

Erityiskertomus

**EU:n liikenneinfrastruktuurit:
megahankkeiden täytäntöönpanoa
on nopeutettava, jotta
verkostovaikutukset toteutuvat
ajoissa**



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–V
Johdanto	01–06
Euroopan laajuiset liikenneverkot: ydinverkon rakentaminen vuoteen 2030 mennessä	01–03
Liikenteen lippulaivainfrastruktuurien hallinnointi ja rahoitus EU:n tasolla	04–06
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	07–15
Huomautukset	16–78
On epätodennäköistä, että ydinverkko toimisi täydellä kapasiteetillaan vuoteen 2030 mennessä, ja komissiolla on vain vähän keinoja sen varmistamiseen, että tavoite saavutettaisiin	16–26
On todennäköistä, että kuusi kahdeksasta tarkastukseen valitusta liikenteen lippulaivainfrastruktuurista yhteysinfrastruktuureineen ei kykene toimimaan täydellä kapasiteetillaan vuoteen 2030 mennessä	16–19
Komissio ei ole vielä ottanut käyttöönsä kaikkia niitä rajallisia toimivaltuuksiaan, joilla se voisi puuttua tilanteeseen	20–26
Näihin monen miljardin euron arvoisiin investointeihin liittyvä suunnitteluprosessi kaipaa kohennusta	27–44
Riskinä on, että liikenne-ennusteet ovat liian optimisia, ja lisäksi puolta ennusteista ei koordinoita hyvin	27–30
Kustannus-hyötyanalyysiprosessin puutteet vaikuttavat kielteisesti päätöksenteon laatuun	31–38
Joissakin liikenteen lippulaivainfrastruktuureissa sidosryhmien osallistuminen auttoi varmistamaan hankkeen hyväksynnän	39–44
Liikenteen lippulaivainfrastruktuurien täytäntöönpano ei ole tehokasta	45–60
Liikenteen lippulaivainfrastruktuurien täytäntöönpano teettää päällekkäistä työtä ja on tehotonta, minkä lisäksi kokonaiskuva puuttuu	45–48
Kun rakennetaan liikenteen lippulaivainfrastruktuureja, kustannukset kasvavat ja kansallisen tason byrokratiaa on usein paljon	49–52

Erittäin pitkät viivästykset vaarantavat EU:n yhteisrahoituksen tehokkuuden	53-60
Tapa, jolla komissio valvoo, saavatko jäsenvaltiot ydinverkkokäytävät valmiiksi, on puutteellinen, mutta komission käytettävissä on väline tuloksellisuuden kohentamiseksi	61–78
Komission valvonta on etävalvontaa, ja EU:n yhteisrahoitus hankkeille on kytketty ainoastaan tuotoksiin	61–66
Komissio ei arvioinut kriittisesti liikenteen lippulaivainfrastruktuurien pitkän aikavälin kestävyyttä ja kustannuksia	67–74
Väline tulevia investointeja varten: täytäntöönpanopäätös	75–78
Johtopäätökset ja suositukset	79–89

Liitteet

Liite I – Yleiskatsaus tarkastukseen valituista liikenteen lippulaivainfrastruktuureista

Liite II – Liikenteen lippulaivainfrastruktuurien valmistumisaikataulujen kehitystä koskevat keskeiset tuloksellisuusindikaattorit

Liite III – Liikenteen lippulaivainfrastruktuurien rakennuskustannusten kehitystä koskevat keskeiset tuloksellisuusindikaattorit

Liite IV – Yleiskatsaus tarkastettaviksi valituista liikenteen lippulaivainfrastruktuurien osatoimista ja kyseisiä toimia koskevat tarkemmat tiedot (rahoitusluvut milj. euroa)

Liite V – Yhteenveto tarkastukseen valittujen toimien täytäntöönpanon viivästyksistä

Liite VI – Yleiskatsaus alkuperäisten määrärahojen muutoksista, jotka koskevat tarkastukseen valittuja 17:ää tointa (luvut miljoonia euroja)

Lyhenteet ja sanasto

Komission vastaukset

Tarkastustiimi

Tarkastuksen eteneminen

Tiivistelmä

I EU:n yhteisrahoittamat liikenteen megahankkeet ovat suuria, rajat ylittäviä hankkeita. Tässä kertomuksessa niitä kutsutaan 'liikenteen lippulaivainfrastruktuureiksi'. Nämä infrastruktuurit ovat EU:n liikenneverkon valmiiksi saamisen kannalta keskeisiä yhteyksiä. Jokainen niistä maksaa yli miljardi euroa, ja niiden odotetaan tuottavan sosioekonomista hyötyä.

EU:n suunnitelmiin on vuodesta 2013 lähtien kuulunut se, että EU:n ydinliikenneverkko valmistuu vuoteen 2030 mennessä. Perussopimuksen mukaan liikenneverkon täytäntöönpanohankkeet ovat jäsenvaltioiden vastuulla. EU osallistuu Euroopan laajuisen verkon kehittämiseen tunnistamalla ja tukemalla yhteistä etua koskevia hankkeita.

EU tukee liikenteen lippulaivainfrastruktuurien eri osa-alueita, mikä auttaa jäsenvaltioita edellä mainitun tavoitteen saavuttamisessa ja samalla synnyttää EU-tason lisäarvoa.

II Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko Euroopan komissio varmistanut, että rajat ylittävät liikenteen lippulaivainfrastruktuurit, joita EU:n yhteisrahoittaa ja jotka kuuluvat EU:n ydinliikenneverkkoon, ovat hyvin suunniteltuja ja tehokkaita. Tämän selvittämiseksi tilintarkastustuomioistuin analysoi, onko komissio varmistanut, että jäsenvaltiot soveltavat liikenteen lippulaivainfrastruktuurien rakentamiseen prosesseja, joiden avulla ydinverkkokäytävät ovat käyttövalmiita vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi tarkastuksessa analysoitiin, onko näiden infrastruktuurien suunnittelu laadultaan hyvää, vakaalla perustalla ja avointa, onko niiden täytäntöönpano tehokasta ja onko komissio valvonut asianmukaisesti sellaisiin toimiin kohdennettuja EU:n yhteisrahoittamia investointeja, jotka ovat osa liikenteen lippulaivainfrastruktuureja.

III Tilintarkastustuomioistuin valitsi tarkastettavaksi kahdeksan liikenteen lippulaivainfrastruktuuria. Näillä hankkeilla on rajat ylittävä vaikutus seitsemään yhdeksästä ydinverkkokäytävästä. Tarkastus koski 13 jäsenvaltion maantie- ja rautatieinfrastruktuureja, sisävesiväyliä sekä rautatie- ja maantieliikenteen infrastruktuurien ja meri- ja rautatieliikenteen infrastruktuurien yhdistelmiä. Niiden kokonaiskustannukset olivat 54,0 miljardia euroa. EU:n yhteisrahoitusta on myönnetty kahdeksalle tarkastusotantaan valitulle infrastruktuurille tähän mennessä 7,5 miljardia euroa, joista 3,4 miljardia euroa on jo maksettu. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös 17 tointa, jotka olivat näiden infrastruktuurien osatoimia.

IV Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastuksensa yhteenvetona seuraavat huomautukset:

- o On todennäköistä, että kuusi kahdeksasta tarkastukseen valitusta liikenteen lippulaivainfrastruktuurista liittymäyhteyksineen ei kykene vuoteen 2030 mennessä toimimaan täydellä kapasiteetillaan siten kuin vuonna 2013 suunniteltiin. Koska liikenteen lippulaivainfrastruktuurit ja niiden liittymäyhteydet ovat ydinverkkokäytävien keskeisiä yhteyksiä, on todennäköistä, että myöskään EU:n ydinliikenneverkon yhteydet eivät saavuta täyttä kapasiteettiaan vuoteen 2030 mennessä. Tämä viittaa siihen, että sekä EU:n liikenneverkko että sen odotetut verkostovaikutukset jäävät toteutumatta tuohon ajankohtaan mennessä. Lisäksi on todettava, että kaikki rautatieliikenteen lippulaivainfrastruktuurit eivät ole vuoteen 2030 mennessä niiden vähimmäisvaatimusten mukaisia, jotka TEN-T-asetuksessa on asetettu rautateiden tavaraliikenteelle.

EU:n jäsenvaltioilla on erilaisia kansallisia painopisteitä. Nämä painopisteet saattavat sopia tai ne saattavat olla sopimatta yhteen niiden investointien kanssa, joita jäsenvaltioiden väliset liikennekäytävät EU:ssa edellyttävät. Lisäksi jäsenvaltioilla on erilaisia menettelyjä töiden toteuttamista varten, ja ne panevat suunnitelmia täytäntöön eri tahtiin. Se, kuinka paljon liikenteen lippulaivainfrastruktuureja tuetaan tai vastustetaan, vaihtelee suuresti, ja poliittiset painopisteet voivat muuttua ajan kuluessa. Komissio vastaa siitä, että EU:n yhteisrahoitus, jolla liikenteen lippulaivainfrastruktuurien rakentamista tuetaan, on moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaista. Komissiolla on vain vähän oikeudellisia välineitä sen valvomiseksi, että jäsenvaltiot rakentavat verkon valmiiksi ajoissa ja että EU:n ensisijaiset tavoitteet näin pannaan täytäntöön. Komissio ei kuitenkaan muutamien täytäntöönpanosäädösten antamisen lisäksi ole vielä käyttänyt kyseisiä välineitä, vaikka jo nyt on tiedossa, etteivät tietyt käytävät todennäköisesti toimi täydellä kapasiteetillaan vuoteen 2030 mennessä. Viivästykset näiden liikenteen lippulaivainfrastruktuurien rakentamisessa ja käyttöönotossa vaarantavat tehokkaan toiminnan viidessä yhdeksästä TEN-T-käytävästä.

- o Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että muutamat keskeiset elementit kahdeksassa tarkastukseen valitussa liikenteen lippulaivainfrastruktuurissa olisi pitänyt suunnitella paremmin. Lisäksi havaittiin riski siitä, että liikenne-ennusteet olivat ylioptimistisia. Puolta ennusteista ei koordinoitu hyvin. Lyon–Torino- ja Seine–Scheldt-infrastruktuurien aiemmat tavaraliikenteen ennusteet olivat paljon suurempia kuin nykyiset liikennemäärät. Brennerin pohjatunnelihankkeeseen osallistuvat kolme jäsenvaltiota eivät ole vielä tehneet yhdenmukaista

liikennetutkimusta, ja ne ovat kyseenalaistaneet toistensa luvut ja menetelmät. Komissio ei ole myöskään tehnyt hankkeesta omaa riippumatonta tarveanalyysiä.

Kustannus-hyötyanalyysija on tehty liikenteen lippulaivainfrastruktuurien osista. Ainuttakaan näistä kustannus-hyötyanalyysista ei kuitenkaan ollut yhdessäkään tarkastusotoksen kahdeksasta lippulaivainfrastruktuurista käytetty asianmukaisesti päätöksenteon välineenä koko lippulaivainfrastruktuurin tasolla. Ennen EU:n yhteisrahoituksen myöntämistä ei ollut tehty kustannus-hyötyanalyysija, jotka olisivat kattaneet kaikki ehdotetut työt koko liikenteen lippulaivainfrastruktuurin alueella. Tarkastuksessa havaittiin joitakin sidosryhmien osallistumiseen liittyviä hyviä käytäntöjä, mutta myös tapauksia, joissa sidosryhmät olisi voitu ottaa paremmin mukaan hankkeisiin. Komissio ei ole riittävän näkyvästi mukana tässä prosessissa tuomassa esiin infrastruktuurien EU-tason lisäarvoa.

- o Liikenteen lippulaivainfrastruktuurien täytäntöönpano ei ole tehokasta. Kahdeksan tarkastusotokseen valitun liikenteen lippulaivainfrastruktuurin keskimääräinen rakennusaika on 15 vuotta. Käytäntö, jossa infrastruktuurien pienempiä osia yhteisrahoitetaan siten, että ne kilpailevat keinotekoisesti liikenteen lippulaivainfrastruktuureihin kuulumattomien muiden hankkeiden kanssa, aiheuttaa kaksinkertaisen työn, on tehotonta ja aiheuttaa riskin valvontaotteen menettämisestä. Samaan aikaan komission sisällä ei ole osaamiskeskustoja, jotka voisivat ohjata ja opastaa hankevastaavia ja sitä kautta lisätä liikenteen lippulaivainfrastruktuureille myönnettävän EU-yhteisrahoituksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Kaikkien kahdeksan liikenteen lippulaivainfrastruktuurin hankesuunnitelmia ja hankkeiden laajuutta on ajan kuluessa muutettu. Näiden muutosten seurauksena kustannukset ovat tällä hetkellä 17,3 miljardia euroa (47 prosenttia) suuremmat kuin alkuperäisissä kustannusarvioissa. Hankkeissa on myös paljon byrokratiaa. Romanian 582 km:n pituisella A1-moottoritieellä tarvittiin rakennuslupa moottoritien jokaiselle 7 km:n osuudelle ja ympäristölupa jokaiselle 26 km:n osuudelle.

Viivästykset ovat olleet erittäin pitkiä: infrastruktuurien keskeiset osat on otettu käyttöön keskimäärin 11 vuotta myöhässä, eikä laskelmassa ole otettu huomioon yhteisinfrastruktuurien rakentamiseen tarvittavaa aikaa. Tämä vaikuttaa huomattavasti turvallisuuteen ja vaarantaa EU:n yhteisrahoituksen tehokkuuden. Tarkastuksessa todettiin myös, että 17 tarkastetulle toimelle myönnettyä EU:n yhteisrahoitusta oli alkuperäisiin määrärahoihin verrattuna jo pienennetty 1,4 miljardilla eurolla.

- o Komission valvoo etäältä sitä, saavatko jäsenvaltiot ydinverkkokäytävät valmiiksi. Komissio käyttää edistymisen valvonnassa tietojärjestelmää, jonka avulla se koordinoi ja tukee toimintapolitiikkaa. Lisäksi se tukeutuu eurooppalaisten koordinaattoreiden apuun, mutta koordinaattoreilla on liian vähän resursseja ja rajalliset valtuudet, jotta he voisivat suorittaa valvontaa tehokkaasti. Romanian A1-moottorien rakennushankkeessa tilintarkastustuomioistuin havaitsi EU:n varojen käyttöä, joka ei ollut ollut optimaalista (yhteensä 12,4 miljoonaa euroa) tai jossa rahoitus oli haaskattu (3,7 miljoonaa euroa). Tapaukset liittyivät yhteistyöhön perustuvaan hallinnointiin, jossa ensisijainen vastuu täytäntöönpanosta on asianomaisella hallintoviranomaisella.

Komissio kytkee hankkeille myönnetyn EU:n yhteisrahoituksen edelleenkin ainoastaan tuotoksiin. Komissio ei kerää lippulaivainfrastruktuuritason tietoja investointien tuloksista ja onnistumisasteesta eli siitä, saavuttaako infrastruktuuri odotetut tulokset ja milloin se ne saavuttaa. Käytössä ei ole erityisiä tiedonkeruumenettelyjä, joiden avulla voitaisiin ennen EU:n yhteisrahoituksen myöntämistä arvioida riippumattomasti, ovatko liikenteen lippulaivainfrastruktuurin rakenne-eritelmat tarkoituksenmukaisia mahdollisten liikennemäärien kannalta. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi Rail Baltican sekaliikenteen suurnopeusradan osalta viittaa siihen, että radan taloudelliseen kestävyysriskiin kohdistuu riski, vaikka täysimääräinen ratayhteys ulotettaisiin Varsovaan saakka. Komissio ei arvioinut Fehmarninsalmen kiinteän yhteyden osalta kriittisesti Saksan liittymäyhteydestä koituvia erittäin suuria kuluja. Tämä liittymäyhteys, joka vie ehdotetulle Kööpenhaminan ja Hampurin väliselle suurnopeusradalle, voi maksaa jopa 46 miljoonaa euroa kilometriltä. Kaikki tämä vähentää merkittävästi tämän parannetun liittymäyhteyden kustannustehokkuutta. Sillä osalla tätä rataa, joka kulkee Fehmarninsalmen kiinteän yhteyden kautta, matkustaa vuosittain vain miljoona ihmistä kumpaankin suuntaan. Tämä on aivan liian vähän, jotta hanke olisi taloudellisesti kestävä.

Komissio on hiljattain ottanut käyttöön täytäntöönpanopäätökset. Kyseessä on askel kohti tilannetta, jossa komissio valvoo tarkemmin, saavatko jäsenvaltiot liikenteen lippulaivainfrastruktuurit ja sitä kautta ydinverkkokäytävät valmiiksi. Tehdyissä päätöksissä ei kuitenkaan vielä ole selviä sääntöjä kaikkien osapuolten, mukaan lukien komission, vastuista. Niissä on puutteita myös sikäli, että niissä ei käsitellä kaikkia keskeisen tärkeitä näkökohtia. Niissä ei myöskään kiinnitetä huomiota odotettuihin tuloksiin eikä edellytetä sellaisia jälkiarviointeja, joiden avulla aiemmista kokemuksista voitaisiin ottaa opiksi.

V Komission olisi edistettävä moitteetonta varainhoitoa myöntäessään EU:n yhteisrahoitusta liikenteen lippulaivainfrastruktuureille. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio

- a) tarkistaa tämänhetkisiä välineitä, joilla se valvoo pitkän aikavälin suunnitelmien toteutumista, ja käyttää kyseisiä välineitä
- b) edellyttää parempia analyysejä, ennen kuin se päättää EU:n yhteisrahoituksen myöntämisestä megahankkeille (samanlaisille kuin liikenteen lippulaivainfrastruktuurit)
- c) lujittaa hallintokäytäntöjään sellaisille toimille myönnettävän EU:n yhteisrahoituksen osalta, jotka ovat osa megahankkeita (samanlaisia kuin liikenteen lippulaivainfrastruktuurit)
- d) kehittää täytäntöönpanopäätösvälinettä edelleen esittämällä tällaista päätöstä kullekin rajat ylittävälle lippulaivainfrastruktuurille sekä lujittaa eurooppalaisten koordinaattoreiden asemaa.

Johdanto

Euroopan laajuiset liikenneverkot: ydinverkon rakentaminen vuoteen 2030 mennessä

01 Rooman sopimuksessa (1957) pantiin alulle EU:n yhteinen liikennepolitiikka, jonka tavoitteena on yhteisen liikennealueen luominen Eurooppaan. Vuodesta 2013 lähtien ensisijaisena toiminnallisena tavoitteena on ollut rakentaa ”ydinverkko” vuoteen 2030 mennessä ja ”kattava verkko” vuoteen 2050 mennessä. Ydinverkossa on yhdeksän käytävää (ks. [kuva 1](#)), jotka kaikki kattavat useita liikennemuotoja.

Kuva 1 – TEN-T-ydinverkkokäytävät



Lähde: Liikenteen ja liikkumisen pääosaston verkkosivusto:
https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en.

02 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen¹ mukaan jäsenvaltiot vastaavat verkon hankkeiden täytäntöönpanosta. Täytäntöönpanotavoista säädetään vuonna 2013 annetussa TEN-T-asetuksessa². Asetuksessa vahvistetaan, että hankkeita koskeva päätöksenteko on edelleen jäsenvaltioiden vastuulla. Euroopan unionin tehtävänä on edistää Euroopan laajuisen liikenneverkon rakentamista laatimalla suuntaviivoja, tunnistamalla ja tukemalla yhteistä etua koskevia hankkeita ja panemalla täytäntöön toimenpiteitä yhteentoimivuuden varmistamiseksi³. Nämä suuntaviivat ja hankkeet edellyttävät kaikkien asianomaisten jäsenvaltioiden hyväksyntää. Euroopan komission tehtävänä on varmistaa, että jäsenvaltiot panevat ydinverkkokäytävät täytäntöön ajoissa.

03 Valtioiden välisten liikennekäytävien rakentaminen valmiiksi on tärkeysjärjestyksessä etusijalla. Vuonna 2015 tehtiin komission rahoittama tutkimus⁴, jossa selvitettiin liikenneverkon valmistumisen vaikutuksia. Tutkimuksesta kävi ilmi, että jos jäsenvaltiot ja muut sidosryhmät eivät onnistuisi panemaan verkkoa eli uuden TEN-T-politiikan keskeistä elementtiä täytäntöön, EU:n talouden mahdollisesta kasvusta menetettäisiin 1,8 prosenttia ja työpaikkoja jäisi toteutumatta 10 miljoonan henkilötyövuoden edestä.

Liikenteen lippulaivainfrastruktuurien hallinnointi ja rahoitus EU:n tasolla

04 Vastuu liikennepolitiikan suunnittelemisesta ja täytäntöönpanosta EU:n tasolla on komissiolla ja tarkemmin sanottuna sen liikenteen ja liikkumisen pääosastolla. Komissio ja jäsenvaltiot ovat yhdessä vastuussa sen varmistamisesta, että ydinverkkokäytävät tuottavat odotetut tulokset. Komissio voi ydinverkkokäytävien vaikuttavuuden maksimoimiseksi myös mukauttaa valvontaprosesseja, jotka koskevat

¹ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidun version XVI osaston 170–172 artikla (EUVL C 202/47, 7.6.2016).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1315/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi ja päätöksen N:o 661/2010/EU kumoamisesta (EUVL L 348, 20.12.2013, s. 1–128).

³ 'Yhteentoimivuudella' tarkoitetaan tietyn liikennemuodon infrastruktuurin kykyä, mukaan lukien kaikki sääntelyä koskevat, tekniset ja toiminnalliset edellytykset, mahdollistaa turvalliset ja keskeytymättömät liikennevirrat sellaisella suoritusasteella, joka kyseiseltä infrastruktuurilta tai muodolta vaaditaan.

⁴ Fraunhofer ISI, *Cost of non-completion of the TEN-T*, loppuraportti, 15.6.2015.

liikenteen lippulaivainfrastruktuureille myönnettävän EU:n yhteisrahoituksen hallinnointia. Komission vastuulla on valvoa, että EU:n yhteisrahoitusta saavat ohjelmat pannaan asianmukaisesti täytäntöön. Tämä koskee myös EU:n tukea liikenteen lippulaivainfrastruktuureille (liikenteen megahankkeille, joiden kustannukset ovat yhteensä yli miljardi euroa).

05 Yhteistyöhön perustuva hallinnointi on järjestelmä, jossa vastuu määrärahojen käytöstä on jaettu jäsenvaltioiden kanssa. Komissio laatii suuntaviivat toimenpideohjelmien suunnittelulle, neuvottelee jäsenvaltioiden ehdottamista toimenpideohjelmista, hyväksyy ne ja seuraa niiden täytäntöönpanoa. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto tukee liikennehankkeita Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja koheesiorahaston kautta, ja sillä on kokonaisvastuu varojen asianmukaisesta käytöstä. Kansallisella tai alueellisella tasolla hallintoviranomainen on vastuussa toimenpideohjelmien hallinnoinnista, muun muassa hankkeiden valinnasta ja seurannasta sekä niiden täytäntöönpanoa koskevasta raportoinnista. Euroopan komission vastuulla on tämänhetkisen säädöskehityksen mukaan kuitenkin EU:n rahoituksen myöntäminen liikennehankkeille, joiden tukikelpoiset kokonaiskustannukset ovat enemmän kuin 75 miljoonaa euroa (ns. suurhankkeet).

06 Suorassa hallinnoinnissa EU:n yhteisrahoitusta koskevat hakemukset tehdään Verkkojen Eurooppa -välineen (CEF) kautta kausittaisten ehdotuspyyntöjen pohjalta. Komissio arvioi hakemuksia innovoinnin ja verkkojen toimeenpanoviraston (INEA) avustuksella. Arviot tehdään ehdotuspyynnöissä ilmoitettujen rahoitusehtojen ja tukikelpoisuus-, valinta- ja myöntämisperusteiden mukaisesti.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

07 Ajatus liikenneinfrastruktuurin megahankkeiden tarkastamisesta syntyi alun perin Euroopan tilintarkastustuomioistuimessa. Tämän aiheen merkitystä lisäsi Euroopan parlamentin valiokuntien puheenjohtajakokouksen vuonna 2017 esittämä pyyntö siitä, että tilintarkastustuomioistuin tarkastaisi investoinnit, jotka on tehty suuriin liikennehankkeisiin (yli miljardin euron megahankkeisiin)⁵. Komissio oli jo kiinnittänyt huomiota tällaisiin hankkeisiin toteamalla, että ne ovat suuria hankkeita, joilla on rajat ylittävä ulottuvuus⁶.

Tässä kertomuksessa liikenteen lippulaivainfrastruktuurilla tarkoitetaan mitä tahansa EU:n yhteisrahoittamaa liikenteen infrastruktuuria, jonka arvioidut kokonaiskustannukset ovat yli miljardi euroa. Tarkastusotokseen valittavilta hankkeilta edellytettiin lisäksi seuraavia ominaisuuksia:

- o hankkeelle oli myönnetty tai maksettu merkittävä määrä EU:n yhteisrahoitusta (tarkastajat eivät kuitenkaan asettaneet mitään määrällistä kynnyksarvoa)
- o hankkeella oli merkitystä EU:n liikenneverkon valmiiksi saamisen kannalta (varsinkin rajat ylittävien yhteyksien osalta)
- o hankkeen odotettiin aiheuttavan sosioekonomisia muutoksia.

08 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko Euroopan komissio varmistanut, että liikenteen lippulaivainfrastruktuurit ovat hyvin suunniteltuja ja tehokkaita. Tarkastuksessa analysoitiin,

- a) varmistaako komissio, että jäsenvaltiot soveltavat liikenteen lippulaivainfrastruktuurien rakentamisessa prosesseja, joiden ansiosta ydinverkkokäytävät tulevat olemaan käyttövalmiita vuoteen 2030 mennessä
- b) onko liikenteen lippulaivainfrastruktuurien suunnittelu vakaalla pohjalla ja läpinäkyvää

⁵ Liikenne- ja matkailuvaliokunta pyysi, että tilintarkastustuomioistuin tutkisi näitä hankkeita kustannusten ja hyötyjen sekä avoimuuden näkökulmasta ja vertailisi hankkeiden alussa tehtyjä kustannusarvioita todellisiin kustannuksiin hankkeiden lopussa.

⁶ COM (2016) 359 final: *Euroopassa investoidaan taas. Tilannekatsaus Euroopan investointiohjelman ja seuraavat toimet*, 1.6.2016.

- c) onko liikenteen lippulaivainfrastruktuurien täytäntöönpano tehokasta
- d) valvooko komissio asianmukaisesti liikenteen lippulaivainfrastruktuureihin kohdistuvia, EU:n yhteisrahoittamia investointeja.

09 Tämä tarkastustehtävä on useista syistä erityisen olennainen ja ajankohtainen. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa kertomuksissa⁷ on jo todettu, että TEN-T-asetusta olisi kiireellisesti tarkistettava realistisemmaksi. Sen lisäksi, että liikenteen lippulaivainfrastruktuurien myötä on määrä siirtyä kohti vähähiilisiä liikennemuotoja, näiden infrastruktuurien avulla on tarkoitus muodostaa sellaisia keskeisiä yhteyksiä, joiden puuttuminen estää ydinverkkokäytävien valmistumista.

10 Tilintarkastustuomioistuin poimi tarkastusotokseensa kahdeksan liikenteen lippulaivainfrastruktuuria, jotka sijaitsivat 13 jäsenvaltiossa ja kattoivat useita erilaisia liikenneinfrastruktuureja. Koska rautatie- ja sisävesiväylien katsotaan kuitenkin olevan ratkaisevan tärkeitä tuettaessa siirtymistä vähähiiliseen liikenteeseen, tarkastuksessa keskityttiin enemmän tämän tyyppisiä väyliä koskeviin, rajat ylittäviin investointeihin. Tämän kertomuksen *liitteessä I* on lyhyt kuvaus tarkastusotokseen valituista infrastruktuureista. *Liitteessä II* ja *liitteessä III* on esitetty näiden infrastruktuurien kustannusten ja aikataulujen kannalta keskeisiä tuloksellisuusindikaattoreita.

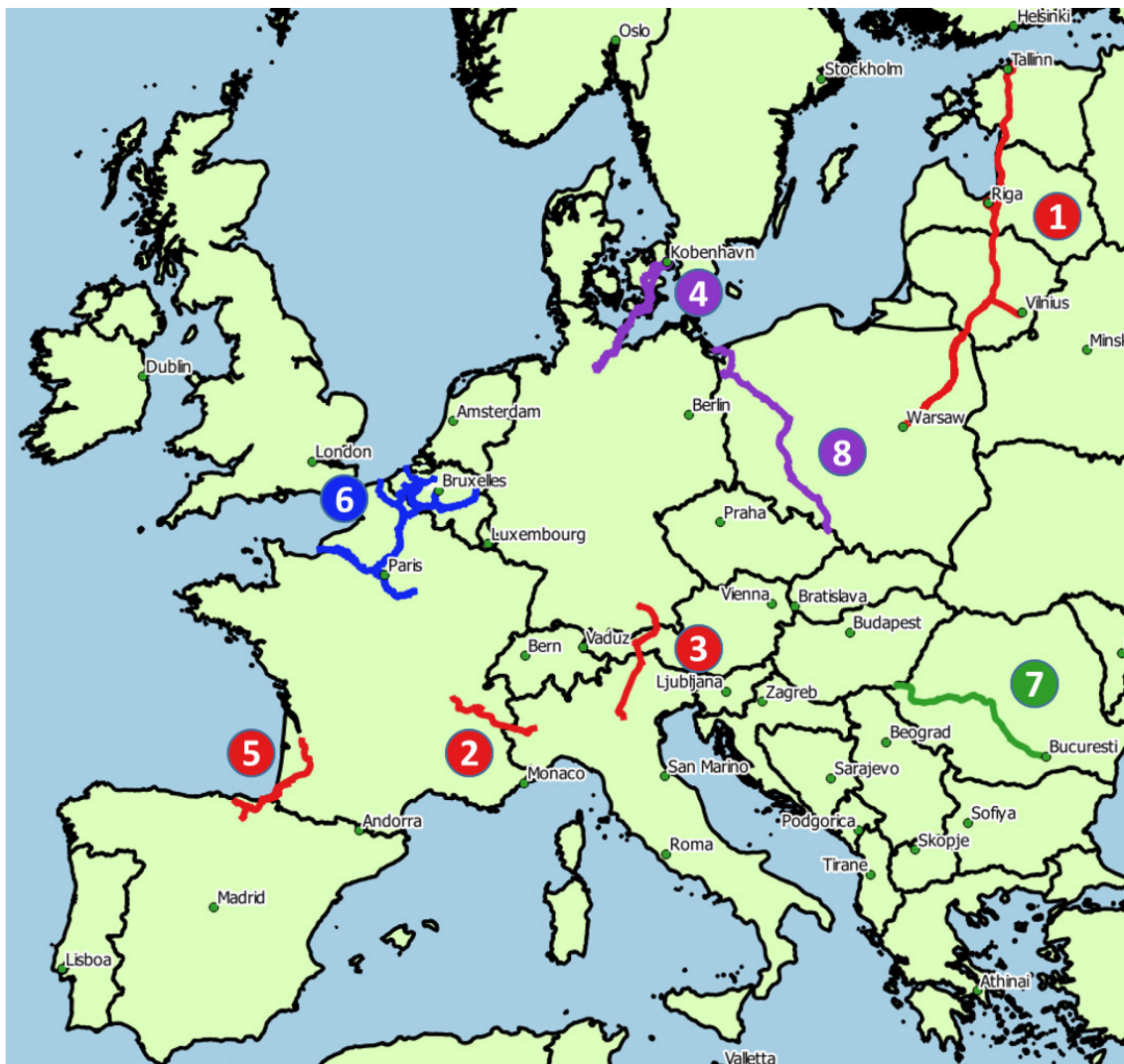
⁷ Esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 23/2016 ”EU:n meriliikenne vaikeuksissa – paljon tuloksettomia ja kestäättömiä investointeja”, suositus 1; tilintarkastustuomioistuimen suurnopeusrataa koskeva erityiskertomus 19/2018 ”Eurooppalainen suurten nopeuksien rautatieverkko: toteutumaton tavoite, toiminta epäyhtenäistä ja tehotonta”, suositus 1.

11 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, kuinka komissio oli osallistunut kahdeksalle liikenteen lippulaivainfrastruktuurille myönnetyn EU:n yhteisrahoituksen suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja valvontaan. Kyseessä olivat seuraavat infrastruktuurit (ks. [kuva 2](#)):

- 1) **Rail Baltica**: rautatielinja, joka yhdistää Viron, Latvian ja Liettuan Puolaan ja mahdollistaa yhteyden Suomeen (Pohjanmeri–Itämeri-käytävällä)
- 2) **Lyon–Torino-yhteys**: rajat ylittävä rataosuus, joka yhdistää Ranskan ja Italian (Välimeren käytävällä)
- 3) **Brennerin pohjatunneli**: rajat ylittävä rataosuus, joka yhdistää Itävallan ja Italian (Skandinavia–Välimeri-käytävällä)
- 4) **Fehmarninsalmen kiinteä yhteys**: Tanskan ja Saksan välinen rata-/maantieyhteys (Skandinavia–Välimeri-käytävällä)
- 5) **Basque Y ja sen yhteys Ranskaan**: suurnopeusratayhteys, joka yhdistää Espanjan Vitorian Ranskan Bordeaux'hon (Atlantin käytävällä)
- 6) **Seine–Scheldt-yhteys**: alun perin Seine- ja Scheldt-jokien välinen sisävesiyhteys, joka on laajentunut Ranskan ja Belgian alueella sijaitsevaksi sisävesiverkoksi (Pohjanmeri–Välimeri-käytävällä ja Atlantin käytävällä)
- 7) **A1-moottoritie** Romaniassa (Rein–Tonava-käytävällä)
- 8) **E59-rata** Puolassa ja sen yhteys **Szczecin ja Swinoujscien** satamiin (Itämeri–Adrianmeri-käytävällä).

Sen arvioimiseksi, oliko investoinneissa noudatettu moitteettoman varainhoidon periaatetta, tilintarkastustuomioistuin analysoi myös sellaisia täydentäviä liitännäisinfrastruktuureja, jotka on saatava valmiiksi, jotta liikenteen lippulaivainfrastruktuurin voidaan katsoa toimivan täydellä kapasiteetillaan. Tarkastuksessa analysoitiin esimerkiksi Münchenin ja Veronan välistä osuutta sen arvioimiseksi, tulisiko Brennerin pohjatunnelista käyttövalmiina sellainen suunnitelmien mukainen väylä, joka täysin integroituna Skandinavia–Välimeri-käytävään parantaisi tämän käytävän tilannetta sekä rahti- että henkilöliikenteen osalta.

Kuva 2 – Yleiskatsaus tarkastuksen kohteeksi valituista liikenteen lippulaivainfrastruktuureista



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Infrastruktuurien värit kartalla vastaavat kutakin liikennemuotoa. Punainen = rautatie, sininen = sisävesiväylä, vihreä = maantie, purppura = useita liikennemuotoja.

12 Tarkastusotokseen valitut kahdeksan liikenteen lippulaivainfrastruktuuria sijaitsevat seitsemällä yhdeksästä ydinverkkokäytävästä⁸. EU on myöntänyt yhteisrahoitusta suoran hallinnoinnin menetelmällä kuudelle otokseen kuuluvista infrastruktuureista. Näistä kuudesta neljä on Euroopan parlamentin ja neuvoston vuonna 2004 hyväksymässä 30 ensisijaisen hankkeen luettelossa. Luetteloon kuuluvat Brennerin reitin (München–Verona) ratayhteys samoin kuin Lyonin ja Torinon välinen suurnopeusrata, joka merkittiin luetteloon vuonna 1994. Vuoden 2004 päivitettyyn luetteloon sisällytettiin myös Fehmarninsalmen kiinteä yhteys ja Seine- ja Scheldt-jokien välinen sisävesiyhteys. Näiden liikenteen lippulaivainfrastruktuurien oli niin ollen määrä valmistua vuoteen 2020 mennessä. Koska kaikki otoksen infrastruktuurit sijaitsevat ydinverkossa, niiden tämänhetkinen valmistumisen määräaika on vuosi 2030.

13 Tarkastukseen valittujen liikenteen lippulaivainfrastruktuurien arvioidut kustannukset olivat tarkastushetkellä seuraavat: kokonaiskustannukset 54,0 miljardia euroa, EU:n myöntämän yhteisrahoituksen määrä 7,5 miljardia euroa ja jo maksettujen tukien määrä 3,4 miljardia euroa. *Taulukossa 1* esitetään yhteenveto vuoden 2019 tilanteen perusteella. Vaikka tämä EU:n yhteisrahoituksen määrä onkin huomattava, se on yhä suhteellisen pieni verrattuna kokonaiskustannuksiin. Verkkojen Eurooppa -välineen tämänhetkinen rahoitusosuus sekä komission ehdotus, joka koskee kyseisen välineen toista vaihetta, merkitsevät kuitenkin sitä, että EU:n yhteisrahoitus voi suoraa hallinnointia sovellettaessa olla enimmillään jopa 85 prosenttia tukikelpoisista kuluista, jos tietyt erityisedellytykset täyttyvät. Tällaisia edellytyksiä ovat esimerkiksi hankkeen yhteinen rajat ylittävä täytäntöönpano, koheesiomaiden osallistuminen hankkeeseen ja käytettävissä olevan rahoituksen riittävyys. Yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa yhteisrahoitusosuus on tällä ja edeltävillä monivuotisilla rahoituskausilla ollut enintään 85 prosenttia tukikelpoisten kustannusten kokonaismäärästä, kun taas seuraavalle monivuotiselle rahoituskaudelle on ehdotettu 70 prosentin enimmäisrahoitusosuutta. Tätä prosenttilukua voidaan kuitenkin soveltaa aiempaa suurempaan osuuteen kokonaiskustannuksista.

⁸ Tilintarkastustuomioistuin ei tarkastanut idän / itäisen Välimeren käytävän eikä Rein–Alpit-käytävän infrastruktuureja.

Taulukko 1 – Tarkastukseen valittujen liikenteen lippulaivainfrastruktuurien kustannusten yhteenveto (miljoonaa euroa)

Liikenteen lippulaivainfrastruktuuri	Arvioidut kokonaiskustannukset (vuoden 2019 arvoina)	Tarkastusajankohtaan mennessä myönnetyt EU:n tuet yhteensä	Tarkastusajankohtaan mennessä maksetut EU:n tuet yhteensä
Rail Baltica	7 000*	789	80
Lyon–Torino-ratayhteys	9 630	1 224	621
Brennerin pohjatunneli**	8 492	1 583	846
Fehmarninsalmen kiinteä yhteys	7 711	794	186
Basque Y ja sen yhteys Ranskaan	6 500	576	98
Seine–Scheldt-yhteys***	4 969	318	79
A1-moottoritie****	7 324	995	995
E59-rata****	2 160	1 175	453
YHTEENSÄ	53 972	7 454	3 358

* Kustannukset sisältävät varauksen, joka koskee tarkastuksessa havaittua riskiä siitä, että kustannukset kasvavat tulevaisuudessa. Virallisiksi kustannuksiksi on ilmoitettu tähän mennessä 5,8 miljardia euroa.

** Arvioidut kustannukset, jotka sisältävät mukautuksen tulevaa inflaatiota koskevan ennusteen perusteella sekä rakennustöiden odotettuun päättymisajankohtaan mennessä toteutuviksi arvioidut riskit, ovat 9,301 miljardia euroa.

*** Luvut koskevat vain Seine–Scheldt-yhteyden pääosuutta (Pohjois-Seine–Eurooppa-kanavaa).

**** Kustannukset eivät sisällä Bukarest–Pitesti-osuutta, jonka kustannuksista ei ole esitetty riittävää selvitystä.

***** Luvut eivät sisällä Świnoujście–Szczecin- ja Kedzierzyn Koźle–Chałupki-osuuksia.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

14 Kukin liikenteen lippulaivainfrastruktuuri muodostuu useista osista. Esimerkiksi suurnopeusratatieta ei voida rakentaa kerralla, vaan se jaetaan yksittäisiin osuuksiin, jotka rakennetaan heti, kun kaikki hankevalmistelut on saatu valmiiksi. Selvyden vuoksi näitä hankkeiden osia kutsutaan tässä kertomuksessa 'toimiksi'. Varsinaisten lippulaivainfrastruktuurien lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti erikseen 17 tällaista tointa, jotka kaikki olivat osia kahdeksasta tarkastusotokseen valitusta infrastruktuurista. Tarkastuksen kohteeksi valittiin toimet, joille myönnettiin eniten EU:n yhteisrahoitusta ohjelmakausilla 2007–2013 ja 2014–2020. Toimien arvioidut kokonaiskustannukset ovat 12,1 miljardia euroa, ja niille on myönnetty EU:n yhteisrahoitusta 5,9 miljardia euroa, joista 1,9 miljardia euroa on jo maksettu. Tämä rahoitus on osa EU:n yhteisrahoituksen kokonaismäärästä, joka on mainittu edellisessä kohdassa. Ks. [liite IV](#).

15 Tilintarkastustuomioistuimen evidenssi on peräisin useista eri lähteistä. Tilintarkastustuomioistuin teki perusteellisen analyysin niistä EU:n sekä kansallisen ja alueellisen tason pitkän aikavälin strategisista liikenteen kehittämissuunnitelmista, jotka olivat kunkin liikenteen lippulaivainfrastruktuurin kannalta olennaisia. Tilintarkastustuomioistuin järjesti komission henkilöstön, eurooppalaisten koordinaattoreiden, jäsenvaltioiden edustajien, alueellisten ja paikallisten viranomaisten ja hankevastaavien kanssa kokouksia, joissa kerättiin evidenssiä. Kustannus-hyötyanalyyseihin ja ympäristöarviointeihin saatiin myös ulkopuolista asiantuntija-apua. Tarkastajat tekivät useita analyyseja, joissa arvioitiin infrastruktuurien mahdollista hyödyntämistä matkustajien ja tavaroiden kuljettamisessa. Analyyseissä noudatettiin menetelmää, joka perustuu Eurostatin tietoihin ja visualisointityökaluihin.

Huomautukset

On epätodennäköistä, että ydinverkko toimisi täydellä kapasiteetillaan vuoteen 2030 mennessä, ja komissiolla on vain vähän keinoja sen varmistamiseen, että tavoite saavutettaisiin

On todennäköistä, että kuusi kahdeksasta tarkastukseen valitusta liikenteen lippulaivainfrastruktuurista yhteysinfrastruktuureineen ei kykene toimimaan täydellä kapasiteetillaan vuoteen 2030 mennessä

16 Liikenteen megahankkeet, joista tässä kertomuksessa käytetään nimitystä 'liikenteen lippulaivainfrastruktuurit', ovat keskeisen tärkeitä, kun pyritään poistamaan EU:n ydinverkkokäytävien pullonkauloja ja muodostamaan kyseisten käytävien puuttuvia yhteyksiä. Hankkeiden loppuun saattamisen myötä EU:n yhteydet parantuvat ja verkon käyttäjät hyötyvät täysimääräisesti verkon hyvästä toiminnasta. Vaikka käytävät eivät toimitakaan täydellä kapasiteetillaan vuoteen 2030 mennessä esimerkiksi sen vuoksi, että joko lippulaivainfrastruktuurien tai niiden liitännäisinfrastruktuurien rakentaminen viivästyy, niiden meneillään olevasta täytäntöönpanosta voi jo koitua jotain myönteistä.

EU tukee liikenteen lippulaivainfrastruktuurien eri osa-alueita, mikä auttaa jäsenvaltioita tavoitteiden saavuttamisessa ja samalla synnyttää EU-tason lisäarvoa.

Liikenteen lippulaivainfrastruktuurit ovat usein suuria hankkeita, minkä lisäksi ne usein ylittävät maiden rajoja tai vaikuttavat rajan molemmilla puolilla. Näiden kahden syyn takia infrastruktuurien suunnittelu ja täytäntöönpano on sekä teknisestä että rahoituksellisesta näkökulmasta erityisen mutkikasta.

Tilintarkastustuomioistuin selvitti, kuinka todennäköisesti kahdeksan tarkastusotokseen kuuluvaa liikenteen lippulaivainfrastruktuuria tuottavat niiltä odotetut hyödyt täysimääräisesti vuoden 2030 määräaikaan mennessä, jolloin ydinverkon olisi TEN-T-asetuksen mukaan oltava valmis ja yleisten teknisten standardien mukainen. Tämän selvittämiseksi tarkastajat tekivät riskienarvioinnin, jossa otettiin huomioon sekä liikenteen lippulaivainfrastruktuurien viivästymisen todennäköisyys että tällaisten viivästysten mahdolliset vaikutukset verkon valmiiksi saamisen kannalta.

Ensiksi tilintarkastustuomioistuin arvioi kahdeksan tarkastukseen valitun liikenteen lippulaivainfrastruktuurin itsensä edistymistä.

- On hyvin todennäköistä, että liikenteen lippulaivainfrastruktuureista kolme ei valmistu TEN-T-asetuksen suunnitelman mukaisesti vuoteen 2030 mennessä. Nämä kolme ovat Basque Y -radan Ranskan rataverkkoon yhdistävä 297 km:n pituinen rata, A1-moottoritie Romaniassa ja E59-rata Puolassa. Viivästymisen syy on se, että näiden yhteyksien rakentaminen kestää kauan eikä tiettyjen osuuksien töitä ole vielä edes suunniteltu.
- Myöskään Lyon–Torino-yhteys ei todennäköisesti valmistu nykysuunnitelmien mukaisesti vuoteen 2030 mennessä. Tämä johtuu siitä, että hankkeen päätökseen saattamisen tämänhetkinen määräaika on joulukuussa 2029, joten mahdollisille viivästyksille on joustovaraa vain vähän. Lisäksi täytäntöönpano on mainitun määräajan asettamisen jälkeen jo viivästynyt siinä kyseiseen lippulaivainfrastruktuuriin kuuluvassa toimessa, joka on EU:n yhteisrahoittama.
- Neljän muun infrastruktuurin (Rail Baltica, Fehmarninsalmen yhteys, Brennerin pohjatunneli ja Pohjois-Seine–Eurooppa-kanava, joka on Seine–Scheldt-yhteyden pääosuus) rakentaminen saadaan tämänhetkisen käsityksen mukaan todennäköisesti päätökseen ennen vuotta 2030. Mahdollisia uusia viivästyksiä varten on pieni joustovara. Basque Y -huippunopeusradan rakentaminen Espanjan alueella (ilman yhteyttä Ranskaan) kuuluu myös tähän ryhmään. Baltian maiden ylimpien tarkastuselinten viimeaikaisissa kertomuksissa on jo tuotu esiin Rail Baltican täytäntöönpanon viivästymiseen liittyviä riskejä, jotka saattavat vaikuttaa kielteisesti tämän liikenteen lippulaivainfrastruktuurin toiminnan aloittamiseen. Latvian ylimmän tarkastuselimen mukaan riskinä on, että hanke viivästyy 1–4 vuotta. Tämä johtuu muun muassa siitä, että hanke aloitettiin myöhässä ja että kansalliset menettelyt, jotka koskevat maan pakkolunastamista, ovat byrokraattisia. Vastaavasti Itävallan ylin tarkastuselin on todennut, että Brennerin pohjatunneli voi viivästyä vielä kaksi vuotta, mikä merkitsisi sitä, että tunnelia ei voitaisi ottaa käyttöön ennen vuotta 2030.

17 Tämä arviointi koskee kuitenkin vain itse pääinfrastruktuuria. Myös täydentävä liitännäisinfrastruktuuri on saatava valmiiksi, ennen kuin voidaan katsoa, että pääinfrastruktuuri kykenee toimimaan täydellä kapasiteetillaan ja tuottamaan täysimääräiset verkkovaikutukset. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, mikä on yhteysinfrastruktuurien tämänhetkinen suunnittelutilanne. Arviointi koski esimerkiksi nykyisten tavanomaisten rataverkkojen liittymäyhteyksiä, sisävesien ja rautateiden tavaraliikennettä tukevia multimodaaliterminaaleja ja olemassa olevaan tieverkkoon johtavia yhteyksiä. Kun otetaan huomioon, miten paljon aikaa tarvitaan liikenneinfrastruktuurien päätökseen saattamiseen, tilintarkastustuomioistuin pitää todennäköisenä, että kuusi kahdeksasta liikenteen lippulaivainfrastruktuurista ei toimi täydellä kapasiteetillaan TEN-T-asetuksessa asetettuun määräaikaan eli vuoteen 2030 mennessä. Esimerkiksi Saksan osuus Brennerin pohjatunnelin pohjoisista liittymäyhteyksistä kykenee toimimaan täydellä kapasiteetillaan ehkä vasta vuosina 2040–2050. Uuden infrastruktuurin tarpeesta keskustellaan edelleen. Vastaavasti Ranskassa tällä hetkellä voimassa olevassa strategiassa asetetaan Lyon–Torino-yhteyden osalta vuosi 2023 kansallisten liittymäyhteyksien suunnittelun päätökseen saattamisen määräajaksi. Tämä merkitsee sitä, että lippulaivainfrastruktuuri ei tuota täysimääräisiä verkkohyötyjä ennen kuin vasta vuoden 2030 jälkeen.

18 Koska nämä kahdeksan liikenteen lippulaivainfrastruktuuria ovat keskeisiä puuttuvia yhteyksiä, niiden rakentamisen ja käyttöönoton viivästyminen aiheuttaa riskin siitä, että viisi yhdeksästä TEN-T-käytävästä ei tule toimimaan niin vaikuttavalla tavalla kuin oli alun perin suunniteltu. Tämä merkitsee, että EU:n ydinliikenneverkon yhteydet eivät todennäköisesti saavuta täyttä kapasiteettiaan vuoteen 2030 mennessä. Tämä viittaa siihen, että sekä EU:n liikenneverkko että sen odotetut verkostovaikutukset jäävät toteutumatta tuohon ajankohtaan mennessä. Ks. esimerkki [laatikossa 1](#).

Laatikko 1 – Puuttuva yhteys heikentää käytävän ja verkon toimivuutta

Vaihtoehtoiset liikenneyhteydet Pyreneiden niemimaan ja Ranskan välillä eivät tällä hetkellä ole riittäviä rautateiden tavaraliikenteen kannalta. Nykyinen tavanomainen rata Bordeaux'hon on kapasiteetiltaan liian pieni ja parannustöiden tarpeessa. Yhteys Espanjan muuhun suurnopeusrataverkkoon (Burgosin kautta) ei todennäköisesti valmistu vuoteen 2030 mennessä (Burgos–Vitoria-osuus on vielä tutkimusvaiheessa).

Vaikka Espanjan Vitoriasta Ranskan Daxiin ulottuvan rajat ylittävän infrastruktuurin merkitys on todettu kahdessa Ranskan ja Espanjan huippukokouksessa (marraskuussa 2013 ja kesäkuussa 2014), yhteyden Ranskan-osuutta ("Grand Projet du Sud-Ouest" eli GPSO), josta on keskusteltu 1990-luvulta lähtien, ei aleta suunnitella ennen vuotta 2037, koska nykyinen hallitus asettaa uuden infrastruktuurin sijasta etusijalle olemassa olevaan infrastruktuuriin liittyvät työt. Komissio ja eurooppalainen koordinaattori ovat pyrkineet siihen, että tämänhetkistä tavanomaista ratayhteyttä parannettaisiin. Käytävän kannalta tilanne on kuitenkin se, että vielä senkin jälkeen kun Espanjan alueella sijaitsevaa Basque Y -rataa koskevat työt valmistuvat (viimeisin virallinen määräaika on vuosi 2023), kestää vielä hyvin kauan, ennen kuin sovittu suurnopeusyhteys Ranskaan valmistuu.

Myös Pyreneiden itäosan ylittävä yhteys (Perpignanin ja Figueirasin välillä) on kohdannut toiminnallisia vaikeuksia. Hankevastaava on mennyt konkurssiin. Tämä johtui siitä, että hankevastaavalta kesti töiden valmiiksi saamisen jälkeen 22 kuukautta ottaa ratayhteys käyttöön. Lisäksi yhteyttä käytti paljon pienempi määrä junia kuin alun perin oletettiin. Espanjan ja Ranskan infrastruktuurien hallinnoijat ottivat yhteyden haltuunsa ja ryhtyivät hyödyntämään ja huoltamaan sitä rajoitetun rautatiepalvelun jatkamiseksi⁹.

Näin ollen tavaraliikenteessä Pyreneiden niemimaan ja Ranskan välillä joudutaan vielä vähintään 20 vuoden ajan edelleen käyttämään pitkälti meri- tai maantiekuljetuksia. Tämä voi vaikeuttaa liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämistä.

⁹ Tästä kerrottiin suurnopeusrataa koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen yhteydessä: ks. erityiskertomus 19/2018 "Eurooppalainen suurten nopeuksien rautatieverkko: toteutumaton tavoite, toiminta epäyhtenäistä ja tehotonta", kohdat 58 ja 81.

19 Tarkastuksessa arvioitiin myös, täyttävätkö otokseen sisältyvät rautateiden lippulaivainfrastruktuurit ainakin TEN-T-asetuksen mukaiset tavaraliikenneeratojen vähimmäisvaatimukset vuoteen 2030 mennessä. Nämä vaatimukset ovat seuraavat: a) radat sähköistetään kokonaan, b) akselikuormitus on vähintään 22,5 tonnia, matkanopeus on 100 km/h 740 m:n pituisilla junilla ja raideleveys on 1 435 mm ja c) käytössä on Euroopan raideliikenteen hallintajärjestelmä (ERTMS). Asetuksen ratoja koskevat ehdot todennäköisesti täyttyvät Rail Balticassa ja kolmen muun lippulaivainfrastruktuurin (Basque Y Espanjassa, Fehmarninsalmi Tanskassa ja Brennerin pohjatunneli Itävallassa) kolmessa osassa. Tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen perusteella Saksan liittymäyhteydet Fehmarninsalmeen, Italian liittymäyhteydet München-Verona-rataan ja E59 Puolassa eivät todennäköisesti ole vuoteen 2030 mennessä täysin vaatimusten mukaisia. **Taulukossa 2** esitetään tulokset tarkastajien tekemästä analyysistä, joka koskee tarkastusotokseen valittujen liikenteen lippulaivainfrastruktuurien edistymistä.

Taulukko 2 – Euroopan tilintarkastustuomioistuimen arviot tarkastusotokseen valittujen liikenteen lippulaivainfrastruktuurien edistymisestä

Nro	Liikenteen lippulaivainfrastruktuuri	Valtio	Liikenteen lippulaivainfrastruktuuri itsessään käyttövalmis v. 2030 mennessä?	Liikenteen lippulaivainfrastruktuuri ja sen yhteysinfrastruktuurit käyttövalmiita v. 2030 mennessä?	Täyttävätkö liikenteen lippulaivainfrastruktuuri ja sen yhteysinfrastruktuurit TEN-T-vaatimukset v. 2030 mennessä?
1	Rail Baltica	EE, LT, LV			
2	Lyon–Torino	FR			
		IT			
3	Brennerin pohjatunneli	AT			
		DE	vain ratayhteydet		
		IT			
4	Fehmarninsalmen kiinteä yhteys	DE			
		DK			
5	Basque Y / GPSO	ES			
		FR			
6	Pohjois-Seine–Eurooppakanava	FR			muu kuin rautatieliikenteen lippulaivainfrastruktuuri
7	A1-moottoritie	RO			muu kuin rautatieliikenteen lippulaivainfrastruktuuri
8	E59-rata	PL			

Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen arvio.

Komissio ei ole vielä ottanut käyttöönsä kaikkia niitä rajallisia toimivaltuuksiaan, joilla se voisi puuttua tilanteeseen

20 EU:n pitkän aikavälin liikenneverkko-suunnitelma on esitelty komission valkoisissa kirjoissa¹⁰ sekä TEN-T-asetuksessa. Ydinverkkokäytävien nopea rakentaminen ja hyvä toiminta ovat EU:n poliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta ratkaisevia ja tukevat EU:n laajempia painopisteitä eli kasvun vauhdittamista, työpaikkojen luomista ja ilmastonmuutoksen torjumista.

21 Komission valkoiset kirjat eivät sido jäsenvaltioita, joilla on omat kansalliset painopisteensä. Ja vaikka TEN-T-asetus on oikeudellisesti sitova, sen säännökset antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden olla toteuttamatta suunnitelmaa vuoden 2030 määräaikaan mennessä. Kansallisiin painopisteisiin voi kuulua investointeja, jotka kohdistuvat rajat ylittäviin käytäviin EU:ssa, mutta näin ei kuitenkaan välttämättä ole. Esimerkiksi Ranskan suunnittelussa ei noudateta asetuksessa sovittua vuoden 2030 määräaika (ks. [laatikko 1](#)). Saksan tämänhetkisessä infrastruktuurien suunnittelupolitiikassa ei anneta mitään erityistä etusijaa ydinverkkokäytävään kohdistuville investoinneille.

22 Vaikka useimmat liikenteen lippulaivainfrastruktuurit ovat keskeisiä puuttuvia yhteyksiä, joita tarvitaan EU:n ydinverkkokäytävien saattamiseksi valmiiksi tai ongelmallisten pullonkaulojen poistamiseksi, lainsäätäjät ei ole antanut komissiolle minkäänlaista asemaa yksittäisten hankkeiden arviointi- tai päätöksentekoprosesseissa.

23 Myös jäsenvaltioiden menettelyt töiden toteuttamisessa ovat erilaisia (esimerkiksi tarjouskilpailuja ja lupien myöntämistä koskevat kansalliset säännöt). Lisäksi tarkastajat tekivät seuraavat havainnot: täytäntöönpanon nopeus vaihtelee jäsenvaltioiden välillä; liikenteen lippulaivainfrastruktuurien kannatus ja vastustus vaihtelevat suuresti; poliittiset painopisteet voivat muuttua ajan mittaan; rajat ylittävät liikenteen lippulaivainfrastruktuurit eivät aina saa samanlaista tukea kaikilta hankkeeseen liittyviltä jäsenvaltioilta. Nämä seikat vaikuttavat kielteisesti verkon keskeisten yhteyksien täytäntöönpanoon. Esimerkiksi Fehmarninsalmen kiinteä yhteys, joka on 18 km:n pituinen rautatietunneli ja osa suunniteltua ”Pohjoismaiden

¹⁰ *The future development of the common transport policy*, (KOM(92) 494 lopull., 2.12.1992); *Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika* (KOM(2001) 370 lopullinen, 12.9.2001); *Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää* (KOM(2011) 144 lopullinen, 28.3.2011).

kolmiota”, yhdistää Skandinavian niemimaan Manner-Eurooppaan (ks. [kuva 3](#)). Sekä Tanska että Saksa rahoittavat, suunnittelevat ja rakentavat omat rataliittymäyhteytensä, mutta Tanska vastaa lisäksi tunnelin rahoittamisesta, suunnittelusta ja rakentamisesta. Saksan ja Tanskan välinen valtiosopimus rajoittaa Saksan vastuun kustannuksista siten, että Saksa rahoittaa vain omalla maaperällä olevan liittymäyhteyden. Tästä syystä kiinteä yhteys on tanskalainen hanke, eikä se esiinny Saksan kansallisissa infrastruktuurien suunnitteluasiakirjoissa.

Kuva 3 – Kiinteiden yhteyksien ”Pohjoismaiden kolmio”: Juutinrauman silta, Ison-Beltin silta ja Fehmarninsalmen tunneli



© Femern A/S.

24 Komissiolla on rajalliset valtuudet nopeuttaa prosessia, ja se on myöntänyt, että kansallisessa painopisteiden määrittämisessä ei suositata rajat ylittävää rakentamista¹¹. Myös tilintarkastustuomioistuin kiinnitti tähän huomiota vuonna 2018¹². EU:n liikenneinfrastruktuureja koskevaa toimintapolitiikkaa säännellään asetuksilla, jotka

¹¹ Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Verkkojen Eurooppa -välineen väliarvioinnista (SWD(2018) 44 final, COM(2018) 066 final, 14.2.2018). Kertomuksessa todetaan, että ”kansallisissa talousarvioissa ei koskaan aseteta etusijalle useamman maan kattavia rajat ylittäviä investointeja, joilla voitaisiin perustaa sisämarkkinoiden tarvitsema infrastruktuuri”.

¹² Tilintarkastustuomioistuin kertoi GPSO-ongelmasta suurnopeusverkkoa koskevassa erityiskertomuksessa 19/2018 (laatikko 3, kohta 2).

ovat oikeudellisesti sitovia, mutta komissiolla ei ole oikeudellisia valtuuksia valvoa EU:n painopisteiden täytäntöönpanoa jäsenvaltioiden tasolla¹³.

25 Komissiolla on kuitenkin kokonaisvastuu sen varmistamisesta, että jäsenvaltiot saavat ydinverkkokäytävät valmiiksi vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteena on, että käytävät tuottavat niiltä odotetut tulokset hyvissä ajoin. Tämän tavoitteen edistämiseksi komissiolla on käytössään tiettyjä välineitä, esimerkiksi työ, jota eurooppalaiset koordinaattorit tekevät. Lisäksi komission vastuulla on valvoa EU:n yhteisrahoitusta sen varmistamiseksi, että sitä toteutetaan moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti. Näiden lisäksi komissiolla on vain vähän oikeudellisia välineitä, joilla se voisi varmistaa, että verkko valmistuu vuoteen 2030 mennessä. TEN-T-asetuksen 56 artiklan mukaan komissio voi pyytää selostuksen syistä, joiden vuoksi ydinverkon rakennustöiden aloittaminen tai päätökseen saattaminen viivästyy huomattavasti, ja sen täytyy kuulla asianomaisia jäsenvaltioita viivästyksen aiheuttaneen ongelman ratkaisemiseksi. Komissio voi myös käynnistää rikkomusmenettelyjä ja antaa täytäntöönpanosäädöksiä (ks. kohta 75).

26 Tarkastusotokseen valitut liikenteen lippulaivainfrastruktuurit sopisivat erittäin hyvin 56 artiklan mukaisen menettelyn kohteiksi, sillä ne ovat keskeisiä puuttuvia rajat ylittäviä yhteyksiä, jotka tarvitaan, jotta verkko saadaan valmiiksi vuoteen 2030 mennessä. Komissio ei kuitenkaan vielä ole toteuttanut yhtään tällaista virallista tointaa sen aikaansaamiseksi, että jäsenvaltiot suunnittelisivat ja panisivat täytäntöön näitä infrastruktuureja nykyistä nopeammin. Tämä johtuu siitä, että komission mielestä on ennenaikaista toimia näin. Komissio katsoo, että vuoden 2030 määräaikaan on vielä pitkä aika. Tilintarkastustuomioistuimen näkemys ei ole yhtä optimistinen, sillä tällaisten infrastruktuurien suunnittelu, rakentaminen ja käyttöönotto vievät paljon aikaa.

¹³ Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 19/2018 ”Eurooppalainen suurten nopeuksien rautatieverkko: toteutumaton tavoite, toiminta epäyhtenäistä ja tehotonta”, kohta 26.

Näihin monen miljardin euron arvoisiin investointeihin liittyvä suunnitteluprosessi kaipaa kohennusta

Riskinä on, että liikenne-ennusteet ovat liian optimisia, ja lisäksi puolta ennusteista ei koordinoita hyvin

27 Niiden lukujen laatu, jotka koskevat rajat ylittävien infrastruktuurien liikennemääriä, on huono, ja lukuja koskevat ennusteet ovat erityisen helposti ylioptimistisia. Liikenne-ennusteet eivät ole aina perustuneet luotettaviin markkinapohjaisiin arviointeihin, eivätkä talouden kehitystä koskevat skenaariot, joiden perusteella ennusteet on laadittu, ole olleet vahvalla pohjalla. Päinvastoin jotkin ennusteet ovat olleet erittäin pelkistettyjä ja niihin sisältyneet kasvuluvut ovat pysyneet muuttumattomina eri aikoina. Ennusteita ei ole aina päivitetty, eikä niitä yleensä ole tarkistettu niiden laatimisen jälkeen tapahtuneiden viivästysten huomioon ottamiseksi.

28 Tämänhetkiset liikennemäärät poikkeavat usein merkittävästi aiemmin ennustetuista. Jos tämänhetkiset ja tulevat liikennemuotosiirtymään tähtäävät aloitteet, jotka on määrä toteuttaa liikenteen lippulaivainfrastruktuureja koskevien toimien ohessa, eivät tuota odotettuja tuloksia, liikennemäärät voivat tulevaisuudessa jäädä merkittävästi liikennemääräennusteista. Ennusteet voivat silloin osoittautua ylioptimistisiksi. *Laatikossa 2* esitetään tästä joitakin esimerkkejä.

Laatikko 2 – Huomattavia eroja toteutuneissa ja ennustetuissa liikennemäärissä

- 1) Alppien alueen liikenteen seurantakeskuksen viimeisimmät tiedot (vuodelta 2017), jotka koskevat Lyon–Torino-ratayhteyttä, osoittavat, että nykyisen tavanomaisen radan kuljetusten määrä on yhteensä alle 3 miljoonaa tonnia vuodessa. Uusimman, vuotta 2035 koskevan liikenne-ennusteen mukaan liikennemäärä olisi kuitenkin 24 miljoonaa tonnia eli kahdeksankertainen nykyiseen liikennemäärään verrattuna. Tämä huomattava ero voi selittyä sillä, että nykyinen tavanomainen rata on riittämätön ja liikenne voi käyttää muita Alppien ylityspaikkoja. Kun yhteys on valmis, osa Ranskan ja Italian välisestä nykyisestä 44 miljoonan tonnin kokonaisliikenteestä (maantie- ja rautatieliikenne yhdistettynä) voitaisiin mahdollisesti siirtää uudelle yhteydelle. Tällaisen siirtymän toteutuminen kuitenkin vaatii tiettyjen täydentävien edellytysten täyttymistä: on poistettava pullonkauloja, rakennettava käytävätason puuttuvia yhteyksiä ja edistettävä sellaisia multimodaaliliikenteen olosuhteita, joilla varmistetaan saumaton ja yhteentoimiva rautatieliikenne.

- 2) Seine–Scheldt-sisävesiyhteys hyväksyttiin sillä perusteella, että liikennemäärät Pohjois-Seine–Eurooppa-kanavalla olisivat vuoteen 2060 mennessä neljä kertaa niin suuria kuin vertailutilanteessa vuonna 2030 ilman kanavaa. Jotta tähän päästäisiin, tavaraliikennemäärien Ranskan ja Euroopan välisellä akselilla olisi kasvettava huomattavasti. Viimeisten kymmenen vuoden tilastojen perusteella näin ei kuitenkaan näyttäisi tapahtuvan¹⁴. Lisäksi kahden erityisen edellytyksen olisi täytyttävä, eikä kumpikaan niistä ole teollisuuden pitkäaikaisten suuntausten valossa erityisen realistinen. Edellytykset ovat seuraavat:
 - Sisävesiväylillä Pohjois-Seine–Eurooppa-kanavan kautta kulkevien tavanomaisten rakennusmateriaalivirtojen täytyy 30 vuoden aikana yhteyden käyttöönotosta kasvaa nelinkertaisiksi eli 2,3 miljoonasta tonnista 8,1 miljoonaan tonniin vuodessa. Jotta tällainen huomattava liikennemuotosiirtymä toteutuisi, vaaditaan eräiden täydentävien edellytysten toteutumista (esim. tietullien asettamista).

¹⁴ Pastori E, Brambilla M, Maffii S, Vergnani R, Gualandi E, Skinner I, 2018, Euroopan parlamentin liikenne- ja matkailuvaliokunnan teettämä tutkimus *Modal shift in European transport: a way forward*, Euroopan parlamentin sisäasioiden pääosaston rakenne- ja koheesiopolitiikan politiikkayksikkö, Bryssel.

- Suuri osa konteissa tapahtuvista maantiekuljetuksista olisi ohjattava vesiväylille, minkä tuloksena 36 prosenttia koko liikenneakselin tavaraliikenteestä siirtyisi vesiväylille. Tämä edellyttäisi, että tuolla akselilla vesiväyliä pitkin kuljetettavan tavaraliikenteen nykyinen osuus olisi kerrottava 38:lla tai konttiliikennemäärien osuuden olisi oltava kolminkertainen verrattuna koko Rein-joen vastaavaan osuuteen tällä hetkellä.

29 Jotta liikenne-ennusteet toteutuisivat, infrastruktuuriin kohdistuvat toimenpiteet eivät yksin riitä. Jotta varmistetaan, että verkon kaikki edut toteutuvat, on tarpeen, että verkon käyttäjien toimintaa pyritään muuttamaan myös tiettyjen täydentävien edellytysten avulla. Liikennemuotosiirtymään tähtääviä aloitteita vaikeuttaa tällä hetkellä se, että liikennemuodot eivät ole yhteentoimivia, samoin kuin se, että riittävät koordinoitujen pehmeät politiikat, kuten tietullit, ympäristösäädökset tai ristiinrahoitus¹⁵, puuttuvat. Komissio on tästä syystä ehdottanut eurovinjettidirektiivin uutta tarkistusta, mutta ehdotusta ei ole vielä hyväksytty. Esimerkiksi München–Verona-yhteydellä vain Itävalta käyttää ristiinrahoitusta maanteiltä rautateille. Vaikka eurooppalainen koordinaattori on pyrkinyt saamaan aikaan edistystä tällä alalla, Italia ja Saksa eivät vielä käyttä ristiinrahoitusta, vaikka ne sitoutuivat aloittamaan sen niinkin kauan sitten kuin vuonna 2009¹⁶.

30 Sen lisäksi, että liikenne-ennusteisiin liittyi ylioptimistisuuden riski, ennusteet olivat puolessa arvioiduista tapauksista myös huonosti koordinoituja silloinkin, kun kyse oli rajat ylittävästä infrastruktuurista. Neljässä kahdeksasta tarkastusotokseen valitusta liikenteen lippulaivainfrastruktuurista¹⁷ liikenne-ennusteita ei ollut koordinoitu siten, että kaikki asianomaiset toimijat rajan molemmin puolin olisivat osallistuneet niihin. Ennusteet myös erosivat toisistaan merkittävästi, sillä ne oli tehty eri vuosina ja koskivat eri ajanjaksoja, kasvulukuja ja kapasiteettirajoja. *Laatikossa 3* on tästä esimerkki.

¹⁵ Ristiinrahoitusmekanismeissa edistetään ympäristöystävällisempiä liikennemuotoja tukemalla niitä tuotoilla, jotka kerätään muilta, vähemmän vihreiltä liikennemuodoilta hiilidioksidiveroina tai saastutusmaksuina.

¹⁶ Yhteisymmärryspöytäkirja 2009, jonka ovat allekirjoittaneet myös Baijeri, Tiroli, Bolzanon autonominen maakunta, Trento ja Verona sekä rautatieyhtiöt RFI, ÖBB ja DB.

¹⁷ Brennerin pohjatunneli, Basque Y, A1-moottoritie ja E59 Puolassa.

Laatikko 3 – Brennerin pohjatunnelin liikenne-ennusteet

München–Verona-osuudella, johon Brennerin pohjatunneli kuuluu, hankekumppanit (Itävalta, Saksa ja Italia ja niiden alueet sekä EU) eivät ole vielä onnistuneet saamaan valmiiksi yhdenmukaista liikennetutkimusta, jossa käytettäisiin johdonmukaisia lukuja ja menetelmiä. Kolme jäsenvaltiota ovat vuodesta 1994 käyttäneet erilaisia lähestymistapoja, tekniikoita ja laskentamenetelmiä rautateiden ja maanteiden tavara- ja matkustajaliikenteen ennustamiseen. Ne yrittävät tällä hetkellä laatia yhdenmukaistettuja tavara- ja henkilöliikenne-ennusteita, jotka on määrä saada valmiiksi vuonna 2020. Myös alueet (kuten Tiroli) ovat tehneet erillisiä liikennetutkimuksia.

Jäsenvaltiot ovat myös kyseenalaistaneet toistensa menetelmiä. Itävalta on kyseenalaistanut menetelmän, jota Saksa on käyttänyt erään osuuden liikenne-ennusteissa, eikä Saksa hyväksy Itävallan tietoja, jotka koskevat sen omaa osuutta. Saksan tekemässä ns. skenaariotutkimuksessa, joka esiteltiin vuoden 2019 alussa, tultiin siihen tulokseen, että pitkällä aikavälillä tarvittaisiin varmasti neliraiteinen suurnopeusrata. Lisäksi Saksa on hiljattain tehnyt liikennetutkimuksen sellaisen vaihtoehdon arvioimiseksi, että tavanomaista (160 km/h) kaksiraiteista rataa vain parannettaisiin. Tämän tutkimuksen johtopäätösten mukaan kyseinen vaihtoehto ei ole toteuttamiskelpoinen. Näitä tutkimuksia ei kuitenkaan koordinoitu muiden jäsenvaltioiden kanssa, jotka parhaillaan rakentavat tunnelia suurnopeusradalle (250 km/h).

Sen lisäksi, että tämänkaltaisia kansallisia ja alueellisia eroja esiintyy, on todettava, että vaikka hankkeelle on myönnetty EU:n yhteisrahoitusta jo vuodesta 1986 lähtien, komissio ei ole tehnyt analyysia mahdollisista liikennevirroista eikä kerännyt tietoja tällaisen arvioinnin tueksi.

Kustannus-hyötyanalyysiprosessin puutteet vaikuttavat kielteisesti päätöksenteon laatuun

31 Kustannus-hyötyanalyysit ovat välineitä, joiden avulla parannetaan päätöksenteon laatua. Kustannus-hyötyanalyysien vaikuttavuus kuitenkin riippuu hyvin paljon analyysissa käytettyjen menetelmien luotettavuudesta ja tietyille parametreille annetuista arvoista. Tämä voi johtaa huomattaviin eroihin päätelmissä, jotka koskevat ehdotetun infrastruktuurin hyötyjä. *Laatikossa 4* on esimerkkejä tällaisista kustannus-hyötyanalyysihin liittyvistä havainnoista.

Laatikko 4 – Esimerkkejä kustannus-hyötyanalyysihin liittyvistä havainnoista

- 1) Nykyisissä arvioissa, jotka koskevat Fehmarninsalmen liittymäyhteyksiä, ei oteta huomioon Fehmarninsalmen sillan nykyaikaistamista eikä sellaisia melun vähentämistä koskevia alueellisia lisätoimenpiteitä, jotka menevät pidemmälle kuin lakisääteiset vaatimukset. Nämä uudet hyödyt ja kustannukset, joita ei ollut otettu huomioon alkuperäistä päätöstä tehtäessä, voisivat laskea hyöty-kustannussuhteen alle yhteen (mikä merkitsee sitä, että yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset ovat suuremmat kuin hyödyt). Tämä tarkoittaisi, että kyseinen liikenteen lippulaivainfrastruktuuri ei voisi lain mukaan enää saada Saksasta julkista rahoitusta (ellei Saksan parlamentti myöntäisi sille erityistä poikkeusta).
- 2) Lyon–Torino-yhteydestä tehtiin ensin seitsemän yhteistä kustannus-hyötyanalyysia, joiden tulokset olivat positiivisia. Esimerkiksi vuonna 2010 hyödyiksi arvioitiin 12–15 miljardia euroa. Tämän jälkeen Italian infrastruktuureista vastaava ministeriö arvioi uudelleen hankkeen hyötyjä vuonna 2018. Ranska ei milloinkaan vahvistanut tämän uudelleenarvioinnin tuloksia, eikä komissiota kuultu asiassa. Uudelleenarvioinnissa tultiin uuden sosioekonomisen analyysin perusteella siihen tulokseen, että investoinnin nettomääräinen nykyarvo olisi osapuilleen 6,1–6,9 miljardia euroa negatiivinen. Tämä tarkoittaa sitä, että rakentamisesta yhteiskunnalle koituvat kustannukset olisivat tässäkin tapauksessa paljon suuremmat kuin siitä saatavat hyödyt. Tämän analyysin jälkeen on tehty useita vasta-analyysijä. Niissä on tuotu esiin edellisessä analyysissä käytettyjen menetelmien puutteita ja päädytty useimmissa tapauksissa erilaisiin lukuihin.
- 3) Rail Balticasta tehtiin kolme erilaista kustannus-hyötyanalyysiä. Jokaiseen niistä sisältyi eri menetelmään perustuva uusi liikenne-ennuste, joka ei aina ollut läpinäkyvä. Näiden muutosten takia analyysien vertailu on mutkikasta ja hankkeen vastustajat ovat saaneet syyn kritisoida hankkeen yhteiskunnallisten hyötyjen arvioitua tasoa. Tämä voisi antaa ulkopuolisille sidosryhmille vaikutelman, että ennusteet, joihin liikenteen lippulaivainfrastruktuurin todellisen tarpeen arviointi tukeutuu, ovat epäluotettavia.
- 4) Vaikka Brennerin pohjatunneli, jonka kokonaiskustannukset ovat 9,3 miljardia euroa, on tähän mennessä saanut noin 1,58 miljardia euroa EU:n yhteisrahoitusta, sen paremmin Itävalta, Italia tai Saksa kuin EU:kaan ei ole tehnyt kaiken kattavaa strategista kustannus-hyötyanalyysiä koko 445 km:n München–Verona-osuudesta osana Skandinavia–Välimeri-käytävän kokonaisuutta. Niinpä tunnelin kustannuksia ja hyötyjä ei ole tähän mennessä analysoitu perusteellisesti. Tämä koskee myös tunnelin liittymäyhteyksiä. Vuonna 2007 tehdyssä Brennerin pohjatunnelin analyysissä hyöty-kustannussuhteeksi laskettiin 1,9. Tilintarkastustuomioistuin on lisäksi pannut

merkillä, että ajan mittaan kustannukset ja viivästykset ovat lisääntyneet ja ennustetut liikennemäärät pienentyneet, mitkä seikat ovat vaikuttaneet hyöty-kustannussuhteeseen negatiivisesti. Vuonna 2019 tehtiin uusi kustannus-hyötyanalyysi, jonka soveltamisala oli laajempi. Sen tulokset ovat positiivisia, mutta tutkimus ei perustu jäsenvaltioiden väliseen yhdenmukaiseen liikennetutkimukseen eikä sisällä Saksan alueella sijaitsevia pohjoisia liittymäyhteyksiä.

32 Jäsenvaltiot vastaavat siitä, että kustannus-hyötyanalyysit tehdään parhaiden kansainvälisten käytäntöjen mukaisesti. Näihin käytäntöihin kuuluu myös menetelmä, jota komissio suosittelee kustannus-hyötyanalyysia koskevassa oppaassaan. Tilintarkastustuomioistuin analysoi Brysselin vapaan yliopiston (VUB) asiantuntijan avulla niiden erilaisten kustannus-hyötyanalyysien laatua, joita tarkastusotokseen kuuluvista kahdeksasta liikenteen lippulaivainfrastruktuurista oli laadittu. Analyysissa tultiin siihen tulokseen, että kustannus-hyötyanalyysija ei ollut käytetty asianmukaisesti päätöksenteon välineenä yhdessäkään niistä. Tämä johtuu seuraavista syistä:

- a) Sellaisten kustannus-hyötyanalyysien lisäksi, jotka ovat yksityiskohtaisempia ja kattavat jonkin erityisen osuuden infrastruktuurissa, ei ole koskaan tehty laajamittaisesti koko liikenteen lippulaivainfrastruktuurin tasolla ainuttakaan sellaista korkean organisaatiotason kokonaisvaltaista kustannus-hyötyanalyysia, joka kattaisi kaikki ehdotetut hankkeet (myös investoinnit liitännäisinfrastruktuuriin) ja johon osallistuisi mahdollisimman monta kansallista ja alueellista sidosryhmää. Suurin osa kustannus-hyötyanalyysista on päin vastoin kattanut vain pieniä osia lippulaivainfrastruktuureista.
- b) Kustannus-hyötyanalyysit eivät ole sisältäneet kattavaa analyysiä kustannusten ja hyötyjen jakautumisesta mukana olevien alueiden ja maiden välillä.
- c) Analyysissa ei ole otettu huomioon päätelmiä, jotka on tehty aiempia hankkeita koskevissa jälkiarvioinneissa, eikä analyysien laadun arvioimiseksi ole tehty ulkoisia vertaisarviointeja.

33 Komissio ja INEA ottavat toimen kustannukset ja hyödyt huomioon silloin kun EU:n yhteisrahoitusta haetaan suoran hallinnoinnin kautta. Yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa komissio arvioi vain suurhankkeet, joissa tukikelpoiset kokonaiskustannukset ovat yli 75 miljoonaa euroa, sekä koheesiorahaston hankkeet.

34 Tällä hetkellä hankevastaavien on toimitettava kustannus-hyötyanalyysit komissiolle. Komissio ei ole kuitenkaan sisällyttänyt tällaista velvollisuutta ehdotuksiinsa, jotka se on antanut kauden 2021–2027 uusista asetuksista. Velvollisuutta ei olisi edes usean miljardin euron lippulaivainfrastruktuureilla. Komission tarkoituksena on se, että EU:n yhteisrahoituksen saaminen voi tulevaisuudessa edelleen edellyttää kustannus-hyötyanalyysseja. Tämä vaatimus sisällytetään tarvittaessa yksittäisen hankkeen erityisiin rahoitusehtoihin. Tilintarkastustuomioistuimen kesäkuussa 2019 antamassa aihekohtaisessa katsauksessa¹⁸ katsottiin, että tällainen lähestymistapa vaarantaa moitteettoman varainhoidon.

35 Tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmissa kertomuksissaan¹⁹ tuonut esiin puutteita arviointiprosessissa, joka koskee EU:n yhteisrahoittamien liikenneinfrastruktuurien todellista tarvetta. Vaikka komissio on rahoittanut yhden multimodaalimarkkinoiden liikennetutkimuksen, joka on kattanut kokonaisen käytävän, se ei ole edellyttänyt sellaisia yhteisiä liikenne-ennusteita, jotka tehtäisiin koko liikenteen lippulaivainfrastruktuurin tasolla. Komissio ei myöskään kerää liikennetietoja jatkuvana toimintona. Tarkastusotokseen valituista kahdeksasta liikenteen lippulaivainfrastruktuurista komissio on tehnyt vain yhden osalta (Lyon–Torino-yhteys) hankevastaavan oletuksia koskevan oman perusteellisen arvioinnin, joka on ollut riippumaton jäsenvaltioiden arvioinneista. Tämä lisää varojen tehottoman käytön riskiä.

36 Lisäksi kansallisen tason poliittinen päätös, joka koski erästä Fehmarninsalmen yhteyden osuutta, tehtiin ennen kuin sen tueksi oli käytettävissä kustannus-hyötyanalyysia. Päätös koski Kööpenhaminan ja Hampurin yhdistävän suurnopeusratayhteyden rakentamista Saksan alueelle. Poliittinen päätös yhteyden rakentamisesta tehtiin vuonna 2016, mutta sen vahvistukseksi tehtiin kustannus-hyötyanalyysi vasta jälkikäteen vuonna 2017.

¹⁸ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, "Tuloksellisuuden edistäminen koheesioalalla", kesäkuu 2019, kohdat 70 ja 120 sekä liitteen I kohdat 8 ja 14.

¹⁹ Esimerkkejä: i) erityiskertomus 19/2018 "Eurooppalainen suurten nopeuksien rautatieverkko: toteutumaton tavoite, toiminta epäyhtenäistä ja tehotonta", kohta 37 ja sitä seuraavat kohdat; ii) erityiskertomus 23/2016 "EU:n meriliikenne vaikeuksissa – paljon tuloksettomia ja kestäättömiä investointeja", kohta 43 ja sitä seuraavat kohdat; iii) erityiskertomus 21/2014 "EU:n rahoittamat lentoasemainfrastruktuurit: vähäinen vastine rahoille", kohta 22 ja sitä seuraavat kohdat.

37 Riippumattomat asiantuntijat²⁰ auttoivat tilintarkastustuomioistuinta tekemään ympäristövaatimuksiin liittyviä vaikutuksia ja kustannuksia koskevat arviot neljän tarkastusotokseen kuuluneen liikenteen lippulaivainfrastruktuurin osalta. Nämä olivat Lyon–Torino-yhteys, Seine–Scheldt-yhteys, A1-moottoritie Romaniassa ja Fehmarninsalmen yhteys. Kyseiset asiantuntijat totesivat, että erilaiset EU:n, kansalliset ja joskus alueelliset ympäristövaatimukset mutkistavat ja viivästyttävät infrastruktuurien suunnittelua ja täytäntöönpanoa, mutta suurin osa rajoittavista tekijöistä koskee edelleen budjettia.

Tarkastajat havaitsivat myös esimerkin hyvästä käytännöstä, joka koski rajat ylittävän hankkeen täytäntöönpanoa. Kyse oli siitä, että yhtä maata edustavat toimijat saattoivat toteuttaa töitä toisen maan alueella. Tämä tuki yhteisen politiikkatavoitteen saavuttamista. Tätä hyödyllistä käytäntöä voitaisiin pitää mallina kaikkialla EU:ssa. Käytännöstä havaittiin esimerkki *Lys Mitoyenne* -nimisessä hankkeessa, joka on osa Seine–Scheldt-yhteyttä. Hankkeen yhteydessä kumppanit voivat tehdä töitä ja hallinnoida hanketta toistensa alueilla. Tätä käytäntöä koskeva virallinen sopimus allekirjoitettiin hallitustenvälisessä konferenssissa vuonna 2017, ja sen virallinen ratifiointiprosessi, joka on tällä hetkellä meneillään, on määrä saada päätökseen vuoteen 2020 mennessä.

38 Lisäksi ympäristöhyödyissä, joita liikenteen lippulaivainfrastruktuurit tuottavat hiilidioksidipäästöjen suhteen, on otettava huomioon rakentamisen kielteiset vaikutukset sekä toimintojen pitkän aikavälin myönteiset vaikutukset, joita syntyy infrastruktuurin valmistuttua. Itse asiassa uusien suurien liikenteen infrastruktuurien rakentaminen on huomattava hiilidioksidipäästöjen lähde, kun taas ympäristöhyödyt riippuvat siitä, kuinka paljon liikennettä niihin tosiasiasa siirtyy muista, enemmän saastuttavista liikennemuodoista. Koska liikennemuotosiirtymät ovat olleet hyvin vähäisiä Euroopassa viimeisten 20 vuoden aikana, on olemassa suuri riski siitä, että monien liikenteen lippulaivainfrastruktuurien multimodaalisuuteen liittyviä myönteisiä vaikutuksia yliarvioidaan. Esimerkiksi Ranskan infrastruktuurien hallinnoija arvioi vuonna 2012, että Lyon–Torino-yhteyden rajat ylittävän osuuden rakentaminen liityntäyhteyksineen tuottaisi 10 miljoonan tonnin hiilidioksidipäästöt. Tämä infrastruktuuri tuottaa infrastruktuurien hallinnoijan arvioiden mukaan hiilidioksidipäästöjen suhteen nettohyötyjä vasta 25 vuoden kuluttua töiden aloittamisesta. Tilintarkastustuomioistuimen käyttämät asiantuntijat päättelivät kuitenkin samojen liikenne-ennusteiden perusteella, että hiilidioksidipäästöt olisi katettu vasta 25 vuotta infrastruktuurin käyttöönoton jälkeen. Tämä arvio riippuu sitä

²⁰ Lyonin yliopisto yhdessä antwerpeniläisten, milanolaisten, bukaarestilaisten ja berliiniläisten tutkijoiden kanssa.

paitsi liikennemääristä: jos ne ovat vain puolet ennustetuista määristä, kestää 50 vuotta infrastruktuurin käyttöönotosta, ennen kuin sen rakentamisen aiheuttamat hiilidioksidipäästöt on katettu.

Joissakin liikenteen lippulaivainfrastruktuureissa sidosryhmien osallistuminen auttoi varmistamaan hankkeen hyväksynnän

39 Sidosryhmien osallistumisesta on hyötyä päätöksentekoprosessin kaikille osapuolille. Jos se aloitetaan riittävän varhaisessa vaiheessa ja tehdään täysin avoimesti ja tehokkaita viestintämenetelmiä käyttäen, hankevastaavat voivat optimoida suunnittelun ja sidosryhmiä voidaan kannustaa tukemaan liikenteen lippulaivainfrastruktuuria.

40 Jos sidosryhmien osallistumiseen liittyvät menettelyt epäonnistuvat, lopputuloksena on yleensä oikeudenkäynti kansallisessa tuomioistuimessa, mikä lykkää töiden aloittamista. Esimerkiksi yhdistykset ja yksityishenkilöt, jotka vastustavat Lyon–Torinon rajat ylittävää rataosuutta, ovat nostaneet tätä liikenteen lippulaivainfrastruktuuria vastaan yli 30 eri kannetta ympäristö- tai menettelyllisistä syistä.

41 Sidosryhmien osallistumiseen liittyvä prosessi on hankevastaavien ja jäsenvaltioiden vastuulla. Komissio ei osallistu siihen suoraan, vaikka sen vastuulla onkin valvoa, että jäsenvaltiot rakentavat yhdeksän TEN-T-käytävää ajoissa. Komissio ei ole riittävän näkyvä kentällä. Monet tilintarkastustuomioistuimen tapaamat tahot kertoivat, että komission läsnäolo keskeisissä kokouksissa sidosryhmien kanssa olisi ollut hyödyllistä, sillä näin olisi voitu korostaa kyseisten tahojen edustamien lippulaivainfrastruktuurien eurooppalaista lisäarvoa. Ehdotetut infrastruktuurit olisi silloin voitu hyväksyä laajemmin.

Edellä sanotusta huolimatta tarkastajat havaitsivat myös myönteisen esimerkin EU:n osallistumisesta. Tämä koski Rail Balticaa, jossa komissio ja eurooppalainen koordinaattori osallistuivat hankkeen julkisiin tapahtumiin (kuten *Rail Baltica Global Forum* -konferenssiin), pitivät yhteyttä paikallisiin ja kansainvälisiin sidosryhmiin, esiintyivät aktiivisesti mediassa ja osallistuivat Rail Baltican hallintoneuvoston kokouksiin.

42 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastettavaksi valituissa liikenteen lippulaivainfrastruktuureissa esimerkkejä hyvistä käytännöistä, joissa sidosryhmille oli tiedotettu asioista perusteellisesti ja niillä oli mahdollisuus esittää mielipiteensä, mikä entisestään vahvisti prosessia. Hankkeita, joissa näitä hyviä esimerkkejä havaittiin, olivat muun muassa Seine–Scheldt-yhteys, Fehmarninsalmen kiinteä yhteys ja Brennerin pohjatunnelin Italian-osuus. Vastaavasti Ranskassa hyödynnettiin Lyon–Torino-yhteyden ja Seine–Scheldt-yhteyteen kuuluvan Pohjois-Seine–Eurooppa-kanavan osalta suurissa investoinneissa noudatettavaa *démarche grand chantier* -prosessia. Menettelyyn kuului useita aloitteita, joiden tarkoituksena oli, että paikalliset sidosryhmät hyväksyisivät paremmin suuret infrastruktuureihin kohdistuvat työt.

43 Tarkastuksessa havaittiin myös tapauksia, joissa prosessi olisi voinut olla parempi: Basque Y, A1-moottoritie Romaniassa ja E59-ratayhteys Puolassa. Näissä hankkeissa kaikkien sidosryhmien mielipiteitä ei kaikilta osin kuultu tai otettu huomioon.

Laatikossa 5 esitetään sekä myönteinen että kielteinen esimerkki.

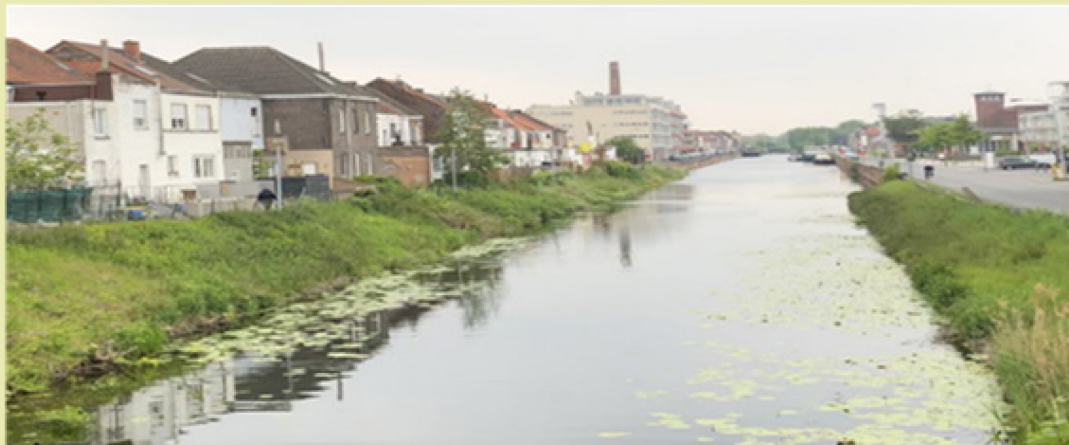
Laatikko 5 – Erilaisia sidosryhmien osallistumiseen liittyviä lähestymistapoja

- 1) Flanderin viranomaiset soveltavat joihinkin Seine–Scheldt-yhteyden osuuksiin ns. monimutkaisten hankkeiden menettelyä, jossa sidosryhmät otetaan mukaan kaikkiin liikenteen lippulaivainfrastruktuurin vaiheisiin alkuperäisestä ideasta töiden toteuttamiseen (esimerkiksi vaihtoehdot, suunnitelmat, rakennusluvut ja markkinakartoitus). Näin tehtiin esimerkiksi Bossuyt–Kortrijk-kanavan tapauksessa. Se on Flanderissa sijaitsevien Scheldt- ja Lys-jokien välinen ratkaisevan tärkeä yhteys, jota on levennettävä ja syvennettävä (ks. [kuva 4](#)). Hankevastaava ehdotti sidosryhmille kahta suunnitteluvaihtoehtoa, ja päätöksentekoehdotukseen sisällytettiin kolmas vaihtoehto, jonka sidosryhmät esittivät keskustelujen aikana. Viimeksi mainitussa ehdotuksessa otettiin huomioon ympäristörajoituksia, kulttuuriperintövelvoitteita, liiketoimintatarpeita sekä elinkelpoisuusvaatimuksia paikallisen väestön näkökulmasta. Lisäksi siinä huomioitiin olemassa olevat tiedot.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä menettely on esimerkki hyvästä käytännöstä, sillä se on läpinäkyvä ja avoin kaikille sidosryhmille, erityisesti paikallisille asukkaille ja yrityksille. Päätöksenteon aikataulussa on varattu ensimmäisten ideoiden ja varsinaisen päätöksen välille enintään neljä vuotta analyysien tekemistä varten. Jotta pysytään aikataulussa, prosessissa ei voida

kyseenalaistaa aiempia vaiheita enää sen jälkeen, kun niitä koskeva päätös on tehty.

Kuva 4 – Scheldt- ja Lys-jokien välistä puuttuva yhteys (Bossuyt-Kortrijk-kanavan osuus), jota on levennettävä ja syvennettävä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

- 2) Tilintarkastustuomioistuimen tutkimissa muissa prosesseissa rajoitettiin sidosryhmien mahdollisuuksia esittää kantojaan. Esimerkiksi Baskimaassa tutkijat olivat kyseenalaistaneet Basque Y -radan liikenne-ennusteet ja kestävyystiedot useita kertoja vuodesta 2004 lähtien. Vaikka asiakirjat olivat julkisesti saatavilla, keskus- ja aluehallitukset eivät reagoineet tutkijoiden väitteisiin eivätkä ottaneet niitä huomioon.

44 Vaikka sidosryhmien osallistumista koskevat menettelyt olisivat samanlaisia, lopputulokset rajan eri puolilla voivat olla hyvin erilaisia. Esimerkiksi Fehmarninsalmen yhteydessä tanskalaiset kansalaisjärjestöt olivat prosessin alussa tyytyväisiä siihen, miten ympäristöasiat otettiin huomioon. Saksan puolella vastustajat taas pyrkivät käyttämään kaikki oikeudelliset keinot töiden viivästyttämiseksi pääasiassa ympäristösyistä. Näistä viivästyksistä aiheutuu yleensä lisäkustannuksia. Esimerkiksi tanskalaisen hankevastaavan allekirjoittamassa sopimuksessa urakoitsijoita sitoutetaan ns. valmiusmaksuilla²¹. Nämä toimivat varausmaksuina, joiden avulla urakoitsija sidotaan alkuperäisiin tarjousehtoihin. Mitä pitempään päätös vie, sitä suuremmiksi nämä maksut muodostuvat. Valmiusmaksuja on jo kertynyt huomattava määrä, miljoonia euroja. Hankevastaava on jo ilmoittanut, että näille kustannuksille tullaan hakemaan EU:n yhteisrahoitusta.

²¹ Nämä urakoitsijalle maksettavat maksut ovat korvaus siitä, että urakoitsija pitää voimassa tarjouksen, jonka hinnoittelu on kokonaistaloudellisesti edullinen. Merkittävät rakennustyöt tehdään tällaisten tarjousten pohjalta. Näitä maksuja sovelletaan, kunnes rakennustyöt voidaan tosiasiallisesti aloittaa.

Liikenteen lippulaivainfrastruktuurien täytäntöönpano ei ole tehokasta

Liikenteen lippulaivainfrastruktuurien täytäntöönpano teettää päällekkäistä työtä ja on tehotonta, minkä lisäksi kokonaiskuva puuttuu

45 Liikenteen lippulaivainfrastruktuurien suunnittelu ja rakentaminen voi kestää useita kymmeniä vuosia. *Liitteessä II* esitetään kahdeksan tarkastusotokseen valitun lippulaivainfrastruktuurin suunnitteluajankohdat ja täytäntöönpanoaikataulu.

- Näiden kahdeksan infrastruktuurin keskeisten osien alun perin arvioitu keskimääräinen rakennusaika on 12 vuotta.
- Kaikkien tarkastukseen valittujen infrastruktuurien todellinen rakennusaika on 8–21 vuotta. Tällä hetkellä arvioitu keskimääräinen rakennusaika on 15 vuotta.

46 Koska EU toimii seitsemän vuotta kestävien ohjelmakausien pohjalta, se myöntää EU:n yhteisrahoitusta liikenteen lippulaivainfrastruktuureille useissa pienemmissä osissa, joista jokainen koskee tiettyä rajallista koko infrastruktuurin osatekijää. Tällaisia 'toimia' ovat esimerkiksi infrastruktuurin yhtä osa-aluetta koskevat toteutettavuustutkimukset, tekniset tutkimukset ja rakennustyöt. Jokainen näistä toimista voi saada erillistä rahoitusta. Yhtenä tavoitteena menettelyssä, jossa suuria hankkeita jaetaan tällä tavalla osiin, on saada EU:n yhteisrahoitus käytetyksi mahdollisimman tehokkaasti. Jos tällaisten suurten hankkeiden rahoitukselle asetettaisiin erityisiä pidemmän aikavälin painopisteitä mutta samalla edelleen noudatettaisiin rajoja, jotka käytettävissä oleville EU:n varoille on vahvistettu kullakin seitsemän vuoden ohjelmakaudella, tästä olisi se etu, että määrärahojen käyttäminen nopeutuisi ja keinotekoinen kilpailu muiden kuin liikenteen infrastruktuurihankkeiden kanssa vältettäisiin.

47 Liikenteen lippulaivainfrastruktuurien rahoittaminen peräkkäisinä toimina toimii hyvin niin kauan kun toimet pannaan tehokkaasti täytäntöön. Nykyinen käytäntö aiheuttaa kuitenkin moninkertaisen työn: koska infrastruktuurin jokaiselle pienelle osalle voidaan hakea erillistä EU:n yhteisrahoitusta, niihin liittyvä valinta- ja valvontatyö kertaantuu. Tämä aiheuttaa tehottomuutta (mittakaavaedun menetyksen ja suuremmat kustannukset), koska suurempi lukumäärä toimia edellyttää, että suurempi lukumäärä seuranta- ja maksatusraportteja laaditaan ja tarkastetaan. Komissio on hiljattain siirtynyt kohti integroidumpaa lähestymistapaa hankehallinnossa. Esimerkiksi Seine–Scheldt-infrastruktuurista on ohjelmakaudella 2014–2020 tehty vain yksi avustussopimus, joka kattaa kaikki toimet.

48 Komission sisällä ei ole osaamiskeskusta, joka nimenomaisesti käsittelisi liikenteen lippulaivainfrastruktuurien kokoisia investointeja ja muodostaisi kokonaiskuvan niiden täytäntöönpanosta. Yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia varten komissiolla on erityinen yksikkö, joka käsittelee suurhankkeisiin liittyviä asioita. Yksikön tukena on henkilöstöä, jolla on sektorikohtaista kokemusta. Kynnysarvo, jonka jälkeen hanketta pidetään suurhankkeena, on kuitenkin 75 miljoonaa euroa, kun taas liikenteen lippulaivainfrastruktuurit, joiden kokonaisarvo on vähintään miljardi euroa, ovat täysin eri kokoluokassa. Liikenteen lippulaivainfrastruktuureihin erikoistuneen yksikön puuttuminen komissiosta merkitsee sitä, että hallintoviranomaisilla, jotka voivat myöntää jopa 85 prosenttia kyseisten infrastruktuurien rakentamiseen tarkoitetusta EU:n yhteisrahoituksesta, ei ole tukeaan asiantuntijoita, jotka auttaisivat niitä juuri tällaisen infrastruktuurin asianmukaisessa täytäntöönpanossa.

Komission sisällä ei ole myöskään yksikköä, joka koordinoisi eri pääosastojen ja virastojen toimia näiden tukiessa näinkin suurimittaisten infrastruktuurien täytäntöönpanoa. Jos tällainen keskusyksikkö olisi olemassa, se voisi ohjata hankevastaavia jatkuvasti koko lippulaivainfrastruktuurin elinkaaren ajan ja pyrkiä näin lisäämään EU:n yhteisrahoituksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Keskus voisi antaa neuvoja esimerkiksi matkustaja-asemien ja terminaalien määrästä, terminaalien sijoituspaikoista, yhteentoimivuusvaatimuksista, kuormituskertoimista tavaraliikenteessä tai tietullisäännöistä. Se voisi myös tukea sen arvioimista, onko mahdollista tarjota sekarahoitusta Verkkojen Eurooppa -välineen, koheesiopolitiikan välineiden ja EIP:n rahoitusvälineiden avulla.

Kun rakennetaan liikenteen lippulaivainfrastruktuureja, kustannukset kasvavat ja kansallisen tason byrokratiaa on usein paljon

49 Muutokset liikenteen lippulaivainfrastruktuurien hankesuunnitelmissa ja laajuudessa lisääntyvät usein ajan mittaan. Nämä muutokset lisäävät kustannuksia, mikä voi vaikuttaa EU:n talousarvioon pitkällä aikavälillä. Koska EU:n tukea myönnetään toimiin, jotka pannaan täytäntöön seitsemän vuoden jaksoissa, seitsenvuotiskautta pidemmälle vaikuttavat muutokset infrastruktuurien hankesuunnitelmissa ja laajuudessa tarkoittavat, että EU:n yhteisrahoitusta tarvitaan enemmän.

50 Vaikka joidenkin liikenteen lippulaivainfrastruktuurien laajuus on epäilemättä muuttunut merkittävästi ajan mittaan²², tilintarkastustuomioistuin vertaili viimeisimpiä käytettävissä olevia kustannusarvioita niihin kustannusarvioihin, jotka kahdeksasta tarkastukseen valitusta liikenteen lippulaivainfrastruktuurista tehtiin alun perin. Vertailu tehtiin, koska nämä alkuperäiset kustannusarviot olivat tärkeitä rakentamisen aloittamispäätöksen kannalta. Lisäksi tarkastajat halusivat tuoda esiin sen, kuinka paljon liikenteen lippulaivainfrastruktuurien kustannusarviot olivat muuttuneet ja niiden täytöntöönpano viivästynyt infrastruktuurien valmistumiseen mennessä. Vertailussa käytettiin kansallisen tason hintadeflaattori-indeksiä, jotta vertailut olisivat mielekkäitä vakiohinnoilla ja eri kansalliset inflaatioasteet voitaisiin ottaa huomioon. Kaikkien kahdeksan tarkastusotokseen valitun infrastruktuurin kustannukset olivat nousseet verrattuna alkuperäisiin arvioihin: lisäksi vahvistui tarkastushetkellä 17,3 miljardia euroa. Se vastaa 47 prosentin lisäystä alkuperäisistä arvioista eli keskimäärin 2,2:ta miljardia euroa infrastruktuuria kohti. Esimerkkinä voidaan mainita, että suurin lisäys tarkastusotoksessa koski Pohjois-Seine–Eurooppa-kanavaa (osana Seine–Scheldt-yhteyttä), jonka ennakoitujen kustannukset olivat lisääntyneet 3,3 miljardilla eurolla eli 199 prosentilla (ks. [taulukko 3](#)). Osa kustannusarvioiden lisäyksistä tapahtui lyhyellä aikavälillä. Esimerkiksi Rail Baltican kulujen ennustetaan kasvavan 51 prosenttia verrattuna kahdeksan vuotta sitten tehtyihin arvioihin suurelta osin sen vuoksi, että kyseisen liikenteen lippulaivainfrastruktuurin laajuus on muuttunut (ks. [liite III](#)).

²² Esimerkiksi Lyon–Torino-yhteyteen suunniteltiin ensiksi yksiputkinen tunneli, ja myöhemmin päätettiin, että rakennettaisiin sen sijaan kaksiputkinen tunneli. Samalla tavalla Seine–Scheldt-yhteydessä oli kyse kanavasta, joka yhdistäisi kaksi jokea, ja myöhemmin siitä kehittyi paljon laajempi sisävesiväylien verkko.

Taulukko 3 – Kustannukset liikenteen lippulaivainfrastruktuuria kohti (vuoden 2019 arvot)

Liikenteen lippulaivainfrastruktuuri	Alkuperäinen arvio (milj. euroa)	Viimeisin arvio (milj. euroa)	Lisäys (milj. euroa)	Lisäys (%)
Rail Baltica	4 648	7 000*	2 352	51 %
Lyon–Torino	5 203	9 630	4 427	85 %
Brennerin pohjatunneli	5 972	8 492	2 520	42 %
Fehmarninsalmen kiinteä yhteys	5 016	7 711	2 695	54 %
Basque Y ja sen yhteys Ranskaan	4 675	6 500	1 825	39 %
Seine–Scheldt-yhteys**	1 662	4 969	3 307	199 %
A1-moottoritie	7 244	7 324	80	1 %
E59-rata	2 113	2 160	48	2 %
YHTEENSÄ			17 253	47 %

* Kustannukset sisältävät varauksen, joka koskee tarkastuksessa havaittua riskiä siitä, että kustannukset kasvavat tulevaisuudessa. Virallisiksi kustannuksiksi on ilmoitettu tähän mennessä 5,8 miljardia euroa.

** Luvut koskevat vain Seine–Scheldt-yhteyden pääosuutta eli Pohjois-Seine–Eurooppa-kanavaa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

51 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös tapauksia, joissa raskas byrokratia vähensi täytäntöönpanon tehokkuutta. Esimerkiksi Romaniassa 582 km:n pituista A1-moottoritietä ollaan suunnittelemassa ja panemassa täytäntöön suurena määränä pieniä hankkeita. Jokaiseen näistä osista on haettava lupa.

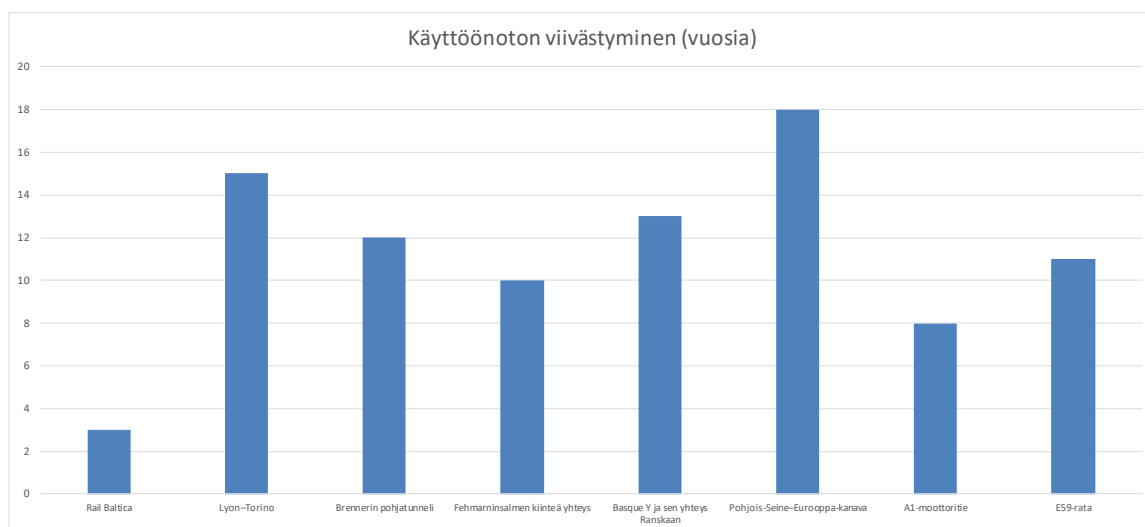
Tilintarkastustuomioistuimen laskelman mukaan tarvitaan yksi rakennuslupa 7 km:n moottoritieosuutta kohti ja yksi ympäristölupa 26 km:n osuutta kohti.

52 Italiassa havaittiin esimerkki hyvästä käytännöstä, jossa ministeriöiden välinen komitea (*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*, CIPE) toimii hankevastaavien yhteispisteenä. Samanaikaisesti CIPE antaa pitkäaikaisen sitoumuksensa infrastruktuurin rakentamisen tukemiseksi, jos rahoituksesta on tehtävä useita erillisiä päätöksiä.

Erittäin pitkät viivästyksset vaarantavat EU:n yhteisrahoituksen tehokkuuden

53 Tilintarkastustuomioistuिन vertasi lisäksi kunkin liikenteen lippulaivainfrastruktuurin tämänhetkistä arvioitua valmistumispäivämäärää alkuperäiseen ennusteeseen ja huomasi, että viivästyksset olivat poikkeuksetta huomattavia. A1-moottoritien ja E59-radon osalta tarkastajat laskivat käyttöönottoa koskevan kumulatiivisen viivästyksen infrastruktuurien niiden osuuksien perusteella, joiden täytäntöönpanoaikataulusta oli luotettavia-arvioita²³. Kunkin infrastruktuurin päärakennusosaan vaikuttava keskimääräinen viivästys oli 11 vuotta. Hitaimmin edistyivät Seine–Scheldtin infrastruktuuriin kuuluva Pohjois-Seine–Eurooppa-kanava (jo 18 vuotta myöhässä), Lyon–Torino-yhteys (15 vuotta myöhässä), Basque Y -rata (13 vuotta myöhässä) ja Brennerin pohjatunneli (12 vuotta myöhässä) (ks. [kuva 5](#)).

Kuva 5 – Viivästyksset tarkastusotokseen valittujen liikenteen lippulaivainfrastruktuurien valmistumisessa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuिन.

²³ Esimerkiksi E59-radon Świnoujście–Szczecin-osuudelle ei ole vielä vahvistettu täytäntöönpanoaikataulua.

54 Jos otetaan huomioon myös sellaisten yhteysinfrastruktuurien valmistumisajankohdat, joita rautatieinfrastruktuurit tarvitsevat voidakseen toimia täydellä kapasiteetillaan, viivästykset ovat vielä paljon pidempiä.

- Ottaen huomioon sen, että suurnopeusyhteyttä, joka yhdistää Bordeaux'n Basque Y-rataan, ei Ranskan puoleiselta osuudeltaan edes suunnitella ennen vuotta 2037, Basque Y-radon käyttöönotto täydellä kapasiteetilla viivästyy vähintään 29 vuodella.
- Saksan liittymäyhteydet, jotka vievät Brennerin pohjatunneliin München–Verona-yhteydellä, saattavat viivästyä vuosien 2040 ja 2050 väliselle ajalle, mikä estäisi täyden hyödyn saamisen infrastruktuurista vielä 20 vuoden ajan. Sitä paitsi Saksan alueellinen viranomaisen edelleen arvioi uusien liittymäyhteyksien tarpeellisuutta.

55 Tarkastajat toteavat, että poliittiset päätöksentekoprosessit ovat keskeinen tekijä näiden viivästysten takana. Vaikka on tehty kansainvälisiä sopimuksia, joissa jäsenvaltion ovat sitoutuneet liikenteen lippulaivainfrastruktuurin rakentamiseen, poliittiset painopisteet voivat muuttua hallitusten vaihtuessa. Lisäviivästyksiä aiheuttaa myös se, että tarvitaan aikaa sidosryhmien osallistumista koskeviin menettelyihin sekä suunniteltuja töitä koskevien lupien hakemiseen.

56 Tällaisilla viivästyksillä on huomattavia seurauksia. Esimerkiksi liikenne, joka tulevaisuudessa kulkee A1 -moottoritietä pitkin Romaniassa, joutuu tällä hetkellä yhä käyttämään kansallisia kaksikaistaisia teitä. Tällä tilanteella on merkittäviä kielteisiä vaikutuksia, kuten päivittäisiä liikenneuhkia ja liikenteen pullonkaloja. Myös liikenneturvallisuus heikentyy. Tilintarkastustuomioistuimien vertaili ajan mittaan tapahtuneiden onnettomuuksien määriä ja tyyppejä ja totesi, että näillä osuuksilla tapahtuneiden onnettomuuksien ja niistä aiheutuneiden kuolonuhrien määrä on paljon suurempi kuin Romanian keskiarvo. Lisäksi 92 onnettomuudessa oli kyse etutörmäyksestä.

57 Myös EU:n yhteisrahoittamat infrastruktuurien osatoimet kärsivät odotettua hitaammasta täytäntöönpanosta. Kun tilintarkastustuomioistuimien vertaili yksittäisten toimien alun perin ennustettuja valmistumisajankohtia niiden todellisiin valmistumisajankohtiin (jo päätökseen saatettujen toimien osalta) tai hankevastaavan ilmoittamiin, tämänhetkisten odotusten mukaisiin valmistumisajankohtiin (edelleen käynnissä olevien toimien osalta), se totesi, että 17 yhteisrahoitetusta toimesta vain yhden (joka oli osa Rail Balticaa) odotetaan yhä valmistuvan alkuperäiseen määräaikaan mennessä. Osa viivästyksistä on huomattavia (jopa 79 kuukautta eräässä

A1-moottoritien toimesta). Viivästys verrattuna alun perin suunniteltuun valmistumisajankohtaan on kaikkien toimien osalta keskimäärin 34 kuukautta (yli 68 prosenttia alun perin suunnitellusta kestosta) (ks. [liite V](#)).

58 Jos Verkkojen Eurooppa -välineen tointa ei panna täytäntöön avustussopimuksen ehdoissa määriteltyjen tarkkojen ehtojen mukaisesti tai jos se ei valmistu määräajassa, EU:n yhteisrahoitus voidaan peruuttaa. Jos näin käy, sovelletaan käytä tai menetä -periaatetta, jonka mukaan varoja ei enää korvamerkitä kyseiselle toimelle, vaan ne tulevat uudelleen muiden Verkkojen Eurooppa -ohjelman hankkeiden käytettäviksi. Näin on jo tehty 1,4 miljardille eurolle niistä varoista, jotka oli alun perin osoitettu tarkastusotoksen 17 toimelle (ks. [liite IV](#)). Esimerkiksi Seine–Scheldt-yhteyden määrärahoista peruutettiin 668,6 miljoonaa euroa. Peruutus koski kahta viimeksi yhteisrahoitettua tointa ja johtui pääasiassa siitä, että Pohjois-Seine–Eurooppa-kanavan rakentamisesta sopiminen viivästyi niin paljon.

59 Eräillä tarkastusotokseen valituista liikenteen lippulaivainfrastruktuureista on kuluvalle kaudella edelleen varojen menettämisiskejä. INEA totesi huhtikuussa 2019, että kahdessa meneillään olevassa toimesta, jotka olivat tarkastettujen liikenteen lippulaivainfrastruktuurien osatoimia, oli riski 784 miljoonan euron EU:n yhteisrahoituksen menettämisestä. Lisäksi Brennerin pohjatunnelin osalta tärkeimmät työt ja tutkimukset ovat vielä kesken, ja EU:n yhteisrahoituksesta on vielä 737 miljoonaa euroa käyttämättä. Määrä on 62 prosenttia hankkeelle osoitetuista 1,2 miljardista eurosta. INEA on todennut, että lisäviivästykset ovat mahdollisia. Niinpä jos tulevaisuudessa halutaan välttää rahoituksen peruuttamisia, voi lisäksi olla tarpeen, että tämän lippulaivainfrastruktuurin osatointen täytäntöönpanokautta pidennetään.

60 Varojen myöntäminen liikenteen lippulaivainfrastruktuureille etupainotteisesti antaa hankevastaaville pitkän aikavälin varmuutta. Mutta se merkitsee myös sitä, että jos liikenteen lippulaivainfrastruktuurien täytäntöönpano viivästyy huomattavasti, suuria määriä myönnettyistä EU-varoista ei tulla maksamaan moneen vuoteen. Kyseiset varat olisi näissä tapauksissa voitu käyttää muiden, pidemmälle edenneiden infrastruktuurihankkeiden rahoittamiseen. Jos nämä määrät kohdennetaan uudelleen vasta rahoitusprosessin myöhäisessä vaiheessa, niiden uudelleenkäyttämismahdollisuudet ovat vähäisiä. Tätä ongelmaa ei ole ratkaistu tyydyttävästi tämänhetkisillä avustussopimusten hallinnointia koskevilla järjestelyillä²⁴. [Liitteestä VI](#) käy ilmi, että valmiiksi saaduissa toimissa määrät, jotka hankkeen

²⁴ Tätä asiaa korostettiin myös tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa 19/2019 ”Innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto: hyötyjä on saatu aikaan, mutta Verkkojen Eurooppa -välineen puutteet on korjattava” (ks. kohta 72).

päätyttyä oli tosiasiasa maksettu hankkeelle, olivat vain puolet alun perin myönnetystä määrästä.

Tapa, jolla komissio valvoo, saavatko jäsenvaltiot ydinverkkokäytävät valmiiksi, on puutteellinen, mutta komission käytettävissä on väline tuloksellisuuden kohentamiseksi

Komission valvonta on etävalvontaa, ja EU:n yhteisrahoitus hankkeille on kytketty ainoastaan tuotoksiin

61 Komissio valvoo eurooppalaisten koordinaattoreiden avulla, saavatko jäsenvaltiot ydinverkkokäytävät valmiiksi. Lisäksi komissio käyttää valvonnassaan TENTec-tietojärjestelmää, jolla se koordinoi ja tukee politiikkoja. Eurooppalaisten koordinaattoreiden tehtäviin kuuluu seuraavaa:

- ydinverkkokäytävien analysointi
- (ei-sitovan) työsuunnitelman laatiminen käytävälleen
- yhteyden pitäminen korkean tason päätöksentekijöihin ja paikallisiin sidosryhmiin liikenteen lippulaivainfrastruktuurien täytäntöönpanon edistämiseksi
- työsuunnitelmaa koskevan hyväksynnän hakeminen jäsenvaltioilta
- käytävän foorumin kokousten järjestäminen ja puheenjohtajana toimiminen
- TEN-T-verkon kehittämistä ja täytäntöönpanoa koskevan edistymiskertomuksen julkaiseminen joka toinen vuosi.

Vaikka koordinaattorit ovat vastuussa pitkistä ja monimutkaisista käytävistä, heillä on käytettävissään vähän resursseja ja vain epäviralliset valtuudet. Tällaisessa kehityksessä komissio valvoo liian etäältä sitä, saavatko jäsenvaltiot verkon valmiiksi ajoissa.

62 Komissio ehdotti hiljattain²⁵ koordinaattoreiden roolin laajentamista: tulevien EU:n yhteisrahoitusta koskevien hakemusten tulisi olla yhdenmukaisia käytäviä koskevien työsuunnitelmien ja täytäntöönpanosäädösten kanssa ja niissä tulisi ottaa huomioon eurooppalaisen koordinaattorin lausunto. Koordinaattoreiden täytyisi voida seurata tiiviisti lupamenettelyjä, jotka liittyvät yhteistä etua koskeviin, rajat ylittäviin hankkeisiin. Lisäksi heidän olisi voitava pyytää toimivaltaista viranomaista raportoimaan tapahtuneesta edistymisestä säännöllisesti.

63 Yhteistyössä toteutettavassa hallinnossa, jossa ensisijainen vastuu täytäntöönpanosta on asianomaisella hallintoviranomaisella, tilintarkastustuomioistuin havaitsi useissa tapauksissa ongelmia, jotka johtivat tehottomuuteen. Esimerkiksi Romanian A1-moottoritieellä Lugojin ja Devan välillä on osuus, joka on valmis muttei tällä hetkellä käytössä. Kyseinen osuus on saanut 12,4 miljoonaa euroa EU:n yhteisrahoitusta. Devan lähellä kaksi tieosaa, joiden rakentamiseen kului vain seitsemän vuotta, oli yhdistetty toisiinsa väärin. Sen seurauksena 800 metriä jo valmista moottoritietä oli purettava, jotta liitoskohta voitiin rakentaa oikein. Uudelleen rakennettava osa vaatii arviolta 3,2 miljoonaa euroa yhteisrahoitusta EU:lta, ja sen lisäksi purkutyöt maksoivat 0,9 miljoonaa euroa, josta EU:n yhteisrahoitusta oli 0,5 miljoonaa euroa. Voidaan katsoa, että edellä mainitulla tavalla käytetty 3,7 miljoonan euron²⁶ suuruinen EU:n rahoitus haaskattiin (ks. [kuva 6](#)).

²⁵ Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan laajuisen liikenneverkon toteuttamista edistävästä yhdenmukaistamistoimenpiteistä (COM(2018) 277 final, 17.5.2018) ja Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Verkkojen Eurooppa -välineestä ja asetusten (EU) N:o 1316/2013 ja (EU) N:o 283/2014 kumoamisesta (COM(2018) 438 final, 6.6.2018).

²⁶ Määrä koostuu 3,2 miljoonan euron ja 0,5 miljoonan euron yhteisrahoitusosuuksista.

Kuva 6 – Romanian A1-moottoritien Lugoj–Deva- ja Deva–Orastie-osuuksien liitoskohta



© ziarulunirea.ro. Tekstit ja linjaukset ovat tilintarkastustuomioistuimen lisäämiä.

64 Systemaattista mekanismia, jolla mitattaisiin tuloksia sen jälkeen kun liikenteen lippulaivainfrastruktuurin toimintojen aloittamisesta on kulunut jonkin aikaa, ei ole. Tämä seikka vahvistaa sen, että komissio kytkee hankkeille myönnettävän EU:n yhteisrahoituksen edelleen ainoastaan tuotoksiin. Komissio ei kerää lippulaivainfrastruktuuritason tietoja investointien tuloksista ja onnistumisasteesta eli siitä, saavuttaako infrastruktuuri odotetut tulokset ja milloin se ne saavuttaa.

65 Komissiolla ei ole tietoja yhteisrahoitusta saaneiden rakennustöiden vaikutuksista. Vaikka suurin osa tarkastukseen valituista liikenteen lippulaivainfrastruktuureista on vielä rakenteilla, on lupa odottaa jo nyt, että osalla niistä tulee olemaan huomattava vaikutus. Esimerkiksi Lys-joella on jo tehty erilaisia Seine–Scheldt-yhteyden levennys- ja syvennystöitä. Infrastruktuuritason tuloksia ei vielä ole nähtävissä, koska keskeinen osa infrastruktuuria (Pohjois-Seine–Eurooppakanava) on vielä rakentamatta. Töillä on kuitenkin jo ollut myönteinen sosioekonominen vaikutus Flanderiin: esimerkiksi kiinteistöjen rakentaminen joenrantaan on vauhdittunut, mikä on johtanut kokonaisten kaupunginosien elpymiseen Kortrijkissa ja Harelbekessa.

66 Komissio ei ota näitä näkökohtia huomioon, sillä INEAn avustussopimukseen sisällytetyt välitavoitteet koskevat ainoastaan fyysisiä tuotoksia. Komissio tekee jälkiarviointeja tietyissä tapauksissa, esimerkiksi silloin kun lainsäädännössä edellytetään sitä. Arvioinnit kattavat koko verkon tai sellaisia valikoituja liikennealan suurhankkeita, joiden hallinnointi toteutetaan yhteistyössä. Yksittäisistä liikenteen lippulaivainfrastruktuureista kokonaisuutena ei kuitenkaan tehdä systemaattisia jälkiarviointeja, vaikka kyseiset infrastruktuurit ovat monen miljardin euron investointeja. Tämän takia aiemmista ongelmista on vaikea oppia.

Komissio ei arvioinut kriittisesti liikenteen lippulaivainfrastruktuurien pitkän aikavälin kestävyyttä ja kustannuksia

67 Tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa tuloksellisuuden tarkastusta koskevissa kertomuksissa²⁷ on todettu, että kun saatavilla on EU:n yhteisrahoitusta, tuloksena voi joissakin tapauksissa olla se, että hankevastaavat vievät hankemäärittelyt tavanomaiset standardit ylittävälle tasolle tai rakentavat suurellemmin ilman hyvää syytä. Tämä johtaa infrastruktuurin vajaakäyttöön.

68 Komissiolla ei ole malleja tai erityisiä tiedonkeruumenettelyjä, joiden avulla se voisi ennen EU:n yhteisrahoituksen sitomista liikenteen lippulaivainfrastruktuureihin arvioida riippumattomasti, kuinka suuri matkustaja- ja tavaraliikenne voisi potentiaalisesti käyttää kyseisiä infrastruktuureja. Kun komissio on myöntänyt EU:n tukea lippulaivainfrastruktuureille, se ei ole myöskään kysynyt, ovatko tulevat rakentamisen standardit yksityiskohtineen oikeassa suhteessa mahdollisiin liikennevirtoihin. Koska näitä nimenomaisia tietoja mahdollisista liikennevirroista ei ole, tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset perustuvat Eurostatin tietoihin sekä liikennemääriä koskeviin oletuksiin, joita on tehty tarvittaessa²⁸. Tarkastuksessa arvioitiin sellaisten otokseen valittujen infrastruktuurien taloudellista kestävyyttä, joihin kuului suurnopeusrataosuus (Rail Baltica, Lyon–Torino-yhteys, Brennerin pohjatunneli, Fehmarninsalmi ja Basque Y). Arviossa tarkasteltiin matkustajien odotettua määrää ja hankkeen koko liikennepotentiaalia. Näiden infrastruktuurien kustannukset ovat yhteensä noin 40 miljardia euroa. Ensimmäisessä analyysissä tilintarkastustuomioistuin tarkasteli tulevia matkustajamääriä hankevastaavien

²⁷ Esimerkiksi erityiskertomus 23/2016 ”EU:n meriliikenne vaikeuksissa – paljon tuloksettomia ja kestäättömiä investointeja”, kohdat 52–55; erityiskertomus 21/2014 ”EU:n rahoittamat lentoasemainfrastruktuurit: vähäinen vastine rahoille”, kohdat 28–33.

²⁸ Arvio koski sitä, mitkä olisivat todennäköisimmät tavat, joilla liikenne jatkuu infrastruktuurien valmistumisen jälkeen, lyhimmän reitin oletuksen mukaan.

ilmoitusten perusteella. Toista analyysia varten tarkasteltiin sellaisen väestön kokonaismäärää, joka asuu 60 minuutin vaikutusalueella radasta. Vaikka nämä rautatielinjat onkin eittämättä tarkoitettu sekaliikenteeseen (sekä matkustaja- että tavaraliikenteeseen), tarkastajat vertasivat mainittuja lukuja akateemisen tutkimuksen tuottamaan vertailukuun, joka koski suurnopeusratojen matkustajamääriä. Vertailulukua on tulkittava siten, että tällaisilla linjoilla olisi vuosittain oltava 9 miljoonaa matkustajaa, jotta ne olisivat kestäviä. Tarkastajat päättelivät, että sen väestön kokonaismäärä, joka asui mainitun vaikutusalueen sisällä, oli kaikkien arvioitujen infrastruktuurien osalta liian pieni kestävyuden varmistamiseksi pitkällä aikavälillä. Tarkastajat havaitsivat lisäksi kaksi tapausta, joissa liikenteen lippulaivainfrastruktuurin odotettu matkustajamäärä jäi merkittävästi 9 miljoonan matkustajan vuotuisesta vertailuarvosta.

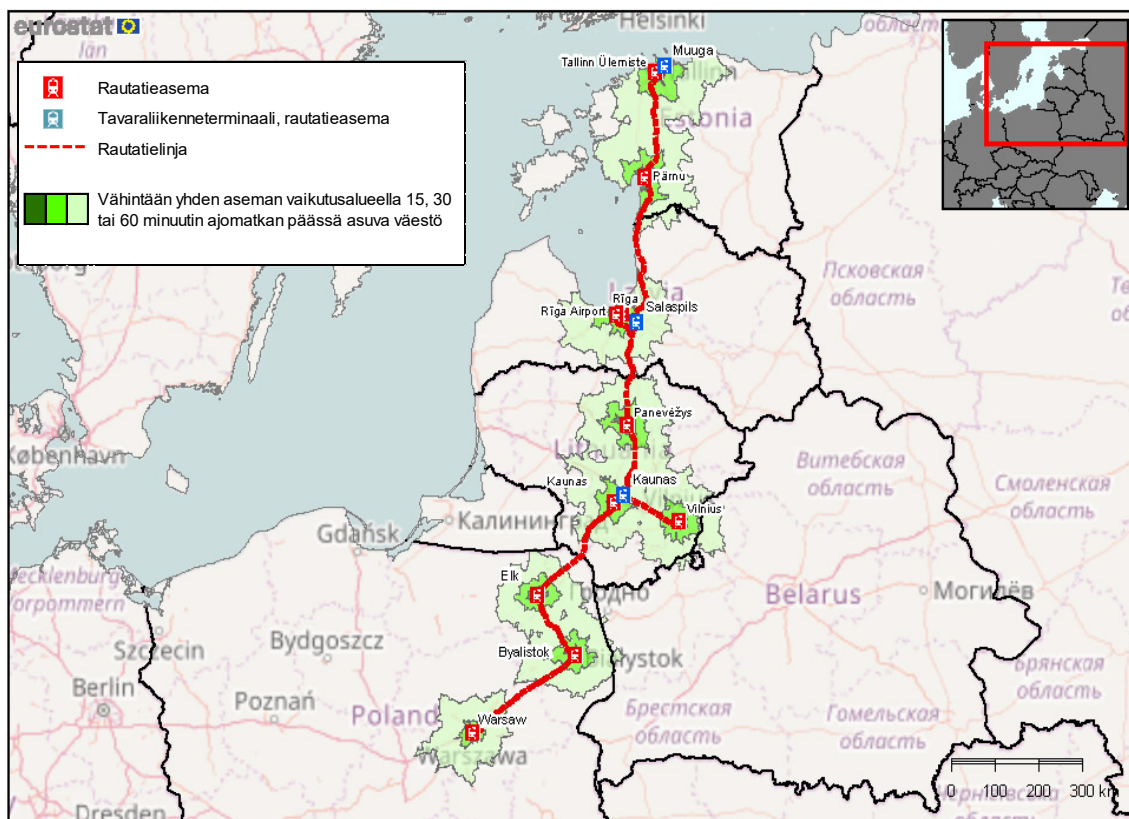
69 Ensimmäinen tapaus on Rail Baltica, jonka pitkän aikavälin taloudellinen kestävyys riippuu siitä, onnistuuko se hyödyntämään tavara- ja matkustajaliikennepotentiaaliaan. Vuonna 2017 Rail Balticasta tehdyssä kustannus-hyötyanalyysissä ennustetaan, että tavaraliikennevolyymi on noin 15 miljoonaa tonnia vuonna 2030 ja jopa 25 miljoonaa tonnia vuoteen 2055 mennessä. Noin kolmannes tästä on Baltian maiden sisäistä liikennettä, kolmannes tavaraliikennettä Suomesta ja kolmannes kauttakulkuliikennettä naapurimaista. Baltian maita ympäröivän alueen nykyisten meriliikennemäärien perusteella todettiin, että tavaraliikennettä voitaisiin siirtää rautateille enintään 30 miljoonaa tonnia vuodessa. Viron, Latvian ja Liettuan välillä ei kuitenkaan ole tällä hetkellä pohjois-eteläsuuntaista rautateiden tavaraliikennettä, ja jotta liikennemuotosiirtymä voisi toteutua, rautatieliikenteen täytyy kyetä kilpailemaan tie- ja meriliikenteen kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että on luotava tehokkaat multimodaaliyhteydet ja toteutettava täydentäviä toimenpiteitä – esimerkiksi otettava käyttöön tietullipolitiikkoja – jotta eri kuljetusmuotojen toimintaedellytykset olisivat tasapuolisempia. Lisäksi on kehitettävä sellainen hyvin toimiva, integroitu infrastruktuurien hallinnointimalli, joka ennakoivan kaupallistamisen avulla tekee rautatielinjasta houkuttelevan asiakkaiden kannalta. Baltian maat eivät ole vielä päässeet sopimukseen infrastruktuurin hallinnointimallista. Lisäksi Puolan rautatieinfrastruktuurin hallinnoija ei ole ryhtynyt toimiin, joilla Rail Baltican mahdollisesti aiheuttamaa rautateiden tavaraliikenteen lisääntyntä kysyntää Białystokin ja Varsovan välisellä rataosuudella sovitettaisiin yhteen muun alueellisen matkustaja- ja tavaraliikenteen kanssa kyseisellä rataosuudella.

70 Kuten kohdassa **69** todetaan, Baltian maissa ei ole vielä pohjois-eteläsuuntaista rautateiden tavaraliikennettä. Rail Baltican henkilöliikennepuolta koskeva arviointi osoittaa, että rautatielinja ei tältä osin ole taloudellisesti kestävä. Vuotuinen matkustajamäärä on 4,6 miljoonaa vuoteen 2030 mennessä. Tämä kävi ilmi vuonna 2017 tehdystä kustannus-hyötyanalyysistä, joka koski täysin uusia eli ns. *greenfield*-investointeja Baltian maissa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen analyysi, joka koskee vaikutusalueita, osoittaa, että sellaisen väestön määrä, joka kustannus-hyötyanalyysin oletuksen mukaisesti asuu 60 minuutin matka-ajan päässä liikenteen lippulaivainfrastruktuurista, on yhteensä 3,8 miljoonaa ihmistä. Tässä on otettu huomioon se, että jotkut ihmiset kuuluvat yhtäaikaan kahden vierekkäisen vaikutusalueen piiriin. Ks. *kuva 7*. Tämä luku on kaikkien tarkastettujen rautatieliikenteen lippulaivainfrastruktuurien joukossa pienin, jos tarkastellaan rautatielinjaa yksinään. Hankevastaava ja komissio totesivat, että tämä investointi koskee nopeaa tavanomaista rautatielinjaa. Maksiminopeus radalla on 249 km/h, ja tästä syystä tätä rautatielinjaa ei voida rinnastaa suurnopeusrataan. Vaikka suurnopeusradan määritelmää tosiaankin sovelletaan sellaisiin uusiin rautatielinjoihin, joilla liikenteen nopeus on 250 km/h tai enemmän, tarkastajat katsoivat arviossaan, että investointi tähän linjaan oli suurnopeusratainvestointi. Tämä johtui kahdesta syystä. Ensinnäkin osa rautatielinjasta hyödyntää parannettua tavanomaista rautatielinjaa Puolan alueella. Tällaisia linjoja pidetään suurnopeusratoina, jos liikenteen nopeus niillä on 200 km/h tai enemmän. Toiseksi Rail Balticaa käytetään sekaliikenteeseen, jolloin radan rakentamiskustannukset ovat yleensä suurempia kuin jos sitä käytettäisiin pelkkään matkustajaliikenteeseen.

71 Jos otetaan huomioon Puolan liittymäyhteys ja toteutetaan analyysi yleisemmällä tasolla, voidaan todeta, että kun Varsovan rautatielinjan rakennus- ja parannustyöt on tehty, 60 minuutin vaikutusalueella asuu yhteensä jopa 8,3 miljoonan ihmisen väestö. Jos tätä verrataan vertailuarvoon²⁹ eli 9 miljoonaan matkustajaan vuodessa, on todettava, että rautatielinjan taloudellinen kestävyys saattaa olla vaarassa, vaikka yhteys ulottuisi täysimääräisenä Varsovaan asti.

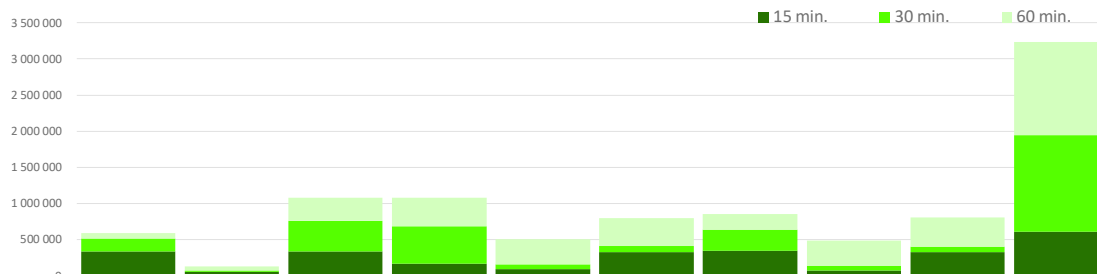
²⁹ Suurnopeusrataa koskeva erityiskertomus 19/2018 ”Eurooppalainen suurten nopeuksien rautatieverkko: toteutumaton tavoite, toiminta epäyhtenäistä ja tehotonta”.

Kuva 7 – Rail Baltican vaikutusaluearviointi



Cartography: Eurostat — GISCO, 01/2020

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE



Vaikutusalue	Tallinna	Pärnu	Riika	Riian lentoasema	Panevėžys	Kaunas	Vilna	Elk	Białystok	Varsova
15 minuuttia	336 000	55 000	336 000	168 000	97 000	326 000	348 000	70 000	325 000	611 000
30 minuuttia	514 000	71 000	764 000	685 000	154 000	410 000	642 000	137 000	405 000	1 941 000
60 minuuttia	594 000	130 000	1 075 000	1 083 000	511 000	798 000	850 000	483 000	806 000	3 238 000

Lähde: Kartta Eurostat, tiedot lisännyt Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

72 Toisessa esimerkitapauksessa matkustajamääräennusteet, jotka koskevat Fehmarninsalmen kiinteän yhteyden kautta kulkevaa Kööpenhaminan ja Hampurin välistä suurnopeusrataa, osoittavat, että tämän liikenteen lippulaivainfrastruktuurin rautatieosuus ei tule olemaan taloudellisesti kestävä. Vaikka radan varrella 60 minuutin vaikutusalueella asuu 7,7 miljoonaa ihmistä ja matkustajat voivat hyödyntää tiettyjä yksittäisiä matkaosuuksia linjalla (esimerkiksi Hampuri–Lyypekki- tai Ringsted–Kööpenhamina-osuuksia), ennusteiden mukaan yhteyttä käyttää vielä 10 vuoden kuluttua radan avaamisesta kumpaankin suuntaan vuosittain vain miljoona matkustajaa. Määrä on paljon pienempi kuin vertailuarvo 9 miljoonaa matkustajaa

vuodessa. Tämä rautatielinja on suunniteltu sekaliikenteelle, joten sillä harjoitetaan myös tavaraliikennettä. Kiinteän yhteyden kautta kulkee arviolta jopa 73 rahtijunaa päivässä sen jälkeen kun yhteys toimii täydellä kapasiteetillaan. Tämän infrastruktuurin rakentamisen seurauksena ei kuitenkaan synny merkittävää liikennemuotosiirtymää, sillä rahtijunat lakkaavat käyttämästä nykyistä Ison-Beltin sillan kautta kulkevaa reittiä (kyse on ns. korvausvaikutuksesta, ks. [kuva 3](#)).

73 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi Saksan liittymäyhteyden rakennuskustannuksia. Arvio toteutettiin tämänhetkistä suurnopeusratasuunnitelmaa vastaavien standardien mukaisesti. Alkuperäinen suunnitelma oli parantaa nykyistä linjaa nopeuteen 160 km/h. Tämä vastasi TEN-T-asetuksen säännöksiä, joiden mukaan oli määrä rakentaa vain tavanomaisia rautatielinjoja. Paikallisten sidosryhmien kuulemisen jälkeen kuitenkin tehtiin muutoksia, joiden seurauksena suunniteltiin uusi sekaliikenteen liittymäyhteys. Suunnitelmaan sisältyi muun muassa radan uusia linjauksia, lisäasemia ja uusi rahtiterminaali. Tämän jälkeen tehdyn poliittisen päätöksen mukaan rakennettaisiin rautatielinja, jolla henkilöjunien rakenteellinen nopeus olisi enintään 200 km/h. Suurnopeusradan kustannukset koskevat 88 km pitkää, Fehmarninsalmen kiinteälle yhteydelle vievää rautatielinjaa Lyypekin ja Puttgardenin välillä. Kustannuksia laskettaessa otettiin huomioon myös radan etäisyydet. Nykysuunnitelmien mukainen suurnopeusrata tulee tältä pohjalta maksamaan 26 miljoonaa euroa kilometriltä. Melun vähentämistä koskevat alueelliset vaatimukset, jotka menevät pidemmälle kuin standardivaatimukset, aiheuttavat 1,185 miljoonan euron kustannukset. Tämä on enemmän kuin puolet koko linjan kaikista rakennuskustannuksista. Kustannukset, jotka johtuvat siitä, että suunniteltu Fehmarninsalmen silta³⁰ korvaa nykyisen sillan, ovat 549 miljoonaa euroa. Tätä korvaamista ei olisi tällä hetkellä vielä tarpeen toteuttaa. Jos nämä kustannukset lisätään kokonaiskustannuksiin (kummastakaan toimenpiteestä ei ole vielä päätöksiä), linjan kustannukset nousevat 46 miljoonaan euroon kilometriltä. Näin ollen Saksan liittymäyhteyden kokonaiskustannukset olisivat kaikkiaan enemmän kuin 4 miljardia euroa. Nämä kustannukset kilometriä kohti ovat erittäin suuria verrattuna niistä suurnopeusradoista aiheutuneisiin kustannuksiin, joita tilintarkastustuomioistuin on aiemmin tarkastanut³¹ ja joilla liikenteen nopeus on 250 km/h tai enemmän. Lisäksi kustannusten vertailussa on otettava huomioon se, että Saksan liittymäyhteys ei

³⁰ Viimeisimmistä Schleswig-Holsteinin osavaltion julkistamista suunnitelmista käy ilmi, että tämä uutta siltaa koskeva suunnitelma tullaan hylkäämään ja sillan sijaan rakennetaan Fehmarninsalmen kiinteän yhteyden kaltainen rautatie-maantietunneli. Tällainen tunneli maksaa yleensä enemmän kuin silta.

³¹ Erityiskertomus 19/2018 ”Eurooppalainen suurten nopeuksien rautatieverkko: toteutumaton tavoite, toiminta epäyhtenäistä ja tehotonta”, taulukko 5.

sijaitse kovinkaan tiheästi asutulla alueella, linjan rakentamista koskevat tekniset vaatimukset ovat vähäisiä ja maksiminopeus linjalla on 200 km/h. Vastaavat parannustöistä koituvat kustannukset Ringsted–Rødby-osuudella, joka kuuluu Fehmarninsalmen kiinteälle yhteydelle vievään Tanskan liittymäyhteyteen, ovat 11 miljoonaa euroa kilometriä kohti eli vähemmän kuin neljännes Saksan liittymäyhteyden kustannuksista. Kuitenkin Ringsted–Rødby-osuuden maantieteelliset olosuhteet ovat samanlaisia kuin Saksan liittymäyhteydellä, ja myös Ringsted–Rødby-osuudella liikenteen nopeus nostetaan 160 kilometristä 200 kilometriin tunnissa. Lisäksi on otettava huomioon, että Saksan liittymäyhteyden nostaminen suurnopeustasolle vähentää Lyypekin ja Puttgardenin välisen henkilöliikenteen matka-aikaa vain 5 minuuttia verrattuna aiempien suunnitelmien mukaisen yhteyden matka-aikaan. Kaikki nämä muutokset johtavat erittäin suuriin lisäkuluihin, jotka yhdessä vähäisten matkustajamäärien kanssa (ks. kohta 72) vähentävät merkittävästi tämän parannetun liittymäyhteyden kustannustehokkuutta.

74 Schleswig-Holsteinin osavaltio päätti Saksan liittymäyhteyttä koskevasta suunnitelmasta sen jälkeen kun se oli kuullut paikallisia sidosryhmiä. Komissio ei osallistunut kuulemiseen eikä päätöksentekoon. Tähän päivään mennessä EU:n yhteisrahoitusta on käytetty pelkkiin tutkimuksiin 38,6 miljoonaa euroa. Tällaisten lukujen olisi annettava komissiolle ajattelemisen aihetta päätöksentekovaiheessa. Niinpä kun komissio on tulevaisuudessa myöntämässä EU:n yhteisrahoitusta, sen olisi noudatettava moitteettoman varainhoidon periaatetta ja tehtävä nimenomainen arviointi siitä, riittäisikö väestön liikkuvuustarpeiden kattamiseen itse asiassa pienemmän nopeuden rata, jonka kustannukset olisivat pienemmät.

Väline tulevia investointeja varten: täytäntöönpanopäätös

75 Komissio on hiljattain alkanut käyttää täytäntöönpanopäätöksiä välineenä, jolla se valvoo entistä tarkemmin, saavatko jäsenvaltiot ydinverkkokäytävät valmiiksi. Nämä päätökset tehdään yhdessä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa, ja ne heijastelevat jäsenvaltioiden sitoumusta noudattaa yhteisesti sovittua aikataulua tuotosten valmiiksi saamisessa. Tässä aikataulussa on useita merkittäviä välitavoitteita, ja päätöksissä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus laatia vuosikertomus. Täytäntöönpanopäätöksiä on tähän mennessä käytetty Rail Balticassa, Seine–Scheldt-yhteydessä sekä Espanjan ja Portugalin välisessä Evora–Mérida-ratayhteydessä (viimeksi mainittu ei kuulunut tarkastusotokseen).

76 Tilintarkastustuomioistuimen mielestä täytäntöönpanopäätökset ovat myönteinen kehitysaskel, sillä niiden avulla komissio voi valvoa tiiviimmin, saavatko jäsenvaltiot liikenteen lippulaivainfrastruktuurit valmiiksi. Lisäksi päätöksissä

vahvistetaan täsmällisesti liikenteen lippulaivainfrastruktuurien laajuus ja odotetut tuotokset ja selostetaan infrastruktuurien toiminnan aloittamisen edellyttämät täydentävät toimet. Näissä päätöksissä käsitellään yhteyksiä Rail Baltican olemassa oleviin ja uusiin rata- tai maantietermiinaaleihin sekä multimodaalitermiinaalien rakentamista Seine–Scheldt-yhteydelle. Lisäksi päätöksissä annetaan eurooppalaisille koordinaattoreille ja komissiolle mahdollisuus osallistua tarkkailijoina hankevastaavan päätöksentekokoelinten kokouksiin.

77 Tilintarkastustuomioistuin pani kuitenkin merkille riskin siitä, että täytäntöönpanopäätökset eivät ehkä ole riittäviä, jotta niillä voitaisiin varmistaa vaikuttavalla tavalla liikenteen lippulaivainfrastruktuurien oikea-aikainen valmistuminen ja käyttöönotto. Tämä johtuu seuraavista syistä:

- a) Päätöksiä ei voida tehdä ilman jäsenvaltioiden hyväksyntää, eikä niissä aseteta erityisiä velvoitteita tai vastuita millekään osapuolelle. Päätöksissä ei myöskään kerrota, mitä taloudellisia seuraamuksia aiheutuu, jos sitoumuksia ei noudateta. Päätöksissä ei myöskään anneta komissiolle mahdollisuuksia ryhtyä toimiin siinä tapauksessa, että tapahtuu viivästyksiä tai täydentäviä toimenpiteitä ei toteuteta.
- b) Päätöksissä ei täsmennetä, millaisia tuloksia liikenteen lippulaivainfrastruktuurilta odotetaan, ja niissä käsitellään edelleen puutteellisesti kysymyksiä, jotka edellyttävät jäsenvaltion tasolla saavutettavaa poliittista yhteisymmärrystä.
 - i) Rail Baltican täytäntöönpanopäätöksessä määrättiin, että Viron, Latvian ja Liettuan oli päätettävä 30. kesäkuuta 2019 mennessä, miten valmista infrastruktuuria hallinnoitaisiin ja miten tulevat tuotot ja hyödyt jaettaisiin kumppaneiden kesken. Vaikka komissio pyrki saamaan aikaan tällaista mekanismia koskevan sopimuksen, asiasta ei syntynyt päätöstä määräaikaan mennessä.
 - ii) Vaikka Seine–Scheldt-yhteyttä koskevassa täytäntöönpanopäätöksessä selvennettiin tämän liikenteen lippulaivainfrastruktuurin laajuutta, siinä ei asetettu tarkkaa välitavoitetta, josta olisi käynyt ilmi, milloin keskeinen puuttuva vesitieyhteys Zeebruggen satamaan valmistuisi. Aluehallinto oli monien vuosien ajan lykännyt tämän yhteyden rakentamisesta koskevaa sitovaa päätöstä, sillä hanke oli kohdannut paikallista vastustusta. Tilanne rajoittaa avomerikonttialusten mahdollisuutta käyttää sisävesireittejä.

78 Täytäntöönpanopäätöksissä ei myöskään ole määräyksiä, jotka kannustaisivat ottamaan opiksi aiemmista kokemuksista, sillä jälkikäteisarviointeja koskevat käytännöt eivät ole pakollisia.

Johtopäätökset ja suositukset

79 On todennäköistä, että kuusi kahdeksasta analysoidusta liikenteen lippulaivainfrastruktuurista liittymäyhteyksineen ei kykene vuoteen 2030 mennessä toimimaan täydellä kapasiteetillaan siten kuin vuonna 2013 suunniteltiin. Koska liikenteen lippulaivainfrastruktuurit ja niiden liittymäyhteydet ovat ydinverkkokäytävien keskeisiä yhteyksiä, on epätodennäköistä myös se, että EU:n ydinliikenneverkko saavuttaisi täyden kapasiteettinsa vuoteen 2030 mennessä. Tämä viittaa siihen, että EU:n liikenneverkon odotetut verkostovaikutukset eivät toteudu tuohon ajankohtaan mennessä.

80 Vain Rail Balticassa ja kolmen muun infrastruktuurin kolmessa osassa todennäköisesti täytetään TEN-T-asetuksen vähimmäisvaatimukset vuoteen 2030 mennessä. Pääasiallinen syy näihin huonoihin tuloksiin on se, että jäsenvaltioilla on omia painopisteitä ja erilaisia menettelytapoja ja ne panevat hankkeet täytäntöön eri tahtiin. Rajat ylittäviä liikenteen lippulaivainfrastruktuureja ei aina myöskään tueta tasapuolisesti. Lisäksi vaikka TEN-T-asetus on oikeudellisesti sitova, sen säännökset antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa suunnitelmasta, jonka mukaan hankkeet olisi toteutettava vuoden 2030 määräaikaan mennessä. Komissiolla on vähäiset oikeudelliset keinot valvoa EU:n vahvistettujen painopisteiden toteutumista, eikä se muutamien täytäntöönpanopäätösten antamisen lisäksi ole vielä hyödyntänyt kyseisiä keinoja (ks. kohdat [16–26](#)).

Suositus 1 – Tarkistetaan nykyiset välineet, joilla pitkän aikavälin suunnitelmien toteutumista valvotaan, ja käytetään kyseisiä välineitä

Nykyisen lainsäädännön tarkistamisen yhteydessä komission olisi ehdotettava seuraavaa:

- a) Olisi otettava käyttöön oikeudellisia välineitä, joiden täytäntöönpano olisi tehokkaampaa. Esimerkiksi täytäntöönpanopäätösten soveltamisalan olisi oltava laajempi. Näin voitaisiin puuttua siihen, että ydinverkkoa koskevat työt aloitetaan tai saadaan valmiiksi merkittävästi myöhässä.
- b) Ydinverkon ja kattavan verkon teknisten vaatimusten osuvuus olisi arvioitava uudelleen. Tällöin olisi otettava huomioon aika, joka hankkeiden toteuttamiselle on vielä jäljellä, sekä sellaisista ongelmatilanteista saadut kokemukset, jotka on havaittu aiempien ja meneillään olevien hankkeiden toteuttamisen yhteydessä.
- c) Olisi laadittava säännöksiä, joiden avulla vahvistetaan kansallisten liikennesuunnitelmien ja TEN-T-sitoumusten yhdenmukaisuutta. Näin varmistetaan, että TEN-T-asetus pannaan täytäntöön ja sen noudattamista valvotaan asianmukaisesti.

Komission olisi myös

- d) toteutettava ns. yhdenmukaistamishdotuksensa³² seurantatoimia tukemalla jäsenvaltioita suunnittelutoimissa ja julkisissa hankinnoissa sekä toimissa, joilla perustetaan keskitettyjä yhteyspisteitä hallinnollisen rasitteen vähentämiseksi. Komission olisi pyrittävä edistämään sitä, että rajat ylittävissä liikenteen lippulaivainfrastruktuureissa hyödynnetään yhteisiä julkisten hankintojen menettelyjä.

Tavoiteajankohta: Toimenpiteiden a, b ja c osalta vuoteen 2022 mennessä TEN-T-asetuksen tarkistuksen yhteydessä. Toimenpiteen d osalta sen jälkeen kun kyseinen lainsäädäntö on tullut voimaan.

³² Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan laajuisen liikenneverkon toteuttamista edistävästä yhdenmukaistamistoimenpiteistä (COM(2018) 277 final, 17.5.2018).

81 Vaikka liikenteen lippulaivainfrastruktuurit ovat monen miljardin euron investointeja, hankkeiden eräiden keskeisten elementtien suunnittelussa on parantamisen varaa. Liikenne-ennusteisiin liittyy ylioptimistisuuden riski. Lisäksi puolta ennusteista ei koordinoita hyvin. Ne eivät perustu vankkoihin taloudellisiin arviointeihin ja ovat joskus hyvin pelkistettyjä. Aiemmat tavaraliikenteen ennusteet olivat paljon suurempia kuin nykyiset liikennemäärät. Jotta nämä ennusteet toteutuisivat, on toteutettava menestyksekkäitä liikennemuotosiirtymään tähtääviä aloitteita. Komissio ei ole tehnyt omaa, jäsenvaltioiden arvioinneista riippumatonta tarveanalyysiä ennen EU:n yhteisrahoituksen sitomista toimiin, jotka ovat osa näitä infrastruktuureja.

82 Kustannus-hyötyanalyysija ei ollut yhdessäkään tarkastusotokseen kuuluvassa kahdeksassa lippulaivainfrastruktuurissa käytetty asianmukaisesti päätöksenteon välineenä koko lippulaivainfrastruktuurin tasolla. Tietyistä infrastruktuurien osuuksista oli tehty yksityiskohtaisia kustannus-hyötyanalyysija. Sen sijaan infrastruktuureista ei ollut tehty lainkaan sellaisia analyysija, joissa olisi katettu liikenteen lippulaivainfrastruktuuri kokonaisuudessaan ja kaikki siinä ehdotetut työt (mukaan lukien tarvittavat investoinnit liitännäisinfrastruktuureihin) ja joihin olisi otettu mukaan mahdollisimman monia kansallisia ja alueellisia sidosryhmiä.

83 Tilintarkastustuomioistuimen arvioinnit, jotka koskivat sidosryhmien osallistumiseen liittyviä menettelyitä, toivat esiin eräitä hyviä käytäntöjä, joita voitaisiin käyttää myös tulevaisuudessa. Samalla havaittiin kuitenkin myös menettelyjä, joita olisi vara parantaa, jotta varmistettaisiin sidosryhmien todellinen osallistuminen päätöksentekoon. Komissio ei ole mukana näissä prosesseissa, eikä se osallistu riittävän näkyvästi tärkeimpiin kokouksiin, mikä tarkoittaa sitä, että se menettää tärkeän mahdollisuuden tuoda esiin liikenteen lippulaivainfrastruktuureihin liittyvää EU-tason lisäarvoa (ks. kohdat [27–44](#)).

Suositus 2 – Ennen kuin EU:n yhteisrahoituksen myöntämisestä liikenteen lippulaivainfrastruktuureja vastaaville megahankkeille päätetään, on edellytettävä parempia analyysejä

Ennen kuin komissio myöntää EU:n rahoitusta sellaisten toimien tukemiseen, jotka ovat osa laajempia megahankkeita, sen olisi toteutettava seuraavat toimenpiteet:

- a) Suorassa hallinnoinnissa komission olisi edellytettävä, että tiettyjä osuuksia kattavien yksityiskohtaisten kustannus-hyötyanalyysien lisäksi yksittäisistä megahankkeista kokonaisuutena (jotka ovat samanlaisia kuin tämän kertomuksen määritelmän mukaiset liikenteen lippulaivainfrastruktuurit) tehdään kokonaisvaltainen sosioekonominen kustannus-hyötyanalyysi, joka on luotettava, kattava ja läpinäkyvä. Tällaiset kustannus-hyötyanalyysit olisi tehtävä korkeammalla strategisella tasolla kuin täytäntöönpanon kohteena olevan yksittäisen hankkeen tai osuuden tasolla, ja niiden olisi katettava myös liitännäisinfrastruktuuri.
- b) Komission olisi yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin menojen osalta pyrittävä edistämään sitä, että hallintoviranomaiset ottavat käyttöön samat vaatimukset ennen EU:n tuen myöntämistä megahankkeille.

Tavoiteajankohta: Uudet vaatimukset olisi määriteltävä vuoden 2021 loppuun mennessä, ja niitä olisi sovellettava siitä lähtien.

84 Liikenteen lippulaivainfrastruktuurien täytäntöönpano on yleisesti tehotonta. Kahdeksan tarkastusotokseen valitun liikenteen lippulaivainfrastruktuurin keskimääräinen rakennusaika on 15 vuotta. Kun otetaan huomioon liitännäisinfrastruktuurit, jotka tarvitaan, jotta lippulaivainfrastruktuurit toimisivat täydellä kapasiteetillaan, tosiasiallinen rakennusaika on paljon pidempi.

85 EU myöntää yhteisrahoituksensa liikenteen lippulaivainfrastruktuureille siten, että tuki kanavoituu lukuisten toimien kautta. Tämä teettää päällekkäistä työtä ja on tehotonta, eikä tällaisella toimintatavalla varmisteta sitä, että täytäntöönpanosta saadaan kokonaiskuva. Jos tällaisten suurten hankkeiden rahoitukselle asetettaisiin erityisiä, koko monivuotisen rahoituskehityksen kattavia painopisteitä, mutta samalla edelleen noudatettaisiin rajoja, jotka käytettävissä oleville EU:n varoille on asetettu kullakin seitsemän vuoden kaudella, menettelystä olisi se etu, että määrärahojen käyttäminen nopeutuisi ja keinotekoinen kilpailu muiden kuin infrastruktuurihankkeiden kanssa vältettäisiin. Liikenteen ja liikkumisen pääosastolla, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolla, INEAlla tai hallintoviranomaisilla ei myöskään

ole erityistä, pelkästään lippulaivainfrastruktuureihin keskittyvää yksikköä, joka opastaisi ja ohjaisi hankevastaavia ja näin lisäisi EU:n yhteisrahoituksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Muutokset tarkastettujen infrastruktuurien hankesuunnitelmissa ja laajuudessa ovat tähän mennessä nostaneet kustannuksia 17,3 miljardilla eurolla (tarkastuksen ajankohtana lisäys oli 47 prosenttia alun perin arvioiduista kustannuksista). Myös kansallisen tason raskas byrokratia on joissakin tapauksissa haitannut liikenteen lippulaivainfrastruktuureja.

86 Kaikissa tutkituissa liikenteen lippulaivainfrastruktuureissa on ollut viivästyksiä siten, että kunkin infrastruktuurin pääosa on otettu käyttöön keskimäärin 11 vuotta myöhässä. Tällä on ollut kauaskantoisia seurauksia, esimerkiksi liikenneonnettomuuksia, liikenteen pullonkaloja ja heikentynyttä liikenneturvallisuutta Romanian A1-moottoritien osalla. Onnettomuuksien ja niistä aiheutuneiden kuolonuhrien määrä on tuolla välillä paljon suurempi kuin maassa keskimäärin. Myös tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien osatoimien täytäntöönpano oli monin paikoin viivästynyt. Jotkin viivästykset olivat huomattavia (eräissä A1-moottoritien osilla jopa 79 kuukautta eli 263 prosenttia alun perin suunnitellusta aikataulusta). Toimien viivästys oli keskimäärin 34 kuukautta (yli 68 prosenttia alun perin suunnitellusta aikataulusta). Näiden viivästysten seurauksena oli se, että 17 tarkastetulle toimelle myönnettyä EU:n yhteisrahoitustukea pienennettiin 1,4 miljardilla eurolla alkuperäiseen verrattuna (ks. kohdat [45–60](#)).

Suositus 3 – Komission olisi lujitettava tapaa, jolla se hallinnoi liikenteen lippulaivainfrastruktuureja vastaaviin megahankkeisiin kuuluville osatoimille myönnettävää EU:n yhteisrahoitusta

Kun komissio myöntää EU:n yhteisrahoitusta megahankkeisiin (samanlaisiin kuin liikenteen lippulaivainfrastruktuurit) kuuluville osatoimille, sen olisi toimittava seuraavasti:

- a) Komission olisi annettava etusija sellaisiin megahankkeisiin kuuluville osatoimille, joiden avulla luodaan puuttuvia yhteyksiä ja poistetaan pullonkauloja ja jotka on nimetty keskeisiksi painopisteiksi käytävän työsuunnitelmassa.
- b) Komission olisi ohjattava megahankkeisiin kuuluvien osatoimien valintaa ja pyrittävä tällä siihen, että hallinnointi tehostuu ja keinotekoista kilpailua muiden hankkeiden kanssa vältetään. Komission olisi johdonmukaisuuden ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi suosittava käytäntöä, jossa kustakin megahankkeesta tehdään yksi avustussopimus kutakin monivuotista rahoituskautta kohti. Tällaiseen sopimukseen olisi sisällytettävä kaikki toimet, jotka ovat riittävän kypsiä pantavaksi täysimääräisesti täytäntöön monivuotisen rahoituskauden aikana.
- c) Komission olisi puututtava heikkouksiin, jotka on havaittu jäsenvaltioiden toteuttamassa liikenteen lippulaivainfrastruktuurien täytäntöönpanossa, sekä lisättävä EU:n yhteisrahoituksen vaikuttavuutta. Varmistaakseen verkon valmistumisen ajoissa sen olisi hyödynnettävä kaikkia käytettävissä olevia välineitä täytäntöönpanon varhaisessa vaiheessa ja ennakoivasti. Lisäksi komission olisi perustettava erityisiä osaamiskeskustoja, jotka arvioivat hankevastaavien laatimien asiakirjojen laatua ja koordinoivat hankevastaavien ohjaamiseen ja opastamiseen liittyviä toimia.

Tavoiteajankohta: Vuoden 2020 loppuun mennessä, kun uusi monivuotinen rahoituskehys on hyväksytty.

87 Tavassa, jolla komissio valvoo, saavatko jäsenvaltiot ydinverkkokäytävät valmiiksi, on tiettyjä puutteita. Komissio on nimittänyt eurooppalaisia koordinaattoreita, jotka hyödyntävät työssään ei-sitovia työsuunnitelmia ja ydinverkkokäytävien foorumikokouksia pienin resurssein. Lisäksi komissio käyttää tietojärjestelmää valvoakseen, että ydinverkkokäytävät valmistuvat. Komission valvonta onkin tästä syystä etävalvontaa. Romanian A1-moottoritiehankeessa, jossa sovellettiin yhteistyössä toteutettavaa hallinnointia, yksi moottoritien rakennettu osuus ei ole

käytössä ja kaksi osaa yhdistettiin väärin toisiinsa. Niinpä hankkeessa käytettiin EU:n varoja epäoptimaalisesti 12,4 miljoonaa euroa ja haaskattiin 3,7 miljoonaa euroa. Komission etävalvonta ei estänyt näitä puutteita. Komissio kytkee toimille myönnettävän EU:n yhteisrahoituksen edelleen ainoastaan tuotoksiin. Komissio ei kerää systemaattisesti lippulaivainfrastruktuuritason tietoja investointien tuloksista ja onnistumisasteesta eli siitä, saavuttaako infrastruktuuri odotetut tulokset ja milloin se ne saavuttaa.

88 Kun komissio päättää sitoa EU:n yhteisrahoitusta toimiin, jotka ovat osa tiettyä lippulaivainfrastruktuuria, sillä ei ole käytössään malleja eikä erityisiä tiedonkeruumenettelyjä, joiden avulla se voisi ennen varojen sitomista arvioida riippumattomasti kyseistä infrastruktuuria hyödyntävän matkustaja- ja tavaraliikenteen määrää. Kun komissio on myöntänyt EU:n tukea näille toimille, se ei ole myöskään kysynyt, ovatko tulevat rakentamisen standardit yksityiskohtineen oikeassa suhteessa mahdollisiin liikennevirtoihin. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi viittaa siihen, että Rail Baltica -radan tavara- ja matkustajaliikenteen potentiaalisesta määrästä aiheutuu riski radan taloudelliselle kestävyydelle, vaikka täysimääräinen yhteys ulotettaisiin Varsovaan asti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että ehdotetulle Kööpenhaminan ja Hampurin väliselle suurnopeusradalle vievän Saksan liittymäyhteyden rakennuskustannukset olivat erittäin suuria. Tämä johtui pääasiassa kuluista, jotka aiheutuivat melun vähentämistä koskevista alueellisista lisävaatimuksista sekä uudesta Fehmarninsalmen sillasta. Myös taloudellinen kestävyys oli tarkastajien havaintojen mukaan rajallista sen vuoksi, että kyseisen liikenteen lippulaivainfrastruktuurin sillä rataosuudella, joka kulkee Fehmarninsalmen kiinteän yhteyden kautta, matkustaa vuosittain vain miljoona ihmistä kumpaankin suuntaan.

89 Komissio on ottanut käyttöön uuden välineen: täytäntöönpanopäätöksen. Tämä väline antaa komissiolle tilaisuuden seurata liikenteen lippulaivainfrastruktuurien täytäntöönpanoa tiiviimmin ja on siksi askel kohti tilannetta, jossa komissio valvoo vaikuttavammin, saavatko jäsenvaltiot ydinverkkokäytävät valmiiksi. Näitä päätöksiä ei kuitenkaan voida tehdä ilman niiden jäsenvaltioiden hyväksyntää, joita päätökset koskevat. Niissä ei myöskään selvennetä sääntöjä eikä kaikkien osapuolten, mukaan lukien komission, velvollisuuksia. Ne ovat puutteellisia myös siinä mielessä, että niissä ei käsitellä kaikkia ratkaisevan tärkeitä kysymyksiä, kuten hankkeilta odotettuja tuloksia. Täytäntöönpanopäätöksissä ei myöskään vaadita pakollista jälkiarviointia, jonka avulla aiemmin saaduista kokemuksista voitaisiin ottaa opiksi (ks. kohdat [61–78](#)).

Suositus 4 – Kehitetään täytäntöönpanopäätöksiä aiempien kokemusten pohjalta ja vahvistetaan eurooppalaisten koordinaattoreiden asemaa

Komission olisi toteutettava seuraavat toimet:

- a) Komission olisi kehitettävä uutta täytäntöönpanopäätösvälinettä edelleen siten, että se esittää täytäntöönpanopäätöksen tekemistä kunkin sellaisen rajat ylittävän lippulaivainfrastruktuurin osalta, jota on määrä yhteisrahoittaa kaudella 2021–2027. Näissä päätöksissä olisi selvennettävä säännöt ja kaikkien osapuolten, mukaan lukien komission, velvollisuudet. Niissä olisi todettava, mitkä ovat odotetut tulokset (esimerkiksi liikennemuotosiirtymän tai liikenne-ennusteita koskevien tavoitteiden suhteen) ja mitkä ovat välitavoitteet. Lisäksi kunkin jäsenvaltion olisi sitouduttava antamaan jälkiarviointiensa tulokset tiedoksi komissiolle.
- b) Sen jälkeen kun *suosituksessa 1 a* ehdotettu uusi oikeusperusta on hyväksytty, komission olisi esitettävä täytäntöönpanopäätöksen tekemistä myös kaikista sellaisista liikenteen lippulaivainfrastruktuureista, joilla on ”rajat ylittäviä vaikutuksia”.
- c) Komission olisi ehdotettava eurooppalaisten koordinaattoreiden aseman vahvistamista siten, että ydinverkkokäytävien työsuunnitelmien täytäntöönpanon valvontaa tehostetaan, koordinaattoreiden osallistuminen hallintoneuvostojen keskeisiin kokouksiin sallitaan ja heidän tehtäviään TEN-T-toimintapolitiikan tavoitteita koskevassa viestinnässä lisätään.

Tavoiteajankohta: Toimenpide a: tämän tarkastuksen kohteeksi valittujen liikenteen lippulaivainfrastruktuurien osalta vuoden 2021 loppuun mennessä; tulevien rajat ylittävien liikenteen lippulaivainfrastruktuurien osalta olisi noudatettava samaa lähestymistapaa. Toimenpiteet b ja c: vuoteen 2022 mennessä TEN-T-asetuksen tarkistamisen yhteydessä.

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Iliana Ivanovan johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 25. maaliskuuta 2020 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner Lehne
presidentti

Liitteet

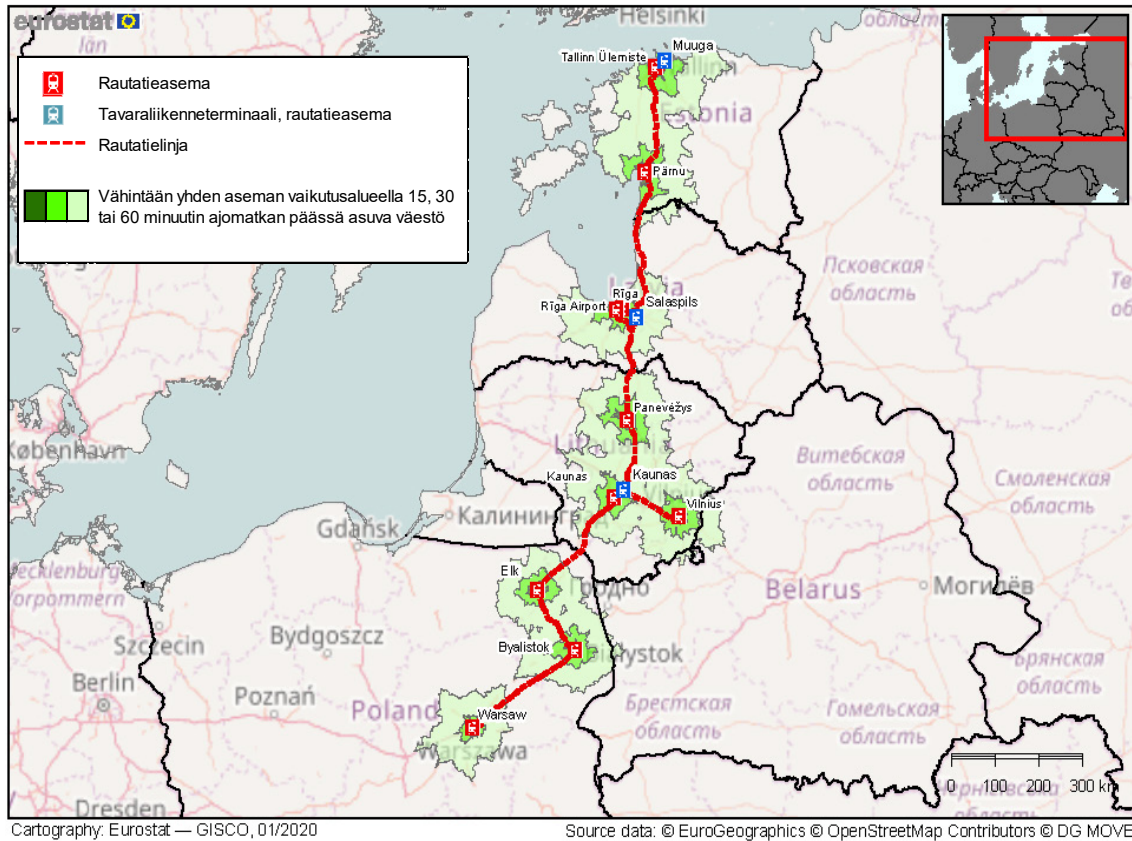
Liite I – Yleiskatsaus tarkastukseen valituista liikenteen lippulaivainfrastruktuureista

1. Rail Baltica

01 Rail Baltica on kokonaan uusi rautatieliikenneinfrastruktuurihanke, joka yhdistää Baltian maat yhtäältä Puolaan ja eurooppalaiseen rautatieverkkoon ja toisaalta antaa mahdollisuuden rakentaa yhteyden Suomeen (vedenalaista tunnelia, joka yhdistää rautatielinjan Helsinkiin, ei ole vielä suunniteltu). Rail Baltica on osa Pohjanmeri–Itämeri-TEN-T-käytävää ja verkon puuttuva palanen (ks. [kuva 1](#)).

02 Rail Baltica rakennetaan EU:n standardiraideleveydellä 1 435 mm, joka on eri kuin Baltian maiden tavanomaisen rautatieverkon raideleveys (1 520 mm). Uuden sähköradan pituus on 870 km, ja sen suurin rakenteellinen nopeus on matkustajajunilla 249 km/h ja tavaraliikennejunilla 120 km/h. Baltian maissa asuu 60 minuutin vaikutusalueen sisällä tästä liikenteen lippulaivainfrastruktuurista yhteensä 3,8 miljoonaa ihmistä. Kun Varsovan rautatielinjan rakennus- ja parannustyöt on tehty, 60 minuutin vaikutusalueella asuvan väestön kokonaismäärä kasvaa 8,3 miljoonaan ihmiseen.

Kuva 1 – Rail Baltica -lippulaivainfrastruktuurin vaikutusalue



Lähde: Eurostat.

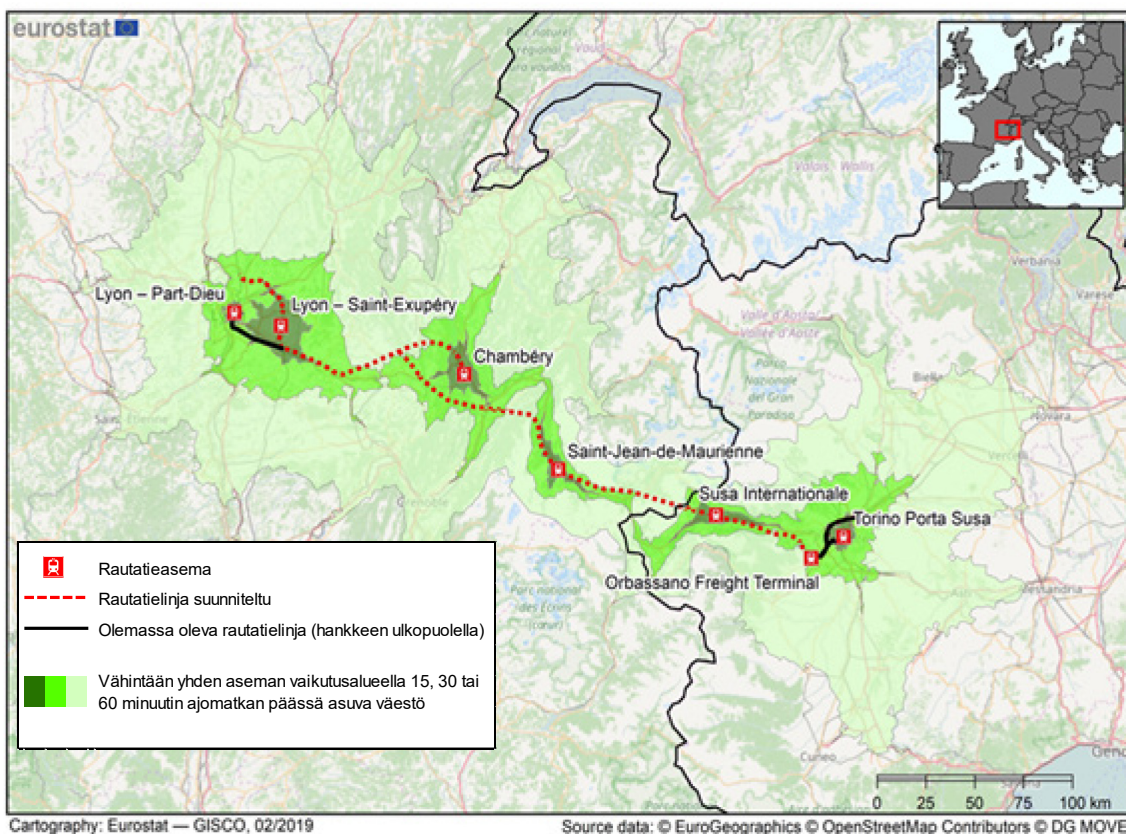
2. Lyon–Torino-ratayhteys

01 Lyon–Torino-lippulaivainfrastruktuuri on 65 km:n pituinen Ranskan ja Italian rajat ylittävä ratayhteys TEN-T:n Välimeren käytävällä.

02 Tämä rakenteilla oleva rajat ylittävä kaksiputkinen rautatietunneli (varsinainen pohjatunneli) on 57,5 km:n pituinen. Kun liittymäyhteydet otetaan huomioon, oletuksena on, että Lyonin ja Torinon välisen ratayhteyden kokonaispituudeksi muodostuu 270 kilometriä (ks. [kuva 2](#)).

03 Tämä ratayhteys yhdistää Ranskan ja Italian rataverkot, ja sitä käytetään sekä matkustajaliikenteeseen että tavaraliikenteeseen. Tämän liikenteen lippulaivainfrastruktuurin 60 minuutin vaikutusalueella asuu kaikkiaan 7,7 miljoonaa ihmistä.

Kuva 2 – Lyon–Torino-lippulaivainfrastruktuurin vaikutusalue



Lähde: Eurostat.

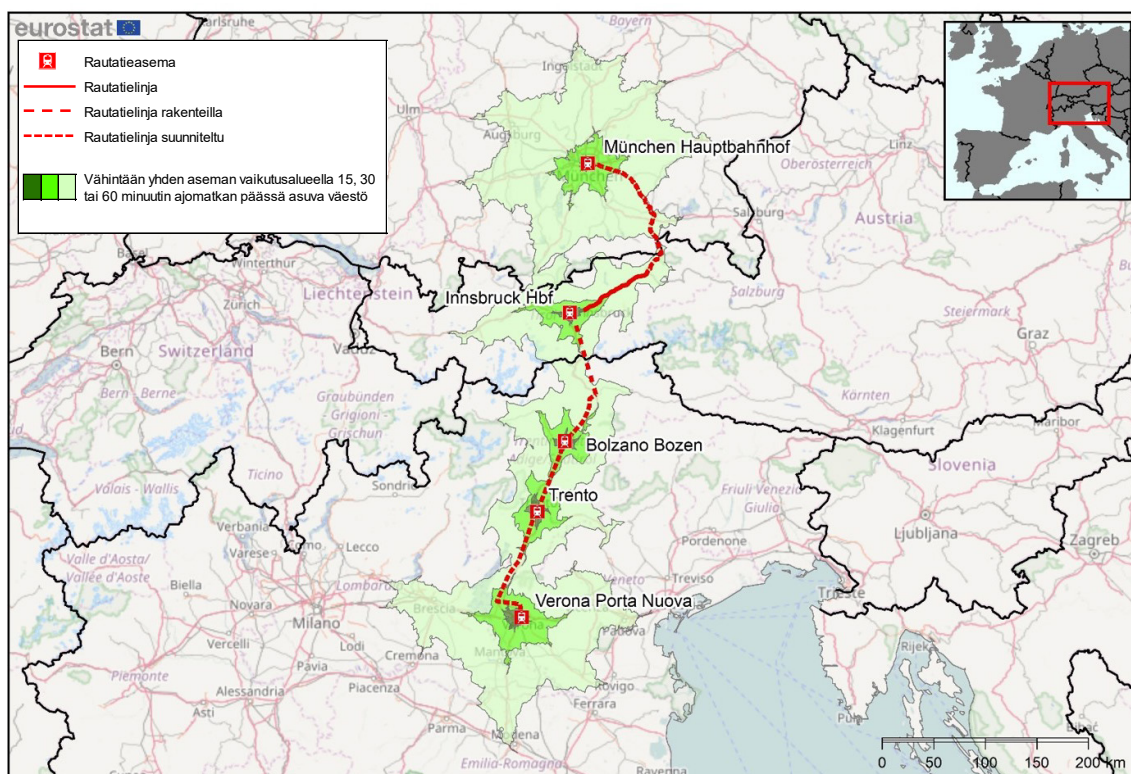
3. Brennerin pohjatunneli

01 Brennerin pohjatunneli on rajat ylittävä kaksiputkinen rautatietunneli, jota rakennetaan Itävallan ja Italian välille EU:n Skandinavia–Välimeri-ydinverkkokäytävään. Valmistuttuaan sen kokonaispituus on 64 km.

02 Tähän liikenteen lippulaivainfrastruktuuriin kuuluu myös liittymäyhteyksiä, jotka on rakennettava, jotta rautatiekäytävän 445 km:n pituinen München–Verona-osuus saadaan valmiiksi (ks. [kuva 3](#)). Nämä yhteydet kulkevat tunnelista etelään (Italiaan) ja pohjoiseen (Itävaltaan ja Saksaan). Kukin kansallisen infrastruktuurin hallinnoija vastaa näiden liittymäyhteyksien rakentamisesta.

03 Tunnelia on tarkoitus käyttää sekä tavaraliikenteeseen että matkustajaliikenteeseen. Tämän lippulaivainfrastruktuurin 60 minuutin vaikutusalueella asuu 7,9 miljoonaa ihmistä.

Kuva 3 – Brennerin pohjatunnelin lippulaivainfrastruktuurin vaikutusalue



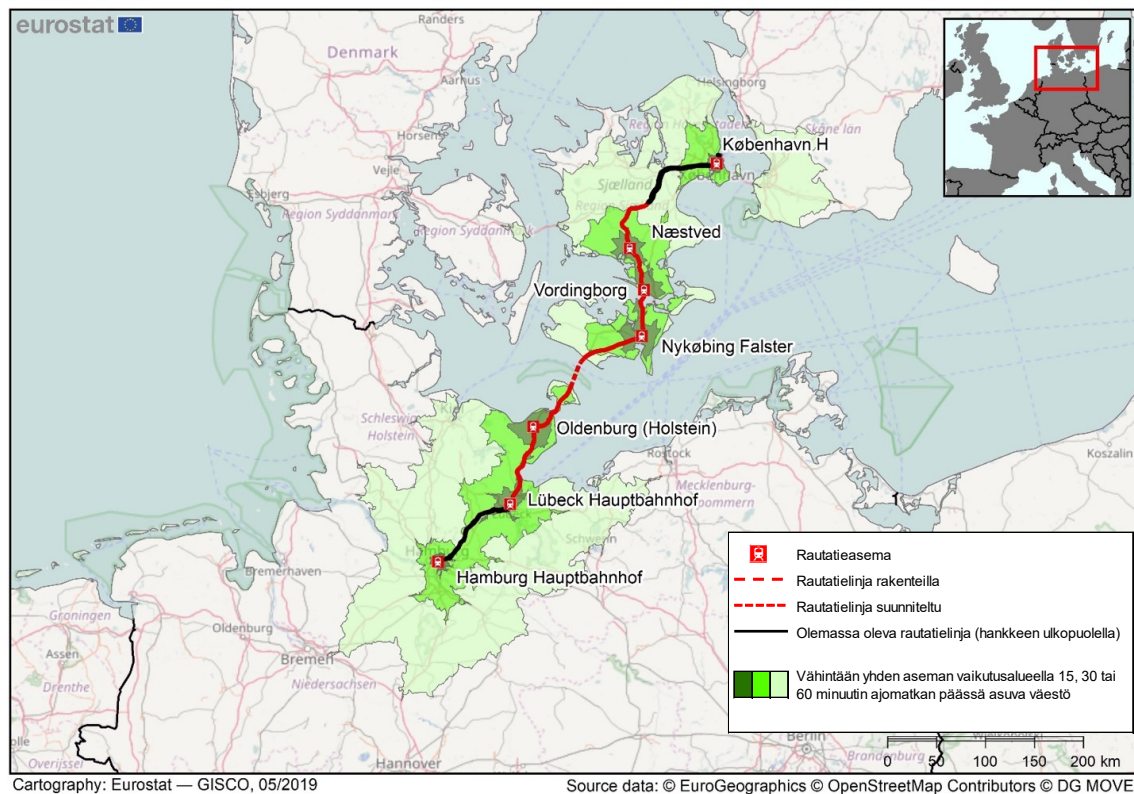
Lähde: Eurostat.

4. Fehmarninsalmen kiinteä yhteys

01 Fehmarninsalmen kiinteä yhteys on 18 km pitkä rautatie-maantietunneli. Se on osa suunniteltua ”Pohjoismaiden kolmiota”, joka yhdistää Skandinavian niemimaan Manner-Eurooppaan (ks. [kuva 4](#)).

02 Nelikaistainen moottoritie ja kaksiratainen sekaliikenteen ratayhteys (sekä suuren nopeuden matkustajaliikenteelle että tavaraliikenteelle) muodostavat yhteyden, joka Skandinavia–Välimeri-TEN-T-käytävästä tällä hetkellä puuttuu. Tämän liikenteen lippulaivainfrastruktuurin 60 minuutin vaikutusalueella asuu 7,7 miljoonaa ihmistä.

Kuva 4 – Fehmarninsalmen lippulaivainfrastruktuurin vaikutusalue



Lähde: Eurostat.

03 Tähän liikenteen lippulaivainfrastruktuuriin kuuluu myös liittymäyhteyksien rakentaminen Tanskassa ja Saksassa. Tanskassa uudistetaan Fehmarninsalmelle johtava 115 km:n pituinen rautatie kaksirataiseksi malliksi (rakenteellinen nopeus 200 km/h), ja Saksan rautatielinjoilla toteutetaan osittainen uudistus kaksiraiteiseksi sähköradaksi (33 km – tavanomainen rautatie) ja rakennetaan uusia ratoja (55 km – käyttönopeus 200 km/h).

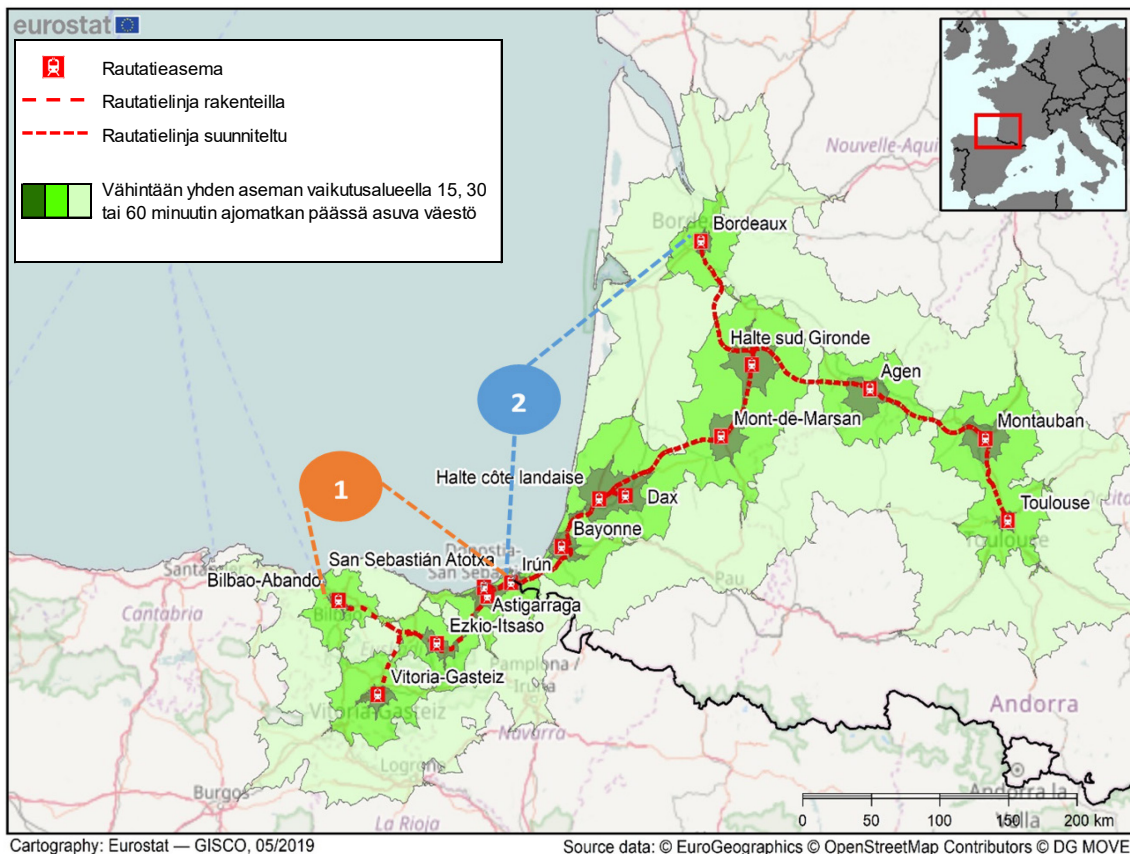
5. Basque Y ja sen yhteys Ranskaan Atlantin käytävällä

01 Basque Y on Espanjan ja Ranskan välille vastikään rakennettu suurnopeusratayhteys, joka kulkee Baskimaan läpi. Se on suunniteltu Y:n muotoinen 175 km:n pituinen standardilevyinen rata, ja sen suurin sallittu nopeus on 250 km/h (osuus 1 [kuvassa 5](#)).

02 Grand Project Sud-Ouest (GPSO) -hankkeessa Basque Y -rata yhdistetään Ranskan suuren nopeuden rataverkoston Atlantin käytävää hyödyntäen. GPSO on suunnitteilla oleva osittain sekaliikenteen uusi standardilevyinen suurnopeusratayhteys, jonka pituus on 504 km ja käyttönopeus 320 km/h matkustajaliikenteessä ja 220 km/h tavaraliikenteessä (osuus 2 [kuvassa 5](#)). Tässä tarkastuksessa analysoitu osuus, joka yhdistää Bordeaux'n Hendaye'hin Halte Sud Gironden kautta (ks. osuus 2 [kuvassa](#)), on pituudeltaan 279 km.

03 Rataa on tarkoitus käyttää sekä matkustajaliikenteeseen että tavaraliikenteeseen. Tämän lippulaivainfrastruktuurin 60 minuutin vaikutusalueella asuu 6,8 miljoonaa ihmistä.

Kuva 5 – Basque Y -radan ja sen Ranskan-yhteyksien vaikutusalue



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin Eurostatin kartalla.

6. Seine–Scheldt-yhteys

01 Seine–Scheldt-sisävesiyhteys, joka sijaitsee Pohjanmeri–Välimeri-käytävällä, on parannettu 1 100 km:n pituinen sisävesiyhteysverkko Seine- ja Scheldt-jokien vesistöalueilla. Sillä pyritään vuoteen 2030 mennessä lähinnä varmistamaan se, että pääreitit ovat Euroopan sisävesiluokituksessa vähintään luokkaa Va³³ (minkä ansiosta vesiväyliä voivat käyttää suuremmatkin alukset) ja sen vesiliikenneolosuhteet ovat hyvät (ks. [kuva 6](#)).

02 Infrastruktuurin keskeinen osa on uusi 107 km:n pituinen kanava Ranskassa Compiègnen kaupungista Cambraïn kaupungin lähellä sijaitsevaan Aubencheul-au-Baciin (”Pohjois-Seine–Eurooppa-kanava”).

Kuva 6 – Seine–Scheldt-sisävesiyhteys



Lähde: Liikenteen lippulaivainfrastruktuurin hankevastaavat. Värillisinä näkyvät osuudet ovat niitä, joille on suunniteltu EU:n yhteisrahoittamia toimia nykyisellä monivuotisella ohjelmakaudella.

³³ Euroopan sisävesiluokitus on joukko laajojen liikennöntikelpoisten vesiliikennereittien yhteentoimivuusstandardeja, jotka koskevat sisävesiliikenteen tonnimääriä, pituuksia, leveyksiä, syväyksiä ja ilmasyvyyksiä. Sen laati EU:n liikenneministerien kokous vuonna 1992.

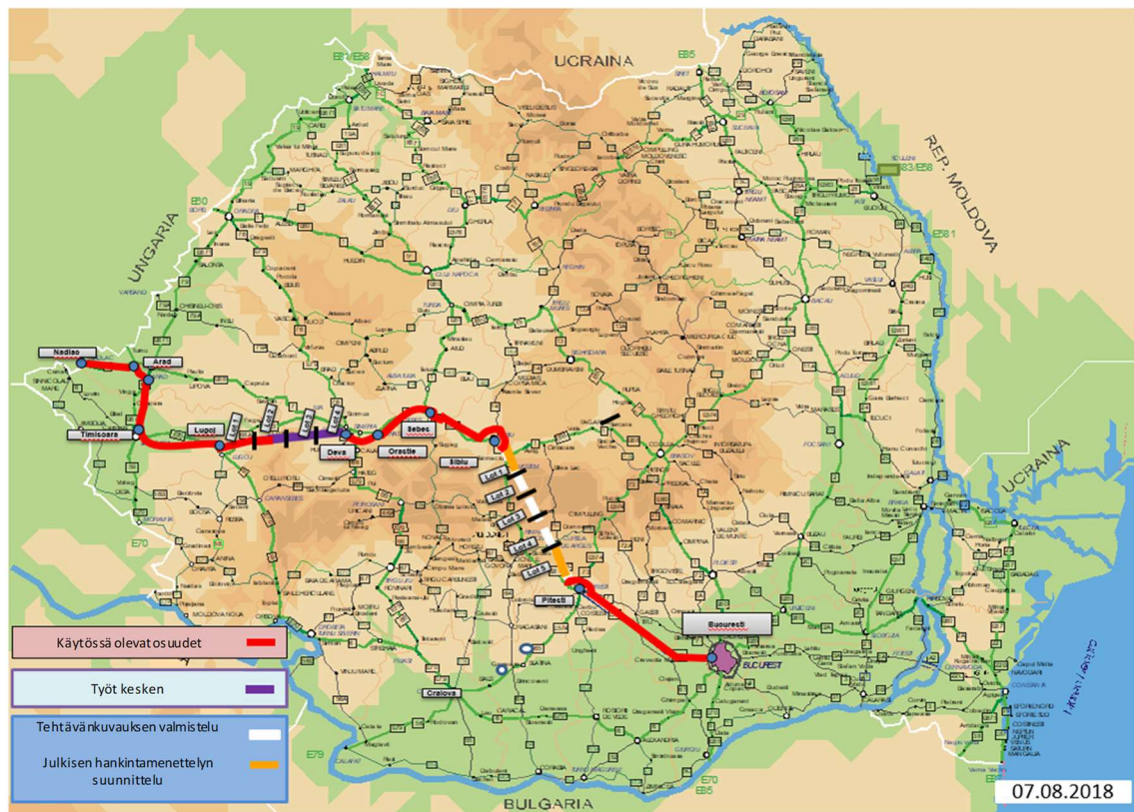
7. A1-moottoritie Romaniassa

01 Bukarestin ja Nadlacin välinen A1-moottoritie on osa strategista eurooppalaista Rein–Tonava-käytävää (ks. [kuva 7](#)).

02 Tämä käytävä muodostaa idän ja lännen välisen pääyhteyden ja on liikenteen selkäranka, joka yhdistää keskisen ja kaakkoisen Euroopan Unkarin kautta.

03 Moottoritie on 582 km:n pituinen, ja sitä on tarkoitus käyttää sekä matkustajaliikenteeseen että tavaraliikenteeseen.

Kuva 7 – A1-moottoritie Romaniassa



© Compania Nationala de Administrare a Infrastructurii Rutiere.

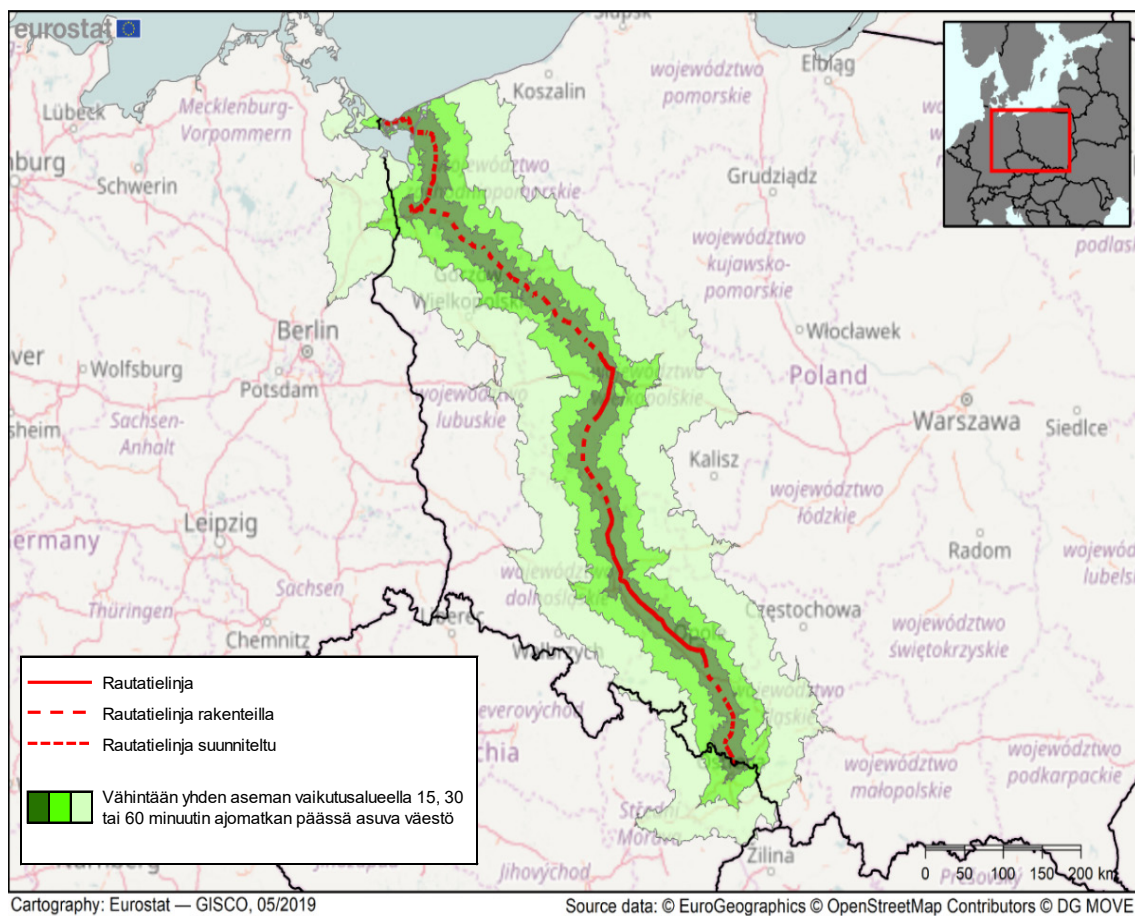
8. E59-rata Puolassa ja sen yhteys Szczecin ja Swinoujscien satamiin

01 Puolassa kulkeva E59-rata on 678 km:n pituinen ja sijaitsee TEN-T-verkon Itämeri–Adrianmeri-ydinverkkokäytävällä.

02 Rata kulkee Luoteis-Puolassa sijaitsevista Szczecin ja Świnoujście satamista Poznańin, Wrocławin ja Opolen alueellisten pääkaupunkien kautta etelään Chałupkin rajanylityspaikalle Tšekin rajalle (ks. [kuva 8](#)).

03 Tällä liikenteen lippulaivainfrastruktuurilla uudistetaan jo olemassa oleva rautatieyhteys, jota käytetään sekä matkustaja- että tavaraliikenteeseen.

Kuva 8 – E59-rata ja sen yhteys Szczecin ja Swinoujscien satamiin



Lähde: Eurostat.

Liite II – Liikenteen lippulaivainfrastruktuurien valmistumisaikataulujen kehitystä koskevat keskeiset tuloksellisuusindikaattorit

Liikenteen lippulaiva-infrastruktuuri	Rakentamisen suunniteltu aloitus (A)	Alun perin suunniteltu liikenteelle avaamisen päivä (B)	Suunniteltu rakentamisaika vuosissa (B–A)	Todellinen (tai viimeisin arvioitu) rakentamisen aloitus (C)	Viimeisimmän arvion mukainen liikenteelle avaamisen päivä (D)	Viimeisin arvioitu rakennusaika (D–C)	Huomautukset
Rail Baltica	2016	2026	10	2016	2029	13	1)
Lyon–Torino	2008	2015	7	2015	2030	15	2)
Brennerin pohjatunneli	2007	2016	9	2015	2028	13	3)
Fehmarninsalmen kiinteä yhteys	2012	2018	6	2020	2028	8	
Basque Y ja sen yhteys Ranskaan	2006	2010	4	2006	2023	17	
Pohjois-Seine–Eurooppa-kanava (Seine–Scheldt-yhteyden pääosuus)	2000	2010	10	2020	2028	8	
A1-moottoritie	2005	2030	25	2009	2030	21	4)
E59-rata	2008	2030	22	2009	2030	21	5)
KESKIARVO			12			15	

Huomautukset: 1) Viimeisimpään arvioituun avaamispäivään sisältyy riskipuskuri, jonka hankevastaava on lisännyt vuoden 2026 viralliseen avaamisajankohtaan. 2) Sarakkeet A ja B viittaavat liikenteen lippulaivainfrastruktuurin ensimmäiseen rakennusvaiheeseen (joita suunniteltiin alun perin kaksi). 3) Lisäviivästyksen riski jopa vuoteen 2030 saakka. 4) Lukuihin eivät sisälly Bukarest–Pitesti- ja Pitesti–Sibiu-osuudet. Koska alun perin ennakoitua ja tämänhetkisen arvion mukaisesta valmistumisajankohdasta ei ole luotettavaa näyttöä, on pitäydytty vuodessa 2030 TEN-T-asetuksen mukaisesti. 5) Lukuihin eivät sisälly Świnoujście–Szczecin- ja Kedzierzyn Kozle–Chalupki-osuudet. Koska alun perin ennakoitua ja tämänhetkisen arvion mukaisesta valmistumisajankohdasta ei ole luotettavaa näyttöä, on pitäydytty vuodessa 2030 TEN-T-asetuksen mukaisesti.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite III – Liikenteen lippulaivainfrastruktuurien rakennuskustannusten kehitystä koskevat keskeiset tuloksellisuusindikaattorit*

Liikenteen lippulaiva- infrastruktuuri	Alkuperäinen kustannusarvio (miljardia euroa)	Alkuperäisen arvion arvovuosi	Uudelleen- indeksointikerroin 1)	Alkuperäinen kustannusarvio (miljardia euroa, v. 2019 arvot)	Tämänhetkinen kustannusarvio (miljardia euroa, v. 2019 arvot)	Kustannusten lisäys (miljardia euroa, v. 2019 arvot)	Huomautukset
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)
Brennerin pohjatunneli	4,5	2002	1,33	6,0	8,5	2,5	3)
Fehmarninsalmen kiinteä yhteys	4,4	2008	1,14	5,0	7,7	2,7	
Basque Y ja sen yhteys Ranskaan Atlantin käytävällä	4,2	2006	1,11	4,7	6,5	1,8	4)
Pohjois-Seine–Eurooppa-kanava (Seine–Scheldt-yhteyden pääosuus)	1,2	1993	1,38	1,7	5,0	3,3	5)
A1-moottoritie	5,0	–	–	7,2	7,3	0,1	6) 7)
E59-rata	1,8	–	–	2,1	2,2	0,1	6) 8)
YHTEENSÄ				36,5	53,8	17,3	47 %

Huomautukset: * Vaikka jotkin liikenteen lippulaivainfrastruktuurit ovat muuttuneet laajuutensa puolesta merkittävästi ajan mittaan, tilintarkastustuomioistuin vertaili viimeisimpiä käytettävissä olevia kustannusarvioita niihin kustannusarvioihin, jotka kahdeksasta tarkastukseen valitusta liikenteen lippulaivainfrastruktuurista tehtiin alun perin. Vertailun avulla tarkastajat halusivat tuoda esiin, kuinka liikenteen lippulaivainfrastruktuurien kustannusarviot muuttuvat poliittisessa keskustelussa esitettyjen ensimmäisten ideoiden ja infrastruktuurien tosiasiallisen valmistumisen välillä. ** Kustannukset sisältävät varauksen, joka koskee tarkastuksessa havaittua riskiä siitä, että kustannukset kasvavat tulevaisuudessa. Virallisiksi kustannuksiksi on ilmoitettu tähän mennessä 5,8 miljardia euroa (1) jotta mielekäs vertailu vakiohinnoilla olisi mahdollinen, kerroin on laskettu käyttäen BKT-hintadeflaattoria (saatu Euroopan komission AMECO-tietokannasta; arvot päivitetty marraskuussa 2019). 2) Alkuperäisen suunnitelman kustannusluvut koskevat rajat ylittävän osuuden ensimmäistä vaihetta (yksipuolinen tunneli). 3) Arvioidut kustannukset, jotka sisältävät mukautuksen tulevaa inflaatiota koskevan ennusteen perusteella sekä rakennustöiden odotettuun päättymisajankohtaan mennessä toteutuviksi arvioidut riskit, ovat 9,301 miljardia euroa. 4) Kaikki luvut koskevat vain infrastruktuurin espanjalaista Basque Y -osuutta. 5) Alkuperäiset kustannusarviot muunnettu euroiksi alkuperäisestä rahamäärästä, joka on 7,0 miljardia Ranskan frangia. 6) Eri vuosina suunniteltujen ja toteutettavien eri osuuksien yhteenlasketut luvut. 7) Luvut eivät sisällä Bukarest–Pitesti-osuutta. Kustannusten lisäykset liittyvät Pitesti–Sibiu- ja Deva–Lugoj-osuuksiin (osat 2-3-4). Nämä osuudet eivät ole vielä valmiita, joten kustannusluvut voivat vielä muuttua huomattavasti. 8) Luvut eivät sisällä Świnoujście–Szczecin- ja Kedzierzyn Kozle–Chalupki-osuuksia.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite IV – Yleiskatsaus tarkastettaviksi valituista liikenteen lippulaivainfrastruktuurien osatoimista ja kyseisiä toimia koskevat tarkemmat tiedot (rahoitusluvut milj. euroa)

Liikenteen lippulaivainfrastrukturi	Toimi	Otsikko	Viimeisimmät tukikelpoiset enimmäiskustannukset	Viimeisin EU:n yhteisrahoitus (myönnetty)	Viimeisin EU:n yhteisrahoitus (maksettu)
Rail Baltica	2014-EU-TMC-0560-M	1 435 mm:n standardiraidelevyden mukaisen ratayhteyden kehittäminen Viron, Latvian ja Liettuan läpi kulkevalla Rail Baltic- / Rail Baltica (RB) -käytävällä	536,72	442,23	24,86
	2015-EU-TM-0347-M	1 435 mm:n standardiraidelevyden mukaisen ratayhteyden kehittäminen Viron, Latvian ja Liettuan läpi kulkevalla Rail Baltic- / Rail Baltica (RB) -käytävällä (osa II)	153,17	130,19	20,48
	2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic / Rail Baltica – 1 435 mm:n standardiraidelevyden mukaisen ratayhteyden kehittäminen Virossa, Latviassa ja Liettussa (osa III)	129,97	110,47	6,92
Lyon–Torino-yhteys	2007-EU-06010-P	Uusi Lyon–Torino-ratayhteys – kansainvälisen osuuden Ranskan ja Italian yhteinen osa (tutkimukset ja työt)	489,66	235,62	235,62

Liikenteen lippulaivainfrastruktuuri	Toimi	Otsikko	Viimeisimmät tukikelpoiset enimmäiskustannukset	Viimeisin EU:n yhteisrahoitus (myönnetty)	Viimeisin EU:n yhteisrahoitus (maksettu)
	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) (uuden kansainvälisen Lyon–Torino-ratayhteyden rajat ylittävä osuus – Mont-Cenis’n pohjatunneli)	1 915,05	813,78	210,06
Brennerin pohjatunneli	2014-EU-TM-0186-S	Brennerin pohjatunneli – tutkimukset	605,70	302,85	133,04
	2014-EU-TM-0190-W	Brennerin pohjatunneli – työt	2 196,60	878,64	311,10
Fehmarninsalmen kiinteä yhteys	2007-EU-20050-P	Fehmarninsalmen kiinteä rautatie-/maantieyhteys	419,38	181,37	181,37
	2014-EU-TM-0221-W	Fehmarninsalmen tunneli – Skandinavian ja Saksan välinen kiinteä rautatie- ja maantieyhteys	1 472,50	589,00	11,40
Basque Y ja sen yhteys Ranskaan	2007-EU-03040-P	Pariisi–Madrid-suurnopeusrata, osuus: Vitoria–Dax	45,78	11,44	11,44
	2014-EU-TM-0600-M	Atlantin käytävä: rataosuus Bergara–San Sebastián–Bayonne. Tutkimukset ja työt sekä palvelut jatkotoimia varten. Vaihe 1	1 147,44	459,30	183,55
Seine–Scheldt-yhteys	2007-EU-30010-P	Seine–Scheldt-sisävesiliikenneverkko – Compiègnen ja Ghentin välinen rajat ylittävä osuus	320,82	97,14	97,14
	2014-EU-TM-0373-M	Seine–Escaut 2020	1 464,78	634,14	156,55

Liikenteen lippulaivainfrastruktuuri	Toimi	Otsikko	Viimeisimmät tukikelpoiset enimmäiskustannukset	Viimeisin EU:n yhteisrahoitus (myönnetty)	Viimeisin EU:n yhteisrahoitus (maksettu)
A1-moottoritie Romaniassa	2010RO161 PR010	Orastie–Sibiu-moottoritien rakentaminen	360,35	306,00	306,00
	2017RO16 CFMP012	Lugoj–Deva-moottoritien osan 2, osan 3 ja osan 4 (osuus Dumbrava–Deva) rakentaminen – vaihe 2	516,70	395,00	88,40
E59-rata	2007PL161 PR001	E59-radan Wrocław–Poznan-osuuden nykyaikaistaminen, vaihe II, osuus: Wrocław–Ala-Sleesian voivodikunnan raja	188,93	160,59	160,59
	2015-PL-TM-0125-W	Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu (Szczecin ja Świnoujście satamien välisen ratayhteyden rakentaminen)	141,06	119,90	32,42
YHTEENSÄ			12 104,61	5 867,59	2 354,944

Liite V – Yhteenvedo tarkastukseen valittujen toimien täytäntöönpanon viivästyksistä

Hankekoodi	Hankkeen nimi	Hanke päättynyt? (Kyllä/Ei)	Alkuperäinen aloituspäivä (avustussopimus)	Alkuperäinen päättymispäivä	Todellinen päättymispäivä	Alkuperäinen kesto (kuukausina)	Toteutunut kesto (kuukausina)	Viivästys (kuukausina)	Hankkeen alkuperäisen keston pidentyminen (%)
2014-EU-TMC-0560-M	1 435 mm:n standardiraideleveyden mukaisen ratayhteyden kehittäminen Viron, Latvian ja Liettuan läpi kulkevalla Rail Baltic- / Rail Baltica (RB) -käytävällä	Ei	1.3.2015	31.12.2020	31.12.2022	69	95	26	37,68
2015-EU-TM-0347-M	1 435 mm:n standardiraideleveyden ratayhteyden kehittäminen Viron, Latvian ja Liettuan läpi kulkevalla Rail Baltic- / Rail Baltica (RB) -käytävällä (osa II)	Ei	16.2.2016	31.12.2020	31.12.2023	58	94	36	62,07
2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic / Rail Baltica – 1 435 mm:n standardiraideleveyden mukaisen ratayhteyden kehittäminen Virossa, Latviassa ja Liettussa (osa III)	Ei	6.2.2017	31.12.2023	31.12.2023	82	82	0	0,00
2010RO161P R010	Orastie–Sibiu-moottoritien rakentaminen	Ei	20.6.2011	18.12.2013	31.12.2019	29	102	73	251,72
2017RO16CF MP012	Lugoj–Deva-moottoritien osan 2, osan 3 ja osan 4 (osuus Dumbrava–Deva) rakentaminen – vaihe 2	Ei	27.11.2013	27.5.2016	31.12.2022	30	109	79	263,33

Hankekoodi	Hankkeen nimi	Hanke päättyne? (Kyllä/Ei)	Alkuperäinen aloituspäivä (avustussopimus)	Alkuperäinen päättymispäivä	Todellinen päättymispäivä	Alkuperäinen kesto (kuukausina)	Toteutunut kesto (kuukausina)	Viivästys (kuukausina)	Hankkeen alkuperäisen keston pidentyminen (%)
2014-EU-TM-0186-S	Brennerin pohjatunneli – tutkimukset	Ei	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06
2014-EU-TM-0190-W	Brennerin pohjatunneli – työt	Ei	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06
2007PL161P R001	E59-radon Wrocław–Poznan-osuuden nykyaikaistaminen, vaihe II, osuus: Wrocław–Ala-Sleesian voivodikunnan raja	Kyllä	1.1.2009	30.6.2015	31.12.2018	77	119	42	54,55
2015-PL-TM-0125-W	Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu (<i>Szczecin ja Świnoujście satamien välisen ratayhteyden rakentaminen</i>)	Ei	30.8.2016	31.12.2020	30.6.2022	52	70	18	34,62
2007-EU-06010-P	Uusi Lyon–Torino-ratayhteys – kansainvälisen osuuden Ranskan ja Italian yhteinen osa (tutkimukset ja työt)	Kyllä	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0401-M	Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin – Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM) (<i>uuden kansainvälisen Lyon–Torino-ratayhteyden rajat ylittävä osuus – Mont-Cenis’n pohjatunneli</i>)	Ei	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2021	71	95	24	33,80

Hankekoodi	Hankkeen nimi	Hanke päätynyt? (Kyllä/Ei)	Alkuperäinen aloituspäivä (avustussopimus)	Alkuperäinen päättymispäivä	Todellinen päättymispäivä	Alkuperäinen kesto (kuukausina)	Toteutunut kesto (kuukausina)	Viivästys (kuukausina)	Hankkeen alkuperäisen keston pidentyminen (%)
2007-EU-30010-P	Seine–Scheldt-sisävesiliikenneverkko – Compiègnen ja Ghentin välinen rajat ylittävä osuus	Kyllä	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	Fehmarninsalmen kiinteä rautatie-/maantieyhteys	Kyllä	1.6.2008	31.12.2013	31.12.2015	66	90	24	36,36
2014-EU-TM-0221-W	Fehmarninsalmen tunneli – Skandinavian ja Saksan välinen kiinteä rautatie- ja maantieyhteys	Ei	1.1.2017	31.12.2019	31.12.2020	35	47	12	34,29
2007-EU-03040-P	Pariisi–Madrid-suurnopeusrata, osuus: Vitoria–Dax	Kyllä	1.1.2008	31.12.2013	31.12.2015	71	95	24	33,80
2014-EU-TM-0600-M	Atlantin käytävä: rataosuus Bergara–San Sebastián–Bayonne. Tutkimukset ja työt sekä palvelut jatkotoimia varten. Vaihe 1	Ei	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2023	71	119	48	67,61

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Sarake ”Todellinen päättymispäivä” tarkoittaa viimeisimmässä muutetussa avustussopimuksessa ilmoitettua päivämäärää tai hankevastaavien ilmoittamaa, tämänhetkisen arvio mukaista hankkeen odotettua valmistumispäivämäärää.

Liite VI – Yleiskatsaus alkuperäisten määrärahojen muutoksista, jotka koskevat tarkastukseen valittuja 17:ää tointa (luvut miljoonia euroja)

A. Kuuden valmistuneen toimen muutokset:

Liikenteen lippulaivainfrastruktuuri	Alkuperäiset määrärahat	Viimeisimmät määrärahat	EU:n yhteisrahoitus toimen sulkemisen hetkellä	Muutokset yhteensä verrattuna alkuperäisiin määrärahoihin	Muutokset yhteensä verrattuna viimeisimpiin määrärahoihin
Rail Baltica	Ei sovelleta	Ei sovelleta	Ei sovelleta	-	-
Lyon–Torino-yhteys	1 671,8	1 401,0	235,6	436,2	165,4
Brennerin pohjatunneli	Ei sovelleta	Ei sovelleta	Ei sovelleta	-	-
Fehmarninsalmi	338,9	204,80	181,3	157,60	23,50
Basque Y ja sen yhteys Ranskaan	70,0	56,4	11,4	58,6	45,0
Seine–Scheldt-yhteys	420,2	176,6	97,1	323,1	79,5
A1-moottoritie	363,0	363,0	306,0	_*	_*
E59-rata	160,6	160,6	160,6	-	-
YHTEENSÄ	2 024,5	1 362,4	992,1	975,4	313,28

* Vähennys ei liity täytäntöönpanonäkökohtiin, vaan tukeen oikeuttamattomiin menoihin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

B. Meneillään olevien 11 toimen muutokset:

Liikenteen lippulaivainfrastruktuuri	Alkuperäiset määrärahat	Viimeisimmät määrärahat	EU:n yhteisrahoitus toimen sulkemisen hetkellä	Muutokset yhteensä verrattuna alkuperäisiin määrärahoihin	Muutokset yhteensä verrattuna viimeisimpiin määrärahoihin
Rail Baltica	743,9	682,9	Meneillään	61,0	Meneillään
Lyon–Torino-yhteys	813,8	813,8	Meneillään	0	Meneillään
Brennerin pohjatunneli	1 181,5	1 181,5	Meneillään	0	Meneillään
Fehmarninsalmi	589,0	589,0	Meneillään	0	Meneillään
Basque Y ja sen yhteys Ranskaan	459,3	459,3	Meneillään	0	Meneillään
Seine–Scheldt-yhteys	979,7	634,1	Meneillään	345,5	Meneillään
A1-moottoritie	395,0	395,0	Meneillään	0	Meneillään
E59-rata	119,9	119,9	Meneillään	0	Meneillään
YHTEENSÄ	5 282,1	4 875,5		406,6	

Lyhenteet ja sanasto

CEF (Verkkojen Eurooppa -väline): Väline, jonka rahoitustukea on myönnetty vuodesta 2014 lähtien kolmelle alalle: liikenne, energia sekä tieto- ja viestintäteknikat. Välineessä määritellään näitä aloja varten ensisijaiset investointikohteet, jotka olisi pantava täytäntöön tulevan vuosikymmenen aikana. Liikenteen alalla ensisijaisia kohteita ovat liikennekäytävien yhteenliittäminen ja puhtaammat liikennemuodot.

EAKR (Euroopan aluekehitysrahasto): Investointirahasto, jonka tarkoituksena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa vähentämällä kehityseroja eri alueiden välillä. Rahoitusta myönnetään lähinnä yrityksille infrastruktuurien luomista ja työpaikkoja luovia tuottavia investointeja varten.

ERI-rahastot (Euroopan rakenne- ja investointirahastot): Yli puolet EU:n myöntämästä rahoituksesta kanavoidaan viiden Euroopan rakenne- ja investointirahaston kautta. Euroopan komissio ja EU:n jäsenvaltiot hallinnoivat niitä yhdessä. Nämä rahastot ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR).

EU-tason lisäarvo: EU:n toimenpiteen tuottama lisäarvo siihen arvoon nähden, jonka jäsenvaltion toimi olisi muutoin yksinään tuottanut.

GPSO (Grand Projet du Sud-Ouest): Osittain sekaliikenteen suurnopeusrata UIC:n raidelevyydellä Bordeaux'sta Ranskan ja Espanjan rajalle. Radan pituus on 279 km, suurin sallittu nopeus 320 tai 220 km/h ja arvioidut kokonaiskustannukset 13,6 miljardia euroa ilman arvonlisäveroa. Rataa koskevat suunnitelmat oli tehty jo aiemmin, mutta niiden toteuttamista on lykätty.

INEA (Innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto): Euroopan laajuisen liikenneverkon toimeenpanoviraston (TEN-T EA) seuraaja. Euroopan komissio perusti TEN-T EA:n vuonna 2006 hallinnoimaan TEN-T-ohjelmansa teknistä ja taloudellista täytäntöönpanoa. INEA aloitti toimintansa 1. tammikuuta 2014. INEA toteuttaa osia seuraavista EU:n ohjelmista: Verkkojen Eurooppa (CEF), Horisontti 2020 ja toimeenpanoviraston edeltäjältä siirtyneet ohjelmat TEN-T ja Marco Polo 2007–2013.

Koheesiorahasto: Rahaston avulla lujitetaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa rahoittamalla ympäristö- ja liikennehankkeita jäsenvaltioissa, joiden asukasta kohti laskettu bruttokansantulo (BKTL) on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

Liikenteen lippulaivainfrastrukturi: Tällä tarkoitetaan tässä kertomuksessa liikenneinfrastruktuuria, jolle on myönnetty EU:n yhteisrahoitusta ja jonka tukikelpoiset kokonaiskustannukset ovat yli miljardi euroa. Lisäksi näillä infrastruktuureilla on oltava seuraavat ominaisuudet: niille on myönnetty tai maksettu huomattava määrä EU:n yhteisrahoitusta (ei määrällistä rajaa), infrastrukturi on EU:n liikenneverkon kannalta olennainen (koskee erityisesti rajat ylittäviä yhteyksiä) ja sen odotetaan aiheuttavan sosioekonomisia muutoksia.

TEN-T (Euroopan laajuiset liikenneverkot): Suunniteltu liikenneverkko, joka koostuu Euroopan maantie- ja rautatie- sekä lento- ja vesiliikenneverkoista. TEN-T on osa laajempaa Euroopan laajuisten verkkojen järjestelmää, johon kuuluvat lisäksi televerkko ja energiaverkko.

Toimi: Tässä kertomuksessa toimella tarkoitetaan liikenteen lippulaivainfrastruktuurin pienempää osaa, jolle on myönnetty EU:n yhteisrahoitusta joko avustussopimusten tai muiden toimenpideohjelmien kautta. Nämä toimet voivat olla esimerkiksi toteutettavuustutkimuksia, teknisiä tutkimuksia tai töitä.

Vaikutusalue: Alue, johon rakennettava infrastrukturi vaikuttaa. Tätä kertomusta varten määriteltiin liikenteen lippulaivainfrastruktuurin varrella olevat 15, 30 tai 60 minuutin matkustusvyöhykkeet ja laskettiin, kuinka monta ihmistä asuu kyseisellä alueella, jotta voitiin arvioida infrastruktuurin matkustajaliikenteen kehittämismahdollisuudet.

KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”EU:N LIIKENTEEN LIPPULAIVAINFRASTRUKTUURIT: LIIKENNEVERKKO EI VALMISTU AJOISSA, JA KOMISSIO ON MEGAHANKKEIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSSA SIVUSTAKATSOJA”

TIIVISTELMÄ

Komission yhteinen vastaus kohtiin I–IV:

Euroopan laajuisen liikenneverkon valmistuminen on yksi unionin ensisijaisista tavoitteista. Kuten jäsenvaltiot sopivat hyväksyessään asetuksen (EU) N:o 1315/2013, ydinliikenneverkon valmistumisen määräaika on 2030. Euroopan laajuinen verkko yhdistää kansalliset liikenneverkot ja parantaa niiden yhteentoimivuutta. Tämän saavuttamiseksi on puututtava merkittäviin pullonkauloihin ja keskeisiin puuttuviin yhteyksiin erityisesti siellä, missä rajat ylittäviä yhteyksiä ei ole tai ne eivät enää pysty vastaamaan nykyaikaisten liikennetarpeisiin. Joissakin tapauksissa tarvitaan merkittäviä investointeja, jotka ovat välttämättömiä yhtenäisen ja täysin toimivan verkon luomiseksi. Kustannus-hyötyanalyysi ja liikenne-ennusteet on otettu huomioon ennen tällaisten tärkeiden päätösten tekemistä. Näiden suurten infrastruktuurihankkeiden toteuttamisen myötä ympäristöystävällisemmistä liikennemuodoista (rautatie- ja sisävesiliikenne) tulee todellisia vaihtoehtoja henkilö- ja tavaraliikenteeseen.

Komissio toteaa, että jäsenvaltioiden ja infrastruktuurin haltijoiden työn sekä komission tuen ansiosta Euroopan laajuisen liikenneverkon ydinverkon loppuunsaattaminen on edistynyt hyvin. Kaikille jäsenvaltioille asetettu yhteinen määräaika on nopeuttanut etenemistä, sillä monet jäsenvaltiot ovat ottaneet sen huomioon töitään suunnitellessaan. Koordinoinnin verkostovaikutusten ansiosta hankkeista saadaan suurempia hyötyjä.

Komissio on pyrkinyt monin tavoin varmistamaan, että tässä kertomuksessa käsitellyt rajat ylittävät hankkeet toteutuvat. Ne kaikki ovat hyvin monimutkaisia hankkeita, jotka edellyttävät tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä. Komission toimenpiteet, jotka voivat olla muitakin kuin oikeudellisia, ovat usein olleet ratkaisevia sen kannalta, että näiden hankkeiden toteuttaminen varmistuu. Esimerkiksi eurooppalaiset koordinaattorit ovat olleet jatkuvassa yhteistyössä eri jäsenvaltioista tulevien kumppaneiden kanssa ja osallistuneet rajat ylittävien hankkeiden yhteisten yksiköiden hallintoneuvostoihin. Kun otetaan huomioon, että tällaisten suurten investointien tekeminen on poliittisesti arkaluonteista, koordinaattoreiden tapaamiset ministerien, sidosryhmien, projektipäälliköiden jne. kanssa ovat olennaisen tärkeitä. Neuvosto on vahvistanut, että ”eurooppalaisilla koordinaattoreilla on tärkeä rooli multimodaalisten ydinverkkokäytävien oikea-aikaisen ja tehokkaan täytäntöönpanon helpottamisessa.”¹

Hankkeille myönnetty EU:n rahoitustuki on ollut ratkaisevan tärkeää myös pitkän aikavälin sitoutumisen kannalta ja jotta hankkeiden täytäntöönpanolle on voitu luoda vakaa ympäristö. Verkkojen Eurooppa -väline on ollut keskeinen työkalu rajat ylittävien hankkeiden täytäntöönpanossa, kuten monet tässä kertomuksessa tarkastetuista hankkeista vastaavat tahot ovat todenneet. Koheesiorahasto ja EAKR ovat mahdollistaneet liikenneinfrastruktuurihankkeiden toteuttamisen

¹ ”Neuvoston päätelmät Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) täytäntöönpanon ja Verkkojen Eurooppa -välineen (CEF) liikenneosion edistymisestä”, 5.12.2017

taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiseksi. Samaan aikaan komissio on varmistanut ja valvonut, että näiden EU-rahastojen rahoitussääntöjä sovelletaan oikein.

Näin ollen komissio katsoo, että ilman TEN-T-kehityksen täytäntöönpanoa, EU:n rahoitustukea ja sen poliittisia toimia kyseiset hankkeet jäisivät todennäköisesti toteutumatta.

Komissio toteaa, että tällaiset suuret infrastruktuurihankkeet vievät kauan aikaa. Tämä pätee kaikkiin vastaavan kokoiisiin liikenneinfrastruktuuri-investointeihin, mutta vieläkin ymmärrettävämpää se on tässä tarkastuksessa arvioitujen rajat ylittävien hankkeiden tapauksessa (useiden jäsenvaltioiden mukanaolo, budjettikeskustelut, tunnelien ja täysin uusien hankkeiden toteuttamisen tekninen monimutkaisuus, hallinnollisesti monimutkaiset lupamenettelyt jne.). On tavallista, että muun muassa hankkeiden laajuus, linjaus ja tekniset parametrit kehittyvät valmisteluvaiheessa esimerkiksi julkisten kuulemisten aikana saadun arvokkaan palautteen perusteella. On myös tavallista, että nämä mukautukset aiheuttavat muutoksia hankkeen sosioekonomisiin kustannuksiin ja hyötyihin. Mahdollisia kustannuspoikkeamia ja toteutuksen oikea-aikaisuutta olisi sen vuoksi arvioitava vasta lopullisen investointipäätöksen jälkeen eikä varhaisemmassa vaiheessa.

Komissio korostaa, että rajat ylittäviä hankkeita ollaan toteuttamassa vuoteen 2030 mennessä. Lisätoimia tarvitaan. Komissio jatkaa tiivistä yhteistyötä asianomaisten osapuolten kanssa. Se on suunnitellut ehdottavansa TEN-T-asetuksen tarkistamista vuonna 2021. Tämä tarjoaa tilaisuuden arvioida saavutettua edistystä ja tarvittaessa mukauttaa välineitä, jotta tavoite täysin toiminnassa olevasta ja yhteentoimivasta TEN-T-verkosta voidaan saavuttaa asetettuihin määräaikoihin mennessä.

Lopuksi komissio toteaa, että tässä kertomuksessa käytetyllä käsitteellä ”lippulaivainfrastruktuuri” (tai ”megahanke”) ei ole vastinetta missään perussäädöksessä, käynnissä olevassa tai tulevassa ohjelmassa eikä EU:n tason operatiivisissa määritelmissä.

HUOMAUTUKSET

16 Komissio myöntää, että riski on suuri, että jotkin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat lippulaivainfrastruktuurit eivät toimi täydellä kapasiteetilla vielä vuonna 2030. Sitä ei TEN-T-asetuksessa kuitenkaan vaadita. Komissio korostaa, että useimmat lippulaivainfrastruktuurit ovat toiminnassa kyseiseen ajankohtaan mennessä ja että TEN-T-verkon vaatimukset täytetään. Tämä merkitsee huomattavaa parannusta EU:n liikennejärjestelmään.

Komissio arvioi tarkastettujen hankkeiden tilannetta kohtien 16, 17 ja 19 sekä taulukon 2 osalta seuraavasti:

Rail Baltica:

Rail Baltica -hankkeen odotetaan valmistuvan TEN-T-vaatimusten mukaisesti ja toimivan täydellä kapasiteetilla ennen vuotta 2030, Puolan liittymäyhteydet mukaan luettuina. Ks. myös vastaukset kohtiin 69–71.

Latvian kansallisessa tarkastuksessa verrattiin vuoden 2014 avustussopimuksen alkuperäistä aikataulua (jonka mukaan maanhankinnan oli määrä kestää Latviassa joulukuuhun 2019 asti) vuonna 2019 ilmoitettuun ajankohtaan (12/2022). Vuoden 2014 avustussopimusta on sittemmin jatkettu, ja uusi määräaika maanhankinnalle Latviassa on 12/2022. Uusi määräaika ei merkitse viivästystä, vaan siinä otetaan huomioon maanhankintasuunnitelmiin tulleet päivitykset. Niissä keskitytään ensisijaisesti alueisiin, joilla rakennussopimukset on jo allekirjoitettu, kun taas muut pakkolunastustoimenpiteet toteutetaan vaiheittain kuntauudistuksen jälkeen.

Lyon–Torino-yhteys:

Nykyisen suunnitelman mukaan 57,5 kilometrin pituinen rajan ylittävä osuus, mukaan lukien Lyonin ja Torinon välinen tunneli, saadaan valmiiksi ennen vuoden 2030 määräaika ja TEN-T-vaatimusten mukaisesti.

Italian liittymäyhteysistä tulee täysin TEN-T-standardien mukaisia vuoteen 2030 mennessä, kun Aviglianan ja Orbassanon välille rakennetaan uusi liittymä ja Bussolenon ja Aviglianan väliä uudistetaan.

Nykyinen Ranskan puolella sijaitseva tavanomainen rata, joka toimii tällä hetkellä liittymäyhteytenä, on nyt useimpien TEN-T-parametrien mukainen. Vaatimukset, jotka eivät täyty, koskevat nopeutta (tietyillä rataosuuksilla sallitaan 90 km/h eikä 100 km/h, koska niiden kaltevuus on 25 promillea) ja ERTMS-järjestelmää. Ranskan kansallisessa täytäntöönpanosuunnitelmassa esitetään sen käyttöönottoa Ranskassa vuoteen 2030 mennessä.

Brennerin pohjatunneli:

Brennerin pohjatunneli avataan tämänhetkisen tiedon mukaan virallisesti vuonna 2028.

Nykyisten pohjoisten liittymäyhteysien ERTMS-laitteisto on yksi kolmesta toimenpiteestä, jotka kuuluvat Digitale Schiene Deutschland -ohjelman käynnistyspakettiin vuodesta 2020 alkaen. Ohjelman täytäntöönpano on jo aloitettu ja siihen on varattu määrärahat.

Lisäksi Brennerin liikennekäytävää koskevan yhteistyöfoorummin infrastruktuurityöryhmä on koonnut tietoja, jotka osoittavat, että Saksan ja Italian liittymäyhteysistä tulee täysin TEN-T-asetuksen mukaisia vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi tiedoissa vahvistetaan ERTMS:n käyttöönotto Saksan nykyisillä liittymäyhteysillä vuoteen 2027 mennessä.

Fehmarninsalmi:

Fehmarninsalmen yhteys ja sen liittymäyhteydet on tarkoitus avata vuonna 2028.

Liittymäyhteysien rakentaminen Saksasta Fehmarninsalmeen on tarkoitus aloittaa 2021/2022, ja arvioitu rakennusaika on 5,5 vuotta. Näin ollen työt on saatava valmiiksi viimeistään vuoteen 2028 mennessä, jotta jää 3 vuotta liikkumavaraa TEN-T-asetuksessa asetetun määräajan saavuttamiseen. Lisäksi Fehmarnin ja Saksan mantereen yhteyttä koskevassa virallisessa suunnitelmassa sen ennakoitaan avautuvan vuonna 2028. Silloin tunneliin johtavat kulkureitit olisivat käytettävissä täydellä kapasiteetilla, kun tunneli avautuu.

Näin ollen tunnelin sisääntuloväylät ovat käytettävissä täydellä kapasiteetilla ja täyttävät TEN-T-vaatimukset, kun tunneli avataan.

Basque Y:

Komissio vahvistaa, että uuden linjan rakentaminen Ranskan puolella rajalta kohti maan suurnopeusrautatieverkkoa viivästyy. Komissio käy kuitenkin neuvotteluja Ranskan kanssa, jotta Basque Y -rataa yhdistyvää, Bordeaux'n ja Ranskan rajan välillä kulkevaa olemassa olevaa ratayhteyttä saataisiin uudistettua siten, että se olisi valmis samaan aikaan kuin Basque Y. Komissio katsoo, että keskeisenä kysymyksenä on varmistaa, että linjan kapasiteetti kasvaa asteittain Ranskan puolella, jotta se pystyy palvelemaan lisääntyvää liikennettä. Erityisesti rahtiliikenteen odotetaan lisääntyvän.

Basque Y -radasta tulee TEN-T-vaatimusten mukainen ennen vuotta 2030. Komissio on vaatinut, että myös Ranskan nykyinen rataosuus on uudistamisen jälkeen vaatimusten mukainen.

Seine–Scheldt-yhteys:

Seine–Nord Europe -kanavan itsensä odotetaan olevan toiminnassa vuoden 2028 loppuun mennessä.

Kaikki Seine–Scheldt-verkkoon suunnitellut rakennustyöt ja uudistukset, joiden myötä sen toiminnoista tulee odotusten mukaisia, saadaan kesäkuussa 2019 annetun täytäntöönpanopäätöksen

mukaisesti päätökseen vuoteen 2030 mennessä. Tämä koskee erityisesti pääreittejä, jotka yhdistävät Seinen ja Scheldtin valuma-alueet. Noin 1 100 kilometrin pituisesta verkosta vain yhden noin 30 kilometrin pituisen syrjäisen osuuden (Bray-Nogent) valmistumisvuodeksi arvioidaan 2032.

Seine–Scheldtin ja Zeebruggen välistä yhteyttä tutkitaan parhaillaan, ja investointisuunnitelman odotetaan valmistuvan täytäntöönpanopäätöksen mukaisesti joulukuuhun 2023 mennessä. Tarkoitus on saada yhteys käyttöön ennen vuoden 2030 loppua.

A1-moottoritie Romaniassa:

Romanian A1-moottoritien (Sibiu–Pitesti) jäljellä oleva osuus on tarkoitus rakentaa nykyisen (2014–2020) ja seuraavan rahoituskauden aikana.

E59-rata:

E59-rata on jo valmis ja toiminnassa. E59-rataan ei liity täysin uusia hankkeita. Rataan tehdään ainoastaan uudistuksia. Uudistukset on tarkoitus saada päätökseen syrjäisimmillään osuuksilla viimeistään vuonna 2030, kuten Puolan toimivaltaiset viranomaiset ovat ilmoittaneet.

Myös E59-rata täyttää TEN-T-vaatimukset ennen vuotta 2030.

18 Komissio myöntää, että joidenkin lippulaivainfrastruktuurien tai niiden täydentävän infrastruktuurin rakentaminen saattaa viivästyä. Tämä ei kuitenkaan vaaranna TEN-T-käytävien tehokasta toimintaa. Käytävät ovat toiminnassa vuonna 2030, ja niitä edistetään jo nyt erilaisilla hankkeilla. Tämä vaikuttaa verkostoon erittäin myönteisesti vuonna 2030.

Laatikko 1. Puuttuva yhteys heikentää käytävän ja verkon toimivuutta

Komissio katsoo, että vaikka yksi osuus on vielä tutkimusvaiheessa vuonna 2019, se ei estä hankkeen loppuun saattamista vuoden 2030 määräaikaan mennessä. Basque Y on hyvin todennäköisesti valmis vuoteen 2030 mennessä. Ranska on todellakin lykännyt uuden Bordeaux'sta Daxiin ja Daxista rajalle kulkevan suurnopeusradan rakentamista vuoden 2037 jälkeiseen aikaan. Euroopan komissio käy kuitenkin keskustelua Ranskan viranomaisten ja SNCF Résean kanssa toiseksi parhaasta vaihtoehdosta eli nykyisen yhteyden uudistamisesta ennen Basque Y -radan toiminnan alkamista. Näin mahdollistetaan hyvin toimiva rajat ylittävä yhteys, jonka kapasiteetti on riittävä.

Lisäksi komissio kehottaa tuomioistuinta ottamaan huomioon, että Perpignanin ja Figuerasin välistä kansainvälistä osuutta hallinnoi tällä hetkellä LFP Perthus, joka on Ranskan ja Espanjan yhteisomistuksessa. Junien määrä kasvaa, ja vuoteen 2026 mennessä sen odotetaan viisinkertaistuvan, sillä Espanjan rataverkkoa mukautetaan parhaillaan UIC-raidelevyteen (Valencia–Tarragona–Barcelona).

Basque Y -radan rakentaminen ja Bordeaux'n ja rajan välisen nykyisen radan uudistaminen yhdessä lisäävät kapasiteettia ja helpottavat rahtiliikennettä.

25 Komissio katsoo, että se on käyttänyt olemassa olevia välineitä ja resursseja asianmukaisesti edistääkseen hankkeiden loppuun saattamista ja tukeakseen jäsenvaltioita tämän tavoitteen saavuttamisessa (rahoituspäätökset, INEA, koordinaattorit, osallistuminen hallintoneuvostoihin, käytäväfoorumien kokoukset, käytäviä koskevat työsuunnitelmat, raportointi parlamentille, konferenssit, kahdenväliset kokoukset, monenväliset kokoukset, täytäntöönpanopäätökset jne.). Komission tähänastiset toimenpiteet ovat menneet paljon pidemmälle kuin 56 artiklan säännökset.

26 Komissio ei ole vielä käyttänyt 56 artiklan mukaista menettelyä, koska se katsoo, että on tehokkaampiakin keinoja saada ”jäsenvaltiot suunnittelemaan ja panemaan täytäntöön näitä infrastruktuureja nykyistä nopeammin”, kuten koordinaattoreiden työ, täytäntöönpanopäätökset jne.

27 Komissio korostaa näiden rajat ylittävien hankkeiden monimutkaisuutta kokoon, tekniikkaan, rahoitukseen, suunnitteluun sekä poliittiseen ja yleiseen mielipiteeseen liittyvien näkökohtien/tekijöiden osalta.

Laatikossa 2 esitettyihin päätelmiin viitaten komissio katsoo, että Seine–Nord Europe -kanavan ja Lyonin ja Torinon välisen ratayhteyden kaltaiset infrastruktuurihankkeet ovat käänteentekeviä. Analyysin ei pitäisi perustua pelkästään olemassa oleviin sisävesiväyliin ja rautatieliikenteeseen, koska liikenne on tällä hetkellä infrastruktuurin tilan vuoksi vähäistä tai olematonta (Seine–Nord Europe -kanavaa ei vielä ole ja Lyonin–Torinon ratayhteys ei sovellu rautatietavaroiden kuljetukseen).

Ks. komission vastaus laatikkoon 2.

Laatikko 2 – Huomattavia eroja toteutuneissa ja ennustetuissa liikennemäärissä

Vaikka komissio myöntää, että useat lisätoimenpiteet voivat olla tarpeen uuden infrastruktuurin optimaalisen käytön varmistamiseksi, se katsoo, että ”*toteutuneiden ja ennustettujen liikennemäärien väliset merkittävät erot*” eivät sinänsä ole ongelma, ja useissa tapauksissa liikennemäärien ennusteet on päinvastoin laskettu varovaisesti.

31 Komissio on samaa mieltä siitä, että kustannus-hyötyanalyysit ovat riippuvaisia käytetyistä menetelmistä ja tehdyistä oletuksista. Kustakin hankkeesta on laadittu useita kustannus-hyötyanalyysijä, mikä osoittaa, että analyysit ovat välineenä jatkuvasti käytössä. Komissio pitää luonnollisena, että kustannus-hyötyanalyysien tulokset kehittyvät hankkeisiin aiempien analyysien perusteella tehtyjen muutosten mukaisesti (laajuus, tekniset vaatimukset jne.).

Laatikko 4 – Esimerkkejä kustannus-hyötyanalyysien tuloksista

Tästä osiosta komissio toteaa seuraavaa:

1) EU:n yhteisrahoitusta hakiessa täytyy mukana olla päivitetty kustannus-hyötyanalyysi, joka sisältää kaikki lopullisen hankkeen osatekijät. Tämä osoittaa, että kustannus-hyötyanalyysijä on käytetty päätöksenteossa asianmukaisesti.

2) Komissio katsoo, että vuonna 2018 tehtyä uudelleenarviointia ei tulisi pitää kustannus-hyötyanalyysinä. Italiassa käydyssä keskustelussa kyseenalaistettiin siinä käytetyt menetelmät, koska siinä ei ollut noudatettu Italian ohjeita.

3) Rail Baltican osalta komissio katsoo, että vaikka Rail Baltican kustannuksista ja hyödyistä on tehty kolme erilaista analyysiä, tutkimuksen kohde oli niissä hyvin erilainen ja niillä oli eri tarkoitus. COWI (2007) oli varhaisessa vaiheessa tehty alustava toteutettavuustutkimus, jossa esitettiin yksityiskohtaisesti useita vaihtoehtoja rautatieyhteyksien parantamiseksi Baltian maiden välillä ja niiden ulkopuolella. Yksi esitetyistä vaihtoehtoista oli uusi raideyhteys, jossa olisi standardilevyiset (1 435 mm) raiteet. Tutkimuksen kohde huomioon ottaen kyseessä ei ollut vakiomuotoinen kustannus-hyötyanalyysi, eikä yksityiskohtaisia liikenne-ennusteita tai CAPEX-laskelmia tehty. AECOM- (2011) ja EY (2017) -tutkimuksia sen sijaan voidaan pitää kustannus-hyötyanalyysinä, mutta on syytä korostaa, että kummallakin oli erilainen kohde ja tarkoitus. AECOM-tutkimuksen tarkoitus oli arvioida Rail Baltican toteutettavuutta kustannus-hyötyanalyysin pohjalta ja tarjota näyttöä varhaista poliittista päätöksentekoa varten. EY (2017) -tutkimusta tarvittiin huomioimaan uusi kehitys, kuten reitin linjauksesta tehty sopimus, joka koski esimerkiksi radan integrointia Riian kaupungissa sekä Kaunas–Vilna-yhteyttä. Kaikki tutkimukset on tehty läpinäkyvällä tavalla ja ne ovat julkisesti saatavilla.

4) Brennerin pohjatunnelin osalta komissio katsoo, että osa vuoden 2019 kustannus-hyötyanalyysistä perustuu Saksan tekemään aiemmin vuonna 2019 julkaistuu skenaariotutkimukseen. Kaikki kustannus-hyötyanalyysissä käsitellyt skenaariot viittaavat positiiviseen kustannus-hyötysuhteeseen,

joka ylittää vuoden 2007 analyysissä esitetyt luvut. Puuttuvan liikennetutkimuksen osalta komissio toteaa, että asianomaiset kolme jäsenvaltiota laativat parhaillaan yhteistä liikenne-ennustetta, ja tuloksia odotetaan vuonna 2020.

Kaiken kaikkiaan komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat esimerkit osoittavat, että kustannus-hyötyanalyysijä on käytetty järjestelmällisesti hankkeiden kaikissa tärkeissä vaiheissa.

32 Komissiolla ei ole käytettävissään yksityiskohtaisia tietoja näiden ulkopuolisten asiantuntijoiden analyysistä eikä heidän arvioinneissaan käyttämistään välineistä. Näin ollen komissio ja sidosryhmät eivät pysty arvioimaan havaintoja.

Koska lippulaivainfrastruktuurin käsitteelle ei ole mitään vastinetta EU:n oikeudellisessa kehyksessä, tähän mennessä tehdyt analyysit eivät voi olla täysin yhteneväisiä tilintarkastustuomioistuimen käsitteelle antaman määritelmän kanssa.

Komissio katsoo, että kustannus-hyötyanalyysijä on käytetty asianmukaisesti päätöksenteon välineenä. Esimerkiksi Rail Balticaa koskevia päätöksiä on tehty myöhempien kustannus-hyötyanalyysien perusteella. Sen tapauksessa kustannukset jaoteltiin maittain, mutta hyödyt nähdään vasta koko hankkeen toteuduttua.

33 Yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa komissio arvioi temaattiseen tavoitteeseen nro 7 kuuluvista liikenneverkoista ainoastaan suurhankkeet, joiden tukikelpoiset kokonaiskustannukset ovat yli 75 miljoonaa euroa.

34 Komissio korostaa, että ohjelmakauden 2021–2027 koheesiopolitiikan osalta jäsenvaltiot ovat vastuussa kaikkien rahastoista yhteisrahoitettujen toimien valinnasta ja hyväksymisestä riippumatta siitä, kuinka suurista summista on kyse. Näin toimiessaan hallintoviranomaisten on varmistettava, että kaikissa toimita noudatetaan kyseisiin menoihin sovellettavia tukikelpoisuussääntöjä sekä yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 67 artiklassa selkeästi esitettyjä laatuvaatimuksia (ks. erityisesti 67 artiklan 3 kohdan c, d ja e alakohta) ja että toimita

- varmistetaan, että valituissa toimita käytetyllä tuen määrällä ja toteutetuilla toimita saavutetaan tavoitteet parhaalla mahdollisella tavalla

- tarkistetaan, että tuensaajalla on tarvittavat taloudelliset resurssit ja mekanismit toiminta- ja ylläpitokustannusten kattamiseksi ja taloudellisen kestävyytensä varmistamiseksi;

- varmistetaan, että valituille toimita, jotka kuuluvat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU soveltamisalaan, tehdään ympäristövaikutusten arviointi tai seulontamenettely ja että vaihtoehtojen arviointi on otettu asianmukaisesti huomioon.

Näitä säännöksiä sovelletaan kaikkiin toimita. Sanamuoto on siis tarkoituksellisesti yleisluonteinen, jotta hallinnollista taakkaa voidaan mukauttaa erityyppisten ja erikokoisten toimita mukaan. Näiden ehtojen soveltaminen tapahtuu tapauskohtaisesti valintaperusteiden määrittelyn yhteydessä.

Jäsenvaltiot ovat ohjelmakaudella 2014–2020 saadun kokemuksen perusteella laatineet ja/tai kehittäneet edelleen kansallisia talouden arviointikehyksiä, kuten kustannus-hyötyanalyysijä suuremmille investoinneille tarpeen mukaan. Suurissa hankkeissa komissio odottaa jäsenvaltioiden edelleen noudattavan lainsäädäntöä pidemmälle meneviä asianmukaisia laatuvaatimuksia, kuten kustannus-hyötyanalyysiä koskevien kansainvälisten parhaiden käytäntöjen ja kustannus-hyötyanalyysioppaan 2014–2020 mukaisia normeja, jos lopullisissa säännöksissä ei nimenomaisesti vaadita kustannus-hyötyanalyysin tekemistä.

Lisäksi komissio aikoo edistää kustannus-hyötyanalyysin käyttöä myös pienemmissä hankkeissa. Helpottaakseen tätä prosessia komissio aikoo julkaista yksinkertaistetun käsikirjan kustannus-

hyötyanalyysin tekemiseen. Siinä esitetään parhaita kansainvälisiä käytäntöjä vastaava käyttövalmis väline, jolla kustannus-hyötyanalyysin periaatteita voidaan soveltaa erilaisiin hankkeisiin, myös pienempiin.

35 Liikenne-ennusteet ovat osa kaikista yhteisrahoitetuista hankkeista tehtäviä kustannus-hyötyanalyyskejä. Koska lippulaivainfrastruktuurin käsitteelle ei ole mitään vastinetta EU:n oikeudellisessa kehyksessä, tähän mennessä tehdyt analyysit eivät voi olla täysin yhteneväisiä tilintarkastustuomioistuimen käsitteelle antaman määritelmän kanssa.

38 Lyonin ja Torinon välistä tunnelia käytetään paljon kauemmin kuin 50 vuotta.

40 Optimaalisten sosioekonomisten hyötyjen saavuttamiseksi investoinneilta vaaditaan muun muassa asianmukaisen julkisen kuulemisen toteuttamista. Sitä tarvitaan myös sen varmistamiseksi, että kaikkien sidosryhmien näkemykset ja edut otetaan asianmukaisesti huomioon. Näin varmistetaan, että hankkeissa optimoidaan yhteiskunnan hyvinvointi myös alueellisten, sosiaalisten, taloudellisten ja ympäristöön liittyvien ulottuvuuksien osalta. Prosessi on haastava, ja se voi johtaa hankkeiden viivästymiseen.

Komissio toteaa, että sidosryhmien ammattimaisinkaan osallistuminen ei välttämättä estä lupiin kohdistuvia valituksia hallintotuomioistuimissa.

41 Aina kun sidosryhmät lähestyvät komissiota jonkin tietyn TEN-T-hankkeen tiimoilta, komissio kiinnittää erityistä huomiota hankkeen EU-ulottuvuuden selittämiseen. Näin oli paitsi Rail Baltican myös muiden lippulaivainfrastruktuurien kohdalla (Brennerin pohjatunneli, Fehmarninsalmi, Seine–Scheldt jne.).

43 Romanian A1-moottoritiehankkeen osalta komissio toteaa, että sidosryhmien kuuleminen on auttanut varmistamaan, että hankkeessa noudatetaan EU:n ympäristölainsäädäntöä. Komissio myöntää kuitenkin, että tarvittavat muutokset tehtiin hankkeeseen myöhäisessä vaiheessa ja että hankkeeseen tuli sen seurauksena lisäviivästyksiä.

44 On syytä huomata, että näillä kustannuksilla pidetään valmiudessa asiaankuuluvia palveluja tarjoava organisaatio, joka huolehtii, että työt voidaan aloittaa ajoissa.

45 Komissio toteaa, että lähes kaikkien tämän suuruusluokan infrastruktuurihankkeiden toteuttaminen vie useita vuosikymmeniä EU:n rahoituksesta riippumatta.

Komissio toteaa myös, että tarkastetut lippulaivainfrastruktuurit kuuluvat toteutuksen kannalta monimutkaisimpiin ja teknisesti haastavimpiin. Kuten tämän kokoluokan infrastruktuurihankkeissa on tapana, aluksi tehdään alustava arvio, jota sitten päivitetään toteutuksen aikana.

Esimerkkinä hankkeesta, jota EU ei ole rahoittanut, voidaan mainita Gotthardin tunneli. Sen rakentaminen kesti yli 15 vuotta.

46 Komissio katsoo, että rahoituksen varaaminen erityisesti lippulaivainfrastruktuureille vastaa varojen korvamerkitsemistä näille hankkeille. Nykyisessä Verkkojen Eurooppa -välinettä koskevassa asetuksessa tai ehdotuksessa Verkkojen Eurooppa II -välinettä koskevaksi asetukseksi ei erotella hankkeita lippulaivahankkeisiin ja muihin. Tästä syystä yksinomaan tällaisten hankkeiden asettaminen rahoituksessa etusijalle olisi Verkkojen Eurooppa -välinettä koskevan asetuksen säännösten vastaista.

Lisäksi komissio katsoo, että nykyinen kilpailuun perustuvien ehdotuspyyntöjen käytäntö kannustaa hankkeiden toteuttajia etenemään hankkeissaan ja varmistaa hankkeiden valmistelun ja toteutuksen laadun.

47 Komissio katsoo, että projektille sopivimman laajuuden määrittäminen eri näkökulmat huomioon ottaen (maantieteelliset, tekniset, aikataululliset jne.) ja jaksottamisen organisointi kuuluu hankevastaavalle.

Komissio korostaa Verkkojen Eurooppa -välineen alhaisia hallintokustannuksia, jotka on tunnustettu useissa tarkastuksissa.

Vaikka komissio suhtautuu myönteisesti visioon yhdenmukaisesta hankkeesta, hankevastaavien on jätettävä ehdotuspyyntönsä kilpailuun perustuvassa menettelyssä. Viivästyksiä ja muutoksia laajuuteen voi tulla, vaikka yksittäiselle lippulaivainfrastruktuurille olisi olemassa yksi yhteinen avustussopimus.

48 Käytössä on menettelyt asianmukaisen kokonaiskuvan saamiseksi; lisäksi komissio aikoo jatkaa hankekehitystuen tarjoamista tuensaaajille ja hankevastaaville InvestEU-neuvontakeskuksen kautta (jonka toiminta alkaa vuonna 2021 vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevan uuden lainsäädäntökehityksen mukaisesti).

49 Kaikissa suurissa infrastruktuurihankkeissa on alkuvaihe, jonka aikana arvioidaan alkuperäisen idean toteutettavuutta. Yleensä arvioidaan eri vaihtoehtoja, ja siksi on tavallista, että hankkeen muotoon ja laajuuteen tulee muutoksia erityisesti julkisten kuulemisten jälkeen tai ympäristövaikutusten arvioinnin seurauksena. Hankkeen muotoon ja laajuuteen tulevista muutoksista ei seuraa ainoastaan lisäkustannuksia vaan myös lisähyötyjä.

50 Komissio katsoo, että muutokset laajuuteen, linjaukseen tai lisäelementteihin jne. tekevät hankkeiden eri vaiheissa tehtyjen kustannusarvioiden vertailusta erittäin vaikeaa.

Liitteen III osalta komissio katsoo, että edellä mainitut tekijät olisi otettava kaikissa kustannusten nousua koskevissa laskelmissa täysimääräisesti huomioon.

Komissio ei pysty valittujen lippulaivainfrastruktuurien osalta sovittamaan annettuja lukuja yhteen. Tämä johtuu pääasiassa laajuuteen tulleista muutoksista.

Komissio katsoo, että seuraavien hankkeiden osalta olisi otettava huomioon seuraavat seikat:

Rail Baltica:

Tilintarkastustuomioistuimen laskema kustannusten nousu johtuu suurelta osin lisäkustannuksista, joita aiheuttaa Rail Baltican reitin yhdistämisestä Riian kaupunkiin ja Kaunasin ja Vilnan välisestä yhteydestä. Ne tuovat kuitenkin myös hyötyjä.

Lyon–Torino

Lyonin ja Torinon välinen tunneli rakennetaan kaksiputkiseksi. Alkuperäinen arvio koski yksiputkista tunnelia.

Brennerin pohjatunneli

Alkuperäistä 6 miljardin euron kustannusarviota ei pitäisi verrata viimeisimpään arvioon, koska muutoksia on tullut sekä hankkeen sisältöön (lisäinfrastruktuurit) että sääntely-ympäristöön (ympäristövaikutusten arvioinnista johtuvat lisävaatimukset). Lisäksi testaustoiminnasta ja töiden teettämisestä aiheutuu lisäkustannuksia, jotka eivät sisällyneet alkuperäisiin lukuihin.

Fehmarninsalmi:

Tanskan parlamentissa vuonna 2008 hyväksytyssä suunnittelulaisissa esitetty alkuperäinen hinta-arvio oli 6,2 miljardia euroa (vuoden 2008 hintataso) eikä 5,016 miljardia euroa, kuten taulukossa 3 esitetään. Arvio on vuoden 2019 hintatasoon suhteutettuna 6,7 miljardia euroa.

Seine–Scheldt-yhteys:

Ensimmäinen merkityksellinen kustannusarvio voitiin vahvistaa vasta vuonna 2006, kun toteutettavuustutkimukset oli tehty; siksi alkuperäisenä arviona tulisi pitää vuoden 2007 arviota (4 002 miljoonaa euroa).

51 Komissio toteaa, että on hankevastaavan vastuulla toteuttaa hanke asianmukaisen kokoisissa osioissa. Mainittu esimerkki koskee jäsenvaltion vastuulle kuuluvaa asiaa.

Romanian A1-moottoritien osalta komissio katsoo, että moottoritieosuuksien kilpailutetut osat ovat oikeasuhteisia suurten eurooppalaisten rakennusyriyten kapasiteettiin nähden. Komissio katsoo, että hankkeiden jakaminen osiin voi edistää niiden oikea-aikaista toteuttamista esimerkiksi silloin, kun yhden osuuden lupa on vielä vireillä, mutta toisella osuudella työt voidaan jo aloittaa.

53 Komissio hallinnoi EU:n yhteisrahoitusta tehokkaasti ottaen huomioon kunkin yksittäisen toimen todellisen edistymisen.

54 Komissio toteaa, että lippulaivainfrastruktuuri voi olla täysin toiminnassa, vaikka sen liittymäyhteydet eivät toimisikaan heti täydellä kapasiteetilla. Verkon näkökulmasta ensisijaisena tavoitteena on rajat ylittävien pullonkaulojen poistaminen.

Tässä osiossa mainituista lippulaivainfrastruktuureista komissiolla on seuraavat tiedot:

Basque Y:

Ranska on todellakin yksipuolisesti päättänyt lykätä GPSO:n (suurnopeusrata Bordeaux'n ja Toulousen sekä Bordeaux'n ja Daxin välillä) toteuttamista vuoden 2037 jälkeiseen aikaan. Tämän vuoksi komissio ja Ranska keskustelevat toiseksi parhaasta vaihtoehdosta eli Bordeaux'n ja rajan välisen nykyisen radan uudistamisesta siten, että vuoteen 2030 mennessä käytössä olisi kapasiteetiltaan suurempi rajat ylittävä yhteys. Yhteys koostuisi Basque Y -radasta ja uudistetusta Bordeaux'n ja rajan välisestä tavanomaisesta radasta.

Brennerin pohjatunneli:

Brennerin pohjatunneli ja sen ja ERTMS:llä varustetut liittymäyhteydet on TEN-T-asetuksen ja ERTMS-käyttönottosuunnitelman mukaisesti tarkoitettu saadaan valmiiksi vuoteen 2030 mennessä. Jotta Brennerin pohjatunnelin koko kapasiteettia voitaisiin hyödyntää, komissio on yhteisrahoittanut pohjoisia ja eteläisiä yhteyksiä koskevia tutkimuksia. Komissio katsoo, että Brennerin pohjatunneli tarjoaa hyötyjä heti käyttönottonsa jälkeen ilman näitä uudistettuja liittymäyhteyksiäkin.

55 Komissio toteaa, että se ei voi vaikuttaa tällaisiin asioihin. Monissa tapauksissa komission osallisuus (esimerkiksi avustussopimusten, täytäntöönpanopäätösten ja koordinaattoreiden työn kautta) on ollut nimenomaan vakauttava tekijä, joka on varmistanut täytäntöönpanon pitkällä aikavälillä.

56 Komissio toteaa, että se ei voi vaikuttaa tilintarkastustuomioistuimen mainitsemiin asioihin. Liikenneturvallisuutta voidaan parantaa hallinnollisilla toimenpiteillä (nopeusrajoitukset, nopeudenvalvontalaitteet jne.) myös nykyisillä teillä.

58 On tärkeää huomata, että infrastruktuurihankkeiden rahoittamisessa on riskinä, että kaikkia toimeen osoitettuja varoja ei välttämättä käytetä kyseisessä toimessa (jolloin rahoitus kohdennetaan uudelleen muihin hankkeisiin). EU-rahoituksen varmistamisella varhaisessa vaiheessa on suurissa infrastruktuurihankkeissa kiistaton vipuvaikutus priorisointiin ja rahoitukseen paikallisella/kansallisella tasolla. Ilman tätä etupainotteisen EU-rahoituksen tarjoamaa ”turvaverkkoa” näiden monimutkaisten rajat ylittävien hankkeiden toteutuminen saattaisi vaarantua. Esimerkkinä voidaan mainita EU:n rahoitus Seine–Nord Europe -kanavalle. Vaikka rahoitusta vähennettiin vuonna 2019, sillä oli yhdessä täytäntöönpanopäätöksen kanssa ratkaiseva vaikutus siihen, että Ranskan hallitus sitoutui kanavaan taloudellisesti.

59 Luvut ovat peräisin huhtikuulta 2019, jolloin analysoitiin menoprofiilia vuoden 2018 loppuun asti. INEA on sen jälkeen tehnyt komission tuella yhteistyötä hankevastaavien kanssa riskien lieventämiseksi. Erityisesti se on suunnitellut mahdollisia lisälaajennuksia, joiden avulla hankkeet voisivat hyödyntää rahoitusta.

Brennerin pohjatunnelia koskevien lukujen osalta voidaan todeta, että liitteestä IV käy ilmi, että yli 430 miljoonaa euroa on jo maksettu. Summaan sisältyvät vuoden 2018 loppuun mennessä aiheutuneiden kustannusten korvaamiseksi maksetut välimaksut ja myöhemmät vuoden 2019 ennakkomaksut.

Komissio ja INEA hallinnoivat Verkkojen Eurooppa -välineen määrärahoja tehokkaasti. Rahoitus, jota ei tarvita tietyissä meneillään olevissa Verkkojen Eurooppa -toimissa, kohdennetaan uusien ehdotuspyyntöjen kautta uudelleen muihin Verkkojen Eurooppa -toimiin. Tämä on Verkkojen Eurooppa -välineen varojen hyvää hallinnointia.

60 Ks. komission vastaus kohtaan 59.

Komissio toteaa, että pitkäaikaisen varmuuden tarjoaminen hankevastaaville myöntämällä EU:n yhteisrahoitusta etupainotteisesti merkitsee sitä, että samoja varoja ei voida antaa muille hankkeille. Komissio optimoi EU:n yhteisrahoituksen käytön soveltamalla ”käytä tai menetä” -lähestymistapaa.

Komissio toteaa, että varainhoitoasetuksessa sallitaan maksusitoumusten yksilöiminen vuoteen $n + 1$ saakka, mikä tarkoittaa, että vuoden 2020 maksusitoumukset on sidottava yksittäiseen toimeen viimeistään vuoden 2021 loppuun mennessä.

Vastaus kohtaa 61 edeltävään otsikkoon: Komissio ei pidä harjoittamaansa valvontaa etävalvontana. Sen valvonta on tiivistä ja asianmukaista.

61 Eurooppalaiset koordinaattorit osallistuvat asianomaisten hankkeiden hallintorakenteeseen tarkkailijoina. Esimerkiksi Rail Balticaa koskevassa komission täytäntöönpanopäätöksessä C (2018) 6969 säädetään, että eurooppalaisella koordinaattorilla on tarkkailijan rooli hankkeen hallintorakenteessa (tarkkailijan asema yhteisyrityksen valvontaelimessä) ja että hän voi osallistua ministeritason erityisryhmän kokouksiin. Tämä koskee myös muita lippulaivainfrastruktuureja (Lyon–Torino, Seine–Nord Europe, Brennerin pohjatunneli). Lisäksi Rail Baltican osalta ministeriryhmän työjärjestyksessä määrätään, että eurooppalainen koordinaattori toimii kokousten puheenjohtajana.

63 Lugojin ja Devan välisen moottoritieosuuden käyttöönoton viivästyminen johtuu Romanian viranomaisten päätöksestä rakentaa lisää kulkuväyliä eläimille, jotta moottoritien vaikutukset Natura 2000 -suojelualueeseen olisivat vähäisempiä. Kun työt on saatu päätökseen, tämä tieosuus otetaan käyttöön.

Sama koskee Lugojin ja Devan välisen tieosuuden sekä Devassa sijaitsevan Devan ja Orastien välisen tieosuuden yhdistämistä. Oli rakennettava väliaikaisia teitä, jotta uusi moottoritieosuus (Deva–Orastie) saatiin yhdistettyä olemassa olevaan tiehen. Nämä ”rampit” poistettiin, kun yhteys oli saatu valmiiksi. Tämä on vakiomenettely, jota sovelletaan, kun tietty osuus uudesta moottoritiestä valmistuu. Sen vuoksi komissio ei katso asiaan liittyvien 3,7 miljoonan euron kustannusten yhteisrahoituksen ”menneen hukkaan”, minkä keskustelut jäsenvaltion kanssa ovat vahvistaneet.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 64 ja 65:

Avustussopimus koskee fyysisen infrastruktuurin rakentamista, ja maksuilla tuetaan fyysisiä tuotoksia. Komissio katsoo, että useita vuosikymmeniä kestäneiden suurten infrastruktuurihankkeiden tulosindikaattoreita ei voida soveltaa EU:n yhteisrahoituksen oikea-aikaiseen maksamiseen.

Komissio pyrkii saamaan tietoja saavutettujen hankkeiden vaikutuksista (liikenteen lisääntyminen, taloudellinen vaikutus eri toimijoihin, vaikutus ruuhkiin, päästöt jne.).

On pikemminkin hankevastaavien tehtävä kerätä ja julkaista tiedot investoinnin tuloksista ja vaikutuksista. Komissio julkaisee tietoja EU:n tasolla (ks. vuosittain julkaistava ”EU transport in figures – statistical pocketbook”).

Yhteistyössä hallinnoitavien hankkeiden päättäminen edellyttää aina sen varmistamista, että hanke on avattu kaupalliseen käyttöön ja että se myötävaikuttaa sen toimenpideohjelman tuotos- ja tulosindikaattoreiden saavuttamiseen, josta hanketta yhteisrahoitetaan.

66 Komissio muistuttaa, että lippulaivainfrastruktuurit ovat vielä rakennusvaiheessa ja että jälkiarvioinnin suunnitteluun on vielä paljon aikaa.

Ks. myös komission vastaukset kohtiin 64 ja 65.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 67 ja 68:

Komissio käyttää jäsenvaltioiden ja hankevastaavien toimittamia tietoja. Komissio ei usko, että hankevastaavilla on mitään syytä keinotekoisesti nostaa infrastruktuurihankkeen mahdollista käyttöastetta (ja siten myös kustannuksia), jotta kapasiteetti olisi riittävä EU:n yhteisrahoituksen saamiseksi.

Yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa suurhankkeina esitettävien investointien on täytettävä maantieteelliset vaatimukset ja sijaittava TEN-T-verkossa, minkä lisäksi niiden on täytettävä kohtuuhintaisuutta, kustannustehokkuutta ja kustannus-hyötyanalyysiä koskevat kriteerit. Kustannus-hyötyanalyysissä on myös arvioitava vaihtoehtoja asianmukaisesti. Näiden arvioiden tekeminen vaatii yleensä liikenteen mallintamista (pääasiassa, mutta ei yksinomaan, tiehankkeissa).

Lähestymistapa, jossa kysyntää ja mahdollisia hyötyjä arvioidaan 60 minuutin vaikutusalueen perusteella, on liian suppea. Siinä ei oteta riittävästi huomioon lippulaivainfrastruktuurin verkostovaikutusta. Tällaiset lippulaivainfrastruktuurit ovat pitkien käytävien strategisia segmenttejä, ja liikennettä tulee myös kauempaa kuin hankkeen fyysisestä lähiympäristöstä. Esimerkiksi Lyonin ja Torinon välistä yhteyttä ei pitäisi pitää pelkästään näiden kahden kaupungin välisenä yhteytenä, vaan se on osa laajempaa Pariisin ja Milanon alueiden välistä matkustajayhteyttä. Samalla tavalla Fehmarninsalmi antaa pääsyn Frankfurtiin, Düsseldorfiin, Tukholmaan jne.

Komissio on eri mieltä De Rusin ym. (2007) tutkimuksessa (johon mainitussa erityiskertomuksessa nro 19/2018 viitataan) mainitun vertailuarvon soveltamisesta tarkastettuihin hankkeisiin. Ne ovat yhdistetyn matkustaja- ja tavaraliikenteen ratoja, kun taas kyseistä vertailuarvoa sovelletaan puhtaasti suurten nopeuksien henkilöliikenteen ratoihin.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 69, 70 ja 71:

Komissio toteaa, että vuoden 2017 kustannus-hyötyanalyysissä katsottiin Rail Baltican olevan taloudellisesti kestävä, kun se palvelee sekä rahti- että matkustajaliikennettä. Komissio katsoo, että hanketta olisi arvioitava uudelleen tämän skenaarion pohjalta, sillä se vastaa radan toteutustapaa, eikä erikseen rahti- tai matkustajaliikenteen vertailuarvojen perusteella.

Rail Balticasta voi tulla Baltian maiden (ja Suomen) liikennevirtojen uusi valtaväylä, joka tuo Baltiaan täysin uutta dynamiikkaa ja uusia mahdollisuuksia matkustaja- ja kauppavirtoihin. Se lyhentää merkittävästi matkustusaikaa pohjoisen ja etelän välillä. Pohjoisen ja etelän välisen rajallisen rautatieliikenteen nykytilannetta, johon liittyy historiallisia ja rakenteellisia/organisatorisia syitä, ei voida ekstrapoloida koskemaan tulevaa Rail Balticaa.

Komissio viittaa myös kohtaan 68 antamiinsa vastauksiin, joissa käsitellään sitä, että 60 minuutin vaikutusalue on rajallinen vertailuarvo. Se laadittiin arvioimaan puhtaasti matkustajaliikenteeseen tarkoitettuja suurnopeusjunia, joiden nopeus on noin 300 km/h, kun taas Rail Baltica -lippulaivainfrastruktuuri on suunniteltu nopeaksi tavanomaiseksi sekaliikennearteeksi. Rail Baltica -lippulaivainfrastruktuuriin valitut parametrit eivät johda merkittävään kustannusten nousuun, sillä matkustajakäytön lisäksi tarjotaan rahtikäyttöä ja varmistetaan samalla lisätulot ja -edut. Rail Baltican

rakentamiskustannukset kilometriä kohti (noin 6,7 miljoonaa euroa/km) ovat huomattavasti alhaisemmat kuin ne, joiden pohjalta tilintarkastustuomioistuimen käyttämät vertailuarvot on laadittu.

Komissio on tiiviisti yhteydessä Puolan rataverkon haltijaan, joka on osoittanut, että riittävän kapasiteetin varmistamiseksi kaikenlaiselle matkustaja- ja tavaraliikenteelle Varsovan ja Bialystokin osuudella ja sen ulkopuolella tehdään kaikki tarvittavat toimenpiteet.

Yhteinen vastaus kohtiin 72 ja 73:

Nämä mahdolliset kustannukset liittyvät pääasiassa ylimääräiseen meluntorjuntaan, jota kansalaiset ovat pyytäneet julkisissa kuulemisissa.

Saksalaisten liittymäyhteyksien osalta päätös lisätä nopeutta 160 km/h:sta 200 km/h:iin tehtiin vasta aluesuunnitteluprosessin jälkeen. Prosessin aikana päätettiin linjauksesta, ja se oli myös suurin yksittäinen kustannustekijä. Pelkkä nopeuden lisääminen aiheutti 110 miljoonan euron lisäkustannukset. Ylimääräiset meluntorjuntatoimenpiteet eivät ole suora seuraus radan nopeuden kasvusta. Fehmarninsalmen sillan kustannukset eivät myöskään johdu nopeuden kasvusta, vaan tarpeesta luoda tarvittava kapasiteetti arvioituja (sekalaisia) liikennemääriä varten Fehmarninsalmen ylityskohtaa seuraavalla radalla.

Lisäksi on olemassa muita merkittäviä kustannustekijöitä, jotka eivät liity nopeuden kasvuun vaan muihin operatiivisiin edellytyksiin, jotka on otettava huomioon. Vuoden 2018 hanke sisältää useita osatekijöitä, joita ei ennakoitu vuonna 2008 ja jotka eivät liity lainkaan nopeuden kasvuun. Näitä ovat erityisesti Lyypekin rahtiterminaali ja Geninin konvertteriasema, jotka yksin aiheuttavat 126 miljoonan euron kustannukset. Radan uudet ominaisuudet liittyvät yksinomaan tavaraliikenteeseen. Näitä ovat erityisesti tavarajunien pysäköintiraiteet, joiden ansiosta alueelliset ja pitkän matkan matkustajat voivat ohittaa ne.

77 Kohdan 77 b alakohdan osalta komissio toteaa seuraavaa:

- i) Rail Balticalle on asetettu uusi infrastruktuurin hallintaa koskeva määräaika, sillä parhaan ratkaisun löytäminen edellyttää lisäanalyysia.
- ii) Seine–Scheldtin ja Zeebruggen välistä yhteyttä tutkitaan parhaillaan, ja investointisuunnitelman odotetaan valmistuvan täytäntöönpanopäätöksen mukaisesti joulukuuhun 2023 mennessä. Tarkoitus on saada yhteys käyttöön ennen vuoden 2030 loppua. Komissio toteaa, että Seine–Scheldt-yhteyden täytäntöönpanopäätös oli ratkaiseva sen kannalta, että hankkeen ranskalaiset osapuolet pääsivät kipeästi kaivattuun rahoitus sopimukseen Seine–Nord Europe -kanavasta. Kun otetaan huomioon sen vahva vipuvaikutus tärkeimmän puuttuvan yhteyden (Seine–Nord Europe) täytäntöönpanon varmistamisessa, täytäntöönpanopäätöksellä on itse asiassa edistetty asiaankuuluvien osien täytäntöönpanoa niin pitkälle kuin on mahdollista. Ilman sitä investointipäätöksen tekeminen Zeebrugge-yhteyden toteuttamisesta olisi vieläkin vaikeampaa.

79 Komissio viittaa kohtiin 16 ja 18 antamiinsa vastauksiin.

80 Komissio viittaa kohtiin 25 ja 26 antamiinsa vastauksiin.

Suositus 1 – Otetaan nykyiset välineet käyttöön sekä tarkistetaan pitkän aikavälin suunnitelmia ja varmistetaan niiden täytäntöönpano

Komissio hyväksyy suositukset 1 a, 1 b ja 1 c. Komission ehdotuksen tarkka sisältö riippuu kuitenkin valmisteluvaiheista, kuten vaikutusten arvioinnista, jonka tulosta ei voida vielä ennakoita.

Komissio hyväksyy suosituksen 1 alakohdan 4 osittain.

Kohdan d osalta lainsäädäntömenettely on parhaillaan käynnissä, eikä tuloksia ole mahdollista ennakoita. Komissio tukee jäsenvaltioita tulevan säädöksen täytäntöönpanossa sen jälkeen, kun säädös on hyväksytty.

81 Komissio viittaa kohtaan 26 ja laatikkoon 2 antamiinsa vastauksiin.

82 Koska lippulaivainfrastruktuurin käsitteelle ei ole mitään vastinetta EU:n oikeudellisessa kehyksessä, tähän mennessä tehdyt analyysit eivät voi olla täysin yhteneväisiä tilintarkastustuomioistuimen käsitteelle antaman määritelmän kanssa. Komissio katsoo, että kustannus-hyötyanalyysijä on käytetty asianmukaisesti päätöksenteon välineenä.

Komissio viittaa myös kohtiin 31 ja 38 antamiinsa vastauksiin.

83 Komissio viittaa kohtiin 40 ja 44 antamiinsa vastauksiin.

Suositus 2 – Vaaditaan parempia analyysijä, ennen kuin päätetään EU:n yhteisrahoituksen myöntämisestä (lippulaivainfrastruktuurien kaltaisille) megahankkeille

Komissio ei hyväksy suositusta, koska siinä viitataan korkealaatuiseen strategiseen kustannus-hyötyanalyysiin ”laajemmalla megahanketasolla”, joka ei vastaa mitään olemassa olevaa oikeudellista määritelmää.

Verkojen Eurooppa –välineessä urakkahankkeita koskeviin hakemuksiin on sisällyttävä sosioekonominen kustannus-hyötyanalyysi, jonka tulokset ovat positiivisia ja jossa –suurnopeusjunien tapauksessa – tarkastellaan yleensä myös eri vaihtoehtoja. Komissio suosittelee, että hakijat käyttäisivät koheesiopolitiikassa käytettävää yhteistä menetelmää.

Yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin osalta komissio kannattaa asianmukaisten arviointimenetelmien (kuten kustannus-hyötyanalyysin) käyttöä TEN-T-käytäviin tehtävissä laajamittaisissa investoinneissa silloin, kun se katsotaan tarpeelliseksi sen varmistamiseksi, että yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 67 artiklaa noudatetaan. Tällöin on otettava huomioon, millainen analysoinnin taso on kunkin harkittavan investoinnin kannalta tarpeellinen ja asianmukainen, kun noudatetaan parhaita kansainvälisiä käytäntöjä. Näin investoinnit voidaan valita tietoon perustuen ja ottaa huomioon, että investointipäätöksiä on tarpeen optimoida.

Komissio kuitenkin toteaa jälleen, että yksittäisten toimien valinnassa huomioon otettavat perusteet vahvistetaan ohjelmatasolla hallintoviranomaisten vastuulla, noudattaen vaatimuksia, jotka esitetään yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 67 artiklassa. Komissio voi osallistua näiden perusteiden määrittämiseen osallistumalla seurantakomitean työhön, mutta ainoastaan neuvoo-antavassa roolissa.

84 Komissio viittaa kohtaan 45 antamaansa vastaukseen.

85 Komissio katsoo, että toimien koko, laajuus ja talousarvio ovat tarkoituksenmukaisia.

Verkojen Eurooppa -välineen oikeusperustassa ei säädetä tiettyjen suurten hankkeiden asettamisesta etusijalle EU:n talousarviossa, eikä se muutenkaan nopeuttaisi niiden täytäntöönpanoa. Vaiheittaisen lähestymistavan avulla voidaan vähentää maksusitoumusmäärärahojen menettämisen riskiä hankkeen viivästyessä.

Komissio korostaa, että muutokset hankkeen muodossa ja laajuudessa eivät ole ainoa kustannustekijä ja että ne tuovat myös lisähyötyjä.

Komissio teetti vuonna 2018 arvioinnin rautatiehankkeiden yksikkökustannuksista (Assessment of Unit Costs (Standard Prices) of rail projects). Se koski kaikkia rautatiealan investointeja (myös EU:n rahoittamia) vuosina 2000–2020 ja osoitti, että kustannusten vaihtelut olivat paljon pienempiä kuin tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyvissä lippulaivainfrastruktuureissa. Yli puolessa hankkeista kustannusten ylitykset/säästöt olivat 10 prosenttia tai enemmän.

Komissio viittaa myös kohtiin 46–51 antamiinsa vastauksiin.

86 Komissio viittaa kohtiin 53–60 antamiinsa vastauksiin.

Suositus 3 – Vahvistetaan komission suorittamaa EU:n yhteisrahoituksen hallinnointia toimiin, jotka ovat osa (lippulaivahankkeiden kaltaisia) megahankkeita

Komissio ei hyväksy suositusta, koska lippulaivainfrastruktuurin tai megahankkeen käsitteillä ei ole oikeusperustaa, jonka nojalla komissio voisi päättää erityisistä rahoituksen painopisteistä ehdotuspyyntöjen yhteydessä.

Suosituksen a kohdan osalta komissio toteaa, että Verkkojen Eurooppa II -välinettä koskevassa ehdotuksessa käytäviä koskeva työsuunnitelma ja Verkkojen Eurooppa -välineen hankkeiden valinta on jo kytketty paremmin yhteen, mikä mahdollistaa EU:n rahoituksen paremman priorisoinnin. Ehdotus odottaa edelleen lainsäätäjien hyväksymistä.

Suosituksen b kohdan osalta komissio korostaa, että suoran hallinnoinnin puitteissa EU:n tuki lippulaivainfrastruktuuriin kuuluville toimille perustuu jo nyt hyvin rajalliseen määrään avustussopimuksia, joskus vain yhteen. Kilpailuun perustuvissa ehdotuspyynnöissä hankevastaavien tehtävänä on esittää hankkeen toteuttamista edistäviä, pitkälle suunniteltuja toimia, jotka ovat linjassa hankkeen edistymisasteen kanssa. Vain yhden avustussopimuksen tekeminen voi haitata hankkeen onnistunutta ja oikea-aikaista toteutusta. Kilpailuun perustuvat ehdotuspyynnöt ja ”käytä tai menetä” -periaate kannustavat hankevastaavia esittämään hyviä ja pitkälle suunniteltuja ehdotuksia ja käyttämään varoja oikea-aikaisesti.

Yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin osalta komissio toteaa jälleen, että yksittäisten toimien valinnassa huomioon otettavat perusteet vahvistetaan ohjelmatasolla hallintoviranomaisten vastuulla. Tässä yhteydessä hallintoviranomaisten on varmistettava, että kaikki toimet täyttävät yhteisiä säännöksiä koskevan ehdotuksen 67 artiklassa selkeästi esitetyt laatuvaatimukset ja kyseisiin menoihin sovellettavat tukikelpoisuussäännöt.

Suosituksen c kohdan osalta käytössä on menettelyt asianmukaisen kokonaiskuvan saamiseksi, minkä vuoksi komissio ei pidä erityisen osaamiskeskuksen perustamista tarpeellisena.

Lisäksi komissio katsoo, että se on jo tarjonnut neuvontavälineitä tuensaajille ja ohjelmaviranomaisille. Jäsenvaltiot saavat edelleen teknistä apua hankkeiden valmisteluun InvestEU-neuvontakeskuksen (ja myös JASPERSin) kautta. Ohjelmista myönnetään rahoitustukea hankkeiden valmisteluun, tarjouskilpailuihin ja toteutukseen.

Komissio korostaa myös, että jälkiarviointeja ja tutkimuksia on tehty järjestelmällisesti ja niiden perusteella on toteutettu jatkotoimenpiteitä olemassa olevien rakenteiden ja menettelyjen keinoin. Lisäksi kolmen rahoitusmekanismin (Verkkojen Eurooppa -väline, EAKR ja koheesiorahasto sekä EIP:n välineet) tarjoaman rahoituksen yhdistämistä on jo helpotettu. Myös vuoden 2020 jälkeistä aikaa varten ehdotettu yhteisiä säännöksiä koskeva asetus sisältää tällaisen mekanismin.

87 Komissio viittaa kohtiin 61–67 antamiinsa vastauksiin.

88 Komissio viittaa kohtiin 68–72 antamiinsa vastauksiin.

89 Komissio viittaa kohtaan 77 antamaansa vastaukseen.

Suositus 4 – Hyödynnetään täytäntöönpanopäätöksistä saatua kokemusta ja vahvistetaan eurooppalaisten koordinaattoreiden roolia

Komissio hyväksyy suosituksen 4 alakohdan a osittain. Komissio aikoo antaa täytäntöönpanopäätöksiä suurista rajat ylittävistä hankkeista, mutta siitä ei aiota tehdä edellytystä EU:n yhteisrahoitukselle hallinnointitavasta riippumatta.

Komissio ei hyväksy suosituksen 4 alakohtaa b. Komissio ei katso, että täytäntöönpanosäädösten soveltamisalan laajentamiseen pitäisi sisältyä täytäntöönpanopäätösten hyväksymistä sellaisten hankkeiden osalta, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia.

Komissio hyväksyy suosituksen 4 alakohdan c. Komission ehdotuksen tarkka sisältö riippuu kuitenkin valmisteluvaiheista, kuten vaikutusten arvioinnista, jonka tulosta ei voida vielä ennakoida.

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintoihin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi tilintarkastustuomioistuimen II tarkastusjaosto, jonka vastuualueeseen kuuluvat yhteenkuuluvuutta, kasvua ja osallisuutta tukevien investointien menokat. Jaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Iliana Ivanova. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Oskar Hericsin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Thomas Obermayr ja toimialapäällikkö Emmanuel Rauch.

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



Vasemmalta oikealle: 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.

Tarkastuksen eteneminen

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	24.10.2018
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	4.12.2019
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	25.3.2020
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	29.4.2020

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2020.

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet pannaan täytäntöön avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleen käyttämistä koskevalla [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä nro 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä. Jos tällainen lisäoikeus saadaan, yllä mainittu yleinen käyttöoikeus peruuntuu. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patenteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin, eikä niiden käyttöön anneta lupaa.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkejä ulkopuolisille verkkosivuille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logon käyttäminen

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-847-4715-3	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/408680	QJ-AB-20-011-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-4689-7	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/004261	QJ-AB-20-011-FI-Q

Tilintarkastustuomioistuon tarkasti, miten komissio oli hallinnoinut kahdeksaa rajat ylittävää liikenteen megahanketta kolmessatoista jäsenvaltiossa. Nämä infrastruktuurit ovat keskeisiä puuttuvia yhteyksiä, joiden avulla kansalliset verkostot liitetään toisiinsa saumattomiksi eurooppalaisiksi liikennekäytäviksi. Tarkastukseen valittujen liikenteen lippulaivainfrastruktuurien arvioidut kokonaiskustannukset olivat 54,0 miljardia euroa, joista EU on tähän mennessä maksanut 3,4 miljardia euroa.

Tarkastushavaintojen mukaan on epätodennäköistä, että ydinverkko olisi vuoden 2013 suunnitelman mukaisesti käyttövalmis vuoteen 2030 mennessä. Viivästykset näiden megahankkeiden rakentamisessa ja käyttöönotossa vaarantavat tehokkaan toiminnan viidessä yhdeksästä Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T-verkon) käytävästä. Tarkastajat havaitsivat esimerkkejä huonosta suunnittelusta ja tehottomasta täytäntöönpanosta. Vaikka komissio valvoo verkoston oikea-aikaista valmistumista puutteellisesti ja etäältä, sillä on kuitenkin käytettävissään väline, jonka avulla tuloksellisuutta voidaan parantaa.

Tilintarkastustuomioistuon pyrkii parantamaan näiden monen miljardin euron infrastruktuuri-investointien moitteetonta varainhoitoa ja antaa tästä syystä joukon suosituksia, joilla se tukee näiden investointien pitkän aikavälin suunnittelua, hallinnointia ja valvontaa.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla annettu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors