

Eriaruanne

ELi transporditaristud: megaprojektide elluviimist tuleb kiirendada, et saavutada võrgust oodatav kasu õigeaegselt



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–V
Sissejuhatus	01–06
Üleeuroopalised transpordivõrgud: põhivõrgu rajamine 2030. aastaks	01–03
Transpordi suurtaristute rajamise haldamine ja nende rahastamine ELi tasandil	04–06
Auditi ulatus ja lähenemisviis	07–15
Tähelepanekud	16–78
Tõenäoliselt ei toimi põhivõrk 2030. aastaks täielikult ning komisjonil on vähe vahendeid selle tagamiseks	16–26
On tõenäoline, et kaheksast valitud transpordi suurtaristust kuus koos oma ühendustaristuga ei ole 2030. aastaks täielikult toimivad	16–19
Komisjon ei ole veel kasutanud kõiki oma piiratud õiguslikke hoobasid	20–26
Nende mitme miljardi euro suuruste investeeringute kavandamist on vaja parandada	27–44
Liiklusprognoosid võivad olla liiga optimistlikud ja pooled neist ei ole hästi kooskõlastatud	27–30
Kulude-tulude analüüsi protsessi puudused mõjutavad otsustuste tegemise kvaliteeti	31–38
Mõne transpordi suurtaristu aktsepteerimise aitas tagada sidusrühmade kaasamine	39–44
Transpordi suurtaristute rajamine on vähetõhus	45–60
Transpordi suurtaristute rajamisel tehakse topelttööd, see on ebatõhus ning ülevaade puudub	45–48
Transpordi suurtaristute ehitamisel suurenevad kulud ja sageli esineb liikmesriikide tasandil palju bürokraatiat	49–52
Väga pikad viivitused seavad ohtu ELi kaasrahastamise tõhususe	53–60

Puudusi on komisjoni järelevalves selle üle, kuidas liikmesriigid põhivõrgukoridore ehitavad, kuid komisjonil on olemas vahend tulemuslikkuse parandamiseks 61–78

Komisjoni järelevalve ei ole vahetu ja projektide ELi poolne kaasrahastamine on seotud üksnes väljunditega 61–66

Komisjon ei hinnanud kriitiliselt transpordi suurtaristute pikaajalist jätkusuutlikkust ja maksumust 67–74

Rakendusotsus: hoob tulevaste investeeringute jaoks 75–78

Järeldused ja soovitused 79–89

Lisad

I lisa. Valitud transpordi suurtaristute ülevaade

II lisa. Transpordi suurtaristute ehitamise ajakava muutumise tulemuslikkuse põhinäitajad

III lisa. Transpordi suurtaristute ehituskulude muutumise tulemuslikkuse põhinäitajad

IV lisa. Ülevaade valitud auditeeritud alaprojektidest ja nende üksikasjad (miljonites eurodes)

V lisa. Ülevaade valitud alaprojektide rakendamisel tekkinud viivitustest

VI lisa. Ülevaade 17 auditeeritud alaprojekti esialgsete eraldiste muutustest (miljonites eurodes)

Lühendid ja mõisted

Komisjoni vastused

Auditirühm

Ajakava

Kokkuvõte

I ELi kaasrahastatud transpordivaldkonna megaprojektid on piiriülese mõõtmega suurprojektid. Käesolevas aruandes nimetatakse neid transpordi suurtaristuteks. Need on peamised ühendused, mis on olulised ELi transpordivõrgu valmis ehitamiseks. Transpordi suurtaristud maksavad üle miljardi euro ja peaksid tooma sotsiaal-majanduslikku kasu.

Alates 2013. aastast on EL kavandanud ELi põhitranspordivõrgu valmimist 2030. aastaks. Aluslepingu kohaselt vastutavad transpordivõrgu projektide rakendamise eest liikmesriigid. EL aitab kaasa üleeuroopalise võrgu arendamisele, määrates kindlaks ühist huvi pakkuvad projektid ja toetades neid.

ELi toetus transpordi suurtaristutele aitab liikmesriikidel neid eesmärke saavutada, luues samal ajal ka ELi lisaväärtust.

II Hindasime, kas Euroopa Komisjon on taganud, et ELi kaasrahastatud ELi transpordipõhivõrgu piiriülesed transpordi suurtaristud on hästi kavandatud ja tõhusad. Selleks analüüsisime, kas komisjon on taganud, et liikmesriikides kohaldatavad suurtaristute rajamise protsessid aitavad saavutada valmis ja toimivad põhivõrgukoridorid 2030. aastaks; kas suurtaristute kavandamine on kvaliteetne, kindel ja läbipaistev; kas nende rakendamine on tõhus; ning kas komisjoni järelevalve ELi kaasrahastatavate investeeringute üle alaprojektide puhul, mis on osa transpordi suurtaristutest, on piisav.

III Valisime auditeerimiseks kaheksat suurtaristut, millel on piiriülene mõju üheksast põhivõrgukoridorist seitsmele. Audit hõlmas 13 liikmesriigi maantee- ja raudteetaristuid, siseveeteid ning raudtee- ja maanteetaristu ning mere- ja raudteetaristu kombinatsioone. Suurtaristute kogumaksumus oli 54,0 miljardit eurot; kaheksale valitud suurtaristule eraldatud ELi kaasrahastamise summa on praeguseks 7,5 miljardit eurot, millest 3,4 miljardit eurot on juba välja makstud. Auditeerisime ka 17 alaprojekti, millest kõnealused suurtaristud koosnevad.

IV Kokkuvõttes tegime järgmised tähelepanekud.

- o On tõenäoline, et kaheksast analüüsitud transpordi suurtaristust kuus (juurdepääsuliinid kaasa arvatud) ei suuda 2030. aastaks täisvõimsusel töötada, nagu kavandati 2013. aastal. Kuna transpordi suurtaristud ja nende juurdepääsuliinid on põhivõrgukoridoride peamised ühendused, on ka ebatõenäoline, et ELi transpordi põhivõrgu ühendatus saavutab 2030. aastaks oma kavandatud läbilaskevõime, mis tähendab, et selleks ajaks ei valmi ei ELi transpordivõrk ega saavutata võrgust oodatavat kasu. Lisaks ei vasta 2030. aastaks mitte kõik raudteetranspordi suurtaristud TEN-T-määruse raudtee-kaubaveo miinimumnõuetele.

Liikmesriikidel on erinevad riiklikud prioriteedid, mis võivad, kuid ei pruugi kattuda ELi riikidevaheliste koridoride jaoks vajalike investeeringutega. Liikmesriikidel on tööde jaoks ka erinevad menetlused ja projekte teostatakse erineva kiirusega. Toetus ja vastuseis transpordi suurtaristutele varieerub märkimisväärselt ning poliitilised prioriteedid võivad aja jooksul muutuda. Komisjon vastutab ELi kaasrahastamise usaldusväärse finantsjuhtimise eest, et toetada transpordi suurtaristute ehitamist. Selleks et jälgida võrgustiku õigeaegset valmimist liikmesriikides, on komisjonil ELi prioriteetide elluviimiseks vähe õiguslikke hoobasid. Samas ei ole ta neid hoobasid seni ka kasutanud (välja arvatud mõned rakendusaktid), isegi kui on juba teada, et teatavad koridorid ei toimi 2030. aastaks tõenäoliselt täisvõimsusel. Viivitused suurtaristute ehitamisel ja kasutuselevõtmisel ohustavad üheksast TENT-koridorist viie tõhusat toimimist.

- o Leidsime, et kontrollitud kaheksa transpordi suurtaristu mõne põhielemendi kavandamist on vaja parandada ning on oht, et liiklusprognoosid on liiga optimistlikud. Pooled prognoosid ei olnud ka hästi kooskõlastatud. Lyoni-Torino ja Seine'i-Scheldti transpordi suurtaristute puhul on varasemad kaubaveoprognosisid palju suuremad kui praegused liiklusvood. Brenneri baastunneli puhul ei ole kolm liikmesriiki veel viinud läbi ühtlustatud liiklusuuringut ning seavad üksteise arvanded ja meetodid kahtluse alla. Komisjon ei ole ka teinud oma sõltumatut vajaduste analüüsi.

Transpordi suurtaristute kulude-tulude analüüsid tehakse nende osade kaupa. Siiski ei kasutatud valimi kõigi kaheksa suurtaristu puhul ühtegi neist kulude-tulude analüüsides nõuetekohaselt, et teha otsuseid transpordi suurtaristute kui tervikute koha. Enne ELi kaasrahastamise eraldamist ei tehtud transpordi suurtaristute tasandil kulude-tulude analüüsi, mis hõlmaks kogu kavandatud tööd. Leidsime mõningaid häid tavaid sidusrühmade kaasamises, kuid ka juhtumeid,

kus neid oleks saanud paremini kaasata. Komisjon ei ole selles protsessis küllaldaselt nähtaval kohal, et tutvustada suurtaristute ELi lisaväärtust.

- o Suurtaristute rakendamine ei ole tõhus. Kaheksa valitud transpordi suurtaristu keskmine ehitusaeg on 15 aastat. Tava kaasrahastada transpordi suurtaristute väiksemaid osi kunstlikus konkurentsivõttes teiste eraldiseisvate projektidega toob kaasa topelttöö, on ebatõhus ning tekitab ülevaate kadumise ohtu. Samuti puudub komisjonil pädevuskeskus projektide elluviijate juhtimiseks ja suunamiseks, et suurendada transpordi suurtaristutele eraldatud ELi kaasrahastamise tõhusust ja tulemuslikkust.

Kõigi kaheksa transpordi suurtaristu puhul on ülesehituse ja ulatuse muutumine aja jooksul suurendanud kulusid esialgsete prognoosidega võrreldes 17,3 miljardi euro ehk 47% võrra. Ka bürokraatiat on palju. Rumeenia 582 km pikkusel kiirteel A1 on iga 7 km kohta vaja ehitusluba ja iga 26 km kohta keskkonnaluba.

On esinenud väga pikki viivitusi: suurtaristute peamiste osade puhul, võtmata arvesse nende juurdepääsuliinide rajamiseks vajalikku aega, on kasutuselevõtt viibinud keskmiselt 11 aastat. Sellel on olulised tagajärjed ohutusele ja see seab ohtu ELi kaasrahastamise tõhususe. Märkisime ka, et 17 auditeeritud alaprojekti esialgset ELi kaasrahastamist oli juba 1,4 miljardi euro võrra vähendatud.

- o Komisjoni järelevalve põhivõrgukoridoride valmimise üle liikmesriikides ei ole vahetu. Edusammude jälgimiseks kasutab komisjon poliitika koordineerimiseks ja toetamiseks infosüsteemi ning toetub ELi koordinaatorite abile, kellel on tõhusa järelevalve tegemiseks vähe vahendeid ja piiratud volitused. Jagatud eelarve täitmisel, kus esmane vastutus eelarve täitmise eest lasub asjaomasel korraldusasutusel, leidsime me juhtumeid, kus ELi raha (kogusummas 12,4 miljonit eurot) ei kasutatud optimaalselt, ning lisaks tuvastasime, et A1 kiirtee ehitamisel Rumeenias raisati kokku 3,7 miljonit eurot ELi kaasrahastamist.

Komisjon seob projektide ELi poolse kaasrahastamise endiselt üksnes väljunditega. Komisjon ei kogu teavet investeringute tulemuste ja edukuse kohta suurtaristu tasandil (kas ja millal transpordi suurtaristu saavutab oma oodatavad tulemused). Puuduvad konkreetsed andmekogumismenetlused, et enne ELi kaasrahastamise eraldamist sõltumatult hinnata, kas ehituslikud tingimused on suurtaristute võimaliku liikluse jaoks asjakohased. Rail Baltica puhul näitab meie analüüs, et kombineeritud kiirraudteeliini majanduslik jätkusuutlikkus võib olla ohus isegi Varssavini ulatava täieliku raudteeühenduse puhul. Fehmarni väina püsiühenduse puhul ei hinnanud komisjon kriitiliselt Saksamaa juurdepääsuliini väga suurt maksumust. Juurdepääsuliini Kopenhaageni ja Hamburgi vahelisele kavandatavale kiirraudteeliinile võib maksta kuni 46 miljonit eurot kilomeetri

kohta. Kõik see vähendab märkimisväärselt selle rekonstrueeritud juurdepääsuliini kulutõhusust. Selle raudteeliini seda osa, mis läbib Fehmarni väina püsiühendust, kasutab igal aastal kummaski suunas ainult 1 miljonit reisijat, mida on liiga vähe, et olla majanduslikult jätkusuutlik.

Komisjon alustas hiljuti rakendusotsuste kasutamist. See on samm edasi komisjoni põhjalikuma järelevalve suunas selle üle, kas liikmesriigid saavad transpordi suurtaristud ja seeläbi ka põhivõrgukoridorid valmis ehitatud. Siiski ei sisalda rakendusotsused veel selgeid eeskirju kõigi poolte, sealhulgas komisjoni vastutuse kohta. Samuti ei käsitle need kõiki keskseid küsimusi, ei võta arvesse oodatud tulemusi ega nõua varasematest kogemustest õppimiseks järelhindamiste tegemist.

V Selleks et toetada usaldusväärset finantsjuhtimist ELi kaasrahastamise eraldamisel suurtaristute jaoks, soovitame komisjonil

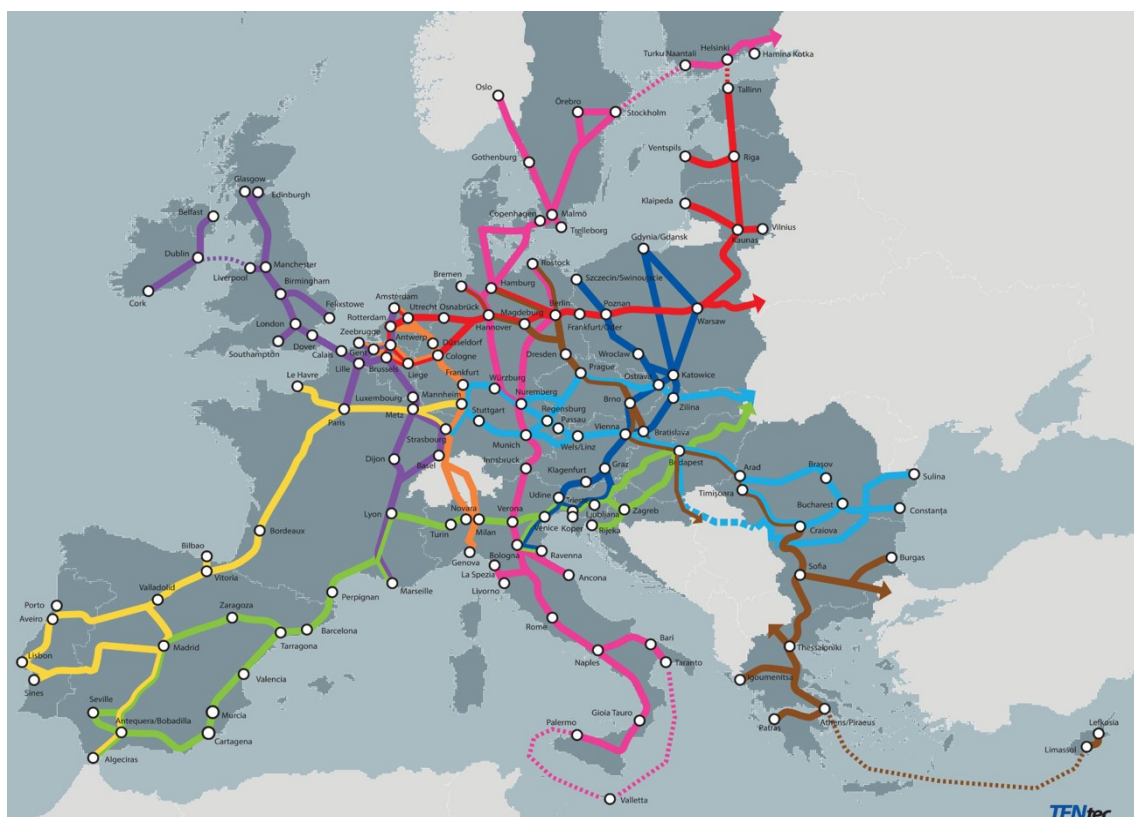
- a) vaadata läbi olemasolevad hoovad ja neid kasutada, et tagada pikaajaline planeerimine;
- b) nõuda paremat analüüsi, enne kui otsustatakse megaprojekte (nagu transpordi suurtaristud) kaasrahastada;
- c) tugevdada oma juhtimistavasid seoses ELi kaasrahastamisega alaprojektidele, mis on osa megaprojektidest (nagu transpordi suurtaristud); ning
- d) arendada edasi rakendusotsust kui töövahendit, teha ettepanek sellise otsuse kasutamiseks iga piiriülese suurtaristu puhul ning tugevdada Euroopa koordinaatorite rolli.

Sissejuhatus

Üleeuroopalised transpordivõrgud: põhivõrgu rajamine 2030. aastaks

01 Rooma lepingus (1957) sätestatud ELi ühise transpordipoliitika eesmärk oli luua kogu Euroopas ühine transpordipiirkond. Alates 2013. aastast on peamiseks tegevuseesmärgiks olnud põhivõrgu valmis ehitamine 2030. aastaks ja üldvõrgu rajamine 2050. aastaks. Põhivõrgus on üheksa koridori (vt [pilt 1](#)); igaüks neist hõlmab mitut transpordiliiki.

Pilt 1. TEN-T põhivõrgukoridrid



Allikas: Liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi veebisait:
https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en.

02 Euroopa Liidu toimimise lepingu¹ kohaselt vastutavad liikmesriigid transpordivõrgu projektide rakendamise eest. Seda tegevust reguleerib TEN-T 2013. aasta määrus². Nimetatud määrukses kinnitatakse, et konkreetsete projektide üle otsustamise eest vastutavad liikmesriigid. Euroopa Liidu ülesanne on panustada üleeuroopalise transpordivõrgu arendamisse, kehtestades selleks suunised, määrates kindlaks ühist huvi pakkuvad projektid ja neid toetades, ning võttes meetmeid koostalitlusvõime tagamiseks³. Sellised suunised ja projektid vajavad iga asjaomase liikmesriigi heakskiitu. Euroopa Komisjoni ülesanne on tagada, et liikmesriigid rakendaksid põhivõrgukoridoreid õigeaegselt.

03 Esmajärjekorras tuleb valmis ehitada riikidevahelised koridorid. Võrgu valmimise mõju kirjeldav komisjoni rahastatud 2015. aasta uuring⁴ näitas, et kui liikmesriigid ja muud sidusrühmad ei suuda seda uue TEN-T poliitika keskset elementi valmis ehitada, kaotaks ELi majandus 1,8% potentsiaalsest majanduskasvust ja loomata jääks 10 miljonit inimaastat töökohti.

¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versiooni jaotise XVI artiklid 170–172, ELT L 202/47, 7.6.2016.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1315/2013 üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate liidu suuniste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 661/2010/EL, ELT L 348, 20.12.2013, lk 1–281.

³ Koostalitlusvõime tähendab transpordiliigi taristu (sealhulgas kõik regulatiivsed, tehnilised ja käitamistingimused) suutlikkust võimaldada ohutuid ja katkematuid liiklusvooge, mis saavutavad kõnealuse taristu või transpordiliigi puhul nõutava toimivuse.

⁴ Fraunhofer ISI, „Cost of non-completion of the TEN-T“, lõpparuanne, 15.6.2015.

Transpordi suurtaristute rajamise haldamine ja nende rahastamine ELi tasandil

04 ELi tasandil vastutab transpordipoliitika kavandamise ja rakendamise eest komisjon, täpsemalt liikuvuse ja transpordi peadirektoraat (DG MOVE). Komisjon ja liikmesriigid vastutavad ühiselt selle eest, et põhivõrgukoridorid saavutaksid oma oodatavad tulemused. Põhivõrgukoridoride tõhususe maksimeerimiseks võib komisjon lisaks kohandada transpordi suurtaristutele eraldatud ELi kaasrahastamise haldamise järelevalveprotsesse. Komisjon vastutab ELi kaasrahastatavate programmide nõuetekohase rakendamise järelevalve eest, sealhulgas ELi toetuse eest transpordi suurtaristutele (transpordi megaprojektid, mille kogumaksumus on üle 1 miljardi euro).

05 Jagatud eelarve täitmise raames, mille puhul vastutus eelarve täitmise eest on jagatud liikmesriikidega, kehtestab komisjon suunised rakenduskavade kavandamiseks ning peab liikmesriikide esitatud rakenduskavade üle läbirääkimisi, kiidab need heaks ja jälgib nende rakendamist. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat (DG REGIO) toetab transpordiprojekte Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) ja Ühtekuuluvusfondi (ÜF) kaudu ning vastutab vahendite asjakohase kasutamise eest. Riiklikul või piirkondlikul tasandil vastutab korraldusasutus rakenduskavade juhtimise eest, sealhulgas projektide valimise, järelevalve ja nende rakendamise aruandluse eest. Kehtiva õigusraamistiku kohaselt vastutab Euroopa Komisjon siiski ELi toetuse heakskiitmise eest transpordiprojektidele, mille rahastamiskõlblikud kogukulud on suuremad kui 75 miljonit eurot (suurprojektid).

06 Eelarve otsese täitmise korral esitatakse ELi kaasrahastamise taotlused läbi Euroopa ühendamise rahastu korrapäraste projektikonkursside. Neid hindab komisjon Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusameti (INEA) toetusel vastavalt rahastamistingimustele ning toetuskõlblikkus-, valiku- ja toetuse määramise kriteeriumidele, mis on esitatud konkursikutsetes.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

07 Transporditaristu megaprojektide auditi idee töötas algselt välja Euroopa Kontrollikoda. Teema tähtsust rõhutati Euroopa Parlamendi komisjonide esimeeste konverentsi 2017. aasta taotluses, et kontrollikoda auditeeriks investeeringuid suurtesse transpordiprojektidesse (üle 1 miljardi euro suurused megaprojektid)⁵. Komisjon on juba märkinud, et selliste projektide puhul on tegemist suurte piiriülese mõõtmega projektidega⁶.

Käesoleva aruande kontekstis tähendab „transpordi suurtaristu“ mis tahes ELi kaasrahastatud transporditaristuid, mille hinnanguline kogumaksumus on üle ühe miljardi euro. Auditivalimi koostamisel arvestasime ka järgmiseid tunnuseid:

- taristule eraldati või maksti märkimisväärne summa ELi kaasrahastamisest (me ei kehtestanud kvantitatiivset ülemmäära);
- see on oluline ELi transpordivõrgu valmimiseks (eelkõige seoses piiriüleste ühendustega); ning
- avaldab eeldatavasti ümberkujundavat sotsiaal-majanduslikku mõju.

08 Hindasime, kas Euroopa Komisjon on taganud, et transpordi suurtaristud on hästi kavandatud ja kulutõhusad. Analüüsisime, kas

- a) komisjon tagab, et liikmesriikide transpordi suurtaristute rajamise protsessid aitavad saavutada valmis ja toimivad põhivõrgukoridorid 2030. aastaks;
- b) suurtaristute kavandamine on kindel ja läbipaistev;
- c) suurtaristute rajamine on tõhus;
- d) komisjoni järelevalve ELi kaasrahastatavate investeeringute üle suurtaristutesse on piisav.

⁵ „Uurida neid projekte kulude ja tulude ning läbipaistvuse seisukohast ning võrrelda projekti alguses prognoositud kulusid tegelike kuludega projekti lõpetamisel“.

⁶ COM (2016) 359 final, 1.6.2016, „Euroopa investeerib taas. Euroopa investeerimiskava täitmise ülevaade“.

09 Käesolev auditiülesanne on eriti asjakohane ja õigeaegne mitmel põhjusel. Juba eelmistes kontrollikoja aruannetes⁷ on viidatud tungivale vajadusele vaadata läbi TEN-T määrus, et muuta see realistlikumaks. Lisaks üleminekule vähese CO₂ heitega transpordiliikidele on suurtaristute eesmärk luua peamised puuduvad ühendused, mis takistavad põhivõrgukoridoride valmis ehitamist.

10 Meie auditivalimisse kuulus kaheksa transpordi suurtaristut ja see hõlmas 13 liikmesriiki ja mitut liiki transporditaristuid, kuid kuna raudteed ja siseveeteid peetakse väga oluliseks vähese CO₂ heitega transpordile ülemineku toetamisel, keskendusime rohkem seda liiki piiriülestele investeeringutele. **I lisas** on esitatud valitud suurtaristute lühikirjeldus. **II** ja **III lisas** on esitatud peamised tulemuslikkuse põhinäitajad nende suurtaristute kulude ja tähtaegade muutumise kohta.

11 Auditeerisime komisjoni osalemist järgmise kaheksa suurtaristu kaasrahastamise kavandamises, rakendamises ja järelvalves (vt **pilt 2**):

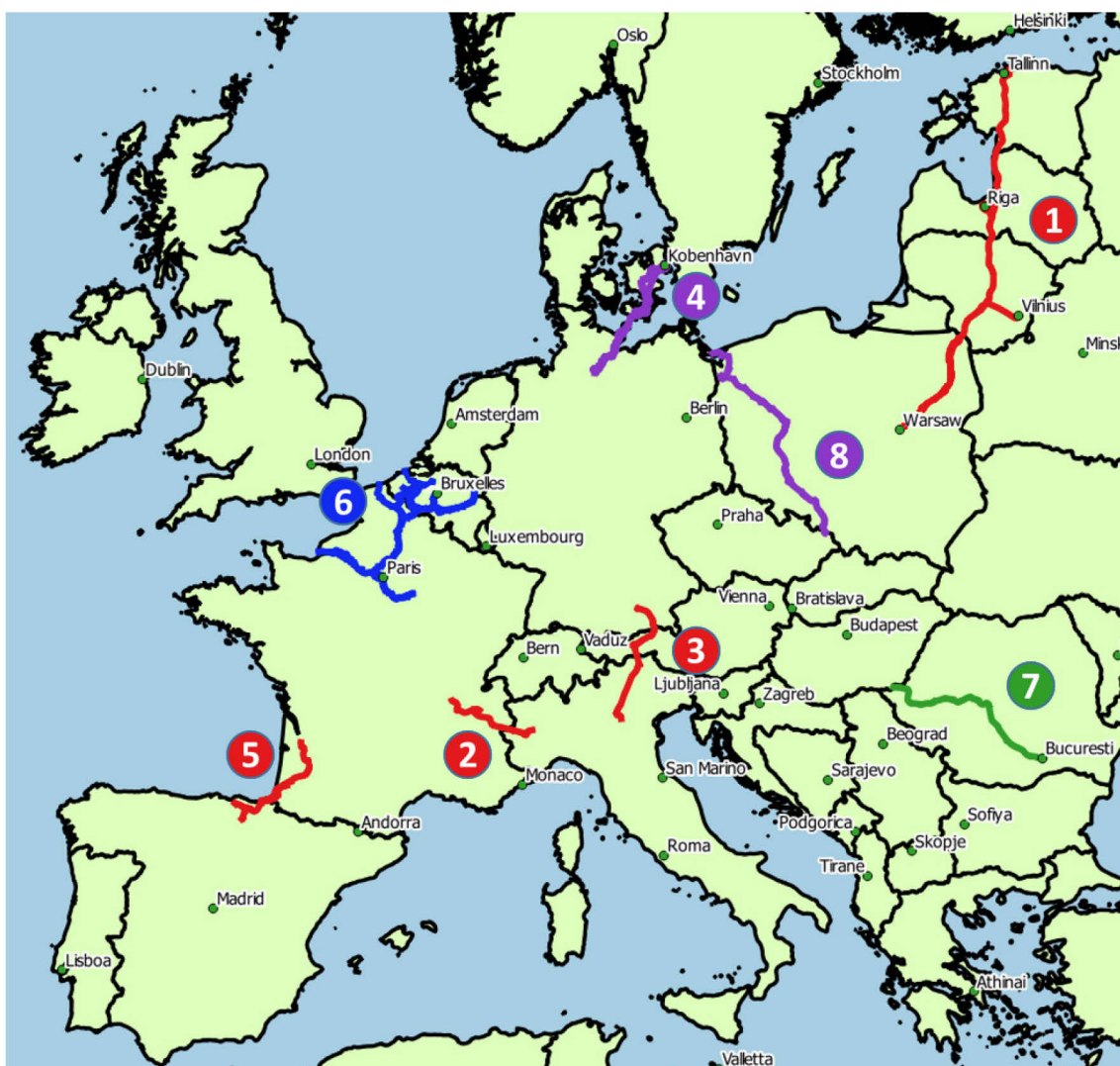
- 1) **Rail Baltica:** raudteeliin, mis ühendab Eestit, Lätit ja Leedut Poolaga ning võimaldab luua ühenduse Soomega (Põhjamere-Läänemere koridoris);
- 2) **Lyoni-Torino ühendus:** piiriülene raudteeühendus Prantsusmaa ja Itaalia vahel (Vahemere koridoris);
- 3) **Brenneri baastunnel:** piiriülene raudteeühendus Austria ja Itaalia vahel (Skandinaavia-Vahemere koridoris);
- 4) **Fehmarni väina püsiühendus:** raudtee-/maanteeühendus Taani ja Saksamaa vahel (Skandinaavia-Vahemere koridoris);
- 5) **Baskimaa Y ja selle ühendus Prantsusmaaga:** kiirraudteeühendus, Vitoria (Hispaania) ja Bordeaux' (Prantsusmaa) vahel (Atlandi koridoris);
- 6) **Seine'i-Scheldti ühendus:** algselt siseveetee Seine'i ja Scheldti jõgede vahel, mis kujunes siseveeteede võrguks Prantsusmaal ja Belgias (Põhjamere-Vahemere ja Atlandi koridorides);
- 7) **Kiirtee A1** Rumeenias (Reini-Doonau koridoris);

⁷ Näiteks 1. soovitus kontrollikoja eriaruandes nr 23/2016 („ELi meretransport – palju ebamõjusaid ja jätkusuutmatuid investeeringuid“) ja 1. soovitus kontrollikoja eriaruandes nr 19/2018 kiirraudteevõrgu kohta („Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane kooslus, millest ei moodustu tervikut“).

- 8) Poola raudteeliin E59 ning selle ühendus Szczecini ja Swinoujscie sadamatega (Läänemere-Aadria koridoris).

Investeeringute usaldusväärse finantsjuhtimise hindamiseks analüüsisime ka lisataristut, mis tuleb samuti valmis ehitada, enne kui transpordi suurtaristu saab täielikult toimivaks lugeda. Näiteks analüüsisime Müncheni-Verona lõiku, et hinnata, kas Brenneri baastunnel, kui see on kasutusele võetud, oleks kavakohaselt täielikult integreeritud, et parandada Skandinaavia-Vahemere koridoris nii kauba- kui ka reisijatevedu.

Pilt 2. Ülevaade auditeerimiseks valitud suurtaristutest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda. Suurtaristud on kaardil värvitud vastavalt vastavale transpordiliigile. Punane: raudtee; sinine: siseveeteed; roheline: maantee; lilla: rohkem kui üks transpordiliik.

12 Meie valimi kaheksa suurtaristut kuuluvad üheksast põhivõrgukoridorist seitsmesse⁸. Kuus meie valimisse kuulunud suurtaristust saavad otseselt hallatavat ELi kaasrahastamist ja neist neli on kantud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2004. aastal heaks kiidetud 30 prioriteetse projekti nimekirja. See puudutab Brenneri telje (Müncheni-Verona) raudteeühendust ning Lyoni-Torino kiirraudteeühendust, mis olid kantud 1994. aasta nimekirja. 2004. aasta ajakohastatud nimekiri sisaldas ka Fehmarni väina püsiühendust ja Seine'i-Scheldti siseveeteede ühendust. Need transpordi suurtaristud pidid seega valmima 2020. aastaks. Kuna kõik loetletud suurtaristud asuvad põhivõrgus, on nende praegune valmimistähtaeg 2030. aasta.

13 Auditi ajal oli valitud suurtaristute kogumaksumus 54,0 miljardit eurot, ELi kaasrahastamiseks eraldatud summa 7,5 miljardit eurot ja juba välja makstud summa on 3,4 miljardit eurot. 2019. aasta olukorral põhinev ülevaade on esitatud [tabelis 1](#). Kuigi ELi kaasrahastav summa on märkimisväärne, on see kogumaksumusega võrreldes siiski suhteliselt väike. Arvestades aga Euroopa ühendamise rahastu praegust rahastamismäära ja komisjoni ettepanekut uue Euroopa ühendamise rahastu kohta, võib ELi kaasrahastamise maksimummäär otsese eelarve täitmise puhul olla kuni 85% rahastamiskõlblikest kuludest, kui on täidetud teatavad tingimused (nt ühine piiriülene rakendamine, Ühtekuuluvusfondist rahastatavad riigid ja piisavad rahalised vahendid). Jagatud eelarve täitmisel oli kaasrahastamise maksimummäär sellel ja varasematel mitmeaastastel rahastamisperioodidel 85% rahastamiskõlblikest kogukuludest, samal ajal kui järgmiseks mitmeaastaseks rahastamisperioodiks on kavandatud kaasrahastamise maksimummäär 70% (seda määra võib siiski kohaldada varasemast suurema osa suhtes kogukuludest).

⁸ Me ei auditeerinud taristuid Oriendi-Vahemere idaosa ja Reini-Alpide koridorides.

Tabel 1. Ülevaade valitud suurtaristute maksumusest (miljonites eurodes)

Suurtaristu	Hinnanguline kogumaksumus (2019. aasta hindades)	Auditi ajal eraldatud ELi toetus kokku	Auditi ajal makstud ELi toetus kokku
Rail Baltica	7000*	789	80
Lyoni-Torino raudteeühendus	9630	1224	621
Brenneri baastunnel**	8492	1583	846
Fehmarni väina püsiühendus	7711	794	186
Baskimaa Y ja selle ühendus Prantsusmaaga	6500	576	98
Seine'i-Scheldti ühendus***	4969	318	79
Kiirtee A1****	7324	995	995
E59 raudteeliin*****	2160	1175	453
KOKKU	53 972	7454	3358

* Kulud hõlmavad eraldisi, millega kaetakse auditi käigus tuvastatud tulevaste kulude suurenemise risk. Ametlikud kulud on praegu 5,8 miljardit eurot.

** Kulude prognoos, mis sisaldab prognoositud inflatsioonist tulenevat maksumuse suurenemist ja riske kuni ehitamise eeldatava lõpuni, on 9,301 miljardit eurot.

*** Arvud viitavad ainult Seine'i-Scheldti ühenduse põhikomponendile (Seine'i- Nord Europe'i kanal).

**** Kulud, v.a Bukarest-Pitesti lõik, mille kohta ei ole esitatud asjakohaseid kulutõendeid.

***** Arvud ei hõlma Świnoujście-Szczecini ja Kedzierzyn Kozle-Chalupki lõike.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda

14 Iga suurtaristu koosneb mitmest osast. Näiteks ei saa kiirrongiliini ehitada ühekorraga; selle asemel jagatakse see lõikudeks, mis ehitatakse nii pea, kui kõik vastava lõigu jaoks loodud projektide ettevalmistused on valmis. Selguse huvides viitame käesolevas aruandes nendele projektidele kui alaprojektidele. Lisaks suurtaristutele hindasime eraldi 17 alaprojekti, mis kõik olid osa kaheksast valitud suurtaristust. Valisime välja alaprojektid, mida EL programmitöö perioodidel 2007–2013 ja 2014–2020 kõige rohkem kaasrahastas. Nende hinnanguline kogumaksumus on 12,1 miljardit eurot; neile eraldatud ELi kaasrahastamise summa on 5,9 miljardit eurot, millest 1,9 miljardit eurot on juba välja makstud. See rahastamine on osa eelmises punktis esitatud ELi kaasrahastamise üldsummast. Vt [IV lisa](#).

15 Kogusime tõendusmaterjali mitmest allikast. Tegime põhjaliku analüüsi ELi, riiklike ja piirkondlike pikaajaliste transpordi arengukavade kohta, mis olid iga suurtaristu puhul asjakohased. Korraldasime tõendite kogumiseks kohtumisi komisjoni töötajatega, Euroopa koordinaatorite, liikmesriikide, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste esindajatega ning projektide elluviijatega. Samuti saime välist toetust kulude-tulude analüüsi ja keskkonnahindamise ekspertidelt ning tegime mitu analüüsi, et hinnata suurtaristute võimalikku kasutamist reisijate- ja kaubaveol vastavalt metoodikale, mis põhineb Eurostati andmetel ja nende visualiseerimisvahenditel.

Tähelepanekud

Tõenäoliselt ei toimi põhivõrk 2030. aastaks täielikult ning komisjonil on vähe vahendeid selle tagamiseks

On tõenäoline, et kaheksast valitud transpordi suurtaristust kuus koos oma ühendustaristuga ei ole 2030. aastaks täielikult toimivad

16 ELi kaasrahaostatud transpordivaldkonna megaprojektid, mida käesolevas aruandes nimetatakse transpordi suurtaristuteks, on üliolulised kitsaskohtade likvideerimiseks ja puuduvate ühenduste kõrvaldamiseks ELi põhivõrgukoridorides. Nende valmimine parandab ELi ühendatust ja aitab kaasa hästitoimivast võrgust tuleneva täieliku kasu saavutamisele. Isegi kui koridorid toimivad 2030. aastaks vaid osaliselt, näiteks ehitusviivituste tõttu kas transpordi suurtaristute või nende lisataristu puhul, võib ka nende osaline kasutamine juba positiivset mõju avaldada.

ELi toetus transpordi suurtaristutele aitab liikmesriikidel neid eesmärke saavutada, luues samal ajal ka ELi lisaväärtust.

Transpordi suurtaristud on sageli suured projektid. Nii see kui ka asjaolu, et nad on sageli piiriülesed või neil on piiriülene mõju, muudab nende tehnilise ja finantsplaneerimise ning elluviimise eriti keeruliseks.

Uurisime, kui tõenäoline on, et valimi kaheksa transpordi suurtaristut saavutavad oma oodatava täieliku kasu 2030. aastaks, mil TEN-T määruse kohaselt peab põhivõrk olema valmis ja vastama ühistele tehnilistele standarditele. Selleks tegime riskihindamise, mis hõlmas nii viivituste tõenäosust transpordi suurtaristute rajamisel kui ka nende viivituste võimalikku mõju võrgu valmimisele.

Hindasime esmalt kaheksa valitud suurtaristu edenemist.

- On väga ebatõenäoline, et neist kolm valmivad 2030. aastaks, nagu on kavandatud TEN-T määruses. Need on 297 km pikkune liin, mis ühendab Baskimaa Y-d Prantsusmaa raudteevõrguga, kiirtee A1 Rumeenias ja E59 raudtee Poolas. Selle põhjuseks on asjaolu, et nende ehitamiseks kulub kaua aega ja teatavate lõikude töid ei ole isegi veel kavandatud.
- Ka üks teine suurtaristu (Lyoni-Torino ühendus) ei ole tõenäoliselt 2030. aastaks valmis, nagu praegu kavandatud, sest praegune valmimistähtaeg on 2029. aasta detsember, mis jätab võimalikeks viivitusteks vaid väikese varu, samal ajal kui ELi

kaasrahastatud alaprojekte selle suurtaristu ehitamiseks mõjutasid pärast valmimistähtaaja seadmist aset leidnud viivitused.

- Ülejäänud nelja suurtaristu (Rail Baltica, Fehmarni väina püsiühendus, Brenneri baastunnel ja Seine'i-Nord Europe'i kanal, mis on Seine'i-Scheldti ühenduse põhiosa) ehitamine viiakse tõenäoliselt lõpule enne 2030. aastat ja võimalike viivituste jaoks on varutud vaid vähe aega. Sellesse kategooriasse kuulub ka Baskimaa Y kiirraudteeliini ehitamine Hispaania territooriumil (ilma ühenduseta Prantsusmaaga). Rail Baltica puhul on Balti riikide kõrgeimate kontrolliasutuste hiljutistes aruannetes juba rõhutatud rakendamisega seotud viivituste ohtu, mis võib negatiivselt mõjutada transpordi suurtaristute kasutuselevõtu algust. Läti riigikontroll on juhtinud tähelepanu ühe- kuni nelja-aastaste viivituste ohule, mille põhjuseks on muu hulgas hiline algus ja maa sundvõõrandamisega seotud bürokraatlikud riiklikud menetlused. Samamoodi on Austria riigikontroll osutanud Brenneri baastunneli puhul võimalikule kaheaastasele viivitusele, mis tähendaks, et tunnelit ei võeta kasutusele enne 2030. aastat.

17 See hinnang kehtib siiski ainult põhitaristu kohta. Lisataristu peab samuti olema valmis; alles siis saab lugeda põhitaristu täisvõimsusel töötavaks ja võrgust tulenev kasu avaldub täiel määral. Hindasime juurdepääsutaristu (näiteks olemasolevate tavaraudteevõrkudega ühendatavad juurdepääsuliinid, mitmeliigilised terminalid sisevee- ja raudtee-kaubaveo toetamiseks ning ühendused olemasoleva teedevõrguga) kavandamise praegust seisut. Võttes arvesse transporditaristu valmis ehitamiseks kuluvat aega, peame väga ebatõenäoliseks, et TEN-T määruses sätestatud 2030. aasta tähtjaks võetakse kuus kaheksast suurtaristust täielikult kasutusele. Näiteks Brenneri baastunneli puhul võib Saksamaa põhjapoolsete juurdepääsuliinide lõik täisvõimsusel töötamiseks valmis olla alles 2040. ja 2050. aasta vahel (vajadus uue taristu järele on alles arutamisel). Samamoodi on Prantsusmaal praegu kehtivas strateegias Lyoni-Torino ühenduse puhul riigi juurdepääsuliinide kavandamise lõpuleviimise tähtjaks 2023. aasta, mis tähendab, et suurtaristu mõju realiseerub täies ulatuses alles pärast 2030. aastat.

18 Kuna need kaheksa suurtaristut on peamised puuduvad ühenduslülid, ohustavad viivitused nende ehitamisel ja käitamisel algse kava kohast tõhusat toimimist TEN-T üheksast koridorist viie puhul. Eelnevast nähtub, et ELi transpordi põhivõrgu ühendatus ei saavuta 2030. aastaks oma täielikku läbilaskevõimet, mis tähendab, et selleks ajaks ei valmi ka ELi transpordivõrk ega realiseeru sellelt eeldatav kasu. Vt näidet [1. selgituses](#).

1. selgitus. Koridori ja võrgu valmimist takistab puuduv ühendus

Pürenee poolsaarele suunduvate ja sealt väljuvate vedude alternatiivsed marsruudid ei ole praegu piisavad kauba raudteetranspordiks: olemasolev tavaline kuni Bordeaux'ni on liiga väikese läbilaskevõimega ja vajab rekonstrueerimist; ühendus ülejäänud Hispaania kiirraudteevõrguga (Burgose kaudu) ei ole 2030. aastaks tõenäoliselt valmis (Burgose-Vitoria lõik on praegu veel uuringute etapis).

Kuigi piiriülese taristu tähtsust Vitoriast (Hispaania) kuni Daxini (Prantsusmaa) on kinnitatud kahel Prantsusmaa ja Hispaania tippkohtumisel (2013. aasta novembris ja 2014. aasta juunis), ei alustata 1990. aastatest alates arutluse all olnud projekti „Grand Projet du Sud-Ouest“ (GPSO) kavandamist enne 2037. aastat, kuna praegune valitsus seab olemasoleva taristuga seotud tööd uue taristu ehitamisest tähtsamale kohale. Komisjon ja Euroopa koordinaator on teinud jõupingutusi olemasoleva tavaraudteeliini rekonstrueerimiseks. See tähendab aga, et koridori seisukohast ei ole isegi pärast Hispaania territooriumil asuva Baskimaa Y tööde lõpetamist (viimane ametlik tähtaeg on 2023. aasta) kokkulepitud kiiret ühendust Prantsusmaaga veel väga kaua aega.

Probleeme oli ka Pürenee idaosa ristumiskoha (Perpignani ja Figueirase vahel) toimimises: projekti elluviija esitas pankrotiavalduse, sest pärast tööde lõpetamist kulus liini kasutuselevõtmiseks 22 kuud ja ronge oli algselt eeldatust palju vähem. Hispaania ja Prantsusmaa raudteetaristuvõtjate ühisettevõtte võttis üle selle liini käitamise ja hooldustööd, et jätkata piiratud raudteeteenuse osutamist⁹.

See tähendab, et Pürenee poolsaarelt saabuva või sinna suunduva kaubaveo jaoks tuleb vähemalt kahe aastakümne jooksul kasutada jätkuvalt kas meretransporti või sõita maismaad mööda (mis võib takistada süsinikdioksiidi heitkoguste vähendamist transpordisektoris).

19 Samuti hindasime oma valimisse kuuluvate raudtee suurtaristute puhul, kas 2030. aastaks täidetakse vähemalt TEN-T-määruse kohased raudtee-kaubaveoliinidele kehtivad miinimumnõuded. Need nõuded on järgmised: a) liini täielik elektrifitseerimine; b) teljekoormus vähemalt 22,5 tonni, liini kiirus 100 km/h 740 m pikkuste rongide puhul, kui rööpmelaius on 1435 mm; c) Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteemi (ERTMS) kasutuselevõtmine. Rail Baltica ja kolme muu suurtaristu kolme osa (Baskimaa Y Hispaanias, Fehmarni väina püsiühendus Taanis ja Brenneri baastunnel Austrias) puhul on tõenäoline, et raudteeliinid vastavad määruse

⁹ Kirjutasime sellest kiirraudteed käsitlevas auditaruandes: vt punktid 58 ja 81 kontrollikoja eriaruandes nr 19/2018 kiirraudteevõrgu kohta („Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane kooslus, millest ei moodustu tervikut“).

tingimustele. Praegu kättesaadava teabe põhjal on ebatõenäoline, et Saksamaa juurdepääsuliinid Fehmarni väina püsiühendusele, Itaalia juurdepääsuliinid Müncheni-Verona ühendusele ja E59 Poolas vastaksid 2030. aastaks täielikult nõuetele. **Tabelis 2** on esitatud ülevaade valitud suurtaristute arengu meepoolsest analüüsist.

Tabel 2. Kontrollikoja hinnang valitud suurtaristute arengule

Nr	Transpordi suurtaristu	Riik	Kas transpordi suurtaristu valmib 2030. aastaks?	Kas transpordi suurtaristu ja ühendustaristu on 2030. aastaks täielikult toimiv?	Kas 2030. aastaks on täidetud TEN-T nõuded, sealhulgas ühendustaristule?
1	Rail Baltica	EE, LT, LV			
2	Lyon – Torino	FR			
		IT			
3	Brenneri baastunnel	AT			
		DE	Ainult juurdepääsuliinid		
		IT			
4	Fehmarni väina püsiühendus	DE			
		DK			
5	Baskimaa Y / GPSO	ES			
		FR			
6	Seine'i-Nord Europe'i kanal	FR			Ei ole raudtee-suurtaristu
7	Kiirtee A1	RO			Ei ole raudtee-suurtaristu
8	E59 raudteeliin	PL			
	Selgitus			väike risk	
				keskmine risk	
				suur risk	

Allikas: Euroopa Kontrollikoja hinnang.

Komisjon ei ole veel kasutanud kõiki oma piiratud õiguslikke hoobasid

20 ELi pikaajaline transpordivõrgu kava on kehtestatud komisjoni valgete raamatute¹⁰ ja TEN-T määrusega. Põhivõrgukoridoride õigeaegne loomine ja hea toimimine on ELi poliitiliste eesmärkide saavutamiseks otsustava tähtsusega ning toetab ELi laiemaid prioriteete, milleks on majanduskasvu ja töökohtade loomise stimuleerimine ning kliimamuutustega võitlemine.

¹⁰ „Ühise transpordipoliitika edasine areng“, KOM(1992)0494, 2.12.1992; „Euroopa transpordipoliitika aastani 2010: aeg otsustada“ (KOM(2001)0370), 12.9.2001; „Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava – Konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa transpordisüsteemi suunas“, (KOM(2011)0144), 28. märts 2011.

21 Komisjoni valged raamatud ei ole siduvad liikmesriikidele, kellel on oma riiklikud prioriteedid. TEN-T määrus, mis on küll õiguslikult siduv, sisaldab sätteid, mis võimaldavad liikmesriikidel 2030. aastaks seatud tähtajast kõrvale kalduda. Need riiklikud prioriteedid võivad, aga ei pruugi hõlmata investeeringuid, mida on vaja teha ELi riikidevahelistesse koridoridesse. Näiteks Prantsusmaa ei pea oma kavades kinni määrukses kokku lepitud 2030. aasta tähtajast (vt [1. selgitus](#)). Saksamaa praeguses taristu planeerimise poliitikas ei seata prioriteediks põhivõrgukoridoridesse tehtavaid investeeringuid.

22 Kuigi enamik transpordi suurtaristuid kujutavad endast olulisi puuduvaid ühendusi, mis on vajalikud ELi põhivõrgukoridoride valmis ehitamiseks või probleemsete kitsaskohtade kõrvaldamiseks, ei ole seadusandja andnud komisjonile üksikute projektide puhul rolli ei vajaduste hindamise protsessis ega otsuste tegemisel.

23 Liikmesriikidel on ka erinevad tööde tegemise menetlused (nt riiklikud eeskirjad riigihangete ja lubade väljastamise kohta). Tähelepanelikult ka järgmiseid probleeme: rakendamiskiirus erineb liikmesriigiti, toetus ja vastuseis transpordi suurtaristutele varieerub märkimisväärselt, poliitilised prioriteedid võivad aja jooksul muutuda ja lisaks ei toeta kõik asjaomased liikmesriigid piiriüleseid transpordi suurtaristuid alati võrdselt. See mõjutab negatiivselt võrgustiku põhiühenduste rajamist. Näiteks Fehmarni väina püsiühendus on 18 km pikkune raudtee-maanteetunnel, osa Põhjamaade kolmnurgast, mis ühendab Skandinaavia poolsaart ülejäänud Mandri-Euroopaga (vt [pilt 3](#)). Nii Taani kui ka Saksamaa rahastavad, projekteerivad ja ehitavad oma raudteeühendusliine, samas kui Taani vastutab ka tunneli rahastamise, projekteerimise ja ehitamise eest. Saksamaa ja Taani allkirjastatud lepingu kohaselt on Saksamaa kohustatud rahastama ainult Saksamaa territooriumil asuvaid juurdepääsuliine. Püsiühendus on seega Taani projekt, mis ei kajastu Saksamaa riiklikes taristu planeerimisdokumentides.

Pilt 3. Püsiühenduste „Põhjamaade kolmnurk“: Øresundi sild, Suur-Belti sild ja Fehmarni väina tunnel



© Femern A/S.

24 Komisjonil on piiratud volitused protsessi kiirendamiseks ja ta on tunnistanud, et riiklik prioriteetide seadmine ei soosi piiriüleseid ehitusi¹¹. 2018. aastal juhtis samale asjale tähelepanu ka kontrollikoda¹². Kuigi ELi transporditaristu poliitikat reguleeritakse määrustega, millel on siduv õigusjõud, ei ole komisjonil juriidilist õigust nõuda liikmesriikide tasandil ELi prioriteetide elluviimist¹³.

25 Komisjonil on siiski üldine kohustus tagada, et liikmesriigid ehitaksid põhivõrgukoridorid valmis 2030. aastaks ja et nende oodatavad tulemused saavutataks õigeaegselt. Lisaks toetavatele vahenditele (nagu Euroopa koordinaatorite töö) ja oma kohustusele teha järelvalvet ELi kaasrahastamise üle, et tagada usaldusväärne finantsjuhtimine, on komisjonil vähe õiguslikke hoobi, et tagada võrgustiku loomine 2030. aastaks. TEN-T määruse artikli 56 kohaselt võib komisjon paluda liikmesriikidel

¹¹ Komisjoni 14. veebruari 2018. aasta aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Euroopa ühendamise rahastu vahendamise kohta, SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final, 14.2.2018. „Liikmesriikide eelarvetes ei prioriseerita mitut riiki hõlmavaid piiriüleseid investeeringuid, et tagada ühtsele turule vajalik taristu“.

¹² GPSO probleemist andsime teada kiirraudteevõrgu teemalises eriaruandes nr 19/2018 (3. selgituse 2. punkt).

¹³ Eriaruanne nr 19/2018: „Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane kooslus, millest ei moodustu tervikut“, punkt 26.

põhjendada, miks põhivõrguga seotud töö alustamisel või lõpetamisel esineb märkimisväärsed viivitusi, ning konsulteerima viivituse põhjustanud probleemi lahendamiseks asjaomaste liikmesriikidega. Samuti võib ta alata rikkumismenetlusi ja võtta vastu rakendusakte (vt punkt 75).

26 Kuigi valitud transpordi suurtaristud on artiklis 56 esitatud menetluse kohaldamiseks väga sobivad (kuna tegemist on peamiste puuduvate piiriüleste ühendustega, mis on vajalikud võrgu valmis ehitamiseks 2030. aastaks), ei ole komisjon veel astunud selliseid ametlikke samme, et motiveerida liikmesriike neid taristuid kiiremini kavandama ja valmis ehitama. Komisjon põhjendab seda väitega, et selline käitumine oleks ennatlik, ning on seisukohal, et 2030. aasta tähtaeg on veel kaugel. Me ei jaga seda optimistlikku seisukohta, sest selliste taristute kavandamiseks, ehitamiseks ja käitamiseks kulub väga palju aega.

Nende mitme miljardi euro suuruste investeeringute kavandamist on vaja parandada

Liiklusprognoosid võivad olla liiga optimistlikud ja pooled neist ei ole hästi kooskõlastatud

27 Piiriülese transporditaristu liiklusnäitajad ei ole küllalt kvaliteetsed ja need sisaldavad sageli liiga optimistlikke prognoose. Liiklusprognoosid ei põhinenud alati usaldusväärsel turupõhistel hinnangutel ega tuginenud kindlatele majandusarengu stsenaariumidele. Selle asemel olid mõned prognoosid väga lihtsustatud ja kasvumäärad jäid aja jooksul muutumatuks. Prognoosid ei olnud alati ajakohastatud ja tavaliselt ei olnud neid muudetud, et võtta arvesse vahepeal aset leidnud viivitusi.

28 Praegused liiklusnäitajad erinevad sageli märkimisväärselt varem prognoositutest. Kui praegused ja tulevased ühelt transpordiliigilt teisele ülemineku algatused, mis täiendavad kõnealuste transpordi suurtaristute tegevust, ei anna oodatud tulemusi, võivad tulevased liiklusmahud olla liiklusprognoosidest oluliselt väiksemad. Seega võivad liiklusprognoosid osutuda liiga optimistlikuks. Mõned näited selle kohta on esitatud [2. selgituses](#).

2. selgitus. Olulised erinevused tegeliku ja prognoositud liiklusmahu vahel

- 1) Lyoni-Torino raudteeühenduse puhul näitavad viimased Alpide piirkonna vaatluskeskuse andmed (2017), et olemasolevat tavaraudteeliini läbib vähem kui 3 miljoni tonni aastas. Samas on viimase prognoosi kohaselt liiklusmaht 2035. aastal 24 miljonit tonni ehk kaheksa korda suurem praegusest liiklusvoost. Seda olulist erinevust võib seletada olemasoleva tavaraudteeliini ebapiisavusega ja asjaoluga, et liiklemiseks on võimalik kasutada teisi Alpide läbipääse. Kui ühendus on valmis, võib osa praegusest 44 miljoni tonni suurusest liiklusmahust (maantee- ja raudteeliiklus kokku) Prantsusmaa ja Itaalia vahel üle kanduda uuele ühendusele. Selleks, et see muutus teoks saaks, peavad olema täidetud täiendavad tingimused: kitsaskohtade kõrvaldamine ja puuduvate ühenduste rajamine koridoride tasandil ning mitmeliigilise transpordi tingimuste edendamine, et tagada sujuv ja koostalitlusvõimeline raudteeliiklus.
- 2) Seine'i-Scheldti siseveeteelühendus kiideti heaks selle alusel, et liiklusmaht Seine'i-Nord Europe'i kanalil oleks 2060. aastaks neli korda suurem kui 2030. aasta võrdlusolukord ilma kanalita. Selle saavutamiseks on vaja märkimisväärselt suurendada Prantsusmaad ja Euroopat läbiva telje kaubaveomahtu. Viimase kümne aasta statistika ei viita siiski sellele, et see juhtuks¹⁴. Lisaks on vaja täita kaks tingimust, millest kumbki ei tundu aja jooksul toimuvaid tööstussuundumusi silmas pidades eriti realistlik.
 - 30 aasta jooksul pärast kasutuselevõttu tuleks neljakordistada tavapäraseid ehitusmaterjalide vood, mis liiguvad siseveeteedel Seine'i-Nord Europe'i kanalit mööda (2,3 miljonilt tonnilt aastas 8,1 miljoni tonnini aastas). Sellise olulise muutuse saavutamiseks tuleks kehtestada mitmesugused kaasnevad tingimused (nt teemaksud).
 - Konteinerveod tuleks ümber suunata veeteedele, mille tulemusel läheb veeteedele üle 36% kogu liiklustelje kaubaveost. See nõuaks kõnealusel teljel veeteedel veetava kauba praeguse mahu korrutamist 38-ga, st kolm korda suuremat konteinervedude mahtu kui kogu Reini jõel praegu.

¹⁴ 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“ (transpordikomisjoni jaoks läbi viidud uuring: üleminek Euroopa transpordis: edasised sammud), Euroopa Parlament, struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond, Brüssel.

29 Liiklusprognoside realiseerumiseks ei piisa üksnes taristumeetmetest. Selleks, et tagada võrgust saadava kasu täielik realiseerumine, on vaja ka muid tingimusi, mis muudaksid kasutajate käitumist. Vedude teistele transpordiliikidele ümbersuunamiseks tehtavaid algatusi takistab praegu koostalitlusvõime puudumine ning piisavate ja kooskõlastatud nn pehmete poliitikameetmete, näiteks teetariifide, keskkonnanäeskirjade või ristrahastamise puudumine¹⁵. Seepärast tegi komisjon ettepaneku Eurovignette'i direktiiv uuesti läbi vaadata, kuid seda ei ole veel vastu võetud. Näiteks Müncheni-Verona ühenduse puhul kasutab ainult Austria ristrahastamist transpordi suunamiseks maanteelt raudteele. Hoolimata Euroopa koordinaatori jõupingutustest teha selles valdkonnas täiendavaid edusamme, ei kasuta Itaalia ja Saksamaa ikka veel ristrahastamist, kuigi nad kohustusid seda tegema juba 2009. aastal¹⁶.

30 Lisaks sellele, et liiklusprognosid võivad olla liiga optimistlikud, on need poolte hinnatud juhtumite puhul ka halvasti kooskõlastatud, isegi siis, kui tegemist on piiriülese taristuga. Kaheksast valitud transpordi suurtaristust nelja puhul¹⁷ ei kooskõlastatud liiklusprognose kõigi piiriüleste üksuste vahel. Prognoosid erinevad samuti märkimisväärselt, kuna need tehti eri aastatel ning neis kasutati erinevaid ajakavasid, kasvumäärasid ja läbilaskevõime piiranguid. Sellekohane näide on esitatud **3. selgituses**.

¹⁵ Ristrahastamine on mehhanism keskkonnanäeskirjade transpordiliikide stimuleerimiseks, subsideerides neid muudelt, vähem keskkonnanäeskirjalt transpordiliikidelt süsinikdioksiidimaksu või ümmikmaksu kaudu saadud tuluga.

¹⁶ 2009. aasta vastastikuse mõistmise memorandum, mille on allkirjastanud ka Baierimaa, Bolzano autonoomne provint, Trento, Verona ja raudtee-ettevõtjad (RFI, ÖBB, DB).

¹⁷ Brenneri baastunnel, Baskimaa Y, A1 kiirtee ja E59 Poolas.

3. selgitus. Brenneri baastunneli liiklusproгноosisid

Müncheni-Verona lõigul, mis hõlmab Brenneri baastunnelit, ei ole projektipartnerid (Austria, Saksamaa ja Itaalia ning nende piirkonnad, samuti EL) veel suutnud teha ühtlustatud liiklusuuringut, milles kasutatakse järjepidevaid arve ja meetodeid. Alates 1994. aastast on kolm liikmesriiki kasutanud raudteede ja maanteed kauba- ja reisijateveo prognoosimiseks erinevaid lähenemisviise, tehnikaid ja arvutusmeetodeid. Praegu püüavad nad koostada ühtlustatud kauba- ja reisijateveo prognoose, mis peaksid valmima 2020. aastal. Ka piirkonnad (nt Tirol) koostasid eraldi liiklusuuringuid.

Lisaks on liikmesriigid seadnud kahtluse alla üksteise meetodid. Austria seadis kahtluse alla Saksamaa liiklusmahtude prognoosimise meetodi, mida kasutati ühel lõigul, samas kui Saksamaa ei tunnista Austria andmeid oma lõigu kohta. Saksamaal tehtud stsenaariumiuuringus, mis esitati 2019. aasta alguses, jõuti järeldusele, et pikas perspektiivis on kindlasti vaja neljarööpmelist kiirraudteeliini. Lisaks sellele viis Saksamaa hiljuti läbi liiklusuuringu, milles hinnati alternatiivi tavapärasest (160 km/h) kahe rööpmelise liini lihtsalt rekonstrueerida. Uuringus jõuti järeldusele, et see siiski ei oleks teostatav lahendus. Neid uuringuid ei kooskõlastatud aga teiste liikmesriikidega, kes ehitavad parajasti tunnelit 250 km/h kiirraudteeliini jaoks.

Lisaks kirjeldatud riikide- ja piirkondadevahelistele erinevustele ning vaatamata sellele, et ELi kaasrahastamist on eraldatud juba alates 1986. aastast, ei ole komisjon koostanud võimalike liiklusvoogude analüüsi ega kogunud konkreetseid andmeid sellise hindamise toetamiseks.

Kulude-tulude analüüsi protsessi puudused mõjutavad otsustuste tegemise kvaliteeti

31 Kulude-tulude analüüsid on vahendid, mida kasutatakse otsuste tegemise kvaliteedi parandamiseks. Nende tõhusus sõltub suurel määral kasutatava meetodika usaldusväärsusest ja teatavatele parameetritele omistatud väärtustest. See võib kaasa tuua märkimisväärsed erinevusi järelduste tegemisel kavandatud taristu kasulikkuse kohta. **4. selgituses** on toodud näiteid selliste järelduste kohta seoses kulude-tulude analüüsidega.

4. selgitus. Kulude-tulude analüüside tulemuste näited

- 1) Praegused hinnangud Fehmarni väina püsiühenduse juurdepääsuliinide kohta ei hõlma Fehmarnsundi silla ajakohastamist ega täiendavaid piirkondlikke mürakaitsemeetmeid, mis lähevad kaugemale õigusaktidest tulenevatest nõuetest. Need uued tulud ja kulud, mida ei ole esialgsetes otsustes arvesse võetud, võivad viia tulude ja kulude suhte alla 1 (mis tähendab, et kulud ühiskonnale on suuremad kui kasu). See tähendaks, et transpordi suurtaristu ei saaks Saksamaal seaduslikult jätkata riigipoolse rahastamise saamist (välja arvatud juhul, kui Saksamaa parlament nõustub projektile erandi tegemaga).
- 2) Pärast seitset varasemat ühist kulude-tulude analüüsi, mille tulemused olid Lyoni-Torino ühenduse puhul positiivsed (st 12–15 miljardit eurot 2010. aastal), hindas Itaalia taristuministeerium 2018. aastal uuesti ühenduse eeliseid. Prantsusmaa seda ümberhindamist ei kinnitanud ja komisjoniga ei konsulteeritud. Ümberhindamisel jõuti uuele sotsiaal-majanduslikule analüüsile tuginedes järeldusele, et investeringu nüüdispuhasväärtus on vahemikus -6,1 kuni -6,9 miljardit eurot, mis tähendab, et ühiskonna kulud oleksid palju suuremad kui ehitamisest saadav kasu. Pärast seda on koostatud mitu kontrollanalüüsi. Need töid esile eelmises analüüsis kasutatud meetodika puudused ning enamikul juhtudel saadi erinevad tulemused.
- 3) Rail Baltica kohta koostati kolm erinevat kulude-tulude analüüsi. Igaüks neist sisaldas uut liiklusprognoosi, mis põhines erineval meetodikal ega olnud alati läbipaistev. Need muudatused teevad uuringute võrdlemise keeruliseks ja on sundinud opONENTE kritiseerima projekti hinnangulise ühiskondliku kasu suurust. See võib jätta välistele sidusrühmadele mulje, et prognoosid, mis toetavad transpordi suurtaristu tegelike vajaduste hindamist, ei ole usaldusväärsed.
- 4) Kuigi Brenneri baastunnel (kogumaksumusega 9,30 miljardit eurot) on saanud ELi kaasrahastamist ligikaudu 1,58 miljardit eurot, ei ole ei Austria, Itaalia, Saksamaa ega ka EL kunagi teinud üldist strateegilist kulude-tulude analüüsi kogu 445 km pikkuse Müncheneri-Verona lõigu kohta terve Skandinaavia-Vahemere koridori kontekstis. Seega ei ole seni tehtud põhjalikku analüüsi tunneli kulude ja tulude kohta, juurdepääsuliinid kaasa arvatud. Brenneri baastunneli 2007. aasta analüüsis arvutati tulude ja kulude suhteks 1,9 ning me märkisime, et aja jooksul on kulud ja viivitused suurenenud ning prognoositav liiklustihedus vähenenud, mõjutades seda suhet negatiivselt. 2019. aastal koostati uus laiem ulatusega kulude-tulude analüüs. Analüüsi tulemused on positiivsed, kuid uuring ei põhine liikmesriikidevahelisel ühtlustatud liiklusuuringul ega hõlma Saksamaa territooriumil asuvaid põhjapoolseid juurdepääsuliine.

32 Liikmesriigid vastutavad kulude-tulude analüüsi tegemise eest kooskõlas rahvusvahelise parima tavaga, sealhulgas komisjoni kulude-tulude analüüsi juhendis soovitatud meetodikaga. Brüsseli Vaba Ülikooli (VUB) väliseksperdi abiga analüüsisime meie valimi kaheksa transpordi suurtaristu mitmesuguste kulude-tulude analüüside kvaliteeti. Tegime kindlaks, et kulude-tulude analüüse ei kasutatud neist ühegi puhul nõuetekohaselt otsuste tegemise vahendina. Põhjused on järgmised:

- a) lisaks üksikasjalikumale, valdkonnaspetsiifilisele analüüsile ei ole kogu transpordi suurtaristu tasandil laiemalt tehtud üldist kõrgetasemelist kulude-tulude analüüsi, mis hõlmaks kõiki kavandatud projekte, sealhulgas kaasnevaid taristuinvesteeringuid, ning milles osaleks võimalikult palju riigi ja piirkondliku tasandi sidusrühmi; selle asemel hõlmas enamik kulude-tulude analüüse vaid transpordi suurtaristute väikesi osi;
- b) kulude-tulude analüüs ei hõlmanud põhjalikku analüüsi kulude ja tulude jaotuse kohta asjaomaste piirkondade ja riikide vahel;
- c) analüüsi ei kaasatud varasemate projektide järelhindamistest saadud kogemusi, samuti ei tehtud nende kvaliteedi hindamiseks väliseid võrdlusuuringuid.

33 Komisjon ja INEA võtavad alaprojekti kulud ja tulud arvesse, kui ELi kaasrahastamist taotletakse eelarve otsese täitmise kaudu. Jagatud eelarve täitmise raames hindab komisjon ainult suurprojekte, mille rahastamiskõlblikud kogukulud ületavad 75 miljonit eurot, ja Ühtekuuluvusfondi projekte.

34 Komisjon ei ole oma ettepanekutesse uute määruste kohta ajavahemikuks 2021–2027 lisanud projektide elluvijate praegust kohustust esitada kulude-tulude analüüse, seda isegi mitme miljardi euro suuruste transpordi suurtaristute puhul. Komisjon kavatseb edaspidi säilitada kulude-tulude analüüsi ELi kaasrahastamise saamise võimaliku tingimusena. Vajaduse korral esitatakse see nõue konkreetse projekti rahastamise eritingimustes. 2019. aasta juunis avaldatud infodokumendis¹⁸ leidsime me, et see kujutab endast ohtu usaldusväärsele finantsjuhtimisele.

¹⁸ „Tulemused ühtekuuluvuse valdkonnas“, Euroopa Kontrollikoda, juuni 2019, punktid 70 ja 120 ning I lisa punktid 8 ja 14.

35 Tuvastasime juba oma varasemates aruannetes¹⁹ puudusi ELi kaasrahastatud transporditaristu tegelike vajaduste hindamise protsessis. Kuigi komisjon rahastas tervet koridori hõlmavat mitmeliigilise transpordi turu liiklusmahtude uuringut, ei ole ta nõudnud kogu transpordi suurtaristu tasandi ühiseid liiklusprognoose. Lisaks ei kogu komisjon pidevalt liiklusandmeid. Ainult ühe puhul kaheksast valitud suurtaristust (Lyoni-Torino ühendus) vaatas komisjon projekti elluviija eeldused põhjalikult läbi, sõltumata liikmesriikide hinnangutest. See suurendab ebatõhusate kulutuste ohtu.

36 Lisaks toetati Fehmarni väina püsiühenduse ühe osa kohta tehtud riigi tasandi poliitilist otsust alles hiljem kulude-tulude analüüsiga. Tegemist oli otsusega ehitada Saksamaa territooriumile Kopenhaagenit ja Hamburgi ühendav kiirraudteeliin. Poliitiline otsus raudteeliini ehitamise kohta võeti vastu 2016. aastal, kuid see kinnitati alles pärast kulude-tulude analüüsi tegemist 2017. aastal.

37 Meie valimisse kuulunud nelja transpordi suurtaristu (Lyoni-Torino ühendus, Seine'i-Scheldti ühendus, A1 kiirtee Rumeenias ja Fehmarni väina ühendus) puhul kasutasime keskkonnanõuetega seotud mõju ja kulude hindamise koostamisel sõltumatute ekspertide abi²⁰. Need eksperdid jõudsid järeldusele, et erinevad ELi, riiklikud ja mõnikord piirkondlikud keskkonnanõuded raskendavad ja aeglustavad transpordi suurtaristute kavandamist ja rakendamist, samas kui kõige piiravamad tegurid on endiselt eelarvelised.

Täheleddasime ka näiteid headest tavadest piiriüleste projektide rakendamisel: ühe riigi üksustel võimaldati teha töid teise riigi territooriumil, et toetada ühise poliitikaeesmärgi saavutamist. Tegu on positiivse tavaga, mida võiks kasutada mudelina kogu ELis. Selle kohta leidsime näite projekti „Lys Mitoyenne“ puhul, mis on osa Seine'i-Scheldti ühendusest. Partneritel võimaldati töötada ja juhtida projekte üksteise territooriumil. Seda võimaldav ametlik kokkulepe võeti vastu valitsustevahelisel konverentsil 2017. aastal ning see on praegu ametlikul ratifitseerimisel, mis peaks toimuma 2020. aastal.

¹⁹ Näiteks: i) eriaruanne nr 19/2018 („Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane kooslus, millest ei moodustu tervikut“), punkt 37 *et seq.*; ii) eriaruanne nr 23/2016 („ELi meretransport – palju ebamõjusaid ja jätkusuutmatuid investeeringuid“), punkt 43 *et seq.*; iii) eriaruanne nr 21/2014 („ELi vahenditega rahastatud investeeringud lennujaamade infrastruktuuri: kuludega ei kaasnenud vastavat tulu“): punkt 22 *et seq.*

²⁰ Lyoni ülikool koos Antwerpeni, Milano, Bukaresti ja Berliini teadlastega.

38 Lisaks tuleb transpordi suurtaristute CO₂ heite vähenemisest tuleneva keskkonnakasu puhul võtta arvesse ehitamise negatiivset mõju ja tegevuse pikaajalist positiivset mõju pärast taristu valmimist. Tegelikult on uute suurte transporditaristute ehitamine oluline CO₂heite allikas, samas kui keskkonnakasu sõltub tegelikult liiklusmahust, mis suunatakse ümber teistelt, saastavamatelt transpordiliikidelt. Arvestades, et transpordi ümbersuunamine teistele transpordiliikidele on olnud Euroopas viimase 20 aasta jooksul väga piiratud, on suur oht, et paljude transpordi suurtaristute positiivset mitmeliigilist mõju hinnatakse üle. Näiteks hindas Prantsusmaa raudteetaristuettevõtja 2012. aastal, et Lyoni-Torino piiriülese ühenduse ehitamine koos selle juurdepääsuliinidega tekitaks 10 miljonit tonni CO₂ heidet. Prognooside järgi ei too transpordi suurtaristu CO₂ heite seisukohast puhaskasu enne, kui tööde algusest on möödunud 25 aastat. Kuid samade liiklusprognooside põhjal jõudsid meie eksperdid järeldusele, et CO₂ heitkoguseid ei kompenseerita enne, kui taristu kasutuselevõtt on möödunud 25 aastat. Lisaks sõltub see prognoos liiklusmahust: kui liiklusmaht saavutab vaid poole prognoositud tasemest, kulub taristu kasutuselevõtt 50 aastat, enne kui ehitamisel tekkivad CO₂ heitkogused kompenseeritakse.

Mõne transpordi suurtaristu aktsepteerimise aitas tagada sidusrühmade kaasamine

39 Sidusrühmade kaasamine on kasulik kõigile otsustusprotsessi osalistele. Kui sellega alustatakse piisavalt vara, täieliku läbipaistvusega ja tõhusaid teabevahetusmeetodeid kasutades, saavad projektide elluviijad kavandamist optimeerida, samal ajal kui sidusrühmi julgustatakse transpordi suurtaristut toetama.

40 Kui sidusrühmade kaasamine on edutu, jõutakse asjaga tavaliselt liikmesriikide kohtutesse; see lükkab tööde alustamise edasi. Näiteks Lyoni-Torino piiriülese raudteelõigu puhul on ühendused või eraisikud esitanud transpordi suurtaristu vastu keskkonna- või menetluslikel põhjustel üle 30 erineva hagi.

41 Sidusrühmade kaasamise eest vastutavad projektide elluviijad ja liikmesriigid. Komisjon ei ole otseselt kaasatud, kuigi ta vastutab üheksa TEN-T koridori õigeaegse ehitamise järelevalve eest. Komisjon ei ole selles valdkonnas piisavalt nähtav. Paljud meiega kohtunud üksused teavitasid meid sellest, et komisjoni kohalolek peamistel kohtumistel sidusrühmadega oleks olnud kasulik nende transpordi suurtaristute Euroopa lisaväärtuse tutvustamisel. See oleks võinud kaasa tuua kavandatud taristute suurema aktsepteerimise.

Samas nägime positiivset näidet ELi osalemisest Rail Baltica puhul, kus komisjon ja Euroopa koordinaator osalesid projektiga seotud avalikel üritustel (nt Rail Baltica ülemaailmne foorum), tegid koostööd kohalike ja rahvusvaheliste sidusrühmadega, tegutsesid meedias ja osalesid Rail Baltica nõukogu koosolekutel.

42 Auditeerimiseks valitud suurtaristutest leidsime mitmeid heade tavade näiteid, kus sidusrühmi oli hästi teavitatud ja neil oli lubatud anda oma panus, mis rikastas protsessi veelgi. Nende heade näidete hulka kuuluvad Seine'i-Scheldti vaheline ühendus, Fehmarni väina püsiühendus ja Brenneri baastunneli Itaalia osa. Samamoodi hõlmas Prantsusmaal kasutatav suurte investeeringute protsess („démarche grand chantier“) Lyoni-Torino ühenduse ja Seine'i-Nord Europe'i kanali puhul, mis on osa Seine'i-Scheldti ühendusest, mitut algatust, et suurendada kohalike sidusrühmade positiivset suhtumist suurtesse taristutöödesse.

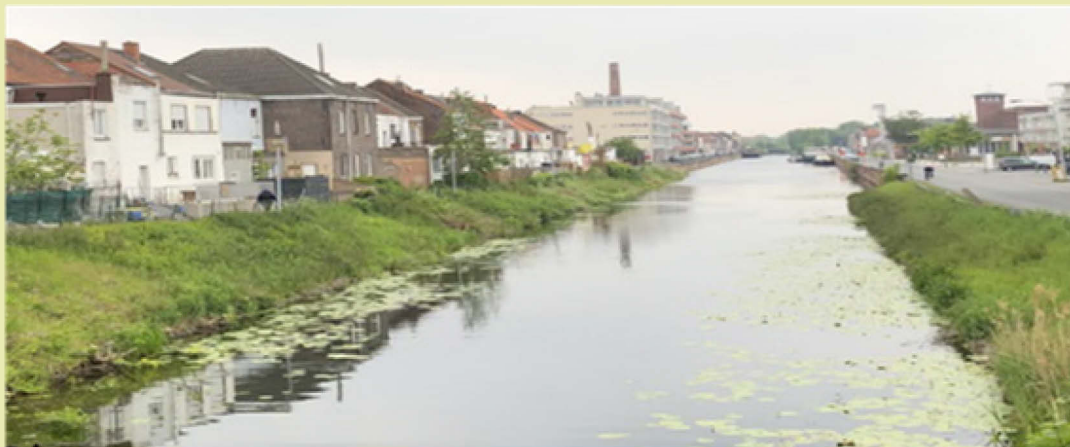
43 Täheldasime ka juhtumeid, kus protsess oleks võinud olla parem: Baskimaa Y, Rumeenia A1 kiirtee ja E59 raudteeühenduse puhul Poolas ei võimaldanud protsess kõigil sidusrühmadel oma arvamusi täielikult esitada ja neid arvesse võtta. [5. selgituses](#) on toodud nii positiivne kui ka negatiivne näide.

5. selgitus. Erinevad lähenemisviisid sidusrühmade kaasamisele

- 1) Seine'i-Scheldti ühenduse mõne osa puhul kasutavad Flandria ametiasutused keerukat projektimenetlust, mis võimaldab sidusrühmadel osaleda transpordi suurtaristu kõigis aspektides alates esialgsest ideest kuni tööde teostamiseni (nt alternatiivid, plaanid, ehitusload, turu-uuringud). Nii oli see näiteks Bossuyti-Kortrijki kanali puhul, mis on oluline ühendus Scheldti ja Lysi jõgede vahel Flandrias, ning mida tuleb laiendada ja süvendada (vt [pilt 4](#)). Projekti elluviija pakkus sidusrühmadele välja kaks projekteerimisalternatiivi. Kolmas, mille sidusrühmad arutelude käigus välja pakkusid, lisati otsuse ettepanekusse. Viimati nimetatud ettepanek hõlmab keskkonnapiiranguid, kultuuripärandiga seotud kohustusi, ärilisi vajadusi, kohaliku elanikkonna elujõulisuse nõudeid ning selles võetakse arvesse olemasolevaid teede konfiguratsioone.

Peame seda menetlust hea tava näiteks, kuna see on läbipaistev ja avatud kõigile sidusrühmadele, eelkõige kohalikele elanikele ja ettevõtjatele. Otsuste tegemise ajakavas nähakse ette maksimaalselt nelja-aastane analüüs kõige esimeste ideede ja tegeliku otsuse vahel. Ajakavast kinnipidamise tagamiseks ei ole võimalik eelnevaid samme vaidlustada, kui otsus nende kohta on tehtud.

Pilt 4. Puuduv ühendus Scheldti ja Lysi jõgede vahel (Bossuyti-Kortrijki kanali lõik), mis nõuab laiendamist ja süvendamist



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

- 2) Muud protsessid, millega me tutvusime, piirasid sidusrühmade võimalusi anda oma panus. Näiteks Baskimaa teadlased on alates 2004. aastast mitmel korral vaidlustanud Baskimaa Y liiklusprognoose ja jätkusuutlikkuse andmeid. Kuigi dokumendid olid avalikult kättesaadavad, ei vastanud keskvalitsus ja piirkondlikud omavalitsused teadlaste argumentidele ega võtnud neid arvesse.

44 Hoolimata sarnastest sidusrühmade kaasamise menetlustest võivad eri riikide tulemused olla väga erinevad. Näiteks Fehmarni väina püsiühenduse puhul olid Taani valitsusvälised organisatsioonid protsessi varases etapis rahul sellega, kuidas keskkonnaküsimusi käsitleti. Projekti vastased Saksamaal aga kasutavad jätkuvalt kõiki õiguslikke vahendeid tööde edasilükkamiseks, peamiselt keskkonnavalastel põhjustel. Sellised viivitused toovad tavaliselt kaasa lisakulud. Näiteks Taani projekti elluviija allkirjastatud leping seob töövõtjaid nn ootetasude²¹ kaudu, et töövõtja ei taganeks algselt sõlmitud hankelepingust. Mida kauem otsuse tegemine võtab, seda suuremad on need tasud. Tähtajalised tasud ulatuvad juba miljonite eurodeni. Projekti elluviija on juba märkinud, et need kulud esitatakse kaasrahastamiseks ELile.

Transpordi suurtaristute rajamine on vähetõhus

Transpordi suurtaristute rajamisel tehakse topelttööd, see on ebatõhus ning ülevaade puudub

45 Transpordi suurtaristute kavandamine ja ehitamine võib kesta mitu aastakümnet. *II lisas* on esitatud kaheksa valitud transpordi suurtaristu kavandamise kuupäevad ja rakendamise ajakava.

- Keskmiselt prognoositi kaheksa transpordi suurtaristu (taristu põhiosa) ehitamiseks esialgu 12 aastat.
- Kõigi valitud transpordi suurtaristute tegelik ehitusaeg jääb vahemikku 8–21 aastat; keskmine hinnanguline ehitusaeg on praegu 15 aastat.

46 Kuna EL töötab seitsmeaastaste programmiperioodide alusel, eraldab ta ELi kaasrahastamist suurtaristutele mitmes väiksemas jaos, millest igaüks antakse transpordi suurtaristu konkreetsele ja piiratud osale. Sellised alaprojektid hõlmavad näiteks teostatavusuuringuid, tehnilisi uuringuid või ehitustöid mõnes transpordi suurtaristu lõigus. Kõiki neid võidakse rahastada eraldi. Suurte projektide sellisel viisil lõikudeks jagamise üks eesmärke on maksimeerida ELi kaasrahastamise kasutamist. Sellised suured projektid tuleks seada pikemaajalisteks rahastamisprioriteetideks, pidades samas kinni igal seitsmeaastasel programmiperioodil kasutada olevast

²¹ Need on tasud, mida makstakse töövõtjale, et see ei taganeks majanduslikult soodsa hinnaga pakkumustest, millel põhinevad peamised ehitustööde lepingud. Neid tasusid makstakse seni, kuni tööd saavad tegelikult alata.

maksimaalsest ELi toetusest; see kiirendaks eraldiste kasutamist ja väldiks kunstlikku konkurentsi teiste projektidega, mis ei ole osa transpordi suurtaristust.

47 Transpordi suurtaristute rahastamine toimib järjestikuste alaprojektide puhul hästi seni, kuni nende rakendamine on tõhus. Praegune tava põhjustab aga topelttööd: kuna transpordi suurtaristu iga väikese osa kohta võib esitada eraldi ELi kaasrahastamistaotluse, dubleeritakse nende valimise ja järelevalvega seotud tööd. See toob kaasa ebatõhususe (mastaabisäästu vähenemine ja suuremad kulud), kuna suurem arv alaprojekte nõuab rohkem järelevalvet ja maksearuandeid, mis tuleb koostada ja mida tuleb kontrollida. Komisjon on hakanud viimasel ajal kasutama integreeritumat projektijuhtimist (nt ühtne toetusleping kõigi Seine'i-Scheldti transpordi suurtaristuga seotud alaprojektide jaoks programmitöö perioodil 2014–2020).

48 Komisjonis puudub pädevuskeskus, mis tegeleks konkreetselt transpordi suurtaristu suuruste investeeringutega, et saada ülevaade nende rakendamisest. Jagatud eelarve täitmise jaoks on loodud suurprojektidega tegelev üksus, mida toetavad valdkondliku kogemusega töötajad. Kuid künnis, millest alates peetakse projekti suureks, on 75 miljonit eurot, samas kui transpordi suurtaristud, mille kogumaksumus on vähemalt 1 miljardit eurot, on täiesti erinevas suurusjärgus. Asjakohase talituse puudumine komisjonis tähendab, et korraldusasutused, kes võivad anda transpordi suurtaristute ehitamiseks kuni 85% ELi kaasrahastamist, ei saa konkreetset eksperdiabi seda liiki taristu nõuetekohaseks rajamiseks.

Samuti ei ole komisjonis talitust, mis koordineeriks eri peadirektoraatide ja asutuste tegevust, mis on seotud nii suuremahuliste taristute rajamise toetamisega. Kui selline keskus oleks olemas, võiks see projekti elluvijaid kogu transpordi suurtaristu eluea jooksul pidevalt juhendada ja juhtida, et suurendada ELi kaasrahastamise tõhusust ja tulemuslikkust. Keskus võiks näiteks anda nõu sellistes küsimustes nagu jaamade arv (reisijate jaoks), terminalide arv ja asukoht, koostalitlusvõime nõuded, koormustegurid (kauba puhul) ning teemaksude kehtestamise eeskirjad. Samuti võiks see toetada selle hindamist, kas oleks võimalik kombineerida Euroopa ühendamise rahastu, ühtekuuluvuspoliitika ja EIP vahendite toetust.

Transpordi suurtaristute ehitamisel suurenevad kulud ja sageli esineb liikmesriikide tasandil palju bürokraatiat

49 Aja jooksul tehakse transpordi suurtaristute kavades ja ulatuses sageli muudatusi. Need muutused toovad kaasa kulude suurenemise, mis võib mõjutada ELi eelarvet pikema aja jooksul. Kuna ELi toetust antakse alaprojektidele, mida rakendatakse seitsmeaastaste perioodide jooksul, tähendavad transpordi suurtaristute kavades ja ulatuses tehtud järgmist seitsmeaastast perioodi mõjutavad muudatused seda, et ELi kaasrahastamise kogusummat on vaja suurendada.

50 Kuigi mõne transpordi suurtaristu ulatust on aja jooksul märkimisväärselt muudetud²², võrdlesime viimaseid kättesaadavaid kuluprognose kaheksa valitud transpordi suurtaristu algselt prognoositud maksumusega, kuna need esialgsed kuluprognosid olid olulised ehituse jätkamise üle otsustamisel. Lisaks soovisime rõhutada, kuidas transpordi suurtaristute prognoositud maksumust ja valmimistähtaegu kuni nende tegeliku valmimiseni muudeti. Selleks kasutasime vastava riigi hinnadeflaatorit, et võimaldada sisukaid võrdlusi püsivhindades ja võtta arvesse riikide erinevaid inflatsioonimäärasid. Kõigi kaheksa valitud transpordi suurtaristu maksumus olid esialgsete prognoosidega võrreldes suurenenud: auditi ajaks oli kasv olnud 17,3 miljardit eurot. See tähendab esialgsete hinnangutega võrreldes 47% suurenemist ehk keskmiselt 2,2 miljardit eurot transpordi suurtaristu kohta. Näiteks oli meie valimi suurtaristutest suurim kasv Seine'i-Nord Europe'i kanali puhul (Seine'i-Scheldti ühendus), mille eeldatav maksumus oli suurenenud 3,3 miljardi euro võrra ehk 179% (vt [tabel 3](#)). Osa kasvust toimus lühikese aja jooksul. Näiteks prognoositakse Rail Baltica kulude suurenemist 51% võrra võrreldes kaheksa aastat tagasi tehtud prognoosidega (suures osas muutuste tõttu transpordi suurtaristu ulatuses) (vt [III lisa](#)).

²² Näiteks Lyoni-Torino ühendus kavandati algselt esimeses etapis ühe toruga tunnelina; hiljem otsustati ehitada see kahe toruga tunnelina. Samuti oli Seine'i-Scheldti ühenduse eesmärk ehitada kanal kahe jõe ühendamiseks. Hiljem arendati see edasi palju laiemaks siseveeteede võrgustikuks.

Tabel 3. Transpordi suurtaristute maksumuse suurenemine (2019. aasta hindades)

Transpordi suurtaristu	Esialgne prognoos (miljonites eurodes)	Kõige uuem prognoos (miljonites eurodes)	Suurenemine (miljonites eurodes)	Suurenemine %
Rail Baltica	4648	7000*	2352	51%
Lyon-Torino	5203	9630	4427	85%
Brenneri baastunnel	5972	8492	2520	42%
Fehmarni väina püsiühendus	5016	7711	2695	54%
Baskimaa Y ja selle ühendus Prantsusmaaga	4675	6500	1825	39%
Seine'i-Scheldti ühendus**	1662	4969	3307	199%
Kiirtee A1	7244	7324	80	1%
E59 raudteeliin	2113	2160	48	2%
KOKKU			17 253	47%

* Maksumus hõlmab eraldisi, millega kaetakse auditi käigus tuvastatud tulevaste kulude suurenemise risk. Ametlik maksumus on praegu 5,8 miljardit eurot.

*** Arvud viitavad ainult Seine'i-Scheldti ühenduse põhikomponendile (Seine'i- Nord Europe'i kanal).

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

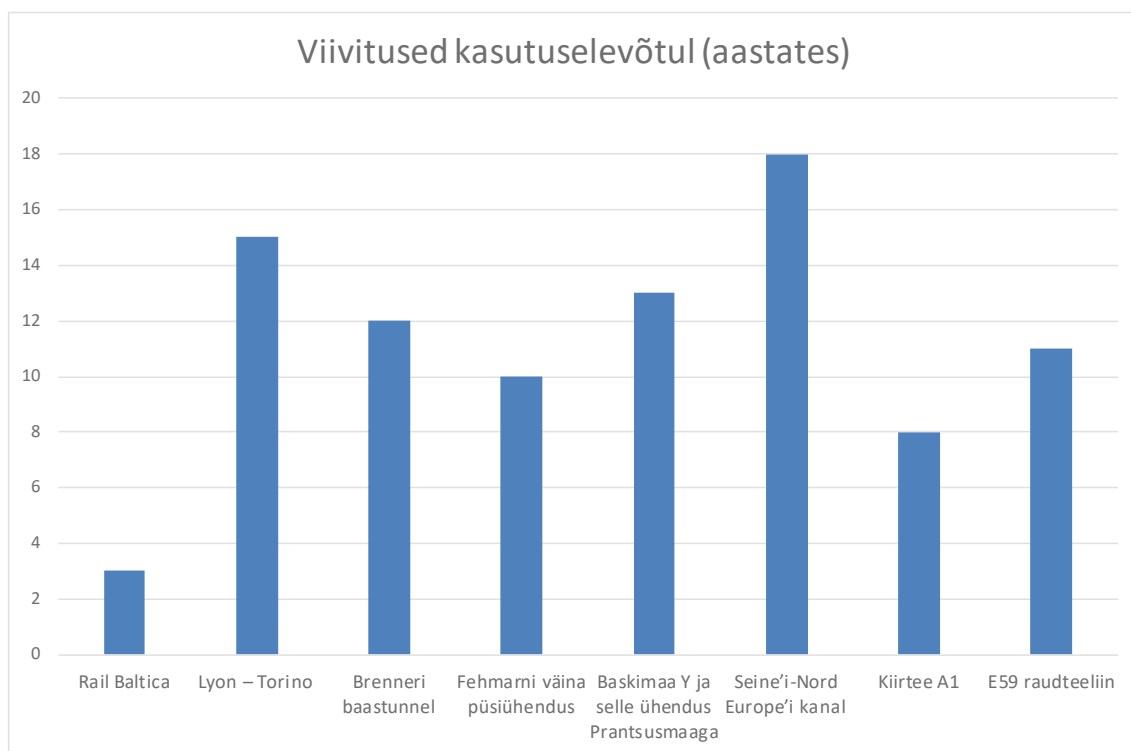
51 Täheldasime ka juhtumeid, kus suur bürokraatia takistab projektide tõhusat rakendamist. Näiteks Rumeenias kavandatakse ja rajatakse 582 km pikkust kiirteed A1 arvukate väikeste projektide kaudu. Iga sellise projekti jaoks tuleb hankida luba. Arvutasime, et kiirtee iga 7 km kohta on nõutav üks ehitusluba ja iga 26 km kohta üks keskkonnaluba.

52 Täheldasime head tava Itaalias, kus ministeeriumidevaheline komitee (CIPE, *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*) tegutseb projektide elluvijate jaoks ühtse kontaktpunktina. Samal ajal võtab CIPE pikaajalise kohustuse toetada taristu ehitamist, kui rahastamine tuleb jagada mitme otsuse vahel.

Väga pikad viivitused seavad ohtu ELi kaasrahastamise tõhususe

53 Samuti võrdlesime iga transpordi suurtaristu praegust eeldatavat valmimiskuupäeva esialgse eeldatava valmimiskuupäevaga; täheldasime eranditult märkimisväärsed viivitusi. Kiirtee A1 ja E59 raudtee transpordi suurtaristute puhul arvutasime kasutuselevõtu kumulatiivse viivituse nendes lõikudes, mille valmimisaja kohta on olemas usaldusväärsed hinnangud²³. Keskmise viivitus, mis mõjutas iga transpordi suurtaristu põhiosa, oli 11 aastat. Kõige aeglasemalt edenesid järgmised suurtaristud: Seine'i-Nord Europe'i kanal, mis on osa Seine'i-Scheldti transpordi suurtaristust (viivitus juba 18 aastat), Lyoni-Torino ühendus (viivitus 15 aastat), Baskimaa Y ühendus (viivitus 13 aastat) ja Brenneri baastunnel (viivitus 12 aastat) (vt [pilt 5](#)).

Pilt 5. Viivitused meie valimi transpordi suurtaristute valmimisel



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

²³ Näiteks E59 raudteetranspordi suurtaristu puhul ei ole Świnoujście-Szczecini lõigu jaoks ikka veel kehtestatud konkreetset ajakava.

54 Kui võtta arvesse ka raudtee suurtaristute täisvõimsusel käitamiseks vajalike juurdepääsuliinide valmimiskuupäevi, on need viivitused palju pikemad.

- Kuna Baskimaa Y Prantsusmaa poolel asuvat ühendust Bordeaux'ga ei hakata enne 2037. aastat isegi kavandama, lükkub Baskimaa Y transpordi suurtaristu kasutuselevõtt vähemalt 29 aasta võrra edasi.
- Saksamaa juurdepääsuliinide rajamine Brenneri baastunneli Müncheni-Verona ühendusele võib viibida kuni ajavahemikuni 2040–2050; seega ei saa transpordi suurtaristust täies ulatuses kasu veel 20 aasta jooksul. Lisaks hindavad Saksamaa piirkondlikud ametiasutused ikka veel vajadust uute juurdepääsuliinide järele.

55 Auditeeritavad nimetasid viivituste peamiseks põhjuseks poliitilisi otsustusprotsesse. Isegi kui on sõlmitud rahvusvahelised lepingud, mis kohustavad liikmesriiki transpordi suurtaristu valmis ehitama, võivad poliitilised prioriteedid muutuda, kui valitsused ametisse astuvad ja ametist lahkuvad. Viivitusi põhjustavad ka sidusrühmade kaasamise menetlused ja kavandatud tööde jaoks lubade taotlemiseks kuluv aeg.

56 Sellistel viivitustel on tõsised tagajärjed. Näiteks on liiklus, mis tulevikus peaks kasutama Rumeenia kiirteed A1, praegu ikka veel sunnitud kasutama kaherealisi riigiteid. Sellel olukorral on märkimisväärne negatiivne mõju, nagu igapäevased liiklusummikud, kitsaskohad ja vähenenud liiklusohutus. Võrreldes õnnetuste arvu ja liiki aja jooksul, täheldasime, et õnnetuste ja hukkunute arv nendel lõikudel on palju suurem kui Rumeenia keskmine, ning 92 juhul neist oli tegemist laupkokkupõrgetega.

57 Ka suurtaristu aluseks olevaid ELi kaasrahastatavaid alaprojekte rakendatakse oodatust aeglasemalt. Võrdlesime alaprojektide esialgselt kavandatud valmimistähtaegu nende tegeliku valmimisajaga (juba lõpetatud alaprojektide puhul) ja projektide elluvijate esitatud praeguste oodatud valmimistähtaegadega (veel pooleli olevate alaprojektide puhul) ning leidsime, et vaid üks seitsmeteistkümnest kaasrahastatud alaprojektist (osa Rail Balticast) peaks esialgseks tähtajaks valmis saama. Mõned neist viivitustest on väga suured (kuni 79 kuud kiirtee A1 ühe alaprojekti puhul). Keskmiselt hilineb iga alaprojekti valmimine algselt kavandatud lõpptähtajaga võrreldes 34 kuud (üle 68% algselt kavandatud kestusest, vt [V lisa](#)).

58 Kui Euroopa ühendamise rahastu alaprojekti ei rakendata toetuslepingus sätestatud täpsete tingimuste kohaselt või see ei ole ettenähtud aja jooksul lõpule viidud, võidakse ELi kaasrahastamine tühistada. Sellisel juhul ei ole rahalised vahendid „võta või jäta“ põhimõtte kohaselt enam määratud sellele konkreetsele alaprojektile ja neid saab eraldada Euroopa ühendamise rahastu programmi alla kuuluvatele muudele taristuprojektidele. Seda on juba tehtud 1,4 miljardi euroga, mis algselt eraldati meie valimisse kuulunud 17 alaprojektile (vt [IV lisa](#)). Näiteks Seine'i-Scheldti ühenduse puhul tühistati kahe viimase kaasrahastatud alaprojekti eraldistest 668,6 miljonit eurot, peamiselt kuna Seine'i-Nord Europe'i kanali ehitamises kokkuleppele jõudmine võttis kaua aega.

59 Käesoleval perioodil esineb mõne valitud transpordi suurtaristu puhul täiendavaid riske. 2019. aasta aprillis tegi INEA kindlaks, et kahe auditeeritud transpordi suurtaristu osaks oleva käimasoleva alaprojekti puhul on oht kaotada 784 miljonit eurot ELi kaasrahastamist. Lisaks on Brenneri baastunneli peamised ehitustööd ja uuringud veel lõpetamata: 737 miljonit eurot ELi kaasrahastamist on veel kasutamata. See on 62% eraldatud 1,2 miljardi suurusest summast. Kuna INEA tunnistab, et võimalikud on edasised viivitused, võib osutuda vajalikuks pikendada kõnealuse transpordi suurtaristu alaprojektide rakendamisperioodi, kui tulevikus soovitakse vältida vahendite tühistamist.

60 EL kaasrahastamise ette eraldamine annab projektide elluvijatele pikaajalise kindluse. See tähendab aga ka seda, et kui transpordi suurtaristute rakendamisel esinevad märkimisväärsed viivitused, ei maksta suurt osa eraldatud ELi vahenditest välja paljude aastate jooksul. Sellisel juhul oleks vahendeid saanud kasutada muude, küpsemate taristuprojektide rahastamiseks. Kui need summad jaotatakse ümber alles rahastamisprotsessi hilises järgus, on nende taaskasutamise potentsiaal piiratud. Praegune toetuslepingute haldamise kord ei lahenda seda probleemi rahuldavalt²⁴. [VI lisas](#) on märgitud, et lõpuleviidud meetmete puhul maksti pärast valmimist tegelikult vaid pool algselt eraldatud summast.

²⁴ Seda küsimust rõhutati ka kontrollikoja eriaruandes nr 19/2019: „INEA tegevus on kasu toonud, kuid Euroopa ühendamise rahastu puudustega tuleb tegeleda“ (vt punkt 72).

Puudusi on komisjoni järelevalves selle üle, kuidas liikmesriigid põhivõrgukoridore ehitavad, kuid komisjonil on olemas vahend tulemuslikkuse parandamiseks

Komisjoni järelevalve ei ole vahetu ja projektide ELi poolne kaasrahastamine on seotud üksnes väljunditega

61 Komisjon teeb järelevalvet põhivõrgukoridoride valmimise üle, kasutades Euroopa koordinaatorite abi ning poliitika koordineerimiseks ja toetamiseks infosüsteemi (TEN-Tec). Euroopa koordinaatorite ülesanded on järgmised:

- põhivõrgukoridoride analüüsimine;
- oma koridori (mittesiduva) töökava koostamine;
- koostöö kõrgetasemeliste otsustajate ja kohalike sidusrühmadega, et hõlbustada transpordi suurtaristute rakendamist;
- liikmesriikidelt töökava heakskiitmise taotlemine;
- koridorifoorumi koosolekute korraldamine ja juhatamine;
- iga kahe aasta tagant TEN-T arendamist ja rakendamist käsitleva eduaruande avaldamine.

Kuigi koordinaatorid vastutavad pikkade ja keeruliste võrgukoridoride eest, on nende käsutuses vähe ressursse ja ainult mitteametlikud volitused. Sellise raamistiku tõttu ei ole komisjoni roll võrgu õigeaegse valmimise järelevalves piisavalt vahetu.

62 Komisjon tegi hiljuti ettepaneku²⁵ laiendada koordinaatorite rolli: tulevased ELi kaasrahastamise taotlused peaksid olema kooskõlas võrgukoridori töökava ja rakendusaktidega ning võtma arvesse Euroopa koordinaatori arvamust. Koordinaatoritel peaks olema võimalik jälgida tähelepanelikult piiriülest ühishuviprojektide loamenetlust ning neil peaks olema võimalik paluda pädeval asutusel esitada korrapäraselt aruandeid tehtud edusammude kohta.

²⁵ Euroopa Komisjoni ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üleeuroopalise transpordivõrgu väljaarendamise edendamiseks võetavate meetmete lihtsustamise kohta, COM(2018) 277 final, 17.5.2018; Euroopa Komisjoni ettepanek võtta vastu määrus, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu ning tühistatakse määrused (EL) nr 1316/2013 ja (EL) nr 283/2014, COM(2018) 438 final, 6.6.2018.

63 Jagatud eelarve täitmise puhul, kus esmane vastutus rakendamise eest lasub asjaomasel korraldusasutusel, leidsime me mitu juhtumit, mis viisid ebatõhususeni. Näiteks Rumeenia A1 kiirteel on Lugoj ja Deva vaheline kiirteelõik, mida kaasrahastati 12,4 miljoni euroga ELi vahenditest, küll valmis, aga ei ole kasutusel. Deva lähedal olid kaks teelõiku, mis ehitati vaid seitsme aasta jooksul, omavahel valesti ühendatud. Selle tulemusena tuli ühenduse nõuetekohaseks taastamiseks lammutada 800 meetrit juba ehitatud kiirteed. Lisaks ümberehitatavale osale (mis vajab hinnanguliselt 3,2 miljonit eurot ELi kaasrahastamist) läksid lammutustööd maksma 0,9 miljonit eurot, millest EL kaasrahastas 0,5 miljonit eurot. Selleks kulutatud 3,7 miljonit eurot²⁶ ELi raha võib lugeda raisatuks (vt *pilt 6*).

Pilt 6. Kiirtee A1 Lugoj-Deva ja Deva-Orastie lõikude ühendamise Rumeenias



© ziarulunirea.ro. Euroopa Kontrollikoja lisatud märgised ja joondamised.

64 Puudub süsteemne mehhanism tulemuste mõõtmiseks pärast teatava aja möödumist transpordi suurtaristu tegevuse alustamisest. See kinnitab, et komisjon seob projektide ELi poolse kaasrahastamise endiselt üksnes väljunditega. Komisjon ei kogu teavet investeeringute tulemuste ja edukuse kohta suurtaristu tasandil (kas ja millal transpordi suurtaristu saavutab oma oodatavad tulemused).

²⁶ ELi kaasrahastamine summas 3,2 ja 0,5 miljonit eurot.

65 Komisjonil ei ole andmeid kaasrahastatud rajatiste mõju kohta. Kuigi enamik valitud transpordi suurtaristuid on alles ehitamisel, ennustatakse juba, et mõned neist avaldavad tulevikus märkimisväärt mõju. Näiteks Lysi jõe puhul on juba tehtud mitmeid laiendamise- ja süvendamistöid seoses Seine'i-Scheldti ühendusega. Transpordi suurtaristu tasandi tulemused veel puuduvad, kuna transpordi suurtaristu põhilõiku (Seine'i-Nord Europe'i kanal) ei ole veel ehitatud. Kuid töödel on Flandrias juba olnud positiivne sotsiaal-majanduslik mõju: näiteks buum jõekaldale hoonete ehitamisel, mis tõi kaasa tervete Kortrijki ja Harelbeke linnaosade taaselustamise.

66 Komisjon ei võta neid aspekte arvesse, sest INEA toetuslepingu vahe-eesmärgid puudutavad üksnes füüsilisi väljundeid. Teatavatel juhtudel, näiteks kui see on õigusaktidega ette nähtud, teeb ta järelhindamisi, mis hõlmavad kogu võrku või valitud transpordi suurprojekte, mida rakendatakse jagatud eelarve täitmise raames. Transpordi suurtaristute kui tervikute järelhindamist ei tehta aga süstemaatiliselt, kuigi tegemist on mitme miljardi euro suuruste investeeringutega. See raskendab varasematest probleemidest õppimist.

Komisjon ei hinnanud kriitiliselt transpordi suurtaristute pikaajalist jätkusuutlikkust ja maksumust

67 Varasemates tulemusauditi aruannetes²⁷ järeldasime, et kui on olemas ELi kaasrahastamine, võib see mõnel juhul ajendada projektide elluviijaid projekteerima nii, et nõutu ületab tavapäraseid standardeid, või ehitama suuremas mahus ilma mõjuva põhjusega. See põhjustab taristu alakasutamist.

²⁷ Näiteks eriaruanne nr 23/2016 „Meretransport ELis, probleemsetes vetes – palju ebatõhusad ja jätkusuutmatud investeeringud“, punktid 52–55; eriaruanne nr 21/2014 „ELi rahastatud lennujaamataristud: kuludega ei kaasnenud vastavat tulu“, punktid 28–33.

68 Komisjon ei ole kehtestanud mudeleid ega konkreetseid andmekogumismenetlusi, et hinnata enne transpordi suurtaristutele ELi kaasrahastamise eraldamist sõltumatult nende reisijate- ja kaubaveo potentsiaali. Transpordi suurtaristutele ELi toetuse andmisel ei uurinud komisjon ka seda, kas tulevaste ehitusstandardite üksikasjad vastavad võimalikele liiklusvoogudele. Kuna selliseid konkreetseid andmeid võimalike liiklusvoogude kohta ei ole, lähtusime oma hinnangutes Eurostati andmetest, tehes vajaduse korral oletusi liiklusmahu kohta²⁸. Hindasime kiirraudtee komponenti omavate valitud transpordi suurtaristute (Rail Baltica, Lyoni-Torino ühendus, BBT, Fehmarni väina püsiühendus ja Baskimaa Y) majanduslikku jätkusuutlikkust, võttes arvesse reisijate eeldatavat arvu ja üldist liikluse potentsiaali. Nende transpordi suurtaristute kogumaksumus on ligikaudu 40 miljardit eurot. Esimeses analüüsis lähtusime projektide elluvijate teatatud tulevaste reisijate arvust; teise analüüsi puhul võtsime aluseks 60-minutilise sõiduajaga teeninduspiirkonna kogu elanikkonna. Kuigi need liinid on mõeldud kombineeritud liinidena, mis ühendavad reisijate- ja kaubaveo, võrdlesime neid arve reisijateveo kiirrongiliikluse alasel teadusuuringul põhineva võrdlusalusega, mis näitab, et jätkusuutlikkuse tagamiseks peavad sellised liinid teenindama 9 miljonit reisijat aastas. Jõudsime järeldusele, et kõigi hinnatud transpordi suurtaristute puhul on nende teeninduspiirkonna elanike arv liiga väike, et tagada pikaajaline jätkusuutlikkus. Leidsime ka kaks näidet transpordi suurtaristutest, kus eeldatav reisijate arv jääb märkimisväärselt alla võrdlusaluse (9 miljonit reisijat aastas).

69 Esimene neist on Rail Baltica, mille pikaajaline majanduslik jätkusuutlikkus sõltub selle potentsiaali ärakasutamisest kauba- ja reisijateveol. Rail Baltica 2017. aasta kulude-tulude analüüsi kohaselt on raudteekaubaveo maht 2030. aastal ligikaudu 15 miljonit tonni ja 2055. aastaks kuni 25 miljonit tonni (ligikaudu kolmandik sellest on Balti riikide sisene, kolmandik kaubavedu Soomest ja kolmandik transiitliiklus naaberriikidest). Tuginedes praegusele mereliikluse mahule Balti riike ümbritseval alal täheldasime, et maksimaalselt võiks raudteele ümber suunata 30 miljonit tonni kaupa aastas. Põhja-lõuna suunaline raudtee-kaubavedu Eesti, Läti ja Leedu vahel praegu siiski puudub ning selleks, et ümbersuunamine saaks toimuda, peab raudteetransport suutma konkureerida maantee- ja meretranspordiga. See tähendab, et tuleb luua tõhusad mitmeliigilised ühendused ja võtta kaasnevad meetmed, nagu teemaksude kehtestamise poliitika, et saavutada eri transpordiliikide jaoks võrdsemad tingimused. Lisaks tuleks töötada välja hästi toimiv integreeritud taristu haldamise mudel, mis muudab aktiivse turundustöö abil liini kasutajate jaoks atraktiivseks Balti riigid ei ole veel kokku leppinud taristu haldamise mudelis. Lisaks ei ole Poola raudteetaristu

²⁸ Hinnangu andmisel lähtuti kõige tõenäolisematest viisidest, kuidas liiklus jätkub pärast taristu valmimist, järgides lühima marsruudi eeldust.

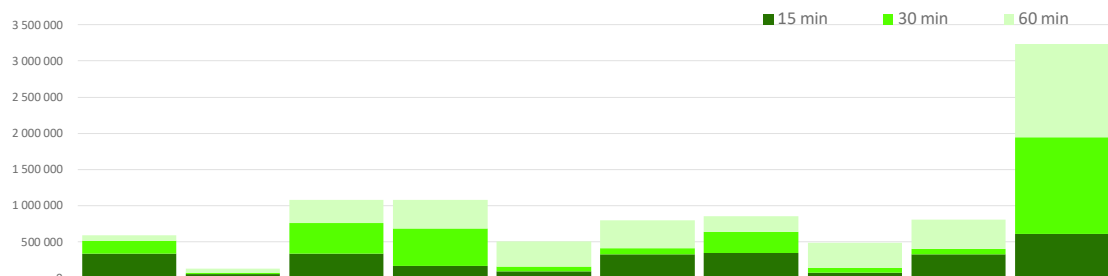
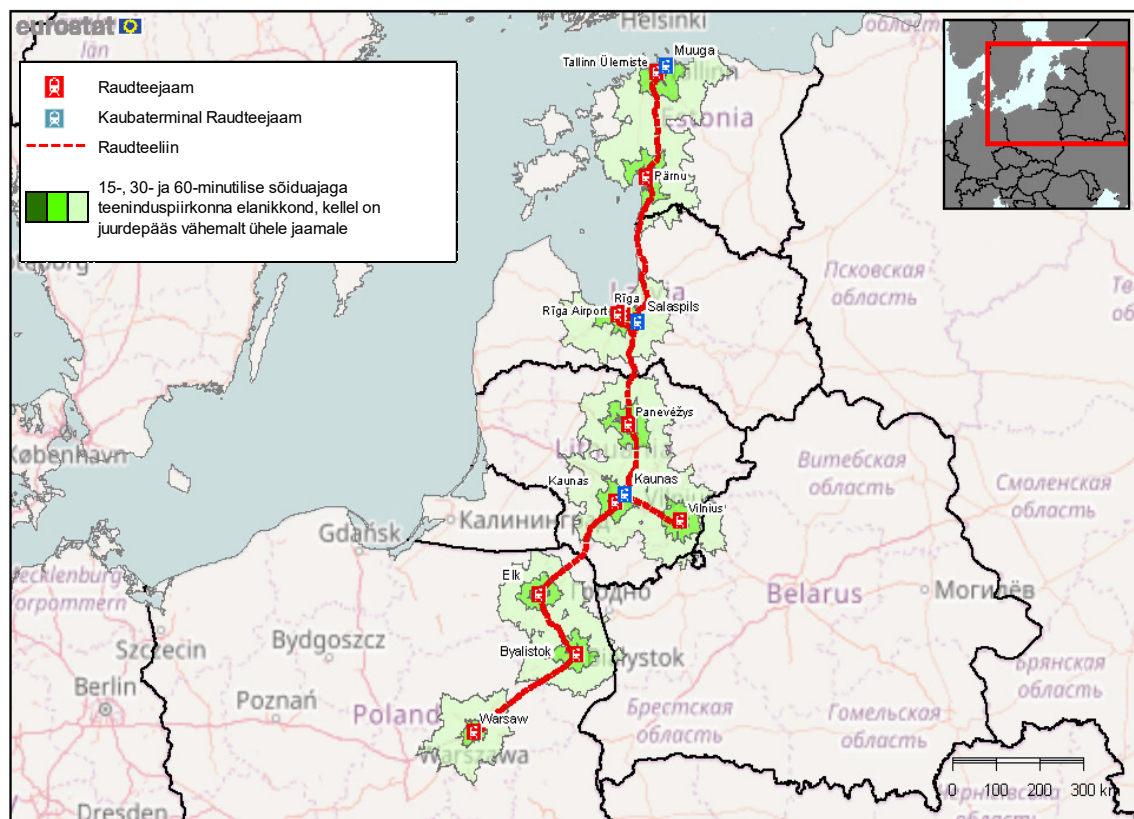
ettevõtja võtnud meetmeid, et koordineerida Bialystok-Varssavi liinil Rail Baltica tekitatava raudtee-kaubaveo nõudluse võimalikku suurenemist sama liini muu piirkondliku reisijate- ja kaubaveoga.

70 Nagu on märgitud punktis⁶⁹, ei ole Balti riikides veel põhja-lõuna suunalist raudtee-kaubavedu. Rail Baltica liini reisijateveo osa hindamine näitab, et see ei ole majanduslikult jätkusuutlik, sest 2030. aastaks kasutaks liini 4,6 miljonit reisijat aastas, nagu on märgitud seda Balti riikidesse tehtavat uut investeeringut käsitlevas 2017. aasta kulude-tulude analüüsis. Lisaks näitab meie tehtud teeninduspiirkonna analüüs, et vastavalt kulude-tulude analüüsi aluseks olnud andmetele elab suurtaristu 60-minutilise sõiduajaga teeninduspiirkonnas kokku 3,8 miljonit inimest (jättes kõrvale selle osa elanikkonnast, mis kattub naabruses asuvate teeninduspiirkondadega) (vt [pilt 7](#)). Kõikidest meie auditeeritud raudtee-suurtaristutest elab selle liini teeninduspiirkonnas kõige vähem inimesi. Projekti elluviija ja komisjon märkisid, et kõnealune investeering on kiire tavaraudteeliini, mille maksimaalne kiirus on kuni 249 km/h, ning seetõttu ei saa seda liini lugeda võrdseks kiirrongiliiniga. Kuigi kiirraudteeks liigitatakse tõepoolest uued liinid, mille kiirus on vähemalt 250 km/h, hindasime me seda liini kiirraudtee-investeeringuna kahel põhjusel. Esiteks kasutatakse Poola territooriumil ühel lõigul ajakohastatud tavaraudteeliini (sellised liinid loetakse kiirraudteeliinideks, kui nende kiirus on 200 km/h või üle selle). Teiseks kasutatakse Rail Balticat kombineeritud liinina, mille ehitusmaksumus on tavaliselt suurem kui ainult reisijateveoliinil.

71 Kui kaasata Poolasse viiv juurdepääsutee ja teha üldisem analüüs, siis pärast Varssavisse viiva lõigu ehitamist ja uuendamist ulatub 60-minutilise sõiduajaga teeninduspiirkonna elanike arv 8,3 miljonini. Kui võrrelda seda meie võrdlusalusega²⁹, milleks on 9 miljonit reisijat aastas, võib majanduslik jätkusuutlikkus olla ohus isegi Varssavini ulatuva täieliku ühenduse puhul.

²⁹ Eriaruanne nr 19/2018: „Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane kooslus, millest ei moodustu tervikut“.

Pilt 7. Rail Baltica teeninduspiirkonna hindamine



Teeninduspiirkond	Tallinn	Pärnu	Riiu	Riiu lennujaam	Panevėžys	Kaunas	Vilnius	Elk	Byalistok	Varssavi
15 minutit	336 000	55 000	336 000	168 000	97 000	326 000	348 000	70 000	325 000	611 000
30 minutit	514 000	71 000	764 000	685 000	154 000	410 000	642 000	137 000	405 000	1 941 000
60 minutit	594 000	130 000	1 075 000	1 083 000	511 000	798 000	850 000	483 000	806 000	3 238 000

Allikas: Eurostati kaart, Euroopa Kontrollikoja lisatud andmed.

72 Teiseks näitavad ka Kopenhaageni ja Hamburgi vahelise kiirraudteeliini Fehmarni väina püsiühendust kasutavate reisijate arvu prognoosid, et kõnealuse transpordi suurtaristu raudteeosa ei ole majanduslikult jätkusuutlik. Hoolimata asjaolust, et liinil asuvas 60-minutilise sõiduajaga teeninduspiirkonnas elab 7,7 miljonit inimest ja reisijad võivad kasutada liini väiksemaid osi (nt Hamburg-Lübeck või Ringsted-Kopenhaagen), ennustatakse prognoosides, et igal aastal, isegi 10 aastat pärast avamist, kasutab püsiühendust mõlemas suunas ainult 1 miljonit reisijat. See on palju väiksem kui võrdlusalus, milleks on 9 miljonit reisijat aastas. Pakkuma hakatakse ka raudtee-kaubaveoteenuseid, kuna see liin on kavandatud kombineeritud liinina. Kui

taristu töötab täisvõimsusel, läbib püsiühendust hinnanguliselt kuni 73 kaubarongi päevas. Siiski ei toimu selle taristu ehitamisel olulist üleminekut mitmeliigilisele transpordile, kuna kaubarongid ei kasuta siis enam praegust marsruuti, mis läheb üle Suur-Belti silla (nn ümberpaiknemise efekt, vt [pilt 3](#)).

73 Lisaks hindasime Saksamaa juurdepääsuliini maksumust, võtteks aluseks selle rajamise vastavalt kiirraudteevõrgu standarditele, nagu praegu kavandatud. Esialgse kava kohaselt pidi olemasolev liin rekonstrueeritama kiiruseni 160 km/h (kooskõlas TEN-T määrusega, milles nähti ette üksnes tavaraudteeliini ehitamine). Pärast kohalike sidusrühmadega konsulteerimist tehtud muudatuste tulemusena kavandati siiski uus mitme kasutusotstarbega juurdepääsuliin (sealhulgas uued ühendused, lisajaamad ja uus kaubaterminal). Seejärel võeti vastu poliitiline otsus ehitada reisirongidele liin, mille projekteeritud kiirus on kuni 200 km/h. Kui kasutada Lübecki ja Puttgardeni vahelise 88 km pikkuse liini (sisenemine Fehmarni väina püsiühendusele) ehitamise maksumust ning liini vahemaid, läheb kiirliin, nagu praegu projekteeritud, maksma 26 miljonit eurot kilomeetri kohta. Standardnõudeid ületavate piirkondlike mürakaitsenõuete maksumus on 1,185 miljardit eurot. See on rohkem kui pool kogu liini ehituskuludest. Kavandatava Fehmarnsundi silla³⁰, mis asendab olemasoleva silla, ja mida hetkel veel ei vajata, maksumus on 549 miljonit eurot. Kui liita need kulud kogumaksumusele (ühegi meetme kohta ei ole veel otsust tehtud), suureneb ühe kilomeetri hind 46 miljoni euroni. Seega oleks Saksamaa juurdepääsuliini rajamise kogumaksumus rohkem 4 miljardit eurot. Võrreldes varem auditeeritud väga kiirete raudteeliinidega, mille sõidetakse kiirusel 250 km/h või rohkem³¹, on maksumuskilomeetri kohta väga suur, arvestades, et tegemist ei ole väga tiheda asustusega piirkonnaga, raudteeliini ehitamisele kehtib piiratud hulk tehnilisi nõudeid ja selle maksimaalne kiirus on 200 km/h. Fehmarni väina püsiühenduse Taani juurdepääsuliini sarnaste geograafiliste piirangutega Ringsted-Rødby lõigu rekonstrueerimise (samuti kiiruselt 160 km/h kiirusele 200 km/h) vastav näitaja on 11 miljonit eurot kilomeetri kohta, mis on vähem kui veerand Saksamaa juurdepääsuliini kuludest. Lisaks vähendab Saksamaa juurdepääsuliinide ajakohastamine kiirliinideks reisijate sõiduaega (Lübeckist Puttgardenisse) esialgse kavaga võrreldes vaid 5 minuti võrra. Kõik need muudatused toovad kaasa väga suured lisakulud, mis koos reisijate

³⁰ Schleswig-Holsteini piirkonna viimastest plaanidest nähtub, et uue silla asemel ehitatakse Fehmarni väina püsiühendusega sarnanev raudtee-/maanteetunnel, mis maksab enamasti sillast rohkem.

³¹ Eriaruanne nr 19/2018: „Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane kooslus, millest ei moodustu tervikut“, tabel 5.

väikese arvuga (vt punkt 72) vähendavad märkimisväärselt selle rekonstrueeritud juurdepääsuliini kulutõhusust.

74 Schleswig-Holsteini piirkond tegi otsuse Saksamaa juurdepääsuliini projekteerimise kohta pärast konsulteerimist kohalike sidusrühmadega. Komisjon selles ei osalenud ega olnud kaasatud otsuste tegemisse. Praeguseks on EL kaasrahastanud ainuüksi uuringuid 38,6 miljoni euro ulatuses. Selleks et järgida usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet, kui tulevikus taotletakse ELi kaasrahastamist, peaksid need arvud andma komisjonile otsustamisetapis mõtteainet selle üle, kas elanikkonna transpordivajaduste rahuldamiseks oleks piisav ka väiksema kiirusega ja odavam liin; lisaks peaks komisjon tegema ka sellekohase hindamise.

Rakendusotsus: hoob tulevaste investeeringute jaoks

75 Komisjon on hiljuti hakanud kasutama rakendusotsuseid vahendina, millega tugevdada oma järelevalvet selle üle, kuidas edeneb põhivõrgukoridoride rajamine liikmesriikides. Need otsused võetakse vastu kokkuleppel asjaomaste liikmesriikidega ning kajastavad liikmesriikide kohustust, et väljundite valmimiseks peetakse kinni ühiselt kokkulepitud ajakavast. See ajakava sisaldab mitmeid olulisi vahe-eesmärke, ning otsustega pannakse liikmesriikidele kohustus koostada aastaaruanne. Rakendusotsuseid on seni kasutatud Rail Baltica, Seine'i-Scheldti ühenduse ning Hispaania ja Portugali vahelise Evora-Mérida raudteeühenduse puhul (neist viimane ei kuulunud meie valimisse).

76 Leiame, et rakendusotsused on positiivne samm, sest need võimaldavad komisjonil teha vahetumat järelevalvet liikmesriikide poolse transpordi suurtaristute rajamise üle. Lisaks kinnitavad otsused täpselt suurtaristute oodatavaid väljundeid ja ulatust ning hõlmavad täiendavaid alaprojekte, mis on vajalikud nende käivitamiseks. Otsused hõlmavad ühendusi Rail Baltica olemasolevate ja uute raudtee-/maanteeterminalidega ning mitmeliigiliste terminalide ehitamist Seine'i-Scheldti ühenduse jaoks. Lisaks annavad need Euroopa koordinaatoritele ja komisjonile võimaluse osaleda vaatlejatena projektide elluvijate otsuseid tegevate organite koosolekutel.

77 Siiski täheldasime ohtu, et rakendusotsused ei pruugi olla piisavad, et tõhusalt tagada transpordi suurtaristute õigeaegne valmimine ja toimimine järgmistel põhjustel.

- a) Otsuseid ei saa teha ilma liikmesriikide nõusolekuta ja nendega ei kehtestata ühelegi poolele konkreetseid kohustusi ega vastutust; ka ei kirjeldata neis finantstagajärgi, kui kohustusi ei täideta. Samuti ei anta nendega komisjonile luba võtta meetmeid, kui esineb viivitusi või kui kaasnevaid alaprojekte ei teostata.
- b) Otsustes ei täpsustata transpordi suurtaristu oodatavaid tulemusi ning neil on endiselt puudusi liikmesriikide tasandil poliitilist kokkulepet vajavate küsimuste lahendamisel.
 - i) Rail Baltica rakendusotsuse kohaselt pidid Eesti, Läti ja Leedu 30. juuniks 2019 otsustama, kuidas valminud taristut hallata; selleks oli vaja luua mehhanism tulevaste tulude ja kasu jaotamiseks partnerite vahel. Hoolimata komisjoni jõupingutustest mehhanism kokku leppida, ei tehtud seda otsust tähtajaks.
 - ii) Kuigi Seine'i-Scheldti ühenduse rakendusotsuses selgitati transpordi suurtaristu ulatust, ei määratud kindlaks täpset vahe-eesmärki Zeebrugge sadamaga puuduva peamise veeteeühenduse õigeaegseks lõpuleviimiseks; kindlat otsust selle ehitamiseks on piirkondlik valitsus kohaliku vastuseisu tõttu palju aastaid edasi lükanud. See piirab suurte konteinerlaevade võimalust kasutada siseveeteid.

78 Rakendusotsused ei sisalda ka sätteid, mis julgustaksid varasematest kogemustest õppima, kuna järelhindamist ei ole muudetud kohustuslikuks.

Järeldused ja soovitused

79 On tõenäoline, et kaheksast analüüsitud transpordi suurtaristust kuus (juurdepääsuliinid kaasa arvatud) ei suuda 2030. aastaks täisvõimsusel töötada, nagu kavandati 2013. aastal. Kuna transpordi suurtaristud ja nende juurdepääsuliinid on põhivõrgukoridoride peamised ühendused, on ka ebatõenäoline, et ELi transpordi põhivõrk saavutab 2030. aastaks oma täisvõimsuse, mis tähendab, et ELi transpordivõrk ei hakka selleks ajaks temalt eeldatavat kasu andma.

80 Üksnes Rail Baltica ja kolme muu suurtaristu kolm osa vastavad 2030. aastaks tõenäoliselt TEN-T määruse miinimumnõuetele. Nende halbade tulemuste peamised põhjused on see, et liikmesriikidel on oma prioriteedid ja erinevad menetlused ning erinev rakendamise kiirus, samas kui liikmesriigid ei toeta piiriüleseid transpordi suurtaristuid alati võrdselt. Kuigi TEN-T määrus on õiguslikult siduv, sisaldab see sätteid, mis võimaldavad kõrvale kalduda kavast, mis tuleb saavutada 2030. aastaks. Komisjonil on ELi prioriteetide elluviimiseks vähe õiguslikke hoobasid, kuid ta ei ole neid veel kasutanud, kui mitte arvestada mõne rakendusotsuse vastuvõtmist (vt punktid [16–26](#)).

1. soovitus. Vaadata läbi olemasolevad hoovad ja neid kasutada, et tagada pikaajaline planeerimine

Kehtivate õigusaktide läbivaatamise raames peaks komisjon esitama järgmised ettepanekud:

- a) võtta kasutusele paremini rakendatavad õiguslikud hoovad. Näiteks rakendusaktide kasutusala tuleks laiendada, et tegeleda märkimisväärsete viivitustega põhivõrguga seotud töö alustamisel või lõpuleviimisel;
- b) hinnata uuesti põhi- ja üldvõrgu tehniliste nõuete asjakohasust, võttes arvesse järelejäänud ajavahemikku ning varasemate ja käimasolevate projektide elluviimisel täheldatud probleemidest saadud õppetunde;
- c) lisada sätteid riiklike transpordikavade ja TEN-T määrusest tulenevate kohustuste vahelise sidususe tugevdamiseks, et tagada TEN-T määruse nõuetekohane jõustamine ja rakendamine.

Lisaks peaks komisjon

- d) jälgima oma nn ühtlustamisetepaneku³² elluviimist, toetades liikmesriike nende kavandamistöös ja hangete korraldamisel ning ühtsete kontaktpunktide loomisel halduskoormuse vähendamiseks. Piiriüleste transpordi suurtaristute puhul peaks komisjon edendama ühiste hankemenetluste kasutamist.

Tähtaeg: Punktide a ja c puhul 2022. aastaks seoses TEN-T määruse läbivaatamisega. Punkti d puhul alates asjakohaste õigusaktide jõustumisest.

81 Kuigi transpordi suurtaristute puhul on tegemist mitme miljardi euro suuruste investeeringutega, on mõne põhielemendi kavandamist vaja parandada. Liiklusprognoosid võivad olla liiga optimistlikud. Pooled neist ei ole hästi kooskõlastatud. Need ei põhine usaldusväärsetel majanduslikel hinnangutel ja on mõnikord ülimalt lihtsustatud. Varasemad kaubaveoproгноosid on palju suuremad kui praegused liiklusmahud. Prognoositud näitajate saavutamiseks on vaja edukaid ümbersuunamisalgatusi. Komisjon ei ole enne nende taristute osadele ELi vahenditest kaasrahastamise eraldamist teinud liikmesriikide hindamistest sõltumatut vajaduste analüüsi.

³² Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üleeuroopalise transpordivõrgu väljaarendamise edendamiseks võetavate meetmete lihtsustamise kohta. 17.5.2018. COM(2018) 277 final.

82 Valimi kõigi kaheksa suurtaristu puhul ei kasutatud kulude-tulude analüüse nõuetekohaselt otsuste tegemise vahendina kogu transpordi suurtaristu tasandil. Konkreetsete lõikude kohta olid olemas üksikasjalikud kulude-tulude analüüsid. Ühegi transpordi suurtaristu kohta tervikuna ei olnud aga tehtud sellist analüüsi, mis hõlmaks kõiki kavandatud töid, sealhulgas vajalikke kaasnevaid taristuinvesteeringuid, ning millesse oleks kaasatud võimalikult palju riigi ja piirkondliku tasandi sidusrühmi.

83 Sidusrühmade kaasamise menetluste meepoolne hindamine tõi esile mitu head tava, mida võiks kasutada ka tulevikus. Samas leidsime ka menetlusi, mida saaks parandada, et tagada sidusrühmade tegelik kaasamine otsuste tegemisse. Komisjon ei ole nendesse protsessidesse kaasatud ja ta ei ole piisavalt nähtav olulistel koosolekutel, mistõttu jätab ta kasutamata olulise võimaluse tutvustada transpordi suurtaistute ELi lisaväärtust (vt punktid [27–44](#)).

2. soovitus. Nõuda paremat analüüsi, enne kui otsustatakse kaasrahastada megaprojekte (nagu transpordi suurtaristud)

Enne ELi kaasrahastamise eraldamist alaprojektidele, mis on osa megaprojektidest (nagu transpordi suurtaristud), peaks komisjon

- a) otsese eelarve täitmise puhul nõudma lisaks üksikasjalikele lõiguspetsiifilistele analüüsidele usaldusväärset, põhjalikku ja läbipaistvat üldist sotsiaal-majanduslikku kulude-tulude analüüsi iga megaprojekti (nagu käesolevas aruandes määratletud transpordi suurtaristud) kohta tervikuna. Sellised kulude-tulude analüüsid tuleks teha kõrgemal strateegilisel tasandil kui elluviidava üksikprojekti või lõigu tasand ning analüüs peaks hõlmama ka lisataristut;
- b) jagatud eelarve täitmisel soovitama korraldusasutustel nõuda enne megaprojektidele ELi toetuse andmist samade nõuete täitmist.

Tähtaeg: määrata 2021. aasta lõpuks kindlaks uued nõuded ja hakata neid kohe kohaldama.

84 Transpordi suurtaristute rajamise tõhusus on üldiselt väike. Kaheksa valitud transpordi suurtaristu keskmine ehitusaeg on 15 aastat. Transpordi suurtaristu täisvõimsusel käivitamiseks vajalikku lisataristut arvestades on tegelik ehitusaeg palju pikem.

85 EL kaasrahastab transpordi suurtaristuid arvukate alaprojektide kaudu. See tekitab topelttööd, on ebatõhus ning ei taga ülevaadet rakendamisest. Konkreetsete rahastamisprioriteetide seadmine sellistele suurtele projektidele mitmeaastase finantsraamistiku perioodiks, pidades samal ajal kinni iga seitsmeaastase programmiperioodi olemasolevate ELi vahendite piirmäärast kiirendaks eraldiste kasutamist ja väldiks kunstlikku konkurentsi teiste projektidega, mis ei ole osa transpordi suurtaristust. Samuti ei ole liikuvuse ja transpordi peadirektoraadis, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadis, INEAs ega korraldusasutustes spetsiaalset talitust projekti elluvijate juhtimiseks ja suunamiseks, et suurendada ELi poolse kaasrahastamise tõhusust ja tulemuslikkust. Muudatused auditeeritud transpordi suurtaristute ülesehituses ja ulatuses on seni suurendanud kulusid 17,3 miljardi euro võrra (auditi ajal 49% võrra võrreldes algselt prognoositud kuludega). Mõnel juhul mõjutas transpordi suurtaristuid ka liikmesriikide tasandi suur bürokraatia.

86 Kõigi kontrollitud transpordi suurtaristute puhul esines viivitusi (iga suurtaristu peamiste osade puhul on kasutuselevõtt viibinud keskmiselt 11 aastat). Viivitustel on kaugeleulatuvad tagajärjed, näiteks liiklusummikud, kitsaskohad ja vähenenud liiklusohutus kiirteel A1 Rumeenia maanteel, kus õnnetuste ja hukkunute arv on palju suurem kui riigi keskmine. Rakendamise venimist esines ka auditeeritud alaprojektide puhul. Mõned neist viivitustest on märkimisväärsed (kuni 79 kuud kiirtee A1 ühe alaprojekti puhul, ehk 263% esialgsest kavandatud ajast). Keskmine viivitus on 34 kuud (üle 68% algselt kavandatud kestusest). Meie auditeeritud 17 alaprojekti puhul vähendati projektidele eraldatud esialgset ELi kaasrahastamist viivituste tõttu 1,4 miljardi euro võrra (vt punktid [45–60](#)).

3. soovitus. Tugevdada komisjoni juhtimistavasid seoses ELi kaasrahastamisega alaprojektidele, mis on osa megaprojektidest (nagu transpordi suurtaristud)

ELi kaasrahastamise eraldamisel alaprojektidele, mis on osa megaprojektidest (nagu transpordi suurtaristud), peaks komisjon

- a) seadma prioriteediks sellised megaprojektide osaks olevad alaprojektid, mis aitavad rajada puuduvaid ühendusi ja kõrvaldada kitsaskohti ning on koridori töökavas määratletud peamiste prioriteetidenä;
- b) juhtima megaprojektide osaks olevate alaprojektide valikut, et suurendada juhtimise tõhusust ja vältida kunstlikku konkurentsi teiste projektidega. Sidususe ja järjepidevuse tagamiseks peaks komisjon iga megaprojekti puhul pooldama? nõudma? ühe toetuslepingu sõlmimist mitmeaastase rahastamisperioodi kohta. Selline leping peaks hõlmama kõiki alaprojekte, mis on piisavalt küpsed, et neid mitmeaastase rahastamisperioodi jooksul täielikult rakendada;
- c) tegelema liikmesriikide poolt transpordi suurtaristu rakendamisel tuvastatud puudustega ja suurendama ELi kaasrahastamise tõhusust; kasutama varakult ja ennetavalt kõiki olemasolevaid vahendeid, et tagada võrgustiku õigeaegne valmimine, ning looma spetsiaalsed pädevuskeskused, et hinnata projektide elluvijate koostatud dokumentide kvaliteeti ning koordineerida jõupingutusi nende juhtimisel ja suunamisel.

Tähtaeg: 2020. aasta lõpuks, kui uus mitmeaastane finantsraamistik on vastu võetud.

87 Komisjonipoolses järelevalves selle üle, kuidas liikmesriigid põhivõrgukoridore rajavad, on mitmeid puudusi. Komisjon nimetas ametisse ELi koordinaatorid, kes kasutavad piiratud ressurssidega mittesiduvaid töökavasid ja koridoride foorumi koosolekuid, ning kasutab põhivõrgukoridoride lõpuleviimise järelevalveks infosüsteemi. Seega ei ole komisjoni roll piisavalt vahetu. Jagatud eelarve täitmisel ei hoidnud see ära 12,4 miljoni euro suurust ELi vahendite ebaoptimaalset kasutamist kiirtee A1 ehitamisel Rumeenias, sest ühte ehitatud lõiku ei kasutata ja kaks osa olid valesti ühendatud. Komisjon seob alaprojektide ELi poolse kaasrahastamise endiselt üksnes väljunditega. Komisjon ei kogu süstemaatiliselt teavet investeringute tulemuste ja edukuse kohta suurtaristu tasandil (kas ja millal transpordi suurtaristu saavutab oma oodatavad tulemused).

88 Komisjonil puuduvad mudelid ja konkreetsed andmekogumismenetlused, et enne ELi kaasrahastamise määramist suurtaristu rajamiseks vajalikele alaprojektidele prognoosida teatud transpordi suurtaristut tulevikus kasutavate reisijate- ja kaubaveo mahtu. Nendele alaprojektidele ELi toetuse andmisel ei võrrelnud komisjon ka tulevaste ehitusstandardite üksikasju võimalike liiklusvoogudega. Meie analüüs näitab, et kauba- ja reisijateveo võimalik maht seab ohtu Rail Baltica liini majandusliku jätkusuutlikkuse, seda isegi Varssavini ulatava täieliku ühenduse puhul. Samuti täheldasime, et kavandatavale Kopenhaageni ja Hamburgi vahelisele kiirraudteeliinile Saksamaa juurdepääsuliini ehitamise maksumus on väga suur, mis on peamiselt tingitud täiendavatest mürakaitsenõuetest ja uuest Fehmarnsundi sillast. Lisaks leidsime, et majanduslik jätkusuutlikkus on piiratud, sest transpordi suurtaristu seda osa, mis läbib Fehmarni väina püsiühendust, kasutab igal aastal kummaski suunas ainult miljon reisijat.

89 Komisjon on kasutusele võtnud uue hoova: rakendusotsuse. See võimaldab komisjonil transpordi suurtaristu rajamist tähelepanelikumalt jälgida ning on seega samm tõhusama järelevalve suunas selle üle, kuidas liikmesriigid põhivõrgukoridorid lõpule viivad. Rakendusotsuseid ei saa aga teha ilma asjaomase liikmesriigi nõusolekuta, neis ei selgitata eeskirju ja kõigi poolte (kaasa arvatud komisjoni) vastutust, ning neis ei võeta arvesse kõiki olulisi küsimusi (nagu oodatavaid tulemusi). Peale selle ei nõuta rakendusotsustes kohustuslikku järelhindamist, mille abil saaks kogemustest õppida (vt punktid [61–78](#)).

4. soovitus. Arendada edasi rakendusotsust kui töövahendit ning tugevdada Euroopa koordinaatorite rolli

Komisjon peaks võtma järgmised meetmed:

- a) arendama edasi rakendusotsust kui uut töövahendit, teha ettepanek sellise otsuse kasutamiseks iga piiriülese transpordi suurtaristu puhul, mida kaasrahastatakse perioodil 2021–2027. Need otsused peaksid selgitama eeskirju ja kõigi poolte vastutust, komisjon kaasa arvatud, sisaldama ülevaadet oodatavate tulemuste (nt ümbersuunamine teistele transpordiliikidele, liiklusproгноoside eesmärgid) ja vahe-eesmärkide kohta ning kohustama kõiki liikmesriike jagama järelhindamise tulemusi komisjoniga.
- b) tegema pärast **1. soovitusel punktis a** soovitatud uue õigusliku aluse vastuvõtmist ka ettepaneku võtta vastu rakendusotsus iga piiriülese mõjuga transpordi suurtaristu kohta;
- c) tegema ettepaneku tugevdada Euroopa koordinaatorite rolli, tõhustades koridoride töökavade täitmise tagamist, võimaldades koordinaatoritel osaleda juhatuste olulistel koosolekutel ning parandades nende rolli TEN-T poliitikaeesmärkidest teavitamisel.

Tähtaeg: punkt a: käesoleva auditi käigus välja valitud transpordi suurtaristute puhul 2021. aasta lõpuks, järgides sama lähenemisviisi tulevaste piiriüleste transpordi suurtaristute puhul; punktid b ja c: 2022. aastaks TEN-T määruse läbivaatamise raames.

II auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Iliana Ivanova, võttis käesoleva aruande vastu 25. märtsi 2020. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner Lehne

Lisad

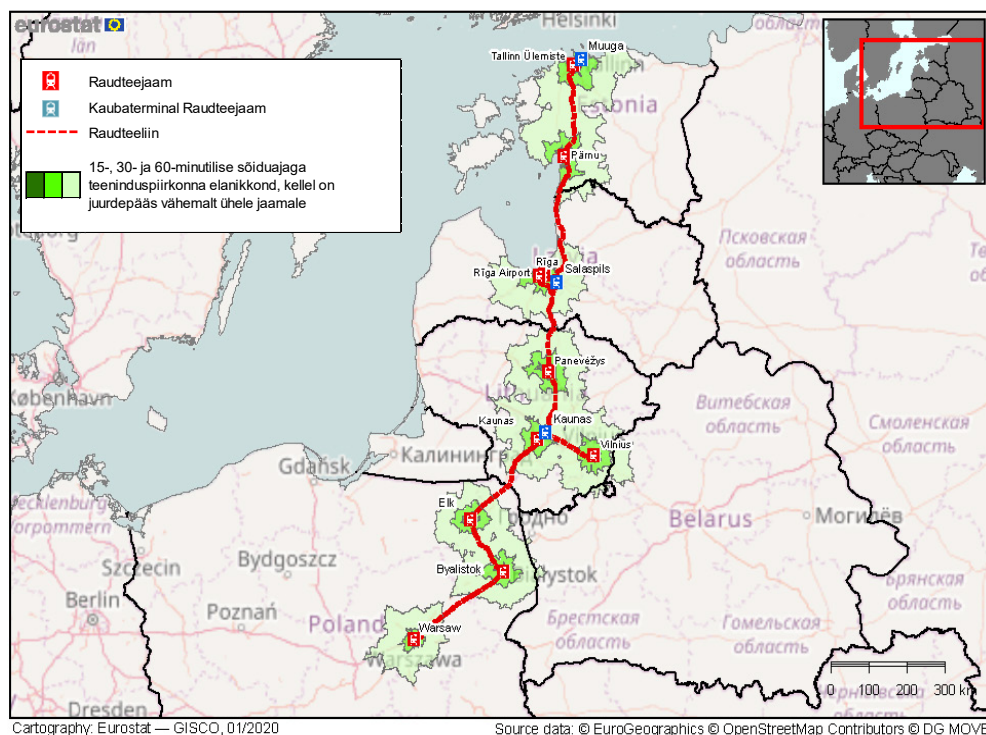
I lisa. Valitud transpordi suurtaristute ülevaade

1. Rail Baltica

01 Rail Baltica on uus raudteetaristu projekt, mis ühendab Balti riike Poola ja Euroopa raudteevõrguga ning võimaldab luua ühenduse Soomega (veealune tunnel liini ühendamiseks Helsingiga ei ole veel kavandatud). Rail Baltica on osa Põhjamere-Läänemere TEN-T koridorist ja kujutab endast transpordivõrgu puuduvat ühendust (vt [pilt 1](#)).

02 Rail Baltica ehitatakse ELi standardrööpmelaiusega 1435 mm, mis erineb Balti riikide tavaraudteevõrgu rööpmelaiusest (1520 mm). Uue elektriraudtee pikkus on 870 km, kusjuures reisirongide suurim projekteeritud kiirus on 249 km/h ja kaubarongide suurim projekteeritud kiirus 120 km/h. Transpordi suurtaristu 60-minutilise sõiduajaga teeninduspiirkonnas Balti riikides elab kokku 3,8 miljonit inimest. Pärast Varssavisse viiva lõigu ehitamist ja rekonstrueerimist ulatub 60-minutilise sõiduajaga teeninduspiirkonna elanike arv 8,3 miljonini.

Pilt 1. Rail Baltica transpordi suurtaristu teeninduspiirkond



Allikas: Eurostat.

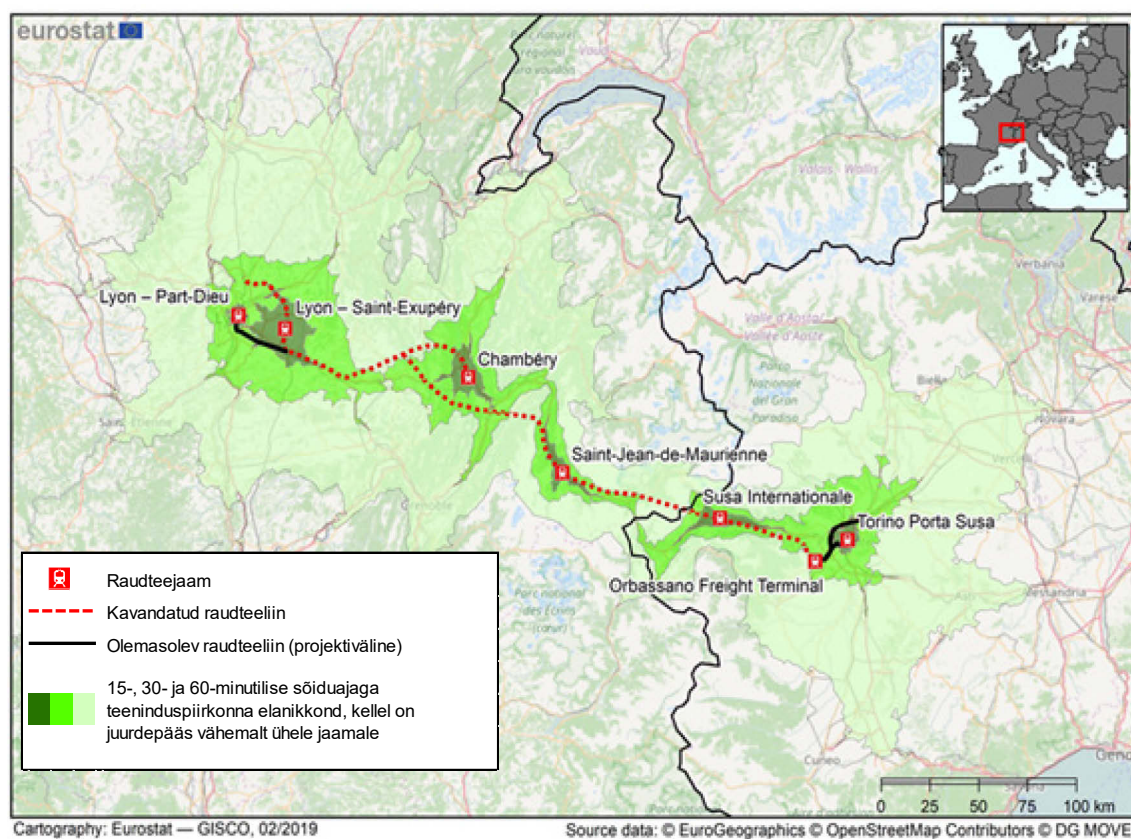
2. Lyoni-Torino raudteeühendus

01 Lyoni-Torino transpordi suurtaristu on 65 km pikkune piiriülene raudteelõik Prantsusmaa ja Itaalia vahel TEN-T Vahemere koridoris.

02 Ehitusjärgus olev piiriülene kahe toruga raudteetunnel (baastunnel ise) on 57,5 km pikk. Juurdepääsuliinidega koos on Lyoni ja Torino vahelise raudteeliini eeldatav kogupikkus 270 km (vt [pilt 2](#)).

03 Raudteeühendus ühendab Prantsusmaa ja Itaalia raudteevõrke ning seda hakatakse kasutama nii reisijate- kui ka kaubaveoks. Transpordi suurtaristu 60-minutilise sõiduajaga teeninduspiirkonnas elab kokku 7,7 miljonit inimest.

Pilt 2. Lyoni-Torino transpordi suurtaristu teeninduspiirkond



Allikas: Eurostat.

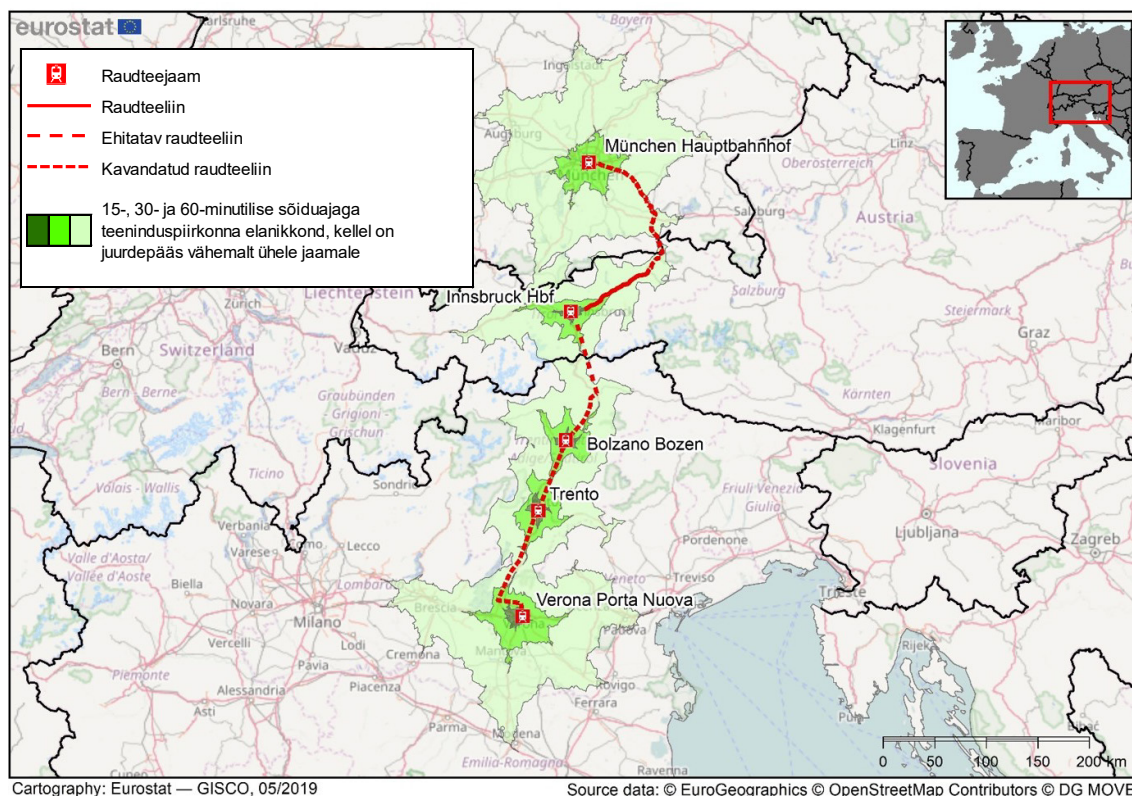
3. Brenneri baastunnel

01 Brenneri baastunnel on Austria ja Itaalia vahel ehitatav piiriülene kahe toruga raudteetunnel, mis asub ELi Skandinaavia-Vahemere põhivõrgukoridoris. Pärast valmimist on selle kogupikkus 64 km.

02 Transpordi suurtaristu hõlmab ka juurdepääsuliine, mis tuleb rajada raudteekoridori Müncheni-Verona 445 km pikkuse lõigu valmis ehitamiseks (vt [pilt 3](#)). Need liinid asuvad tunnelist lõunas (Itaalia) ja põhjas (Austria ja Saksamaa). Juurdepääsuliinide ehitamise eest vastutab iga liikmesriigi taristuettevõtja.

03 Tunnelit hakatakse kasutama nii kauba- kui ka reisijateveoks. Transpordi suurtaristu 60-minutilise sõiduajaga teeninduspiirkonnas elab kokku 7,9 miljonit inimest.

Pilt 3. Brenneri tunneli transpordi suurtaristu teeninduspiirkond



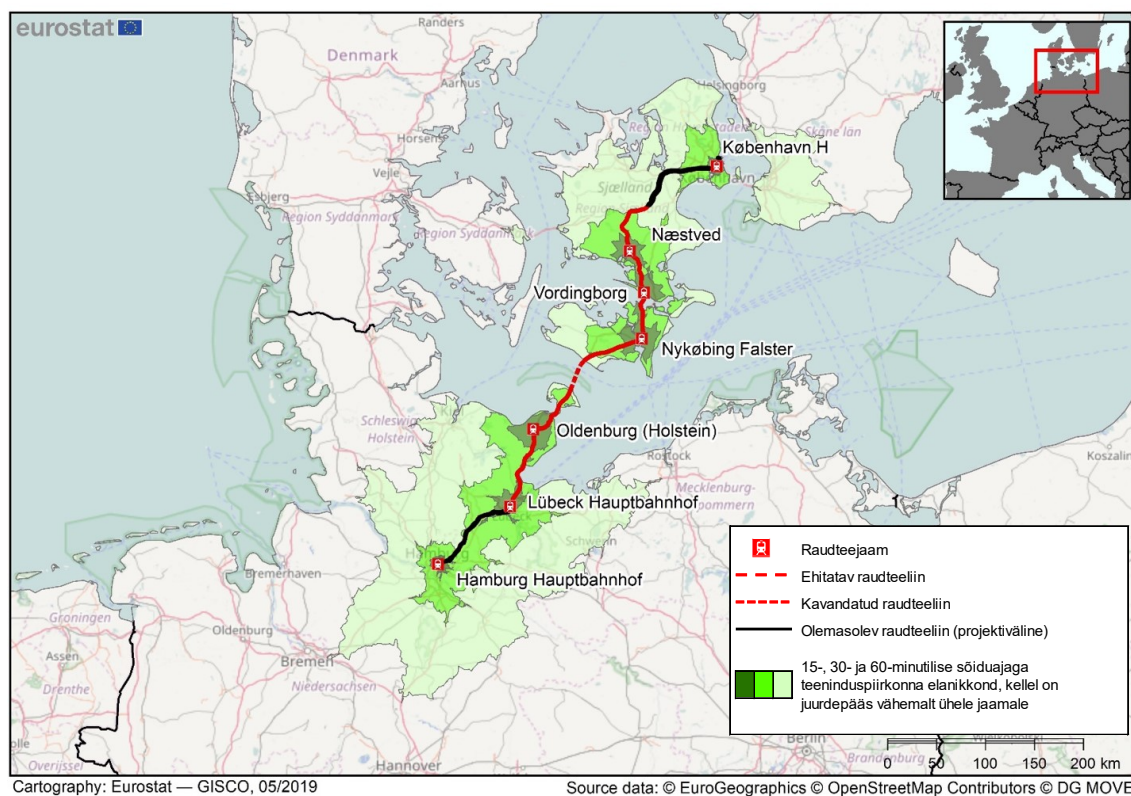
Allikas: Eurostat.

4. Fehmarni väina püsiühendus

01 Fehmarni väina püsiühendus on 18 km pikkune raudtee-maanteetunnel, mis ühendab Skandinaaviat ülejäänud Mandri-Euroopaga. See on osa kavandatavast Põhjamaade kolmnurgast, mis ühendab Skandinaavia poolsaart ülejäänud Mandri-Euroopaga (vt [pilt 4](#)).

02 Neljarealine kiirtee ja kahe rööbasteega segaraudteeliin (nii reisijate kiirraudteeliin kui ka kaubavedu) loovad praegu puuduva ühenduse Skandinaavia-Vahemere TEN-T koridoris. Transpordi suurtaristu 60-minutilise sõiduajaga teeninduspiirkonnas elab kokku 7,7 miljonit inimest.

Pilt 4. Fehmarni väina transpordi suurtaristu teeninduspiirkond



Allikas: Eurostat.

03 Transpordi suurtaristu hõlmab ka juurdepääsuliinide rajamist nii Taanis kui ka Saksamaal. See hõlmab Taanis Fehmarni väinani viiva 115 km pikkuse raudteelõigu ümberehitamist kahe rööbasteega raudteeks (suurim projekteeritud kiirus 200 km/h) ning raudteeliinide osalist ümberehitamist kahe rööbasteega elektriraudteeliiniks (33 km – tavaraudtee) ja uute raudteeliinide ehitamist Saksamaal (55 km – sõidukiirus 200 km/h).

6. Seine'i-Scheldti ühendus

01 Seine'i-Scheldti siseveeteede ühendus Põhjamere-Vahemere koridoris kujutab endast 1100 km pikkuse siseveeteede võrgustiku uuendamist Seine'i ja Scheldti jõgede vesikondade ümber, peamiselt tagamaks 2030. aastaks, et põhimarsruudid kuuluvad vähemalt EMCT Va klassi³³, st heades navigatsioonitingimustes võivad neid kasutada ka suuremad laevad (vt *pilt 6*).

02 Taristu peamine tehniline osa on uus 107 km pikkune kanal Prantsusmaal Compiègne'i ja Aubencheul-au-Bac'i (Cambrai) vahel (Seine'i-Nord Europe'i kanal).

Pilt 6. Seine'i-Scheldti siseveetee ühendus



Allikas: transpordi suurtaristute projektide elluviijad. Värviliselt tähistatud lõigud on need, mille jaoks on praeguse mitmeaastase programmitöö perioodi raames kavandatud ELi kaasrahastatud alaprojekte.

³³ Euroopa siseveeteede klassifikatsioon on suurte laevatatavate veeteede koostalitlusvõime standardite kogum, mis hõlmab siseveetranspordi mahtu, pikkust, laiust, süvist ja õhksüvist. Selle koostas Euroopa Transpordiministrite Konverents 1992. aastal.

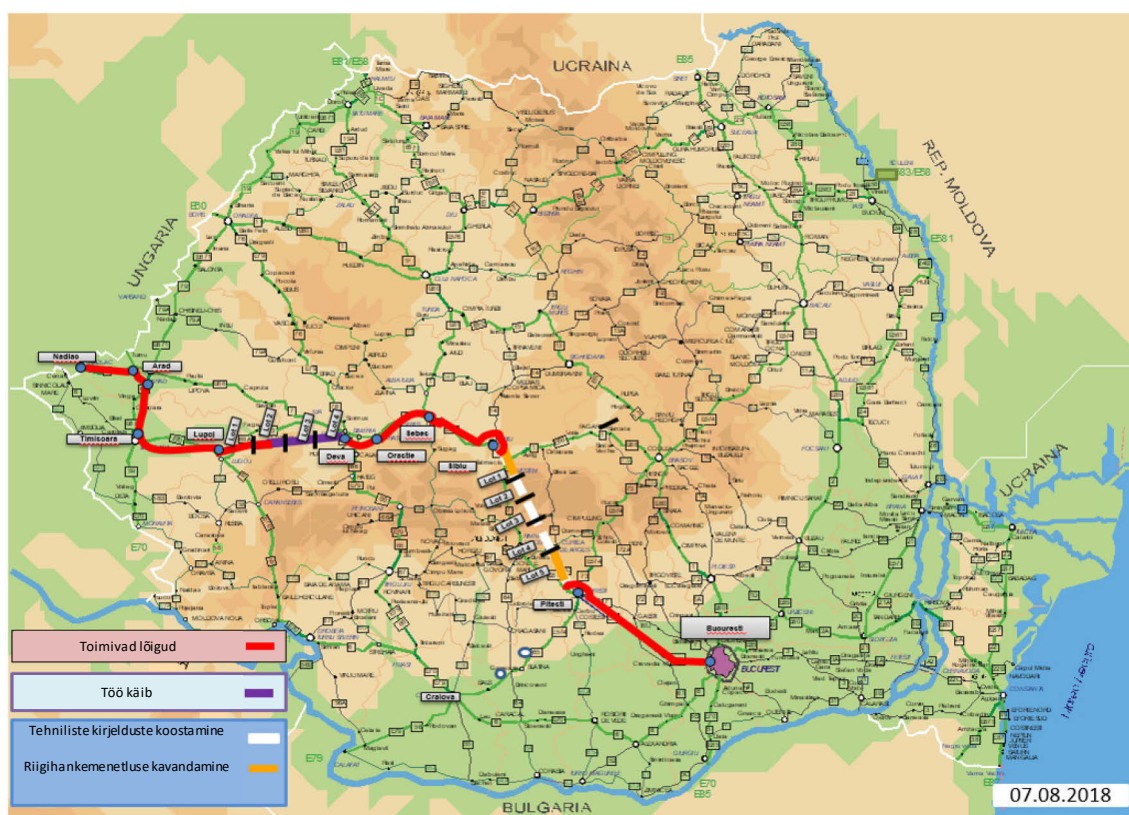
7. Kiirtee A1 Rumeenias

01 A1 kiirtee Bukaresti ja Nadlaci vahel on osa Euroopa strateegilisest Reini-Doonau koridorist (vt [pilt 7](#)).

02 See koridor on peamine ida-läänesuunaline ühendus ning Ungari kaudu Kesk- ja Kagu-Euroopat ühendav transpordi põhiliin.

03 Kiirtee pikkus on 582 km ning seda kasutatakse nii reisijate- kui ka kaubaveoks.

Pilt 7. A1 kiirtee Rumeenias



© Compania Nationala de Administrare a Infrastructurii Rutiere.

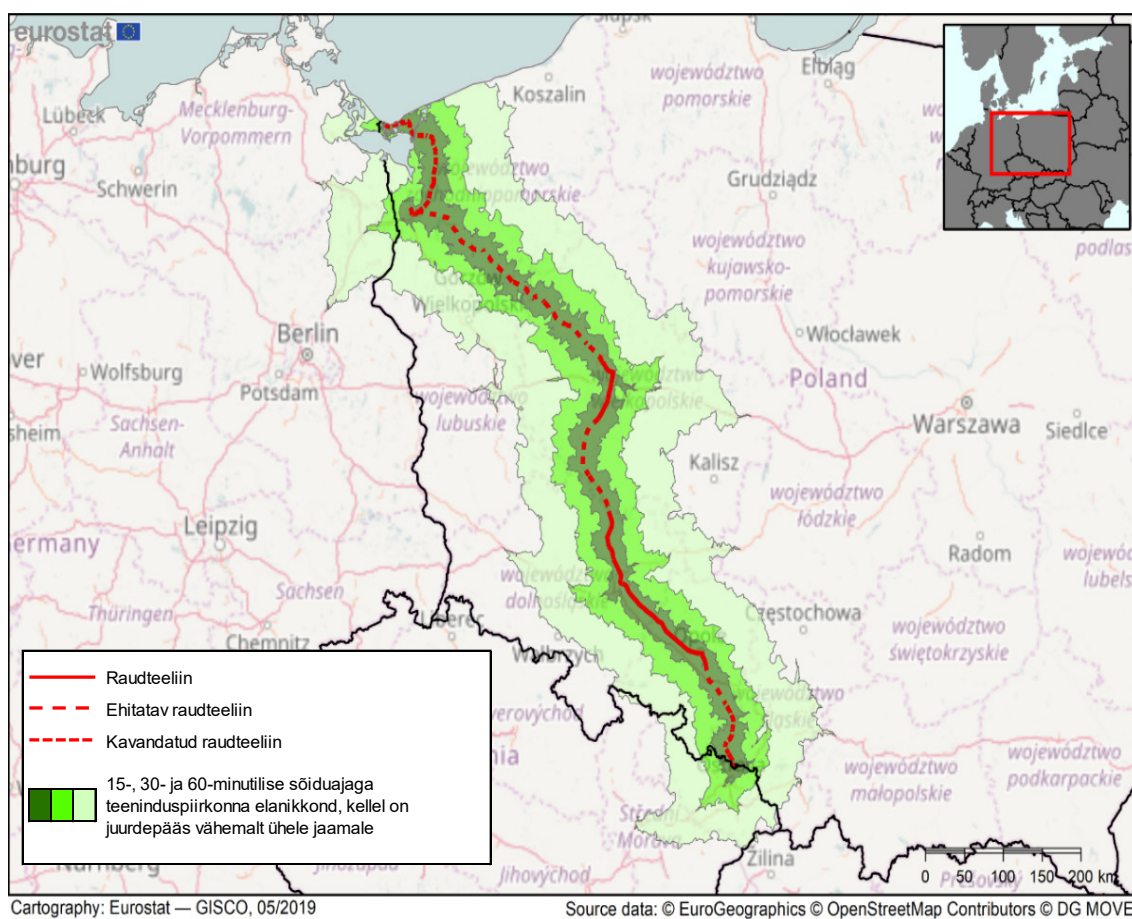
8. Poola raudteeliin E59 ning selle ühendus Szczecini ja Swinoujscie sadamatega

01 Poola raudteeliin E59, mis on 678 km pikk, asub üleeuroopalise transpordivõrgu Läänemere-Aadria põhivõrgukoridoris.

02 Liin kulgeb Szczecini ja Świnoujście sadamatest Loode-Poolas läbi Poznańi, Wrocławi ja Opole piirkondlike pealinnade kuni Chałupki piiripunktini Tšehhiga lõunas (vt [pilt 8](#)).

03 Transpordi suurtaristu rajamisel rekonstrueeritakse olemasolev tavaraudteeliin, mida kasutatakse nii reisijate- kui ka kaubaveoks.

Pilt 8. Raudteeliin E 59 ja selle ühendus Szczecini ja Świnoujście sadamatega



Allikas: Eurostat.

II lisa. Transpordi suurtaristute ehitamise ajakava muutumise tulemuslikkuse põhinäitajad

Transpordi suurtaristu	Kavandatud ehitustööde algus (A)	Algne kavandatud avamiskuupäev (B)	Kavandatud ehitusaeg aastates (B-A)	Ehitamise tegelik (või viimane hinnanguline) algus (C)	Praegune avamiskuupäev (viimane hinnang) (D)	Eeldatav ehitusaeg (viimane hinnang) (D-C)	Märkused
Rail Baltica	2016	2026	10	2016	2029	13	(1)
Lyon-Torino	2008	2015	7	2015	2030	15	(2)
Brenneri baastunnel	2007	2016	9	2015	2028	13	(3)
Fehmarni väina püsiühendus	2012	2018	6	2020	2028	8	
Baskimaa Y ja selle ühendus Prantsusmaaga	2006	2010	4	2006	2023	17	
Seine'i-Nord Europe'i kanal (Seine'i-Scheldti ühenduse põhikomponent)	2000	2010	10	2020	2028	8	
Kiirtee A1	2005	2030	25	2009	2030	21	(4)
E59 raudteeliin	2008	2030	22	2009	2030	21	(5)
Keskmine			12			15	

Märkused: (1) Viimane prognoositud avamiskuupäev sisaldab riskipuhvrit, mille projekti elluviija lisas 2026. aasta ametlikule avamiskuupäevale. (2) Veerud A ja B viitavad suurtaristu esimesele ehitusetapile (kahest algselt kavandatud etapist). (3) Täiendava viivituse oht kuni 2030. aastani. (4) Arvud ei hõlma Bukarest-Pitesti ja Pitesti-Sibiu lõike; algselt ja praegu prognoositud lõppkuupäevade kohta puuduvad usaldusväärsed tõendid, aga 2030. aasta on säilitatud kooskõlas TEN-T määrusega. (5) Arvud ei hõlma Świnoujście-Szczecin ja Kedzierzyn Kozle-Chalupki lõike; algselt ja praegu prognoositud lõppkuupäevade kohta puuduvad usaldusväärsed tõendid, aga 2030. aasta on säilitatud kooskõlas TEN-T määrusega.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

III lisa. Transpordi suurtaristute ehituskulude muutumise tulemuslikkuse põhinäitajad*

Transpordi suurtaristu	Esialgne kuluprognosis (miljardites eurodes)	Esialgse prognoosi väärtusaasta	Taasindekseerimistegur (1)	Esialgne kuluprognosis (miljardites eurodes; 2019. aasta hindades)	Praegune kuluprognosis (miljardites eurodes; 2019. aasta hindades)	Kulude suurenemine (miljardites eurodes; 2019. aasta hindades)	Märkused
Rail Baltica	3,8	2011	1,22	4,6	7,0**	2,4	
Lyon-Torino	3,8	1998	1,37	5,2	9,6	4,4	(2)
Brenneri baastunnel	4,5	2002	1,33	6,0	8,5	2,5	(3)
Fehmarni väina püsiühendus	4,4	2008	1,14	5,0	7,7	2,7	
Baskimaa Y ja selle ühendus Prantsusmaaga Atlandi koridoris	4,2	2006	1,11	4,7	6,5	1,8	(4)
Seine'i-Nord Europe'i kanal (Seine'i-Scheldti ühenduse põhikomponent)	1,2	1993	1,38	1,7	5,0	3,3	(5)
Kiirtee A1	5,0	e/k	e/k	7,2	7,3	0,1	(6) (7)
E59 raudteeliin	1,8	e/k	e/k	2,1	2,2	0,1	(6) (8)
KOKKU				36,5	53,8	17,3	47%

Märkused: * Kuigi mõned nn transpordi suurtaristu suurus on aja jooksul märkimisväärselt muudetud, võrdlesime viimaseid kättesaadavaid kuluprognose kaheksa valitud transpordi suurtaristu algselt prognoositud kuludega, sest soovisime rõhutada, kuidas transpordi suurtaristute kuluprognosisid muutuvad alates esimestest ideedest poliitilises arutelus kuni tegeliku rakendamiseni. * Kulud hõlmavad eraldi, millega kaetakse auditi käigus tuvastatud tulevaste kulude suurenemise risk. Ametlik maksumus on praegu 5,8 miljardit eurot (1). Selle teguri arvutamisel kasutatakse SKP hinnadeflaatorit (nagu kogutud Euroopa Komisjoni AMECO andmebaasis, ajakohastatud novembris 2019), et võimaldada sisulist võrdlust püsivhindades. (2) Esialgse projekti kulunäitajad käivad piiriülese lõigu (ühe toruga tunnel) esimese etapi kohta. (3) Kulude prognoos, mis sisaldab prognoositud inflatsioonist tulenevat maksumuse suurenemist ja riske kuni ehitamise eeldatava lõpuni, on 9,301 miljardit eurot. (4) Kõik arvud käivad ainult nn transpordi suurtaristu Hispaanias asuva Baskimaa Y lõigu kohta. (5) Esialgsed kuluprognosisid konverteeriti eurodesse esialgselt summalt, milleks oli 7,0 miljardit Prantsuse franki. (6) Koondarvud eri lõikudest, mida kavandatakse ja viiakse ellu eri aastatel. (7) Arvud ei hõlma Bukaresti-Pitesti lõiku. Kulude suurenemine on seotud Pitesti-Sibiu ja Deva-Lugoj lõikudega (partiit 2–3–4). Need lõigud ei ole veel lõpule viidud ja seega võib kavandatud maksumus veel märkimisväärselt muutuda. (8) Arvud ei hõlma Świnoujście-Szczecini ja Kedzierzyn Kozle-Chalupki lõike.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

IV lisa. Ülevaade valitud auditeeritud alaprojektidest ja nende üksikasjad (miljonites eurodes)

Transpordi suurtaristu	Alaprojekt	Nimi	Maksimaalsed rahastamiskõlblikud kulud (viimased arvud)	Viimane eraldatud ELi kaasrahastamine	Viimane makstud ELi kaasrahastamine
Rail Baltica	2014-EU-TMC-0560-M	1435 mm standardrööpmelaiusega raudteeliini rajamine Rail Balticu/Rail Baltica (RB) koridoris läbi Eesti, Läti ja Leedu	536,72	442,23	24,86
	2015-EU-TM-0347-M	1435 mm standardrööpmelaiusega raudteeliini rajamine Rail Balticu/Rail Baltica (RB) koridoris läbi Eesti, Läti ja Leedu (II osa)	153,17	130,19	20,48
	2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic/Rail Baltica – 1435 mm standardrööpmelaiusega raudteeliini rajamine Eestis, Lätis ja Leedus (III osa)	129,97	110,47	6,92
Lyoni-Torino raudteeühendus	2007-EU-06010-P	Uus Lyoni-Torino raudteeühendus – rahvusvahelise lõigu (uuringud ja tööd) Prantsusmaa-Itaalia ühisosa	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)(Lyoni-Torino uue rahvusvahelise raudteeühenduse piiriülene lõik – Mont-Cenise baastunnel)	1915,05	813,78	210,06

Brenneri baastunnel	2014-EU-TM-0186-S	Brenneri baastunneli uuringud	605,70	302,85	133,04
	2014-EU-TM-0190-W	Brenneri baastunneli ehitustööd	2196,60	878,64	311,10
Fehmarni väina püsiühendus	2007-EU-20050-P	Fehmarni väina püsiraudtee/maanteeühendus	419,38	181,37	181,37
	2014-EU-TM-0221-W	Fehmarni väina tunnel – Skandinaavia ja Saksamaa vaheline raudtee- ja maanteeühendus	1472,50	589,00	11,40
Baskimaa Y ja selle ühendus Prantsusmaaga	2007-EU-03040-P	Pariisi–Madriidi kiirrongiliin: Vitoria-Daxi lõik	45,78	11,44	11,44
	2014-EU-TM-0600-M	Atlandi koridor: raudteelõik Bergara–San Sebastián–Bayonne. Uuringud ja ehitustööd ning järeltööde teenused. 1. etapp	1147,44	459,30	183,55
Seine'i-Scheldti ühendus	2007-EU-30 010-P	Seine'i-Scheldti siseveeteede võrk – piiriülene lõik Compiègne'i ja Genti vahel	320,82	97,14	97,14
	2014-EU-TM-0373-M	Seine-Escaut 2020	1464,78	634,14	156,55
Kiirtee A1 Rumeenias	2010RO161 PR010	Orastie-Sibiu kiirtee ehitamine	360,35	306,00	306,00
	2017RO16 CFMP012	Lugoj – Deva kiirtee 2., 3. ja 4. lõigu ehitamine (Dumbrava – Deva lõik) – 2. etapp	516,70	395,00	88,40

E59 raudteeliin	2007PL161 PR001	Raudteeliini E59 moderniseerimine Wroclawi-Poznani lõigul, II etapp, lõik: Wroclaw – Alam-Sileesia provintsi piir	188,93	160,59	160,59
	2015-PL- TM-0125-W	Poprawa dostępu Kolejowego do Portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu (Szczecini ja Świnoujście sadamate vahelise raudteeühenduse ehitus)	141,06	119,90	32,42
KOKKU			12 104,61	5867,59	2354,944

V lisa. Ülevaade valitud alaprojektide rakendamisel tekkinud viivitustest

Projekti kood	Projekti nimi	Projekt lõpule viidud? (Jah / Ei)	Algne alguskuupäev (toetusleping)	Algne lõppkuupäev	Tegelik lõppkuupäev	Esialgne ajakava (kuudes)	Tegelik ajakava (kuudes)	Viivituse pikkus (kuudes)	Projekti esialgse kestuse kestuse viivitus (%)
2014-EU-TMC-0560-M	1435 mm standardrööpmelaiusega raudteeliini rajamine Rail Balticu/Rail Baltica (RB) koridoris läbi Eesti, Läti ja Leedu	Ei	1.3.2015	31.12.2020	31.12.2022	69	95	26	37,68
2015-EU-TM-0347-M	1435 mm standardrööpmelaiusega raudteeliini rajamine Rail Balticu/Rail Baltica (RB) koridoris läbi Eesti, Läti ja Leedu (II osa)	Ei	16.2.2016	31.12.2020	31.12.2023	58	94	36	62,07
2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic/Rail Baltica – 1435 mm standardrööpmelaiusega raudteeliini rajamine Eestis, Lätis ja Leedus (III osa)	Ei	6.2.2017	31.12.2023	31.12.2023	82	82	0	0,00
2010RO16 1PR010	Orastie-Sibiu kiirtee ehitamine	Ei	20.6.2011	18.12.2013	31.12.2019	29	102	73	251,72
2017RO16 CFMP012	Lugoj – Deva kiirtee 2., 3. ja 4. lõigu ehitamine (Dumbrava – Deva lõik) – 2. etapp	Ei	27.11.2013	27.5.2016	31.12.2022	30	109	79	263,33
2014-EU-TM-0186-S	Brenneri baastunneli uuringud	Ei	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06
2014-EU-TM-0190-W	Brenneri baastunneli ehitustööd	Ei	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06

2007PL161 PR001	Raudteeliini E59 moderniseerimine Wrocław- Poznani lõigul, II etapp, lõik: Wrocław – Alam-Sileesia provintsi piir	Jah	1.1.2009	30.6.2015	31.12.2018	77	119	42	54,55
2015-PL- TM-0125- W	Poprawa dostępu Kolejowego do Portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu (Szczecini ja Świnoujście sadamate vahelise raudteeühenduse ehitus)	Ei	30.8.2016	31.12.2020	30.6.2022	52	70	18	34,62
2007-EU- 06010-P	Uus Lyoni-Torino raudteeühendus – rahvusvahelise lõigu (uuringud ja tööd) Prantsusmaa-Itaalia ühisosa	Jah	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014-EU- TM-0401- M	Transfrontalière de la section internationale de la nouvelle Liaison ferroviaire Lyon-Turin – tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM) (Lyoni-Torino uue rahvusvahelise raudteeühenduse piiriülene lõik – Mont-Cenise baastunnel)	Ei	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2021	71	95	24	33,80
2007-EU- 30010-P	Seine'i-Scheldti siseveeteede võrk – piiriülene lõik Compiègne'i ja Genti vahel	Jah	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014-EU- TM-0373- M	Seine-Escaut 2020	Ei	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2022	71	107	36	50,70
2007-EU- 20050-P	Fehmarni väina püsiraudtee/maanteeühendus	Jah	1.6.2008	31.12.2013	31.12.2015	66	90	24	36,36

2014-EU-TM-0221-W	Fehmarni väina tunnel – Skandinaavia ja Saksamaa vaheline püsiraudtee- ja maanteeühendus	Ei	1.1.2017	31.12.2019	31.12.2020	35	47	12	34,29
2007-EU-03040-P	Pariisi–Madriidi kiirrongiliin:Vitoria-Daxi lõik	Jah	1.1.2008	31.12.2013	31.12.2015	71	95	24	33,80
2014-EU-TM-0600-M	Atlandi koridor: raudteelõik Bergara–San Sebastián–Bayonne. Uuringud ja ehitustööd ning järeltööde teenused. 1. etapp	Ei	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2023	71	119	48	67,61

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Veerus „Tegelik lõppkuupäev“ on märgitud projektide elluvijate märgitud viimane muudetud toetuslepingu kuupäev või praegune eeldatav lõppkuupäev.

VI lisa. Ülevaade 17 auditeeritud alaprojekti esialgsete eraldiste muutustest (miljonites eurodes)

A. Kuus lõpetatud alaprojekti:

Transpordi suurtaristu	Esialgne eraldis	Viimane eraldis	EL kaasrahastamine alaprojektidele nende lõpetamise seisuga	Muutused kokku võrreldes esialgse eraldisega	Muudatused kokku võrreldes viimase eraldisega
Rail Baltica	Ei kohaldata	Ei kohaldata	Ei kohaldata	-	-
Lyoni-Torino raudteeühendus	1671,8	1401,0	235,6	436,2	165,4
Brenneri baastunnel	Ei kohaldata	Ei kohaldata	Ei kohaldata	-	-
Fehmarni väin	338,9	204,80	181,3	157,60	23,50
Baskimaa Y ja selle ühendus Prantsusmaaga	70,0	56,4	11,4	58,6	45,0
Seine'i-Scheldti ühendus	420,2	176,6	97,1	323,1	79,5
Kiirtee A1	363,0	363,0	306,0	_*	_*
E59 raudteeliin	160,6	160,6	160,6	-	-
KOKKU	2024,5	1362,4	992,1	975,4	313,28

* Toetuse vähendamine ei ole seotud rakendamise aspektidega (rahastamiskõlbmatute kulude tõttu).

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

B. 11 käimasolevat alaprojekti:

Transpordi suurtaristu	Esialgne eraldis	Viimane eraldis	EL kaasrahastamine alaprojektidele tegevuse lõpetamisel	Muutused kokku võrreldes esialgse eraldisega	Muudatused kokku võrreldes viimase eraldisega
Rail Baltica	743,9	682,9	Pooleli	61,0	Pooleli
Lyoni-Torino raudteeühendus	813,8	813,8	Pooleli	0	Pooleli
Brenneri baastunnel	1181,5	1181,5	Pooleli	0	Pooleli
Fehmarni väin	589,0	589,0	Pooleli	0	Pooleli
Baskimaa Y ja selle ühendus Prantsusmaaga	459,3	459,3	Pooleli	0	Pooleli
Seine'i-Scheldti ühendus	979,7	634,1	Pooleli	345,5	Pooleli
Kiirtee A1	395,0	395,0	Pooleli	0	Pooleli
E59 raudteeliin	119,9	119,9	Pooleli	0	Pooleli
KOKKU	5282,1	4875,5		406,6	

Lühendid ja mõisted

Alaprojekt: käesolevas aruandes tähendab see väiksemat osaga transpordi suurtaristust, mida EL kaasrahastab kas toetuslepingute või rakenduskavade kaudu. Alaprojektid võivad olla näiteks teostatavusuuringud, tehnilised uuringud või ehitustööd.

DG MOVE: Euroopa Komisjoni eelarve peadirektoraat.

DG REGIO: Euroopa Komisjoni regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat

ELi lisaväärtus: ELi sekkumisest tulenev väärtus, mis täiendab väärtust, mida oleks võinud saavutada liikmesriigi eraldiseisva meetmega.

ERF (Euroopa Regionaalarengu Fond): investeerimisfond, mille eesmärk on edendada Euroopa Liidu sisest majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, vähendades eri piirkondade arengutaseme vahelisi erinevusi peamiselt ettevõtetele antava finantstoetuse kaudu, millega toetatakse taristu loomist ja tootlikke töökohti loovaid investeeringuid.

ESIF (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid): üle poole ELi vahenditest suunatakse viie Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi kaudu. Euroopa Komisjon ja ELi liikmesriigid haldavad neid ühiselt. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide hulka kuuluvad Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Euroopa Sotsiaalfond (ESF), Ühtekuuluvusfond (ÜF), Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD) ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF).

Euroopa ühendamise rahastu: mehhanism, millest on alates 2014. aastast finantsabi antud kolmele valdkonnale: energeetika, transport ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia. Neis kolmes valdkonnas määrab Euroopa ühendamise rahastu kindlaks investeerimisprioriteedid, mida tuleks rakendada järgmisel kümnendil. Transpordi valdkonnas on prioriteediks omavahel ühendatud transpordikoridorid ja keskkonnahoidlikumad transpordiviisid.

GPSO (Grand Projet du Sud-Ouest): tegemist on UIC-rööpmelaiusega osaliselt kombineeritud kiirraudteeliiniga Bordeaux'st Prantsuse-Hispaania piirini. Liini pikkus oleks 279 km, sõidukiirus 320/220 km/h ja kogumaksumus ilma käibemaksuta hinnanguliselt 13,6 miljardit eurot. Eelarverida kavandati varem, kuid kava lükati edasi.

INEA (Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusamet): Üleeuroopalise Transpordivõrgu Rakendusameti (TEN-T EA) järeltulija, mille Euroopa Komisjon asutas 2006. aastal oma TEN-T programmi tehnilise ja rahalise rakendamise juhtimiseks. INEA alustas

1. jaanuaril 2014 tegevust järgmiste ELi programmide osade rakendamiseks: Euroopa Ühendamise Rahastu (CEF); Horisont 2020 ja varasemad programmid (TENT ja Marco Polo 2007–2013).

Teeninduspiirkond: ehitatud taristuga seotud hinnanguline mõjuala. Käesoleva aruande jaoks määratlesime transpordi suurtaristuga piirnevad 15-, 30- või 60-minutilise sõiduajaga teeninduspiirkonnad ja arvutasime, kui palju on selles piirkonnas elanikke, et hinnata taristu potentsiaali reisijateveo arendamiseks.

TEN-T (üleeuroopalised transpordivõrgud): maantee-, raudtee-, õhu- ja veetranspordi kavandatud võrgud Euroopas. Üleeuroopalised transpordivõrgud on osa suuremast üleeuroopaliste võrkude süsteemist (TEN), mis hõlmab telekommunikatsioonivõrku ja energiavõrku.

Transpordi suurtaristu: käesoleva aruande kontekstis tähendab see mis tahes ELi kaasrahastatud transporditaristuid, mille rahastamiskõlblikud kogukulud on üle ühe miljardi euro. Lisaks sellele kehtivad järgmised tunnused: oluline osa ELi kaasrahastamisest tuleb eraldada või maksta (ilma kvantitatiivse künniseta); transpordi suurtaristu peaks olema ELi transpordivõrgu jaoks oluline (eelkõige piiriüleste ühenduste puhul) ning eeldatavasti omama ümberkujundavat sotsiaalmajanduslikku mõju.

ÜF (Ühtekuuluvusfond): fondist rahastatakse Euroopa Liidu majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse suurendamise eesmärgil keskkonna- ja transpordiprojekte liikmesriikides, mille kogurahvatulu ühe elaniku kohta on väiksem kui 90% ELi keskmisest.

KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE

„ELi TRANSPORDITARISTUD: MEGAPROJEKTIDE RAKENDAMIST ON VAJA KIIRENDADA, ET SAAVUTADA VÕRGUSTIKU ÕIGEAEGNE TOIMIMINE“

KOKKUVÕTE

Komisjoni ühine vastus punktidele I–IV

Üleeuroopalise transpordivõrgu valmimine on liidu jaoks ülimalt oluline. Nagu liikmesriigid on määruse (EL) nr 1315/2013 vastuvõtmisega kokku leppinud, on põhivõrgu valmimistähtaeg 2030. aasta. Kõnealune kogu Euroopat hõlmav võrk ühendab riikide transpordivõrgud ja parandab nende koostalitlusvõimet. Selle saavutamiseks tuleb keskenduda olulistele kitsaskohtadele ja põhilistele puuduvatele ühendustele, eriti kohtades, kus ei ole piiriüleseid ühendusi või kus need ei ole enam võimalised teenindama nüüdisaegseid transpordilahendusi. Teatud juhtudel on selleks vaja suuri investeeringuid, et tagada ühtne ja kõigiti toimiv võrgustik. Enne sedavõrd oluliste otsuste tegemist on arvesse võetud kulude-tulude analüüsi ja liiklusprognoose. Niisuguste suurte taristuprojektide elluviimisega muutuvad keskkonnasõbralikumad transpordiliigid (raud- ja siseveeteed) reisijate- ja kaubaveo liikluses reaalseks valikuteks.

Komisjon märgib, et tänu liikmesriikide ja taristuettevõtjate tööle on põhivõrgu valmimine komisjoni toel hästi edenenud. Ühise tähtaja määramine kõikidele liikmesriikidele on tegevust hoogustanud ning paljudel juhtudel on liikmesriigid selle tulemusena oma töid vastavalt kavandanud. Niisuguse kooskõlastatud tegevuse võrgumõju tulemusena kasvab projektidest saadav kasu.

Komisjon on teinud suuri jõupingutusi eesmärgiga tagada, et selles aruandes käsitletavat piiriülesed projektid viiakse ellu. Need kõik on väga keerulised projektid, mis vajavad liikmesriikide vahelist tihedat ja pidevat koostööd. Komisjoni sekkumine, mis ei ole tingimata olnud üksnes õigusliku sisuga, on sageli osutunud kõnealuste projektide rakendamise kindlustamisel otsustavaks. Näiteks on Euroopa koordinaatorid teinud katkematult koostööd erinevate liikmesriikide partneritega ning olnud otseselt kaasatud piiriüleste projektide ühisettevõtete nõukogudesse. Kuna sedalaadi suurinvesteeringuid tehakse poliitiliselt delikaatses kontekstis, on koordinaatorite tegevus ministrite, sidusrühmade, projektijuhtide ja muude sarnaste isikute kohtumistel olulise tähtsusega. Nõukogu on tunnustanud „Euroopa koordinaatorite olulist rolli mitmeliigiliste põhivõrgukoridoride õigeaegse ja tulemusliku rakendamise hõlbustamisel“.¹

Projektidele antud ELi rahaline tugi on olnud otsustav ka pikaajalises tegevuses ja projektide elluviimiseks stabiilse keskkonna loomisel. Euroopa ühendamise rahastu on piiriüleste projektide rakendamisel olnud hädavajalik vahend, mida on kinnitanud paljud selles aruandes käsitletud projektide eest vastutavad üksused. Ühtekuuluvusfond ja Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) on võimaldanud transporditaristu projektide elluviimist, et tugevdada majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust. Samal ajal on komisjon taganud ja jälginud seda, et asjaomaste liidu fondide rahastamiseeskirju järgitakse korrektselt.

Seetõttu on komisjon seisukohal, et ilma TEN-T raamistiku rakendamise ning liidu rahalise toe ja poliitilise sekkumiseta ei viidaks kõnealuseid projekte ilmselt kunagi ellu.

¹ Nõukogu järeldused edusammude kohta üleeuroopalise transpordivõrgu (TEN-T) ja Euroopa ühendamise rahastu (CEF) transpordiprogrammi rakendamisel, 5. detsember 2017.

Komisjon tunnistas, et niisugused suurtaristu projektid võtavad kaua aega. See kehtib kõikide nii ulatuslike transporditaristusse tehtavate investeeringute kohta, kuid on veelgi mõistetavam selles auditis hinnatud piiriüleste projektide puhul (mitme liikmesriigi kaasatus, eelarvekõnelused, tunnelite või uute projektide elluviimise tehniline keerukus, lubade andmise menetluste haldusalane keerukus jne). Sedamööda, kuidas projektid ettevalmistuste jooksul ilmet hakkavad võtma, on normaalne, et need muutuvad ulatuse, marsruudi, tehniliste näitajate jms poolest, võttes muu hulgas aluseks avalike konsultatsioonide käigus saadud väärtuslikke nõuandeid. Samavõrd normaalne on, et projekti sellise kohandamise tulemusel muutuvad sotsiaal-majanduslikud kulud ja tulud. Kulueelarvest kõrvalkaldumist ja õigeaegset rakendamist saab seetõttu hinnata üksnes alates lõpliku investeerimisotsuse tegemisest, mitte mõnes varasemas etapis.

Komisjon rõhutab, et piiriüleste projektide elluviimisega 2030. aastaks tegeletakse. Vajalikud on lisajõupingutused. Komisjon jätkab tihedat koostööd asjaomaste osapooltega. Tal on kavas teha ettepanek TEN-T määruse muutmiseks 2021. aastal, mis tähendab võimalust hinnata tehtud edusamme ning vajaduse korral kohandada hoobasid eesmärgiga saavutada määratud tähtpäevaks täielikult toimiv ja koostalitlev üleeuroopaline transpordivõrk.

Viimaks märgib komisjon, et aruandes kasutataval transpordi suurtaristu (ehk megaprojekti) mõistel puudub vaste mis tahes alusaktis, käimasolevas või eelseisvas programmis või liidu tasandil sätestatud määratluses.

TÄHELEPANEKUD

16. Komisjon möönab, et suure tõenäosusega ei pruugi mõni transpordi suurtaristu, nagu Euroopa Kontrollikoda neid määratleb (edaspidi „transpordi suurtaristu“), 2030. aastal täie võimsusega toimida, aga see ei olegi TEN-T määrusega nõutav. Komisjon toonitab, et suurem osa transpordi suurtaristutest on selleks ajaks toimivad ja TEN-T nõuded saavad täidetud. See tähendab liidu transpordisüsteemi ulatuslikku paranemist.

Vastuseks punktidele 16, 17 ja 19 ning tabelile 2 hindab komisjon auditeeritud projektide seisut alljärgnevalt.

Rail Baltica

Rail Baltica projekt peaks valmima ning olema kooskõlas TEN-T nõuetega ja täielikult toimiv enne 2030. aastat, sealhulgas juurdepääsuliinid Poolas; vt ka vastused punktidele 69–71.

Läti riigikontroll võrdles algset 2014. aasta toetuslepingus sisalduvat ajakava (mille järgi pidi maa omandamine Lätis kestma kuni 2019. aasta detsembrini) 2019. aastal teatatud kuupäevaga (detsember 2022). Vahepeal pikendati 2014. aasta toetuslepingut ja Lätis maa omandamise uueks tähtajaks sätestati detsember 2022. See ei tähenda viivitust, vaid uues tähtajas kajastuvad maa omandamise kohandatud kavad, milles keskendutakse esmatähtsatele piirkondadele, kus ehituslepingud on juba sõlmitud, ning jäetakse muud sundvõõrandamismeetmed munitsipaalreformijärgsesse aega.

Lyon–Torino

Praeguse plaani kohaselt valmib 57,5 km pikkune piiriülene lõik, sealhulgas Lyoni–Torino tunnel, enne 2030. aastaks määratud tähtpäeva ja kooskõlas TEN-T nõuetega.

Avigliana ja Orbassano vahelise uue juurdepääsuliini ehitamisega ning Bussoleno ja Avigliana vahelise juurdepääsuliini ajakohastamisega viiakse Itaalia juurdepääsuliinid täielikult TEN-T normidele vastavaks 2030. aastaks.

Prantsusmaa poolelt on olemasolev tavaline, mis praegu toimib juurdepääsuliinina, juba nüüd kooskõlas enamiku TEN-T näitajatega. Veel täitmata näitajad puudutavad kiirust (teatud lõikudes on

lubatud 90 km/h, mitte 100 km/h, kuna kallak on 25 %) ja Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteemi (ERTMS), mille sisseadmine on Prantsusmaa riikliku rakenduskavaga ette nähtud 2030. aastaks.

Brenneri baastunnel

Brenneri baastunneli praegune ametlik avamisaeg on 2028. aasta.

Olemasolevate põhjapoolsete juurdepääsuliinide varustamine ERTMSi seadmetega on üks kolmest meetmest, mis on alates 2020. aastast sätestatud stardipaketis „Digitale Schiene Deutschland Programm“, kusjuures selle rakendamisega on juba algust tehtud ja selle tarbeks ette nähtud eelarve.

Lisaks sellele on Brenneri koridori platvormil taristuga tegelev tööriühm kogunud kokku teabe, millest nähtub ka, et juurdepääsuteed Saksamaal ja Itaalias vastavad 2030. aastaks täies ulatuses TEN-T määruse nõuetele. Pealegi kinnitab see, et ERTMSi rakendatakse Saksamaa olemasolevatel juurdepääsuteedel 2027. aastaks.

Fehmarni väin

Fehmarni väina püsiühenduse ja selle juurdepääsuteede kavakohane avamisaeg on 2028. aasta.

Mis puudutab Saksamaal asuvaid juurdepääsuteid Fehmarni väinale, siis on ehitustöödega kavas alustada 2021.–2022. aastal ning hinnanguliselt peaks ehitamine kestma viis ja pool aastat. Seega valmivad tööd hiljemalt 2028. aastaks, mis jätab TEN-T määruuses sätestatud tähtaja järgimiseks kolmeaastase varu. Lisaks sellele näeb ka Fehmarni väina püsiühenduse ametlik plaan ette avamist 2028. aastal, nii et juurdepääsuteed tunnelisse on viimase avamiseks täielikult toimivad.

Seega on juurdepääsuteed tunnelisse viimase avamisel täielikult toimivad ja kooskõlas TEN-T nõuetega.

Baskimaa Y

Komisjon kinnitab, et Prantsusmaa poolel viibib uue marsruudi rajamine piirilt Prantsusmaa kiirraudteevõrgustikuni. Komisjon peab Prantsusmaaga siiski läbirääkimisi olemasoleva Bordeaux ja piiri vahelise liini, mis ühendub Baskimaa Y-ga, ajakohastamise üle, et see valmiks Baskimaa Y-ga samal ajal. Komisjon leiab, et on oluline tagada asjaomase liini läbilaskevõime järkjärguline kasv Prantsusmaa poolel, et tulla toime suureneva liikluse mahuga, eelkõige kaubaveo vallas.

Baskimaa Y vastab TEN-T nõuetele enne 2030. aastat. Komisjon on nõudnud, et olemasoleva liini ajakohastamisega Prantsusmaa poolel tuleb samuti tagada asjaomaste nõuete järgimine.

Seine–Schelde

Seine'i–Nord Europe'i kanal ise peaks olema avatud 2028. aasta lõpuks.

Kõik Seine'i–Schelde võrgu nõutava funktsionaalsuse saavutamiseks kavandatavad ehitus- ja ajakohastustööd lõpevad 2030. aastaks kooskõlas 2019. aasta juunis tehtud rakendusotsusega. See hõlmab eelkõige Seine'i jõgikonda Schelde jõgikonnaga ühendavaid põhimarsruute. Kava järgi on ligikaudu 1100 km pikkusest võrgust vaid ühe selle äärealal asuva umbes 30-kilomeetrise lõigu (Bray–Nogent) valmimisajaks 2032. aasta.

Praegu uuritakse Seine'i–Schelde ühendust Zeebruggega ning rakendusotsuse kohaselt peaks investeerimiskava olema valmis 2023. aasta detsembriks. Ühendus peaks valmima enne 2030. aasta lõppu.

Kiirtee A1 Rumeenias

Rumeenia kiirtee A1 järelejäänud osa (Sibiu–Pitești) peaks valmis ehitatama käimasoleva (2014–2020) ja järgmise rahastamisperioodi jooksul.

E59

E59 on juba olemasolev ja toimiv taristu. Raudteeliiniga E59 ei seendu ühtegi uut projekti. Seda vaid ajakohastatakse. Ajakohastustööd, sealhulgas kõige kaugemad lõigud, peaks Poola vastutavate ametiasutuste antud teabe kohaselt lõppema hiljemalt 2030. aastaks.

Ka E59 puhul täidetakse TEN-T nõuded enne 2030. aastat.

18. Komisjon möönab, et mõnede transpordi suurtaristute või nende lisataristute ehitus võib viibida. See aga ei ohusta TEN-T koridoride tõhusat toimimist. Need koridorid on 2030. aastal kasutatavad ning juba praegu edendab neid erinevate projektide elluviimine. Sellel on 2030. aastal juba väga kasulik võrgumõju.

1. selgitus. Koridori ja võrgu loomist takistav puuduv ühendus

Komisjoni arvates ei takista tõik, et üks lõik on 2019. aastal uurimisetapis, projekti valmimist 2030. aastaks määratud tähtjaks. Baskimaa Y on suure tõenäosusega 2030. aastaks valmis. Prantsusmaa on tõepoolest lükanud Bordeaux' ja Daxi vahelise ning edasi Daxist piirini ulatuva kiirraudteeliini valmimise 2037. aastale järgnevasse perioodi. Paremuselt järgmise valikuna on Euroopa Komisjon aga alustanud Prantsusmaa ametiasutuste ja SNCF Réseauga kõnelusi olemasoleva liini ajakohastamiseks Baskimaa Y käikuandmise ajaks. See loob hästi toimiva piiriülese ühenduse, millel on piisav läbilaskevõime.

Veel palub komisjon kontrollikojal arvestada asjaolu, et Perpignani ja Figuerase vahelist rahvusvahelist lõiku haldab praegu LFP Perthus (mis kuulub üheaegselt nii Prantsusmaale kui ka Hispaaniale). Rongide arv kasvab ning peaks 2026. aastaks olema viiekordistunud, arvestades seda, et Hispaania võrku kohandatakse praegu UIC-rööpmelaiusega (Valencia–Tarragona–Barcelona).

Baskimaa Y ehitus ning Bordeaux ja piiri vahelise olemasoleva liini ajakohastamine üheskoos võimaldab suurendada läbilaskevõimet ja lihtsustada kaubavedu.

25. Komisjon leiab, et on olemasolevaid hoobasid ja vahendeid kasutanud asjakohaselt projektide valmimise edendamiseks ja liikmesriikidele selle eesmärgi poole liikumisel toe pakkumiseks (rahastamisotsused, INEA, koordinaatorid, nõukogudes osalemine, koridorifoorumi koosolekud, koridori töökavad, Euroopa Parlamendile aruandmine, konverentsid, kahe- ja mitmepoolsed kohtumised, rakendusotsused jne). Komisjoni senised sammud on oluliselt ulatuslikumad artiklis 56 sätestatust.

26. Komisjon ei ole veel kasutanud artiklis 56 ettenähtud menetlust, kuna leiab, et selleks „et motiveerida liikmesriike neid taristuid kiiremini kavandama ja rakendama“ on teisi, tõhusamaid võimalusi, näiteks koordinaatorite töö, rakendusotsused jne.

27. Komisjon toonitab, et kõnealused piiriülesed projektid on oma ulatuselt ning tehniliste, rahaliste, planeeringualaste, poliitiliste ja avaliku arvamusega seotud aspektide/tegurite poolest keerulised.

Mis puudutab 2. selgituses tehtud järeldusi, siis komisjon leiab, et niisugused taristuprojektid, nagu Seine'i–Nord Europe'i kanal või Lyoni–Torino raudteetunnel muudavad olukorda drastiliselt. Analüüs ei tohiks lähtuda üksnes olemasolevatest siseveeteedest ja raudteeliiklusest, kuna praegune liiklus seal on taristu seisukorra tõttu vähenenud või puudub üldse (Seine'i–Nord Europe'i kanalit veel ei eksisteeri ning olemasolev raudteeühendus Lyoni ja Torino vahel ei sobi kaupade veoks).

Vt komisjoni vastus 2. selgitusele.

2. selgitus. Olulised erinevused tegeliku ja prognoositud liikluse vahel

Ehkki komisjon möönab vajadust pöörata tähelepanu mitmele kaasnevale meetmele, et tagada äsja ehitatud taristu optimaalne kasutus, kuid leiab, et „*olulised erinevused tegeliku ja prognoositud liikluse vahel*“ ei ole iseenesest probleem, vaid, vastupidi, mitmel juhul on prognoositud liikluse arvustus konservatiivne.

31. Komisjon nõustub, et kulude-tulude analüüsid sõltuvad kasutatavast metoodikast ja aluseks võetud eeldustest. Tõsiasi, et iga projekti tarbeks on tehtud mitu kulude-tulude analüüsi näitab, et seda abivahendit kasutatakse pidevalt. Komisjoni arvates on loomulik, et kulude-tulude analüüside tulemused muutuvad kooskõlas projektidesse eelmiste analüüside alusel tehtud muudatustega (ulatus, tehnilised nõuded jne).

4. selgitus. Kulude-tulude analüüside tulemuste näited

Selle osa kohta märgib komisjon järgmist.

1) Koos taotlusega liidu kaasrahastuse saamiseks tuleb esitada ajakohastatud kulude-tulude analüüs, mis hõlmab kõiki lõpp-projekti elemente; see näitab, et kulude-tulude analüüsi on otsustusprotsessis kasutatud nõuetekohaselt.

2) Komisjoni arvates ei tuleks 2018. aasta ümberhindamist käsitada kulude-tulude analüüsina. See metoodika seati Itaalias toimunud aruteludel kahtluse alla, kuna järgitud ei olnud Itaalia suuniseid.

3) Rail Baltica puhul leiab komisjon, et kuigi Rail Baltica kulude ja tulude kohta on koostatud kolm erinevat analüüsi, on need kõik olnud väga erineva ulatuse ja eesmärgiga. 2007. aasta COWI aruanne oli varajane esialgne teostatavusuuring, milles toodi välja erinevaid võimalusi Balti riikide vahelise ja kaugema raudteeühenduse tugevdamiseks, kusjuures üheks võimaluseks oli uue standardrööpmelaiusega (1435 mm) ühendus. Uuringu ulatuse tõttu ei olnud tegemist tavapärase kulude-tulude analüüsiga ning põhjalikke liiklusprognoose ega kapitalimahutuse arvutusi ei tehtud. 2011. aasta AECOMi ja 2017. aasta EY uuringuid aga võib käsitada kulude-tulude analüüsidenä, ehkki tuleb rõhutada, et kummalgi oli erinev ulatus ja eesmärk. AECOMi eesmärk oli teha kindlaks Rail Baltica esialgsel kulude-tulude analüüsil põhinev teostatavus ja olla aluseks esimestele poliitilistele otsustele, 2017. aasta EY analüüsis tuli kajastada uut arengut, sealhulgas kokkulepet marsruudi, samuti liinide lõimimise kohta Riia linnas ning Kaunase–Vilniuse ühendusteel. Kõik uuringud tehti läbipaistvalt ja on üldsusele kättesaadavad.

4) Brenneri baastunneli puhul leiab komisjon, et 2019. aasta kulude-tulude analüüs lähtub osaliselt 2019. aasta algupoolel avaldatud Saksamaa nn stsenaarium-uuringust. Kõik kulude-tulude analüüsi raames analüüsitud stsenaariumid näitavad 2007. aasta analüüsis sisalduvaid arve ületavaid positiivseid suhtarve. Puuduva liiklusuuringu kohta märgib komisjon, et praegu tegeleb kolm asjaomast liikmesriiki ühise liiklusprognoosi koostamisega ning selle tulemusi võib oodata 2020. aastal.

Kokkuvõttes nähtub Euroopa Kontrollikoja toodud näidetest komisjoni arvates see, et kulude-tulude analüüsi kasutatakse süstemaatiliselt kõikides projektide olulistest etappides.

32. Komisjonil ei ole võimalik tutvuda nimetatud välisekspertide analüüsi üksikasjalike andmete ega vahenditega, mida nad kasutasid oma hinnangu andmiseks. Seetõttu ei saa komisjon ega sidusrühmad neid tähelepanekuid hinnata.

Kuna transpordi suurtaristu mõistel ei ole vastet liidu õigusraamistikus, ei saanud seni tehtud analüüs täpselt ühtida Euroopa Kontrollikoja määratletud mõistega.

Komisjon leiab, et kulude-tulude analüüsi on otsustusprotsessis kasutatud nõuetekohaselt. Näiteks Rail Baltica puhul on hilisemad kulude-tulude analüüsid olnud projekti kohta otsuste tegemise aluseks. Kõnealusel juhul jaotati kulud riikide kaupa, kuid tulu on võimalik saada üksnes projektist tervikuna.

33. Jagatud eelarve täitmise raames hindab komisjon valdkondliku eesmärgi nr 7 alla kuuluvatest transpordivõrkudest ainult suurprojekte, mille rahastamiskõlblikud kulud kokku ületavad 75 miljonit eurot.

34. Komisjon rõhutab, et ühtekuuluvuspoliitika 2021.–2027. aasta programmitöö perioodil peavad liikmesriigid valima välja ja heaks kiitma kõik fondidest kaasrahastatavad tegevused, sõltumata nende maksumusest. Seda tehes peavad korraldusasutused tagama, et kõik tegevused vastavad asjaomase kulu kohta kehtivatele rahastamiskõlblikkuse eeskirjadele, samuti ühissätete määruse ettepaneku artiklis 67 selgelt sätestatud kvaliteedinormidele (vt eelkõige artikli 67 lõike 3 punkte c, d ja e); nimelt peavad nad:

- tagama, et valitud tegevused esindavad toetuse summa, teostatavate tegevuste ja eesmärkide saavutamise vahelist parimat suhet;

- kontrollima, et toetusesaajal on vajalikud rahalised vahendid ja mehhanismid tegevus- ja hoolduskulude katmiseks ning oma finantskestlikkuse tagamiseks;

- tagama, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2011/92/EL kohaldamisalasse kuuluvate valitud tegevuste suhtes kohaldatakse keskkonnamõju hindamist või sõelumismenetlust ning et on piisavalt arvesse võetud alternatiivsete lahenduste hindamist.

Need sätted kehtivad kõikide tegevuste kohta, mistõttu on need teadlikult üldsõnalised, et võimaldada halduskoormuse kohandamist vastavalt tegevuste liigile ja ulatusele. Nende tingimuste konkreetne kohaldamine toimub juhtumipõhiselt valikukriteeriumide määratlemisel.

2014.–2020. aasta programmiperioodi kogemuste põhjal koostasid liikmesriigid riiklikud majandusliku hindamise raamistikud, sealhulgas vajaduse korral kulude-tulude analüüsi suuremate investeeringute tarbeks, ja/või arendasid neid edasi. Komisjon eeldab, et suuremate projektide puhul järgivad liikmesriigid ka edaspidi asjakohaseid kvaliteedinorme vastavalt rahvusvahelisele kulude-tulude analüüsi koostamise parimale tavale ning kulude-tulude analüüsi juhendile perioodiks 2014–2020, järgides õigusaktides sätestatutest karmimaid nõudeid juhul, kui lõppsätted ei sisalda sõnaselget kulude-tulude analüüsi koostamise nõuet.

Lisaks sellele kavatseb komisjon veelgi propageerida kulude-tulude analüüsi koostamist ka väiksemate projektide puhul. Selle hõlbustamiseks avaldab komisjon kulude-tulude analüüsi lihtsustatud vademeekumi ehk n-ö kasutusvalmis abivahendi, mis sisaldab rahvusvahelist parimat tava kulude-tulude analüüsi põhimõtete kohaldamiseks erinevate, sealhulgas väiksemamahuliste projektide suhtes.

35. Liiklusprognoosid moodustavad osa kulude-tulude analüüsist, mis koostatakse kõikide kaasrahastatavate projektide kohta. Kuna transpordi suurtaristu mõistel ei ole vastet liidu õigusraamistikus, ei saanud seni tehtud analüüs täpselt ühtida Euroopa Kontrollikoja määratletud mõistega.

38. Lyoni–Torino baastunnel on käigus palju kauem kui 50 aastat.

40. Nõuetele vastav avalik konsultatsioon on üks eeltingimus investeeringutest suurima sotsiaalmajandusliku kasu saamiseks, samuti selleks, et tagada kõikide sidusrühmade arvamuste ja huvide nõuetekohane arvessevõtt. Nii kindlustatakse, et projektide tulemusena paraneb sotsiaalne heaolu muu hulgas ka territoriaalsel, sotsiaalsel, keskkonna ja majanduslikul tasandil. See on tõepoolest keeruline protsess ja võib põhjustada projektide elluviimisel viivitusi.

Komisjon märgib, et isegi juhul, kui sidusrühmad on kaasatud kõige professionaalsemal viisil, ei pruugi see ennetada halduskohtutele kaebuste esitamist lubade väljastamise kohta.

41. Alati, kui sidusrühmad võtavad komisjoniga ühendust seoses konkreetsete üleeuroopalise transpordivõrgu projektidega, selgitab komisjon eriti põhjalikult projekti liidupoolset mõõdet. Nii oli see Rail Baltica puhul, aga ka teiste transpordi suurtaristute puhul (Brenneri baastunnel, Fehmarni väin, Seine–Schelde jm).

43. Rumeenia A1 kiirtee kohta märgib komisjon, et sidusrühmadega konsulteerimine aitas tagada projekti vastavuse liidu keskkonnavaldkonna õigusaktidega. Komisjon tunnistas siiski, et vajalikud muudatused projektis tehti hilja ja seetõttu tekkisid projekti elluviimisel täiendavad seisakud.

44. Tuleb märkida, et need kulud hõlmavad teatud organisatsiooni olemasolu tagamist, et pakkuda asjakohaseid teenuseid ja õigeaegselt alustada ettevalmistavate töödega.

45. Komisjon märgib, et peaaegu kõikide nii ulatuslike taristuprojektide elluviimine kestab mitu kümnendit, sõltumata sellest, kas neid rahastab EL.

Komisjon nendib ka, et auditeeritud transpordi suurtaristud kuuluvad kõige keerulisemate ja tehniliselt nõudlikumate hulka. Nagu ikka nii mahukate taristuprojektide puhul koostatakse kõigepealt esialgne hinnang, mida seejärel projekti rakendamise käigus ajakohastatakse.

Näiteks Gotthardi tunneli ehitus, mis ei olnud liidu rahastatud projekt, vältas enam kui 15 aastat.

46. Komisjon leiab, et transpordi suurtaristute puhul konkreetse rahastamisprioriteedi seadmine oleks samaväärne rahaliste vahendite nende projektide tarbeks kõrvalepanekuga. Praeguses Euroopa ühendamise rahastut käsitlevas määruses ja Euroopa ühendamise rahastu II programmi käsitleva määruse ettepanekus ei eristata kuidagimoodi esmatähtsaid projekte ja muid projekte. Seetõttu oleks mis tahes rahaliste vahendite määramine prioriteetsena vaid niisuguste projektide tarbeks vastuolus Euroopa ühendamise rahastut käsitleva määruse sätetega.

Veel leiab komisjon, et praegune projektikonkursside praktika ärgitab projektide elluvijaid igati edendama oma projekte ning tagab projektide kvaliteetse ettevalmistamise ja rakendamise.

47. Komisjon on seisukohal, et projekti elluvija kohustus on määratleda oma projekti sobivaim ulatus erinevatest vaatevinklitest (geograafilisest, tehnilisest, ajalisest jne) lähtuvalt ning seada projekti osad järjekorda.

Komisjon toonitab, et Euroopa ühendamise rahastu programmi halduskulud on väikesed ning seda asjaolu on ära märgitud mitme auditi käigus.

Ehkki komisjon tõepoolest kiidab heaks selle, kui projekti kohta on olemas terviklik visioon, peavad projekti elluvijad siiski konkureerima oma taotlusega projektikonkursi raames. Ühe transpordi suurtaristu kohta üheainsa toetuslepingu sõlmimine ei enneta viivitusi ega kindlusta seda, et projekti ulatus ei muutu.

48. Kehtestatud on menetlused asjakohase ülevaate saamiseks; lisaks sellele pakub komisjon ka edaspidi toetusesaajatele ja projektide elluvijatele abi projektide väljatöötamisel programmi „InvestEU“ nõustamiskeskuse kaudu (mis alustab tegevust 2021. aastal mitmeaastast finantsraamistikku (2021–2027) käsitleva õigusraamistiku alusel).

49. Kõikide suurte taristuprojektide esimeses etapis hinnatakse algse idee teostatavust. Tavaliselt kaalutakse erinevaid võimalusi ning seetõttu on normaalne, et projekti ülesehitus ja ulatus muutuvad, eriti pärast avalikke konsultatsioone või keskkonnamõju hindamist. Ülesehituse ja ulatuse muutumine ei too kaasa mitte üksnes lisakulusid, vaid ka lisatulusid.

50. Komisjon leiab, et muudatused ulatuses, marsruudis, lisaelementides jne teevad väga keeruliseks projektide erinevates etappides koostatud kuluhinnangute võrdlemise.

III lisa kohta märgib komisjon, et kõikides kulude suurenemise arvutustes tuleks kõigiti arvestada eespool toodud teguritega.

Valitud transpordi suurtaristute puhul ei saa komisjon esitatud arve omavahel vastavusse viia, peamiselt seetõttu, et projektide ulatused on muutunud.

Allpool toodud projektidega seoses on komisjon seisukohal, et arvestada tuleb järgmist.

Rail Baltica

Kontrollikoja arvatud kulukasvu on suures osas tinginud Rail Baltica liini Riia linnas lõimimise ning Kaunase–Vilniuse ühenduse lisakulud, kuid need toovad ka lisatulu.

Lyon–Torino

Lyoni–Torino baastunnel ehitatakse kahe toruga tunnelina. Algses hinnangus on lähtutud ühe toruga tunnelist.

Brenneri baastunnel

Algselt arvestatud ligikaudu kuue miljardi euro suurust kulu ei tohiks võrrelda värskeima hinnanguga, kuna muutunud on projekti sisu (lisataristud) ja regulatiivne keskkond (keskkonnamõju hindamisest tulenevad täiendavad nõuded) ning katsetused ja kasutuselevõtt toovad kaasa lisakulusid, mida algsed arvud ei sisaldanud.

Fehmarni väin

Algne hinnang sisaldus Taani parlamendis 2008. aastal vastu võetud planeerimisseaduses ja oli 6,2 miljardit eurot (2008. aasta hinnatase), mitte 5,016 miljardit eurot, nagu on märgitud tabelis 3. See hinnang on võrdne 6,7 miljardi euroga (2019. aasta hinnatase).

Seine–Schelde

Esimese asjakohase kuluhinnangu sai fikseerida alles 2006. aastal pärast teostatavusuuringute tegemist; seetõttu peaks algseks hinnanguks olema 2007. aasta hinnang (4002 miljonit eurot).

51. Komisjon märgib, et projekti elluviija kohustus on korraldada projekti rakendamine asjakohaste lõikude kaupa. Toodud näide puudutab riikide kohustusi.

Rumeenia A1 kiirteega seoses arvab komisjon, et kiirteelõikude hankeosad vastavad Euroopa suurte ehitusettevõtete võimekusele. Komisjon on seisukohal, et projektide jaotamine osadeks võib mõnikord aidata kaasa projekti õigeaegsele üleandmisele, näiteks juhul, kui ühele lõigule ei ole luba veel väljastatud, kuid teises lõigus saab töödega juba alustada.

53. Komisjon juhib liidu kaasrahastamist tõhusalt, võttes arvesse iga alaprojekti tegelikku edenemist.

54. Komisjon märgib, et transpordi suurtaristu saab täies ulatuses kasutusele võtta ka juhul, kui sellega seotud juurdepääsuliinide läbilaskevõime ei ole kohe maksimaalne. Võrgu seisukohast on esmatähtis kaotada piiriülelised kitsaskohad.

Selles punktis nimetatud transpordi suurtaristute kohta teatab komisjon järgmist.

Baskimaa Y

Prantsusmaa on tõepoolest lükanud GPSO (Bordeaux' ja Toulouse'i ning Bordeaux' ja Daxi vaheline kiirraudteeliin) valmimise ühepoolsest 2037. aastale järgnevasse aega. Seetõttu on komisjoni ja Prantsusmaa vahel toimumas kõnelused paremuselt järgmise valiku, s.t olemasoleva Bordeaux'd piiriga ühendava liini ajakohastamise üle, et 2030. aastaks oleks tõesti olemas suurema läbilaskevõimega piiriülene ühendus, mis koosneb Bordeaux' ja piiri vahelise täiustatud tavaliiiniga ühendatud Baskimaa Y-st.

Brenneri baastunnel

Kooskõlas TEN-T määrusega ja ERTMSi kasutuselevõtmise kavaga valmivad Brenneri baastunnel ja selle ERTMSiga varustatud juurdepääsuliinid kavakohaselt 2030. aastaks. Selleks et kasutada ära kogu Brenneri baastunneli läbilaskevõime, on komisjon kaasrahastanud põhja- ja lõunapoolsete juurdepääsuliinide uuringuid. Komisjon leiab, et ka ilma nende ajakohastatud juurdepääsuliinideta tooks Brenneri baastunnel kasu kohe, kui see kasutusele võetakse.

55. Komisjon nendib, et ei saa niisuguseid asjaolusid kontrollida. Paljudel juhtudel on komisjoni kaasatus (nt toetuslepingute, rakendusotsuste, koordinaatorite töö jne kaudu) olnud just see tasakaalustav tegur, mis tagab projekti elluviimise pikemas plaanis.

56. Komisjon sedastab, et kontrollikoja viidatud asjaolusid ei saa komisjon kontrollida. Liiklusohutust saab parandada ka olemasolevatel teedel rakendatavate haldusmeetmete (kiiruspiirangud, kiiruse mõõtmine jne) abil.

58. Oluline on märkida, et taristuprojektide rahastamisega kaasneb risk, et mitte kõiki rahalisi vahendeid ei pruugita kasutada vastava alaprojekti tarbeks (sellisel juhul jaotatakse rahalised vahendid ümber teistele projektidele). Suurte taristuprojektide puhul annab varajases etapis liidu rahastuse tagamine vaieldamatult projektile kaalu selle prioriseerimisel ja rahastuse saamisel kohalikul/riiklikul tasandil. Ilma selle kohe alguses hangitud liidu rahastuse turvavõrguta võib nende keeruliste piiriüleste projektide elluviimine sattuda ohtu. Näiteks võib tuua liidu rahastuse Seine'i–Nord Europe'i kanalile, millel, vaatamata sellele, et liidu rahastust 2019. aastal vähendati, oli koos rakendusotsusega määrav tähtsus kanalile Prantsusmaa valitsuse rahastuse tagamisel.

59. Need on 2019. aprillikuu arvud, mis põhinevad 2018. aasta lõpu seisuga tehtud kuluprofiili analüüsil. Pärast seda on INEA komisjoni toel teinud projektide elluviijatega koostööd riskide maandamiseks, töötades eelkõige välja võimalikke tähtaegade täiendavaid pikendusi, mis võimaldaks projektidel rahalisi vahendeid ära kasutada.

Brenneri baastunneliga seotud arvudega seoses nähtub IV lisast, et enam kui 430 miljonit eurot on juba makstud, see hõlmab vahemakseid, millega hüvitati kuni 2018. aasta lõpuni kantud kulusid, ja 2019. aastal tehtud edasisi eelmakseid.

Komisjon ja INEA juhivad Euroopa ühendamise rahastu eelarvet tõhusalt. Rahalised vahendid, mida teatud pooleliolevate Euroopa ühendamise rahastu alaprojektide tarbeks ei vajata, jaotatakse teistele Euroopa ühendamise rahastu alaprojektidele uute projektikonkursside kaudu. See tähendab Euroopa ühendamise rahastu vahendite head haldamist.

60. Vt komisjoni vastus punktile 59.

Komisjon tunnistab, et projektide elluviijatele pikaajalise kindluse tagamine liidu kaasrahastuse eraldamisega kohe alguses tähendab, et samu vahendeid ei saa anda teistele projektidele. Komisjon optimeerib liidupoolset kaasrahastamist nn kasuta või kaota põhimõtte rakendamisega.

Komisjon nendib, et finantsmäärus võimaldab kulukohustusi kohandada kuni aastani $n+1$, mis tähendab, et 2020. aasta kulukohustused peavad olema seotud konkreetse alaprojektiga hiljemalt 2021. aasta lõpuks.

Vastus punkti 61 kohal olevale pealkirjale: komisjon leiab, et tema järelevalve on vahetu. Komisjoni järelevalve on põhjalik ja asjakohane.

61. Euroopa koordinaatorid osalevad vaatlajatena asjaomaste projektide juhtimisstruktuuris. Konkreetselt on komisjoni rakendusotsuses Rail Baltica kohta (C(2018) 6969) antud Euroopa koordinaatorile kõnealuse projekti juhtimisstruktuuris vaatleja roll (vaatleja ühisettevõtte nõukogus) ja nähtud ette osalemine ministrite rakkerühma koosolekutel. Sama on teiste transpordi suurtaristutega (Lyon–Torino, Seine'i–Nord Europe'i kanal, Brenneri baastunnel). Veelgi enam – Rail Baltica ministrite rakkerühma kodukorra kohaselt juhib Euroopa koordinaator rakkerühma koosolekuid.

63. Kiirtee Lugo–Deva lõigu kasutuselevõtu viibimise on tinginud asjaolu, et Rumeenia ametiasutused asusid ehitama täiendavaid ülekäike loomadele eesmärgiga leevendada kiirtee mõju Natura 2000 kaitsealale. Kohe, kui need tööd on lõpule viidud, võetakse see teelõik kasutusse.

Mis puudutab kahe lõigu – Lugo–Deva ja Deva–Orăștie ühendamist Deva –, siis samamoodi oli ajutiste teede rajamine vajalik selleks, et ühendada äsja ehitatud kiirteelõik (Deva–Orăștie) juba olemasoleva teega. Need teerambid tuli eemaldada pärast kõnealuse ühenduse valmimist. See on

tavapärane tegevus uue kiirtee teatud lõigu valmimisel. Seega ei leia komisjon, et sellega seoses kulutatud kaasrahastuse summa 3,7 miljonit eurot on raisatud, mida kinnitab ka suhtlus asjaomase liikmesriigiga.

Komisjoni ühine vastus punktidele 64 ja 65

Toetuslepingus käsitletakse füüsilise taristu ehitamist ja maksed on tõepoolest seotud füüsiliste väljunditega. Komisjon leiab, et mitu kümnendit vältavate suurte taristuprojektide puhul ei saa kasutada tulemusnäitajaid liidu vahendite kaasrahastamise raames õigeaegseks väljamaksmiseks.

Komisjon püüab hankida andmeid projektidega saavutatud mõjude kohta (liikluse mahuga kasv, majanduslik mõju erinevatele osalejatele, mõju ümbruskonnale, heitkogustele jne).

Koguda ja avaldada teavet investeeringu tulemuste ja mõjude kohta on pigem projektide elluviijate ülesanne. Komisjon avaldab andmeid liidu tasandil (vt iga-aastaselt väljaantav ELi transpordistatistika käsiraamat „EU transport in figures – statistical pocketbook“).

Jagatud eelarve täitmise korral kontrollitakse projektide lõpetamisel alati, kas need on avatud kommertskasutuseks, samuti seda, kuidas need on aidanud saavutada projektide kaasrahastamise aluseks olnud rakenduskavades sätestatud konkreetseid väljundeid ja tulemusnäitajaid.

66. Komisjon tuletab meelde, et need transpordi suurtaristud on alles ehitusjärgus ja järelehindamise kavandamiseks on veel küllaldaselt aega.

Vt ka komisjoni vastus punktidele 64 ja 65.

Komisjoni ühine vastus punktidele 67 ja 68

Komisjon kasutab liikmesriikide ja projektide elluviijate esitatud andmeid. Komisjon ei usu, et projekti elluviijal oleks huvi suurendada kunstlikult mingi taristuprojekti potentsiaalset kasutust (ja koos sellega kanda piisava läbilaskevõime tagamisega kaasnevaid kulusid) selleks, et saada liidu kaasrahastust.

Jagatud eelarve täitmise korral peavad suurprojektidena esitletavat investeeringut vastama geograafilistele nõuetele ja asuma üleeuroopalises transpordivõrgus, kuid need peavad vastama ka tingimustele, mis puudutavad taskukohasust, kulutõhusust ja piisavalt erinevaid variante sisaldavat kulude-tulude analüüsi. Nende hinnangute andmiseks on üldjuhul vaja koostada liikluse mudelid (enamasti maanteeprojektide puhul, kuid mitte eranditult).

Meetod, mille puhul hinnatakse nõudlust ja võimalikku tulu liinidel asuva 60-minutilise sõiduajaga teeninduspiirkonna põhjal, on liiga piiratud. Selles ei võeta piisavalt arvesse transpordi suurtaristute võrgumõju. Sedalaadi transpordi suurtaristud on pikemate koridoride strateegilise tähtsusega lõigud ning neil liiklejad tulevad ka projekti füüsilisest asukohast kaugemalt. Näiteks Lyoni–Torino ühendust ei tohiks käsitleda üksnes nende kahe linna vahelise ühendusega, kuna see moodustab osa laiemast Pariisi ja Milano piirkondade vahelisest reisijateveo ühendusest. Samamoodi võimaldab Fehmarni väin juurdepääsu Frankfurdi, Düsseldorfile, Stockholmile jne.

Komisjon ei nõustu De Rus jt 2007. aastal koostatud uuringus toodud (nimetatud eriaruandes nr 19/2018 viidatud) võrdlusaluse kohaldamisega auditeeritud projektide suhtes, sest need on ühtaegu nii reisijate- kui ka kaubaveoliinid, kuid kõnealune võrdlusala kohaldub üksnes reisijateveoks määratud kiirraudteeliinide suhtes.

Komisjoni ühine vastus punktidele 69, 70 ja 71

Komisjon märgib, et 2017. aasta kulude-tulude analüüsis jõuti järeldusele, et Rail Baltica transpordi suurtaristu on majanduslikult jätkusuutlik, kui lähtuda sellest, et veetakse nii kaupu kui ka reisijaid. Komisjon leiab, et kõnealust projekti tuleks hinnata seda arvestades, kuna see vastab projekti rakendamisele, mitte eraldi kauba- või reisijateveo võrdlusaluse põhjal.

Rail Balticast võib saada Balti riikide (ja Soome) liiklusvoogude uus tuiksoon, mis tekitab Balti riikides täiesti uusi reisijate- ja kaubavoogude liikumisi ja võimalusi. Sellega vähendatakse põhja-lõunasuunalise reisimise aega oluliselt. Praegust olukorda, kus põhja-lõunasuunaline raudteeliiklus on ajaloolistel ja struktuursetel/organisatsioonilistel põhjustel piiratud, ei saa laiendada tulevasele Rail Balticale.

Komisjon viitab ka oma vastusele, mille ta andis punktile 68 selle kohta, et 60-minutilise sõiduajaga teeninduspiirkond tähendab piiratud võrdlusalust. See loodi, et hinnata üksnes reisijateveoks määratud kiirraudteeliine, mille kiirused jäävad 300 km/h kanti, kuid Rail Baltica transpordi suurtaristu on projekteeritud kiire reisijate- ja kaubaveo tavalisena. Rail Baltica transpordi suurtaristu tarbeks valitud näitajad ei tingi kulude märkimisväärset kasvu, nähes lisaks reisijateveole ette ka kaubaveo, kuid tagavad lisatulu ja -kasu. Rail Baltica ehituskulu kilomeetri kohta (ligikaudu 6,7 miljonit eurot/km) on oluliselt väiksem kui Euroopa Kontrollikoja kasutatud võrdlusaluste koostamiseks võetud kulu.

Komisjon on tihedas ühenduses Poola taristu ettevõtjaga, kes on näidanud, et võetud on kõik vajalikud meetmed tagamaks Varssavi–Białystoki lõigus ning mujal igat liiki reisijate- ja kaubaveo piisav läbilaskevõime.

Ühine vastus punktidele 72 ja 73

Need lisakulud on eelkõige seotud täiendava mürakaitsega, mida kodanikud on nõudnud pärast avalikke konsultatsioone.

Saksamaa juurdepääsuliinide puhul tehti otsus suurendada kiirust 160 km/h-lt 200 km/h-le alles pärast piirkondlikku planeerimismenetlust, mille käigus otsustati marsruut ja mis on suurim ühekordne kuluartikkel. Puhtalt kiiruse suurendamise pärast kerkisid kulud 110 miljoni euro võrra. Täiendavad mürakaitsemeetmed ei ole otseselt tingitud liini kiiruse kasvust. Fehmarnsundi silla kulusid ei tekitanud samuti kiiruse suurendamine, vaid vajadus luua liini hinnangulisteks (reisijate- ja kaubaveo) liiklusvoogudeks tarvilik läbilaskevõime pärast Fehmarni väina ületust.

On ka teisi olulisi kuluartikleid, mis ei ole seotud kiiruse suurendamisega, vaid teiste tegevusalaste nõuetega, millega tuli arvestada. 2018. aasta projekt sisaldab mitmeid elemente, mida 2008. aastal ette ei nähtud ja millel ei ole mingit seost kiiruse suurendamisega. Nendeks on kaubaterminal Lübeckis ja muundurjaam Geninis, milleks ainuüksi kulub 126 miljonit eurot. Liini ülejäänud uued omadused puudutavad üksnes kaubaliiklust, eelkõige rööpaid kaubarongide parkimiseks, et võimaldada piirkondlikel ja kaugreisirongidel neist mööduda.

77. Alapunkti b kohta soovib komisjon märkida järgmist.

- i) Rail Baltica puhul on määratud uus taristu majandamist puudutav tähtaeg, kuna parimas lahenduses kokkuleppimiseks oli vajalik teha lisaanalüüs.
- ii) Praegu uuritakse Seine'i–Schelde ühendust Zeebruggega ning rakendusotsuse kohaselt peaks investeerimiskava olema valmis 2023. aasta detsembriks. Ühendus peaks valmima enne 2030. aasta lõppu.
Komisjon nendib, et Seine'i–Schelde rakendusotsus on aidanud Prantsusmaa osalistel jõuda Seine'i–Nord Europe'i kanali rahastamise küsimuses hädavajalikule kokkuleppele. Arvestades rakendusotsuse kaalu peamise puuduva ühenduse (Seine'i–Nord Europe'i kanal) rajamise tagamisel, milleta oleks investeerimisotsust Zeebrugge ühenduse ehitamise kohta olnud veel keerulisem kindlustada, siis on kõnealune rakendusotsus tegelikult edendanud asjakohaste lõikude rajamist niivõrd, kuivõrd see on võimalik.

79. Vt komisjoni vastused punktidele 16–18.

80. Vt komisjoni vastused punktidele 25–26.

1. soovitus. Rakendada olemasolevaid hoobasid ning vaadata läbi ja tagada pikaajaline planeerimine

Komisjon nõustub 1. soovituse punktidega a, b ja c. Komisjoni ettepaneku täpne sisu sõltub aga ettevalmistavatest sammudest, sealhulgas mõjuhinnaangust, mille tulemust ei saa veel ette ennustada.

Komisjon nõustub 1. soovituse punktiga d osaliselt.

Punkti d kohta märgib komisjon, et seadusandlik menetlus on praegu pooleli ja selle tulemusi ei ole võimalik ette näha. Komisjon toetab liikmesriike tulevase õigusakti rakendamisel pärast selle vastu võtmist.

81. Vt komisjoni vastused punktidele 27 ja 2. selgitusele.

82. Kuna transpordi suurtaristu mõistel ei ole vastet liidu õigusraamistikus, ei saanud seni tehtud analüüs täpselt ühtida Euroopa Kontrollikoja määratletud mõistega. Komisjon leiab, et kulude-tulude analüüsi on otsustusprotsessis kasutatud nõuetekohaselt.

Vt ka komisjoni vastused punktidele 31–38.

83. Vt komisjoni vastused punktidele 40–44.

2. soovitus. Nõuda paremat analüüsi enne kui otsustatakse anda ELi kaasrahastamist (suurtaristutelaadsetele) megaprojektidele

Komisjon soovitusel ei nõustu, kuna selles viidatakse kvaliteetsel kulude-tulude strateegilisele analüüsile „üldisemal megaprojekti tasandil“, mis ei vasta ühelegi olemasolevale õiguslikule määratlusele.

Euroopa ühendamise rahastu määrase järgi peavad tööde projektide taotlused sisaldama sotsiaalmajanduslikku kulude-tulude analüüsi, mille tulemused on positiivsed ja milles kiirraudteede puhul üldjuhul kaalutakse erinevaid variante. Komisjon soovib taotlejatel kasutada ühtekuuluvuspoliitikas rakendatavat ühtset metoodikat.

Jagatud eelarve täitmise korral õhutab komisjon üleeuroopalisse transpordivõrku kuuluvatesse koridoridesse tehtavate suuremahuliste investeeringute puhul asjakohase hindamismetoodika (nt kulude-tulude analüüs) kasutamist, kui seda peetakse vajalikuks ühissätete määrase ettepaneku artikli 67 täitmise tagamiseks ning võttes arvesse iga kaalutava investeeringu jaoks rahvusvahelise parima tava kohaselt tarvilikuks ja asjakohaseks peetava analüüsi ulatust, võimalust langetada konkreetsete tehtavate investeeringute kohta teadlikke poliitilisi otsuseid ning optimaalsete investimisvalikute olemasolu vajadust.

Komisjon rõhutab siiski, et üksikute tegevuste valimisel kaalutavad kriteeriumid määratakse kindlaks programme tasandil korraldusasutuste vastutusel ja järgides ühissätete määrase ettepaneku artiklis 67 ettenähtud nõudeid. Komisjon võib olla kaasatud kõnealuste kriteeriumite määratlemisse seirekomisjoni töös osalemise kaudu, kuid üksnes nõuandvas rollis.

84. Vt komisjoni vastus punktidele 45.

85. Komisjon leiab, et alaprojektide mahud, ulatused ja eelarved on eesmärgiks sobivad.

Euroopa ühendamise rahastu aluseks olevate õigusaktidega ei ole ette nähtud liidu rahaliste vahendite kõrvalepanekut kindlate suurprojektide tarbeks ja niikuinii ei kiirendaks see nende elluviimist. Etapiviisiline lähenemisviis võimaldab piirata kulukohustuste assigneeringute kaotamise riski juhul, kui projekti elluviimine viibib.

Komisjon toonitab, et ülesehituse ja ulatuse muutumine ei ole ainus kuluartikkel ning sellega kaasneb ka lisatulu.

2018. aastal sõlmis komisjon lepingu kõiki aastatel 2000–2020 raudteedesse tehtud (sealhulgas liidu rahastatud) investeeringuid hõlmava ülevaate „Assessment of unit costs (standard prices) of rail

projects“ (raudteeprojektide ühikukulu (standardhindade) hindamine) koostamiseks ning see näitas, et kulude varieerumise ulatus oli oluliselt väiksem kui Euroopa Kontrollikoja valimisse kuuluvate transpordi suurtaristute puhul, kusjuures rohkem kui 50 % projektide puhul jäi ülekulu/sääst +10 % vahemikku.

Vt ka komisjoni vastused punktidele 46–51.

86. Vt komisjoni vastused punktidele 53–60.

3. soovitus. Tugevdada komisjonipoolset liidu kaasrahastuse juhtimist (suurtaristutelaadsete) megaprojektide osaks olevate alaprojektide puhul

Komisjon ei nõustu soovitusega, sest ei transpordi suurtaristu ega megaprojekti mõistel ole õiguslikku alust, mis võimaldaks komisjonil määrata projektikonkursside raames konkreetseid rahastamisalaseid prioriteete.

Punkti a kohta saab öelda, et Euroopa ühendamise rahastu II programmi käsitlevas ettepanekus on juba parandatud seost koridori töökava ja Euroopa ühendamise rahastu raames projektide valimise vahel, võimaldades liidu rahaliste vahendite kasutust paremini prioriseerida. Kaasseadusandjad ei ole ettepanekut veel vastu võtnud.

Seoses punktiga b rõhutab komisjon, et eelarve otsese täitmise korral toetab liit transpordi suurtaristute osaks olevaid alaprojekte juba praegu väga piiratud arvu toetuslepingute, mõnikord üheainsa lepingu alusel. Projektikonkursside raames on projektide elluviijate ülesanne esitada lõpuni väljatöötatud alaprojekte, millega aidatakse kaasa tervikprojekti realiseerumisele, arvestades senist edasiminekut ja arengut. Ainult ühe toetuslepingu olemasolu võib takistada projekti edukat ja õigeaegset elluviimist. Projektikonkursid ja nn kasuta või kaota põhimõtte ärgitavad projektide elluviijaid esitama häid ja lõpuni väljatöötatud ettepanekuid ning kasutama vahendeid õigeaegselt.

Komisjon rõhutab, et jagatud eelarve täitmise korral määratakse üksikute tegevuste valimisel kaalutavad kriteeriumid kindlaks programmide tasandil korraldusasutuste vastutusel. Seda tehes peavad korraldusasutused veenduma, et kõik tegevused vastavad ühissätete määruse ettepaneku artiklis 67 selgelt sätestatud kvaliteedinormidele ja asjaomase kulu kohta kehtivatele rahastamiskõlblikkuse eeskirjadele.

Seoses punktiga c võib märkida, et asjakohase ülevaate andmiseks on ette nähtud menetlused ning seetõttu ei pea komisjon spetsiaalse pädevuskeskuse loomist vajalikuks.

Lisaks sellele leiab komisjon, et on juba teinud toetusesaajatele ja programmiasutustele nõustamisvahendid kättesaadavaks. Tehnilist abi pakutakse liikmesriikidele nende projektide ettevalmistuse käigus endiselt programmi „InvestEU“ nõustamiskeskuse, sealhulgas Euroopa piirkondade projektide toetamiseks ettenähtud ühisabi (JASPERS) raames. Nende programmide raames toetatakse rahaliselt projektide ettevalmistamist, hangete korraldamist ja projektide elluviimist.

Komisjon toonitab ka, et järelhindamisi ja -uuringuid on tehtud süstemaatiliselt ning võetud järelmeetmeid juba olemasolevate struktuuride ja menetluste raames. Pealegi on juba lihtsustatud mainitud kolme rahastamismeetme (Euroopa ühendamise rahastu, ERFi ja Ühtekuuluvusfondi ning Euroopa Investeeringuspanga instrumentide) kombineerimist. 2020. aasta järgseks perioodiks väljapakutud ühissätete määrusega on samuti see meede ette nähtud.

87. Vt komisjoni vastused punktidele 61–67.

88. Vt komisjoni vastused punktidele 68–72.

89. Vt komisjoni vastus punktile 77.

4. soovitus. Lähtuda rakendusotsustega saadud kogemustest ja tugevdada Euroopa koordinaatorite rolli

Komisjon nõustub 4. soovitusel punktiga a osaliselt. Komisjon kavatseb võtta vastu rakendusotsused oluliste piiriüleste projektide kohta, kuid mitte teha neist liidu kaasrahastuse saamise tingimust, sõltumata eelarve täitmise viisist.

Komisjon ei nõustu 4. soovitusel punktiga b. Komisjon ei leia, et rakendusaktide ulatuse laiendamisega peaks kaasnema piiriülese mõjuga projektide kohta rakendusotsuste vastuvõtmine.

Komisjon nõustub 4. soovitusel punktiga c. Komisjoni ettepaneku täpne sisu sõltub aga ettevalmistavatest sammudest, sealhulgas mõjuhinnangust, mille tulemust ei saa veel ette ennustada.

Auditirühm

Euroopa Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärk maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi tegi ühtekuuluvusse, majanduskasvu ja kaasamisse tehtud investeeringute kuluvaldkondade eest vastutav II auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Iliana Ivanova. Auditit juhtis Euroopa Kontrollikoja liige Oskar Herics, keda toetasid kabinetiülem Thomas Obermayr ja valdkonnajuht Emmanuel Rauch.

Auditijuht oli Luc T'Joen ja auditirühma kuulusid Milan Smid, Erki Must, Guido Fara, Manja Ernst, Katarzyna Solarek, Andras Feher, Sabine Maur-Helmes ja Richard Moore.



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

Ajakava

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	24.10.2018
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või teisele auditeeritavale)	4.12.2019
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	25.3.2020
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	29.4.2020

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2020.

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitikat rakendatakse [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6-2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). See tähendab, et taaskasutamine on lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Taaskasutaja ei tohi moonutada dokumentide algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema täiendavaid õigusi. Kui luba on saadud, tühistab see eespool nimetatud üldloa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks peate küsima luba otse autoriõiguse omajaltelt.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla ega ole teile litsentsitud.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Euroopa Kontrollikoja logo kasutamine

Euroopa Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

PDF	ISBN 978-92-847-4714-6	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/580399	QJ-AB-20-011-ET-N
HTML	ISBN 978-92-847-4680-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/564983	QJ-AB-20-011-ET-Q

Auditeerisime kaheksa piiriülese transpordi megaprojekti komisjonipoolset haldamist kolmeteistkümnes liikmesriigis. Need on peamised puuduvad lülid liikmesriikide transpordivõrkude ühendamiseks, et luua sujuvad Euroopa transpordikoridorid. Valitud transpordi suurtaristute hinnanguline kogumaksumus oli 54 miljardit eurot, millest EL on siiani maksnud 3,4 miljardit eurot.

Leidsime, et põhivõrk ei ole tõenäoliselt 2030. aastaks toimiv, nagu kavandati 2013. aastal. Viivitused nende megaprojektide rajamisel ja kasutuselevõtmisel ohustavad üheksast TEN-T koridorist viie tõhusat toimimist. Leidsime näiteid halvast kavandamisest ja ebatõhusast rakendamisest. Komisjoni järelevalves võrgustiku õigeaegse valmimise üle on puudusi ja see ei ole vahetu, kuid komisjonil on siiski olemas vahend, mida saab tulemuslikkuse parandamiseks edasi arendada.

Esitame mitu soovitusi nende mitme miljardi euro suuruste investeeringute usaldusväärse finantsjuhtimise parandamiseks, et edendada kõnealuste taristuinvesteeringute pikaajalist kavandamist, haldamist ja järelevalvet.

Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors