

Ειδική έκθεση

## Υποδομές μεταφορών της ΕΕ: πρέπει να επιταχυνθεί η υλοποίηση των πολύ μεγάλων έργων για να αποδώσουν εγκαίρως τα αποτελέσματα του δικτύου



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

# Περιεχόμενα

	Σημείο
<b>Σύνοψη</b>	I-V
<b>Εισαγωγή</b>	01-06
<b>Διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών: κατασκευή ενός κεντρικού δικτύου έως το 2030</b>	01-03
<b>Διαχείριση και χρηματοδότηση των ΕΥΜ σε επίπεδο ΕΕ</b>	04-06
<b>Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου</b>	07-15
<b>Παρατηρήσεις</b>	16-78
<b>Το κεντρικό δίκτυο είναι απίθανο να τεθεί σε πλήρη λειτουργία έως το 2030, και η Επιτροπή διαθέτει περιορισμένα εργαλεία για να εξασφαλίσει κάτι τέτοιο</b>	16-26
Είναι πιθανό έξι από τις οκτώ επιλεγείσες ΕΥΜ, μαζί με τις υποδομές σύνδεσής τους, να μην μπορέσουν να έχουν τεθεί σε πλήρη λειτουργία έως το 2030	16-19
Η Επιτροπή δεν έχει ακόμη αντιδράσει κάνοντας χρήση όλων των περιορισμένων νομικών μέσων που διαθέτει	20-26
<b>Η διαδικασία σχεδιασμού για τις εν λόγω επενδύσεις ύψους πολλών δισεκατομμυρίων ευρώ χρήζει βελτίωσης</b>	27-44
Υπάρχει ο κίνδυνος οι προβλέψεις για την κυκλοφορία να είναι υπερβολικά αισιόδοξες και οι μισές από αυτές δεν είναι καλά συντονισμένες	27-30
Αδυναμίες στη διαδικασία ανάλυσης κόστους-οφέλους επηρεάζουν την ποιότητα της λήψης αποφάσεων	31-38
Σε ορισμένες ΕΥΜ, η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών συνετέλεσε στην εξασφάλιση της αποδοχής	39-44
<b>Χαμηλή αποδοτικότητα στην υλοποίηση των ΕΥΜ</b>	45-60
Στο πλαίσιο της υλοποίησης των ΕΥΜ υπάρχει αλληλεπικάλυψη των προσπαθειών, έλλειψη αποδοτικότητας, και απουσία γενικότερης επισκόπησης	45-48
Κατά την κατασκευή των ΕΥΜ, σημειώνονται αυξήσεις κόστους και συχνά υψηλά επίπεδα γραφειοκρατίας σε εθνικό επίπεδο	49-52

Πολύ μεγάλες καθυστερήσεις θέτουν σε κίνδυνο την αποδοτικότητα της συγχρηματοδότησης από την ΕΕ	53-60
Η εποπτεία από την Επιτροπή της ολοκλήρωσης των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου από τα κράτη μέλη παρουσιάζει αδυναμίες, αλλά είναι διαθέσιμο ένα εργαλείο το οποίο θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για τη βελτίωση των επιδόσεων	61-78
Η εποπτεία της Επιτροπής ασκείται από απόσταση και η συγχρηματοδότηση έργων από την ΕΕ συνδέεται μόνο με τις εκροές	61-66
Η Επιτροπή δεν αξιολόγησε με κριτικό πνεύμα τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα και το κόστος των ΕΥΜ	67-74
Εκτελεστική απόφαση: ένα εργαλείο που αξίζει να αξιοποιηθεί ενόψει μελλοντικών επενδύσεων	75-78

## Συμπεράσματα και συστάσεις 79-89

### Παραρτήματα

Παράρτημα I - Επισκόπηση των επιλεγισών ΕΥΜ

Παράρτημα II – Βασικοί δείκτες επιδόσεων σχετικά με την εξέλιξη των χρονοδιαγραμμάτων ολοκλήρωσης των ΕΥΜ

Παράρτημα III - Βασικοί δείκτες επιδόσεων όσον αφορά την εξέλιξη του κόστους κατασκευής των ΕΥΜ

Παράρτημα IV – Επισκόπηση των επιλεγισών υποκείμενων δράσεων που ελέγχθηκαν και τα λεπτομερή στοιχεία τους (αριθμητικά στοιχεία σε εκατομμύρια ευρώ)

Παράρτημα V - Επισκόπηση των καθυστερήσεων στην υλοποίηση των επιλεγισών δράσεων

Παράρτημα VI - Επισκόπηση των μεταβολών στις αρχικές πιστώσεις για τις 17 ελεγχθείσες πράξεις (αριθμητικά στοιχεία σε εκατ. ευρώ)

### Συντομογραφίες και γλωσσάριο

### Απαντήσεις της Επιτροπής

### Κλιμάκιο ελέγχου

### Χρονογραμμή

## Σύνοψη

I Τα συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ πολύ μεγάλα έργα στον τομέα των μεταφορών είναι μεγάλα έργα με διασυνοριακή διάσταση, τα οποία, στην παρούσα έκθεση, αποκαλούμε «εμβληματικές υποδομές μεταφορών» (ΕΥΜ). Πρόκειται για βασικές συνδέσεις για την ολοκλήρωση του δικτύου μεταφορών της ΕΕ. Οι ΕΥΜ κοστίζουν η καθεμία περισσότερο από 1 δισεκατομμύριο ευρώ και αναμένεται να αποφέρουν κοινωνικοοικονομικά οφέλη.

Από το 2013 και έπειτα, το σχέδιο της ΕΕ είναι να παραδώσει ένα κεντρικό ενωσιακό δίκτυο μεταφορών έως το 2030. Η Συνθήκη αναθέτει στα κράτη μέλη την ευθύνη για την υλοποίηση των έργων του δικτύου μεταφορών. Η ΕΕ συμβάλλει στην ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου με τον προσδιορισμό και τη στήριξη έργων κοινού ενδιαφέροντος.

Η στήριξη της ΕΕ για διάφορα στοιχεία των ΕΥΜ βοηθά τα κράτη μέλη στην επίτευξη αυτών των στόχων, δημιουργώντας παράλληλα προστιθέμενη αξία για την ΕΕ.

II Αξιολογήσαμε κατά πόσον η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διασφάλισε ότι οι συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ διασυνοριακές ΕΥΜ που ανήκουν στο κεντρικό δίκτυο μεταφορών της ΕΕ είναι καλά σχεδιασμένες και αποδοτικές. Για τον σκοπό αυτό, αναλύσαμε κατά πόσον η Επιτροπή διασφάλισε ότι οι διαδικασίες που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την ολοκλήρωση των ΕΥΜ θα οδηγήσουν πράγματι στην παράδοση ολοκληρωμένων και λειτουργικών διαδρόμων του κεντρικού δικτύου μέχρι το 2030· κατά πόσον ο σχεδιασμός των ΕΥΜ είναι καλής ποιότητας, άρτιος και διαφανής· κατά πόσον η υλοποίηση των ΕΥΜ είναι αποδοτική· και κατά πόσον η εποπτεία που ασκεί η Επιτροπή στις συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ επενδύσεις σε δράσεις που εντάσσονται σε ΕΥΜ είναι επαρκής.

III Επιλέξαμε οκτώ ΕΥΜ με διασυνοριακό αντίκτυπο σε επτά από τους εννέα διαδρόμους του κεντρικού δικτύου. Ο έλεγχος αφορούσε 13 κράτη μέλη και κάλυψε οδικές και σιδηροδρομικές υποδομές, εσωτερικές πλωτές οδούς και συνδυασμούς σιδηροδρομικών και οδικών, καθώς και θαλάσσιων και σιδηροδρομικών υποδομών. Το συνολικό κόστος τους ανερχόταν σε 54,0 δισεκατομμύρια ευρώ· το ποσό της συγχρηματοδότησης που χορήγησε η ΕΕ για τις οκτώ επιλεγείσες ΕΥΜ ανέρχεται μέχρι σήμερα σε 7,5 δισεκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 3,4 δισεκατομμύρια έχουν ήδη εκταμιευθεί. Ελέγξαμε επίσης 17 υποκείμενες δράσεις που αποτελούν μέρος αυτών των ΕΥΜ.



#### IV Συνολικά, πραγματοποιήσαμε τις ακόλουθες διαπιστώσεις.

- Είναι πιθανό έξι από τις οκτώ ΕΥΜ που εξετάστηκαν, συμπεριλαμβανομένων των γραμμών πρόσβασης, να μην είναι σε θέση να λειτουργήσουν πλήρως έως το 2030, όπως είχε προγραμματιστεί το 2013. Δεδομένου ότι οι ΕΥΜ και οι γραμμές πρόσβασής τους είναι βασικές συνδέσεις στους διαδρόμους του κεντρικού δικτύου, είναι επίσης απίθανο η συνδεσιμότητα του κεντρικού δικτύου μεταφορών της ΕΕ να επιτύχει το πλήρες δυναμικό της έως το 2030, εκ του οποίου συνάγεται ότι ούτε το δίκτυο μεταφορών της ΕΕ ούτε τα αναμενόμενα αποτελέσματα του δικτύου θα έχουν επιτευχθεί μέχρι τότε. Επιπλέον, δεν πρόκειται να συμμορφωθούν όλες οι σιδηροδρομικές ΕΥΜ με τις ελάχιστες απαιτήσεις του κανονισμού ΔΕΔ-Μ για τις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές έως το 2030.

Τα κράτη μέλη έχουν διαφορετικές εθνικές προτεραιότητες, οι οποίες πιθανώς να συμπίπτουν, αλλά πιθανώς και όχι, με τις επενδύσεις που πρέπει να πραγματοποιηθούν στους διεθνικούς διαδρόμους της ΕΕ. Επίσης ακολουθούν διαφορετικές διαδικασίες για την εκτέλεση των εργασιών και έχουν διαφορετικές ταχύτητες υλοποίησης. Η υποστήριξη των ΕΥΜ αλλά και η εναντίωση σε αυτές ποικίλλουν σε μεγάλο βαθμό και οι πολιτικές προτεραιότητες ενδεχομένως να μεταβάλλονται με την πάροδο του χρόνου. Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση της συγχρηματοδότησης της ΕΕ που αποσκοπεί στη στήριξη της κατασκευής των ΕΥΜ. Ως προς την εποπτεία της έγκαιρης ολοκλήρωσης του δικτύου από τα κράτη μέλη, η Επιτροπή διαθέτει περιορισμένα νομικά μέσα για την επιβολή των προτεραιοτήτων της ΕΕ. Ωστόσο, δεν έχει ακόμη χρησιμοποιήσει τα εν λόγω εργαλεία, εκτός από ορισμένες εκτελεστικές πράξεις, ακόμη και όταν είναι ήδη γνωστό ότι ορισμένοι διάδρομοι είναι απίθανο να βρίσκονται σε πλήρη λειτουργία έως το 2030. Οι καθυστερήσεις στην κατασκευή και τη θέση σε λειτουργία των ΕΥΜ θέτουν σε κίνδυνο την αποτελεσματική λειτουργία πέντε από τους εννέα διαδρόμους του ΔΕΔ-Μ.

- Διαπιστώσαμε ότι ο σχεδιασμός ορισμένων βασικών στοιχείων των οκτώ ΕΥΜ που εξετάσαμε χρήζει βελτίωσης, καθώς και ότι υπάρχει κίνδυνος οι προβλέψεις για την κυκλοφορία να ήταν υπερβολικά αισιόδοξες. Ο συντονισμός που σχετίζεται με το ήμισυ των προβλέψεων αυτών δεν ήταν ικανοποιητικός. Όσον αφορά τις ΕΥΜ Λυών-Τορίνο και Σηκουάνας-Σκάλδης, οι προηγούμενες προβλέψεις για την εμπορευματική κίνηση είναι πολύ υψηλότερες από τα τρέχοντα επίπεδα κυκλοφορίας. Για τη σήραγγα βάσης Brenner, τα τρία κράτη μέλη δεν έχουν εκπονήσει ακόμη εναρμονισμένη μελέτη κυκλοφορίας και

αμφισβητούν μεταξύ τους τα αριθμητικά στοιχεία και τις μεθόδους τους, ενώ η Επιτροπή δεν προέβη στη δική της ανεξάρτητη ανάλυση αναγκών.

Οι αναλύσεις κόστους-οφέλους πραγματοποιούνται για συστατικά μέρη των ΕΥΜ. Ωστόσο, και για τις οκτώ ΕΥΜ του δείγματός μας, καμία από αυτές τις αναλύσεις κόστους-οφέλους δεν χρησιμοποιήθηκε σωστά ως εργαλείο λήψης αποφάσεων για το σύνολο της εκάστοτε ΕΥΜ. Δεν υπήρξε ανάλυση κόστους-οφέλους που να καλύπτει συνολικά όλες τις προτεινόμενες εργασίες για μία δεδομένη ΕΥΜ πριν από την παροχή ενωσιακής συγχρηματοδότησης. Όσον αφορά τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών, εντοπίσαμε ορισμένες ορθές πρακτικές, αλλά και περιπτώσεις στις οποίες η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών θα μπορούσε να είναι καλύτερη. Η παρουσία της Επιτροπής στη διαδικασία αυτή δεν γίνεται αρκετά αισθητή, ώστε να προωθήσει την προστιθέμενη αξία της ΕΕ σε σχέση με τις ΕΥΜ.

- Η υλοποίηση των ΕΥΜ δεν είναι αποδοτική. Ο μέσος χρόνος κατασκευής των οκτώ επιλεγισών ΕΥΜ είναι τα 15 έτη. Η πρακτική της συγχρηματοδότησης μικρότερων τμημάτων των ΕΥΜ σε τεχνητό ανταγωνισμό με άλλα έργα που δεν αποτελούν τμήμα μιας ΕΥΜ οδηγεί σε αλληλεπικάλυψη των προσπαθειών, δεν είναι αποδοτική και ενέχει τον κίνδυνο απώλειας της εποπτείας. Επιπλέον, δεν υπάρχουν στους κόλπους της Επιτροπής κέντρα ικανοτήτων για τη διεύθυνση και την καθοδήγηση των φορέων υλοποίησης των έργων, προκειμένου να αυξηθούν η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα της συγχρηματοδότησης της ΕΕ για τις ΕΥΜ.

Και στις οκτώ ΕΥΜ, οι αλλαγές στον σχεδιασμό και το πεδίο εφαρμογής οδήγησαν, με την πάροδο του χρόνου, σε αύξηση του κόστους κατά 17,3 δισεκατομμύρια ευρώ (ή 47 %) σε σύγκριση με τις αρχικές εκτιμήσεις κόστους. Παρατηρούνται επίσης υψηλά επίπεδα γραφειοκρατίας. Για τον μήκος 582 χλμ. αυτοκινητόδρομο Α1 στη Ρουμανία, απαιτείται κατασκευαστική άδεια για κάθε 7 χλμ. αυτοκινητοδρόμου και περιβαλλοντική άδεια για κάθε 26 χλμ.

Έχουν σημειωθεί πολύ μεγάλες καθυστερήσεις: για τα βασικά τμήματα των ΕΥΜ, χωρίς να συνυπολογίζεται ο χρόνος που απαιτείται για τις συνδετικές υποδομές τους, η μέση καθυστέρηση μέχρι την έναρξη λειτουργίας είναι τα 11 έτη. Το γεγονός αυτό έχει σημαντικές επιπτώσεις στην ασφάλεια και θέτει σε κίνδυνο την αποδοτικότητα της ενωσιακής συγχρηματοδότησης. Επισημάναμε επίσης ότι έχει ήδη αποσυρθεί ενωσιακή συγχρηματοδότηση ύψους 1,4 δισεκατομμυρίων ευρώ σε σύγκριση με τις αρχικές πιστώσεις για τις 17 δράσεις που υποβλήθηκαν σε έλεγχο.

- Η Επιτροπή ασκεί από απόσταση την εποπτεία της σχετικά με την ολοκλήρωση των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου από τα κράτη μέλη. Για την επίβλεψη της προόδου, η Επιτροπή χρησιμοποιεί ένα σύστημα πληροφοριών με σκοπό τον συντονισμό και την υποστήριξη της πολιτικής και βασίζεται στη βοήθεια των ευρωπαϊών συντονιστών, οι οποίοι, ωστόσο, διαθέτουν λίγους πόρους και περιορισμένες εξουσίες για την άσκηση αποτελεσματικής εποπτείας. Όσον αφορά τις περιπτώσεις υπό επιμερισμένη διαχείριση, όπου η πρωταρχική ευθύνη για την υλοποίηση ανήκει στην αρμόδια διαχειριστική αρχή, εντοπίσαμε παραδείγματα μη βέλτιστης χρήσης πόρων της ΕΕ, συνολικού ύψους 12,4 εκατομμυρίων ευρώ, και σπατάλη ποσού 3,7 εκατομμυρίων ευρώ στο πλαίσιο της συγχρηματοδότησης για την κατασκευή του αυτοκινητοδρόμου A1 στη Ρουμανία.

Η Επιτροπή εξακολουθεί να συνδέει τη συγχρηματοδότηση της ΕΕ για τα έργα αποκλειστικά με τις εκροές. Δεν συλλέγει στοιχεία σχετικά με τα αποτελέσματα και τον βαθμό επιτυχίας της επένδυσης σε επίπεδο ΕΥΜ (εάν και πότε θα επιτύχει η ΕΥΜ τα αναμενόμενα αποτελέσματα). Δεν υπάρχουν συγκεκριμένες διαδικασίες συλλογής δεδομένων που να επιτρέπουν μια ανεξάρτητη αξιολόγηση του κατά πόσον οι κατασκευαστικές προδιαγραφές ενδείκνυνται για τα δυνητικά επίπεδα κυκλοφορίας στις ΕΥΜ, προτού υπάρξει δέσμευση για συγχρηματοδότηση από την ΕΕ. Όσον αφορά τη Rail Baltica, από την ανάλυσή μας προκύπτει ότι, για τη μεικτή σιδηροδρομική γραμμή υψηλής ταχύτητας, η οικονομική βιωσιμότητα ενδέχεται να είναι επισφαλής, ακόμη και για την πλήρη σύνδεση με τη Βαρσοβία. Όσον αφορά τη σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt, η Επιτροπή δεν αξιολόγησε με κριτικό πνεύμα το πολύ υψηλό κόστος της γερμανικής γραμμής πρόσβασης για την προτεινόμενη σιδηροδρομική γραμμή υψηλής ταχύτητας μεταξύ Κοπεγχάγης και Αμβούργου, η οποία μπορεί να κοστίσει έως και 46 εκατομμύρια ευρώ ανά χιλιόμετρο. Όλα αυτά περιστέλλουν σημαντικά την οικονομική αποδοτικότητα της αναβαθμισμένης αυτής γραμμής πρόσβασης. Το τμήμα αυτής της σιδηροδρομικής γραμμής που διασχίζει τη σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt θα χρησιμοποιείται από μόλις 1 εκατομμύριο επιβάτες ετησίως προς κάθε κατεύθυνση, αριθμός πολύ μικρός για να είναι οικονομικά βιώσιμη η εν λόγω γραμμή.

Πρόσφατα, η Επιτροπή άρχισε να εκδίδει εκτελεστικές αποφάσεις. Πρόκειται για ένα βήμα προόδου προς την ενίσχυση της εποπτείας της Επιτροπής όσον αφορά την ολοκλήρωση των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου από τα κράτη μέλη, μέσω της υλοποίησης ΕΥΜ. Ωστόσο, οι αποφάσεις αυτές δεν περιλαμβάνουν ακόμη σαφείς κανόνες για την ευθύνη όλων των μερών, περιλαμβανομένης της Επιτροπής· παρουσιάζουν επίσης αδυναμίες όσον αφορά τη συμπερίληψη όλων των κρίσιμων ζητημάτων, δεν καλύπτουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα ούτε απαιτούν τη διενέργεια εκ των υστέρων αξιολόγησης προκειμένου να αντληθούν διδάγματα από εμπειρίες του παρελθόντος.

**V** Για την υποστήριξη της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κατά την παροχή ενωσιακής συγχρηματοδότησης στο πλαίσιο των ΕΥΜ, συνιστούμε στην Επιτροπή:

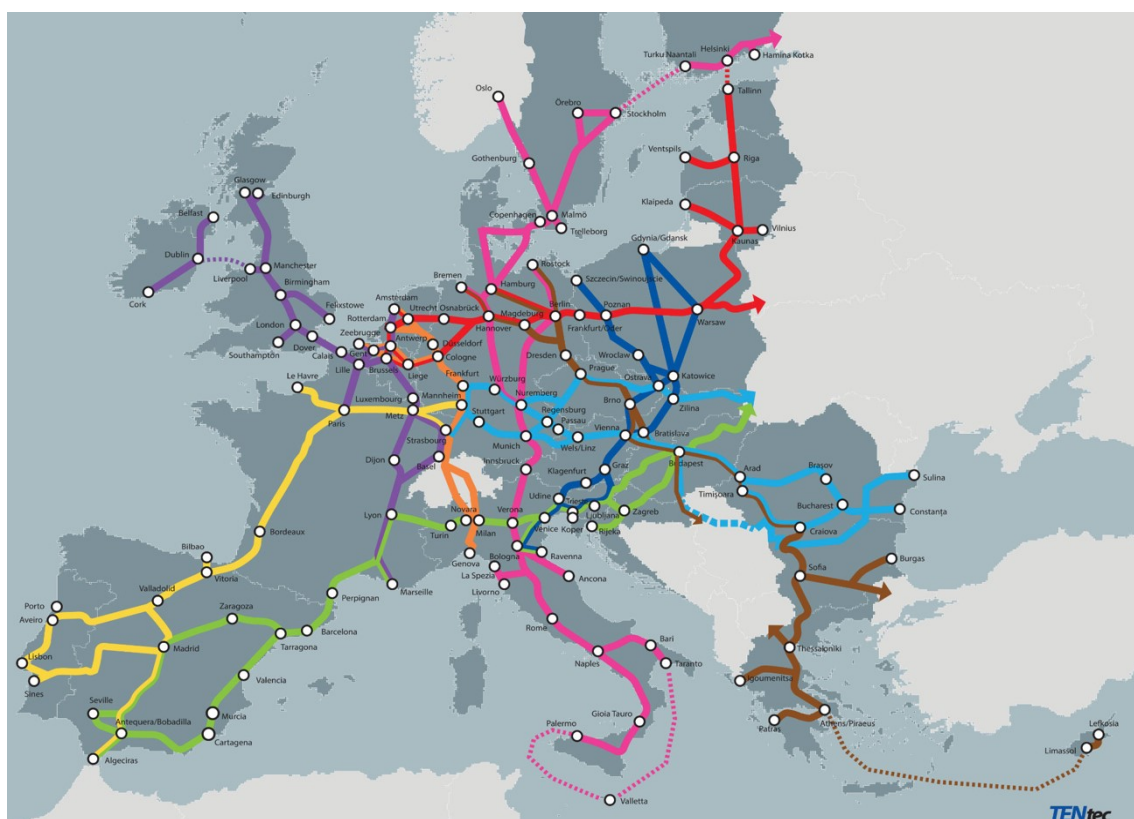
- α) να αναθεωρήσει και να εφαρμόσει τα υφιστάμενα εργαλεία για να ενισχύσει τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό·
- β) να απαιτεί τη διενέργεια καλύτερης ανάλυσης πριν από τη λήψη απόφασης για την ενωσιακή συγχρηματοδότηση πολύ μεγάλων έργων (παρεμφερών με τις ΕΥΜ)·
- γ) να ενισχύσει τις πρακτικές της στον τομέα της διαχείρισης σε σχέση με τη συγχρηματοδότηση από την ΕΕ δράσεων που εντάσσονται σε πολύ μεγάλα έργα (όπως οι ΕΥΜ) και
- δ) να αναπτύξει περαιτέρω το εργαλείο που αφορά την έκδοση εκτελεστικών αποφάσεων, προτείνοντας την έκδοση εκτελεστικής απόφασης για κάθε διασυνοριακή ΕΥΜ, και να ενισχύσει τον ρόλο των ευρωπαϊών συντονιστών.

# Εισαγωγή

## Διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών: κατασκευή ενός κεντρικού δικτύου έως το 2030

**01** Η κοινή πολιτική μεταφορών της ΕΕ, όπως ορίζεται στη Συνθήκη της Ρώμης (1957), κατοχυρώθηκε για να δημιουργήσει έναν κοινό χώρο μεταφορών σε ολόκληρη την Ευρώπη. Από το 2013, ο πρωταρχικός επιχειρησιακός στόχος είναι η ολοκλήρωση ενός «κεντρικού δικτύου» έως το 2030, και ενός «εκτεταμένου δικτύου» έως το 2050. Το κεντρικό δίκτυο, περιλαμβάνει εννέα διαδρόμους (βλέπε [εικόνα 1](#)), καθένας εκ των οποίων καλύπτει αρκετούς τρόπους μεταφοράς.

### Εικόνα 1 – Διάδρομοι του κεντρικού δικτύου ΔΕΔ-Μ



Πηγή: Ιστότοπος της ΓΔ MOVE: [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en).

**02** Σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>1</sup>, τα κράτη μέλη φέρουν την ευθύνη για την υλοποίηση των έργων στο πλαίσιο του δικτύου. Ο τρόπος δράσης τους προσδιορίζεται στον κανονισμό ΔΕΔ-Μ του 2013<sup>2</sup>. Ο εν λόγω κανονισμός επιβεβαιώνει ότι η λήψη αποφάσεων για συγκεκριμένα έργα αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών μελών. Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι να συμβάλλει στην ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών μέσω της θέσπισης κατευθυντήριων γραμμών, να εντοπίζει και να προσδιορίζει έργα κοινού ενδιαφέροντος, καθώς και να εφαρμόζει μέτρα που εξασφαλίζουν τη διαλειτουργικότητα<sup>3</sup>. Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές και έργα απαιτούν την έγκριση κάθε ενδιαφερόμενου κράτους μέλους. Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι να διασφαλίζει την έγκαιρη υλοποίηση των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου από τα κράτη μέλη.

**03** Η ολοκλήρωση των διακρατικών διαδρόμων είναι ζήτημα ύψιστης προτεραιότητας. Μια μελέτη του 2015<sup>4</sup>, που χρηματοδοτήθηκε από την Επιτροπή για να καταδείξει τον αντίκτυπο της ολοκλήρωσης του δικτύου, ανέφερε ότι, αν τα κράτη μέλη και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη δεν υλοποιήσουν αυτό το κεντρικό στοιχείο της νέας πολιτικής για το ΔΕΔ-Μ, η οικονομία της ΕΕ θα έχει απώλειες της τάξης του 1,8 % στη δυνητική ανάπτυξή της και θα ματαιωθεί η δημιουργία θέσεων εργασίας 10 εκατομμυρίων ανθρωποετών.

---

<sup>1</sup> Τίτλος XVI, άρθρα 170 έως 172 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ C 202/47 της 7.6.2016).

<sup>2</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1315/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, περί των προσανατολισμών της Ένωσης για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών και για την κατάργηση της απόφασης αριθ. 661/2010/ΕΕ (ΕΕ L 348 της 20.12.2013, σ. 1-128).

<sup>3</sup> «Διαλειτουργικότητα»: η ικανότητα της υποδομής ενός τρόπου μεταφοράς να επιτρέπει την ασφαλή και απρόσκοπτη κίνηση των οχημάτων που χρησιμοποιούνται σ' αυτόν για την επίτευξη των επιθυμητών επιπέδων επιδόσεων για την εν λόγω υποδομή ή τρόπο μεταφοράς, συμπεριλαμβανομένων όλων των κανονιστικών, τεχνικών και λειτουργικών προϋποθέσεων.

<sup>4</sup> Fraunhofer ISI, «Cost of non-completion of the TEN-T», Final Report, 15.6.2015.

## Διαχείριση και χρηματοδότηση των ΕΥΜ σε επίπεδο ΕΕ

**04** Σε επίπεδο ΕΕ, η ευθύνη για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής μεταφορών ανήκει στην Επιτροπή και, ειδικότερα, στη Γενική Διεύθυνση Κινητικότητας και Μεταφορών (ΓΔ MOVE). Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη είναι από κοινού υπεύθυνα για τη διασφάλιση της επίτευξης των αναμενόμενων αποτελεσμάτων των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου. Η Επιτροπή έχει επίσης την ευχέρεια να προσαρμόζει τις διαδικασίες εποπτείας που αφορούν τη διαχείριση της ενωσιακής συγχρηματοδότησης σε ΕΥΜ, προκειμένου να μεγιστοποιήσει την αποτελεσματικότητα των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου. Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την εποπτεία της ορθής υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ προγραμμάτων, συμπεριλαμβανομένης της στήριξης της ΕΕ σε ΕΥΜ (πολύ μεγάλα έργα στον τομέα των μεταφορών με συνολικό κόστος άνω του 1 δισεκατομμυρίου ευρώ).

**05** Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, ένα σύστημα βάσει του οποίου η ευθύνη για τις δαπάνες του προϋπολογισμού επιμερίζεται με τα κράτη μέλη, η Επιτροπή θεσπίζει κατευθυντήριες γραμμές για τον σχεδιασμό των επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΕΠ) και διαπραγματεύεται, εγκρίνει και παρακολουθεί την εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων που προτείνουν τα κράτη μέλη. Η Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης (ΓΔ REGIO) στηρίζει έργα στον τομέα των μεταφορών μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και του Ταμείου Συνοχής (ΤΣ) και επωμίζεται τη συνολική ευθύνη για την ορθή χρήση των πόρων. Σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο, η διαχειριστική αρχή είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση των επιχειρησιακών προγραμμάτων, μεταξύ άλλων για την επιλογή έργων, την παρακολούθησή τους και την υποβολή στοιχείων σχετικά με την υλοποίησή τους. Ωστόσο, σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι αρμόδια για την έγκριση της συνεισφοράς της ΕΕ σε έργα στον τομέα των μεταφορών με συνολικό επιλέξιμο κόστος άνω των 75 εκατομμυρίων ευρώ (μεγάλα έργα).

**06** Στο πλαίσιο της άμεσης διαχείρισης, οι αιτήσεις για συγχρηματοδότηση από την ΕΕ πραγματοποιούνται μέσω του προγράμματος του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη» (CEF) κατόπιν περιοδικών προσκλήσεων υποβολής προτάσεων. Αξιολογούνται από την Επιτροπή με τη στήριξη του Εκτελεστικού Οργανισμού Καινοτομίας και Δικτύων (INEA), σύμφωνα με τους όρους χρηματοδότησης και τα κριτήρια επιλεξιμότητας, επιλογής και ανάθεσης που έχουν ανακοινωθεί στις προσκλήσεις.



## Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

**07** Η ιδέα να διενεργηθεί έλεγχος επί των πολύ μεγάλων έργων υποδομής στον τομέα των μεταφορών αναπτύχθηκε αρχικά στους κόλπους του ΕΕΣ. Η σημασία του συγκεκριμένου θέματος υπογραμμίστηκε το 2017, σε αίτημα της Διάσκεψης των Προέδρων των Επιτροπών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προς το ΕΕΣ να διενεργήσει έλεγχο των επενδύσεων σε μεγάλα έργα μεταφορών (πολύ μεγάλα έργα άνω του 1 δισεκατομμυρίου ευρώ)<sup>5</sup>. Η Επιτροπή έχει ήδη αναφερθεί στα έργα αυτά ως μεγάλα έργα με διασυνοριακή διάσταση<sup>6</sup>.

Για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, οι «εμβληματικές υποδομές μεταφορών» (ΕΥΜ) είναι συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ υποδομές μεταφορών με συνολικό επιλέξιμο κόστος άνω του ενός δισεκατομμυρίου ευρώ. Για την επιλογή του δείγματος ελέγχου, προσθέσαμε επίσης τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- ο να έχει χορηγηθεί ή καταβληθεί σημαντικό ποσό ενωσιακής συγχρηματοδότησης (δεν προσδιορίσαμε ποσοτικό κατώτατο όριο)·
- ο η ΕΥΜ να είναι σημαντική για την ολοκλήρωση του δικτύου μεταφορών της ΕΕ (ιδίως όσον αφορά τις διασυνοριακές συνδέσεις)
- ο και να αναμένεται να επιφέρει μετασχηματιστικό κοινωνικοοικονομικό αντίκτυπο.

---

<sup>5</sup> «Να εξετάσει τα εν λόγω έργα υπό το πρίσμα του κόστους/οφέλους και της διαφάνειας και να προβεί σε σύγκριση μεταξύ των εκτιμήσεων κόστους κατά την έναρξη των έργων και των πραγματικών δαπανών κατά την ολοκλήρωση».

<sup>6</sup> COM (2016) 359 final της 1.6.2016 «Επανεκκίνηση των επενδύσεων στην Ευρώπη — Απολογισμός του επενδυτικού σχεδίου για την Ευρώπη».



**08** Αξιολογήσαμε κατά πόσον η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει διασφαλίσει ότι οι EYM είναι καλά σχεδιασμένες και αποδοτικές. Αναλύσαμε αν:

- α) η Επιτροπή μεριμνά ώστε οι διαδικασίες των κρατών μελών για την ολοκλήρωση των EYM να οδηγήσουν σε ολοκληρωμένους και λειτουργικούς διαδρόμους του κεντρικού δικτύου έως το 2030·
- β) ο σχεδιασμός των EYM είναι άρτιος και διαφανής·
- γ) η υλοποίηση των EYM είναι αποδοτική· και
- δ) η από μέρους της Επιτροπής εποπτεία των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ επενδύσεων σε EYM είναι επαρκής.

**09** Το συγκεκριμένο ελεγκτικό έργο είναι ιδιαίτερα σημαντικό και επίκαιρο για διάφορους λόγους. Σε προηγούμενες εκθέσεις του ΕΕΣ<sup>7</sup> αναφέρεται ήδη η επείγουσα ανάγκη για αναθεώρηση του κανονισμού ΔΕΔ-Μ ώστε να ανταποκρίνεται περισσότερο στην πραγματικότητα. Παράλληλα με τη στροφή προς τους τρόπους μεταφοράς χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, οι EYM σκοπεύουν να καλύψουν ελλείπουσες συνδέσεις νευραλγικής σημασίας που παρακωλύουν την ολοκλήρωση των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου.

**10** Επιλέξαμε δείγμα οκτώ EYM στις οποίες εμπλέκονταν 13 κράτη μέλη, στο οποίο περιλαμβάνονταν διάφορα είδη υποδομών μεταφορών, αλλά, δεδομένου ότι οι σιδηροδρομικές και οι εσωτερικές πλωτές μεταφορές θεωρούνται ζωτικής σημασίας για τη στήριξη της μετάβασης σε κινητικότητα χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, εστίασαμε περισσότερο σε αυτά τα είδη διασυνοριακών επενδύσεων. Στο **παράρτημα I** της παρούσας έκθεσης περιλαμβάνεται σύντομη περιγραφή των επιλεγισών EYM. Στο **παράρτημα II** και το **παράρτημα III** παρατίθενται βασικοί δείκτες επιδόσεων όσον αφορά την εξέλιξη του κόστους και των χρονοδιαγραμμάτων που αφορούν τις εν λόγω EYM.

---

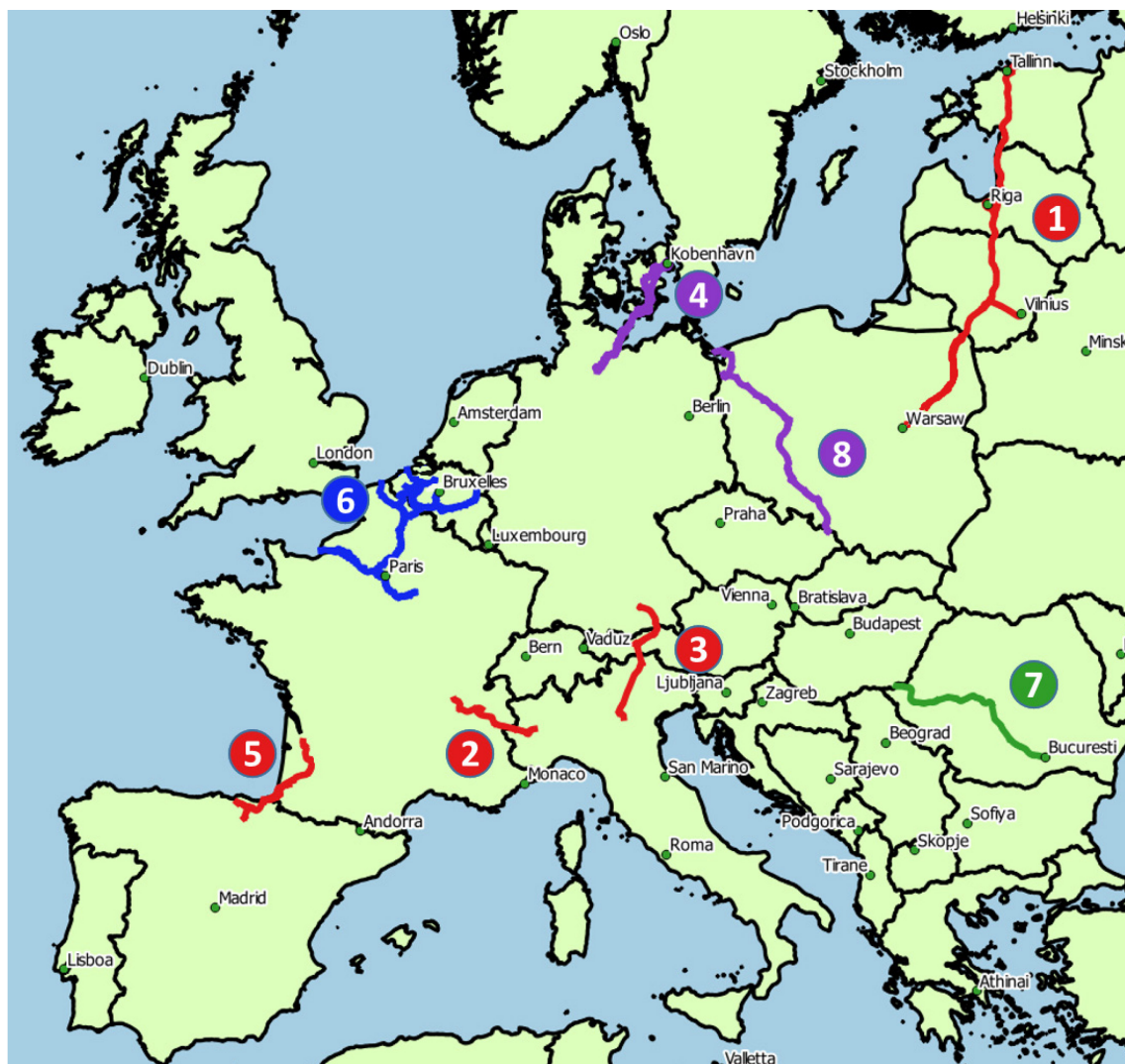
<sup>7</sup> Παραδείγματος χάριν, η σύσταση 1 της ειδικής έκθεσης του ΕΕΣ αριθ. 23/2016 («Θαλάσσιες μεταφορές στην ΕΕ: πλέοντας χωρίς πυξίδα – εν πολλοίς αναποτελεσματικές και μη βιώσιμες επενδύσεις») και η σύσταση 1 της ειδικής έκθεσης του ΕΕΣ αριθ. 19/2018 σχετικά με τις σιδηροδρομικές γραμμές υψηλών ταχυτήτων («Ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο υψηλής ταχύτητας: προς το παρόν, τίποτε άλλο από ένα αναποτελεσματικό συνονθύλευμα»).

**11** Ελέγξαμε τη συμμετοχή της Επιτροπής στον σχεδιασμό, την υλοποίηση και την εποπτεία της ενωσιακής συγχρηματοδότησης των ακόλουθων οκτώ ΕΥΜ (βλέπε *εικόνα 2*):

- 1) **Rail Baltica**: σιδηροδρομική γραμμή που συνδέει την Εσθονία, τη Λετονία και τη Λιθουανία με την Πολωνία και παρέχει τη δυνατότητα σύνδεσης με τη Φινλανδία (στον διάδρομο «Βόρεια Θάλασσα – Βαλτική»).
- 2) **σύνδεση Λυών-Τορίνου**: διασυνοριακή σιδηροδρομική σύνδεση που συνδέει τη Γαλλία και την Ιταλία («μεσογειακός διάδρομος»).
- 3) **σήραγγα βάσης Brenner**: διασυνοριακή σιδηροδρομική σύνδεση που συνδέει την Αυστρία και την Ιταλία (στον διάδρομο Σκανδιναβίας-Μεσογείου).
- 4) **σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt**: σιδηροδρομική/οδική σύνδεση μεταξύ Δανίας και Γερμανίας (στον διάδρομο Σκανδιναβίας-Μεσογείου).
- 5) **γραμμή Basque Y και η σύνδεσή της με τη Γαλλία**: σιδηροδρομική σύνδεση υψηλής ταχύτητας που συνδέει τη Vitoria στην Ισπανία με το Μπορντώ στη Γαλλία (στον διάδρομο του Ατλαντικού).
- 6) **σύνδεση Σηκουάνα- Σκάλδη**: αρχικά υπήρξε σύνδεση εσωτερικών πλωτών μεταφορών μεταξύ των ποταμών Σηκουάνα και Σκάλδη, η οποία μετεξελίχθηκε σε δίκτυο εσωτερικών πλωτών μεταφορών στη Γαλλία και το Βέλγιο (στους διαδρόμους της Βόρειας Θάλασσας, της Μεσογείου και του Ατλαντικού).
- 7) **αυτοκινητόδρομος A1** στη Ρουμανία (στον διάδρομο Ρήνου-Δούναβη).
- 8) **σιδηροδρομική γραμμή E59** στην Πολωνία και η σύνδεσή της με τους λιμένες **Szczecin και Swinoujscie** (στον διάδρομο Βαλτικής-Αδριατικής).

Προκειμένου να αξιολογηθεί η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των επενδύσεων, αναλύσαμε επίσης τις πρόσθετες δευτερεύουσες υποδομές που πρέπει να ολοκληρωθούν προτού θεωρηθεί ότι η εκάστοτε ΕΥΜ βρίσκεται σε πλήρη λειτουργία. Παραδείγματος χάριν, αναλύσαμε το τμήμα Μόναχο-Βερόνα για να αξιολογήσουμε κατά πόσον η σήραγγα βάσης Brenner, αφ' ης στιγμής τεθεί σε λειτουργία, θα είναι πλήρως διασυνδεδεμένη, όπως προβλέπεται, για τη βελτίωση της κατάστασης του διαδρόμου Σκανδιναβίας-Μεσογείου τόσο για την εμπορευματική όσο και για την επιβατική κίνηση.

## Εικόνα 2 – Επισκόπηση των ΕΥΜ που αποτέλεσαν αντικείμενο του ελέγχου



Πηγή: ΕΕΣ. Οι ΕΥΜ εμφανίζονται στον χάρτη με διαφορετικά χρώματα ανάλογα με τον αντίστοιχο τρόπο μεταφοράς. Με κόκκινο: σιδηρόδρομος, με μπλε: εσωτερική πλωτή οδός, με πράσινο: οδικό δίκτυο και με μωβ: περισσότεροι του ενός τρόποι μεταφορών.

**12** Οι οκτώ ΕΥΜ του δείγματός μας βρίσκονται σε επτά από τους εννέα διαδρόμους του κεντρικού δικτύου<sup>8</sup>. Τέσσερις από τις έξι ΕΥΜ του δείγματός μας, που τυγχάνουν ενωσιακής συγχρηματοδότησης υπό άμεση διαχείριση, περιλαμβάνονται στον κατάλογο των 30 έργων προτεραιότητας που εγκρίθηκαν το 2004 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Αφορούν τη σιδηροδρομική σύνδεση του άξονα Brenner (Μόναχο-Βερόνα) και τη σιδηροδρομική σύνδεση υψηλής ταχύτητας Λυών-Τορίνου, που περιλαμβανόταν στον κατάλογο του 1994, ενώ ο επικαιροποιημένος κατάλογος του 2004 περιελάμβανε επίσης τη ζεύξη Fehmarn Belt και την εσωτερική πλωτή σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη. Επομένως, οι εν λόγω ΕΥΜ προβλεπόταν να ολοκληρωθούν έως το 2020. Καθώς όλες οι εν λόγω ΕΥΜ βρίσκονται στο κεντρικό δίκτυο, η τρέχουσα προθεσμία ολοκλήρωσής τους εκπνέει το 2030.

**13** Κατά τον χρόνο του ελέγχου, το συνολικό εκτιμώμενο κόστος των επιλεγεισών ΕΥΜ ανερχόταν σε 54,0 δισεκατομμύρια ευρώ· το ποσό της ενωσιακής συγχρηματοδότησης που είχε δεσμευθεί ανερχόταν σε 7,5 δισεκατομμύρια ευρώ και το ήδη εκταμιευθέν ποσό σε 3,4 δισεκατομμύρια ευρώ. Στον [πίνακα 1](#) παρουσιάζεται επισκόπηση, βάσει της κατάστασης το 2019. Αν και το εν λόγω ποσό συγχρηματοδότησης από την ΕΕ είναι σημαντικό, δεν παύει να είναι σχετικά περιορισμένο σε σύγκριση με το συνολικό κόστος. Ωστόσο, με βάση το τρέχον ποσοστό χρηματοδότησης για τον CEF και την πρόταση της Επιτροπής για τον CEF 2, το μέγιστο ποσοστό συγχρηματοδότησης από την ΕΕ στο πλαίσιο της άμεσης διαχείρισης μπορεί να φθάσει και το 85 % των επιλέξιμων δαπανών όταν πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις (π.χ. κοινή διασυνοριακή υλοποίηση, χώρες που υπάγονται στην πολιτική συνοχής και επαρκής διαθεσιμότητα χρηματοδότησης). Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, το μέγιστο ποσοστό συγχρηματοδότησης στην παρούσα και σε προηγούμενες πολυετείς περιόδους χρηματοδότησης ήταν 85 % των συνολικών επιλέξιμων δαπανών, ενώ για την επόμενη πολυετή δημοσιονομική περίοδο έχει προταθεί μέγιστο ποσοστό συγχρηματοδότησης 70 % (ωστόσο, το ποσοστό αυτό μπορεί να εφαρμοστεί και σε μεγαλύτερο ποσοστό των συνολικών δαπανών ).

<sup>8</sup> Δεν διενεργήσαμε ελέγχους για τις υποδομές στους διαδρόμους της Ανατολής-Ανατολικής Μεσογείου και Ρήνου-Άλπεων.

## Πίνακας 1 - Επισκόπηση του κόστους των επιλεγεισών ΕΥΜ (σε εκατομμύρια ευρώ)

ΕΥΜ	Συνολικό εκτιμώμενο κόστος (σε τιμές του 2019)	Συνολική δεσμευθείσα ενωσιακή στήριξη κατά τον χρόνο του ελέγχου	Συνολική καταβληθείσα ενωσιακή στήριξη κατά τον χρόνο του ελέγχου
Rail Baltica	7 000*	789	80
Σιδηροδρομική σύνδεση Λυών-Τορίνου	9 630	1 224	621
Σήραγγα βάσης Brenner**	8 492	1 583	846
Σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt	7 711	794	186
Basque Υ και η σύνδεσή της με τη Γαλλία	6 500	576	98
Σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη***	4 969	318	79
Αυτοκινητόδρομος Α1****	7 324	995	995
Σιδηροδρομική γραμμή Ε59*****	2 160	1 175	453
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>53 972</b>	<b>7 454</b>	<b>3 358</b>

\* Στις δαπάνες περιλαμβάνονται οι προβλέψεις για τους κινδύνους των μελλοντικών αυξήσεων του κόστους, όπως προσδιορίζονται από τους ελεγκτές. Οι επίσημες δαπάνες που αναφέρονται μέχρι στιγμής ανέρχονται σε 5,8 δισεκατομμύρια ευρώ.

\*\* Η εκτίμηση κόστους, συμπεριλαμβανομένων των προεκτιμημένων ποσών του πληθωρισμού και των κινδύνων έως την αναμενόμενη περάτωση της κατασκευής, ανέρχεται σε 9,301 δισεκατομμύρια ευρώ.

\*\*\* Τα αριθμητικά στοιχεία αφορούν μόνο το κύριο στοιχείο της σύνδεσης Σηκουάνα-Σκάλδη (διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης).

\*\*\*\* Το κόστος δεν περιλαμβάνει το τμήμα Bucharest-Pitesti, για το οποίο δεν παρασχέθηκαν τα σχετικά αποδεικτικά στοιχεία κόστους.

\*\*\*\*\* Το κόστος δεν περιλαμβάνει το τμήμα Świnoujście-Szczecin και το τμήμα Kędzierzyn Koźle-Chałowki.

Πηγή: ΕΕΣ.

**14** Κάθε ΕΥΜ συνίσταται σε μια σειρά συστατικών μερών. Παραδείγματος χάριν, μια σιδηροδρομική γραμμή υψηλής ταχύτητας δεν μπορεί να κατασκευαστεί μεμιάς· αντιθέτως, κατατέμνεται σε επιμέρους τμήματα τα οποία θα κατασκευαστούν μόλις ολοκληρωθούν όλες οι σχετικές προεργασίες των υποκείμενων έργων. Για λόγους σαφήνειας, στην παρούσα έκθεση αναφερόμαστε στα εν λόγω έργα ως «δράσεις». Παράλληλα με τις ΕΥΜ, αξιολογήσαμε επίσης χωριστά 17 από τις εν λόγω δράσεις, οι οποίες αποτελούσαν όλες μέρος των οκτώ επιλεγισών ΕΥΜ. Επιλέξαμε τις δράσεις εκείνες που έλαβαν το μεγαλύτερο ποσό συγχρηματοδότησης από την ΕΕ κατά τις περιόδους προγραμματισμού 2007-2013 και 2014-2020. Το εκτιμώμενο συνολικό κόστος τους ανέρχεται σε 12,1 δισεκατομμύρια ευρώ· το ποσό της ενωσιακής συγχρηματοδότησης που δεσμεύθηκε για αυτές είναι 5,9 δισεκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 1,9 δισεκατομμύρια ευρώ έχουν ήδη εκταμιευθεί. Η χρηματοδότηση αυτή αποτελεί μέρος του συνολικού ποσού της συγχρηματοδότησης της ΕΕ που αναφέρεται στο προηγούμενο σημείο ( βλέπε [παράρτημα IV](#)).

**15** Συγκεντρώσαμε στοιχεία από διάφορες πηγές. Πραγματοποιήσαμε εις βάθος ανάλυση των ενωσιακών, εθνικών και περιφερειακών μακροπρόθεσμων στρατηγικών αναπτυξιακών σχεδίων στον τομέα των μεταφορών που αφορούσαν έκαστη ΕΥΜ. Πραγματοποιήσαμε συναντήσεις συλλογής αποδεικτικών στοιχείων με υπαλλήλους της Επιτροπής, με ευρωπαίους συντονιστές, με εκπροσώπους των κρατών μελών, των περιφερειακών και τοπικών αρχών, καθώς και με φορείς υλοποίησης έργων. Επίσης, λάβαμε εξωτερική υποστήριξη από εμπειρογνώμονες με εξειδίκευση στην ανάλυση κόστους-οφέλους και την περιβαλλοντική αξιολόγηση, και πραγματοποιήσαμε σειρά αναλύσεων για την αξιολόγηση της δυνητικής χρήσης των ΕΥΜ για τη μεταφορά επιβατών και εμπορευμάτων, βάσει μεθοδολογίας που βασίζεται στα δεδομένα και στα σχετικά εργαλεία απεικόνισης της Eurostat.

## Παρατηρήσεις

**Το κεντρικό δίκτυο είναι απίθανο να τεθεί σε πλήρη λειτουργία έως το 2030, και η Επιτροπή διαθέτει περιορισμένα εργαλεία για να εξασφαλίσει κάτι τέτοιο**

Είναι πιθανό έξι από τις οκτώ επιλεγείσες ΕΥΜ, μαζί με τις υποδομές σύνδεσής τους, να μην μπορέσουν να έχουν τεθεί σε πλήρη λειτουργία έως το 2030

**16** Η υλοποίηση πολύ μεγάλων έργων στον τομέα των μεταφορών, τα οποία στην παρούσα έκθεση αποκαλούμε «ΕΥΜ», είναι ζωτικής σημασίας για την αντιμετώπιση σημείων συμφόρησης και την αποκατάσταση των ελλειπουσών συνδέσεων στους διαδρόμους του κεντρικού δικτύου της ΕΕ. Η ολοκλήρωσή τους θα βελτιώσει τη συνδεσιμότητα της ΕΕ και θα συμβάλει στην αποκόμιση όλων των οφελών που απορρέουν από την εύρυθμη λειτουργία του δικτύου. Ακόμη και αν οι διάδρομοι δεν έχουν τεθεί πλήρως σε λειτουργία έως το 2030, λόγω, παραδείγματος χάριν, καθυστερήσεων στην κατασκευή είτε των ΕΥΜ είτε των δευτερευουσών υποδομών τους, ενδέχεται να υπάρχουν ήδη ορισμένα θετικά αποτελέσματα από την πορεία υλοποίησής τους.

Η στήριξη της ΕΕ για διάφορα στοιχεία των ΕΥΜ βοηθά τα κράτη μέλη στην επίτευξη των στόχων αυτών και ταυτόχρονα δημιουργεί προστιθέμενη αξία για την ΕΕ.

Οι ΕΥΜ είναι συχνά μεγάλα έργα. Τόσο αυτό όσο και το γεγονός ότι έχουν συχνά διασυνοριακό χαρακτήρα ή αντίκτυπο σε διασυνοριακό επίπεδο, καθιστούν τον τεχνικό και δημοσιονομικό σχεδιασμό τους και την εφαρμογή τους ιδιαίτερα πολύπλοκα.

Εξετάσαμε τον βαθμό στον οποίο οι οκτώ ΕΥΜ του δείγματός μας είναι πιθανό να αποφέρουν τα πλήρη προσδοκώμενα οφέλη έως την προθεσμία του 2030 για την ολοκλήρωση του κεντρικού δικτύου με κοινά τεχνικά πρότυπα, όπως προβλέπεται στον κανονισμό για το ΔΕΔ-Μ. Για τον σκοπό αυτό, διενεργήσαμε εκτίμηση κινδύνου, η οποία περιλάμβανε τόσο την πιθανότητα καθυστερήσεων στην ολοκλήρωση των ΕΥΜ όσο και τον αντίκτυπο που ενδέχεται να έχουν αυτές οι καθυστερήσεις, εάν και όταν συμβούν, στην ολοκλήρωση του δικτύου.



Αρχικά, αξιολογήσαμε την πρόοδο των οκτώ επιλογειών EYM.

- Τρεις από αυτές είναι εξαιρετικά απίθανο να είναι έτοιμες μέχρι το 2030, όπως προβλέπεται στον κανονισμό για το ΔΕΔ-Μ. Πρόκειται για τη γραμμή μήκους 297 χλμ. που συνδέει το σιδηροδρομικό δίκτυο Basque Υ με το γαλλικό σιδηροδρομικό δίκτυο, τον αυτοκινητόδρομο Α1 στη Ρουμανία και τη σιδηροδρομική γραμμή Ε59 στην Πολωνία. Η μεγάλη πιθανότητα μη έγκαιρης ολοκλήρωσής τους οφείλεται στο γεγονός ότι για την κατασκευή τους απαιτείται μεγάλο χρονικό διάστημα, και οι εργασίες για ορισμένα τμήματα δεν έχουν ούτε καν σχεδιαστεί ακόμη.
- Μια άλλη EYM (η σύνδεση Λυών-Τορίνου) είναι επίσης απίθανο να είναι έτοιμη έως το 2030, όπως είναι προγραμματισμένο επί του παρόντος, διότι η τρέχουσα προθεσμία ολοκλήρωσης λήγει τον Δεκέμβριο του 2029, αφήνοντας μικρό μόνο περιθώριο για ενδεχόμενες καθυστερήσεις, ενώ η σχετική με τη συγκεκριμένη EYM δράση που συγχρηματοδοτείται από την ΕΕ αντιμετώπισε καθυστερήσεις στην υλοποίησή της, οι οποίες σημειώθηκαν μετά τον καθορισμό της προθεσμίας ολοκλήρωσής της.
- Η κατασκευή των άλλων τεσσάρων EYM (Rail Baltica, ζεύξη Fehmarn Belt, σήραγγα βάσης Brenner και διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης, το κύριο μέρος της σύνδεσης Σηκουάνα-Σκάλδη) είναι επί του παρόντος πιθανό να ολοκληρωθεί πριν από το 2030, με μικρά αποθέματα ασφαλείας για την κάλυψη τυχόν περαιτέρω καθυστερήσεων. Στην κατηγορία αυτή εμπίπτει και η κατασκευή στο ισπανικό έδαφος της σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας Basque Υ (χωρίς τη σύνδεση με τη Γαλλία). Στην περίπτωση της Rail Baltica, οι πρόσφατες εκθέσεις των εθνικών ανώτατων οργάνων ελέγχου των βαλτικών χωρών έχουν ήδη επισημάνει κινδύνους καθυστερήσεων στην υλοποίηση, γεγονός που μπορεί να επηρεάσει αρνητικά την έναρξη λειτουργίας της EYM. Το ανώτατο όργανο ελέγχου της Λετονίας έχει επισημάνει κινδύνους καθυστερήσεων μεταξύ ενός και τεσσάρων ετών, εξαιτίας, μεταξύ άλλων, της καθυστερημένης έναρξης και των γραφειοκρατικών εθνικών διαδικασιών που σχετίζονται με την απαλλοτρίωση γης. Ομοίως, για τη σήραγγα βάσης Brenner, το αυστριακό ανώτατο όργανο ελέγχου ανέφερε πιθανή καθυστέρηση δύο ακόμη ετών, πράγμα που σημαίνει ότι η σήραγγα δεν θα τεθεί σε λειτουργία πριν από το 2030.



**17** Οι εκτιμήσεις αυτές αφορούν βέβαια μόνο τις κύριες υποδομές, όμως, πρέπει επίσης να ολοκληρωθούν και οι πρόσθετες δευτερεύουσες υποδομές προτού θεωρηθεί ότι η κύρια υποδομή είναι έτοιμη να τεθεί σε πλήρη λειτουργία και να αποφέρει στο ακέραιο τα αποτελέσματά της στο δίκτυο. Αξιολογήσαμε την τρέχουσα κατάσταση σχεδιασμού των συνδετικών υποδομών, όπως γραμμές πρόσβασης που συνδέονται με υφιστάμενα συμβατικά σιδηροδρομικά δίκτυα, τερματικοί σταθμοί συνδυασμένων μεταφορών για τη στήριξη των εσωτερικών πλωτών και σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών και συνδέσεις με το υφιστάμενο οδικό δίκτυο. Λαμβάνοντας υπόψη τον χρόνο που απαιτείται για την ολοκλήρωση των υποδομών μεταφορών, θεωρούμε απίθανο έξι από τις οκτώ ΕΥΜ να έχουν τεθεί σε πλήρη λειτουργία έως τη λήξη της προθεσμίας το 2030, όπως προβλέπεται στον κανονισμό για το ΔΕΔ-Μ. Παραδείγματος χάριν, για τη σήραγγα βάσης Brenner, το γερμανικό τμήμα των γραμμών πρόσβασης στο βόρειο τμήμα μπορεί να είναι σε θέση να τεθεί σε πλήρη λειτουργία μεταξύ του 2040 και του 2050 (η ανάγκη για νέα υποδομή εξακολουθεί να αποτελεί αντικείμενο συζήτησης). Ομοίως, όσον αφορά τη σύνδεση Λυών-Τορίνου, στη στρατηγική που ισχύει επί του παρόντος στη Γαλλία ορίζεται το 2023 ως χρόνος εκπνοής της προθεσμίας για την ολοκλήρωση του σχεδιασμού των εθνικών γραμμών πρόσβασης, πράγμα που σημαίνει ότι τα οφέλη της ΕΥΜ στο δίκτυο πρόκειται να αποκομιστούν στο ακέραιο μετά το 2030.

**18** Δεδομένου ότι οι εν λόγω οκτώ ΕΥΜ αποτελούν ελλείπουσες νευραλγικές συνδέσεις, οι καθυστερήσεις στην κατασκευή και τη λειτουργία τους θέτουν σε κίνδυνο την αποτελεσματική λειτουργία πέντε από τους εννέα διαδρόμους του ΔΕΔ-Μ, όπως είχε αρχικά σχεδιαστεί. Αυτό σημαίνει ότι η συνδεσιμότητα του κεντρικού δικτύου μεταφορών της ΕΕ είναι απίθανο να επιτύχει το πλήρες δυναμικό της έως το 2030, γεγονός που σημαίνει ότι ούτε το δίκτυο μεταφορών της ΕΕ ούτε τα αναμενόμενα αποτελέσματα δικτύου θα είναι έτοιμα μέχρι τότε. Βλέπε [πλαίσιο 1](#) με σχετικό παράδειγμα.

## Πλαίσιο 1 - Ελλείπουσα σύνδεση που αποτελεί πρόσκομμα στην ολοκλήρωση του διαδρόμου και του δικτύου

Οι εναλλακτικές οδοί κίνησης προς και από την Ιβηρική χερσόνησο δεν επαρκούν επί του παρόντος για τη μεταφορά εμπορευμάτων μέσω του σιδηροδρομικού δικτύου: η υφιστάμενη συμβατική γραμμή έως το Μπορντώ διαθέτει πολύ χαμηλή ικανότητα και χρειάζεται αναβάθμιση· η σύνδεση με το υπόλοιπο ισπανικό σιδηροδρομικό δίκτυο υψηλής ταχύτητας (μέσω του Burgos) είναι απίθανο να ολοκληρωθεί έως το 2030 (το τμήμα Burgos-Vitoria βρίσκεται επί του παρόντος ακόμη στο στάδιο της μελέτης).

Παρά το γεγονός ότι η σημασία της διασυνοριακής υποδομής που συνδέει τη Vitoria (Ισπανία) με τη Dax (Γαλλία) επιβεβαιώθηκε εκ νέου στο πλαίσιο δύο διασκέψεων κορυφής Γαλλίας-Ισπανίας (τον Νοέμβριο του 2013 και τον Ιούνιο του 2014), οι εργασίες σχεδιασμού του γαλλικού τμήματος της υποδομής («Grand Projet du Sud-Ouest» ή GPSO), που αποτελεί αντικείμενο συζητήσεων από τη δεκαετία του 1990, δεν θα αρχίσουν πριν από το 2037, δεδομένου ότι η νυν κυβέρνηση δίνει προτεραιότητα στις εργασίες επί των υφιστάμενων υποδομών αντί της κατασκευής νέων. Η Επιτροπή και ο ευρωπαίος συντονιστής έχουν καταβάλει προσπάθειες για την αναβάθμιση της υφιστάμενης συμβατικής γραμμής. Ωστόσο, όσον αφορά τον διάδρομο, ακόμη και αφού ολοκληρωθούν οι εργασίες για τη Basque Y στην ισπανική επικράτεια (η τελευταία επίσημη προθεσμία εκπνέει το 2023), η συμφωνηθείσα σύνδεση υψηλής ταχύτητας προς τη Γαλλία αναμένεται να ολοκληρωθεί πολύ αργότερα.

Η διασταύρωση των Ανατολικών Πυρηναίων (μεταξύ Perpignan και Figueiras) αντιμετώπισε επίσης λειτουργικά προβλήματα: ο φορέας υλοποίησης του έργου κατέθεσε αίτηση πτώχευσης, καθώς χρειάστηκαν 22 μήνες για να τεθεί η γραμμή σε λειτουργία μετά την ολοκλήρωση των εργασιών και οι διαθέσιμες αμαξοστοιχίες ήταν πολύ λιγότερες από ό,τι αρχικά αναμενόταν. Μια κοινή επιχείρηση διαχειριστών υποδομής από την Ισπανία και τη Γαλλία ανέλαβε την εκμετάλλευση αυτής της γραμμής και τις εργασίες συντήρησης για να εξακολουθήσει να παρέχεται η εν λόγω περιορισμένη σιδηροδρομική υπηρεσία<sup>9</sup>.

Αυτό σημαίνει ότι οι εμπορευματικές μεταφορές από ή προς την Ιβηρική χερσόνησο θα εξακολουθήσουν εν πολλοίς να πραγματοποιούνται, για τουλάχιστον μία ακόμη εικοσαετία, είτε διά θαλάσσης είτε μέσω του οδικού δικτύου (πράγμα που μπορεί να παρεμποδίσει τη μείωση των εκπομπών άνθρακα στις μεταφορές).

<sup>9</sup> Αναφερθήκαμε στο θέμα αυτό στο πλαίσιο του ελέγχου των σιδηροδρόμων υψηλής ταχύτητας: βλέπε σημεία 58 και 81 της ειδικής έκθεσης του ΕΕΣ αριθ. 19/2018 για τις σιδηροδρομικές γραμμές υψηλών ταχυτήτων («Ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο υψηλής ταχύτητας: προς το παρόν, τίποτε άλλο από ένα αναποτελεσματικό συνονθύλευμα»).

**19** Όσον αφορά τις ΕΥΜ του σιδηροδρομικού δικτύου που περιλαμβάνονται στο δείγμα μας, αξιολογήσαμε επίσης κατά πόσον οι ελάχιστες απαιτήσεις του κανονισμού ΔΕΔ-Μ για τις σιδηροδρομικές εμπορευματικές γραμμές θα τεθούν τουλάχιστον σε εφαρμογή έως το 2030. Οι απαιτήσεις αυτές είναι: α) πλήρης εξηλεκτρισμός των σιδηροδρομικών γραμμών· β) τουλάχιστον 22,5 τόνοι φορτίου ανά άξονα, ταχύτητα γραμμής 100 χλμ./ώρα για αμαξοστοιχίες μήκους 740 μ. σε εύρος τροχιάς 1 435 mm· και γ) ανάπτυξη του ευρωπαϊκού συστήματος διαχείρισης της σιδηροδρομικής κυκλοφορίας (ERTMS). Όσον αφορά τη Rail Baltica και τρία τμήματα τριών άλλων ΕΥΜ (της Basque Υ στην Ισπανία, της ζεύξης Fehmarn Belt στη Δανία και της σήραγγας βάσης Brenner στην Αυστρία), είναι πιθανόν οι σιδηροδρομικές γραμμές να πληρούν τις προϋποθέσεις του κανονισμού. Με βάση τις πληροφορίες που είναι επί του παρόντος διαθέσιμες, οι γερμανικές γραμμές πρόσβασης για τη ζεύξη Fehmarn Belt, οι ιταλικές γραμμές πρόσβασης για τη σύνδεση Μόναχο-Βερόνα και η σιδηροδρομική γραμμή E59 στην Πολωνία είναι απίθανο να έχουν συμμορφωθεί πλήρως έως το 2030. Στον [πίνακα 2](#) παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της ανάλυσής μας ως προς την πρόοδο των επιλογισμών ΕΥΜ μέχρι σήμερα.

## Πίνακας 2 - Αξιολόγηση της πρόοδου των επιλογισμών ΕΥΜ από το ΕΕΣ

Εμβληματική υποδομή μεταφορών	Χώρα	Θα είναι λειτουργική η ΕΥΜ έως το 2030;	Θα λειτουργεί πλήρως η ΕΥΜ, με τις υποδομές σύνδεσής της, έως το 2030;	Θα έχουν εκπληρωθεί οι απαιτήσεις του ΔΕΔ-Μ έως το 2030, περιλαμβανομένης της υποδομής σύνδεσης;
Rail Baltica	EE, LT, LV			
Λυών-Τορίνο	FR			
	IT			
	AT			
Σήραγγα βάσης Brenner	DE	μόνο οι γραμμές πρόσβασης		
	IT			
Σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt	DE			
	DK			
Basque Υ / GPSO	ES			
	FR			
Διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης	FR			μη σιδηροδρομική ΕΥΜ
Αυτοκινητόδρομος A1	RO			μη σιδηροδρομική ΕΥΜ
Σιδηροδρομική γραμμή E59	PL			
Υπόμνημα:		Χαμηλός κίνδυνος		
		Μεσαίος κίνδυνος		
		Υψηλός κίνδυνος		

Πηγή: Αξιολόγηση ΕΕΣ.

## Η Επιτροπή δεν έχει ακόμη αντιδράσει κάνοντας χρήση όλων των περιορισμένων νομικών μέσων που διαθέτει

**20** Το μακροπρόθεσμο σχέδιο της ΕΕ για το δίκτυο μεταφορών θεσπίστηκε βάσει λευκών βίβλων της Επιτροπής<sup>10</sup> και του κανονισμού για το ΔΕΔ-Μ. Η έγκαιρη εγκατάσταση και η καλή λειτουργία των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου είναι ζωτικής σημασίας για την επίτευξη των στόχων πολιτικής της ΕΕ και στηρίζουν τις ευρύτερες προτεραιότητες της ΕΕ για την τόνωση της ανάπτυξης και της απασχόλησης και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

**21** Οι λευκές βίβλοι της Επιτροπής δεν είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη, τα οποία διαθέτουν τις δικές τους εθνικές προτεραιότητες. Ο κανονισμός για το ΔΕΔ-Μ, μολονότι είναι νομικά δεσμευτικός, περιέχει διατάξεις που επιτρέπουν στα κράτη μέλη να αποκλίνουν από το σχέδιο που πρέπει να επιτευχθεί εντός της προθεσμίας του 2030. Στις εθνικές προτεραιότητες μπορούν ή όχι να περιλαμβάνονται οι απαιτούμενες επενδύσεις για τους διεθνικούς διαδρόμους της ΕΕ. Παραδείγματος χάριν, ο σχεδιασμός της Γαλλίας δεν συμμορφώνεται με την προθεσμία του 2030 που συμφωνήθηκε στον κανονισμό (βλέπε [πλαίσιο 1](#)). Η τρέχουσα πολιτική σχεδιασμού των υποδομών της Γερμανίας δεν δίνει ειδική προτεραιότητα στις επενδύσεις που αφορούν τους διαδρόμους του κεντρικού δικτύου.

**22** Παρά το γεγονός ότι οι περισσότερες ΕΥΜ είναι ελλείπουσες νευραλγικές συνδέσεις που είναι αναγκαίες για την ολοκλήρωση των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου της ΕΕ ή για την επίλυση προβληματικών σημείων συμφόρησης, ο νομοθέτης δεν έχει αναθέσει κανέναν ρόλο στην Επιτροπή, ούτε όσον αφορά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων ούτε σχετικά με τις διαδικασίες εκτίμησης των αναγκών για μεμονωμένα έργα.

**23** Τα κράτη μέλη εφαρμόζουν επίσης διαφορετικές διαδικασίες για την εκτέλεση των εργασιών (π.χ. εθνικοί κανόνες για τις προσκλήσεις υποβολής προσφορών και την έκδοση αδειών). Επισημάνουμε επίσης τα εξής: η ταχύτητα υλοποίησης διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών· η υποστήριξη των ΕΥΜ και η εναντίωση σε αυτές ποικίλλει σε μεγάλο βαθμό· οι πολιτικές προτεραιότητες ενδεχομένως να μεταβάλλονται με την πάροδο του χρόνου· οι διασυνοριακές ΕΥΜ δεν εισπράττουν ισάξια υποστήριξη από

<sup>10</sup> Η μελλοντική ανάπτυξη της κοινής πολιτικής μεταφορών, [COM\(1992\)0494](#), 2.12.1992· Η ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών με ορίζοντα το έτος 2010: η ώρα των επιλογών ([COM\(2001\)0370](#)), 12.9.2001· Λευκή Βίβλος με τίτλο «Χάρτης πορείας για έναν Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών – Για ένα ανταγωνιστικό και ενεργειακά αποδοτικό σύστημα μεταφορών», ([COM\(2011\)0144](#)), 28 Μαρτίου 2011.

όλα τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη. Αυτό επηρεάζει αρνητικά την υλοποίηση νευραλγικών συνδέσεων στο δίκτυο. Παραδείγματος χάριν, η σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt είναι μια σιδηροδρομική-οδική σήραγγα μήκους 18 χιλιομέτρων και αποτελεί μέρος του σχεδιαζόμενου «σκανδιναβικού τριγώνου» που ενώνει τη σκανδιναβική χερσόνησο με την υπόλοιπη ηπειρωτική Ευρώπη (βλέπε [εικόνα 3](#)). Τόσο η Δανία όσο και η Γερμανία χρηματοδοτούν, σχεδιάζουν και κατασκευάζουν τις οικείες σιδηροδρομικές γραμμές πρόσβασης, ενώ η Δανία είναι επίσης υπεύθυνη για τη χρηματοδότηση, τον σχεδιασμό και την κατασκευή της σήραγγας. Η υπογραφή από τη Γερμανία και τη Δανία της κρατικής σύμβασης περιορίζει την ευθύνη της Γερμανίας στη χρηματοδότηση των γραμμών πρόσβασης στο γερμανικό έδαφος. Ως εκ τούτου, η σταθερή ζεύξη είναι δανικό έργο και δεν περιλαμβάνεται στα εθνικά έγγραφα σχεδιασμού υποδομών της Γερμανίας.

### Εικόνα 3 – Το «σκανδιναβικό τρίγωνο» σταθερών ζεύξεων: Γέφυρα Øresund, γέφυρα Great Belt και σήραγγα Fehmarn Belt



© Femern A/S.

**24** Η Επιτροπή διαθέτει περιορισμένες εξουσίες για να επιταχύνει τη διαδικασία, και αναγνωρίζει ότι οι προτεραιότητες που καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο δεν ευνοούν τις διασυνοριακές κατασκευές<sup>11</sup>. Το ΕΕΣ επέστησε με τη σειρά του την προσοχή σε αυτό το ζήτημα το 2018<sup>12</sup>. Ωστόσο, μολονότι η πολιτική για τις υποδομές μεταφορών της ΕΕ διέπεται από κανονισμούς με δεσμευτική νομική ισχύ, η Επιτροπή δεν διαθέτει εκ του νόμου την εξουσία να επιβάλλει τις προτεραιότητες της ΕΕ σε επίπεδο κρατών μελών<sup>13</sup>.

**25** Παρ' όλα αυτά, η Επιτροπή φέρει τη συνολική ευθύνη να εξασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη θα ολοκληρώσουν τους διαδρόμους του κεντρικού δικτύου έως το 2030, ούτως ώστε να επιτευχθούν εγκαίρως τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Προς τον σκοπό αυτό, πέρα από τα εργαλεία διευκόλυνσης που διαθέτει (όπως η συνεισφορά των ευρωπαϊκών συντονιστών) και την ευθύνη της να επιβλέπει τη συγχρηματοδότηση της ΕΕ για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η Επιτροπή διαθέτει περιορισμένα νομικά μέσα για την επιβολή της υλοποίησης του δικτύου έως το 2030. Σύμφωνα με το άρθρο 56 του κανονισμού ΔΕΔ-Μ, η Επιτροπή ενδέχεται να ζητήσει αιτιολόγηση στην περίπτωση σημαντικών καθυστερήσεων στην έναρξη ή την ολοκλήρωση των εργασιών στο κεντρικό δίκτυο και να διαβουλεύεται με τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη για την επίλυση του προβλήματος που προκαλεί την καθυστέρηση. Μπορεί επίσης να κινεί διαδικασίες επί παραβάσει και να εκδίδει εκτελεστικές πράξεις (βλέπε σημείο 75).

<sup>11</sup> Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για την ενδιάμεση αξιολόγηση του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη», SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final της 14.2.2018. «Οι εθνικοί προϋπολογισμοί ποτέ δεν θα δώσουν αρκούντως υψηλή προτεραιότητα σε διασυνοριακές επενδύσεις στις οποίες ενέχονται πολλές χώρες προκειμένου να εξοπλίσουν την ενιαία αγορά με τις υποδομές που έχει ανάγκη.»

<sup>12</sup> Έχουμε αναφερθεί στο ζήτημα του GPSO στην ειδική έκθεσή μας για τα σιδηροδρομικά δίκτυα υψηλής ταχύτητας αριθ. 19/2018 (πλαίσιο 3, σημείο 2).

<sup>13</sup> Βλέπε επίσης ειδική έκθεση αριθ. 19/2018 με τίτλο «Ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο υψηλής ταχύτητας: προς το παρόν, τίποτε άλλο από ένα αναποτελεσματικό συνονθύλευμα», σημείο 26.

**26** Ενώ οι επιλεγείσες ΕΥΜ ενδείκνυνται σε μεγάλο βαθμό για την εφαρμογή της διαδικασίας του άρθρου 56 (δεδομένου ότι πρόκειται για βασικές ελλείπουσες διασυνοριακές συνδέσεις που είναι αναγκαίες για την ολοκλήρωση του δικτύου έως το 2030), η Επιτροπή δεν έχει προβεί ακόμη σε επίσημες ενέργειες για να προτρέψει τα κράτη μέλη να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν ταχύτερα τις εν λόγω υποδομές. Και αυτό, επειδή ισχυρίζεται ότι δεν είναι ακόμη η κατάλληλη στιγμή για να δράσει. Θεωρεί ότι η προθεσμία του 2030 είναι ακόμη μακριά. Δεν συμμεριζόμαστε αυτή την αισιόδοξη άποψη, δεδομένου του χρόνου που χρειάζεται για τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία τέτοιου είδους υποδομών.

## **Η διαδικασία σχεδιασμού για τις εν λόγω επενδύσεις ύψους πολλών δισεκατομμυρίων ευρώ χρήζει βελτίωσης**

**Υπάρχει ο κίνδυνος οι προβλέψεις για την κυκλοφορία να είναι υπερβολικά αισιόδοξες και οι μισές από αυτές δεν είναι καλά συντονισμένες**

**27** Η ποιότητα των αριθμητικών στοιχείων για την κυκλοφορία στις διασυνοριακές υποδομές είναι περιορισμένη και μπορεί να οδηγήσει σε υπερβολικά αισιόδοξες προβλέψεις. Οι προβλέψεις για την κυκλοφορία δεν βασίζονταν πάντα σε αξιόπιστες εκτιμήσεις της αγοράς, ούτε σε εμπεριστατωμένα σενάρια οικονομικής ανάπτυξης. Αντιθέτως, ορισμένες προβλέψεις ήταν πολύ απλουστευτικές με τα ποσοστά ανάπτυξης να παραμένουν αμετάβλητα με την πάροδο του χρόνου. Ενίοτε δεν επικαιροποιούνταν και συνήθως δεν αναθεωρούνταν για να ληφθούν υπόψη οι καθυστερήσεις που είχαν εν τω μεταξύ επέλθει.

**28** Τα τρέχοντα αριθμητικά στοιχεία για την κυκλοφορία συχνά διαφέρουν σημαντικά από τις προγενέστερες προβλέψεις. Εάν οι τρέχουσες και μελλοντικές πρωτοβουλίες για την αλλαγή του τρόπου εκτέλεσης των μεταφορών που θα συνοδεύουν τη λειτουργία αυτών των ΕΥΜ δεν αποφέρουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, τα στοιχεία για την κυκλοφορία στο μέλλον ενδέχεται να υπολείπονται αισθητά των εν λόγω προβλέψεων, οι οποίες πιθανόν να αποδειχθούν υπερβολικά αισιόδοξες. Στο **πλαίσιο 2** παρουσιάζονται ορισμένα σχετικά παραδείγματα.



## Πλαίσιο 2 - Σημαντικές διαφορές μεταξύ των επιπέδων πραγματικής και προβλεπόμενης κίνησης

- 1) Όσον αφορά τη σιδηροδρομική σύνδεση Λυών-Τορίνου, τα πιο πρόσφατα δεδομένα του Παρατηρητηρίου των Άλπεων (2017) δείχνουν ότι, ετησίως, λιγότερο από 3 εκατομμύρια τόνοι μεταφέρονται μέσω της υφιστάμενης συμβατικής γραμμής. Ωστόσο, η πλέον πρόσφατη πρόβλεψη για την κυκλοφορία το 2035 είναι 24 εκατομμύρια τόνοι, ή οκταπλάσια της τρέχουσας ροής της κυκλοφορίας. Η σημαντική αυτή διαφορά εξηγείται από την ανεπάρκεια της υφιστάμενης συμβατικής γραμμής και το γεγονός ότι η εξυπηρέτηση της κυκλοφορίας μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω άλλων αλπικών διαβάσεων. Μόλις ολοκληρωθεί η σύνδεση, ένα μέρος της τρέχουσας συνολικής κίνησης 44 εκατομμυρίων τόνων (συνδυασμός οδικής και σιδηροδρομικής κυκλοφορίας) μεταξύ της Γαλλίας και της Ιταλίας θα μπορούσε ενδεχομένως να μεταφερθεί στη νέα σύνδεση. Ωστόσο, για να υλοποιηθεί αυτή η μετάβαση, θα πρέπει να πληρούνται οι συνοδευτικοί όροι: να εξαλειφθούν τα σημεία συμφόρησης και να κατασκευαστούν οι ελλείπουσες συνδέσεις σε επίπεδο διαδρόμου, καθώς και να προωθηθούν συνθήκες πολυτροπικής κυκλοφορίας ώστε να διασφαλίζεται η απρόσκοπτη και διαλειτουργική σιδηροδρομική κυκλοφορία.
- 2) Η σύνδεση εσωτερικών πλωτών μεταφορών Σηκουάνα-Σκάλη εγκρίθηκε βάσει της πρόβλεψης ότι τα επίπεδα κυκλοφορίας στη διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης θα τετραπλασιάζονταν μέχρι το 2060, σε σχέση με την κατάσταση αναφοράς το 2030 που δεν περιλάμβανε την κατασκευή της διώρυγας. Για να επιτευχθεί αυτό, χρειάζεται να αυξηθεί σημαντικά ο όγκος των εμπορευματικών μεταφορών στον άξονα σε ολόκληρη τη Γαλλία και την Ευρώπη. Ωστόσο, από τα στατιστικά στοιχεία της περασμένης δεκαετίας δεν προκύπτει ότι θα συμβεί κάτι τέτοιο<sup>14</sup>. Επιπλέον, πρέπει να πληρούνται δύο συγκεκριμένες προϋποθέσεις, εκ των οποίων καμία δεν φαίνεται να είναι ιδιαίτερα ρεαλιστική, λαμβανομένων υπόψη των εξελίξεων στις βιομηχανικές τάσεις.
  - Τετραπλάσια αύξηση –από 2,3 εκατομμύρια τόνους ετησίως σε 8,1 εκατομμύρια τόνους ετησίως– των παραδοσιακών ροών κατασκευαστικών υλικών που μεταφέρονται μέσω εσωτερικών πλωτών οδών με τη χρήση της διώρυγας Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης κατά τα 30 έτη μετά την έναρξη λειτουργίας. Για να μπορέσει να υλοποιηθεί μια τόσο σημαντική στροφή στους τρόπους μεταφοράς, θα πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή διάφορες συνοδευτικές προϋποθέσεις (π.χ. διόδους).

<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, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Διαρθρωτικών Πολιτικών και Πολιτικής Συνοχής, Βρυξέλλες.



- Η μαζική εκτροπή των οδικών μεταφορών με εμπορευματοκιβώτια σε πλωτές οδούς, που έχει ως αποτέλεσμα το 36 % των εμπορευματικών μεταφορών στο σύνολο του άξονα κυκλοφορίας να μετατοπίζεται προς την πλωτή οδό. Για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο, θα χρειαζόταν το τρέχον ποσοστό των εμπορευματικών μεταφορών που πραγματοποιούνται μέσω πλωτής οδού στον εν λόγω άξονα να πολλαπλασιαστεί επί 38, ή να τριπλασιαστεί το μερίδιο των όγκων κυκλοφορίας εμπορευματοκιβωτίων σε σχέση με τον όγκο που εξυπηρετεί συνολικά ο ποταμός Ρήνος επί του παρόντος.

**29** Προκειμένου να υλοποιηθούν οι προβλέψεις για την κυκλοφορία, τα μέτρα υποδομής δεν αρκούν αυτά καθαυτά. Είναι επίσης απαραίτητη η παρουσία συνοδευτικών όρων που θα διαμορφώσουν τη συμπεριφορά των χρηστών, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι θα υλοποιηθούν πλήρως τα οφέλη ενός δικτύου. Οι πρωτοβουλίες για την αλλαγή του τρόπου εκτέλεσης των μεταφορών παρεμποδίζονται επί του παρόντος από την έλλειψη διαλειτουργικότητας και την απουσία κατάλληλων και συντονισμένων ήπιων πολιτικών, όπως οι δασμοί για τα οδικά τέλη, οι περιβαλλοντικοί κανονισμοί ή οι «διασταυρούμενες χρηματοδοτήσεις»<sup>15</sup>. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή πρότεινε νέα αναθεώρηση της οδηγίας για την ευρωβινέτα, η οποία όμως δεν έχει εγκριθεί ακόμη. Παραδείγματος χάριν, στη σύνδεση Μόναχο-Βερόνα, μόνο η Αυστρία χρησιμοποιεί διασταυρούμενη χρηματοδότηση από τις οδικές προς τις σιδηροδρομικές μεταφορές. Παρά τις προσπάθειες του ευρωπαϊκού συντονιστή να σημειωθεί περαιτέρω πρόοδος σε αυτόν τον τομέα, η Ιταλία και η Γερμανία εξακολουθούν να μην καταφεύγουν στη διασταυρούμενη χρηματοδότηση, παρόλο που είχαν δεσμευθεί να αρχίσουν να την εφαρμόζουν ήδη από το 2009<sup>16</sup>.

**30** Πέραν από τον κίνδυνο υπερβολικά αισιόδοξων προβλέψεων, οι προβλέψεις για την κυκλοφορία είναι επίσης, στο ήμισυ των εξεταζόμενων περιπτώσεων, ανεπαρκώς συντονισμένες, ακόμη και όταν η υποδομή είναι διασυνοριακή. Σε τέσσερις από τις οκτώ επιλεγείσες ΕΥΜ<sup>17</sup>, δεν υπήρχε συντονισμός των προβλέψεων για την

<sup>15</sup> Η διασταυρούμενη χρηματοδότηση είναι ένας μηχανισμός για την προώθηση φιλικότερων προς το περιβάλλον τρόπων μεταφοράς, μέσω της επιδότησής τους από έσοδα που εισπράττονται από άλλους, λιγότερο οικολογικούς τρόπους μεταφοράς, με την επιβολή φόρου άνθρακα ή τέλους κυκλοφοριακής συμφόρησης.

<sup>16</sup> Μνημόνιο συμφωνίας του 2009, το οποίο συνυπέγραψαν η Βαυαρία, το Τιρόλο, η Αυτόνομη περιφέρεια του Bolzano, το Τρέντο, η Βερόνα και σιδηροδρομικές εταιρείες (RFI, ÖBB, DB).

<sup>17</sup> Σήραγγα βάσης Brenner, Basque Y και αυτοκινητόδρομος A1 και E59 Πολωνία.

κυκλοφορία μεταξύ όλων των φορέων εκατέρωθεν των συνόρων. Οι προβλέψεις διέφεραν επίσης μεταξύ τους σε μεγάλο βαθμό, καθώς είχαν πραγματοποιηθεί σε διαφορετικά έτη, και λάμβαναν υπόψη διαφορετικά χρονικά πλαίσια, ποσοστά ανάπτυξης και όρια ικανότητας. Στο [πλαίσιο 3](#) παρουσιάζεται ένα τέτοιο παράδειγμα.

### **Πλαίσιο 3 - Κυκλοφοριακές προβλέψεις για τη σήραγγα βάσης Brenner**

Στο τμήμα Μόναχο-Βερόνα, το οποίο περιλαμβάνει τη σήραγγα βάσης Brenner, οι εταίροι του έργου (Αυστρία, Γερμανία και Ιταλία, οι περιφέρειές τους, καθώς και η ΕΕ) δεν έχουν καταφέρει ακόμη να εκπονήσουν μια εναρμονισμένη μελέτη κυκλοφορίας στην οποία να χρησιμοποιούνται συνεπή αριθμητικά στοιχεία και μέθοδοι. Από το 1994, τα τρία κράτη μέλη χρησιμοποίησαν διάφορες προσεγγίσεις, τεχνικές και μεθόδους υπολογισμού για την πρόβλεψη της σιδηροδρομικής και οδικής επιβατικής και εμπορευματικής κυκλοφορίας. Επί του παρόντος, βρίσκονται στην προσπάθεια κατάρτισης εναρμονισμένων προβλέψεων για την εμπορευματική και την επιβατική κυκλοφορία, οι οποίες πρόκειται να ολοκληρωθούν το 2020. Χωριστές μελέτες κυκλοφορίας έχουν επίσης εκπονηθεί από περιφέρειες (όπως το Τιρόλο).

Επίσης, οι μέθοδοι που εφαρμόζει κάθε κράτος μέλος αμφισβητούνται από τα υπόλοιπα. Η Αυστρία αμφισβήτησε τη μέθοδο πρόβλεψης της κυκλοφορίας που εφάρμοσε η Γερμανία σε ένα τμήμα, ενώ η Γερμανία δεν αναγνωρίζει τα στοιχεία της Αυστρίας που αφορούν το δικό της τμήμα. Η Γερμανία ανέλαβε την εκπόνηση μελέτης σεναρίων, η οποία παρουσιάστηκε στις αρχές του 2019 και κατέληγε στο συμπέρασμα ότι, μακροπρόθεσμα, θα ανακύψει η ανάγκη σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας τεσσάρων σιδηροτροχιών. Επιπλέον, η Γερμανία εκπόνησε πρόσφατα μελέτη κυκλοφορίας για την αξιολόγηση μιας εναλλακτικής λύσης η οποία αφορά μια αναβαθμισμένη συμβατική γραμμή δύο σιδηροτροχιών (160 χλμ./ώρα). Η μελέτη αυτή κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η συγκεκριμένη λύση δεν αποτελούσε βιώσιμη επιλογή. Η πρωτοβουλία αυτή δεν αποτέλεσε αντικείμενο συντονισμού με κανένα από τα υπόλοιπα κράτη μέλη, τα οποία κατασκευάζουν σήραγγα για σιδηροδρομική γραμμή υψηλής ταχύτητας 250 χλμ./ώρα.

Πέραν από αυτές τις διαφορές σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, και παρόλο που η συγχρηματοδότηση από την ΕΕ έχει ήδη χορηγηθεί από το 1986, η Επιτροπή δεν έχει εκπονήσει ανάλυση των πιθανών ροών κυκλοφορίας ούτε έχει συλλέξει συγκεκριμένα στοιχεία για να στηρίξει την εν λόγω αξιολόγηση.

## Αδυναμίες στη διαδικασία ανάλυσης κόστους-οφέλους επηρεάζουν την ποιότητα της λήψης αποφάσεων

**31** Οι αναλύσεις κόστους-οφέλους αποτελούν εργαλεία που χρησιμοποιούνται για τη βελτίωση της ποιότητας της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητά τους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αρτιότητα της μεθοδολογίας που χρησιμοποιείται και τις τιμές που αποδίδονται σε ορισμένες παραμέτρους. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε πολύ διαφορετικά συμπεράσματα σχετικά με τα πλεονεκτήματα μιας προτεινόμενης υποδομής. Στο **πλαίσιο 4** παρατίθενται παραδείγματα τέτοιων διαπιστώσεων όσον αφορά τις αναλύσεις κόστους-οφέλους.

### Πλαίσιο 4 - Παραδείγματα διαπιστώσεων σχετικά με τις αναλύσεις κόστους-οφέλους

- 1) Οι τρέχουσες εκτιμήσεις για τις γραμμές πρόσβασης της ζεύξης Fehmarn Belt δεν λαμβάνουν υπόψη τον εκσυγχρονισμό της γέφυρας Fehmarnsund ή πρόσθετα περιφερειακά μέτρα αντιθορυβικής προστασίας τα οποία υπερβαίνουν τις νομικές απαιτήσεις. Τα νέα αυτά οφέλη και κόστος, τα οποία δεν ελήφθησαν υπόψη κατά την αρχική διαδικασία λήψης αποφάσεων, θα μπορούσαν να μειώσουν τον λόγο οφέλους/κόστους κάτω του 1 (πράγμα που σημαίνει ότι το κόστος για την κοινωνία είναι υψηλότερο από ό,τι τα οφέλη). Αυτό θα σήμαινε ότι η ΕΥΜ δεν θα μπορούσε νομίμως να συνεχίσει να λαμβάνει δημόσια χρηματοδότηση στη Γερμανία (εκτός εάν το γερμανικό κοινοβούλιο συμφωνούσε να χορηγήσει ειδική εξαίρεση).
- 2) Μετά από επτά προηγούμενες κοινές αναλύσεις κόστους-οφέλους που είχαν θετικά αποτελέσματα για τη σύνδεση Λυών-Τορίνου (π.χ. μεταξύ 12 δισεκατομμυρίων ευρώ και 15 δισεκατομμυρίων ευρώ το 2010), το ιταλικό Υπουργείο Υποδομών αξιολόγησε εκ νέου τα πλεονεκτήματά της το 2018. Η επανεκτίμηση αυτή δεν επικυρώθηκε ποτέ από τη Γαλλία, ενώ δεν ζητήθηκε η γνώμη της Επιτροπής. Η επανεκτίμηση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, βάσει μιας νέας κοινωνικοοικονομικής ανάλυσης, η καθαρή παρούσα αξία της επένδυσης μειώθηκε μεταξύ 6,1 δισεκατομμυρίων ευρώ και 6,9 δισεκατομμυρίων ευρώ, πράγμα που σημαίνει ότι, και πάλι, το κόστος για την κοινωνία θα ήταν πολύ υψηλότερο από τα οφέλη που απορρέουν από την κατασκευή. Έκτοτε έχουν γίνει διάφορες αναλύσεις αντίθετων περιπτώσεων. Οι αναλύσεις αυτές ανέδειξαν τις αδυναμίες στη μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε για την προηγούμενη ανάλυση και παρουσίασαν διαφορετικά αριθμητικά στοιχεία στις περισσότερες περιπτώσεις.

- 3) Για τη Rail Baltica εκπονήθηκαν τρεις διαφορετικές αναλύσεις κόστους-οφέλους. Καθεμία από αυτές περιείχε νέα πρόβλεψη για την κυκλοφορία βάσει διαφορετικής μεθοδολογίας που δεν ήταν πάντοτε διαφανής. Οι αλλαγές αυτές καθιστούν περίπλοκη τη σύγκριση μεταξύ των μελετών και επιτρέπουν σε όσους προβάλλουν αντιρρήσεις να επικρίνουν το εκτιμώμενο κοινωνικό όφελος του έργου. Αυτό θα μπορούσε να δημιουργήσει σε εξωτερικούς ενδιαφερόμενους φορείς την εντύπωση ότι οι προβλέψεις που υποστηρίζουν την εκτίμηση των πραγματικών αναγκών σε σχέση με μια ΕΥΜ δεν είναι αξιόπιστες.
- 4) Παρά το γεγονός ότι η σήραγγα βάσης Brenner, με συνολικό κόστος 9,3 δισεκατομμυρίων ευρώ, έχει μέχρι στιγμής λάβει συγχρηματοδότηση από την ΕΕ ύψους περίπου 1,58 δισεκατομμυρίων ευρώ, ούτε η Αυστρία, ούτε η Ιταλία ούτε η Γερμανία αλλά ούτε και η ΕΕ πραγματοποίησαν ποτέ συνολική στρατηγική ανάλυση κόστους-οφέλους για το σύνολο του μήκους 445 χλμ. τμήματος Μόναχο-Βερόνα στο πλαίσιο του συνολικού διαδρόμου Σκανδιναβίας-Μεσογείου. Ως εκ τούτου, δεν έχει διεξαχθεί μέχρι σήμερα διεξοδική ανάλυση του κόστους και των οφελών της σήραγγας, συμπεριλαμβανομένων των γραμμών πρόσβασης. Το 2007, σε ανάλυση που εκπονήθηκε για τη σήραγγα βάσης Brenner, ο λόγος οφέλους/κόστους υπολογίστηκε σε 1,9 και διαπιστώσαμε ότι, με την πάροδο του χρόνου, σημειώθηκε αύξηση του κόστους και των καθυστερήσεων, και μείωση των προβλεπόμενων επιπέδων κυκλοφορίας, με αρνητικό αποτέλεσμα για τον λόγο. Το 2019 εκπονήθηκε νέα ανάλυση κόστους-οφέλους με ευρύτερο αντικείμενο. Ενώ τα αποτελέσματα της ανάλυσης κόστους-οφέλους είναι θετικά, η μελέτη δεν βασίζεται σε εναρμονισμένη μελέτη κυκλοφορίας μεταξύ των κρατών μελών και δεν περιλαμβάνει τις γραμμές πρόσβασης προς τον βορρά στη γερμανική επικράτεια.

**32** Τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για την εκπόνηση ανάλυσης κόστους-οφέλους (ΑΚΟ) σύμφωνα με τις διεθνείς βέλτιστες πρακτικές, περιλαμβανομένης της μεθοδολογίας που συνιστάται στον οδηγό ΑΚΟ της Επιτροπής. Με τη βοήθεια εξωτερικού εμπειρογνώμονα από το Ελεύθερο Πανεπιστήμιο των Βρυξελλών (VUB), αναλύσαμε την ποιότητα των διαφόρων αναλύσεων κόστους-οφέλους που πραγματοποιήθηκαν για τις οκτώ ΕΥΜ του δείγματός μας. Διαπιστώσαμε ότι οι αναλύσεις κόστους-οφέλους δεν χρησιμοποιήθηκαν σωστά ως εργαλείο για τη λήψη αποφάσεων για καμία από αυτές. Αυτό οφείλεται στο ότι:

- α) πέραν της περισσότερο λεπτομερούς, ειδικής ανά ενότητα ανάλυσης, δεν είχε πραγματοποιηθεί ποτέ στο ευρύτερο επίπεδο της ΕΥΜ συνολική ανάλυση κόστους-οφέλους υψηλού επιπέδου, η οποία να καλύπτει όλα τα προτεινόμενα έργα, συμπεριλαμβανομένων των συνοδευτικών επενδύσεων σε υποδομές, και με τη συμμετοχή όσο το δυνατόν περισσότερων εθνικών και περιφερειακών ενδιαφερομένων· αντιθέτως, οι περισσότερες από τις διενεργηθείσες αναλύσεις κόστους-οφέλους κάλυπταν μικρά μόνο τμήματα των ΕΥΜ·
- β) οι αναλύσεις κόστους-οφέλους δεν περιλάμβαναν συνολική ανάλυση της κατανομής του κόστους και των οφελών μεταξύ των εμπλεκόμενων περιφερειών και χωρών·
- γ) στην ανάλυση δεν έχουν ενσωματωθεί διδάγματα από τις εκ των υστέρων αξιολογήσεις προηγούμενων έργων, ούτε κάποια εξωτερική συγκριτική αξιολόγηση για την αξιολόγηση της ποιότητάς τους.

**33** Η Επιτροπή και ο Εκτελεστικός Οργανισμός Καινοτομίας και Δικτύων (INEA) λαμβάνουν υπόψη το κόστος και τα οφέλη μιας δράσης όταν ζητείται συγχρηματοδότηση από την ΕΕ στο πλαίσιο της άμεσης διαχείρισης. Η Επιτροπή αξιολογεί στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης μόνο μεγάλα έργα με συνολικό επιλέξιμο κόστος άνω των 75 εκατομμυρίων ευρώ, καθώς και τα έργα του Ταμείου Συνοχής.

**34** Στις προτάσεις της για τους νέους κανονισμούς για την περίοδο 2021-2027, η Επιτροπή δεν έχει συμπεριλάβει την ισχύουσα επί του παρόντος υποχρέωση των φορέων υλοποίησης των έργων να υποβάλλουν αναλύσεις κόστους-οφέλους ούτε καν για τις ΕΥΜ πολλών δισεκατομμυρίων ευρώ. Η Επιτροπή προτίθεται να διατηρήσει τις αναλύσεις κόστους-οφέλους στο μέλλον ως μία από τις απαιτήσεις για τη λήψη συγχρηματοδότησης από την ΕΕ. Κατά περίπτωση, η απαίτηση αυτή θα εμφανίζεται στους συγκεκριμένους όρους χρηματοδότησης για κάποιο έργο. Στο ενημερωτικό μας έγγραφο του Ιουνίου 2019<sup>18</sup>, κρίναμε ότι αυτό συνιστά κίνδυνο για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

**35** Ήδη σε προηγούμενες εκθέσεις<sup>19</sup> μας διαπιστώσαμε αδυναμίες στη διαδικασία αξιολόγησης της πραγματικής ανάγκης για συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ υποδομές στον τομέα των μεταφορών. Παρότι η Επιτροπή χρηματοδότησε μια μελέτη για την αγορά των πολυτροπικών μετακινήσεων η οποία καλύπτει όλο τον διάδρομο, δεν έχει εκπονήσει κοινές προβλέψεις για την κυκλοφορία στο επίπεδο της συνολικής ΕΥΜ. Επιπλέον, δεν συλλέγει αδιαλείπτως δεδομένα για την κίνηση σε πραγματικό χρόνο. Μόνο για μία από τις οκτώ επιλεγείσες ΕΥΜ (σύνδεση Λυών-Τορίνου) διενήργησε δική της εμπεριστατωμένη επανεξέταση των παραδοχών του φορέα υλοποίησης του έργου, ανεξάρτητα από τις αξιολογήσεις των κρατών μελών. Κατά τον τρόπο αυτό, αυξάνεται ο κίνδυνος πραγματοποίησης αναποτελεσματικών δαπανών.

<sup>18</sup> «Επίτευξη επιδόσεων στον τομέα της συνοχής», ΕΕΣ, Ιούνιος 2019, σημεία 70 και 120 και παράρτημα Ι σημεία 8 και 14.

<sup>19</sup> Παραδείγματος χάριν: i) ειδική έκθεση 19/2018 («Ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο υψηλής ταχύτητας: προς το παρόν, τίποτε άλλο από ένα αναποτελεσματικό συνονθύλευμα») σημείο 37 επ.· ii) ειδική έκθεση 23/2016 («Θαλάσσιες μεταφορές στην ΕΕ: πλέοντας χωρίς πυξίδα – εν πολλοίς αναποτελεσματικές και μη βιώσιμες επενδύσεις»)· σημείο 43 επ.· iii) ειδική έκθεση 21/2014 («Χρηματοδοτούμενες από την ΕΕ αερολιμενικές υποδομές: περιορισμένη η αποδοτικότητα των σχετικών δαπανών»): σημείο 22 επ.

**36** Επιπλέον, σε ένα τμήμα της ζεύξης Fehmarn Belt, η πολιτική απόφαση που ελήφθη σε εθνικό επίπεδο συνοδεύθηκε μόνον εκ των υστέρων από ανάλυση κόστους/οφέλους. Επρόκειτο για την απόφαση που αφορούσε τη δημιουργία σιδηροδρομικής γραμμής πρόσβασης υψηλής ταχύτητας στη γερμανική επικράτεια, η οποία θα συνδέει την Κοπεγχάγη με το Αμβούργο. Η πολιτική απόφαση για την κατασκευή της γραμμής ελήφθη το 2016, αλλά επιβεβαιώθηκε από ανάλυση κόστους-οφέλους μετέπειτα, μόλις το 2017.

**37** Για τέσσερις από τις ΕΥΜ του δείγματός μας (σύνδεση Λυών-Τορίνου, σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη, αυτοκινητόδρομος Α1 στη Ρουμανία και ζεύξη Fehmarn Belt), η αξιολόγηση του αντικτύπου και του κόστους που συνδέεται με τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις, την οποία διενεργήσαμε, συμπληρώθηκε από τις εποικοδομητικές συνεισφορές ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων<sup>20</sup>. Οι εμπειρογνώμονες αυτοί κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι οι διαφορετικές ενωσιακές, εθνικές, και ενίοτε περιφερειακές, περιβαλλοντικές απαιτήσεις περιπλέκουν και καθυστερούν τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των ΕΥΜ, ενώ οι πλέον περιοριστικοί παράγοντες εξακολουθούν να αφορούν την πτυχή του προϋπολογισμού.

Διαπιστώσαμε επίσης ένα παράδειγμα ορθής πρακτικής κατά την υλοποίηση διασυνοριακών έργων: η άδεια σε φορείς μιας χώρας να εκτελούν εργασίες στο έδαφος άλλης χώρας για την επίτευξη ενός κοινού στόχου πολιτικής. Πρόκειται για θετική πρακτική που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως πρότυπο σε επίπεδο ΕΕ. Σχετικό παράδειγμα εντοπίσαμε στο πλαίσιο των εργασιών για το έργο «Lys Mitoyenne», το οποίο αποτελεί τμήμα της σύνδεσης Σηκουάνα-Σκάλδη. Εν προκειμένω, οι εταίροι είναι σε θέση να εργάζονται και να διαχειρίζονται έργα ο ένας στην επικράτεια του άλλου. Η επίσημη συμφωνία που το επιτρέπει αυτό εγκρίθηκε από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη το 2017 και βρίσκεται τώρα στο στάδιο της επίσημης επικύρωσης, η οποία αναμένεται να έχει ολοκληρωθεί μέχρι το 2020.

<sup>20</sup> Πανεπιστήμιο της Λυών, μαζί με ερευνητές από την Αμβέρσα, το Μιλάνο, το Βουκουρέστι και το Βερολίνο.



**38** Επιπλέον, στα περιβαλλοντικά οφέλη που παράγουν οι ΕΥΜ όσον αφορά τις εκπομπές CO<sub>2</sub> πρέπει να συνυπολογίζονται οι αρνητικές συνέπειες της κατασκευής αλλά και τα μακροχρόνια θετικά αποτελέσματα της λειτουργίας τους, από τη στιγμή που θα ολοκληρωθεί η υποδομή. Πράγματι, η κατασκευή νέων μεγάλων υποδομών μεταφορών αποτελεί σημαντική πηγή εκπομπών CO<sub>2</sub>, ενώ τα περιβαλλοντικά οφέλη εξαρτώνται από τον πραγματικό όγκο κυκλοφορίας που μετατοπίζεται από άλλους, περισσότερο ρυπογόνους τρόπους μεταφοράς. Δεδομένου ότι ήταν ελάχιστες οι μεταβάσεις προς άλλους τρόπους μεταφοράς που έλαβαν χώρα στην Ευρώπη τα τελευταία 20 χρόνια, υπάρχει μεγάλος κίνδυνος υπερεκτίμησης των θετικών επιδράσεων που έχουν πολλές ΕΥΜ στις πολυτροπικές μεταφορές. Παραδείγματος χάριν, ο γαλλικός διαχειριστής υποδομής εκτίμησε, το 2012, ότι η κατασκευή της διασυννοριακής σύνδεσης Λυών-Τορίνου, μαζί με τις γραμμές πρόσβασης, θα παρήγαγε 10 εκατομμύρια τόνους εκπομπών CO<sub>2</sub>. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του, η ΕΥΜ δεν θα παραγάγει καθαρό όφελος όσον αφορά τις εκπομπές CO<sub>2</sub> για έως και 25 έτη μετά την έναρξη των εργασιών. Ωστόσο, βάσει των ίδιων προβλέψεων κυκλοφορίας, οι εμπειρογνώμονές μας κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι θα χρειαστούν 25 έτη μέχρι να αντισταθμιστούν οι εκπομπές CO<sub>2</sub>, μετά την έναρξη λειτουργίας της υποδομής. Επιπλέον, η πρόγνωση αυτή εξαρτάται από τα επίπεδα κυκλοφορίας: εάν τα επίπεδα κυκλοφορίας δεν ξεπεράσουν το ήμισυ του προβλεπόμενου επιπέδου, θα χρειαστεί να παρέλθουν 50 έτη από την έναρξη λειτουργίας της υποδομής μέχρι να αντισταθμιστούν οι εκπομπές CO<sub>2</sub> που θα προκαλέσει η κατασκευή της.

### **Σε ορισμένες ΕΥΜ, η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών συνετέλεσε στην εξασφάλιση της αποδοχής**

**39** Η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών είναι επωφελής για όλα τα μέρη της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Εάν διασφαλιστεί αρκετά νωρίς, με πλήρη διαφάνεια και με τη χρήση αποτελεσματικών μεθόδων επικοινωνίας, συμβάλλει στη βελτιστοποίηση του σχεδιασμού όσον αφορά τους φορείς υλοποίησης των έργων και ενθαρρύνει τα ενδιαφερόμενα μέρη στην υποστήριξη της ΕΥΜ.

**40** Οι ανεπιτυχείς προσπάθειες συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών καταλήγουν συνήθως στα εθνικά δικαστήρια, με αποτέλεσμα να αναβάλλεται η έναρξη των εργασιών. Παραδείγματος χάριν, σχετικά με το διασυννοριακό τμήμα της σιδηροδρομικής σύνδεσης Λυών-Τορίνου έχουν ασκηθεί περισσότερες από 30 διαφορετικές δικαστικές προσφυγές εκ μέρους οργανώσεων ή ιδιωτών που αντιτίθενται σε αυτές για περιβαλλοντικούς ή διαδικαστικούς λόγους.



**41** Η διαδικασία συμμετοχής των ενδιαφερόμενων φορέων αποτελεί ευθύνη των φορέων υλοποίησης των έργων και των κρατών μελών. Η Επιτροπή δεν εμπλέκεται άμεσα, μολονότι είναι υπεύθυνη για την εποπτεία της έγκαιρης κατασκευής των εννέα διαδρόμων του ΔΕΔ-Μ από τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή δεν είναι αρκετά προβεβλημένη στον τομέα αυτό: πολλοί από τους φορείς που συναντήσαμε μας ενημέρωσαν ότι η παρουσία της Επιτροπής σε βασικές συναντήσεις με τους ενδιαφερόμενους φορείς θα ωφελούσε την προώθηση της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας των ΕΥΜ και θα μπορούσε να ενισχύσει τον βαθμό αποδοχής των προτεινόμενων υποδομών.

Ωστόσο, διαπιστώσαμε ένα θετικό παράδειγμα συμμετοχής της ΕΕ στην περίπτωση της Rail Baltica, όπου η Επιτροπή και ο ευρωπαίος συντονιστής συμμετείχαν σε δημόσιες εκδηλώσεις σχετικές με το έργο (όπως το Παγκόσμιο Φόρουμ Rail Baltica), συνομίλησαν με τοπικούς και διεθνείς φορείς, δραστηριοποιήθηκαν στα μέσα ενημέρωσης και έλαβαν μέρος στις συνεδριάσεις του σιδηροδρομικού εποπτικού συμβουλίου της Rail Baltica (Rail Baltica Rail Supervisory Board).

**42** Μεταξύ των ΕΥΜ που επιλέχθηκαν για έλεγχο, εντοπίσαμε μια σειρά από παραδείγματα ορθών πρακτικών στις οποίες τα ενδιαφερόμενα μέρη είχαν ενημερωθεί επαρκώς και είχαν τη δυνατότητα να διατυπώσουν τις δικές τους παρατηρήσεις, εμπλουτίζοντας περαιτέρω τη διαδικασία. Στα εν λόγω καλά παραδείγματα περιλαμβάνεται η σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη, η σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt και το ιταλικό τμήμα της σήραγγας βάσης Brenner. Ομοίως, η σχετική με μεγάλες επενδύσεις διαδικασία που εφαρμόζεται στη Γαλλία (το «*démarche grand chantier*») για τη σύνδεση Λυών-Τορίνου και τη διώρυγα Σηκουάνα - Βόρειας Ευρώπης που αποτελεί τμήμα της σύνδεσης Σηκουάνα-Σκάλδη, περιλάμβανε μια σειρά πρωτοβουλιών για την αύξηση της αποδοχής των έργων υποδομής μεγάλης κλίμακας από τους τοπικούς φορείς.

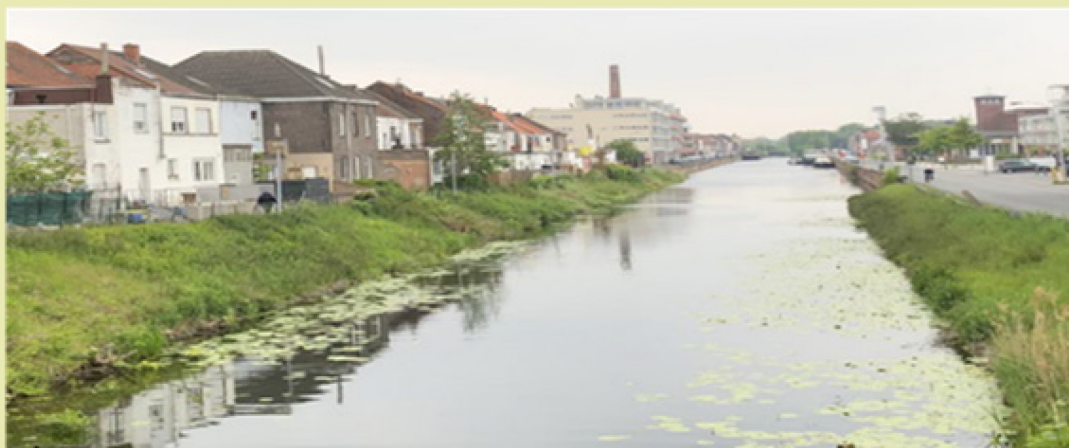
**43** Επισημάνσαμε επίσης περιπτώσεις όπου η διαδικασία επιδεχόταν βελτιώσεις: όσον αφορά τη Basque Y, τον αυτοκινητόδρομο A1 στη Ρουμανία και τη σιδηροδρομική σύνδεση E59 στην Πολωνία, δεν επιτράπη εξ ολοκλήρου σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να διατυπώσουν τις απόψεις τους και να εισακουστούν. Στο **πλαίσιο 5** παρατίθενται ένα θετικό και ένα αρνητικό παράδειγμα.

## Πλαίσιο 5 - Διαφορετικές προσεγγίσεις όσον αφορά τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών

- 1) Για ορισμένα τμήματα της σύνδεσης Σηκουάνα-Σκάλδη, οι φλαμανδικές αρχές εφαρμόζουν τη «διαδικασία για πολύπλοκα έργα», η οποία επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους φορείς να συμμετέχουν σε κάθε φάση μιας ΕΥΜ, από την αρχική ιδέα έως την υλοποίηση των έργων (π.χ. εναλλακτικές λύσεις, σχέδια, οικοδομικές άδειες, διαβούλευση με την αγορά). Αυτό συνέβη, παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση της διώρυγας Bossuyt-Kortrijk, που αποτελεί σύνδεση ζωτικής σημασίας μεταξύ των ποταμών Σκάλδη και Λυς στη Φλάνδρα. Η εν λόγω διώρυγα χρειάζεται διαπλάτυνση και εκβάθυνση (βλέπε [εικόνα 4](#)). Ο φορέας υλοποίησης του έργου πρότεινε στους ενδιαφερόμενους φορείς δύο επιλογές σχεδιασμού· κατά τη διάρκεια των συζητήσεων τα ενδιαφερόμενα μέρη διατύπωσαν μια τρίτη πρόταση, η οποία και συμπεριλήφθηκε στην πρόταση για τη λήψη απόφασης. Η τελευταία αυτή πρόταση λαμβάνει υπόψη της περιβαλλοντικούς περιορισμούς, υποχρεώσεις σχετικές με την πολιτιστική κληρονομιά, επιχειρησιακές ανάγκες, απαιτήσεις βιωσιμότητας για τον τοπικό πληθυσμό, καθώς και την υφιστάμενη διάρθρωση του οδικού δικτύου.

Θεωρούμε ότι η διαδικασία αυτή αποτελεί παράδειγμα ορθής πρακτικής, καθώς είναι διαφανής και ανοικτή σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, ιδίως στους κατοίκους και τις επιχειρήσεις. Το χρονοδιάγραμμα λήψης αποφάσεων προβλέπει τέσσερα έτη κατ' ανώτατο όριο για τη διαδικασία της ανάλυσης, από τη διατύπωση των πρώτων ιδεών έως και την οριστική απόφαση. Για να εξασφαλιστεί η τήρηση του χρονοδιαγράμματος, η διαδικασία δεν επιτρέπει την αμφισβήτηση προηγούμενων βημάτων μόλις ληφθεί απόφαση επ' αυτών.

### Εικόνα 4 – Η «ελλείπουσα σύνδεση» μεταξύ των ποταμών Σκάλδη και Λυς (τμήμα της διώρυγας Bossuyt-Kortrijk) που χρειάζεται διαπλάτυνση και εκβάθυνση



Πηγή: ΕΕΣ.

- 2) Εντοπίσαμε και άλλες διαδικασίες που περιορίζαν τις δυνατότητες συνεισφοράς των ενδιαφερόμενων φορέων. Παραδείγματος χάριν, από το 2004, τα προγνωστικά κυκλοφορίας και τα δεδομένα βιωσιμότητας για τη γραμμή Basque Y έχουν πολλάκις αμφισβητηθεί από την πανεπιστημιακή κοινότητα στη Χώρα των Βάσκων. Παρά το γεγονός ότι τα έγγραφα ήταν διαθέσιμα στο κοινό, οι κεντρικές και περιφερειακές αρχές δεν απάντησαν στα επιχειρήματα της πανεπιστημιακής κοινότητας αλλά ούτε και τα εξέτασαν.

**44** Αν και οι διαδικασίες για τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων φορέων μπορεί να είναι παρόμοιες, τα αποτελέσματα ενδέχεται να είναι πολύ διαφορετικά σε διασυνοριακό επίπεδο. Παραδείγματος χάριν, όσον αφορά τη ζεύξη Fehmarn Belt, οι δανικές ΜΚΟ εξέφρασαν ήδη σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας την ικανοποίησή τους για τον τρόπο χειρισμού των περιβαλλοντικών θεμάτων. Ωστόσο, στη γερμανική πλευρά, όσοι εναντιώνονται στα έργα συνεχίζουν να διερευνούν όλες τις νόμιμες οδούς για την καθυστέρηση των εργασιών, προβάλλοντας κυρίως περιβαλλοντικούς λόγους. Οι καθυστερήσεις αυτές επιφέρουν συνήθως πρόσθετο κόστος. Παραδείγματος χάριν, η σύμβαση που υπέγραψε ο φορέας υλοποίησης του δανικού έργου προβλέπει την καταβολή «αποζημίωσης επιφυλακής»<sup>21</sup>, η οποία λειτουργεί ως προκαταβολή που δεσμεύει τον ανάδοχο να εκπληρώσει τους αρχικούς όρους σύναψης της σύμβασης. Όσο περισσότερο διαρκεί η λήψη της απόφασης, τόσο υψηλότερη είναι η αποζημίωση. Το ύψος της καταβλητέας αποζημίωσης επιφυλακής έχει ήδη αγγίξει ένα σημαντικό ποσό, ανερχόμενο σε εκατομμύρια ευρώ· ο φορέας υλοποίησης έχει ήδη δηλώσει ότι οι εν λόγω δαπάνες θα υποβληθούν για συγχρηματοδότηση από την ΕΕ.

<sup>21</sup> Πρόκειται για αποζημίωση που καταβάλλεται στον ανάδοχο για την κάλυψη του κόστους διατήρησης των συμφερουσών από οικονομική άποψη προσφορών επί των οποίων βασίζονται οι κύριες συμβάσεις δημοσίων έργων. Η εν λόγω αποζημίωση ισχύει έως ότου μπορέσουν να αρχίσουν οι εργασίες.

## Χαμηλή αποδοτικότητα στην υλοποίηση των ΕΥΜ

Στο πλαίσιο της υλοποίησης των ΕΥΜ υπάρχει αλληλεπικάλυψη των προσπαθειών, έλλειψη αποδοτικότητας, και απουσία γενικότερης επισκόπησης

**45** Ο σχεδιασμός και η κατασκευή των ΕΥΜ μπορεί να διαρκέσουν αρκετές δεκαετίες. Στο [παράρτημα II](#) παρουσιάζονται οι ημερομηνίες προγραμματισμού και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των οκτώ επιλεγεισών ΕΥΜ.

- Σύμφωνα με την αρχική εκτίμηση, ο μέσος χρόνος κατασκευής (του βασικού μέρους της υποδομής) για τις οκτώ ΕΥΜ είναι τα 12 έτη.
- Το πραγματικό διάστημα κατασκευής όλων των επιλεγμένων ΕΥΜ κυμαίνεται από 8 έως 21 έτη και ο μέσος χρόνος κατασκευής είναι, σύμφωνα με τις τωρινές εκτιμήσεις, τα 15 έτη.

**46** Δεδομένου ότι η ΕΕ οργανώνει το έργο της με βάση επταετείς περιόδους προγραμματισμού, κατανέμει την ενωσιακή συγχρηματοδότηση σε πολλά μικρότερα τμήματα στο πλαίσιο έργων των ΕΥΜ, καθένα από τα οποία αντιστοιχεί σε μια συγκεκριμένη και ορισμένη συνιστώσα της συνολικής ΕΥΜ. Στις εν λόγω «δράσεις» συγκαταλέγονται, παραδείγματος χάριν, μελέτες σκοπιμότητας, τεχνικές μελέτες ή κατασκευαστικές εργασίες για ένα τμήμα της ΕΥΜ. Καθεμία από αυτές τις δράσεις λαμβάνει στη συνέχεια μεμονωμένη χρηματοδότηση. Ένας από τους στόχους της κατάτμησης των μεγάλων έργων με τον τρόπο αυτό είναι η μεγιστοποίηση της απορρόφησης της ενωσιακής συγχρηματοδότησης. Αν, για τέτοια μεγάλα έργα, προσδιορίζονταν συγκεκριμένες χρηματοδοτικές προτεραιότητες που να καλύπτουν μεγαλύτερη χρονική περίοδο, τηρουμένου παράλληλα του ορίου των διαθέσιμων κονδυλίων της ΕΕ για κάθε επταετή περίοδο προγραμματισμού, το πλεονέκτημα θα ήταν να επιταχύνεται η χρήση των κονδυλίων και να αποφεύγεται ο τεχνητός ανταγωνισμός με άλλα έργα που δεν αποτελούν μέρος μιας ΕΥΜ.

**47** Η χρηματοδότηση των ΕΥΜ υπό τη μορφή διαδοχικών δράσεων λειτουργεί ικανοποιητικά, στο μέτρο που η υλοποίησή τους παραμένει αποδοτική. Ωστόσο, με την τρέχουσα πρακτική, οι προσπάθειες αλληλεπικαλύπτονται: δεδομένου ότι κάθε μικρό μέρος της ΕΥΜ μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο χωριστών αιτήσεων συγχρηματοδότησης από την ΕΕ, οι εργασίες που σχετίζονται με την επιλογή και την εποπτεία τους αλληλεπικαλύπτονται. Προκύπτουν έτσι ανεπάρκειες (απώλεια οικονομιών κλίμακας και υψηλότερο κόστος), καθώς ένα αυξημένο πλήθος δράσεων απαιτεί την κατάρτιση και την επαλήθευση περισσότερων εκθέσεων παρακολούθησης και αναφορών πληρωμών. Η Επιτροπή προέβη πρόσφατα σε μια πιο ολοκληρωμένη θεώρηση της διαχείρισης έργων (π.χ. ενιαία συμφωνία επιχορήγησης για όλες τις δράσεις που συνδέονται με την ΕΥΜ Σηκουάνας-Σκάλδης για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020).

**48** Δεν υπάρχει στο πλαίσιο της Επιτροπής κάποιο κέντρο ικανοτήτων που να ασχολείται ειδικά με επενδύσεις του βεληνεκού μιας ΕΥΜ, προκειμένου να καταστεί δυνατή η επισκόπηση της γενικής κατάστασης υλοποίησής τους. Όσον αφορά την επιμερισμένη διαχείριση, υπάρχει ειδική μονάδα που ασχολείται με μεγάλα έργα, η οποία στελεχώνεται από προσωπικό με πείρα στον τομέα. Ωστόσο, το όριο πέραν του οποίου ένα έργο θεωρείται «μεγάλο» ορίζεται στα 75 εκατομμύρια ευρώ, ενώ οι ΕΥΜ, των οποίων η συνολική αξία ανέρχεται σε τουλάχιστον 1 δισεκατομμύριο ευρώ, έχουν εντελώς διαφορετικό βεληνεκές. Η εν λόγω απουσία μιας εξειδικευμένης υπηρεσίας στους κόλπους της Επιτροπής σημαίνει ότι οι διαχειριστικές αρχές, οι οποίες μπορούν να παράσχουν έως το 85 % της συγχρηματοδότησης της ΕΕ για την κατασκευή ΕΥΜ, δεν διαθέτουν ειδική υποστήριξη από εμπειρογνώμονες για την ορθή υλοποίηση αυτού του είδους των υποδομών.

Δεν υπάρχει επίσης κάποια υπηρεσία εντός της Επιτροπής που να συντονίζει τις ενέργειες των διαφόρων ΓΔ και οργανισμών που συμμετέχουν στη στήριξη της υλοποίησης υποδομών σε τόσο μεγάλη κλίμακα. Εάν υπήρχε ένα τέτοιο κέντρο, θα μπορούσε να καθοδηγεί και να κατευθύνει επί συνεχούς βάσεως τους φορείς υλοποίησης των έργων κατά τη διάρκεια ζωής μιας ΕΥΜ, με στόχο την αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της συγχρηματοδότησης της ΕΕ. Ένα τέτοιο κέντρο θα μπορούσε, παραδείγματος χάριν, να παρέχει συμβουλές για θέματα όπως ο αριθμός των σταθμών (για τους επιβάτες)· ο αριθμός και η τοποθεσία των τερματικών σταθμών· απαιτήσεις διαλειτουργικότητας· συντελεστές φόρτωσης (για εμπορευματικές μεταφορές)· κανόνες περί διοδίων. Θα μπορούσε επίσης να στηρίξει την αξιολόγηση δυνατοτήτων συνδυαστικής στήριξης μέσω του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη», της πολιτικής συνοχής και των μέσων της ΕΤΕπ.

## Κατά την κατασκευή των ΕΥΜ, σημειώνονται αυξήσεις κόστους και συχνά υψηλά επίπεδα γραφειοκρατίας σε εθνικό επίπεδο

**49** Με την πάροδο του χρόνου, προκύπτουν συχνά αλλαγές στον σχεδιασμό και το αντικείμενο των ΕΥΜ. Οι αλλαγές αυτές συνεπάγονται αύξηση του κόστους, η οποία μπορεί να επηρεάσει τον προϋπολογισμό της ΕΕ για αρκετά μεγάλη χρονική περίοδο. Δεδομένου ότι η στήριξη της ΕΕ παρέχεται για δράσεις που υλοποιούνται σε περιόδους επτά ετών, οι αλλαγές στον σχεδιασμό και το αντικείμενο των ΕΥΜ που εκτείνονται πέραν της επταετίας συνεπάγονται την ανάγκη για υψηλότερα ποσά συνολικής ενωσιακής συγχρηματοδότησης.

**50** Μολονότι το αντικείμενο ορισμένων ΕΥΜ έχει ομολογουμένως αλλάξει σημαντικά με την πάροδο του χρόνου<sup>22</sup>, συγκρίναμε τις πλέον πρόσφατες διαθέσιμες εκτιμήσεις κόστους με το αρχικά προβλεπόμενο κόστος των οκτώ επιλεγισών ΕΥΜ, καθώς αυτές οι αρχικές εκτιμήσεις κόστους συντέλεσαν καταλυτικά στην απόφαση δρομολόγησης της κατασκευής. Επιπλέον, πρόθεσή μας ήταν να επισημάνουμε τις αλλαγές στις οποίες υπόκεινται οι ΕΥΜ, όσον αφορά τις εκτιμήσεις κόστους και τις καθυστερήσεις στην υλοποίηση, μέχρι την τελική ολοκλήρωσή τους. Για τον σκοπό αυτό εφαρμόσαμε τον δείκτη αποπληθωριστή τιμών σε επίπεδο χώρας, ώστε να καταστεί δυνατή η πραγματοποίηση ουσιαστικών συγκρίσεων βάσει σταθερών τιμών, και να ληφθούν υπόψη τα διαφορετικά ποσοστά πληθωρισμού των κρατών μελών. Και στις οκτώ επιλεγείσες ΕΥΜ το κόστος είχε αυξηθεί σε σύγκριση με τις αρχικές εκτιμήσεις: κατά τον χρόνο του ελέγχου επιβεβαιώθηκαν αυξήσεις ύψους 17,3 δισεκατομμυρίων ευρώ. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί σε αύξηση κατά 47 % σε σχέση με τις αρχικές εκτιμήσεις, ήτοι 2,2 δισεκατομμύρια ευρώ κατά μέσο όρο ανά ΕΥΜ. Παραδείγματος χάριν, η μεγαλύτερη αύξηση κόστους στο δείγμα μας αφορούσε τη διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης (στη σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη), με την αύξηση του αναμενόμενου κόστους να ανέρχεται σε 3,3 δισεκατομμύρια ευρώ, ή σε αύξηση κατά 199 % (βλέπε [πίνακα 3](#)). Ορισμένες από αυτές τις αυξήσεις σημειώθηκαν σε σύντομο χρονικό διάστημα. Παραδείγματος χάριν, το κόστος της Rail Baltica προβλέπεται να αυξηθεί κατά 51 % σε σύγκριση με τις εκτιμήσεις που πραγματοποιήθηκαν πριν από οκτώ χρόνια (σε μεγάλο βαθμό λόγω των αλλαγών του αντικειμένου της ΕΥΜ) (βλέπε [παράρτημα III](#)).

<sup>22</sup> Παραδείγματος χάριν, η σύνδεση Λυών-Τορίνου σχεδιάστηκε αρχικά ως μονή σήραγγα σε πρώτη φάση και στη συνέχεια, αποφασίστηκε να κατασκευαστεί ως σήραγγα δύο κλάδων. Ομοίως, η σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη αφορούσε την κατασκευή διώρυγας για τη σύνδεση δύο ποταμών και στη συνέχεια, εξελίχθηκε σε ένα πολύ ευρύτερο δίκτυο εσωτερικών πλωτών μεταφορών.



**Πίνακας 3 - Αύξηση κόστους ανά ΕΥΜ (τιμές του 2019)**

Εμβληματική υποδομή μεταφορών	Αρχική εκτίμηση (σε εκατ. ευρώ)	Τελική εκτίμηση (σε εκατ. ευρώ)	Αύξηση (σε εκατ. ευρώ)	Αύξηση σε %
Rail Baltica	4 648	7 000*	2 352	51 %
Λυών-Τορίνο	5 203	9 630	4 427	85 %
Σήραγγα βάσης Brenner	5 972	8 492	2 520	42 %
Σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt	5 016	7 711	2 695	54 %
Basque Υ και η σύνδεσή της με τη Γαλλία	4 675	6 500	1 825	39 %
Σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη**	1 662	4 969	3 307	199 %
Αυτοκινητόδρομος Α1	7 244	7 324	80	1 %
Σιδηροδρομική γραμμή Ε59	2 113	2 160	48	2 %
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>			<b>17 253</b>	<b>47 %</b>

\* Στις δαπάνες περιλαμβάνονται οι προβλέψεις για τους κινδύνους των μελλοντικών αυξήσεων του κόστους, όπως προσδιορίζονται από τους ελεγκτές. Οι επίσημες δαπάνες που αναφέρονται μέχρι στιγμής ανέρχονται σε 5,8 δισεκατομμύρια ευρώ.

\*\* Τα αριθμητικά στοιχεία αφορούν μόνο το κύριο στοιχείο της σύνδεσης Σηκουάνα-Σκάλδη (διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης).

Πηγή: ΕΕΣ.

**51** Διαπιστώσαμε επίσης περιπτώσεις υψηλών επιπέδων γραφειοκρατίας που παρεμποδίζουν την αποδοτική υλοποίηση. Παραδείγματος χάριν, στη Ρουμανία, ο αυτοκινητόδρομος Α1, μήκους 582 χλμ., έχει προγραμματιστεί και εκτελείται υπό τη μορφή πολλών μικρότερων έργων. Για καθένα από αυτά τα τμήματα χρειάζεται η έκδοση αδειών. Υπολογίσαμε ότι απαιτείται κατασκευαστική άδεια ανά 7 χλμ. αυτοκινητοδρόμου και μία περιβαλλοντική άδεια ανά 26 χλμ.

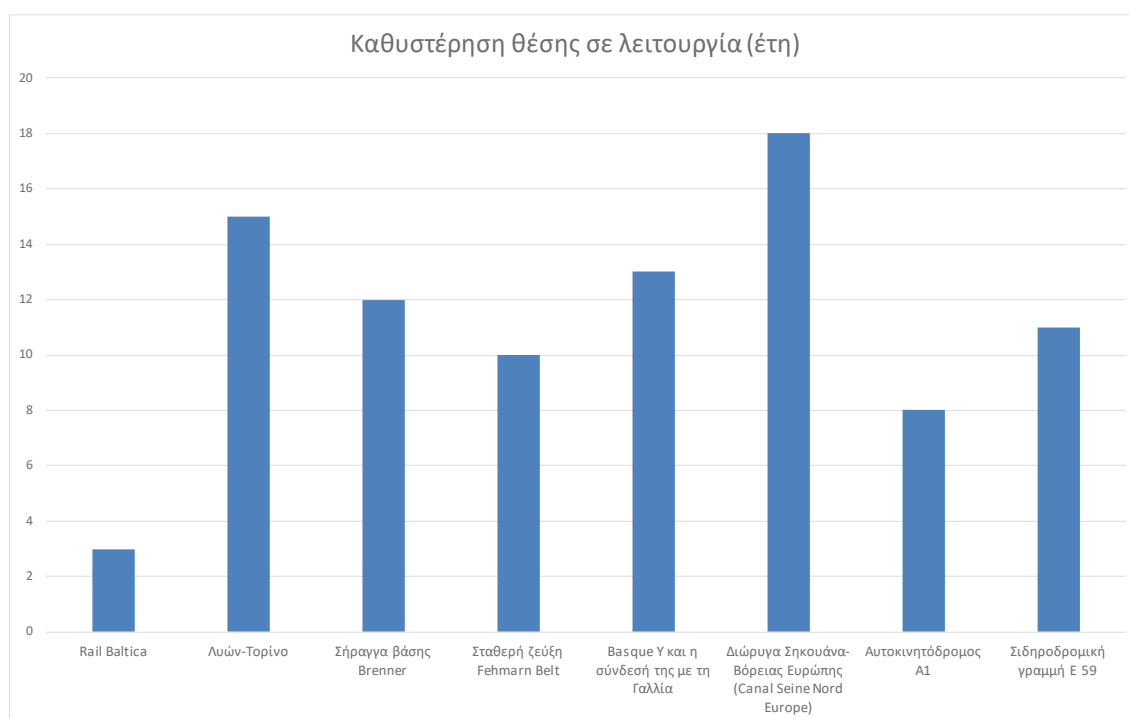
**52** Εντοπίσαμε ένα παράδειγμα καλής πρακτικής στην Ιταλία, όπου μια διυπουργική επιτροπή (η CIPE, «Comitato Interministeriale per la programmazione Economica») ενεργεί ως υπηρεσία ενιαίας εξυπηρέτησης για τους φορείς υλοποίησης των έργων. Ταυτόχρονα, η CIPE αναλαμβάνει τη μακροπρόθεσμη δέσμευση να υποστηρίξει την κατασκευή της υποδομής, στις περιπτώσεις κατάτμησης της χρηματοδότησης σε πολλές επιμέρους αποφάσεις.



## Πολύ μεγάλες καθυστερήσεις θέτουν σε κίνδυνο την αποδοτικότητα της συγχρηματοδότησης από την ΕΕ

**53** Για κάθε ΕΥΜ, συγκρίναμε επίσης την επί του παρόντος αναμενόμενη ημερομηνία ολοκλήρωσης με την αρχικά προβλεπόμενη ημερομηνία ολοκλήρωσης· διαπιστώσαμε σημαντικές καθυστερήσεις σε όλες τις περιπτώσεις. Όσον αφορά τις εξής δύο ΕΥΜ, τον αυτοκινητόδρομο A1 και τη σιδηροδρομική γραμμή E59, υπολογίσαμε τη σωρευτική καθυστέρηση μέχρι την έναρξη λειτουργίας για τα τμήματα για τα οποία υπάρχουν αξιόπιστες εκτιμήσεις σχετικά με τον χρόνο υλοποίησής τους<sup>23</sup>. Η μέση καθυστέρηση που επηρεάζει το κύριο κατασκευαστικό στοιχείο κάθε ΕΥΜ ανερχόταν σε 11 έτη. Η διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης (ήδη 18 χρόνια καθυστέρησης) μέρος της ΕΥΜ Σηκουάνας-Σκάλδης, η σύνδεση Λυών-Τορίνου (15 έτη καθυστέρησης), η Basque Y (13 έτη καθυστέρησης) και η σήραγγα βάσης Brenner (12 έτη καθυστέρησης) ήταν οι χειρότερες περιπτώσεις (βλέπε [εικόνα 5](#)).

### Εικόνα 5 – Καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των ΕΥΜ του δείγματός μας



Πηγή: ΕΕΣ.

<sup>23</sup> Παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση της σιδηροδρομικής γραμμής E59, για το τμήμα Świnoujście-Szczecin, δεν υπάρχει συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης.

**54** Εάν λάβουμε επίσης υπόψη μας τις ημερομηνίες ολοκλήρωσης των υποδομών σύνδεσης που χρειάζονται για την πλήρη λειτουργία των σιδηροδρομικών ΕΥΜ, οι καθυστερήσεις αυτές είναι πολύ μεγαλύτερες.

- Δεδομένου ότι η σύνδεση υψηλής ταχύτητας στη γαλλική πλευρά των συνόρων που συνδέει τη Basque Υ με το Μπορντώ δεν πρόκειται καν να έχει προγραμματιστεί πριν από το 2037, η θέση σε πλήρη λειτουργία της Basque Υ θα καθυστερήσει κατά τουλάχιστον 29 έτη.
- Οι γερμανικές γραμμές πρόσβασης που οδηγούν στη σήραγγα βάσης Brenner επί της σύνδεσης Μονάχου-Βερόνας μπορεί να καθυστερήσουν μέχρι το 2040 ή και ακόμη έως το 2050. Αυτή η εξέλιξη δεν επιτρέπει την πλήρη αξιοποίηση των οφελών της ΕΥΜ για ακόμη μία εικοσαετία. Επιπλέον, η γερμανική περιφερειακή αρχή δεν έχει ακόμη ολοκληρώσει την αξιολόγηση της ανάγκης νέων γραμμών πρόσβασης.

**55** Οι ελεγχόμενοι προέβαλαν ως λόγο για τις καθυστερήσεις αυτές, τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε πολιτικό επίπεδο. Ακόμη και αν έχουν υπογραφεί διεθνείς συμφωνίες που δεσμεύουν ένα κράτος μέλος να κατασκευάσει μια ΕΥΜ, οι πολιτικές προτεραιότητες μπορούν να αλλάξουν με την εναλλαγή κυβερνήσεων στην εξουσία. Καθυστερήσεις σημειώνονται επίσης λόγω του χρόνου που απαιτείται για τις διαδικασίες συμμετοχής των ενδιαφερόμενων φορέων και για την αναζήτηση αδειών για προγραμματισμένες εργασίες.

**56** Οι καθυστερήσεις αυτές έχουν σημαντικές επιπτώσεις. Παραδείγματος χάριν, η κυκλοφορία που αναμένεται να εξυπηρετεί μελλοντικά ο αυτοκινητόδρομος Α1 στη Ρουμανία εξακολουθεί επί του παρόντος να εξυπηρετείται αναγκαστικά από τις εθνικές οδούς διπλής κατεύθυνσης. Η κατάσταση αυτή έχει σημαντικές επιπτώσεις, όπως καθημερινή κυκλοφοριακή κίνηση, συμφόρηση και μειωμένη οδική ασφάλεια. Από τη σύγκριση του αριθμού και του είδους των ατυχημάτων που σημειώνονται προϊόντος του χρόνου, διαπιστώσαμε ότι ο αριθμός των ατυχημάτων και των δυστυχημάτων στα εν λόγω τμήματα είναι πολύ υψηλότερος από τον μέσο όρο της Ρουμανίας, καθώς και ότι σε 92 περιπτώσεις είχαν σημειωθεί μετωπικές συγκρούσεις.

**57** Επιβαρυντική για τις σχετικές συγχρηματοδοτούμενες δράσεις της ΕΕ είναι και η βραδύτερη από την αναμενόμενη υλοποίηση. Συγκρίνοντας την αρχικά αναμενόμενη ημερομηνία ολοκλήρωσης των επιμέρους δράσεων με τις ημερομηνίες πραγματικής ολοκλήρωσής τους (για δράσεις που έχουν ήδη ολοκληρωθεί) και με τις επί του παρόντος αναμενόμενες ημερομηνίες ολοκλήρωσης, όπως αναφέρονται από τους φορείς υλοποίησης του έργου (για τις εν εξελίξει δράσεις), διαπιστώσαμε ότι μόνο

μία από τις δεκαεπτά συγχρηματοδοτούμενες δράσεις (τμήμα της Rail Baltica) αναμένεται να ολοκληρωθεί εντός της αρχικής προθεσμίας. Ορισμένες από τις καθυστερήσεις αυτές είναι σημαντικές (έως και 79 μήνες για μία από τις δράσεις στον αυτοκινητόδρομο A1). Η μέση καθυστέρηση που διαπιστώθηκε για κάθε δράση σε σύγκριση με την αρχικά προγραμματισμένη ημερομηνία ολοκλήρωσης είναι 34 μήνες (άνω του 68 % της αρχικά προγραμματισμένης διάρκειας· βλέπε [παράρτημα V](#)).

**58** Όταν μια δράση του CEF δεν υλοποιείται σύμφωνα με τους ακριβείς όρους που καθορίζονται στη συμφωνία επιχορήγησης, ή δεν ολοκληρώνεται εντός του συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος, η ενωσιακή συγχρηματοδότηση μπορεί να αποσυρθεί. Σε τέτοιες περιπτώσεις, κατ'εφαρμογή της αρχής της «απώλειας σε περίπτωση μη χρήσης», οι πόροι δεν δεσμεύονται πλέον για την εν λόγω συγκεκριμένη δράση και καθίστανται εκ νέου διαθέσιμοι για άλλα έργα υποδομής στο πλαίσιο του προγράμματος CEF. Αυτό συνέβη ήδη για 1,4 δισεκατομμύρια ευρώ από τα αρχικώς διατεθέντα κονδύλια για τις 17 δράσεις του δείγματός μας (βλέπε [παράρτημα IV](#)). Παραδείγματος χάριν, στη σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη, αποσύρθηκαν από τις πιστώσεις για τις δύο τελευταίες συγχρηματοδοτούμενες δράσεις 668,6 εκατομμύρια ευρώ, κυρίως λόγω της μεγάλης καθυστέρησης που σημειώθηκε μέχρι να επιτευχθεί συμφωνία σχετικά με την κατασκευή της διώρυγας Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης.

**59** Υπάρχουν και άλλοι κίνδυνοι που πλήττουν ορισμένες από τις επιλεγείσες ΕΥΜ κατά την τρέχουσα περίοδο. Τον Απρίλιο του 2019, ο INEA εντόπισε επισφαλές ποσό συγχρηματοδότησης της ΕΕ ύψους 784 εκατομμυρίων ευρώ σε δύο από τις εν εξελίξει υποκείμενες δράσεις που αποτελούν μέρος των ελεγχθαισών ΕΥΜ. Επιπλέον, όσον αφορά τη σήραγγα βάσης Brenner, εκκρεμούν ακόμη τα κύρια έργα και οι βασικές μελέτες: παραμένει αχρησιμοποίητη ενωσιακή συγχρηματοδότηση ύψους 737 εκατομμυρίων ευρώ. Το ποσό αυτό ανέρχεται στο 62 % του διατεθέντος ποσού των 1,2 δισεκατομμυρίων ευρώ. Δεδομένου ότι ο INEA αναγνωρίζει την πιθανότητα να προκύψουν περαιτέρω καθυστερήσεις, μπορεί επίσης να καταστεί αναγκαία η επέκταση της περιόδου υλοποίησης των δράσεων που αποτελούν μέρος της ΕΥΜ, προκειμένου να αποφευχθούν τυχόν αποσύρσεις κονδυλίων στο μέλλον.

**60** Η εκ των προτέρων χορήγηση συγχρηματοδότησης από την ΕΕ σε ΕΥΜ εξασφαλίζει μακροπρόθεσμη βεβαιότητα για τους φορείς υλοποίησης έργων. Συνεπάγεται επίσης ότι, σε περίπτωση που σημειωθούν σημαντικές καθυστερήσεις στην υλοποίηση των ΕΥΜ, σημαντικά ποσά δεσμευμένων κονδυλίων της ΕΕ θα καταλήξουν να μην εκταμιευθούν για πολλά χρόνια, τη στιγμή που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση άλλων, ωριμότερων έργων υποδομής. Στις περιπτώσεις που τα ποσά αυτά ανακατανεμηθούν με καθυστέρηση στη διαδικασία

χρηματοδότησης, περιορίζονται οι δυνατότητες περαιτέρω χρησιμοποίησής τους. Το πρόβλημα αυτό δεν επιλύεται ικανοποιητικά με τις ισχύουσες ρυθμίσεις για τη διαχείριση των συμφωνιών επιχορήγησης<sup>24</sup>. Στο **παράρτημα VI** αναφέρεται ότι για τις ολοκληρωθείσες δράσεις, το ποσό που καταβλήθηκε πράγματι μετά την ολοκλήρωση ήταν το ήμισυ μόνο του αρχικά χορηγηθέντος ποσού.

## **Η εποπτεία από την Επιτροπή της ολοκλήρωσης των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου από τα κράτη μέλη παρουσιάζει αδυναμίες, αλλά είναι διαθέσιμο ένα εργαλείο το οποίο θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για τη βελτίωση των επιδόσεων**

**Η εποπτεία της Επιτροπής ασκείται από απόσταση και η συγχρηματοδότηση έργων από την ΕΕ συνδέεται μόνο με τις εκροές**

**61** Η Επιτροπή εποπτεύει την πορεία ολοκλήρωσης των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου από τα κράτη μέλη, με τη βοήθεια των ευρωπαϊών συντονιστών και τη χρήση ενός συστήματος πληροφοριών για τον συντονισμό και τη στήριξη της πολιτικής (το σύστημα «TENTeC»). Ο ρόλος των ευρωπαϊών συντονιστών περιλαμβάνει:

- ανάλυση των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου·
- κατάρτιση του (μη δεσμευτικού) προγράμματος εργασίας για τον οικείο διάδρομο·
- συνεργασία με φορείς λήψης αποφάσεων υψηλού επιπέδου και τοπικούς ενδιαφερόμενους φορείς για τη διευκόλυνση της υλοποίησης των ΕΥΜ·
- επίτευξη της έγκρισης των κρατών μελών για το πρόγραμμα εργασίας·
- προγραμματισμό και άσκηση της προεδρίας των συνεδριάσεων του φόρουμ του οικείου διαδρόμου· και
- δημοσίευση ανά διετία έκθεσης προόδου σχετικά με την ανάπτυξη και την υλοποίηση του ΔΕΔ-Μ.

<sup>24</sup> Το ζήτημα αυτό ετέθη επίσης από το ΕΕΣ στο πλαίσιο της ειδικής έκθεσής του αριθ. 19/2019, με τίτλο «INEA: απέφερε οφέλη, αλλά μένουν να αντιμετωπιστούν οι αδυναμίες του μηχανισμού “Συνδέοντας την Ευρώπη” (CEF)» (βλέπε σημείο 72).

Μολονότι οι συντονιστές είναι υπεύθυνοι για εκτενείς και σύνθετους διαδρόμους, οι συντονιστές διαθέτουν λιγοστούς πόρους και άτυπες μόνο αρμοδιότητες. Βάσει του συγκεκριμένου πλαισίου, ο ρόλος της Επιτροπής στην επίβλεψη της έγκαιρης ολοκλήρωσης του δικτύου από τα κράτη μέλη είναι περιθωριακός.

**62** Πρόσφατα, η Επιτροπή πρότεινε<sup>25</sup> να διευρυνθεί ο ρόλος των συντονιστών: οι μελλοντικές αιτήσεις για ενωσιακή συγχρηματοδότηση να συνάδουν με το πρόγραμμα εργασίας για τους διαδρόμους και με τις εκτελεστικές πράξεις, καθώς και να λαμβάνουν υπόψη τη γνωμοδότηση του ευρωπαϊού συντονιστή· οι συντονιστές πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να παρακολουθούν εκ του σύνεγγυς τη διαδικασία χορήγησης αδειών για διασυνοριακά έργα κοινού ενδιαφέροντος και να είναι σε θέση να ζητούν από την αρμόδια αρχή να υποβάλλει τακτικά εκθέσεις σχετικά με την πρόοδο που επιτυγχάνεται.

**63** Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, όπου την κύρια ευθύνη για την υλοποίηση φέρει η αρμόδια διαχειριστική αρχή, εντοπίσαμε αρκετές περιπτώσεις στις οποίες τα προβλήματα που υπήρχαν οδήγησαν σε αναποτελεσματικότητα. Παραδείγματος χάριν, στη Ρουμανία, μεταξύ Lugoj και Deva, ένα ολοκληρωθέν τμήμα του αυτοκινητοδρόμου A1, που συγχρηματοδοτήθηκε από πόρους της ΕΕ ύψους 12,4 εκατομμυρίων ευρώ, βρίσκεται επί του παρόντος εκτός χρήσης. Κοντά στη Deva, δύο οδικά τμήματα, που είχαν κατασκευαστεί σε χρονικό διάστημα επτά μόλις ετών, είχαν συνδεθεί μεταξύ τους με λάθος τρόπο. Ως αποτέλεσμα αυτού, έπρεπε να κατεδαφιστεί τμήμα του ήδη κατασκευασθέντος αυτοκινητοδρόμου, μήκους 800 μέτρων, για την ορθή ανακατασκευή της σύνδεσης. Εκτός από το μέρος που έπρεπε να ανακατασκευαστεί (εκτιμάται ότι η σχετική ενωσιακή συγχρηματοδότηση ανέρχεται σε 3,2 εκατομμύρια ευρώ), οι εργασίες κατεδάφισης κόστισαν 0,9 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων η ΕΕ συγχρηματοδότησε 0,5 εκατομμύρια ευρώ. Η κατ' αυτό τον τρόπο δαπάνη των εν προκειμένω ενωσιακών κονδυλίων συνολικού ποσού 3,7 εκατομμυρίων<sup>26</sup> ευρώ μπορεί να θεωρηθεί σπατάλη (βλέπε [εικόνα 6](#)).

<sup>25</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με μέτρα εξορθολογισμού για την προώθηση της υλοποίησης του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών», COM(2018) 277 final της 17.5.2018· και Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση κανονισμού για τη σύσταση του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη» και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1316/2013 και (ΕΕ) αριθ. 283/2014, COM(2018) 438 final, 6.6.2018.

<sup>26</sup> 3,2 και 0,5 εκατομμύρια ευρώ ενωσιακής συγχρηματοδότησης.

## Εικόνα 6 – Η διασύνδεση των τμημάτων Luboj-Deva και Deva-Orastie του αυτοκινητόδρομου A1 στη Ρουμανία



© ziarulunireaei.ro. Τα υπομνήματα και οι διαγραμμίσεις προστέθηκαν από το ΕΕΣ.

**64** Δεν υπάρχει συστηματικός μηχανισμός για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων μιας ΕΥΜ αφού παρέλθει ορισμένο χρονικό διάστημα από την έναρξη λειτουργίας της. Αυτό επιβεβαιώνει ότι η Επιτροπή εξακολουθεί να συνδέει την ενωσιακή συγχρηματοδότηση των έργων αποκλειστικά με τις εκροές. Δεν συλλέγει στοιχεία σχετικά με τα αποτελέσματα και τον βαθμό επιτυχίας της επένδυσης σε επίπεδο ΕΥΜ (εάν και πότε θα επιτύχει η ΕΥΜ τα αναμενόμενα αποτελέσματα).

**65** Η Επιτροπή δεν διαθέτει στοιχεία που να καλύπτουν τον αντίκτυπο των συγχρηματοδοτηθεισών κατασκευών. Αν και το μεγαλύτερο μέρος των επιλεγισών ΕΥΜ βρίσκεται ακόμη υπό κατασκευή, ορισμένες ΕΥΜ υπόσχονται ήδη ότι θα έχουν σημαντικό αντίκτυπο στο μέλλον. Παραδείγματος χάριν, στον ποταμό Λυα έχουν ήδη πραγματοποιηθεί διάφορα έργα διαπλάτυνσης και εκβάθυνσης στο πλαίσιο της σύνδεσης Σηκουάνα-Σκάλδη. Τα αποτελέσματα σε επίπεδο ΕΥΜ δεν έχουν ακόμη υλοποιηθεί, καθώς το βασικό τμήμα της ΕΥΜ (διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης) δεν έχει ακόμη υλοποιηθεί. Ωστόσο, τα έργα είχαν ήδη θετικό κοινωνικοοικονομικό αντίκτυπο στη Φλάνδρα: παραδείγματος χάριν, η ραγδαία άνοδος στην κατασκευή ακινήτων κατά μήκος της όχθης του ποταμού είχε ως αποτέλεσμα την αστική ανάπτυξη ολόκληρων περιοχών στις πόλεις Kortrijk και Harelbeke.



**66** Οι πτυχές αυτές δεν λαμβάνονται υπόψη από την Επιτροπή, δεδομένου ότι τα ορόσημα της συμφωνίας επιχορήγησης του INEA αφορούν μόνο φυσικές εκροές. Η Επιτροπή διενεργεί εκ των υστέρων αξιολογήσεις σε ορισμένες περιπτώσεις, παραδείγματος χάριν όταν αυτό προβλέπεται εκ του νόμου, στις οποίες καλύπτεται είτε το δίκτυο στο σύνολό του είτε επιλεγμένα έργα μεγάλης κλίμακας στον τομέα των μεταφορών που υλοποιούνται στο πλαίσιο επιμερισμένης διαχείρισης. Ωστόσο, δεν προβλέπεται συστηματική εκ των υστέρων αξιολόγηση μεμονωμένων ΕΥΜ στο σύνολό τους, παρότι αποτελούν επενδύσεις πολλών δισεκατομμυρίων ευρώ. Καθίσταται έτσι δυσχερής η άντληση διδαγμάτων από προβληματικά παραδείγματα του παρελθόντος.

### **Η Επιτροπή δεν αξιολόγησε με κριτικό πνεύμα τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα και το κόστος των ΕΥΜ**

**67** Σε προηγούμενες εκθέσεις ελέγχου επιδόσεων<sup>27</sup>, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η προσφορά συγχρηματοδότησης από την ΕΕ μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να παρακινήσει τους φορείς υλοποίησης έργων να αυξήσουν τις προδιαγραφές του έργου σε επίπεδο που να υπερβαίνει τα συνήθη πρότυπα ή να κατασκευάσουν άνευ λόγου μεγαλύτερες υποδομές. Αποτέλεσμα αυτού είναι η υποχρησιμοποίηση της υποδομής.

**68** Η Επιτροπή δεν διαθέτει πρότυπα ή ειδικές διαδικασίες συλλογής δεδομένων προκειμένου να αξιολογεί ανεξάρτητα τη δυνητική επιβατική και εμπορευματική κίνηση που θα εξυπηρετεί η εκάστοτε ΕΥΜ, πριν από τη δέσμευση της οικείας ενωσιακής συγχρηματοδότησης. Επίσης, όταν πρόκειται να παράσχει ενωσιακή στήριξη σε ΕΥΜ, αποδέχεται αναντίρρητα τις λεπτομέρειες μελλοντικών κατασκευαστικών προδιαγραφών για την αντιμετώπιση πιθανών ροών κυκλοφορίας. Καθώς δεν υπάρχουν συγκεκριμένα δεδομένα για τις δυνητικές ροές κυκλοφορίας, στηρίξαμε τις κρίσεις μας στα στοιχεία της Eurostat, διατυπώνοντας, όπου κρίνεται σκόπιμο, παραδοχές σχετικά με τα επίπεδα κυκλοφορίας<sup>28</sup>. Αξιολογήσαμε την οικονομική βιωσιμότητα των επιλεγεισών ΕΥΜ που διέθεταν συνιστώσα σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας (Rail Baltica, σύνδεση Λυών-Τορίνου,

<sup>27</sup> Παραδείγματος χάριν, ειδική έκθεση 23/2016 «Θαλάσσιες μεταφορές στην ΕΕ: πλέοντας χωρίς πυξίδα – εν πολλοίς αναποτελεσματικές και μη βιώσιμες επενδύσεις», σημεία 52 έως 55· ειδική έκθεση 21/2014 «Χρηματοδοτούμενες από την ΕΕ αερολιμενικές υποδομές: περιορισμένη η αποδοτικότητα των σχετικών δαπανών», σημεία 28 έως 33.

<sup>28</sup> Η εκτίμηση αφορούσε τον πλέον πιθανό τρόπο να εξελιχθεί η κυκλοφορία μετά την κατασκευή της υποδομής, σύμφωνα με την παραδοχή της συντομότερης διαδρομής.



σήραγγα βάσης Brenner, Fehmarn Belt και Basque Y), εξετάζοντας το αναμενόμενο πλήθος επιβατών και το συνολικό δυναμικό κυκλοφορίας. Το συνολικό κόστος αυτών των ΕΥΜ ανέρχεται σε περίπου 40 δισεκατομμύρια ευρώ. Για την πρώτη ανάλυση, χρησιμοποιήσαμε τον αριθμό των μελλοντικών επιβατών που δήλωσαν οι φορείς υλοποίησης του έργου· για τη δεύτερη ανάλυση, χρησιμοποιήσαμε τον συνολικό πληθυσμό που κατοικεί κατά μήκος των γραμμών σε ζώνη επιρροής απόστασης 60 λεπτών. Μολονότι οι εν λόγω γραμμές έχουν προγραμματιστεί ως γραμμές μικτής χρήσης, που συνδυάζουν επιβατική και εμπορευματική κυκλοφορία, συγκρίναμε τα εν λόγω αριθμητικά στοιχεία με έναν ακαδημαϊκό δείκτη αναφοράς για επιβατικές σιδηροδρομικές γραμμές υψηλής ταχύτητας στον οποίο αναφέρεται ότι, για να είναι βιώσιμες, οι εν λόγω γραμμές πρέπει να μεταφέρουν 9 εκατομμύρια επιβάτες ετησίως. Μπορούμε να συμπεράνουμε ότι, για όλες τις ΕΥΜ που αξιολογήθηκαν, ο συνολικός πληθυσμός που ζει σε μια τέτοια ζώνη είναι πολύ περιορισμένος για να διασφαλίσει μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα. Εντοπίσαμε επίσης δύο παραδείγματα ΕΥΜ, για τις οποίες ο αναμενόμενος αριθμός επιβατών υπολείπεται σημαντικά του ορίου αυτού των 9 εκατομμυρίων επιβατών ετησίως.

**69** Το πρώτο είναι η Rail Baltica, η μακροπρόθεσμη οικονομική βιωσιμότητα της οποίας εξαρτάται από την αξιοποίηση του δυναμικού της για τη μεταφορά εμπορευμάτων και επιβατών. Στην ΑΚΟ του 2017 για τη σιδηροδρομική γραμμή Rail Baltica προβλέπεται όγκος σιδηροδρομικής εμπορευματικής κυκλοφορίας περίπου 15 εκατομμυρίων τόνων το 2030 και έως 25 εκατομμυρίων τόνων φορτίου έως το 2055 (περίπου το ένα τρίτο της κυκλοφορίας είναι μεταξύ των χωρών της Βαλτικής, το ένα τρίτο είναι εμπορευματικές μεταφορές από τη Φινλανδία και το ένα τρίτο καλύπτει τη διαμετακομιστική κυκλοφορία από γειτονικές χώρες). Με βάση τα τρέχοντα επίπεδα θαλάσσιας κυκλοφορίας στην περιοχή γύρω από τις χώρες της Βαλτικής, διαπιστώσαμε ότι η μέγιστη δυνητική ζήτηση φορτίου που θα μπορούσε να μετατοπιστεί ετησίως στις σιδηροδρομικές μεταφορές ανερχόταν σε 30 εκατομμύρια τόνους. Ωστόσο, δεν υπάρχει σήμερα εμπορευματική σιδηροδρομική κίνηση μεταξύ Εσθονίας, Λετονίας και Λιθουανίας, στον άξονα βορρά-νότου, και για να υπάρξει αλλαγή του τρόπου εκτέλεσης των μεταφορών, οι σιδηροδρομικές μεταφορές πρέπει να είναι σε θέση να ανταγωνίζονται τις οδικές και θαλάσσιες μεταφορές. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή αποδοτικές πολυτροπικές συνδέσεις και συνοδευτικά μέτρα, όπως πολιτικές διοδίων, ώστε να επιτευχθούν περισσότεροι ισότιμοι όροι ανταγωνισμού μεταξύ των διαφόρων τρόπων μεταφοράς, καθώς και ένα εύρυθμο, ολοκληρωμένο μοντέλο διαχείρισης της υποδομής που να καθιστά τη γραμμή ελκυστική για τους καταναλωτές, χρησιμοποιώντας προορατικές προσπάθειες εμπορικής εκμετάλλευσης. Τα κράτη της Βαλτικής δεν έχουν ακόμη συμφωνήσει ως προς το μοντέλο διαχείρισης της υποδομής. Επιπλέον, ο πολωνικός διαχειριστής της σιδηροδρομικής υποδομής δεν έχει λάβει μέτρα για τον συντονισμό της πιθανής

αύξησης της ζήτησης για σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές που θα προκύψει από τη Rail Baltica στη γραμμή Bialowostk-Warsaw με τις άλλες περιφερειακές επιβατικές και σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές στη γραμμή αυτή.

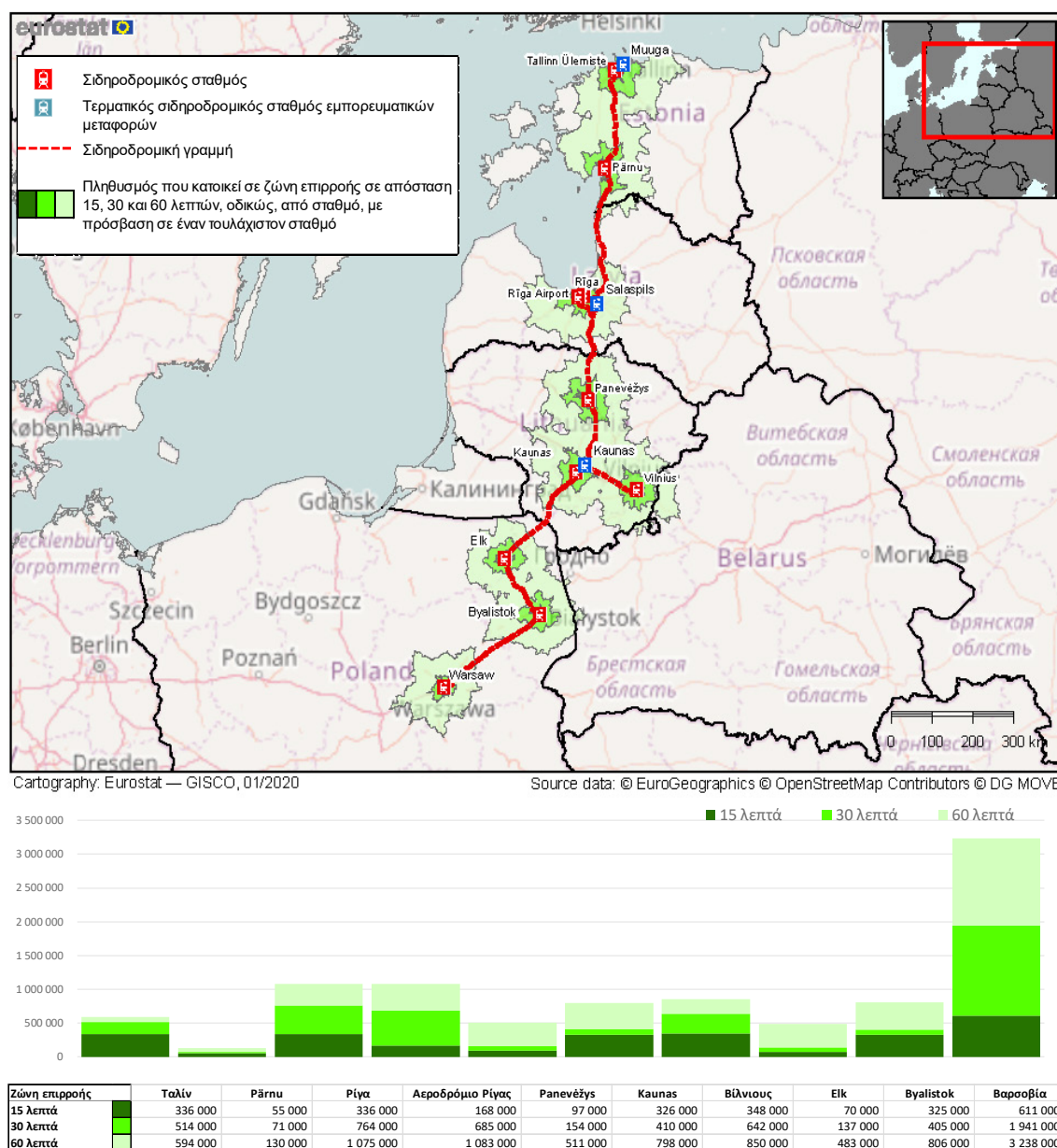
**70** Όπως αναφέρεται στο σημείο **69**, στις χώρες της Βαλτικής δεν υπάρχει ακόμη σιδηροδρομική εμπορευματική κυκλοφορία στον άξονα Βορρά-Νότου. Από την αξιολόγηση του τμήματος της επιβατικής κυκλοφορίας της γραμμής Rail Baltica προκύπτει ότι δεν είναι οικονομικά βιώσιμη, με 4,6 εκατομμύρια επιβάτες ετησίως μέχρι το 2030, όπως αναφέρεται στην ΑΚΟ του 2017 για τις επενδύσεις σε αναξιοποίητες ζώνες στις χώρες της Βαλτικής. Επιπλέον, από την ανάλυση της ζώνης επιρροής μας προκύπτει ότι ο συνολικός πληθυσμός που ζει σε απόσταση 60 λεπτών από την ΕΥΜ σε συμφωνία με την παραδοχή της ΑΚΟ είναι 3,8 εκατομμύρια άτομα, λαμβάνοντας υπόψη τις αλληλεπικαλύψεις από άτομα που ζουν σε γειτονικές ζώνες επιρροής (βλέπε **εικόνα 7**). Πρόκειται για το χαμηλότερο αριθμητικό στοιχείο από όλες τις σιδηροδρομικές ΕΥΜ που ελέγξαμε, αν εξετάσουμε τη γραμμή αυτή καθαυτή. Ο φορέας υλοποίησης του έργου και η Επιτροπή ανέφεραν ότι η επένδυση αυτή αφορά μια ταχεία συμβατική σιδηροδρομική γραμμή με ταχύτητα έως και 249 χλμ./ώρα και ότι, ως εκ τούτου, η συγκεκριμένη γραμμή δεν μπορεί να αποτελέσει σημείο αναφοράς για σιδηροδρομική γραμμή υψηλής ταχύτητας. Μολονότι ο ορισμός της σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας ισχύει πράγματι για νέες γραμμές με ταχύτητες τουλάχιστον 250 χλμ./ώρα, αξιολογήσαμε τη γραμμή αυτή ως σιδηροδρομική επένδυση υψηλής ταχύτητας για δύο λόγους. Πρώτον, μέρος της γραμμής θα χρησιμοποιεί αναβαθμισμένη συμβατική σιδηροδρομική γραμμή στο έδαφος της Πολωνίας (οι γραμμές αυτές θεωρούνται υψηλής ταχύτητας εάν η ταχύτητά τους είναι τουλάχιστον 200 χλμ./ώρα). Δεύτερον, η Rail Baltica θα χρησιμοποιείται ως μικτή γραμμή, η οποία είθισται έχει υψηλότερο κόστος κατασκευής από μια αμιγώς επιβατική γραμμή.

**71** Εάν συμπεριλάβουμε και τη γραμμή πρόσβασης στην Πολωνία και πραγματοποιήσουμε μια γενικότερη ανάλυση, τότε, αφού κατασκευαστεί και αναβαθμιστεί η γραμμή έως τη Βαρσοβία, ο συνολικός πληθυσμός που ζει εντός ζώνης επιρροής 60 λεπτών θα φθάσει τα 8,3 εκατομμύρια. Εάν συγκρίνουμε αυτά τα στοιχεία με τον δείκτη αναφοράς μας<sup>29</sup> των 9 εκατομμυρίων επιβατών ετησίως, η

<sup>29</sup> Ειδική έκθεση αριθ. 19/2018 σχετικά με τις σιδηροδρομικές γραμμές υψηλής ταχύτητας («Ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο υψηλής ταχύτητας: προς το παρόν, τίποτε άλλο από ένα αναποτελεσματικό συνονθύλευμα»).

οικονομική βιωσιμότητα μπορεί να διατρέχει κίνδυνο ακόμη και για το σύνολο της σύνδεσης μέχρι τη Βαρσοβία.

### Εικόνα 7 – Αξιολόγηση της ζώνης επιρροής της Rail Baltica



Πηγή: Χάρτης της Eurostat, τα στοιχεία προστέθηκαν από το ΕΕΣ.

**72** Δεύτερον, οι προβλέψεις για τον αριθμό των επιβατών στη σιδηροδρομική γραμμή υψηλής ταχύτητας Κοπεγχάγης-Αμβούργου, με τη χρήση της σταθερής ζεύξης Fehmarn Belt, δείχνουν ότι το σιδηροδρομικό τμήμα της συγκεκριμένης ΕΥΜ δεν θα είναι βιώσιμο από οικονομική άποψη. Παρά το γεγονός ότι 7,7 εκατομμύρια άτομα ζουν σε ζώνη επιρροής 60 λεπτών κατά μήκος της γραμμής και ότι οι επιβάτες μπορούν να χρησιμοποιούν ειδικά τμήματα της γραμμής (π.χ. Αμβούργο-Lübeck ή Ringsted-Κοπεγχάγη), σύμφωνα με τις προβλέψεις μόνον ένα εκατομμύριο επιβάτες θα χρησιμοποιούν ετησίως τη σταθερή ζεύξη και προς τις δύο κατευθύνσεις, ακόμη και 10 έτη μετά τα εγκαίνιά της. Πρόκειται για αριθμητικά στοιχεία κατά πολύ χαμηλότερα του πληθυσμού αναφοράς των 9 εκατομμυρίων επιβατών ετησίως. Θα λειτουργούν επίσης υπηρεσίες σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, δεδομένου ότι η γραμμή αυτή έχει σχεδιαστεί ως μικτή γραμμή. Εκτιμάται ότι έως και 73 εμπορευματικές αμαξοστοιχίες ανά ημέρα θα διασχίζουν τη σταθερή ζεύξη όταν θα βρίσκεται σε πλήρη λειτουργία. Ωστόσο, δεν θα υπάρξει σημαντική πολυτροπική μετατόπιση μέσω της κατασκευής αυτής της υποδομής, καθώς οι εμπορευματικές αμαξοστοιχίες θα σταματήσουν να χρησιμοποιούν την τρέχουσα διαδρομή που διέρχεται τη γέφυρα Great Belt (φαινόμενο «μετατόπισης», βλέπε [εικόνα 3](#)).

**73** Επιπλέον, αξιολογήσαμε το κόστος κατασκευής της γερμανικής γραμμής πρόσβασης με σιδηροδρομικές προδιαγραφές υψηλής ταχύτητας, όπως προβλέπεται επί του παρόντος. Το αρχικό σχέδιο αφορούσε την αναβάθμιση της υφιστάμενης γραμμής σε γραμμή με ταχύτητα 160 χλμ./ώρα (σύμφωνα με τον κανονισμό για το ΔΕΔ-Μ, ο οποίος προέβλεπε μόνο την κατασκευή συμβατικής σιδηροδρομικής γραμμής). Ωστόσο, οι τροποποιήσεις που επήλθαν κατόπιν διαβούλευσης με τους τοπικούς φορείς είχαν ως αποτέλεσμα τον σχεδιασμό μιας νέας γραμμής πρόσβασης μικτής χρήσης (συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, νέων ευθυγραμμίσεων, πρόσθετων σταθμών και ενός νέου τερματικού σταθμού εμπορευμάτων). Στη συνέχεια, ελήφθη η πολιτική απόφαση για την κατασκευή γραμμής με εκ κατασκευής ταχύτητα έως και 200 χλμ./ώρα για επιβατικές αμαξοστοιχίες. Με βάση τα στοιχεία για το κόστος της γραμμής μήκους 88 χλμ. μεταξύ Lübeck και Puttgarden (σημείο εισόδου στη σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt) και τις αποστάσεις στη γραμμή, η εν λόγω γραμμή υψηλής ταχύτητας, όπως είναι, επί του παρόντος, σχεδιασμένη, θα κοστίσει 26 εκατομμύρια ευρώ ανά χιλιόμετρο. Το κόστος συμμόρφωσης με τις περιφερειακές απαιτήσεις για την αντιθρομβική προστασία, οι οποίες υπερβαίνουν τις τυπικές απαιτήσεις, ανέρχεται σε 1 185 εκατομμύρια ευρώ. Το ποσό αυτό είναι μεγαλύτερο από το ήμισυ του συνολικού κόστους κατασκευής ολόκληρης της γραμμής. Το κόστος

της προγραμματισμένης γέφυρας Fehmarnsund<sup>30</sup>, που θα αντικαταστήσει την υφιστάμενη, κάτι που δεν είναι επί του παρόντος ακόμη αναγκαίο, ανέρχεται σε 549 εκατομμύρια ευρώ. Εάν συμπεριληφθεί το κόστος αυτό στο συνολικό (κανένα από τα δύο μέτρα δεν έχει αποφασιστεί ακόμη), το κόστος της γραμμής ανέρχεται σε 46 εκατομμύρια ευρώ ανά χλμ. Αυτό θα οδηγήσει σε συνολικό κόστος άνω των 4 δισεκατομμυρίων ευρώ για τη γερμανική γραμμή πρόσβασης. Σε σύγκριση με τις γραμμές πολύ υψηλής ταχύτητας που υποβάλαμε σε έλεγχο στο παρελθόν, οι οποίες λειτουργούν με ταχύτητα τουλάχιστον 250 χλμ./ώρα<sup>31</sup>, το εν λόγω κόστος ανά χλμ. είναι πολύ υψηλό, δεδομένου ότι δεν πρόκειται για πολύ πυκνοκατοικημένη περιοχή, οι τεχνικές απαιτήσεις για την κατασκευή της γραμμής είναι περιορισμένες και η μέγιστη ταχύτητα της γραμμής είναι 200 χλμ./ώρα. Υπό παρόμοιους γεωγραφικούς περιορισμούς, η αντίστοιχη τιμή για την αναβάθμιση του τμήματος Ringsted-Rødby της δανικής γραμμής πρόσβασης στη σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt (ομοίως, από 160 χλμ./ώρα σε 200 χλμ./ώρα) είναι 11 εκατομμύρια ευρώ ανά χλμ., ήτοι λιγότερο από το ένα τέταρτο του κόστους της γερμανικής γραμμής πρόσβασης. Επιπλέον, η αναβάθμιση των γερμανικών γραμμών πρόσβασης σε γραμμές με προδιαγραφές υψηλής ταχύτητας οδηγεί σε μείωση της διάρκειας ταξιδιού κατά μόλις 5 λεπτά (από το Lübeck έως το Puttgarden σε σύγκριση με τον αρχικό σχεδιασμό) όσον αφορά την επιβατική κυκλοφορία. Ως εκ τούτου, όλες αυτές οι αλλαγές συνεπάγονται πολύ υψηλό πρόσθετο κόστος το οποίο, από κοινού με τους χαμηλούς αριθμούς επιβατών (βλέπε σημείο 72), μειώνουν σημαντικά την οικονομική αποδοτικότητα της εν λόγω αναβαθμισμένης γραμμής πρόσβασης.

**74** Ο σχεδιασμός της γερμανικής γραμμής πρόσβασης αποφασίστηκε από την περιφέρεια του Σλέσβιχ-Χόλσταϊν μετά από διαβούλευση με τους τοπικούς φορείς. Η Επιτροπή δεν έλαβε μέρος, και δεν έχει συμμετάσχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Μέχρι σήμερα, η συγχρηματοδότηση από την ΕΕ ανέρχεται, μόνο για τις μελέτες, σε 38,6 εκατομμύρια ευρώ. Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, σε κάθε αίτηση για ενωσιακή συγχρηματοδότηση που θα υποβάλλεται στο μέλλον, τα εν λόγω αριθμητικά στοιχεία θα πρέπει να αποτελούν αντικείμενο σκέψης για την Επιτροπή κατά το στάδιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, η οποία θα πρέπει να διενεργεί ειδική αξιολόγηση για το κατά πόσον μια

<sup>30</sup> Σύμφωνα με τα τελευταία σχέδια που ανακοινώθηκαν από την περιφέρεια του Σλέσβιχ-Χόλσταϊν, το εν λόγω σχέδιο για μια νέα γέφυρα θα αντικατασταθεί από μια (συνήθως πιο ακριβή) σήραγγα, παρόμοια με τη σταθερή ζεύξη.

<sup>31</sup> Ειδική έκθεση αριθ. 19/2018 με τίτλο «Ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο υψηλής ταχύτητας: προς το παρόν, τίποτε άλλο από ένα αναποτελεσματικό συνονθύλευμα», πίνακας 5.

γραμμή χαμηλότερης ταχύτητας με χαμηλότερο κόστος θα αρκούσε στην πραγματικότητα για την κάλυψη των αναγκών κινητικότητας του πληθυσμού.

### **Εκτελεστική απόφαση: ένα εργαλείο που αξίζει να αξιοποιηθεί ενόψει μελλοντικών επενδύσεων**

**75** Η Επιτροπή άρχισε πρόσφατα να χρησιμοποιεί τις εκτελεστικές αποφάσεις ως εργαλείο για να ενισχύσει την εποπτεία της όσον αφορά την ολοκλήρωση των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου από τα κράτη μέλη. Οι αποφάσεις αυτές λαμβάνονται σε συμφωνία με τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη και αντικατοπτρίζουν τη δέσμευση των κρατών μελών να συμμορφώνονται με ένα από κοινού συμφωνημένο χρονοδιάγραμμα για την οριστικοποίηση των εκροών. Το χρονοδιάγραμμα αυτό περιλαμβάνει ορισμένα βασικά ορόσημα και οι αποφάσεις περιλαμβάνουν την υποχρέωση των κρατών μελών να καταρτίζουν ετήσια έκθεση. Μέχρι σήμερα, έχουν χρησιμοποιηθεί εκτελεστικές αποφάσεις για τη σιδηροδρομική γραμμή Rail Baltica, τη σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη, και τη σύνδεση Enora-Mérida μεταξύ της Ισπανίας και της Πορτογαλίας (ΕΥΜ που δεν περιλαμβανόταν στο δείγμα μας).

**76** Θεωρούμε ότι οι εκτελεστικές αποφάσεις αποτελούν ένα θετικό βήμα προόδου, καθώς παρέχουν στην Επιτροπή τη δυνατότητα εγγύτερης εποπτείας της ολοκλήρωσης των ΕΥΜ από τα κράτη μέλη, και επικυρώνουν ρητά τις αναμενόμενες εκροές και το αντικείμενο της εκάστοτε ΕΥΜ, και καλύπτουν συμπληρωματικές δράσεις που απαιτούνται για την έναρξη λειτουργίας της. Οι αποφάσεις αυτές περιλαμβάνουν τις συνδέσεις με υφιστάμενους και νέους σιδηροδρομικούς/οδικούς τερματικούς σταθμούς για τη Rail Baltica, και την κατασκευή πολυτροπικών τερματικών σταθμών για την σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη. Επιπλέον, παρέχουν τη δυνατότητα στους ευρωπαϊούς συντονιστές και την Επιτροπή να παρίστανται ως παρατηρητές στις συνεδριάσεις των οργάνων λήψης αποφάσεων των φορέων υλοποίησης των έργων.



**77** Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι υπάρχει ο κίνδυνος οι εκτελεστικές αποφάσεις να μην επαρκούν για την αποτελεσματική διασφάλιση της έγκαιρης υλοποίησης και έναρξης λειτουργίας των ΕΥΜ, για τους ακόλουθους λόγους.

- α) Προϋπόθεση για τη λήψη τέτοιων αποφάσεων είναι η συμφωνία των κρατών μελών, ενώ οι αποφάσεις αυτές δεν επιβάλλουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις ή αρμοδιότητες σε κανένα συμβαλλόμενο μέρος ούτε περιγράφουν τις οικονομικές συνέπειες σε περίπτωση αθέτησης των δεσμεύσεων. Επίσης, δεν επιτρέπουν στην Επιτροπή να αναλάβει δράση σε περίπτωση καθυστέρησης ή εάν δεν ληφθούν συνοδευτικά μέτρα.
- β) Οι αποφάσεις αυτές δεν προσδιορίζουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα των ΕΥΜ και εξακολουθούν να εμφανίζουν αδυναμίες όσον αφορά την αντιμετώπιση ζητημάτων που απαιτούν πολιτική συμφωνία σε επίπεδο κράτους μέλους.
  - i) Η εκτελεστική απόφαση για τη σιδηροδρομική γραμμή Rail Baltica όριζε ότι η Εσθονία, η Λετονία και η Λιθουανία όφειλαν να αποφασίσουν, έως τις 30 Ιουνίου 2019, τον τρόπο διαχείρισης της ολοκληρωμένης υποδομής, συμπεριλαμβανομένου μηχανισμού κατανομής των μελλοντικών κερδών και οφελών μεταξύ των εταίρων. Παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής για επίτευξη συμφωνίας επί του εν λόγω μηχανισμού, δεν ελήφθη απόφαση εντός της προθεσμίας.
  - ii) Παρόλο που η εκτελεστική απόφαση για τη σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη αποσαφήνισε το αντικείμενο της ΕΥΜ, δεν έθετε ακριβές ορόσημο για την έγκαιρη ολοκλήρωση της βασικής ελλείπουσας σύνδεσης πλωτών οδών προς τον λιμένα του Zeebrugge, για την οποία η περιφερειακή κυβέρνηση έχει καθυστερήσει εδώ και πολλά χρόνια να λάβει την οριστική απόφαση κατασκευής της λόγω αντιδράσεων σε τοπικό επίπεδο. Το γεγονός αυτό περιορίζει τη δυνατότητα απρόσκοπτης χρήσης των εσωτερικών πλωτών οδών από εμπορευματοφόρα ποντοπόρα πλοία.

**78** Επίσης, οι εκτελεστικές αποφάσεις δεν περιέχουν διατάξεις που να ενθαρρύνουν την άντληση διδαγμάτων από προηγούμενες εμπειρίες, δεδομένου ότι δεν καθιστούν την εκ των υστέρων αξιολόγηση ως υποχρεωτική πρακτική.



## Συμπεράσματα και συστάσεις

**79** Είναι πιθανόν έξι από τις οκτώ ΕΥΜ που εξετάστηκαν, συμπεριλαμβανομένων των γραμμών πρόσβασης, να μην είναι σε θέση να τεθούν σε πλήρη λειτουργία έως το 2030, όπως είχε προγραμματιστεί το 2013. Δεδομένου ότι οι ΕΥΜ και οι γραμμές πρόσβασής τους αποτελούν νευραλγικές συνδέσεις στους διαδρόμους του κεντρικού δικτύου, είναι επίσης απίθανο το κεντρικό δίκτυο μεταφορών της ΕΕ να έχει τεθεί σε πλήρη λειτουργία έως το 2030, το οποίο συνεπάγεται ότι το δίκτυο μεταφορών της ΕΕ δεν πρόκειται να έχει αποδώσει μέχρι τότε τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

**80** Μόνον η Rail Baltica και τρία τμήματα τριών άλλων ΕΥΜ είναι πιθανόν να πληρούν τις ελάχιστες απαιτήσεις του κανονισμού για το ΔΕΔ-Μ έως το 2030. Οι κύριοι λόγοι για τα ανεπαρκή αυτά αποτελέσματα είναι ότι τα κράτη μέλη έχουν τις δικές τους προτεραιότητες και ακολουθούν διαφορετικές διαδικασίες, καθώς και διαφορετικές ταχύτητες υλοποίησης, ενώ οι διασυνοριακές ΕΥΜ δεν τυγχάνουν πάντοτε ισότιμης στήριξης. Επιπλέον, ο κανονισμός για το ΔΕΔ-Μ, μολονότι είναι νομικά δεσμευτικός, περιέχει διατάξεις που επιτρέπουν στα κράτη μέλη να αποκλίνουν από το σχέδιο που πρέπει να επιτευχθεί εντός της προθεσμίας του 2030. Η Επιτροπή διαθέτει περιορισμένα νομικά μέσα για την επιβολή των προτεραιοτήτων που έχουν καθοριστεί σε επίπεδο ΕΕ, τα οποία δεν έχει χρησιμοποιήσει ακόμη, εκτός από ορισμένες εκτελεστικές πράξεις (βλέπε σημεία **16** έως **26**).

## Σύσταση 1 – Αναθεώρηση και εφαρμογή των υφιστάμενων εργαλείων για την ενίσχυση του μακροπρόθεσμου σχεδιασμού

Στο πλαίσιο της αναθεώρησης της κείμενης νομοθεσίας, η Επιτροπή πρέπει να υποβάλει προτάσεις για:

- α) Να συμπεριλάβει νομικά εργαλεία που θα μπορούν να εφαρμοστούν καλύτερα, επεκτείνοντας παράλληλα το πεδίο εφαρμογής των εκτελεστικών πράξεων, ώστε να αντιμετωπιστούν τυχόν σημαντικές καθυστερήσεις στην έναρξη ή την ολοκλήρωση των εργασιών στο κεντρικό δίκτυο.
- β) Να επανεκτιμήσει τη συνάφεια των τεχνικών απαιτήσεων του κεντρικού και του εκτεταμένου δικτύου, λαμβάνοντας υπόψη το εναπομένον χρονικό διάστημα και τα αντληθέντα διδάγματα από τα προβλήματα που έχουν ανακύψει αναφορικά με την παράδοση παρελθοντικών και εν εξελίξει έργων.
- γ) Να θεσπίσει διατάξεις για την ενίσχυση της συνοχής μεταξύ των εθνικών σχεδίων για τις μεταφορές και των δεσμεύσεων για το ΔΕΔ-Μ, προκειμένου να διασφαλιστεί η ορθή επιβολή και εφαρμογή του κανονισμού για το ΔΕΔ-Μ.

Η Επιτροπή πρέπει επίσης:

- δ) Να δώσει συνέχεια στην «πρόταση εξορθολογισμού»<sup>32</sup>, παρέχοντας στήριξη στα κράτη μέλη για τον σχεδιασμό και τη σύναψη συμβάσεων, καθώς και για τη δημιουργία υπηρεσιών μίας στάσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου. Όσον αφορά τις διασυνοριακές ΕΥΜ, πρέπει να προωθήσει τη χρήση κοινών διαδικασιών υποβολής προσφορών.

**Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: για τα στοιχεία α) έως γ) έως το 2022, στο πλαίσιο αναθεώρησης του κανονισμού ΔΕΔ-Μ και για το στοιχείο δ), από την έναρξη ισχύος της σχετικής νομοθεσίας.**

**81** Μολονότι οι ΕΥΜ είναι επενδύσεις πολλών δισεκατομμυρίων ευρώ, ο σχεδιασμός ορισμένων βασικών στοιχείων χρήζει βελτίωσης. Υπάρχει ο κίνδυνος οι προβλέψεις για την κυκλοφορία να είναι υπερβολικά αισιόδοξες, ενώ το ήμισυ εξ αυτών δεν είναι καλά συντονισμένες. Δεν βασίζονται σε ορθές οικονομικές εκτιμήσεις και είναι ενίοτε πολύ απλουστευτικές. Οι προηγούμενες προβλέψεις για την εμπορευματική κυκλοφορία είναι πολύ υψηλότερες από τα τρέχοντα αριθμητικά

<sup>32</sup> Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με μέτρα εξορθολογισμού για την προώθηση της υλοποίησης του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών. 17.5.2018. COM(2018) 277 final.

στοιχεία για την κυκλοφορία. Για να επιτευχθούν οι εν λόγω προβλέψεις, θα πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή επιτυχημένες πρωτοβουλίες για την αλλαγή του τρόπου εκτέλεσης των μεταφορών. Η Επιτροπή δεν διενήργησε δική της ανάλυση αναγκών, ανεξάρτητα από τις αξιολογήσεις των κρατών μελών, προτού δεσμεύσει ενωσιακή συγχρηματοδότηση σε δράσεις που εντάσσονται στις υποδομές αυτές.

**82** Και για τις οκτώ ΕΥΜ του δείγματός μας, οι αναλύσεις κόστους-οφέλους δεν χρησιμοποιήθηκαν καταλλήλως ως εργαλείο για τη λήψη αποφάσεων στο επίπεδο του συνόλου της ΕΥΜ. Παρά το γεγονός ότι είχαν διενεργηθεί λεπτομερείς αναλύσεις κόστους-οφέλους για συγκεκριμένα τμήματα, δεν είχε πραγματοποιηθεί ανάλυση για το σύνολο οποιασδήποτε από τις ΕΥΜ, που να καλύπτει όλες τις προτεινόμενες εργασίες, συμπεριλαμβανομένων των απαιτούμενων επενδύσεων σε συνοδευτικές υποδομές, και στις οποίες να συμμετέχουν όσο το δυνατόν περισσότεροι εθνικοί και περιφερειακοί ενδιαφερόμενοι φορείς.

**83** Η αξιολόγησή μας όσον αφορά τις διαδικασίες συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών αποκάλυψε ορισμένες ορθές πρακτικές οι οποίες θα μπορούσαν να αναπαραχθούν στο μέλλον. Ωστόσο, εντοπίσαμε επίσης διαδικασίες που θα μπορούσαν να βελτιωθούν προκειμένου να διασφαλιστεί η ουσιαστική συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η Επιτροπή δεν συμμετέχει σε αυτές τις διαδικασίες, και η παρουσία της στις βασικές συνεδριάσεις δεν είναι αρκετά ορατή, το οποίο σημαίνει ότι χάνει μια σημαντική ευκαιρία να προωθήσει την προστιθέμενη αξία των ΕΥΜ για την ΕΕ (βλέπε σημεία [27](#) έως [44](#)).

## **Σύσταση 2 – Απαίτηση διενέργειας καλύτερης ανάλυσης πριν από τη λήψη απόφασης για την παροχή ενωσιακής συγχρηματοδότησης σε πολύ μεγάλα έργα (παρεμφερή με τις ΕΥΜ)**

Πριν από την παροχή ενωσιακής χρηματοδότησης για τη στήριξη δράσεων που αποτελούν μέρος πολύ μεγάλων έργων ευρύτερης κλίμακας, η Επιτροπή πρέπει:

- α) Όταν πρόκειται η χρηματοδότηση να τελεί υπό άμεση διαχείριση, να απαιτεί μια εμπεριστατωμένη, διεξοδική και διαφανή συνολική κοινωνικοοικονομική ανάλυση και ανάλυση κόστους-οφέλους για το σύνολο του εκάστοτε πολύ μεγάλου έργου (ανάλογου με τις ΕΥΜ όπως ορίζονται στην παρούσα έκθεση), επιπλέον των λεπτομερών αναλύσεων που διενεργούνται για συγκεκριμένα τμήματα. Οι εν λόγω ΑΚΟ πρέπει να εστιάζουν την εξέτασή τους σε υψηλότερο στρατηγικό επίπεδο από το μεμονωμένο έργο ή τμήμα που βρίσκεται υπό υλοποίηση, όπως επίσης να καλύπτουν και τις δευτερεύουσες υποδομές.
- β) Όταν πρόκειται η χρηματοδότηση να τελεί υπό επιμερισμένη διαχείριση, να εισηγείται στις διαχειριστικές αρχές την υιοθέτηση των ίδιων απαιτήσεων πριν από την παροχή στήριξης της ΕΕ σε πολύ μεγάλα έργα.

**Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: οι νέες απαιτήσεις πρέπει να έχουν καθοριστεί ως τα τέλη του 2021 και να τεθούν από τότε σε ισχύ.**

**84** Η αποδοτικότητα κατά την υλοποίηση των ΕΥΜ είναι γενικά χαμηλή. Ο μέσος χρόνος κατασκευής των οκτώ επιλεγισών ΕΥΜ είναι τα 15 έτη. Λαμβάνοντας υπόψη τις δευτερεύουσες υποδομές που απαιτούνται για να καταστεί πλήρως λειτουργική μια ΕΥΜ, ο πραγματικός χρόνος κατασκευής είναι πολύ μεγαλύτερος.

**85** Η ενωσιακή συγχρηματοδότηση για ΕΥΜ παρέχεται στο πλαίσιο πολυάριθμων δράσεων. Με τον τρόπο αυτό, υπάρχει αλληλεπικάλυψη προσπαθειών, έλλειψη αποδοτικότητας και δεν διασφαλίζεται η επισκόπηση της γενικής κατάστασης υλοποίησης. Αν, για τέτοια μεγάλα έργα, προσδιορίζονταν συγκεκριμένες χρηματοδοτικές προτεραιότητες που να καλύπτουν την περίοδο του ΠΔΠ, τηρουμένου παράλληλα του ορίου των διαθέσιμων κονδυλίων της ΕΕ για κάθε επταετή περίοδο προγραμματισμού, το πλεονέκτημα θα ήταν να επιταχυνθεί η χρήση των κονδυλίων και να αποφευχθεί ο τεχνητός ανταγωνισμός με άλλα έργα που δεν αποτελούν μέρος μιας ΕΥΜ. Επίσης, δεν υπάρχει ειδική ομάδα που να ασχολείται αποκλειστικά με τις ΕΥΜ εντός της ΓΔ MOVE ή της ΓΔ REGIO, ή εντός του INEA ή των διαχειριστικών αρχών, η οποία να καθοδηγεί και να κατευθύνει τους φορείς υλοποίησης των έργων, με σκοπό την αύξηση της αποδοτικότητας και της

αποτελεσματικότητας της συγχρηματοδότησης από την ΕΕ. Οι αλλαγές στον σχεδιασμό και το αντικείμενο των ελεγχθεισών ΕΥΜ έχουν μέχρι στιγμής οδηγήσει σε αυξήσεις κόστους, ύψους 17,3 δισεκατομμυρίων ευρώ (κατά τον χρόνο του ελέγχου, αύξηση κατά 47 % σε σχέση με τις αρχικά εκτιμώμενες δαπάνες). Οι ΕΥΜ επηρεάστηκαν επίσης σε ορισμένες περιπτώσεις από το υψηλό επίπεδο γραφειοκρατίας σε εθνικό επίπεδο.

**86** Σε όλες τις ΕΥΜ που εξετάστηκαν σημειώθηκαν καθυστερήσεις (κατά μέσο όρο 11 έτη καθυστέρηση μέχρι την έναρξη λειτουργίας του κύριου τμήματος της κατασκευής κάθε ΕΥΜ). Οι επιπτώσεις είναι σημαντικές, όπως κυκλοφοριακή κίνηση, συμφόρηση και μειωμένη οδική ασφάλεια κατά μήκος του αυτοκινητόδρομου Α1 στη ρουμανική οδική αρτηρία, όπου ο αριθμός των ατυχημάτων και των θανάτων είναι πολύ υψηλότερος από τον εθνικό μέσο όρο. Όσον αφορά τις υποβληθείσες σε έλεγχο δράσεις, υπήρξαν επίσης διάφορες περιπτώσεις καθυστερημένης υλοποίησης. Ορισμένες από τις καθυστερήσεις αυτές είναι σημαντικές (έως και 79 μήνες για μία από τις δράσεις στον αυτοκινητόδρομο Α1, ή 263 % του αρχικά προγραμματισμένου χρονοδιαγράμματος). Η μέση καθυστέρηση είναι 34 μήνες (άνω του 68 % του αρχικά προγραμματισμένου χρονοδιαγράμματος). Για τις 17 δράσεις που υποβάλαμε σε έλεγχο, οι εν λόγω καθυστερήσεις είχαν ως αποτέλεσμα την απόσυρση 1,4 δισεκατομμυρίων ευρώ από τις αρχικές πιστώσεις ενωσιακής συγχρηματοδότησης (βλέπε σημεία 45 έως 60).

### Σύσταση 3 – Ενίσχυση της διαχείρισης από την Επιτροπή της ενωσιακής συγχρηματοδότησης για δράσεις που εντάσσονται σε πολύ μεγάλα έργα (παρεμφερή με τις ΕΥΜ)

Κατά την παροχή ενωσιακής συγχρηματοδότησης για τη στήριξη δράσεων που αποτελούν μέρος πολύ μεγάλων έργων (παρεμφερών με τις ΕΥΜ), η Επιτροπή πρέπει:

- α) Να δίνει προτεραιότητα σε δράσεις που εντάσσονται σε πολύ μεγάλα έργα και αποτελούν ελλείπουσες συνδέσεις και σημεία συμφόρησης που έχουν αναδειχθεί σε βασικές προτεραιότητες στο πρόγραμμα εργασιών του διαδρόμου.
- β) Να κατευθύνει την επιλογή των δράσεων που εντάσσονται σε πολύ μεγάλα έργα, ώστε να αυξηθεί η αποδοτικότητα της διαχείρισης και να αποφεύγεται ο τεχνητός ανταγωνισμός με άλλα έργα. Χάριν εξασφάλισης της συνοχής και της συνεκτικότητας, η Επιτροπή πρέπει να προωθεί, για κάθε πολύ μεγάλο έργο, τη σύναψη ενιαίας συμφωνίας επιχορήγησης ανά πολυετή περίοδο χρηματοδότησης. Η συμφωνία αυτή πρέπει να περιλαμβάνει όλες τις δράσεις που είναι αρκετά ώριμες ώστε να υλοποιηθούν πλήρως στο πλαίσιο της πολυετούς χρηματοδοτικής περιόδου.
- γ) Να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες που εντοπίστηκαν κατά την υλοποίηση των ΕΥΜ από τα κράτη μέλη και να αυξήσει την αποτελεσματικότητα της ενωσιακής συγχρηματοδότησης της ΕΕ· να προβαίνει σε έγκαιρη και προορατική χρήση όλων των διαθέσιμων εργαλείων προκειμένου να διασφαλίζεται η έγκαιρη ολοκλήρωση του δικτύου, και να συγκροτήσει εξειδικευμένα κέντρα ικανοτήτων, αφενός, για την αξιολόγηση της ποιότητας της τεκμηρίωσης που συγκεντρώνουν οι φορείς υλοποίησης των έργων, και, αφετέρου, για τον συντονισμό των προσπάθειών καθοδήγησης και κατεύθυνσής τους.

**Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: έως το τέλος του 2020, μόλις εγκριθεί το νέο ΠΔΠ.**

**87** Η εποπτεία της Επιτροπής σχετικά με την ολοκλήρωση των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου από τα κράτη μέλη εμφανίζει σειρά αδυναμιών. Η Επιτροπή όρισε ευρωπαϊούς συντονιστές, των οποίων τα μέσα δράσης περιορίζονται σε μη δεσμευτικά σχέδια εργασίας και σε συνεδριάσεις του φόρουμ των διαδρόμων με περιορισμένους πόρους. Επίσης, χρησιμοποιεί ένα σύστημα πληροφοριών για την επίβλεψη της ολοκλήρωσης των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου. Με τον τρόπο αυτό ο ρόλος της παραμένει αποστασιοποιημένος. Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, δεν απέτρεψε τη μη βέλτιστη χρήση χρηματοδοτικών πόρων της ΕΕ,

ύψους 12,4 εκατομμυρίων ευρώ, και τη σπατάλη 3,7 εκατομμυρίων ευρώ στον αυτοκινητόδρομο Α1 στη Ρουμανία, δεδομένου ότι ένα τμήμα που έχει ήδη κατασκευαστεί δεν χρησιμοποιείται, ενώ δύο μέρη έχουν συνδεθεί με λάθος τρόπο. Η Επιτροπή εξακολουθεί να συνδέει τη συγχρηματοδότηση της ΕΕ για τις δράσεις αποκλειστικά με τις εκροές. Δεν συλλέγει συστηματικά πληροφορίες σχετικά με τα αποτελέσματα και τον βαθμό επιτυχίας των επενδύσεων σε επίπεδο ΕΥΜ (εάν και πότε η ΕΥΜ θα επιτύχει τα αναμενόμενα αποτελέσματα).

**88** Η Επιτροπή δεν διαθέτει πρότυπα ή ειδικές διαδικασίες συλλογής δεδομένων για την ανεξάρτητη αξιολόγηση του επιπέδου της επιβατικής και εμπορευματικής κίνησης που θα εξυπηρετεί η εκάστοτε ΕΥΜ, πριν από τη δέσμευση ενωσιακής συγχρηματοδότησης για δράσεις που εντάσσονται σε αυτή. Επίσης, όταν πρόκειται να παράσχει ενωσιακή στήριξη σε τέτοιου είδους δράσεις, αποδέχεται αναντίρρητα τις λεπτομέρειες μελλοντικών κατασκευαστικών προδιαγραφών για την αντιμετώπιση πιθανών ροών κυκλοφορίας. Από την ανάλυσή μας προκύπτει ότι τα δυνητικά επίπεδα της εμπορευματικής και επιβατικής κίνησης θέτουν σε κίνδυνο την οικονομική βιωσιμότητα της γραμμής Rail Baltica, ακόμη και για την πλήρη σύνδεση με τη Βαρσοβία. Επισημάναμε επίσης πολύ υψηλές δαπάνες σχετικά με την κατασκευή της γερμανικής γραμμής πρόσβασης στο πλαίσιο της προτεινόμενης σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας μεταξύ Κοπεγχάγης και Αμβούργου, οι οποίες οφείλονται κατά κύριο λόγο στις δαπάνες για τις πρόσθετες απαιτήσεις αντιθρομβικής προστασίας και για τη νέα γέφυρα Fehmarnsund. Διαπιστώσαμε επίσης περιορισμένη οικονομική βιωσιμότητα, δεδομένου ότι το σιδηροδρομικό τμήμα της συγκεκριμένης ΕΥΜ που διασχίζει τη σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt θα χρησιμοποιείται από μόλις ένα εκατομμύριο επιβάτες ετησίως προς αμφότερες τις κατευθύνσεις.

**89** Η Επιτροπή εισήγαγε ένα νέο εργαλείο, την εκτελεστική απόφαση. Με τον τρόπο αυτό έχει την ευχέρεια να παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς την υλοποίηση των ΕΥΜ και, ως εκ τούτου, το εργαλείο αυτό αποτελεί ένα βήμα προς την αποτελεσματικότερη εποπτεία της ολοκλήρωσης των διαδρόμων του κεντρικού δικτύου από τα κράτη μέλη. Ωστόσο, οι αποφάσεις αυτές δεν μπορούν να ληφθούν χωρίς τη συμφωνία των ενδιαφερόμενων κρατών μελών· δεν αποσαφηνίζουν τους κανόνες και τις αρμοδιότητες όλων των μερών, συμπεριλαμβανομένης της Επιτροπής· τέλος, εμφανίζουν αδυναμίες όσον αφορά την αντιμετώπιση όλων των κρίσιμων ζητημάτων, περιλαμβανομένων των αναμενόμενων αποτελεσμάτων. Επιπλέον, για τη λήψη εκτελεστικών αποφάσεων δεν είναι υποχρεωτική η εκ των υστέρων αξιολόγηση, ώστε να μπορούν να αντληθούν διδάγματα (βλέπε σημεία [61](#) έως [78](#)).



## Σύσταση 4 – Αξιοποίηση της πείρας που έχει αποκομιστεί από τις εκτελεστικές αποφάσεις και ενίσχυση του ρόλου των ευρωπαϊών συντονιστών

---

Η Επιτροπή πρέπει να λάβει τα εξής μέτρα:

- α) Να αναπτύξει περαιτέρω το νέο εργαλείο των εκτελεστικών αποφάσεων, προτείνοντας την έκδοση εκτελεστικής απόφασης για κάθε διασυνοριακή ΕΥΜ που θα συγχρηματοδοτηθεί κατά την περίοδο 2021-2027. Οι αποφάσεις αυτές πρέπει να αποσαφηνίζουν τους κανόνες και τις αρμοδιότητες όλων των μερών, συμπεριλαμβανομένης της Επιτροπής· πρέπει να περιλαμβάνουν δήλωση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων (π.χ. αλλαγή του τρόπου εκτέλεσης των μεταφορών, στόχοι των προβλέψεων για την κυκλοφορία) και των οροσήμων, καθώς και δέσμευση εκ μέρους όλων των κρατών μελών να κοινοποιούν τα αποτελέσματα της εκ των υστέρων αξιολόγησης στην Επιτροπή.
- β) Μετά τη θέσπιση της νέας νομικής βάσης που προτείνεται στη [σύσταση 1, στοιχείο α\)](#), να προτείνει επίσης εκτελεστική απόφαση για κάθε ΕΥΜ με «διασυνοριακό αντίκτυπο».
- γ) Να ενδυναμώσει τον ρόλο των ευρωπαϊών συντονιστών, ενισχύοντας την επιβολή των προγραμμάτων εργασίας για τους διαδρόμους, επιτρέποντας την παρουσία τους σε βασικές συνεδριάσεις των διοικητικών συμβουλίων και βελτιώνοντας τον ρόλο τους από την άποψη της γνωστοποίησης των στόχων πολιτικής του ΔΕΔ-Μ.

**Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης:** α) για τις ΕΥΜ που επιλέχθηκαν στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, έως το τέλος του 2021, και υιοθέτηση της ίδιας προσέγγισης για τις μελλοντικές διασυνοριακές ΕΥΜ, και για τα στοιχεία β) και γ), έως το 2022, στο πλαίσιο της αναθεώρησης του κανονισμού για το ΔΕΔ-Μ.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα II, του οποίου προεδρεύει η Iliana Ivanova, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 25ης Μαρτίου 2020.

*Για το Ελεγκτικό Συνέδριο*

Klaus-Heiner Lehne

*Πρόεδρος*

# Παραρτήματα

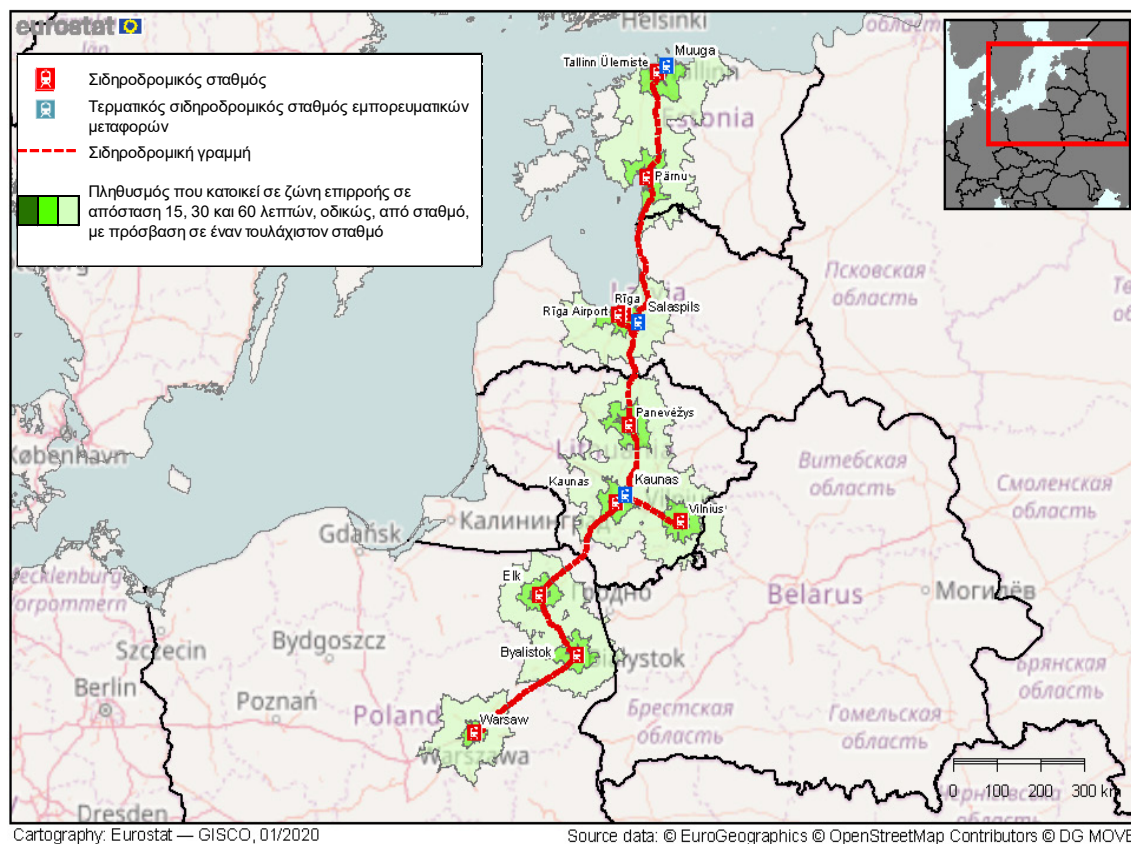
## Παράρτημα Ι - Επισκόπηση των επιλογεισών ΕΥΜ

### 1. Rail Baltica

**01** Η «Rail Baltica» είναι ένα έργο υποδομής εκ του μηδενός (greenfield) στον τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών, το οποίο, αφενός, συνδέει τα κράτη της Βαλτικής με την Πολωνία και το ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο και, αφετέρου, παρέχει τη δυνατότητα σύνδεσης με τη Φινλανδία (δεν έχει ακόμη προγραμματιστεί η σύνδεση της γραμμής με το Ελσίνκι). Η Rail Baltica αποτελεί τμήμα του διαδρόμου Βόρεια Θάλασσα – Βαλτική του ΔΕΔ-Μ και αποτελεί μία «ελλείπουσα σύνδεση» στο δίκτυο (βλέπε [εικόνα 1](#)).

**02** Η Rail Baltica θα κατασκευαστεί σε πρότυπο ενωσιακό εύρος 1 435 χιλιοστών, το οποίο διαφέρει από το εύρος που χρησιμοποιείται στο συμβατικό σιδηροδρομικό δίκτυο στα κράτη της Βαλτικής (1 520 χιλιοστά). Το μήκος της νεόδμητης ηλεκτροκίνητης σιδηροδρομικής γραμμής θα είναι 870 χλμ., με μέγιστη εκ κατασκευής ταχύτητα 249 χλμ./ώρα για τις επιβατικές αμαξοστοιχίες και 120 χλμ./ώρα για τις εμπορευματικές αμαξοστοιχίες. Στις βαλτικές χώρες, ο συνολικός πληθυσμός που ζει σε ζώνη επιρροής μέγιστης απόστασης 60 λεπτών από την ΕΥΜ είναι 3,8 εκατομμύρια άνθρωποι. Αφού κατασκευαστεί και αναβαθμιστεί η γραμμή έως τη Βαρσοβία, ο συνολικός πληθυσμός που ζει εντός της ζώνης επιρροής 60 λεπτών θα φθάσει τα 8,3 εκατομμύρια.

## Εικόνα 1 – Ζώνη επιρροής της EYM Rail Baltica



Πηγή: Eurostat.

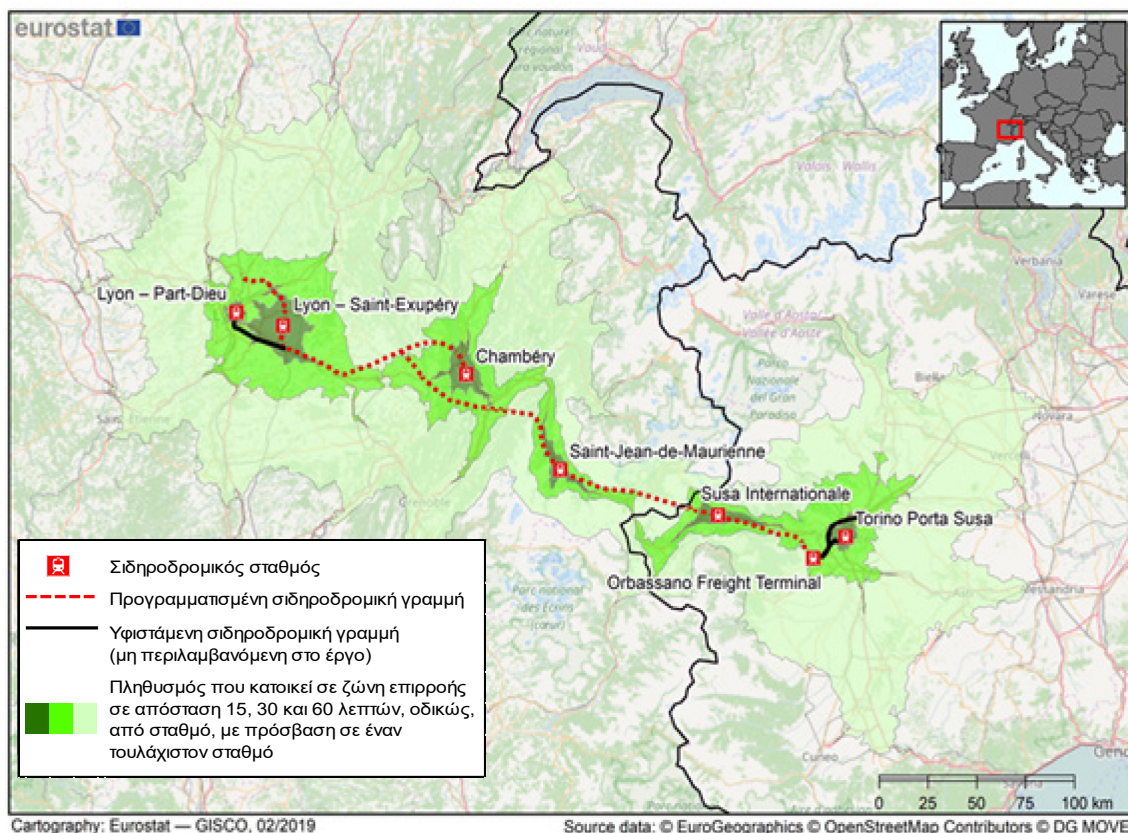
## 2. Σιδηροδρομική σύνδεση Λυών-Τορίνου

**01** Η ΕΥΜ Λυών-Τορίνο είναι μια διασυνοριακή σιδηροδρομική σύνδεση 65 χλμ. μεταξύ της Γαλλίας και της Ιταλίας στον μεσογειακό διάδρομο του ΔΕΔ-Μ.

**02** Η διασυνοριακή σιδηροδρομική σήραγγα διπλού κλάδου (ήτοι η ίδια η σήραγγα βάσης), η οποία βρίσκεται υπό κατασκευή, έχει μήκος 57,5 χιλιόμετρα. Αν ληφθούν υπόψη και οι γραμμές πρόσβασης, το συνολικό αναμενόμενο μήκος της σιδηροδρομικής γραμμής μεταξύ της Λυών και του Τορίνου είναι 270 χιλιόμετρα (βλέπε [εικόνα 2](#)).

**03** Αυτή η σιδηροδρομική σύνδεση θα συνδέει τα γαλλικά και τα ιταλικά σιδηροδρομικά δίκτυα και θα εξυπηρετεί τόσο την επιβατική κίνηση όσο και τις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές. Ο συνολικός πληθυσμός που ζει σε ζώνη επιρροής μέγιστης απόστασης 60 λεπτών από την ΕΥΜ είναι 7,7 εκατομμύρια άνθρωποι.

### Εικόνα 2 – Ζώνη επιρροής της ΕΥΜ Λυών-Τορίνο



Πηγή: Eurostat.



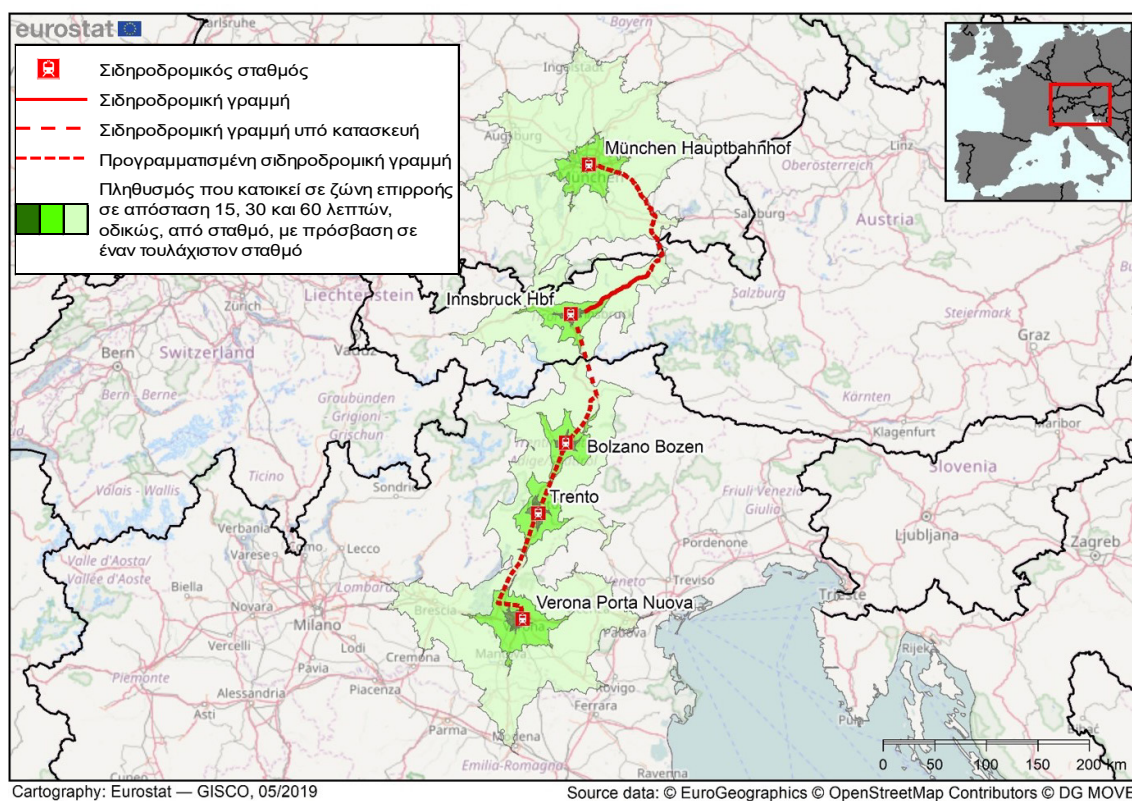
### 3. Σήραγγα βάσης Brenner

**01** Η σήραγγα βάσης Brenner είναι μια υπό κατασκευή διασυνοριακή σιδηροδρομική σήραγγα διπλού κλάδου μεταξύ της Αυστρίας και της Ιταλίας, που βρίσκεται στον διάδρομο Σκανδιναβίας-Μεσογείου του κεντρικού δικτύου της ΕΕ. Όταν ολοκληρωθεί, το συνολικό μήκος της θα είναι 64 χλμ.

**02** Η ΕΥΜ περιλαμβάνει επίσης γραμμές πρόσβασης που πρέπει να κατασκευαστούν για την ολοκλήρωση του τμήματος του σιδηροδρομικού διαδρόμου 445 χλμ. Μόναχο-Βερόνα (βλέπε [εικόνα 3](#)). Οι γραμμές αυτές συνδέονται με το νότιο (Ιταλία) και το βόρειο (Αυστρία και Γερμανία) τμήμα της σήραγγας. Κάθε εθνικός διαχειριστής της υποδομής είναι υπεύθυνος για την κατασκευή αυτών των γραμμών πρόσβασης.

**03** Η σήραγγα θα χρησιμοποιείται τόσο για εμπορευματικές όσο και για επιβατικές μεταφορές. Ο συνολικός πληθυσμός που ζει σε ζώνη επιρροής μέγιστης απόστασης 60 λεπτών από την ΕΥΜ είναι 7,9 εκατομμύρια άνθρωποι.

#### Εικόνα 3 – Ζώνη επιρροής της ΕΥΜ της σήραγγας βάσης Brenner



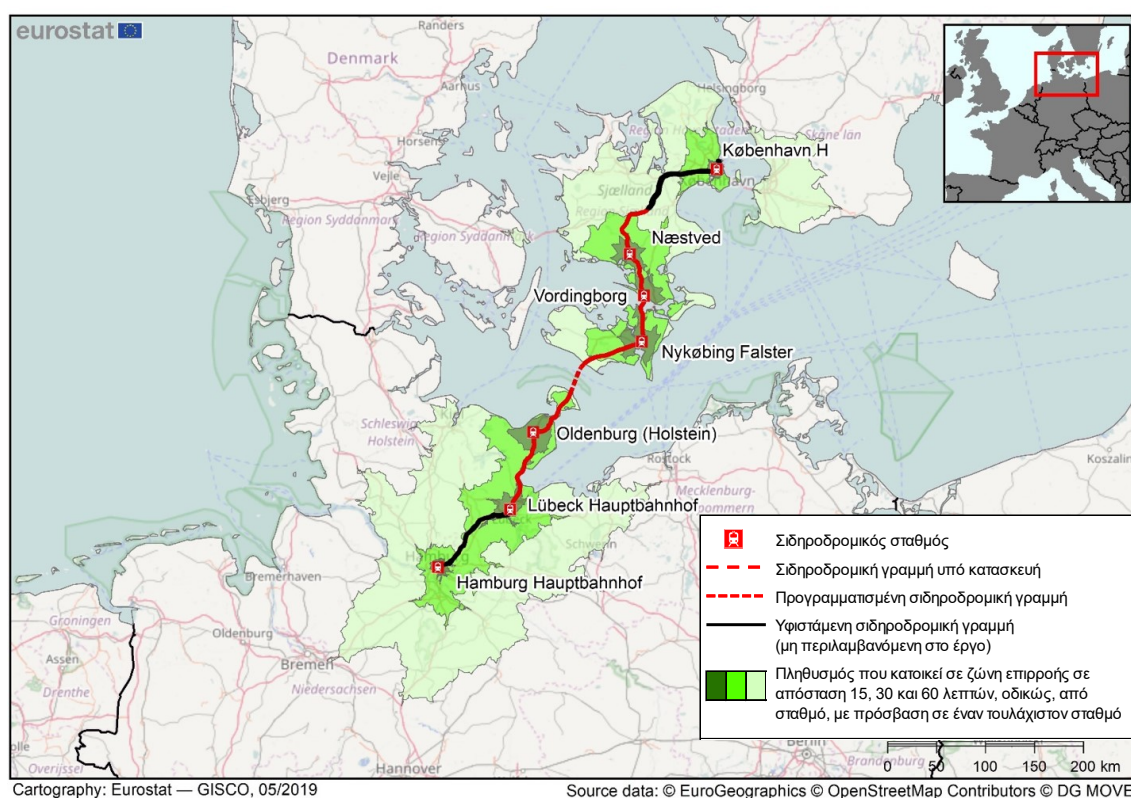
Πηγή: Eurostat.

#### 4. Σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt

**01** Η σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt είναι μια σιδηροδρομική-οδική σήραγγα μήκους 18 χιλιομέτρων που συνδέει τη Σκανδιναβία με την υπόλοιπη ηπειρωτική Ευρώπη. Αποτελεί μέρος ενός σχεδιασμένου «σκανδιναβικού τριγώνου» που ενώνει τη σκανδιναβική χερσόνησο με την υπόλοιπη ηπειρωτική Ευρώπη (βλέπε [εικόνα 4](#)).

**02** Ο αυτοκινητόδρομος τεσσάρων λωρίδων κυκλοφορίας και μια μικτή σιδηροδρομική γραμμή διπλής τροχιάς (τόσο για επιβατικές μεταφορές υψηλής ταχύτητας όσο και για τη μεταφορά εμπορευμάτων) θα καλύψουν την υφιστάμενη ελλείπουσα σύνδεση στον σκανδιναβικό διάδρομο Σκανδιναβίας – Μεσογείου του ΔΕΔ-Μ. Ο συνολικός πληθυσμός που ζει σε ζώνη επιρροής μέγιστης απόστασης 60 λεπτών από την ΕΥΜ είναι 7,7 εκατομμύρια άνθρωποι.

#### Εικόνα 4 – Ζώνη επιρροής της ΕΥΜ Fehmarn Belt



Πηγή: Eurostat.



**03** Η ΕΥΜ περιλαμβάνει επίσης την ανάπτυξη των γραμμών πρόσβασης τόσο στη Δανία όσο και στη Γερμανία. Πρόκειται για την αναβάθμιση σε διάταξη διπλής τροχιάς (ταχύτητα σχεδιασμού 200 χλμ./ώρα) ενός τμήματος 115 χλμ. σιδηροδρομικής γραμμής στη Δανία που οδηγεί στη ζεύξη Fehmarn Belt και τη μερική αναβάθμιση σε ηλεκτροδοτημένη διπλή γραμμή (33 χλμ. –συμβατική σιδηροδρομική γραμμή) και νέα κατασκευή (55 χλμ. –ταχύτητα λειτουργίας 200 χλμ./ώρα) σιδηροδρομικών γραμμών στη Γερμανία.

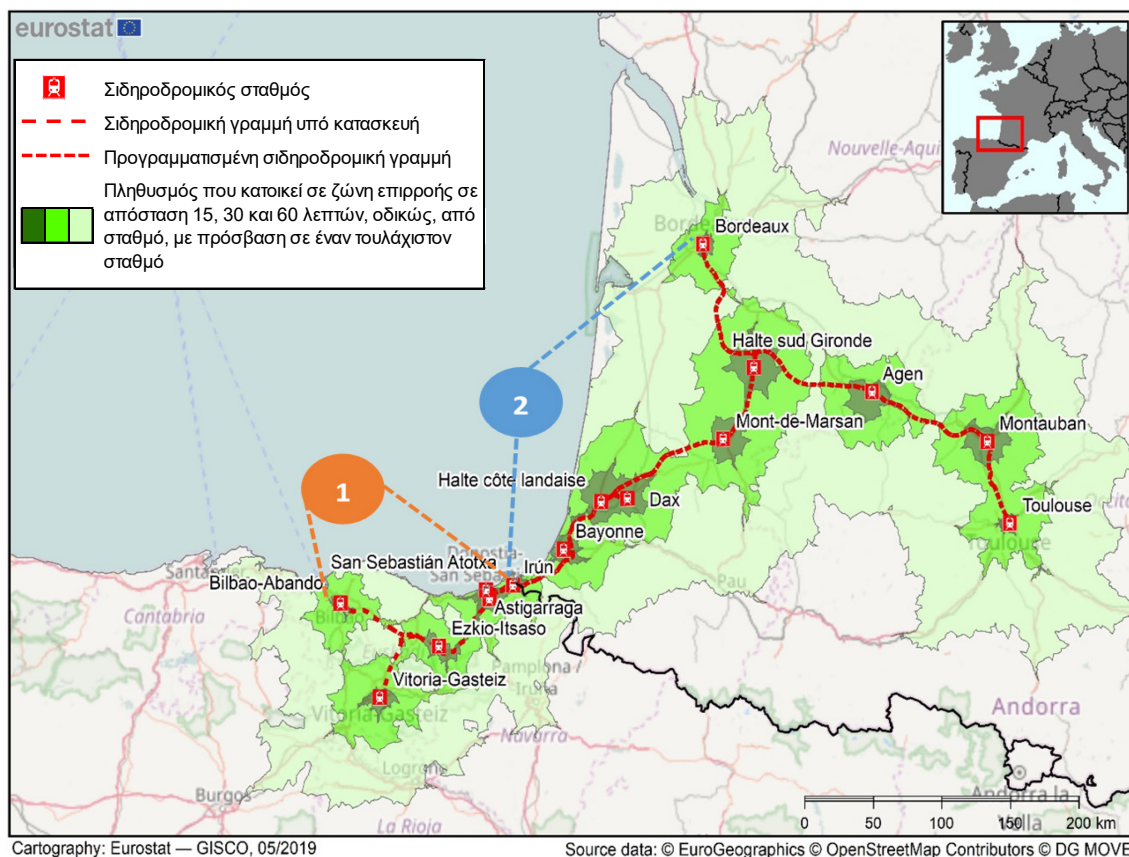
## 5. Basque Y και η σύνδεσή της με τη Γαλλία στον διάδρομο του Ατλαντικού

**01** Η Basque Y είναι μια νέα σιδηροδρομική σύνδεση υψηλής ταχύτητας μεταξύ της Ισπανίας και της Γαλλίας που διέρχεται τη Χώρα των Βάσκων. Πρόκειται για μια γραμμή που προσομοιάζει στο σχήμα Y κανονικού εύρους, μήκους 175 χλμ., με ταχύτητα λειτουργίας 250 χλμ./ώρα (τμήμα 1 στην [εικόνα 5](#)).

**02** Η Basque Y θα συνδεθεί με το γαλλικό σιδηροδρομικό δίκτυο υψηλής ταχύτητας από το Grand Project Sud-Ouest (GPSO) με τη χρήση του διαδρόμου του Ατλαντικού. Το GPSO σχεδιάζεται επί του παρόντος να είναι μια νεοκατασκευασθείσα μερικώς μεικτή σιδηροδρομική γραμμή κανονικού εύρους υψηλής ταχύτητας με μήκος 504 χλμ. και ταχύτητα λειτουργίας 320 χλμ./ώρα για την επιβατική κίνηση και 220 χλμ./ώρα για τις εμπορευματικές μεταφορές (τμήμα 2 στην [εικόνα 5](#)). Το τμήμα που αφορά τη σύνδεση Μπορντώ-Hendaye μέσω της Halte Sud Gironde (βλέπε 2 στην [εικόνα](#)), το οποίο αξιολογήθηκε στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, έχει μήκος 279 χλμ.

**03** Η γραμμή θα χρησιμοποιείται τόσο για επιβατικές όσο και για εμπορευματικές μεταφορές. Ο συνολικός πληθυσμός που ζει σε ζώνη επιρροής μέγιστης απόστασης 60 λεπτών από την ΕΥΜ είναι 6,8 εκατομμύρια άνθρωποι.

## Εικόνα 5 – Ζώνη επιρροής της γραμμής Basque Y, μαζί με τη σύνδεση της με τη Γαλλία



Πηγή: ΕΕΣ βάσει του χάρτη της Eurostat.

## 6. Σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλη

**01** Η σύνδεση εσωτερικών πλωτών μεταφορών Σηκουάνα-Σκάλη, στον διάδρομο Βόρεια Θάλασσα-Μεσόγειος, αποτελεί αναβάθμιση δικτύου εσωτερικών πλωτών μεταφορών μήκους 1 100 χλμ. γύρω από τις λεκάνες των ποταμών Σηκουάνα και Σκάλη, προκειμένου να διασφαλίσει πρωτίστως, έως το 2030, ότι οι κύριες διαδρομές θα είναι τουλάχιστον της κατηγορίας Να της ECMT<sup>33</sup> (επιτρέποντας έτσι σε μεγαλύτερα σκάφη να χρησιμοποιούν τις πλωτές οδούς) υπό καλές συνθήκες ναυσιπλοΐας (βλέπε [Εικόνα 6](#)).

<sup>33</sup> Η ταξινόμηση των ευρωπαϊκών εσωτερικών πλωτών οδών είναι ένα σύνολο προτύπων για τη διαλειτουργικότητα των μεγάλων πλωτών οδών, όσον αφορά τη χωρητικότητα, το μήκος, το πλάτος, το βάθος και το ύψος άνωθεν της ισάλου γραμμής για τις εσωτερικές πλωτές μεταφορές. Δημιουργήθηκε κατά την Ευρωπαϊκή Διάσκεψη των Υπουργών Μεταφορών του 1992.

**02** Το βασικό μηχανικό μέρος της υποδομής είναι μια νέα διώρυγα μήκους 107 χλμ. στη Γαλλία μεταξύ Compiègne και Aubencheul-au-Bac, Cambrai (διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης ή «Canal Seine Nord Europe»).

### Εικόνα 6 – Σύνδεση εσωτερικών πλωτών μεταφορών Σηκουάνα-Σκάλδη



Πηγή: Φορείς υλοποίησης της ΕΥΜ. Τα τμήματα που έχουν έγχρωμη επισήμανση είναι αυτά για τα οποία έχουν προγραμματιστεί συγχρηματοδοτούμενες δράσεις της ΕΕ στο πλαίσιο της τρέχουσας πολυετούς περιόδου προγραμματισμού.

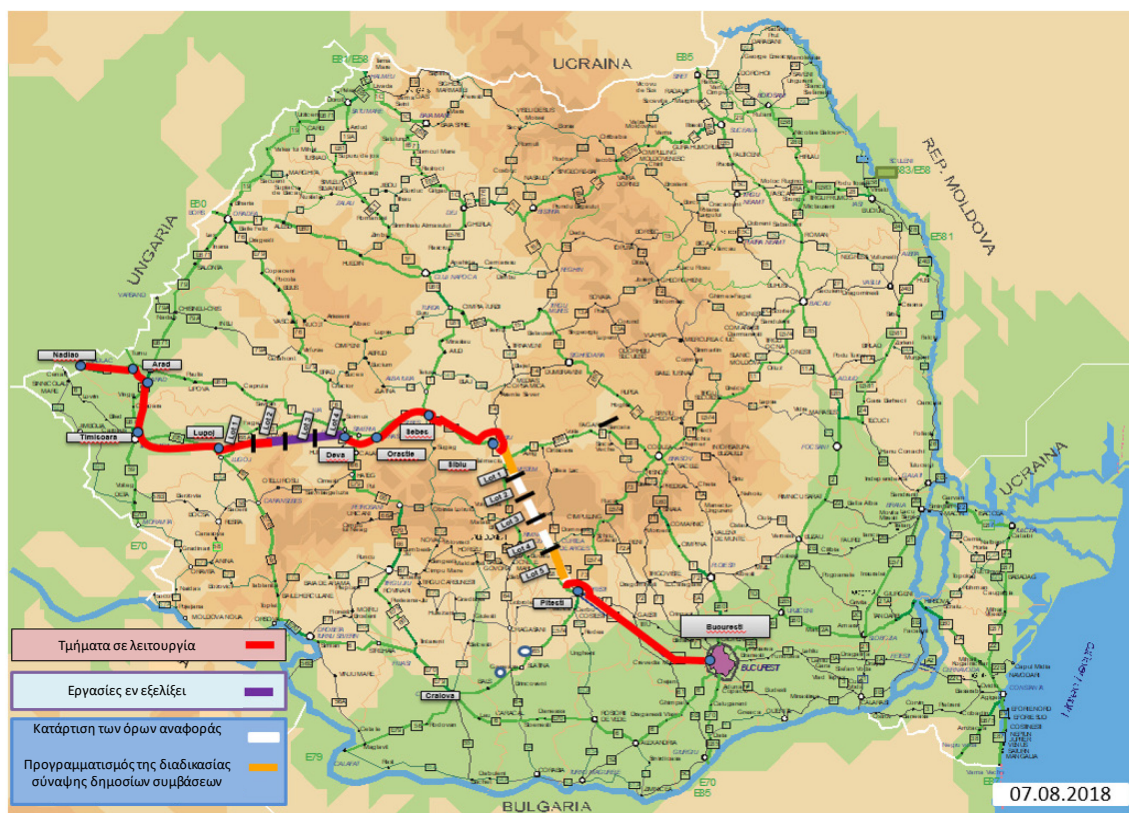
## 7. Ο αυτοκινητόδρομος A1 στη Ρουμανία

**01** Ο αυτοκινητόδρομος A1 μεταξύ Βουκουρεστίου και Nadlac αποτελεί μέρος του στρατηγικού ευρωπαϊκού διαδρόμου Ρήνος – Δούναβης (βλέπε [εικόνα 7](#)).

**02** Ο διάδρομος αυτός αποτελεί τον κύριο σύνδεσμο Ανατολής-Δύσης, και είναι η βασική σύνδεση μεταφορών που συνδέει την Κεντρική και Νοτιοανατολική Ευρώπη μέσω της Ουγγαρίας.

**03** Ο αυτοκινητόδρομος έχει μήκος 582 χλμ. και θα χρησιμοποιηθεί τόσο για επιβατικές όσο και για εμπορευματικές μεταφορές.

### Εικόνα 7 – Ο αυτοκινητόδρομος A1 στη Ρουμανία



© Compania Nationala de Administrare a Infrastructurii Rutiere.



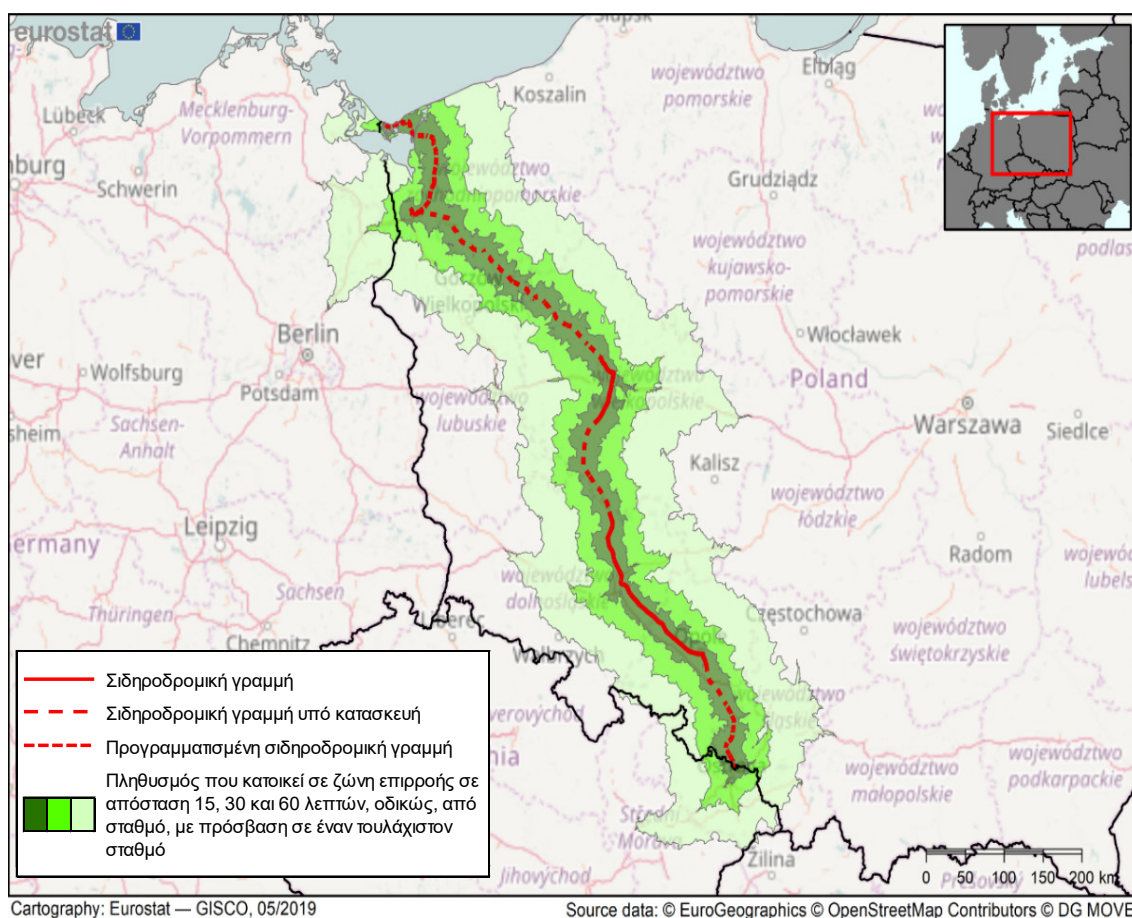
## 8. Η σιδηροδρομική γραμμή E59 στην Πολωνία και η σύνδεσή της με τους λιμένες Szczecin και Świnoujście

**01** Η σιδηροδρομική γραμμή E59 στην Πολωνία, η οποία έχει μήκος 678 χλμ., βρίσκεται στον διάδρομο του κεντρικού δικτύου ΔΕΔ-Μ Βαλτικής-Αδριατικής.

**02** Η γραμμή εκτείνεται από τους λιμένες Szczecin και Świnoujście στη βορειοδυτική Πολωνία, μέσω των περιφερειακών πρωτευουσών του Ροζναή, του Βρότσλαβ και του Οπόλε, μέχρι τα σύνορα στο Chałupki με την Τσεχία στον Νότο (βλέπε [εικόνα 8](#)).

**03** Η ΕΥΜ αποτελεί αναβάθμιση υφιστάμενης συμβατικής σιδηροδρομικής γραμμής, η οποία εξυπηρετεί τόσο επιβατικές όσο και σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές.

### Εικόνα 8 – Η σιδηροδρομική γραμμή E 59 και η σύνδεσή της με τους λιμένες Szczecin και Świnoujście



Πηγή: Eurostat.

## Παράρτημα II – Βασικοί δείκτες επιδόσεων σχετικά με την εξέλιξη των χρονοδιαγραμμάτων ολοκλήρωσης των ΕΥΜ

Εμβληματική υποδομή μεταφορών	Προγραμματισμένη έναρξη κατασκευής (Α)	Αρχική ημερομηνία προβλεπόμενης έναρξης (Β)	Προβλεπόμενη περίοδος κατασκευής σε έτη (Β-Α)	Πραγματική (ή τελευταία εκτιμώμενη) έναρξη κατασκευής (Γ)	Τρέχουσα ημερομηνία έναρξης (τελευταία εκτίμηση) (Δ)	Τελευταία εκτιμώμενη περίοδος κατασκευής (Δ-Γ)	Σημειώσεις
Rail Baltica	2016	2026	10	2016	2029	13	(1)
Λυών-Τορίνο	2008	2015	7	2015	2030	15	(2)
Σήραγγα βάσης Brenner	2007	2016	9	2015	2028	13	(3)
Σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt	2012	2018	6	2020	2028	8	
Basque Υ και η σύνδεσή της με τη Γαλλία στον διάδρομο του Ατλαντικού	2006	2010	4	2006	2023	17	
Διώρυγα Σηκουάνα–Βόρειας Ευρώπης (βασικό μέρος της σύνδεσης Σηκουάνα-Σκάλδη)	2000	2010	10	2020	2028	8	
Αυτοκινητόδρομος Α1	2005	2030	25	2009	2030	21	(4)
Σιδηροδρομική γραμμή Ε59	2008	2030	22	2009	2030	21	(5)
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>			<b>12</b>			<b>15</b>	

Σημειώσεις: 1) Η πλέον πρόσφατη εκτιμώμενη ημερομηνία εγκαινίασης περιλαμβάνει ένα διάστημα ασφαλείας σε περίπτωση κινδύνου καθυστέρησης, το οποίο υπολογίζεται από τον φορέα υλοποίησης του έργου κατά την επίσημη ημερομηνία εγκαινίασης του 2026. 2) Οι στήλες Α και Β αναφέρονται σε ένα πρώτο στάδιο κατασκευής (από τα δύο αρχικά προβλεπόμενα) της ΕΥΜ. 3) Κίνδυνος πρόσθετης καθυστέρησης έως και το 2030. 4) Στα αριθμητικά στοιχεία δεν περιλαμβάνονται τα τμήματα Bucharest-Pitesti και Pitesti-Sibiu· ελλείψει αξιόπιστων στοιχείων σχετικά με την προβλεπόμενη ημερομηνία ολοκλήρωσης, διατηρείται το έτος 2030, σε συμμόρφωση με τον κανονισμό για το ΔΕΔ-Μ. 5) Στα αριθμητικά στοιχεία δεν περιλαμβάνονται τα τμήματα Świnoujście-Szczecin και Kedzierzyn Kozle-Chalupki· ελλείψει αξιόπιστων στοιχείων σχετικά με την προβλεπόμενη (αρχικά και επί του παρόντος) ημερομηνία ολοκλήρωσης, διατηρείται το έτος 2030, σε συμμόρφωση με τον κανονισμό για το ΔΕΔ-Μ.

Πηγή: ΕΕΣ.

### Παράρτημα III - Βασικοί δείκτες επιδόσεων όσον αφορά την εξέλιξη του κόστους κατασκευής των ΕΥΜ\*

ΕΥΜ	Αρχική εκτίμηση κόστους (σε δισεκατομμύρια ευρώ)	Έτος αξίας της αρχικής εκτίμησης	Συντελεστής αναπροσαρμογής (1)	Αρχική εκτίμηση κόστους (σε δισεκατομμύρια ευρώ τιμές 2019)	Τρέχουσα εκτίμηση κόστους (σε δισεκατομμύρια ευρώ τιμές 2019)	Αύξηση κόστους (σε δισεκατομμύρια ευρώ τιμές 2019)	Σημειώσεις
Rail Baltica	3,8	2011	1,22	4,6	7,0**	2,4	
Λυών-Τορίνο	3,8	1998	1,37	5,2	9,6	4,4	(2)
Σήραγγα βάσης Brenner	4,5	2002	1,33	6,0	8,5	2,5	(3)
Σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt	4,4	2008	1,14	5,0	7,7	2,7	
Basque Υ και η σύνδεσή της με τη Γαλλία στον διάδρομο του Ατλαντικού	4,2	2006	1,11	4,7	6,5	1,8	(4)
Διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης (βασικό μέρος της σύνδεσης Σηκουάνα-Σκάλδη)	1,2	1993	1,38	1,7	5,0	3,3	(5)
Αυτοκινητόδρομος Α1	5,0	μ.δ.	μ.δ.	7,2	7,3	0,1	(6) (7)
Σιδηροδρομική γραμμή Ε59	1,8	μ.δ.	μ.δ.	2,1	2,2	0,1	(6) (8)
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>				<b>36,5</b>	<b>53,8</b>	<b>17,3</b>	<b>47 %</b>

Σημειώσεις: \* Αν και ορισμένες από τις αποκαλούμενες ΕΥΜ έχουν αλλάξει σημαντικά το αντικείμενό τους με την πάροδο του χρόνου, συγκρίναμε τις πιο πρόσφατες διαθέσιμες εκτιμήσεις κόστους με το αρχικά προβλεπόμενο κόστος των οκτώ επιλεγείσων ΕΥΜ, καθώς πρόθεσή μας ήταν να υπογραμμίσουμε τις αλλαγές που λαμβάνουν χώρα στις εκτιμήσεις κόστους των ΕΥΜ, από τις πρώτες ιδέες που συζητιούνται στο πλαίσιο πολιτικού διαλόγου μέχρι την πραγματική υλοποίηση. \*\* Στις δαπάνες περιλαμβάνονται οι προβλέψεις για τους κινδύνους των μελλοντικών αυξήσεων του κόστους, όπως προσδιορίζονται από τους ελεγκτές. Τα επίσημα αναφερόμενα στοιχεία για το κόστος ανέρχονται μέχρι στιγμής σε 5,8 δισεκατομμύρια ευρώ. 1) Ο συντελεστής αυτός υπολογίζεται χρησιμοποιώντας τον αποπληθωριστή τιμών του ΑΕΠ (όπως συλλέγεται στη βάση δεδομένων AMECO της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι τιμές επικαιροποιήθηκαν τον Νοέμβριο του 2019) για να καταστεί δυνατή η ουσιαστική σύγκριση βάσει σταθερών τιμών. 2) Τα αριθμητικά στοιχεία κόστους του αρχικού σχεδιασμού αναφέρονται σε μια πρώτη φάση του διασυνοριακού τμήματος (σήραγγα ενός κλάδου). 3) Η εκτίμηση κόστους, συμπεριλαμβανομένων των προεκτιμημένων ποσών του πληθωρισμού και των κινδύνων έως την αναμενόμενη περάτωση της κατασκευής, ανέρχεται σε 9,301 δισεκατομμύρια ευρώ. 4) Όλα τα αριθμητικά στοιχεία αναφέρονται μόνο στο ισπανικό τμήμα «Basque Υ» της επονομαζόμενης ΕΥΜ. 5) Οι αρχικές εκτιμήσεις του κόστους έχουν μετατραπεί σε ευρώ από το αρχικό ποσό των 7,0 δισεκατομμυρίων γαλλικών φράγκων. 6) Συνολικά αριθμητικά στοιχεία από τα διάφορα τμήματα, τα οποία έχουν σχεδιαστεί και υλοποιηθεί σε βάθος περισσότερων ετών. 7) Τα αριθμητικά στοιχεία δεν περιλαμβάνουν το τμήμα Bucharest-Pitesti. Οι αυξήσεις του κόστους συνδέονται με τα τμήματα Pitesti-Sibiu και Deva-Lugoj (παρτίδες 2-3-4). Τα εν λόγω τμήματα δεν έχουν ακόμη ολοκληρωθεί και, ως εκ τούτου, τα στοιχεία σχετικά με το κόστος εξακολουθούν να υπόκεινται σε σημαντικές αλλαγές. 8) Στα αριθμητικά στοιχεία δεν περιλαμβάνονται το τμήμα Świnoujście-Szczecin και το τμήμα Kedzierzyn Kozle-Chalupki.

Πηγή: ΕΕΣ.



**Παράρτημα IV – Επισκόπηση των επιλεγισών υποκείμενων δράσεων που ελέγχθηκαν και τα λεπτομερή στοιχεία τους (αριθμητικά στοιχεία σε εκατομμύρια ευρώ)**

ΕΥΜ	Δράση	Τίτλος	Πλέον πρόσφατο μέγιστο επιλέξιμο κόστος	Τελευταία χορηγηθείσα συγχρηματοδότηση από την ΕΕ	Τελευταία καταβληθείσα συγχρηματοδότηση από την ΕΕ
Rail Baltica	2014-EU-TMC-0560-M	Ανάπτυξη σιδηροδρομικής γραμμής κανονικού εύρους 1 435 χιλιοστών στον διάδρομο Rail Baltic/Rail Baltica (RB) μέσω Εσθονίας, Λετονίας και Λιθουανίας.	536,72	442,23	24,86
	2015-EU-TM-0347-M	Ανάπτυξη σιδηροδρομικής γραμμής κανονικού εύρους 1 435 χιλιοστών στον διάδρομο Rail Baltic/Rail Baltica (RB) μέσω Εσθονίας, Λετονίας και Λιθουανίας (Τμήμα II)	153,17	130,19	20,48
	2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic / Rail Baltica – Ανάπτυξη σιδηροδρομικής γραμμής κανονικού εύρους 1 435 χιλιοστών στην Εσθονία, τη Λετονία και τη Λιθουανία (Τμήμα III)	129,97	110,47	6,92
Σύνδεση Λυών-Τορίνου	2007-EU-06010-P	Νέα σιδηροδρομική σύνδεση Λυών-Τορίνου – γαλλο-ιταλικό κοινό τμήμα του Διεθνούς Τμήματος (Μελέτες και Εργασίες)	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) (Διασυνοριακό τμήμα της νέας διεθνούς σιδηροδρομικής σύνδεσης Λυών-Τορίνου – σήραγγα βάσης Mont-Cenis )	1 915,05	813,78	210,06
Σήραγγα βάσης Brenner	2014-EU-TM-0186-S	Σήραγγα βάσης Brenner - Μελέτες	605,70	302,85	133,04
	2014-EU-TM-0190-W	Βασική σήραγγα Brenner - Εργασίες	2 196,60	878,64	311,10
Σταθερή ζεύξη Fehmarn Belt	2007-EU-20050-P	Σιδηροδρομική/οδική σταθερή ζεύξη Fehmarnbelt	419,38	181,37	181,37
	2014-EU-TM-0221-W	Σήραγγα Fehmarnbelt – σταθερή σιδηροδρομική και οδική σύνδεση μεταξύ Σκανδιναβίας και Γερμανίας	1 472,50	589,00	11,40
Basque Y και η σύνδεσή της με τη Γαλλία	2007-EU-03040-P	Σιδηροδρομική γραμμή υψηλής ταχύτητας Παρίσι-Μαδρίτη: ενότητα Vitoria-Dax	45,78	11,44	11,44
	2014-EU-TM-0600-M	Διάδρομος του Ατλαντικού: Τμήμα Bergara-San Sebastian-Bayonne. Μελέτες και εργασίες και υπηρεσίες για εργασίες παρακολούθησης. Φάση 1	1 147,44	459,30	183,55
Σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη	2007-EU-30010-P	Δίκτυο εσωτερικών πλωτών μεταφορών Σηκουάνα-Σκάλδη – Διασυνοριακό τμήμα μεταξύ Compiègne και Γάνδης	320,82	97,14	97,14
	2014-EU-TM-0373-M	Σηκουάνας-Σκάλδης 2020	1 464,78	634,14	156,55

Αυτοκινητό δρομος Α1 Ρουμανία	2010RO161 PR010	Κατασκευή αυτοκινητοδρόμου Orasoite-Sibiu	360,35	306,00	306,00
	2017RO16 CFMP012	Κατασκευή του αυτοκινητοδρόμου Lugoj – Deva παρτίδα 2, παρτίδα 3 και παρτίδα 4 (τμήμα Dumbrava – Deva) – φάση 2	516,70	395,00	88,40
Σιδηροδρομ ική γραμμή Ε59	2007PL161 PR001	Εκσυγχρονισμός της σιδηροδρομικής γραμμής Ε59 στο τμήμα Wclaw- Poznan, στάδιο II, τμήμα: Wroclaw – σύνορα της επαρχίας της Κάτω Σιλεσίας	188,93	160,59	160,59
	2015-PL- TM-0125-W	Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu (Κατασκευή της σιδηροδρομικής σύνδεσης μεταξύ των λιμένων Szczecin και Świnoujście)	141,06	119,90	32,42
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>			<b>12 104,61</b>	<b>5 867,59</b>	<b>2 354,944</b>

## Παράρτημα V - Επισκόπηση των καθυστερήσεων στην υλοποίηση των επιλεγισών δράσεων

Κωδικός έργου	Τίτλος έργου	Το έργο έχει ολοκληρωθεί; (Ναι / Όχι)	Αρχική ημερομηνία έναρξης (συμφωνία επιχορήγησης)	Αρχική ημερομηνία λήξης	Πραγματική ημερομηνία λήξης	Αρχικό χρονοδιάγραμμα (σε μήνες)	Πραγματικό χρονοδιάγραμμα (σε μήνες)	Καθυστερήση (σε μήνες)	Καθυστερήση αρχικής διάρκειας του έργου (%)
2014-EU-TMC-0560-M	Ανάπτυξη σιδηροδρομικής γραμμής κανονικού εύρους 1 435 χιλιοστών στον διάδρομο Rail Baltic/Rail Baltica (RB) μέσω Εσθονίας, Λετονίας και Λιθουανίας.	Αριθ.	01/03/2015	31/12/2020	31/12/2022	69	95	26	37,68
2015-EU-TM-0347-M	Ανάπτυξη σιδηροδρομικής γραμμής κανονικού εύρους 1 435 χιλιοστών στον διάδρομο Rail Baltic/Rail Baltica (RB) μέσω Εσθονίας, Λετονίας και Λιθουανίας (Τμήμα II)	Αριθ.	16/02/2016	31/12/2020	31/12/2023	58	94	36	62,07
2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic / Rail Baltica – Ανάπτυξη σιδηροδρομικής γραμμής κανονικού εύρους 1 435 χιλιοστών στην Εσθονία, τη Λετονία και τη Λιθουανία (Τμήμα III)	Αριθ.	06/02/2017	31/12/2023	31/12/2023	82	82	0	0,00

2010RO161PR 010	Κατασκευή αυτοκινητοδρόμου Orasoite-Sibiu	Αριθ.	20/06/2011	18/12/2013	31/12/2019	29	102	73	251,72
2017RO16CF MP012	Κατασκευή του αυτοκινητοδρόμου Lugoj – Deva παρτίδα 2, παρτίδα 3 και παρτίδα 4 (τμήμα Dumbrava – Deva) – φάση 2	Αριθ.	27/11/2013	27/05/2016	31/12/2022	30	109	79	263,33
2014-EU-TM- 0186-S	Σήραγγα βάσης Brenner - Μελέτες	Αριθ.	01/01/2016	31/12/2019	31/12/2021	47	71	24	51,06
2014-EU-TM- 0190-W	Βασική σήραγγα Brenner - Εργασίες	Αριθ.	01/01/2016	31/12/2019	31/12/2021	47	71	24	51,06
2007PL161PR 001	Εκσυγχρονισμός της σιδηροδρομικής γραμμής E59 στο τμήμα Wclaw- Roznan, στάδιο II, τμήμα: Wroclaw – σύνορα της επαρχίας της Κάτω Σιλεσίας	Ναι	01/01/2009	30/06/2015	31/12/2018	77	119	42	54,55
2015-PL-TM- 0125-W	Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu (Κατασκευή της σιδηροδρομικής σύνδεσης μεταξύ των λιμένων Szczecin και Świnoujście)	Αριθ.	30/08/2016	31/12/2020	30/06/2022	52	70	18	34,62
2007-EU- 06010-P	Νέα σιδηροδρομική σύνδεση Λυών-Τορίνου — γαλλο-ιταλικό κοινό τμήμα του Διεθνούς Τμήματος (Μελέτες και Έργα)	Ναι	01/01/2007	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) (Διασυνοριακό τμήμα της νέας διεθνούς σιδηροδρομικής σύνδεσης Λυών-Τορίνου – σήραγγα βάσης Mont-Cenis )	Αριθ.	01/01/2014	31/12/2019	31/12/2021	71	95	24	33,80
2007-EU-30010-P	Δίκτυο εσωτερικών πλωτών μεταφορών Σηκουάνα-Σκάλδη – Διασυνοριακό τμήμα μεταξύ Compiègne και Γάνδης	Ναι	01/01/2007	31/12/2013	31/12/2015	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0373-M	Σηκουάνας-Σκάλδης 2020	Αριθ.	01/01/2014	31/12/2019	31/12/2022	71	107	36	50,70
2007-EU-20050-P	Σιδηροδρομική/οδική σταθερή ζεύξη Fehmarnbelt	Ναι	01/06/2008	31/12/2013	31/12/2015	66	90	24	36,36
2014-EU-TM-0221-W	Σήραγγα Fehmarnbelt — σταθερή σιδηροδρομική και οδική σύνδεση μεταξύ Σκανδιναβίας και Γερμανίας	Αριθ.	01/01/2017	31/12/2019	31/12/2020	35	47	12	34,29
2007-EU-03040-P	Σιδηροδρομική γραμμή υψηλής ταχύτητας Παρίσι-Μαδρίτη: τμήμα Vitoria-Dax	Ναι	01/01/2008	31/12/2013	31/12/2015	71	95	24	33,80

2014-EU-TM-0600-M	Διάδρομος του Ατλαντικού: Τμήμα Bergara-San Sebastian-Bayonne. Μελέτες και εργασίες και υπηρεσίες για εργασίες παρακολούθησης. Φάση 1	Αριθ.	01/01/2014	31/12/2019	31/12/2023	71	119	48	67,61
-------------------	---	-------	------------	------------	------------	----	-----	----	-------

Πηγή: ΕΕΣ. Στη στήλη «Πραγματική ημερομηνία λήξης» αναφέρεται η ημερομηνία της πλέον πρόσφατης τροποποίησης της συμφωνίας επιχορήγησης ή η επί του παρόντος αναμενόμενη ημερομηνία ολοκλήρωσης, όπως υποδεικνύεται από τους φορείς υλοποίησης των έργων.



**Παράρτημα VI - Επισκόπηση των μεταβολών στις αρχικές πιστώσεις για τις 17 ελεγχθείσες πράξεις (αριθμητικά στοιχεία σε εκατ. ευρώ)**

**A. Για τις έξι ολοκληρωμένες δράσεις:**

Εμβληματική υποδομή μεταφορών	Αρχική πίστωση	Τελευταία πίστωση	Συγχρηματοδότηση της ΕΕ στη δράση κατά το κλείσιμο	Συνολικές μεταβολές από την αρχική πίστωση	Συνολικές μεταβολές από την πλέον πρόσφατη πίστωση
Rail Baltica	ά. ά.	ά. ά.	ά. ά.	-	-
Σύνδεση Λυών-Τορίνου	1 671,8	1 401,0	235,6	436,2	165,4
Σήραγγα βάσης Brenner	ά. ά.	ά. ά.	ά. ά.	-	-
Fehmarn Belt	338,9	204,80	181,3	157,60	23,50
Basque Υ και η σύνδεσή της με τη Γαλλία	70,0	56,4	11,4	58,6	45,0
Σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη	420,2	176,6	97,1	323,1	79,5
Αυτοκινητόδρομος A1	363,0	363,0	306,0	_*	_*
Σιδηροδρομική γραμμή E59	160,6	160,6	160,6	-	-
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>2 024,5</b>	<b>1 362,4</b>	<b>992,1</b>	<b>975,4</b>	<b>313,28</b>

\* Μείωση που δεν συνδέεται με πτυχές υλοποίησης (εξαιτίας μη επιλέξιμων δαπανών).

Πηγή: ΕΕΣ.

**Β. Για τις 11 εν εξελίξει δράσεις:**

Εμβληματική υποδομή μεταφορών	Αρχική πίστωση	Τελευταία πίστωση	Συγχρηματοδότηση της ΕΕ στη δράση κατά το κλείσιμο	Συνολικές μεταβολές από την αρχική πίστωση	Συνολικές μεταβολές από την πλέον πρόσφατη πίστωση
Rail Baltica	743,9	682,9	Εν εξελίξει	61,0	Εν εξελίξει
Σύνδεση Λυών-Τορίνου	813,8	813,8	Εν εξελίξει	0	Εν εξελίξει
Σήραγγα βάσης Brenner	1 181,5	1 181,5	Εν εξελίξει	0	Εν εξελίξει
Fehmarn Belt	589,0	589,0	Εν εξελίξει	0	Εν εξελίξει
Basque Υ και η σύνδεσή της με τη Γαλλία	459,3	459,3	Εν εξελίξει	0	Εν εξελίξει
Σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη	979,7	634,1	Εν εξελίξει	345,5	Εν εξελίξει
Αυτοκινητόδρομος Α1	395,0	395,0	Εν εξελίξει	0	Εν εξελίξει
Σιδηροδρομική γραμμή E59	119,9	119,9	Εν εξελίξει	0	Εν εξελίξει
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>5 282,1</b>	<b>4 875,5</b>		<b>406,6</b>	

## Συντομογραφίες και γλωσσάριο

**ΓΔ MOVE:** Γενική Διεύθυνση Κινητικότητας και Μεταφορών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

**ΓΔ REGIO:** Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

**ΔΕΔ-Μ (διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών):** Σχεδιασμένο σύνολο δικτύων οδικών, σιδηροδρομικών, αεροπορικών και πλωτών μεταφορών στην Ευρώπη. Τα δίκτυα ΔΕΔ-Μ ανήκουν σε ένα ευρύτερο σύστημα διευρωπαϊκών δικτύων, περιλαμβανομένων ενός δικτύου τηλεπικοινωνιών και ενός ενεργειακού δικτύου.

**Δράση:** Για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, η δράση αφορά μικρότερο τμήμα μιας ΕΥΜ που συγχρηματοδοτείται από την ΕΕ, είτε μέσω συμφωνιών επιχορήγησης είτε μέσω επιχειρησιακών προγραμμάτων. Οι δράσεις αυτές αφορούν, παραδείγματος χάριν, μελέτη σκοπιμότητας, τεχνικές μελέτες ή εργασίες.

**ΕΔΕΤ (Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία):** Πάνω από το ήμισυ της χρηματοδότησης της ΕΕ διοχετεύεται μέσω των πέντε ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων. Τη διαχείριση των ΕΔΕΤ ασκούν από κοινού η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη. Τα ταμεία αυτά είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ), το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ).

**ΕΤΠΑ (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης):** Επενδυτικό ταμείο, σκοπός του οποίου είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της ΕΕ, θεραπεύοντας τις περιφερειακές ανισορροπίες μέσω της παροχής οικονομικής στήριξης για τη δημιουργία υποδομών και παραγωγικών επενδύσεων που συμβάλλουν στη δημιουργία θέσεων εργασίας, κυρίως για επιχειρήσεις.

**ΕΥΜ (Εμβληματική υποδομή μεταφορών):** Για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης πρόκειται για κάθε συγχρηματοδοτούμενη από την ΕΕ υποδομή μεταφορών με συνολικό επιλέξιμο κόστος άνω του ενός δισεκατομμυρίου ευρώ. Επιπλέον, διακρίνεται από τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: πρέπει να έχει χορηγηθεί ή καταβληθεί σημαντικό ποσό ενωσιακής συγχρηματοδότησης (χωρίς ποσοτικό κατώτατο όριο)· η ΕΥΜ πρέπει να έχει σημασία για το δίκτυο μεταφορών της ΕΕ (ιδίως όσον αφορά τις διασυνοριακές συνδέσεις) και να αναμένεται να έχει μετασχηματιστικό κοινωνικοοικονομικό αντίκτυπο.

**Ζώνη επιρροής:** Η εκτιμώμενη έκταση επιρροής της υποδομής που κατασκευάζεται. Για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, ορίσαμε χρόνους ταξιδιού διάρκειας 15, 30 ή 60 λεπτών κατά μήκος της εκάστοτε ΕΥΜ, και υπολογίσαμε τον αριθμό των ατόμων που ζουν στην περιοχή αυτή για να αξιολογήσουμε τις δυνατότητες της υποδομής όσον αφορά την εξέλιξη της επιβατικής κίνησης.

**Προστιθέμενη αξία της ΕΕ:** Η αξία που προκύπτει από παρέμβαση της ΕΕ, η οποία συμπληρώνει την αξία που θα είχε επιτευχθεί αποκλειστικά από τη δράση κράτους μέλους ή ομάδας κρατών μελών.

**ΤΣ (Ταμείο Συνοχής):** Ταμείο, σκοπός του οποίου είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διά της χρηματοδότησης έργων στους τομείς του περιβάλλοντος και των μεταφορών σε κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμηλότερο του 90 % του μέσου όρου της ΕΕ.

**CEF - Μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη»:** Μηχανισμός, ο οποίος παρέχει, από το 2014, χρηματοδοτική βοήθεια σε τρεις τομείς: μεταφορές, ενέργεια και τεχνολογία της πληροφορίας και των επικοινωνιών. Στους τρεις αυτούς τομείς, ο μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» προσδιορίζει επενδυτικές προτεραιότητες οι οποίες θα πρέπει να υλοποιηθούν κατά την επόμενη δεκαετία. Για τις μεταφορές, οι προτεραιότητες είναι οι διασυνδεδεμένοι διάδρομοι μεταφορών και οι καθαρότερες μεταφορές.

**GPSO (Grand Profjet du Sud-Ouest):** Πρόκειται για μια εν μέρει μεικτή σιδηροδρομική γραμμή υψηλής ταχύτητας, με το εύρος της Διεθνούς Ένωσης Σιδηροδρόμων (UIC) από το Μπορντώ έως τα γαλλοϊσπανικά σύνορα. Η γραμμή θα έχει μήκος 279 χλμ., με ταχύτητα λειτουργίας 320/220 χλμ./ώρα, και συνολικό εκτιμώμενο κόστος ύψους 13,6 δισεκατομμυρίων ευρώ, χωρίς ΦΠΑ. Η γραμμή είχε ήδη προγραμματιστεί εδώ και καιρό, αλλά τα σχέδιά της έχουν αναβληθεί.

**INEA (Εκτελεστικός Οργανισμός Καινοτομίας και Δικτύων):** Ο διάδοχος του Εκτελεστικού Οργανισμού του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (ΔΕΔ-Μ), ο οποίος συστάθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2006 για να αναλάβει τη διαχείριση της τεχνικής και χρηματοοικονομικής υλοποίησης του προγράμματος ΔΕΔ-Μ. Ο INEA άρχισε να λειτουργεί την 1η Ιανουαρίου 2014, με σκοπό την υλοποίηση τμημάτων των εξής προγραμμάτων της ΕΕ: μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη», πρόγραμμα «Ορίζων 2020», καθώς και τη συνέχιση προηγούμενων προγραμμάτων (ΔΕΔ-Μ και Marco Polo 2007-2013).

## **ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

**«ΥΠΟΔΟΜΕΣ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΣΤΗΝ ΕΕ: ΧΡΕΙΑΖΕΤΑΙ ΝΑ ΕΠΙΤΑΧΥΝΘΕΙ Η  
ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΕΡΓΩΝ ΜΕΓΑΛΗΣ ΚΑΙΜΑΚΑΣ ΓΙΑ ΝΑ ΕΠΙΤΕΥΧΘΟΥΝ ΕΓΚΑΙΡΩΣ ΤΑ  
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ»**

### **ΣΥΝΟΨΗ**

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία I έως IV:

Η ολοκλήρωση του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών αποτελεί ύψιστη προτεραιότητα για την Ένωση. Όπως συμφωνήθηκε από τα κράτη μέλη με την έκδοση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1315/2013, η προθεσμία για την ολοκλήρωση του κεντρικού δικτύου είναι το έτος 2030. Αυτό το πανευρωπαϊκό δίκτυο θα συνδέει τα εθνικά δίκτυα μεταφορών ενισχύοντας τη διαλειτουργικότητά τους. Για να επιτευχθεί αυτό, πρέπει να αντιμετωπιστούν τα σημαντικά σημεία συμφόρησης και οι βασικές ελλείψεις συνδέσεις, ιδίως στις περιπτώσεις όπου οι διασυνοριακές συνδέσεις δεν υφίστανται ή δεν μπορούν πλέον να προσφέρουν σύγχρονες λύσεις μεταφορών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, αυτό απαιτεί σημαντικές επενδύσεις, οι οποίες είναι αναγκαίες για την επίτευξη ενός συνεκτικού και πλήρως λειτουργικού δικτύου. Πριν από τη λήψη αυτών των σημαντικών αποφάσεων ελήφθησαν υπόψη προβλέψεις για την κυκλοφορία και ανάλυση κόστους-οφέλους. Με την υλοποίηση αυτών των μεγάλων έργων υποδομής, καθίστανται διαθέσιμοι τρόποι μεταφοράς που είναι πιο φιλικόι προς το περιβάλλον (σιδηρόδρομος και εσωτερικές πλωτές οδοί) για την επιβατική και την εμπορευματική κίνηση.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι έχει σημειωθεί ικανοποιητική πρόοδος όσον αφορά την ολοκλήρωση του κεντρικού δικτύου ΔΕΔ-Μ, χάρη στην εργασία των κρατών μελών και των διαχειριστών υποδομών, σε συνδυασμό και με τη στήριξη της Επιτροπής. Αποδείχθηκε ότι ο καθορισμός μιας κοινής προθεσμίας για όλα τα κράτη μέλη δημιούργησε δυναμική, ωθώντας σε πολλές περιπτώσεις τα κράτη μέλη να προγραμματίσουν αναλόγως τις εργασίες τους. Χάρη στα αποτελέσματα δικτύου που προέκυψαν από αυτόν τον συντονισμό, τα έργα θα επιτύχουν μεγαλύτερα οφέλη.

Η Επιτροπή έχει καταβάλει μεγάλη προσπάθεια προκειμένου να διασφαλίσει την υλοποίηση των διασυνοριακών έργων που εξετάζονται στην παρούσα έκθεση. Είναι όλα εξαιρετικά πολύπλοκα έργα, που απαιτούν στενή και διαρκή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών. Οι παρεμβάσεις της Επιτροπής, που δεν έχουν κατ' ανάγκη αποκλειστικά νομικό χαρακτήρα, συνέβαλαν σε πολλές περιπτώσεις καταλυτικά στην εκκίνηση αυτών των έργων. Π.χ., οι Ευρωπαίοι συντονιστές εργάζονται αδιάκοπα με τους εταίρους από τα διάφορα κράτη μέλη και συμμετέχουν άμεσα στα εποπτικά συμβούλια των κοινοπραξιών των διασυνοριακών έργων. Με δεδομένο το ευαίσθητο πολιτικό πλαίσιο στο οποίο πραγματοποιούνται αυτές οι μεγάλες επενδύσεις, η δραστηριότητα των συντονιστών, που πραγματοποιούν συναντήσεις με υπουργούς, ενδιαφερόμενα μέρη, διαχειριστές έργων, κλπ., είναι κρίσιμης σημασίας. Το Συμβούλιο έχει αναγνωρίσει «τον σημαντικό ρόλο των

Ευρωπαϊών συντονιστών για τη διευκόλυνση της έγκαιρης και αποτελεσματικής εφαρμογής των πολυτροπικών διαδρόμων του κεντρικού δικτύου».<sup>1</sup>

Η χρηματοδοτική στήριξη των έργων από την ΕΕ υπήρξε επίσης αποφασιστική για τη μακροπρόθεσμη δέσμευση και τη δημιουργία σταθερού περιβάλλοντος για την υλοποίηση των έργων. Ο μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη» αποτέλεσε καίριο εργαλείο για την υλοποίηση των διασυνοριακών έργων, όπως αναγνωρίζουν πολλοί από τους φορείς που είναι υπεύθυνοι για τα έργα που αξιολογούνται στην παρούσα έκθεση. Το Ταμείο Συνοχής και το ΕΤΠΑ συνέβαλαν στην υλοποίηση έργων υποδομής στον τομέα των μεταφορών με στόχο την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Παράλληλα, η Επιτροπή μερίμνησε για, και παρακολούθησε, την ορθή εφαρμογή των κανόνων χρηματοδότησης των αντίστοιχων ταμείων της ΕΕ.

Η Επιτροπή θεωρεί συνεπώς ότι χωρίς την εφαρμογή του πλαισίου ΔΕΔ-Μ, τη χρηματοδοτική στήριξη και τις πολιτικές παρεμβάσεις της ΕΕ, τα εν λόγω έργα πιθανώς να μην υλοποιούνταν ποτέ.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι μεγάλα έργα υποδομής όπως αυτά απαιτούν χρόνο. Αυτό ισχύει για όλες τις επενδύσεις σε υποδομές μεταφορών αυτού του μεγέθους, πολύ δε περισσότερο για τα διασυνοριακά έργα που αξιολογούνται στην παρούσα έκθεση ελέγχου (συμμετοχή περισσότερων κρατών μελών, συζητήσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα, τεχνική πολυπλοκότητα της κατασκευής σηράγγων ή έργων που ξεκινούν εκ του μηδενός, διοικητική πολυπλοκότητα των διαδικασιών χορήγησης αδειών, κλπ.). Καθώς τα έργα ωριμάζουν στη διάρκεια των προπαρασκευαστικών εργασιών, είναι φυσικό να εξελίσσονται όσον αφορά το αντικείμενο, την ευθυγράμμιση, τις τεχνικές παραμέτρους κλπ., με βάση και τις πολύτιμες παρατηρήσεις που συλλέγονται στη διάρκεια των δημόσιων διαβουλεύσεων. Είναι επίσης φυσικό οι προσαρμογές αυτές να επιφέρουν αλλαγές στο κοινωνικοοικονομικό κόστος και στα αντίστοιχα οφέλη. Η εκτίμηση τυχόν αποκλίσεων ως προς το κόστος και την εμπρόθεσμη υλοποίηση θα πρέπει συνεπώς να πραγματοποιείται μόνο μετά τη λήψη της τελικής επενδυτικής απόφασης, και όχι σε προγενέστερο στάδιο.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι τα διασυνοριακά έργα οδεύουν προς την υλοποίηση έως το 2030. Απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να συνεργάζεται στενά με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Προτίθεται να εισηγηθεί αναθεώρηση του κανονισμού ΔΕΔ-Μ το 2021· αυτό θα αποτελέσει αφορμή για καταγραφή της προόδου που έχει σημειωθεί και, αν χρειάζεται, αναπροσαρμογή των εργαλείων με στόχο την επίτευξη του στόχου ενός πλήρως λειτουργικού και διαλειτουργικού δικτύου ΔΕΔ-Μ εντός των καθορισμένων προθεσμιών.

Τέλος, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η έννοια των «ΕΥΜ» (ή «έργων μεγάλης κλίμακας»), που χρησιμοποιείται στην παρούσα έκθεση, δεν έχει αντιστοιχίες σε καμία βασική πράξη, υπό εξέλιξη ή προσεχές πρόγραμμα, ή λειτουργικό ορισμό σε επίπεδο ΕΕ.

## **ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

16. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι υπάρχει μεγάλος κίνδυνος ορισμένες από τις ΕΥΜ που αναφέρονται από το ΕΕΣ (στο εξής: ΕΥΜ) να μην βρίσκονται σε πλήρη λειτουργία το 2030, κάτι που πάντως δεν αποτελεί απαίτηση του κανονισμού ΔΕΔ-Μ. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι οι περισσότερες ΕΥΜ θα έχουν τεθεί σε λειτουργία έως τη συγκεκριμένη ημερομηνία και ότι θα πληρούνται οι απαιτήσεις ΔΕΔ-Μ. Αυτό θα αποτελέσει σημαντική βελτίωση για το σύστημα μεταφορών της ΕΕ.

Όσον αφορά τα σημεία 16, 17 και 19 καθώς και τον πίνακα 2, η Επιτροπή αξιολογεί την κατάσταση των ελεγχθέντων έργων ως εξής:

---

<sup>1</sup> «Συμπεράσματα του Συμβουλίου για την πρόοδο σχετικά με την υλοποίηση του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών (ΔΕΔ-Μ) και το μηχανισμό «Συνδέοντας την Ευρώπη» (CEF) για τις μεταφορές», 5 Δεκεμβρίου 2017

### **Rail Baltica:**

Το έργο Rail Baltica αναμένεται να ολοκληρωθεί σε συμμόρφωση με τις απαιτήσεις ΔΕΔ-Μ και να βρίσκεται σε πλήρη λειτουργία πριν από το 2030, συμπεριλαμβανομένων των «γραμμών πρόσβασης» στην Πολωνία· βλέπε επίσης τις απαντήσεις στα σημεία 69-71.

Ο λετονικός εθνικός έλεγχος σύγκρινε την αρχική συμφωνία επιχορήγησης (ΣΕ) του 2014 (βάσει της οποίας η κτήση γαιών στη Λετονία προγραμματιζόταν να διαρκέσει έως τον Δεκέμβριο 2019) με την ημερομηνία που ανακοινώθηκε το 2019 (Δεκέμβριος 2022). Στο μεταξύ, η ΣΕ του 2014 παρατάθηκε και η νέα προθεσμία για την κτήση γαιών στη Λετονία είναι ο Δεκέμβριος 2022. Χωρίς να συνιστά καθυστέρηση, η νέα προθεσμία αντικατοπτρίζει τις επικαιροποιήσεις στα σχέδια κτήσης γαιών εστιάζοντας σε περιοχές προτεραιότητας στις οποίες υπογράφηκαν συμβάσεις κατασκευής και μεταθέτοντας άλλα μέτρα απαλλοτρίωσης για μετά τη μεταρρύθμιση σε επίπεδο δήμων.

### **Σύνδεση Λυών-Τορίνου:**

Σύμφωνα με τον τρέχοντα σχεδιασμό, το μήκους 57,5 χιλιομέτρων διασυνοριακό τμήμα στο οποίο περιλαμβάνεται και η σήραγγα Λυών-Τορίνου θα ολοκληρωθεί πριν από την προθεσμία του 2030 σύμφωνα με τις απαιτήσεις του ΔΕΔ-Μ.

Οι ιταλικές γραμμές πρόσβασης θα συμμορφώνονται πλήρως με τα πρότυπα του ΔΕΔ-Μ ως το 2030 με την κατασκευή της νέας γραμμής πρόσβασης μεταξύ Avigliana και Orbassano και την αναβάθμιση της σύνδεσης μεταξύ Bussoleno και Avigliana.

Στη γαλλική πλευρά, η υφιστάμενη συμβατική γραμμή, που αυτή τη στιγμή λειτουργεί ως γραμμή πρόσβασης, είναι σήμερα σύμφωνη με τις περισσότερες από τις παραμέτρους ΔΕΔ-Μ. Οι απαιτήσεις που δεν πληρούνται αφορούν την ταχύτητα (ορισμένα τμήματα προβλέπουν όριο 90 km/h αντί 100 km/h λόγω της κλίσης 25 ‰) και το ευρωπαϊκό σύστημα διαχείρισης της σιδηροδρομικής κυκλοφορίας (ERTMS) το οποίο, σύμφωνα με το γαλλικό εθνικό σχέδιο υλοποίησης, προβλέπεται να εφαρμοστεί έως το 2030.

### **Βασική σήραγγα Brenner (BBT):**

Η τρέχουσα επίσημη έναρξη λειτουργίας της BBT είναι το έτος 2028.

Ο εξοπλισμός των υφιστάμενων βόρειων γραμμών πρόσβασης με το ERTMS αποτελεί ένα από τα τρία μέτρα της δέσμης εκκίνησης για το πρόγραμμα «Digitale Schiene Deutschland Programm» του 2020, για το οποίο έχουν ήδη αρχίσει εργασίες υλοποίησης και έχει προβλεφθεί προϋπολογισμός.

Επιπροσθέτως, η ομάδα εργασίας για τις υποδομές της πλατφόρμας για τον διάδρομο Brenner έχει συλλέξει πληροφορίες που επίσης καταδεικνύουν ότι οι οδοί πρόσβασης προς τη Γερμανία και την Ιταλία θα συμμορφώνονται πλήρως με τον κανονισμό ΔΕΔ-Μ ως το 2030. Επίσης, επιβεβαιώνει την υλοποίηση του ERTMS στις υφιστάμενες οδούς πρόσβασης στη Γερμανία έως το 2027.

### **Ζεύξη Fehmarn Belt:**

Η προγραμματισμένη ημερομηνία για τα εγκαίνια της σταθερής ζεύξης Fehmarn Belt και των γραμμών πρόσβασής της είναι το 2028.

Όσον αφορά τις γερμανικές προσβάσεις στην Fehmarnbelt: η έναρξη των εργασιών κατασκευής είναι προγραμματισμένη για το 2021/22 με εκτιμώμενο χρόνο κατασκευής τα 5,5 έτη. Αυτό σημαίνει ότι οι εργασίες θα έχουν ολοκληρωθεί το αργότερο έως το 2028 αφήνοντας περιθώριο 3 ετών για τη συμμόρφωση με την προθεσμία του κανονισμού ΔΕΔ-Μ. Επιπροσθέτως, ο επίσημος προγραμματισμός για τη διέλευση Fehmarn Sound προβλέπει επίσης έναρξη λειτουργίας το 2028 έτσι ώστε οι προσβάσεις στη σήραγγα να είναι διαθέσιμες σε πλήρη λειτουργία όταν αυτή εγκαινιαστεί.

Έτσι, οι προσβάσεις στη σήραγγα θα είναι διαθέσιμες σε πλήρη λειτουργία και σε συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του ΔΕΔ-Μ όταν εγκαινιαστεί η σήραγγα.

### **Γραμμή Basque Y:**



Η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι, στη γαλλική πλευρά, η νέα ευθυγράμμιση από τα σύνορα προς το γαλλικό δίκτυο υψηλής ταχύτητας θα καθυστερήσει. Ωστόσο, η Επιτροπή διαπραγματεύεται με τη Γαλλία την αναβάθμιση της υφιστάμενης γραμμής μεταξύ του Μπορντό και των συνόρων, που συνδέεται με τη γραμμή Basque Y, με στόχο να είναι έτοιμη ταυτόχρονα με τη Basque Y. Η Επιτροπή θεωρεί ότι το βασικό ζήτημα είναι να διασφαλιστεί η σταδιακή αύξηση της χωρητικότητας της γραμμής στη γαλλική πλευρά προκειμένου να αντεπεξέλθει στην αύξηση της κυκλοφορίας, ιδίως όσον αφορά την εμπορευματική κίνηση.

Η Basque Y θα συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις ΔΕΔ-Μ πριν από το 2030. Η Επιτροπή εμμένει στη θέση ότι η αναβάθμιση της υφιστάμενης γραμμής στη γαλλική πλευρά πρέπει επίσης να συνεπάγεται συμμόρφωση με τις απαιτήσεις,

#### **Σύνδεση Σηκουάνα - Σκάλδη:**

Η διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης αναμένεται να λειτουργήσει έως τα τέλη του 2028.

Όλες οι προγραμματισμένες κατασκευές και αναβαθμίσεις που έχουν σχεδιαστεί προκειμένου το δίκτυο Σηκουάνα-Σκάλδη να φτάσει στο προσδοκώμενο επίπεδο λειτουργίας θα έχουν ολοκληρωθεί έως το 2030, σύμφωνα με την εκτελεστική απόφαση του Ιουνίου 2019. Περιλαμβάνονται εδώ οι βασικές διαδρομές που συνδέουν τη λεκάνη του Σηκουάνα με τη λεκάνη του Σκάλδη. Από το δίκτυο των περίπου 1 100 χλμ., ο προγραμματισμός προβλέπει ως ημερομηνία ολοκλήρωσης το έτος 2032 μόνο για ένα περιφερειακό τμήμα μήκους περίπου 30 χλμ. (Bray-Nogent).

Η σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη με το Zeebrugge είναι αυτή τη στιγμή υπό μελέτη και αναμένεται υποβολή επενδυτικού σχεδίου έως τον Δεκέμβριο 2023 σύμφωνα με την εκτελεστική απόφαση. Αναμένεται ότι η σύνδεση θα έχει ολοκληρωθεί πριν από το τέλος του 2030.

#### **Αυτοκινητόδρομος A1 - Ρουμανία:**

Το εναπομένον τμήμα του ρουμανικού αυτοκινητόδρομου A1 (Sibiu-Pitesti) θεωρείται ότι κατασκευάζεται κατά την τρέχουσα (2014-2020) και την επόμενη χρηματοδοτική περίοδο.

#### **Σιδηροδρομική γραμμή E59:**

Η E59 είναι μια ήδη υφιστάμενη και λειτουργική υποδομή, στην οποία δεν προβλέπεται υλοποίηση εντελώς νέων έργων. Στη γραμμή εκτελούνται μόνον αναβαθμίσεις, οι οποίες προγραμματίζεται να ολοκληρωθούν το αργότερο έως το 2030, συμπεριλαμβανομένων των πιο απόκεντρων τμημάτων, όπως αναφέρεται από τις αρμόδιες αρχές στην Πολωνία.

Και για τη γραμμή E59, οι απαιτήσεις ΔΕΔ-Μ θα πληρούνται πριν από το 2030.

18. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι υπάρχουν κίνδυνοι καθυστερήσεων στην κατασκευή ορισμένων EYM ή των βοηθητικών υποδομών τους. Ωστόσο, αυτό δεν πρόκειται να θέσει σε κίνδυνο την αποτελεσματική λειτουργία των διαδρόμων ΔΕΔ-Μ. Οι διάδρομοι θα είναι λειτουργικοί το 2030 και θα απολαμβάνουν ήδη τα οφέλη από την εκτέλεση των διαφόρων έργων. Αυτό θα δημιουργεί ήδη πολύ θετικά αποτελέσματα δικτύου το 2030.

#### **Πλαίσιο 1. Ελλείπουσα σύνδεση που αποτελεί πρόσκομμα στην ολοκλήρωση του διαδρόμου και του δικτύου**

Η Επιτροπή θεωρεί ότι το γεγονός ότι ένα τμήμα ενός έργου βρίσκεται στη φάση της μελέτης το 2019 δεν αποτελεί πρόσκομμα για την ολοκλήρωση του έργου έως την καταληκτική ημερομηνία του 2030. Η γραμμή Basque Y είναι εξαιρετικά πιθανό να έχει ολοκληρωθεί έως το 2030. Είναι αλήθεια ότι η Γαλλία ανέβαλε την κατασκευή της νέας γραμμής υψηλής ταχύτητας μεταξύ Μπορντό και Dax και από το Dax έως τα σύνορα για μετά το 2037. Ως δεύτερη εναλλακτική λύση, ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή βρίσκεται σε συζητήσεις με τις γαλλικές αρχές και με τη SNCF Réseau με στόχο την

αναβάθμιση της υφιστάμενης γραμμής, εγκαίρως για την έναρξη λειτουργίας της Basque Y. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα μια ικανοποιητική διασυννοριακή σύνδεση επαρκούς χωρητικότητας.

Επιπλέον, η Επιτροπή καλεί το Ελεγκτικό Συνέδριο να συνεκτιμήσει ότι το διεθνές τμήμα μεταξύ Περπινιάν και Figueras βρίσκεται σήμερα υπό τη διαχείριση της LFP Perthus (συνιδιοκτησίας Γαλλίας και Ισπανίας). Ο αριθμός των συρμών αυξάνεται και αναμένεται να έχει πενταπλασιαστεί έως το 2026 δεδομένης της υπό εξέλιξη προσαρμογής του ισπανικού δικτύου (Βαλένθια-Ταραγόνα-Βαρκελώνη) στο εύρος τροχιάς της Διεθνούς Ένωσης Σιδηροδρόμων (UIC).

Ο συνδυασμός της κατασκευής της Basque Y και της αναβάθμισης της υφιστάμενης γραμμής μεταξύ του Μπορντό και των συνόρων θα έχει ως αποτέλεσμα αύξηση της χωρητικότητας και διευκόλυνση των εμπορευματικών δραστηριοτήτων.

25. Η Επιτροπή πιστεύει ότι έχει χρησιμοποιήσει καταλλήλως τα υφιστάμενα εργαλεία και πόρους συμβάλλοντας στην ολοκλήρωση των έργων και στη στήριξη των κρατών μελών για την επίτευξη αυτού του στόχου (αποφάσεις χρηματοδότησης, INEA, συντονιστές, συμμετοχή στα εποπτικά συμβούλια, συνεδριάσεις του φόρουμ διαδρόμων, προγράμματα εργασίας για τους διαδρόμους, υποβολή εκθέσεων στο Κοινοβούλιο, συνέδρια, διμερείς συναντήσεις, πολυμερείς συναντήσεις, εκτελεστικές αποφάσεις, κλπ.). Η έως σήμερα συμβολή της Επιτροπής υπερβαίνει κατά πολύ τις διατάξεις του άρθρου 56.

26. Η Επιτροπή δεν έχει ακόμη χρησιμοποιήσει τη διαδικασία του άρθρου 56 καθώς θεωρεί ότι υπάρχουν άλλα πιο αποτελεσματικά εργαλεία για να «προτρέψει τα κράτη μέλη να σχεδιάσουν και να εφαρμόσουν ταχύτερα τις εν λόγω υποδομές», π.χ. την εργασία των συντονιστών, εκτελεστικές αποφάσεις, κλπ.

27. Η Επιτροπή υπογραμμίζει την πολυπλοκότητα αυτών των διασυννοριακών έργων όσον αφορά τόσο το μέγεθος όσο και τις τεχνικές, χρηματοδοτικές και πολιτικές πτυχές/παράγοντες καθώς και τις πτυχές/παράγοντες που άπτονται του προγραμματισμού και της κοινής γνώμης.

Όσον αφορά τα συμπεράσματα που συνάγονται στο πλαίσιο 2, η Επιτροπή θεωρεί ότι έργα υποδομής όπως η διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης ή η σιδηροδρομική σήραγγα Λυών-Τορίνου αλλάζουν τελείως τα δεδομένα. Η ανάλυση δεν πρέπει να βασίζεται μόνο στην υφιστάμενη κυκλοφορία στις εσωτερικές πλωτές οδούς και στο σιδηροδρομικό δίκτυο καθώς αυτή τη στιγμή δεν υπάρχει παρά ελάχιστη ή και καθόλου κυκλοφορία λόγω της κατάστασης της υποδομής (η διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης δεν υφίσταται ακόμη και η υφιστάμενη σιδηροδρομική σύνδεση Λυών-Τορίνου δεν προσφέρεται για σιδηροδρομική μεταφορά εμπορευμάτων).

Βλ. την απάντηση της Επιτροπής στο πλαίσιο 2.

## **Πλαίσιο 2 - Σημαντικές διαφορές μεταξύ των επιπέδων πραγματικής και προβλεπόμενης κυκλοφορίας**

Αν και η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη εξέτασης μιας σειράς συνοδευτικών μέτρων προκειμένου να διασφαλιστεί η βέλτιστη χρήση της άρτι κατασκευασθείσας υποδομής, θεωρεί ότι «*οι σημαντικές διαφορές μεταξύ των επιπέδων πραγματικής και προβλεπόμενης κυκλοφορίας*» δεν αποτελούν αυτές καθαυτές πρόβλημα και ότι, απεναντίας, σε αρκετές περιπτώσεις, τα προβλεπόμενα επίπεδα κυκλοφορίας βασίζονται σε συντηρητικούς υπολογισμούς.

31. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι αναλύσεις κόστους-οφέλους (ΑΚΟ) εξαρτώνται από τη χρησιμοποιούμενη μεθοδολογία και τις παραδοχές που γίνονται. Το γεγονός ότι έχουν εκπονηθεί ΑΚΟ για κάθε ένα από τα έργα, αποδεικνύει τη συνεχή χρήση του εργαλείου. Η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι φυσικό τα αποτελέσματα των ΑΚΟ να εξελίσσονται σύμφωνα με τις αλλαγές στα έργα (αντικείμενο, τεχνικές απαιτήσεις, κλπ.) και με βάση τις προηγούμενες αναλύσεις.

## **Πλαίσιο 4 - Παραδείγματα πορισμάτων σχετικά με τις αναλύσεις κόστους-οφέλους**

Όσον αφορά τη συγκεκριμένη ενότητα, η Επιτροπή επισημαίνει τα εξής:

(1) Θα απαιτηθεί επικαιροποιημένη ΑΚΟ η οποία θα περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία του τελικού έργου κατά την υποβολή αίτησης για ενωσιακή συγχρηματοδότηση, γεγονός που αποδεικνύει ότι οι ΑΚΟ χρησιμοποιούνται σωστά κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

(2) Κατά την άποψη της Επιτροπής, η επαναξιολόγηση του 2018 δεν πρέπει να θεωρείται ΑΚΟ. Η μεθοδολογία της αμφισβητήθηκε στο πλαίσιο της συζήτησης που αφορούσε τη μη συμμόρφωση με τις ιταλικές κατευθυντήριες γραμμές.

(3) Για το έργο της Rail Baltica, η Επιτροπή θεωρεί ότι παρ' όλο που έχουν διενεργηθεί τρεις διαφορετικές αναλύσεις σχετικά με το κόστος και τα οφέλη της Rail Baltica, οι τρεις μελέτες είχαν πολύ διαφορετικά αντικείμενα και εξυπηρετούσαν διαφορετικό σκοπό. Η COWI (2007) ήταν μια πρώιμη μελέτη σκοπιμότητας, που εξέταζε εναλλακτικές λύσεις για την ενίσχυση της σιδηροδρομικής συνδεσιμότητας μεταξύ των κρατών της Βαλτικής και πέραν αυτών – μία από τις επιλογές ήταν η χρήση ενός νέου τυποποιημένου εύρους τροχιάς (1 435 mm). Δεδομένου του αντικείμενου της, η μελέτη δεν συνιστούσε τυπική ΑΚΟ και δεν πραγματοποιήθηκαν αναλυτικές προβλέψεις για την κυκλοφορία και υπολογισμοί CAPEX. Οι μελέτες AECOM (2011) και EY (2017), από την άλλη, μπορούν να θεωρηθούν αναλύσεις κόστους-οφέλους, αν και πρέπει να υπογραμμιστεί ότι καθεμία είχε διαφορετικό αντικείμενο και σκοπό. Η AECOM αποσκοπούσε στον αρχικό καθορισμό της σκοπιμότητας για τη Rail Baltica βάσει ΑΚΟ και στην τεκμηρίωση των πρώτων πολιτικών αποφάσεων που ελήφθησαν, η δε EY (2017) έπρεπε να αντικατοπτρίζει τις πρόσφατες εξελίξεις συμπεριλαμβανομένης της συμφωνίας σχετικά με την ευθυγράμμιση της διαδρομής που περιλαμβάνει την ενσωμάτωση της γραμμής στην πόλη της Ρίγας και στη σύνδεση Κάουνας-Βίλνιους. Όλες οι μελέτες πραγματοποιήθηκαν με διαφάνεια και είναι διαθέσιμες στο κοινό.

(4) Όσον αφορά τη βασική σήραγγα Brenner (BBT), η Επιτροπή θεωρεί ότι η ανάλυση κόστους-οφέλους του 2019 βασίζεται εν μέρει στη μελέτη για το γερμανικό σενάριο που είχε δημοσιευτεί νωρίτερα το 2019. Όλα τα σενάρια που έχουν αναλυθεί βάσει της ανάλυσης κόστους-οφέλους συντείνουν σε ένα θετικό πρόσημο, πάνω από τα αριθμητικά στοιχεία που αναφέρονταν στην ανάλυση του 2007. Όσον αφορά την μελέτη που λείπει σχετικά με την κυκλοφορία, η Επιτροπή επισημαίνει ότι αυτή τη στιγμή συνεχίζονται οι προσπάθειες των τριών κρατών μελών για την εκπόνηση κοινής πρόβλεψης για την κυκλοφορία και τα αποτελέσματα αναμένονται εντός του 2020.

Εν κατακλείδι, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα παραδείγματα που αναφέρονται από το ΕΕΣ καταδεικνύουν τη συστηματική χρήση των ΑΚΟ σε όλα τα σημαντικά στάδια των έργων.

32. Η Επιτροπή δεν έχει πρόσβαση σε αναλυτικές πληροφορίες σχετικά με την ανάλυση αυτών των εξωτερικών εμπειρογνομόνων και τα εργαλεία που χρησιμοποιήσαν για την εκτίμησή τους. Συνεπώς, η Επιτροπή και τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν είναι σε θέση να αξιολογήσουν τα πορίσματα.

Εφόσον η έννοια των ΕΥΜ δεν έχει αντιστοιχίες στο ενωσιακό νομικό πλαίσιο, η ανάλυση που έχει πραγματοποιηθεί έως σήμερα δεν μπορεί να συμπίπτει επακριβώς με την έννοια όπως ορίζεται από το ΕΕΣ.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι ΑΚΟ έχουν χρησιμοποιηθεί σωστά ως εργαλείο λήψης αποφάσεων. Ενδεικτικά, για το έργο της Rail Baltica, οι επόμενες αναλύσεις κόστους-οφέλους λειτούργησαν ως βάση για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με το έργο. Στην προκειμένη περίπτωση, οι δαπάνες αναλύονταν ανά χώρα, αλλά τα οφέλη μπορούν να διαπιστωθούν στην πράξη μόνο μέσω του έργου συνολικά.

33. Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, για τα δίκτυα μεταφορών που εμπίπτουν στον θεματικό στόχο αριθ. 7, η Επιτροπή αξιολογεί μόνο μεγάλα έργα συνολικού επιλέξιμου κόστους άνω των 75 εκατ. EUR.

34. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι όσον αφορά την πολιτική συνοχής για την περίοδο προγραμματισμού 2021-27, τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την επιλογή και έγκριση όλων των

πράξεων που συγχρηματοδοτούνται από τα ταμεία, ανεξαρτήτως του ύψους χρηματοδότησης το οποίο αντιπροσωπεύουν. Σε αυτό το πλαίσιο, οι διαχειριστικές αρχές πρέπει να μεριμνούν ώστε όλες οι πράξεις να συμμορφώνονται με τους εφαρμοζόμενους κανόνες επιλεξιμότητας για τις σχετικές δαπάνες καθώς και με τα κριτήρια ποιότητας που ορίζονται ρητώς στο άρθρο 67 της πρότασης κανονισμού περί κοινών διατάξεων (βλέπε συγκεκριμένα άρθρο 67.3 εδάφια γ), δ) και ε)), και ειδικότερα πρέπει να:

- διασφαλίζουν ότι οι επιλεγείσες πράξεις παρουσιάζουν τη βέλτιστη σχέση μεταξύ του ποσού της στήριξης, των δραστηριοτήτων που αναλαμβάνονται και της επίτευξης των στόχων·

- βεβαιώνονται ότι ο δικαιούχος διαθέτει τους αναγκαίους χρηματοδοτικούς πόρους και μηχανισμούς για την κάλυψη του κόστους λειτουργίας και συντήρησης και την εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητάς τους·

- διασφαλίζουν ότι οι επιλεγείσες πράξεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αποτελούν αντικείμενο εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων ή υποβάλλονται σε διαδικασία ελέγχου και ότι έχει ληφθεί δεόντως υπόψη η εκτίμηση εναλλακτικών λύσεων.

Οι εν λόγω διατάξεις εφαρμόζονται σε όλες τις πράξεις, και για τον λόγο αυτό η διατύπωση είναι εσκεμμένα γενικόλογη ώστε να είναι εφικτή η προσαρμογή της διοικητικής επιβάρυνσης στο είδος και στο μέγεθος των πράξεων. Η επιμέρους εφαρμογή αυτών των προϋποθέσεων θα προσαρμόζεται σε κάθε περίπτωση χωριστά στο πλαίσιο του καθορισμού κριτηρίων επιλογής.

Με βάση την εμπειρία της περιόδου 2014-2020, τα κράτη μέλη θέσπισαν και/ή ανέπτυξαν περαιτέρω τα εθνικά πλαίσια οικονομικής αξιολόγησης, συμπεριλαμβανομένης της ανάλυσης κόστους οφέλους για τις μεγαλύτερες επενδύσεις, όπου χρειάζεται. Για τα μεγαλύτερα έργα, η Επιτροπή αναμένει από τα κράτη μέλη να συνεχίσουν να χρησιμοποιούν τα ενδεδειγμένα πρότυπα ποιότητας βάσει της διεθνούς βέλτιστης πρακτικής για τις ΑΚΟ και του οδηγού ΑΚΟ 2014-2020, προχωρώντας πέρα από τη νομοθετική διάταξη εάν οι τελικές διατάξεις δεν περιλαμβάνουν ρητή απαίτηση για ΑΚΟ.

Επιπροσθέτως, η Επιτροπή προτίθεται να προωθήσει περαιτέρω τη διενέργεια ΑΚΟ και στα μικρότερα έργα. Με στόχο τη διευκόλυνση αυτής της διαδικασίας, η Επιτροπή πρόκειται να δημοσιεύσει εγχειρίδιο για απλοποιημένη ανάλυση κόστους-οφέλους στο οποίο θα παρουσιάζεται ένα «έτοιμο προς χρήση» εργαλείο σύμφωνα με τη διεθνή βέλτιστη πρακτική για την εφαρμογή των αρχών της ΑΚΟ στα διάφορα έργα, και σε μικρότερη κλίμακα.

35. Οι προβλέψεις για την κυκλοφορία αποτελούν μέρος της ανάλυσης κόστους-οφέλους, και αφορούν όλα τα συγχρηματοδοτούμενα έργα. Εφόσον η έννοια των ΕΥΜ δεν έχει αντιστοιχίες στο ενωσιακό νομικό πλαίσιο, η ανάλυση που έχει πραγματοποιηθεί έως σήμερα δεν μπορεί να συμπίπτει επακριβώς με την έννοια όπως ορίζεται από το ΕΕΣ.

38. Η σήραγγα βάσης Λυών-Τορίνου θα βρίσκεται σε λειτουργία για διάστημα πολύ μεγαλύτερο των 50 ετών.

40. Η σωστή δημόσια διαβούλευση αποτελεί μία από τις προϋποθέσεις για την επίτευξη του βέλτιστου κοινωνικοοικονομικού οφέλους από μια επένδυση, εξασφαλίζοντας εκτός των άλλων ότι λαμβάνονται υπόψη οι απόψεις και τα συμφέροντα όλων των ενδιαφερόμενων μερών. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται ότι τα έργα παρέχουν τη μεγαλύτερη δυνατή κοινωνική προστασία και όσον αφορά την εδαφική και κοινωνική, την περιβαλλοντική και την οικονομική διάσταση. Η διαδικασία αυτή αποτελεί πράγματι πρόκληση και μπορεί να προκαλέσει καθυστερήσεις στα έργα.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ακόμη και η πιο επαγγελματική συμβολή των ενδιαφερόμενων μερών δεν μπορεί να αποτρέψει με βεβαιότητα τις προσφυγές κατά αδειών ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων.

41. Όταν ενδιαφερόμενα μέρη προσεγγίζουν την Επιτροπή σε σχέση με συγκεκριμένα έργα ΔΕΔ-Μ, η Επιτροπή φροντίζει ιδιαιτέρως να εξηγήσει την ενωσιακή διάσταση του έργου. Αυτό συνέβη στην περίπτωση του έργου της Rail Baltica, αλλά και σε άλλες ΕΥΜ (BBT, Fehmarn Belt, διώρυγα Σηκουάνα-Σκάλδη και άλλα).

43. Για τον αυτοκινητόδρομο Α1 στη Ρουμανία, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη συνέβαλε στη συμμόρφωση του έργου με την περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ. Ωστόσο, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι αναγκαίες τροποποιήσεις του έργου εντάχθηκαν σε αυτό καθυστερημένα, με πρακτικό αποτέλεσμα περαιτέρω καθυστερήσεις για το έργο.

44. Πρέπει να επισημανθεί ότι οι δαπάνες αυτές απαιτούν τη διατήρηση μιας ορισμένης οργάνωσης που παρέχει τις σχετικές υπηρεσίες και προετοιμάζει την έγκαιρη έναρξη των εργασιών ενεργοποίησης.

45. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι σχεδόν όλα τα έργα υποδομής αυτού του μεγέθους χρειάζονται δεκαετίες για την υλοποίησή τους, ανεξαρτήτως χρηματοδότησης από την ΕΕ.

Η Επιτροπή επισημαίνει επίσης ότι οι ελεγχθείσες ΕΥΜ συγκαταλέγονται στα πιο πολύπλοκα και τεχνικά δύσκολα έργα όσον αφορά την υλοποίησή τους. Όπως συνηθίζεται για τα έργα υποδομής αυτού του μεγέθους, πραγματοποιείται μια αρχική εκτίμηση και η αρχική αυτή εκτίμηση ακολουθώσ επικαιροποιείται στη διάρκεια της υλοποίησης.

Ως ενδεικτικό παράδειγμα μη χρηματοδοτούμενου από την ΕΕ έργου, η κατασκευή της σήραγγας Gotthard διήρκεσε πάνω από 15 χρόνια.

46. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η θέσπιση ειδικής χρηματοδοτικής προτεραιότητας για τις ΕΥΜ θα ισοδυναμεί με διάθεση κεφαλαίων ειδικού προορισμού για τα συγκεκριμένα έργα. Ο τρέχων κανονισμός για τον μηχανισμό «Συνδέοντας την Ευρώπη» (CEF) και η πρόταση για τον κανονισμό CEF II δεν προβλέπουν διαφοροποίηση των έργων με διάκρισή τους σε εμβληματικά και μη εμβληματικά. Για τον λόγο αυτό, οποιαδήποτε ειδική χρηματοδοτική προτεραιότητα αποκλειστικά διαθέσιμη για έργα αυτού του είδους θα αντιστρατευόταν τις διατάξεις του κανονισμού CEF.

Επιπροσθέτως, η Επιτροπή θεωρεί ότι η τρέχουσα πρακτική των ανταγωνιστικών προσκλήσεων υποβολής προτάσεων παρέχει ισχυρά κίνητρα στους φορείς υλοποίησης των έργων για τη βελτίωση των έργων τους και εξασφαλίζει ποιοτική προετοιμασία και υλοποίηση των έργων.

47. Η Επιτροπή θεωρεί ότι αποτελεί ευθύνη του φορέα υλοποίησης έργου να καθορίσει το βέλτιστο αντικείμενο του έργου του στις διάφορες πτυχές του (γεωγραφική, τεχνική, χρονική, κλπ.) και να οργανώσει την ακολουθία των ενεργειών.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει το χαμηλό διοικητικό κόστος του προγράμματος CEF, κάτι που έχει αναδειχθεί από τους διάφορους ελέγχους.

Ενώ είναι αλήθεια ότι η Επιτροπή θεωρεί ευπρόσδεκτο ένα ολοκληρωμένο όραμα για την υλοποίηση ενός έργου, οι φορείς υλοποίησης καλούνται να υποβάλουν την αίτησή τους στο ανταγωνιστικό περιβάλλον της πρόσκλησης υποβολής προτάσεων. Η ύπαρξη μίας και μόνης συμφωνίας επιχορήγησης για μια ΕΥΜ δεν αποτρέπει το ενδεχόμενο καθυστερήσεων και αλλαγής του αντικειμένου.

48. Υπάρχουν διαδικασίες για τη διενέργεια της ενδεδειγμένης επισκόπησης: επιπροσθέτως, η Επιτροπή θα συνεχίσει να παρέχει συνδρομή για την ανάπτυξη των έργων σε δικαιούχους και φορείς υλοποίησης μέσω του συμβουλευτικού κόμβου InvestEU (αναμενόμενη έναρξη λειτουργίας το 2021 στο πλαίσιο του νέου νομοθετικού πλαισίου για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027).

49. Για όλα τα μεγάλα έργα υποδομής, υπάρχει μια αρχική φάση στη διάρκεια της οποίας εκτιμάται η σκοπιμότητα της αρχικής ιδέας. Συνήθως αξιολογούνται διάφορες εναλλακτικές λύσεις και, ως εκ τούτου, είναι φυσικό ο σχεδιασμός και το αντικείμενο να εξελίσσονται, ιδίως μετά από δημόσιες διαβουλεύσεις ή ως επακόλουθο των εκτιμήσεων περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Οι αλλαγές στον σχεδιασμό και στο αντικείμενο δεν συνεπάγονται μόνο πρόσθετα κόστη αλλά και πρόσθετα οφέλη.

50. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι αλλαγές στο αντικείμενο, στην ευθυγράμμιση, στα πρόσθετα στοιχεία κλπ., δυσχεραίνουν σε μεγάλο βαθμό τη σύγκριση των εκτιμήσεων κόστους που πραγματοποιούνται στα διάφορα στάδια των έργων.

Όσον αφορά το παράρτημα III, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο υπολογισμός των αυξήσεων του κόστους θα πρέπει να λαμβάνει πλήρως υπόψη τους προαναφερόμενους παράγοντες.

Όταν ανατρέχει στις επιλογές EYM, η Επιτροπή δεν μπορεί να αντιστοιχίσει τα παρεχόμενα αριθμητικά στοιχεία, κυρίως λόγω των αλλαγών στο αντικείμενο.

Όσον αφορά τα ακόλουθα έργα, η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη τα εξής στοιχεία:

#### **Rail Baltica:**

Η αύξηση κόστους που υπολογίστηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο προέρχεται σε μεγάλο βαθμό από το πρόσθετο κόστος για την ενσωμάτωση της γραμμής της Rail Baltica στην πόλη της Ρίγας και στη σύνδεση Κάουνας-Βίλνιους, που θα αποφέρουν επίσης οφέλη.

#### **Σύνδεση Λυών-Τορίνου**

Η σήραγγα Λυών-Τορίνου θα κατασκευαστεί ως σήραγγα δύο κλάδων. Η αρχική εκτίμηση αναφέρεται σε σήραγγα ενός κλάδου.

#### **Βασική σήραγγα Brenner**

Το αρχικό εκτιμώμενο κόστος ύψους περίπου 6 δισ. EUR δεν πρέπει να συγκρίνεται με την πιο πρόσφατη εκτίμηση καθώς μεσολάβησαν αλλαγές στο περιεχόμενο του έργου (πρόσθετες υποδομές), αλλαγές στο κανονιστικό περιβάλλον (πρόσθετες απαιτήσεις από την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων) και πρόσθετα κόστη για τη δοκιμαστική λειτουργία και τη διαδικασία παράδοσης του έργου σε λειτουργία τα οποία δεν περιλαμβάνονταν στα αρχικά αριθμητικά στοιχεία.

#### **Ζεύξη Fehmarn Belt:**

Η αρχική εκτίμηση που αναφερόταν στον Νόμο περί προγραμματισμού που ψηφίστηκε από το κοινοβούλιο της Δανίας το 2008 ανερχόταν σε 6,2 δισ. EUR (επίπεδο τιμών 2008), και όχι σε 5,016 δισ. EUR όπως παρουσιάζεται στον πίνακα 3. Η εκτίμηση αυτή αντιστοιχεί σε 6,7 δισ. EUR (επίπεδο τιμών 2019).

#### **Σύνδεση Σηκουάνα - Σκάλδη:**

Η πρώτη σχετική εκτίμηση κόστους κατέστη δυνατή μόλις το 2006 μετά τις μελέτες σκοπιμότητας· συνεπώς, ως αρχική εκτίμηση θα πρέπει να θεωρηθεί εκείνη του 2007 (4002 εκατ. EUR).

51. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο φορέας διαχείρισης έργου είναι υπεύθυνος για την οργάνωση του έργου στα ενδεδειγμένα τμήματα. Το αναφερόμενο παράδειγμα αφορά τις εθνικές αρμοδιότητες.

Όσον αφορά τον αυτοκινητόδρομο A1 στη Ρουμανία, κατά τη γνώμη της Επιτροπής τα δημοπρατούμενα μέρη (παρτίδες) των τμημάτων του αυτοκινητόδρομου είναι ανάλογα προς τις χωρητικότητες των μεγάλων ευρωπαϊκών κατασκευαστικών εταιρειών. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η διαίρεση των έργων σε τμήματα μπορεί ενίοτε να συμβάλει στην εμπρόθεσμη παράδοσή τους, π.χ. όταν εκκρεμεί μια άδεια σε ένα τμήμα και τα έργα μπορούν ήδη να ξεκινήσουν σε άλλο τμήμα.

53. Η Επιτροπή διαχειρίζεται αποτελεσματικά την ενωσιακή συγχρηματοδότηση, λαμβάνοντας υπόψη την πραγματική πρόοδο της κάθε μεμονωμένης δράσης.

54. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι μια EYM μπορεί να βρίσκεται σε πλήρη λειτουργία ακόμη και εάν οι σχετικές γραμμές πρόσβασης δεν επιτυγχάνουν αμέσως το μέγιστο της χωρητικότητάς τους. Σε επίπεδο δικτύου, η εξάλειψη των διασυννοριακών σημείων συμφόρησης αποτελεί την κύρια προτεραιότητα.

Όσον αφορά τις EYM που αναφέρονται στην παρούσα ενότητα, η Επιτροπή παρέχει τις εξής πληροφορίες:

#### **Γραμμή Basque Y:**

Η κατασκευή της GPSO (γραμμής υψηλής ταχύτητας μεταξύ Μπορντό και Τουλούζης και μεταξύ Μπορντό και Dax) αναβλήθηκε πράγματι μονομερώς από τη Γαλλία για μετά το έτος 2037. Για τον λόγο αυτό η Επιτροπή συζητεί με τις γαλλικές αρχές μια δεύτερη εναλλακτική λύση, συγκεκριμένα την αναβάθμιση της υφιστάμενης γραμμής μεταξύ του Μπορντό και των συνόρων, ώστε το 2030 να υπάρχει πράγματι μια διασυννοριακή σύνδεση μεγαλύτερης χωρητικότητας, που θα συνίσταται στη σύνδεση της γραμμής Basque Y με μια βελτιωμένη συμβατική γραμμή μεταξύ Μπορντό και συνόρων.

#### **Βασική σήραγγα Brenner (BBT):**

Σε συμμόρφωση με τον κανονισμό ΔΕΔ-Μ και το σχέδιο ανάπτυξης του ERTMS, επί του παρόντος προβλέπεται ότι η BBT και οι εξοπλισμένες με το ERTMS γραμμές πρόσβασής της θα είναι έτοιμες έως το 2030. Για να αξιοποιηθεί πλήρως η χωρητικότητα της BBT, η Επιτροπή συγχρηματοδότησε τις μελέτες για τη βόρεια και τη νότια γραμμή πρόσβασης. Η Επιτροπή θεωρεί ότι ακόμη και χωρίς αυτές τις αναβαθμισμένες γραμμές πρόσβασης, η βασική σήραγγα Brenner θα παρέχει οφέλη από τη στιγμή έναρξης της λειτουργίας της.

55. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι περιστάσεις αυτού του είδους βρίσκονται πέραν του ελέγχου της. Σε πολλές περιπτώσεις, η συμβολή της Επιτροπής (π.χ. μέσω συμφωνιών επιχορήγησης, εκτελεστικών αποφάσεων, της εργασίας των συντονιστών, κλπ.) υπήρξε ακριβώς ο παράγοντας σταθεροποίησης που εξασφάλισε την υλοποίηση σε βάθος χρόνου.

56. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι περιστάσεις που αναφέρονται από το Συνέδριο βρίσκονται πέραν του ελέγχου της. Η οδική ασφάλεια μπορεί επίσης να βελτιωθεί με διοικητικά μέτρα (όρια ταχύτητας, ραδιοανιχνευτές ταχύτητας, κλπ.) στις υφιστάμενες οδικές αρτηρίες.

58. Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι η χρηματοδότηση έργων υποδομής ενέχει έναν βαθμό κινδύνου υπό την έννοια ότι δεν είναι δυνατή η αξιοποίηση όλων των κεφαλαίων από τη δεδομένη δράση (οπότε η χρηματοδότηση αναδιανέμεται σε άλλα έργα). Για τα μεγάλα έργα υποδομής, η εξασφάλιση ενωσιακής χρηματοδότησης σε πρώιμο στάδιο παρέχει αδιαμφισβήτητο αποτέλεσμα μόχλευσης για την κατά προτεραιότητα ιεράρχηση και χρηματοδότηση σε τοπικό/εθνικό επίπεδο. Χωρίς αυτό το εμπροσθοβαρές «δίχτυ ασφαλείας» της ενωσιακής χρηματοδότησης, η υλοποίηση αυτών των πολύπλοκων διασυννοριακών έργων είναι επισφαλής. Μια τέτοια περίπτωση είναι η ενωσιακή χρηματοδότηση για τη διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης που, αν και μειώθηκε το 2019, συνέβαλε - μαζί και με την εκτελεστική απόφαση - αποφασιστικά στη δέσμευση της γαλλικής κυβέρνησης για χρηματοδότηση της διώρυγας.

59. Τα αριθμητικά στοιχεία έχουν ημερομηνία Απριλίου 2019 στο πλαίσιο ανάλυσης του προφίλ δαπανών έως το τέλος του 2018. Έκτοτε ο INEA, με την υποστήριξη της Επιτροπής, συνεργάστηκε με τους φορείς υλοποίησης έργων για τον μετριασμό των κινδύνων, ιδίως με την επεξεργασία πιθανών επιπλέον παρατάσεων, που θα επιτρέψουν την απορρόφηση της χρηματοδότησης από τα έργα.



Όσον αφορά τα αριθμητικά στοιχεία της βασικής σήραγγας Brenner, το παράρτημα IV δείχνει ότι έχουν ήδη καταβληθεί περισσότερα από 430 εκατ. EUR, στα οποία περιλαμβάνονται ενδιάμεσες πληρωμές για επιστροφή δαπανών που πραγματοποιήθηκαν έως το τέλος του 2018 και περαιτέρω προχρηματοδότηση για το 2019.

Η Επιτροπή και ο INEA διαχειρίζονται αποτελεσματικά τον προϋπολογισμό του CEF. Τα κεφάλαια που δεν χρειάζονται σε ορισμένες υπό εξέλιξη δράσεις CEF αναδιανέμονται σε άλλες δράσεις CEF μέσω νέων προσκλήσεων υποβολής προτάσεων. Αυτό συνιστά χρηστή διαχείριση των κεφαλαίων του CEF.

60. Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 59.

Η Επιτροπή παρατηρεί ότι η παροχή μακροπρόθεσμης ασφάλειας στους φορείς υλοποίησης έργου μέσω της εμπροσθοβαρούς διάθεσης της ενωσιακής συγχρηματοδότησης σημαίνει ότι τα εν λόγω χρηματικά ποσά δεν μπορούν να χορηγηθούν σε άλλα έργα. Η Επιτροπή επιτυγχάνει τη βέλτιστη δυνατή χρήση της ενωσιακής συγχρηματοδότησης εφαρμόζοντας την προσέγγιση της απώλειας σε περίπτωση μη χρήσης («use it or lose it»).

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο δημοσιονομικός κανονισμός επιτρέπει εξατομίκευση των αναλήψεων υποχρεώσεων έως το έτος  $n+1$ , το οποίο σημαίνει ότι οι αναλήψεις υποχρεώσεων του 2020 πρέπει να δεσμευθούν σε μεμονωμένες δράσεις το αργότερο έως το τέλος του 2021.

Απάντηση στον τίτλο πριν από το σημείο 61: Η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι η εποπτεία της ασκείται εξ αποστάσεως, αλλά ότι είναι στενή και ενδεδειγμένη.

61. Οι Ευρωπαίοι συντονιστές συμμετέχουν ως παρατηρητές στη δομή διακυβέρνησης των σχετικών έργων. Συγκεκριμένα, η εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής σχετικά με το έργο Rail Baltica [C(2018)6969] προβλέπει για τον Ευρωπαίο συντονιστή ρόλο παρατηρητή στη δομή διακυβέρνησης του έργου (καθεστώς παρατηρητή στο εποπτικό συμβούλιο της κοινής επιχείρησης) και για τη συμμετοχή στις συνεδριάσεις της υπουργικής ομάδας εργασίας. Το ίδιο συμβαίνει και για άλλες EYM (Λυών-Τορίνο, διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης, βασική σήραγγα Brenner). Επιπλέον, για τον άξονα Rail Baltica, ο εσωτερικός κανονισμός της υπουργικής ομάδας εργασίας ορίζει ότι ο Ευρωπαίος συντονιστής προεδρεύει των συναντήσεων.

63. Η καθυστέρηση στην έναρξη χρήσης του τμήματος Lugo-Deva του αυτοκινητοδρόμου οφείλεται στην κατασκευή συμπληρωματικών διελεύσεων για μεγάλα ζώα από τις ρουμανικές αρχές, προκειμένου να μετριαστούν οι επιπτώσεις από την κατασκευή του αυτοκινητοδρόμου σε προστατευόμενη περιοχή Natura 2000. Μόλις ολοκληρωθούν οι εργασίες, το εν λόγω τμήμα θα δοθεί προς χρήση.

Κατά τον ίδιο τρόπο, όσον αφορά τη διασύνδεση των δύο τμημάτων Lugo-Deva και Deva-Orastie στη Deva, ήταν αναγκαία η κατασκευή προσωρινών δρόμων για τη σύνδεση του νεοκατασκευασθέντος τμήματος του αυτοκινητοδρόμου (Deva-Orastie) με το ήδη υφιστάμενο οδικό δίκτυο. Αυτές οι συνδετήριες οδοί έπρεπε να καταργηθούν όταν ολοκληρώθηκε η σύνδεση. Πρόκειται για τη συνήθη διαδικασία που εφαρμόζεται όταν ολοκληρώνεται ένα ορισμένο τμήμα νέου αυτοκινητοδρόμου. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι η συγχρηματοδότηση του σχετικού κόστους των 3,7 εκατ. EUR αποτελούσε «σπατάλη χρημάτων», όπως επιβεβαιώνουν και οι επικοινωνίες με το κράτος μέλος.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 64 και 65:

Η συμφωνία επιχορήγησης αφορά την κατασκευή της υλικής υποδομής και οι πληρωμές συνδέονται πράγματι με υλικές εκροές. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι δείκτες αποτελεσμάτων για τα μεγάλα έργα υποδομής, που υλοποιούνται σε βάθος δεκαετιών, δεν μπορούν να χρησιμοποιούνται για την έγκαιρη εκταμίευση της ενωσιακής συγχρηματοδότησης.

Η Επιτροπή προσπαθεί να συλλέξει στοιχεία σχετικά με τον αντίκτυπο των έργων (αύξηση της κυκλοφορίας, οικονομικές επιπτώσεις για τους διάφορους εμπλεκόμενους, επιπτώσεις στα σημεία συμφόρησης, εκπομπές, κλπ.).

Στους φορείς υλοποίησης των έργων εναπόκειται περισσότερο η συλλογή και δημοσιοποίηση των δεδομένων σχετικά με τα αποτελέσματα και τον αντίκτυπο της επένδυσης. Η Επιτροπή δημοσιεύει δεδομένα σε επίπεδο ΕΕ (βλέπε «EU transport in figures – statistical pocketbook» [Στατιστικό εγχειρίδιο για τις μεταφορές στην ΕΕ σε αριθμούς] που εκδίδεται ετησίως).

Η περάτωση των έργων υπό καθεστώς επιμερισμένης διαχείρισης ενέχει πάντοτε εξακρίβωση της παράδοσης των έργων για εμπορική χρήση, και επαλήθευση της συμβολής των έργων στην επίτευξη των επιμέρους δεικτών εκροών και αποτελεσμάτων του επιχειρησιακού προγράμματος στο πλαίσιο του οποίου συγχρηματοδοτούνται.

66. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι οι ΕΥΜ βρίσκονται ακόμη στη φάση της κατασκευής και ότι υπάρχει ακόμη άφθονος χρόνος για τον προγραμματισμό της εκ των υστέρων αξιολόγησης.

Βλέπε επίσης την απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 64 και 65.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 67 και 68:

Η Επιτροπή χρησιμοποιεί δεδομένα που παρέχονται από τα κράτη μέλη και τους φορείς υλοποίησης των έργων. Η Επιτροπή δεν πιστεύει ότι ένας φορέας υλοποίησης έργου έχει συμφέρον να αυξήσει τεχνητά τη δυνητική χρήση (και, συνεπώς, το κόστος επίτευξης επαρκούς χωρητικότητας) για ένα έργο υποδομής προκειμένου να επιτύχει συγχρηματοδότηση από την ΕΕ.

Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, οι επενδύσεις που παρουσιάζονται ως μεγάλα έργα πρέπει ασφαλώς να εκπληρώνουν τις γεωγραφικές απαιτήσεις και να βρίσκονται πάνω στο δίκτυο ΔΕΔ-Μ, αλλά πρέπει επίσης να πληρούν κριτήρια που σχετίζονται με την οικονομική προσιτότητα, την οικονομική απόδοση και την ανάλυση κόστους-οφέλους με ενδεδειγμένο επίπεδο ανάλυσης των εναλλακτικών λύσεων. Συνήθως απαιτείται προτυποποίηση της κυκλοφορίας για να καταλήξει κανείς σε αυτές τις εκτιμήσεις (κυρίως, αλλά όχι αποκλειστικά για τα οδικά έργα).

Η προσέγγιση που χρησιμοποιείται για την εκτίμηση της ζήτησης και του πιθανού οφέλους με βάση περιοχή κάλυψης 60 λεπτών είναι πολύ περιορισμένη, καθώς δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη το αποτέλεσμα δικτύου των ΕΥΜ. Πράγματι, οι ΕΥΜ αποτελούν στρατηγικά τμήματα μεγαλύτερων διαδρόμων και η κυκλοφορία τους θα έχει προέλευση και πέραν της φυσικής τοποθεσίας του έργου. Π.χ., η σύνδεση Λυών-Τορίνου δεν πρέπει να λογίζεται αποκλειστικά ως η σύνδεση μεταξύ των δύο πόλεων, καθώς αποτελεί μέρος της ευρύτερης επιβατικής σύνδεσης μεταξύ της περιοχής του Παρισιού και εκείνης του Μιλάνου. Κατά την ίδια έννοια, η ζεύξη Fehmarn Belt παρέχει πρόσβαση στη Φρανκφούρτη, στο Ντύσελντορφ, στη Στοκχόλμη, κλπ.

Η Επιτροπή διαφωνεί με την εφαρμογή της τιμής αναφοράς από την εργασία De Rus et al. του 2007 (όπως μνημονεύεται στην αναφερθείσα ειδική έκθεση 19/2018) στα ελεγχθέντα έργα, τα οποία αποτελούν γραμμές μικτής επιβατικής και εμπορευματικής χρήσης, ενώ η τιμή αναφοράς έχει εφαρμογή σε αμιγώς επιβατικές γραμμές υψηλής ταχύτητας.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 69, 70 και 71:

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η ΑΚΟ του 2017 κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η ΕΥΜ Rail Baltica είναι οικονομικά βιώσιμη, με βάση τη συνδυασμένη εμπορευματική και επιβατική κίνηση. Η Επιτροπή θεωρεί ότι το έργο θα πρέπει να αξιολογηθεί με βάση αυτό το σενάριο, το οποίο αντιστοιχεί στον τρόπο με τον οποίο υλοποιείται, και όχι με βάση ξεχωριστές τιμές αναφοράς για την εμπορευματική ή την επιβατική κίνηση.

Το έργο Rail Baltica μπορεί να εξελιχθεί στη νέα αρτηρία των ροών κυκλοφορίας της Βαλτικής (και της Φινλανδίας), δημιουργώντας εντελώς νέα δυναμική και δυνατότητες για τις επιβατικές και εμπορικές ροές στη Βαλτική. Αναμένεται να μειώσει σημαντικά τη διάρκεια της διαδρομής Βορρά-

Νότου. Δεν μπορεί να γίνει αναγωγή της τρέχουσας κατάστασης περιορισμένης σιδηροδρομικής κυκλοφορίας στον άξονα Βορρά-Νότου, η οποία ερμηνεύεται με ιστορικούς και διαρθρωτικούς/οργανωτικούς όρους, στη μελλοντική Rail Baltica.

Η Επιτροπή παραπέμπει επίσης στις απαντήσεις της στο σημείο 68 σχετικά με το γεγονός ότι η περιοχή κάλυψης των 60 λεπτών αποτελεί περιορισμένο μέγεθος αναφοράς. Εκπονήθηκε για την αξιολόγηση αμιγώς επιβατικών γραμμών υψηλής ταχύτητας της τάξης των 300 km/h, ενώ η EYM Rail Baltica είναι σχεδιασμένη ως ταχεία γραμμή συμβατικής, μικτής κυκλοφορίας. Οι παράμετροι που επιλέχθηκαν για την EYM Rail Baltica δεν συνεπάγονται σημαντική αύξηση του κόστους λόγω της πρόβλεψης για εμπορευματική χρήση επιπροσθέτως της επιβατικής χρήσης, ενώ απεναντίας εξασφαλίζουν πρόσθετο εισόδημα και οφέλη. Το κόστος κατασκευής ανά χιλιόμετρο της EYM Rail Baltica (αδρομερώς 6,7 εκατ. EUR/χιλιόμετρο) είναι σημαντικά χαμηλότερο από το κόστος που χρησιμοποιήθηκε για την εκπόνηση των τιμών αναφοράς που εφαρμόστηκαν από το ΕΕΣ.

Η Επιτροπή βρίσκεται σε στενή επαφή με τον φορέα υλοποίησης έργου στην Πολωνία ο οποίος έχει προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι ελήφθησαν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί επαρκής χωρητικότητα για όλα τα είδη επιβατικής και εμπορευματικής κίνησης στο τμήμα Βαρσοβίας-Bialystok και πέραν αυτού.

#### Κοινή απάντηση στα σημεία 72 και 73:

Αυτά τα δυνητικά κόστη αφορούν κυρίως την πρόσθετη αντιθρουβική προστασία, η οποία ζητήθηκε από τους πολίτες σε συνέχεια των δημόσιων διαβουλεύσεων.

Για τις γερμανικές γραμμές πρόσβασης, η απόφαση για αύξηση της ταχύτητας από 160 km/h σε 200 km/h δεν ελήφθη παρά μετά τη διαδικασία χωροταξικού σχεδιασμού, στο πλαίσιο της οποίας αποφασίστηκε η ευθυγράμμιση και αντιπροσωπεύει τον μεγαλύτερο μεμονωμένο παράγοντα αύξησης του κόστους. Η αύξηση της ταχύτητας καθαυτή είχε ως αποτέλεσμα πρόσθετο κόστος της τάξης των 110 εκατ. EUR. Τα πρόσθετα μέτρα αντιθρουβικής προστασίας δεν αποτελούν άμεση συνέπεια της αύξησης της ταχύτητας στη γραμμή. Επίσης, το κόστος της γέφυρας Fehmarnsund δεν οφείλεται στην αύξηση της ταχύτητας αλλά στην ανάγκη δημιουργίας της αναγκαίας χωρητικότητας για τους εκτιμώμενους όγκους (μικτής) κυκλοφορίας επί της γραμμής μετά τη ζεύξη Fehmarn Belt.

Επιπροσθέτως, υπάρχουν άλλοι σημαντικοί παράγοντες αύξησης του κόστους που δεν σχετίζονται με την αύξηση της ταχύτητας, αλλά με άλλες λειτουργικές απαιτήσεις, οι οποίες πρέπει να ληφθούν υπόψη. Το έργο του 2018 περιέχει αρκετά στοιχεία που δεν είχαν προβλεφθεί το 2008 και που δεν σχετίζονται κατά κανένα τρόπο με την αύξηση της ταχύτητας. Τα στοιχεία αυτά είναι συγκεκριμένα ο εμπορικός τερματικός σταθμός στο Lübeck και ο σταθμός μετατροπής στο Genin, που αντιπροσωπεύουν, μόνον αυτοί, κόστος ύψους 126 εκατ. EUR. Τα πρόσθετα νέα χαρακτηριστικά της γραμμής συνδέονται αποκλειστικά με την εμπορευματική κίνηση, και ιδιαίτερα με τις τροχιές στάθμευσης για εμπορικές αμαξοστοιχίες προκειμένου να μπορούν να τις προσπερνούν οι περιφερειακές και οι υπεραστικές επιβατικές αμαξοστοιχίες.

77. Όσον αφορά το σημείο β), η Επιτροπή επισημαίνει τα εξής:

- i) Για τη Rail Baltica, ορίστηκε νέα προθεσμία για τη διαχείριση της υποδομής, καθώς απαιτείτο περαιτέρω ανάλυση προκειμένου να συμφωνηθεί η καλύτερη δυνατή λύση.
- ii) Η σύνδεση Σηκουάνα-Σκάλδη με το Zeebrugge είναι αυτή τη στιγμή υπό μελέτη και αναμένεται υποβολή επενδυτικού σχεδίου έως τον Δεκέμβριο 2023 σύμφωνα με την εκτελεστική απόφαση. Αναμένεται ότι η σύνδεση θα έχει ολοκληρωθεί πριν από το τέλος του 2030.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η εκτελεστική απόφαση για τη σύνδεση Σηκουάνα - Σκάλδη συνέβαλε καίρια στην επίτευξη συμφωνίας μεταξύ των Γάλλων ενδιαφερομένων για τη

χρηματοδότηση της διώρυγας Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης, που αποτελούσε επιτακτική ανάγκη. Ως εκ τούτου, λαμβανομένου υπόψη του αδιαμφισβήτητου αποτελέσματος μόχλευσης για τη διασφάλιση της υλοποίησης της βασικής ελλείπουσας σύνδεσης (διώρυγα Σηκουάνα-Βόρειας Ευρώπης), χωρίς το οποίο θα ήταν ακόμη πιο δύσκολο να ληφθεί επενδυτική απόφαση για κατασκευή της σύνδεσης Zeebrugge, η εκτελεστική απόφαση έδωσε πραγματικά τη μεγαλύτερη δυνατή ώθηση στην υλοποίηση των σχετικών τμημάτων.

79. Η Επιτροπή παραπέμπει στις απαντήσεις της στα σημεία 16 έως 18.

80. Η Επιτροπή παραπέμπει στις απαντήσεις της στα σημεία 25 έως 26.

#### **Σύσταση 1 – Αναθεώρηση και εφαρμογή των υφιστάμενων εργαλείων για την επιβολή του μακροπρόθεσμου σχεδιασμού**

Η Επιτροπή αποδέχεται τα στοιχεία α), β) και γ) της σύστασης 1. Το ακριβές περιεχόμενο της πρότασης της Επιτροπής θα εξαρτηθεί ωστόσο από τις προπαρασκευαστικές ενέργειες, συμπεριλαμβανομένης της εκτίμησης επιπτώσεων, των οποίων την έκβαση δεν μπορεί κανείς να προκαταλάβει.

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει το στοιχείο δ) της σύστασης 1.

Όσον αφορά το σημείο δ), η νομοθετική διαδικασία βρίσκεται σε εξέλιξη και δεν είναι δυνατό να προκριθεί το αποτέλεσμα. Η Επιτροπή θα στηρίζει τα κράτη μέλη στην εφαρμογή της μελλοντικής νομοθετικής πράξης όταν αυτή εκδοθεί.

81. Η Επιτροπή παραπέμπει στην απάντησή της στο σημείο 27 και στο πλαίσιο 2.

82. Εφόσον η έννοια των EYM δεν έχει αντιστοιχίες στο ενωσιακό νομικό πλαίσιο, η ανάλυση που έχει πραγματοποιηθεί έως σήμερα δεν μπορεί να συμπίπτει επακριβώς με την έννοια όπως ορίζεται από το ΕΕΣ. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι ΑΚΟ έχουν χρησιμοποιηθεί σωστά ως εργαλείο για τη λήψη αποφάσεων.

Η Επιτροπή παραπέμπει επίσης στις απαντήσεις της στα σημεία 31 έως 38.

83. Η Επιτροπή παραπέμπει στις απαντήσεις της στα σημεία 40 έως 44.

#### **Σύσταση 2 – Απαίτηση καλύτερης ανάλυσης πριν από τη λήψη απόφασης για παροχή ενωσιακής συγχρηματοδότησης σε έργα μεγάλης κλίμακας (παρεμφερή με τις EYM)**

Η Επιτροπή δεν αποδέχεται τη σύσταση καθώς αναφέρεται σε στρατηγική ανάλυση κόστους-οφέλους υψηλής ποιότητας «στο ευρύτερο επίπεδο των έργων μεγάλης κλίμακας» που δεν αντιστοιχεί σε υφιστάμενο νομικό ορισμό.

Βάσει του CEF, οι αιτήσεις για κατασκευαστικά έργα πρέπει να περιλαμβάνουν ανάλυση κοινωνικοοικονομικού κόστους-οφέλους με θετικά αποτελέσματα, η οποία στην περίπτωση του σιδηροδρόμου υψηλής ταχύτητας εξετάζει συνήθως διαφορετικές εναλλακτικές λύσεις. Η Επιτροπή συνιστά στους αιτούντες να εφαρμόζουν τη συνήθη μεθοδολογία που χρησιμοποιείται για την πολιτική συνοχής.

Για την επιμερισμένη διαχείριση, η Επιτροπή θα υποστηρίξει τη χρήση κατάλληλων μεθοδολογιών εκτίμησης (όπως η ΑΚΟ) για τις επενδύσεις μεγάλης κλίμακας στους διαδρόμους ΔΕΔ-Μ όταν θεωρείται αναγκαία η διασφάλιση της συμμόρφωσης με το άρθρο 67 της πρότασης ΚΚΔ και λαμβανομένου υπόψη του επιπέδου ανάλυσης που κρίνεται αναγκαίο και ενδεδειγμένο για κάθε εξεταζόμενη επένδυση σύμφωνα με τη διεθνή βέλτιστη πρακτική και με στόχο την παροχή δυνατότητας για τεκμηριωμένες επιλογές σε σχέση με τις συγκεκριμένες σκοπούμενες επενδύσεις, καθώς και της ανάγκης για βέλτιστες επενδυτικές επιλογές.

Ωστόσο, η Επιτροπή επαναλαμβάνει ότι τα κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την επιλογή των επιμέρους πράξεων καθορίζονται στο επίπεδο των προγραμμάτων, με ευθύνη των διαχειριστικών αρχών και σύμφωνα με τις απαιτήσεις που ορίζονται στο άρθρο 67 της πρότασης

ΚΚΔ. Η Επιτροπή δύναται να συμβάλει στον καθορισμό αυτών των κριτηρίων μέσω της συμμετοχής της στις εργασίες της επιτροπής παρακολούθησης, αποκλειστικά στο πλαίσιο του συμβουλευτικού ρόλου της.

84. Η Επιτροπή παραπέμπει στην απάντησή της στο σημείο 45.

85. Η Επιτροπή θεωρεί ότι το μέγεθος, το αντικείμενο και ο προϋπολογισμός των δράσεων εξυπηρετούν τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Η νομική βάση του CEF δεν περιέχει πρόβλεψη για διάθεση ενωσιακών κεφαλαίων ειδικού προορισμού σε συγκεκριμένα μεγάλα έργα, κάτι που ούτως ή άλλως δεν θα επιτάχυνε την υλοποίησή τους. Μια σταδιακή προσέγγιση παρέχει δυνατότητα για περιορισμό του κινδύνου απώλειας πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων σε περίπτωση καθυστέρησης του έργου.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι οι αλλαγές στον σχεδιασμό και στο αντικείμενο δεν αποτελούν μόνο παράγοντα αύξησης του κόστους αλλά συνεπάγονται και πρόσθετα οφέλη.

Το 2018, η Επιτροπή ανέθεσε έκθεση για την «Εκτίμηση του μοναδιαίου κόστους (συνήθεις τιμές) των σιδηροδρομικών έργων» [Assessment of Unit Costs (Standard Prices) of rail projects] για όλες τις επενδύσεις στον σιδηροδρομικό τομέα (συμπεριλαμβανομένων των χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ) κατά την περίοδο 2000-2020, στην οποία διαπιστώνεται ότι το επίπεδο των αποκλίσεων του κόστους ήταν πολύ μικρότερο σε σχέση με τις ΕΥΜ που περιλαμβάνονταν στο δείγμα του ΕΕΣ· άνω του 50 % των έργων παρουσίαζαν υπερβάσεις/εξοικονόμηση κόστους της τάξης του +10 %.

Η Επιτροπή παραπέμπει επίσης στις απαντήσεις της στα σημεία 46 έως 51.

86. Η Επιτροπή παραπέμπει στις απαντήσεις της στα σημεία 53 έως 60.

### **Σύσταση 3 – Ενίσχυση της από μέρους της Επιτροπής διαχείρισης της ενωσιακής συγχρηματοδότησης δράσεων που εντάσσονται σε έργα μεγάλης κλίμακας (παρεμφερή με τις ΕΥΜ)**

Η Επιτροπή δεν αποδέχεται τη σύσταση καθώς οι έννοιες τόσο της ΕΥΜ όσο και του έργου μεγάλης κλίμακας δεν διαθέτουν νομική βάση που να επιτρέπει στην Επιτροπή να λαμβάνει αποφάσεις για ειδικές χρηματοδοτικές προτεραιότητες στο πλαίσιο των προσκλήσεων υποβολής προτάσεων.

Όσον αφορά το στοιχείο α), η πρόταση CEF II βελτιώνει ήδη τη σύνδεση ανάμεσα στο πρόγραμμα εργασίας για τον εκάστοτε διάδρομο και στην επιλογή έργων CEF, γεγονός που επιτρέπει καλύτερη ιεράρχηση της ενωσιακής χρηματοδότησης. Εκκρεμεί ακόμη η έγκριση της πρότασης από τους συννομοθέτες.

Όσον αφορά το στοιχείο β), η Επιτροπή υπογραμμίζει το γεγονός ότι στο πλαίσιο άμεσης διαχείρισης η ενωσιακή στήριξη δράσεων που εντάσσονται στις ΕΥΜ είναι ήδη οργανωμένη με άξονα έναν πολύ περιορισμένο αριθμό συμφωνιών επιχορήγησης, ενίοτε δε μία και μόνη συμφωνία. Στο πλαίσιο των ανταγωνιστικών προσκλήσεων υποβολής προτάσεων, αποτελεί ευθύνη των φορέων υλοποίησης έργου να παρουσιάζουν ώριμες προτάσεις που συμβάλλουν στην εκτέλεση του έργου συνολικά, σύμφωνα με την επιτευχθείσα πρόοδο και ωρίμανση. Η ύπαρξη μίας και μόνης συμφωνίας επιχορήγησης μπορεί να αποδειχθεί επιζήμια για την επιτυχή και εμπρόθεσμη υλοποίηση του έργου. Οι ανταγωνιστικές προσκλήσεις και η αρχή της απώλειας σε περίπτωση μη χρήσης παρέχουν κίνητρα στους φορείς υλοποίησης έργου ώστε να παρουσιάζουν ικανοποιητικές και ώριμες προτάσεις και να χρησιμοποιούν τα κεφάλαια εντός των προθεσμιών.

Όσον αφορά την επιμερισμένη διαχείριση, η Επιτροπή επαναλαμβάνει ότι τα κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την επιλογή των επιμέρους πράξεων καθορίζονται στο επίπεδο των προγραμμάτων, με ευθύνη των διαχειριστικών αρχών. Κατά τη διαδικασία αυτή, οι διαχειριστικές αρχές πρέπει να διασφαλίζουν ότι όλες οι πράξεις συμμορφώνονται με τα κριτήρια ποιότητας που ορίζονται ρητώς στο άρθρο 67 της πρότασης ΚΚΔ και με τους εφαρμοζόμενους κανόνες επιλεξιμότητας για τις σχετικές δαπάνες.

Όσον αφορά το στοιχείο γ), υπάρχουν διαδικασίες για τη διενέργεια της ενδεδειγμένης επισκόπησης και, ως εκ τούτου, η Επιτροπή δεν θεωρεί αναγκαία τη σύσταση αποκλειστικού κέντρου ικανοτήτων.

Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι έχει ήδη προσφέρει συμβουλευτικά εργαλεία στους δικαιούχους και στις αρχές των προγραμμάτων. Τεχνική βοήθεια θα εξακολουθήσει να παρέχεται στα κράτη μέλη κατά την προπαρασκευή των έργων τους μέσω του συμβουλευτικού κόμβου InvestEU, συμπεριλαμβανομένου του JASPERS. Θα διατίθεται χρηματοδοτική στήριξη από τα προγράμματα για υποστήριξη της προετοιμασίας, της διαγωνιστικής διαδικασίας και της υλοποίησης των έργων.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει επίσης ότι πραγματοποιούνται συστηματικά εκ των υστέρων αξιολογήσεις και μελέτες οι οποίες στη συνέχεια παρακολουθούνται μέσω των ήδη υφιστάμενων δομών και διαδικασιών. Επιπροσθέτως, είναι ήδη πιο εύκολη η συνδυασμένη χρήση των τριών χρηματοδοτικών μηχανισμών (CEF, ΕΤΠΑ και Ταμείο Συνοχής, και μέσα της ΕΙΒ). Ο προτεινόμενος ΚΚΔ για την περίοδο μετά το 2020 προβλέπει επίσης αυτόν τον μηχανισμό.

87. Η Επιτροπή παραπέμπει στις απαντήσεις της στα σημεία 61 έως 67.

88. Η Επιτροπή παραπέμπει στις απαντήσεις της στα σημεία 68 έως 72.

89. Η Επιτροπή παραπέμπει στην απάντησή της στο σημείο 77.

#### **Σύσταση 4 – Αξιοποίηση της εμπειρίας των εκτελεστικών αποφάσεων, και ενίσχυση του ρόλου των Ευρωπαίων συντονιστών**

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει το στοιχείο α) της σύστασης 4. Η Επιτροπή προτίθεται να εκδώσει εκτελεστικές αποφάσεις για τα μεγάλα διασυνοριακά έργα, χωρίς ωστόσο να τις καθιστά προϋπόθεση για συγχρηματοδότηση από την ΕΕ ανεξαρτήτως του τρόπου διαχείρισης.

Η Επιτροπή δεν αποδέχεται το στοιχείο β) της σύστασης 4. Η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής των εκτελεστικών πράξεων θα πρέπει να περιλαμβάνει την έκδοση εκτελεστικών αποφάσεων για έργα με «διασυνοριακό αντίκτυπο».

Η Επιτροπή αποδέχεται το στοιχείο γ) της σύστασης 4. Το ακριβές περιεχόμενο της πρότασης της Επιτροπής θα εξαρτηθεί ωστόσο από τις προπαρασκευαστικές ενέργειες, συμπεριλαμβανομένης της εκτίμησης επιπτώσεων, των οποίων την έκβαση δεν μπορεί κανείς να προκαταλάβει.

## Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου II, το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών που αφορούν τις επενδύσεις υπέρ της συνοχής, της ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης, και του οποίου προεδρεύει η Iliana Ivanova, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Oskar Herics, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Thomas Obermayr, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, και Emmanuel Rauch, ανώτερο διοικητικό στέλεχος.

Υπεύθυνος του έργου ήταν ο Luc T'Joen, και το κλιμάκιο ελέγχου απαρτιζόταν από τους Milan Smid, Erki Must, Guido Fara, Manja Ernst, Katarzyna Solarek, Andras Feher, Sabine Maur-Helmes και Richard Moore.



Από αριστερά: Thomas Obermayr, Guido Fara, Emmanuel Rauch, Katarzyna Solarek, Erki Must, Manja Ernst, Milan Smid, Luc T'Joen, Richard Moore, Sabine Maur-Helmes, Oskar Herics και Andras Feher.



# Χρονογραμμή

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	24.10.2018
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλο ελεγχόμενο)	4.12.2019
Έγκριση της οριστικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	25.3.2020
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (και άλλου ελεγχόμενου) σε όλες τις γλώσσες	29.4.2020

## ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2020.

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) εφαρμόζεται δυνάμει της [απόφασης αριθ. 6-2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Αυτό σημαίνει ότι επιτρέπεται η περαιτέρω χρήση, υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων από τον περαιτέρω χρήστη. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, υποχρεούστε να μεριμνήσετε για την απόκτηση των αναγκαίων δικαιωμάτων. Όταν λαμβάνεται έγκριση, η έγκριση αυτή ακυρώνει την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στην χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση και δεν σας παρέχεται σχετική άδεια.

Η «οικογένεια» των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον τομέα [europa.eu](#), παρέχει συνδέσμους προς ιστοτόπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν τους ελέγχει, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

### Χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

EL	PDF	ISBN 978-92-847-4709-2	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/148030	QJ-AB-20-011-EL-N
EL	HTML	ISBN 978-92-847-4677-4	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/97793	QJ-AB-20-011-EL-Q

Υποβάλαμε σε έλεγχο τη διαχείριση που άσκησε η Επιτροπή σε οκτώ διασυνοριακά πολύ μεγάλα έργα μεταφορών σε δεκατρία κράτη μέλη. Πρόκειται για ελλείπουσες συνδέσεις, νευραλγικής σημασίας για τη σύνδεση των εθνικών δικτύων, με σκοπό τη δημιουργία απρόσκοπτων ευρωπαϊκών διαδρόμων μεταφοράς. Το συνολικό εκτιμώμενο κόστος των επιλεγεισών ΕΥΜ ήταν 54,0 δισεκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων η ΕΕ έχει καταβάλει μέχρι στιγμής 3,4 δισεκατομμύρια ευρώ.

Διαπιστώσαμε ότι είναι απίθανο να τεθεί το κεντρικό δίκτυο σε λειτουργία έως το 2030, σύμφωνα με τον προγραμματισμό του 2013. Οι καθυστερήσεις στην κατασκευή και τη θέση σε λειτουργία των εν λόγω πολύ μεγάλων έργων θέτουν σε κίνδυνο την αποτελεσματική λειτουργία πέντε από τους εννέα διαδρόμους του ΔΕΔ-Μ. Εντοπίσαμε παραδείγματα ανεπαρκούς σχεδιασμού και μη αποδοτικής υλοποίησης. Αν και η εποπτεία της Επιτροπής εμφανίζει, όσον αφορά την έγκαιρη ολοκλήρωση του δικτύου, αδυναμίες και ασκείται από απόσταση, η Επιτροπή διαθέτει ένα εργαλείο το οποίο μπορεί να αξιοποιήσει για τη βελτίωση των επιδόσεων.

Προκειμένου να βελτιωθεί η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των εν λόγω επενδύσεων, ύψους πολλών δισεκατομμυρίων ευρώ, διατυπώνουμε σειρά συστάσεων για την υποστήριξη του μακροπρόθεσμου σχεδιασμού, της διαχείρισης και της εποπτείας αυτών των επενδύσεων σε έργα υποδομής πολλών δισεκατομμυρίων.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων  
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: [eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx)  
Ιστότοπος: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors