

Særberetning

## Transportinfrastrukturer i EU: Megaprojekter bør gennemføres hurtigere, så deres effekt på transportnettet kan leveres rettidigt



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

# Indhold

	Punkt
<b>Resumé</b>	I-V
<b>Indledning</b>	01-06
<b>Det transeuropæiske transportnet: anlæggelse af et hovednet senest i 2030</b>	01-03
<b>Forvaltning og finansiering af FTI'er på EU-niveau</b>	04-06
<b>Revisionens omfang og revisionsmetoden</b>	07-15
<b>Bemærkninger</b>	16-78
<b>Det er ikke sandsynligt, at hovednettet er i drift med fuld kapacitet i 2030, og Kommissionen har kun begrænsede værktøjer til at sikre dette</b>	16-26
Seks af de otte analyserede FTI'er - inklusive forbindelsesinfrastruktur - vil sandsynligvis ikke kunne være i drift med fuld kapacitet i 2030	16-19
Kommissionen har endnu ikke brugt alle sine begrænsede retlige værktøjer til at reagere	20-26
<b>Planlægningsprocessen vedrørende disse investeringer til flere milliarder euro bør forbedres</b>	27-44
Der var en risiko for, at trafikprognoserne var overoptimistiske, og halvdelen af dem var ikke godt koordineret	27-30
Svagheder i cost-benefit-analyseprocessen påvirker beslutningstagningens kvalitet	31-38
I forbindelse med nogle FTI'er bidrog interessentinddragelse til at sikre accept	39-44
<b>Lav effektivitet i gennemførelsen af FTI'er</b>	45-60
FTI-gennemførelsen er præget af dobbeltarbejde og ineffektivitet, og der mangler overblik	45-48
Ved anlæggelse af FTI'er er der omkostningsstigninger og ofte meget bureaukrati på nationalt niveau	49-52
Meget store forsinkelser bringer effektiviteten af EU-medfinansieringen i fare	53-60

**Kommissionens tilsyn med medlemsstaternes færdiggørelse af hovednetkorridorerne har svagheder, men den råder over et værktøj, som den kan bruge til at forbedre resultaterne** 61-78

Kommissionens tilsyn foretages på en vis afstand, og EU-finansieringen til projekter er kun knyttet til output 61-66

Kommissionen foretog ikke en kritisk vurdering af FTI'ernes langsigtede bæredygtighed og deres omkostninger 67-74

Et værktøj, der kan bruges ved fremtidige investeringer: gennemførelsesafgørelsen 75-78

**Konklusioner og anbefalinger** 79-89

## **Bilag**

Error! Reference source not found. - **Oversigt over de udvalgte FTI'er**

Error! Reference source not found. - **Centrale resultatindikatorer for udviklingen i tidsplanerne for FTI'ernes færdiggørelse**

Error! Reference source not found. - **Centrale resultatindikatorer for udviklingen i FTI'ernes anlægsomkostninger**

Error! Reference source not found. - **Oversigt over de udvalgte underliggende foranstaltninger, der blev revideret (tal i millioner euro)**

**Bilag V - Oversigt over gennemførelsesforsinkelser vedrørende de udvalgte foranstaltninger**

Error! Reference source not found. - **Oversigt over ændringer af oprindelige tildelinger til de 17 reviderede foranstaltninger (tal i millioner euro)**

## **Forkortelser og glossar**

### **Kommissionens svar**

### **Revisionsholdet**

### **Tidslinje**

## Resumé

I EU-medfinansierede megaprojekter på transportområdet er store projekter med en grænseoverskridende dimension. I denne beretning kalder vi dem flagskibstransportinfrastrukturer (FTI'er). De vedrører vigtige forbindelser med relevans for færdiggørelsen af EU's transportnet. FTI'er koster hver især mere end 1 milliard euro og forventes at medføre en socioøkonomisk fordel.

Det har siden 2013 været EU's plan at have EU-hovedtransportnettet klar senest i 2030. Ifølge traktaten har medlemsstaterne ansvaret for at gennemføre projekter i transportnettet. EU bidrager til udviklingen af det transeuropæiske net ved at identificere og støtte projekter af fælles interesse.

EU-støtte til forskellige FTI-elementer hjælper medlemsstaterne til at opfylde deres mål og skaber samtidig EU-merværdi.

II Vi vurderede, om Kommissionen har sikret, at de EU-medfinansierede grænseoverskridende FTI'er på EU's hovedtransportnet er godt planlagt og effektive. Til dette formål analyserede vi, om Kommissionen har sikret, at medlemsstaternes processer for levering af FTI'er vil føre til færdiggjorte og driftsklare hovednetkorridorer senest i 2030, om planlægningen af FTI'er er god, robust og gennemsigtig, om gennemførelsen af FTI'er er effektiv, og om Kommissionens tilsyn med EU-medfinansierede investeringer i FTI-elementer er tilstrækkeligt.

III Vi udvalgte otte FTI'er med grænseoverskridende betydning for syv af de ni hovednetkorridorer. Revisionen omfattede 13 medlemsstater og dækkede vej- og jernbaneinfrastruktur, indre vandveje og kombinationerne jernbane- og vejinfrastruktur samt maritim infrastruktur og jernbaneinfrastruktur. De otte udvalgte FTI'ers samlede omkostninger var på 54,0 milliarder euro, og den tildelte EU-medfinansiering beløber sig aktuelt til 7,5 milliarder euro, hvoraf 3,4 milliarder euro allerede er udbetalt. Vi reviderede også 17 underliggende foranstaltninger, som vedrører disse FTI'er.



#### IV Vores overordnede revisionsresultater er som følger:

- Seks af de otte analyserede FTI'er - inklusive adgangslinjer - vil sandsynligvis ikke kunne være i drift med fuld kapacitet i 2030, sådan som det blev planlagt i 2013. Eftersom FTI'erne og deres adgangslinjer er vigtige forbindelser i hovednetkorridorerne, er det derfor heller ikke sandsynligt, at EU-hovedtransportnettets konnektivitet vil nå fuld kapacitet i 2030, hvilket betyder, at hverken EU-transportnettet eller dets forventede effekt vil blive leveret på det tidspunkt. Endvidere vil ikke alle jernbane-FTI'er overholde TEN-T-forordningens minimumskrav vedrørende godstog i 2030.

Medlemsstaterne har forskellige nationale prioriteter, som ikke nødvendigvis omfatter de investeringer, der kræves vedrørende EU's transnationale korridorer. Medlemsstaterne har også forskellige procedurer for udførelse af anlægsarbejde og forskellige gennemførelses hastigheder. Støtten til og modstanden mod FTI'er varierer meget, og de politiske prioriteter kan ændre sig over tid. Kommissionen er ansvarlig for den forsvarlige økonomiske forvaltning af EU-medfinansieringen til anlæggelse af FTI'er. Kommissionen har nogle begrænsede retlige værktøjer til at føre tilsyn med medlemsstaternes rettidige færdiggørelse af nettet. Ud over at vedtage nogle få gennemførelsesretsakter har den imidlertid endnu ikke gjort brug af disse værktøjer, selv om man allerede ved, at visse korridorer sandsynligvis ikke vil være i drift med fuld kapacitet i 2030. Forsinkelserne med hensyn til anlæggelsen og idriftsættelsen af FTI'erne bringer den effektive funktion af fem af de ni TEN-T-korridorer i fare.

- Vi konstaterede, at planlægningen af en række centrale elementer i de otte undersøgte FTI'er bør forbedres, og at der var en risiko for, at trafikprognoserne var overoptimistiske. Halvdelen af prognoserne var ikke godt koordineret. Tallene i de tidligere godstrafikprognoser for FTI'erne Lyon-Torino og Seinen-Schelde er meget højere end de nuværende trafikniveauer. Hvad angår Brennerbasistunnellen har de tre involverede medlemsstater endnu ikke gennemført en harmoniseret trafikundersøgelse, og de har rejst tvivl om hinandens tal og metoder, mens Kommissionen ikke har gennemført sin egen uafhængige behovsanalyse.

Der foretages cost-benefit-analyser af FTI'ernes enkelte bestanddele. Vi konstaterede imidlertid med hensyn til alle otte FTI'er i vores stikprøve, at ingen af disse cost-benefit-analyser var blevet brugt korrekt som beslutningstagningsværktøjer vedrørende FTI'erne som helhed. Der blev ikke foretaget nogen cost-benefit-analyser af alt det foreslåede arbejde i forbindelse med en FTI, før der blev tildelt EU-medfinansiering. Med hensyn til

interessentinddragelse fandt vi en række gode praksis, men også tilfælde, hvor interessenterne kunne være inddraget bedre. Kommissionen er ikke synlig nok i denne proces med hensyn til at fremme FTI'ernes EU-merværdi.

- Gennemførelsen af FTI'erne er ikke effektiv. Den gennemsnitlige anlægstid for de otte udvalgte FTI'er er 15 år. Fremgangsmåden med at medfinansiere mindre dele af FTI'er i kunstig konkurrence med andre projekter, der ikke indgår i en FTI, fører til dobbeltarbejde, er ineffektiv og skaber risiko for at miste overblikket, og Kommissionen har ingen kompetencecentre, der kan styre og vejlede projektlederne med henblik på at gøre EU's medfinansiering af FTI'er mere produktiv og effektiv.

For de otte udvalgte FTI'er har ændringer i udformning og omfang hidtil ført til omkostningsstigninger på i alt 17,3 milliarder euro (eller 47 %) i forhold til de oprindelige omkostningsoverslag. Der er også meget bureaukrati. Til den 582 km lange A1-motorvej i Rumænien kræves der en anlægstilladelse for hver 7 km motorvej og en miljøgodkendelse for hver 26 km.

Der har været meget store forsinkelser: Alene FTI'ernes hoveddele - uden medregning af den nødvendige tid til forbindelsesinfrastruktur - har haft en gennemsnitlig idriftsættelsesforsinkelse på 11 år. Dette har betydelige sikkerhedsmæssige konsekvenser og bringer effektiviteten af EU-medfinansieringen i fare. Vi bemærkede også, at 1,4 milliarder euro i EU-medfinansieringsstøtte allerede var blevet trukket tilbage sammenlignet med de oprindelige tildelinger til 17 reviderede foranstaltninger.

- Kommissionens tilsyn med medlemsstaternes færdiggørelse af hovednetkorridorerne foretages på en vis afstand. Den anvender til dette formål et informationssystem til at koordinere og understøtte politikken og er afhængig af hjælp fra EU-koordinatorerne, som kun har få ressourcer og begrænsede beføjelser til at sikre et effektivt tilsyn. Under delt forvaltning, hvor det primære ansvar for gennemførelsen ligger hos den relevante forvaltningsmyndighed, konstaterede vi suboptimal anvendelse af i alt 12,4 millioner euro i EU-midler og spild af 3,7 millioner euro i EU-medfinansiering vedrørende A1-motorvejen i Rumænien.

Kommissionen kæder stadig udelukkende EU-finansieringen til projekter sammen med output. Den indsamler ikke oplysninger om investeringers resultater og succes på FTI-niveau (f.eks. om og hvornår FTI'en vil levere de forventede resultater). Der anvendes ingen specifikke dataindsamlingsprocedurer med henblik på uafhængig vurdering af, om anlægsspecifikationerne passer til de potentielle trafikniveauer på FTI'erne, før der gives tilsagn om EU-

medfinansieringsstøtte. Med hensyn til Rail Baltica indikerer vores analyse, at den blandede højhastighedsjernbanelinjes økonomiske bæredygtighed kan være i fare, selv for den fulde forbindelse til Warszawa. Med hensyn til Femern Bælt-forbindelsen foretog Kommissionen ikke en kritisk vurdering af de meget høje omkostninger vedrørende den tyske adgangslinje til den foreslåede højhastighedsjernbanelinje mellem København og Hamburg, som kan ende med at koste op til 46 millioner euro pr. km. Dette indebærer en væsentlig reduktion af den opgraderede adgangslinjes omkostningseffektivitet. Den del af denne jernbanelinje, der passerer den faste Femern Bælt-forbindelse, vil kun blive benyttet af 1 million passagerer om året i hver retning, hvilket er alt for få til at sikre økonomisk bæredygtighed.

Kommissionen er for nylig begyndt at gøre brug af gennemførelsesafgørelser. Dette er et fremskridt i retning af at føre tættere tilsyn med medlemsstaternes færdiggørelse af hovednetkorridorer gennem levering af FTI'er. Afgørelserne indeholder dog endnu ikke klare regler vedrørende samtlige parter ansvar, herunder Kommissionens. Desuden har de svagheder med hensyn til tackling af alle afgørende spørgsmål, de behandler ikke de forventede resultater, og de stiller ikke krav om en efterfølgende evaluering, som kunne gøre det muligt at lære af tidligere erfaringer.

**V** Med henblik på at støtte forsvarlig økonomisk forvaltning i ydelsen af EU-medfinansiering til FTI'er anbefaler vi, at Kommissionen:

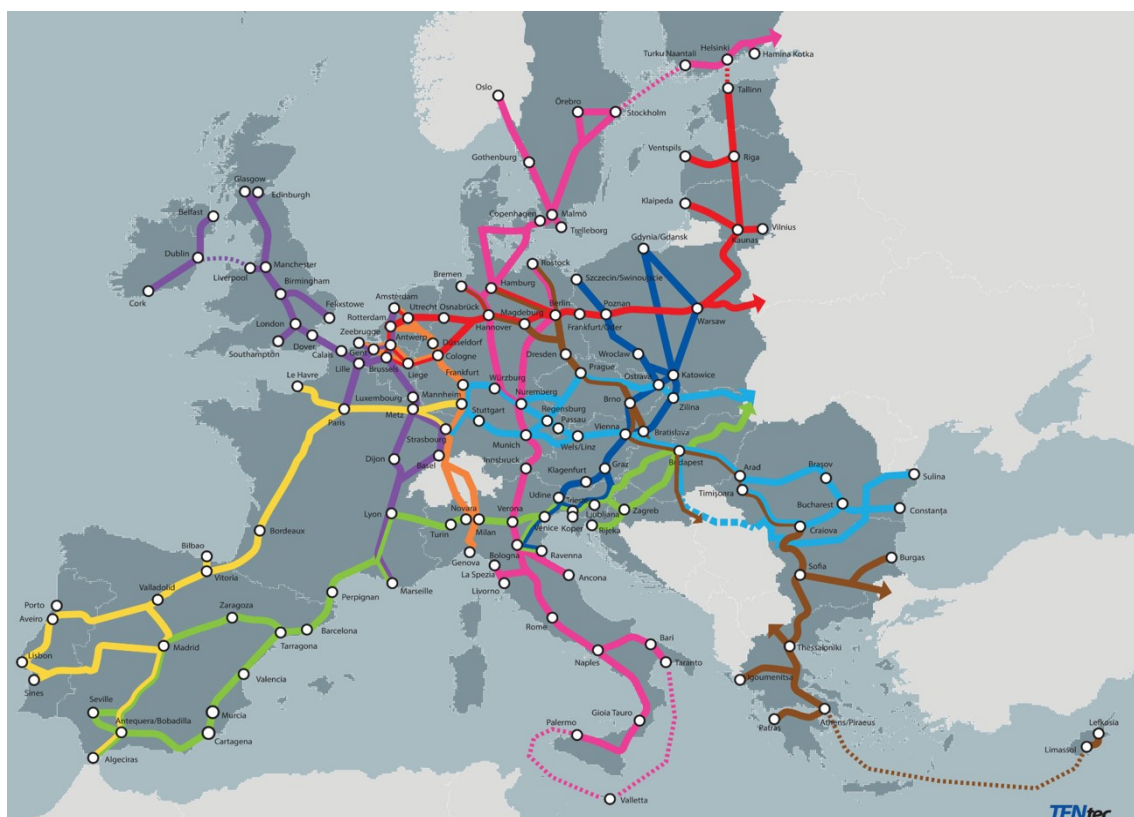
- a) reviderer og anvender de eksisterende værktøjer til at håndhæve den langsigtede planlægning
- b) stiller krav om bedre analyser, før den træffer beslutning om at yde EU-medfinansiering til megaprojekter (svarende til FTI'er)
- c) styrker sine forvaltningspraksis vedrørende EU-medfinansiering til foranstaltninger, der indgår i megaprojekter (svarende til FTI'er)
- d) videreudvikler gennemførelsesafgørelsesværktøjet ved at foreslå en afgørelse vedrørende hver enkelt grænseoverskridende FTI og styrke EU-koordinatorernes rolle.

# Indledning

## Det transeuropæiske transportnet: anlæggelse af et hovednet senest i 2030

**01** EU's fælles transportpolitik, som er beskrevet i Romtraktaten (1957), blev udarbejdet med det formål at skabe et fælles europæisk transportområde. Det prioriterede operationelle mål har siden 2013 været at anlægge et "hovednet" senest i 2030 og et "samlet net" senest i 2050. I hovednettet er der ni korridorer (jf. [billede 1](#)), som hver især omfatter flere forskellige transportformer.

### Billede 1 - TEN-T-hovednettets korridorer



Kilde: GD MOVE's websted: [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en).

**02** Ifølge traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde<sup>1</sup> har medlemsstaterne ansvaret for at gennemføre projekter i nettet. Den måde, de gør dette på, er reguleret af TEN-T-forordningen fra 2013<sup>2</sup>. Denne forordning bekræfter, at beslutningstagningen vedrørende specifikke projekter er medlemsstaternes ansvar. Den Europæiske Unions rolle er at bidrage til udviklingen af det transeuropæiske transportnet ved at opstille retningslinjer, identificere og støtte projekter af fælles interesse samt iværksætte aktioner til sikring af interoperabilitet<sup>3</sup>. Retningslinjerne og projekterne skal godkendes af de enkelte berørte medlemsstater. Europa-Kommissionens opgave er at sikre, at medlemsstaterne anlægger hovednetkorridorerne til tiden.

**03** De transnationale korridorer bør færdiggøres med højeste prioritet. En undersøgelse fra 2015<sup>4</sup>, som Kommissionen finansierede for at vise betydningen af nettets færdiggørelse, indikerede, at hvis medlemsstaterne og andre interessenter ikke gennemførte det som den centrale bestanddel i den nye TEN-T-politik, ville EU-økonomien gå glip af potentiel vækst på 1,8 % samt 10 millioner mandår i job.

---

<sup>1</sup> Afsnit XVI, artikel 170 til 172 i den konsoliderede udgave af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, EUT C 202 af 7.6.2016, s. 47.

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013 af 11. december 2013 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet og om ophævelse af afgørelse nr. 661/2010/EU, EUT L 348 af 20.12.2013, s. 1-128.

<sup>3</sup> "Interoperabilitet": en transportforms infrastrukturens egnethed, herunder alle forskriftsmæssige, tekniske og driftsmæssige betingelser, til at muliggøre sikre og kontinuerlige trafikstrømme, der opfylder de krævede præstationsniveauer for den pågældende infrastruktur eller transportform.

<sup>4</sup> Fraunhofer ISI, "Cost of non-completion of the TEN-T", endelig rapport, 15.6.2015.

## Forvaltning og finansiering af FTI'er på EU-niveau

**04** På EU-niveau ligger ansvaret for at udarbejde og gennemføre transportpolitikken hos Kommissionen, nærmere bestemt hos Generaldirektoratet for Mobilitet og Transport (GD MOVE). Kommissionen og medlemsstaterne er i fællesskab ansvarlige for at sikre, at hovednetkorridorerne leverer de forventede resultater. Endvidere kan Kommissionen justere tilsynsprocesserne vedrørende forvaltningen af EU-finansiering til FTI'er for at maksimere hovednetkorridorerne effektivitet. Kommissionen har ansvaret for at føre tilsyn med, at EU-medfinansierede programmer gennemføres korrekt, herunder EU-støttede FTI'er (megaprojekter på transportområdet med samlede omkostninger på over 1 milliard euro).

**05** I forbindelse med delt forvaltning - et system, hvor ansvaret for brugen af budgetmidlerne deles med medlemsstaterne - opstiller Kommissionen retningslinjer for planlægning af operationelle programmer (OP'er), forhandler om og godkender medlemsstaternes forslag til OP'er og overvåger gennemførelsen af dem. Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik (GD REGIO) støtter transportprojekter gennem Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden og har det overordnede ansvar for, at midlerne bruges korrekt. På det nationale eller regionale niveau er en forvaltningsmyndighed ansvarlig for OP-forvaltningen, hvilket omfatter projektudvælgelse, overvågning og rapportering om projektgennemførelse. Under den nuværende retlige ramme er Europa-Kommissionen dog ansvarlig for at godkende EU's bidrag til transportprojekter med samlede støtteberettigede omkostninger på over 75 millioner euro (store projekter).

**06** I forbindelse med direkte forvaltning ansøges der om EU-medfinansiering gennem Connecting Europe-faciliteten (CEF) som svar på periodiske forslagsindkaldelser. Med støtte fra sit Forvaltningsorgan for Innovation og Netværk (INEA) vurderer Kommissionen ansøgningerne ud fra finansieringsbetingelserne og støtteberettigelsen samt indkaldelsernes udvælgelses- og tildelingskriterier.

## Revisionens omfang og revisionsmetoden

**07** Idéen om en revision af megaprojekter vedrørende transportinfrastruktur opstod oprindeligt hos Revisionsretten. Vigtigheden af dette emne understregedes af, at Europa-Parlamentets Udvalgsformandskonference i 2017 anmodede Revisionsretten om at gennemføre en revision af investeringer i store transportprojekter (megaprojekter til over 1 milliard euro)<sup>5</sup>. Kommissionen har beskrevet sådanne projekter som større projekter med grænseoverskridende dimension<sup>6</sup>.

I denne beretning er "flagskibstransportinfrastrukturer" (FTI'er) EU-medfinansierede transportinfrastrukturer med samlede anslåede omkostninger på mere end 1 milliard euro. I forbindelse med udtagelsen af revisionsstikprøven tilføjede vi følgende karakteristika:

- infrastrukturer, som havde fået tildelt eller udbetalt betydelig EU-medfinansiering (vi fastsatte ingen kvantitativ tærskel)
- infrastrukturer med relevans for færdiggørelsen af transportnettet i EU (navnlig vedrørende grænseoverskridende forbindelser)
- infrastrukturer, som forventes at levere en transformerende socioøkonomisk virkning.

---

<sup>5</sup> Revisionsretten blev anmodet om at undersøge projekterne med hensyn til aspekterne cost-benefit og gennemsigthed og foretage en sammenligning mellem omkostningsoverslagene ved projekternes start og de faktiske omkostninger ved færdiggørelsen.

<sup>6</sup> COM (2016) 359 final af 1.6.2016 "Europa investerer igen - Status over investeringsplanen for Europa og videre tiltag".

**08** Vi vurderede, om Kommissionen har sikret, at FTI'erne er godt planlagt og effektive. Vi undersøgte:

- a) om Kommissionen sikrer, at medlemsstaternes processer for levering af FTI'er vil føre til færdiggjorte og driftsklare hovednetkorridorer senest i 2030
- b) om planlægningen af FTI'er er robust og gennemsigtig
- c) om gennemførelsen af FTI'erne er effektiv
- d) om Kommissionens tilsyn med EU-medfinansierede investeringer i FTI'er er tilstrækkeligt.

**09** Denne revisionsopgave er særlig relevant og aktuel af flere årsager. Revisionsretten har allerede i tidligere beretninger<sup>7</sup> henvist til det presserende behov for at revidere TEN-T-forordningen, så den bliver mere realistisk. Parallelt med omstillingen til transportformer med lave CO<sub>2</sub>-emissioner skal FTI'er udbedre vigtige manglende forbindelser, som forhindrer færdiggørelsen af hovednetkorridorerne.

**10** Vi udtog en stikprøve på otte FTI'er, som omfattede 13 medlemsstater og flere forskellige slags transportinfrastruktur, men eftersom jernbaner og indre vandveje anses for at være af afgørende betydning i forbindelse med omstillingen til lavemissionsmobilitet, fokuserede vi især på grænseoverskridende investeringer i infrastruktur på disse områder. I *[bilag I](#)* til beretningen er der en kort beskrivelse af de udvalgte FTI'er. *[Bilag II](#)* og *[bilag III](#)* indeholder centrale resultatindikatorer for disse FTI'ers omkostningsudvikling og varighed.

---

<sup>7</sup> F.eks. anbefaling 1 i Revisionsrettens særberetning nr. 23/2016 ("Søtransport i EU: på dybt vand - mange ineffektive og ubæredygtige investeringer") og anbefaling 1 i Revisionsrettens særberetning nr. 19/2018 om højhastighedsjernbaner ("Et europæisk højhastighedsjernbanenet: ikke en realitet, men et ineffektivt kludetæppe").

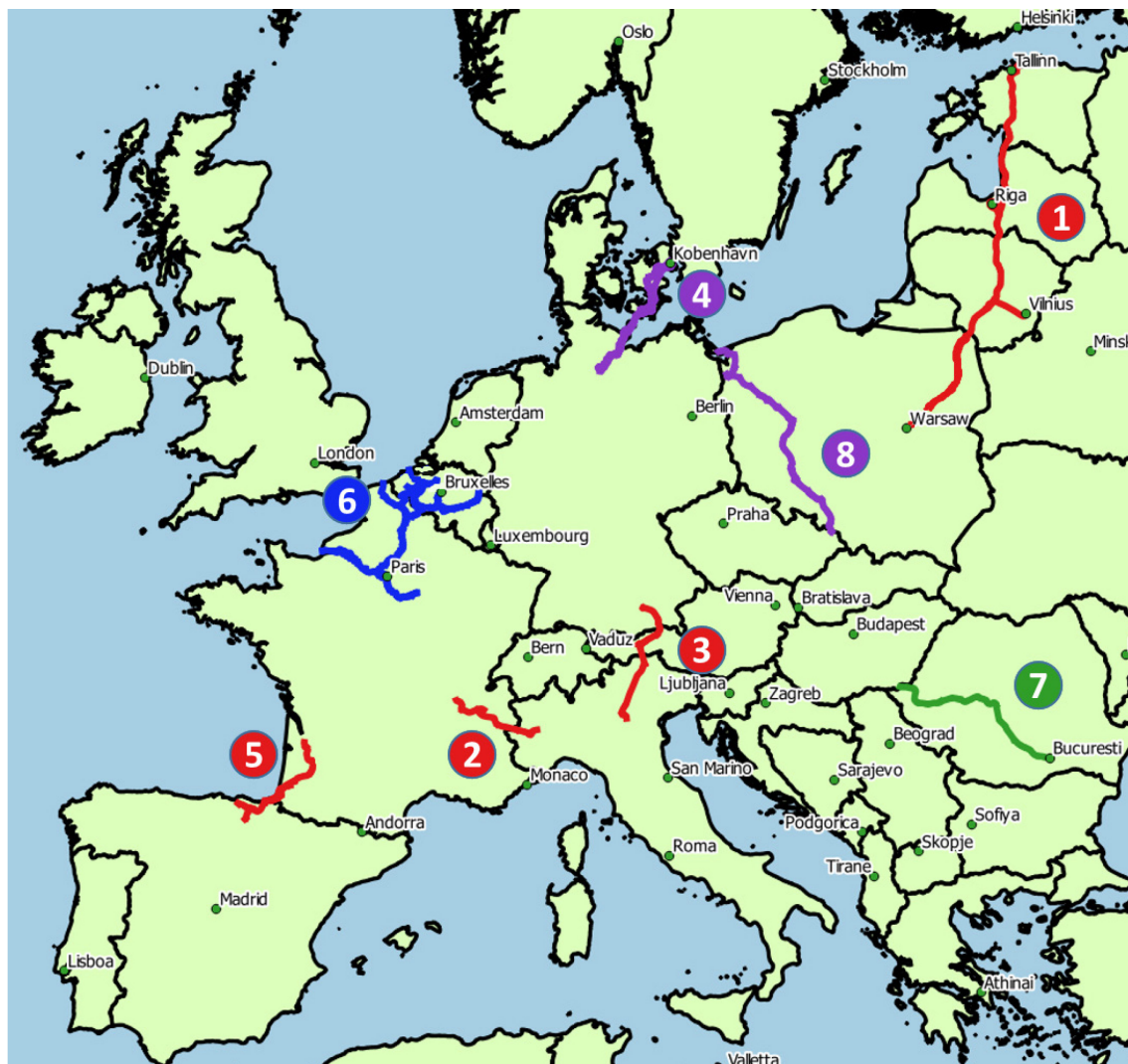


**11** Vi reviderede Kommissionens involvering i planlægningen og gennemførelsen af samt tilsynet med EU-medfinansieringen af følgende otte FTI'er (jf. [billede 2](#)):

- 1) **Rail Baltica**: en jernbanelinje, der skal forbinde Estland, Letland og Litauen med Polen og muliggøre en forbindelse til Finland (i Nordsøen-Østersøen-korridoren)
- 2) **Lyon-Torino-forbindelsen**: en grænseoverskridende jernbaneforbindelse, der skal forbinde Frankrig og Italien (i Middelhavskorridoren)
- 3) **Brennerbasistunnellen**: en grænseoverskridende jernbaneforbindelse, der skal forbinde Østrig og Italien (i Skandinavien-Middelhavet-korridoren)
- 4) **Den faste Femern Bælt-forbindelse**: en jernbane-/vejforbindelse mellem Danmark og Tyskland (i Skandinavien-Middelhavet-korridoren)
- 5) **Baskiske Y og dennes forbindelse til Frankrig**: en højhastighedsjernbaneforbindelse, der skal forbinde Vitoria i Spanien med Bordeaux i Frankrig (i Atlanterhavskorridoren)
- 6) **Seinen-Schelde-forbindelsen**: oprindelig en indre vandvejsforbindelse mellem floderne Seinen og Schelde, der skal opgraderes til et net af indre vandveje i Frankrig og Belgien (i Nordsøen-Middelhavet-korridoren og Atlanterhavskorridoren)
- 7) **A1-motorvejen** i Rumænien (i Rhinen-Donau-korridoren)
- 8) **E59-jernbanelinjen** i Polen og dennes forbindelse til havnene i **Szczecin og Swinoujscie** (i Østersøen-Adriaterhavet-korridoren).

Med henblik på at vurdere den forsvarlige økonomiske forvaltning af investeringerne analyserede vi også den supplerende infrastruktur, der skal færdiggøres, før en FTI kan betragtes som værende i drift med fuld kapacitet. F.eks. analyserede vi München-Verona-strækningen for at vurdere, om Brennerbasistunnellen - når den engang er i drift - som planlagt vil være fuldt integreret i Skandinavien-Middelhavet-korridoren og forbedre situationen for både gods- og passagertrafik.

## Billede 2 - Oversigt over de FTI'er, der blev udvalgt til revisionen



Kilde: Revisionsretten. På kortet er FTI'erne farvet efter transportform. Rød: jernbane. Blå: indre vandvej. Grøn: vej. Lilla: mere end én transportform.

**12** De otte FTI'er i vores stikprøve ligger i syv af de ni hovednetkorridorer<sup>8</sup>. Fire af de seks FTI'er i vores stikprøve, der modtager direkte forvaltet EU-medfinansiering, er på listen over de 30 prioriterede projekter, der blev godkendt af Europa-Parlamentet og Rådet i 2004. Jernbaneforbindelsen Brenneraksen (München-Verona) og Lyon-Torino-højhastighedsjernbaneforbindelsen var allerede med på 1994-listen, mens den opdaterede 2004-liste også omfattede den faste Femern Bælt-forbindelse og den indre vandvejsforbindelse Seinen-Schelde. Disse FTI'er skulle således efter planen være færdige senest i 2020. Eftersom alle disse FTI'er ligger i hovednettet, er den nuværende frist for færdiggørelse 2030.

**13** På tidspunktet for revisionen var de samlede anslåede omkostninger til de udvalgte FTI'er 54,0 milliarder euro, og den tildelte EU-medfinansiering beløber sig til 7,5 milliarder euro, hvoraf 3,4 milliarder euro allerede er udbetalt. **Tabel 1** giver et overblik baseret på situationen i 2019. Der er tale om et betydeligt beløb i EU-medfinansiering, men det er relativt begrænset i forhold til de samlede omkostninger. Med den aktuelle CEF-finansieringssats og Kommissionens forslag vedrørende CEF 2 kan den maksimale EU-medfinansieringssats under direkte forvaltning imidlertid nå op på 85 % af de støtteberettigede omkostninger, når specifikke betingelser er opfyldt (f.eks. vedrørende fælles grænseoverskridende gennemførelse, deltagelse af samhørighedslande og tilstrækkelig adgang til finansiering). Under delt forvaltning var den maksimale medfinansieringssats i den aktuelle og foregående flerårige finansieringsperiode 85 % af de samlede støtteberettigede omkostninger, men der er foreslået en maksimal medfinansieringssats på 70 % i den kommende flerårige finansieringsperiode (denne sats kan dog muligvis anvendes på en større del af de samlede omkostninger).

---

<sup>8</sup> Vi reviderede ikke infrastrukturer på korridorerne Orienten/det østlige Middelhav og Rhinen-Alperne.

**Tabel 1 - Oversigt over de udvalgte FTI'ers omkostninger (i millioner euro)**

FTI	Samlede anslåede omkostninger (2019-værdi)	Samlet EU- støtte tildelt på revisions- tidspunktet	Samlet EU- støtte udbetalt på revisions- tidspunktet
Rail Baltica	7 000*	789	80
Lyon-Torino-jernbaneforbindelsen	9 630	1 224	621
Brennerbasistunnellen**	8 492	1 583	846
Den faste Femern Bælt-forbindelse	7 711	794	186
Baskiske Y og dennes forbindelse til Frankrig	6 500	576	98
Seinen-Schelde-forbindelsen***	4 969	318	79
A1-motorvejen****	7 324	995	995
E59-jernbanelinjen*****	2 160	1 175	453
<b>I ALT</b>	<b>53 972</b>	<b>7 454</b>	<b>3 358</b>

\* Beløbet omfatter hensættelser til risici vedrørende fremtidige omkostningsstigninger identificeret af revisorerne. De officielle omkostninger er angivet som 5,8 milliarder indtil nu.

\*\* Efter hensyntagen til forudberegnete inflationsbeløb og risici vedrørende perioden indtil anlægsarbejdets afslutning beløber de anslåede omkostninger sig til 9 301 milliard euro.

\*\*\* Tallene vedrører kun hovedkomponenten i Seinen-Schelde-forbindelsen (Canal Seine Nord Europe).

\*\*\*\* Omkostningerne omfatter ikke Bukarest-Pitești-strækningen, som der ikke foreligger relevant omkostningsdokumentation for.

\*\*\*\*\* Omkostningerne omfatter ikke strækningerne Świnoujście-Szczecin og Kędzierzyn Koźle-Chałupki.

Kilde: Revisionsretten.

**14** Hver enkelt FTI udgøres af en række bestanddele. Eksempelvis kan en højhastighedsjernbanelinje ikke anlægges i ét hug. Den deles i stedet op i individuelle strækninger, som anlægges, så snart alle de underliggende projektforbereelser er gennemført. For klarheds skyld kalder vi disse underliggende projekter "foranstaltninger" i nærværende beretning. Parallelt med selve FTI'erne vurderede vi separat 17 af disse foranstaltninger, som alle var del af en af de otte udvalgte FTI'er. Vi udvalgte de foranstaltninger, som modtog de største beløb i EU-medfinansiering i programmeringsperioderne 2007-2013 og 2014-2020. Deres anslåede samlede omkostninger er på 12,1 milliard euro, og den tildelte EU-medfinansiering beløber sig til 5,9 milliarder euro, hvoraf 1,9 milliarder euro allerede er udbetalt. Denne finansiering er en del af den samlede EU-medfinansiering, der er nævnt i forrige punkt. Jf. [bilag IV](#).

**15** Vi indhentede revisionsbevis fra forskellige kilder. Vi gennemførte en dybdegående analyse af de langsigtede strategiske transportudviklingsplaner på EU-niveau samt nationalt og regionalt niveau, som var relevante for de enkelte FTI'er. Vi afholdt bevisindsamlingsmøder med personale fra Kommissionen, med EU-koordinatorer, med repræsentanter for medlemsstaterne og de regionale og lokale myndigheder samt med projektledere. Vi fik også ekstern støtte fra eksperter i cost-benefit-analyse og miljøvurdering, og vi foretog en række analyser for at vurdere den potentielle brug af FTI'erne til passager- og godstransport ved anvendelse af en metode, som anvender Eurostats data og visualiseringsværktøjer.

## Bemærkninger

**Det er ikke sandsynligt, at hovednettet er i drift med fuld kapacitet i 2030, og Kommissionen har kun begrænsede værktøjer til at sikre dette**

**Seks af de otte analyserede FTI'er - inklusive forbindelsesinfrastruktur - vil sandsynligvis ikke kunne være i drift med fuld kapacitet i 2030**

**16** Megaprojekter på transportområdet - som vi i denne beretning kalder "FTI'er" - er afgørende for at fjerne flaskehalse og udbedre manglende forbindelser i EU's hovednetkorridorer. FTI'ernes færdiggørelse vil forbedre EU's konnektivitet og bidrage til at levere de fulde fordele ved et velfungerende net. Selv om korridorerne ikke vil være i drift med fuld kapacitet i 2030, f.eks. på grund af anlæggelsesforsinkelser vedrørende FTI'erne eller den supplerende infrastruktur, kan arbejdet med gennemførelsen godt give positive virkninger på et tidligere tidspunkt.

EU-støtte til forskellige FTI-elementer hjælper medlemsstaterne til at opfylde deres mål og skaber samtidig EU-merværdi.

FTI'er er ofte store projekter. Både dette og det forhold, at de ofte er grænseoverskridende eller har virkninger på tværs af grænserne, gør den tekniske og finansielle planlægning samt gennemførelsen af dem særlig kompleks.

Vi undersøgte sandsynligheden for, at de otte FTI'er i vores stikprøve leverer de fulde forventede fordele senest i 2030, som er TEN-T-forordningens frist for færdiggørelsen af hovednettet med fælles tekniske standarder. Til det formål foretog vi en risikovurdering, som omfattede både sandsynligheden for forsinkelser i leveringen af FTI'erne og den effekt, som sådanne forsinkelser kan få på færdiggørelsen af nettet.

Først vurderede vi fremskridtene med hensyn til de otte udvalgte FTI'er.

- Hvad tre af dem angår, er det meget usandsynligt, at de vil være klar i 2030, sådan som det er planlagt i TEN-T-forordningen. Det gælder jernbanelinjen på 297 km, som forbinder Baskiske Y med det franske jernbanelinje, A1-motorvejen i Rumænien og E59-jernbanen i Polen. Årsagen er, at de tager lang tid at anlægge, og at anlægsarbejdet for visse strækningers vedkommende ikke engang er planlagt endnu.

- Det er også usandsynligt, at én anden FTI (Lyon-Torino-forbindelsen) vil være klar i 2030 som planlagt, eftersom den nuværende frist for færdiggørelse er december 2029, hvilket kun giver en lille margin til potentielle forsinkelser, og den EU-medfinansierede foranstaltning vedrørende denne FTI blev ramt af gennemførelsesforsinkelser efter fastsættelsen af færdiggørelsesfristen.
- Anlæggelsen af de fire andre FTI'er (Rail Baltica, Femern Bælt-forbindelsen, Brennerbasistunnellen og Canal Seine Nord Europe, som er Seinen-Schelde-forbindelsens hovedelement) vil sandsynligvis blive afsluttet senest i 2030, da der er små buffere til at absorbere potentielle forsinkelser. Anlæggelsen af højhastighedsjernbanelinjen Baskiske Y på det spanske territorium (uden forbindelsen til Frankrig) falder også ind under denne kategori. Med hensyn til Rail Baltica har de baltiske landes overordnede revisionsorganer i nylige beretninger fremhævet risiciene for gennemførelsesforsinkelser, der kan indvirke negativt på FTI'ens idriftsættelse. Letlands overordnede revisionsorgan har fremhævet risici for forsinkelser på mellem ét og fire år på grund af bl.a. den sene start og de bureaukratiske nationale procedurer i forbindelse med ekspropriation af jord. Tilsvarende har Østrigs overordnede revisionsorgan med hensyn til Brennerbasistunnellen påpeget en potentiel forsinkelse på over to år, som kan medføre, at tunnelen ikke tages i brug før 2030.

**17** Denne vurdering gælder dog kun selve hovedinfrastrukturen. Det vil således også være nødvendigt at færdiggøre den supplerende infrastruktur, før hovedinfrastrukturen kan betragtes som værende i stand til drift med fuld kapacitet og til at levere sin fulde effekt på nettet. Vi vurderede den nuværende status for planlægningen af forbindelsesinfrastrukturen, eksempelvis adgangslinjer, der forbinder til de eksisterende konventionelle jernbanenet, multimodale terminaler til at understøtte godstransport ad indre vandveje og med tog samt forbindelser til det eksisterende vejnet. Med tanke på den tid, det tager at færdiggøre transportinfrastrukturer, mener vi med hensyn til seks af de otte FTI'er, at det er usandsynligt, at de vil være i drift med fuld kapacitet inden TEN-T-forordningens 2030-frist. F.eks. vil den tyske del af de nordlige adgangslinjer til Brennerbasistunnellen måske først være i stand til drift med fuld kapacitet mellem 2040 og 2050 (behovet for ny infrastruktur drøftes stadig). Hvad angår Lyon-Torino-forbindelsen, fastsætter den aktuelle franske strategi fristen for færdiggørelsen af planlægningen af de nationale adgangslinjer til 2023, hvilket betyder, at FTI'ens fordele for nettet først vil blive leveret fuldt ud efter 2030.

**18** Eftersom disse otte FTI'er skal udbedre vigtige manglende forbindelser, bringer forsinkelserne med hensyn til deres anlæggelse og idriftsættelse den planlagte effektive funktion af fem af de ni TEN-T-korridorer i fare. Det er således ikke sandsynligt, at EU-hovedtransportnettets konnektivitet vil nå fuld kapacitet i 2030, hvilket betyder, at hverken EU-transportnettet eller dets forventede virkninger vil være leveret på det tidspunkt. Jf. eksemplet i [tekstboks 1](#).

### **Tekstboks 1 - En manglende forbindelse, som hæmmer korridoren og nettet**

De alternative ruter for togtrafik til og fra Den Iberiske Halvø er på nuværende tidspunkt ikke tilstrækkelige til godstransport: Den eksisterende konventionelle linje til Bordeaux har for lav kapacitet og trænger til opgradering, og forbindelsen til resten af det spanske højhastighedsjernbanenet (via Burgos) vil sandsynligvis ikke være færdig i 2030 (strækningen Burgos-Vitoria er stadig i undersøgelsesfasen).

Selv om vigtigheden af den grænseoverskridende infrastruktur fra Vitoria (Spanien) til Dax (Frankrig) er blevet bekræftet ved to fransk-spanske topmøder (i november 2013 og juni 2014), vil planlægningsarbejdet på den franske del ("Grand Projet du Sud-Ouest" eller "GPSO"), som er blevet drøftet siden 1990'erne, ikke begynde før 2037, da den nuværende regering prioriterer arbejde på eksisterende infrastruktur højere end anlæggelse af ny infrastruktur. Kommissionen og den europæiske koordinator har bestræbt sig på at sikre en opgradering af den eksisterende konventionelle linje. Hvad angår den berørte korridor vil der imidlertid - selv efter at anlægsarbejdet vedrørende Baskiske Y på det spanske territorium er afsluttet (den seneste officielle frist er 2023) - gå meget lang tid, før den aftalte højhastighedsforbindelse til Frankrig er på plads.

Forbindelsen over de østlige Pyrenæer (mellem Perpignan og Figueres) havde også driftsmæssige problemer: Projektlederen indgav konkursbegæring, fordi det havde taget 22 måneder at sætte linjen i drift efter afslutningen af anlægsarbejdet, og fordi der var meget færre tog end oprindelig forventet. Et joint venture mellem de spanske og franske infrastrukturforvaltere overtog driften og vedligeholdelsen af denne linje for at opretholde den begrænsede togtjeneste<sup>9</sup>.

Det betyder, at gods, som skal fra eller til Den Iberiske Halvø, i mindst to årtier endnu hovedsagelig vil blive transporteret enten til søs eller på vejene (hvilket kan hæmme reduktionen af CO<sub>2</sub>-emissionerne fra transport).



**19** Med hensyn til jernbane-FTI'erne i vores stikprøve vurderede vi også, om i det mindste TEN-T-forordningens minimumskrav til godstogstrækninger ville blive opfyldt senest i 2030. Disse krav er: a) fuldstændig elektrificering af jernbanespor, b) mindst 22,5 t akseltryk, 100 km/t. strækningshastighed, mulighed for tog med en længde på 740 m, 1 435 mm sporvidde og c) udbygning af European Rail Traffic Management System (ERTMS). Med hensyn til Rail Baltica og tre dele af tre andre FTI'er (Baskiske Y i Spanien, Femern Bælt i Danmark og Brennerbasistunnellen i Østrig) er det sandsynligt, at jernbanelinjerne vil opfylde forordningens krav. På grundlag af de oplysninger, der foreligger på nuværende tidspunkt, er det ikke sandsynligt, at de tyske adgangslinjer til Femern Bælt, de italienske adgangslinjer til München-Verona-forbindelsen og E59 i Polen vil opfylde kravene fuldt ud i 2030. **Tabel 2** viser resultaterne af vores analyse af fremskridtene med hensyn til de udvalgte FTI'er.

**Tabel 2 - Revisionsrettens vurdering af fremskridtene med hensyn til de udvalgte FTI'er**

Nr.	Flagskibstransport-infrastruktur	Land	Selve FTI'en driftsklar i 2030?	FTI'en og dens forbindelsesinfrastruktur i drift med fuld kapacitet i 2030?	TEN-T-krav opfyldt i 2030 af FTI'en og dens forbindelsesinfrastruktur?
1	Rail Baltica	EE, LT og LV			
2	Lyon-Torino	FR			
		IT			
3	Brennerbasistunnellen	AT			
		DE	kun adgangslinjer		
		IT			
4	Den faste Femern Bælt-forbindelse	DE			
		DK			
5	Baskiske Y / GPSO	ES			
		FR			
6	Canal Seine Nord Europe	FR			ikkejernbane-FTI
7	A1-motorvejen	RO			ikkejernbane-FTI
8	E59-jernbanelinjen	PL			
Forklaring:			Lav risiko		
			Middel risiko		
			Høj risiko		

Kilde: Revisionsrettens vurdering.

<sup>9</sup> Vi berettede om dette i forbindelse med vores revision vedrørende højhastighedsjernbaner: jf. punkt 58 og 81 i Revisionsrettens særberetning nr. 19/2018 "Et europæisk højhastighedsjernbanenet: ikke en realitet, men et ineffektivt kludetæppe".

## Kommissionen har endnu ikke brugt alle sine begrænsede retlige værktøjer til at reagere

**20** EU's langsigtede plan vedrørende transportnettet er blevet præsenteret i hvidbøger fra Kommissionen<sup>10</sup> og i TEN-T-forordningen. Hovednetkorridorernes rettidige etablering og gode funktion er afgørende for opnåelsen af EU's politikmål og understøtter EU's generelle mål om at stimulere vækst og jobskabelse samt tackle klimaændringer.

**21** Kommissionens hvidbøger er ikke bindende for medlemsstaterne, som har deres egne nationale prioriteter. TEN-T-forordningen er retligt bindende, men indeholder bestemmelser, som giver medlemsstaterne mulighed for at afvige fra den plan, der skal være gennemført senest i 2030. De nationale prioriteter omfatter ikke nødvendigvis de investeringer, der kræves vedrørende EU's transnationale korridorer. Eksempelvis sikrer Frankrigs planlægning ikke overholdelse af forordningens 2030-frist (jf. [tekstboks 1](#)). Tysklands nuværende politik for infrastrukturplanlægning giver ikke særlig prioritet til investeringer vedrørende hovednetkorridorer.

**22** Selv om de fleste FTI'er skal udbedre vigtige manglende forbindelser, som er nødvendige for at færdiggøre EU's hovednetkorridorer eller fjerne problematiske flaskehalse, har lovgiver ikke givet Kommissionen nogen rolle i behovsvurderingsprocesserne eller beslutningstagningen hvad angår individuelle projekter.

**23** Medlemsstaterne har også forskellige procedurer vedrørende anlægsarbejde (f.eks. nationale regler for indkaldelse af tilbud og udstedelse af tilladelser). Endvidere bemærkede vi, at gennemførelses hastigheden varierer fra medlemsstat til medlemsstat, at støtten til og modstanden mod FTI'er varierer meget, at de politiske prioriteter kan ændre sig over tid, og at grænseoverskridende FTI'er ikke altid støttes i samme grad af alle de involverede medlemsstater. Dette indvirker negativt på etableringen af vigtige forbindelser i nettet. Eksempelvis er den faste Femern Bælt-forbindelse en 18 km lang kombineret bil- og togtunnel, som er en del af den planlagte "Nordiske Trekant", der skal forbinde Den Skandinaviske Halvø med resten af det europæiske fastland (jf. [billede 3](#)). Danmark og Tyskland finansierer, udformer og anlægger deres respektive adgangsjernbanelinjer, mens Danmark alene har ansvaret

---

<sup>10</sup> Den fælles transportpolitik fremtidige udvikling, [KOM\(1992\) 494](#) af 2.12.1992; Den europæiske transportpolitik frem til 2010 - De svære valg ([KOM\(2001\) 370](#)) af 12.9.2001; En køreplan for et fælles europæisk transportområde - mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem ([KOM\(2011\) 144](#)) af 28. marts 2011.

for at finansiere, udforme og anlægge tunnelen. Den statslige aftale, der er indgået mellem Tyskland og Danmark, begrænser Tysklands finansieringsansvar til adgangslinjerne på det tyske territorium. Den faste forbindelse er således et dansk projekt, og det optræder ikke i Tysklands nationale planlægningsdokumenter vedrørende infrastruktur.

### Billede 3 - "Den Nordiske Trekant" af faste forbindelser: Øresundsbroen, Storebæltsbroen og Femern Bælt-tunnelen



© Femern A/S.

**24** Kommissionen har kun begrænsede beføjelser til at fremskynde processen og har anerkendt, at den nationale prioritering ikke favoriserer grænseoverskridende projekter<sup>11</sup>. Revisionsretten gjorde også opmærksom på dette i 2018<sup>12</sup>. EU's politik for transportinfrastruktur er reguleret af forordninger, som har bindende retskraft, men Kommissionen har ingen juridiske beføjelser til at håndhæve EU's prioriteter på medlemsstatsniveau<sup>13</sup>.

**25** Kommissionen har ikke desto mindre et overordnet ansvar for at sikre, at medlemsstaterne færdiggør hovednetkorridorerne senest i 2030, så de leverer de forventede resultater i god tid. Kommissionen råder over faciliteringsværktøjer (såsom det arbejde, der udføres af EU-koordinatorerne) og fører tilsyn med EU-medfinansieringen for at sikre forsvarlig økonomisk forvaltning, men har derudover kun begrænsede retlige værktøjer til at håndhæve leveringen af nettet i 2030. Ifølge TEN-T-forordningens artikel 56 skal Kommissionen anmode om begrundelser, hvis der er væsentlige forsinkelser med hensyn til påbegyndelse eller færdiggørelse af arbejde vedrørende hovednettet, og den skal rådføre sig med de pågældende medlemsstater for at afhjælpe det problem, der har givet anledning til forsinkelsen. Den kan også indlede traktatbrudssager, og den kan vedtage gennemførelsesretsakter (jf. punkt 75).

**26** Selv om de udvalgte FTI'er i høj grad egner sig til anvendelse af artikel 56-proceduren (da de skal udbedre vigtige manglende grænseoverskridende forbindelser, som er nødvendige for færdiggørelsen af nettet senest i 2030), har Kommissionen endnu ikke grebet formelt ind på denne måde for at få medlemsstaterne til at planlægge og etablere disse infrastrukturer hurtigere. Den hævder selv, at det er for tidligt at gøre dette. Den mener, at 2030-fristen stadig ligger langt ude i fremtiden. Vi deler ikke dette optimistiske synspunkt med tanke på den tid, det tager at planlægge, anlægge og idriftsætte sådanne infrastrukturer.

---

<sup>11</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om midtvejsevalueringen af Connecting Europe-faciliteten, SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final af 14.2.2018. "[Tværnationale] investeringer på tværs af grænserne [prioriteres ikke] højt nok i de nationale budgetter til at sikre det indre marked den infrastruktur, der er behov for."

<sup>12</sup> Vi oplyste om GPSO-problemet i særberetning nr. 19/2018 om højhastighedsjernbaner (tekstboks 3, punkt 2).

<sup>13</sup> Jf. også punkt 26 i Revisionsrettens særberetning nr. 19/2018 "Et europæisk højhastighedsjernbanenet: ikke en realitet, men et ineffektivt kludetæppe".

## Planlægningsprocessen vedrørende disse investeringer til flere milliarder euro bør forbedres

**Der var en risiko for, at trafikprognoserne var overoptimistiske, og halvdelen af dem var ikke godt koordineret**

**27** Kvaliteten af trafiktallene vedrørende grænseoverskridende infrastruktur er begrænset, og der er navnlig en tendens til overoptimistiske prognoser. Trafikprognoserne var ikke altid baseret på solide markedsbaserede vurderinger eller robuste økonomiske udviklingsscenarier. Derimod var nogle prognoser meget forsimplede med vækstrater, der forblev konstante over tid. De var ikke altid opdateret og blev som regel ikke blevet revideret for at tage højde for forsinkelser opstået hen ad vejen.

**28** De aktuelle trafiktal afveg ofte betydeligt fra prognoserne. Hvis de aktuelle og fremtidige modalskiftinitiativer, der skal ledsage driften på disse FTI'er, ikke leverer de forventede resultater, kan de fremtidige trafiktal komme til at ligge betydeligt under trafikprognoserne, som i så fald vil vise sig at have været overoptimistiske. [Tekstboks 2](#) giver nogle eksempler.

## Tekstboks 2 - Betydelige forskelle mellem aktuelle og prognosticerede trafikniveauer

- 1) For Lyon-Torino-jernbaneforbindelsen indikerer de seneste data fra alpeobservatoriet (2017), at der årligt transporteres under 3 millioner ton på den eksisterende konventionelle linje. Den nyeste trafikprognose lyder imidlertid på 24 millioner ton i 2035, dvs. otte gange den nuværende trafikstrøm. Denne betydelige forskel kan skyldes den eksisterende konventionelle linjes utilstrækkelighed og muligheden for at føre trafikken gennem andre alpepas. Når forbindelsen er færdiggjort, kan en del af den nuværende samlede trafik på 44 millioner ton (vej- og jernbanetrafik tilsammen) mellem Frankrig og Italien potentielt flyttes til den nye forbindelse. Hvis et sådant skift skal blive til virkelighed, er de tilhørende betingelser dog nødt til at blive opfyldt: fjernelse af flaskehalse og etablering af manglende forbindelser på korridorniveau samt fremme af forholdene for multimodal trafik for at sikre uhindret og interoperabel jernbanetrafik.
- 2) Den indre vandvejsforbindelse Seinen-Schelde blev godkendt på grundlag af den antagelse, at der i 2060 ville være fire gange så meget trafik på Canal Seine Nord Europe, som der i referenceåret 2030 ville være uden kanalen. Dette forudsætter en betydelig stigning i godsmængden på akse over Frankrig og Europa. Statistikkerne fra det seneste årti indikerer imidlertid ikke, at det vil ske<sup>14</sup>. Endvidere skal to specifikke betingelser opfyldes, men ingen af dem forekommer særlig realistiske i lyset af de industrielle tendenser over tid:
  - en firedobling - fra 2,3 millioner ton om året til 8,1 million ton om året - af den traditionelle transport af byggematerialer ad indre vandveje via Canal Seine Nord Europe i løbet af de første 30 år efter idriftsættelsen. Hvis et så betydeligt modalskift skal blive en realitet, er der forskellige ledsageforanstaltninger (f.eks. opkrævning af afgifter), som også skal implementeres.
  - en enorm overflytning af containertrafik fra veje til vandveje, således at 36 % af godstransporten på hele trafikaksen flyttes til vandveje. Dette ville kræve, at andelen af vandvejstransporteret gods på akse blev 38 gange så stor som nu, dvs. at containertrafikmængden blev tre gange så stor som hele Rhinens nuværende containertrafikmængde.

<sup>14</sup> Pastori E., Brambilla M., Maffii S., Vergnani R., Gualandi E., Skinner I., 2018, "Research for TRAN Committee - Modal shift in European transport: a way forward", Europa-Parlamentet, Temaafdelingen for Struktur- og Samhørighedspolitik, Bruxelles.

**29** Hvis trafikprognoserne skal blive til virkelighed, er infrastrukturforanstaltninger ikke nok i sig selv. Ledsageforanstaltninger til at ændre brugernes adfærd er også nødvendige for at sikre, at alle fordelene ved et net opnås. Modalskiftinitiativer hæmmes på nuværende tidspunkt af manglende interoperabilitet og fraværet af tilstrækkelige og koordinerede bløde politikker såsom vejafgifter, miljøregler og "krydsfinansiering"<sup>15</sup>. Kommissionen har derfor foreslået en ny revision af eurovignetdirektivet, men den er endnu ikke blevet vedtaget. Eksempelvis er det kun Østrig, som på München-Verona-strækningen anvender krydsfinansiering fra vej til jernbane. Trods den europæiske koordinators bestræbelser på at gøre yderligere fremskridt på dette område, anvender Italien og Tyskland stadig ikke krydsfinansiering, selv om de allerede i 2009 gav tilsagn om at begynde på det<sup>16</sup>.

**30** Ud over risikoen for overoptimisme konstaterede vi med hensyn til halvdelen af de undersøgte sager, at trafikprognoserne er dårligt koordineret - selv i tilfælde, hvor infrastrukturen krydser en grænse. Trafikprognoserne for fire af de otte udvalgte FTI'er<sup>17</sup> var ikke blevet koordineret mellem alle enhederne på begge sider af grænsen. Prognoserne var også meget forskellige, fordi de var blevet udarbejdet i forskellige år og omhandlede forskellige tidsrammer, vækstrater og kapacitetsgrænser. [Tekstboks 3](#) giver et eksempel.

---

<sup>15</sup> Krydsfinansiering er en mekanisme til at stimulere mere miljøvenlige transportformer ved at støtte dem med indtægter fra CO<sub>2</sub>- eller trængselsafgifter på andre, mindre grønne, transportformer.

<sup>16</sup> Aftalememorandum fra 2009, som også er underskrevet af Bayern, Tyrol, den selvstyrende provins Bolzano, Trento og Verona samt jernbaneselskaberne (RFI, ÖBB og DB).

<sup>17</sup> Brennerbasistunnelen, Baskiske Y, A1-motorvejen og E59 i Polen.

### Tekstboks 3 - Trafikprognoser for Brennerbasistunnellen

På München-Verona-strækningen, som omfatter Brennerbasistunnellen, har projektpartnerne (Østrig, Tyskland og Italien, regioner i disse lande samt EU) endnu ikke formået at gennemføre en harmoniseret trafikundersøgelse med brug af overensstemmende tal og metoder. Siden 1994 har de tre medlemsstater anvendt forskellige fremgangsmåder, teknikker og beregningsmetoder til at prognosticere gods- og passagertrafikken på jernbane og vej. De forsøger nu at udarbejde harmoniserede prognoser for gods- og passagertrafik, som skal være færdige i 2020. Der er også gennemført separate trafikundersøgelser af regioner (f.eks. Tyrol).

Hertil kommer, at medlemsstaterne har rejst tvivl om hinandens metoder. Østrig har rejst tvivl om den metode, som Tyskland anvendte til trafikprognostisering på én strækning, mens Tyskland ikke anerkender Østrigs data vedrørende sin egen strækning. Tyskland gennemførte en "scenariundersøgelse", som blev fremlagt i begyndelsen af 2019, og heri konkluderedes det, at der på lang sigt helt sikkert ville blive behov for en firesporet højhastighedsjernbanelinje. Desuden gennemførte Tyskland for nylig en trafikundersøgelse for at vurdere et alternativ med en opgraderet konventionel tosporet linje (160 km/t.). Konklusionen var, at dette ikke ville være en bæredygtig løsning. Disse undersøgelser blev imidlertid ikke koordineret med de andre medlemsstater, som er ved at anlægge en tunnel til en højhastighedsjernbanelinje med en driftshastighed på 250 km/t.

I tillæg til disse nationale og regionale uoverensstemmelser, og selv om der er ydet EU-medfinansiering siden 1986, har Kommissionen ikke udarbejdet en analyse af de potentielle trafikstrømme eller indsamlet specifikke data, der kunne danne grundlag for en sådan analyse.

### Svagheder i cost-benefit-analyseprocessen påvirker beslutningstagningens kvalitet

**31** Cost-benefit-analyser er værktøjer til at forbedre beslutningstagningens kvalitet. Deres effektivitet afhænger dog i høj grad af den anvendte metodes soliditet og af den værdi, som bestemte parametre tillægges. Dette kan føre til betydelige forskelle i konklusionerne vedrørende et foreslået stykke infrastrukturs fordelagtighed.

**Tekstboks 4** giver eksempler på vores revisionsresultater vedrørende cost-benefit-analyser.



## Tekstboks 4 - Eksempler på revisionsresultater vedrørende cost-benefit-analyser

- 1) De aktuelle overslag vedrørende adgangslinjerne til Femern Bælt-forbindelsen tager ikke højde for moderniseringen af Femernsundbroen eller de regionale støjbekyttelsesforanstaltninger, som går videre end de lovmæssige krav. Disse nye fordele og omkostninger, som der ikke blev gjort rede for i forbindelse med den oprindelige beslutningstagning, kan bringe benefit-cost-forholdet ned under 1 (hvilket vil sige, at omkostningerne for samfundet er større end fordelene). Dette ville betyde, at FTI'en ifølge lovgivningen ikke kunne fortsætte med at modtage offentlig finansiering i Tyskland (medmindre det tyske parlament gav en særlig dispensation).
- 2) Efter syv tidligere cost-benefit-analyser med positive resultater vedrørende Lyon-Torino-forbindelsen (f.eks. vurderet til mellem 12 milliarder euro og 15 milliarder euro i 2010) foretog det italienske infrastrukturministerium en revurdering af forbindelsen i 2018. Denne revurdering blev imidlertid aldrig valideret af Frankrig, og Kommissionen blev ikke hørt. I revurderingen blev det på grundlag af en ny socioøkonomisk analyse konkluderet, at den aktuelle nettoværdi af investeringen lå et sted mellem -6,1 milliard euro og -6,9 milliarder euro, så omkostningerne for samfundet også i dette tilfælde ville være meget større end fordelene. Der er siden da blevet foretaget flere modanalyser. Disse fremhæver svaghederne i den metode, der blev anvendt til den tidligere analyse, og når i de fleste tilfælde frem til andre tal.
- 3) Der var udarbejdet tre forskellige cost-benefit-analyser vedrørende Rail Baltica. De indeholdt hver en ny trafikprognose baseret på en ny metode, som ikke altid var gennemsigtig. Forskellene gjorde det kompliceret at sammenligne undersøgelserne og fik projektets modstandere til at kritisere det anslåede omfang af dets samfundsmæssige fordele. Dette kan give eksterne interessenter indtryk af, at de prognoser, der understøtter vurderingen af de reelle behov for en FTI, er upålidelige.
- 4) Selv om Brennerbasistunnellen - hvis samlede omkostninger er 9,30 milliarder euro - indtil nu har modtaget ca. 1,58 milliarder euro i EU-medfinansiering, har hverken Østrig, Italien, Tyskland eller EU nogensinde foretaget en overordnet, strategisk cost-benefit-analyse af den samlede München-Verona-strækning på 445 km i Skandinavien-Middelhavet-korridoren. Der er således endnu ikke foretaget en grundig analyse af omkostningerne og fordelene ved tunnelen, inklusive dens adgangslinjer. I 2007 blev der i en analyse vedrørende Brennerbasistunnellen beregnet et benefit-cost-forhold på 1,9, og vi bemærkede, at omkostningerne og forsinkelserne var steget over tid, mens de prognosticerede trafikniveauer var faldet, hvilket påvirker forholdet negativt. I 2019 blev der foretaget en ny cost-benefit-analyse med et bredere omfang. Resultaterne af cost-benefit-analysen er positive, men den er ikke baseret på en trafikundersøgelse, som er harmoniseret medlemsstaterne imellem, og den omfatter ikke de nordlige adgangslinjer i Tyskland.

**32** Medlemsstaterne er ansvarlige for at foretage cost-benefit-analyser i overensstemmelse med bedste internationale praksis, herunder den anbefalede metode i Kommissionens vejledning om cost-benefit-analyser. Med hjælp fra en ekstern ekspert fra Vrije Universiteit Brussel (VUB) analyserede vi kvaliteten af de forskellige cost-benefit-analyser vedrørende de otte FTI'er i vores stikprøve. Vi konkluderede, at cost-benefit-analyser ikke var blevet brugt korrekt som beslutningstagningsværktøjer i nogen af dem. Det forholder sig nemlig således:

- a) at der ud over de mere detaljerede, sektorspecifikke analyser ikke for nogen af FTI'erne som helhed var foretaget en samlet cost-benefit-analyse på højt plan, som omfattede alle de foreslåede projekter, herunder de ledsagende infrastrukturinvesteringer, og som havde deltagelse af så mange nationale og regionale interessenter som muligt. Tværtimod var de fleste cost-benefit-analyser kun gennemført vedrørende små dele af FTI'erne
- b) at cost-benefit-analyserne ikke inkluderede en omfattende analyse af fordelingen af omkostninger og fordele mellem de involverede regioner og lande
- c) at ingen erfaringer fra efterfølgende evalueringer af tidligere projekter var integreret i cost-benefit-analyserne, og at der heller ikke var foretaget en ekstern benchmarking for at vurdere analysernes kvalitet.

**33** Kommissionen og INEA tager højde for omkostningerne og fordelene ved en foranstaltning, når der anmodes om EU-medfinansiering under direkte forvaltning. Under delt forvaltning er det kun store projekter med samlede støtteberettigede omkostninger på over 75 millioner euro og samhørighedsfondsprojekter, der vurderes af Kommissionen.

**34** I sine forslag til nye forordninger for perioden 2021-2027 har Kommissionen ikke bevaret det nuværende krav om, at projektledere skal forelægge cost-benefit-analyser - selv i forbindelse med FTI'er til flere milliarder euro. Kommissionens hensigt er, at cost-benefit-analyser fremover skal være et potentielt krav for modtagelse af EU-medfinansiering. Når det er relevant, vil kravet blive fastsat i de specifikke finansieringsbetingelser vedrørende et projekt. I vores briefingpapir fra juni 2019<sup>18</sup> beskrev vi, hvordan dette udgør en risiko for den forsvarlige økonomiske forvaltning.

---

<sup>18</sup> "Levering af performance på samhørighedsområdet", Revisionsretten, juni 2019, punkt 70 og 120 samt bilag I, punkt 8 og 14.

**35** Vi har allerede i tidligere beretninger<sup>19</sup> udpeget svagheder i processen for vurdering af det reelle behov for EU-medfinansieret transportinfrastruktur. Selv om Kommissionen har finansieret en undersøgelse af markedet for multimodal trafik på den samlede korridor, har den ikke stillet krav om fælles trafikprognoser på overordnet FTI-niveau. Endvidere foretager Kommissionen ikke løbende indsamling af trafikdata. Kun med hensyn til én af de otte udvalgte FTI'er (Lyon-Torino-forbindelsen) har den selv foretaget en dybdegående gennemgang af projektlederens antagelser, uafhængigt af medlemsstaternes vurderinger. Dette øger risikoen for ineffektive udgifter.

**36** Endvidere blev en national politisk beslutning vedrørende en strækning på Femern Bælt-forbindelsen først efterfølgende understøttet af en cost-benefit-analyse. Dette var beslutningen om at anlægge en højhastighedsadgangslinje på tysk territorium for at forbinde København og Hamburg. Den politiske beslutning om at anlægge linjen blev truffet i 2016, men den blev først bagefter, i 2017, bekræftet af en cost-benefit-analyse.

**37** Med hensyn til fire af FTI'erne i vores stikprøve (Lyon-Torino-forbindelsen, Seinen-Schelde-forbindelsen, A1-motorvejen i Rumænien og Femern Bælt-forbindelsen) indhentede vi input fra uafhængige eksperter til vores vurdering af de miljøkravsrelaterede virkninger og omkostninger<sup>20</sup>. Eksperterne konkluderede, at forskellige EU-miljøkrav, nationale miljøkrav og somme tider regionale miljøkrav komplicerer og forsinker planlægningen og gennemførelsen af FTI'erne, men at de mest begrænsende faktorer stadig er budgetmæssige.

Vi bemærkede også et eksempel på god praksis vedrørende gennemførelse af grænseoverskridende projekter: at lade enheder i ét land udføre anlægsarbejde på et andet lands territorium med henblik på opfyldelse af et fælles politisk mål. Dette er en positiv praksis, der kan anvendes som model i hele EU. Vi fandt et konkret eksempel i forbindelse med anlægsarbejdet vedrørende "Lys Mitoyenne", som er et projekt, der indgår i Seinen-Schelde-forbindelsen. Her kan partnerne gennemføre og forvalte projekter på hinandens territorier. Den formelle aftale, der muliggør dette, blev

---

<sup>19</sup> Jf. f.eks. i) særberetning nr. 19/2018 ("Et europæisk højhastighedsjernbanenet: ikke en realitet, men et ineffektivt kludetæppe"), punkt 37 ff., ii) særberetning 23/2016 ("Søtransport i EU: på dybt vand - mange ineffektive og ubæredygtige investeringer"), punkt 43 ff., og iii) særberetning nr. 21/2014 ("EU-finansierede lufthavnsinfrastrukturer giver ikke valuta for pengene"), punkt 22 ff.

<sup>20</sup> Universitetet i Lyon sammen med forskere fra Antwerpen, Milano, Bukarest og Berlin.

vedtaget på en regeringskonference i 2017, og den igangværende formelle ratificering forventes afsluttet i 2020.

**38** Hertil kommer, at der ved beregningen af FTI'ernes miljøgevinster målt i CO<sub>2</sub>-emissioner skal tages højde for de negative virkninger af anlæggelsen og de langsigtede positive virkninger af driften, når infrastrukturen er færdig. Faktisk er anlæggelse af nye store transportinfrastrukturer en betydelig kilde til CO<sub>2</sub>-emissioner, mens miljøgevinsterne afhænger af den mængde trafik, der faktisk flyttes fra andre, mere forurenende transportformer. Eftersom der kun har været meget begrænsede modalskift i Europa i de sidste 20 år, er der en stor risiko for, at de positive multimodale virkninger er overvurderet i forbindelse med mange af FTI'erne. F.eks. skønnede den franske infrastrukturforvalter i 2012, at anlæggelsen af den grænseoverskridende Lyon-Torino-forbindelse inklusive adgangslinjer ville udlede 10 millioner ton CO<sub>2</sub>. Ifølge skønnet vil FTI'en først give en nettogevinst målt i CO<sub>2</sub>-emissioner 25 år efter anlægsarbejdets påbegyndelse. På grundlag af de samme trafikprognoser konkluderede vores eksperter imidlertid, at CO<sub>2</sub>-emissionerne først vil blive udlignet 25 år efter infrastrukturens idriftsættelse. Denne forudsigelse afhænger desuden af trafikniveauet: Hvis trafikniveauet kun når halvdelen af det forventede, vil der gå 50 år fra infrastrukturens idriftsættelse, før CO<sub>2</sub>-emissionerne fra anlæggelsen er udlignet.

### **I forbindelse med nogle FTI'er bidrog interessentinddragelse til at sikre accept**

**39** Interessentinddragelse er gavnlig for alle parter i beslutningsprocessen. Hvis den indledes tidligt nok - med fuld gennemsigtighed og effektive kommunikationsmetoder - kan projektlederne optimere udformningen, mens interessenterne tilskyndes til at støtte FTI'en.

**40** Mislykkede forsøg på interessentinddragelse fører som regel til retssager ved nationale domstole, hvorved påbegyndelsen af anlægsarbejdet udsættes. Eksempelvis er der vedrørende den grænseoverskridende Lyon-Torino-jernbanestrækning blevet anlagt mere end 30 forskellige retssager mod FTI'en af foreninger eller borgere, som er imod den af miljø- eller proceduremæssige årsager.

**41** Interessentinddragelsesprocessen er projektledernes og medlemsstaternes ansvar. Kommissionen er ikke direkte involveret, selv om den er ansvarlig for at føre tilsyn med medlemsstaternes rettidige anlæggelse af de ni TEN-T-korridorer. Kommissionen er dog ikke synlig nok. Mange af de enheder, vi mødtes med, oplyste, at det ville have været gavnligt med hensyn til at fremme deres FTI'ers EU-merværdi, hvis Kommissionen havde været til stede ved vigtige møder med interessenter. Dette kunne have ført til større accept af de foreslåede infrastrukturer.

Vi så dog også et positivt eksempel på EU-involvering i forbindelse med Rail Baltica, hvor Kommissionen og den europæiske koordinator deltog i offentlige begivenheder vedrørende projektet (såsom Rail Baltica Global Forum), var i dialog med lokale og nationale interessenter, var aktive i medierne og var til stede ved møder i Rail Balticas tilsynsråd.

**42** Blandt de FTI'er, vi udvalgte til revisionen, fandt vi en række eksempler på god praksis, hvor interessenterne var blevet godt informeret og havde fået mulighed for at komme med input, hvilket berigede processen yderligere. Blandt disse eksempler er Seinen-Schelde-forbindelsen, den faste Femern Bælt-forbindelse og den italienske del af Brennerbasistunnellen. Den procedure for store investeringer ("démarche grand chantier"), som man i Frankrig anvendte vedrørende Lyon-Torino-forbindelsen og Canal Seine Nord Europe i Seinen-Schelde-forbindelsen, omfattede også en række initiativer til at øge de lokale interessenters accept af store infrastrukturarbejder.

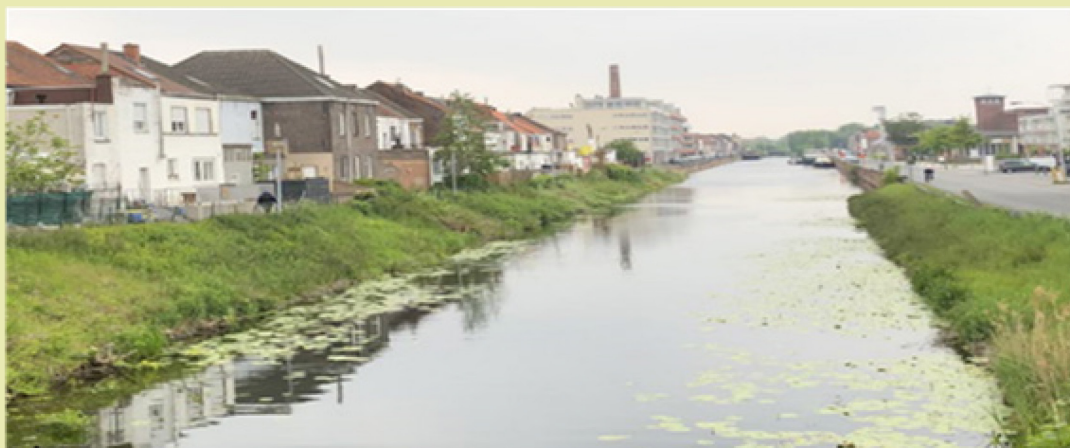
**43** Vi bemærkede også tilfælde, hvor processen kunne have været bedre: Med hensyn til Baskiske Y, A1-motorvejen i Rumænien og E59-jernbaneforbindelsen i Polen gav processen ikke alle interessenter fuld mulighed for at udtrykke deres meninger og få dem taget til efterretning. **Tekstboks 5** rummer både et positivt og et negativt eksempel.

### Tekstboks 5 - Forskellige tilgange til interessentinddragelse

- 1) Med hensyn til nogle dele af Seinen-Schelde-forbindelsen anvender de flamske myndigheder "proceduren for komplekse projekter", som giver interessenterne mulighed for at være involveret i alle aspekter af FTI'en, lige fra den oprindelige idé til gennemførelsen af anlægsarbejdet (f.eks. alternativer, planer, anlægstilladelser og markedsundersøgelser). Dette var f.eks. tilfældet vedrørende Bossuyt-Kortrijk-kanalen, som er en vigtig forbindelse mellem floderne Schelde og Leie i Flandern, der skal gøres bredere og dybere (jf. [billede 4](#)). Projektlederen foreslog interessenterne to alternative udformninger. En tredje, som interessenterne foreslog under drøftelserne, blev medtaget i beslutningsforslaget. Dette forslag omfatter miljørelaterede begrænsninger, kulturarvsrelaterede forpligtelser, erhvervsbehov og gennemførlighedskrav knyttet til lokalbefolkningen og tager højde for de eksisterende vejkonfigurationer.

Vi anser denne procedure for at være et eksempel på god praksis, da den er gennemsigtig og åben for alle interessenter, navnlig for lokale beboere og virksomheder. Ifølge tidsplanen for beslutningstagningen skal der maksimalt gå fire analyseår fra de allerførste idéer til den faktiske beslutning. For at sikre, at tidsplanen overholdes, giver proceduren ikke mulighed for, at tidligere trin anfægtes yderligere, når der først er truffet beslutning om dem.

#### Billede 4 - Den "manglende forbindelse" mellem floderne Schelde og Leie (del af Bossuyt-Kortrijk-kanalen), som skal gøres bredere og dybere



Kilde: Revisionsretten.

- 2) Andre af de processer, vi så på, begrænsede interessenterne muligheder for at komme med input. Eksempelvis var trafikprognoserne og bæredygtighedsdataene vedrørende Baskiske Y blevet anfægtet af akademikere fra Baskerlandet ved flere lejligheder siden 2004. Selv om dokumenterne var offentligt tilgængelige, svarede centralregeringen og den regionale regering ikke på akademikernes argumenter og tog dem ikke i betragtning.

**44** De samme procedurer for interessentinddragelse kan give meget forskellige resultater i forskellige lande. Med hensyn til Femern Bælt-forbindelsen var de danske NGO'er f.eks. allerede tidligt i processen tilfredse med håndteringen af miljøanliggenderne. På den tyske side af grænsen bliver modstandere imidlertid ved med at afsøge alle juridiske muligheder for at forsinke anlægsarbejdet, primært med miljørelaterede begrundelser. Sådanne forsinkelser fører normalt til yderligere omkostninger. Den kontrakt, som den danske projektleder har underskrevet, binder f.eks. kontrahenterne med "standbygebyrer"<sup>21</sup>, der fungerer som forskud og holder kontrahenterne fast på de oprindelige udbudsbetingelser. Jo længere tid det tager at træffe en afgørelse, jo større bliver disse gebyrer. Der er allerede udbetalt millioner af euro i standbygebyrer, og projektlederen har allerede indikeret, at disse omkostninger vil blive anmeldt med henblik på EU-medfinansiering.

## Lav effektivitet i gennemførelsen af FTI'er

**FTI-gennemførelsen er præget af dobbeltarbejde og ineffektivitet, og der mangler overblik**

**45** Planlægning og anlæggelse af en FTI kan tage flere årtier. *Bilag II* viser planlægningsdatoerne og gennemførelsesvarigheden for de otte udvalgte FTI'er.

- Gennemsnittet af de otte FTI'ers oprindeligt anslåede anlægstider (for infrastrukturernes hoveddele) er 12 år.
- De faktiske anlægstider for de udvalgte FTI'er ligger på mellem 8 og 21 år, og den aktuelt anslåede gennemsnitlige anlægstid er 15 år.

**46** Eftersom EU arbejder med syvårige programmeringsperioder, tildeles EU-medfinansieringen til en FTI i mange mindre portioner, som hver især vedrører en specificeret og afgrænset del af den samlede FTI. Sådanne "foranstaltninger" kan f.eks. være feasibilityundersøgelser, tekniske undersøgelser eller anlægsarbejder på en FTI-strækning. Hver af disse foranstaltninger kan modtage finansiering enkeltvis. Ét af formålene med at opdele store projekter på denne måde er at maksimere absorptionen af EU-medfinansieringen. Fastsættelse af specifikke finansieringsprioriteter for sådanne store projekter over en længere periode - men

---

<sup>21</sup> Disse gebyrer betales til kontrahenterne som en omkostning for at fastholde de økonomisk fordelagtige bud, som kontrakterne om store anlægsarbejder er baseret på. Gebyrerne skal betales, indtil arbejdet kan påbegyndes.



under overholdelse af loftet for disponible EU-midler i hver syvårige programmeringsperiode - ville have den fordel, at de tildelte midler kunne bruges hurtigere, og at kunstig konkurrence med andre projekter, der ikke indgår i en FTI, kunne undgås.

**47** Finansiering af FTI'er som successive foranstaltninger fungerer godt, så længe gennemførelsen er effektiv. Den nuværende praksis mangedobler dog arbejdet: Eftersom hver enkelt lille del af FTI'en kan være omfattet af forskellige EU-medfinansieringsansøgninger, skal arbejdet med at udvælge og føre tilsyn med dem gøres flere gange. Dette fører til ineffektivitet (tab af stordriftsfordele og højere omkostninger), idet flere foranstaltninger kræver udarbejdelse og kontrol af flere tilsyns- og betalingsrapporter. Kommissionen gik for nylig over til en mere integreret form for projektförvaltning (f.eks. med én tilskudsftale for samtlige foranstaltninger vedrørende Seinen-Schelde-FTI'en i programperioden 2014-2020).

**48** Kommissionen har ikke noget kompetencecenter, der specifikt beskæftiger sig med investeringer i FTI-størrelsesordenen med henblik på at få overblik over deres gennemførelse. Hvad angår delt förvaltning er der en specifik enhed, der beskæftiger sig med store projekter og støttes af personale med sektorspecifik erfaring. Projekter skal dog kun være på over 75 millioner euro for at være "store", og FTI'er med en samlet værdi på mindst 1 milliard euro er i en helt anden størrelsesorden. Manglen på en dedikeret enhed i Kommissionen betyder, at förvaltningsmyndighederne, som kan levere op til 85 % af EU-medfinansieringen til anlæggelse af FTI'er, ikke råder over specifik ekspertstøtte vedrørende denne form for infrastruktur til at sikre korrekt gennemførelse.

Der er heller ingen enhed i Kommissionen, der koordinerer de foranstaltninger, der træffes af de forskellige GD'er og agenturer, som er involveret i at støtte gennemførelsen af infrastrukturer i så stor størrelsesorden. Hvis der fandtes et sådant center, kunne det i FTI'ernes levetid løbende vejlede og styre projektlederne med henblik på at gøre EU's medfinansiering mere produktiv og effektiv. Et sådant center kunne f.eks. rådgive om antal stationer (til passagerer), antal og placering af terminaler, interoperabilitetskrav, lastefaktorer (for gods) og regler for vejafgifter. Det kunne også bidrage til at vurdere mulighederne for blandet støtte fra CEF, samhörighedspolitikken og EIB-instrumenterne.



## Ved anlæggelse af FTI'er er der omkostningsstigninger og ofte meget bureaukrati på nationalt niveau

**49** Der opstår ofte ændringer i FTI'ernes udformning og omfang hen ad vejen. Disse ændringer medfører omkostningsstigninger, som kan påvirke EU-budgettet over en længere periode. Da der ydes EU-støtte til foranstaltninger, som gennemføres i syvårsperioder, indebærer ændringer i FTI'ernes udformning og omfang, som rækker ud over den syvårige periode, at der vil blive brug for mere EU-medfinansiering.

**50** Ganske vist har nogle FTI'ers omfang ændret sig betydeligt over tid<sup>22</sup>, men vi sammenlignede de seneste tilgængelige omkostningsoverslag med de oprindelige omkostningsoverslag vedrørende de otte udvalgte FTI'er, fordi disse oprindelige omkostningsoverslag var afgørende for beslutningen om at påbegynde anlæggelsen. Endvidere ønskede vi at fremhæve, hvordan FTI'er ændrer sig hvad angår omkostningsoverslag og gennemførelsesforsinkelser frem til deres faktiske realisering. Til det formål anvendte vi prisdeflatorindekset på landeniveau for at muliggøre meningsfulde sammenligninger i konstante priser og tage højde for de forskellige nationale inflationsrater. For alle de otte udvalgte FTI'er var omkostningerne steget i forhold til de oprindelige overslag: Stigninger på i alt 17,3 milliarder euro var bekræftet på revisionstidspunktet. Dette svarer til en stigning på 47 % i forhold til de oprindelige overslag eller et gennemsnit på 2,2 milliarder euro pr. FTI. Den største omkostningsstigning i vores stikprøve vedrørte Canal Seine Nord Europe (i Seinen-Schelde-forbindelsen), hvis forventede pris er steget med 3,3 milliarder euro eller 199 % (jf. [tabel 3](#)). Nogle af stigningerne fandt sted inden for en kort periode. F.eks. forventes Rail Balticas omkostninger at stige med 51 % i forhold til de overslag, der blev foretaget for otte år siden (i vid udstrækning pga. ændringer i FTI'ens omfang) (jf. [bilag III](#)).

---

<sup>22</sup> F.eks. blev Lyon-Torino-forbindelsen i en tidlig fase udformet som en enkeltrørstunnel, men senere blev det besluttet at anlægge den som en dobbeltrørstunnel. Tilsvarende var formålet med Seinen-Schelde-forbindelsen at anlægge en kanal mellem to floder, og først senere udviklede projektet sig til at omfatte et meget større net af indre vandveje.

**Tabel 3 - Omkostningsstigninger for de enkelte FTI'er (2019-værdier)**

Flagskibstransportinfrastruktur	Oprindeligt skøn (millioner euro)	Seneste skøn (millioner euro)	Stigning (millioner euro)	Stigning i %
Rail Baltica	4 648	7 000*	2 352	51 %
Lyon-Torino	5 203	9 630	4 427	85 %
Brennerbasistunnellen	5 972	8 492	2 520	42 %
Den faste Femern Bælt-forbindelse	5 016	7 711	2 695	54 %
Baskiske Y og dennes forbindelse til Frankrig	4 675	6 500	1 825	39 %
Seinen-Schelde-forbindelsen**	1 662	4 969	3 307	199 %
A1-motorvejen	7 244	7 324	80	1 %
E59-jernbanelinjen	2 113	2 160	48	2 %
<b>I ALT</b>			<b>17 253</b>	<b>47 %</b>

\* Beløbet omfatter hensættelser til risici vedrørende fremtidige omkostningsstigninger identificeret af revisorerne. De officielle omkostninger er angivet som 5,8 milliarder indtil nu.

\*\* Tallene vedrører kun hovedkomponenten i Seinen-Schelde-forbindelsen (Canal Seine Nord Europe).

Kilde: Revisionsretten.

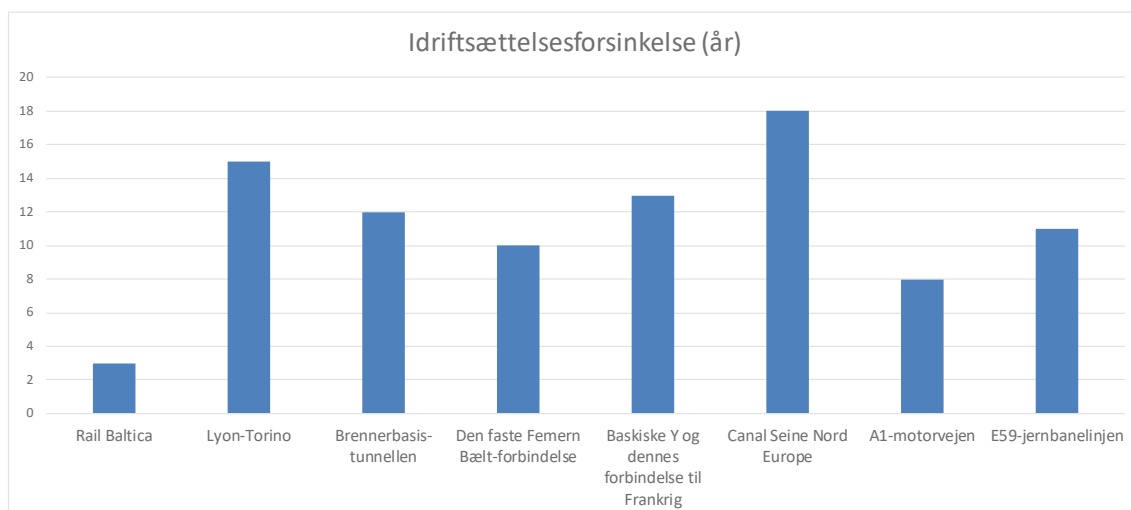
**51** Vi bemærkede også tilfælde, hvor et højt niveau af bureaukrati hindrede en effektiv gennemførelse. F.eks. bliver den 582 km lange A1-motorvej i Rumænien planlagt og gennemført i form af et stort antal små projekter. Der skal indhentes tilladelser vedrørende hver af disse dele. Vi regnede os frem til, at der kræves en anlægstilladelse for hver 7 km motorvej og en miljøgodkendelse for hver 26 km.

**52** Vi bemærkede et eksempel på god praksis i Italien, hvor et tværministerielt udvalg (CIPE, "*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*") fungerer som kvikskranke for projektledere. Samtidig forpligter CIPE sig langsigtet til at støtte anlæggelsen af infrastrukturen, hvis finansieringen skal fordeles på flere finansieringsafgørelser.

## Meget store forsinkelser bringer effektiviteten af EU-medfinansieringen i fare

**53** For hver FTI sammenlignede vi også den aktuelt forventede færdiggørelsesdato med den oprindelige og bemærkede uden undtagelse betydelige forsinkelser. Med hensyn til A1-motorvejen og E59-jernbanelinjen beregnede vi de kumulerede idriftsættelsesforsinkelser på de strækninger, for hvilke der foreligger pålidelige skøn over gennemførelsestiden<sup>23</sup>. Den gennemsnitlige forsinkelse med hensyn til FTI'ernes primære anlægsdel var 11 år. Canal Seine Nord Europe i Seinen-Schelde-FTI'en (allerede forsinket med 18 år), Lyon-Torino-forbindelsen (15 års forsinkelse), Baskiske Y (13 års forsinkelse) og Brennerbasistunnelen (12 års forsinkelse) klarede sig dårligst i denne henseende (jf. [billede 5](#)).

### Billede 5 - Forsinkelser i færdiggørelsen af FTI'erne i vores stikprøve



Kilde: Revisionsretten.

<sup>23</sup> F.eks. er der stadig ikke fastlagt en specifik gennemførelsestidsplan for E59-jernbanelinjens strækning Świnoujście-Szczecin.

**54** Hvis vi også tager hensyn til færdiggørelsesdatoerne for de adgangslinjer, der er nødvendige for at drive jernbane-FTI'erne med fuld kapacitet, er forsinkelserne meget større.

- Eftersom den franske højhastighedslinje, der skal forbinde Bordeaux med Baskiske Y, ikke engang vil blive planlagt før 2037, vil idriftsættelsen af Baskiske Y med fuld kapacitet blive forsinket med mindst 29 år.
- De tyske adgangslinjer til Brennerbasistunnellen i München-Verona-forbindelsen kan blive forsinket til mellem 2040 og 2050, hvilket vil forhindre FTI'ens fulde levering af sine fordele i yderligere 20 år. Endvidere vurderer den tyske regionale myndighed stadig behovet for nye adgangslinjer.

**55** De reviderede enheder anførte de politiske beslutningsprocesser som en vigtig grund til disse forsinkelser. Selv hvis der er underskrevet internationale aftaler, som forpligter en medlemsstat til at anlægge en FTI, kan de politiske prioriteter ændre sig ved regeringsskifter. Den nødvendige tid til interessentinddragelsesprocedurer og til at søge om tilladelser til de planlagte anlægsarbejder bidrager også til forsinkelserne.

**56** Disse forsinkelser har betydelige konsekvenser. Den trafik, som i fremtiden skal benytte A1-motorvejen i Rumænien, er f.eks. stadig nødt til at benytte nationale tosporede veje. Dette har betydelige negative konsekvenser såsom daglige trafikpropper, flaskehalse og reduceret trafiksikkerhed. Vi undersøgte antallet og typerne af ulykker set over tid og bemærkede, at antallet af ulykker og tilskadekomne på disse strækninger er langt højere end det rumænske gennemsnit, og at 92 af dem involverede frontalsammenstød.

**57** De underliggende EU-medfinansierede foranstaltninger gennemføres også langsommere end oprindeligt forventet. Da vi sammenlignede de enkelte foranstaltningers oprindeligt forventede færdiggørelsesdatoer med de faktiske færdiggørelsesdatoer (for allerede færdiggjorte foranstaltninger) og med de aktuelt forventede færdiggørelsesdatoer oplyst af projektlederne (for igangværende foranstaltninger), bemærkede vi, at kun én af de 17 medfinansierede foranstaltninger (en del af Rail Baltica) stadig forventes færdiggjort inden den oprindelige frist. Nogle af disse forsinkelser er betydelige (op til 79 måneder med hensyn til én af foranstaltningerne på A1-motorvejen). Foranstaltningernes gennemsnitlige forsinkelse i forhold til de oprindeligt planlagte færdiggørelsesdatoer er 34 måneder (mere end 68 % af den oprindeligt planlagte varighed - jf. [bilag V](#)).

**58** Når en CEF-foranstaltning ikke gennemføres i overensstemmelse med de specifikke betingelser i tilskudsaftalen eller ikke gennemføres inden den angivne frist, kan EU-medfinansieringen trækkes tilbage. I så fald finder "use it or lose it"-princippet anvendelse, så midlerne ikke længere er øremærket til denne specifikke foranstaltning, men igen bliver tilgængelige for andre infrastrukturprojekter under CEF-programmet. Dette er allerede sket med 1,4 milliarder euro af de midler, der oprindeligt tildeltes de 17 foranstaltninger i vores stikprøve (jf. [bilag IV](#)). F.eks. er der vedrørende Seinen-Schelde-forbindelsen trukket 668,6 millioner euro tilbage fra tildelingerne til de to seneste medfinansierede foranstaltninger, hovedsagelig på grund af den store forsinkelse før der blev indgået en aftale om anlæggelsen af Canal Seine Nord Europe.

**59** Der er yderligere risici knyttet til nogle af de udvalgte FTI'er i den aktuelle periode. I april 2019 konstaterede INEA risici i forbindelse med 784 millioner euro i EU-medfinansiering vedrørende to af de igangværende foranstaltninger under de reviderede FTI'er. Endvidere er de vigtigste anlægsarbejder og undersøgelser vedrørende Brennerbasistunnellen stadig ikke udført: 737 millioner euro i EU-medfinansiering er endnu ikke blevet brugt. Dette er 62 % af det tildelte beløb på 1,2 milliarder euro. Eftersom INEA anerkender, at yderligere forsinkelser kan forekomme, kan det blive nødvendigt at forlænge gennemførelsesperioden for foranstaltningerne under denne FTI for at undgå fremtidige tilbagetrækninger af finansiering.

**60** Når FTI'er tildeles EU-medfinansiering på forhånd, giver det projektlederne langsigtet sikkerhed. Men hvis der opstår betydelige forsinkelser i gennemførelsen af FTI'erne, betyder det også, at store beløb i tildelt EU-medfinansiering ikke vil blive udbetalt i mange år, hvor de kunne være blevet brugt til at finansiere andre, mere modne infrastrukturprojekter. Når disse beløb først omfordes sent i finansieringsprocessen, er potentialet for at genanvende dem begrænset. De nuværende tilskudsforvaltningsordninger sikrer ikke en fyldestgørende løsning på dette problem<sup>24</sup>. [Bilag VI](#) viser, at de faktisk betalte beløb til de afsluttede foranstaltninger kun var halvt så store som de oprindeligt tildelte beløb.

---

<sup>24</sup> Dette forhold blev også fremhævet i Revisionsrettens særberetning nr. 19/2019 "INEA har leveret fordele, men manglerne vedrørende CEF bør adresseres" (jf. punkt 72).

## Kommissionens tilsyn med medlemsstaternes færdiggørelse af hovednetkorridorerne har svagheder, men den råder over et værktøj, som den kan bruge til at forbedre resultaterne

Kommissionens tilsyn foretages på en vis afstand, og EU-finansieringen til projekter er kun knyttet til output

**61** Kommissionen fører tilsyn med medlemsstaternes færdiggørelse af hovednetkorridorerne med hjælp fra EU-koordinatorer og anvender et informationssystem til at koordinere og understøtte politikken ("TENtec"-systemet). EU-koordinatorerne skal bl.a.:

- analysere hovednetkorridorerne
- udarbejde de (ikke bindende) arbejdsplaner for deres korridorer
- gå i dialog med beslutningstagere på højt plan og lokale interessenter for at fremme gennemførelsen af FTI'er
- søge om medlemsstaternes godkendelse af deres arbejdsplaner
- arrangere og lede korridorforummets møder
- hvert andet år offentliggøre en statusrapport om udviklingen og gennemførelsen af TEN-T.

Selv om de er ansvarlige for lange, komplekse korridorer, har koordinatorerne kun få ressourcer og uformelle beføjelser. Denne ramme placerer Kommissionen på for lang afstand i tilsynet med medlemsstaternes rettidige færdiggørelse af nettet.

**62** Kommissionen foreslog for nylig<sup>25</sup>, at koordinatorernes rolle udvides med det formål, at der i forbindelse med fremtidige ansøgninger om EU-medfinansiering tages hensyn til korridorarbejdsplanen, gennemførelsesretsakterne og udtalelsen fra den ansvarlige europæiske koordinator, og at koordinatorerne tættere kan overvåge procedurerne for udstedelse af tilladelser vedrørende grænseoverskridende projekter

---

<sup>25</sup> Kommissionen, *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forenkling af foranstaltninger til fremme af gennemførelsen af det transeuropæiske transportnet*, COM(2018) 277 final af 17.5.2018; og Kommissionen, *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1316/2013 og (EU) nr. 283/2014*, COM(2018) 438 final af 6.6.2018.

af fælles interesse og anmode den kompetente myndighed om jævnligt at rapportere om de fremskridt, der gøres.

**63** Under delt forvaltning, hvor det primære ansvar for gennemførelsen ligger hos den relevante forvaltningsmyndighed, konstaterede vi i flere tilfælde forhold, der førte til ineffektivitet. På A1-motorvejen i Rumænien er der f.eks. en færdiggjort strækning mellem Lugoj og Deva, som har modtaget 12,4 millioner euro i EU-medfinansiering, men ikke er i brug på nuværende tidspunkt. I nærheden af Deva var to vejstrækninger, som blev anlagt inden for en periode på blot syv år, blevet forbundet forkert. Man var derfor nødt til at opbryde 800 m allerede anlagt motorvej, så forbindelsen kunne anlægges korrekt. Ud over den del, der måtte genanlægges (med ca. 3,2 millioner euro i EU-medfinansiering), kostede opbrydningsarbejdet 0,9 millioner euro, hvoraf EU finansierede 0,5 millioner euro. De 3,7 millioner euro<sup>26</sup> fra EU, der blev brugt på denne måde, kan betragtes som spildt (jf. [billede 6](#)).

### Billede 6 - Forbindelsen af strækningerne Lugoj-Deva og Deva-Orastie på A1-motorvejen i Rumænien



© ziarulunirea.ro. Forklaringer og linjeføringer tilføjet af Revisionsretten.

<sup>26</sup> De 3,2 millioner euro og 0,5 millioner euro i EU-medfinansiering.

**64** Der findes ingen systematisk mekanisme til at måle resultaterne et stykke tid efter en FTI's idriftsættelse. Dette bekræfter, at Kommissionen stadig udelukkende kæder EU-finansieringen til projekter sammen med output. Den indsamler ikke oplysninger om investeringers resultater og succes på FTI-niveau (f.eks. om og hvornår FTI'en vil levere de forventede resultater).

**65** Kommissionen har ingen data om virkningerne af de medfinansierede projekter. Selv om de fleste af de udvalgte FTI'er stadig er ved at blive anlagt, ser nogle af dem allerede lovende ud med hensyn til at levere mærkbare virkninger i fremtiden. Eksempelvis er der på Seinen-Schelde-forbindelsen allerede udført arbejde for at gøre floden Leie bredere og dybere. Resultaterne på FTI-niveau har endnu ikke vist sig, da FTI'ens hovedstrækning (Canal Seine Nord Europe) endnu ikke er anlagt. Anlægsarbejdet har dog allerede haft positive socioøkonomiske virkninger i Flandern, f.eks. et byggeboom langs floden, hvilket har ført til byfornyelse af hele bydele i Kortrijk og Harelbeke.

**66** Kommissionen tager ikke disse aspekter i betragtning, da delmålene i INEA-tilskudsaftalerne kun vedrører fysiske output. I nogle tilfælde foretager den efterfølgende evalueringer - f.eks. når lovgivningen kræver det - og disse dækker i så fald nettet som helhed eller udvalgte store transportprojekter gennemført under delt forvaltning. Der foretages imidlertid ingen systematisk efterfølgende evaluering af de individuelle FTI'er som helhed, selv om der er tale om investeringer til flere milliarder euro. Dette gør det vanskeligt at lære af tidligere problemer.

### **Kommissionen foretog ikke en kritisk vurdering af FTI'ernes langsigtede bæredygtighed og deres omkostninger**

**67** I tidligere beretninger om forvaltningsrevisioner<sup>27</sup> har vi konkluderet, at tilgængeligheden af EU-medfinansiering i nogle tilfælde kan få projektledere til at hæve projektspecifikationerne til et niveau, der ligger over de sædvanlige standarder, eller til at bygge større uden god grund. Dette fører til underudnyttelse af infrastrukturen.

---

<sup>27</sup> F.eks. særberetning nr. 23/2016 "Søtransport i EU: på dybt vand - mange ineffektive og ubæredygtige investeringer", punkt 52-55, og særberetning nr. 21/2014 "EU-finansierede lufthavnsinfrastrukturer giver ikke valuta for pengene", punkt 28-33.



**68** Kommissionen anvender ingen modeller eller specifikke dataindsamlingsprocedurer med henblik på uafhængig vurdering af potentialet for passager- og godstransporten på FTI'erne, før den giver tilsagn om EU-medfinansiering. Den satte heller ikke spørgsmålstejn ved oplysningerne om fremtidige anlægsstandarder sammenholdt med potentielle trafikstrømme, når den ydede EU-støtte til FTI'erne. Da der ikke findes specifikke data om potentielle trafikstrømme, har vi baseret vores skøn på data fra Eurostat og gjort os antagelser om trafikniveauer i relevante tilfælde<sup>28</sup>. Vi vurderede den økonomiske bæredygtighed i de udvalgte FTI'er, som omfattede en højhastighedsjernbane (Rail Baltica, Lyon-Torino-forbindelsen, Brennerbasistunnelen, Femern Bælt-forbindelsen og Baskiske Y), ved at undersøge det forventede passagerantal og det samlede trafikpotentiale. Disse FTI'ers samlede omkostninger er på ca. 40 milliarder euro. Til den første analyse anvendte vi det fremtidige passagerantal, som projektlederne havde angivet, og til den anden analyse anvendte vi det samlede antal indbyggere i oplandet med højst 60 minutter til linjerne. Ganske vist er disse linjer planlagt som blandede linjer med kombineret passager- og godstrafik, men vi sammenholdt de nævnte tal med et akademisk benchmark for højhastighedsjernbanelinjer til passagertrafik, ifølge hvilket sådanne linjer skal have 9 millioner passagerer om året for at være bæredygtige. Vi konkluderer med hensyn til alle de vurderede FTI'er, at det samlede antal indbyggere i oplandet er for småt til at sikre langsigtet bæredygtighed. Vi fandt også to eksempler på FTI'er, hvor det forventede passagerantal ligger langt under benchmarket på 9 millioner passagerer om året.

**69** Det første eksempel er Rail Baltica, hvis langsigtede bæredygtighed afhænger af, at potentialet for gods- og passagertrafik realiseres fuldt ud. Cost-benefit-analysen fra 2017 vedrørende Rail Baltica forudser godstrafikmængder på ca. 15 millioner ton i 2030 og op til 25 millioner ton i 2055 (ca. en tredjedel trafik inden for de baltiske lande, en tredjedel trafik fra Finland og en tredjedel transittrafik fra nabolande). På grundlag af de nuværende niveauer af søtrafik i området omkring de baltiske lande bemærkede vi, at der er en maksimal potentiel efterspørgsel på 30 millioner ton gods om året, der kan flyttes til jernbanen. På nuværende tidspunkt er der dog ingen nord-syd-gående godstogtrafik mellem Estland, Letland og Litauen, og hvis der skal ske et modalskift, skal jernbanetransporten kunne konkurrere med vej- og søtransporten. Dette kræver etablering af effektive multimodale forbindelser og ledsageforanstaltninger såsom vejafgiftspolitikker, så der sikres mere lige konkurrencevilkår for de forskellige transportformer og skabes en velfungerende, integreret infrastrukturforvaltningsmodel, som gør linjen attraktiv for kunder ved

---

<sup>28</sup> Skønnet vedrørte de mest sandsynlige måder, trafikken vil foregå på, når infrastrukturen er anlagt, ud fra en "korteste vej"-antagelse.

hjælp af proaktive kommercialiseringstiltag. De baltiske stater er endnu ikke nået til enighed om infrastrukturforvaltningsmodellen. Endvidere har den polske jernbaneinfrastrukturforvalter ikke truffet foranstaltninger til at koordinere den stigning i efterspørgslen på godstogtransport, som Rail Baltica potentielt kan skabe på linjen Bialystok-Warszawa, med den øvrige regionale passager- og godstrafik på linjen.

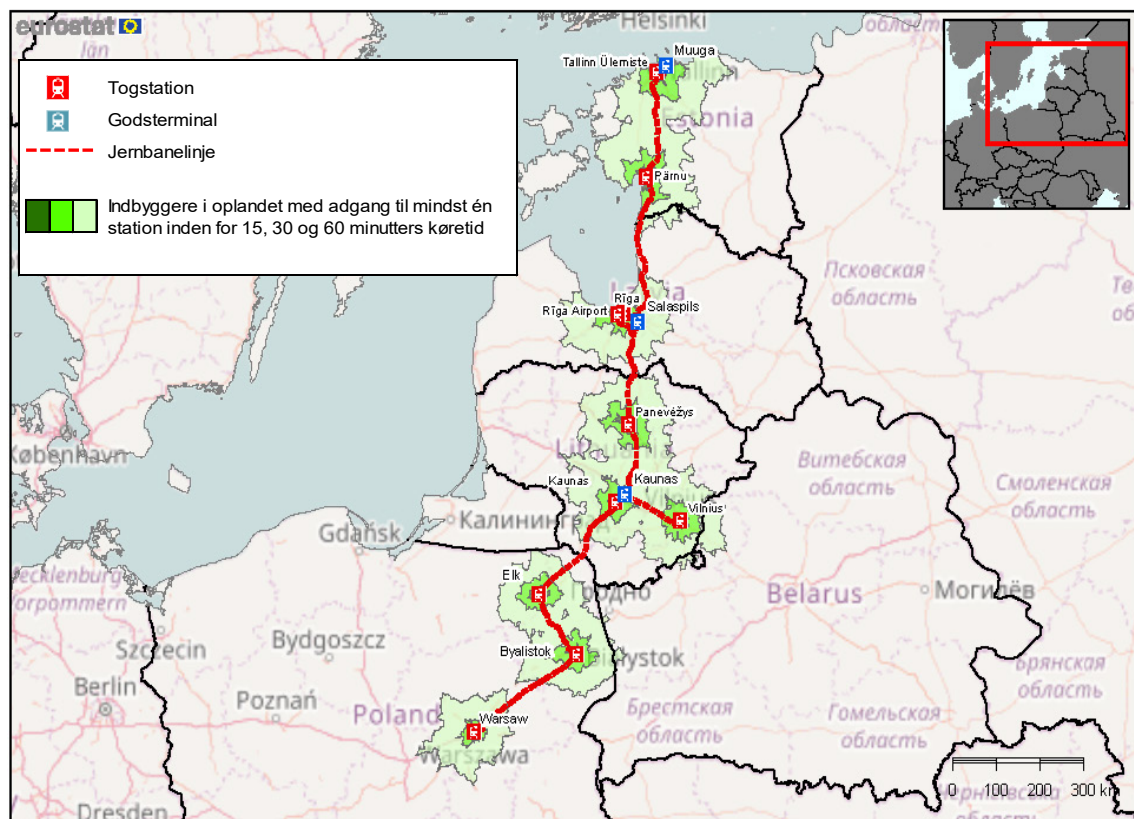
**70** Som nævnt i punkt **69** er der endnu ingen nord-syd-gående godstogtrafik i de baltiske stater. En vurdering af passagertrafikken på Rail Baltica-linjen viser, at den ikke er økonomisk bæredygtig med de 4,6 millioner passagerer om året, som er angivet i cost-benefit-analysen fra 2017 vedrørende greenfieldinvesteringerne i de baltiske stater. Endvidere fremgår det af vores oplandsanalyse, at det samlede antal indbyggere, som bor højst 60 minutters rejsetid fra FTI'en ifølge cost-benefit-analysen, er 3,8 millioner, når der tages højde for overlapninger mellem oplande, der støder op til hinanden (jf. **billede 7**). Dette er det laveste tal for de jernbane-FTI'er, vi reviderede, hvis vi betragter linjen isoleret. Projektlederen og Kommissionen oplyste, at denne investering vedrører en hurtig konventionel jernbanelinje med en driftshastighed på op til 249 km/t., og at linjen derfor ikke kan benchmarkes som en højhastighedsjernbanelinje. En højhastighedsjernbanelinje er ganske rigtig defineret som en ny linje med en driftshastighed på 250 km/t. eller derover, men vi vurderede denne linje som en højhastighedsjernbanelinje af to årsager: For det første vil en del af linjen være en opgraderet konventionel jernbanelinje på polsk territorium (sådanne linjer betragtes som højhastighedsjernbanelinjer, hvis de har en driftshastighed på 200 km/t. eller derover). For det andet vil Rail Baltica blive anvendt som en blandet linje, og anlægsomkostningerne er normalt højere for sådanne linjer end for rene passagertrafiklinjer.

**71** Hvis vi inkluderer adgangslinjen til Polen og foretager en mere generel analyse, vil det samlede antal indbyggere i oplandet med højst 60 minutter til FTI'en stige til 8,3 millioner, når linjen til Warszawa er blevet anlagt og opgraderet. Hvis vi sammenholder dette med vores benchmark<sup>29</sup> på 9 millioner passagerer om året, kan den økonomiske bæredygtighed være i fare, selv for den fulde forbindelse til Warszawa.

---

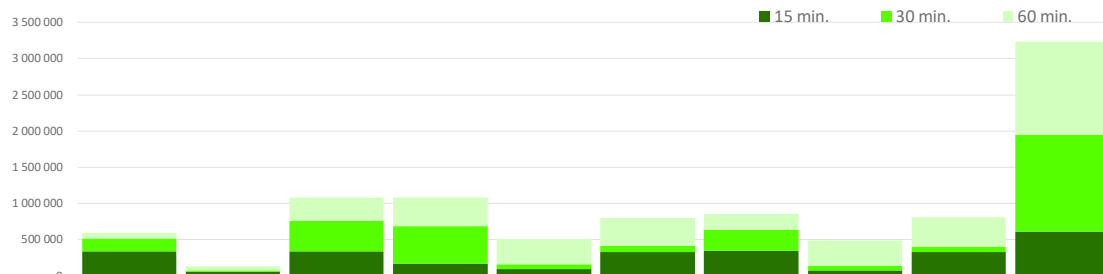
<sup>29</sup> Særberetning nr. 19/2018 om højhastighedsjernbaner ("Et europæisk højhastighedsjernbanelinjenet: ikke en realitet, men et ineffektivt kludetæppe").

## Billede 7 - Oplandsanalyse vedrørende Rail Baltica



Cartography: Eurostat — GISCO, 01/2020

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE



Opland	Tallinn	Pärnu	Riga	Riga lufthavn	Panevėžys	Kaunas	Vilnius	Elg	Byalistok	Warszawa
15 minutter	336 000	55 000	336 000	168 000	97 000	326 000	348 000	70 000	325 000	611 000
30 minutter	514 000	71 000	764 000	685 000	154 000	410 000	642 000	137 000	405 000	1 941 000
60 minutter	594 000	130 000	1 075 000	1 083 000	511 000	798 000	850 000	483 000	806 000	3 238 000

Kilde: Kort fra Eurostat med data tilføjet af Revisionsretten.

**72** Det andet eksempel er højhastighedsjernbanelinjen mellem København og Hamburg via den faste Femern Bælt-forbindelse, hvor passagerantalsprognoserne viser, at jernbanedelen af denne FTI ikke vil være økonomisk bæredygtig. Selv om der bor 7,7 millioner mennesker i oplandet med højst 60 minutter til linjen, og passagererne kan bruge bestemte dele af linjen (f.eks. Hamburg-Lübeck eller Ringsted-København), siger prognoserne, at kun 1 million passagerer vil bruge denne linje i begge retninger hvert år - selv 10 år efter åbningen. Dette ligger langt under benchmarket på 9 millioner passagerer om året. Der vil også blive transporteret gods på linjen, da den er udformet som en blandet linje. Det anslås, at op til 73 godstog pr.

dag vil gå over den faste forbindelse, når den er i drift med fuld kapacitet. Anlæggelsen af denne infrastruktur vil imidlertid ikke føre til et væsentligt modalskift, da godstogene blot vil holde op med at bruge den nuværende rute, som går over Storebælt (en "forskydningseffekt", jf. [billede 3](#)).

**73** Vi vurderede også omkostningerne ved at anlægge den tyske adgangslinje efter højhastighedsjernbanestandarder, sådan som det aktuelt er planen. Den oprindelige plan var at opgradere den eksisterende linje til en driftshastighed på 160 km/t. (i overensstemmelse med TEN-T-forordningen, som kun omtalte anlæggelse af en konventionel jernbanelinje). Ændringer foretaget efter høring af lokale interessenter førte imidlertid til planlægning af en ny adgangslinje til blandet trafik (med bl.a. nye linjeføringer, flere stationer og en ny godsterminal). Derefter blev der truffet politisk beslutning om at anlægge en linje med en konstruktivt bestemt maksimalhastighed på op til 200 km/t. for passagertog. Baseret på omkostningstallene for den 88 km lange linje mellem Lübeck og Puttgarden (adgangen til den faste Femern Bælt-forbindelse) og afstandene på linjen vil højhastighedslinjen i sin nuværende udformning koste 26 millioner euro pr. km. Omkostningerne til at opfylde de regionale støjbekyttelseskra-  
 ver, der ligger over de sædvanlige standarder, beløber sig til 1 185 millioner euro. Dette er over halvdelen af linjens samlede anlægsomkostninger. Omkostningerne til den planlagte Femernsundbro<sup>30</sup>, som skal erstatte den eksisterende bro, men som der med den nuværende trafik endnu ikke er brug for, beløber sig til 549 millioner euro. Hvis vi inkluderer disse omkostninger i det samlede beløb (der er endnu ikke truffet afgørelse om nogen af foranstaltningerne), stiger linjens omkostninger pr. km til 46 millioner euro. Den samlede pris for den tyske adgangslinje ville komme over 4 milliarder euro. Sammenlignet med linjer til meget høje hastigheder - 250 km/t. eller derover - som vi tidligere har revideret<sup>31</sup>, er disse omkostninger pr. km meget høje i betragtning af, at der ikke er tale om et meget tæt befolket område, at konstruktionskravene vedrørende anlæggelsen af linjen er begrænsede, og at linjens maksimale driftshastighed er 200 km/t. Med lignende geografiske forhold er de tilsvarende omkostninger til opgraderingen af Ringsted-Rødby-strækningen på den danske adgangslinje til den faste Femern Bælt-forbindelse (også fra 160 km/t. til 200 km/t.) 11 millioner euro pr. km, hvilket er under en fjerdedel af omkostningerne til den tyske adgangslinje. Endvidere giver opgraderingen af de tyske adgangslinjer til højhastighedsstander kun en rejsetidsreduktion for passagerer

<sup>30</sup> De seneste meddelelser fra delstaten Schleswig-Holstein indikerer, at denne plan om anlæggelse af en ny bro vil blive erstattet af en plan om anlæggelse af en (normalt dyrere) jernbane-/vejtunnel af samme type som den faste forbindelse.

<sup>31</sup> Særberetning nr. 19/2018 "Et europæisk højhastighedsjernbanenet: ikke en realitet, men et ineffektivt kludetæppe", tabel 5.

på 5 minutter (fra Lübeck til Puttgarden i forhold til den oprindelige plan). Alle disse ændringer medfører således meget høje ekstraomkostninger, som kombineret med de lave passagertal (jf. punkt 72) væsentligt reducerer den opgraderede adgangslinjes omkostningseffektivitet.

**74** Udformningen af den tyske adgangslinje blev vedtaget af delstaten Schleswig-Holstein efter høring af lokale interessenter. Kommissionen deltog ikke i denne proces og er ikke blevet inddraget i beslutningstagningen. Alene til undersøgelser er der indtil videre ydet 38,6 millioner euro i EU-medfinansiering. Princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning tilsiger, at Kommissionen i forbindelse med fremtidige ansøgninger om EU-medfinansiering bør reflektere over disse tal og foretage en særlig vurdering af, om en linje til lavere hastighed med lavere omkostninger faktisk vil sikre tilstrækkelig dækning af befolkningens mobilitetsbehov.

### **Et værktøj, der kan bruges ved fremtidige investeringer: gennemførelsesafgørelsen**

**75** Kommissionen er for nylig begyndt at bruge gennemførelsesafgørelser som et værktøj til at styrke sit tilsyn med medlemsstaternes færdiggørelse af hovednetkorridorerne. Disse afgørelser vedtages i enighed med de pågældende medlemsstater, og de afspejler medlemsstaternes tilsagn om at overholde en i fællesskab aftalt tidsplan for leveringen af output. Denne tidsplan omfatter en række vigtige delmål, og afgørelserne pålægger medlemsstaterne at udarbejde en årlig rapport. Der er indtil videre anvendt gennemførelsesafgørelser i forbindelse med Rail Baltica, Seinen-Schelde-forbindelsen og Évora-Mérida-jernbaneforbindelsen mellem Spanien og Portugal (en FTI, som ikke var med i vores stikprøve).

**76** Vi betragter anvendelsen af gennemførelsesafgørelser som et positivt skridt, da de giver Kommissionen mulighed for at føre tættere tilsyn med medlemsstaternes levering af FTI'er, og fordi afgørelserne i præcise vendinger bekræfter FTI'ernes forventede output og omfang og omfatter de supplerende foranstaltninger, som er nødvendige for deres idriftsættelse. De nævnte afgørelser omfatter Rail Balticas forbindelser til eksisterende og nye jernbane-/vejterminaler og anlæggelsen af multimodale terminaler til Seinen-Schelde-forbindelsen. Afgørelserne giver også EU-koordinatorerne og Kommissionen mulighed for at deltage som observatører ved møder i projektledernes beslutningsorganer.

**77** Vi bemærkede dog en risiko for, at gennemførelsesafgørelser ikke er nok til effektivt at sikre rettidig levering og idriftsættelse af FTI'er, hvilket har følgende årsager:

- a) Afgørelserne kan ikke vedtages uden enighed med medlemsstaterne, de pålægger ikke nogen parter specifikke pligter eller ansvar, og de fastsætter heller ikke økonomiske konsekvenser for manglende opfyldelse af forpligtelser. De gør det heller ikke muligt for Kommissionen at gribe ind, hvis der er forsinkelser, eller hvis ledsageforanstaltninger ikke træffes
- b) Afgørelserne specificerer ikke FTI'ernes forventede resultater og har svagheder med hensyn til håndteringen af emner, der kræver politisk enighed på medlemsstatsniveau
  - i) Ifølge Rail Baltica-gennemførelsesafgørelsen skulle Estland, Letland og Litauen senest den 30. juni 2019 træffe afgørelse om, hvordan den færdiggjorte infrastruktur skulle forvaltes, og bl.a. udforme en mekanisme til fordeling af de fremtidige indtægter og fordele mellem parterne. Trods Kommissionens bestræbelser på at sikre enighed om en sådan mekanisme, blev der ikke truffet en afgørelse inden fristen
  - ii) Gennemførelsesafgørelsen vedrørende Seinen-Schelde-forbindelsen præciserede FTI'ens omfang, men fastsatte ikke et præcist delmål for den rettidige færdiggørelse af den vigtige vandvejsforbindelse til havnen i Zeebrugge, som den regionale regering i mange år ikke har kunnet træffe en endelig anlægsbeslutning om på grund af lokal modstand. Dette begrænser potentialet for oceangående containerskibes brug af indre vandveje.

**78** Gennemførelsesafgørelserne indeholder heller ikke nogen bestemmelser, som tilskynder til læring af tidligere erfaringer, da ingen praksis vedrørende efterfølgende evalueringer er gjort obligatorisk.

## Konklusioner og anbefalinger

**79** Seks af de otte analyserede FTI'er - inklusive adgangslinjer - vil sandsynligvis ikke kunne være i drift med fuld kapacitet i 2030, sådan som det blev planlagt i 2013. Eftersom FTI'erne og deres adgangslinjer er vigtige forbindelser i hovednetkorridorerne, er det derfor heller ikke sandsynligt, at EU-hovedtransportnettet vil nå fuld kapacitet i 2030, hvilket betyder, at dets forventede effekt ikke vil blive leveret på det tidspunkt.

**80** Sandsynligvis er det kun Rail Baltica og tre dele af tre andre FTI'er, der vil opfylde TEN-T-forordningens minimumskrav i 2030. Hovedårsagerne til disse dårlige resultater er, at medlemsstaterne har deres egne prioriteter og forskellige procedurer samt forskellige gennemførelses hastigheder, og at grænseoverskridende FTI'er ikke altid støttes i samme grad af alle parter. TEN-T-forordningen er retligt bindende, men indeholder bestemmelser, som giver medlemsstaterne mulighed for at afvige fra den plan, der skal være gennemført senest i 2030. Kommissionen har nogle begrænsede retlige værktøjer til at håndhæve de fastsatte EU-prioriteter, men ud over at vedtage nogle få gennemførelsesretsakter har den endnu ikke gjort brug af dem (jf. punkt [16-26](#)).



## Anbefaling 1 - Revision og anvendelse af de eksisterende værktøjer til at håndhæve den langsigtede planlægning

I forbindelse med revisionen af den aktuelle lovgivning bør Kommissionen fremsætte forslag med henblik på:

- a) at sikre bedre retlige håndhævelsesværktøjer, bl.a. ved at udvide mulighederne for at vedtage gennemførelsesretsakter, så betydelige forsinkelser med hensyn til påbegyndelse eller færdiggørelse af arbejde på hovednettet kan adresseres
- b) at revurdere relevansen af de tekniske krav vedrørende hovednettet og det samlede net under hensyntagen til den resterende tidsramme og erfaringerne med problemer konstateret i forbindelse med levering af tidligere og igangværende projekter
- c) at indføre bestemmelser til styrkelse af sammenhængen mellem de nationale transportplaner og TEN-T-forpligtelserne for at sikre korrekt håndhævelse og gennemførelse af TEN-T-forordningen.

Kommissionen bør også:

- d) følge op på sit "forenklingsforslag"<sup>32</sup> ved at støtte medlemsstaterne i forbindelse med planlægning og udbud og oprette kvikskranker for at mindske den administrative byrde. Med hensyn til grænseoverskridende FTI'er bør den fremme anvendelse af fælles udbud.

**Tidsramme: a)-c) senest i 2022 i forbindelse med revideringen af TEN-T-forordningen; d) fra ikrafttrædelsen af den relevante lovgivning.**

**81** Selv om FTI'erne er investeringer til flere milliarder euro, er der behov for at forbedre planlægningen af nogle vigtige elementer. Der er risiko for, at trafikprognoserne er overoptimistiske. Halvdelen af dem er ikke godt koordineret. De er ikke baseret på forsvarlige økonomiske vurderinger, og de er nogle gange meget forsimplede. Tallene i de tidligere godstrafikprognoser er meget højere end de nuværende trafikniveauer. Hvis disse prognoser skal realiseres, vil det kræve vellykkede modalskiftinitiativer. Kommissionen foretog ikke selv behovsanalyser

<sup>32</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forenkling af foranstaltninger til fremme af gennemførelsen af det transeuropæiske transportnet. 17.5.2018. COM(2018) 277 final.



uafhængigt af medlemsstaternes vurderinger, før den gav tilsagn om EU-medfinansiering til foranstaltninger, der indgår i disse infrastrukturer.

**82** Vi konstaterede med hensyn til alle de otte FTI'er i vores stikprøve, at cost-benefit-analyser ikke var blevet brugt korrekt som beslutningstagningsværktøjer vedrørende FTI'erne som helhed. Der forelå detaljerede cost-benefit-analyser af specifikke strækninger, men der var ikke for nogen af FTI'erne som helhed foretaget cost-benefit-analyser, der omfattede alt det foreslåede arbejde inklusive de ledsagende infrastrukturinvesteringer og involverede så mange nationale og regionale interessenter som muligt.

**83** I forbindelse med vores vurdering af interessentinddragelsesprocedurer bemærkede vi en række gode praksis, som kan anvendes fremover. Vi identificerede dog også procedurer, som bør forbedres for at sikre reel interessentinddragelse i beslutningstagningen. Kommissionen er ikke involveret i disse processer og er ikke synlig nok ved vigtige møder, hvilket betyder, at den går glip af væsentlig mulighed for at fremme FTI'ernes EU-merværdi (jf. punkt [27-44](#)).

## Anbefaling 2 - Krav om bedre analyser, før der træffes beslutning om at yde EU-medfinansiering til megaprojekter (svarende til FTI'er)

---

Før den yder EU-midler til at støtte foranstaltninger, der indgår i megaprojekter, bør Kommissionen:

- a) under direkte forvaltning stille krav om, at der ud over detaljerede analyser af specifikke strækninger udarbejdes solide, fyldestgørende og gennemsigtige samlede socioøkonomiske cost-benefit-analyser for de enkelte megaprojekter som helhed (svarende til FTI'er som defineret i denne beretning). Disse cost-benefit-analyser bør omhandle et højere strategisk niveau end de enkelte projekter eller strækninger og også omfatte supplerende infrastruktur
- b) under delt forvaltning opfordre forvaltningsmyndighederne til at stille de samme krav, før de yder EU-støtte til megaprojekter.

**Tidsramme: De nye krav bør fastlægges inden udgangen af 2021 og anvendes fra det tidspunkt.**

**84** Der er generelt lav effektivitet i gennemførelsen af FTI'er. Den gennemsnitlige anlægstid for de otte udvalgte FTI'er er 15 år. Hvis man også tager hensyn til den supplerende infrastruktur, som er nødvendig for at gøre FTI'erne driftsklar med fuld kapacitet, er den faktiske anlægstid meget længere.

**85** Der ydes EU-medfinansiering til FTI'er via adskillige foranstaltninger. Dette fører til dobbeltarbejde, er ineffektivt og sikrer ikke overblik over gennemførelsen. Fastsættelse af specifikke finansieringsprioriteter for sådanne store projekter i FFR-perioden - under overholdelse af loftet for disponible EU-midler i hver syvårige periode - ville have den fordel, at de tildelte midler kunne bruges hurtigere, og at kunstig konkurrence med andre projekter, der ikke indgår i en FTI, kunne undgås. Der er ikke nogen dedikeret enhed hos GD MOVE, GD REGIO, INEA eller forvaltningsmyndighederne, som udelukkende fokuserer på FTI'er, og som kan vejlede og styre projektlederne med henblik på at gøre EU's medfinansiering mere produktiv og effektiv. Ændringer i udformningen og omfanget af de reviderede FTI'er har indtil videre ført til omkostningsstigninger på i alt 17,3 milliarder euro (en stigning på 47 % i forhold til de oprindeligt anslåede omkostninger). I nogle tilfælde var FTI'erne også påvirket af meget bureaukrati på nationalt niveau.

**86** Alle de undersøgte FTI'er var forsinkede (der var i gennemsnit 11 års forsinkelse på idriftsættelsen af FTI'ernes hoveddele). Dette har omfattende konsekvenser såsom trafikpropper, flaskehalse og reduceret trafiksikkerhed på vejene langs A1-motorvejen i Rumænien, hvor antallet af ulykker og tilskadekomne er langt højere end det nationale gennemsnit. I de reviderede foranstaltninger var der også forskellige tilfælde af forsinket gennemførelse. Nogle af disse forsinkelser er betydelige (op til 79 måneder i én af foranstaltningerne vedrørende A1-motorvejen, svarende til 263 % af den oprindeligt planlagte tidsramme). Den gennemsnitlige forsinkelse er 34 måneder (over 68 % af den oprindeligt planlagte tidsramme). I de 17 foranstaltninger, vi reviderede, førte disse forsinkelser til tilbagetrækning af 1,4 milliarder euro i EU-medfinansiering fra de oprindelige tildelinger (jf. punkt [45-60](#)).

### Anbefaling 3 - Styrkelse af Kommissionens forvaltningspraksis vedrørende EU-medfinansiering til foranstaltninger, der indgår i megaprojekter (svarende til FTI'er)

---

Når Kommissionen yder EU-medfinansiering til foranstaltninger, der indgår i megaprojekter (svarende til FTI'er), bør den:

- a) prioritere foranstaltninger, der indgår i megaprojekter vedrørende manglende forbindelser og flaskehalse, der er defineret som prioriteter i korridorarbejdsplanen
- b) styre udvælgelsen af foranstaltninger, der indgår i megaprojekter, med henblik på at øge forvaltningseffektiviteten og undgå kunstig konkurrence med andre projekter. For at sikre sammenhæng og ensartethed bør Kommissionen tilskynde til, at der for hvert megaprojekt anvendes én tilskudsftale pr. flerårig finansieringsperiode. En sådan aftale bør omfatte alle de foranstaltninger, som er modne nok til at blive gennemført fuldt ud inden for den flerårige finansieringsperiode
- c) adressere de konstaterede svagheder i medlemsstaternes gennemførelse af FTI'er og gøre EU's medfinansiering mere produktiv og effektiv samt gøre tidlig og proaktiv brug af alle disponible værktøjer til at sikre rettidig færdiggørelse af nettet og oprette dedikerede kompetencecentre til at vurdere kvaliteten af projektledernes dokumenter og koordinere bestræbelserne på at styre og vejlede dem.

**Tidsramme: inden udgangen af 2020, når den nye FFR er vedtaget.**

**87** Kommissionens tilsyn med medlemsstaternes færdiggørelse af hovednetkorridorerne har en række svagheder. Kommissionen har udpeget EU-koordinatorer, som arbejder med ikkebindende arbejdsplaner, korridorforummøder og begrænsede ressourcer, og den bruger et informationssystem til at føre tilsyn med færdiggørelsen af hovednetkorridorerne. Dette placerer den på en vis afstand. Under delt forvaltning forhindrede dens tilsyn ikke suboptimal anvendelse af 12,4 millioner euro og spild af 3,7 millioner euro på A1-motorvejen i Rumænien, hvor én anlagt strækning ikke bruges, og to dele blev forbundet forkert. Kommissionen kæder stadig udelukkende EU-finansieringen til foranstaltninger sammen med output. Den indsamler ikke systematisk oplysninger om investeringers resultater og succes på FTI-niveau (dvs. om og hvornår FTI'en vil levere de forventede resultater).

**88** Kommissionen har ingen modeller eller specifikke dataindsamlingsprocedurer, som den kan bruge til at foretage uafhængig vurdering af den passager- og godstransport, der vil benytte en FTI, før den giver tilsagn om EU-medfinansiering af foranstaltninger, der indgår i FTI'en. Kommissionen satte heller ikke spørgsmålstejn ved oplysningerne om fremtidige anlægsstandarder sammenholdt med potentielle trafikstrømme, når den ydede EU-støtte til sådanne foranstaltninger. Ifølge vores analyse bringer den potentielle gods- og passagertrafik Rail Balticas økonomiske bæredygtighed i fare, selv for den fulde forbindelse til Warszawa. Vi bemærkede også, at omkostningerne vedrørende anlæggelsen af den tyske adgangslinje til den foreslåede højhastighedsjernbanelinje mellem København og Hamburg var meget høje, hovedsagelig på grund af omkostningerne til at opfylde supplerende støjbesskyttelseskrav og til at anlægge en ny Femernsundbro. Vi bemærkede endvidere, at den økonomiske bæredygtighed er begrænset, idet den jernbanelinje af denne FTI, der passerer den faste Femern Bælt-forbindelse, kun vil blive benyttet af 1 million passagerer om året i begge retninger.

**89** Kommissionen har indført et nyt værktøj: gennemførelsesafgørelsen. Det sætter Kommissionen i stand til at overvåge gennemførelsen af FTI'er tættere og er derfor et skridt i retning af et mere effektivt tilsyn med medlemsstaternes færdiggørelse af hovednetkorridorerne. Gennemførelsesafgørelser kan imidlertid ikke vedtages uden enighed med de berørte medlemsstater, de præciserer ikke reglerne og samtlige parter ansvar, herunder Kommissionens, og de har svagheder med hensyn til tackling af alle afgørende spørgsmål, herunder de forventede resultater. Endvidere stiller gennemførelsesafgørelserne ikke krav om en obligatorisk efterfølgende evaluering, som kunne gøre det muligt at lære af erfaringerne (jf. punkt [61-78](#)).

## Anbefaling 4 - Anvendelse af erfaringerne med gennemførelsesafgørelser og styrkelse af EU-koordinatorernes rolle

---

Kommissionen bør træffe følgende foranstaltninger:

- a) videreudvikle det nye værktøj, gennemførelsesafgørelsen, ved at foreslå en gennemførelsesafgørelse for hver grænseoverskridende FTI, der skal medfinansieres i perioden 2021-2027. Disse afgørelser bør præcisere reglerne og samtlige parter ansvar, herunder Kommissionens, og indeholde en beskrivelse af forventede resultater (f.eks. modalskift og trafikprognosemål) og delmål samt et tilsagn fra medlemsstaterne om at dele resultaterne af efterfølgende evalueringer med Kommissionen
- b) efter vedtagelsen af det nye retsgrundlag, der omtales i [anbefaling 1 a\)](#), også fremsætte forslag til en gennemførelsesafgørelse for hver FTI med "grænseoverskridende betydning"
- c) foreslå, at EU-koordinatorernes rolle styrkes ved at forbedre håndhævelsen af korridorarbejdsplanerne, ved at muliggøre koordinatorernes tilstedeværelse ved vigtige bestyrelsesmøder og ved at udvide deres rolle hvad angår kommunikation om TEN-T-politikmålene.

**Tidsramme:** a) inden udgangen af 2021 for de FTI'er, der blev undersøgt i denne revision, og samme tilgang bør anvendes vedrørende fremtidige grænseoverskridende FTI'er; b) og c) senest i 2022 i forbindelse med revideringen af TEN-T-forordningen.

Vedtaget af Afdeling II, der ledes af Iliana Ivanova, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 25. marts 2020.

*På Revisionsrettens vegne*

Klaus-Heiner Lehne  
*Formand*

# Bilag

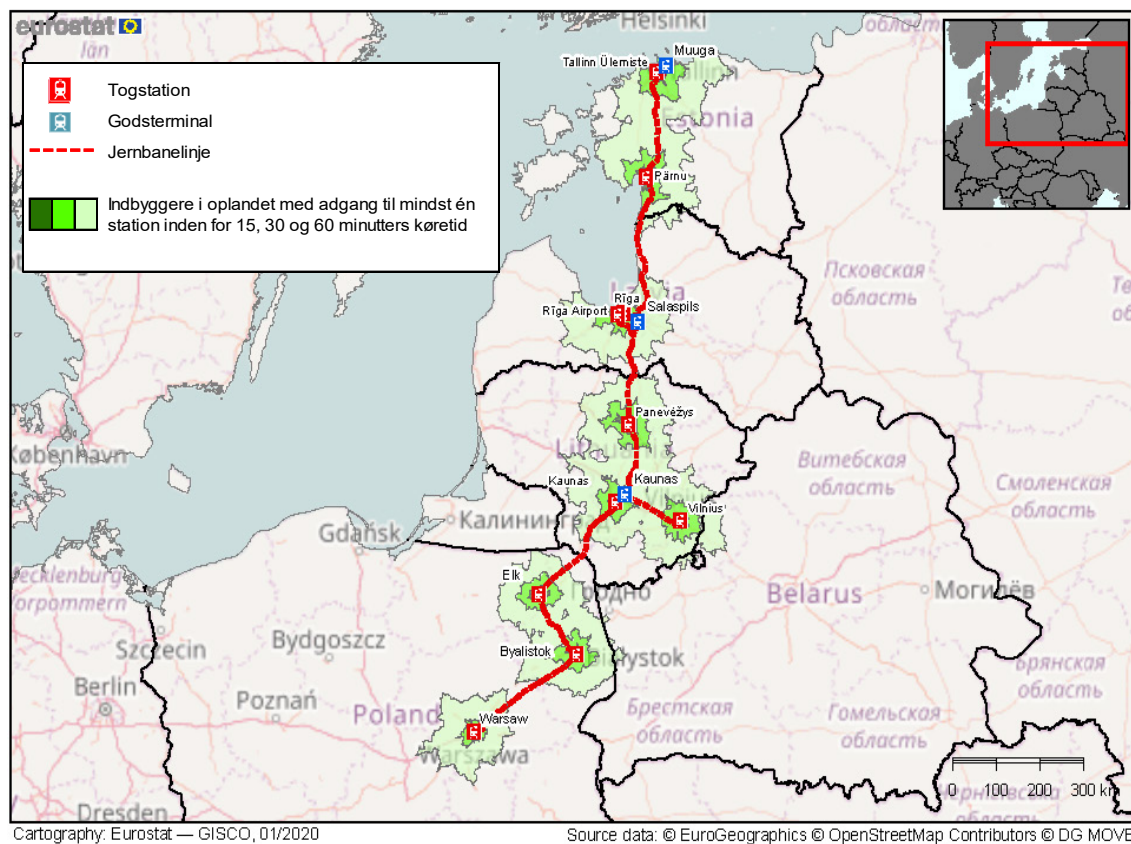
## Bilag I - Oversigt over de udvalgte FTI'er

### 1. Rail Baltica

**01** Rail Baltica er et greenfieldprojekt vedrørende jernbaneinfrastruktur, som til den ene side vil forbinde de baltiske lande med Polen og det europæiske jernbanenet, og til den anden side vil muliggøre en forbindelse til Finland (en undervandstunnel til at forbinde linjen med Helsinki er endnu ikke planlagt). Rail Baltica er en del af TEN-T-korridoren Nordsøen-Østersøen og udbedrer en "manglende forbindelse" i nettet (jf. [billede 1](#)).

**02** Rail Baltica vil blive anlagt med EU-standardsporvidden på 1 435 mm, som ikke er den sporvidde, der er brugt til det konventionelle jernbanenet i de baltiske lande (1 520 mm). Længden af den nyanlagte elektrificerede jernbane vil være 870 km, og den vil have en konstruktivt bestemt maksimalhastighed på 249 km/t. for passagertog og 120 km/t. for godstog. Det samlede antal indbyggere, som bor i oplandet med højst 60 minutter til FTI'en, er 3,8 millioner mennesker i de baltiske stater. Når linjen til Warszawa er blevet anlagt og opgraderet, stiger det samlede antal indbyggere i oplandet med højst 60 minutter til FTI'en til 8,3 millioner.

## Billede 1 - Rail Baltica-FTI'ens opland



Kilde: Eurostat.



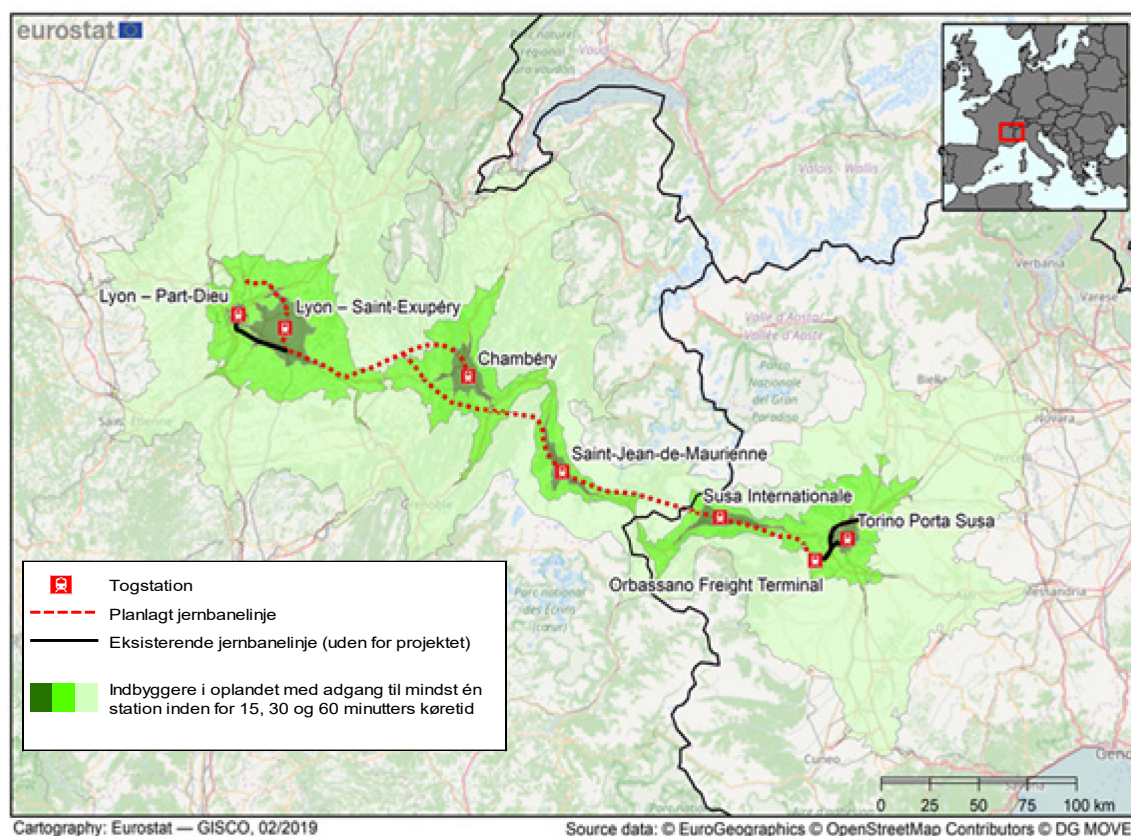
## 2. Lyon-Torino-jernbaneforbindelsen

**01** Lyon-Torino-FTI'en er en 65 km lang grænseoverskridende jernbaneforbindelse mellem Frankrig og Italien, og den er en del af TEN-T-Middelhavskorridoren.

**02** Den grænseoverskridende dobbeltrørsjernbanetunnel (selve basistunnellen), som er ved at blive anlagt, er på 57,5 km. Medregnet adgangslinjer er den forventede længde af jernbanelinjen mellem Lyon og Torino i alt 270 km (jf. [billede 2](#)).

**03** Denne jernbanelinje vil forbinde det franske og det italienske jernbanenet og vil blive anvendt til både passager- og godstrafik. Det samlede antal indbyggere, som bor i oplandet med højst 60 minutter til FTI'en, er 7,7 millioner.

### Billede 2 - Lyon-Torino-FTI'ens opland



Kilde: Eurostat.

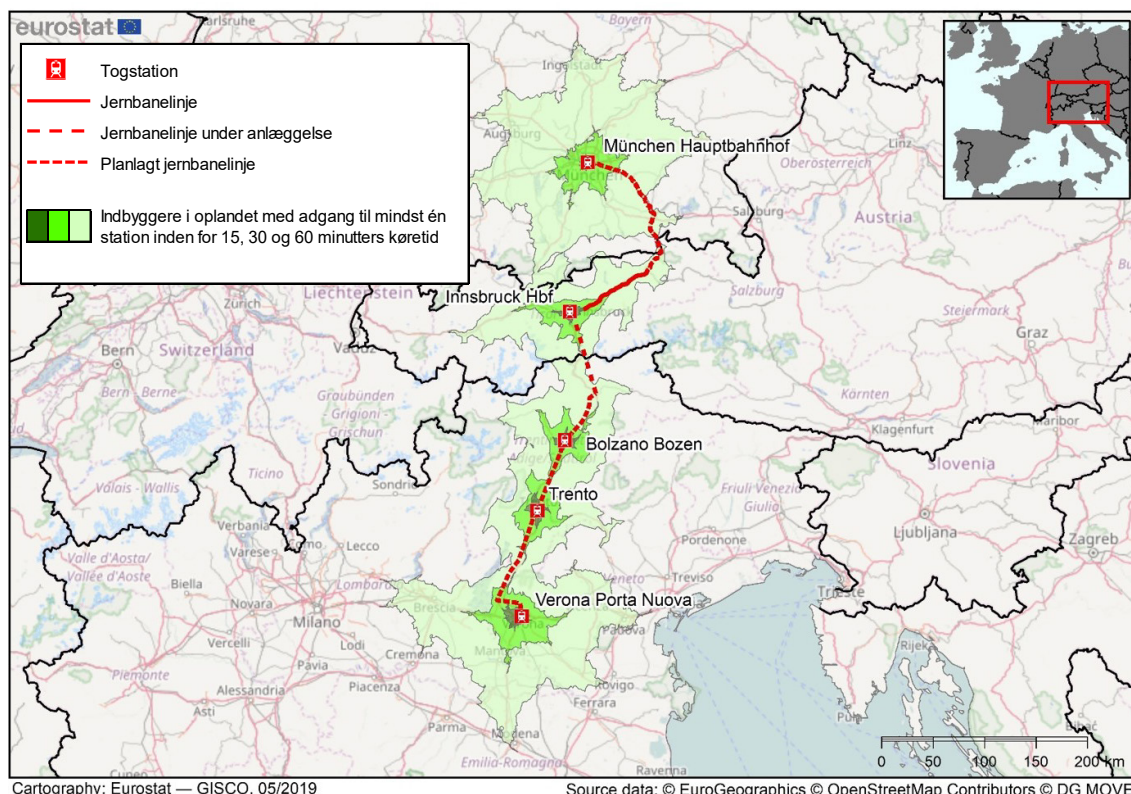
### 3. Brennerbasistunnellen

**01** Brennerbasistunnellen er en grænseoverskridende dobbeltrørsjernbanetunnel, som er ved at blive anlagt mellem Østrig og Italien, og den er en del af EU-hovednetkorridoren Skandinavien-Middelhavet. Når den er færdig, vil dens samlede længde være på 64 km.

**02** FTI'en omfatter også adgangslinjer, som skal anlægges for at færdiggøre jernbanekorridorens 445 km lange München-Verona-strækning (jf. [billede 3](#)). Disse linjer går mod syd (Italien) og nord (Østrig og Tyskland) fra tunnelen. De enkelte nationale infrastrukturforvaltere er ansvarlige for at anlægge disse adgangslinjer.

**03** Tunnellen vil blive brugt til både gods- og passagertrafik. Det samlede antal indbyggere, som bor i oplandet med højst 60 minutter til FTI'en, er 7,9 millioner.

#### Billede 3 - Brennerbasistunnel-FTI'ens opland



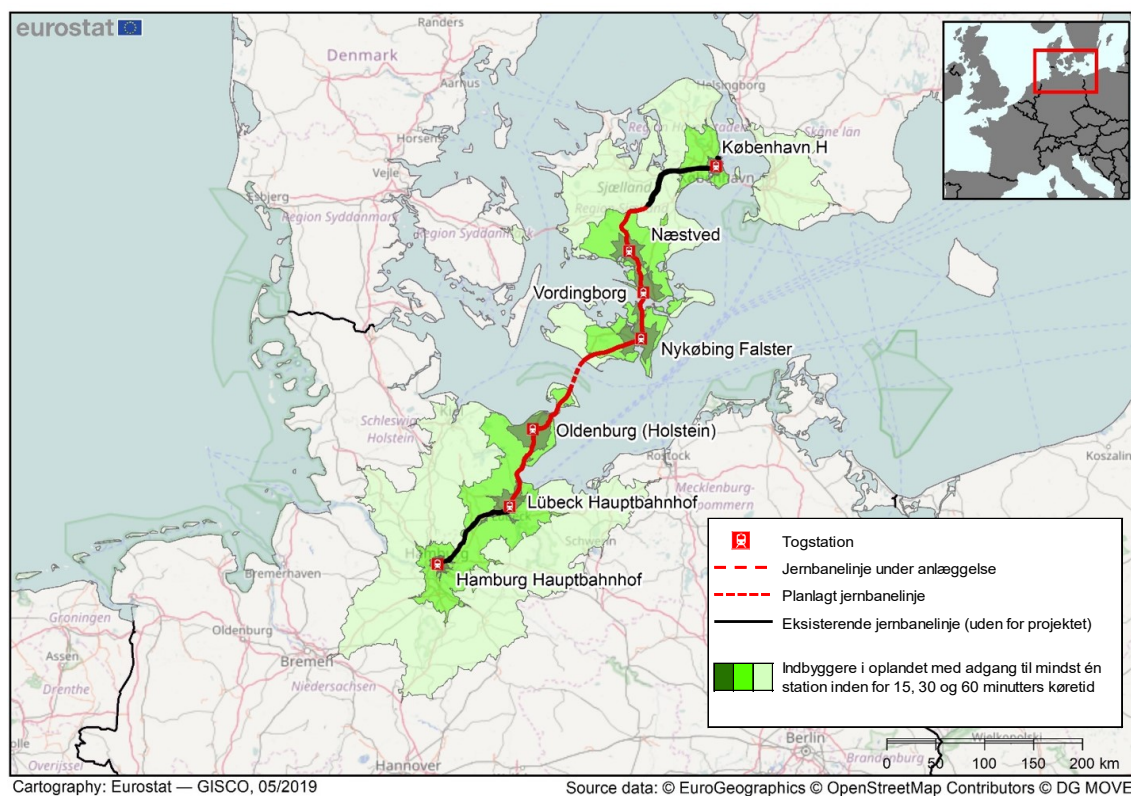
Kilde: Eurostat.

#### 4. Den faste Femern Bælt-forbindelse

**01** Den faste Femern Bælt-forbindelse er en 18 km lang jernbane-/vejtunnel, som forbinder Skandinavien med resten af det europæiske fastland. Den er en del af den planlagte "Nordiske Trekant", der skal forbinde Den Skandinaviske Halvø med resten af det europæiske fastland (jf. [billede 4](#)).

**02** Den firesporede motorvej og den tosporede jernbane til blandet trafik (både passagerhøjhastigheds- og godstrafik) vil udbedre en manglende forbindelse i TEN-T-korridoren Skandinavien-Middelhavet. Det samlede antal indbyggere, som bor i oplandet og har højst 60 minutter til FTI'en, er 7,7 millioner.

#### Billede 4 - Femern Bælt-FTI'ens opland



Kilde: Eurostat.

**03** FTI'en omfatter også udvikling af adgangslinjerne i både Danmark og Tyskland. Der er tale om opgradering til dobbeltsporskonfiguration (konstruktivt bestemt maksimalhastighed på 200 km/t.) af en 115 km lang jernbanestrækning i Danmark, som fører til Femern Bælt, samt en delvis opgradering til elektrificeret dobbeltsporet linje (33 km - konventionel jernbane) og nyanlæggelse af jernbanelinjer (55 km - driftshastighed 200 km/t.) i Tyskland.



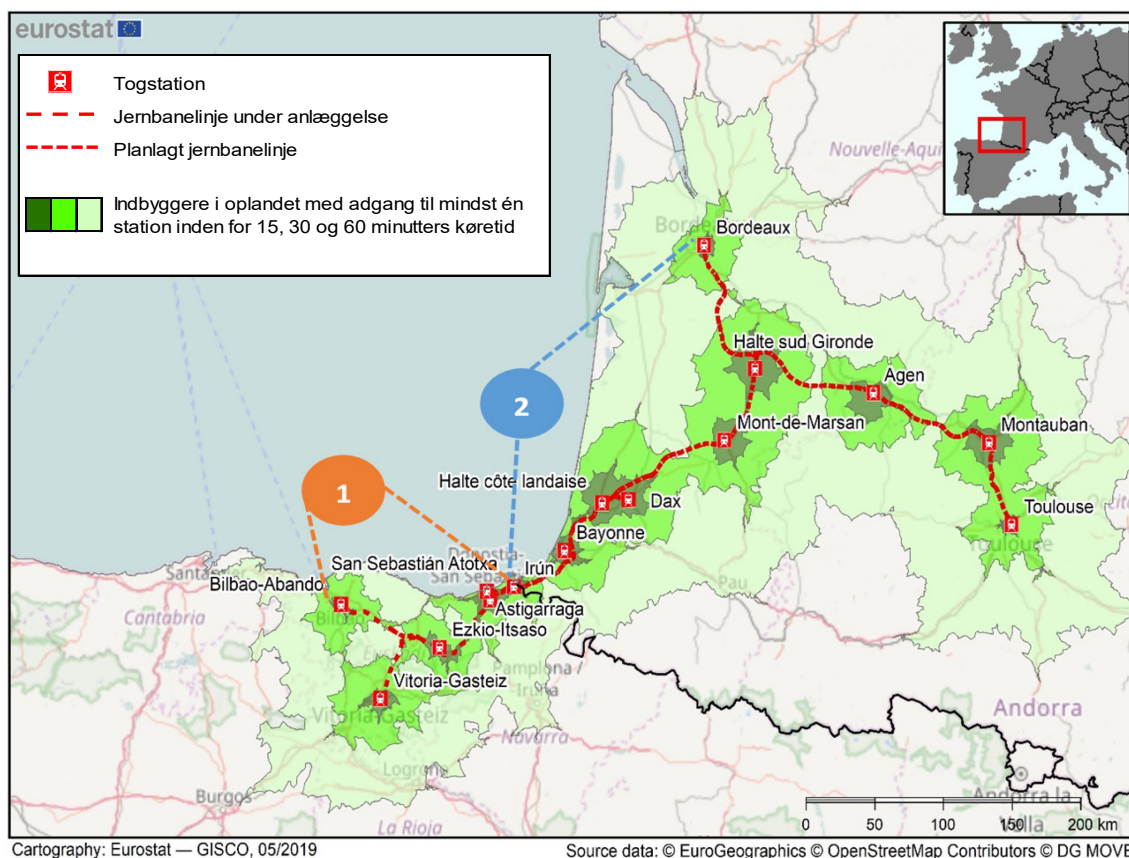
## 5. Baskiske Y og dennes forbindelse til Frankrig på Atlanterhavskorridoren

**01** Baskiske Y er en nyanlagt højhastighedsjernbaneforbindelse mellem Spanien og Frankrig, som går gennem Baskerlandet. Det er en mere eller mindre Y-formet linje med standardsporvidde, som er 175 km lang og har en driftshastighed på 250 km/t. (strækning 1 på [billede 5](#)).

**02** Baskiske Y vil blive forbundet med det franske højhastighedsjernbanenet af Grand Project Sud-Ouest (GPSO) og er en del af Atlanterhavskorridoren. GPSO er aktuelt planlagt som en nyanlagt, delvis blandet højhastighedsjernbane med standardsporvidde og en længde på 504 km samt en driftshastighed på 320 km/t. for passagertrafik og 220 km/t. for godstrafik (strækning 2 på [billede 5](#)). Strækningen fra Bordeaux til Hendaye via Halte Sud Gironde (nr. 2 på billedet), som blev vurderet i forbindelse med denne revision, er 279 km lang.

**03** Linjen vil blive brugt til både passager- og godstrafik. Det samlede antal indbyggere, som bor i oplandet med højst 60 minutter til FTI'en, er 6,8 millioner.

### Billede 5 - Opland for Baskiske Y og dennes forbindelse til Frankrig



Kilde: Revisionsretten baseret på et kort fra Eurostat.

## 6. Seinen-Schelde-forbindelsen

**01** Den indre vandvejsforbindelse Seinen-Schelde, som er en del af korridoren Nordsøen-Middelhavet, er en opgradering af et 1 100 km langt net af indre vandveje omkring floderne Seinen og Scheldes bækken, som primært skal sikre, at hovedruterne senest i 2030 er i mindst CEMT-klasse Va<sup>33</sup> (så større fartøjer kan bruge vandvejene) under gode navigationsforhold (jf. *billede 6*).

**02** Infrastrukturens centrale stykke ingeniørarbejde er en ny 107 km lang kanal i Frankrig mellem Compiègne og Aubencheul-au-Bac ved Cambrai ("Canal Seine Nord Europe").

### Billede 6 - Den indre vandvejsforbindelse Seinen-Schelde



*Kilde:* FTI-projektlederne. De farvemarkerede strækninger er omfattet af planlagte EU-medfinansierede foranstaltninger i den nuværende flerårige programmeringsperiode.

<sup>33</sup> Klassificeringen af Europas indre vandveje er fastlagt i et sæt standarder for interoperabilitet på store, sejlbare vandveje og vedrører tonnage, længde, bredde, dybgang og højde over vandlinjen ved transport ad indre vandveje. Klassificeringen blev fastlagt af Den Europæiske Transportministerkonference i 1992.

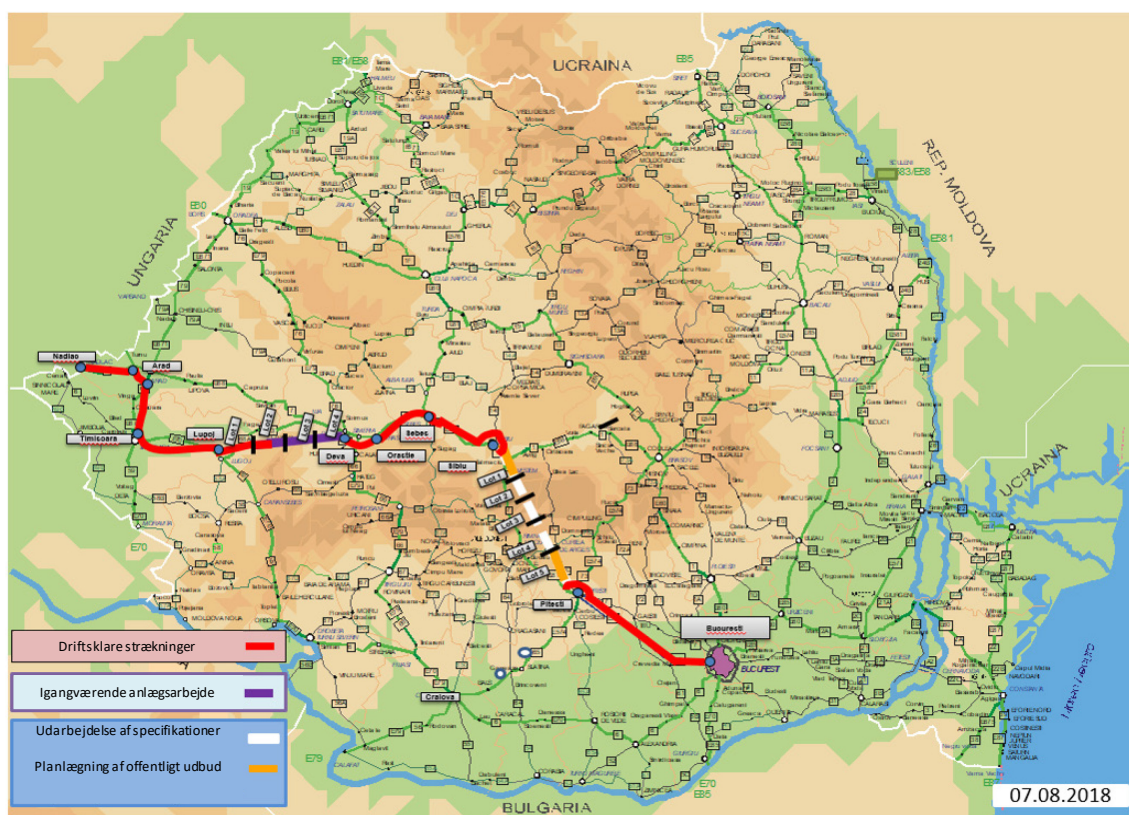
## 7. A1-motorvejen i Rumænien

**01** A1-motorvejen mellem Bukarest og Nadlac er en del af den strategiske europæiske Rhinen-Donau-korridor (jf. [billede 7](#)).

**02** Korridoren udgør hovedforbindelsen mellem øst og vest og er den transportrygrad, som forbinder det centrale og det sydøstlige Europa via Ungarn.

**03** Motorvejen er 582 km lang og vil blive brugt til både passager- og godstrafik.

### Billede 7 - A1-motorvejen i Rumænien



© Compania Nationala de Administrare a Infrastructurii Rutiere.

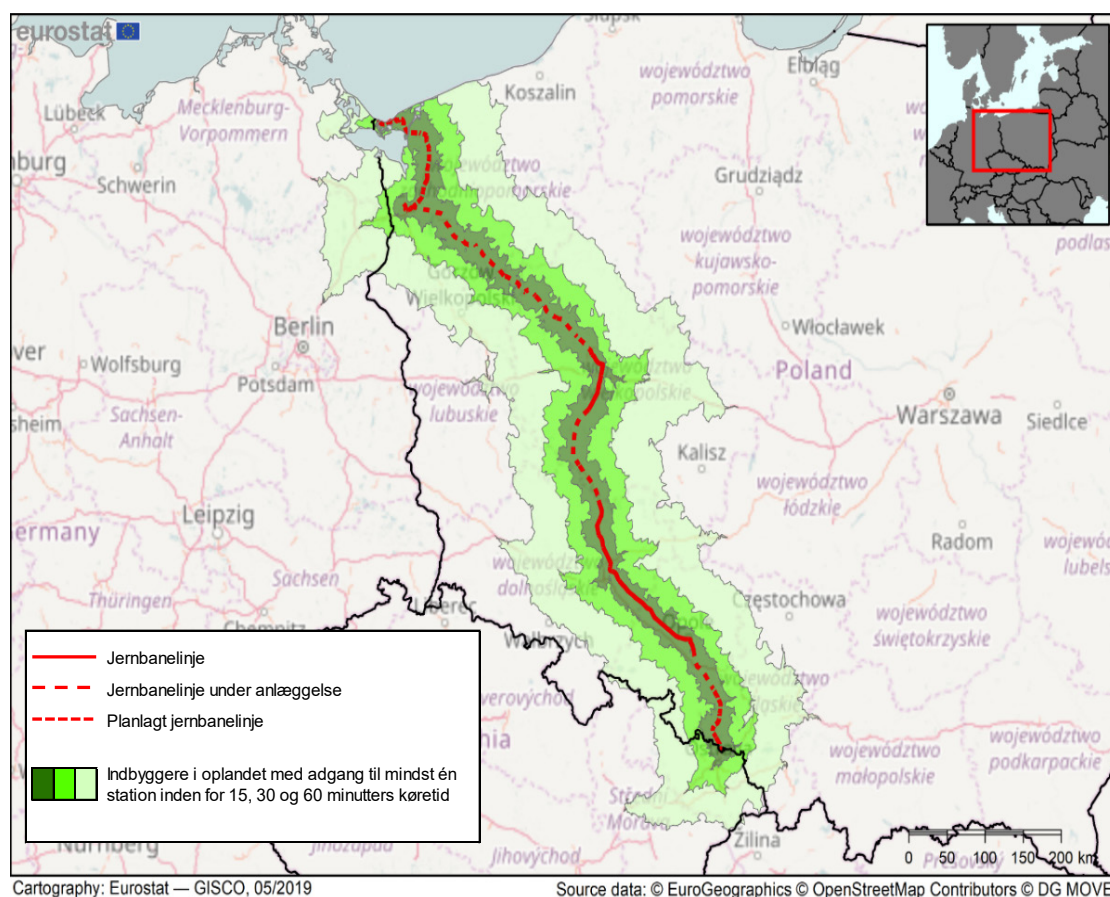
## 8. E59-jernbanelinjen i Polen og dennes forbindelse til havnene i Szczecin og Świnoujście

**01** E59-jernbanelinjen i Polen, som er 678 km lang, ligger på TEN-T-hovednetkorridoren Østersøen-Adriaterhavet.

**02** Linjen går fra havnene i Szczecin og Świnoujście i det nordvestlige Polen via de regionale hovedbyer Poznań, Wrocław og Opole til Chałupki-grænseovergangen til Tjekkiet i syd (jf. [billede 8](#)).

**03** FTI'en er en opgradering af en eksisterende konventionel jernbanelinje, som anvendes til både passager- og godstrafik.

### Billede 8 - E59-jernbanelinjen i Polen og dennes forbindelse til havnene i Szczecin og Świnoujście



Kilde: Eurostat.



## Bilag II - Centrale resultatindikatorer for udviklingen i tidsplanerne for FTI'ernes færdiggørelse

FTI	Planlagt anlægsstart (A)	Oprindelig forventet åbningsdato (B)	Forventet anlægsperiode i år (B-A)	Faktisk (eller senest anslåede) anlægsstart (C)	Aktuel åbningsdato (seneste skøn) (D)	Senest anslåede anlægsperiode (D-C)	Noter
Rail Baltica	2016	2026	10	2016	2029	13	(1)
Lyon-Torino	2008	2015	7	2015	2030	15	(2)
Brennerbasistunnellen	2007	2016	9	2015	2028	13	(3)
Den faste Femern Bælt-forbindelse	2012	2018	6	2020	2028	8	
Baskiske Y og dennes forbindelse til Frankrig	2006	2010	4	2006	2023	17	
Canal Seine Nord Europe (en hovedkomponent i Seinen-Schelde-forbindelsen)	2000	2010	10	2020	2028	8	
A1-motorvejen	2005	2030	25	2009	2030	21	(4)
E59-jernbanelinjen	2008	2030	22	2009	2030	21	(5)
<b>GENNEMSIT</b>			<b>12</b>			<b>15</b>	

*Noter:* (1) Den senest anslåede åbningsdato omfatter en risikobuffer, som projektlederen lagde til den officielle 2026-åbningsdato. (2) Kolonne A og B vedrører FTI'ens første anlægsfase (af de to oprindeligt planlagte). (3) Risiko for en yderligere forsinkelse indtil 2030. (4) Tallene omfatter ikke strækningerne Bukarest-Pitești og Pitești-Sibiu. Da der ikke foreligger pålidelig dokumentation vedrørende de oprindelige og aktuelt anslåede færdiggørelsesdatoer, er året 2030 bevaret i overensstemmelse med TEN-T-forordningen. (5) Tallene omfatter ikke strækningerne Świnoujście-Szczecin og Kędzierzyn Koźle-Chałupki. Da der ikke foreligger pålidelig dokumentation vedrørende de oprindelige og aktuelt anslåede færdiggørelsesdatoer, er året 2030 bevaret i overensstemmelse med TEN-T-forordningen.

*Kilde:* Revisionsretten.



### Bilag III - Centrale resultatindikatorer for udviklingen i FTI'ernes anlægsomkostninger\*

FTI	Oprindeligt omkostningsoverslag (milliarder euro)	Værdiår for oprindeligt overslag	Reindekseringsfaktor (1)	Oprindeligt omkostningsoverslag (milliarder euro, 2019-værdier)	Aktuelt omkostningsoverslag (milliarder euro, 2019-værdier)	Omkostningsstigning (milliarder euro, 2019-værdier)	Noter
Rail Baltica	3,8	2011	1,22	4,6	7,0**	2,4	
Lyon-Torino	3,8	1998	1,37	5,2	9,6	4,4	(2)
Brennerbasistunnellen	4,5	2002	1,33	6,0	8,5	2,5	(3)
Den faste Femern Bælt-forbindelse	4,4	2008	1,14	5,0	7,7	2,7	
Baskiske Y og dennes forbindelse til Frankrig på Atlanterhavs-korridoren	4,2	2006	1,11	4,7	6,5	1,8	(4)
Canal Seine Nord Europe (en hovedkomponent i Seinen-Schelde-forbindelsen)	1,2	1993	1,38	1,7	5,0	3,3	(5)
A1-motorvejen	5,0	ikke relevant	ikke relevant	7,2	7,3	0,1	(6) (7)
E59-jernbanelinjen	1,8	ikke relevant	ikke relevant	2,1	2,2	0,1	(6) (8)
<b>I ALT</b>				<b>36,5</b>	<b>53,8</b>	<b>17,3</b>	<b>47 %</b>

*Noter:* \* Selv om nogle af de såkaldte FTI'ers omfang har ændret sig betydeligt over tid, sammenlignede vi de seneste omkostningsoverslag med de oprindelige omkostningsoverslag vedrørende de otte udvalgte FTI'er, idet vi ønskede at fremhæve, hvordan FTI'er ændrer sig hvad angår omkostningsoverslag og gennemførelsesforsinkelser fra de første politiske drøftelser til den faktiske realisering. \*\* Beløbet omfatter hensættelser til risici vedrørende fremtidige omkostningsstigninger identificeret af revisorerne. De officielle omkostninger er angivet som 5,8 milliarder indtil nu. (1) Denne faktor beregnes ved brug af BNP-prisdeflatoren (hentet fra Kommissionens AMECO-database, opdateret i november 2019) for at muliggøre en meningsfuld sammenligning i konstante priser. (2) Omkostningstallene for den oprindelige udformning vedrører kun første fase af den grænseoverskridende strækning (enkeltrørstunnel). (3) Efter hensyntagen til forudberegnete inflationsbeløb og risici vedrørende perioden indtil anlægsarbejdets afslutning beløber de anslåede omkostninger sig til 9 301 milliard euro. (4) Tallene er kun for den spanske strækning af den såkaldte FTI Baskiske Y. (5) De oprindelige omkostningsoverslag er omregnet til euro fra det oprindelige beløb på 7,0 milliarder franske franc. (6) Samlede tal for de forskellige strækninger, som planlægges og anlægges i forskellige år. (7) Tallene er eksklusive strækningen Bukarest-Pitești. Omkostningsstigningerne vedrører strækningerne Pitești-Sibiu og Deva-Lugoj (delkontrakterne 2, 3 og 4). Disse strækninger er ikke færdiggjort endnu, og omkostningstallene kan derfor stadig nå at ændre sig betydeligt. (8) Tallene er eksklusive strækningerne Świnoujście-Szczecin og Kędzierzyn Koźle-Chałupki.

*Kilde:* Revisionsretten.

## Bilag IV - Oversigt over de udvalgte underliggende foranstaltninger, der blev revideret (tal i millioner euro)

FTI	Foranstaltning	Titel	Seneste maksimale støtte-berettigede omkostninger	Seneste tildelte EU-med-finansiering	Seneste udbetalte EU-med-finansiering
Rail Baltica	2014-EU-TMC-0560-M	Development of a 1 435 mm standard gauge railway line in the Rail Baltic/Rail Baltica (RB) corridor through Estonia, Latvia and Lithuania	536,72	442,23	24,86
	2015-EU-TM-0347-M	Development of a 1 435 mm standard gauge railway line in the Rail Baltic/Rail Baltica (RB) corridor through Estonia, Latvia and Lithuania (Part II)	153,17	130,19	20,48
	2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic / Rail Baltica - 1 435 mm standard gauge railway line development in Estonia, Latvia and Lithuania (Part III)	129,97	110,47	6,92
Lyon-Torino-forbindelsen	2007-EU-06010-P	New Lyon-Turin Rail Link - Franco-Italian Common Part of the International Section (Studies and Works)	489,66	235,62	235,62
	2014-EU-TM-0401-M	Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin - Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM) ( <i>Grænseoverskridende strækning på den nye internationale Lyon-Torino-jernbaneforbindelse - Mont-Cenis-basistunnellen</i> )	1 915,05	813,78	210,06

FTI	Foranstaltning	Titel	Seneste maksimale støtteberettigede omkostninger	Seneste tildelte EU-medfinansiering	Seneste udbetalte EU-medfinansiering
Brennerbasis-tunnellen	2014-EU-TM-0186-S	Brenner Base Tunnel - Studies	605,70	302,85	133,04
	2014-EU-TM-0190-W	Brenner Base Tunnel - Works	2 196,60	878,64	311,10
Den faste Femern Bælt-forbindelse	2007-EU-20050-P	Fehmarnbelt fixed rail/road link	419,38	181,37	181,37
	2014-EU-TM-0221-W	Fehmarnbelt Tunnel - fixed rail and road link between Scandinavia and Germany	1 472,50	589,00	11,40
Baskiske Y og dennes forbindelse til Frankrig	2007-EU-03040-P	High-speed railway line Paris-Madrid: section Vitoria-Dax	45,78	11,44	11,44
	2014-EU-TM-0600-M	Atlantic Corridor: Section Bergara-San Sebastian-Bayonne. Studies and works and services for follow-up works. Phase 1	1 147,44	459,30	183,55
Seinen-Schelde-forbindelsen	2007-EU-30010-P	Seine-Scheldt inland waterway network - cross-border section between Compiègne and Ghent	320,82	97,14	97,14
	2014-EU-TM-0373-M	Seine-Escaut 2020	1 464,78	634,14	156,55
A1-motorvejen i Rumænien	2010RO161 PR010	Construction of Orastie-Sibiu motorway	360,35	306,00	306,00
	2017RO16 CFMP012	Construction of Lugoj - Deva Motorway lot 2, lot 3 and lot 4 (section Dumbrava - Deva) - phase 2	516,70	395,00	88,40

FTI	Foranstaltning	Titel	Seneste maksimale støtteberettigede omkostninger	Seneste tildelte EU-medfinansiering	Seneste udbetalte EU-medfinansiering
E59-jernbane-linjen	2007PL161 PR001	Modernisation of E59 railway line on the Wrocław-Poznań section, stage II, Section: Wrocław - border of Lower Silesia province	188,93	160,59	160,59
	2015-PL-TM-0125-W	Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu ( <i>Anlæggelse af en jernbaneforbindelse mellem havnene i Szczecin og Świnoujście</i> )	141,06	119,90	32,42
<b>I ALT</b>			<b>12 104,61</b>	<b>5 867,59</b>	<b>2 354,944</b>

## Bilag V - Oversigt over gennemførelsesforsinkelser vedrørende de udvalgte foranstaltninger

Projekt-kode	Projekttitel	Projekt afsluttet? (ja/nej)	Oprindelig startdato (tilskuds-aftale)	Oprindelig slutdato	Faktisk slutdato	Oprindelig varighed (i måneder)	Faktisk varighed (i måneder)	Forsinkelse (i måneder)	Forsinkelse i forhold til oprindelig varighed (%)
2014-EU-TMC-0560-M	Development of a 1 435 mm standard gauge railway line in the Rail Baltic/Rail Baltica (RB) corridor through Estonia, Latvia and Lithuania	Nej	1.3.2015	31.12.2020	31.12.2022	69	95	26	37,68
2015-EU-TM-0347-M	Development of a 1 435 mm standard gauge railway line in the Rail Baltic/Rail Baltica (RB) corridor through Estonia, Latvia and Lithuania (Part II)	Nej	16.2.2016	31.12.2020	31.12.2023	58	94	36	62,07
2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic / Rail Baltica - 1 435 mm standard gauge railway line development in Estonia, Latvia and Lithuania (Part III)	Nej	6.2.2017	31.12.2023	31.12.2023	82	82	0	0,00
2010RO16 1PR010	Construction of Orastie-Sibiu motorway	Nej	20.6.2011	18.12.2013	31.12.2019	29	102	73	251,72
2017RO16 CFMP012	Construction of Lugoj - Deva Motorway lot2, lot3 and lot4 (section Dumbrava - Deva) - phase 2	Nej	27.11.2013	27.5.2016	31.12.2022	30	109	79	263,33
2014-EU-TM-0186-S	Brenner Base Tunnel - Studies	Nej	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06

Projekt-kode	Projekttitel	Projekt afsluttet? (ja/nej)	Oprindelig startdato (tilskuds-aftale)	Oprindelig slutdato	Faktisk slutdato	Oprindelig varighed (i måneder)	Faktisk varighed (i måneder)	Forsinkelse (i måneder)	Forsinkelse i forhold til oprindelig varighed (%)
2014-EU-TM-0190-W	Brenner Base Tunnel - Works	Nej	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06
2007PL161 PR001	Modernisation of E59 railway line on the Wrocław-Poznań section, stage II, Section: Wrocław - border of Lower Silesia province	Ja	1.1.2009	30.6.2015	31.12.2018	77	119	42	54,55
2015-PL-TM-0125-W	Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu ( <i>Anlæggelse af en jernbaneforbindelse mellem havnene i Szczecin og Świnoujście</i> )	Nej	30.8.2016	31.12.2020	30.6.2022	52	70	18	34,62
2007-EU-06010-P	New Lyon-Turin Rail Link - Franco-Italian Common Part of the International Section (Studies and Works)	Ja	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0401-M	Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin - Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM) ( <i>Grænseoverskridende strækning på den nye internationale Lyon-Torino-jernbaneforbindelse - Mont-Cenis-basistunnellen</i> )	Nej	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2021	71	95	24	33,80

Projekt-kode	Projekttitel	Projekt afsluttet? (ja/nej)	Oprindelig startdato (tilskuds-aftale)	Oprindelig slutdato	Faktisk slutdato	Oprindelig varighed (i måneder)	Faktisk varighed (i måneder)	Forsinkelse (i måneder)	Forsinkelse i forhold til oprindelig varighed (%)
2007-EU-30010-P	Seine-Scheldt inland waterway network - cross-border section between Compiègne and Ghent	Ja	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0373-M	Seine-Escaut 2020	Nej	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2022	71	107	36	50,70
2007-EU-20050-P	Fehmarnbelt fixed rail/road link	Ja	1.6.2008	31.12.2013	31.12.2015	66	90	24	36,36
2014-EU-TM-0221-W	The Fehmarnbelt Tunnel - The fixed rail and road link between Scandinavia and Germany	Nej	1.1.2017	31.12.2019	31.12.2020	35	47	12	34,29
2007-EU-03040-P	High speed railway line Paris-Madrid: section Vitoria-Dax	Ja	1.1.2008	31.12.2013	31.12.2015	71	95	24	33,80
2014-EU-TM-0600-M	Atlantic Corridor: Section Bergara-San Sebastian-Bayonne. Studies and works and services for follow-up works. Phase 1	Nej	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2023	71	119	48	67,61

Kilde: Revisionsretten. I kolonnen "Faktisk slutdato" angives den seneste ændrede dato i tilskudsaf-talen eller den aktuelt forventede færdiggørelsesdato som oplyst af projektlederne.

## Bilag VI - Oversigt over ændringer af oprindelige tildelinger til de 17 reviderede foranstaltninger (tal i millioner euro)

### A. De seks afsluttede foranstaltninger:

Flagskibs-transport-infrastruktur	Oprindelig tildeling	Seneste tildeling	EU-med-finansiering ved afslutningen	Ændringer i alt fra oprindelig tildeling	Ændringer i alt fra seneste tildeling
Rail Baltica	ikke relevant	ikke relevant	ikke relevant	-	-
Lyon-Torino-forbindelsen	1 671,8	1 401,0	235,6	436,2	165,4
Brennerbasis-tunnellen	ikke relevant	ikke relevant	ikke relevant	-	-
Femern Bælt	338,9	204,80	181,3	157,60	23,50
Baskiske Y og dennes forbindelse til Frankrig	70,0	56,4	11,4	58,6	45,0
Seinen-Schelde-forbindelsen	420,2	176,6	97,1	323,1	79,5
A1-motorvejen	363,0	363,0	306,0	_*	_*
E59-jernbanelinjen	160,6	160,6	160,6	-	-
<b>I ALT</b>	<b>2 024,5</b>	<b>1 362,4</b>	<b>992,1</b>	<b>975,4</b>	<b>313,28</b>

\* Reduktion uden relation til gennemførelsesaspekter (skyldtes ikkestøtteberettigede udgifter).

Kilde: Revisionsretten.



**B. De 11 igangværende foranstaltninger:**

Flagskibstransport- infrastruktur	Oprindelig tildeling	Seneste tildeling	EU- medfinansiering ved afslutningen	Ændringer i alt fra oprindelig tildeling	Ændringer i alt fra seneste tildeling
Rail Baltica	743,9	682,9	I gang	61,0	I gang
Lyon-Torino- forbindelsen	813,8	813,8	I gang	0	I gang
Brennerbasistunnellen	1 181,5	1 181,5	I gang	0	I gang
Femern Bælt	589,0	589,0	I gang	0	I gang
Baskiske Y og dennes forbindelse til Frankrig	459,3	459,3	I gang	0	I gang
Seinen-Schelde- forbindelsen	979,7	634,1	I gang	345,5	I gang
A1-motorvejen	395,0	395,0	I gang	0	I gang
E59-jernbanelinjen	119,9	119,9	I gang	0	I gang
<b>I ALT</b>	<b>5 282,1</b>	<b>4 875,5</b>		<b>406,6</b>	

## Forkortelser og glossar

**CEF (Connecting Europe-faciliteten):** En mekanisme, som siden 2014 har ydet finansiell støtte til tre sektorer: transport, energi og informations- og kommunikationsteknologi. På disse tre områder identificerer CEF investeringsprioriteter, der bør gennemføres i det kommende årti. Med hensyn til transport er disse prioriteter forbundne transportkorridorer og renere transport.

**EFRU (Den Europæiske Fond for Regionaludvikling):** En investeringsfond, hvis formål er at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i EU ved at rette op på de største regionale skævheder ved at yde finansiell støtte til etablering af infrastruktur og sørge for produktive investeringer i jobskabelse, hovedsagelig rettet mod virksomheder.

**ESI-fondene (de europæiske struktur- og investeringsfonde):** Over halvdelen af EU-finansieringen kanaliseres gennem de fem europæiske struktur- og investeringsfonde. Kommissionen og EU-medlemsstaterne forvalter dem i fællesskab. Der er tale om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) Den Europæiske Socialfond (ESF), Samhørighedsfonden (CF), Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF).

**EU-merværdi:** Den værdi, som skyldes EU's medvirken, og som rækker ud over den værdi, der ellers ville være skabt som følge af medlemsstaternes egne aktioner.

**Foranstaltning:** I nærværende beretning en mindre del af en FTI, som er blevet EU-medfinansieret, enten via tilskudsftaler eller gennem operationelle programmer. Foranstaltninger kan f.eks. være feasibilityundersøgelser, tekniske undersøgelser eller anlægsarbejder.

**FTI (flagskibstransportinfrastruktur):** I denne beretning en EU-medfinansieret transportinfrastruktur med samlede støtteberettigede omkostninger på mere end 1 milliard euro. Endvidere gør følgende karakteristika sig gældende: Et betydeligt beløb i EU-medfinansiering skal være tildelt eller udbetalt (uden en kvantitativ grænse), FTI'en bør være relevant for transportnettet i EU (især med hensyn til grænseoverskridende forbindelser), og den forventes at have en transformerende socioøkonomisk virkning.

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

**GD REGIO:** Kommissionens Generaldirektorat for Regionalpolitik og Bypolitik.

**GPSO (Grand Projet du Sud-Ouest):** En delvis blandet højhastighedsjernbanelinje med UIC-sporvidde fra Bordeaux til den fransk-spanske grænse. Linjen skal være 279 km lang og have en driftshastighed på 320/220 km/t., og den anslås at ville koste i alt 13,6 milliarder euro eksklusive moms. Linjen har været planlagt tidligere, men disse planer blev udsat.

**INEA (Forvaltningsorganet for Innovation og Netværk):** Efterfølgeren til Forvaltningsorganet for det Transeuropæiske Transportnet (TEN-T EA), som i 2006 blev oprettet af Europa-Kommissionen til at forvalte den tekniske og finansielle gennemførelse af TEN-T-programmet. INEA startede driften den 1. januar 2014 for at implementere dele af følgende EU-programmer: Connecting Europe-faciliteten (CEF), Horisont 2020 og de resterende dele af andre programmer (TEN-T og Marco Polo 2007-2013).

**Opland:** Den anlagte infrastrukturens anslåede influensområde. I forbindelse med nærværende beretning definerede vi zoner med 15, 30 og 60 minutters rejsetid til en FTI og beregnede antallet af personer, som bor i dette område, for at vurdere infrastrukturens potentiale med hensyn til udviklingen i passagertrafikken.

**Samhørighedsfonden:** En fond, som har til formål at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i Den Europæiske Union ved at finansiere miljø- og transportprojekter i medlemsstater, hvis BNI pr. indbygger ligger under 90 % af gennemsnittet i EU.

**TEN-T (de transeuropæiske transportnet):** Et planlagt system af vej-, jernbane-, luft- og vandtransportnet i Europa. TEN-T-nettene indgår i et større system af transeuropæiske net, som også omfatter et telekommunikationsnet og et energinet.

## KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

### "EU'S FLAGSKIBSTRANSPORTINFRASTRUKTURER: TRANSPORTNETTET BLIVER IKKE FÆRDIGT TIL TIDEN, OG KOMMISSIONEN HAR KUN BEGRÆNSET INDFLYDELSE PÅ GENNEMFØRELSEN AF MEGAPROJEKTER"

#### RESUMÉ

##### Kommissionens fælles svar på punkt I-IV:

Færdiggørelsen af det transeuropæiske transportnet er en høj prioritet for Unionen. Som aftalt af medlemsstaterne i forbindelse med vedtagelsen af forordning (EU) nr. 1315/2013 er fristen for at udvikle hovednettet 2030. Dette europæiske net skal forbinde de nationale transportnet og gøre dem mere interoperable. For at opnå dette skal der tages fat på vigtige flaskehalse og vigtige manglende forbindelser, især når der ikke er nogen grænseoverskridende forbindelser, eller de ikke længere kan anvendes til moderne transportløsninger. I visse tilfælde kræver dette store investeringer, som er nødvendige for at skabe et sammenhængende og fuldt funktionsdygtigt net. Der er taget hensyn til cost-benefit-analyser og trafikprognoser, før der træffes sådanne vigtige beslutninger. Med gennemførelsen af disse store infrastrukturprojekter bliver mere miljøvenlige transportformer (jernbane og indre vandveje) reelle muligheder for passager- og godstrafik.

Kommissionen bemærker, at der er gjort gode fremskridt med færdiggørelsen af TEN-T-hovednettet takket være medlemsstaternes og infrastrukturforvalternes arbejde med støtte fra Kommissionen. Fastsættelsen af en fælles frist for alle medlemsstater har sikret fremdrift, der i mange tilfælde betyder, at medlemsstaterne planlægger deres arbejde i overensstemmelse hermed. Gennem netværkseffekterne af denne koordinering vil projekterne give større fordele.

Kommissionen har gjort mange bestræbelser på at sikre, at de grænseoverskridende projekter, der behandles i denne beretning, gennemføres. De er alle meget komplekse projekter, der kræver et tæt og løbende samarbejde mellem medlemsstaterne. Kommissionens interventioner, som ikke nødvendigvis kun er af juridisk karakter, har ofte været afgørende for gennemførelsen af disse projekter. De europæiske koordinatore har f.eks. løbende arbejdet sammen med partnerne fra de forskellige medlemsstater og været direkte involveret i tilsynsrådene i de fælles enheder, der gennemfører de grænseoverskridende projekter. I betragtning af den følsomme politiske kontekst for disse store investeringer er de aktiviteter, der udføres af koordinatorene, interessenterne og projektlederne, afgørende. Rådet har anerkendt "den vigtige rolle, som de europæiske koordinatore spiller for at lette en rettidig og effektiv gennemførelse af de multimodale hovednetkorridorer"<sup>1</sup>.

EU 's finansielle støtte til projekterne har også været afgørende for det langsigtede engagement og skabelsen af et stabilt miljø for projektgennemførelsen. Connecting Europe-faciliteten har været et afgørende redskab for gennemførelsen af de grænseoverskridende projekter, hvilket anerkendes af mange af de enheder, der er ansvarlige for de projekter, som revideres i denne beretning. Samhørighedsfonden og EFRU har gjort det muligt at gennemføre transportinfrastrukturprojekter med henblik på at styrke den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed. Samtidig har Kommissionen sikret og overvåget, at finansieringsreglerne for de pågældende EU-fonde anvendes korrekt.

---

<sup>1</sup> Rådets konklusioner om fremskridt i gennemførelsen af det transeuropæiske transportnet (TEN-T) og Connecting Europe-faciliteten (CEF) på transportområdet vedtaget den 5. december 2017.

Kommissionen er derfor af den opfattelse, at de pågældende projekter sandsynligvis aldrig ville blive gennemført uden håndhævelsen af TEN-T-rammen og EU's finansielle støtte og politiske interventioner.

Kommissionen erkender, at sådanne store infrastrukturprojekter tager lang tid at gennemføre. Dette gælder for alle investeringer i transportinfrastruktur af denne størrelse, men naturligvis endnu mere for de grænseoverskridende projekter, der vurderes i denne revision (inddragelse af flere medlemsstater, budgetforhandlinger, teknisk kompleksitet i forbindelse med bygningen af tunneler eller gennemførelsen af greenfieldprojekter, administrativt komplekse tilladelsesprocedurer osv.). I takt med projekternes modning i de forberedende faser er det normalt, at de udvikler sig med hensyn til omfang, linjeføring, tekniske parametre osv., også takket være det værdifulde input under de offentlige høringer. Det er også normalt, at disse tilpasninger af projektet medfører ændringer i de socioøkonomiske omkostninger og fordele. Vurderingen af eventuelle omkostningsafvigelser og af den rettidige gennemførelse bør derfor først foretages på tidspunktet for den endelige investeringsbeslutning og ikke i en tidligere fase.

Kommissionen understreger, at de grænseoverskridende projekter skrider frem, og at de vil blive gennemført senest i 2030. Der er behov for en yderligere indsats. Kommissionen vil fortsat arbejde tæt sammen med de relevante parter og agter at foreslå en revision af TEN-T-forordningen i 2021, som vil være en lejlighed til at gøre status over de fremskridt, der er gjort, og om nødvendigt tilpasse værktøjerne for at nå målet om et fuldt funktionsdygtigt og interoperabelt TEN-T-net inden de fastsatte frister.

Endelig bemærker Kommissionen, at der ikke henvises til begrebet "FTI'er" (flagskibstransportinfrastrukturer) (eller "megaprojekter"), som anvendes i denne beretning, i nogen basisretsakt, igangværende og kommende programmer eller i nogen arbejdsdefinition på EU-plan.

## **BEMÆRKNINGER**

16. Kommissionen anerkender, at der er en stor risiko for, at nogle af de FTI'er, som Revisionsretten henviser til (i det følgende benævnt "FTI"), ikke vil være fuldt ud driftsklare i 2030, hvilket dog ikke er et krav i TEN-T-forordningen. Kommissionen understreger, at de fleste FTI'er vil være driftsklare på dette tidspunkt, og at TEN-T-kravene vil blive opfyldt. Dette vil udgøre en væsentlig forbedring af EU's transportsystem.

Med hensyn til punkt 16, 17 og 19 og tabel 2 vurderer Kommissionen fremskridtene med hensyn til de reviderede projekter som følger:

### **Rail Baltica:**

Rail Baltica-projektet forventes færdiggjort og at opfylde TEN-T-kravene og være fuldt ud driftsklart inden 2030, herunder "adgangslinjerne" i Polen (se også svarene på punkt 69-71).

Ved den lettiske nationale revision blev tidsfristen i den oprindelige tilskudsftale fra 2014 (hvor opkøb af jord i Letland var planlagt til at være til december 2019) sammenholdt med den dato, der blev meddelt i 2019 (december 2022). I mellemtiden var tilskudsftalen fra 2014 blevet forlænget, og den nye frist for opkøb af jord i Letland er december 2022. I stedet for en forsinkelse afspejler den nye tidsfrist ajourføringer af planerne for opkøb af jord med fokus på prioriterede områder, hvor der er indgået byggekontrakter, og andre ekspropriationsforanstaltninger er samtidig blevet forlænget, indtil der er gennemført en kommunalreform.

### **Lyon-Torino:**

Ifølge den nuværende planlægning vil den 57,5 km lange grænseoverskridende strækning, herunder Lyon-Torino-tunnellen, blive færdiggjort før fristen i 2030 og opfylde TEN-T-kravene.

De italienske adgangslinjer vil være i fuld overensstemmelse med TEN-T-standarderne senest i 2030 med anlæggelsen af den nye adgangslinje mellem Avigliana og Orbassano og opgraderingen mellem Bussoleno og Avigliana.

På den franske side opfylder den eksisterende konventionelle linje, der i øjeblikket fungerer som adgangslinje, i dag de fleste TEN-T-parametre. De krav, der ikke er opfyldt, vedrører hastighed (på visse strækninger tillades en hastighed på 90 km/t i stedet for 100 km/t på grund af hældningsgraden på 25 ‰) og ERTMS, der forventes indført senest i 2030 ifølge den franske nationale gennemførelsesplan.

#### **Brennerbasistunnelen (BBT):**

Den aktuelle officielle åbningsdato for BBT er 2028.

ERTMS-udstyret på de eksisterende nordlige adgangslinjer er en af tre foranstaltninger, der indgår i startpakken for "Digitaline Schien Deutschland Programm" fra 2020, og gennemførelsesarbejdet er allerede påbegyndt og budgettet afsat.

Brennerkorridorplatformens arbejdsgruppe om infrastruktur har desuden indsamlet oplysninger, der også viser, at adgangsvejene i Tyskland og Italien vil opfylde kravene i TEN-T-forordningen fuldt ud senest i 2030. Den bekræfter endvidere gennemførelsen af ERTMS på de eksisterende adgangsveje i Tyskland inden 2027.

#### **Femern Bælt-forbindelsen:**

Den planlagte dato for åbningen af Femern Bælt-forbindelsen og adgangsvejene hertil er 2028.

For så vidt angår de tyske adgangsveje til Femern Bælt, planlægges anlægsarbejdet påbegyndt i 2021/2022 med en anslået opførelsestid på 5,5 år. Arbejdet skal derfor udføres senest i 2028, hvilket giver en margen på tre år til at overholde den frist, der er fastsat i TEN-T-forordningen. Den officielle åbning af Femern-Bælt-forbindelsen er også planlagt til 2028, og adgangsvejene til tunnelen er således fuldt ud driftsklare, når tunnelen åbnes.

Adgangsvejene til tunnelen vil således være fuldt ud driftsklare og opfylde TEN-T-kravene, når tunnelen åbnes.

#### **Baskiske Y:**

Kommissionen bekræfter, at den nye linjeføring fra grænsen til det franske højhastighedsnet vil blive forsinket på den franske side. Kommissionen forhandler imidlertid i øjeblikket med Frankrig om opgraderingen af den eksisterende linje mellem Bordeaux og grænsen, der forbindes med Baskiske Y, og som skal være klar samtidig med Baskiske Y. Kommissionen mener, at det centrale er at sikre, at der sker en gradvis forøgelse af linjens kapacitet på den franske side, således at den øgede trafik, navnlig godstrafikken, kan håndteres.

Baskiske Y vil opfylde TEN-T-kravene før 2030. Kommissionen har insisteret på, at opgraderingen af den eksisterende linje på den franske side også skal opfylde kravene.

#### **Seinen-Schelde-forbindelsen:**

Canal Seine-Nord Europe forventes at blive taget i brug ved udgangen af 2028.

Alle planlagte anlæg og opgraderinger af Seinen-Schelde-nettet, således at det kan fungere efter hensigten, færdiggøres senest i 2030 i overensstemmelse med gennemførelsesafgørelsen fra juni 2019. Dette omfatter navnlig hovedruterne, der forbinder floderne Seinen og Scheldes bækken. Nettet er omkring 1 100 km langt, og kun én perifer strækning på ca. 30 km (Bray-Nogent) forventes først færdiggjort i 2032.

Seinen-Schelde-forbindelsen til Zeebrugge undersøges i øjeblikket, og der forventes at foreligge en investeringsplan i december 2023 i overensstemmelse med gennemførelsesafgørelsen. Det er planen, at der skal etableres en forbindelse inden udgangen af 2030.

#### **A1-motorvejen i Rumænien:**

Den resterende strækning af A1-motorvejen i Rumænien (Sibiu-Pitesti) forventes færdiggjort i den nuværende (2014-2020) og den næste finansieringsperiode.

#### **E59:**

E59-jernbanelinjen er en eksisterende og operationel infrastruktur. Der er ingen greenfieldprojekter i tilknytning til E59, og der er kun tale om opgraderinger. Disse opgraderinger skal efter planen være gennemført senest i 2030, herunder de fjernest beliggende strækninger som angivet af de ansvarlige myndigheder i Polen.

Også for E59 vil TEN-T-kravene blive opfyldt før 2030.

18. Kommissionen anerkender, at der er risiko for forsinkelser i anlæggelsen af visse FTI'er eller den supplerende infrastruktur. Dette vil dog ikke bringe TEN-T-korridorenes effektive funktion i fare. Korridorerne vil være driftsklare i 2030 og allerede drage fordel af gennemførelsen af de forskellige projekter. Dette vil allerede have meget positive netværkseffekter i 2030.

#### **Tekstboks 1. En manglende forbindelse, som hæmmer korridoren og nettet**

Kommissionen mener ikke, at det forhold, at en strækning er i undersøgelsesfasen i 2019, er til hinder for gennemførelsen af projektet inden fristen i 2030. Det er højst sandsynligt, at Baskiske Y færdiggøres senest i 2030. Frankrig har udsat den nye højhastighedslinje mellem Bordeaux og Dax og derefter fra Dax til grænsen indtil efter 2037. Som en næstbedste løsning har Kommissionen imidlertid indledt drøftelser med de franske myndigheder og SNCF Réseau om at få den eksisterende linje opgraderet inden idriftsættelsen af Baskiske Y. Dette vil sikre en velfungerende grænseoverskridende forbindelse med tilstrækkelig kapacitet.

Endvidere opfordrer Kommissionen Revisionsretten til at tage hensyn til, at den internationale strækning mellem Perpignan og Figueras i øjeblikket forvaltes af LFP Perthus (som ejes af Frankrig og Spanien). Antallet af tog er stigende og forventes at blive femdoblet inden 2026 på grund af den løbende tilpasning af det spanske net til UIC-sporvidden (Valencia-Tarragona-Barcelona).

Kombinationen af anlæggelsen af Baskiske Y og opgraderingen af den eksisterende linje mellem Bordeaux og grænsen vil sikre mere kapacitet og lettere transport af gods.

25. Kommissionen mener, at den på passende vis har anvendt de eksisterende værktøjer og ressourcer til at fremme gennemførelsen af projekterne og støtte medlemsstaternes indsats for at nå dette mål (finansieringsafgørelser, INEA, koordinatore, deltagelse i tilsynsråd, møder i korridorforummet, korridorarbejdsplaner, rapportering til Parlamentet, konferencer, bilaterale møder, multilaterale møder, gennemførelsesafgørelser osv.). De foranstaltninger, som Kommissionen hidtil har iværksat, går langt ud over bestemmelserne i artikel 56.

26. Kommissionen har endnu ikke anvendt proceduren i artikel 56, da den mener, at der findes andre mere effektive redskaber til at "få medlemsstaterne til at planlægge og gennemføre disse infrastrukturer hurtigere", f.eks. koordinatorens arbejde, gennemførelsesafgørelser osv.

27. Kommissionen understreger disse grænseoverskridende projekters kompleksitet som følge af deres størrelse og de tekniske, finansielle, planlægningsmæssige og politiske aspekter og faktorer, herunder den offentlige mening.

Med hensyn til konklusionerne i tekstboks 2 er Kommissionen af den opfattelse, at infrastrukturprojekter som Canal Seine-Nord Europe eller Lyon-Torino-jernbanetunnellen er game

changers. Analysen bør ikke kun baseres på eksisterende indre vandveje og jernbanetrafik, da der på nuværende tidspunkt er ringe eller ingen trafik på grund af infrastrukturens tilstand (Canal Seine-Nord Europe er endnu ikke anlagt, og den eksisterende Lyon-Torino-jernbaneforbindelse er ikke egnet til transport af jernbanegods).

Se Kommissionens svar på tekstboks 2.

### **Tekstboks 2 – Betydelige forskelle mellem aktuelle og prognosticerede trafikniveauer**

Selv om Kommissionen anerkender, at der er behov for at tage fat på en række ledsageforanstaltninger for at sikre en optimal anvendelse af den nybyggede infrastruktur, mener den ikke, at "de betydelige forskelle mellem aktuelle og prognosticerede trafikniveauer" er et problem i sig selv, og at de prognosticerede trafikniveauer i flere tilfælde tværtimod er konservativt beregnet.

31. Kommissionen er enig i, at cost-benefit-analyser afhænger af den anvendte metodik og de forudsætninger, der lægges til grund. Det forhold, at der er udarbejdet adskillige cost-benefit-analyser for de enkelte projekter, viser, at værktøjet fortsat bruges. Kommissionen finder det naturligt, at resultaterne af cost-benefit-analyserne udvikler sig i takt med ændringerne af projekterne (omfang, tekniske krav osv.) baseret på tidligere analyser.

### **Tekstboks 4 – Eksempler på revisionsresultater vedrørende cost-benefit-analyser**

I forbindelse med dette afsnit bemærker Kommissionen følgende:

1) En ajourført cost-benefit-analyse, der omfatter alle elementer i det endelige projekt, er påkrævet ved indsendelse af en ansøgning om EU-medfinansiering, hvilket viser, at cost-benefit-analyser er blevet anvendt korrekt i beslutningstagningen.

2) Efter Kommissionens opfattelse bør revurderingen fra 2018 ikke betragtes som en cost-benefit-analyse. Der blev sat spørgsmålstegn ved metodikken i en italiensk debat som følge af den manglende overholdelse af de italienske retningslinjer.

3) Med hensyn til Rail Baltica mener Kommissionen, at de tre undersøgelser, selv om der var udført tre forskellige analyser af omkostningerne og fordelene ved Rail Baltica, havde meget forskellige omfang og forskellige formål. COWI (2007) var en tidlig forundersøgelse af flere løsningsmodeller til at styrke jernbaneforbindelsen mellem og ud over de baltiske stater – og en af løsningsmodellerne var en ny standardsporvidde (1 435 mm). Undersøgelsen var således ikke en standard cost-benefit-analyse, og der blev ikke gennemført detaljerede trafikprognoser og CAPEX-beregninger. Undersøgelserne AECOM (2011) og EY (2017) kan derimod betragtes som cost-benefit-analyser, men det skal understreges, at begge havde forskellige omfang og formål. Formålet med AECOM var at gennemføre en indledende undersøgelse af Rail Baltica-projektets gennemførlighed baseret på en cost-benefit-analyse og underbygge den tidlige politiske beslutningstagning, og EY (2017) var nødvendig som følge af den nye udvikling såsom aftalen om ruteføringen, herunder linjeintegrationen i Riga og Kaunas-Vilnius-forbindelsen. Alle undersøgelser er gennemført på en gennemsigtig måde og er offentligt tilgængelige.

4) Med hensyn til Brennerbasistunnelen (BBT) mener Kommissionen, at cost-benefit-analysen fra 2019 til dels bygger på den tyske scenarieundersøgelse, der blev offentliggjort tidligere i 2019. Alle scenarier, der er analyseret i cost-benefit-analysen, peger i retning af et positivt forhold, der ligger over de tal, der er angivet i analysen fra 2007. Med hensyn til den manglende trafikundersøgelse bemærker Kommissionen, at de tre medlemsstater er i gang med at udarbejde en fælles trafikprognose, og at resultaterne forventes at foreligge i 2020.

Kommissionen konkluderer, at de eksempler, som Revisionsretten nævner, viser den systematiske brug af cost-benefit-analyser på alle vigtige projektstadier.



32. Kommissionen har ikke adgang til detaljerede oplysninger om disse eksterne eksperter analyse og de redskaber, de har anvendt ved vurderingen. Kommissionen og interessenterne er derfor ikke i stand til at vurdere resultaterne.

Da begrebet FTI ikke er defineret i EU's retlige ramme, svarer de analyser, der allerede er foretaget, ikke fuldt ud til begrebet som defineret af Revisionsretten.

Kommissionen mener, at cost-benefit-analyserne er blevet anvendt korrekt som et redskab til beslutningstagning. De efterfølgende cost-benefit-analyser vedrørende Rail Baltica har f.eks. dannet grundlag for beslutningstagningen vedrørende projektet. I dette tilfælde blev omkostningerne fordelt pr. land, men fordelene kan kun realiseres gennem projektet som helhed.

33. Under delt forvaltning vurderer Kommissionen, for så vidt angår transportnet under tematisk mål 7, kun store projekter på over 75 mio. EUR af de samlede støtteberettigede omkostninger.

34. Med hensyn til samhørighedspolitikken for programmeringsperioden 2021-2027 understreger Kommissionen, at medlemsstaterne er ansvarlige for at udvælge og godkende alle operationer, der medfinansieres af fondene, uanset det finansielle beløb. I den forbindelse skal forvaltningsmyndighederne sikre, at alle operationer overholder de gældende regler for støtteberettigelse for de pågældende udgifter og de kvalitetsstandarde, som er klart angivet i artikel 67 i forslaget til forordning om fælles bestemmelser (jf. navnlig artikel 67, stk. 3, litra c), d) og e)), herunder navnlig:

- sikre, at de udvalgte operationer frembyder det optimale forhold mellem støttebeløbet, de gennemførte aktiviteter og de målsætninger, der opfyldes
- kontrollere, at støttemodtagerne råder over de nødvendige finansielle midler og mekanismer til dækning af drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne
- sikre, at de udvalgte operationer, der falder ind under Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU, er genstand for en vurdering af virkningerne på miljøet eller en screeningprocedure, og at der er taget behørigt hensyn til vurderingen af alternative løsninger.

Disse bestemmelser gælder for alle operationer, og formuleringen er derfor bevidst generelt for at gøre det muligt at tilpasse den administrative byrde til operationernes art og størrelse. Den specifikke anvendelse af disse betingelser bestemmes på grundlag af en individuel gennemgang i forbindelse med fastsættelsen af udvælgelseskriterier.

På grundlag af erfaringerne fra perioden 2014-2020 har medlemsstaterne etableret og/eller videreudviklet nationale rammer for den økonomiske vurdering, herunder cost-benefit-analyser for større investeringer, hvor det er relevant. For større projekter forventer Kommissionen, at medlemsstaterne fortsat anvender passende kvalitetsstandarde ifølge bedste internationale praksis for cost-benefit-analyser og vejledningen om cost-benefit-analyser "CBA Guide 2014-2020", der går videre end lovgivningen, hvis de endelige bestemmelser ikke indeholder et udtrykkeligt krav om en cost-benefit-analyse.

Desuden vil Kommissionen også fremme anvendelsen af cost-benefit-analyser i forbindelse med mindre projekter. For at lette denne proces offentliggør Kommissionen en forenklet vejledning om cost-benefit-analyser med et "brugsklart" værktøj, der afspejler bedste internationale praksis for anvendelse af cost-benefit-analyseprincipperne på forskellige projekter, også i mindre målestok.

35. Trafikprognoser indgår i cost-benefit-analysen og gennemføres for alle medfinansierede projekter. Da begrebet FTI ikke er defineret i EU's retlige ramme, svarer de analyser, der allerede er foretaget, ikke fuldt ud til begrebet som defineret af Revisionsretten.

38. Basistunnellen mellem Lyon og Torino vil være i drift i meget længere tid end 50 år.

40. En ordentlig offentlig høring er en af forudsætningerne for at skabe optimale socioøkonomiske fordele og sikre, at der tages behørigt hensyn til alle interessenters synspunkter og interesser. Dette sikrer, at projekterne optimerer den sociale velfærd, også i forhold til territoriale og sociale, miljømæssige og økonomiske dimensioner. Denne proces er ganske rigtigt en udfordring og kan forsinke projekter.

Kommissionen bemærker, at selv den mest professionelle interessentinddragelse ikke altid udelukker klager over tilladelser ved forvaltningsdomstolene.

41. Hver gang interessenter henvender sig til Kommissionen vedrørende specifikke TEN-T-projekter, er Kommissionen særlig opmærksom på at forklare projektets EU-dimension. Dette var tilfældet for Rail Baltica, men også for andre FTI'er (BBT, Femern Bælt, Seinen-Schelde og andre).

43. For så vidt angår A1-motorvejen i Rumænien, bemærker Kommissionen, at høringen af interessenter bidrog til at sikre, at projektet var i overensstemmelse med EU's miljølovgivning. Kommissionen anerkender dog, at de nødvendige projektændringer blev gennemført for sent, og at projektet derfor blev yderligere forsinket.

44. Det skal bemærkes, at disse omkostninger medfører, at der opretholdes en vis bemanning, som leverer relevante tjenester, og forbereder opstart af arbejdet i rette tid.

45. Kommissionen bemærker, at næsten alle infrastrukturprojekter af denne størrelse tager flere årtier at gennemføre uanset EU-finansieringen.

Kommissionen bemærker også, at de reviderede FTI'er er blandt de mest komplekse og teknisk udfordrende at gennemføre. For infrastrukturprojekter af denne størrelse anslås anlægstiden normalt indledningsvis, og dette oprindelige skøn ajourføres derefter under gennemførelsen.

Et eksempel på ikke EU-finansierede projekter er Gotthardtunnelen, der tog mere end 15 år at bygge.

46. Kommissionen mener, at fastsættelsen af en specifik finansieringsprioritet for FTI'er vil svare til at øremærke midler til disse projekter. Den nuværende forordning om Connecting Europe-faciliteten (CEF) og forslaget til forordning om Connecting Europe-faciliteten (CEF II) indeholder ingen differentiering af projekter, hvor der skelnes mellem flagskibsprojekter og andre projekter. Derfor vil enhver øremærket finansieringsprioritet, der udelukkende er åben for denne type projekter, være i strid med bestemmelserne i CEF-forordningen.

Endvidere mener Kommissionen, at den nuværende praksis med indkaldelser af konkurrerende forslag giver projektledere stærke incitamenter til at gøre fremskridt med deres projekter og sikrer en god forberedelse og gennemførelse af projekter.

47. Kommissionen er af den opfattelse, at det er projektlederens opgave at definere projektets optimale omfang ud fra forskellige vinkler (geografiske, tekniske, tidslinje osv.) og tilrettelægge sekventeringen.

Kommissionen fremhæver CEF-programmets lave administrative omkostninger, hvilket er blevet anerkendt ved flere revisioner.

Selv om Kommissionen ser positivt på en integreret projektvision, skal projektlederne indgive deres ansøgning i forbindelse med indkaldelsen af konkurrerende forslag. Indgåelsen af en enkelt tilskudsftale for en FTI forhindrer ikke forsinkelser og ændringer af omfang.

48. Der er indført procedurer for at give et godt overblik. Kommissionen vil desuden fortsat yde projektudviklingsstøtte til støttemodtagere og projektledere via InvestEU-rådgivningsplatformen (planlagt idriftsættelse i 2021 under den nye lovgivningsramme for den flerårige finansielle ramme 2021-2027).

49. For alle store infrastrukturprojekter er der en indledende fase, hvor gennemførligheden af den oprindelige idé vurderes. Normalt vurderes forskellige muligheder, og der opstår derfor ofte ændringer i projekternes udformning og omfang, navnlig efter offentlige høringer eller som følge af miljøkonsekvensvurderinger. Ændringer i udformning og omfang medfører ikke kun yderligere omkostninger, men også yderligere fordele.

50. Kommissionen mener, at ændringer i omfang, linjeføring, yderligere elementer osv. gør det meget vanskeligt at sammenligne omkostningsskøn foretaget på forskellige projektstadier.

Med hensyn til bilag III mener Kommissionen, at der ved enhver beregning af omkostningsstigninger bør tages fuldt ud hensyn til ovennævnte faktorer.

Når der henvises til de udvalgte FTI'er, kan Kommissionen ikke afstemme de angivne tal, hovedsagelig på grund af ændringerne af omfanget.

Med hensyn til nedenstående projekter bør der efter Kommissionens opfattelse tages hensyn til følgende:

#### **Rail Baltica:**

Den omkostningsstigning, som Revisionsretten har beregnet, skyldes i vid udstrækning de yderligere omkostninger til Rail Baltica linjeintegrationen i Riga og Kaunas-Vilnius-forbindelsen, som også vil medføre fordele.

#### **Lyon-Torino:**

Lyon-Torino-basistunnellen vil blive bygget som en torørstunnel. Det oprindelige skøn vedrører en enkeltrørstunnel.

#### **Brennerbasistunnellen:**

De oprindelige anslåede omkostninger på ca. 6 mia. EUR bør ikke sammenlignes med det seneste skøn på grund af ændret projektindhold (yderligere infrastrukturer), ændringer i de lovgivningsmæssige rammer (yderligere krav i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen) og yderligere omkostninger til testkørsel og idriftsættelse, som ikke var medtaget i de oprindelige tal.

#### **Femern Bælt-forbindelsen:**

Det oprindelige skøn var fastsat i planlægningsloven vedtaget af Folketinget i 2008 til 6,2 mia. EUR (2008-priser) og ikke til 5,016 mia. EUR som anført i tabel 3. Dette skøn svarer til 6,7 mia. EUR (2019-priser).

#### **Seinen-Schelde-forbindelsen:**

Det første skøn over de relevante omkostninger kunne først fastsættes i 2006 efter feasibilityundersøgelserne, og det oprindelige skøn bør derfor være skønnet i 2007 på 4,002 mia. EUR.

51. Kommissionen bemærker, at det er projektlederens opgave at tilrettelægge projektet i relevante strækninger. Det eksempel, der nævnes, henhører under nationale ansvarsområder.

Med hensyn til A1-motorvejen i Rumænien står de udbudte motorvejsstrækninger (delkontrakter) efter Kommissionens opfattelse i rimeligt forhold til de store europæiske byggevirksoverheders kapacitet. Kommissionen mener, at opdelingen af projekter i dele nogle gange kan bidrage til at sikre rettidig levering, f.eks. når en tilladelse for en strækning er under behandling, og arbejdet allerede kan påbegyndes på en andet strækning.

53. Kommissionen forvalter EU's medfinansiering effektivt under hensyntagen til de konkrete fremskridt med de enkelte aktioner.

54. Kommissionen bemærker, at en FTI kan være fuldt ud i drift, selv om de tilknyttede adgangslinjers kapacitet ikke er maksimal i begyndelsen. Set ud fra et netperspektiv er fjernelse af grænseoverskridende flaskehalse den vigtigste prioritet.

Med hensyn til de FTI'er, der er nævnt i dette afsnit, har Kommissionen følgende oplysninger:

#### **Baskiske Y:**

GPSO'en (højhastighedslinjen mellem Bordeaux og Toulouse og mellem Bordeaux og Dax) er blevet udsat på fransk side indtil efter 2037. Kommissionen og Frankrig drøfter derfor i øjeblikket den næstbedste løsning, nemlig opgraderingen af den eksisterende linje mellem Bordeaux og grænsen, således at en grænseoverskridende forbindelse med højere kapacitet kommer på plads senest i 2030, dvs. Baskiske Y forbundet med en forbedret konventionel linje mellem Bordeaux og grænsen.

#### **Brennerbasistunnelen (BBT):**

I overensstemmelse med TEN-T-forordningen og ERTMS-udbygningsplanen skal BBT og dens adgangslinjer udstyret med ERTMS på nuværende tidspunkt efter planen stå klar i 2030. For at udnytte BBT's kapacitet fuldt ud har Kommissionen medfinansieret undersøgelserne vedrørende de nordlige og sydlige adgangslinjer. Kommissionen er af den opfattelse, at Brennerbasistunnelen også uden disse opgraderede adgangslinjer vil indebære fordele fra det tidspunkt, hvor den idriftsættes.

55. Kommissionen bemærker, at sådanne omstændigheder ligger uden for dens kontrol. I mange tilfælde har Kommissionens inddragelse (f.eks. gennem tilskudsaftaler, gennemførelsesafgørelser, koordinatorernes arbejde osv.) netop været den stabiliserende faktor, der sikrer gennemførelsen på lang sigt.

56. Kommissionen bemærker, at de omstændigheder, som Revisionsretten henviser til, ligger uden for dens kontrol. Trafiksikkerheden kan også øges ved hjælp af administrative foranstaltninger (hastighedsgrænser, fartfælder osv.) på eksisterende veje.

58. Det er vigtigt at bemærke, at finansiering af infrastrukturprojekter indebærer en vis risiko, da midlerne under den pågældende aktion ikke altid absorberes fuldt ud (i så fald omfordeles midlerne til andre projekter). For store infrastrukturprojekter har sikring af EU-finansiering på et tidligt tidspunkt en klar løftestangseffekt på prioriteringen og finansieringen på lokalt og nationalt plan. Uden dette "sikkerhedsnet" i form af forudgående EU-finansiering kan gennemførelsen af disse komplekse grænseoverskridende projekter være i fare. Et eksempel herpå er EU-støtten til Canal Seine-Nord Europe, der, selv om den blev reduceret i 2019, sammen med gennemførelsesafgørelsen har været afgørende for at sikre den franske regerings finansielle engagement i kanalen.

59. Tallene går tilbage til april 2019 i forbindelse med en analyse af udgiftsprofilen ved udgangen af 2018. Siden da har INEA med støtte fra Kommissionen arbejdet sammen med projektlederne om at afbøde risiciene, navnlig ved at overveje mulige yderligere forlængelser, som ville give projekterne mulighed for at absorbere midlerne.

For så vidt angår tallene for Brennerbasistunnelen, fremgår det af bilag IV, at der allerede er udbetalt mere end 430 mio. EUR, hvilket omfatter mellemliggende betalinger til godtgørelse af udgifter afholdt indtil udgangen af 2018 og yderligere forfinansiering i 2019.

Kommissionen og INEA forvalter CEF-budgettet effektivt. Finansiering, der ikke er nødvendig i forbindelse med visse igangværende CEF-aktioner, omfordeles til andre CEF-aktioner via nye indkaldelser af forslag. Dette er forsvarlig forvaltning af CEF-midlerne.

60. Se Kommissionens svar på punkt 59.

Kommissionen bemærker, at sikringen af projektlederens langsigtede sikkerhed via tildeling af forudgående EU-medfinansiering betyder, at de samme midler ikke kan gives til andre projekter. Kommissionen optimerer brugen af EU-medfinansiering gennem anvendelse af "use it or lose it"-tilgangen.

Kommissionen bemærker, at finansforordningen giver mulighed for at indgå individuelle forpligtelser frem til år  $n+1$ , hvilket betyder, at forpligtelserne i 2020 for en individuel indsats skal indgås senest ved udgangen af 2021.

Svar på overskriften over punkt 61: Kommissionen finder ikke, at dens tilsyn foretages på afstand. Den foretager et tæt og passende tilsyn.

61. De europæiske koordinatore deltager som observatører i de relevante projekters forvaltningsstruktur. Ifølge Kommissionens gennemførelsesafgørelse om Rail Baltica C (2018) 6969 har den europæiske koordinator observatørstatus i projektets forvaltningsstruktur (i tilsynsrådet) og på den ministerielle taskforces møder. Dette gælder også for andre FTI'er (Lyon-Torino, Canal Seine-Nord Europe, Brennerbasistunnelen). For Rail Baltica er det desuden fastsat i den ministerielle taskforces forretningsorden, at den europæiske koordinator er formand for møderne.

63. Den forsinkede ibrugtagning af Lugoj-Deva-motorvejsstrækningen skyldes de rumænske myndigheders anlæggelse af yderligere overgange til dyr for at afbøde motorvejens indvirkning på et beskyttet Natura 2000-område. Når arbejdet er afsluttet, vil denne vejstrækning blive taget i brug.

Med hensyn til forbindelsen mellem de to strækninger Lugoj-Deva og Deva-Orastie i Deva var det ligeledes nødvendigt at anlægge midlertidige veje for at forbinde den nybyggede motorvejsstrækning (Deva-Orastie) med den allerede eksisterende vej. Disse tilkørselsveje skulle fjernes efter færdiggørelsen af forbindelsen. Dette er en standardprocedure, som anvendes, når en bestemt strækning af en ny motor er afsluttet. Kommissionen mener derfor ikke, at medfinansieringen af de tilknyttede omkostninger på 3,7 mio. EUR er spild af penge, hvilket bekræftes af drøftelser med medlemsstaten.

Kommissionens fælles svar på punkt 64 og 65:

Tilskudsaftalen vedrører opførelsen af den fysiske infrastruktur, og betalingerne er knyttet til fysiske output. Kommissionen mener ikke, at resultatindikatorerne for store infrastrukturprojekter, der strækker sig over flere årtier, kan anvendes til at sikre en rettidig udbetaling af EU-medfinansiering.

Kommissionen bestræber sig på at indhente data om de opnåede projekters indvirkning (øget trafik, økonomiske virkninger for forskellige aktører, indvirkning på overbelastning, emissioner osv.).

Det er i højere grad projektledernes opgave at indsamle og offentliggøre data om resultater og virkninger af investeringen. Kommissionen offentliggør data på EU-plan (se "EU transport in figures – Statistical pocketbook", der udkommer hvert år).

Lukningen af projekter under delt forvaltning omfatter altid kontrol af, om de er blevet åbnet for kommerciel anvendelse, og af deres bidrag til gennemførelsen af specifikke output- og resultatindikatorer for det operationelle program, under hvilket projekterne medfinansieres.

66. Kommissionen minder om, at FTI'erne stadig er i opbygningsfasen, og at der stadig er rigelig tid til at planlægge den efterfølgende evaluering.

Se også Kommissionens svar på punkt 64 og 65.

Kommissionens fælles svar på punkt 67 og 68:

Kommissionen anvender data fra medlemsstaterne og projektledere. Kommissionen mener ikke, at en projektleder har interesse i kunstigt at øge den potentielle anvendelse (og således omkostningerne til at sikre tilstrækkelig kapacitet) for et infrastrukturprojekt for at opnå EU-medfinansiering.

Under delt forvaltning skal investeringer, der præsenteres som store projekter, opfylde de geografiske krav og være placeret på TEN-T-nettet, men de skal også opfylde kriterier vedrørende prisoverkommelighed, omkostningseffektivitet og cost-benefit-analyse med et passende analyseniveau. Trafikmodellering er normalt påkrævet for at nå frem til disse skøn (primært, men ikke udelukkende, for vejprojekter).

Den anvendte tilgang til at anslå efterspørgslen og de potentielle fordele, som er baseret på et opland på højst 60 minutter fra linjerne, er for begrænset. Dette tager ikke tilstrækkeligt hensyn til FTI'ernes netværkseffekt. Sådanne FTI'er er strategiske segmenter af længere korridorer, og trafikken kommer også længere væk end fra projektets fysiske placering. Lyon-Torino-forbindelsen bør f.eks. ikke kun betragtes som en forbindelse mellem de to byer, da den er en del af den bredere passagerforbindelse mellem Paris og Milano-området. På samme måde giver Femern Bælt adgang til Frankfurt, Düsseldorf, Stockholm osv.

Kommissionen er ikke enig i anvendelsen af benchmarket fra vejledningen fra De Rus et al. 2007 (som der henvises til i den nævnte særberetning nr. 19/2018) på de reviderede projekter, som er blandede passager- og godslinjer, hvorimod det pågældende benchmark anvendes på rene højhastighedspassagerlinjer.

#### Kommissionens fælles svar på punkt 69, 70 og 71:

Kommissionen bemærker, at det i cost-benefit-analysen fra 2017 blev konkluderet, at Rail Baltica FTI er økonomisk bæredygtig baseret på kombineret gods- og passagertrafik. Kommissionen mener, at projektet bør vurderes igen i dette scenarie, da det gennemføres på denne måde, og ikke på grundlag af særskilte gods- eller passagerbenchmarks.

Rail Baltica har potentiale til at blive den nye trafikåre for de baltiske (og finske) trafikstrømme og skabe en helt ny dynamik og muligheder for passager- og handelsstrømme i de baltiske lande. Den vil reducere transporttiden mellem nord og syd væsentligt. Den nuværende nord-sydgående jernbanetrafik, der af historiske, strukturelle og organisatoriske årsager er begrænset, kan ikke ekstrapoleres til den kommende Rail Baltica-jernbanelinje.

Kommissionen henviser også til sine svar på punkt 68 om, at et opland på 60 minutter er et begrænset benchmark. Det blev beregnet for at vurdere rene passagerhøjhastighedslinjer med hastigheder på omkring 300 km/t, men Rail Baltica FTI er konstrueret som en hurtig, konventionel linje til blandet trafik. De parametre, der er valgt for Rail Baltica FTI, fører ikke til en væsentlig omkostningsstigning som følge af satsningen på godstransport ud over passagerbefordring, og der sikres samtidig yderligere indtægter og fordele. Omkostningerne til anlæggelse af Rail Baltica FTI-linjen pr. km (ca. 6,7 mio. EUR/km) er væsentlig lavere end de omkostninger, der indgår i beregningen af de benchmarks, som Revisionsretten anvender.

Kommissionen er i tæt kontakt med den polske infrastrukturforvalter, som har dokumenteret, at alle nødvendige foranstaltninger er truffet for at sikre tilstrækkelig kapacitet for alle former for passager- og godstrafik på strækningen Warszawa-Białystok og derudover.

#### Fælles svar på punkt 72 og 73:

Disse potentielle omkostninger vedrører hovedsagelig den ekstra støjbekyttelse, som en række borgere har anmodet om under offentlige høringer.

Med hensyn til de tyske adgangslinjer blev beslutningen om at hæve hastigheden fra 160 km/t til 200 km/t først truffet efter den regionale planlægningsproces, hvor der blev truffet beslutning om linjeføringen, og det er den største enkelte omkostningsfaktor. Den højere hastighed medførte yderligere omkostninger på 110 mio. EUR. De yderligere støjbekyttelsesforanstaltninger er ikke en direkte følge af den højere hastighed på linjen. Omkostningerne til Femernsundbroen skyldes heller

ikke den højere hastighed, men behovet for at sikre den nødvendige kapacitet til de anslåede (blandede) trafikmængder på strækningen efter åbningen af Femern-Bælt-forbindelsen.

Der er desuden andre vigtige omkostningsfaktorer, som ikke er forbundet med hastighedsforøgelsen, men med andre operationelle krav, som der skal tages hensyn til. Projektet fra 2018 indeholder flere elementer, der ikke var planlagt i 2008, og som er helt uafhængige af hastighedsforøgelsen. Det er navnlig godsterminalen i Lübeck og omformerstationen i Genin, som tegner sig for 126 mio. EUR alene. Yderligere nye træk ved linjen er udelukkende forbundet med godstrafik, især parkeringsspor for godstog, således at regional- og fjern tog til personbefordring kan overhale dem.

77. I forbindelse med litra b) vil Kommissionen gerne bemærke følgende:

- i) For Rail Baltica er der fastsat en ny frist for infrastrukturforvaltning, da der var behov for yderligere analyse for at nå til enighed om den bedste løsning.
- ii) Seinen-Schelde-forbindelsen til Zeebrugge undersøges i øjeblikket, og der forventes at foreligge en investeringsplan i december 2023 i overensstemmelse med gennemførelsesafgørelsen. Det er planen, at der skal etableres en forbindelse inden udgangen af 2030.  
Kommissionen bemærker, at gennemførelsesafgørelsen om Seinen-Schelde-forbindelsen har gjort det lettere for de franske parter at nå til enighed om en finansieringsaftale for Canal Seine-Nord Europe, hvilket var helt afgørende. Som følge af gennemførelsesafgørelsens solide løftestangseffekt med hensyn til at sikre gennemførelsen af den største manglende forbindelse (Canal Seine-Nord Europe), uden hvilken en investeringsbeslutning om gennemførelsen af Zeebrugge-forbindelsen ville være endnu vanskeligere at sikre, har den faktisk fremmet gennemførelsen af de relevante strækninger så vidt muligt.

79. Kommissionen henviser til sine svar på punkt 16-18.

80. Kommissionen henviser til sine svar på punkt 25-26.

#### **Anbefaling 1 – Anvendelse af de nuværende værktøjer samt revidering og håndhævelse af den langsigtede planlægning**

Kommissionen accepterer anbefaling 1a), 1b) og 1c). Det nøjagtige indhold af Kommissionens forslag afhænger imidlertid af de forberedende skridt, herunder en konsekvensanalyse, hvis resultater endnu ikke kan foregribes.

Kommissionen accepterer delvist anbefaling 1d).

Med hensyn til litra d) er lovgivningsproceduren i gang, og det er ikke muligt at foregribe resultaterne. Kommissionen vil støtte medlemsstaternes gennemførelse af den kommende retsakt, når den er vedtaget.

81. Kommissionen henviser til svarene på punkt 27 og tekstboks 2.

82. Da begrebet FTI ikke er defineret i EU's retlige ramme, svarer de analyser, der allerede er foretaget, ikke fuldt ud til begrebet som defineret af Revisionsretten. Kommissionen mener, at cost-benefit-analyserne er blevet anvendt korrekt som et redskab til beslutningstagning.

Kommissionen henviser også til sine svar på punkt 31-38.

83. Kommissionen henviser til sine svar på punkt 40-44.

#### **Anbefaling 2 – Krav om bedre analyser, før der træffes beslutning om at yde EU-medfinansiering til megaprojekter (af FTI-typen)**

Kommissionen accepterer ikke anbefalingen, da der henvises til en strategisk cost-benefit-analyse af høj kvalitet på et bredere megaprojektniveau, der ikke svarer til nogen eksisterende juridisk definition.

Under CEF skal ansøgninger om anlægsprojekter omfatte en socioøkonomisk cost-benefit-analyse, der viser positive resultater, hvilket i forbindelse med højhastighedsjernbaner normalt omfatter forskellige alternativer. Kommissionen anbefaler, at ansøgerne anvender den fælles metode, der anvendes i forbindelse med samhørighedspolitikken.

Under delt forvaltning slår Kommissionen til lyd for, at der anvendes passende vurderingsmetoder (f.eks. cost-benefit-analyser) i forbindelse med store investeringer i TEN-T-korridorer, når det anses for nødvendigt for at sikre overholdelsen af artikel 67 i forslaget til forordning om fælles bestemmelser og under hensyntagen til det analyseniveau, der er nødvendigt og hensigtsmæssigt for den enkelte investering i overensstemmelse med bedste internationale praksis, og for at gøre det muligt at træffe informerede politiske valg i forhold til de specifikke investeringer, der skal foretages, og behovet for at træffe optimale investeringsvalg.

Kommissionen understreger imidlertid, at de kriterier der skal tages i betragtning ved udvælgelsen af de enkelte operationer, fastlægges på programniveau under forvaltningsmyndighedernes ansvar og i henhold til kravene i artikel 67 i forslaget til forordning om fælles bestemmelser. Kommissionen kan bidrage til definitionen af disse kriterier gennem sin deltagelse i overvågningsudvalgets arbejde, men kun med en rådgivende rolle.

84. Kommissionen henviser til sit svar på punkt 45.

85. Kommissionen mener, at aktionernes størrelse, omfang og budget er egnet til formålet.

Der er ingen bestemmelser om særlig øremærkning af EU-budgetmidler til specifikke store projekter i CEF-retsgrundlaget og det ville under alle omstændigheder ikke fremskynde gennemførelsen. En trinvis tilgang gør det muligt at begrænse risikoen for tab af forpligtelsesbevillinger i tilfælde af forsinkelse af projektet.

Kommissionen understreger, at ændringer i udformning og omfang ikke er den eneste omkostningsfaktor, og at de også medfører yderligere fordele.

I 2018 bestilte Kommissionen en undersøgelse af vurderingen af enhedsomkostninger (standardpriser) for jernbaneprojekter for alle jernbaneinvesteringer (herunder EU-finansierede) i perioden 2000-2020, som viste, at omkostningsforskellene var langt mindre end for FTI'erne i Revisionsrettens stikprøve. For over 50 % af projekternes vedkommende lå budgetoverskridelserne og besparelserne i intervallet +10 %.

Kommissionen henviser til sine svar på punkt 46-51.

86. Kommissionen henviser til sine svar på punkt 53-60.

### **Anbefaling 3 – Styrkelse af Kommissionens forvaltning af EU-medfinansieringen af aktioner, der indgår i megaprojekter (af FTI-typen)**

Kommissionen accepterer ikke anbefalingen, da begreberne FTI og megaprojekt ikke har et retsgrundlag, der giver Kommissionen mulighed for at træffe afgørelse om specifikke finansieringsprioriteter i forbindelse med indkaldelserne af forslag.

Med hensyn til litra a) i CEF II-forslaget er der allerede etableret en bedre sammenhæng mellem korridorarbejdsplanen og udvælgelsen af CEF-projekter, hvilket gør det muligt at prioritere EU-finansieringen bedre. Forslaget afventer stadig medlovgivernes vedtagelse.

Med hensyn til litra b) understreger Kommissionen, at EU's støtte til FTI-aktioner under direkte forvaltning allerede er organiseret i et meget begrænset antal tilskudsaftaler, undertiden blot én enkelt. I forbindelse med indkaldelser af konkurrerende forslag er det projektlederens opgave at forelægge modne aktioner, der bidrager til gennemførelsen af det samlede projekt i overensstemmelse med de fremskridt og den modenhed, der er opnået. Det kan være til skade for en vellykket og rettidig gennemførelse af projektet, hvis der kun er indgået en enkelt tilskudsaftale. Konkurrerende



indkaldelser af forslag og "use it or lose it"-princippet giver projektledere incitament til at fremlægge gode og modne forslag og bruge midlerne rettidigt.

Kommissionen understreger, at de kriterier der skal tages i betragtning ved udvælgelsen af de enkelte operationer under delt forvaltning, fastlægges på programniveau under forvaltningsmyndighedernes ansvar. I den forbindelse skal forvaltningsmyndighederne sikre, at alle operationer overholder de kvalitetsstandards, som er klart angivet i artikel 67 i forslaget til forordning om fælles bestemmelser, og de gældende regler for støtteberettigelse for de pågældende udgifter.

Med hensyn til litra c) er der indført procedurer for at sikre et godt overblik, og Kommissionen mener der ikke, at det er nødvendigt at oprette et særligt kompetencecenter.

Desuden mener Kommissionen, at den allerede har givet støttemodtagere og programmyndigheder rådgivningsværktøjer. Medlemsstaterne vil fortsat have adgang til teknisk bistand til projektforbereelse via InvestEU-rådgivningsplatformen, herunder Jaspersinitiativet. Der vil være finansiel støtte fra programmerne til rådighed til projektforbereelse, udbud og gennemførelse.

Kommissionen understreger også, at der systematisk er blevet gennemført og fulgt op på efterfølgende evalueringer og undersøgelser inden for rammerne af de allerede eksisterende strukturer og procedurer. Det er desuden allerede blevet lettere at blande de tre finansieringsmekanismer (CEF, EFRU og Samhørighedsfonden og EIB-instrumenter). Forslaget til forordning om fælles bestemmelser for perioden efter 2020 omfatter også denne mekanisme.

87. Kommissionen henviser til sine svar på punkt 61-67.

88. Kommissionen henviser til sine svar på punkt 68-72.

89. Se Kommissionens svar på punkt 77.

#### **Anbefaling 4 – Viderebygning på erfaringerne fra gennemførelsesafgørelser og styrkelse af europæiske koordinators rolle**

Kommissionen accepterer delvist anbefaling 4a). Kommissionen har til hensigt at vedtage gennemførelsesafgørelser for store grænseoverskridende projekter, men vil ikke gøre det til en betingelse for EU-medfinansiering uanset forvaltningsmetoden.

Kommissionen accepterer ikke anbefaling 4b). Kommissionen mener ikke, at udvidelsen af anvendelsesområdet for gennemførelsesretsakter bør omfatte vedtagelse af gennemførelsesafgørelser for projekter med grænseoverskridende betydning.

Kommissionen accepterer anbefaling 4c). Det nøjagtige indhold af Kommissionens forslag afhænger imidlertid af de forberedende skridt, herunder en konsekvensanalyse, hvis resultater endnu ikke kan foregribes.

# Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling II - Investering i samhørighed, vækst og inklusion, der ledes af Iliana Ivanova, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Oskar Herics, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Thomas Obermayr, ledende administrator Emmanuel Rauch,

opgaveansvarlig Luc T'Joen og revisorerne Milan Smid, Erki Must, Guido Fara, Manja Ernst, Katarzyna Solarek, Andras Feher, Sabine Maur-Helmes og Richard Moore.



*Fra venstre mod højre:* Thomas Obermayr, Guido Fara, Emmanuel Rauch, Katarzyna Solarek, Erki Must, Manja Ernst, Milan Smid, Luc T'Joen, Richard Moore, Sabine Maur-Helmes, Oskar Herics og Andras Feher.

# Tidslinje

Begivenhed	Dato
Revisionsplanen vedtaget/Revisionen påbegyndt	24.10.2018
Udkastet til beretning officielt sendt til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	4.12.2019
Den endelige beretning vedtaget efter den kontradiktoriske procedure	25.3.2020
Officielle svar fra Kommissionen (eller en anden revideret enhed) modtaget på alle sprog	29.4.2020

## MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2020.

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse gennemføres ved [Den Europæiske Revisionsrets afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Brugeren må ikke fordreje dokumenternes oprindelige betydning eller budskab. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere rettigheder skal cleares, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker. Hvis der opnås tilladelse, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik og licens.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

### Anvendelse af Den Europæiske Revisionsrets logo

Den Europæiske Revisionsrets logo må ikke anvendes uden Den Europæiske Revisionsrets forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-4712-2	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/001832	QJ-AB-20-011-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-4673-6	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/631241	QJ-AB-20-011-DA-Q

Vi reviderede Kommissionens forvaltning af otte grænseoverskridende megaprojekter på transportområdet i 13 medlemsstater. Sådanne projekter skal udbedre vigtige manglende forbindelser mellem de nationale net, så der skabes optimale europæiske transportkorridorer. De otte udvalgte megaprojekters samlede omkostninger var på 54,0 milliarder euro, hvoraf EU indtil videre har betalt 3,4 milliarder euro.

Vi konstaterede, at det ikke er sandsynligt, at hovednettet vil være driftsklart i 2030, sådan som det blev planlagt i 2013. Forsinkelserne med hensyn til anlæggelsen og idriftsættelsen af de undersøgte megaprojekter bringer den effektive funktion af fem af de ni TEN-T-korridorer i fare. Vi fandt eksempler på dårlig planlægning og ineffektiv gennemførelse. Kommissionens tilsyn med den rettidige færdiggørelse af nettet har svagheder og foretages på en vis afstand, men den råder over et værktøj, som kan bruges til at forbedre resultaterne.

Med henblik på at forbedre den forsvarlige økonomiske forvaltning af disse infrastrukturinvesteringer til flere milliarder euro fremsætter vi en række anbefalinger om støtte til den langsigtede planlægning, forvaltningen og tilsynet.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions  
Publikationskontor

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

Tlf. +352 4398-1

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