnych priorytetów przez Komisję.

**Państwa członkowskie indywidualnie planują swoje sieci krajowe i podejmują dotyczące ich decyzje, co skutkuje powstaniem mozaiki słabo skomunikowanych ze sobą krajowych sieci dużych prędkości**

Transeuropejskie korytarze nie są priorytetem

27. Choć w załącznikach do rozporządzenia w sprawie transeuropejskich sieci transportowych wskazano, gdzie mają zostać wybudowane linie dużych prędkości, państwa członkowskie samodzielnie decydują o przystąpieniu do prac i terminie ich wykonania. Zapewniają również większość niezbędnych środków finansowych i indywidualnie odpowiadają za realizację wszystkich wymaganych kroków (analizy, pozwolenia, zamówienia i monitorowanie robót, nadzór nad wszystkimi zaangażowanymi stronami). W załączniku IV przedstawione zostały kluczowe wskaźniki wykonania zadań dla tych państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, podkreślające różne charakterystyczne cechy krajowych sieci tych państw. Wskaźniki te pokazują, że pod względem korzystania z kolei dużych

---

<sup>20</sup> Źródło: Komisja Europejska, „Najważniejsze fakty i liczby. TEN-T”, wrzesień 2017 r., oraz konkluzje Rady w sprawie postępów we wdrażaniu transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) i w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” w odniesieniu do transportu, 15425/17, 5 grudnia 2017 r.

<sup>21</sup> Art. 22 rozporządzenia ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” i art. 38 ust. 3 rozporządzenia TEN-T.

prędkości czołowe miejsce zajmuje Francja (wskaźnik pasażerokilometra (pkm) na mieszkańca i pkm na kilometr linii dużych prędkości); w Hiszpanii odnotowano najwyższe koszty budowy w przeliczeniu na mieszkańca (1 159 euro) i najwyższą kwotę unijnego współfinansowania na KDP w przeliczeniu na mieszkańca (305 euro); we Włoszech natomiast odnotowano najwyższy koszt budowy jednego kilometra KDP w przeliczeniu na mieszkańca (0,46 euro)

28. W danym państwie członkowskim w cały proces zaangażowanych jest wiele podmiotów, a o tym, czy budowa przebiega, czy też nie w sposób pierwotnie zaplanowany, decydują różne czynniki i parametry. Na przykład:

- (i) projekt „Eurocaprail” miał połączyć Brukselę, Luksemburg i Strasburg linią kolejową dużych prędkości, z czasem przejazdu na odcinku Luksemburg-Bruksela wynoszącym 90 minut. Podczas spotkania w grudniu 1994 r. w Essen Rada uznała ten projekt za jeden z 30 najwyższych priorytetów inwestycyjnych (prace miały rozpocząć się nie później niż w 2010 r. i zostać ukończone do 2020 r.). Jednakże do 2004 r. państwa członkowskie przestały traktować ten projekt jako krajowy priorytet. Choć UE przekazała 96,5 mln euro na modernizację linii konwencjonalnej, podróż z Brukseli do Luksemburga aktualnie zajmuje nawet 3 godziny i 17 minut. To ponad dwukrotnie dłużej niż przewidywał cel wyznaczony w 2003 r. i niemal o godzinę wolniej niż w 1980 r., kiedy to tę samą odległość pociąg pokonywał w 2 godziny i 26 minut. W rezultacie wielu potencjalnych pasażerów wybiera transport drogowy;
- (ii) Hiszpania zainwestowała w nową sieć kolejową dużych prędkości. W celu wsparcia tych inwestycji od 1994 r. UE przekazała ponad 14 mld euro na hiszpańskie linie dużych prędkości. Tradycyjnie w Hiszpanii stosowano szerszy rozstaw torów niż w pozostałych krajach europejskich, ale większość linii należących do sieci dużych prędkości ma rozstaw standardowy (taki jak w innych państwach UE). W trzech ze skontrolowanych linii (Eje Atlántico, na części linii dużych prędkości Madryt-Galicia oraz na linii dużych prędkości Madryt-Estremadura) wciąż stosuje się jednak tradycyjny szerszy rozstaw torów. Niekorzystnie wpływa to na osiągnięci: maksymalna prędkość eksploatacyjna jest tam bowiem ograniczona do 250 km/h (czyli o wiele

mniej niż maksymalna prędkość eksploatacyjna KDP w Hiszpanii wynosząca 300 km/h), a linie te obsługuje tabor o rozstawie szerokotorowym lub specjalne pociągi o zmiennym rozstawie kół. Pociągi te wymagają jednak stanowisk przestawczych, których liczba według stanu na styczeń 2017 r. wynosiła 20 w całej Hiszpanii. Koszt stanowiska przestawczego sięga nawet 8 mln euro, a UE przekazała 5,4 mln euro na współfinansowanie ich budowy.

29. Mimo że podpisano umowy międzynarodowe potwierdzające polityczną wolę stworzenia połączeń i mimo dostępności współfinansowania na poziomie 40% zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym instrument „Łącząc Europę”, państwa członkowskie nie budują linii dużych prędkości, jeżeli nie uważają ich za krajowy priorytet, nawet jeśli taka linia znajduje się w transnarodowym korytarzu i stanowi uzupełnienie sieci bazowej. Ustalenie to zostało potwierdzone w sprawozdaniu Komisji z oceny śródkresowej wdrażania instrumentu „Łącząc Europę”<sup>22</sup>.

30. Ogranicza to europejską wartość dodaną zapewnionego współfinansowania unijnego, ponieważ najwyższą europejską wartość dodaną generują właśnie połączenia transgraniczne. Ponadto brak połączeń i opóźnienia w ich budowie mogą się wiązać z wysokimi kosztami dla społeczeństwa<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> „(...) inwestycje transgraniczne, wymagające udziału kilku krajów i zmierzające do wyposażenia jednolitego rynku w niezbędną infrastrukturę, nigdy nie będą traktowane w budżetach krajowych wystarczająco priorytetowo”. Źródło: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z oceny śródkresowej wdrażania instrumentu „Łącząc Europę” (CEF), SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final z dnia 14.2.2018 r., s. 6.

<sup>23</sup> Studium z 2015 r. zatytułowane „Koszt nieukończenia TEN-T” pokazało, że jeśli państwa członkowskie i inne zainteresowane podmioty nie zrealizują na czas sieci bazowej stanowiącej centralny element nowej polityki TEN-T, „ceną”, jaką zapłaci gospodarka UE, będzie utrata 1,8% potencjalnego wzrostu PKB i 10 mln osobolat miejsc pracy. Źródło: Fraunhofer ISI, sprawozdanie końcowe z 15.6.2015 r., s. 14.

Komisja nie ma uprawnień do egzekwowania realizacji projektów transgranicznych

31. Duże transgraniczne projekty KDP wymagają szczególnej uwagi ze strony UE. W ich przypadku konieczna jest ścisła koordynacja prac, tak aby produkty wypracowane w ich ramach były gotowe do użytku w zbliżonych terminach i zostały połączone z sieciami krajowymi po obu stronach granicy.

32. Aktualnie Komisja nie dysponuje instrumentami niezbędnymi, by skutecznie interweniować w razie opóźnień po jednej stronie granicy, które uniemożliwiają rozpoczęcie w terminie eksploatacji infrastruktury kolejowej dużych prędkości wybudowanej po drugiej stronie. Ponadto zainteresowane podmioty mają różnorodne możliwości sprzeciwu wobec podjęcia prac i mogą spowodować ich opóźnienie, a nawet powstrzymać realizację uprzednio uzgodnionych projektów.

33. Stwierdzono kilka przypadków, w których produkty wypracowane w jednym państwie członkowskim nie przyniosą skutku jeszcze przez co najmniej dwadzieścia lat, ponieważ w sąsiednim państwie członkowskim prace nie zostały ukończone (zob. **ramka 1**).

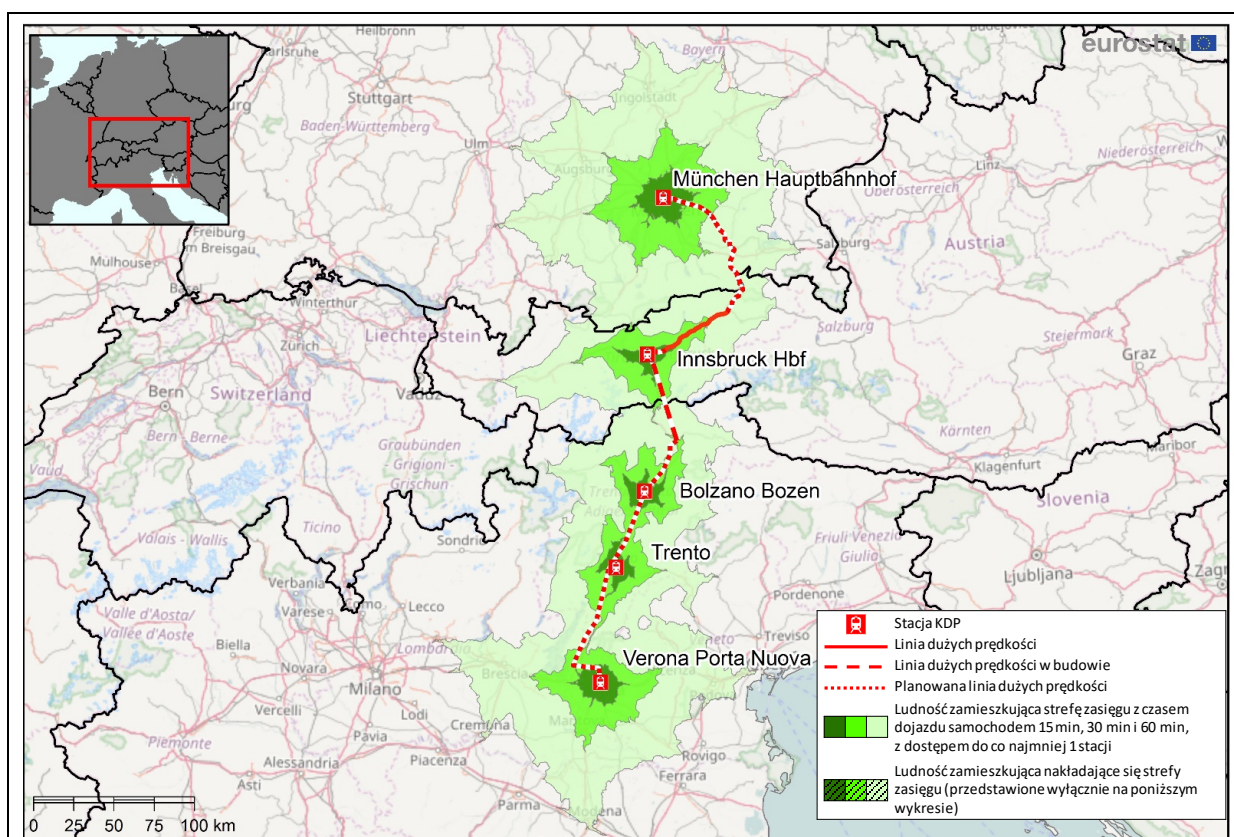
**Ramka 1 – Słabo skomunikowane sieci krajowe i konsekwencje takiego stanu rzeczy**

**1. Odcinek Monachium-Werona oraz tunel bazowy pod przełęczą Brenner: rozbieżność priorytetów budowlanych oraz harmonogramów między Austrią, Włochami i Niemcami doprowadziła do powstania mozaiki różnych przepustowości i potencjalnych wąskich gardeł w całym korytarzu skandynawsko-śroziemnomorskim przynajmniej do 2040 r.**

Aby ograniczyć liczbę samochodów ciężarowych przejeżdżających każdego dnia przez Alpy, UE już od 1986 r. inwestowała w tunel bazowy Brenner będący częścią odcinka Monachium-Werona<sup>24</sup>. Tunel budowały Austria i Włochy, z unijnym wsparciem w wysokości 1,58 mld euro.

---

<sup>24</sup> Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE – Asse Ferroviario Monaco – Verona; Elaborazione tecnica del progetto, Rapporto 2002; Eisenbahnachse München – Verona – Technische Aufbereitung, 2002.



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

**Źródło:** Europejski Trybunał Obrachunkowy i Eurostat.

Prace nad budową tunelu w Austrii i we Włoszech zostaną ukończone do 2027 r., ale od strony północnej – głównie na terytorium Niemiec – stwierdzono znikomą działalność budowlaną. Trasa nie została jeszcze nawet zaprojektowana i nie zostanie ukończona przed rokiem 2035 (Austria), a nawet 2040 (Niemcy). Niemcy bowiem, w przeciwieństwie do Austrii i Włoch, przejawiają niewielkie zainteresowanie miejscami docelowymi takimi jak Innsbruck czy Werona, które nie odgrywają istotnej roli w codziennym ruchu roboczym z ich punktu widzenia. W rezultacie kraj ten nie nadał priorytetu budowie północnego odcinka dojazdowego, mimo że budowa tej trasy przyczyniłaby się do osiągnięcia celu polegającego na utworzeniu sieci bazowej do 2030 r. Oznacza to, że minie ponad pół wieku, zanim poczynione inwestycje zaczną być faktycznie eksploatowane, a ponad 1,5 mld euro należy uznać za środki, które zasadniczo nie przyniosą żadnych rezultatów przez ponad dwie dekady.

## 2. Połączenie Portugalia-Hiszpania (Estremadura)

Zaplanowano połączenie kolejowe dużych prędkości między Lizboną a Madrytem. Inwestycja ta została jednak uznana za zbyt kosztowną w kontekście wysokiego długu publicznego. Pomimo unijnego współfinansowania w kwocie 43 mln euro na badania i prace przygotowawcze wypłaconego Portugalii, transgraniczne połączenie KDP nie funkcjonuje. Konwencjonalna linia kolejowa kończy się w Evorze. W momencie przeprowadzania kontroli prace po stronie portugalskiej już się rozpoczęły,

natomiast prace nad linią dużych prędkości po stronie hiszpańskiej zatrzymały się w odległości około 6 km od granicy, jak wskazano strzałką na zdjęciu 1.

**Zdjęcie 1 – Brakujący odcinek linii KDP Madryt-Lizbona w rejonie przejścia granicznego**



Źródło: © Ferropedia, Inserco ingenieros.

34. Mimo że ramy polityczne zostały specjalnie ukierunkowane w taki sposób, by ukończyć sieć bazową do 2030 r.<sup>25</sup>, wciąż trzeba przezwyciężyć wiele niedociągnięć w tym obszarze polityki. Przykładowo przy ocenie prac transgranicznych dotyczących tunelu bazowego Brenner Trybunał poczynił następujące spostrzeżenia.

- (i) W projektach transgranicznych dotyczących sieci TEN-T istotną kwestią problematyczną są zamówienia publiczne: nie ma żadnych wytycznych, jak zmniejszyć nieodłączne ryzyko proceduralne, nie ma też wspólnych ram prawnych dla projektów transgranicznych. Dokumentacja przetargowa, umowy i systemy rachunkowości w przypadku robót na terytorium Austrii i Włoch różnią się – także pod względem językowym. Odmienne są również procedury rozwiązywania sporów.

---

<sup>25</sup> Art. 38 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1315/2013.

- (ii) Brakuje uproszonych procedur, które mogłyby ułatwić i przyspieszyć realizację (np. punktów kompleksowej obsługi, jak Trybunał zasugerował już w sprawozdaniu specjalnym nr 23/2016<sup>26</sup>); nie ma też pojedynczego organu, który przyspieszałby formalności po obu stronach granicy (np. w przypadku budowy linii kolejowej mogą mieć zastosowanie różne przepisy z zakresu środowiska; różne mogą być też reakcje prawne na roszczenia zainteresowanych podmiotów).

35. Ponieważ podstawę większości tych inwestycji budowlanych stanowią umowy międzynarodowe między zainteresowanymi państwami członkowskimi a UE i ponieważ linie dużych prędkości znajdują się na korytarzach międzynarodowych, postępy prac na poziomie korytarzy są nadzorowane przez unijnych koordynatorów i analizowane na tzw. forach ds. korytarzy. Koordynatorzy mają wprowadzić uprzywilejowany ogląd sytuacji na całym korytarzu (i regularnie składają sprawozdania dotyczące niezbędnych zmian<sup>27</sup>), nie posiadają jednak żadnych kompetencji prawnych.

36. Oprócz braku koordynacji wdrażania projektów transgranicznych brakuje jeszcze kilku innych aspektów: (i) nie ma „podmiotów właściwych dla danego korytarza”, które monitorowałyby rezultaty i oddziaływanie w perspektywie długofalowej na potrzeby przyszłych inwestycji w KDP; (ii) nie wyznaczono okresu przedawnienia, który ograniczałby liczbę i czas trwania postępowań dotyczących skarg i postępowań administracyjnych; brak jest instancji odwoławczej; (iii) ocena postępu prac na danym korytarzu opiera się na kluczowych wskaźnikach wykonania, które nadal są oparte na produktach<sup>28</sup>. Jak Trybunał podnosił już w swoim sprawozdaniu specjalnym dotyczącym transportu morskiego<sup>29</sup>,

---

<sup>26</sup> Sprawozdanie specjalne nr 23/2016 – „Transport morski w UE na niespokojnych wodach – wiele nieskutecznych i nietrwałych inwestycji”. Zob. w szczególności zalecenie 2 lit. a).

<sup>27</sup> Na przykład w regularnych „wspólnych sprawozdaniach z postępów”.

<sup>28</sup> Kluczowe wskaźniki wykonania w przypadku projektów z zakresu infrastruktury kolejowej: stopień elektryfikacji sieci; rozstaw torów 1435 mm; wdrożenie ERTMS (oraz, dla projektów dotyczących kolejowego transportu towarowego, prędkość szlakowa ( $\geq 100$  km/h), nacisk osi ( $\geq 22,5$  t) i długość składu (740 m)).

<sup>29</sup> Sprawozdanie specjalne nr 23/2016 – „Transport morski w UE na niespokojnych wodach – wiele nieskutecznych i nietrwałych inwestycji”. Zob. w szczególności pkt 80 i 81.

monitorowanie projektów przez agencję INEA skupia się na samej budowie (produktach) i nie obejmuje ani rezultatów, ani wykorzystania linii. Rezultaty i oddziaływanie nie są zatem poddawane ocenie, co oznacza, że żaden z organów nie posiada wiedzy, czy współfinansowane ze środków UE projekty dotyczące korytarzy sieci bazowej osiągnęły cele oparte na rezultatach.

***W procesie decyzyjnym brakuje rzetelnych analiz kosztów i korzyści***

**„Bardzo duża prędkość” nie jest potrzebna wszędzie**

37. Infrastruktura kolejowa dużych prędkości jest droga – średni koszt kilometra linii objętych kontrolą Trybunału wynosił 25 mln euro (nie uwzględniając jeszcze bardziej kosztownych projektów budowy tuneli), a łączny koszt jednego kilometra tunelu bazowego Brenner wynosi 145 mln euro. Koszty te rosną w czasie: w najnowszych inwestycjach (Mediolan-Wenecja i Stuttgart-Monachium) odnotowano kwoty przekraczające 40 mln euro za km z uwagi na ograniczoną dostępność gruntów, krzyżowanie się z węzłami miejskimi, wiadukty i znaczny zakres robót tunelowych. Koszty te mogłyby jednak być niższe przy niewielkim wpływie na eksploatację linii.

38. Wysoka prędkość stanowi niewątpliwie istotną cechę KDP<sup>30</sup>: jest to czynnik, który pozwala KDP konkurować z transportem lotniczym oraz równoważy dogodność korzystania z prywatnych samochodów na ostatnich kilku kilometrach podróży. O sukcesie systemu kolei dużych prędkości decyduje jednak nie teoretyczna prędkość maksymalna możliwa do osiągnięcia na linii, ale rzeczywista prędkość, z jaką podróżują pasażerowie. Dlatego Trybunał przeanalizował wskaźnik wykorzystania prędkości maksymalnej („speed yield”) na liniach KDP, koncentrując się na całkowitym czasie podróży i średnich prędkościach.

---

<sup>30</sup> Odmienne podejście przyjęto w Szwajcarii – nacisk kładzie się tam nie na prędkość, lecz na punktualność i regularność usług, przejrzystość informacji dla klienta oraz usługi dla pasażerów.

39. Inwestycja w linii KDP znajduje uzasadnienie jedynie w sytuacji, gdy można uzyskać wysoki wskaźnik wykorzystania prędkości maksymalnej – im większa populacja (definiująca przyszłe zapotrzebowanie), elastyczność czasu podróży<sup>31</sup> i wskaźnik wykorzystania prędkości maksymalnej, tym większe są korzyści z budowy linii KDP.

40. Analiza wskaźnika wykorzystania prędkości maksymalnej na liniach objętych kontrolą Trybunału (załącznik V) pokazała, że na całej długości linii pociągi poruszają się średnio z prędkością wynoszącą jedynie około 45% prędkości projektowej. Zaledwie dwie linie są eksploatowane ze średnią prędkością wyższą niż 200 km/h, a żadna z linii nie jest eksploatowana ze średnią prędkością przekraczającą 250 km/h. Najniższy wskaźnik wykorzystania prędkości maksymalnej odnotowano na linii KDP Madryt-León (39% prędkości projektowej). Odcinek transgraniczny Figueres – Perpignan jest z kolei eksploatowany ze średnią prędkością wynoszącą zaledwie 36% prędkości projektowej, ponieważ obsługuje ruch mieszany. Średnia uzyskiwana prędkość znacznie poniżej prędkości projektowej wskazuje na to, że dla osiągnięcia wyznaczonych celów wystarczyłaby modernizacja linii konwencjonalnej, co jest o wiele tańsze. Budzi to wątpliwości co do należytego zarządzania finansami.

41. Decydując zatem, czy linia KDP jest faktycznie potrzebna, należałoby zastosować podejście indywidualne dla każdego przypadku. Decyzja w tej kwestii jest istotna, jako że koszty budowy są wyższe, jeżeli wyższa ma być prędkość projektowa. Linie o maksymalnej prędkości 160 km/h są co najmniej o 5% tańsze w budowie niż linie o wyższej prędkości projektowej. Dzieje się tak dlatego, że w przypadku linii o wyższej prędkości musi być zachowany większy odstęp między torami. Na liniach o prędkości projektowej nieprzekraczającej 160 km/h standardowy odstęp wynosi 4 m, a powyżej tej prędkości wymagane jest co najmniej 4,5 m. Oznacza to konieczność budowy szerszych tuneli, co wiąże się z wyższymi kosztami.

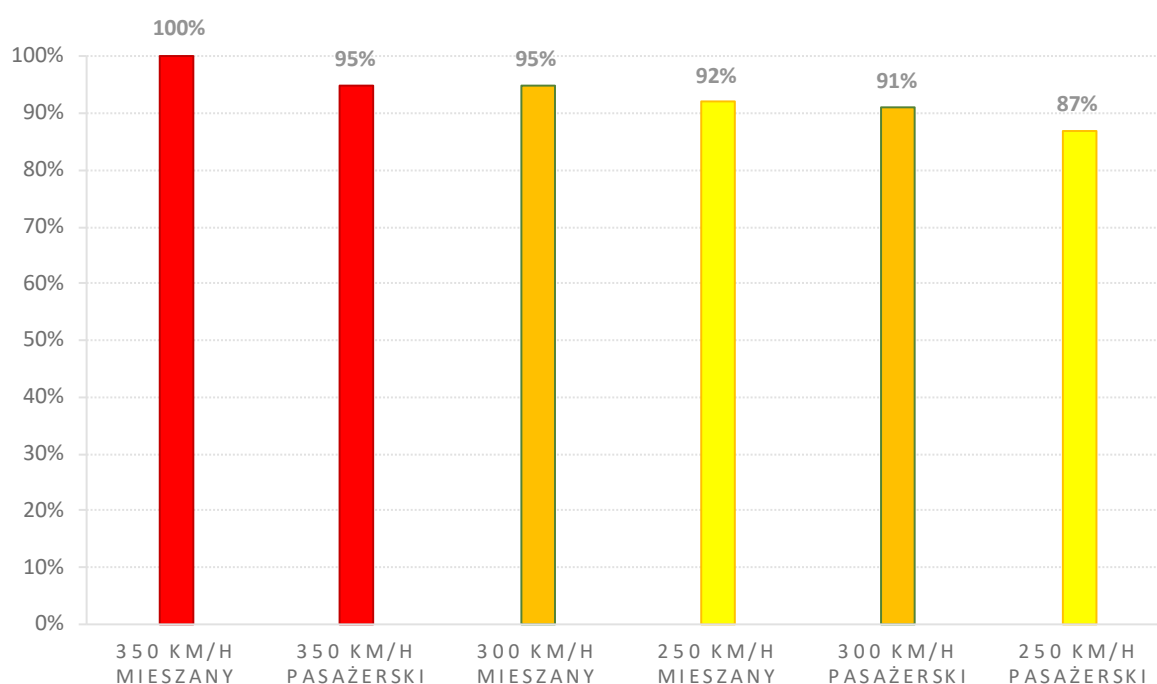
---

<sup>31</sup> Czynnikiem ten odnosi się do gotowości potencjalnych pasażerów do zmiany zachowań w reakcji na zmiany czasu podróży: wysoka elastyczność pod tym kątem oznacza, że pasażerowie są względnie gotowi przestawić się na korzystanie z kolei, jeśli czas podróży będzie krótszy.

42. Również koszt linii dużych prędkości obsługującej ruch mieszany (pasażerski i towarowy) jest wyższy niż koszt linii obsługujących jedynie ruch pasażerski, ponieważ dopuszczalne spadki i promienie zakrętów zmniejszają elastyczność poprowadzenia korytarza, z czym zazwyczaj wiąże się większe zapotrzebowanie na grunty. Koszty utrzymania linii o ruchu mieszanym również są wyższe z uwagi na większą intensywność eksploatacji infrastruktury.

43. Linie o ruchu mieszanym są droższe niż linie KDP obsługujące wyłącznie ruch pasażerski. Badanie wykazało, że różnica ta może sięgać 5% lub nawet 13%, jeżeli prędkość na linii przeznaczonej wyłącznie do przewozów pasażerskich jest ograniczona do 250 km/h (**wykres 5**).

**Wykres 5 – Różnice w kosztach budowy linii dużych prędkości**



*Źródło:* Badanie RAVE 2009 z dnia 5.8.2009 r. przeprowadzone przez Uniwersytet w Lizbonie; porównanie z linią KDP o ruchu mieszanym z prędkością projektową wynoszącą 350 km/h (wartość bazowa 100).

44. Wybór najodpowiedniejszego wariantu może pozwolić zaoszczędzić wiele milionów euro. Przykładowo na objętym kontrolą przez Trybunał odcinku tunelu bazowego pod przełęczą Brenner należącym do trasy Monachium-Werona budowana jest linia kolejowa wysokiej prędkości. Inwestycja ta nie znajduje jednak uzasadnienia w danych dotyczących

prędkości: aktualnie na konwencjonalnej linii kolejowej między Monachium a Weroną znajduje się 13 przystanków, z łącznym czasem postoju wynoszącym 41 minut (12,6% całkowitego czasu podróży). Obecnie podróż z Monachium do Werony trwa 5 godzin i 24 minuty. Nawet jeśli czas podróży ulegnie skróceniu do ok. 3,5 godz. po zakończeniu budowy odcinka KDP Brenner, średnia prędkość na tej linii wciąż będzie wynosić zaledwie 115 km/h, a zatem zbyt mało, aby stanowić przekonujący argument za budową pełnoprawnej linii dużych prędkości.

### **Kontrole racjonalności kosztów są rzadkie**

45. Infrastruktura KDP jest droższa (zarówno w budowie, jak i w utrzymaniu) niż kolej konwencjonalna. W pewnych okolicznościach jednakże przewozy bardzo dużych prędkości realizowane z prędkością 300 km/h lub wyższą mogą przynieść ograniczone dodatkowe oszczędności czasu podróży w porównaniu z pociągami poruszającymi się na zmodernizowanych liniach konwencjonalnych. W związku z tym pod rozwagę należy także brać wariant modernizacji istniejących linii konwencjonalnych w celu zwiększenia prędkości, jako że pozwala to zaoszczędzić znaczną część kosztów.

46. Dobre praktyki w tym zakresie są stosowane we Włoszech i w Niemczech – projekty w rozpoczętej już fazie przygotowawczej lub w przypadku których podjęto zobowiązania prawne są poddawane ponownej ocenie przed każdą kolejną fazą programowania w celu sprawdzenia, czy ich parametry wciąż odpowiadają aktualnym potrzebom. Ów proces weryfikacji stanowi dowód na to, jak decyzje w fazie projektowej przekładają się na znaczne oszczędności przy niewielkim wpływie na późniejsze parametry eksploatacyjne. Przykładowo w wyniku weryfikacji projektu odcinka Wenecja – Triest stwierdzono, że inna konfiguracja linii pozwoli zaoszczędzić 5,7 mld euro, podczas gdy czas podróży wydłuży się zaledwie o 10 minut – daje to oszczędności rzędu 570 mln euro w zamian za każdą dodatkową minutę czasu podróży (**tabela 3**).

**Tabela 3 – Porównanie kosztów KDP z kosztami kolei konwencjonalnej: Wenecja – Triest**

Konfiguracja projektowa	Prędkość projektowa (km/h)	Koszt (w mld euro)	Czas podróży (w min)	Oszczędności (w mln euro/min)
Nowa linia KDP 300 km/h	300	7,5	55	570
Zmodernizowana linia konwencjonalna	200	1,8	65	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

47. Praktyka przyjęta w Niemczech i we Włoszech nie jest jednak stosowana w innych państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty. Ocenie poddaje się jedynie propozycję budowy linii KDP, nie rozpatrując przy tym, czy któryś z odcinków, a nawet cała linia rzeczywiście musi być w stanie obsługiwać przewozy o bardzo dużych prędkościach, ani czy modernizacja linii konwencjonalnej również odpowiadałaby konkretnym celom projektu.

48. Kontrolerzy przeanalizowali także racjonalność kosztów, oceniając zależność między kosztami inwestycji a rzeczywistą oszczędnością czasu podróży na kontrolowanych liniach KDP (**tabela 4**). Analiza Trybunału wykazała, że koszt w przeliczeniu na każdą zaoszczędzoną minutę wynosi średnio 90 mln euro, przy czym wartości te wahają się od 34,5 mln euro (na linii KDP Eje Atlántico) do 369 mln euro (na linii KDP Stuttgart – Monachium).

**Tabela 4 – Koszt skontrolowanych linii dużych prędkości w przeliczeniu na km i na zaoszczędzoną minutę czasu podróży**

Linia objęta kontrolą	Długość (km)	Całkowity koszt (w mln euro)	Oszczędność czasu podróży (w min)	Koszt każdej zaoszczędzonej minuty (w mln euro)
Berlin – Monachium	671	14 682	140	104,87
Stuttgart – Monachium	267	13 273	36	368,69
Ren – Rodan	138	2 588	75	34,51
LGV Est Européenne	406	6 712	130	51,63
Madryt – Barcelona – granica z Francją	797	12 109	305	39,70
Eje Atlántico	165	2 596	75	34,61
Madryt – Galicia	549	7 684*	110	69,85
Madryt – León	345	5 415	95	57,00
Mediolan – Wenecja	273	11 856	49	241,96
Turyń – Salerno	1 007	32 169	192	167,55
<b>Ogółem/średnia</b>	<b>4 618**</b>	<b>109 084</b>	<b>1 207</b>	<b>90,38</b>

\* Analiza kosztorysu całej linii i czasu podróży obejmuje pokrywający się odcinek linii KDP Madryt – León o długości 133 km (z wyłączeniem tunelu Guadarrama).

\*\* Łączna długość skontrolowanych linii, wraz z odcinkiem Monachium – Weroną o długości 445 km, wynosi 5 063 km.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

#### **W procesach decyzyjnych w państwach członkowskich nie wykorzystuje się analizy kosztów i korzyści**

49. Ponieważ inwestycje w linie dużych prędkości są kosztowne, przed podjęciem decyzji o budowie kluczowe znaczenie ma poprawne przeanalizowanie wszystkich najważniejszych kosztów i korzyści. Prawidłowo przeprowadzone analizy kosztów i korzyści dla danego projektu umożliwiają ocenę zwrotów społecznych z inwestycji, zapotrzebowania społecznego na projekt, a także jego użyteczności jeszcze przed podjęciem decyzji. Za podjęciem pozytywnej decyzji przemawiać będą argumenty świadczące o korzyściach netto (np. w przypadku gdy stosunek korzyści do kosztów jest wyższy niż 1, tj. gdy korzyści są większe niż koszty) dla dobrostanu społecznego w ramach różnorodnych scenariuszy kształtowania się popytu (np. duży bądź niski wzrost ruchu) i podaży (np. budowa linii dużych prędkości bądź modernizacja linii konwencjonalnych).

50. Trybunał zlecił ekspertowi zewnętrznemu dokonanie porównania różnych analiz kosztów i korzyści dotyczących skontrolowanych linii dużych prędkości. Ekspert ten stwierdził, że generalnie analiza kosztów i korzyści była przeprowadzana tylko jako obligatoryjny krok administracyjny, a nie jako narzędzie podnoszące jakość procesu decyzyjnego i służące większemu zaangażowaniu zainteresowanych podmiotów. Zdaniem Trybunał warto zwrócić uwagę na następujące przykłady.

- (i) Analiza kosztów i korzyści wykazująca ujemną ekonomiczną wartość bieżącą netto została zaakceptowana w przypadku współfinansowania przez UE projektu nr 2007-FR-24070-P (odcinek wschodni linii KDP Ren-Rodan) we Francji. W odniesieniu do innego francuskiego projektu KDP (projekt nr 2010-FR-92204-P dotyczący modernizacji istniejącej linii między Miluzą a granicą w celu umożliwienia ruchu pociągów dużych prędkości oraz ekspresów Intercity) nie przeprowadzono analizy kosztów i korzyści, lecz projekt mimo to uzyskał dofinansowanie unijne.
- (ii) Analizy kosztów i korzyści nie przeprowadzono też przed podjęciem decyzji w sprawie budowy odcinków Halle/Lipsk–Erfurt–Ebensfeld oraz Stuttgart–Wendlingen–Ulm w Niemczech. Decyzje o ich budowie miały charakter polityczny, a analizę kosztów i korzyści przeprowadzono dopiero na późniejszym etapie (*ex post*), aby wykazać opłacalność społeczno-ekonomiczną inwestycji.
- (iii) Większość badań w Hiszpanii, niezależnie od regionu i charakteru projektów, wykazywała bardzo podobne rezultaty oraz stosunkowo niski stosunek korzyści do kosztów (wynoszący około 1). W rzeczywistości niektóre projekty miały niewielką szansę na rentowność z perspektywy społecznych kosztów i korzyści (przykładowo odcinek KDP Venta de Baños – León był nieopłacalny ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia przy wszystkich rozmaitych scenariuszach wrażliwości), niemniej są one jednak realizowane.
- (iv) Od 2007 r. nie zaktualizowano analizy kosztów i korzyści dla osi Brenner. W analizie z 2007 r. wskaźnik korzyści do kosztów wynosił 1,9. W międzyczasie doszło jednak do opóźnień w planowaniu i budowie tunelu bazowego pod przełęczą Brenner o około 11 lat – jego ukończenie zakładano pierwotnie na rok 2016, ale obecnie

spodziewane jest ono nie wcześniej niż w 2027 r. Większość aktualnych danych pokazuje, że przewidywane koszty tunelu wyniosą około 9,3 mld euro (uwzględniając stopę inflacji). Jeśli porównać wstępne szacunki z 2002 r. z oszacowaniem z 2013 r., koszty wzrosły o 46% (z 5,9 mld euro do 8,6 mld euro), a według aktualnych prognoz ruch towarowy ma zmaleć. Czynniki te bardzo mocno obniżają wskaźnik korzyści do kosztów oraz sprawiają, że przedstawione w analizie z 2007 r. dane dotyczące liczby pasażerów i wielkości ruchu towarowego stają się nierealistyczne. Nie zakwestionowała tego jednak INEA zarządzająca tym projektem w imieniu Komisji.

51. W zaproszeniach do składania wniosków projektowych z 2015 r. INEA wprowadziła obowiązek szczegółowej oceny kosztów i korzyści przed wyrażeniem zgody na udzielenie wsparcia z instrumentu „Łącząc Europę”. Trybunał jest zdania, że poprawi to jakość podejmowania decyzji na pierwszym etapie. Jednakże INEA (podobnie jak instytucje zarządzające w przypadku wydatków w ramach polityki spójności w trybie zarządzania dzielonego) nie ocenia obecnie kosztów w przeliczeniu na zaoszczędzoną minutę ani kosztów modernizacji istniejących linii konwencjonalnych jako alternatywy dla proponowanej budowy nowej linii KDP przed podjęciem decyzji o udzieleniu dofinansowania ze środków unijnych.

#### **Przypadki przekroczenia kosztów oraz opóźnienia w budowie i oddaniu do użytkowania – norma zamiast wyjątku**

52. Unijny budżet nie traci w przypadku przekroczenia kosztów inwestycji w KDP, ponieważ kwoty dofinansowania pozostają na pierwotnie uzgodnionych poziomach. Mimo że dodatkowe koszty pokrywane są z budżetów krajowych, Trybunał ocenił skalę przekroczeń kosztów oraz opóźnień – zarówno na poziomie projektów, jak i linii. Na podstawie dostępnych danych Trybunał oszacował, że koszty przekroczone łącznie o 5,7 mld euro na poziomie projektów i o 25,1 mld euro na poziomie linii (odpowiednio 44% i 78%).

53. W trzech projektach z 30 ocenionych doszło do znacznego przekroczenia kosztów – o ponad 20% wartości wstępnych kosztorysów, a na wszystkich skontrolowanych liniach KDP doszło do przekroczenia kosztów o ponad 25 % (**tabela 5**). Najwyższe przekroczenia kosztów

dotyczą linii niemieckich – w przypadku linii Stuttgart-Monachium koszty zostały przekroczone o 622,1%.

**Tabela 5 – Zestawienie kosztów w przeliczeniu na kilometr i porównanie z kosztorysami**

Linia objęta kontrolą	Łączna długość (km)	Całkowity koszt (w mln euro)**	Początkowy szacunkowy koszt (w mln euro)	Rzeczywiste przekroczenie kosztów (w %)	Wstępny koszt budowy w przeliczeniu na km (w mln euro)	Ostateczny koszt ukończenia budowy w przeliczeniu na km (w mln euro)
Berlin – Monachium	671	14 682	8 337	76,1%	12,4	21,9
Stuttgart – Monachium	267	13 273	1 838	622,1%	6,9	49,7
Ren – Rodan	138	2 588	2 053	26,1%	14,9	18,8
LGV Est Européenne	406	6 712	5 238	28,1%	12,9	16,5
Madryt – Barcelona – granica z Francją	797	12 109	8 740	38,5%	11,0	15,2
Eje Atlántico	165	2 596	2 055	26,3%	12,5	15,7
Madryt – León	345	5 415	4 062	33,3%	11,8	15,7
Madryt – Galicia*	416***	5 714***	nd.	nd.	nd.	13,7***
Turyń – Salerno*	1 007	32 169	nd.	nd.	nd.	31,9
Mediolan – Wenecja*	273	11 856	nd.	nd.	nd.	43,4

\*Kosztorysy na poziomie linii niedostępne – brak możliwości oszacowania potencjalnych przekroczeń kosztów.

\*\*W momencie przeprowadzenia kontroli, również dla linii nieukończonych: Stuttgart – Monachium, Madryt – Galicia i Mediolan – Wenecja.

\*\*\*Obliczone na odcinku Medina del Campo – Galicia, z wyłączeniem fragmentu (133 km) pokrywającego się z linią dużych prędkości Madryt – León.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy. Wszystkie dane liczbowe wyrażone są w wartościach nominalnych.

54. Opóźnienia na poziomie projektów również były znaczne: osiem z 30 projektów poddanych kontroli przez Trybunał było opóźnionych o co najmniej rok, a połowa linii (pięć ze skontrolowanej liczby 10) była opóźniona o ponad 10 lat. Przewiduje się, że z największym opóźnieniem w porównaniu z początkowymi założeniami powstanie linia Mediolan – Wenecja (opóźnienie wynoszące 18 lat).

55. Najwyższe przekroczenie kosztów projektu wyniosło 83% i dotyczy stacji „Stuttgart 21” (zdjęcie 2), która otrzymała 726,6 mln euro dofinansowania z UE.

**Zdjęcie 2** – Roboty budowlane na stacji Stuttgart 21



*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy.

56. W tym projekcie, z uwagi na nierealistyczne wstępne kosztorysy budowy tuneli pod gęsto zaludnionym centrum miasta i niedostateczne oceny uwarunkowań geologicznych, środowiskowych i aspektów dziedzictwa kulturowego społeczności lokalnej, koszty budowy okazały się znacznie wyższe niż zakładano. Całkowity koszt budowy szacowany na 4,5 mld euro w 2003 r. wzrósł najpierw do 6,5 mld euro w 2013 r., a następnie do 8,2 mld euro (zgodnie z najnowszymi szacunkami ze stycznia 2018 r.). Oznacza to różnicę względem początkowej umowy rządu 3,7 mld euro. Jak dotychczas wszyscy partnerzy finansowi odmówili pokrycia kosztów wykraczających poza wartości podane w pierwotnej umowie o finansowaniu.

57. Dojdzie również do znacznego opóźnienia w ukończeniu budowy stacji, co zgodnie z pierwotnym planem miało nastąpić do 2008 r. Samo rozpoczęcie prac opóźniło się z planowanego 2001 r. do 2009 r., a według aktualnych szacunków zostaną one ukończone do 2025 r.

58. Ponadto Trybunał ocenił 18 projektów<sup>32</sup> pod kątem czasu, jaki był potrzebny w celu faktycznego oddania linii do eksploatacji po zakończeniu prac współfinansowanych przez UE. W przypadku sześciu projektów oddanie do użytkowania nastąpiło przed upływem jednego miesiąca od zakończenia prac budowlanych. W przypadku dwóch projektów opóźniło się ono o około jeden rok; w przypadku sześciu projektów opóźnienie wyniosło dwa lata; w przypadku kolejnego projektu opóźnienie wyniosło cztery lata, a oddanie dwóch projektów realizowanych w Niemczech będzie opóźnione o osiem lat (prace zostały ukończone do końca 2015 r., ale aktualnie szacuje się, że linia nie zostanie oddana do eksploatacji przed końcem 2023 r.). W jednym zaś przypadku (odcinek transgraniczny Figueres – Perpignan między Francją a Hiszpanią) mimo ukończenia budowy całej linii nie można było jej użytkować przez kolejne 22 miesiące, gdyż nie była połączona z obu stron z pozostałą częścią sieci.

***Okiem obywatela – ocena rzeczywistego czasu podróży, cen i połączeń, usług pasażerskich oraz stacji i ich stref zasięgu***

**Czas podróży i ceny biletów stanowią istotne czynniki sukcesu**

59. Trybunał zbadał konkurencyjność kolei dużych prędkości, zwracając się do biura podróży o dane na temat najniższych cen biletów powrotnych, czasu podróży i liczby połączeń w danych dniach dla podróży o charakterze biznesowym i turystycznym na kontrolowanych liniach. Streszczenie metodyki Trybunału i zestawienie danych zamieszczono w [załączniku VI](#). Umożliwiło to Trybunałowi obliczenie średnich cen za kilometr i minutę podróży.

60. Rozpiętość cen biletów może być duża (zależą one na przykład od pory dnia i dostępności ofert specjalnych). Analizę przeprowadzono jednak na dostateczną skalę (zebrano dane dotyczące ponad 5 000 podróży powrotnych), aby umożliwić realistyczną ocenę wariantów podróży między miejscem wyjazdu i miejscem przeznaczenia na

---

<sup>32</sup> 11 z 30 projektów poddanych kontroli przez Trybunał wciąż jest realizowanych bądź nie zostało zrealizowanych prawidłowo, co doprowadziło do umorzenia znacznej części finansowania unijnego. W czasie kontroli data oddania do eksploatacji jednego projektu nie została jeszcze ustalona.

skontrolowanych liniach. Na podstawie analizy przeprowadzonej przez Trybunał sformułowano następujące wnioski:

- (i) dotyczące prędkości: Koleje dużych prędkości są często o wiele szybsze (czas przejazdu jest krótszy średnio od 30% do 50%) niż koleje konwencjonalne. Podróż samolotem (od startu do lądowania) jest szybsza niż podróż KDP. Jeśli jednak obliczyć rzeczywisty całkowity czas podróży z centrum miasta do centrum miasta, z uwzględnieniem dojazdu na lotnisko i odprawy, koleje dużych prędkości często okazują się konkurencyjne.
- (ii) Dotyczące cen biletów: Koleje dużych prędkości są często o wiele tańsze niż podróż samolotem. Bilety na podróż obydwojmi środkami transportu rezerwowane w ostatniej chwili są droższe niż w przypadku rezerwacji z wyprzedzeniem. W Niemczech ceny biletów na linię KDP Stuttgart – Monachium są niższe niż ceny biletów na kolej konwencjonalną.
- (iii) Liczba oferowanych usług KDP znacznie się różni w ciągu roku. Ważna jest dostępność połączeń: niektóre linie dużych prędkości oferują dużą liczbę połączeń (np. 50-60 połączeń dziennie w Niemczech), podczas gdy dwie z czterech skontrolowanych linii w Hiszpanii (Madryt – Santiago i Madryt – León) oraz dwie skontrolowane linie francuskie oferowały bardzo niewiele połączeń.
- (iv) Pokonywanie niektórych ze skontrolowanych tras koleją konwencjonalną jest problematyczne; przykładowo podróż relacji Rzym – Turyn koleją konwencjonalną zajmuje ponad 20 godzin. Podróż koleją dużych prędkości trwa o połowę krócej, a podróż lotnicza – jedną dziesiątą tego czasu. Na linii Madryt – Santiago sytuacja przedstawia się podobnie.
- (v) Połączenia cieszące się największym zainteresowaniem ze strony klientów biznesowych (np. Madryt – Barcelona, Turyn – Rzym, Paryż – Strasburg) są zarazem najdroższe. Generalnie koszty przewozów KDP w przeliczeniu na kilometr podróży (zarówno w celach biznesowych, jak i turystycznych) są najwyższe we Francji.

61. Aby ocenić, na ile konkurencyjne są rzeczywiście koleje dużych prędkości, kontrolerzy Trybunału przeanalizowali całkowity czas podróży z centrum miasta do centrum miasta oraz ceny dostępnych wariantów. Ponadto uszczegółowili analizę danych dla czterech wybranych linii i obliczyli odpowiednie wartości liczbowe, porównując KDP, kolej konwencjonalną oraz transport lotniczy i drogowy, z uwzględnieniem kosztów podróży samochodem prywatnym i autokarem dalekobieżnym<sup>33</sup> **(tabela 6)**.

**Tabela 6 – Analiza podróży od drzwi do drzwi dla wybranych linii dużych prędkości**

	MADRYT, Puerta del Sol – BARCELONA, Plaça de Catalunya		RZYM, Piazza del Campidoglio – MEDIOLAN, Piazza del Duomo		BERLIN, Potsdamer Platz – MONACHIUM, Marienplatz		PARYŻ, Place de la Concorde – STRASBURG, Place du Château	
Odległość	607-698 km		572-661 km		587-654 km		466-548 km	
Środek transportu	Czas (w godzinach i minutach)	Cena (w euro)	Czas (w godzinach i minutach)	Cena (w euro)	Czas (w godzinach i minutach)	Cena (w euro)	Czas (w godzinach i minutach)	Cena (w euro)
Samochód	10:40-18:20	138-190	10:40-18:40	180	10:00-16:40	95-142	8:40-12:20	44-79
Samolot	6:30-8:00	227-253	6:30-7:00	140	6:30-8:00	146	nd.	nd.
Autokar	16:20-18:00	36-49	15:00-21:00	40	17:00-23:00	45-79	13:00-22:40	33-55
Kolej konwencjonalna	11:30-12:00	124-128	9:00-23:00	61-103	nd.	nd.	nd.	nd.
Koleje dużych prędkości	6:00-8:20	159-181	6:50-9:00	23-205	8:30-10:30	66	5:10-5:30	158-165

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

62. Z analizy podróży „z centrum miasta do centrum miasta” wynika, że:

- (i) na trasie Madryt – Barcelona połączenie KDP jest najszybszym wariantem podróży: nawet transport lotniczy zajmuje więcej czasu od drzwi do drzwi, a ponadto jest droższy. Wyjaśnia to, dlaczego w ostatnich latach nastąpił znaczny wzrost udziału KDP w rynku na tej trasie. W istocie od otwarcia linii KDP w 2008 r. proporcje między transportem lotniczym a kolejowym zmieniły się z 85:15 do 38:62 w 2016 r.

<sup>33</sup> Od czasu niedawnej liberalizacji rynku usługi autokarowe odnotowują ogromny wzrost popularności w wielu państwach członkowskich. Przykładowo w Niemczech liczba pasażerów wzrosła z 3 mln w 2012 r. do 25 mln w 2015 r. (źródło: „Les autocars et le marché voyageurs longue distance: vers un jeu perdant-perdant?”, prof. Yves Crozet, Uniwersytet w Lyonie, 2015).

Analiza taka może posłużyć do oceny powodzenia funkcjonowania KDP i pomiaru stopnia trwałości poczynionych inwestycji.

- (ii) Na trasie Rzym – Mediolan pierwsze miejsca pod względem czasu podróży również przypadają transportowi lotniczemu i KDP. W miarę upływu czasu wzrosła liczba pociągów, a ceny połączeń spadły. Udział kolei dużych prędkości w rynku rośnie zatem stopniowo, także kosztem konwencjonalnych dalekobieżnych połączeń kolejowych.
- (iii) Przejazd koleją konwencjonalną z Berlina do Monachium jest co prawda możliwy, ale wymaga wielu przesiadek. Podróż lotnicza jest najszybsza, ale droga. Koleje dużych prędkości są drugą najszybszą opcją, a ponadto tańszą. Podróż autokarem jest wprawdzie najtańsza, ale czas takiej podróży jest zniechęcająco długi.
- (iv) Na trasie Paryż – Strasburg nie ma połączeń lotniczych ani bezpośrednich konwencjonalnych połączeń kolejowych. Koleje dużych prędkości oferują najkrótszy czas podróży, ale ceny biletów są o wiele wyższe niż koszt podróży samochodem lub autokarem.

63. Ogólny wniosek Trybunału jest taki, że istotnymi czynnikami sukcesu są zarówno całkowity czas podróży, jak i poziom cen. Czynniki te, w połączeniu z regularnie świadczonymi usługami (częste połączenia bez opóźnień w wyjazdach i przyjazdach), mogłyby przyczynić się do poprawy przyszłych perspektyw przewozów KDP.

**Potrzebne są dalsze usprawnienia systemów sprzedaży biletów kolejowych oraz monitorowania danych o obsłudze pasażerów**

64. Z opublikowanych badań dotyczących kolei dużych prędkości<sup>34</sup> wynika, że elastyczność systemów sprzedaży biletów i punktualność zwiększają konkurencyjność intermodalną oraz sprzyjają trwałemu sukcesowi takich kolei. Aspekty te warto zatem dalej rozwijać.

---

<sup>34</sup> *Źródło:* Florence School of Regulation, „Low-cost air and high-speed rail: an untapped potential for complementarity?” [Tanie linie lotnicze i koleje dużych prędkości: niewykorzystany potencjał komplementarności?], marzec 2014 r.

65. Systemy sprzedaży biletów kolejowych wypadają niekorzystnie w porównaniu z sektorem lotniczym. Na przykład możliwości zakupu biletów elektronicznych obejmujących przewozy realizowane przez więcej niż jednego przewoźnika lub podróż transgraniczną są o wiele łatwiejsze w transporcie lotniczym niż kolejowym. Nie ma również prawie żadnych wyszukiwarek podróży intermodalnych, z wykorzystaniem zarówno transportu lotniczego, jak i KDP.

66. Komisja zaczęła gromadzić dane dotyczące usług i wskaźniki świadczące o postępach w korzystaniu z sieci kolejowych, a także ewolucji warunków ramowych, za pomocą platformy systemu monitorowania rynku przewozów kolejowych (RMMS). Jak dotąd dane te są jednak niespójne, gdyż do końca 2017 r. nie stosowano powszechnie wspólnych standardów. Ponadto zakres danych gromadzonych obecnie w odniesieniu do kolei dużych prędkości jest bardziej ograniczony niż w przypadku kolei konwencjonalnych i obejmuje kwestie opłat za korzystanie z infrastruktury, przydziału przepustowości, inwestycji w infrastrukturę oraz obowiązku świadczenia usług publicznych przez koleje dużych prędkości.

67. Do 2017 r. nie uzgodniono wspólnych definicji punktualności. W związku z tym dane na ten temat znacznie się różnią w obrębie UE. Przewoźnicy kolejowi mają obowiązek zamieszczania sprawozdań dotyczących punktualności i satysfakcji klientów w bazie danych ERADIS, zgodnie z wymogiem przewidzianym w art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, ale z powodu braku wspólnej metodyki bądź znormalizowanych ram dla takich sprawozdań trudno je wykorzystać i nie dają one podróżnym jasnego obrazu sytuacji. W celu monitorowania zadowolenia pasażerów z usług kolejowych Komisja zleciła badania ankietowe Eurobarometr. Ostatnie takie badanie zostało opublikowane w 2013 r., a kolejnego należy spodziewać się pod koniec czerwca 2018 r. Wciąż konieczne są znaczne postępy w monitorowaniu tych kwestii na szczeblu UE.

### **Ważna jest zarówno liczba, jak i lokalizacja stacji**

68. Właściwa liczba stacji jest istotna dla sukcesu linii oraz dla jej stabilności operacyjnej<sup>35</sup>. Jeżeli na linii znajduje się bardzo mało stacji pośrednich lub nie ma ich wcale, ogólna prędkość między punktem początkowym a końcowym jest wysoka, a konkurencyjność w stosunku do innych środków transportu optymalna; taka sytuacja nie sprzyja jednak trwałości, ponieważ linia może obsłużyć mniejszą liczbę potencjalnych pasażerów mieszkających wzdłuż jej przebiegu. Im więcej stacji na linii, tym niższa jest natomiast średnia prędkość, a konkurowanie z innymi środkami transportu jest utrudnione; z drugiej strony więcej pasażerów może skorzystać z linii, co zwiększa dochody ze sprzedaży biletów.

69. Trybunał przeanalizował liczbę przystanków na kontrolowanych liniach oraz ich wpływ na czas podróży i konkurencyjność usług na danej linii, a także ich dostępność, liczbę połączeń oraz efekty rewitalizacyjne. Pełne informacje oraz wszystkie najważniejsze dane dotyczące analizy stacji przedstawiono w załączniku VII.

70. Dane z oficjalnych rozkładów jazdy pokazują, że każda stacja pośrednia wydłuża czas podróży o średnio 4-12 minut<sup>36</sup> i zmniejsza średnią prędkość o 3-16 km/h<sup>37</sup>. Liczba stacji na liniach objętych kontrolą wynosi od czterech (LGV Ren – Rodan) do 15 (na linii Berlin – Monachium), a odległości między stacjami są bardzo różne (największa odległość między dwiema stacjami na jednej linii dużych prędkości wynosi 253 km, najmniejsza zaś 26 km). Na

---

<sup>35</sup> Zob. też: Francuski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne z 2014 r. pt. „LA GRANDE VITESSE FERROVIAIRE: UN MODÈLE PORTÉ AU-DELÀ DE SA PERTINENCE” oraz sprawozdanie roczne za rok 2013 dotyczące LGV Est-Européenne „La participation des collectivités territoriales au financement de la LGV-EST: des contreparties coûteuses, une gare de trop”.

<sup>36</sup> Na przykład przejazd bezpośredni Madryt – Barcelona bez zatrzymania trwa 150 minut, natomiast przejazd z przystankami w Guadalajarze lub Calatayud, Saragossie, Léridzie i Camp de Tarragona zajmuje 190 minut.

<sup>37</sup> Na przykład średnia prędkość przejazdu bezpośredniego Madryt – Barcelona bez zatrzymania wynosi 268 km/h, natomiast prędkość przejazdu z przystankami w Guadalajarze lub Calatayud, Saragossie, Léridzie i Camp de Tarragona wynosi średnio zaledwie 211 km/h.

kontrolowanych liniach oferowane są różne rodzaje usług<sup>38</sup> (przykładowo na linii Madryt – Barcelona niektóre pociągi pokonują całą trasę o długości 621 km bez zatrzymywania, podczas gdy inne składy zatrzymują się na stacjach pośrednich z różną częstotliwością). Największa różnica czasu między najbardziej a najmniej bezpośrednią usługą przewozową wynosi 72 minuty (na linii Berlin – Monachium).

71. Aby móc ocenić potencjalną liczbę użytkowników linii dużych prędkości, Trybunał przeanalizował też strefy zasięgu dla każdej z 10 linii KDP oraz czterech linii transgranicznych<sup>39</sup>. Niektóre stacje nie mają dostatecznej liczby potencjalnych pasażerów w bezpośrednich strefach zasięgu lub są położone zbyt blisko siebie. Ma to niekorzystny wpływ na ogólną efektywność usług KDP, ponieważ pociągi muszą zatrzymywać się zbyt często, nie pozyskując przy tym wielu nowych pasażerów, bądź nadmiernie komplikuje codzienne zarządzanie ruchem pociągów, by uzyskać akceptowalne wskaźniki obłożenia.

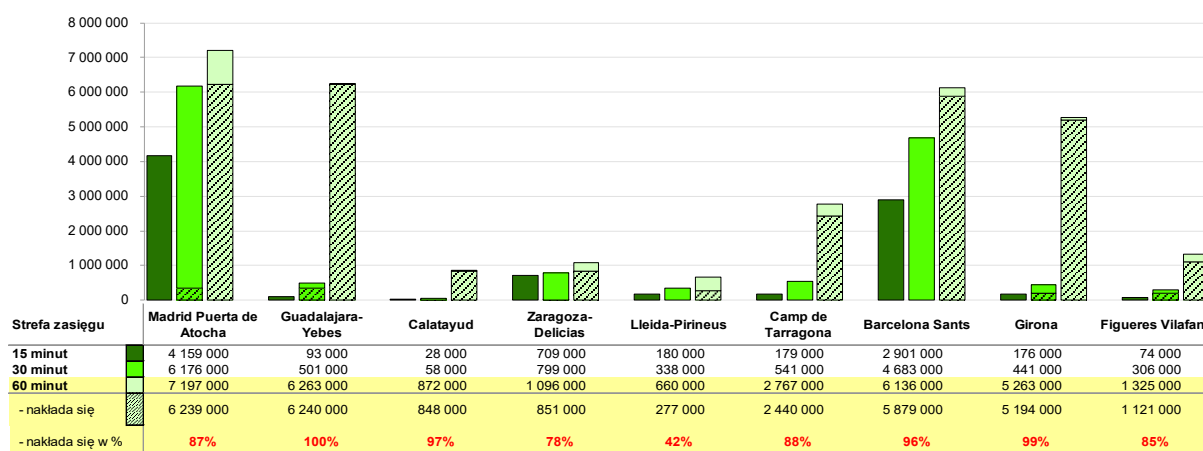
72. **Załącznik VIII** zawiera rezultaty oraz kluczowe dane dotyczące stacji na wszystkich skontrolowanych liniach dużych prędkości. Na przykład, jak pokazano na **wykresie 6**, mimo że linia Madryt – Barcelona – granica z Francją ma bardzo dużą strefę zasięgu (co tłumaczy jej sukces), strefy zasięgu niektórych stacji na linii (np. Guadalajara-Yebes czy Calatayud) są niezwykle małe. Zważywszy na niewielką liczbę ludności zamieszkującą 15-minutową strefę zasięgu, istnieją powody, by wątpić w racjonalność kosztów i efektywność utrzymania przystanków na tych stacjach linii dużych prędkości (100% 60-minutowej strefy zasięgu stacji Guadalajara pokrywa się z inną strefą z uwagi na bliskość Madrytu).

---

<sup>38</sup> Nie licząc linii dużych prędkości Mediolan – Wenecja i Eje Atlantico, na których wszystkie usługi przewozów pasażerskich są realizowane z taką samą strukturą postojów na stacjach.

<sup>39</sup> Zob. też sprawozdanie specjalne nr 21/2014, pkt 53 i nast., w którym Trybunał postąpił się podobną techniką.

### Wykres 6 – Analiza stacji na linii dużych prędkości Madryt – Barcelona – granica z Francją



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy i Eurostat.

73. Choć Komisja planuje, by do 2050 r. wszystkie lotniska należące do sieci bazowej miały połączenia kolejowe, w miarę możliwości z liniami KDP, obecnie tylko kilka stacji KDP ma bezpośrednie połączenie dużych prędkości z lotniskiem. Koleje dużych prędkości i transport lotniczy mogą się wzajemnie uzupełniać (przewożąc pasażerów na lotniska, KDP może zwiększyć strefy zasięgu lotnisk, a pasażerowie mogą zdecydować o skorzystaniu z danego lotniska właśnie z uwagi na dostępność dogodnego i szybkiego połączenia kolejowego po wylądowaniu). Kontrolerzy Trybunału stwierdzili jednak, że łączenie podróży lotniczych i kolejowych dużych prędkości jest skomplikowane dla pasażerów. Na przykład mimo że linia dużych prędkości Madryt – Barcelona przebiega w pobliżu dwóch najbardziej popularnych lotnisk w Hiszpanii (Madryt-Barajas i Barcelona-El Prat, które w 2016 r. obsłużyły odpowiednio 50,4 mln i 44,2 mln pasażerów<sup>40</sup>), nie planuje się ich połączenia z siecią kolei dużych prędkości<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> „Tráfico de pasajeros, operaciones y carga en los aeropuertos Españoles”, Aena 2016.

<sup>41</sup> Obecnie przeprowadzane jest studium wykonalności dotyczące połączenia KDP z lotniskiem Madryt-Barajas, a także analiza informacyjna dotycząca przystosowania stacji lotniskowej do obsługi kolei dużych prędkości, przy współfinansowaniu w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, jako część projektu 2015-ES-TM-0173-S.

74. Aby stacja KDP odniosła sukces i była konkurencyjna, musi być dobrze zlokalizowana.

- (i) Powinna być łatwo dostępna dla podróżnych za pomocą wielu rodzajów transportu, w tym pieszo i na rowerze, oraz powinna oferować udogodnienia w postaci dostępu do transportu publicznego i miejsc parkingowych po przystępnych cenach.
- (ii) Stacja powinna oferować liczne, sprawnie funkcjonujące połączenia KDP, a także dostateczną liczbę pociągów przez cały dzień.
- (iii) Stacja powinna przyczyniać się do rozwoju działalności gospodarczej w okolicy (efekt „rewitalizacji” lub „reurbanizacji”).

75. Trybunał przeanalizował 18 stacji kolejowych dużych prędkości (po dwie stacje na kontrolowaną linię) pod kątem dostępności, liczby połączeń i efektów rewitalizacyjnych. Pełne informacje, w tym opis zastosowanych kryteriów ilościowych, przedstawiono w załączniku IX. Analiza przeprowadzona przez Trybunał wskazuje, że dostęp do 14 stacji można by poprawić. Przykładowo stacja TGV Moza (zdjęcie 3) na linii LGV Est-Européenne jest słabo dostępna – jak pokazuje strzałka, znajduje się ona w odosobnionym miejscu na obszarze wiejskim. Kilka lokalnych linii autobusowych oraz niewielki parking dla samochodów prywatnych to jedyne środki umożliwiające dotarcie do stacji.

**Zdjęcie 3 – Stacja TGV Moza**



*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy.

76. Trybunał ustalił też, że siedem stacji miało nieodpowiednią wielkość: cztery były zbyt duże, a trzy zbyt małe w stosunku do obsługiwanej liczby pasażerów. Na czterech stacjach nie świadczone usługi ogólnych dla podróżnych. Pięć stacji było niedostatecznie skomunikowanych, a kolejnych siedem mogłoby zyskać na lepszych połączeniach.

77. Analizując zmiany zachodzące w czasie (na przykład zmiany na rynku pracy i rynku nieruchomości oraz liczbę nowo powstałych przedsiębiorstw i utworzonych miejsc pracy), Trybunał nie stwierdził żadnych wyraźnych efektów rewitalizacyjnych w przypadku 15 z 18 stacji na liniach KDP objętych kontrolą. Otwarcie stacji Belfort-Montbéliard na linii Ren-Rodan sprawiło, że w okolicy otwarto sklepy i hotel, oraz umożliwiło przeniesienie regionalnego szpitala. W dwóch innych przypadkach prace modernizacyjne na stacjach – związane z obsługą przejazdów pociągów dużych prędkości – ułatwiły połączenie sąsiednich okolic, które dotychczas były oddzielone od siebie torowiskami. Oznacza to, że linie dużych prędkości mogą sprzyjać i towarzyszyć już rozpoczętemu oraz przewidywanemu rozwojowi

gospodarczemu w regionie, ale same z siebie nie dadzą impulsu do lokalnego ożywienia gospodarczego<sup>42</sup>.

***Trwałość kolei dużych prędkości – skuteczność unijnego współfinansowania jest zagrożona***

78. Aby linia KDP odniosła sukces, a inwestycja przyniosła trwałe rezultaty, linia musi być w stanie przewozić dużą liczbę pasażerów. Trybunał ocenił ten aspekt na dwa sposoby: przez porównanie liczby przewożonych pasażerów z poziomem odniesienia i przez analizę liczby ludności zamieszkującej strefę zasięgu wzdłuż linii.

**Analiza danych dotyczących liczby pasażerów: trzy z siedmiu ukończonych linii dużych prędkości przewożą mniej pasażerów niż wynosi poziom odniesienia wynoszący dziewięć milionów rocznie**

79. Postępując się poziomem odniesienia zaczerpniętym ze źródeł akademickich i instytucjonalnych, aby linię dużych prędkości można uznać za funkcjonującą z powodzeniem, powinna ona obsługiwać rocznie dziewięć milionów pasażerów, lub przynajmniej sześć milionów pasażerów w roku uruchomienia<sup>43</sup>. W 2016 r. zaledwie trzy linie przewożyły ponad dziewięć milionów pasażerów rocznie (Madryt – Barcelona, Turyn – Salerno i LGV Est-Européenne). W przypadku trzech z siedmiu ukończonych linii dużych prędkości objętych kontrolą (Eje Atlántico, Ren – Rodan i Madryt – León) liczba pasażerów była znacznie niższa<sup>44</sup>. Koszty infrastruktury tych linii wyniosły 10,6 mld euro, z czego UE

---

<sup>42</sup> Autorzy badania zatytułowanego „Retour sur les effets économiques du TGV. Les effets structurants sont un mythe” doszli do podobnych wniosków. Źródło: prof. Y. Crozet: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01094554/document>

<sup>43</sup> Liczba dziewięciu milionów pasażerów pojawia się w następujących opracowaniach:  
 (i) „In what circumstances is investment in HSR worthwhile?” [Kiedy inwestycja w KDP jest opłacalna?], De Rus, Gines, i Nash, C.A., Munich Personal RePEc Archive (MPRA), grudzień 2007 r., oraz  
 (ii) „Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects” [Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych] wydany przez Komisję Europejską w 2008 r., s. 84 (ten poziom odniesienia nie został ujęty w ostatnim wydaniu przewodnika z 2014 r.).

<sup>44</sup> Linia dużych prędkości Berlin – Monachium nie została uwzględniona w tej analizie, ponieważ oddano ją do użytku dopiero w 2017 r.

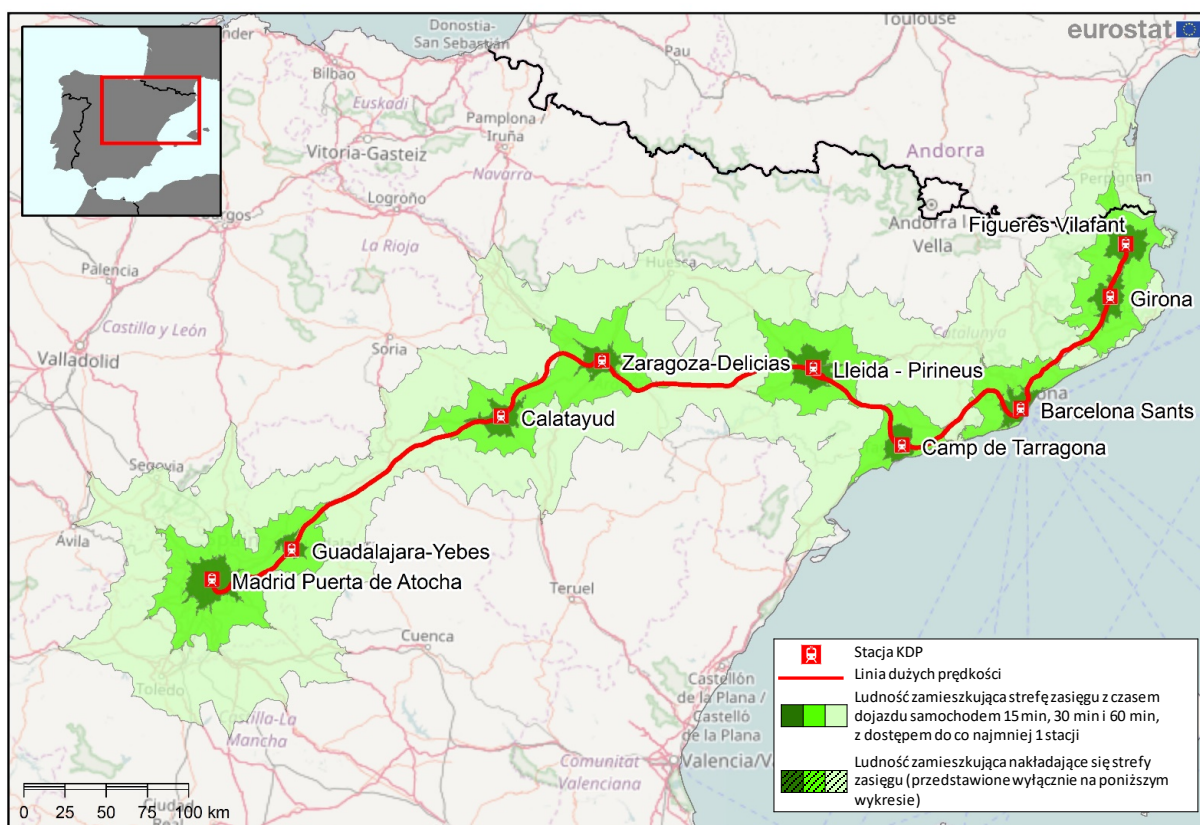
przekazała około 2,7 mld euro. Oznacza to, że w przypadku tych linii zachodzi wysokie ryzyko nieefektywnego wydatkowania środków unijnych.

**Analiza stref zasięgu pod względem liczby ludności zamieszkującej wzdłuż linii: dziewięć z 14 skontrolowanych linii i odcinków kolei dużych prędkości nie ma wystarczającej liczby potencjalnych pasażerów**

80. Trybunał przeprowadził ponadto analizę stref zasięgu, aby ocenić działalność przewoźną na poziomie linii pod kątem potencjalnej trwałości (zob. **wykres 7**).

W **załączniku VIII** przedstawiono zebrane rezultaty i najważniejsze dane dla wszystkich linii dużych prędkości objętych kontrolą Trybunału.

**Wykres 7 – Analiza stref zasięgu w przypadku linii dużych prędkości Madryt – Barcelona – granica z Francją**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy i Eurostat.

81. Dziewięć z 14 skontrolowanych linii dużych prędkości i połączeń transgranicznych nie miało dostatecznie dużej potencjalnej liczby pasażerów w 15-minutowych i 30-minutowych strefach zasięgu wzdłuż linii, by móc odnieść sukces. Są to linie Madryt – León, Eje Atlántico, Madryt – Galicia, Mediolan – Wenecja, Ren – Rodan, Stuttgart – Monachium, Monachium – Werona, Figueres – Perpignan i Basque Y. Warto zauważyć, że w tej grupie są również trzy linie, które nie osiągnęły poziomu odniesienia, jeśli chodzi o liczbę obsługiwanych pasażerów (zob. wyżej).

82. Trybunał przeanalizował także koleje dużych prędkości w ujęciu ogólnoświatowym, by zrozumieć czynniki decydujące o ich sukcesie (zob. **ramka 2**).

#### **Ramka 2 – Funkcjonowanie linii kolejowej Shinkansen**

Analiza funkcjonowania linii Shinkansen (**zdjęcie 4**) i przewozów KDP w Japonii umożliwia szersze porównanie działalności przewozowej KDP w skali globalnej.

Linia dużych prędkości z Tokio do Osaki o długości 550 km cieszy się ogromnym powodzeniem i przewozi rocznie 163 mln pasażerów. Na sukces ten składa się wiele czynników: linia łączy wielomilionowe metropolie; pociągi poruszają się po specjalnych torach z bardzo dużą częstotliwością (nawet 433 pociągi dziennie); niezawodność i punktualność świadczonych usług są znakomite (w 2016 r. średnie opóźnienie wynosiło mniej niż 24 sekundy); na stacjach i wzdłuż linii zastosowano najbardziej zaawansowane środki bezpieczeństwa, a podróżni otrzymują odpowiednią obsługę na stacjach.

**Zdjęcie 4** – Pociąg Shinkansen na dworcu centralnym w Tokio



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

### **Konkurencyjność kolei dużych prędkości w porównaniu z innymi rodzajami transportu – jak dotąd nie stosuje się zasady „zanieczyszczający płaci”**

83. Koleje dużych prędkości mają jedynie ograniczoną przewagę konkurencyjną. Choć japoński Shinkansen jest konkurencyjny nawet na trasach o długości powyżej 900 km, koleje dużych prędkości w Europie są zasadniczo konkurencyjne na dystansach od 200 do 500 km, przy czasie podróży nieprzekraczającym czterech godzin. Dominującym środkiem transportu na odległości mniejsze niż 200 km jest samochód z uwagi na jego elastyczność na ostatnim kilometrze. Transport lotniczy jest z kolei najbardziej konkurencyjny na dłuższych dystansach.

84. Narzędziem, które pozwala uwzględnić wpływ różnych rodzajów transportu na środowisko, jest system opodatkowania oparty na wielkości emisji dwutlenku węgla. Obecnie w żadnym państwie członkowskim UE nie funkcjonuje rozwiązanie porównywalne ze szwajcarskim Funduszem Infrastruktury Kolejowej, finansowanym po części z podatku

nakładanego na ciężarówki przejeżdżające tranzytem przez ten kraj. Podejście szwajcarskie przekłada się na mniejsze obciążenie finansowe podatników związane z budową i utrzymaniem sieci kolejowej, gdyż umożliwia bezpośrednie przekazywanie przychodów podatkowych pobranych od jednego rodzaju transportu na wsparcie inwestycji w inny rodzaj transportu.

85. Aktualnie w UE nie funkcjonuje system poboru opłat, który opierałby się zarówno na zasadzie „użytkownik płaci”, jak i na zasadzie „zanieczyszczający płaci” w różnych rodzajach transportu, co pozwoliłoby zwiększyć konkurencyjność kolei. W przeszłości podejmowano co prawda próby zmiany uwarunkowań intermodalnych przez internalizację kosztów zewnętrznych z różnych rodzajów transportu, ale zasadniczo kończyło się to niepowodzeniem. Temat opodatkowania w kontekście emisji gazów cieplarnianych nadal zajmuje jednak ważne miejsce w programach prac wielu rządów. Na przykład we Francji debatuje się obecnie (ponownie<sup>45</sup>) nad wprowadzeniem mechanizmu finansowania krzyżowego, a w 2018 r. Włochy będą finansować budowę tunelu bazowego pod przełęczą Brenner wraz z południowymi trasami dostępowymi z przychodów pochodzących ze specjalnego funduszu stworzonego w 1997 r. z opłat za użytkowanie autostrad<sup>46</sup>.

***Niezakłócone i konkurencyjne wykonywanie przewozów transgranicznych KDP nie jest jeszcze powszechne***

**W przypadku KDP w UE wciąż istnieje wiele barier i pozostaje wiele do zrobienia, by rynki stały się otwarte i konkurencyjne**

86. Skuteczna konkurencja na liniach dużych prędkości może odczuwalnie wpłynąć na poprawę poziomu usług i obniżenie cen dla podróżujących w UE. Aktualnie faktyczna konkurencja w sektorze KDP występuje rzadko (we Włoszech i do pewnego stopnia

---

<sup>45</sup> Zasada „ekopodatku od pojazdów ciężarowych” została poddana pod głosowanie w 2008 r. w ramach pakietu „Grenelle de l’Environnement” we Francji, ale w 2014 r. postanowiono nie wprowadzać tych przepisów w życie.

<sup>46</sup> Art. 55 ust. 13 ustawy nr 449/1997 z dnia 27 grudnia 1997 r., ogłoszonej w Suplemencie do Dz. U. 302 z 30.12.1997, s. 5-113.

w Austrii<sup>47</sup>). Wprowadzenie konkurencji na włoskiej linii dużych prędkości Turyn – Salerno poprawiło jakość usług dla podróżujących – jest więcej pociągów do wyboru (w rozkładzie jazdy 2017-2018 nowy przewoźnik obsługuje 34 połączenia dziennie w każdym kierunku), a ceny biletów spadły przynajmniej o 24%<sup>48</sup>. Pracownicy Agencji Kolejowej Unii Europejskiej, z którymi kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wywiady, potwierdzili podobne pozytywne efekty w Austrii – konkurencja między dotychczasowym przewoźnikiem kolejowym a nowym przewoźnikiem przełożyła się na wzrost liczby klientów, również u przewoźnika zasiedziałego.

87. We Francji i w Hiszpanii rynek usług kolejowych dużych prędkości wciąż nie jest otwarty, a na torach linii KDP nie ma konkurencji. Te państwa członkowskie chcą zaczekać do okresu po 2020 r., by ocenić, czy zasiedziały przewoźnik jest gotowy konkurować na rynku dalekobieżnych usług przewozów pasażerskich. Nawet po upływie tego terminu, jeśli linie zostaną uznane za eksploatowane w ramach obowiązku świadczenia usług publicznych, państwa członkowskie będą mogły pod pewnymi warunkami wydać zgodę na przesunięcie o 10 lat terminu otwarcia na konkurencję, co oznacza, że w pełni konkurencyjny rynek może się wykształcić dopiero około 2035 r.

88. Oprócz stopniowego otwierania rynku, co zostało określone w czwartym pakiecie kolejowym, w branży kolejowej występują pewne praktyki, które wstrzymują powstanie prawdziwie niezakłóconej unijnej sieci KDP i potencjalnie uniemożliwiają wejście na rynek nowych przewoźników, którzy mogliby konkurować na liniach dużych prędkości. Są to

---

<sup>47</sup> W Austrii, mimo że rynek jest co do zasady otwarty, nie organizuje się przetargów konkurencyjnych na usługi przewozów pasażerskich na liniach kolejowych dużych prędkości przynoszących straty. W Niemczech rynek jest wprawdzie otwarty, ale zasiedziały przewoźnik kolejowy nie ma poważnych konkurentów na liniach dużych prędkości. Oprócz tego konkurencja istnieje na linii dużych prędkości Sztokholm – Göteborg, a na trasach międzynarodowych działają przewoźnicy, którzy nie konkurują ze sobą. Nie są to nowe przedsiębiorstwa, lecz zazwyczaj partnerstwa handlowe zawiązywane między dotychczasowymi przewoźnikami (np. Eurostar, Thalys czy Thello).

<sup>48</sup> G. Adinolfi, „La guerra dei prezzi”, *La Repubblica*, 15 października 2017 r.

między innymi bariery techniczne i administracyjne, a także inne przeszkody w zakresie interoperacyjności. W **ramce 3** wyjaśniono, co to oznacza dla podróżujących w praktyce.

### **Ramka 3 – Zakłócenia w transgranicznych przewozach kolejowych i ich skutki dla podróżnych**

#### **1. Braki pod względem interoperacyjności na odcinku Monachium – Weronia powodują postoje i opóźnienia na stacji Brenner**

W sektorze kolejowym obowiązuje ponad 11 tys. przepisów krajowych, które zostały uznane przez Agencję Kolejową Unii Europejskiej za „wymagające uporządkowania” na późniejszym etapie. Brak jest wspólnych norm regulujących transgraniczne przewozy kolejowe. Niemcy i Austria przyjęły wprowadzić zharmonizowane podejście, ale Włochy nadal stosują inny zbiór zasad<sup>49</sup>. Taka sytuacja prowadzi do przymusowego postoju na granicy austriacko-włoskiej – wszystkie pociągi muszą się zatrzymać, aby dokonać zmian operacyjnych wymaganych na mocy prawa włoskiego i austriackiego, które przewidują odmienne wymagania. Pociągi pasażerskie muszą zatrzymać się na co najmniej 14 minut (**zdjęcie 5**), natomiast przejazd pociągów towarowych opóźnia się o 45 minut. Opóźnienia te są bardzo pokaźne, zważywszy że wielomiliardowa inwestycja w infrastrukturę linii dużych prędkości Monachium – Weronia ma docelowo przynieść skrócenie całkowitego czasu podróży o 114 minut.

---

<sup>49</sup> Na przykład (i) na granicy włosko-austriackiej następuje zmiana maszynistów: o ile prawo niemieckie i austriackie wymaga obecności tylko jednego maszynisty niemieckojęzycznego, we Włoszech wymaga się dwóch włoskojęzycznych maszynistów ze stosownymi uprawnieniami; (ii) w Niemczech i w Austrii wymagane są tablice odbłaskowe z tyłu składów towarowych, natomiast we Włoszech tablice odbłaskowe są niedozwolone: wymaga się tylnych świateł; (iii) Włochy nie uznają przeglądów technicznych przeprowadzonych przez niemieckie organy kolejowe i wykonują własne, niezależne przeglądy techniczne na granicy.

### Zdjęcie 5 – Pasażerowie na stacji Brenner oczekujący na kontynuację podróży



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Problem ten został już poruszony w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 8/2010<sup>50</sup>. Osiem lat później zalecenia Trybunału nie doprowadziły do żadnych zmian w praktyce. Przedstawiciele organów krajowych w państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, powiedzieli kontrolerom Trybunału, że problemy transgraniczne powodowane różnicami w przepisach regulujących zatrudnienie i języki robocze najlepiej byłoby rozwiązać przez wprowadzenie zharmonizowanych norm w całej UE. Na przykład w transporcie lotniczym używa się tylko jednego języka roboczego (angielskiego), co pomaga w znoszeniu barier między kontynentami, a zatem mogłoby przyczynić się do rozwiązania podobnych problemów między państwami członkowskimi.

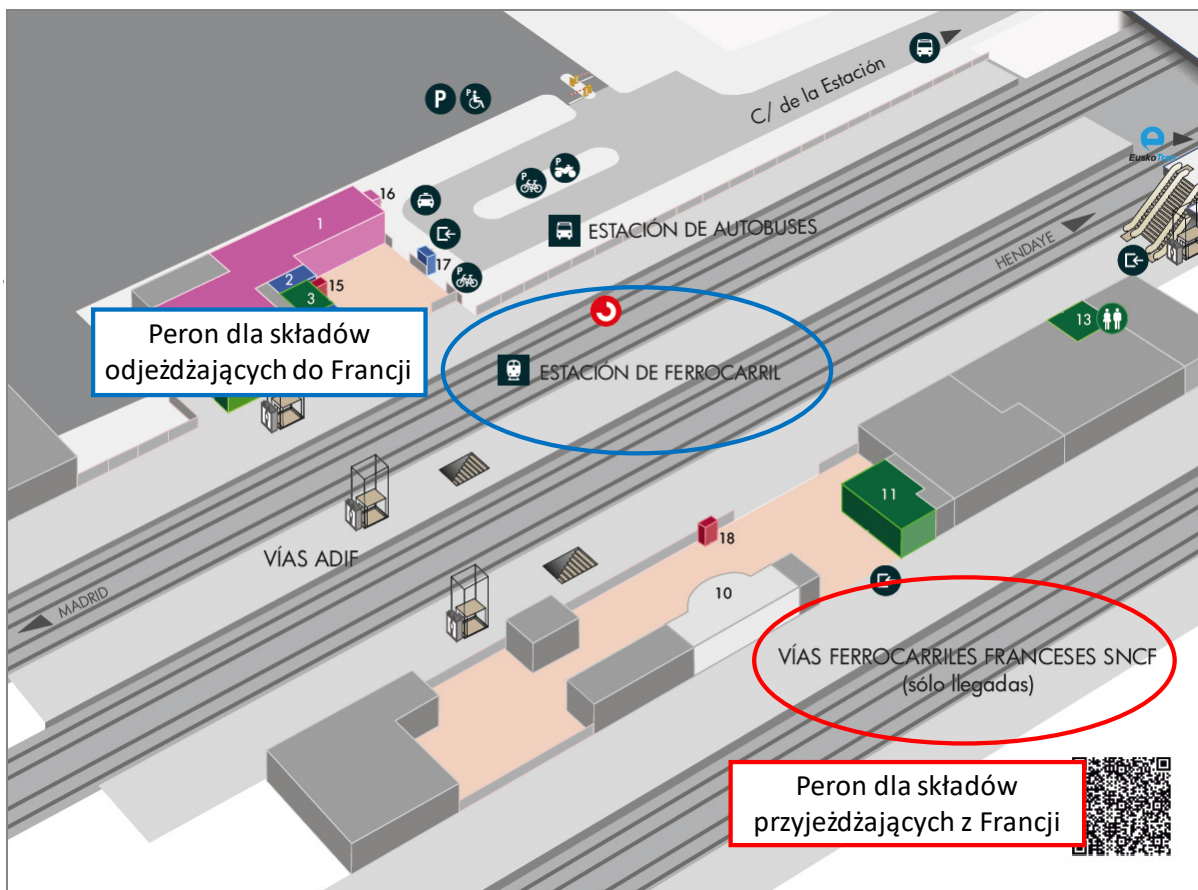
### **2. Brakujące połączenia infrastruktury między Francją a Hiszpanią (transgraniczna trasa atlantycka) zmuszają pasażerów do przesiadek do innych składów na innych peronach**

Ponieważ większość odcinka między Bordeaux a granicą z Hiszpanią nie stanowi dla Francji priorytetu, infrastruktura na granicy jest przestarzała, niekompatybilna i słabo przystosowana do potrzeb nowoczesnej sieci kolejowej dużych prędkości. Francja nie jest gotowa inwestować w tę infrastrukturę (dlatego nie ubiega się o unijne finansowanie), co wpłynie niekorzystnie na połączenia Hiszpanii i Portugalii z unijną siecią wzdłuż korytarza atlantyckiego. Tymczasem po hiszpańskiej stronie granicy trwają prace nad połączeniem baskijskiej sieci kolejowej dużych prędkości z pozostałą częścią sieci krajowej (z unijnym współfinansowaniem wynoszącym 318 mln euro). W rezultacie

<sup>50</sup> Sprawozdanie specjalne nr 8/2010 pt. „Poprawa funkcjonowania transportu w ramach transeuropejskich osi kolejowych: czy inwestycje UE w infrastrukturę kolejową są skuteczne?”.

aktualnie wszyscy pasażerowie muszą przesiadać się do składów na innych peronach, aby przekroczyć granicę (zdjęcie 6).

### Zdjęcie 6 – Przymusowa przesiadka pasażerów na granicy francusko-hiszpańskiej



Źródło: ADIF, z objaśnieniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

### Opłaty za dostęp do infrastruktury są nadmiernie skomplikowane i stanowią potencjalną przeszkodę dla konkurencji

89. Zgodnie z unijnymi ramami prawnymi w zakresie przewozów kolejowych zarządca infrastruktury (podmiot odrębny od przewoźnika kolejowego) musi umożliwić każdemu przewoźnikowi korzystanie z torów, jeżeli przewoźnik wniesie opłatę na poczet kosztów ich utrzymania. Takie opłaty za dostęp do infrastruktury mają różny wpływ na trwałość sieci. Zależnie od poziomu, na jakim zostały ustalone, mogą one pomóc w uzyskaniu zwrotu części kosztów inwestycji w infrastrukturę, a jeżeli są odpowiednio niskie, mogą także sprzyjać konkurencji na torach, umożliwiając udział nowych przewoźników w rynku.

90. Dyrektywa 2012/34/UE<sup>51</sup> wymaga, by opłaty za dostęp do infrastruktury były ustalane przede wszystkim na podstawie kosztu, który jest ponoszony bezpośrednio jako rezultat wykonywania przewozu pociągami. Stosowane przez poszczególne państwa członkowskie zasady ustalania cen znacznie się jednak różnią<sup>52</sup>, głównie z uwagi na to, że przepisy dopuszczają stosowanie wielu parametrów. We wszystkich państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, zastosowano „marże” w celu uwzględnienia poszczególnych kategorii kosztów, takich jak pora dnia, o jakiej wymagany jest przydział trasy, lub występowanie bądź brak wąskiego gardła.

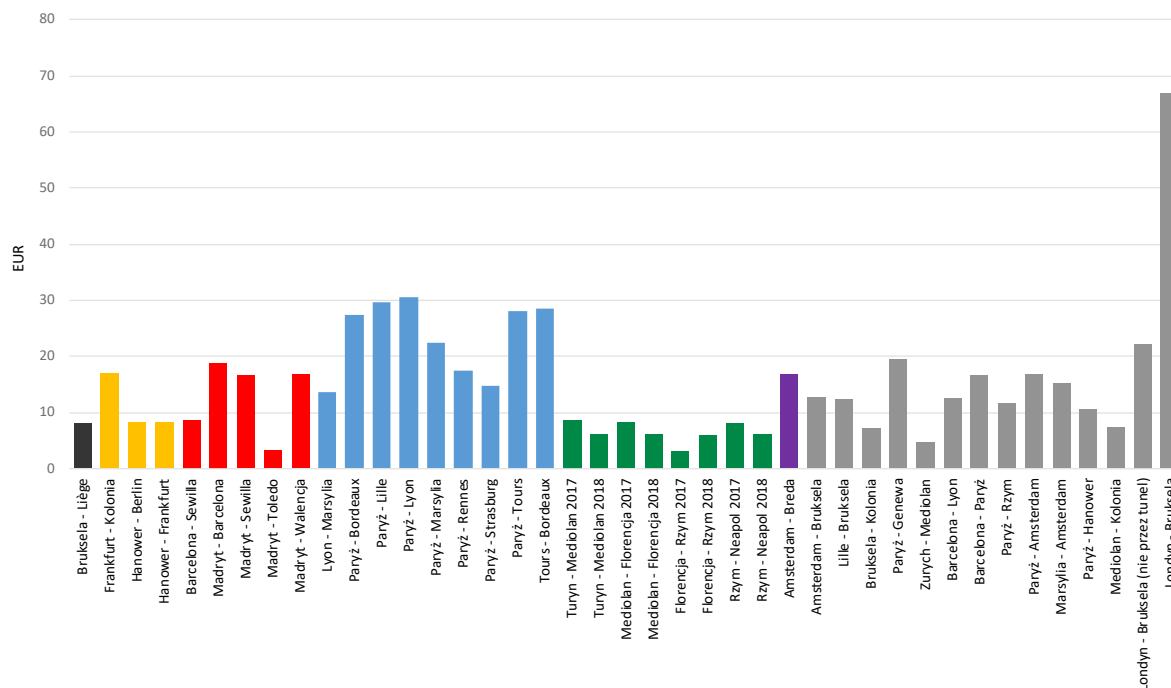
91. Międzynarodowy Związek Kolei (UIC) zgłosił zastrzeżenie, że opłaty za dostęp do infrastruktury nie są obliczane w sposób przejrzysty. Są one regularnie zmieniane, a ponadto ich wysokość ustala się na podstawie aż 56 zmiennych, co prowadzi do bardzo różnych rezultatów. Znajduje to potwierdzenie na **wykresie 8**, na którym przedstawiony został dokładny poziom opłat za dostęp do infrastruktury w wybranych parach miejsc rozpoczęcia podróży i jej zakończenia na obszarze UE, połączonych koleją dużych prędkości, który wskazuje, że faktycznie poziomy opłat bardzo się różnią. Na przykład opłaty za dostęp do infrastruktury są bardzo wysokie we Francji i o wiele niższe we Włoszech.

---

<sup>51</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 343 z 14.12.2012, s. 32).

<sup>52</sup> Przykładowo we Włoszech opłaty za dostęp do infrastruktury obejmują nie tylko koszty bezpośrednie, lecz także inne koszty, które zarządca infrastruktury uważa za „efektywne i racjonalne”, natomiast w Niemczech polityka opłat za dostęp do infrastruktury ma na celu odzyskanie od przewoźników kolejowych dużej części kosztów infrastruktury. W Austrii opłaty za dostęp do infrastruktury oparte są na kosztach wykonywania przewozów; we Francji wymiar tych opłat ustalany jest na podstawie dwóch kryteriów: filaru przewozowego, z użyciem modeli ekonometrycznych w celu oceny kosztów krańcowych określonych na podstawie eksploatacji linii (około 30% łącznej wysokości) oraz filaru wartości ekonomicznej, służącego do tego, by pozyskać „tak wysoką opłatę za dostęp do infrastruktury, na jaką tylko stać przewoźników” (około 70% łącznej wysokości). W Hiszpanii opłaty mają służyć pokryciu kosztów bezpośrednich.

**Wykres 8 – Poziomy opłat za dostęp do infrastruktury w wybranych parach miejsc rozpoczęcia podróży i jej zakończenia na obszarze UE**



Źródło: UIC.

92. Przy ustalaniu prawidłowego poziomu opłat za dostęp do infrastruktury ważne jest zapewnienie zarówno trwałości, jak i konkurencyjności.

- (i) We Francji opłaty za dostęp do infrastruktury są utrzymywane na wysokim poziomie, tak aby przynosiły dochód zarządcy infrastruktury oraz umożliwiały kontynuację działalności przez tego zarządcę, który ma znaczne zadłużenie. Ogranicza to konieczność finansowania i utrzymywania nowej infrastruktury KDP przez państwo. Z drugiej strony wygórowane opłaty za dostęp do infrastruktury zniechęcają nowych przewoźników do wejścia na rynek, chroniąc zasiedziały przewoźników przed konkurencją.
- (ii) We Włoszech opłaty za dostęp do infrastruktury służyły wcześniej jako narzędzie zwiększania konkurencji między istniejącym a nowym przewoźnikiem. Obok innych środków (takich jak zapewnienie prawa dostępu do usług stacyjnych) włoski organ

regulacji kolei obniżył opłaty w celu zapewnienia uczciwej konkurencji. To z kolei poprawiło sytuację podróżujących (zob. pkt 86).

### **Silny i niezależny organ regulacyjny: nieodzowny, ale nie zawsze obecny**

93. Kompromis między stabilnością finansową a konkurencyjnością ma kluczowe znaczenie. Ważne jest zatem, aby w każdym państwie członkowskim funkcjonowały krajowe organy regulacyjne, a Komisja nadzorowała cały system. Organy te powinny dopilnować, by normy regulujące nakładanie marży w celu odzyskania całości kosztów infrastruktury były stosowane prawidłowo i zgodnie z przewidzianym w prawie celem jak najlepszego wykorzystania dostępnej infrastruktury.

94. Zgodnie z unijnymi przepisami krajowe organy regulacyjne kolei muszą dysponować szeroką niezależnością i uprawnieniami do monitorowania rynków kolejowych w celu zagwarantowania niedyskryminacji nowych podmiotów na rynku oraz rozwoju uczciwej konkurencji. Powinny też być wyposażone w odpowiednie zasoby. Komisja monitoruje spełnianie tych wymogów, wspiera krajowe organy nadzorcze w wykonywaniu ich zadań oraz usprawnia dialog i wymianę najlepszych praktyk między organami regulacyjnymi. Trybunał zauważył dwie następujące kwestie problematyczne.

- (i) Hiszpania jest jedynym państwem członkowskim, które uważa opłaty za dostęp do infrastruktury za należności podatkowe i określa ich wysokość w ustawie. Ogranicza to niezależność zarządczą podmiotu zarządzającego infrastrukturą i uprawnienia organu regulacyjnego do ich zmiany w razie niezgodności z przepisami, a ponadto sprawia, że jest niewiele czasu na zmianę opłat, oraz komplikuje takie zmiany i wnoszenie skarg. Położenie organu regulacyjnego jest trudne, ponieważ dysponuje on ograniczonymi zasobami kadrowymi, a wbrew przepisom przekształconej wersji dyrektywy jego decyzje nie są wiążące dla zarządcy infrastruktury.
- (ii) We Francji w 2017 r. organ regulacyjny wydał wiążącą negatywną opinię w sprawie nowego modelu obliczania opłat za dostęp do infrastruktury, zaplanowanych na rok 2018. W odpowiedzi zainterweniował rząd francuski, który ustalił wysokość opłat na 2018 r. w drodze dekretu, zachowując zgodność z pierwotnie stosowanym

modelem. Takie podejście ogranicza w praktyce kompetencje organu regulacyjnego.

95. Komisja zareagowała w obu tych przypadkach, wszczynając postępowania w sprawie uchylenia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Ściśle monitoruje ona wszelkie bieżące inicjatywy ustawodawcze w celu zapewnienia, by uprawnienia organów regulacyjnych nie zostały uszczuplone w trakcie tego procesu.

### **WNIOSKI I ZALECENIA**

***Działalność przewozowa kolei dużych prędkości ma wiele zalet, ale brak jest realistycznego unijnego planu długofalowego oraz prawdziwej unijnej sieci kolei dużych prędkości.***

96. Koleje dużych prędkości przyczyniają się do osiągnięcia celów zrównoważonej mobilności, ponieważ ich ślad węglowy jest mniejszy niż ślady węglowe innych rodzajów transportu<sup>53</sup>. Przynoszą one także szereg innych korzyści, takich jak zwiększony poziom bezpieczeństwa; odciążają zakorkowane sieci dróg; umożliwiają szybkie i komfortowe przemieszczanie się pasażerów w celach biznesowych i turystycznych oraz mogą stanowić źródło wsparcia społeczno-gospodarczego dla regionów.

97. Wyznaczony przez Komisję cel potrojenia długości sieci kolei dużych prędkości (do ponad 30 000 km w 2030 r.) nie jest poparty wiarygodną analizą. Trybunał uważa, że osiągnięcie tego celu jest mało prawdopodobne, ponieważ na zaplanowanie, wybudowanie i oddanie do eksploatacji infrastruktury kolejowej dużych prędkości potrzeba około 16 lat. Tymczasem do końca 2017 r. w eksploatacji znajdowało się zaledwie 9 000 km linii dużych prędkości, a kolejne 1 700 km było w budowie.

98. Nie ma europejskiej sieci kolejowej dużych prędkości z prawdziwego zdarzenia – jest jedynie mozaika krajowych linii dużych prędkości. Komisja nie dysponuje odpowiednimi uprawnieniami, by móc decydować, czy i kiedy wybudowane zostaną linie dużych prędkości przewidziane w rozporządzeniu w sprawie transeuropejskich sieci transportowych. Decyzje

---

<sup>53</sup> Przy założeniu dużego i intensywnego wykorzystania stworzonej infrastruktury oraz przy założeniu, że energia elektryczna pochodzi z czystych źródeł (zob. przypis 17).

w tej sprawie leżą wyłącznie w gestii państw członkowskich. Ukończenie międzynarodowych unijnych korytarzy przez połączenie sieci krajowych nie stanowi priorytetu dla państw członkowskich objętych kontrolą. Mimo że unijny mechanizm finansowania został przyjęty w tym samym czasie (rozporządzenie ustanawiające instrument „Łącząc Europę”) i mimo że odnośne państwa członkowskie podpisały różne umowy międzynarodowe, prace nad transgranicznymi odcinkami KDP nie są finalizowane w skoordynowany sposób. Oznacza to niską wartość dodaną unijnego współfinansowania inwestycji w infrastrukturę kolei dużych prędkości w państwach członkowskich (**pkt 21-36**).

***W przypadku objętych kontrolą inwestycji w infrastrukturę kolejową dużych prędkości nie stosuje się w spójny sposób zasad należytego zarządzania finansami***

99. Oceny potrzeb w państwach członkowskich charakteryzują się niską jakością. Rozwiązania alternatywne, takie jak modernizacja linii konwencjonalnych zamiast budowy nowych linii KDP, systematycznie rozważa się jedynie we Włoszech i w Niemczech, choć jest to dobra praktyka, która powinna być powszechnie stosowana. Decyzje o budowie są podejmowane na poziomie krajowym i mają charakter polityczny; rzadko są oparte na odpowiednich analizach kosztów i korzyści.

100. Infrastruktura kolei dużych prędkości jest droga, a jej koszty wciąż rosną: przeciętny koszt jednego kilometra linii objętych kontrolą Trybunału wynosił 25 mln euro. Poziom racjonalności kosztów jest niski. Unijny budżet nie traci wprawdzie w sytuacji przekroczenia kosztów inwestycji w KDP, ponieważ kwoty dofinansowania pozostają na pierwotnie uzgodnionym poziomie, a każdorazowe przekroczenie kosztów inwestycji obciąża budżety krajowe, jednak przekroczenia kosztów i opóźnienia w budowie linii objętych kontrolą były normą, a oddanie linii do eksploatacji po zakończeniu budowy trwa bardzo długo. Łącznie koszty zostały przekroczone o 5,7 mld euro na poziomie projektów i o 25,1 mld euro na poziomie linii (odpowiednio 44% i 78%). Opóźnienia również były znaczne: w przypadku połowy linii objętych kontrolą wynosiły one ponad dziesięć lat. Przeprowadzona przez Trybunał ocena wskaźnika wykorzystania prędkości maksymalnej („speed yield”) wyraźnie pokazuje, że usługi KDP nie zawsze są potrzebne – w większości przypadków na liniach osiągnięta jest prędkość wynosząca średnio tylko około 45% prędkości projektowej. Jedynie na dwóch liniach dużych prędkości odnotowano średnie prędkości eksploatacyjne

przekraczające 200 km/h, a na żadnej linii średnie prędkości nie przekraczały 250 km/h. Trybunał ustalił, że w przypadku czterech z dziesięciu linii objętych kontrolą koszt przekroczy 100 milionów euro w przeliczeniu na każdą zaoszczędzoną minutę podróży. Gdyby przywiązano należyłą wagę do elementów wspomnianych powyżej, dałoby się zaoszczędzić setki milionów euro oraz zapewnić dobre wykorzystanie wybudowanych linii (**pkt 37-57**).

***Ocena sytuacji z punktu widzenia obywateli UE wykazuje zalety kolei dużych prędkości, jednak trwałość unijnego współfinansowania linii dużych prędkości jest zagrożona***

101. Ocena czasu podróży, cen przejazdów oraz liczby połączeń wskazuje, że koleje dużych prędkości mają przewagę nad konkurentami (transportem lotniczym, kolejami konwencjonalnymi i transportem drogowym). Ogólny wniosek Trybunału jest zatem taki, że zarówno całkowity czas podróży, jak i poziom cen są ważnymi czynnikami decydującymi o sukcesie. Czynniki te, w połączeniu z regularnością usług (częste połączenia) i niezawodnością (punktualne odjazdy i przyjazdy), mogłyby przyczynić się do wzrostu udziału kolei dużych prędkości w rynku przewozów. Duże znaczenie ma liczba stacji na linii, a ich lokalizacja jest kluczowa. Nie wszystkie stacje objęte kontrolą były łatwo dostępne i nie wszystkie miały dobre połączenia, a w przypadku 15 z 18 stacji KDP objętych kontrolą Trybunał nie dostrzegł wyraźnego efektu rewitalizacyjnego na okolicznych obszarach.

102. Trybunał ocenia, że trwałość jest zagrożona. Jeśli przyjąć poziom odniesienia wynoszący dziewięć milionów pasażerów rocznie, trzech z siedmiu ukończonych linii objętych kontrolą nie można uznać za działające z powodzeniem (Eje Atlántico, Ren – Rodan i Madryt – León), ponieważ liczba przewożonych pasażerów była o wiele niższa. Koszty infrastruktury tych linii wyniosły 10,6 mld euro, z czego UE przekazała około 2,7 mld euro. Oznacza to, że w przypadku tych linii zachodzi wysokie ryzyko nieefektywnego wydatkowania środków unijnych, które mogłoby zostać zniwelowane dzięki rzetelnej ocenie *ex ante* kosztów i korzyści dla poszczególnych linii.

103. Z przeprowadzonego przez Trybunał oszacowania liczby osób zamieszkujących w strefach zasięgu linii poddanych kontroli wynika, że dziewięć z 14 skontrolowanych linii i połączeń transgranicznych nie ma dostatecznej liczby potencjalnych pasażerów, aby działać z powodzeniem. Ponadto koleje dużych prędkości i inne rodzaje transportu nie konkurują na

równych zasadach, ponieważ nie wszystkie rodzaje transportu ponoszą te same obciążenia **(pkt 58-85)**.

***Wciąż dosyć daleka droga do niezakłóconego i konkurencyjnego wykonywania przewozów transgranicznych KDP***

104. Nadal istnieje wiele barier technicznych i administracyjnych oraz przeszkód innego rodzaju dla interoperacyjności, mimo że w sprawozdaniu specjalnym opublikowanym w 2010 r. Trybunał zaapelował o pilne podjęcie działań w celu ich zniesienia. Dostęp do rynku przewozów pasażerskich nie został otwarty we Francji i w Hiszpanii, natomiast konkurencja w sektorze kolejowym istnieje we Włoszech oraz – do pewnego stopnia – w Austrii. W Niemczech dostęp do rynku przewozów pasażerskich jest wprawdzie otwarty, ale na liniach kolei dużych prędkości nie ma konkurencji. Na mocy obecnych przepisów wprowadzenie konkurencji może się opóźnić nawet do 2035 r. Ponieważ konkurencja sprzyja poprawie jakości usług, zwiększeniu częstotliwości przejazdów i obniżeniu cen dla podróżujących, powinna zostać wprowadzona wcześniej.

105. Opłaty za dostęp do infrastruktury służą odzyskaniu części kosztów inwestycji w infrastrukturę i kosztów operacyjnych. Jeżeli zostaną one ustalone na odpowiednio niewysokim poziomie, aby umożliwić wejście na rynek nowych przewoźników, mogą przyczynić się do większej konkurencji na torach. Systemy ich obliczania są jednak nazbyt skomplikowane, ponieważ dopuszcza się stosowanie wielu zmiennych.

106. Każde państwo członkowskie musi posiadać odpowiednio obsadzony i wykwalifikowany organ regulacyjny niezależny od podmiotu ustalającego opłaty i od administracji rządowej. Organ ten musi ściśle stosować przepisy, aby zapewnić poszanowanie uzgodnionych polityk. W dwóch z czterech ocenionych przypadków Trybunał znalazł dowody na to, że organy regulacyjne nie mogły wykonywać swoich ustawowych obowiązków. Komisja zareagowała na oba te przypadki wszczęciem postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego **(pkt 86-95)**.

### Zalecenie 1 – Planowanie unijnej sieci kolei dużych prędkości

W ramach swoich kompetencji nadzorczych Komisja powinna podjąć następujące kroki:

1. Na podstawie wkładów i zobowiązań państw członkowskich Komisja powinna przyjąć realistyczny, długofalowy plan wdrożeniowy w zakresie budowy infrastruktury brakującej do ukończenia unijnej kolejowej sieci bazowej dużych prędkości w kontekście przeglądu rozporządzenia w sprawie transeuropejskich sieci transportowych. Ów długofalowy plan powinien opierać się na kluczowych i strategicznych projektach infrastrukturalnych dotyczących sieci bazowej, ze szczególnym uwzględnieniem odcinków transgranicznych, które muszą zostać ukończone do 2030 r. w celu zwiększenia europejskiej wartości dodanej.

Na podstawie możliwego do wyegzekwowania planu strategicznego, o którym mowa w pkt 1, Komisja powinna podejmować przewidziane działania naprawcze, jeżeli projekty na priorytetowych odcinkach nie rozpoczną się zgodnie z ustalonym harmonogramem, jeśli będą się opóźniać lub jeśli problemy koordynacyjne na granicach mogą uniemożliwić oddanie linii do eksploatacji w zaplanowanym terminie.

**Docelowy termin wdrożenia:** w momencie przygotowywania nowych wniosków legislacyjnych dotyczących transeuropejskich sieci transportowych.

2. Komisja powinna uzależnić dofinansowanie unijne od wyników analizy zapotrzebowania na linie kolejowe bardzo dużych prędkości i od ściślejszego monitorowania i nadzorowania, określając szczegółowe warunki w decyzjach wykonawczych dotyczących najistotniejszych odcinków priorytetowych. Ponadto należy wzmocnić rolę koordynatorów europejskich, tak by mogli lepiej wspierać realizację projektów transgranicznych, a także zapewnić lepsze powiązanie między planem prac dotyczących korytarzy sieci bazowej a wdrażaniem instrumentu „Łącząc Europę”.

**Docelowy termin wdrożenia:** niezwłocznie.

**Zalecenie 2 – Unijne współfinansowanie w celu wsparcia inwestycji w infrastrukturę KDP**

Komisja powinna:

1. Dokonać przeglądu rozporządzenia TEN-T, aby wyegzekwować terminową realizację kluczowych sieci infrastruktury o znaczeniu strategicznym wspomnianych powyżej.

**Docelowy termin wdrożenia:** prace należy podjąć tak szybko, jak to możliwe, by zakończyć je do 2023 r.

2. Przy okazji przeglądu rozporządzenia w sprawie transeuropejskich sieci transportowych zarezerwować niezbędne dofinansowanie unijne na te priorytetowe projekty strategiczne.

**Docelowy termin wdrożenia:** natychmiast po dokonaniu przeglądu rozporządzenia w sprawie transeuropejskich sieci transportowych.

3. W trakcie programowania polityki spójności, wraz z państwami członkowskimi, dopilnować, by wsparcie na rzecz linii kolejowych dużych prędkości zapewniane w ramach tej polityki koncentrowało się na tych liniach, które stanowią część korytarzy sieci bazowej.

**Docelowy termin wdrożenia:** podczas przygotowywania programów na okres po 2020 r.

4. Uzależnić dofinansowanie unijne od wprowadzenia – najszybciej po zakończeniu prac na ile to możliwe – faktycznej konkurencji w sektorze kolejowym na liniach dużych prędkości objętych wsparciem.

**Docelowy termin wdrożenia:** niezwłocznie.

5. Uzależnić unijne dofinansowanie na rzecz beneficjentów nie tylko od dostarczenia produktów, ale także od uzyskania zapowiadanych rezultatów. Aby to osiągnąć, Komisja powinna zadbać o wprowadzenie zasady wypłaty premii za wyniki, mającej postać kwoty wyrażonej jako procent unijnego dofinansowania przyznanego beneficjentowi, jeśli w drodze oceny *ex post* można wykazać, że zakładane rezultaty zostały przekroczone. Taka premia powinna pochodzić z rezerwy na wykonanie, podobnie jak ma to miejsce obecnie w ramach polityki spójności.

**Docelowy termin wdrożenia:** podczas przygotowywania nowych wniosków legislacyjnych na okres po 2020 r.

6. W nadchodzącym rozporządzeniu w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”, wraz z państwami członkowskimi, uzgodnić bardziej efektywne narzędzia egzekwowania, by przyspieszyć wykonanie obecnych zobowiązań wynikających z rozporządzenia w sprawie transeuropejskich sieci transportowych

Narzędzia takie powinny również być pomocne w sytuacji, w której państwo członkowskie nie przedstawia planów dotyczących szybkich postępów w realizacji kluczowych projektów, by wywiązać się ze złożonych zobowiązań co do ukończenia projektów wchodzących w skład sieci bazowej.

**Docelowy termin wdrożenia:** podczas przygotowywania nowych wniosków legislacyjnych w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” na okres po 2020 r.

### Zalecenie 3 – Uproszczenie budowy odcinków transgranicznych

Aby uprościć bieżące i przyszłe największe inwestycje transgraniczne w infrastrukturę KDP, Komisja powinna:

1. Dokonać przeglądu przepisów dotyczących zamówień publicznych, aby dysponować jednym wariantem jednolitych ram prawnych dla kluczowych transgranicznych projektów infrastrukturalnych. Obejmuje to kwestie takie jak język dokumentacji przetargowej, umowy i systemy rachunkowe instytucji zarządzających, które realizują projekty, oraz procedury rozwiązywania sporów.
2. Utworzyć punkty kompleksowej obsługi lub ułatwić ich tworzenie. Punkty te mają za zadanie uproszczenie rozmaitych formalności obowiązujących po obu stronach granicy.
3. Przyspieszyć zniesienie wszelkich barier administracyjnych i regulacyjnych dla interoperacyjności.

**Docelowy termin realizacji:** do połowy 2019 r.

### Zalecenie 4 – Działania w celu usprawnienia przewozów kolejami dużych prędkości z myślą o pasażerach

Komisja powinna:

1. Udzielić wsparcia dla sektora kolejowego w celu rozwoju możliwości zakupu biletów elektronicznych, w tym na przejazdy KDP.
2. Monitorować państwa członkowskie tak, by podejmowały one wszelkie możliwe działania w celu prawidłowego i pełnego wdrożenia unijnych zasad obliczania opłat za dostęp do infrastruktury, w szczególności w kontekście zobowiązania do koordynacji wysokości marży, tak aby usprawnić transgraniczne przewozy KDP.

3. W ramach swojej roli nadzorczej wymagać od państw członkowskich, by wywiązywały się ze swoich zobowiązań celem zagwarantowania, by warunki dostępu do rynku KDP były nadzorowane przez niezależne organy i by zarządcy infrastruktury koordynowali swoje działania w celu zapewnienia optymalnego i efektywnego wykorzystania takich tras.

4. Zapewniać obywatelom precyzyjniejsze informacje (i) na temat punktualności – poprzez opracowanie osobnych wskaźników dla kolei dużych prędkości; (ii) na temat poziomu zadowolenia klientów ze świadczonych usług – na podstawie danych dostępnych już w bazach danych Komisji (ERADIS), poprzez opracowanie w tym celu standardowych ram sprawozdawczości i odnośnej metodyki. Dane i rezultaty te należy rozpowszechniać w sprawozdaniu z monitorowania rynku przewozów kolejowych publikowanym przez Komisję co dwa lata.

5. Wzmocnić konkurencję intermodalną przez określenie zasad dotyczących należytego uwzględniania kosztów zewnętrznych w przypadku wszystkich rodzajów transportu oraz wspieranie ich wdrożenia.

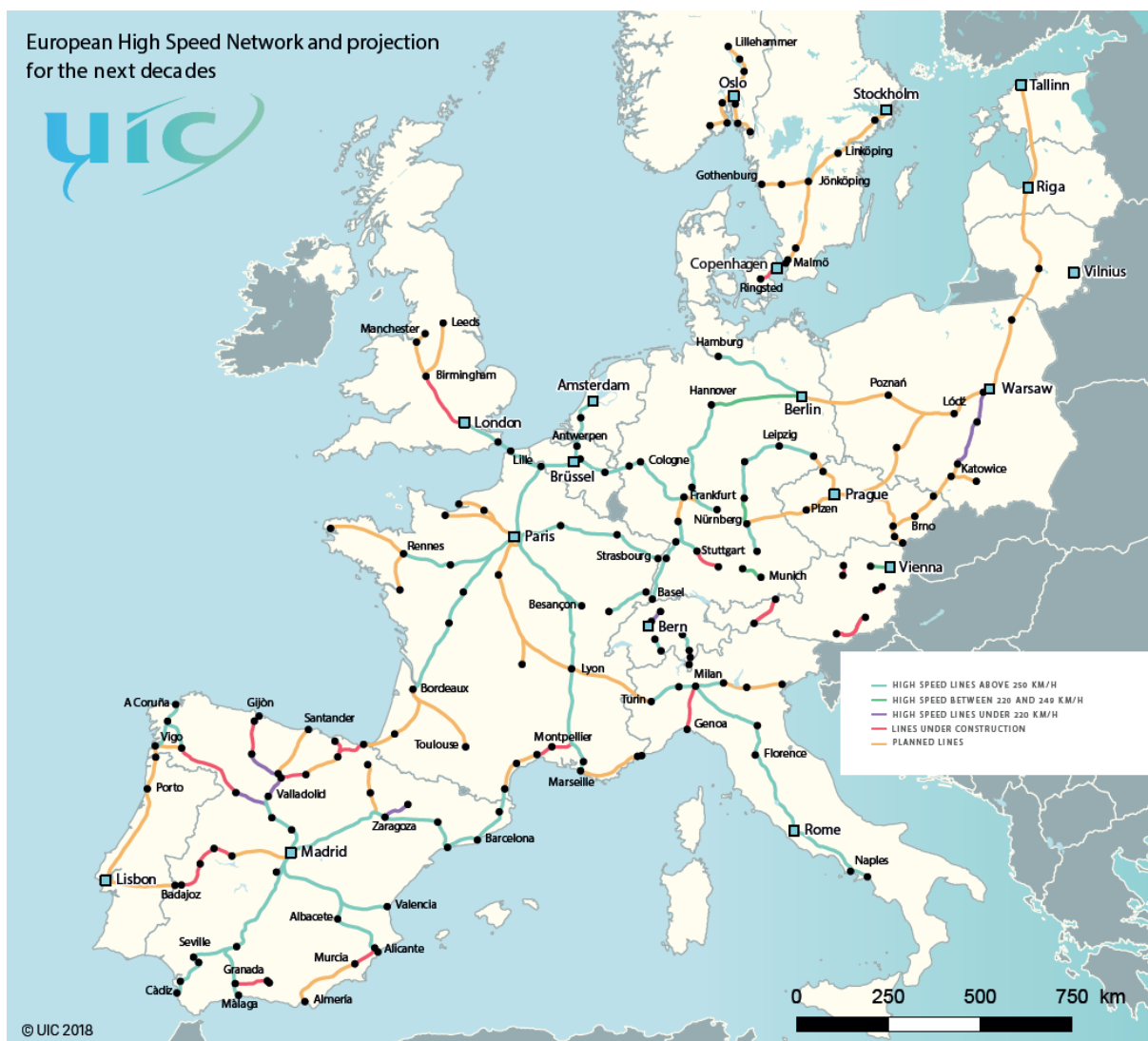
**Docelowy termin realizacji:** do końca 2019 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczyła Iliana IVANOVA, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 13 czerwca 2018 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*

Klaus-Heiner LEHNE

*Prezes*

**Mapa europejskiej sieci kolei dużych prędkości**

Źródło: UIC.

**ZAŁĄCZNIK II****Przegląd finansowania kolei dużych prędkości od 2000 r. w podziale na państwa członkowskie i tryby zarządzania**

Państwo członkowskie	Ogółem		Okres programowania 2000-2006				Okres programowania 2007-2013				Okres programowania 2014-2020			
	Zarządzanie bezpośr.	Zarządzanie dzielone	Ogółem	Ogółem w %	Zarządzanie bezpośr.	Zarządzanie dzielone	Ogółem	Ogółem w %	Zarządzanie bezpośr.	Zarządzanie dzielone	Ogółem	Ogółem w %		
Belgia	95,5	0,4%	76,0	-	76,0	0,9%	19,0	-	19,0	0,2%	0,5	-	0,5	0,0%
Bułgaria	259,4	1,1%	-	-	-	-	-	259,4	259,4	2,7%	-	-	-	-
Republika Czeska	0,3	0,0%	-	-	-	-	0,3	-	0,3	0,0%	-	-	-	-
Dania	90,4	0,4%	8,4	-	8,4	0,1%	82,0	-	82,0	0,8%	-	-	-	-
Niemcy	2 693,9	11,4%	377,9	12,2	390,1	4,5%	492,3	351,8	844,1	8,6%	1 459,7	-	1 459,7	27,8%
Grecja	1 050,9	4,4%	-	241,9	241,9	2,8%	1,0	308,3	309,3	3,2%	499,7	-	499,7	9,5%
Hiszpania	11 232,2	47,3%	197,5	6 175,8	6 373,3	73,3%	299,4	4 264,3	4 563,7	46,6%	295,2	-	295,2	5,6%
Francja	2 004,7	8,4%	252,9	-	252,9	2,9%	814,7	101,6	916,3	9,4%	835,5	-	835,5	15,9%
Włochy	2 042,5	8,6%	195,7	241,0	436,7	5,0%	608,1	-	608,1	6,2%	997,6	-	997,6	19,0%
Niderlandy	104,6	0,4%	98,3	-	98,3	1,1%	6,3	-	6,3	0,1%	-	-	-	-
Austria	996,6	4,2%	39,6	-	39,6	0,5%	308,7	-	308,7	3,2%	648,3	-	648,3	12,3%
Polska	1 996,7	8,4%	-	-	-	-	1,9	1 710,6	1 712,5	17,5%	-	284,2	284,2	5,4%
Portugalia	917,9	3,9%	36,3	543,2	579,4	6,7%	43,0	102,9	145,9	1,5%	192,5	-	192,5	3,7%
Słowenia	0,7	0,0%	-	-	-	-	0,7	-	0,7	0,0%	-	-	-	-
Finlandia	5,0	0,0%	-	-	-	-	5,0	-	5,0	0,1%	-	-	-	-
Szwecja	6,6	0,0%	-	-	-	0,0%	4,6	1,9	6,6	0,1%	-	-	-	-
Zjednoczone Królestwo	232,7	1,0%	185,0	8,5	193,5	2,2%	-	-	-	-	39,2	-	39,2	0,7%
Niemożliwe do przypisania	1,5	0,0%	1,5	-	1,5	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Ogółem</b>	<b>23 732,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>1 469,2</b>	<b>7 222,6</b>	<b>8 691,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>2 687,1</b>	<b>7 100,8</b>	<b>9 787,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>4 968,2</b>	<b>284,2</b>	<b>5 252,4</b>	<b>100,0%</b>

*Uwaga:* Wartości w mln euro według stanu na luty 2018 r.; kwoty wypłacone/przydzielone; kwoty przydzielone na projekty transgraniczne podzielone równomiernie między zainteresowane państwa członkowskie; w celu zachowania spójności w tabeli dane zostały przedstawione w postaci zarejestrowanej przez Komisję Europejską. Z uwagi na różne metodyki dane dotyczące państw członkowskich objętych kontrolą mogą różnić się od wartości podanych w treści sprawozdania specjalnego; dane nie uwzględniają wsparcia na ERTMS ani pożyczek EBI.

*Źródło:* Komisja Europejska. Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**ZAŁĄCZNIK III****Analiza projektów**

Kraj	KDP	Kod projektu	Nazwa projektu	Wstępny całkowity koszt (mln euro)	Wstępna kwota dofinansowania UE (mln euro)	Rzeczywisty całkowity koszt (mln euro)	Rzeczywista kwota dofinansowania UE (mln euro)	Łączna długość współfinansowanego odcinka (km)	Koszt na km (mln euro)	Produkty na czas i zgodnie z budżetem? Eksploatacja niezwłocznie po zakończeniu budowy?	Spodziewane rezultaty osiągnięte?	Cele osiągnięte?
Hiszpania	Madryt - Barcelona - granica z Francją	1999ES16CPT001	Suministro y montaje de materiales de vía en la Línea de Alta Velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo Madrid-Lleida	745	464	848,1	464	485	1,7	Nie, opóźnienie i przekroczenie kosztów	Tak	Tak, częściowo
Hiszpania	Madryt - Barcelona - granica z Francją	2001ES16CPT009	Línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: Lleida-Martorell (Plataforma). Subtramos XI-A y XI-B (Sant Sadurní D'Anoia - Gelida)	78,1	48,5	73,3	43,3	6,3	11,7	Tak, częściowo. Opóźnienie, ale bez przekroczenia kosztów	Tak, częściowo	Tak, częściowo
Hiszpania	Madryt – León	2002ES16CPT002	Nuevo acceso ferroviario al Norte y Noroeste de España, Madrid - Segovia - Valladolid / Medina del Campo. Tramo: Soto del Real – Segovia. Túnel de Guadarrama (Infraestructura y vía)	1 380,3	1 001,4	1 702,5	1 001,4	32,5	52,4	Nie, opóźnienie i przekroczenie kosztów	Tak	Tak
Hiszpania	Madryt – León	2009ES162PR011	Línea de Alta Velocidad Venta de Baños-Palencia-León Plataforma Fase I	365,8	102,7	384,8	125,6	92,9	4,1	Nie, opóźnienie i przekroczenie kosztów	Tak, częściowo	Tak, częściowo
Hiszpania	Eje Atlántico	2003ES161PR008	Eje Atlántico Tramo Santiago-Oroso (Variante de Berdía)	85,5	55,2	101,8	49,5	9,1	11,2	Tak, częściowo. Niewielkie opóźnienie i przekroczenie kosztów	Nie	Tak
Hiszpania	Madryt – Galicia	2009-ES-19091-E	Línea de alta velocidad Madrid-Galicia para tráfico mixto. Tramo La Hiniesta-Perilla-Otero-Cernadilla	211,5	35,2	243,4	35,2	83,2	2,9	Nie, opóźnienie i przekroczenie kosztów	Zbyt wcześnie, by ocenić	Zbyt wcześnie, by ocenić. Brak rzeczywistych celów; jeszcze niemierzalne
Hiszpania / Portugalia	Madryt - Estremadura	2007-EU-03080-P	Studies and Works for the High-Speed Railway Axis of South-West Europe (PP3) - Lisbon-Madrid Axis: Cross-Border Section Evora-Merida	3 027,45	312,7	247,10 (część ES), łącznie 312,66	część ES 29,00; część PT 0,83	50+80 (strona PT)	4,9	Nie, znaczne zmniejszenie zakresu	Nie	Nie
Hiszpania / Francja	Figueres - Perpiñán	2007-EU-03110-P	Works for construction of a high speed railway section between Perpignan and Figueras	994	69,8	952	60,6	51,9	18,3	Tak	Nie	Nie
Hiszpania / Francja	Y Vasca	2007-EU-03040-P	Atlantic branch of the international section of PP3 Vitoria-Dax (estudios y obras para la nueva línea de alta velocidad)	1 250	70	70,8 (część ES)	5,1 (część ES, łącznie 11,48)	16,5	4,3	Nie, znaczne opóźnienie i zmniejszenie zakresu	Nie	Nie
Hiszpania / Francja	Y Vasca	2014-EU-TM-0600-M	Atlantic Corridor: Section Bergara-San Sebastian-Bayonne. Studies and works and services for follow-up works. Phase 1	1 165,1	459,3	nd.	nd.	67,8	17,2	Zbyt wcześnie, by stwierdzić, ale należy spodziewać się opóźnień	Zbyt wcześnie, by ocenić	Zbyt wcześnie, by ocenić
Francja	Est-Européenne	2009-FR-17044-E	Seconde phase de la LGV Est Européenne entre Baudrecourt et Strasbourg - Réalisation du génie civil de la LGV	2 340	76	2 130	76	106	20,1	Tak, częściowo. Opóźnienie, ale bez przekroczenia kosztów	Tak, częściowo	Tak
Francja	Est-Européenne	2005-FR-401-b-P	Ligne à grande vitesse Est - section Vair es - Baudrecourt : installations et projets d'accompagnement dans râtelier de maintenance de l'OURCQ et gares nouvelles	92,3	3	93,4	1	nd.	nd.	Nie, opóźnienie i przekroczenie kosztów	Tak	Tak
Francja	Ren – Rodan	2007-FR-24070-P	Ligne à grande vitesse (LGV) Rhin - Rhône Branche Est	2 312	198	2 610	198	137,5	19	Nie, opóźnienie i przekroczenie kosztów	Nie	Tak, częściowo
Francja	Ren – Rodan	2010-FR-92204-P	Adaptation de la ligne existante entre Mulhouse et la frontière en vue de la circulation de trains à grande vitesse (TGV) ou d'intercity express (ICE) sur l'axe Mulhouse-Mullheim (Fribourg)	4,1	0,7	3,4	0,6	4	0,9	Tak	Tak	Tak, częściowo. Brak ERTMS na linii

Włochy	Mediolan - Wenecja	2012-IT-06072-P	Tratta AV/AC Treviglio - Brescia: completamento 1° lotto costruttivo tratta e realizzazione opere di sistemazione stazione di Brescia	644	123	644,2	114,2	51,3	12,6	Częściowo. Opóźnienia nie mają wpływu na planowaną datę otwarcia linii	Tak	Tak, ale rezultaty będą widoczne dopiero po oddaniu całej linii do eksploatacji
Włochy	Mediolan - Wenecja	2011-IT-93095-P	Tratta AV/AC Treviglio - Brescia: opere civili (fase)	26,4	5	26,4	4,9	0,3	87,1	Częściowo. Opóźnienia nie mają wpływu na planowaną datę otwarcia linii	Tak	Tak, ale rezultaty będą widoczne dopiero po oddaniu całej linii do eksploatacji
Włochy	Turyń - Salerno	2006IT161PR003	Tratta Campana della linea AV/AC Roma-Napoli	273	118,7	273	118,7	14,8	18,5	Częściowo. Projekt na czas, ale oddanie linii do eksploatacji opóźnione o 3 lata	Tak	Tak
Włochy	Turyń - Salerno	Działanie 6. PO 1994-1999	Linea AV/AC Roma – Napoli (tratta campana): realizzazione di parte del I lotto e del II lotto	712,7	146,3	713	234,6	58	12,3	Nie, znaczne opóźnienie ukończenia robót	Tak	Tak
Włochy	Monachium - Weronia	2007-IT-01030-M	Southern access line to Brenner	422,3*	58,8	82,2**	14,5	nd.**	nd.**	Nie, znaczne opóźnienia i zmniejszenie zakresu.	Nie	Nie
Włochy / Austria	Monachium - Weronia	2014-EU-TM-0190-W	Brenner Base Tunnel - Works	9 300***	878,6	w trakcie realizacji***	w trakcie realizacji	64***	145***	Zbyt wcześnie, by ocenić	Zbyt wcześnie, by ocenić	Zbyt wcześnie, by ocenić
Włochy / Austria	Monachium - Weronia	2014-EU-TM-0186-S	Brenner Base Tunnel - Studies	9 300***	302,9	w trakcie realizacji***	w trakcie realizacji	64***	145***	Zbyt wcześnie, by ocenić	Zbyt wcześnie, by ocenić	Zbyt wcześnie, by ocenić
Włochy / Austria	Monachium - Weronia	2007-EU-01190-S	Priority Project TEN no. 1 Brenner Base Tunnel - Studies	9 300***	193,4	w trakcie realizacji***	193,35	64***	145***	Częściowo, opóźnienie o 1 rok	Zbyt wcześnie, by ocenić	Zbyt wcześnie, by ocenić
Włochy / Austria	Monachium - Weronia	2007-EU-01180-P	Priority Project TEN No. 1 Brenner Base Tunnel - Works	9 300***	592,7	w trakcie realizacji***	65,8	64***	145***	Nie, znaczne opóźnienia	Zbyt wcześnie, by ocenić	Zbyt wcześnie, by ocenić
Włochy / Austria	Monachium - Weronia	2012-EU-01098-S	Priority Project TEN no. 1 Brenner Base Tunnel - Studies	9 300***	85,7	w trakcie realizacji***	70,9	64***	145***	Tak, częściowo. Zakres nie został w pełni osiągnięty	Zbyt wcześnie, by ocenić	Zbyt wcześnie, by ocenić
Niemcy/ Austria	Monachium - Weronia	2012-EU-01092-S	Pre-study for the Northern Access Line to the Brenner Base Tunnel between Munich (Germany) and Radfeld (Austria)	6,7	3,4	nd.	0,7	nd.	nd.	Nie, opóźnienie o 5 lat	Nie	Nie
Niemcy	Berlin - Lipsk/Halle - Erfurt - Norymberga - Monachium	2009DE161PR002	Neubau VDE 8.1 Ebensfeld - Erfurt, Einzelmaßnahmen Projektabschnitt Thüringen	705,8	239,3	815	239,3	60,9	13,4	Tak, częściowo. Brak opóźnień, ale przekroczenie kosztów	Tak	Zbyt wcześnie, by ocenić
Niemcy	Berlin - Lipsk/Halle - Erfurt - Norymberga - Monachium	2007-DE-01050-P	Verkehrsprojekt Deutsche Einheit (VDE) 8.2, Neubaustrecke (NBS) Erfurt - Leipzig/Halle, Abschnitt Erfurt- Halle bzw. Gröbers	762	48,8	770	48,8	122	6,3	Tak, częściowo. Nieznaczne przekroczenie kosztów	Tak, częściowo. Na linii odbywał się kolejowy transport towarów.	Tak, częściowo ze względu na brak kolejowego transportu towarów na linii. Nie udało się w pełni uzyskać zakładanego czasu podróży
Niemcy	Stuttgart - Monachium	2007-DE-17200-P	Aus- und Neubaustrecke Stuttgart-Wendlingen einschl. Stuttgart 21	2 894,5	135,1	6 526	128,8	57	114,5	Nie, znaczne przekroczenie kosztów i opóźnienia	Zbyt wcześnie, by ocenić	Zbyt wcześnie, by ocenić
Niemcy	Stuttgart - Monachium	2007-DE-17010-P	Neubaustrecke Wendlingen - Ulm	2 065,5	117,2	3 259	117,2	59,6	54,7	Nie, znaczne przekroczenie kosztów i opóźnienia	Zbyt wcześnie, by ocenić	Zbyt wcześnie, by ocenić
Portugalia	Lizbona - Madryt	2014-PT-TM-0627-M	Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha): Troço Évora-Caia e Estação Técnica ao km 118 da Linha do Sul (Railway connection Sines/Elvas (Spain): Évora-Caia Section and Technical Station at km 118 of the South Line)	814,7	127,7	nd.	nd.	130	6,3	Zbyt wcześnie, by ocenić	Zbyt wcześnie, by ocenić	Zbyt wcześnie, by ocenić

\* Wartość odnosi się do łącznych kosztów kwalifikowalnych.

\*\* Poważnie ograniczono zakres projektu.

\*\*\* Oszacowano w czasie kontroli dla całego projektu tunelu bazowego pod przełęczą Brenner.

**Kluczowe dane dotyczące kolei dużych prędkości w poszczególnych państwach członkowskich****Dane wejściowe**

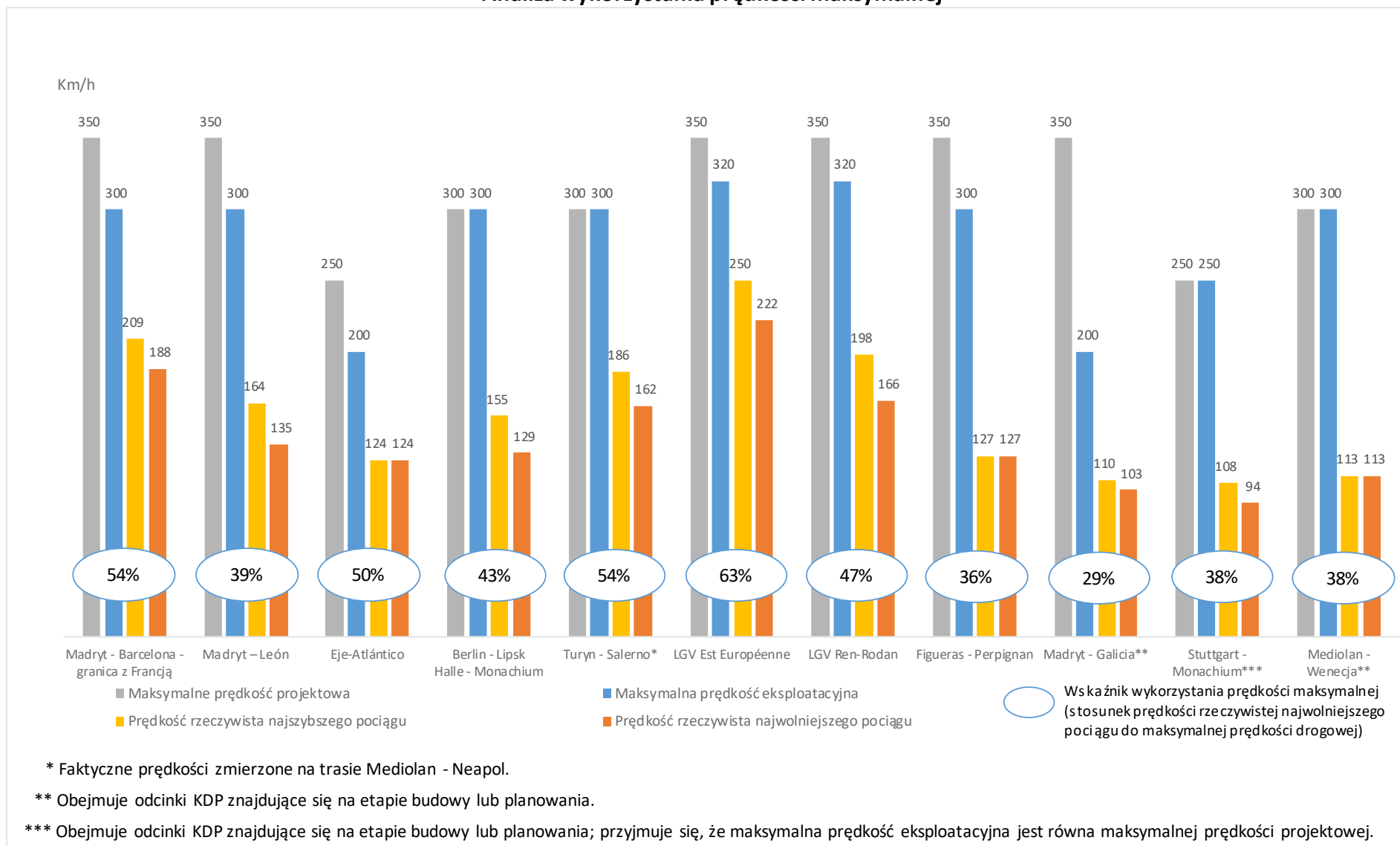
	KDP – ukończone (km)	KDP – ukończone i w budowie (km)	Łączny koszt – ukończone (w mln euro)	Łączny koszt – ukończone i w budowie (w mln euro)	Unijne współfinansowanie – ukończone i w budowie (w mln euro)	pkm (w mld)	Liczba ludności (w mln)
Hiszpania	2 675	3 827	31 015	53 554	14 071	13,4	46,2
Francja	2 548	2 628	38 395	40 382	1 406	49,0	67,0
Włochy	1 144	1 280	31 812	41 912	724	20,0	60,6
Niemcy	2 141	2 331	28 506	34 105	2 694	27,2	82,8

**Obliczone kluczowe wskaźniki wykonania**

	Łączny koszt – ukończone / km	Łączny koszt – ukończone i w budowie / km	Łączny koszt – ukończone / na mieszkańca	Łączny koszt – ukończone i w budowie / na mieszkańca	Łączny koszt – ukończone / km/ na mieszkańca	Łączny koszt – ukończone i w budowie / km / na mieszkańca	Unijne współfinansowanie / na mieszkańca	pkm (mln) / km KDP	pkm / na mieszkańca
Hiszpania	12	14	671	1 159	0,25	0,30	305	5,0	290
Francja	15	15	573	603	0,22	0,23	21	19,2	731
Włochy	28	33	525	692	0,46	0,54	12	17,5	330
Niemcy	13	15	344	412	0,16	0,18	33	12,7	329

**Uwaga:** W przypadku Francji i Włoch dane liczbowe nie uwzględniają połączeń transgranicznych: tunelu bazowego pod przełęczą Brenner i tunelu Lyon-Turyń; wartość pkm w przypadku Włoch to najnowszy ogólnodostępny szacunek.

**Źródło:** Europejski Trybunał Obrachunkowy, organy administracji krajowej, zarządcy infrastruktury i przewoźnicy kolejowi.

**Analiza wykorzystania prędkości maksymalnej**

**ZAŁĄCZNIK VI****Okiem obywatela: analiza czasu podróży, cen biletów i połączeń na liniach kolejowych dużych prędkości objętych kontrolą – metodyka i dane**Gromadzenie danych i zastosowana metodyka

Prace polegały na zgromadzeniu danych o cenach biletów i danych dotyczących podróży w wybranych terminach dla miejsc rozpoczęcia i zakończenia podróży na liniach KDP objętych kontrolą, z wykorzystaniem następujących rodzajów transportu: KDP, koleje konwencjonalne i transport lotniczy. Przeanalizowano również ewentualne prawidłowości stwierdzone na następujących trasach.

<b>Państwo członkowskie</b>	<b>Kontrolowana linia KDP</b>	<b>Cena i informacja o podróży na trasie</b>	<b>Stacje kolejowe</b>
<b>Hiszpania</b>	Madryt – Barcelona – granica z Francją	Madryt – Barcelona	Madryt Puerta de Atocha – Barcelona Sants
	Madryt – Galicia-Eje Atlántico	Madryt – Santiago de Compostela	Madryt Chamartín – Santiago de Compostela
	Madryt – Valladolid – León	Madryt – León	Madryt Chamartín – León
<b>Niemcy</b>	Stuttgart – Monachium	Stuttgart – Monachium	Stuttgart Hbf – Monachium Hbf
	Berlin – Monachium	Lipsk/Halle – Monachium	Lipsk Hbf – Monachium Hbf
<b>Włochy</b>	Turyń – Salerno	Turyń – Rzym	Turyń Porta Nuova – Rzym Termini
	Mediolan – Wenecja	Mediolan – Wenecja	Mediolan Centrale – Wenecja S. Lucia
<b>Francja</b>	LGV Est-Européenne	Paryż – Strasburg	Paryż EST – Strasburg Gare
	LGV Ren – Rodan	Dijon – Miluza	Dijon Ville – Miluza Ville

Pierwsza część prac polegała na zgromadzeniu danych w celu uzyskania informacji na temat najniższych cen biletów (z podatkiem) do nabycia na dany dzień, oraz w najbardziej logicznym momencie dnia dla odpowiedniej grupy podróżujących, natomiast druga część polegała na odnotowaniu liczby połączeń między dwiema wybranymi stacjami w danym dniu (z zaznaczeniem, czy jest ich mniej niż 10, od 10 do 20, czy też ponad 20). Szczegółowy zakres prac był następujący:

- o Liczba różnych rodzajów transportu: 3: koleje dużych prędkości, koleje konwencjonalne, transport lotniczy (Europejski Trybunał Obrachunkowy osobno przeanalizował autokary dalekobieżne);
- o liczba miejsc przeznaczenia/tras: 9, jak wskazano powyżej;
- o liczba kierunków (na każdej trasie uwzględniono dwa kierunki, np. MAD-BCN i BCN-MAD): 2, ale ograniczone do miejsc rozpoczęcia i zakończenia podróży;
- o liczba różnych dni rozpoczęcia podróży w tygodniu: 2 (bilety powrotne od poniedziałku do środy wybierają zazwyczaj klienci biznesowi; bilety powrotne od piątku do niedzieli nabywają zazwyczaj pasażerowie podróżujący w celach rekreacyjnych);
- o daty podróży: 4 tygodnie z orientacyjnymi datami (5-9 czerwca 2017 r.; 3-7 lipca 2017 r.; 31 lipca-4 sierpnia 2017 r. oraz 28 sierpnia-3 września 2017 r.);
- o czas podróży w zestawieniu z ww. dniami podróży: (podróż biznesowa: wyjazd między godz. 7 a godz. 9 i powrót między godz. 16 a godz. 18; podróż rekreacyjna: wyjazd między godz. 10 a godz. 12 i powrót między godz. 17 a godz. 19);
- o liczba okresów rezerwacji: 3 (z 3-miesięcznym wyprzedzeniem przed 1. dniem podróży; z 2-tygodniowym wyprzedzeniem przed 1. dniem podróży; „last minute”: jeden dzień roboczy przed 1. dniem podróży);
- o dane do zebrania: data wyjazdu i przyjazdu, cena biletu powrotnego (w euro); czas trwania podróży w minutach. Liczba połączeń dziennie.

Gromadzenie danych rozpoczęto w marcu 2017 r., aby zakończyć rezerwacje z 3-miesięcznym wyprzedzeniem przed pierwszą datą wymienioną powyżej. W podróżach

biznesowych ważniejszy był czas przejazdu niż cena, a w podróżach rekreacyjnych ważniejsza była cena niż czas przejazdu. Przyjęta logika podczas rezerwacji biletu: jeżeli w przyjętych ramach czasowych były dostępne dwie opcje przejazdu dla osoby podróżującej służbowo, a jedna z nich była o 20 euro tańsza, lecz trwała o 30 minut dłużej, wybierany był wariant najszybszy i nieco droższy. Analogicznie przy podróżach rekreacyjnych: jeśli przejazd trwał o 30 minut dłużej, ale był o 20 euro tańszy, był on automatycznie wybierany.

## Średnie ceny i czas podróży: zestawienie ogólne

Trasa	Średnia cena i czas podróży											Liczba połączeń	
	Podróż biznesowa						Podróż rekreacyjna						
	Koleje dużych prędkości		Koleje konwencjonalne		Samolot		Koleje dużych prędkości		Koleje konwencjonalne		Samolot		
Madryt – Barcelona – Madryt	177 EUR	5 godz. 19 min	120 EUR	12 godz. 4 min	225 EUR	2 godz. 45 min	169 EUR	5 godz. 35 min			218 EUR	2 godz. 40 min	20-30
Barcelona – Madryt – Barcelona	155 EUR	5 godz. 17 min	124 EUR	11 godz. 43 min	244 EUR	2 godz. 45 min	167 EUR	5 godz. 30 min	130 EUR	11 godz. 19 min	223 EUR	2 godz. 43 min	20-30
Madryt – Santiago – Madryt	81 EUR	11 godz. 6 min			229 EUR	2 godz. 27 min							<10
Santiago – Madryt – Santiago	82 EUR	10 godz. 40 min					81 EUR	10 godz. 36 min					<10
Madryt – Leon – Madryt	69 EUR	4 godz. 38 min	63 EUR	10 godz. 13 min			81 EUR	4 godz. 57 min					10
Leon – Madryt – Leon	71 EUR	4 godz. 56 min											10
Stuttgart – Monachium – Stuttgart	76 EUR	4 godz. 36 min	88 EUR	6 godz. 49 min			63 EUR	4 godz. 37 min	84 EUR	6 godz. 46 min			50-60
Monachium – Stuttgart – Monachium	74 EUR	4 godz. 31 min	88 EUR	6 godz. 46 min	229 EUR	1 godz. 30 min	65 EUR	4 godz. 33 min	84 EUR	6 godz. 45 min			50-60
Lipsk – Monachium – Lipsk	135 EUR	10 godz. 15 min	117 EUR	13 godz. 33 min			108 EUR	10 godz. 45 min	87 EUR	13 godz. 39 min			40-45
Monachium – Lipsk – Monachium	113 EUR	10 godz. 28 min	118 EUR	13 godz. 32 min	340 EUR	1 godz. 50 min	91 EUR	10 godz. 18 min	92 EUR	14 godz. 26 min			40-45
Turyń – Rzym – Turyń	137 EUR	9 godz. 8 min	125 EUR	12 godz. 55 min	276 EUR	2 godz. 24 min	157 EUR	8 godz. 43 min	159 EUR	13 godz. 15 min	236 EUR	2 godz. 20 min	20-50
Rzym – Turyń – Rzym	134 EUR	9 godz. 10 min	127 EUR	13 godz. 53 min	289 EUR	2 godz. 23 min	140 EUR	8 godz. 54 min	121 EUR	20 godz. 44 min	165 EUR	2 godz. 30 min	20-50
Mediolan – Wenecja – Mediolan	68 EUR	4 godz. 50 min	51 EUR	6 godz. 40 min			82 EUR	4 godz. 50 min	53 EUR	7 godz. 42 min			20-50
Wenecja – Mediolan – Wenecja	65 EUR	4 godz. 50 min	50 EUR	7 godz. 4 min			66 EUR	4 godz. 50 min	51 EUR	7 godz. 56 min			20-50

Paryż – Strasburg – Paryż	161 EUR	3 godz. 40 min			173 EUR	3 godz. 44 min			15-20
Strasburg – Paryż – Strasburg	154 EUR	3 godz. 51 min			162 EUR	3 godz. 36 min			15-20
Dijon – Miluza – Dijon	49 EUR	2 godz. 28 min							15-20
Miluza – Dijon – Miluza					62 EUR	2 godz. 42 min			15-20

Źródło: Advito i Europejski Trybunał Obrachunkowy. Pola szare – dane niedostępne; kolumna „Liczba połączeń” przedstawia średnią liczbę bezpośrednich połączeń powrotnych między wskazanym miastami dostępnych w okresie 24 godzin.

#### Średnia na kraj, w którym przeprowadzono wizytę

Kraj	Euro na minutę podróży						Euro na kilometr podróży	
	Podróż biznesowa			Podróż rekreacyjna			Podróż biznesowa	Podróż rekreacyjna
	Koleje dużych prędkości	Koleje konwencjonalne	Samolot	Koleje dużych prędkości	Koleje konwencjonalne	Samolot	Koleje dużych prędkości	Koleje dużych prędkości
Hiszpania	0,30 EUR	0,15 EUR	1,47 EUR	0,35 EUR	0,19 EUR	1,37 EUR	0,10 EUR	0,12 EUR
Niemcy	0,24 EUR	0,18 EUR	2,82 EUR	0,19 EUR	0,16 EUR		0,15 EUR	0,12 EUR
Włochy	0,24 EUR	0,14 EUR	1,97 EUR	0,27 EUR	0,13 EUR	1,39 EUR	0,12 EUR	0,13 EUR
Francja	0,58 EUR			0,64 EUR			0,17 EUR	0,19 EUR

Źródło: Advito i Europejski Trybunał Obrachunkowy. Średnie prędkości na ww. liniach KDP wynosiły 157 km/h w Hiszpanii, 103 km/h w Niemczech, 126 km/h we Włoszech i 183 km/h we Francji.

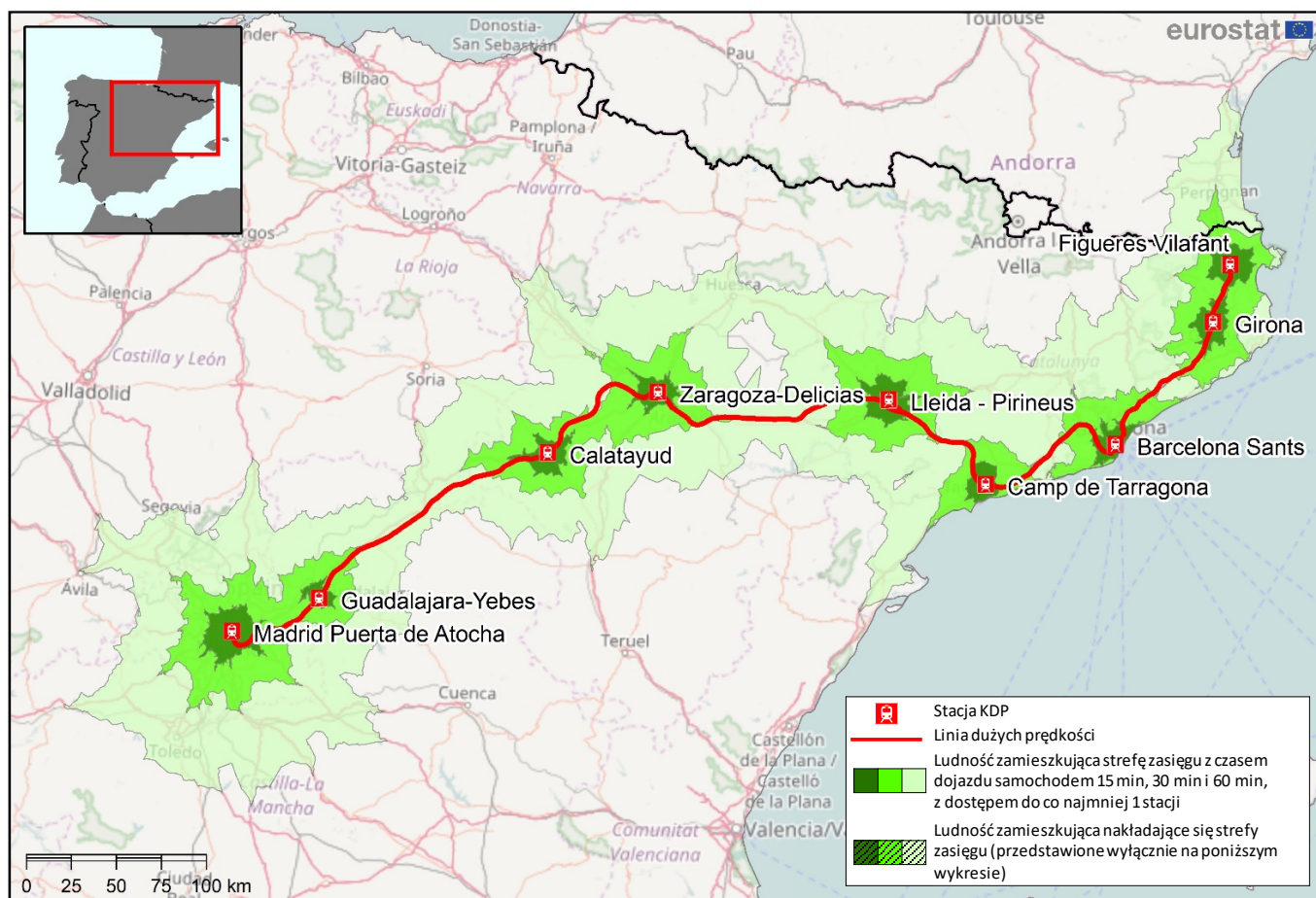
**ZAŁĄCZNIK VII****Wpływ stacji na czas podróży i prędkość jazdy**

KDP	Miejsce rozpoczęcia i zakończenia podróży	Długość w km	Liczba stacji	Średnia odległość między stacjami (km)	Najmniejsza odległość między stacjami (km)	Największa odległość między stacjami (km)	Najbardziej bezpośrednia podróż (w min)	Najmniej bezpośrednia podróż (w min)	Różnica (w min)	„Koszt czasowy” każdej stacji pośredniej	Średnia prędkość w przypadku najbardziej bezpośredniej podróży (km/h)	Średnia prędkość w przypadku najmniej bezpośredniej podróży (km/h)	Różnica (km/h)	„Koszt” każdej stacji pośredniej dla średniej prędkości (km/h)
Madryt - Barcelona - granica z Francją	Madryt - Figueres Vilafant	797	9	100	35	157	215	255	40	10	209	188	21,49	5,37
Madryt – León	Madryt – León	345	5	86	51	114	126	153	27	9	164	135	28,99	7,2
Eje Atlantico	Vigo - A Coruña	165	5	41	26	61	80	80	nd.	nd.	124	124	nd.	nd.
Turyń - Salerno	Turyń - Salerno*	1 007	14	77	4	253	255*	292*	37*	7*	186*	162*	23,55*	4,71*
Mediolan - Wenecja	Mediolan - Wenecja	273	7	46	8	84	145	145	nd.	nd.	113	113	nd.	nd.
LGV Est Européenne	Paryż - Strasburg	441	5	110	68	137	106	119	13	7	250	222	27,27	13,64
LGV Ren – Rodan	Dijon - Miluza	205	4	68	46	82	62	74	12	6	198	166	32,17	16,09
Stuttgart - Monachium	Stuttgart - Monachium	267	8	38	6	191	134	154	20	4	108	94	14,00	2,74
Berlin - Lipsk/Halle - Erfurt - Norymberga - Monachium	Stuttgart - Monachium	672	15	48	2	94	240	312	72	12	155	129	25,77	4,28

\* Wpływ stacji na czas i prędkość podróży obliczony na trasie Mediolan - Neapol.

Mapa stref zasięgu oraz kluczowe dane dotyczące każdej z objętych kontrolą linii kolejowych dużych prędkości, a także ocenionych przejść granicznych

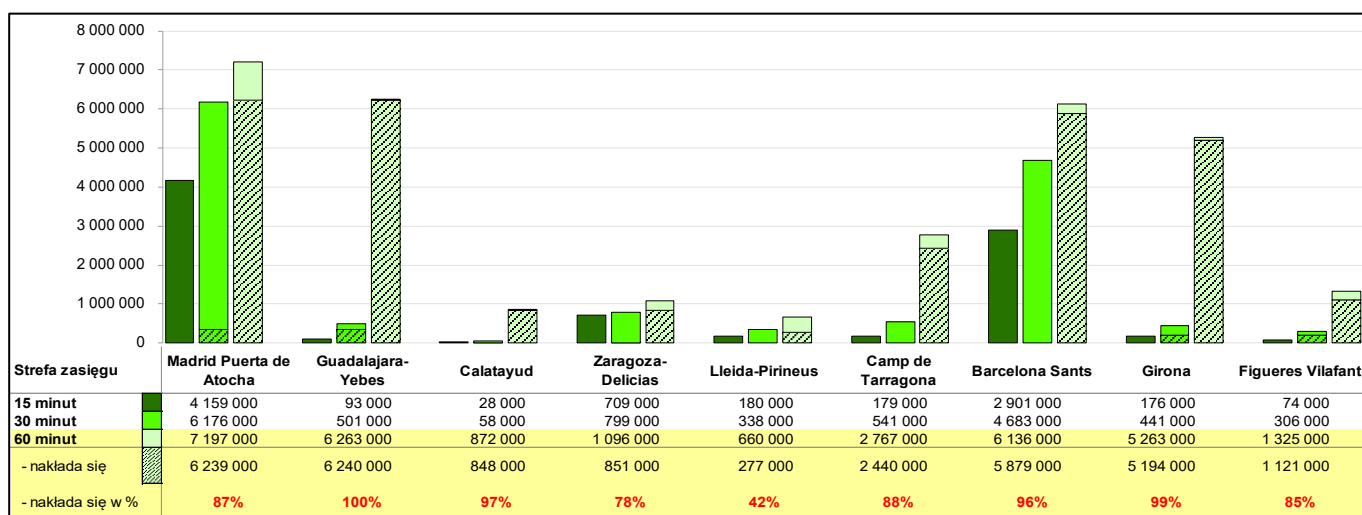
Linia dużych prędkości Madryt – Barcelona – granica z Francją



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

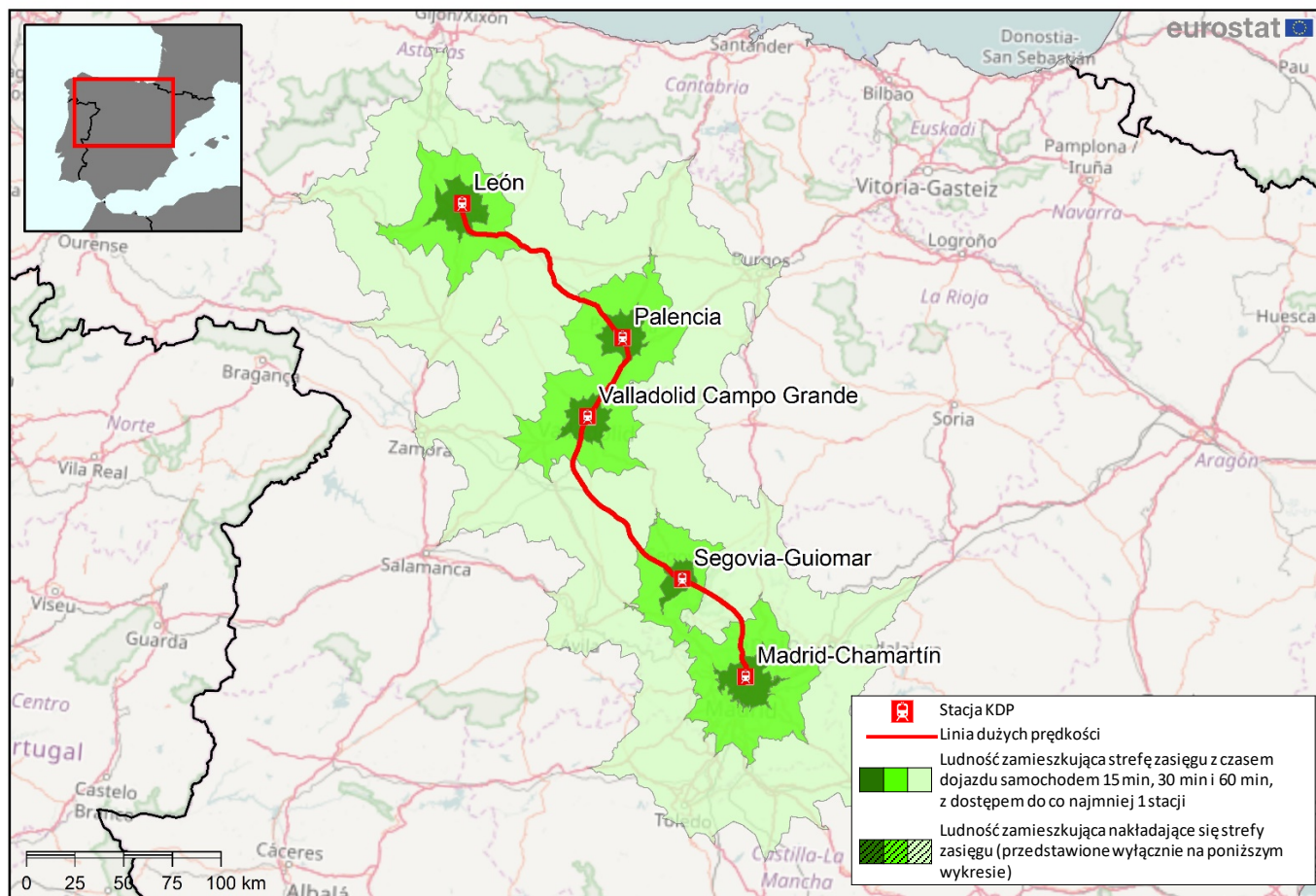
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Długość	Całkowity koszt w mln euro (bez VAT)	Finansowanie ze środków UE w mln euro	Wykorzystanie przepustowości linii %	Pociągi KDP (śr. dobowa) liczba	Stacje liczba	Śr. odl. między stacjami km	Prędkości			
							drogowa km/h	maks. eksploatacyjna km/h	średnia rzeczywista km/h	jako odsetek drogowej %
797	12 109	3 553	45%	90	9	94*	350	300	188-209	54-60%



\* Z wyłączeniem objazdów Saragossy i Léridy.

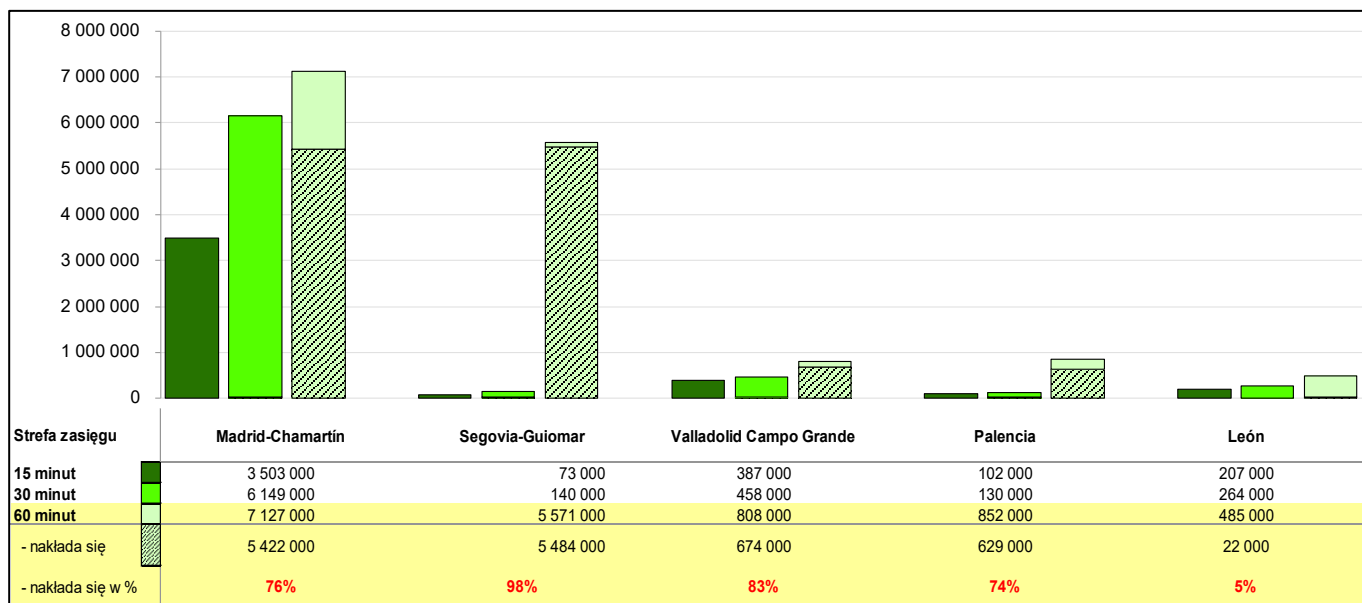
## Linia dużych prędkości Madryt – León



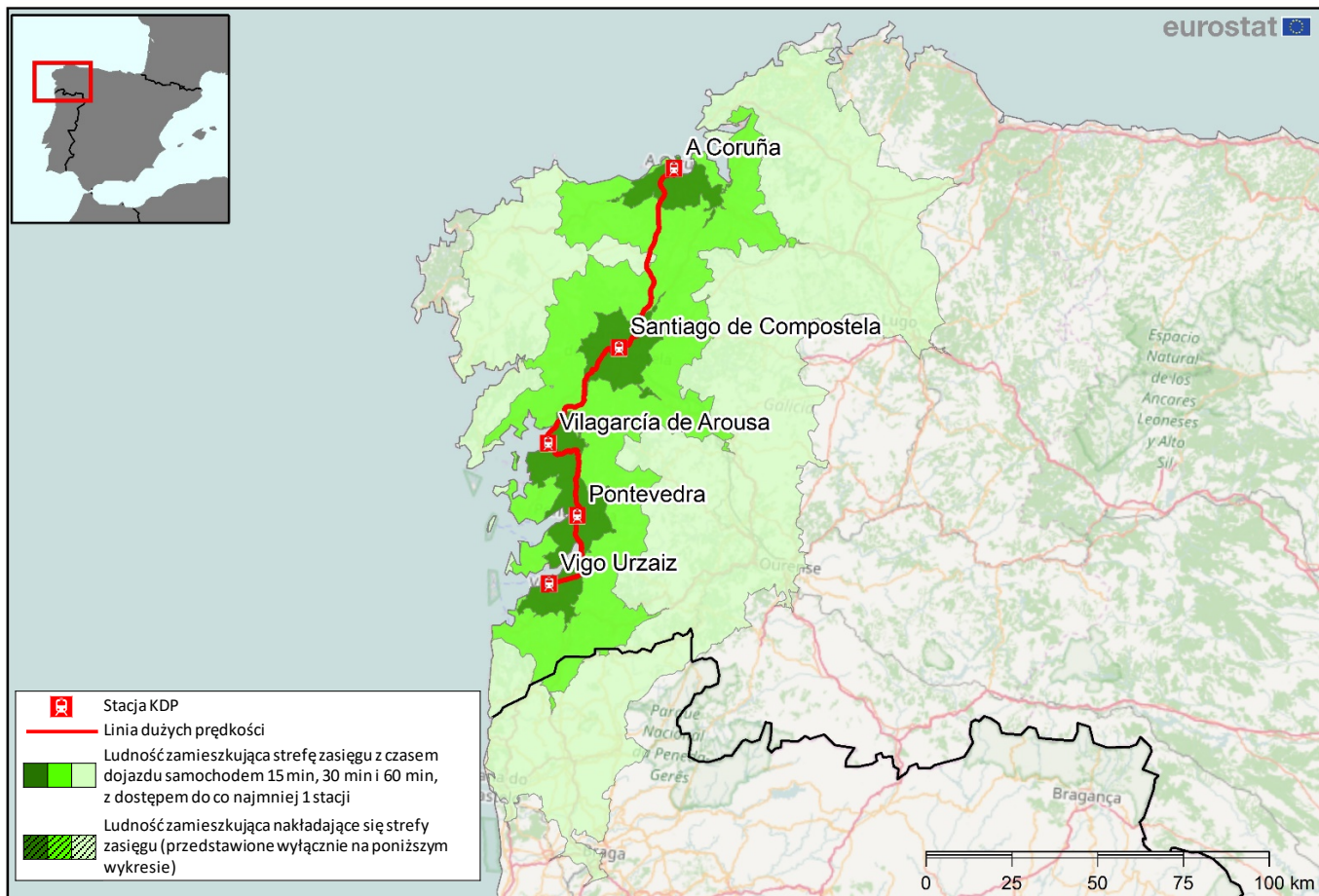
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Długość km	Całkowity koszt (bez VAT) w mln euro	Finansowanie ze środków UE w mln euro	Wykorzystanie przepustowości linii %	Pociągi KDP (śr. dobowa) liczba	Stacje liczba	Śr. odl. między stacjami km	Prędkości			
							drogowa km/h	maks. eksploatacyjna km/h	średnia rzeczywista km/h	jako odsetek drogowej %
345	5 415	2 118 (34%)	39%	47	5	86	350	300	135-164	39-47%



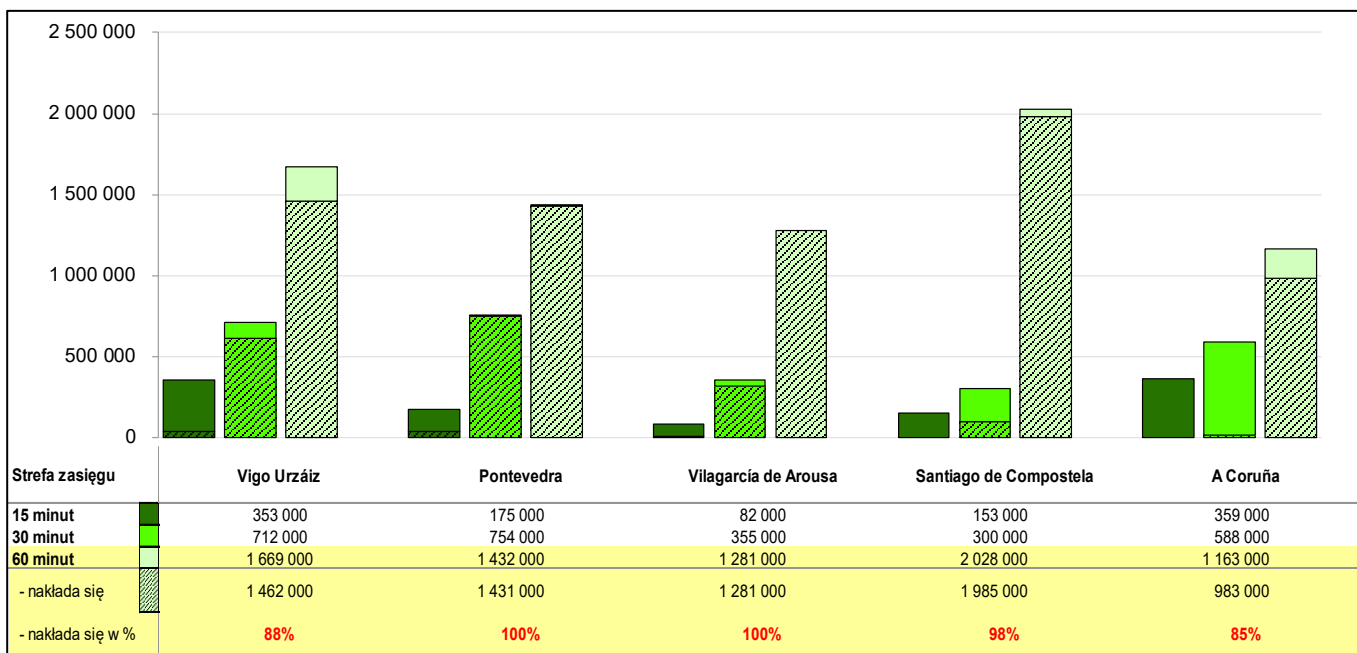
## Linia dużych prędkości Eje Atlantico



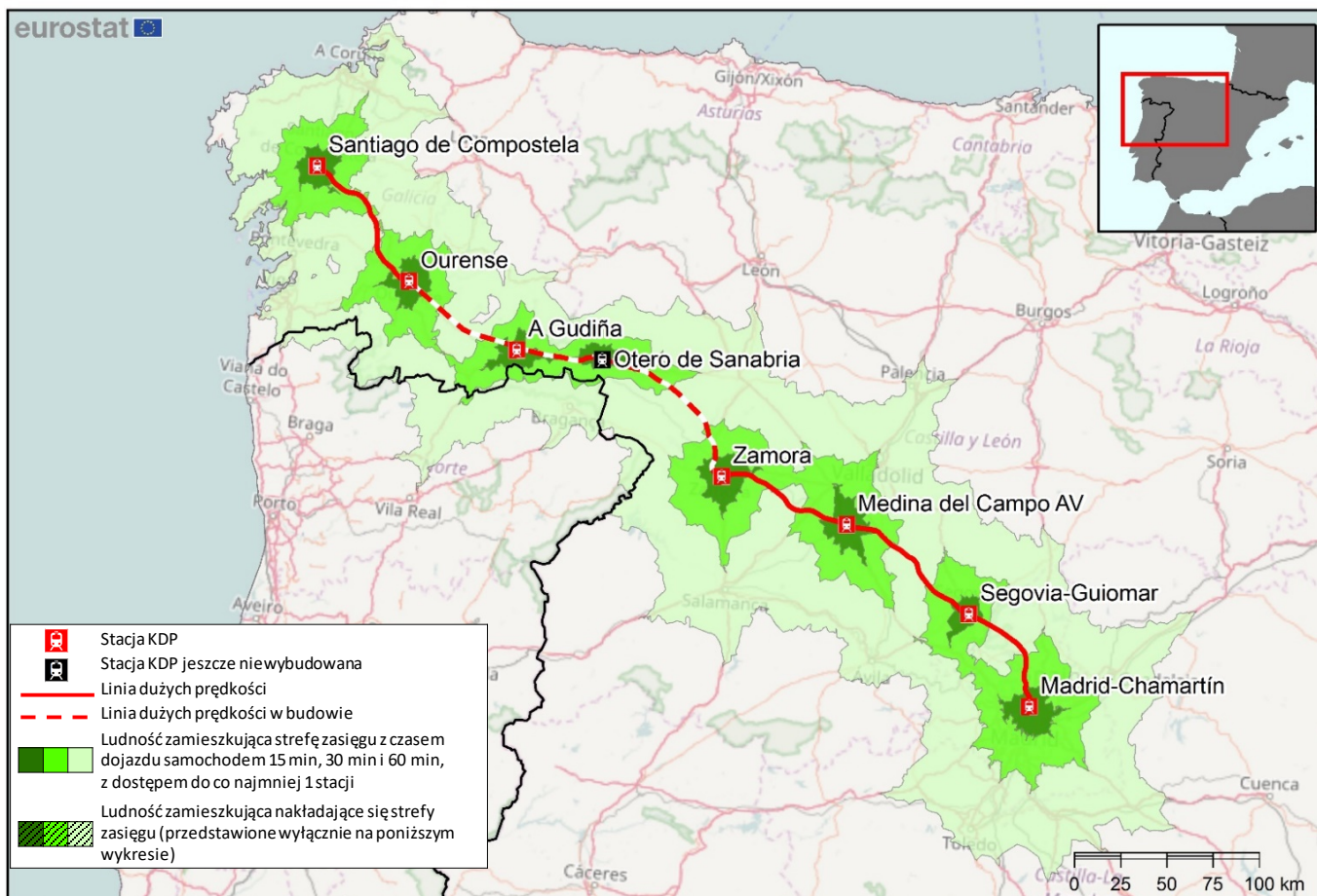
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Długość km	Całkowity koszt (bez VAT) w mln euro	Finansowanie ze środków UE w mln euro	Wykorzystanie przepustowości linii %	Pociągi KDP (śr. dobowe) liczba	Stacje liczba	Śr. odl. między stacjami km	Prędkości			
							drogowa km/h	maks. eksploatacyjna km/h	średnia rzeczywista km/h	jako odsetek drogowej %
165	2 596	418 (14%)	19%	22	5	41	250	200	124	50%



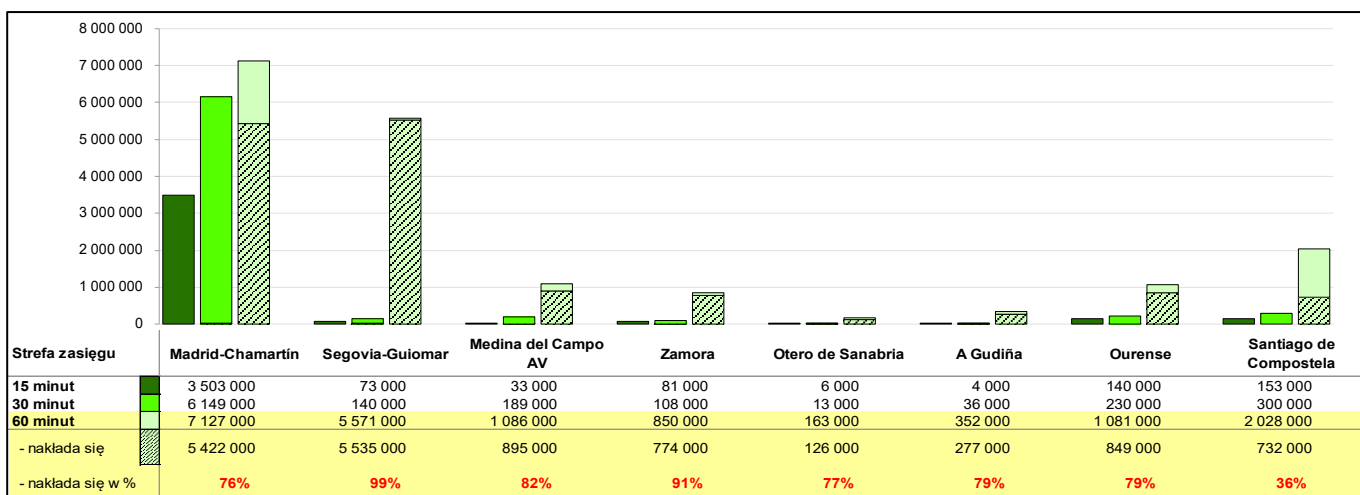
## Linia dużych prędkości Madryt – Galicia



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

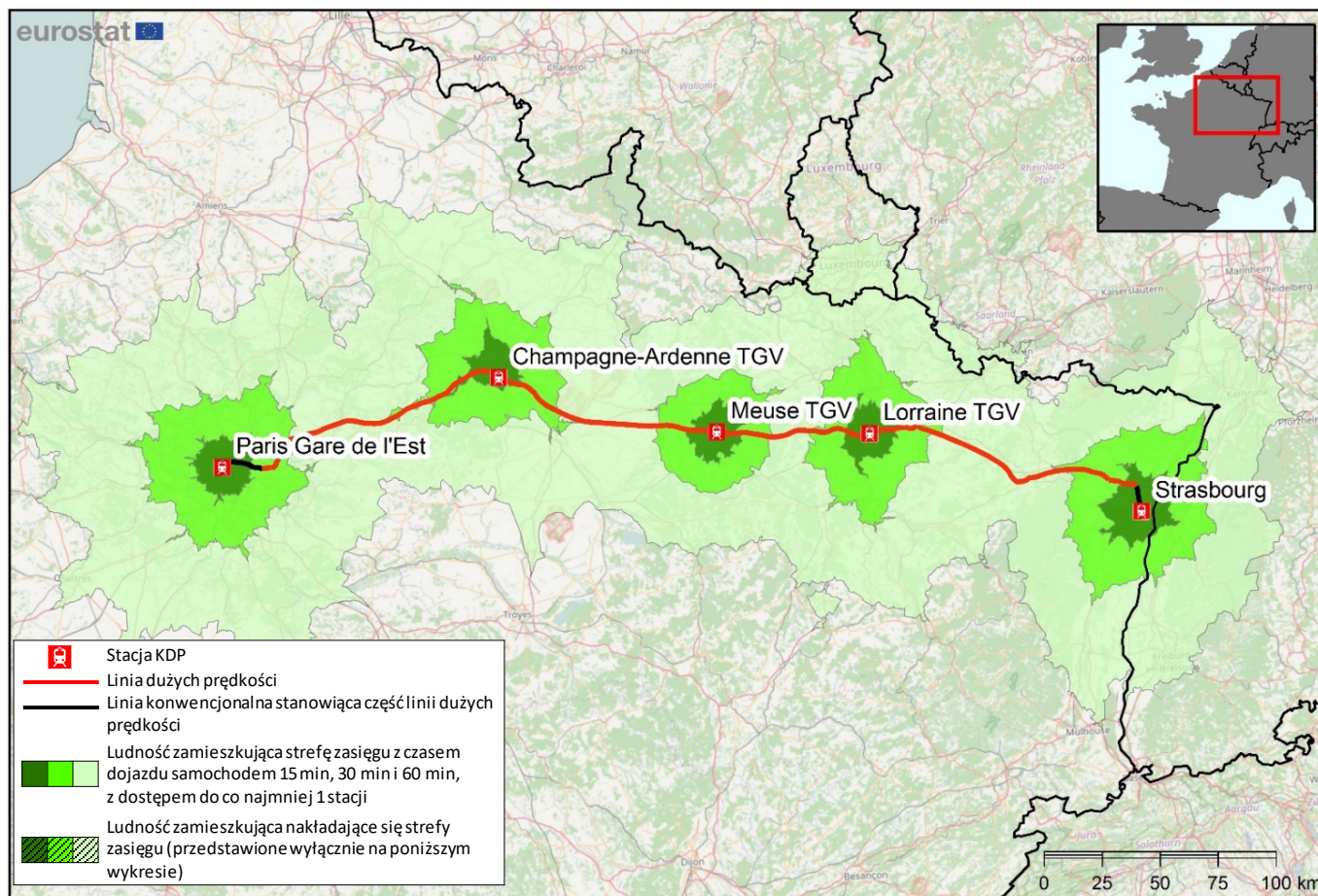
Długość km	Całkowity koszt (bez VAT) w mln euro	Finansowanie ze środków UE w mln euro	Wykorzystanie przepustowości linii %	Pociągi KDP (śr. dobowe) liczba	Stacje liczba	Śr. odl. między stacjami km	Prędkości			
							drogowa km/h	maks. eksploatacyjna km/h	średnia rzeczywista km/h	jako odsetek drogowej %
549	5 714*	440*	36%**	22	8	78	350	200	103-110	29-31%



\* Całkowity koszt i finansowanie ze środków UE odnoszą się do odcinka Medina del Campo – Galicia.

\*\* Odnosi się do ukończonych odcinków KDP.

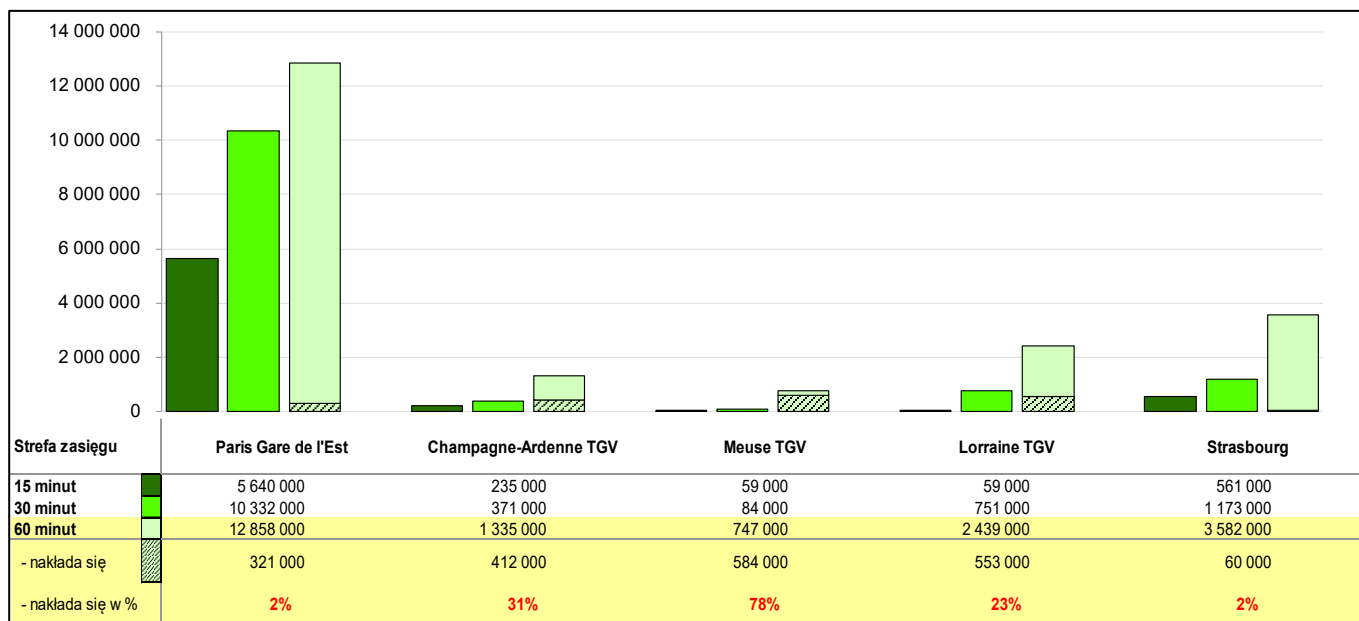
## Linia dużych prędkości Est Européenne



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

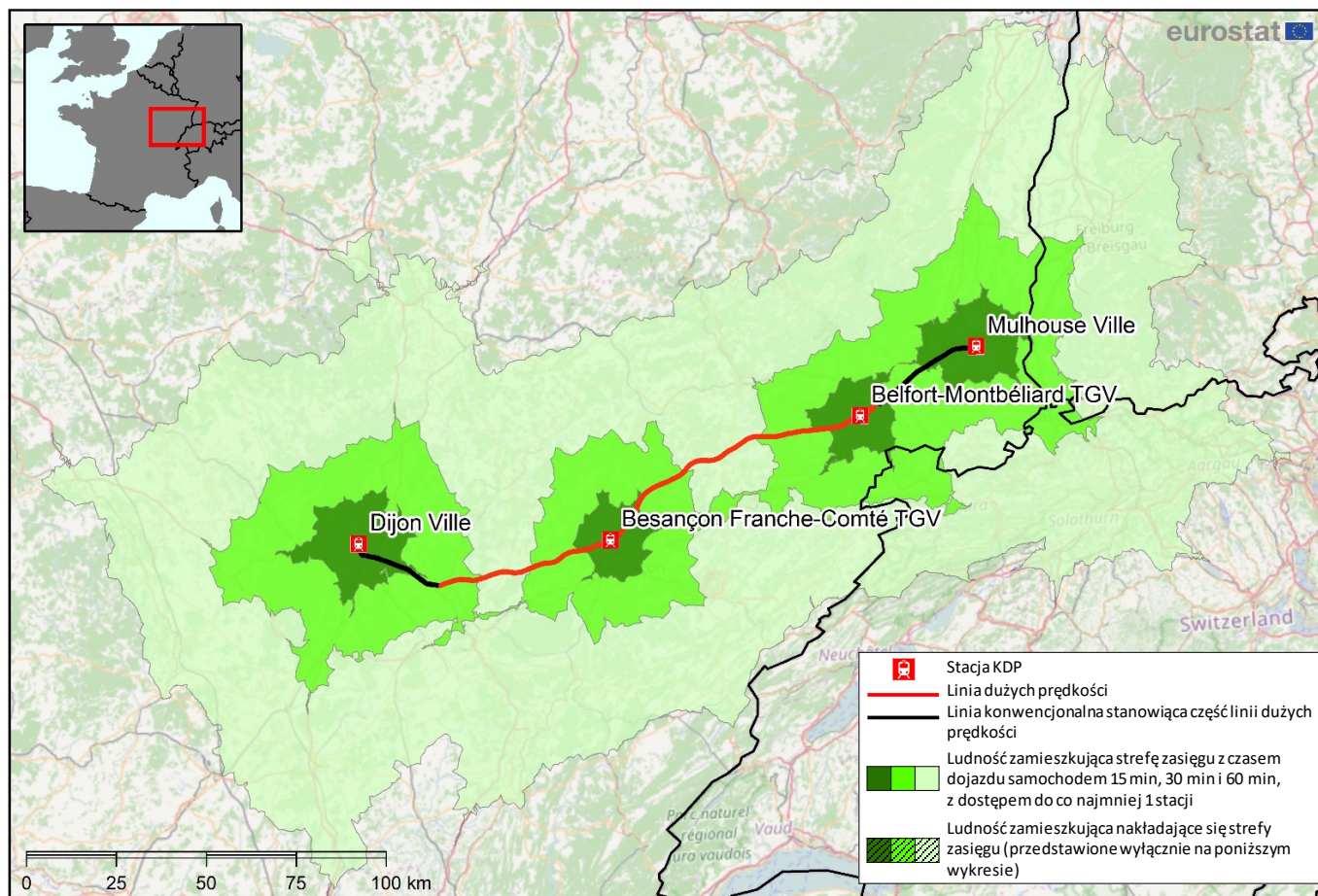
Długość km	Całkowity koszt (bez VAT) w mln euro	Finansowanie ze środków UE w mln euro	Wykorzystanie przepustowości linii %	Pociągi KDP (śr. dobowy) liczba	Stacje liczba	Śr. odl. między stacjami km	Prędkości			
							drogowa km/h	maks. eksploatacyjna km/h	średnia rzeczywista km/h	jako odsetek drogowej %
406*	6 712	331 (5%)	50%	56	5	110**	350	320	222-250	63-71%



\* Tylko KDP; 441 km z uwzględnieniem linii konwencjonalnych.

\*\* Obliczono na podstawie łącznej długości 441 km.

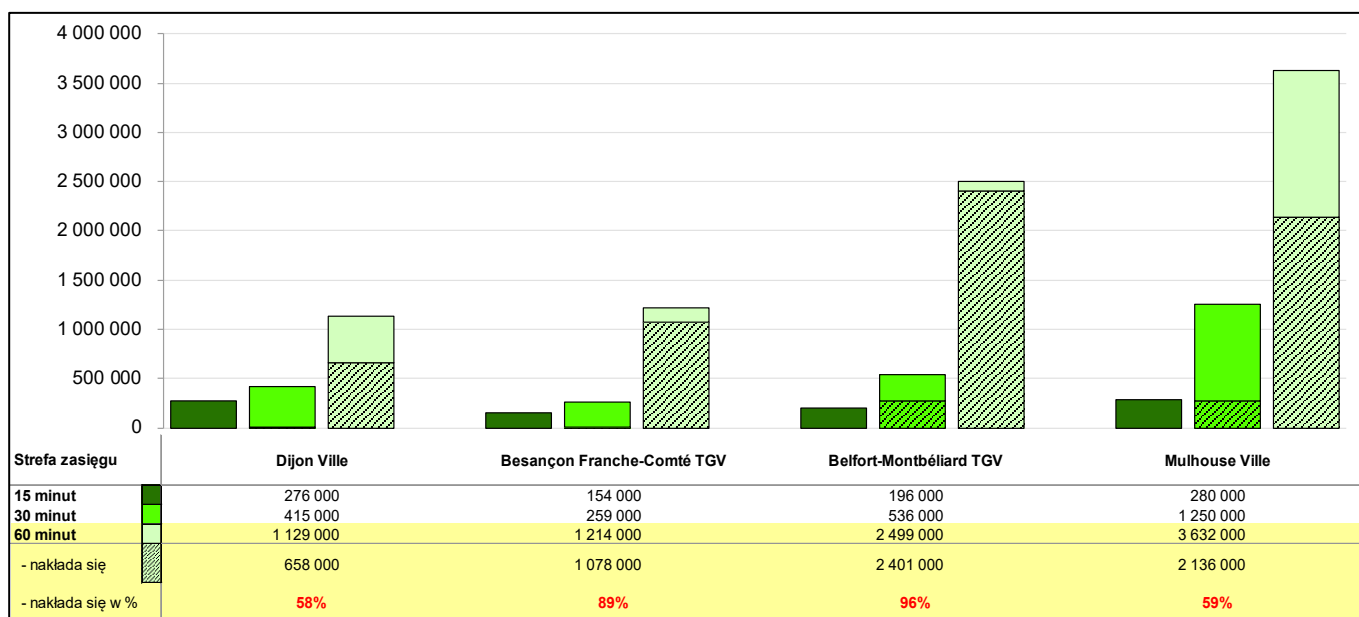
## Linia dużych prędkości Ren – Rodan



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

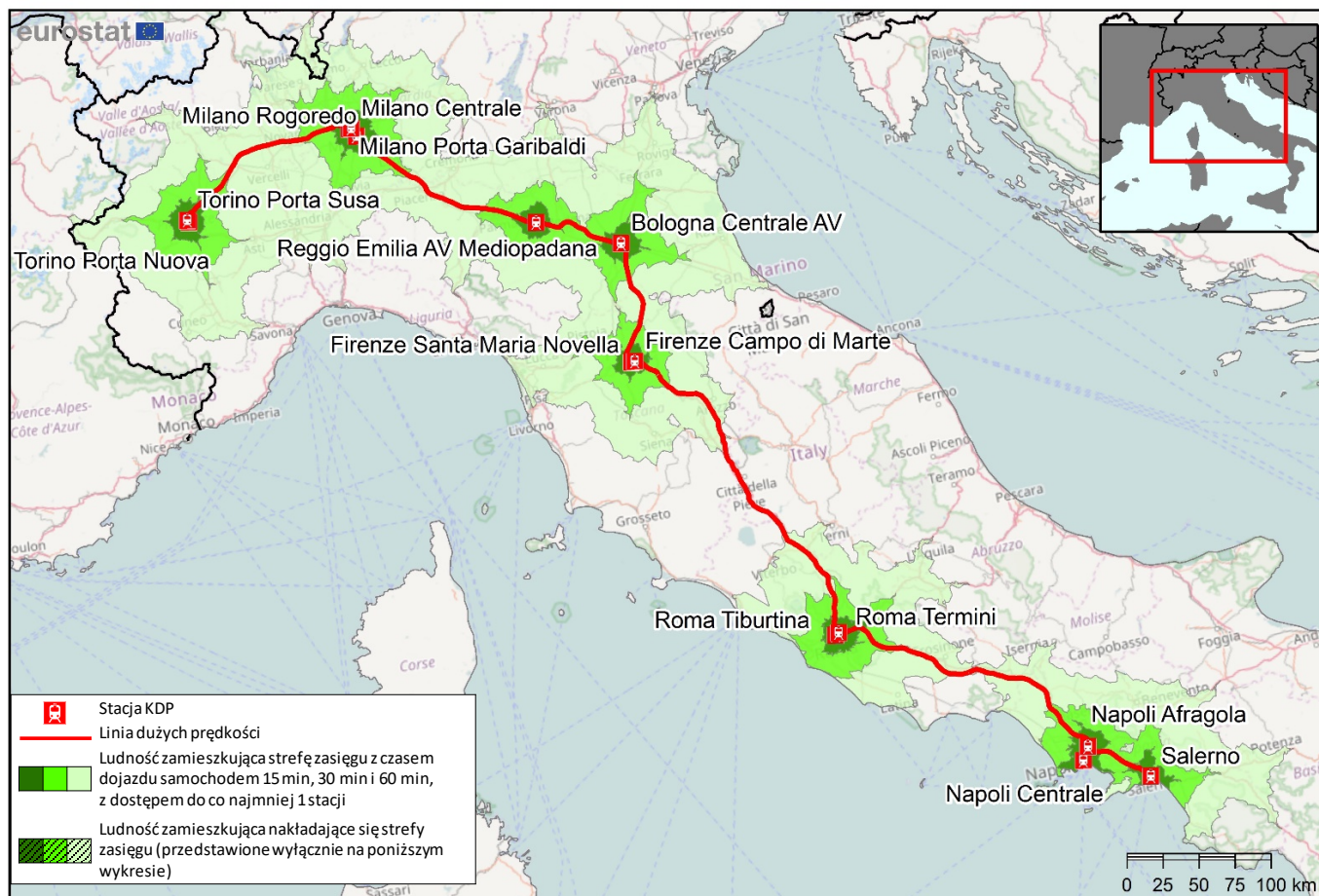
Długość km	Całkowity koszt (bez VAT) w mln euro	Finansowanie ze środków UE w mln euro	Wykorzystanie przepustowości linii %	Pociągi KDP (śr. dobowy) liczba	Stacje liczba	Śr. odl. między stacjami km	Prędkości			
							drogowa km/h	maks. eksploatacyjna km/h	średnia rzeczywista km/h	jako odsetek drogowej %
138*	2 588	207 (8%)	20%	19	4	68**	350	320	166-198	47-57%



\* Tylko KDP; 205 km z uwzględnieniem linii konwencjonalnych.

\*\* Obliczono na podstawie łącznej długości 205 km.

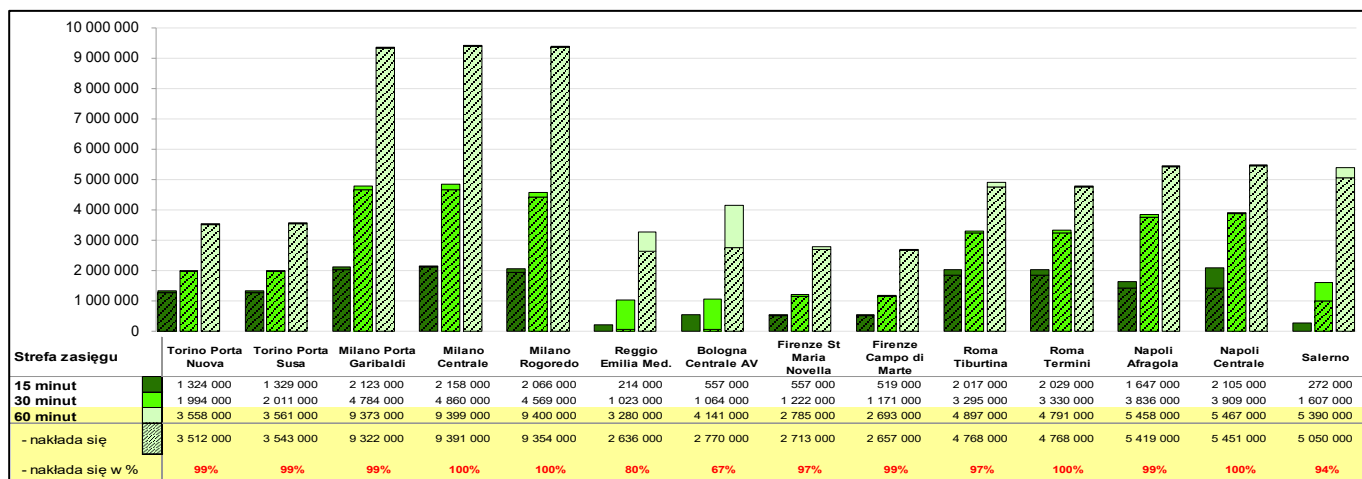
## Linia dużych prędkości Turyn – Salerno



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

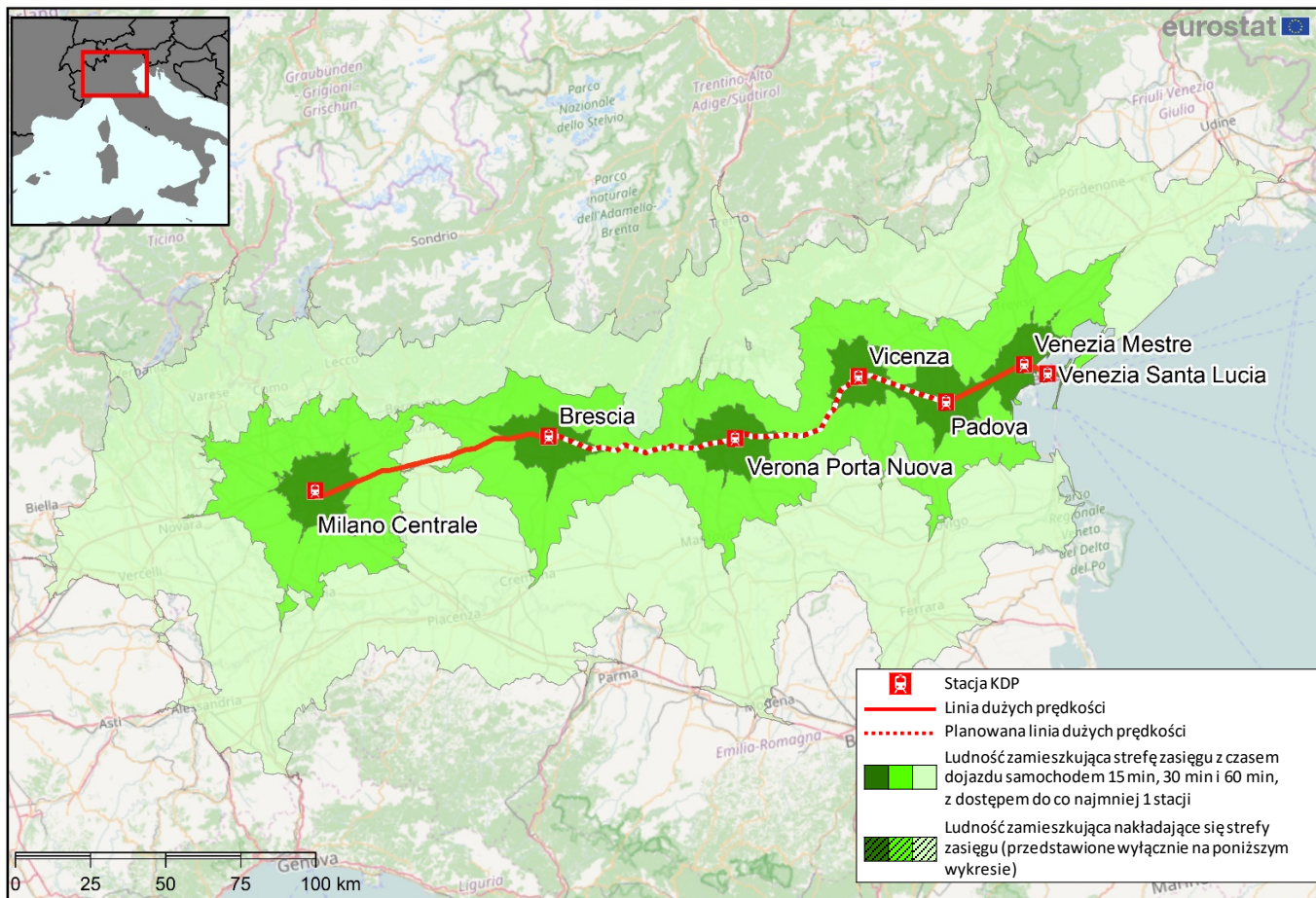
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Długość km	Całkowity koszt (bez VAT) w mln euro	Finansowanie ze środków UE w mln euro	Wykorzystanie przepustowości linii %	Pociągi KDP (śr. dobowa) liczba	Stacje liczba	Śr. odl. między stacjami km	Prędkości			
							drogowa km/h	maks. eksploatacyjna km/h	średnia rzeczywista km/h	jako odsetek drogowej %
1 007	32 169	530	38%	257	14	77	300	300	162-186*	54-62%*



\* Rzeczywista średnia prędkość obliczona na trasie Mediolan – Neapol.

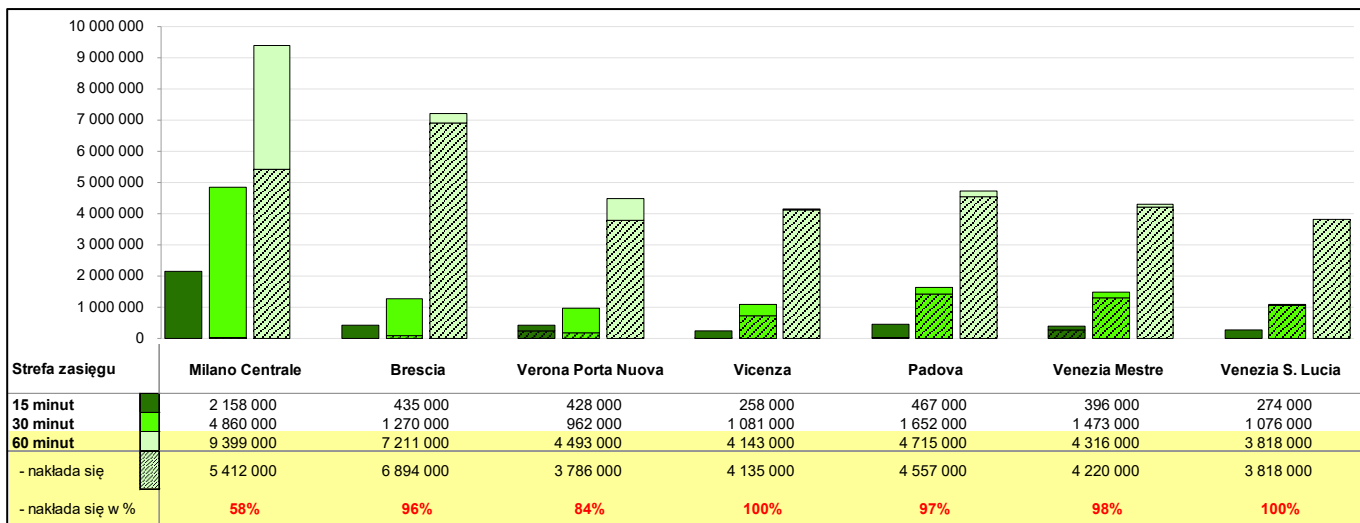
## Linia dużych prędkości Mediolan – Wenecja



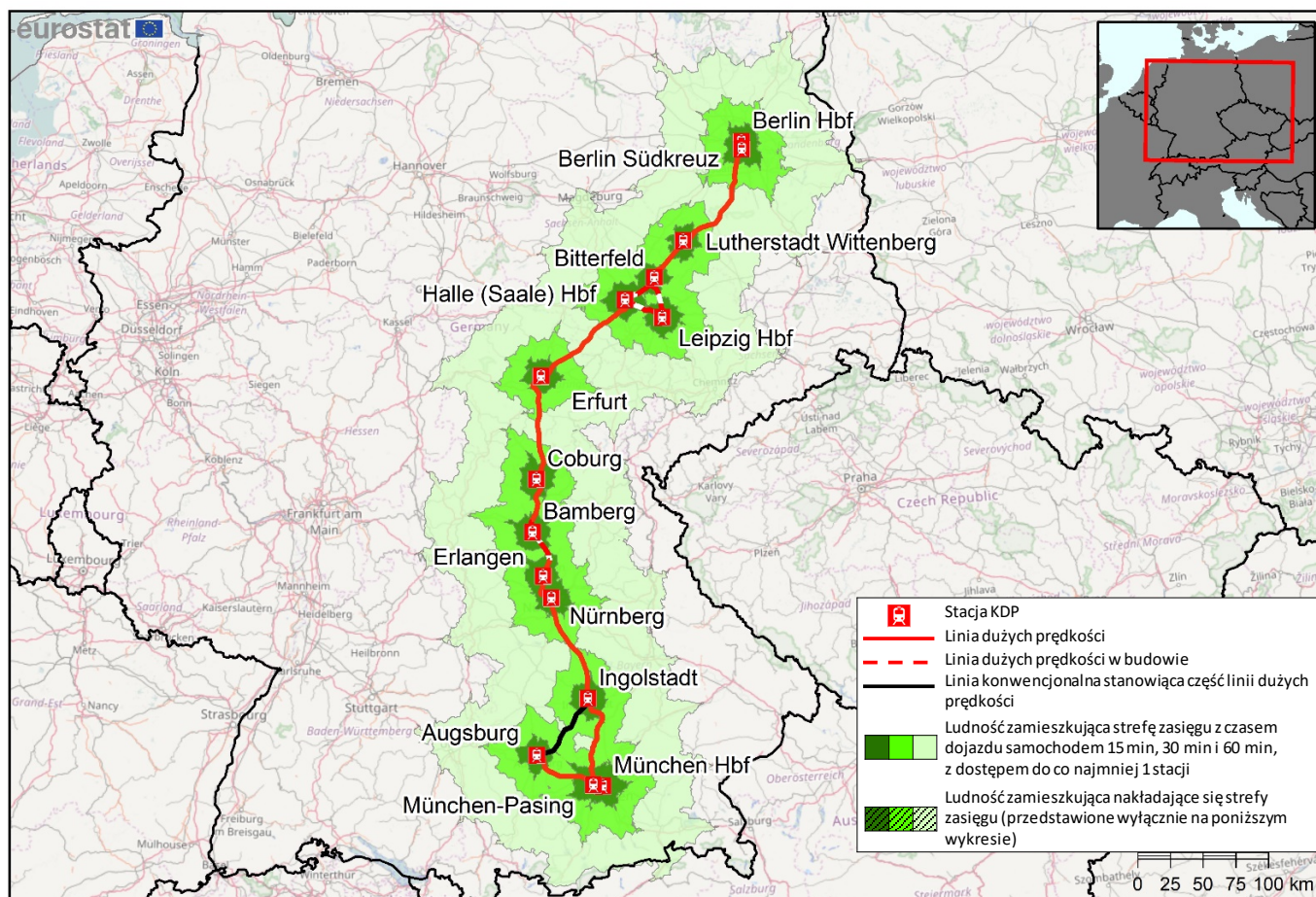
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Długość km	Całkowity koszt (bez VAT) w mln euro	Finansowanie ze środków UE w mln euro	Wykorzystanie przepustowości linii %	Pociągi KDP (śr. dobowa) liczba	Stacje liczba	Śr. odl. między stacjami km	Prędkości			
							drogowa km/h	maks. eksploatacyjna km/h	średnia rzeczywista km/h	jako odsetek drogowej %
273	11 856	178	nd.	93	7	46	300	300	113	38%



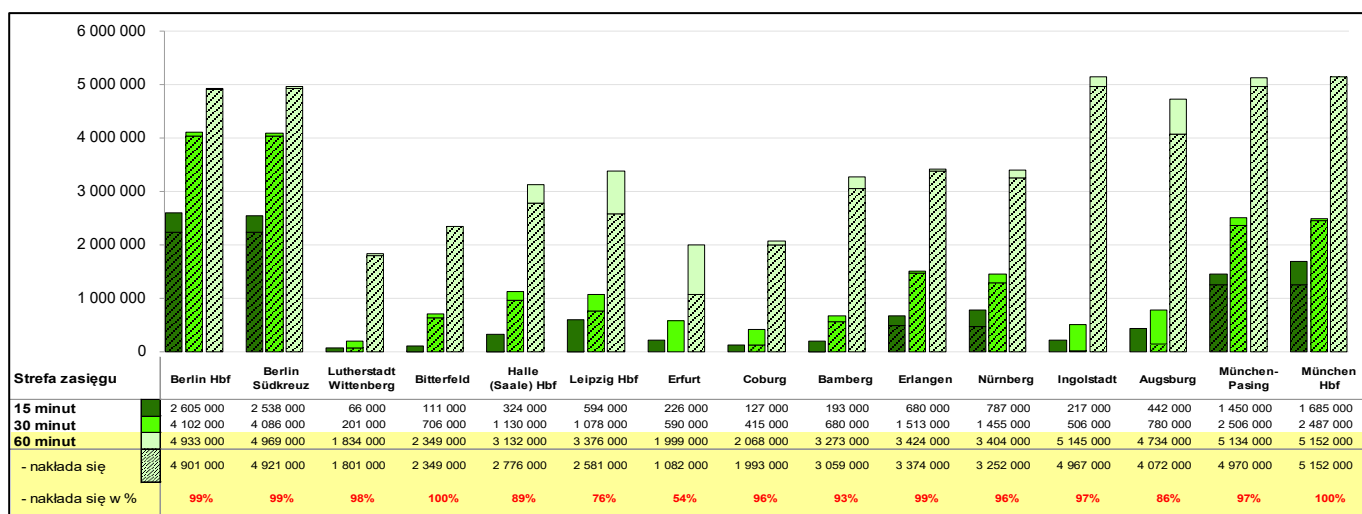
## Linia dużych prędkości Berlin – Monachium



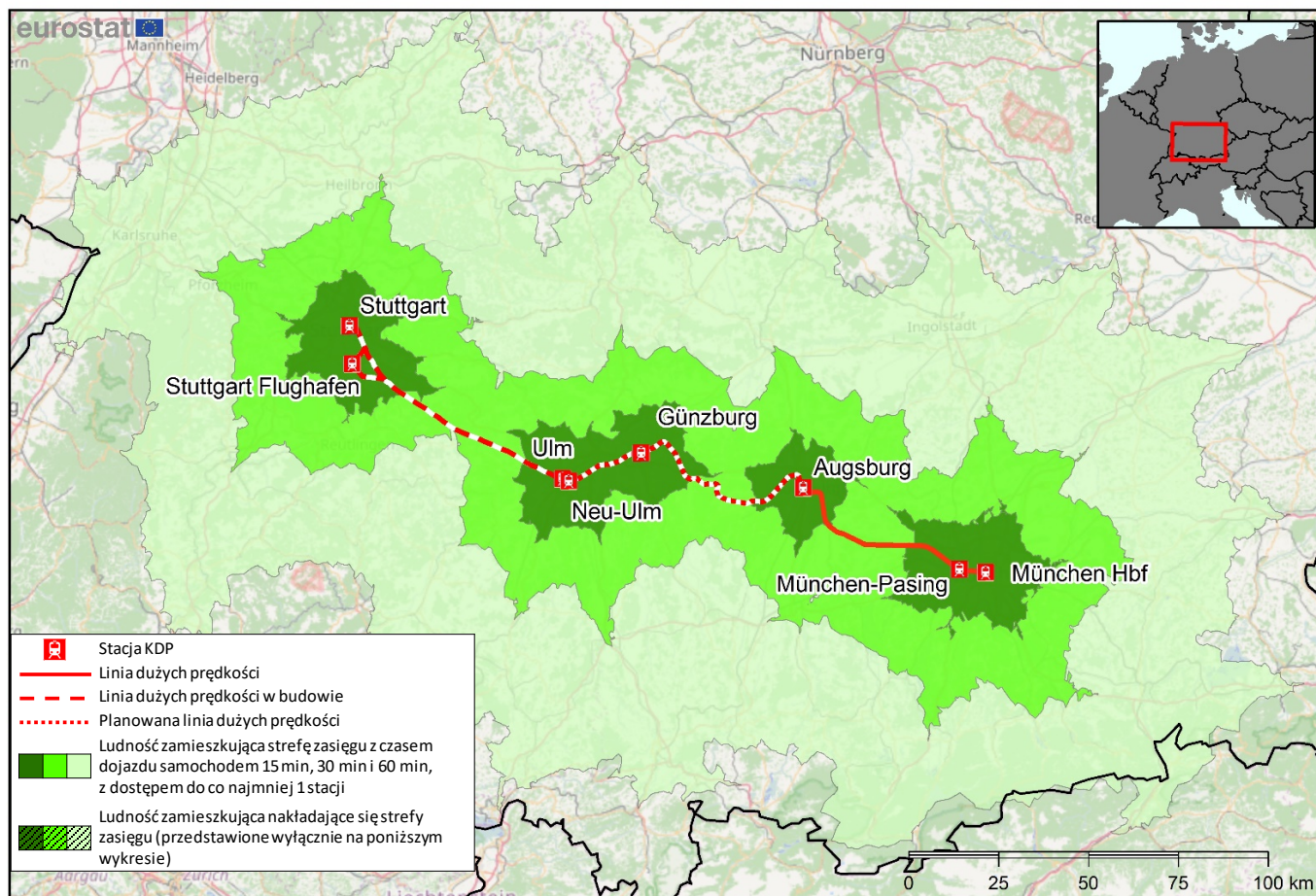
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Długość km	Całkowity koszt (bez VAT) w mln euro	Finansowanie ze środków UE w mln euro	Wykorzystanie przepustowości linii %	Pociągi KDP (śr. dobowa) liczba	Stacje liczba	Śr. odł. między stacjami km	Prędkości			
							drogowa km/h	maks. eksploatacyjna km/h	średnia ręcznywista km/h	jako odsetek drogowej %
672	14 682	734 (5%)	nd.	nd.	15	48	300	nd.	129-155	43-52%



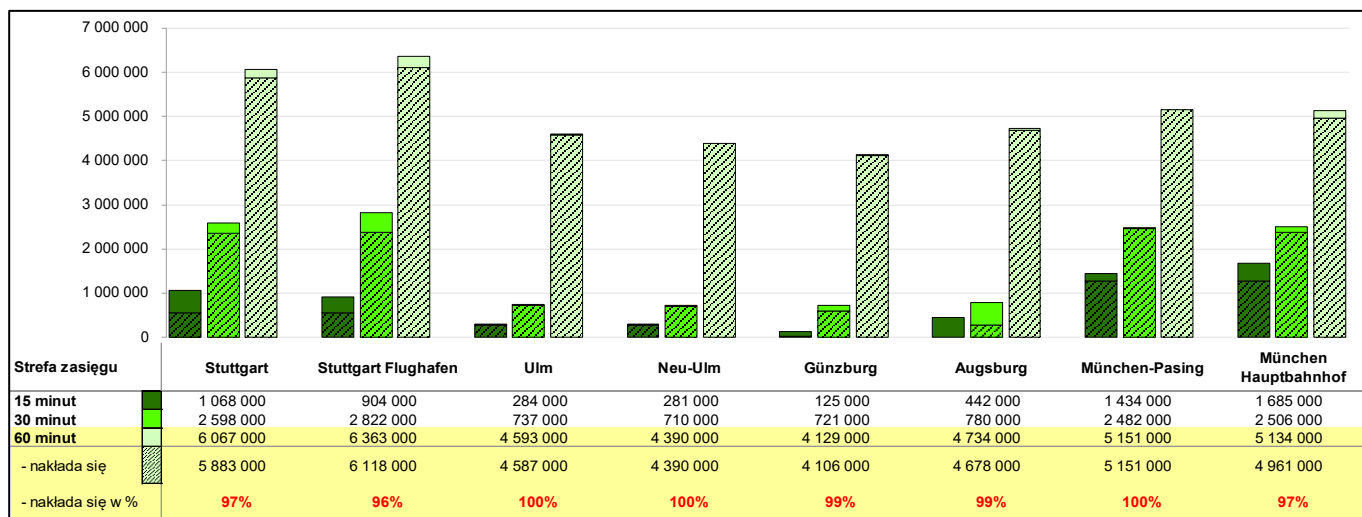
## Linia dużych prędkości Stuttgart – Monachium



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

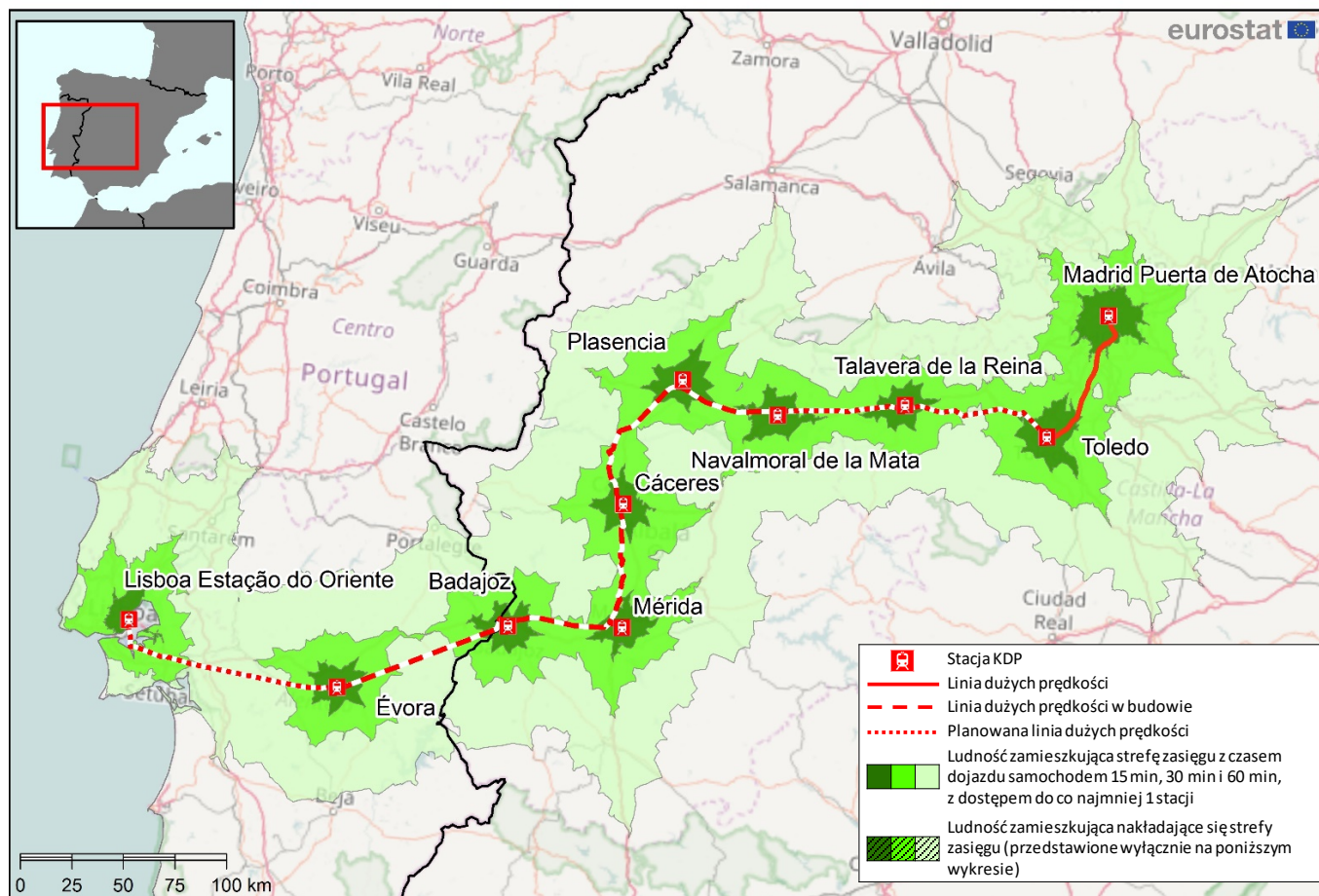
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Długość km	Całkowity koszt (bez VAT) w mln euro	Finansowanie ze środków UE w mln euro	Wykorzystanie przepustowości linii %	Pociągi KDP (śr. dobowe) liczba	Stacje liczba	Śr. odl. między stacjami km	Prędkości			
							drogowa km/h	maks. eksploatacyjna km/h	średnia rzeczywista km/h	jako odsetek drogowej %
267	5 073*	288 (6%)	nd.	nd.	8	38	250	nd.	94-108	38-43%



\* Łączny koszt z wyłączeniem stacji Stuttgart 21.

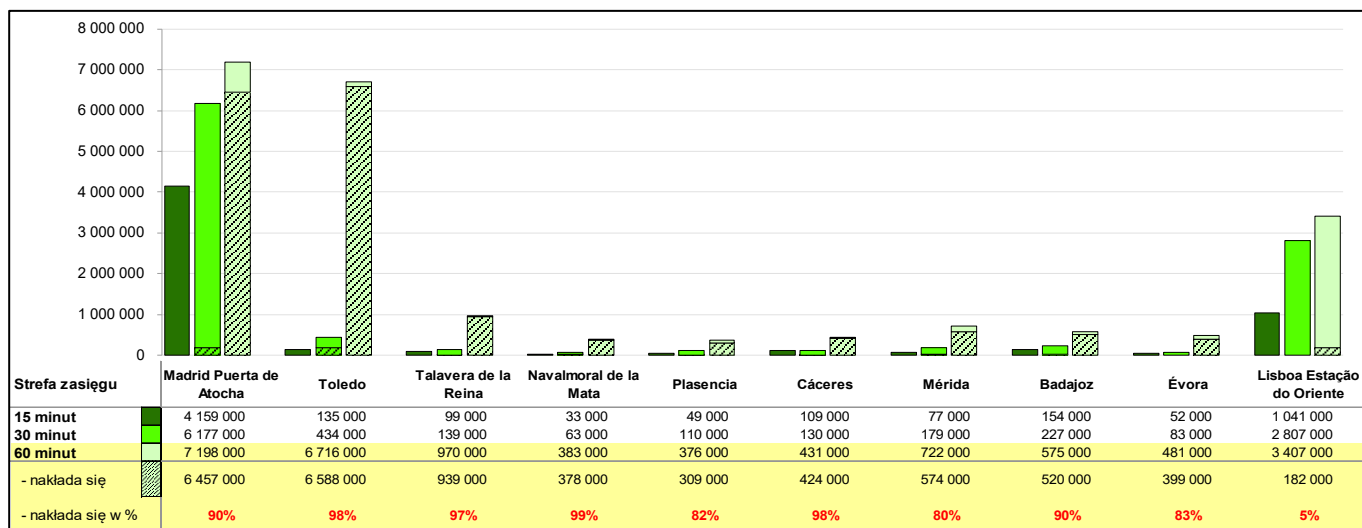
## Linia dużych prędkości Madryt – Lizbona



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Długość km	Całkowity koszt (bez VAT) w mln euro	Finansowanie ze środków UE w mln euro	Wykorzystanie przepustowości linii %	Pociągi KDP (śr. dobowa) liczba	Stacje liczba	Śr. odl. między stacjami km	Prędkości			
							drogowa km/h	maks. eksploatacyjna km/h	średnia rzeczywista km/h	jako odsetek drogowej %
644*	2 875*	436**	nd.	nd.	9	81	350	250***	nd.	nd.

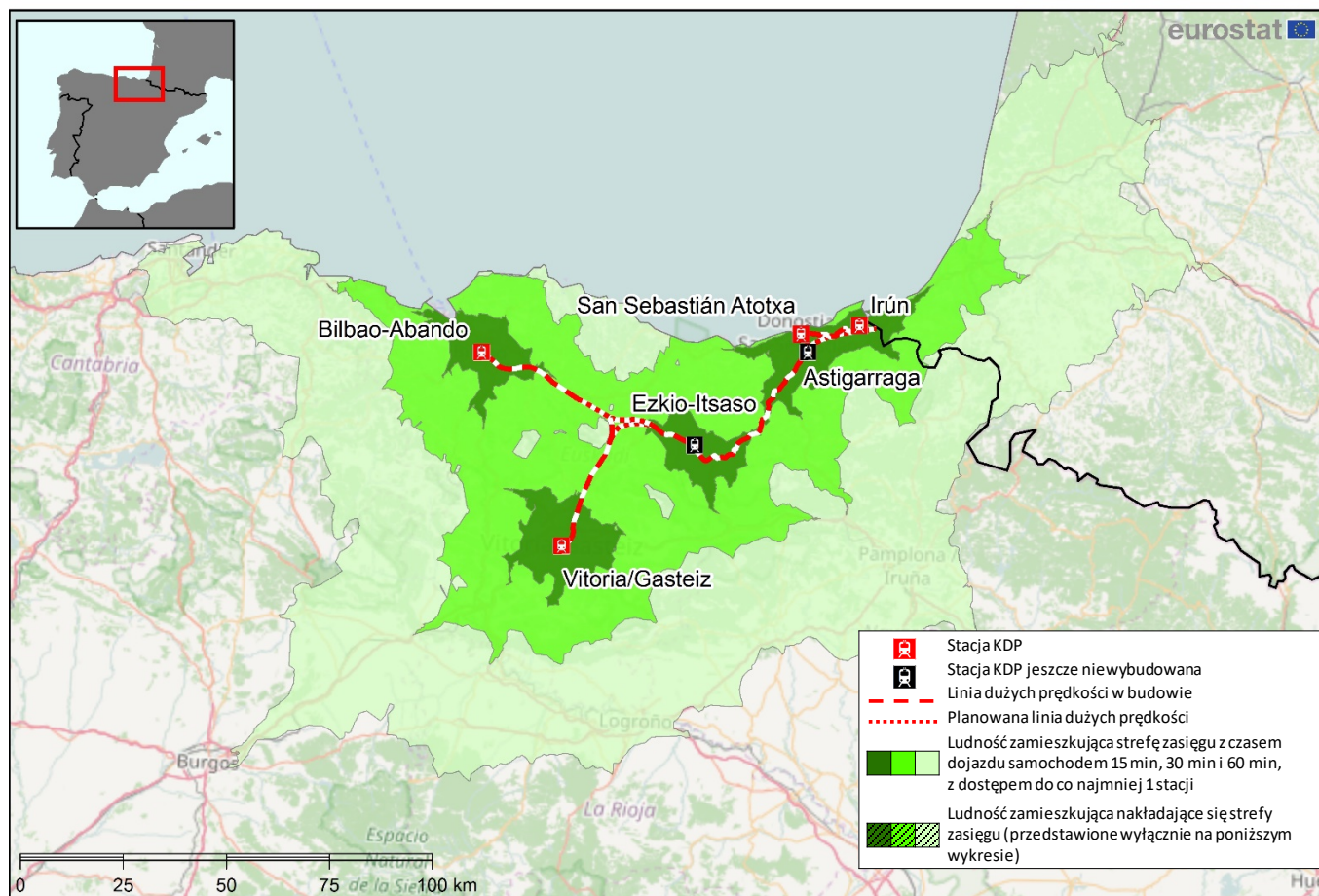


\* 437 km dla odcinka Madryt – granica z Portugalią.

\*\* Dotychczasowy przydział środków UE.

\*\*\* Wg aktualnych oszacowań.

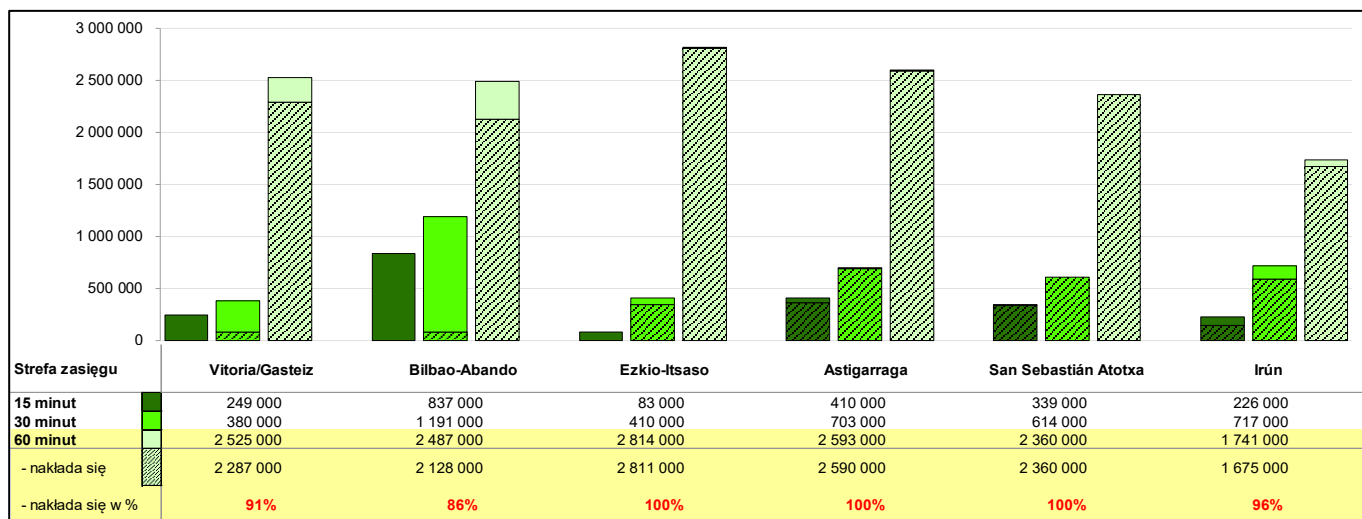
## Linia dużych prędkości Basque Y



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

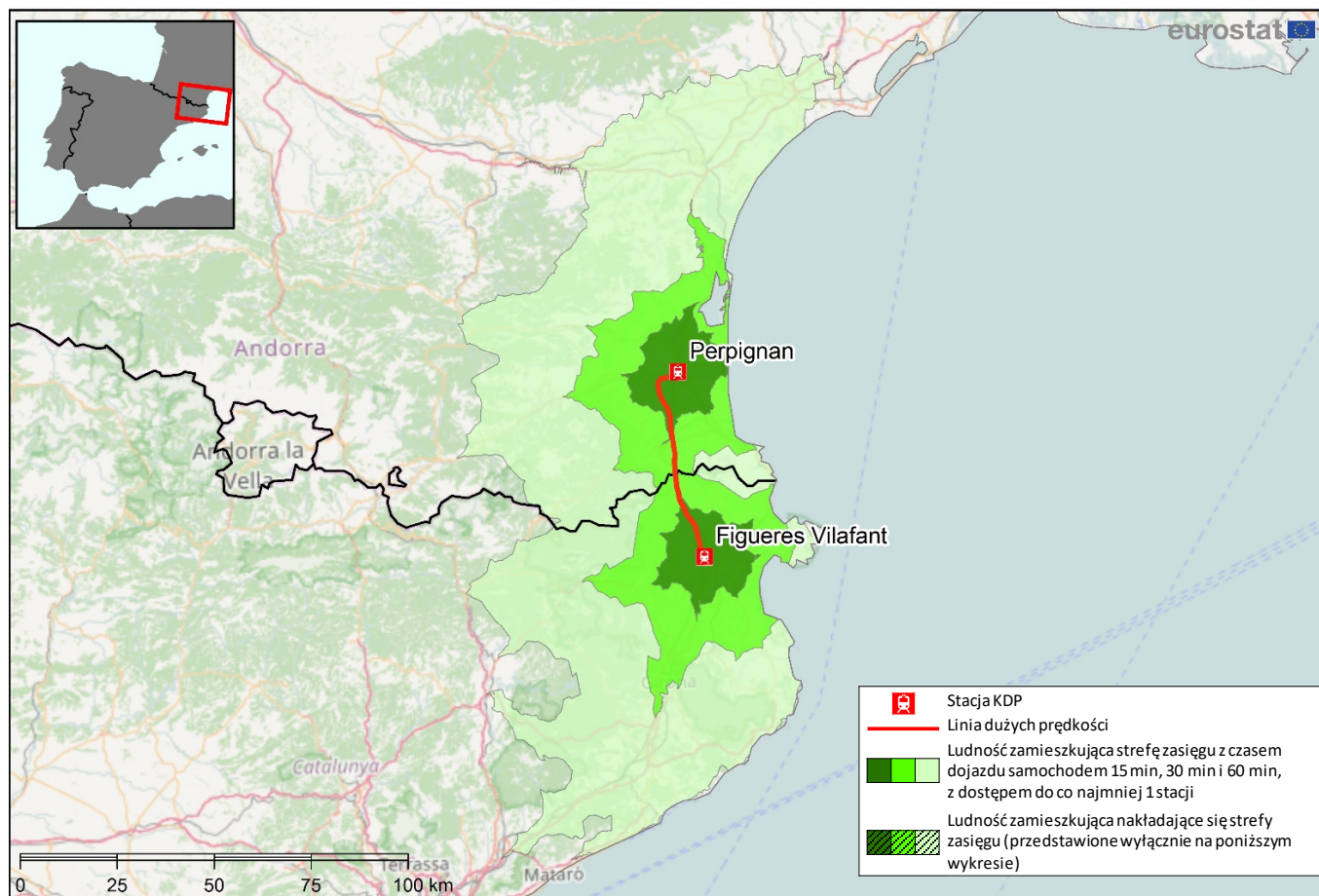
Długość km	Całkowity koszt (bez VAT) w mln euro	Finansowanie ze środków UE w mln euro	Wykorzystanie przepustowości linii %	Pociągi KDP (śr. dobowe) liczba	Stacje liczba	Śr. odl. między stacjami km	Prędkości			
							drogowa km/h	maks. eksploatacyjna km/h	średnia rzeczywista km/h	jako odsetek drogowej %
175	5 767	318*	nd.	nd.	6	35	250	220**	nd.	nd.



\* Dotychczasowy przydział środków UE.

\*\* Wg aktualnych oszacowań.

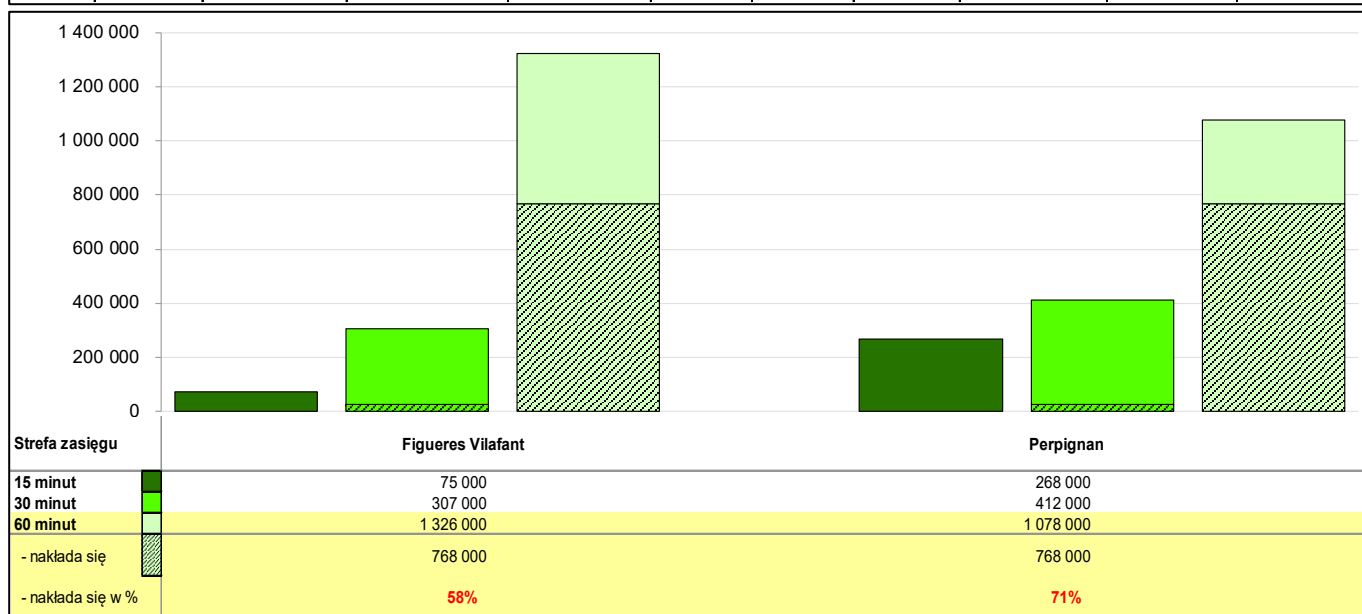
## Linia dużych prędkości Figueres – Perpignan



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

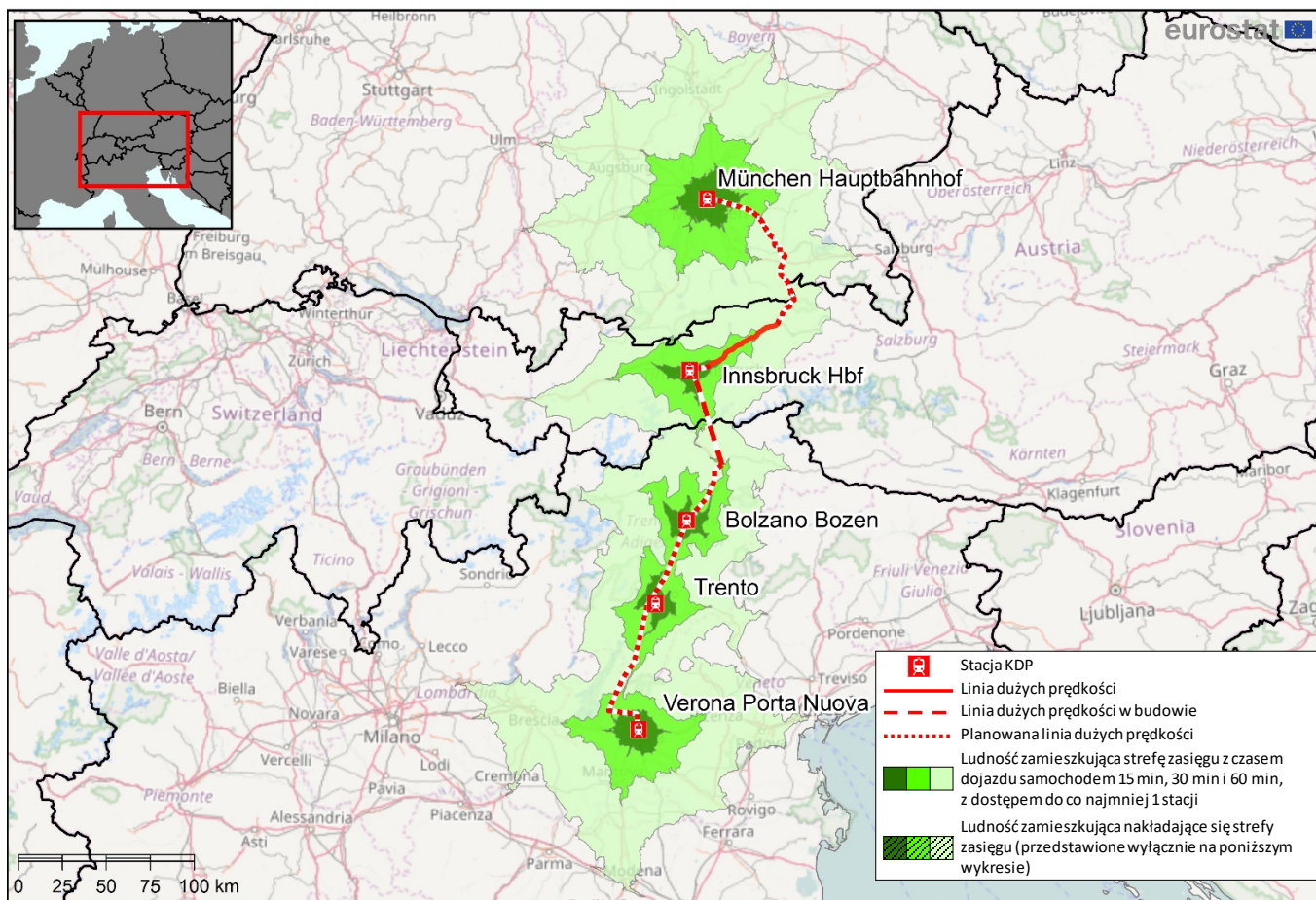
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Długość km	Całkowity koszt (bez VAT) w mln euro	Finansowanie ze środków UE w mln euro	Wykorzystanie przepustowości linii %	Pociągi KDP (śr. dobowa) liczba	Stacje liczba	Śr. odl. między stacjami km	Prędkości			
							drogowa km/h	maks. eksploatacyjna km/h	średnia rzeczywista km/h	jako odsetek drogowej %
44	999	61	16%	16	2	44	350	300	127*	36%



\* Pociągi pasażerskie.

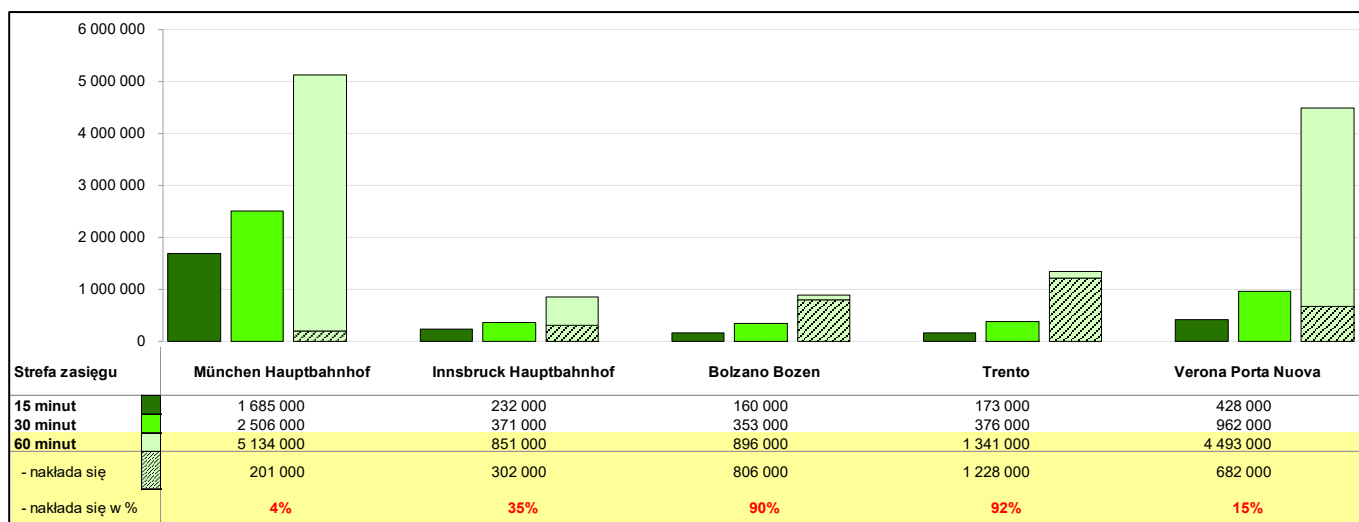
## Linia dużych prędkości Monachium – Weronia



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Długość km	Całkowity koszt (bez VAT) w mln euro	Finansowanie ze środków UE w mln euro	Wykorzystanie przepustowości linii %	Pociągi KDP (śr. dobowa) liczba	Stacje liczba	Śr. odl. między stacjami km	Prędkości			
							drogowa km/h	maks. eksploatacyjna km/h	średnia rzeczywista km/h	jako odsetek drogowej %
445	12 269*	1 896**	do 87%	360-473***	5	111	250	220	nd.	nd.



\* Wliczając koszt ukończenia tunelu bazowego pod przełęczą Brenner do 2027 r.

\*\* Przydział środków UE do 2020 r.

\*\*\* Liczba ta uwzględnia zarówno koleje dużych prędkości, jak i koleje konwencjonalne, te ostatnie stanowią większość.

## ZAŁĄCZNIK IX

## Analiza stacji

Kraj	KDP	Stacja	Ogólna wielkość (liczba pasażerów/m kw.)	Usługi ogólne	Dostępność Lokalizacja	Dostępność Transport	Liczba połączeń % zatrzymujących się pociągów KDP	Liczba połączeń Transport	Efekt reurbanizacji	Liczba pasażerów / 60-min. strefa zasięgu
Hiszpania	Madryt - Barcelona - granica z Francją	Camp de Tarragona								
Hiszpania	Madryt - Barcelona - granica z Francją	Guadalajara-Yebes								
Hiszpania	Madryt - León	Segovia Gulomar								
Hiszpania	Madryt - León	León								
Hiszpania	Eje Atlántico	Santiago de Compostela								
Hiszpania	Eje Atlántico	Vigo Urzáiz								
Francja	Est-Européenne	Meuse TGV								
Francja	Est-Européenne	Lorraine TGV								
Francja	Ren - Rodan	Besançon Franche-Comté								
Francja	Ren - Rodan	Belfort Montbéliard								
Włochy	Turyń - Salerno	Reggio Emilia AV Mediapadana								
Włochy	Turyń - Salerno	Roma Tiburtina								
Włochy	Mediolan - Wenecja	Brescia								
Włochy	Mediolan - Wenecja	Padova								
Niemcy	Stuttgart - Monachium	Stuttgart								
Niemcy	Stuttgart - Monachium	Ulm								
Niemcy	Berlin - Lipsk/Halle - Erfurt - Norymberga - Monachium - Weronia	Coburg								
Niemcy	Berlin - Lipsk/Halle - Erfurt - Norymberga - Monachium - Weronia	Bitterfeld								

Ogólna wielkość (liczba pasażerów/m kw.)	Usługi ogólne	Dostępność Lokalizacja	Dostępność Transport	Liczba połączeń % zatrzymujących się pociągów KDP	Liczba połączeń Transport	Efekt reurbanizacji	Liczba pasażerów / 60-min. strefa zasięgu
Liczba pasażerów (rocznie) / m kw. > 100 i < 200	<b>wszystkie</b> niżej wymienione obiekty usługowe: - restauracja / kawiarnia - sklepy - Informacja turystyczna - salonik biznesowy	Stacja KDP jest zlokalizowana <b>centralnie</b> (1 km - 5 km od centrum)	dostępne <b>wszystkie</b> niżej wymienione: - transport miejski - postój taksówek - parking (mniej niż 10 pas. na 1 miejsce parkingowe dziennie)	% pociągów KDP zatrzymujących się na stacji >75%	Stacja KDP połączona z <b>co najmniej</b> trzema następującymi obiektami: - regionalnym dworcem autobusowym - koleją konwencjonalną - transportem wahałowym na lotnisko / lotniskiem - wypożyczalnią samochodów	Rozwój na okolicznych obszarach można uznać za skutek budowy KDP	Liczba pasażerów / ludności w 60-min. strefie zasięgu > 75%
Liczba pasażerów (rocznie) / m kw. między 50 a 100 lub między 200 a 300	<b>co najmniej dwa</b> z niżej wymienionych obiektów usługowych: - restauracja / kawiarnia - sklepy - Informacja turystyczna - salon biznesowy	Stacja KDP jest zlokalizowana w <b>większej</b> odległości niż 5 km, <b>ale nieprzekraczającej 15 km</b> od centrum miasta	<b>co najmniej dwa</b> z niżej wymienionych: - transport miejski - postój taksówek - parking (mniej niż 10 pas. na 1 miejsce parkingowe dziennie)	% pociągów KDP zatrzymujących się na stacji >50%	Stacja KDP połączona z <b>co najmniej dwoma</b> obiektami: - regionalnym dworcem autobusowym - koleją konwencjonalną - transportem wahałowym na lotnisko / lotniskiem - wypożyczalnią samochodów	Rozwoju na okolicznych obszarach nie można uznać za rezultat budowy KDP	Liczba pasażerów / ludności w 60-min. strefie zasięgu >25% ale <75%
Liczba pasażerów (rocznie) / m kw. <50 lub >300	<b>nie więcej niż jeden</b> z niżej wymienionych obiektów usługowych: - restauracja / kawiarnia - sklepy - Informacja turystyczna - salon biznesowy	Stacja KDP jest zlokalizowana w <b>odległości ponad 15 km</b> od centrum miasta	dostępny jest <b>nie więcej niż jeden</b> z niżej wymienionych: - transport miejski - postój taksówek - parking (mniej niż 10 pas. na 1 miejsce parkingowe dziennie)	% pociągów KDP zatrzymujących się na stacji <50%	Stacja KDP połączona z <b>nie więcej niż jednym</b> z niżej wymienionych obiektów: - regionalnym dworcem autobusowym - koleją konwencjonalną - transportem wahałowym na lotnisko / lotniskiem - wypożyczalnią samochodów	Nie ulega wątpliwości, że budowa KDP nie miała wpływu na rozwój na okolicznych obszarach	Liczba pasażerów / ludności w 60-min. strefie zasięgu <25%

## **ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO**

### **„EUROPEJSKA SIEĆ KOLEI DUŻYCH PRĘDKOŚCI: NIE RZECZYWISTOŚĆ, LECZ NIEEFEKTYWNY I FRAGMENTARYCZNY SYSTEM”**

#### **STRESZCZENIE**

III. Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do wdrażania wniosków wynikających ze strategii przedstawionej w białej księdze z 2011 r. i środków wskazanych w tej strategii oraz w dalszym ciągu przedstawia propozycje działań, które są konieczne do osiągnięcia celów wyznaczonych w tym dokumencie, i realizuje te działania. W rozporządzeniu TEN-T przewidziano strategiczny i ambitny plan sieci kolejowej opracowany z punktu widzenia UE i obejmujący terytorium całej UE. Rozporządzenie TEN-T stanowi główne narzędzie strategiczne i wykonawcze przyczyniające się do osiągnięcia tych ogólnych celów.

IV. W rozporządzeniu TEN-T przewidziano strategiczny plan opracowany z punktu widzenia UE i obejmujący terytorium całej UE, w którym wyszczególniono te elementy sieci kolejowej, które mają zostać utworzone zgodnie ze standardami kolei dużych prędkości. Komisja uważa, że terminy na rozwinięcie TEN-T wyznaczone w rozporządzeniu są wiążące, i dokłada wszelkich starań w celu zagwarantowania, aby wdrażanie przedmiotowej infrastruktury kolei dużych prędkości odbywało się w zharmonizowany i zsynchronizowany sposób na terytorium całej UE. Narzędzie korytarzy sieci bazowej zostało opracowane w szczególności z myślą o maksymalizacji synergii między wysiłkami podejmowanymi przez poszczególne państwa członkowskie i ich zarządców infrastruktury. Ostatecznie – do 2030 r. – wszystkie te elementy będą musiały być ze sobą wzajemnie połączone. Wówczas możliwe będzie czerpanie korzyści z wysiłków na rzecz propagowania otwarcia rynku i interoperacyjności podejmowanych przez Komisję w innych obszarach.

Komisja uważa, że środki unijne zwiększają europejską wartość dodaną, ponieważ w przypadku ich niewypłacania kwestie związane z połączeniami transgranicznymi, wąskimi gardłami i brakującymi połączeniami nie mogłyby zostać odpowiednio rozwiązane ani nie można byłoby im przypisać odpowiedniego miejsca w hierarchii priorytetów.

VI. Aby zapewnić atrakcyjność i konkurencyjność podróżowania na dalsze odległości kolejami dużych prędkości w porównaniu z podróżowaniem drogą lotniczą, w przypadku usług transportu kolejami bardzo dużych prędkości niejednokrotnie opracowuje się uzasadnienie ich opłacalności z ekonomicznego punktu widzenia, biorąc pod uwagę specyficzne właściwości transportu towarowego i pasażerskiego, które poddaje się ocenie w poszczególnych przypadkach. Dane dotyczące średnich prędkości prawdopodobnie zmienią się po zakończeniu tworzenia sieci, ponieważ obecne dane dotyczą usług oferowanych aktualnie w ramach niekompletnej sieci.

IX. Przepisy zawarte w przewodniku dotyczącym analizy kosztów i korzyści (2014) w rozdziale poświęconym transportowi zostały opracowane w taki sposób, aby zapewnić możliwość przeprowadzenia rygorystycznej i opartej na solidnych podstawach metodologicznych analizy inwestycji w koleje dużych prędkości – ramy analityczne wykorzystywane do ustalania i oceny kosztów i korzyści oraz do obliczania rentowności społeczno-gospodarczej takich inwestycji nie różnią się od ram stosowanych w odniesieniu do jakichkolwiek innych inwestycji transportowych. Kwestie, na które zwrócił uwagę Europejski Trybunał Obrachunkowy, należy ocenić w kontekście szerzej zakrojonych celów politycznych, takich jak tworzenie zachęt sprzyjających przesunięciom międzygałęziowym w szczególności w celu rozwiązania problemów związanych ze zmianą klimatu i lokalną jakością powietrza.

Ustanowienie kryterium określającego minimalną liczbę pasażerów może uniemożliwić realizację rozwiązań projektowych, które mogłyby mieć istotne znaczenie dla zaspokojenia określonych potrzeb w zakresie rozwoju terytorialnego.

Dlatego też wytyczne dotyczące kluczowych wymogów związanych z przeprowadzaniem oceny kosztów i korzyści na szczeblu UE powinny być dostatecznie elastyczne, aby zapewnić możliwość uwzględnienia czynników specyficznych dla danego państwa, sektora i projektu przy ocenianiu projektów w poszczególnych przypadkach.

X. W czwartym pakiecie kolejowym przyjętym w 2016 r. przewidziano zniesienie barier dla interoperacyjności, poprawę bezpieczeństwa oraz liberalizację rynków kolejowych przewozów pasażerskich. Działania w tym obszarze będą wdrażane począwszy od 2019 r., przy czym przewiduje się pewne okresy przejściowe.

Z uwagi na fakt, że trasy kolei dużych prędkości stanowią element nowej infrastruktury budowanej zgodnie z nowoczesnymi standardami i od początku opracowywanej z myślą o ruchu międzynarodowym, stwarzają one znacznie mniejsze bariery dla interoperacyjności niż trasy wchodzące w skład sieci historycznej.

XI.

Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do zalecenia 1.

Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do zalecenia 2.

Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do zalecenia 3.

Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do zalecenia 4.

## **USTALENIA**

23. W rozporządzeniu TEN-T przewidziano strategiczny i ambitny plan sieci kolejowej opracowany z punktu widzenia UE i obejmujący terytorium całej UE, w którym skoncentrowano się na tych elementach sieci kolejowej, które mają zostać utworzone zgodnie ze standardami kolei dużych prędkości. Definicję linii kolejowych dużych prędkości zawarto w art. 11 ust. 2 lit. a) rozporządzenia TEN-T.

26. Komisja nie bierze bezpośredniego udziału w procesie podejmowania decyzji przez państwa członkowskie.

W rozporządzeniu TEN-T przełożono jednak strategię przedstawioną przez Komisję w białej księdze z 2011 r. na konkretne cele ogólne, określone cele szczegółowe oraz odpowiednie działania.

W rozporządzeniu tym określono politykę infrastrukturalną UE w obszarze transportu oraz ustanowiono kryteria zapewniające możliwość wskazywania projektów UE stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania.

Zestaw narzędzi ustanowionych w rozporządzeniu TEN-T i rozporządzeniu ustanawiającym instrument „Łącząc Europę” – w szczególności korytarze sieci bazowej – zapewnia Komisji możliwość weryfikowania, czy państwa członkowskie wywiązują się z zobowiązań spoczywających na nich zgodnie z przepisami rozporządzeń, oraz podejmowania w stosownych przypadkach odpowiednich działań.

Koordynatorzy europejscy opracowują plany prac dotyczące sieci bazowej, w których zwracają uwagę na najistotniejsze wyzwania i monitorują osiągnięte postępy. Wspomniane plany pracy są zatwierdzane przez zainteresowane państwa członkowskie i udostępniane publicznie.

Ponadto zgodnie z przepisami rozporządzenia TEN-T Komisja może przyjmować decyzje wykonawcze dotyczące konkretnych odcinków transgranicznych (na przykład Evora–Merida, Rail Baltica itp.). Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 31.

Komisja uważa, że wyznaczony na 2030 r. termin na zakończenie budowy sieci bazowej TEN-T jest wiążący, choć możliwość jego dotrzymania będzie zależała od dostępności środków finansowych w państwach członkowskich.

W okresie programowania 2014–2020 Komisja wzmocniła ramy planowania państw członkowskich i regionów w zakresie inwestycji transportowych, uwzględniając inwestycje w kolej dużych prędkości. Możliwość uzyskania wsparcia na realizację takich inwestycji w ramach polityki spójności była uzależniona od istnienia kompleksowych strategii lub ram w obszarze transportu zapewniających bezpieczeństwo planowania wszystkim zainteresowanym stronom: UE, podmiotom na szczeblu krajowym i osobom prywatnym. Komisja zaproponowała utrzymanie warunków podstawowych w latach 2021–2027.

31. Komisja zwraca uwagę na fakt, że narzędzia służące do koordynowania prac prowadzonych na odcinkach transgranicznych zostały już opracowane w ramach obecnego okresu programowania:

1) zgodnie z rozporządzeniem TEN-T Komisja może przyjmować decyzje wykonawcze dotyczące projektów transgranicznych. Komisja skorzystała z tego uprawnienia po raz pierwszy, przyjmując w dniu 25 kwietnia 2018 r. decyzję wykonawczą dotyczącą projektu Evora–Merida;

2) jeżeli chodzi o kwestie związane z elementami technicznymi i interoperacyjnością, w europejskim planie wdrożenia ERTMS (ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI (UE) 2017/6) przewidziano możliwość zawarcia transgranicznego porozumienia dotyczącego ERTMS.

### **Ramka 1 – Niedostatecznie połączone sieci krajowe i konsekwencje takiego stanu rzeczy**

1. Opierając się na dostępnych informacjach i wynikach oceny przeprowadzonej we własnym zakresie, Komisja uważa, że trasy dojazdowe powinny być stopniowo oddawane do użytku w latach 2027–2040.

Na podstawie informacji otrzymanych od organów odpowiedzialnych za budowę północnych tras dojazdowych obecnie przewiduje się, że prace nad tymi trasami dojazdowymi zmierzają stopniowo ku końcowi. Dzięki temu możliwe będzie sprostanie zwiększonej przepustowości w przyszłości. Do 2027 r. istniejąca obecnie dwutorowa linia łącząca Monachium i Kufstein zostanie wyposażona w europejski system sterowania pociągami zgodnie z rozporządzeniem TEN-T. Do 2032 r. do użytku oddany zostanie zmodernizowany do wersji czterotorowej odcinek linii łączącej Schafhenau i Radfeld (AT), a do 2038 r. zmodernizowany do wersji czterotorowej odcinek łączący Schafhenau (AT) z północną częścią Rosenheim (DE). Pozostała część trasy łączącej Großkarolinenfeld z monachijską dzielnicą Trudering (DE) zostanie oddana do użytku do 2040 r.

34.

(i) Do kwestii dotyczącej ram zamówień publicznych odniesiono się w kontekście wniosku w sprawie podjęcia środków usprawniających w celu poczynienia postępów we wdrażaniu TEN-T (inteligentnego TEN-T) przyjętego przez Komisję w dniu 17 maja 2018 r.

Ponadto w dniu 29 maja 2018 r. przedstawiono wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczącego mechanizmu przewyższania przeszkód prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym, które miałyby zastosowanie do wszystkich sektorów, co umożliwiłoby stosowanie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego również poza jego granicami dzięki korzystaniu z jednolitego zbioru zasad.

(ii) We wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego środków usprawniających przyczyniających się do poczynienia postępów we wdrażaniu TEN-T przewidziano nałożenie na państwa członkowskie obowiązku wyznaczenia jednego właściwego organu odpowiedzialnego za koordynowanie procedur udzielania pozwoleń w celach związanych z realizacją projektów sieci bazowej.

36. W kontekście wdrażania instrumentu „Łącząc Europę” w latach 2021–2027 w kolejnych WRF Komisja zamierza opracować wniosek dotyczący nowego zestawu kluczowych wskaźników wykonania, który będzie obejmował również rezultaty i oddziaływanie.

Jeżeli chodzi o politykę spójności, cele ogólne przypisuje się do poszczególnych programów razem ze wskaźnikami rezultatu. Warunki wstępne, jakie muszą zostać spełnione, by można było przystąpić do realizacji projektów, obejmują warunki podstawowe powiązane z koniecznością dostosowania krajowych planów strategicznych do celów polityki UE w sektorze transportu, w szczególności do polityki UE w dziedzinie TEN-T i w dziedzinie mobilności miejskiej / mobilności na szczeblu lokalnym. Przy dokonywaniu wyboru i wdrażaniu kwalifikujących się projektów odpowiedzialność za zagwarantowanie, aby projekty te skutecznie przyczyniały się do osiągnięcia ujednoczonych celów programów oraz aby uwzględniały mechanizmy właściwego powiadamiania Komisji, spoczywa na państwach członkowskich. Projekty kolejowe są realizowane w drodze przetargu, a w umowach regulujących kwestie związane z ich realizacją zawiera się zazwyczaj postanowienia dotyczące terminu oddania projektu i jego produktów oraz ustanawia się odpowiednie mechanizmy kar umownych. Odpowiedzialność za zarządzanie tymi umowami spoczywa na zainteresowanych instytutach zamawiających / beneficjentach.

Zbiorcza odpowiedź Komisji do pkt 37–44:

Aby zapewnić atrakcyjność i konkurencyjność podróżowania na dalsze odległości kolejami dużych prędkości w porównaniu z podróżowaniem drogą lotniczą, w przypadku usług transportu kolejami bardzo dużych prędkości niejednokrotnie konieczne okazuje się zwiększenie konkurencyjności tych usług względem transportu lotniczego na dystansie od 600 do 8 900 km. Dane dotyczące średnich prędkości prawdopodobnie zmienią się po zakończeniu tworzenia sieci, ponieważ obecnie dotyczą one usług oferowanych aktualnie w ramach niekompletnej sieci.

Faktyczna prędkość, z jaką pociąg porusza się na liniach dużych prędkości, zależy od liczby stacji (w idealnych warunkach liczba stacji powinna wynikać z uwarunkowań rynkowych, a nie stanowić rezultat planowania) oraz od stosowanego systemu sygnalizacji (zakładając dostępność taboru dużych prędkości).

Niemniej jednak przyjęcie unijnego systemu sygnalizacji przyczynia się do zapewnienia możliwości uzyskania istotnej poprawy wyników zarówno pod względem prędkości handlowej, jak i pod względem przepustowości. Stopniowe wdrażanie ERTMS poziomu 2, a w niedalekiej przyszłości poziomu 3 (który będzie mógł zostać wprowadzony na już istniejących liniach) przyczyni się do poprawy obydwu tych parametrów.

51. Komisja uważa, że przepisy zawarte w przewodniku dotyczącym analizy kosztów i korzyści (2014) w rozdziale poświęconym transportowi zostały opracowane w taki sposób, aby zapewnić możliwość przeprowadzenia rygorystycznej i opartej na solidnych podstawach metodologicznych analizy inwestycji w koleje dużych prędkości – ramy analityczne wykorzystywane do ustalania i oceny kosztów i korzyści oraz do obliczania rentowności społeczno-gospodarczej takich inwestycji nie różnią się od ram stosowanych w odniesieniu do jakichkolwiek innych inwestycji transportowych. Kwestie, na które zwrócił uwagę Europejski Trybunał Obrachunkowy, należy ocenić w kontekście szerszej zakrojonych celów politycznych, takich jak tworzenie zachęt sprzyjających przesunięciom międzygałęziowym w szczególności w celu rozwiązania problemów związanych ze zmianą klimatu i lokalną jakością powietrza.

65. Dzięki dofinansowaniu zapewnianemu w ramach Shift2Rail Komisja udziela wsparcia finansowego na rzecz opracowywania rozwiązań technicznych w zakresie sprzedaży biletów kolejowych, w tym biletów na pociągi dużej prędkości. Komisja uważa, że – podobnie do sposobu, w jaki sytuacja ta ewoluowała w sektorze transportu lotniczego – również w sektorze kolei dużych prędkości powinno dojść do opracowania systemu biletów elektronicznych. Jeżeli chodzi o kwestie związane z biletami bezpośrednimi, przewoźnicy lotniczy opracowali podejście sektorowe bazujące na zawartych sojuszach, które mają charakter uzgodnień o charakterze handlowym. Biletami bezpośrednimi nie są objęci przewoźnicy, którzy nie należą do takich sojuszy. W sektorze transportu kolejowego można zaobserwować coraz większą liczbę inicjatyw sektorowych takich jak inicjatywa „Trainline”, która umożliwi zarówno zakup biletów elektronicznych, jak i rezerwację podróży na trasie obsługiwanej przez więcej niż jednego przewoźnika.

Komisja zaproponowała przyjęcie określonego prawodawstwa w tym obszarze w ramach czwartego pakietu kolejowego, ale Rada opowiedziała się za pozostawieniem tej kwestii w gestii podmiotów prowadzących działalność w tym sektorze. Komisja jest zobowiązana do sporządzenia sprawozdania dotyczącego rozwiązań ogólnosektorowych do 2022 r., a następnie może podjąć stosowne działania w tym zakresie.

67. Komisja regularnie monitoruje dane o punktualności usług kolejowych w państwach członkowskich, a od 2017 r. w ramach systemu monitorowania rynku kolejowego obowiązuje wspólnie uzgodniona definicja punktualności. Co roku Komisja gromadzi rejestrowane na szczeblu krajowym dane dotyczące 2 kategorii pociągów pasażerskich: pociągów wykorzystywanych do świadczenia „usług przewozów podmiejskich i regionalnych” oraz pociągów wykorzystywanych do świadczenia „konwencjonalnych dalekobieżnych usług przewozów pasażerskich oraz usług przewozu kolejami dużych prędkości”. Punktualność usług przewozu kolejami dużych prędkości nie jest odrębnie monitorowana. Stosowne dane na ten temat są publikowane w ukazujących się co dwa lata sprawozdaniach Komisji z monitorowania rynku przewozów kolejowych.

Komisja nie monitoruje poziomu zadowolenia klientów z większą częstotliwością, ponieważ proces badania tego parametru jest wysoce złożony z uwagi na szerokie spektrum usług świadczonych w poszczególnych państwach członkowskich. Niektóre państwa członkowskie podejmują jednak bardzo aktywne działania w obszarze monitorowania poziomu zadowolenia klientów – dotyczy to państw, które uwzględniają kryterium zadowolenia klientów w zawieranych przez siebie umowach dotyczących obowiązku świadczenia usługi publicznej.

79. Komisja uważa, że przepisy zawarte w przewodniku dotyczącym analizy kosztów i korzyści z 2014 r. w rozdziale poświęconym transportowi zapewniają możliwość przeprowadzenia rygorystycznej i opartej na solidnych podstawach metodologicznych analizy inwestycji w koleje dużych prędkości – ramy analityczne wykorzystywane do ustalania i oceny kosztów i korzyści oraz do obliczania rentowności społeczno-gospodarczej takich inwestycji nie różnią się od ram stosowanych w odniesieniu do jakichkolwiek innych inwestycji transportowych.

Ustanowienie sztywnych wymogów bazujących na danych/parametrach ilościowych (np. minimalna liczba pasażerów) może uniemożliwić realizację rozwiązań projektowych, które mogłyby mieć istotne znaczenie dla zaspokojenia określonych potrzeb w zakresie rozwoju terytorialnego.

Dlatego też wytyczne dotyczące kluczowych wymogów związanych z przeprowadzaniem oceny kosztów i korzyści na szczeblu UE powinny być dostatecznie elastyczne, aby zapewnić możliwość uwzględnienia czynników specyficznych dla danego państwa, sektora i projektu przy ocenianiu projektów w poszczególnych przypadkach.

85. W 2017 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący pakietu „Mobilna Europa” obejmujący środki zgodne z zasadami „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”, takie jak opłaty za

korzystanie z dróg. Komisja opracowała również szereg wniosków mających na celu ograniczenie emisji generowanych przez sektor transportu oraz stworzenie zachęt sprzyjających przesunięciom międzygałęziowym i obniżaniu emisyjności, w szczególności w sektorze transportu drogowego.

Ponadto w 2017 r. Komisja przystąpiła do realizacji kompleksowego badania dotyczącego internalizacji kosztów zewnętrznych-w-celu oceny stopnia, w jakim zasady „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci” są wdrażane w odniesieniu do poszczególnych rodzajów transportu w państwach UE, a także w celu wniesienia wkładu w toczące się debaty polityczne. Pełna wersja sprawozdania z badania zostanie udostępniona na początku 2019 r.

W ramach innego badania pt. „Case study analysis of the burden of taxation and charges on transport” [„Analiza przykładów dotyczących wpływu obciążeń podatkowych i opłat na sektor transportu”] (dostępne na stronie internetowej DG MOVE) zgromadzono informacje na temat podatków i opłat oraz dotacji obowiązujących na 20 starannie dobranych trasach reprezentatywnych dla wszystkich rodzajów transportu.

### **Ramka 3 – Skutki braku niezakłóconych transgranicznych przewozów kolejowych dla podróżnych**

#### **1. Braki pod względem interoperacyjności na odcinku Monachium–Weronia powodują postoje i późnienia na stacji Brenner**

Komisja podziela obawy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące interoperacyjności i pracuje nad rozwiązaniem problemów w tym obszarze. Proces „usuwania” przez ERA ogromnej bariery związanej z istnieniem ponad 11 000 przepisów krajowych postępuje dzięki przepisom czwartego pakietu kolejowego. Niezależnie od tego procesu, zaczęto odnotowywać również postępy we wdrażaniu aktywnego podejścia dotyczącego dzienników problemów wzdłuż korytarzy, przy czym oczekuje się, że po ustaleniu i scharakteryzowaniu odnośnych przepisów większość z nich zostanie usunięta albo zharmonizowana na szczeblu europejskim, choć upłynie jeszcze kilka lat, zanim prace w tym obszarze zostaną zakończone.

Wspomniane przeszkody w większości przypadków nie wywierają jednak wpływu na linie dużych prędkości (na granicach między BE, FR, DE, NL i UK nie ma żadnych stacji postojowych dla pociągów dużych prędkości).

Tiret trzecie: Jeżeli chodzi o język roboczy, Komisja zaproponowała poddanie kwestii dotyczącej przyjęcia wspólnego języka na potrzeby transportu kolejowego ocenie w ramach oceny skutków zmienionej dyrektywy o maszynistach (przedstawiciele sektora zwrócili się o przeprowadzenie oceny kosztów i korzyści w celu wskazania odpowiedniego języka), choć obecnie przyjęcie jednego języka na potrzeby transportu kolejowego wydaje się nierealistyczne zarówno ze względów operacyjnych, jak i ze względów politycznych. Szereg wariantów służących rozwiązaniu tego problemu (opracowywanie słowników w języku docelowym, narzędzi IT itp.) jest jednak obecnie poddawanych analizie, a Komisja przedstawi wniosek dotyczący zmiany podstawy prawnej w taki sposób, by zapewnić możliwość poddania tych rozwiązań testom pilotażowym.

#### **2. Brakujące połączenia infrastruktury między Francją a Hiszpanią (transgraniczna trasa atlantycka) zmuszają pasażerów do przesiadek do innych składów na innych peronach**

Komisja podziela obawy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W międzyczasie Francja zobowiązała się do zmodernizowania istniejącej linii, aby zwiększyć jej przepustowość i wyeliminować wąskie gardło w Hendaye. Komisja – jak również koordynator europejski – podejmują działania następcze w związku z tymi działaniami.

90. Decyzja o wprowadzeniu i wysokości marż zależy od gotowości i zdolności państw członkowskich do pokrycia różnicy między kosztami bezpośrednimi a całkowitymi kosztami infrastruktury.

91. W rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu, ustanowiono trzy metody obliczania kosztów.

Komisja potwierdza, że stosowanie tych trzech metod skutkuje uzyskaniem dość zróżnicowanych poziomów opłat. Ponieważ wysokość opłat ustala się na podstawie szeregu czynników, które obejmują nie tylko stopień zużycia infrastruktury, ale również jej obecny stan oraz to, czy w danym przypadku stosuje się marże, ustanowienie jednej opłaty z tytułu usług przewozów kolejami dużych prędkości o stałej wysokości dla wszystkich podmiotów na terytorium całej UE jest w oczywisty sposób niemożliwe. Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 90.

92.

(i) Komisja zwraca również uwagę na fakt, że francuska sieć kolei dużych prędkości wymaga pilnego przeprowadzenia prac konserwacyjnych i modernizacyjnych, i o ile zaległości w inwestycjach konserwacyjnych można było zaobserwować już wcześniej, aktualne koszty utrzymania sieci są wyższe. Jeżeli takich kosztów nie będzie można w całości pokryć z kwoty dotacji państwowych otrzymanych przez zarządcę infrastruktury, mogą one zostać przeniesione wyłącznie na przewoźnika w postaci nie tylko kosztów bezpośrednich, ale również marż, ponieważ zarządca infrastruktury nie dysponuje innym źródłem dochodu.

(ii) Komisja podkreśla, że organ regulacyjny obniżył wysokość opłaty, ponieważ ograniczyła ona możliwość prowadzenia działalności przez konkurencyjnego przewoźnika. Sytuacja podróżujących poprawiła się dzięki zapewnieniu skutecznej konkurencji na liniach dużych prędkości, przyczyniając się tym samym do obniżenia opłat za przejazd stosowanych przez dwóch przewoźników.

93. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 95.

95. Komisja potwierdza, że sprawuje nadzór nad systemem, upewniając się, że ustanowiono organy regulacyjne, oraz kontrolując, czy organy te dysponują „odpowiednią ilością zasobów”. Ilość zasobów zależy od wielkości danego państwa oraz stopnia otwarcia rynku. Komisja przypomina organom regulacyjnym o spoczywającym na nich obowiązku podjęcia stosownych działań – z urzędu albo po otrzymaniu skargi – jeżeli stwierdzi, że odpowiednie działanie nie zostało podjęte. Organy regulacyjne mają do odegrania ściśle określoną rolę w kontekście zatwierdzania systemu pobierania opłat oraz przy zapewnianiu jego stosowania w niedyskryminujący sposób.

## **WNIOSKI I ZALECENIA**

97. Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do wdrażania wniosków wynikających ze strategii przedstawionej w białej księdze z 2011 r. i środków wskazanych w tej strategii oraz w dalszym ciągu przedstawia propozycje działań koniecznych do osiągnięcia celów wyznaczonych w tym dokumencie i realizuje te działania. W rozporządzeniu TEN-T przyjętym przez Radę i Parlament Europejski określono konkretne cele ogólne, cele szczegółowe i działania, które opracowano na podstawie strategii przedstawionej w białej księdze Komisji z 2011 r.

98. W rozporządzeniu TEN-T określono konkretne cele ogólne, cele szczegółowe i działania, które opracowano na podstawie strategii przedstawionej w białej księdze Komisji z 2011 r.

W rozporządzeniu tym określono politykę infrastrukturalną UE w obszarze transportu oraz ustanowiono kryteria zapewniające możliwość wskazywania projektów UE stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania. W rozporządzeniu ustanowiono sieć bazową

i kompleksową, przy czym jeżeli chodzi o sieć kolejową, określono w nim przypadki, w których należy wdrożyć kolej dużych prędkości, wraz z powiązaniem celami szczegółowymi i harmonogramem wdrożenia (do 2030 r. w przypadku sieci bazowej i do 2050 r. w przypadku sieci kompleksowej), który Komisja uznaje za wiążący, choć możliwość jego dotrzymania będzie zależała od dostępności środków finansowych w państwach członkowskich.

Choć Komisja faktycznie nie bierze bezpośredniego udziału w procesie podejmowania decyzji w państwach członkowskich, zestaw narzędzi ustanowionych w rozporządzeniu TEN-T i rozporządzeniu ustanawiającym instrument „Łącząc Europę” zapewnia Komisji możliwość weryfikowania, czy państwa członkowskie wywiązują się z zobowiązań spoczywających na nich zgodnie z przepisami rozporządzeń – w szczególności jeżeli chodzi o zobowiązania dotyczące korytarzy sieci bazowej – oraz podejmowania odpowiednich działań w stosownych przypadkach.

102. Przepisy zawarte w przewodniku dotyczącym analizy kosztów i korzyści (2014) w rozdziale poświęconym transportowi zostały opracowane w taki sposób, aby zapewnić możliwość przeprowadzenia rygorystycznej i opartej na solidnych podstawach metodologicznych analizy inwestycji w koleje dużych prędkości – ramy analityczne wykorzystywane do ustalania i oceny kosztów i korzyści oraz do obliczania rentowności społeczno-gospodarczej takich inwestycji nie różnią się od ram stosowanych w odniesieniu do jakichkolwiek innych inwestycji transportowych. Kwestie, na które zwrócił uwagę Trybunał, powinny być oceniane w kontekście szerszej zakrojonych celów politycznych, takich jak tworzenie zachęt sprzyjających przesunięciom międzygałęziowym w szczególności w celu rozwiązania problemów związanych ze zmianą klimatu i lokalną jakością powietrza.

Ustanowienie kryterium określającego minimalną liczbę pasażerów może uniemożliwić realizację rozwiązań projektowych, które mogłyby mieć istotne znaczenie dla zaspokojenia określonych potrzeb w zakresie rozwoju terytorialnego.

Dlatego też wytyczne dotyczące kluczowych wymogów związanych z przeprowadzaniem oceny kosztów i korzyści na szczeblu UE powinny być dostatecznie elastyczne, aby zapewnić możliwość uwzględnienia czynników specyficznych dla danego państwa, sektora i projektu przy ocenianiu projektów w poszczególnych przypadkach.

103. W 2017 r. Komisja przystąpiła do realizacji kompleksowego badania dotyczącego internalizacji kosztów zewnętrznych-w-celu ocenienia stopnia, w jakim zasady „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci” są wdrażane w odniesieniu do poszczególnych rodzajów transportu w państwach UE, a także w celu wniesienia wkładu w toczące się debaty polityczne.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 85.

104. W czwartym pakiecie kolejowym przyjętym w 2016 r. przewidziano zniesienie barier dla interoperacyjności, poprawę bezpieczeństwa oraz liberalizację rynków kolejowych przewozów pasażerskich. Pakiet ten wejdzie w życie w 2019 r. w odniesieniu do komercyjnych usług przewozu kolejami dużych prędkości.

Z uwagi na fakt, że trasy kolei dużych prędkości stanowią element nowej infrastruktury budowanej zgodnie z nowoczesnymi standardami i od początku opracowywanej z myślą o ruchu międzynarodowym, stwarzają one znacznie mniejsze bariery dla interoperacyjności niż trasy wchodzące w skład sieci historycznej. Kluczowe bariery, których nie udało się jeszcze wyeliminować, są związane ze stosowaniem zróżnicowanych systemów sygnalizacji – bariery te będą usuwane w miarę stopniowego wdrażania wzorca 3 ERTMS, usuwania systemów „klasy B” (tj. dotychczasowych systemów krajowych) i eliminowania różnic w wartościach napięcia (25 kV lub 15 kV) – kwestie te można uregulować w łatwy sposób, stosując odpowiednie rozwiązania techniczne.

105. Choć opłaty powinny zostać ustalone na rozsądnym poziomie, muszą one odpowiadać co najmniej kwocie kosztów bezpośrednich przeznaczanych na pokrycie kosztów ponoszonych w związku z przejazdem pociągu. Istnienie i poziom marż, których kwota przekracza kwotę kosztów bezpośrednich, zależy od zdolności i gotowości państw członkowskich do wypłacania dotacji na rzecz zarządców infrastruktury.

### **Zalecenie 1 – Planowanie unijnej sieci kolei dużych prędkości**

1. Komisja przyjmuje to zalecenie.

W planach prac dotyczących odpowiednich korytarzy sieci bazowej wskazane zostaną kluczowe projekty priorytetowe, które będą realizowane w pierwszej kolejności. Komisja będzie kontynuowała współpracę z państwami członkowskimi, aby zagwarantować wdrożenie sieci bazowej do 2030 r., zgodnie z przepisami rozporządzenia TEN-T.

Ponadto Komisja planuje wkrótce przeprowadzenie przeglądu polityki w zakresie TEN-T zgodnie z art. 54 rozporządzenia TEN-T (rozporządzenie nr 1315/2013). W tym kontekście Komisja będzie dążyła do przeprowadzenia gruntownej oceny sieci kolei dużych prędkości w ramach TEN-T. Ocena ta obejmie m.in. kwestie takie jak rentowność społeczno-ekonomiczna połączeń lub wzajemne powiązania między infrastrukturą a świadczeniem usług, przy uwzględnieniu coraz większego nacisku na kluczowe wskaźniki wykonania powiązane z usługami.

Ponadto Komisja propaguje stosowanie decyzji wykonawczych w odniesieniu do projektów transgranicznych, aby zapewnić możliwość ściślejszego monitorowania realizacji projektów.

2. Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie. Choć Komisja zasadniczo zgadza się z tym zaleceniem, nie może podjąć takiego działania niezwłocznie. Komisja przystąpi do realizacji przedmiotowego działania tak szybko, jak będzie to możliwe, i będzie kontynuowała jego realizację w trakcie przygotowywania nowego wniosku ustawodawczego dotyczącego TEN-T.

Jeżeli chodzi o wdrażanie instrumentu „Łącząc Europę” w latach 2021–2027, Komisja proponuje wzmocnienie powiązań między planami prac dotyczącymi korytarzy sieci bazowej opracowywanymi przez koordynatorów europejskich a procesem wdrażania instrumentu „Łącząc Europę”.

Ponadto Komisja propaguje stosowanie decyzji wykonawczych w odniesieniu do projektów transgranicznych, aby zapewnić możliwość ściślejszego monitorowania realizacji projektów.

Jeżeli chodzi o wsparcie z Funduszu Spójności i EFRR w okresie po 2020 r., Komisja proponuje, aby istnienie kompleksowego planu transportowego na odpowiednim szczeblu stanowiło jeden z warunków podstawowych. W stosownych przypadkach w planach tych należy uwzględnić ocenę linii dużych prędkości.

Ponadto między środkami pochodzącymi ze wspomnianych funduszy a instrumentem „Łącząc Europę” można zaobserwować dodatkową synergię i komplementarność – wynika to z faktu, że instrument „Łącząc Europę” będzie koncentrował się w szczególności na „sieci bazowej”, podczas gdy środki z EFRR i Funduszu Spójności będą wykorzystywane również w celu wsparcia tworzenia „sieci kompleksowej”.

### **Zalecenie 2 – Unijne współfinansowanie w celu wsparcia inwestycji w infrastrukturę KDP**

1. Komisja przyjmuje to zalecenie.

2. Komisja zasadniczo przyjmuje to zalecenie. Zalecenie to pozostaje jednak bez uszczerbku dla wyników przeglądu rozporządzenia TEN-T.

3. Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim odnosi się ono do przysługujących jej kompetencji.

4. Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie w kształcie określonym poniżej.

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim dotyczy ono wsparcia z Funduszu Spójności i EFRR po 2020 r. Komisja proponuje, aby istnienie kompleksowego planu transportowego na odpowiednim szczeblu stanowiło jeden z warunków podstawowych. Komisja zaproponowała uwzględnianie oczekiwanych skutków liberalizacji transportu kolejowego w planach transportowych.

Komisja nie przyjmuje zalecenia dotyczącego instrumentu „Łącząc Europę”, ponieważ czwarty pakiet kolejowy nakłada określone obowiązki na państwa członkowskie, podczas gdy finansowanie z instrumentu „Łącząc Europę” ma zastosowanie do wszystkich rodzajów beneficjentów. Dlatego też uzależnienie możliwości uzyskania współfinansowania od spełnienia określonych warunków byłoby nieskuteczne, ponieważ beneficjenci instrumentu „Łącząc Europę” nie są odpowiedzialni za sprzyjanie wzrostowi konkurencyjności projektów infrastrukturalnych objętych wsparciem.

5. Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Ponieważ rezultaty tego rodzaju interwencji nie pojawiają się natychmiast po zakończeniu realizacji projektu, ale dopiero po upływie pewnego czasu, trudno byłoby zachować „premię za wyniki” w celu jej ewentualnego wypłacenia. Ponadto Komisja zwraca również uwagę na fakt, że uzyskanie odpowiednich wyników zależy także od czynników, na które beneficjenci nie mają wpływu.

Mimo że Komisja jest przeciwna uzależnieniu możliwości wypłacania środków unijnych od osiągnięcia określonych rezultatów przez beneficjentów, zamierza opracować – w kontekście wdrażania instrumentu „Łącząc Europę” w latach 2021–2027 – wniosek dotyczący nowego zestawu kluczowych wskaźników wykonania, który będzie obejmował również rezultaty i oddziaływanie.

Jeżeli chodzi o politykę spójności, cele ogólne przypisuje się do poszczególnych programów razem ze wskaźnikami rezultatu. Przy dokonywaniu wyboru i wdrażaniu kwalifikujących się projektów odpowiedzialność za zagwarantowanie, aby projekty te skutecznie przyczyniały się do osiągnięcia ujednoczonych celów programów, spoczywa zatem na państwach członkowskich. Projekty kolejowe są realizowane w drodze przetargu, a w umowach regulujących kwestie związane z ich realizacją zawiera się zazwyczaj postanowienia dotyczące terminu oddania projektu, jego produktów i rezultatów oraz ustanawia się odpowiednie mechanizmy kar umownych. Odpowiedzialność za zarządzanie tymi umowami spoczywa na zainteresowanych instytucjach zamawiających / beneficjentach. We wniosku Komisji dotyczącym nowego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie przewidziano wypłacania premii za wyniki na szczeblu beneficjentów.

6. Komisja przyjmuje to zalecenie i wdroży je, zapewniając silniejsze powiązanie finansowania z instrumentu „Łącząc Europę”, planów prac dotyczących korytarzy i decyzji wykonawczych.

### **Zalecenie 3 – Uproszczenie budowy odcinków transgranicznych**

1. Komisja przyjmuje to zalecenie.

We wniosku w sprawie rozporządzenia upraszczającego środki sprzyjające wdrażaniu TEN-T, przyjętym jako jeden z elementów trzeciego pakietu na rzecz mobilności, ustanowiono wymóg stosowania tylko jednych ram zamówień publicznych w odniesieniu do projektów transgranicznych opracowywanych przez dany podmiot.

Przyjęcie instrumentu prawnego zapewniającego możliwość stosowania przepisów ponad granicami państw znacznie uprościłoby proces prowadzenia działalności transgranicznej. Projekty transgraniczne mogłyby być realizowane w oparciu o jeden zbiór zasad. Wprowadzenie takiego mechanizmu stanowi jedno z rozwiązań zaproponowanych we wniosku dotyczącym pakietu spójnościowego po 2020 r. przyjętym w dniu 29 maja 2018 r.

## 2. Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja przyjmuje na siebie odpowiedzialność za podejmowanie działań upraszczających, o których mowa w tym zaleceniu, ponieważ tworzenie punktów kompleksowej obsługi leży w gestii państw członkowskich.

We wniosku dotyczącym inteligentnego TEN-T przyjętym jako jeden z elementów trzeciego pakietu na rzecz mobilności na państwa członkowskie nałożony zostanie wymóg ustanowienia jednego właściwego organu odpowiedzialnego za sprawowanie kontroli nad zintegrowanymi procedurami udzielania zezwoleń mającymi zastosowanie do projektów bazowych TEN-T.

W stosownych przypadkach Punkt Koordynacyjny ds. Transgranicznych mógłby rozpowszechniać dobre praktyki i udzielać porad eksperckich w tym zakresie.

Punkt Koordynacyjny ds. Transgranicznych został ustanowiony w ramach służb Komisji, a w jego skład wchodzi eksperci Komisji zajmujący się problematyką transgraniczną, którzy udzielają porad organom krajowym i władzom regionalnym, gromadząc dobre praktyki i dzieląc się nimi w ramach tworzonej przez siebie nowej ogólnounijnej sieci internetowej. Wspomniana platforma ma posłużyć jako forum wymiany doświadczeń zapewniające zainteresowanym stronom możliwość prowadzenia dyskusji na temat rozwiązań i pomysłów na wyeliminowanie barier związanych z granicami.

Inicjatywa ta stanowi jeden z elementów szerszej zakrojonego komunikatu przyjętego w dniu 20 września 2017 r. pt. „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE” – w komunikacie tym przedstawiono zestaw nowych działań oraz zawarto w nim wykaz aktualnie realizowanych inicjatyw mających na celu przyczynienie się do szybszego rozwoju i większej integracji regionów przygranicznych UE. Wspomina się o niej również w rozporządzeniu dotyczącym mechanizmu przewyższania przeszkód prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym przyjętym przez Komisję w dniu 29 maja 2018 r.

## 3. Komisja przyjmuje to zalecenie.

W europejskim planie wdrożenia ERTMS i w czwartym pakiecie kolejowym ustanowiono przejrzyste ramy na rzecz zapewnienia interoperacyjności.

### **Zalecenie 4 – Działania w celu usprawnienia przewozów kolejami dużych prędkości z myślą o pasażerach**

#### 1. Komisja przyjmuje to zalecenie.

Elementy technologiczne warunkujące możliwość wprowadzenia jednolitych rozwiązań w zakresie biletów elektronicznych są opracowywane za pośrednictwem przepisów TAP-TSI, podczas gdy w ramach czwartego programu na rzecz innowacji Shift2Rail przygotowywane są dalsze usprawnienia (np. dotyczące multimodalnych cyfrowych portfeli).

Ponadto Komisja monitoruje obecnie zachodzące na rynku przewozów kolejowych zmiany dotyczące wprowadzania i korzystania ze wspólnych systemów informacji oraz systemów biletów bezpośrednich. W obowiązujących przepisach (dyrektywa (UE) 2016/2370) na Komisję nałożono wymóg sporządzenia sprawozdania dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego dostępności wspólnych systemów informacji oraz systemów biletów bezpośrednich – w stosownych przypadkach za pośrednictwem wniosków ustawodawczych – do dnia 31 grudnia 2022 r.

#### 2. Komisja przyjmuje to zalecenie.

Do końca 2019 r. Komisja zakończy pełną kontrolę zgodności krajowych środków transpozycji stosowanych przez państwa członkowskie. Komisja przypomina jednak, że przewoźnicy mogą zawsze zgłaszać jej przypadki niewłaściwego stosowania przepisów (w odróżnieniu od ich

transpozycji) po 2019 r. – po otrzymaniu takiego zgłoszenia Komisja będzie zobowiązana do podjęcia stosownych działań.

Komisja prowadzi również aktywną współpracę z zarządcami infrastruktury, aby zapewnić dostosowanie marż nakładanych na działalność transgraniczną.

### 3. Komisja przyjmuje to zalecenie.

Do końca 2019 r. Komisja zakończy pełną kontrolę zgodności krajowych środków transpozycji stosowanych przez państwa członkowskie. Przewoźnicy mogą jednak zawsze zgłosić Komisji przypadki niewłaściwego stosowania przepisów (w odróżnieniu od ich transpozycji) po 2019 r. – po otrzymaniu takiego zgłoszenia Komisja będzie zobowiązana do podjęcia stosownych działań.

### 4. Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Jeżeli chodzi o ppkt (i), w trakcie planowanego przeglądu rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1100 w sprawie obowiązków sprawozdawczych państw członkowskich w ramach monitorowania rynku kolejowego Komisja przedstawi wniosek dotyczący ustanowienia wymogu zobowiązującego państwa członkowskie do gromadzenia danych o punktualności odrębnie dla tradycyjnych usług przewozu kolejami dalekobieżnymi i dla usług przewozu kolejami dużych prędkości. Jeżeli państwa członkowskie przyjmą ten wniosek, stosowne dane mogłyby być udostępniane od 2020 r. i byłyby rozpowszechniane za pośrednictwem ukazujących się raz na dwa lata sprawozdań z monitorowania rynku przewozów kolejowych.

Komisja nie przyjmuje przedstawionego w ppkt (ii) zalecenia zobowiązującego ją do opracowania standardowych ram sprawozdawczości oraz metodyki oceniania poziomu zadowolenia klientów z jakości obsługi. Zgodnie z wymogiem ustanowionym w rozporządzeniu (WE) nr 1371/2007 dotyczącym praw pasażerów sprawozdania przewoźników publikowane obecnie na stronie internetowej ERA poświęconej bazie danych ERADIS zawierają informacje na temat poziomu zadowolenia klientów pod kątem określonych norm jakości obsługi. Wprowadzenie zharmonizowanych mechanizmów sprawozdawczości na szczeblu UE wiązałoby się z nałożeniem dodatkowych obciążeń administracyjnych, ponieważ przewoźnicy byłiby zobowiązani nie tylko do przekazywania informacji na temat zgodności ze swoimi własnymi normami jakości obsługi, ale również do przestrzegania wymogów zharmonizowanych na szczeblu UE. Aby zwiększyć przejrzystość i jakość sprawozdawczości na poziomie przewoźników, Komisja zaproponowała niedawno w swoim wniosku w sprawie wersji przekształconej rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw pasażerów w ruchu kolejowych (COM(2017) 548 final) przyjęcie bardziej zharmonizowanego podejścia do sprawozdawczości poprzez ustanowienie bardziej szczegółowych minimalnych norm jakości obsługi w odniesieniu do badań opinii klientów, o których mowa w części I pkt 2 załącznika III do tego rozporządzenia. Przyjęcie tego podejścia nie zapewni jednak pełnej harmonizacji, dlatego też Komisja uważa, że dalsze przeprowadzanie badań Eurobarometru co 4–6 lat (pod warunkiem dostępności środków budżetowych) stanowi odpowiednie i proporcjonalne rozwiązanie zapewniające możliwość uzyskania bardziej rozbudowanego i reprezentatywnego przeglądu tendencji w zakresie poziomu satysfakcji klientów na szczeblu UE. Wyniki badań Eurobarometru są publikowane niezależnie i poddawane analizie w kontekście politycznym w ramach kolejnego sprawozdania z monitorowania rynku przewozów kolejowych Komisji.

Ponadto, biorąc pod uwagę cel liberalizacji transportu kolejowego, Komisja nie zgadza się z twierdzeniem, że ocenianie konkurujących ze sobą uczestników rynku stanowi jeden z jej obowiązków.

### 5. Komisja przyjmuje to zalecenie.

W 2017 r. Komisja przystąpiła do realizacji kompleksowego badania dotyczącego internalizacji kosztów zewnętrznych w celu oceny stopnia, w jakim zasady „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci” są wdrażane w odniesieniu do poszczególnych rodzajów transportu w państwach UE. Udostępnianie odpowiednich metod i danych również przyczynia się do usprawnienia wdrażania tych zasad przez odnośne państwa członkowskie w przyszłości.

<b>Wydarzenie</b>	<b>Data</b>
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	25.1.2017
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	4.5.2018
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontradyktoryjnym	13.6.2018
Oficjalne odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) otrzymane we wszystkich językach urzędowych	j. angielski: 25.6.2018 inne języki: 12.7.2018

ISBN 978-92-847-0068-4

doi:10.2865/4213

QJ-AB-18-014-PL-N

Począwszy od 2000 r. UE zainwestowała 23,7 mld euro w infrastrukturę kolei dużych prędkości. Wobec braku realistycznego, długofalowego planu unijnego w tym obszarze powstała nieefektywna mozaika słabo skomunikowanych ze sobą krajowych linii kolejowych, co wynika z tego, że Komisja Europejska nie ma kompetencji ani narzędzi prawnych, by wyegzekwować od państw członkowskich wybudowanie linii kolejowych zgodnie z ustaleniami.

Zagrożona jest racjonalność kosztowa, jako że nie wszędzie potrzebne są linie bardzo dużych prędkości. Tymczasem ich koszty w przeliczeniu na każdą zaoszczędzoną minutę czasu podróży są bardzo wysokie (i mogą sięgać nawet 369 mln euro), a średnia prędkość pociągów wynosi zaledwie 45% możliwej do osiągnięcia prędkości maksymalnej. Ponadto przypadki przekroczenia kosztów i opóźnienia w budowie linii nie stanowią wyjątku, lecz normę.

Inwestycje wykazują niewielką trwałość i efektywność, zagrożona jest też unijna wartość dodana. W przypadku trzech z siedmiu ukończonych linii kolejowych liczba pasażerów kształtuje się na niskim poziomie, co świadczy o wysokim ryzyku, że środki unijne w kwocie 2,7 mld euro zostały wydatkowane nieefektywnie. Dziewięć z 14 skontrolowanych linii i odcinków nie ma dostatecznie dużej potencjalnej liczby pasażerów, a ponadto w mocy pozostaje 11 tys. przepisów krajowych, choć Trybunał już w 2010 r. postulował zniesienie wszelkich barier technicznych i administracyjnych.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12 rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: [eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.