HR 2020

10

Tematsko izvješće

Prometna infrastruktura u EU-u: potrebno je ubrzati provedbu megaprojekata kako bi se očekivane koristi mreže ostvarile u predviđenom roku

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Sadržaj

Odlomak

Sažetak I. – V.

Uvod 01. – 06.

Transeuropske prometne mreže: izgradnja osnovne mreže do 2030. godine 01. – 03.

Upravljanje važnim projektima prometne infrastrukture i njihovo financiranje na razini EU-a 04. – 06.

Opseg revizije i revizijski pristup 07. – 15.

Opažanja 16. – 78.

Osnovna mreža vjerojatno se neće upotrebljavati u punom kapacitetu do 2030. te Komisija raspolaže ograničenim instrumentima kojima bi to mogla zajamčiti 16. – 26.

Šest od osam odabranih važnih projekata prometne infrastrukture i njihova pristupna infrastruktura vjerojatno se neće moći pustiti u uporabu u punom kapacitetu do 2030. 16. – 19.

Komisija još nije upotrijebila sve svoje ograničene pravne instrumente da reagira 20. – 26.

Potrebno je poboljšati proces planiranja takvih ulaganja vrijednih više milijardi eura 27. – 44.

Postoji rizik od toga da su prometne prognoze preoptimistične i polovica njih nije dobro koordinirana 27. – 30.

Nedostatci u procesu analize troškova i koristi utječu na kvalitetu donošenja odluka 31. – 38.

U slučaju nekih važnih projekata prometne infrastrukture uključivanje dionika omogućilo je da se lakše zajamči prihvaćenost projekta 39. – 44.

Mala učinkovitost u provedbi važnih projekata prometne infrastrukture 45. – 60.

Pri provedbi važnih projekata prometne infrastrukture dolazi do udvostručavanja napora i ona je neučinkovita te nema pregleda nad njome 45. – 48.

Pri izgradnji važnih projekata prometne infrastrukture dolazi do povećanja troškova te ona često uključuje visoku razinu birokracije na nacionalnoj razini 49. – 52.

Vrlo velika kašnjenja ugrozila su učinkovitost sufinanciranja sredstvima EU-a 53. – 60.

Postoje nedostatci u načinu na koji Komisija nadzire pravodobno dovršenje koridora osnovne mreže u državama članicama, ali dostupan je instrument koji bi mogla iskoristiti kao temelj za povećanje uspješnosti 61. – 78.

Komisija obavlja nadzor na neizravan način te su sredstva EU-a za sufinanciranje povezana isključivo s ostvarenjima 61. – 66.

Komisija nije kritički procijenila dugoročnu održivost i troškove važnih projekata prometne infrastrukture 67. – 74.

Provedbena odluka – instrument koji se može iskoristiti u budućim ulaganjima 75. – 78.

Zaključci i preporuke 79. – 89.

Prilozi

Prilog I. – Pregled odabranih važnih projekata prometne infrastrukture

Prilog II. – Ključni pokazatelji uspješnosti povezani s promjenama rasporeda dovršenja važnih projekata prometne infrastrukture

Prilog III. – Ključni pokazatelji uspješnosti povezani s kretanjem troškova izgradnje važnih projekata prometne infrastrukture

Prilog IV. – Pregled odabranih povezanih aktivnosti koje su obuhvaćene revizijom i pojedinosti o njima (iznosi su navedeni u milijunima eura)

Prilog V. – Pregled kašnjenja u provedbi za odabrane aktivnosti

Prilog VI. – Pregled izmjena u iznosima izvorno dodijeljenih sredstava za 17 aktivnosti obuhvaćenih revizijom (iznosi su navedeni u milijunima eura)

Pokrate i pojmovnik

Odgovori Komisije

Revizorski tim

Kronologija

Sažetak

I Prometni megaprojekti sufinancirani sredstvima EU-a veliki su prekogranični projekti. Sud ih za potrebe ovog izvješća naziva „važnim projektima prometne infrastrukture”. Riječ je projektima za izgradnju ključnih dionica koje imaju važnu ulogu u dovršenju prometne mreže EU-a. Troškovi svakog od tih projekata prelaze 1 milijardu eura te se očekuje da će se njima ostvariti socioekonomske koristi.

Od 2013. plan je EU-a da osnovna prometna mreža EU-a bude spremna do 2030 godine. U skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije države članice snose odgovornost za provedbu projekata unutar prometne mreže. EU doprinosi razvoju transeuropske mreže utvrđivanjem i podupiranjem projekata od zajedničkog interesa.

EU pruža potporu za različite elemente važnih projekata prometne infrastrukture kojom se državama članicama pomaže u postizanju navedenih ciljeva i istodobno ostvaruje dodana vrijednost EU-a.

II Sud je procijenio je li Europska komisija zajamčila da su važni prekogranični projekti prometne infrastrukture unutar osnovne prometne mreže EU-a koji se sufinanciraju sredstvima EU-a dobro isplanirani i učinkoviti. Sud je u tu svrhu analizirao je li Komisija zajamčila da procesi koji se primjenjuju u državama članicama za provedbu važnih projekata prometne infrastrukture dovedu do toga da se koridori osnovne mreže dovrše i puste u uporabu do 2030., planiraju li se ti projekti na kvalitetan, utemeljen i transparentan način, je li njihova provedba učinkovita te nadzire li Komisija na prikladan način ulaganja u aktivnosti sufinancirane sredstvima EU-a koje su dio tih projekata.

III Sud je odabrao osam važnih projekata prometne infrastrukture s prekograničnim učinkom na sedam od devet koridora osnovne mreže. Revizijom je obuhvaćeno 13 država članica te je ona uključivala cestovnu i željezničku infrastrukturu, unutarnje plovne putove te kombinacije željezničke i cestovne infrastrukture te pomorske i željezničke infrastrukture. Ukupni troškovi tih projekata dosežu 54,0 milijarde eura, pri čemu su za osam odabranih važnih projekata prometne infrastrukture dosad dodijeljena sredstva EU-a za sufinanciranje u iznosu od 7,5 milijardi eura, od čega je već isplaćen iznos od 3,4 milijarde eura. Sud je revizijom obuhvatio i 17 povezanih aktivnosti koje su dio tih projekata.

IV Cjelokupno gledajući, Sud je utvrdio nalaze iznesene u nastavku.

- Šest od osam analiziranih važnih projekata prometne infrastrukture vjerojatno se neće moći upotrebljavati u punom kapacitetu do 2030., tj. u planiranom roku iz 2013., uključujući povezane pristupne dionice. Budući da ti projekti i njihove pristupne dionice čine ključne dionice na koridorima osnovne mreže EU-a, ujedno postoji mala vjerojatnost da će se osnovna prometna mreža EU-a do 2030. povezati u punom kapacitetu, što upućuje na to da se prometna mreža EU-a neće uspostaviti u tom roku, niti će se dotad ostvariti njezine očekivane koristi. Povrh toga, neki važni projekti željezničke prometne infrastrukture do 2030. neće ispuniti minimalne zahtjeve u pogledu željezničkog prijevoza tereta iz Uredbe o mreži TEN-T.

  Države članice imaju različite nacionalne prioritete, koji se mogu, ali i ne moraju preklapati s potrebnim ulaganjima u transnacionalne koridore EU-a. Osim toga, države članice primjenjuju različite postupke za izvođenje radova i provode projekte različitom brzinom. Postoje znatne razlike u razinama podrške takvim projektima i protivljenja njihovoj provedbi, a politički prioriteti mogu se s vremenom promijeniti. Komisija snosi odgovornost za dobro financijsko upravljanje sredstvima EU-a za sufinanciranje kojima se pruža potpora izgradnji važnih projekta prometne infrastrukture. Komisija pri nadzoru nad pravodobnim dovršenjem mreže u državama članicama raspolaže ograničenim pravnim instrumentima kojima bi mogla zajamčiti da se poštuju utvrđeni prioriteti EU-a. Međutim, uz iznimku donošenja nekoliko provedbenih akata, Komisija još nije upotrijebila te instrumente, čak ni u slučajevima u kojima je već poznato da se određeni koridori vjerojatno neće upotrebljavati u punom kapacitetu do 2030. Kašnjenjima u izgradnji važnih projekata prometne infrastrukture i njihovu puštanju u uporabu ugrožava se djelotvorno funkcioniranje pet od devet koridora mreže TEN-T.

- Sud je utvrdio da je u slučaju osam ispitanih važnih projekata prometne infrastrukture potrebno poboljšati planiranje nekih od njihovih ključnih elemenata i da su prometne prognoze preoptimistične. Polovica prognoza nije bila dobro koordinirana. U slučaju projekata za izgradnju pruge Lyon – Torino i plovnog puta Sena – Schelde prethodnim prognozama predviđena je mnogo veća količina prometa od trenutačnoga. Kad je riječ o baznom tunelu Brenner, relevantne tri države članice još nisu provele usklađenu prometnu studiju te dovode u pitanje one brojčane podatke i metode koji nisu njihovi vlastiti, dok Komisija nije provela vlastitu neovisnu analizu potreba.

Za sastavne dijelove važnih projekata prometne infrastrukture provode se analize troškova i koristi. Međutim, ni za jedan od osam važnih projekata prometne infrastrukture iz uzorka Suda nijedna od tih analiza troškova i koristi nije na odgovarajući način upotrijebljena kao instrument za donošenje odluka na razini cijelog projekta prometne infrastrukture. Ni za jedan od važnih projekata prometne infrastrukture nije provedena analiza troškova i koristi kojom bi se obuhvatili svi predloženi radovi na razini cijelog projekta prije pružanja sredstava EU-a za sufinanciranje. Kad je riječ o uključivanju dionika, Sud je utvrdio određene primjere dobre prakse, ali i slučajeve u kojima se dionike moglo bolje uključiti. Vidljivost Komisije u tom procesu nije dovoljna za promicanje dodane vrijednosti EU-a u važnim projektima prometne infrastrukture.

- Provedba važnih projekata prometne infrastrukture nije učinkovita. Za osam odabranih važnih projekata prometne infrastrukture prosječno razdoblje izgradnje iznosi 15 godina. Praksa sufinanciranja manjih dijelova važnih projekata prometne infrastrukture uz umjetno natjecanje s drugim projektima koji nisu dio tih važnih projekata vodi do udvostručavanja napora, neučinkovita je i sa sobom nosi rizik od gubitka pregleda, dok u okviru Komisije ne postoje stručni centri koji bi usmjeravali i vodili nositelje projekata kako bi se povećale učinkovitost i djelotvornost sufinanciranja tih važnih projekata sredstvima EU-a.

  U svih osam važnih projekata prometne infrastrukture došlo je do izmjena u njihovu nacrtu ili opsegu, koje su s vremenom dovele do povećanja troškova od 17,3 milijarde eura ili 47 % u odnosu na početne procjene troškova. Osim toga, često je uključena visoka razina birokracije. U slučaju 582 km duge autoceste A1 u Rumunjskoj na svakih 7 km autoceste potrebna je jedna dozvola za izgradnju, a na svakih 26 km jedna okolišna dozvola.

  Bilježe se vrlo duga kašnjenja: za glavne dijelove važnih projekata prometne infrastrukture, ne uzimajući u obzir vrijeme potrebno za izgradnju njihove pristupne infrastrukture, prosječno kašnjenje do puštanja u uporabu iznosi 11 godina. To vodi do znatnih posljedica za sigurnost te se ugrožava učinkovitost sufinanciranja sredstvima EU-a. Sud je također utvrdio da je u okviru 17 aktivnosti obuhvaćenih revizijom već došlo do povlačenja 1,4 milijarde eura sredstava EU-a za sufinanciranje u odnosu na izvorno dodijeljena sredstva.

- Komisija nadzire dovršenje koridora osnovne mreže u državama članicama na neizravan način. Za nadzor nad napretkom služi se informacijskim sustavom za koordinaciju povezane politike i potporu njezinoj provedbi te se oslanja na pomoć europskih koordinatora, koji zbog male količine raspoloživih resursa i ograničenih ovlasti ne mogu obavljati djelotvoran nadzor. Sud je utvrdio da je u okviru podijeljenog upravljanja, u sklopu kojeg odgovornost za provedbu u prvom redu

snose relevantna upravljačka tijela, ukupno 12,4 milijuna eura financijskih sredstava EU-a upotrijebljeno na neoptimalan način, dok je 3,7 milijuna eura sredstava EU-a za sufinanciranje autoceste A1 u Rumunjskoj potraćeno.

Komisija sredstva EU-a za sufinanciranje projekata i dalje isključivo povezuje s ostvarenjima. Ne prikuplja informacije o rezultatima i stupnju uspješnosti ulaganja na razini pojedinačnih važnih projekata prometne infrastrukture (tj. hoće li se i kada provedbom projekta postići očekivani rezultati). Ne postoje posebni postupci prikupljanja podataka koji bi omogućili da se prije rezerviranja sredstava EU-a za sufinanciranje procijeni mjera u kojoj su specifikacije gradnje prikladne za potencijalne razine prometa predviđene za određeni važni projekt prometne infrastrukture. U slučaju baltičke željeznice analiza koju je proveo Sud upućuje na to da bi gospodarska održivost mješovite željezničke pruge za velike brzine mogla biti ugrožena, čak i za cijelu dionicu do Varšave. U slučaju čvrste veze u tjesnacu Fehmarn Komisija nije kritički procijenila vrlo velike troškove njemačke pristupne dionice za predloženu prugu za velike brzine između Kopenhagena i Hamburga, čiji bi trošak mogao dosegnuti do 46 milijuna eura po kilometru. Svime navedenim znatno je umanjena isplativost nadogradnje te pristupne dionice. Dijelom te pruge koji će prolaziti čvrstom vezom u tjesnacu Fehmarn na godišnjoj će razini u oba smjera proputovati tek 1 milijun putnika, što je daleko premalo za gospodarsku održivost.

Komisija je nedavno počela upotrebljavati provedbene odluke. Riječ je o koraku naprijed prema njezinu pomnijem nadzoru nad dovršenjem koridora osnovne mreže u državama članicama provedbom važnih projekata prometne infrastrukture. Međutim, te odluke još ne sadržavaju jasna pravila o odgovornostima svih strana, uključujući Komisiju, obilježene su nedostatcima kad je riječ o rješavanju svih ključnih pitanja te se njima ne uzimaju u obzir očekivani rezultati i ne traži provedba *ex post* evaluacije radi izvlačenja pouka iz prijašnjeg iskustva.

V U svrhu potpore dobrom financijskom upravljanju pri pružanju sredstava EU-a za sufinanciranje važnih projekata prometne infrastrukture Sud preporučuje Komisiji da:

(a) preispita i primjeni postojeće instrumente kako bi se unaprijedilo dugoročno planiranje;

(b) prije donošenja odluke o pružanju sredstava EU-a za sufinanciranje megaprojekata (sličnih važnim projektima prometne infrastrukture) zahtijeva bolju analizu;

(c) poboljša svoje prakse upravljanja kad je riječ o pružanju sredstava EU-a za sufinanciranje aktivnosti koje čine dio megaprojekata (sličnih važnim projektima prometne infrastrukture);

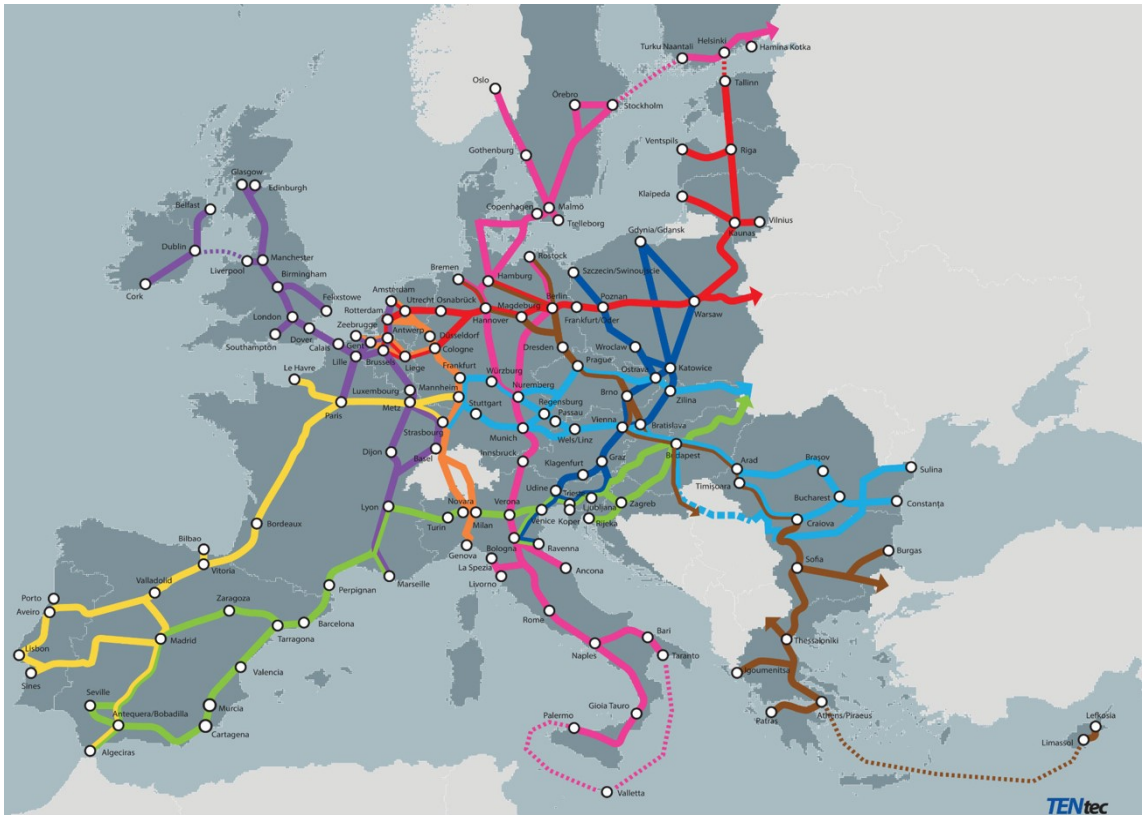
(d) dodatno razradi instrument provedbene odluke predlaganjem takve odluke za svaki važni prekogranični projekt prometne infrastrukture i ojača ulogu europskih koordinatora.

Uvod

Transeuropske prometne mreže: izgradnja osnovne mreže do 2030. godine

01 Zajednička prometna politika EU-a utvrđena je Ugovorom iz Rima (1957.) s ciljem uspostave prometnog područja diljem Europe. Od 2013. prioritetni je operativni cilj izgraditi „osnovnu mrežu" do 2030. i „sveobuhvatnu mrežu" do 2050. godine. Osnovna mreža sastoji se od devet koridora (vidjeti ***sliku 1.***), pri čemu svaki koridor obuhvaća niz načina prijevoza.

Slika 1. – Koridori osnovne mreže TEN-T



Izvor: internetske stranice GU-a MOVE: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en.

02 U skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije[1] države članice snose odgovornost za provedbu projekata unutar mreže. Način na koji to čine uređen je

[1] Glava XVI., članci od 170. do 172. pročišćene verzije Ugovora o funkcioniranju Europske unije; SL C 202/47 od 7.6.2016.

Uredbom o mreži TEN-T iz 2013. godine[2]. U Uredbi se potvrđuje da donošenje odluka o konkretnim projektima ostaje u nadležnosti država članica. Uloga je Europske unije doprinositi razvoju transeuropske prometne mreže izradom smjernica, utvrđivanjem projekata od zajedničkog interesa i pružanjem potpore takvim projektima te provedbom mjera za jamčenje interoperabilnosti[3]. Te smjernice i projekte moraju odobriti sve relevantne države članice. Uloga je Europske komisije voditi računa o tome da države članice izgrade koridore osnovne mreže u predviđenom roku.

03 Na vrhu je ljestvice prioriteta dovršetak transnacionalnih koridora. U jednoj studiji iz 2015.[4], koju je Komisija financirala kako bi se prikazao učinak dovršetka mreže, navedeno je da bi neuspjeh država članica i drugih dionika u uvođenju te mreže kao središnjeg elementa nove politike o mreži TEN-T značio da bi gospodarstvo EU-a propustilo priliku za ostvarivanje potencijalnog rasta od 1,8 % i da se ne bi realizirala radna mjesta u ekvivalentu od 10 milijuna radnih godina.

Upravljanje važnim projektima prometne infrastrukture i njihovo financiranje na razini EU-a

04 Odgovornost za osmišljavanje i provedbu prometne politike na razini EU-a snosi Komisija, konkretnije, njezina Glavna uprava za mobilnost i promet (GU MOVE). Komisija i države članice zajedno su odgovorne za jamčenje toga da se koridorima osnovne mreže ostvaruju očekivani rezultati. Osim toga, Komisija može prilagođavati procese nadzora povezane s upravljanjem sredstvima EU-a za sufinanciranje važnih projekata prometne infrastrukture kako bi se postigla najveća moguća djelotvornost koridora osnovne mreže. Komisija je odgovorna za nadzor nad pravilnom provedbom programa sufinanciranih sredstvima EU-a, uključujući potporu EU-a za važne projekte prometne infrastrukture (megaprojekti u području prometa čiji ukupni troškovi prelaze 1 milijardu eura).

---

[2] Uredba (EU) br. 1315/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o smjernicama Unije za razvoj transeuropske prometne mreže i stavljanju izvan snage Odluke br. 661/2010/EU, SL L 348, 20.12.2013., str. 1.–128.

[3] „Interoperabilnost” znači sposobnost, uključujući sve regulatorne, tehničke i operativne uvjete, infrastrukture u određenom obliku prijevoza za osiguravanje sigurnih i neprekinutih protoka prometa koji ostvaruju zahtijevanu razinu uspješnosti za tu infrastrukturu ili oblik prijevoza.

[4] Frauenhofer ISI, „Cost of non-completion of the TEN-T”, završno izvješće, 15.6.2015.

05 Komisija u okviru podijeljenog upravljanja, sustava u kojem odgovornost za potrošnju proračuna dijeli s državama članicama, utvrđuje smjernice za planiranje operativnih programa, vodi pregovore o operativnim programima koje države članice predlože, odobrava ih i prati njihovu provedbu. Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) pruža potporu projektima u području prometa s pomoću Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda (KF) te snosi sveukupnu odgovornost za pravilnu uporabu financijskih sredstava. Upravljačka tijela odgovorna su za upravljanje operativnim programima na nacionalnoj ili regionalnoj razini, uključujući odabir projekata, praćenje njihove provedbe i izvješćivanje o provedbi. Međutim, u skladu s trenutačnim pravnim okvirom Europska komisija odgovorna je za odobravanje doprinosa EU-a za projekte u području prometa čiji ukupni prihvatljivi troškovi prelaze 75 milijuna eura (veliki projekti).

06 U sklopu izravnog upravljanja zahtjevi za sufinanciranje sredstvima EU-a podnose se u okviru programa Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) na temelju redovitih poziva na podnošenje prijedloga. Komisija ocjenjuje te zahtjeve uz pomoć svoje Izvršne agencije za inovacije i mreže (INEA) na temelju uvjeta i prihvatljivosti za financiranje te kriterija za odabir i dodjelu koji su najavljeni u relevantnom pozivu na podnošenje prijedloga.

Opseg revizije i revizijski pristup

07 Ideja o reviziji megaprojekata u području prometne infrastrukture izvorno je razvijena u okviru Suda. Važnost te teme potvrđena je zahtjevom Konferencije predsjednika odbora Europskog parlamenta iz 2017. da Sud provede reviziju ulaganja u velike projekte u području prometa (megaprojekti vrijednosti veće od 1 milijarde eura)[5]. Na razini Komisije već je bilo govora o takvim projektima kao velikim prekograničnim projektima[6].

Za potrebe ovog izvješća „važni projekti prometne infrastrukture" označavaju svaku prometnu infrastrukturu sufinanciranu sredstvima EU-a čiji procijenjeni ukupni troškovi prelaze 1 milijardu eura. Sud je pri odabiru revizijskog uzorka uzeo u obzir i sljedeće značajke:

- za projekt je dodijeljen ili isplaćen znatan iznos sredstava EU-a za sufinanciranje (Sud nije utvrdio kvantitativni prag);
- projekt je relevantan za dovršenje prometne mreže u EU-u (posebice uzevši u obzir prekogranične dionice);
- očekuje se da će se projektom ostvariti transformacijski socioekonomski učinak.

08 Sud je procijenio je li Europska komisija zajamčila da su važni projekti prometne infrastrukture kvalitetno isplanirani i učinkoviti. Sud je analizirao sljedeće:

(a) je li Komisija zajamčila da procesi koji se primjenjuju u državama članicama za provedbu važnih projekata prometne infrastrukture dovedu do toga da se koridori osnovne mreže dovrše i puste u uporabu do 2030.;

(b) planiraju li se ti projekti na utemeljen i transparentan način;

(c) je li njihova provedba učinkovita; i

(d) provodi li Komisija prikladan nadzor nad ulaganjima u važne projekte prometne infrastrukture sufinanciranima sredstvima EU-a.

---

[5] „Ispitati te projekte s obzirom na aspekte troškova/koristi i transparentnosti te usporediti procjene troškova na početku provedbe projekata sa stvarnim troškovima pri dovršetku".

[6] COM (2016) 359 final od 1.6.2016. „Europa ponovno ulaže – Analiza napretka Plana ulaganja za Europu i budući koraci".

09 Ovaj revizijski zadatak posebno je relevantan i obavljen je u primjerenom trenutku zbog niza razloga. Sud je u prijašnjim izvješćima[7] već isticao potrebu za hitnim preispitivanjem Uredbe o mreži TEN-T kako bi ona postala realističnija. Uz prijelaz na načine prijevoza s niskom razinom emisija ugljika, važnim projektima prometne infrastrukture trebale bi se izgraditi ključne nedostajuće dionice koje otežavaju dovršenje koridora osnovne mreže.

10 Sud je odabrao uzorak od osam važnih projekata prometne infrastrukture kojim je obuhvaćeno 13 država članica i nekoliko vrsta infrastrukture, međutim, s obzirom na to da se smatra da željeznice i unutarnji plovni putovi imaju ključnu ulogu u podupiranju prijelaza na mobilnost s niskom razinom emisija ugljika, Sud je stavio veći naglasak na takve vrste prekograničnih ulaganja. ***Prilog I.*** ovom izvješću sadržava kratke opise odabranih važnih projekata prometne infrastrukture. ***Prilog II.*** i ***Prilog III.*** sadržavaju popise ključnih pokazatelja povezanih s kretanjem troškova i promjenama rasporeda izgradnje za navedenih osam projekata.

11 Revizijom koju je Sud proveo obuhvaćen je način na koji je Komisija sudjelovala u planiranju, provedbi i nadzoru nad uporabom sredstava EU-a za sufinanciranje sljedećih osam važnih projekata prometne infrastrukture (vidjeti ***sliku 2.***):

(1) **baltička željeznica (engl. *Rail Baltica*)**: željeznička pruga kojom se Estonija, Latvija i Litva povezuju s Poljskom i koja omogućuje povezivanje s Finskom (na koridoru Sjeverno more – Baltik);

(2) **pruga Lyon – Torino**: prekogranična željeznička dionica kojom se povezuju Francuska i Italija (na mediteranskom koridoru);

(3) **bazni tunel Brenner**: prekogranična željeznička dionica kojom se povezuju Austrija i Italija (na skandinavsko-mediteranskom koridoru);

(4) **čvrsta veza u tjesnacu Fehmarn**: željeznička/cestovna dionica kojom se povezuju Danska i Njemačka (na skandinavsko-mediteranskom koridoru);

(5) **baskijski ipsilon (engl. *Basque Y*) i pruga koja ga povezuje s Francuskom**: pruga za velike brzine kojom se povezuju Vitoria u Španjolskoj i Bordeaux u Francuskoj (na atlantskom koridoru);

---

[7] Na primjer, 1. preporuka iz tematskog izvješća Suda br. 23/2016 („Pomorski promet u EU-u suočen je s problemima – mnoga ulaganja nedjelotvorna su i neodrživa”) i 1. preporuka iz tematskog izvješća Suda br. 19/2018 o željeznicama velikih brzina („Europska mreža željeznica velikih brzina nije stvarnost, već nedjelotvoran sustav nepovezanih dionica”).

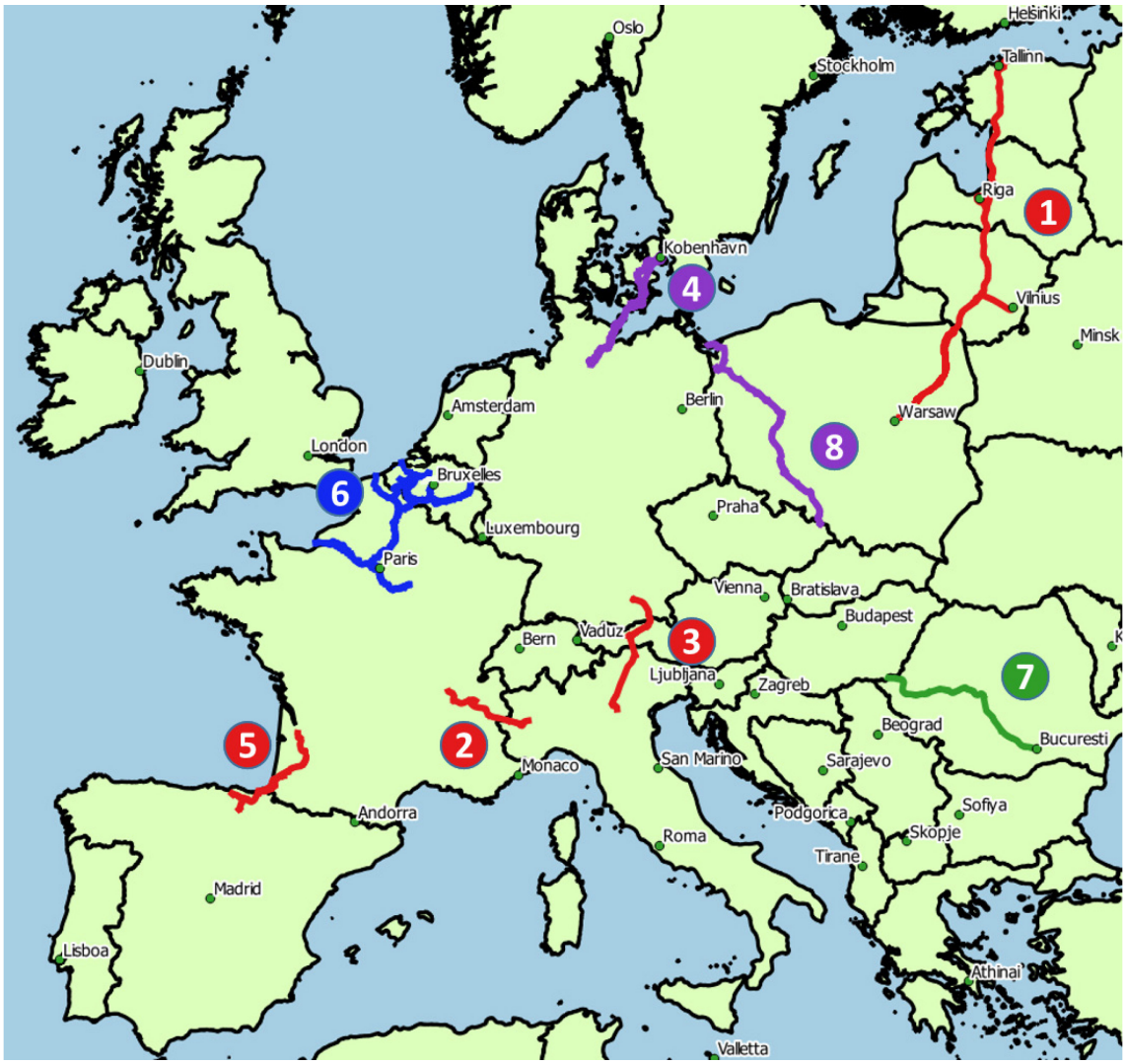
(6) **plovni put Sena – Schelde**: izvorno unutarnji plovni put za povezivanje rijeka Sena i Schelde, koji se razvio u mrežu unutarnjih plovnih putova u Francuskoj i Belgiji (na koridoru Sjeverno more – Sredozemlje i atlantskom koridoru);

(7) **autocesta A1** u Rumunjskoj (rajnsko-dunavski koridor);

(8) **željeznička pruga E59** u Poljskoj i pruga koja je povezuje s lukama **Szczecin i Swinoujscie** (na baltičko-jadranskom koridoru).

Sud je u svrhu procjene dobrog financijskog upravljanja tim ulaganjima analizirao i dodatnu pomoćnu infrastrukturu koju je potrebno dovršiti kako bi se za određeni važni projekt prometne infrastrukture moglo smatrati da se upotrebljava u punom kapacitetu. Na primjer, Sud je analizirao dionicu München – Verona kako bi procijenio hoće li bazni tunel Brenner nakon puštanja u uporabu biti u cijelosti integriran prema planu i time doprinijeti poboljšanju situacije na skandinavsko-mediteranskom koridoru, i za teretni i za putnički promet.

Slika 2. – Pregled važnih projekata prometne infrastrukture koji su odabrani za reviziju



Izvor: Sud. Boja kojom su označeni važni projekti prometne infrastrukture na zemljovidu odgovara načinu prijevoza na koji se oni odnose. Crvena: željeznice, plava: unutarnji plovni putovi, zelena: ceste, ljubičasta: više od jednog načina prijevoza.

12 Osam važnih projekata prometne infrastrukture iz uzorka Suda smješteno je na sedam od devet koridora osnovne mreže[8]. Četiri važna projekta prometne infrastrukture od njih šest iz uzorka Suda za koja su izdvojena sredstva EU-a za sufinanciranje u okviru izravnog upravljanja nalaze se na popisu 30 prioritetnih projekata koje su 2004. odobrili Europski parlament i Vijeće. Riječ je o željezničkoj osi Brenner (München – Verona) i željezničkoj pruzi za velike brzine Lyon – Torino koje su uvrštene na popis iz 1994., dok ažurirani popis iz 2004. uključuje i čvrstu vezu u tjesnacu Fehmarn i unutarnji plovni put Sena – Schelde. Stoga su ti važni projekti

[8] Revizijom koju je proveo Sud nisu obuhvaćene infrastrukture na koridoru Bliski istok – istočni Mediteran i rajnsko-alpskom koridoru.

prometne infrastrukture trebali biti dovršeni do 2020. Budući da su svi ti projekti dio osnovne mreže, trenutačno je kao rok za njihov dovršetak utvrđena 2030. godina.

13 U vrijeme provedbe revizije ukupni procijenjeni trošak odabranih važnih projekata prometne infrastrukture iznosio je 54,0 milijarde eura, pri čemu su za njihovo sufinanciranje dodijeljena sredstva EU-a u iznosu od 7,5 milijardi eura, a iznos koji je već isplaćen doseže 3,4 milijarde. ***Tablica 1.*** donosi pregled na temelju stanja iz 2019. godine. Iako je riječ o znatnom iznosu sredstava EU-a za sufinanciranje, taj je iznos i dalje razmjerno ograničen u usporedbi s ukupnim troškovima. Međutim, uzimajući u obzir trenutačnu stopu financiranja u okviru CEF-a i prijedlog Komisije za CEF 2 najveća moguća stopa sufinanciranja sredstvima EU-a u okviru izravnog upravljanja može dosegnuti 85 % prihvatljivih troškova ako su ispunjeni određeni uvjeti (npr. prekogranična provedba, zemlje obuhvaćene kohezijskom politikom i dostupnost dovoljnog iznosa sredstava). U okviru podijeljenog upravljanja najveća moguća stopa sufinanciranja u ovom i prijašnjem višegodišnjem financijskom razdoblju utvrđena je na 85 % ukupnih prihvatljivih troškova, dok je za sljedeće višegodišnje financijsko razdoblje predložena najveća moguća stopa sufinanciranja od 70 % (međutim, ta bi se stopa mogla primjenjivati na veći udio ukupnih troškova).

Tablica 1. – Pregled troškova odabranih važnih projekata prometne infrastrukture (u milijunima eura)

Projekt	Ukupni procijenjeni troškovi (u vrijednostima iz 2019.)	Ukupan iznos dodijeljene potpore EU-a u vrijeme revizije	Ukupan iznos isplaćene potpore u vrijeme revizije
Baltička željeznica	7 000*	789	80
Željeznička pruga Lyon – Torino	9 630	1 224	621
Bazni tunel Brenner**	8 492	1 583	846
Čvrsta veza u tjesnacu Fehmarn	7 711	794	186
Baskijski ipsilon i pruga koja ga povezuje s Francuskom	6 500	576	98
Plovni put Sena – Schelde***	4 969	318	79
Autocesta A1****	7 324	995	995
Željeznička pruga E59*****	2 160	1 175	453
UKUPNO	**53 972**	**7 454**	**3 358**

* Troškovi uključuju rezervacije za rizik od budućih troškova kako su ih utvrdili revizori. Službeno navedeni iznos troškova zasad doseže 5,8 milijardi eura.

** Procijenjeni troškovi u koje su uključena prognozirana usklađivanja na temelju inflacije i rizici do očekivanog dovršetka izgradnje iznose 9,301 milijarde eura.

*** Podatci se odnose isključivo na glavnu komponentu plovnog puta Sena – Schelde (kanal Sena – sjeverna Europa).

**** Troškovi ne uključuju dionicu Bukurešt – Piteşti, za koju nisu pruženi relevantni dokazi o troškovima.

***** Troškovi ne uključuju dionice Świnoujście – Szczecin i Kędzierzyn-Koźle – Chałupki.

Izvor: Sud.

14 Svaki važni projekt prometne infrastrukture obuhvaća niz sastavnih dijelova. Na primjer, prugu za velike brzine nije moguće izgraditi odjednom; umjesto toga ona se dijeli na pojedinačne dionice koje će se izgraditi čim budu gotove sve povezane pripreme za relevantni projekt. Radi lakšeg razumijevanja ti se povezani projekti u ovom izvješću nazivaju „aktivnostima”. Sud je uz procjenu samih važnih projekata prometne infrastrukture obavio i zasebnu procjenu povezanih 17 aktivnosti, od kojih svaka čini dio jednog od osam odabranih važnih projekata prometne infrastrukture. Sud je odabrao one aktivnosti za koje je u programskim razdobljima 2007. – 2013. i 2014. – 2020. izdvojen najveći dio sredstava EU-a za sufinanciranje. Njihov procijenjeni trošak iznosi 12,1 milijardu eura, pri čemu su za njihovo sufinanciranje dodijeljena

sredstva EU-a u iznosu od 5,9 milijardi eura, od čega je već isplaćeno 1,9 milijardi. Ti su iznosi uključeni u ukupni iznos sredstava EU-a za sufinanciranje koji je naveden u prethodnom odlomku. Vidjeti ***prilog IV.***

15 Sud je prikupio dokaze iz niza izvora. Obavljena je dubinska analiza dugoročnih strateških planova EU-a te nacionalnih i regionalnih planova za razvoj prometa koji su relevantni za svaki od navedenih važnih projekata prometne infrastrukture. Sud je održao sastanke u svrhu prikupljanja dokaza na kojima su sudjelovali članovi osoblja Komisije, europski koordinatori, predstavnici država članica, regionalna i lokalna tijela te nositelji projekata. Osim toga, Sudu su potporu u njegovu radu pružili i vanjski stručnjaci za analizu troškova i koristi te za evaluacije u području okoliša te je Sud proveo niz analiza kako bi procijenio moguće koristi predmetnih važnih projekata za prijevoz putnika i tereta, i to u skladu s novom metodologijom koja se oslanja na podatke Eurostata i njegove alate za vizualizaciju.

Opažanja

Osnovna mreža vjerojatno se neće upotrebljavati u punom kapacitetu do 2030. te Komisija raspolaže ograničenim instrumentima kojima bi to mogla zajamčiti

Šest od osam odabranih važnih projekata prometne infrastrukture i njihova pristupna infrastruktura vjerojatno se neće moći pustiti u uporabu u punom kapacitetu do 2030.

16 Megaprojekti u području prometa, koji se u ovom izvješću nazivaju „važnim projektima prometne infrastrukture”, ključni su za uklanjanje uskih grla i izgradnju nedostajućih dionica na koridorima osnovne mreže EU-a. Njihovim će se dovršenjem povećati povezanost EU-a te će se doprinijeti ostvarivanju punih koristi koje proizlaze iz mreže koja dobro funkcionira. Čak i ako se koridori ne budu upotrebljavali u punom kapacitetu do 2030., primjerice zbog kašnjenja u izgradnji samih projekata ili njihove pomoćne infrastrukture, njihova provedba ipak bi već mogla donijeti određene pozitivne učinke.

EU pruža potporu za različite elemente važnih projekata prometne infrastrukture kojom se državama članicama pomaže u postizanju navedenih ciljeva i istodobno ostvaruje dodana vrijednost EU-a.

Važni projekti prometne infrastrukture često su opsežni projekti. Njihova veličina i činjenica da često prelaze određenu granicu ili imaju prekogranični učinak čine njihovo tehničko i financijsko planiranje te provedbu posebno složenima.

Sud je ispitao koliko je vjerojatno da će se provedbom osam važnih projekata prometne infrastrukture iz njegova uzorka u cijelosti ostvariti njihove očekivane koristi do 2030. godine, tj. u roku za dovršetak osnovne mreže sa zajedničkim tehničkim standardima u skladu s odredbama Uredbe o mreži TEN-T. Sud je u tu svrhu obavio procjenu rizika kojom su obuhvaćeni i vjerojatnost kašnjenja u provedbi tih projekata i učinak koji bi takva kašnjenja mogla imati na dovršenje mreže ako i kada bi ona nastupila.

Sud je prvo procijenio napredak u provedbi samih osam odabranih važnih projekata prometne infrastrukture.

— U slučaju triju od njih vjerojatnost da će biti spremni za uporabu do 2030., tj. u roku planiranom u Uredbi o mreži TEN-T, vrlo je malena. Riječ je o pruzi dugačkoj

297 km kojom se baskijski ipsilon treba povezati s francuskom željezničkom mrežom, autocesti A1 u Rumunjskoj i željezničkoj pruzi E59 u Poljskoj. Razlog leži u tome što je potrebno mnogo vremena za njihovu izgradnju, a za radove na određenim dionicama još nisu ni izrađeni planovi.

— Još jedan važan projekt prometne infrastrukture (pruga Lyon – Torino) vjerojatno neće biti spreman za uporabu do trenutačno planirane 2030. godine jer je sadašnji rok za dovršenje prosinac 2029., što ostavlja tek malo prostora za moguća kašnjenja, a u provedbi aktivnosti u sklopu tog projekta koje su sufinancirane sredstvima EU-a već je došlo do kašnjenja nakon utvrđivanja roka za njihovo dovršenje.

— Izgradnja četiriju drugih važnih projekata prometne infrastrukture (baltička željeznica, veza u tjesnacu Fehmarn, bazni tunel Brenner i kanal Sena – sjeverna Europa, glavni dio plovnog puta spoja Sena – Schelde) vjerojatno će se dovršiti prije 2030. uz malo prostora za moguća dodatna kašnjenja. Izgradnja pruge za velike brzine na baskijskom ipsilonu na španjolskom teritoriju (bez pruge koja ga povezuje s Francuskom) također pripada toj kategoriji. Kad je riječ o projektu baltičke željeznice, u nedavnim izvješćima nacionalnih vrhovnih revizijskih institucija baltičkih zemalja već su istaknuti rizici od kašnjenja u provedbi, što bi moglo nepovoljno utjecati na njegovo puštanje u uporabu. Latvijski Državni ured za reviziju istaknuo je rizike od kašnjenja od između jedne i četiriju godina zbog, među ostalim, kasnog početka radova i birokracije povezane s nacionalnim postupcima izvlaštenja zemljišta. Slično tome, Revizorski sud Austrije napomenuo je da bi u slučaju baznog tunela Brenner moglo doći do kašnjenja od dodatnih dviju godina, što bi značilo da se taj tunel neće pustiti u uporabu prije 2030. godine.

17 Međutim, ta se procjena odnosi isključivo na glavnu infrastrukturu. Da bi se moglo smatrati da se glavna infrastruktura može upotrebljavati u punom kapacitetu i da bi ta infrastruktura u cijelosti donijela očekivane koristi, potrebno je dovršiti i dodatnu, pomoćnu infrastrukturu. Sud je procijenio trenutačno stanje u pogledu planiranja pristupne infrastrukture, kao što su pristupne dionice za povezivanje s postojećim željezničkim mrežama, multimodalni terminali koji podržavaju prijevoz unutarnjim plovnim putovima i željeznički prijevoz tereta te veze s postojećom cestovnom mrežom. Uzimajući u obzir vrijeme potrebno za dovršetak prometnih infrastruktura, Sud smatra da šest od osam važnih projekata prometne infrastrukture vjerojatno neće biti pušteno u uporabu u punom kapacitetu do 2030. godine, tj. u roku utvrđenom u Uredbi o mreži TEN-T. Na primjer, u slučaju baznog tunela Brenner njemački dio sjevernih pristupnih dionica mogao bi biti u uporabi u punom kapacitetu tek između 2040. i 2050. godine (i dalje je u tijeku rasprava o potrebi za novom

infrastrukturom). Slično tome, u slučaju pruge Lyon – Torino strategijom koja je trenutačno na snazi u Francuskoj utvrđeno je da je 2023. godina rok za dovršetak planiranja nacionalnih pristupnih dionica, što znači da se koristi tog važnog projekta prometne infrastrukture za mrežu neće u cijelosti ostvariti prije 2030. godine.

18 Budući da se u okviru tih osam važnih projekata izgrađuju ključne nedostajuće dionice, kašnjenjima u njihovoj izgradnji i puštanju u uporabu ugrožava se djelotvorno funkcioniranje pet od devet koridora mreže TEN-T u odnosu na izvorne planove. To znači da postoji mala vjerojatnost da će se osnovna prometna mreža EU-a do 2030. povezati u punom kapacitetu, što upućuje na to da se prometna mreža EU-a neće uspostaviti u tom roku, niti će se dotad ostvariti njezine očekivane koristi. Primjer je naveden u ***okviru 1.***

Okvir 1. – Nedostajuća dionica koja vodi do otežanog prometovanja koridorom i mrežom

Alternativne rute za promet prema Pirinejskom poluotoku i iz smjera tog poluotoka trenutačno nisu dovoljne za prijevoz tereta željeznicom: postojeća konvencionalna pruga do Bordeauxa nema dovoljno kapaciteta i potrebno ju je nadograditi, dok pruga za povezivanje s ostatkom španjolske željezničke mreže za velike brzine (preko Burgosa) vjerojatno neće biti dovršena do 2030. (izgradnja dionice Burgos – Vitoria trenutačno je i dalje u fazi studije).

Iako je važnost prekogranične infrastrukture od Vitorije (Španjolska) do Daxa (Francuska) ponovno potvrđena tijekom dvaju sastanaka na vrhu na kojima su sudjelovali francuski i španjolski predstavnici (u studenome 2013. i lipnju 2014.), rad na planiranju njezina francuskog dijela (*Grand Projet du Sud-Ouest* ili GPSO), o kojem se raspravlja od 1990-ih godina, neće započeti prije 2037. jer trenutačna vlada daje prednost radovima na postojećoj infrastrukturi, a ne izgradnji nove infrastrukture. Komisija i relevantni europski koordinator uložili su napore kako bi se realizirala nadogradnja postojeće konvencionalne pruge. Međutim, gledajući iz perspektive koridora, čak i nakon što se dovrše radovi na baskijskom ipsilonu na španjolskom teritoriju (kao najnoviji službeni rok utvrđena je 2023. godina), dogovorena pruga za velike brzine koja će taj ipsilon povezivati s Francuskom neće biti dostupna još dugo vremena.

U slučaju prijelaza preko istočnih Pirineja (između Perpignana i Figueirasa) također je došlo do operativnih problema: nositelj projekta prijavio je stečaj jer su od dovršetka radova do puštanja linije u uporabu bila potrebna 22 mjeseca te je broj vlakova bio mnogo manji nego što se izvorno očekivalo. Španjolski i francuski upravitelji infrastrukture preuzeli su eksploataciju te željezničke linije i

radove na održavanju kako bi se nastavile pružati ograničene usluge željezničkog prijevoza[9].

To znači da će se prijevoz tereta s Pirinejskog poluotoka ili prema njemu najmanje dva desetljeća nastaviti pretežno odvijati pomorskim putovima ili kopnenim putovima preko cesta (što bi moglo otežati smanjenje emisija ugljika u prometu).

19 Sud je za važne projekte željezničke prometne infrastrukture iz uzorka također procijenio hoće li do 2030. barem biti ispunjeni minimalni zahtjevi iz Uredbe o mreži TEN-T koji se primjenjuju na pruge za željeznički prijevoz tereta. Ti su zahtjevi sljedeći: (a) potpuna elektrifikacija pruga, (b) osovinsko opterećenje od najmanje 22,5 t, brzina pruge od 100 km/h i mogućnost vožnje vlakova duljine 740 m na širini kolosijeka od 1 435 mm te (c) uvođenje Europskog sustava za upravljanje željezničkim prometom (ERTMS). U slučaju baltičke željeznice i triju drugih dijelova triju važnih projekata prometne infrastrukture (baskijski ipsilon u Španjolskoj, tjesnac Fehmarn u Danskoj i bazni tunel Brenner u Austriji) željezničke pruge vjerojatno će ispuniti zahtjeve iz Uredbe. Prema trenutačno dostupnim informacijama njemačke pristupne dionice za tjesnac Fehmarn, talijanske pristupne dionice za prugu München – Verona i pruga E59 u Poljskoj vrlo vjerojatno neće u cijelosti ispuniti te zahtjeve do 2030. godine. U ***tablici 2.*** prikazani su rezultati analize napretka koju je Sud proveo za odabrane važne projekte prometne infrastrukture.

[9] Sud je taj problem istaknuo u okviru revizije željeznica velikih brzina: vidjeti odlomke 58. i 81. tematskog izvješća Suda br. 19/2018 o željeznicama velikih brzina („Europska mreža željeznica velikih brzina nije stvarnost, već nedjelotvoran sustav nepovezanih dionica”).

Tablica 2. – Procjena napretka u provedbi odabranih važnih projekata prometne infrastrukture koju je proveo Sud

Br.	Projekt	Zemlja	Hoće li sam projekt biti u uporabi do 2030.?	Hoće li projekt zajedno s pristupnom infrastrukturom biti u uporabi u punom kapacitetu do 2030.?	Hoće li projekt i pristupna infrastruktura ispuniti zahtjeve iz Uredbe TEN-T do 2030.?
1	Baltička željeznica	EE, LT, LV			
2	Lyon – Torino	FR			
		IT			
3	Bazni tunel Brenner	AT			
		DE	samo pristupne dionice		
		IT			
4	Čvrsta veza u tjesnacu Fehmarn	DE			
		DK			
5	Baskijski ipsilon / GPSO	ES			
		FR			
6	Kanal Sena – sjeverna Europa	FR			projekt ne uključuje željeznice
7	Autocesta A1	RO			projekt ne uključuje željeznice
8	Željeznička pruga E59	PL			
	Tumač:		Niska razina rizika		
			Srednja razina rizika		
			Visoka razina rizika		

Izvor: procjena koju je proveo Sud.

Komisija još nije upotrijebila sve svoje ograničene pravne instrumente da reagira

20 Dugoročni plan EU-a za uspostavu prometne mreže uveden je bijelim knjigama Komisije[10] i Uredbom o mreži TEN-T. Pravodobna uspostava koridora osnovne mreže i njihovo dobro funkcioniranje ključni su za postizanje ciljeva politika EU-a te se njima podupire ostvarenje opsežnijih prioriteta EU-a koji obuhvaćaju poticanje rasta i otvaranja radnih mjesta te borbu protiv klimatskih promjena.

21 Bijele knjige Komisije nisu obvezujuće za države članice, koje imaju vlastite nacionalne prioritete. S druge strane, iako je Uredba o mreži TEN-T zakonski obvezujuća, ona sadržava odredbe koje državama članicama omogućavaju da odstupaju od plana koji je potrebno realizirati do roka utvrđenog za 2030. godinu. Nacionalni prioriteti mogu, ali i ne moraju uključivati potrebna ulaganja u prekogranične koridore EU-a. Na primjer, planovi Francuske nisu u skladu s rokom koji je u Uredbi utvrđen za 2030. godinu (vidjeti ***okvir 1.***). Trenutačnom politikom

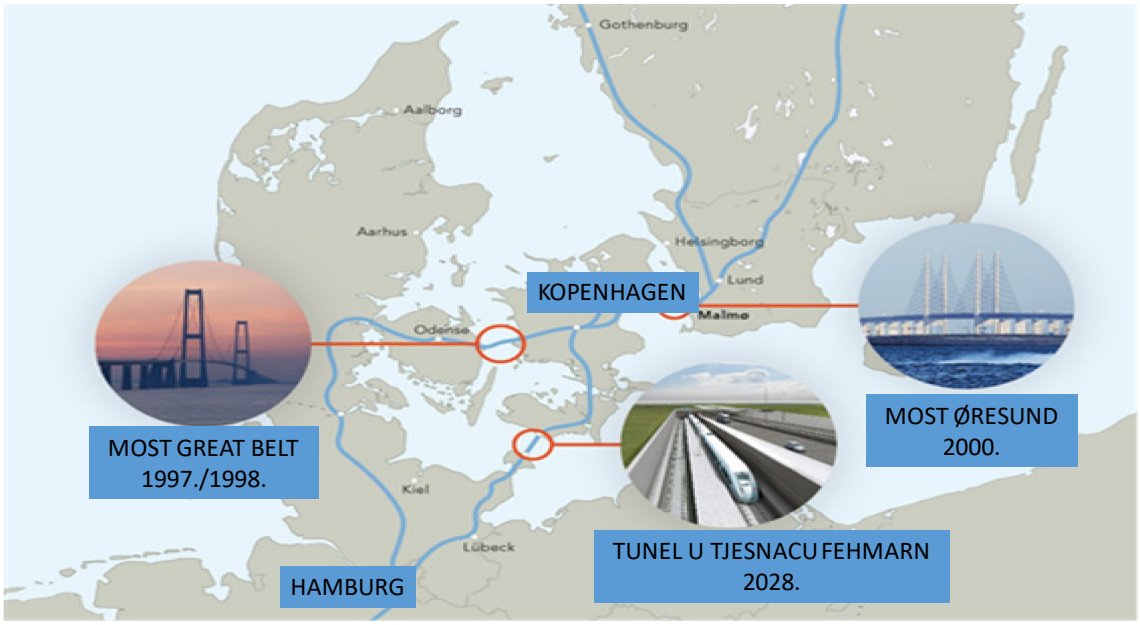
[10] „The future development of the common transport policy”, COM(1992)0494, 2.12.1992.; „European Transport Policy for 2010: Time to decide” (COM(2001)0370), 12.9.2001.; „Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system” (COM(2011)0144), 28.3.2011.

Njemačke o planiranju infrastrukture ne daje se posebna prednost ulaganjima u koridore osnovne mreže.

22 Iako se u okviru većine važnih projekata prometne infrastrukture izgrađuju ključne nedostajuće dionice potrebne za dovršenje koridora osnovne mreže EU-a ili za otklanjanje problematičnih uskih grla, kad je riječ o pojedinačnim projektima od kojih se oni sastoje, zakonodavac Komisiji nije dao ulogu ni u procesima procjene potreba ni u donošenju odluka.

23 Osim toga, države članice primjenjuju različite postupke za izvođenje radova (npr. nacionalna pravila za pozive na podnošenje prijedloga i izdavanje dozvola). Sud je utvrdio i sljedeće: brzina provedbe projekata razlikuje se od države članice do države članice, postoje znatne razlike u razinama podrške važnim projektima prometne infrastrukture i protivljenja njihovoj provedbi, politički prioriteti mogu se s vremenom promijeniti te prekogranični projekti nemaju uvijek jednaku potporu svih uključenih država članica. To ima negativan učinak na izgradnju ključnih dionica u mreži. Na primjer, čvrsta veza u tjesnacu Fehmarn cestovni je i željeznički tunel dug 18 km koji čini dio planiranog „nordijskog trokuta” kojim bi se skandinavski poluotak trebao povezati s ostatkom kontinentalne Europe (vidjeti ***sliku 3.***). Njemačka i Danska financiraju, projektiraju i izgrađuju svoje pristupne dionice, dok je Danska odgovorna i za financiranje, projektiranje i izgradnju tunela. Državnim ugovorom sklopljenim između Njemačke i Danske odgovornost Njemačke u pogledu potrošnje sredstava ograničava se na financiranje pristupnih dionica na njemačkom teritoriju. Stoga je izgradnja čvrste veze danski projekt i ne spominje se u njemačkim dokumentima o planiranju državne infrastrukture.

Slika 3. – „Nordijski trokut” čvrstih veza: most Øresund, most Great Belt i tunel u tjesnacu Fehmarn



© Femern A/S.

24 Komisija ima ograničene ovlasti za ubrzavanje tog procesa te je potvrdila da se u prioritetima na nacionalnoj razini ne daje prednost prekograničnoj izgradnji[11]. Sud je 2018. također skrenuo pozornost na to pitanje[12]. Međutim, iako je politika EU-a u području prometne infrastrukture utvrđena uredbama, koje su obvezujuće, Komisija nema zakonske ovlasti koje bi joj omogućile da zajamči da se prioriteti EU-a poštuju na nacionalnoj razini[13].

25 Unatoč tome, Komisija snosi opću odgovornost za jamčenje toga da države članice dovrše koridore osnovne mreže dovrše do 2030. kako bi se njima pravodobno ostvarili očekivani rezultati. Osim instrumenata za olakšavanje provedbe (kao što su aktivnosti europskih koordinatora) i odgovornosti koju snosi za nadzor nad uporabom

---

[11] Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o evaluaciji na sredini programskog razdoblja Instrumenta za povezivanje Europe (CEF), SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final od 14.2.2018. „[…] nacionalni proračuni nikada neće dati dovoljno visoki prioritet za višedržavna, prekogranična ulaganja za opremanje jedinstvenog tržišta infrastrukturom koja mu je potrebna.”

[12] Sud je istaknuo problem projekta GPSO u tematskom izvješću br. 19/2018 o željeznicama velike brzine (okvir 3., 2. točka).

[13] Vidjeti također odlomak 26. tematskog izvješća Suda br. 19/2018 („Europska mreža željeznica velikih brzina nije stvarnost, već nedjelotvoran sustav nepovezanih dionica”).

sredstava EU-a za sufinanciranje Komisija u tu svrhu raspolaže ograničenim pravnim instrumentima kojima bi mogla zajamčiti da se mreža uspostavi do 2030. godine. U skladu s člankom 59. Uredbe o mreži TEN-T u slučaju znatnih kašnjenja u početku ili dovršetku radova na osnovnoj mreži Komisija može zatražiti razloge za to i obaviti savjetovanje s relevantnim državama članicama radi rješavanja problema koji je prouzročio kašnjenje. Također može pokretati postupke zbog povrede prava i donositi provedbene akte (vidjeti odlomak ***75***.).

26 Iako bi u slučaju odabranih važnih projekata prometne infrastrukture bilo vrlo primjereno upotrijebiti postupak iz članka 56. (uzimajući u obzir da je riječ o ključnim nedostajućim prekograničnim dionicama koje su potrebne za dovršenje mreže do 2030.), Komisija još nije poduzela takve službene korake kako bi potaknula države članice da brže planiraju i uvode povezanu infrastrukturu. Razlog je taj što Komisija tvrdi da je prerano za taj korak i da je rok utvrđen za 2030. godinu i dalje vrlo daleko. Uzimajući u obzir vrijeme potrebno za planiranje, izgradnju i puštanje u promet takve infrastrukture, Sud se ne slaže s tim optimističnim stajalištem.

Potrebno je poboljšati proces planiranja takvih ulaganja vrijednih više milijardi eura

Postoji rizik od toga da su prometne prognoze preoptimistične i polovica njih nije dobro koordinirana

27 Kvaliteta podataka o prometu koji se odvija prekograničnom infrastrukturom ograničena je te na nju posebno često utječe preoptimistično prognoziranje. Prometne prognoze nisu se uvijek izrađivale primjenom pouzdanih procjena utemeljenih na tržištu niti su se zasnivale na utemeljenim scenarijima gospodarskog razvoja. Umjesto toga, neke su procjene bile pretjerano pojednostavnjene, sa stopama rasta koje se nisu mijenjale tijekom vremena. Procjene nisu uvijek bile ažurirane te u pravilu nisu mijenjanje kako bi se uzela u obzir kašnjenja koja su u međuvremenu nastupila.

28 Trenutačne količine prometa često se znatno razlikuju od onih koje su prethodno prognozirane. Ako se trenutačnim i budućim inicijativama za prijelaz na druge načine prijevoza koje bi trebale nadopuniti uporabu infrastrukture izgrađene u okviru predmetnih projekata ne postignu očekivani rezultati, količina prometa u budućnosti mogla bi biti znatno manja nego što je predviđeno tim prognozama, koje bi se stoga mogle pokazati preoptimističnima. U ***okviru 2.*** navedeni su neki primjeri.

Okvir 2. – Znatne razlike između stvarnih i prognoziranih razina prometa

(1) Prema najnovijim podatcima opservatorija *Alpine Observatory* (iz 2017.) postojećom konvencionalnom dionicom željezničke pruge Lyon – Torino prevozi se manje od 3 milijuna tona tereta. Međutim, prema najnovijoj prometnoj prognozi za 2035. predviđen prijevoz 24 milijuna tona tereta ili osam puta više od trenutačnog prometnog protoka. Ta znatna razlika može se objasniti neprikladnošću postojeće konvencionalne dionice i činjenicom da se promet može odvijati preko drugih alpskih prijevoja. Nakon dovršetka pruge Lyon – Torino dio trenutačnog ukupnog prometa od 44 milijuna tona (cestovni i željeznički promet zajedno) između Francuske i Italije mogao bi se preusmjeriti na novu dionicu. Međutim, kako bi se to ostvarilo, potrebno je ispuniti popratne uvjete, odnosno otkloniti uska grla i izgraditi nedostajuće dionice na razini koridora te promicati uvjete za multimodalni promet kako bi se zajamčio neometan i interoperabilan željeznički promet.

(2) Unutarnji plovni puta Sena – Schelde odobren je na temelju toga što bi količina prometa kanalom Sena – sjeverna Europa do 2060. trebala biti četverostruko veća u odnosu na referentno stanje za 2030. bez tog kanala. Kako bi se to ostvarilo, potrebno je znatno povećanje količine tereta koji se prevozi na osi kroz Francusku i Europu. Međutim, statistički podatci iz prošlog desetljeća ne upućuju na to da će doći do takvog povećanja[14]. Povrh toga, potrebno je ispuniti dva posebna uvjeta, ali uzimajući u obzir industrijske trendove zabilježene tijekom vremena ne čini se vrlo vjerojatnim da će se ijedan od njih ispuniti:

— četverostruko povećanje – s 2,3 milijuna tona godišnje na 8,1 milijun tona godišnje – u uobičajenom kretanju količine građevinskih materijala koji se prevoze unutarnjim plovnim putovima preko kanala Sena – sjeverna Europa tijekom 30 godina nakon njegova puštanja u promet. Za ostvarenje takvog opsežnog prijelaza s jednog načina prijevoza na drugi bilo bi potrebno uvesti razne popratne uvjete (npr. naplata naknade za korištenje infrastrukture);

[14] Pastori E., Brambilla M., Maffii S., Vergnani R., Gualandi E., Skinner I., 2018., *Research for TRAN Committee – Modal shift in European transport: a way forward*, Europski parlament, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku, Bruxelles.

— opsežno preusmjeravanje cestovnog prijevoza tereta u kontejnerima na plovne putove, zahvaljujući čemu bi se 36 % tereta na cijeloj prometnoj osi preusmjerilo na plovne putove. Za to bi se trenutačni udio tereta koji se prevozi plovnim putovima na toj osi morao povećati 38 puta, odnosno udio tereta prevezenog u kontejnerima morao bi biti trostruko veći od udjela tereta koji se trenutačno prevozi cijelom rijekom Rajnom.

29 Za ostvarenje prometnih prognoza nije dovoljno samo provesti mjere u području infrastrukture. Kako bi se zajamčilo da se ostvari puna korist određene mreže, potrebni su i popratni uvjeti kojima se mijenja ponašanje korisnika. Provedba inicijativa za prijelaz s jednog načina prijevoza na drugi trenutačno je otežana nedostatkom interoperabilnosti i izostankom prikladnih i koordiniranih neobvezujućih politika, kao što su cestarine, propisi u području okoliša ili „unakrsno financiranje”[15]. Komisija je stoga predložila nove izmjene Direktive o eurovinjeti, ali one još nisu usvojene. Na primjer, u slučaju pruge München – Verona Austrija primjenjuje unakrsno financiranje preusmjeravanjem sredstava prikupljenih u okviru cestovnog prijevoza na željeznice. Unatoč naporima koje je europski koordinator uložio u daljnje ostvarivanje napretka u tom području, Italija i Njemačka i dalje ne primjenjuju unakrsno financiranje, iako su se na njegovu primjenu obvezale još 2009. godine[16].

30 Osim rizika od pretjeranog optimizma, prometne prognoze bile su u polovici slučajeva obuhvaćenih procjenom i loše koordinirane, čak i kad je riječ o prekograničnoj infrastrukturi. U četirima važnim projektima prometne infrastrukture od njih osam odabranih[17] prometne prognoze nisu se koordinirale među svim tijelima iz uključenih zemalja. Također su postojale znatne razlike u prognozama jer su one izrađene različitih godina te su njima uzeti u obzir različiti vremenski okviri, stope rasta i ograničenja kapaciteta. U ***okviru 3.*** naveden je primjer.

[15] Unakrsno financiranje mehanizam je za poticanje načina prijevoza koji su pogodniji za okoliš na način da se oni subvencioniraju prihodima koji se prikupljaju u okviru drugih, za okoliš manje prihvatljivih načina prijevoza naplatom poreza na ugljik ili naknade za zagušenje.

[16] Memorandum o razumijevanju iz 2009. čiji su potpisnici i Bavarska, Tirol, Autonomna pokrajina Bolzano, Trento, Verona te željeznički prijevoznici (RFI, ÖBB, DB).

[17] Bazni tunel Brenner, baskijski ipsilon, autocesta A1 i pruga E59 u Poljskoj.

Okvir 3. – Prometne prognoze za bazni tunel Brenner

Kad je riječ o dionici München – Verona, koja uključuje bazni tunel Brenner, projektni partneri (Austrija, Njemačka i Italija te druge regije, kao i EU) još nisu uspjeli dovršiti usklađenu prometnu studiju u kojoj bi se upotrebljavali dosljedni brojčani podatci i metode. Predmetne tri države članice od 1994. primjenjuju različite pristupe, tehnike i metode izračuna za prognoziranje željezničkog i cestovnog prijevoza tereta i putnika. Trenutačno pokušavaju utvrditi usklađene prognoze prijevoza tereta i putnika, koje bi trebale biti dovršene tijekom 2020. godine. Regije (kao što je Tirol) također su izradile zasebne studije prometa.

Osim toga, države članice dovode u pitanje one metode koje nisu njihove vlastite. Austrija dovodi u pitanje metodu Njemačke za prognoziranje prometa koja je upotrijebljena za jednu dionicu, dok Njemačka ne priznaje austrijske podatke koji se odnose na njezinu vlastitu dionicu. Njemačka je provela „studiju scenarija" koju je predstavila početkom 2019., u kojoj je zaključeno da će u dugom roku sa sigurnošću biti potrebna pruga za velike brzine s četiri kolosijeka. Povrh toga, Njemačka je nedavno provela prometnu studiju u kojoj se procjenjuje alternativno rješenje koje bi uključivalo tek nadogradnju konvencionalne pruge s dva kolosijeka (160 km/h). U studiji je zaključeno da to ne bi bila održiva opcija. Međutim, te aktivnosti nisu provedene u koordinaciji s drugim državama članicama, koje izgrađuju tunel za prugu za velike brzine kojom se može prometovati brzinom do 250 km/h.

Osim navedenih razlika na nacionalnim i regionalnim razinama i unatoč tome što se sredstva EU-a za sufinanciranje u tu svrhu izdvajaju još od 1986. godine, Komisija nije izradila analizu potencijalnih prometnih tokova ili prikupila konkretne podatke koji bi potkrijepili takvu procjenu.

Nedostatci u procesu analize troškova i koristi utječu na kvalitetu donošenja odluka

31 Analize troškova i koristi instrument su koji se upotrebljava za povećanje kvalitete donošenja odluka. Međutim, njihova djelotvornost uvelike ovisi o utemeljenosti upotrijebljene metodologije i vrijednostima koje se dodijele određenim parametrima. To može dovesti do znatnih razlika u zaključcima o koristi predložene infrastrukture. U ***okviru 4.*** iznose se primjeri takvih nalaza koji se odnose na analize troškova i koristi.

Okvir 4. – Primjeri nalaza koji se odnose na analize troškova i koristi

(1) Trenutačnim procjenama za pristupne dionice tjesnaca Fehmarn ne uzimaju se u obzir troškovi modernizacije mosta Fehmarnsund ili dodatnih regionalnih mjera za zaštitu od buke povrh onih koje su predviđene pravnim zahtjevima. Zbog tih bi se novih koristi i troškova, koji nisu uzeti u obzir pri izvornom donošenju odluke, omjer troškova i koristi mogao smanjiti na ispod 1 (što znači da bi troškovi za društvo bili veći od koristi). To bi značilo da se u Njemačkoj više ne bi moglo zakonito nastaviti s pružanjem javnih financijskih sredstava za predmetni važni projekt prometne infrastrukture (osim ako bi njemački parlament odlučio odobriti posebnu iznimku).

(2) Nakon što je za prugu Lyon – Torino prethodno provedeno sedam zajedničkih analiza troškova i koristi s pozitivnim ishodima (npr. između 12 milijardi eura i 15 milijardi eura 2010. godine), talijansko ministarstvo infrastrukture ponovno je procijenilo koristi te pruge 2018. godine. Francuska nikad nije potvrdila tu ponovnu procjenu te nije obavljeno savjetovanje s Komisijom. Zaključak ponovne procjene na temelju nove socioekonomske analize bio je da tekuća neto vrijednost predmetnog ulaganja iznosi negdje između – 6,1 milijardu eura i – 6,9 milijardi eura čime bi, i u ovom slučaju, troškovi za društvo bili mnogo veći od koristi proizašlih iz izgradnje. Otad je izrađeno nekoliko protuanaliza. U njima su istaknuti nedostatci u metodologiji koja je upotrijebljena za prethodnu analizu te su u većini slučaja dobiveni drukčiji brojčani rezultati.

(3) Za baltičku željeznicu izrađene su tri različite analize troškova i koristi. Svaka od njih sadržavala je novu prometnu prognozu na temelju drukčije metodologije koja nije uvijek bila transparentna. Takve promjene čine usporedbu studija složenom te su protivnike projekta potaknule na kritiziranje procijenjene razine njegovih društvenih koristi. Time vanjski dionici mogu steći dojam da su prognoze na kojima se temelji procjena stvarne potrebe za određenim važnim projektom prometne infrastrukture nepouzdane.

(4) Iako su za bazni tunel Brenner, čiji ukupni troškovi dosežu 9,3 milijarde eura, dosad izdvojena sredstva EU-a za sufinanciranje u iznosu od otprilike 1,58 milijardi eura, ni Austrija, Italija i Njemačka ni EU nikad nisu proveli cjelokupnu stratešku analizu troškova i koristi cijele dionice München – Verona od 445 km u kontekstu čitavog skandinavsko-mediteranskog koridora. Stoga dosad nije provedena temeljita analiza troškova i koristi tog tunela, uključujući njegove pristupne dionice. U jednoj analizi koja je 2007. provedena za bazni tunel Brenner izračunano je da omjer troškova i koristi iznosi 1,9, pri čemu je Sud utvrdio da su se s vremenom troškovi i kašnjenja povećali, a prognozirane razine prometa smanjile, što je nepovoljno utjecalo na taj omjer. Tijekom 2019. izrađena je nova analiza troškova i koristi čiji je opseg bio širi. Iako su rezultati analize troškova i koristi pozitivni, ona se ne

temelji na prometnoj studiji koja bi bila usklađena na razini država članica te njome nisu obuhvaćene sjeverne pristupne dionice na njemačkom teritoriju.

32 Države članice odgovorne su za provedbu analize troškova i koristi u skladu s međunarodnom najboljom praksom, uključujući metodologiju koja je preporučena u vodiču Komisije za analizu troškova i koristi. Sud je uz pomoć vanjskog stručnjaka sa sveučilišta *Free University of Brussels* analizirao kvalitetu različitih analiza troškova i koristi koje su pripremljene za osam važnih projekata prometne infrastrukture iz njegova uzorka. Sud je utvrdio da se ni za jedan od tih projekata analize troškova i koristi nisu upotrebljavale na odgovarajući način kao instrument za donošenje politika. Naime:

(a) ni u jednom slučaju nije provedena analiza troškova i koristi na visokoj razini, kojom bi se obuhvatili svi predloženi projekti, uključujući popratna ulaganja u infrastrukturu, u kojoj bi sudjelovao što veći broj nacionalnih i regionalnih dionika i koja bi se obavila na opširnijoj razini cjelokupnog važnog projekta prometne infrastrukture povrh detaljnijih analiza za pojedinačne dionice. Suprotno tome, većinom provedenih analiza troškova i koristi obuhvaćeni su tek mali dijelovi važnih projekata prometne infrastrukture;

(b) analize troškova i koristi nisu uključivale sveobuhvatnu analizu raspodjele troškova i koristi među uključenim regijama i zemljama;

(c) u analize nisu uključene pouke izvučene iz *ex post* evaluacija prijašnjih projekata, niti se obavljala komparativna analiza na temelju vanjskih komparativnih vrijednosti kako bi se ocijenila njihova kvaliteta.

33 U slučajevima u kojima se zahtjev za sufinanciranje određene aktivnosti podnese u okviru izravnog upravljanja Komisija i INEA uzimaju u obzir troškove i koristi određene aktivnosti. U slučaju podijeljenog upravljanja Komisija obavlja procjenu samo za velike projekte čiji ukupni prihvatljivi troškovi prelaze 75 milijuna eura i projekte u okviru Kohezijskog fonda.

34 Komisija u prijedloge za nove propise za razdoblje 2021. – 2027. nije uključila trenutačnu obvezu nositelja projekata da dostavljaju analize troškova i koristi, čak ni za važne projekte prometne infrastrukture vrijedne više milijardi eura. Komisija u budućnosti namjerava zadržati analize troškova i koristi kao potencijalni zahtjev za primanje sredstava EU-a za sufinanciranje. U relevantnim slučajevima taj će zahtjev biti uvršten u posebne uvjete financiranja za određeni projekt. Sud je u informativnom

dokumentu objavljenom u lipnju 2019.[18] naveo da smatra da se time ugrožava dobro financijsko upravljanje.

35 Sud je u prethodnim izvješćima[19] već isticao nedostatke u procesu procjenjivanja stvarne potrebe za prometnom infrastrukturom sufinanciranom sredstvima EU-a. Iako je Komisija financirala studiju o tržištu multimodalnog prometa kojom je obuhvaćen cijeli koridor, nije zatražila zajedničke prometne prognoze na razini cjelokupnog važnog projekta prometne infrastrukture. Osim toga, Komisija ne prikuplja podatke o prometu na kontinuiranoj osnovi. Komisija je samo za jedan od osam odabranih važnih projekata prometne infrastrukture (pruga Lyon – Torino) obavila vlastito dubinsko preispitivanje pretpostavki nositelja projekta koje je bilo neovisno o procjenama koje su izradile države članice. Time se povećava rizik od nedjelotvorne potrošnje sredstava.

36 Nadalje, u slučaju jedne dionice u tjesnacu Fehmarn politička odluka donesena na nacionalnoj razini tek je naknadno potkrijepljena analizom troškova i koristi. Riječ je o odluci o izgradnji pristupne dionice za velike brzine na njemačkom teritoriju kojom bi se povezali Kopenhagen i Hamburg. Politička odluka o izgradnji te pruge donesena je 2016., ali tek je nakon toga, tj. 2017., potvrđena analizom troškova i koristi.

37 U slučaju četiriju važnih projekata prometne infrastrukture iz uzorka Suda (pruga Lyon – Torino, plovni put Sena – Schelde, autocesta A1 u Rumunjskoj i veza u tjesnacu Fehmarn) procjena učinka i troškova povezanih sa zahtjevima u pogledu okoliša koju je obavio Sud nadopunjena je informacijama neovisnih stručnjaka[20]. Predmetni stručnjaci zaključili su da različiti nacionalni i katkad regionalni zahtjevi u pogledu okoliša povećavaju složenost planiranja i provedbe važnih projekata prometne infrastrukture i uzrokuju njihova kašnjenja, no većina ograničavajućih čimbenika i dalje je proračunske naravi.

Sud je također utvrdio primjer dobre prakse u provedbi prekograničnih projekata: omogućavanje tijelima iz jedne zemlje da provode radove na teritoriju druge kako bi se

---

[18] „Postizanje uspješnosti u području kohezije”, Sud, lipanj 2019., odlomci 70. i 120. te točke 8. i 14. priloga I.

[19] Na primjer: (i) tematsko izvješće br. 19/2018 („Europska mreža željeznica velikih brzina nije stvarnost, već nedjelotvoran sustav nepovezanih dionica”), odlomak 37. i nadalje; (ii) tematsko izvješće br. 23/2016 („Pomorski promet u EU-u suočen je s problemima – mnoga ulaganja nedjelotvorna su i neodrživa”), odlomak 43. i nadalje; (iii) tematsko izvješće br. 21/2014 („Infrastruktura zračnih luka koju je financirao EU: uloženim novcem ostvarena je mala vrijednost”), odlomak 22. i nadalje.

[20] Sveučilište u Lyonu, zajedno s istraživačima iz Antwerpena, Milana, Bukurešta i Berlina.

doprinijelo postizanju zajedničkog cilja politike. Riječ je o pozitivnoj praksi koja bi se mogla upotrijebiti kao model na razini cijelog EU-a. Sud je primjer toga utvrdio u radovima na projektu „Lys Mitoyenne" koji je dio plovnog puta Sena – Schelde. U slučaju tog projekta partneri iz jedne zemlje u mogućnosti su surađivati i upravljati projektima na teritoriju partnera iz druge zemlje. Službeni sporazum kojim je to omogućeno usvojen je na Međuvladinoj konferenciji 2017. te je trenutačno u postupku službene ratifikacije koja se očekuje 2020. godine.

38 Osim toga, u koristima u pogledu okoliša koje su ostvarene zahvaljujući važnim projektima prometne infrastrukture u smislu emisija CO_2 potrebno je uzeti u obzir negativne učinke izgradnje te dugoročne pozitivne učinke puštanja u uporabu nakon dovršetka infrastrukture. Naime, izgradnja novih velikih prometnih infrastruktura znatan je izvor emisija CO_2, dok koristi u pogledu okoliša ovise o količini prometa koji je s drugih načina prijevoza koji uzrokuju veće onečišćenje preusmjeren na novu infrastrukturu. S obzirom na to da je tijekom posljednjih 20 godina prijelaz na druge načine prijevoza u Europi ostvaren u vrlo ograničenoj mjeri, postoji veliki rizik od toga da se u slučaju velikog broja važnih projekata prometne infrastrukture pozitivni multimodalni učinci procjenjuju većima od stvarnih. Na primjer, francuski upravitelj infrastrukture procijenio je 2012. da će izgradnja prekogranične dionice Lyon – Torino zajedno s njezinim pristupnim dionicama uzrokovati emisije 10 milijuna tona CO_2. Prema njegovim procjenama taj će važni projekt prometne infrastrukture donijeti neto koristi u pogledu emisija CO_2 tek 25 godina od početka radova. Međutim, na temelju istih prometnih prognoza stručnjaci Suda zaključili su da će se emisije CO_2 kompenzirati tek 25 godina nakon što se predmetna infrastruktura pusti u uporabu. Štoviše, predviđeni broj godina ovisi o razini prometa: ako razina prometa dosegne tek polovicu predviđene razine, za kompenzaciju emisija CO_2 uzrokovanih izgradnjom te infrastrukture bit će potrebno 50 godina od njezina puštanja u uporabu.

U slučaju nekih važnih projekata prometne infrastrukture uključivanje dionika omogućilo je da se lakše zajamči prihvaćenost projekta

39 Uključivanje dionika donosi koristi svim stranama u procesu donošenja odluka. Ako se dionici uključe dovoljno rano, potpuno transparentno i uz primjenu djelotvornih metoda komunikacije, nositelji projekta mogu optimizirati nacrt infrastrukture, dok se dionike potiče da podupiru relevantan važni projekt prometne infrastrukture.

40 Neuspješni postupci uključivanja dionika u pravilu dovode do sporova pred nacionalnim sudovima i time do odgode početka radova. Na primjer, u slučaju prekogranične željezničke dionice Lyon – Torino udruge i privatni građani pokrenuli su

više od 30 različitih sudskih postupaka protiv tog projekta, protiveći mu se iz razloga povezanih s okolišem ili iz proceduralnih razloga.

41 Za proces uključivanja dionika odgovorni su nositelji projekta i države članice. Komisija nije izravno uključena, iako je odgovorna za nadzor nad pravodobnom izgradnjom devet koridora mreže TEN-T u državama članicama. Komisija nije dovoljno vidljiva u tom području. Brojna tijela s kojima se Sud sastao istaknula su da je prisutnost predstavnika Komisije na ključnim sastancima s dionicima bila korisna za promicanje europske dodane vrijednosti njihovih važnih projekata prometne infrastrukture. To je moglo dovesti do veće razine prihvaćenosti predloženih infrastruktura.

Ipak, Sud je utvrdio pozitivan primjer uključenosti EU-a u projektu baltičke željeznice, u slučaju kojeg su predstavnici Komisije i europski koordinator sudjelovali u javnim događanjima povezanima s tim projektom (kao što je globalni forum za baltičku željeznicu), uključujući interakciju s lokalnim i međunarodnim dionicima, aktivnu prisutnost u medijima i prisustvovanje na sastancima nadzornog odbora za baltičku željeznicu.

42 Sud je među važnim projektima prometne infrastrukture odabranima za reviziju utvrdio niz primjera dobre prakse u kojima su dionici bili odgovarajuće obaviješteni i u kojima su imali mogućnost iznijeti svoje stajalište, što je dodatno obogatilo taj proces. Predmetni primjeri uključuju plovni put Sena – Schelde, čvrstu vezu u tjesnacu Fehmarn i talijanski dio baznog tunela Brenner. Slično tome, proces za velika ulaganja u Francuskoj (*démarche grand chantier*) koji je upotrijebljen za prugu Lyon – Torino i kanal Sena – sjeverna Europa, dio plovnog puta Sena – Schelde, uključivao je niz inicijativa za povećanje prihvaćenosti velikih infrastrukturnih radova među lokalnim dionicima.

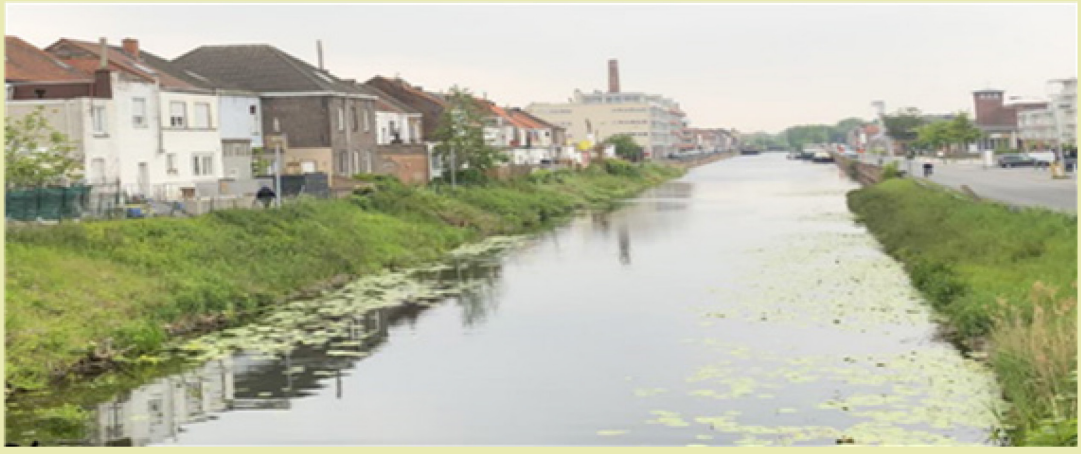
43 Sud je također uočio slučajeve u kojima je taj proces mogao biti bolji: u okviru procesa za baskijski ipsilon, autocestu A1 u Rumunjskoj i prugu E59 u Poljskoj nije svim dionicima omogućeno da njihova mišljenja budu saslušana i uzeta u obzir. ***Okvir 5.*** sadržava jedan pozitivan i jedan negativan primjer.

Okvir 5. – Različiti pristupi uključivanju dionika

(1) Na određene dijelove plovnog puta Sena – Schelde flamanska tijela primjenjuju „postupak za složene projekte” kojim se dionicima omogućava da se uključe u svaki aspekt određenog važnog projekta prometne infrastrukture, od izvorne ideje do izvođenja radova (npr. alternativna rješenja, planovi, građevinske dozvole, provjera tržišta). Na primjer, to je učinjeno za kanal Bossuyt – Kortrijk, ključnu poveznicu između rijeka Schelde i Lys u Flandriji, koji je potrebno proširiti i produbiti (vidjeti ***sliku 4.***). Nositelj projekta predložio je dionicima dva alternativna rješenja za nacrt tog kanala, a dionici su tijekom rasprava predložili treće rješenje koje je uključeno u prijedlog za donošenje odluke. Potonjim prijedlogom uzimaju se u obzir ograničenja u vezi s okolišem, obveze u pogledu kulturne baštine, poslovne potrebe, zahtjevi u pogledu održivosti povezani s lokalnim stanovništvom te se vodi računa o postojećim konfiguracijama cesta.

Sud smatra da je takav postupak primjer dobre prakse jer je transparentan i u njemu mogu sudjelovati svi dionici, posebice lokalni stanovnici i poduzeća. Vremenskim rasporedom donošenja odluka za provedbu analiza predviđeno je razdoblje od četiri godine od prvih ideja do stvarne odluke. Kako bi se zajamčilo pridržavanje tog rasporeda, u okviru tog procesa nije moguće dodatno dovoditi u pitanje prethodne korake nakon što je o njima donesena odluka.

Slika 4. – „Nedostajuća dionica” plovnog puta između rijeka Schelde i Lys (dionica kanala Bossuyt – Kortrijk) za koju je potrebno proširivanje i produbljenje kanala



Izvor: Sud.

(2) Sud je utvrdio da su u drugim procesima dionici imali ograničene mogućnosti davanja doprinosa. Na primjer, članovi akademske zajednice iz Baskije od 2004. godine u nekoliko su navrata dovodili u pitanje prometne prognoze i podatke o održivosti za baskijski ipsilon. Iako je povezana dokumentacija bila

javno dostupna, središnje i regionalne vlade nisu odgovorile na argumente članova akademske zajednice niti su ih uzele u obzir.

44 Unatoč sličnim postupcima uključivanja dionika ishodi mogu biti vrlo različiti u različitim zemljama. Na primjer, u slučaju veze u tjesnacu Fehmarn, danske nevladine organizacije bile su rano u procesu zadovoljne načinom na koji se rješavaju pitanja u vezi s okolišem. Međutim, s njemačke strane protivnici projekta i dalje istražuju sve pravne mogućnosti za odgodu radova, i to ponajprije zbog razloga povezanih s okolišem. Takva kašnjenja obično vode do dodatnih troškova. Na primjer, ugovor koji je sklopio danski nositelj projekta obvezuje izvođače s pomoću „naknada za raspoloživost”[21] koje funkcioniraju kao depozit na temelju kojeg je izvođač dužan pridržavati se izvornih natječajnih uvjeta. Što je više vremena potrebno za donošenje odluke, to će biti veća naknada za raspoloživost. Dospjela naknada za raspoloživost već je dosegnula znatan iznos koji se kreće u milijunima eura, a nositelj projekata već je napomenuo da će se za te troškove podnijeti zahtjev za sufinanciranje sredstvima EU-a.

Mala učinkovitost u provedbi važnih projekata prometne infrastrukture

Pri provedbi važnih projekata prometne infrastrukture dolazi do udvostručavanja napora i ona je neučinkovita te nema pregleda nad njome

45 Planiranje i izgradnja važnih projekata prometne infrastrukture mogu potrajati nekoliko desetljeća. U ***Prilogu II.*** iznesene su planirane godine i raspored izgradnje za odabranih osam važnih projekata prometne infrastrukture.

— Izvorno procijenjeno trajanje izgradnje (ključnog dijela infrastrukture) za tih osam projekata u prosjeku iznosi 12 godina.

— Stvarno trajanje izgradnje za sve odabrane projekte kreće se između 8 godina i 21 godine, dok prosječno procijenjeno trajanje izgradnje trenutačno iznosi 15 godina.

[21] Riječ je o naknadama koje se isplaćuju izvođaču kao trošak zadržavanja ponuda s ekonomski povoljnim cijenama na kojima se temelji ugovor o velikim građevinskim radovima. Te se naknade primjenjuju do trenutka u kojem je zapravo moguće započeti s radovima.

46 EU djeluje na temelju sedmogodišnjih programskih razdoblja što znači da se sredstva EU-a za sufinanciranje tih projekata izdvajaju u brojnim manjim dijelovima od kojih svaki čini konkretnu i ograničenu komponentu cjelokupnog projekta. Takve „aktivnosti" primjerice obuhvaćaju studije izvedivosti, tehničke studije ili radove na izgradnji određenog segmenta važnog projekta prometne infrastrukture. Za svaku od tih aktivnosti financijska sredstva mogu se izdvojiti zasebno. Jedna je od svrha podjele velikih projekata u manje dijelove time postići najveću moguću iskorištenost financijskih sredstava EU-a za sufinanciranje. Utvrđivanje konkretnih prioriteta za financiranje takvih velikih projekata tijekom duljeg razdoblja uz istodobno pridržavanje ograničenja u pogledu financijskih sredstava EU-a dostupnih u svakom sedmogodišnjem programskom razdoblju donijelo bi koristi u smislu ubrzavanja uporabe dodijeljenih sredstava i izbjegavanja umjetnog natjecanja s drugim projektima koji ne čine dio važnih projekata prometne infrastrukture.

47 Financiranje važnih projekata prometne infrastrukture u obliku niza uzastopnih aktivnosti funkcionira dobro dokle god je njihova provedba učinkovita. Međutim, trenutačna praksa vodi do umnogostručivanja napora: svaki mali dio određenog važnog projekta prometne infrastrukture može biti predmet zasebnih zahtjeva za sufinanciranje sredstvima EU-a, što znači da se napori koji se ulažu u njihov odabir i nadzor udvostručavaju. To vodi do neučinkovitosti (gubitka ekonomije razmjera i većih troškova) jer se s povećanjem broja aktivnosti povećava broj izvješća o praćenju i plaćanjima koja je potrebno sastaviti i provjeriti. Komisija je nedavno počela primjenjivati integriraniju viziju upravljanja projektima (npr. uporabom jedinstvenog sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava za sve aktivnosti povezane s projektom plovnog puta Sena – Schelde u programskom razdoblju 2014. – 2020.).

48 U okviru Komisije ne postoji stručni centar koji bi se posebno bavio ulaganjima razmjera kao što su važni projekti prometne infrastrukture kako bi se dobio pregled nad njihovom provedbom. U slučaju podijeljenog upravljanja postoji poseban odjel koji radi na velikim projektima, i to uz potporu osoblja sa iskustvom u relevantnim sektorima. Međutim, prag za svrstavanje određenog projekta među „velike" projekte iznosi 75 milijuna eura te važni projekti prometne infrastrukture, čija vrijednost iznosi najmanje 1 milijardu eura, imaju sasvim drukčije razmjere. Taj nedostatak posebne službe u okviru Komisije znači da upravljačka tijela, koja mogu sufinancirati izgradnju važnih projekata prometne infrastrukture sredstvima EU-a po stopi do 85 %, nemaju posebnu stručnu potporu u pravilnom uvođenju takve vrste infrastrukture.

Isto tako, unutar Komisije ne postoji služba koja bi koordinirala aktivnosti raznih glavnih uprava i agencija koje su uključene u pružanje potpore uvođenju infrastrukture takvih velikih razmjera. Da takav centar postoji, mogao bi na kontinuiranoj osnovi

voditi i usmjeravati nositelje projekta tijekom trajanja određenog važnog projekta prometne infrastrukture u svrhu povećanja učinkovitosti i djelotvornosti sufinanciranja sredstvima EU-a. Na primjer, takav centar mogao bi pružati savjete o pitanjima kao što su broj postaja (za putnike), broj i lokacija terminala, zahtjevi u pogledu interoperabilnosti, faktori opterećenja (za teret) i pravila za naplatu naknade za korištenje infrastrukturom. Osim toga, mogao bi pružiti potporu u procjeni mogućnosti uporabe mješovitog financiranja u okviru CEF-a, kohezijske politike i instrumenata EIB-a.

Pri izgradnji važnih projekata prometne infrastrukture dolazi do povećanja troškova te ona često uključuje visoku razinu birokracije na nacionalnoj razini

49 Tijekom vremena često dolazi do izmjena u nacrtu i opsegu važnih projekata prometne infrastrukture. Te izmjene sa sobom donose povećanja troškova, koja u duljem roku mogu utjecati na proračun EU-a. Budući da se potpora EU-a pruža za aktivnosti koje se provode tijekom sedmogodišnjih razdoblja, promjene nacrta i opsega tih projekata nakon isteka sedmogodišnjeg razdoblja upućuju na to da će biti potrebna veća količina sredstava EU-a za sufinanciranje.

50 Iako je neupitno da se opseg nekih važnih projekata prometne infrastrukture tijekom vremena znatno izmijenio[22], Sud je usporedio najnovije dostupne procjene troškova za osam odabranih projekata s njihovim izvornim procjenama troškova jer su one imale važnu ulogu u donošenju odluke o započinjanju izgradnje. Osim toga, Sud je želio istaknuti način na koji su se ti projekti izmijenili u smislu procjena troškova i kašnjenja u provedbi do njihove stvarne realizacije. Sud je u tu svrhu primijenio indeks deflatora cijena na razini pojedinačnih zemalja kako bi se omogućile korisne usporedbe po stalnim cijenama i kako bi se uzele u obzir različite nacionalne stope inflacije. U svih osam odabranih važnih projekata prometne infrastrukture troškovi su se povećali u odnosu na izvorne procjene: u vrijeme obavljanja revizije potvrđeno je povećanje troškova u visini od 17,3 milijarde eura. To čini povećanje od 47 % u odnosu na izvorne procjene ili prosječno 2,2 milijarde eura po projektu. Na primjer, najveće povećanje troškova u uzorku Suda zabilježeno je za kanal Sena – sjeverna Europa (na plovnom putu Sena – Schelde): očekivani troškovi povećali su se za 3,3 milijarde eura ili 199 % (vidjeti ***tablicu 3.***). Do nekih od tih povećanja došlo je u kratkom roku. Na primjer,

[22] Na primjer, pruga Lyon-Torino prema izvornom je nacrtu u prvoj fazi trebala prolaziti kroz tunel s jednom cijevi, no kasnije je odlučeno da se izgradi tunel s dvjema cijevima. Slično tome, svrha plovnog puta Sena – Schelde bila je izgraditi kanal kojim bi se povezale dvije rijeke, a kasnije se razvio u mnogo opsežniju mrežu unutarnjih plovnih putova.

predviđa se da će se troškovi baltičke željeznice povećati za 51 % u odnosu na procjene iznesene prije osam godina (velikim dijelom zbog izmjena u opsegu tog projekta, vidjeti ***Prilog III.***).

Tablica 3. – Povećanja troškova po važnim projektima prometne infrastrukture (u vrijednostima iz 2019.)

Projekt	Izvorna procjena (u milijunima eura)	Najnovija procjena (u milijunima eura)	Povećanje (u milijunima eura)	Povećanje u %
Baltička željeznica	4 648	7 000*	2 352	51 %
Lyon – Torino	5 203	9 630	4 427	85 %
Bazni tunel Brenner	5 972	8 492	2 520	42 %
Čvrsta veza u tjesnacu Fehmarn	5 016	7 711	2 695	54 %
Baskijski ipsilon i pruga koja ga povezuje s Francuskom	4 675	6 500	1 825	39 %
Plovni put Sena – Schelde**	1 662	4 969	3 307	199 %
Autocesta A1	7 244	7 324	80	1 %
Željeznička pruga E59	2 113	2 160	48	2 %
UKUPNO			**17 253**	**47 %**

* Troškovi uključuju rezervacije za rizik od budućih troškova kako su ih utvrdili revizori. Službeno navedeni iznos troškova zasad doseže 5,8 milijardi eura.

** Podatci se odnose isključivo na glavnu komponentu plovnog puta Sena – Schelde (kanal Sena – sjeverna Europa).

Izvor: Sud.

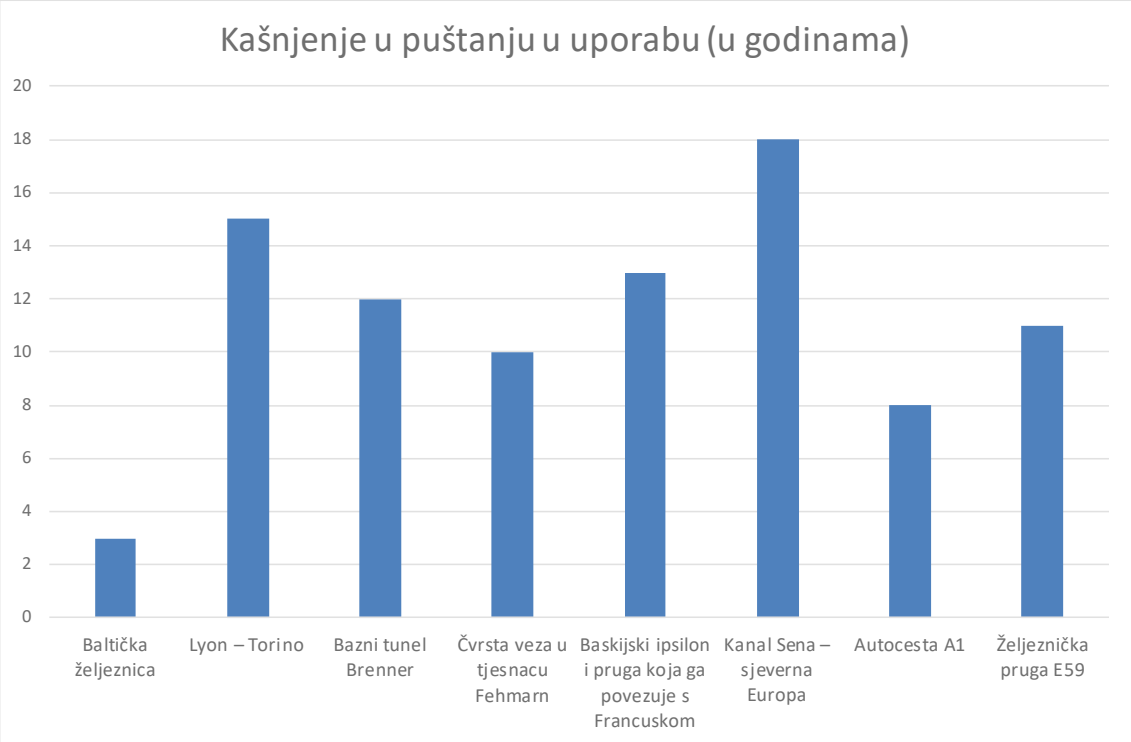
51 Sud je također utvrdio slučajeve u kojima je učinkovitost provedbe bila umanjena velikom količinom birokracije. Na primjer, autocesta A1 u Rumunjskoj dužine 582 km planira se i uvodi u obliku velikog broja malih projekata. Za svaki od tih dijelova potrebno je pribaviti zasebnu dozvolu. Sud je izračunao da je na svakih 7 km autoceste potrebna jedna dozvola za izgradnju, a na svakih 26 km jedna okolišna dozvola.

52 Sud je utvrdio primjer dobre prakse u Italiji, gdje postoji međuministarski odbor (CIPE, *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*) koji ima ulogu jedinstvene kontaktne točke za nositelje projekta. Taj se odbor istodobno obvezao dugoročno pružati potporu izgradnji infrastrukture u slučaju da je potrebe za financiranjem potrebno raspodijeliti na nekoliko odluka.

Vrlo velika kašnjenja ugrozila su učinkovitost sufinanciranja sredstvima EU-a

53 Sud je za svaki važni projekt prometne infrastrukture također usporedio trenutačni očekivani datum dovršetka s izvorno očekivanim datumom te je u svim slučajevima utvrdio znatna kašnjenja. Sud je za projekte autoceste A1 i željezničke pruge E59 izračunao ukupno kašnjenje u puštanju u uporabu za one dionice za koje su dostupne pouzdane procjene vremena potrebnog za njihovo uvođenje[23]. Prosječno kašnjenje za glavni element izgradnje na razini svih važnih projekata prometne infrastrukture iznosilo je 11 godina. Najveća kašnjenja zabilježena su u slučaju kanala Sena – sjeverna Europa (već se bilježi kašnjenje od 18 godina) koji je dio projekta plovnog puta Sena – Schelde, pruge Lyon – Torino (kašnjenje od 15 godina), baskijskog ipsilona (kašnjenje od 13 godina) i baznog tunela Brenner (kašnjenje od 12 godina) (vidjeti ***sliku 5.***).

Slika 5. – Kašnjenja u dovršetku važnih projekata prometne infrastrukture iz uzorka Suda



Izvor: Sud.

[23] Na primjer, u slučaju projekta željezničke pruge E59 još nije utvrđen konkretan raspored uvođenja za dionicu Świnoujście – Szczecin.

54 Ako se uzmu u obzir datumi dovršenja pristupne infrastrukture koja je potrebna kako bi se važni projekti prometne infrastrukture mogli upotrebljavati u punom kapacitetu, ta su kašnjenja mnogo veća.

— Uzimajući u obzir da se pruga za velike brzine s francuske strane granice koja bi trebala povezati Bordeaux s baskijskim ipsilonom neće početi ni planirati prije 2037., puštanje baskijskog ipsilona u uporabu u punom kapacitetu kasnit će najmanje 29 godina.

— Njemačke pristupne dionice koje vode do baznog tunela Brenner na dionici München – Verona mogle bi biti odgođene na razdoblje između 2040. i 2050. godine, što znači da se koristi tog projekta ne bi mogle u cijelosti ostvariti dodatnih 20 godina. Povrh toga, nadležno regionalno tijelo u Njemačkoj i dalje procjenjuje potrebu za novim pristupnim dionicama.

55 Subjekti revizije naveli su političke procese donošenja odluka kao ključni razlog tih kašnjenja. Čak i ako su sklopljeni međunarodni sporazumi kojima se određena država članica obvezuje na izgradnju određenog važnog projekta prometne infrastrukture, sa smjenom vlada može doći do promjene prioriteta politika. Vrijeme potrebno za postupke uključivanja dionika i za ishođenje dozvola za planirane radove također doprinosi kašnjenjima.

56 Takva kašnjenja imaju znatne posljedice. Na primjer, promet koji će se u budućnosti odvijati autocestom A1 u Rumunjskoj trenutačno se i dalje mora odvijati na državnim cestama s dva prometna traka. Takva situacija ima za posljedicu znatne negativne učinke, kao što su svakodnevne prometne gužve, uska grla i smanjena sigurnost na cesti. Sud je usporedbom broja i vrsta nesreća do kojih je došlo tijekom vremena utvrdio da je broj nesreća i smrtno stradalih na tim dionicama mnogo veći od prosjeka u Rumunjskoj i da su 92 nesreće uključivale frontalne sudare.

57 Provedba povezanih aktivnosti sufinanciranih sredstvima EU-a također napreduje sporije nego što se očekivalo. Sud je usporedbom izvorno očekivanih datuma dovršetka pojedinačnih aktivnosti s njihovim stvarnim datumima dovršetka (za aktivnosti koje su već dovršene) i njihovim trenutačno očekivanim datumima dovršetka kako su ih naveli nositelji projekta (za aktivnosti koje su i dalje u tijeku) utvrdio da se samo u slučaju jedne od 17 sufinanciranih aktivnosti (dio baltičke željeznice) očekuje da će se dovršiti u izvornom roku. U određenim slučajevima riječ je o znatnim kašnjenjima (do 79 mjeseci za jednu aktivnost na autocesti A1). Prosječno kašnjenje u provedbi svih aktivnosti u odnosu na izvorno planirani datum dovršetka iznosi 34 mjeseca (više od 68 % izvorno planiranog trajanja; vidjeti ***Prilog V.***).

58 Ako određena aktivnost u okviru CEF-a nije provedena u skladu s preciznim uvjetima iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava ili ako nije dovršena u danom vremenskom roku, sredstva EU-a za sufinanciranje mogu se povući. U takvim slučajevima u skladu s načelom „iskoristi ili izgubi" financijska sredstva više nisu namijenjena za tu konkretnu aktivnost te se ponovno stavljaju na raspolaganje za druge infrastrukturne projekte u okviru programa CEF. U slučaju 17 aktivnosti iz uzorka Suda to se već primjenjuje na 1,4 milijarde eura izvorno dodijeljenih sredstava (vidjeti ***Prilog IV.***). Na primjer, u slučaju plovnog puta Sena – Schelde od dodijeljenih sredstava za dvije najnovije sufinancirane aktivnosti već je povučeno 668,6 milijuna eura, i to uglavnom zbog velikog kašnjenja u postizanju dogovora o izgradnji kanala Sena – sjeverna Europa.

59 Za neke od odabranih važnih projekata prometne infrastrukture postoje dodatni rizici u tekućem razdoblju. U travnju 2019. INEA je utvrdila da su u dvjema tekućim aktivnostima koje su povezane s važnim projektima prometne infrastrukture obuhvaćenima revizijom ugrožena sredstva EU-a za sufinanciranje u iznosu od 784 milijuna eura. Osim toga, u slučaju baznog tunela Brenner glavni radovi i studije tek predstoje: još uvijek nisu iskorištena sredstva EU-a za sufinanciranje u iznosu od 737 milijuna eura. Riječ je o 62 % dodijeljenog iznosa od 1,2 milijarde eura. Budući da je INEA potvrdila da su moguća dodatna kašnjenja, moglo bi također biti potrebno produžiti razdoblje provedbe aktivnosti povezanih s tim važnim projektom prometne infrastrukture ako se žele izbjeći povlačenja sredstava u budućnosti.

60 Činjenica da su financijska sredstva EU-a za sufinanciranje važnih projekata prometne infrastrukture dodijeljena unaprijed nositeljima projekta pruža dugoročnu sigurnost. No to upućuje i na to da u slučaju znatnih kašnjenja u provedbi tih projekata znatni iznosi dodijeljenih financijskih sredstava EU-a neće biti isplaćeni dugi niz godina, pri čemu bi se ta sredstva mogla upotrijebiti za financiranje drugih infrastrukturnih projekata koji su u zrelijoj fazi. U slučajevima u kojima su ti iznosi preraspodijeljeni kasno u procesu financiranja njihov je potencijal za ponovnu uporabu ograničen. Trenutačni mehanizmi za upravljanje sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava ne pružaju zadovoljavajuće rješenje za taj problem[24]. U ***Prilogu VI.*** vidljivo je da u slučaju dovršenih aktivnosti iznos sredstava koja su u stvarnosti isplaćena odgovara tek polovici iznosa izvorno dodijeljenih sredstava.

[24] Taj problem istaknut je i u tematskom izvješću Suda br. 19/2019 „INEA: ostvarene su određene koristi, ali još je potrebno otkloniti nedostatke u programu CEF" (vidjeti odlomak 72.).

Postoje nedostatci u načinu na koji Komisija nadzire pravodobno dovršenje koridora osnovne mreže u državama članicama, ali dostupan je instrument koji bi mogla iskoristiti kao temelj za povećanje uspješnosti

Komisija obavlja nadzor na neizravan način te su sredstva EU-a za sufinanciranje povezana isključivo s ostvarenjima

61 Komisija nadzire dovršenje koridora osnovne mreže u državama članicama uz pomoć europskih koordinatora i uporabom informacijskog sustava za koordinaciju povezane politike i potporu njezinoj provedbi (sustav „TENTec”). Uloga europskih koordinatora obuhvaća sljedeće:

— analizu koridora osnovne mreže;

— pripremu (neobvezujućeg) plana rada za koridor za koji su odgovorni;

— interakciju s donositeljima odluka na visokoj razini i lokalnim dionicima u svrhu olakšavanja provedbe važnih projekata prometne infrastrukture;

— ishođenje odobrenja plana rada od država članica;

— organiziranje sastanaka foruma za koridor i predsjedanje tim sastancima;

— objavljivanje dvogodišnjeg izvješća o napretku u razvoju i provedbi mreže TEN-T.

Iako su koordinatori odgovorni za duge i složene koridore, oni raspolažu malom količinom resursa i tek neslužbenim ovlastima. Takvom vrstom okvira Komisiji se daje suviše neizravna uloga u nadzoru nad pravodobnim dovršenjem mreže u državama članicama.

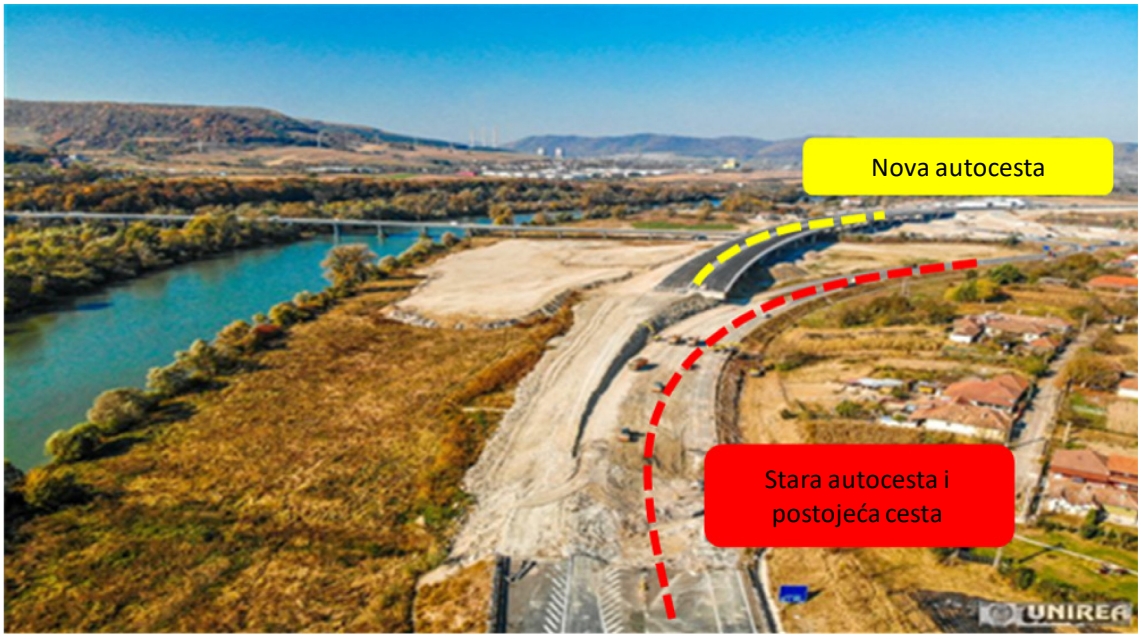
62 Komisija je nedavno predložila[25] proširenje uloge tih koordinatora: budući zahtjevi za sredstva EU-a za sufinanciranje trebali bi biti u skladu s planom rada za relevantni koridor i provedbenim aktima te bi njima trebalo uzeti u obzir mišljenje europskog koordinatora. Koordinatorima bi trebalo biti omogućeno pomno praćenje postupka izdavanja dozvola za prekogranične projekte od zajedničkog interesa te bi oni

[25] Europska komisija, „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o mjerama pojednostavnjenja radi ubrzanja realizacije transeuropske prometne mreže”, COM(2018) 277 final, 17. 5. 2018.; Europska komisija, „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju Instrumenta za povezivanje Europe i stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 1316/2013 i (EU) br. 283/2014”, COM(2018) 438 final, 6.6.2018.

od nadležnih tijela trebali moći zatražiti da redovito podnose izvješća o ostvarenom napretku.

63 Sud je u okviru podijeljenog upravljanja, u sklopu kojeg odgovornost za provedbu u prvom redu snosi relevantno upravljačko tijelo, utvrdio niz slučajeva u kojima su postojali problemi koji su doveli do nedjelotvornosti. Na primjer, jedna dovršena dionica autoceste A1 između Lugoja i Deve u Rumunjskoj koja je sufinancirana sredstvima EU-a u iznosu od 12,4 milijuna eura trenutačno se ne upotrebljava. Dvije cestovne dionice blizu Deve koje su izgrađene u vremenskom razmaku od samo sedam godina nisu pravilno spojene jedna s drugom. Zbog toga je bilo potrebno raskopati 800 metara već izgrađene autoceste kako bi se ceste moglo pravilno spojiti. Osim dijela koji je bilo potrebno ponovno izgraditi (koji je sufinanciran sredstvima EU-a u procijenjenom iznosu od 3,2 milijuna eura), radovi na raskopavanju donijeli su trošak od 0,9 milijuna eura, od kojih je EU sufinancirao 0,5 milijuna eura. Sredstva EU-a u iznosu od 3,7 milijuna eura[26] upotrijebljena na taj način mogu se smatrati potraćenima (vidjeti ***sliku 6.***).

Slika 6. – Spoj dionica Lugoj – Deva i Deva – Orăștie na autocesti A1 u Rumunjskoj



© ziarulunirea.ro. Tekstualne natpise i pravce cesta dodao je Sud.

64 Ne postoji sustavan mehanizam za mjerenje rezultata nakon što prođe određeno vrijeme otkako je određen važni projekt prometne infrastrukture pušten u uporabu. To potvrđuje da Komisija sredstva EU-a za sufinanciranje projekata i dalje isključivo

[26] Sredstva EU-a za sufinanciranje u iznosu od 3,2 milijuna eura i 0,5 milijuna eura.

povezuje s ostvarenjima. Ne prikuplja informacije o rezultatima i stupnju uspješnosti ulaganja na razini pojedinačnih važnih projekata prometne infrastrukture (tj. hoće li se i kada provedbom projekta postići očekivani rezultati).

65 Komisija ne raspolaže podatcima o učincima izgrađene infrastrukture koja je sufinancirana. Iako je infrastruktura u okviru važnih projekata prometne infrastrukture i dalje u izgradnji, u slučaju nekih od njih izgledno je da će imati primjetan učinak u budućnosti. Na primjer, na rijeci Lys već su obavljeni razni radovi proširivanja i produbljivanja za plovni put Sena – Schelde. Rezultati na razini cjelokupnog projekta još nisu ostvareni jer je tek potrebno izgraditi ključni dio tog projekta (kanal Sena – sjeverna Europa). Međutim, ti su radovi već imali pozitivan socioekonomski učinak u Flandriji, primjerice nagli porast izgradnje nekretnina uz rijeku koji je doveo do urbane regeneracije čitavih gradskih četvrti u Kortrijku i Harelbekeu.

66 Komisija ne uzima u obzir te aspekte jer se ključne etape utvrđene u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava koji je sklopljen s INEA-om odnose isključivo na fizička ostvarenja. U određenim slučajevima, primjerice kad je to predviđeno zakonodavstvom, Komisija obavlja *ex post* evaluacije kojima je obuhvaćena cjelokupna mreža ili odabrani veliki prometni projekti koji se provode u okviru podijeljenog upravljanja. Međutim, ne provodi se sustavna *ex post* evaluacija za pojedinačne važne projekte prometne infrastrukture na njihovoj cjelokupnoj razini iako je riječ o ulaganjima vrijednima više milijardi eura. Time se otežava izvlačenje pouka iz rješavanja prijašnjih problema.

Komisija nije kritički procijenila dugoročnu održivost i troškove važnih projekata prometne infrastrukture

67 Sud je u okviru prijašnjih izvješća o revizijama uspješnosti[27] zaključio da dostupnost sredstava EU-a za sufinanciranje u nekim slučajevima može potaknuti nositelje projekata da projektne specifikacije prošire do razine koja nadilazi uobičajene standarde ili da izgrađuju veću infrastrukturu bez odgovarajućeg razloga. To vodi do nedovoljnog iskorištavanja infrastrukture.

[27] Na primjer, tematsko izvješće br. 23/2016 „Pomorski promet u EU-u suočen je s problemima – mnoga ulaganja nedjelotvorna su i neodrživa”, odlomci 52. – 55.; tematsko izvješće br. 21/2014 „Infrastruktura zračnih luka koju je financirao EU: uloženim novcem ostvarena je mala vrijednost”, odlomci 28. – 33.

68 Komisija ne raspolaže modelima ili posebnim postupcima prikupljanja podataka koji bi joj omogućili da prije rezerviranja sredstava EU-a za sufinanciranje određenog važnog projekta prometne infrastrukture provede neovisnu procjenu kako bi utvrdila koliki je potencijal da će se taj projekt upotrebljavati za prijevoz putnika i tereta. Isto tako, Komisija pri pružanju potpore za važne projekte prometne infrastrukture nije dovela u pitanje pojedinosti standarda izgradnje u odnosu na potencijalni protok prometa. Budući da ne postoje posebni podatci o potencijalnom protoku prometa, Sud svoju prosudbu temelji na podatcima Eurostata te, po potrebi, na pretpostavljenim razinama prometa[28]. Sud je procijenio ekonomsku održivost onih odabranih važnih projekata prometne infrastrukture koji su sadržavali komponentu željeznica velikih brzina (baltička željeznica, pruga Lyon – Torino, bazni tunel Brenner, tjesnac Fehmarn i baskijski ipsilon) uzevši u obzir očekivani broj putnika i cjelokupni potencijal za promet. Ukupni troškovi tih projekata iznose otprilike 40 milijardi eura. Sud je u okviru prve analize uzeo u obzir broj budućih putnika kako su ga naveli nositelji projekata, a za drugu analizu cjelokupan broj stanovnika koji žive unutar gravitacijskog područja od 60 minuta od tih pruga. Iako valja napomenuti da je riječ o prugama koje su predviđene za mješovitu uporabu, tj. kombinaciju putničkog i teretnog prijevoza, Sud je te brojčane vrijednosti usporedio s akademskom referentnom vrijednošću za putnički željeznički promet velikim brzinama koja upućuje na to da bi te pruge trebalo upotrebljavati 9 milijuna putnika godišnje da bi one bile održive. Sud može zaključiti da je u slučaju svih važnih projekata prometne infrastrukture obuhvaćenih procjenom broj ukupnih stanovnika koji žive u takvom gravitacijskom području premalen da se zajamči dugoročna održivost. Sud je također utvrdio dva primjera važnih projekata prometne infrastrukture u kojima je broj očekivanih putnika znatno manji od referentne vrijednosti od devet milijuna putnika godišnje.

69 Prvi je baltička željeznica, čija dugoročna ekonomska održivost ovisi o ostvarenju njezina potencijala za teretni i putnički promet. U analizi troškova i koristi za baltičku željeznicu iz 2017. predviđa se da će se do 2030. ostvariti željeznički prijevoz tereta od otprilike 15 milijuna tona i od otprilike 25 milijuna tona do 2055. (otprilike jedna trećina tog prometa odnosi se na promet unutar baltičkih zemalja, jedna trećina na prijevoz tereta iz Finske, a jedna trećina na tranzitni promet iz susjednih zemalja). Sud je na temelju trenutačnih razina pomorskog prijevoza u području oko baltičkih zemalja utvrdio maksimalnu potencijalnu potražnju od 30 milijuna tona tereta godišnje koji bi se mogao preusmjeriti na željeznice. Međutim, trenutačno se između Estonije, Latvije i Litve ne odvija nikakav željeznički prijevoz tereta na pravcu sjever – jug, a kako bi se ostvario prijelaz na željeznički prijevoz, on se mora moći natjecati s cestovnim i

[28] Procjena se temelji na najvjerojatnijim putovima kojima će se promet odvijati nakon izgradnje infrastrukture pod pretpostavkom da će se upotrebljavati najkraća ruta.

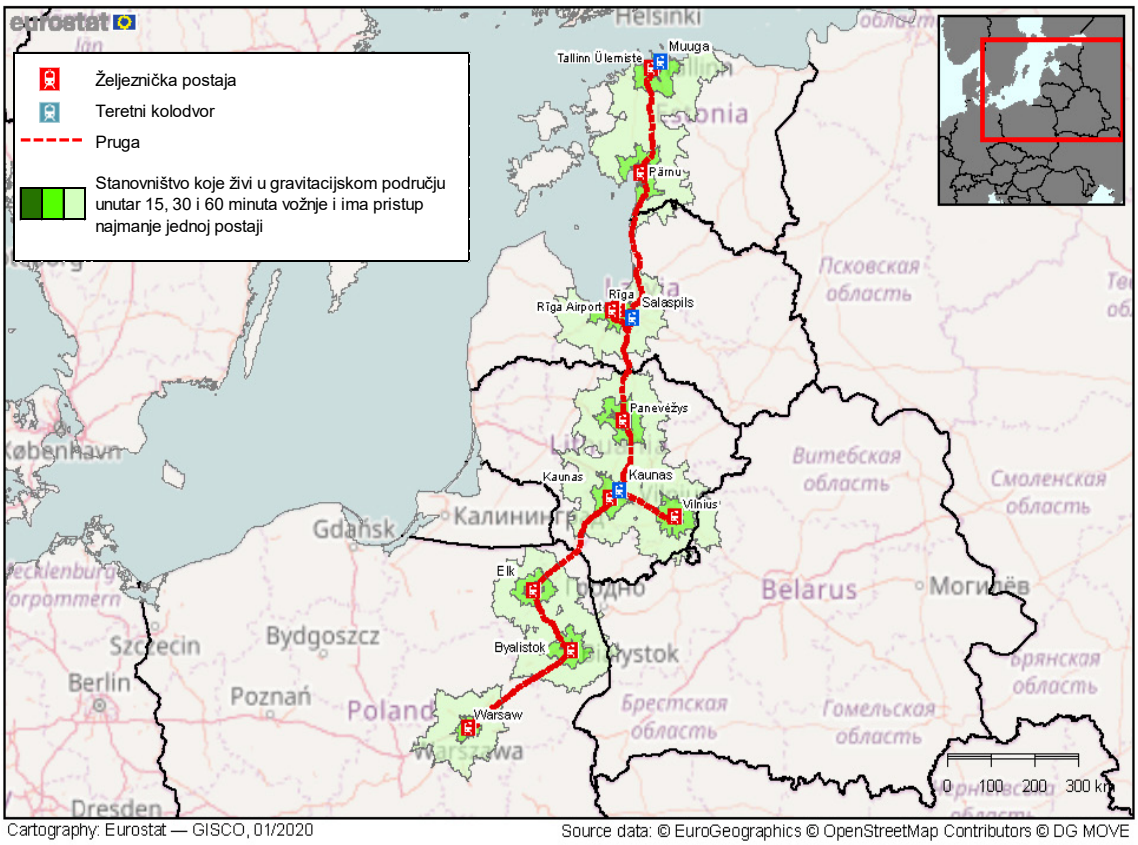
pomorskim prijevozom. To znači da je potrebno uvesti učinkovite multimodalne veze i popratne mjere, kao što su politike naplate cestarina, kako bi se različiti načini prijevoza natjecali pod jednakim uvjetima, kao i integrirani model upravljanja infrastrukturom koji dobro funkcionira i uključuje proaktivno ulaganje napora u komercijalizaciju zahvaljujući kojima će uporaba te pruge korisnicima postati privlačna. Baltičke zemlje još nisu postigle dogovor o modelu upravljanja infrastrukturom. Povrh toga, poljski upravitelj željezničke infrastrukture nije poduzeo mjere za koordinaciju povećanja potražnje za željezničkim prijevozom tereta koje bi baltička željeznica mogla uzrokovati na dionici Białystok – Varšava s ostalim regionalnim putničkim i teretnim željezničkim prometom na toj dionici.

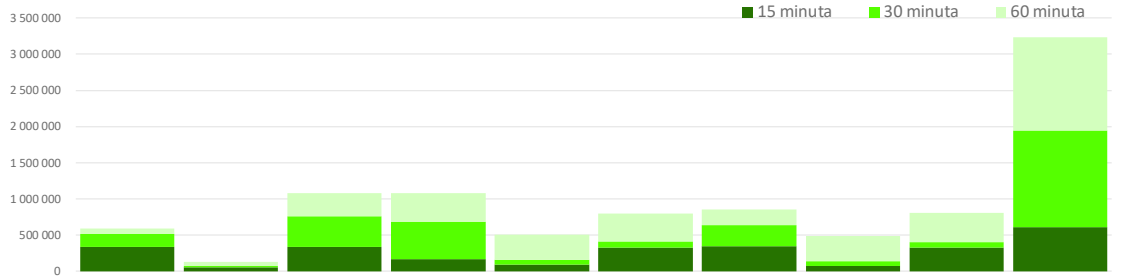
70 Kao što je navedeno u odlomku ***69***., trenutačno se u baltičkim zemljama još ne odvija željeznički prijevoz tereta na pravcu sjever – jug. Procjena dijela baltičke željeznice za putnički promet pokazuje da on nije ekonomski održiv uzimajući u obzir broj od 4,6 milijuna putnika do 2030., koliko je navedeno u analizi troškova i koristi iz 2018. za ulaganje u tu novu infrastrukturu u baltičkim zemljama. Povrh toga, analiza gravitacijskog područja koju je Sud obavio upućuje na to da na udaljenosti od 60 minuta od tog projekta u skladu s pretpostavkom iz analiza troškova i koristi živi 3,8 milijuna stanovnika, pri čemu su uzeta u obzir preklapanja zbog stanovništva koje živi u susjednim gravitacijskim područjima (vidjeti ***sliku 7.***). Riječ je o najmanjem broju stanovnika među svim važnim projektima prometne infrastrukture koje je Sud obuhvatio revizijom i koji uključuju željeznice ako se u obzir uzme isključivo ta pruga. Nositelj projekta i Komisija istaknuli su da se to ulaganje odnosi na brzu konvencionalnu željezničku prugu kojom će se moći prometovati brzinom do 249 km/h i da se na tu prugu stoga ne mogu primjenjivati referentne vrijednosti za pruge za velike brzine. Iako se prema definiciji pojam željeznica velikih brzina uistinu odnosi na nove pruge kojima se može prometovati brzinom od 250 km/h ili više, Sud je to ulaganje ocijenio ulaganjem u prugu za velike brzine zbog dva razloga. Kao prvo, ta će pruga uključivati nadograđenu konvencionalnu dionicu na poljskom teritoriju (takve pruge smatraju se prugama za velike brzine ako se njima može prometovati brzinom od 200 km/h ili više). Kao drugo, baltička željeznica upotrebljavat će se kao pruga za mješovitu uporabu, što u pravilu sa sobom donosi veće troškove izgradnje od pruge koja je namijenjena isključivo za putnički promet.

71 Ako se uzme u obzir pristupna dionica do Poljske i provede šira analiza, nakon što se izgradi i nadogradi pruga do Varšave, broj stanovnika koji žive u gravitacijskom području od 60 minuta povećao bi se na 8,3 milijuna. Ako se taj broj usporedi s

referentnom vrijednošću Suda[29] od 9 milijuna putnika godišnje, ekonomska održivost mogla bi biti ugrožena čak i nakon ostvarivanja cjelovite povezanosti do Varšave.

Slika 7. – Procjena gravitacijskog područja za baltičku željeznicu





Gravitacijsko	Tallinn	Pärnu	Riga	Zračna luka Riga	Panevėžys	Kaunas	Vilnius	Elk	Białystok	Varšava
15 minuta	336 000	55 000	336 000	168 000	97 000	326 000	348 000	70 000	325 000	611 000
30 minuta	514 000	71 000	764 000	685 000	154 000	410 000	642 000	137 000	405 000	1 941 000
60 minuta	594 000	130 000	1 075 000	1 083 000	511 000	798 000	850 000	483 000	806 000	3 238 000

Izvor: zemljovid Eurostata; podatke je dodao Sud.

72 Nadalje, prognoze broja putnika na liniji za velike brzine između Kopenhagena i Hamburga, koja uključuje čvrstu vezu u tjesnacu Fehmarn, upućuju na to da željeznički dio tog važnog projekta prometne infrastrukture neće biti ekonomski održiv. Unatoč tome što u gravitacijskom području od 60 minuta uz tu prugu živi 7,7 milijuna

[29] Tematsko izvješće br. 19/2018 o željeznicama velikih brzina („Europska mreža željeznica velikih brzina nije stvarnost, već nedjelotvoran sustav nepovezanih dionica”).

stanovnika i što putnici mogu upotrebljavati posebne linije na dijelovima te pruge (npr. Hamburg – Lübeck ili Ringsted – Kopenhagen), prognozama je predviđeno da će u oba smjera na godišnjoj razini čvrstu vezu upotrebljavati tek 1 milijun stanovnika, čak i 10 godina nakon otvaranja. Riječ je o mnogo manjim vrijednostima od referentne vrijednosti od 9 milijuna putnika godišnje. Budući da je ta pruga projektirana kao pruga za mješovitu uporabu, njome će se odvijati i prijevoz tereta. Procjenjuje se da bi čvrstu vezu svaki dan trebalo upotrebljavati do 73 vlakova nakon što se ona pusti u uporabu u punom kapacitetu. Međutim, izgradnja te infrastrukture neće dovesti do bitne promjene kad je riječ o prijelazu na drugi način prijevoza jer će teretni vlakovi prestati prometovati trenutačnom rutom koja prolazi preko mosta „Great Belt” (učinak „premještanja”, vidjeti ***sliku 3.***)

73 Osim toga, Sud je procijenio troškove izgradnje njemačke pristupne dionice na temelju trenutačnog plana njezine izgradnje prema standardima za željeznice velikih brzina. Izvorni plan bio je nadograditi postojeću prugu kako bi se njome moglo prometovati brzinom od 160 km/h (u skladu s Uredbom o mreži TEN-T, kojom je predviđeno da se izgradi tek konvencionalna željeznička pruga). Međutim, izmjene uvedene nakon savjetovanja s lokalnim dionicima dovele su do planiranja nove pristupne dionice za mješovitu uporabu (uključujući, među ostalim, nove trase, dodatne postaje i novi teretni terminal). Donesena je politička odluka da se izgradi pruga za putničke vlakove konstrukcijske brzine do 200 km/h. Na temelju podataka o troškovima 88 km duge pruge između Lübecka i Puttgardena (mjesto spajanja s čvrstom vezom u tjesnacu Fehmarn) i uzevši u obzir razdaljine na toj dionici, prema trenutačno predviđenom nacrtu ta pruga za velike brzine koštat će 26 milijuna eura po kilometru. Troškovi ispunjavanja regionalnih zahtjeva u pogledu zaštite od buke koji nadilaze standardne zahtjeve dosežu 1,185 milijuna eura. Riječ je o više od polovice ukupnih troškova izgradnje cijele pruge. Troškovi planiranog mosta Fehmarnsund[30], kojim bi se zamijenio postojeći i koji trenutačno još ne bi bio potreban, iznose 549 milijuna eura. Ako se ti troškovi pridodaju ukupnom iznosu (ni o jednoj od tih mjera još nije donesena odluka), trošak te pruge povećava se na 46 milijuna eura po kilometru. Time bi ukupni trošak njemačke pristupne dionice iznosio više od 4 milijarde eura. Taj je trošak vrlo visok u usporedbi s prugama za velike brzine obuhvaćenima prethodnim revizijama koje je Sud obavio i na kojima se prometuje brzinom od 250 km/h i više[31], uzevši u obzir da nije riječ o gusto naseljenom području, da postoje

[30] U najnovijim planovima koje je najavila pokrajina Schleswig-Holstein navodi se da će se plan izgradnje novog mosta zamijeniti (u pravilu skupljim) željezničko-cestovnim tunelom sličnim čvrstoj vezi.

[31] Tematsko izvješće br. 19/2018 „Europska mreža željeznica velikih brzina nije stvarnost, već nedjelotvoran sustav nepovezanih dionica”.

ograničenja u pogledu tehničko-tehnoloških zahtjeva za njezinu izgradnju i da bi maksimalna brzina prometovanja tom prugom bila 200 km/h. Uz slična zemljopisna ograničenja, odgovarajući trošak za nadogradnju dionice Ringsted – Rødby na danskoj pristupnoj dionici za čvrstu vezu u tjesnacu Fehmarn (isto sa 160 km/h na 200 km/h) iznosi 11 milijuna eura po kilometru, što je manje od četvrtine troškova njemačke pristupne pruge. Nadalje, nadogradnja njemačkih pristupnih dionica u pruge koje ispunjavaju standarde za velike brzine dovela bi do skraćivanja vremena putovanja za samo 5 minuta (od Lübecka do Puttgardena u usporedbi s izvornim planovima) za putnički prijevoz. Slijedom toga, sve te izmjene sa sobom donose vrlo visoke dodatne troškove koji u spoju s vrlo malim brojem putnika (vidjeti odlomak ***72***.) znatno umanjuju isplativost te nadograđene pristupne dionice.

74 Pokrajina Schleswig-Holstein donijela je odluku o nacrtu projekta njemačke pristupne dionice nakon savjetovanja s lokalnim dionicima. Komisija nije sudjelovala u tom postupku i nije uključena u donošenje odluke. Dosad su samo za studije izdvojena financijska sredstva EU-a za sufinanciranje u iznosu od 38,6 milijuna eura. Kako bi se pri uporabi financijskih sredstava EU-a za sufinanciranje u budućnosti postupalo u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja, takve bi brojčane vrijednosti trebale potaknuti Komisiju da razmotri bi li pruga za manje brzine s manjim troškovima zapravo bila dovoljna za ispunjavanje potreba relevantnog stanovništva za mobilnošću i da provede posebnu procjenu u tu svrhu.

Provedbena odluka – instrument koji se može iskoristiti u budućim ulaganjima

75 Komisija je nedavno počela upotrebljavati provedbene odluke kao instrument za jačanje svojeg nadzora nad pravodobnim dovršenjem koridora osnovne mreže u državama članicama. Te se odluke donose u dogovoru s relevantnim državama članicama te se u njima odražava obveza država članica da poštuju zajednički dogovoren raspored za postizanje predviđenih ostvarenja. Taj raspored sadržava niz ključnih etapa, a odlukama se države članice obvezuju da sastavljaju godišnja izvješća. Provedbene odluke dosad su upotrijebljene za baltičku željeznicu, plovni put Sena – Schelde te za željezničku prugu Evora – Mérida između Španjolske i Portugala (važni projekt prometne infrastrukture koji nije obuhvaćen uzorkom Suda).

76 Sud provedbene odluke smatra korakom naprijed zbog toga što Komisiji omogućavaju da pomnije nadzire provedbu važnih projekata prometne infrastrukture u državama članicama, kao i zbog toga što se njima u preciznim crtama potvrđuju očekivana ostvarenja i opseg relevantnog projekta i obuhvaćaju komplementarne aktivnosti potrebne za puštanje tog projekta u uporabu. Odlukama su obuhvaćene

veze s postojećim i novim željezničkim/cestovnim terminalima za baltičku željeznicu te izgradnja multimodalnih terminala za plovni put Sena – Schelde. Osim toga, njima se europskim koordinatorima i Komisiji omogućuje da sudjeluju kao promatrači na sastancima relevantnih tijela za donošenje odluka na razini nositelja projekta.

77 Međutim, Sud je utvrdio da postoji rizik da bi provedbene odluke mogle biti nedostatne za djelotvorno jamčenje pravodobnog dovršenja važnih projekata prometne infrastrukture i njihova puštanja u uporabu, i to zbog razloga iznesenih u nastavku.

(a) Te je odluke moguće donijeti jedino u dogovoru s državama članicama te se njima nijednoj strani ne dodjeljuju posebne obveze ili odgovornosti, niti se u njima opisuju financijske posljedice neispunjavanja obveza. Osim toga, njima se Komisiji ne omogućava poduzimanje odgovarajućih koraka ako dođe do kašnjenja ili ako se ne provedu popratne mjere.

(b) U njima se ne navode očekivani rezultati relevantnog važnog projekta prometne infrastrukture te u njima i dalje postoje nedostatci u pogledu rješavanja pitanja za koje je potreban politički dogovor na razini država članica.

    (i) Prema provedbenoj odluci za baltičku željeznicu Estonija, Latvija i Litva trebale su do 30 lipnja 2019. odlučiti kako će se upravljati dovršenom infrastrukturom, uključujući mehanizam za raspodjelu buduće zarade i ostvarenih koristi među partnerima. Unatoč naporima koje je Komisija uložila u postizanje dogovora o takvom mehanizmu, takva odluka nije donesena do isteka utvrđenog roka.

    (ii) Iako je u provedbenoj odluci za plovni put Sena – Schelde pojašnjen opseg tog važnog projekta prometne infrastrukture, u njoj nije utvrđena precizna ključna etapa za pravodobno dovršenje ključne nedostajuće dionice plovnog puta do luke Zeebrugge, u slučaju koje regionalna vlada dugi niz godina odgađa donošenje čvrste odluke zbog protivljenja na lokalnoj razini. Time se ograničava mogućnost kontejnerskih brodova za velike dubine da plove unutarnjim plovnim putovima.

78 Osim toga, provedbene odluke ne sadržavaju nikakve odredbe kojima bi se poticalo izvlačenje pouka iz prijašnjeg iskustva jer praksa obavljanja *ex post* evaluacije nije utvrđena kao obvezna.

Zaključci i preporuke

79 Šest od osam analiziranih važnih projekata prometne infrastrukture vjerojatno se neće upotrebljavati u punom kapacitetu do 2030., tj. u planiranom roku iz 2013., uključujući povezane pristupne dionice. Budući da su ti projekti i njihove pristupne dionice ključne dionice na koridorima osnovne mreže EU-a, ujedno postoji mala vjerojatnost da će osnovna prometna mreža do 2030. dosegnuti puni kapacitet, što upućuje na to da se očekivane koristi koje bi trebala donijeti prometna mreža EU-a neće ostvariti u tom roku.

80 Jedino je u slučaju baltičke željeznice i triju drugih važnih projekata prometne infrastrukture vjerojatno da će se minimalni zahtjevi iz Uredbe TEN-T ispuniti do 2030. godine. Glavni razlozi za te nezadovoljavajuće rezultate leže u tome što države članice imaju vlastite prioritete i različite postupke te u tome što projekte provode različitom brzinom, dok razina podrške važnim prekograničnim projektima prometne infrastrukture nije uvijek jednaka. Povrh toga, iako je Uredba o mreži TEN-T zakonski obvezujuća, ona sadržava odredbe koje državama članicama omogućavaju da odstupaju od plana koji je potrebno realizirati do roka utvrđenog za 2030. godinu. Komisija raspolaže ograničenim pravnim instrumentima kojima bi mogla zajamčiti da se poštuju utvrđeni prioriteti EU-a, ali uz iznimku donošenja nekoliko provedbenih akata još ih nije upotrijebila (vidjeti odlomke ***16***. – ***26***.).

1. preporuka – Potrebno je preispitati i primijeniti postojeće instrumente kako bi se unaprijedilo dugoročno planiranje

Komisija bi u kontekstu preispitivanja važećeg zakonodavstva trebala iznijeti prijedloge za:

(a) uključivanje pravnih instrumenata kojima se u većoj mjeri jamči primjena propisa, uključujući davanje većeg prostora za donošenje provedbenih akata, kako bi se pronašlo rješenje za svako znatno kašnjenje u započinjanju ili dovršavanju radova na osnovnoj mreži;

(b) ponovno procjenjivanje relevantnosti tehničkih zahtjeva za osnovnu i sveobuhvatnu mrežu, uzimajući u obzir preostali vremenski okvir i pouke izvučene iz rješavanja problema uočenih u pogledu provedbe prijašnjih i tekućih projekata;

(c) uvođenje odredbi kojima će se povećati usklađenost nacionalnih prometnih planova i obveza u pogledu mreže TEN-T kako bi se zajamčilo odgovarajuće jamčenje primjene i provedba Uredbe o mreži TEN-T.

Komisija bi također trebala:

(d) poduzeti daljnje mjere na temelju svojeg „prijedloga za pojednostavnjenje”[32] na način da državama članicama pruži potporu u planiranju i javnoj nabavi te uspostavi jedinstvene kontaktne točke radi smanjenja administrativnog opterećenja. U slučaju važnih prekograničnih projekata prometne infrastrukture trebala bi promicati uporabu zajedničkih postupaka javne nabave.

Preporučeni rok: za (a) – (c): do 2022., u kontekstu preispitivanja Uredbe o mreži TEN-T. Za (d): od stupanja na snagu relevantnog zakonodavstva.

81 Iako važni projekti prometne infrastrukture obuhvaćaju ulaganja od više milijardi eura, potrebno je poboljšati način na koji se planiraju određeni ključni elementi. Postoji rizik od toga da su prometne prognoze preoptimistične i polovica njih nije dobro koordinirana. One se ne temelje na pouzdanim ekonomskim procjenama te su katkad pretjerano pojednostavnjene. Prijašnjim prognozama prometa predviđena je mnogo veća količina prometa od trenutačnoga. Kako bi se takve prognoze ostvarile, bit će potrebno uspješno provesti inicijative prijelaza s postojećih načina prijevoza na druge. Komisija prije rezerviranja sredstava EU-a za sufinanciranje aktivnosti koje čine

[32] Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o mjerama pojednostavnjenja radi ubrzanja realizacije transeuropske prometne mreže. 17. svibnja 2018. COM(2018) 277 final.

dio te infrastrukture nije provela vlastitu analizu potreba koja bi bila neovisna o procjenama koje su izradile države članice.

82 Ni za jedan od osam važnih projekata prometne infrastrukture iz uzorka Suda te analize troškova i koristi nisu na odgovarajući način upotrijebljene kao instrument za donošenje odluka na razini cijelog projekta. Iako su za određene dionice provedene detaljne analize troškova i koristi, ni za jedan od tih projekata nije provedena analiza troškova i koristi na cjelokupnoj razini, kojom bi se obuhvatili svi predloženi radovi, uključujući potrebna popratna ulaganja u infrastrukturu, i koja bi uključivala što veći broj nacionalnih i regionalnih dionika.

83 Sud je provedbom procjene postupaka uključivanja dionika utvrdio niz primjera dobre prakse koji bi se mogli primijeniti i u budućnosti. Međutim, Sud je utvrdio i postupke koji bi se mogli poboljšati kako bi se zajamčilo da su dionici uistinu uključeni u donošenje odluka. Komisija nije uključena u te procese i nije dovoljno vidljiva na ključnim sastancima, što znači da propušta ključnu priliku za promicanje dodane vrijednosti EU-a u važnim projektima prometne infrastrukture (vidjeti odlomke ***27***. – ***44***.).

2. preporuka – Prije donošenja odluke o pružanju sredstava EU-a za sufinanciranje megaprojekata (sličnih važnim projektima prometne infrastrukture) potrebno je zahtijevati bolju analizu

Prije pružanja financijskih sredstava EU-a za potporu aktivnostima koje su dio opsežnijih megaprojekata Komisija bi trebala:

(a) u slučaju izravnog upravljanja zahtijevati da se povrh analiza za pojedinačne dionice provode pouzdane, sveobuhvatne i transparentne cjelokupne analize socioekonomskih troškova i koristi za pojedinačne megaprojekte u cjelini (slične važnim projektima prometne infrastrukture kako su definirani u ovom izvješću). Takve analize troškova i koristi trebale bi biti usmjerene na višu stratešku razinu, a ne na pojedinačni projekt koji se provodi ili dionicu koja se uvodi, te bi se njima trebala obuhvatiti i pomoćna infrastruktura;

(b) u slučaju rashoda koji nastaju u okviru podijeljenog upravljanja poticati upravljačka tijela na usvajanje istih zahtjeva prije pružanja potpore EU-a za megaprojekte.

Preporučeni rok: utvrđivanje novih zahtjeva koji bi se trebali definirati do kraja 2021. godine i potom ući u primjenu.

84 Učinkovitost provedbe važnih projekata prometne infrastrukture općenito je na niskoj razini. Za osam odabranih važnih projekata prometne infrastrukture prosječno razdoblje izgradnje iznosi 15 godina. Uzimajući u obzir pomoćnu infrastrukturu potrebnu kako bi se ti projekti mogli upotrebljavati u punom kapacitetu vrijeme izgradnje u stvarnosti je puno dulje.

85 Financijska sredstva EU-a za sufinanciranje važnih projekata prometne infrastrukture pružaju se u okviru brojnih aktivnosti. Takva praksa vodi do udvostručivanja napora i neučinkovita je te se njome ne jamči pregled nad provedbom. Utvrđivanje konkretnih prioriteta za financiranje takvih velikih projekata tijekom razdoblja VFO-a uz istodobno pridržavanje ograničenja u pogledu financijskih sredstava EU-a dostupnih u svakom sedmogodišnjem razdoblju donijelo bi koristi u smislu ubrzavanja uporabe dodijeljenih sredstava i izbjegavanja umjetnog natjecanja s drugim projektima koji ne čine dio važnih projekata prometne infrastrukture. Isto tako, ni u okviru GU-a MOVE i GU-a REGIO ni u okviru INAE-a i upravljačkih tijela ne postoji posebna služba koja bi bila usmjerena isključivo na važne projekte prometne infrastrukture i koja bi vodila i usmjeravala nositelje projekata kako bi se povećale učinkovitost i djelotvornost sufinanciranja tih projekata sredstvima EU-a. Izmjene u nacrtu i opsegu tih projekata dosad su dovele do povećanja troškova od 17,3 milijardi eura (što je u vrijeme provedbe revizije odgovaralo povećanju od 47 % u odnosu na izvorno procijenjene troškove). U nekim je slučajevima na te projekte nepovoljno utjecala i visoka razina birokracije na nacionalnoj razini.

86 U svim ispitanim važnim projektima prometne infrastrukture zabilježena su kašnjenja (prosječno kašnjenje do puštanja u uporabu za glavni dio svakog od tih projekata iznosi 11 godina). Ta kašnjenja imaju dalekosežne posljedice, kao što su prometne gužve, uska grla i smanjena cestovna sigurnost na autocesti A1 u Rumunjskoj, na kojoj je broj nesreća i smrtno stradalih mnogo veći od prosjeka u zemlji. U slučaju aktivnosti obuhvaćenih revizijom također su zabilježeni razni slučajevi kašnjenja u provedbi. U određenim slučajevima riječ je o znatnim kašnjenjima (do 79 mjeseci za jednu od aktivnosti u vezi s autocestom A1 ili 263 % izvorno planiranog vremenskog okvira). Prosječno kašnjenje iznosi 34 mjeseca (više od 68 % izvorno planiranog vremenskog okvira). U slučaju 17 aktivnosti obuhvaćenih revizijom ta su kašnjenja dovela do toga da je od izvorno dodijeljenih sredstava povučen iznos od 1,4 milijarde eura potpore EU-a za sufinanciranje (vidjeti odlomke ***45***. – ***60***.).

3. preporuka – Komisija bi trebala poboljšati svoje prakse upravljanja sredstvima EU-a za sufinanciranje aktivnosti koje čine dio megaprojekata (sličnih važnim projektima prometne infrastrukture)

Komisija bi pri pružanju sredstava EU-a za sufinanciranje aktivnosti koje čine dio megaprojekata (sličnih važnim projektima prometne infrastrukture) trebala:

(a) dati prednost aktivnostima koje su dio važnih projekata prometne infrastrukture kojima se izgrađuju nedostajuće dionice i uklanjaju uska grla koji su utvrđeni kao ključni prioriteti u planu rada za koridor;

(b) usmjeravati odabir aktivnosti koje su dio megaprojekata na način da se poveća učinkovitost upravljanja i izbjegne umjetno natjecanje s drugim projektima. Kako bi se zajamčile usklađenost i dosljednost, Komisija bi trebala promicati sklapanje jednog sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava za svaki megaprojekt po višegodišnjem financijskom razdoblju. U takav bi sporazum trebalo uključiti sve aktivnosti koje su u dovoljno zreloj fazi za cjelovitu provedbu unutar višegodišnjeg financijskog razdoblja;

(c) otkloniti nedostatke utvrđene u provedbi važnih projekata prometne infrastrukture u državama članicama i povećati djelotvornost sufinanciranja sredstvima EU-a; u ranoj fazi i na proaktivan način iskoristiti sve raspoložive instrumente za jamčenje pravodobnog dovršenja mreže i uspostaviti posebne stručne centre za procjenu kvalitete dokumenata koje pripremaju nositelji projekata i koordinaciju napora koji se ulažu u njihovo usmjeravanje i vođenje.

Preporučeni rok: do kraja 2020., nakon što se donese novi višegodišnji financijski okvir.

87 U nadzoru nad dovršenjem koridora osnovne mreže u državama članicama koji provodi Komisija postoji niz nedostataka. Komisija je imenovala europske koordinatore koji djeluju na temelju neobvezujućih planova rada i u okviru sastanaka foruma za koridore s ograničenim resursima, dok se za nadzor nad dovršenjem koridora osnovne mreže Komisija služi informacijskim sustavom. Na taj način njezina uloga postaje neizravna. U okviru podijeljenog upravljanja to je dovelo do toga da se nije spriječilo da se financijska sredstva EU-a u iznosu od 12,4 milijuna eura upotrijebe na neoptimalan način i da se sredstava u iznosu od 3,7 milijuna eura za autocestu A1 Rumunjska potrate jer se jedna izgrađena dionica ne upotrebljava, a druga su dva dijela pogrešno spojena. Komisija sredstva EU-a za sufinanciranje aktivnosti i dalje isključivo povezuje s ostvarenjima. Ne prikuplja sustavno informacije o rezultatima i stupnju uspješnosti

ulaganja na razini pojedinačnih važnih projekata prometne infrastrukture (tj. hoće li se i kada provedbom projekta postići očekivani rezultati).

88 Komisija ne raspolaže modelima ili posebnim postupcima prikupljanja podataka koji bi joj omogućili da prije rezerviranja sredstava EU-a za sufinanciranje aktivnosti koje su dio određenog važnog projekta prometne infrastrukture provede neovisnu procjenu kako bi utvrdila mjeru u kojoj će se taj projekt upotrebljavati za prijevoz putnika i tereta. Isto tako, Komisija pri pružanju potpore za te aktivnosti nije dovela u pitanje pojedinosti budućih standarda izgradnje u odnosu na potencijalni protok prometa. Analiza koju je Sud proveo upućuje na to da potencijalne razine prijevoza tereta i putnika pokazuju da bi ekonomska održivost baltičke željeznice mogla biti ugrožena, čak i nakon ostvarivanja cjelovite povezanosti do Varšave. Sud je također utvrdio da izgradnja njemačke pristupne dionice za predloženu prugu za velike brzine između Kopenhagena i Hamburga sa sobom donosi vrlo visoke troškove, i to ponajprije zbog troškova za ispunjavanje dodatnih zahtjeva u pogledu zaštite od buke i izgradnje novog mosta Fehmarnsund. Povrh toga, Sud je utvrdio da je ekonomska održivost ograničena jer će dijelom tog projekta koji će prolaziti tjesnacem Fehmarn na godišnjoj razini u oba smjera proputovati tek 1 milijun putnika.

89 Komisija je uvela novi instrument – provedbene odluke. Zahvaljujući njima može pomnije pratiti provedbu važnih projekata prometne infrastrukture te su one stoga korak naprijed prema djelotvornijem nadzoru nad dovršenjem koridora osnovne mreže u državama članicama. Međutim, te je odluke moguće donijeti jedino u dogovoru s relevantnim državama članicama, njima se ne pojašnjavaju pravila i odgovornosti svih strana, uključujući Komisiju, te su obilježene nedostatcima kad je riječ o rješavanju svih ključnih pitanja, uključujući očekivane rezultate. Osim toga, njima se ne zahtijeva provedba *ex post* evaluacije u svrhu izvlačenja pouka iz prijašnjeg iskustva (vidjeti odlomke ***61***. – ***78***.)

4. preporuka – Potrebno je iskoristiti iskustvo stečeno na temelju provedbenih odluka i ojačati ulogu europskih koordinatora

Komisija bi trebala poduzeti sljedeće korake:

(a) dodatno razraditi novouvedeni instrument – provedbenu odluku – i to predlaganjem takve odluke za svaki važni prekogranični projekt prometne infrastrukture koji će se sufinancirati u razdoblju 2021. – 2027. U tim bi odlukama trebalo pojasniti pravila i odgovornosti svih strana, uključujući Komisiju, trebalo bi iznijeti očekivane rezultate (npr. prijelaz s jednog načina prijevoza na drugi, ciljevi u vezi s prometnim prognozama) i ključne etape, te bi njima trebalo obvezati sve države članice da Komisiji pružaju uvid u rezultate *ex post* evaluacija;

(b) nakon donošenja nove pravne osnove predložene u ***točki (a) 1. preporuke*** trebala bi također predložiti provedbenu odluku za svaki važni projekt prometne infrastrukture s „prekograničnim učinkom”;

(c) predložiti jačanje uloge europskih koordinatora boljim jamčenjem provedbe planova rada za koridore, omogućavanjem sudjelovanja europskih koordinatora na ključnim sastancima upravljačkih odbora te jačanjem njihove uloge u pogledu informiranja o ciljevima politike mreže TEN-T.

Preporučeni rok: za (a): do kraja 2021. za važne projekte prometne infrastrukture odabrane za ovu reviziju, pri čemu bi isti pristup trebalo primjenjivati na buduće važne prekogranične projekte prometne infrastrukture; za (b) i (c): do 2022., u kontekstu preispitivanja Uredbe o mreži TEN-T.

Ovo je izvješće usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjeda članica Revizorskog suda Iliana Ivanova, na sastanku održanom u Luxembourgu 25. ožujka 2020.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilozi

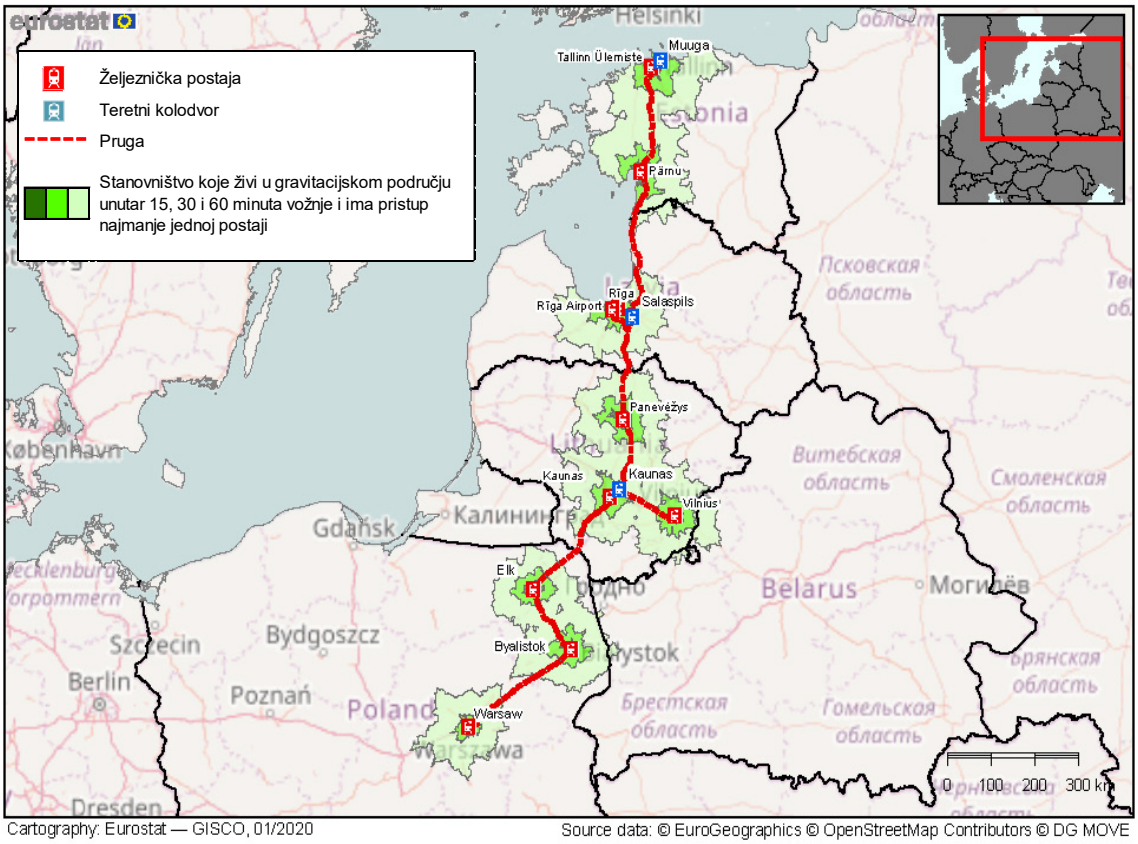
Prilog I. – Pregled odabranih važnih projekata prometne infrastrukture

1. Baltička željeznica

01 Baltička željeznička projekt je za izgradnju nove infrastrukture za željeznički prijevoz kojom će se baltičke zemlje povezati s Poljskom i europskom željezničkom mrežom s jedne strane i koja će omogućiti povezivanje s Finskom s druge strane (podvodni tunel za povezivanje s Helsinkijem još nije u planu). Baltička željeznica dio je koridora mreže TEN-T Sjeverno more – Baltik i jedna je od „nedostajućih dionica" u mreži (vidjeti ***sliku 1.***).

02 Ta će se pruga izgraditi sa standardnom širinom kolosijeka u EU-u od 1 435 mm, koja se razlikuje od širine kolosijeka koja se upotrebljava za konvencionalnu željezničku mrežu u baltičkim zemljama (1 520 mm). Novoizgrađena elektrificirana pruga bit će dugačka 870 km, uz maksimalnu konstrukcijsku brzinu od 249 km/h za putničke vlakove i 120 km/h za teretne vlakove. U gravitacijskom području od 60 minuta udaljenosti od tog važnog projekta prometne infrastrukture ukupno živi 3,8 milijuna stanovnika baltičkih zemalja. Nakon izgradnje i nadogradnje pruge do Varšave broj stanovnika koji žive u gravitacijskom području od 60 minuta povećao bi se na 8,3 milijuna.

Slika 1. – Gravitacijsko područje za projekt baltičke željeznice



Izvor: Eurostat.

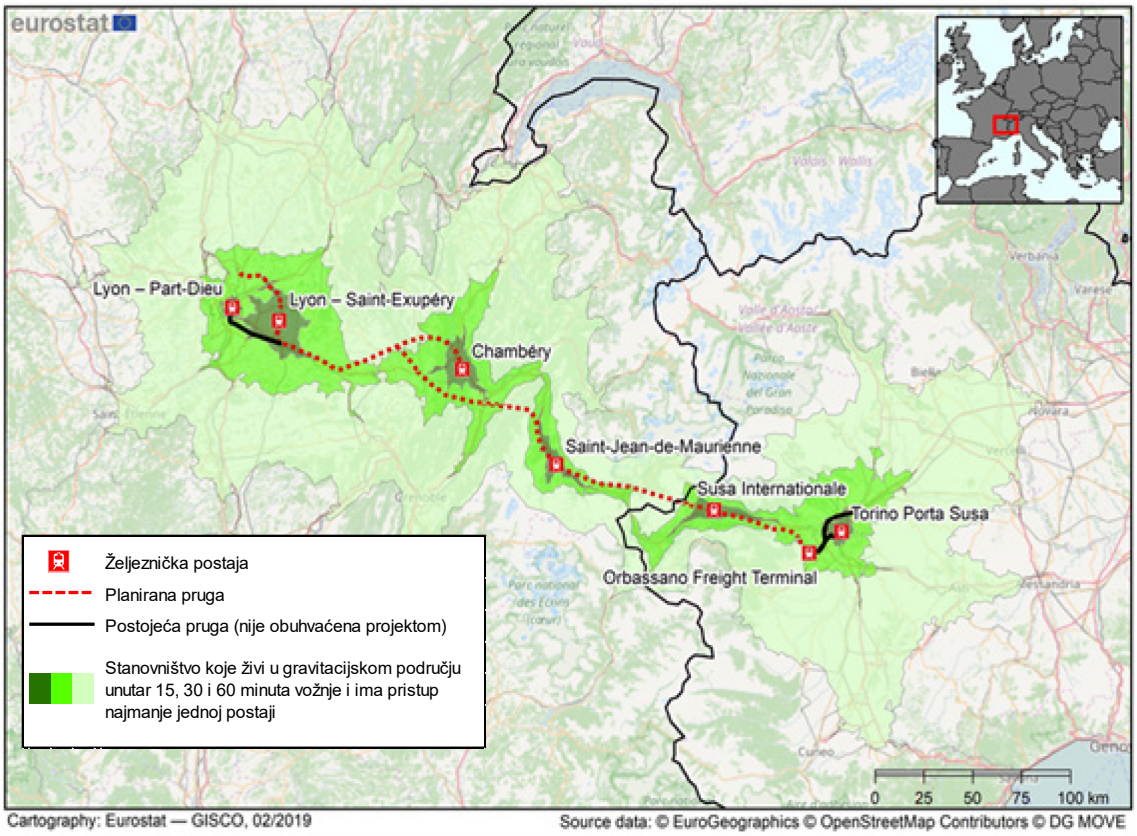
2. Željeznička pruga Lyon – Torino

01 Pruga Lyon – Torino prekogranična je željeznička dionica između Francuske i Italije dužine 65 km koja je smještena na mediteranskom koridoru.

02 Prekogranični željeznički tunel s dvije cijevi (sam bazni tunel), koji je trenutačno u izgradnji, dugačak je 57,5 kilometara. Ako se uzmu u obzir pristupne dionice, ukupna očekivana duljina željezničke pruge između Lyona i Torina iznosi 270 kilometara (vidjeti ***sliku 2.***).

03 Tom će se željezničkom prugom povezati francuska i talijanska željeznička mreža te će se ona upotrebljavati i za prijevoz putnika i za željeznički prijevoz tereta. U gravitacijskom području od 60 minuta udaljenosti od tog projekta ukupno živi 7,7 milijuna stanovnika.

Slika 2. – Gravitacijsko područje za projekt pruge Lyon – Torino



Izvor: Eurostat.

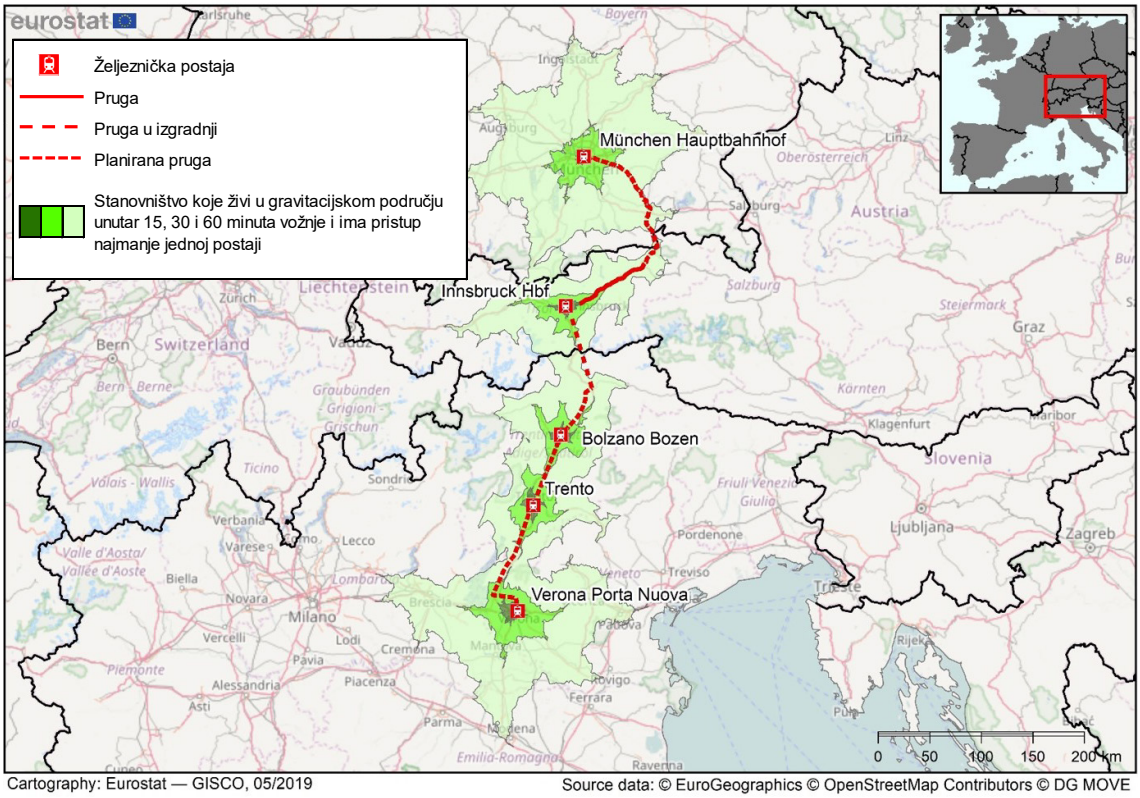
3. Bazni tunel Brenner

01 Bazni tunel Brenner prekogranični je željeznički tunel s dvije cijevi koji se trenutačno izgrađuje između Austrije i Italije i koji je smješten na skandinavsko-mediteranskom koridoru osnovne mreže EU-a. Nakon što se dovrši, njegova ukupna duljina iznosit će 64 km.

02 Taj važni projekt prometne infrastrukture uključuje pristupne dionice koje je potrebno izgraditi kako bi se dovršila 445 km duga dionica željezničkog koridora od Münchena do Verone (vidjeti ***sliku 3.***). Te se dionice protežu u južnom pravcu od tunela (Italija) i u sjevernom pravcu (Austrija i Njemačka). Za izgradnju tih pristupnih dionica odgovoran je svaki od nacionalnih upravitelja infrastrukture.

03 Tunel će se upotrebljavati i za prijevoz tereta i za prijevoz putnika. U gravitacijskom području od 60 minuta udaljenosti od tog projekta ukupno živi 7,9 milijuna stanovnika.

Slika 3. – Gravitacijsko područje za projekt baznog tunela Brenner



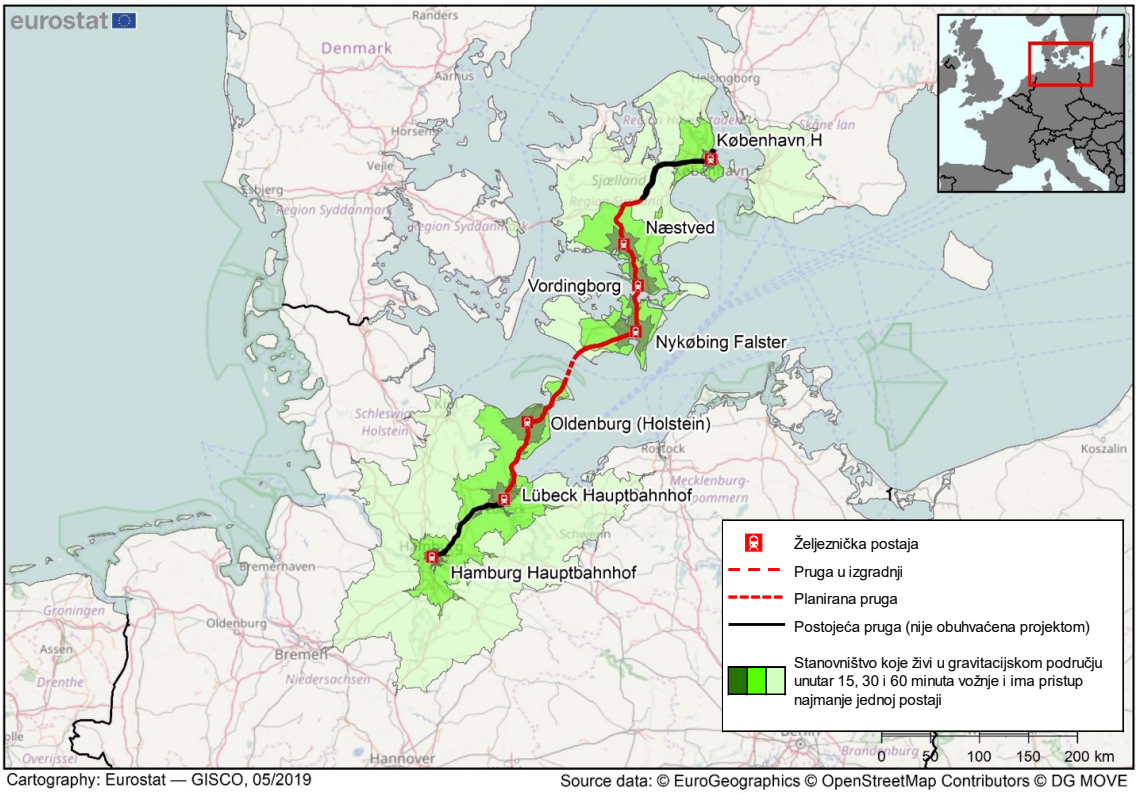
Izvor: Eurostat.

4. Čvrsta veza u tjesnacu Fehmarn

01 Čvrsta veza u tjesnacu Fehmarn željeznički je i cestovni tunel dug 18 km kojim se Skandinavija povezuje s ostatkom kontinentalne Europe. Dio je planiranog „nordijskog trokuta” kojim bi se skandinavski poluotok trebao povezati s ostatkom kontinentalne Europe (vidjeti ***sliku 4.***).

02 Izgradnjom autoceste s četiri prometna traka i mješovite željezničke pruge s dva kolosijeka (za prijevoz putnika vlakovima za velike brzine i za prijevoz tereta) izgradit će se trenutačno nedostajuća dionica na skandinavsko-mediteranskom koridoru mreže TEN-T. U gravitacijskom području od 60 minuta udaljenosti od tog projekta ukupno živi 7,7 milijuna stanovnika.

Slika 4. – Gravitacijsko područje za projekt u tjesnacu Fehmarn



Izvor: Eurostat.

03 Predmetni važni projekt prometne infrastrukture uključuje i razvoj pristupnih dionica u Danskoj i Njemačkoj. To obuhvaća nadogradnju 115 km duge dionice željezničke pruge u Danskoj koja vodi do tjesnaca Fehmarn na dvokolosiječnu konfiguraciju (konstrukcijska brzina od 200 km/h) te djelomičnu nadogradnju na elektrificiranu prugu s dva kolosijeka (33 km – konvencionalna pruga) te izgradnju novih pruga (55 km – radna brzina od 200 km/h) u Njemačkoj.

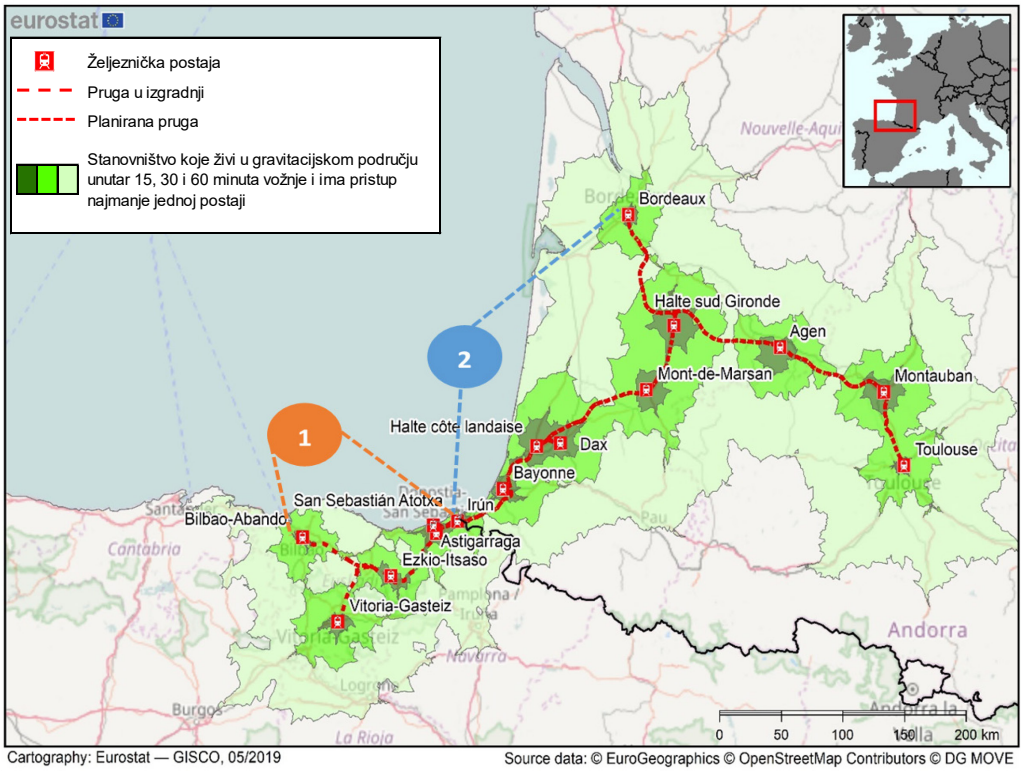
5. Baskijski ipsilon i pruga koja ga povezuje s Francuskom na atlantskom koridoru

01 Baskijski ipsilon novoizgrađena je željeznička pruga za velike brzine koja povezuje Španjolsku i Francusku i koja prolazi kroz Baskiju. Pruga po svojem obliku otprilike odgovara slovu ipsilon te ima kolosijek standardne širine, dugačka je 175 km, a radna joj je brzina 250 km/h (dionica br. 1 na ***slici 5.***)

02 Izgradnjom projekta *Grand Project Sud-Ouest* (GPSO) baskijski ipsilon povezat će se s francuskom mrežom željeznica velikih brzina na atlantskom koridoru. Projekt GPSO prema trenutačnom bi planu trebao biti novoizgrađena, dijelom mješovita pruga za velike brzine dugačka 504 km s kolosijekom standardne širine i radnom brzinom od 320 km/h za prijevoz putnika i 220 km/h za prijevoz tereta (dionica br. 2 na ***slici 5.***) Dio kojim se povezuju Bordeaux i Hendaye preko postaje Sud Gironde (dionica br. 2 na slici), koji je obuhvaćen procjenom u okviru ove revizije, dugačak je 279 km.

03 Pruga će se upotrebljavati i za prijevoz putnika i za prijevoz tereta. U gravitacijskom području od 60 minuta udaljenosti od tog projekta ukupno živi 6,8 milijuna stanovnika.

Slika 5. – Gravitacijsko područje za baskijski ipsilon i prugu koja ga povezuje s Francuskom



Izvor: Sud na temelju zemljovida Eurostata.

6. Plovni put Sena – Schelde

01 Unutarnji plovni put Sena – Schelde na koridoru Sjeverno more – Sredozemlje projekt je nadogradnje mreže unutarnjih plovnih putova duljine 1 100 km uz slivove rijeka Sene i Schelde, prije svega kako bi se zajamčilo da se njezine glavne rute svrstavaju najmanje u razred Va prema klasifikaciji ECMT[33] (čime bi se većim plovilima omogućila plovidba tim unutarnjim plovnim putovima) u dobrim uvjetima plovidbe (vidjeti ***sliku 6.***).

02 Ključni dio infrastrukture s inženjerskog stajališta čini novi kanal u Francuskoj dug 107 km između Compiègnea i Aubencheul-au-Baca, okrug Cambrai („kanal Sena – sjeverna Europa").

Slika 6. – Unutarnji plovni put Sena – Schelde

[33] Klasifikacija europskih unutarnjih plovnih putova skup je standarda za interoperabilnost velikih plovnih putova s obzirom na tonažu, duljinu, širinu, gaz i visinu iznad površine mora za prijevoz unutarnjim plovnim putovima. Utvrdila ju je Europska konferencija ministara prijevoza 1992. godine.

Izvor: nositelji projekta u okviru relevantnog važnog projekta prometne infrastrukture. Dionice označene bojom one su dionice za koje je u okviru tekućeg višegodišnjeg programskog razdoblja planirana provedba aktivnosti sufinanciranih sredstvima EU-a.

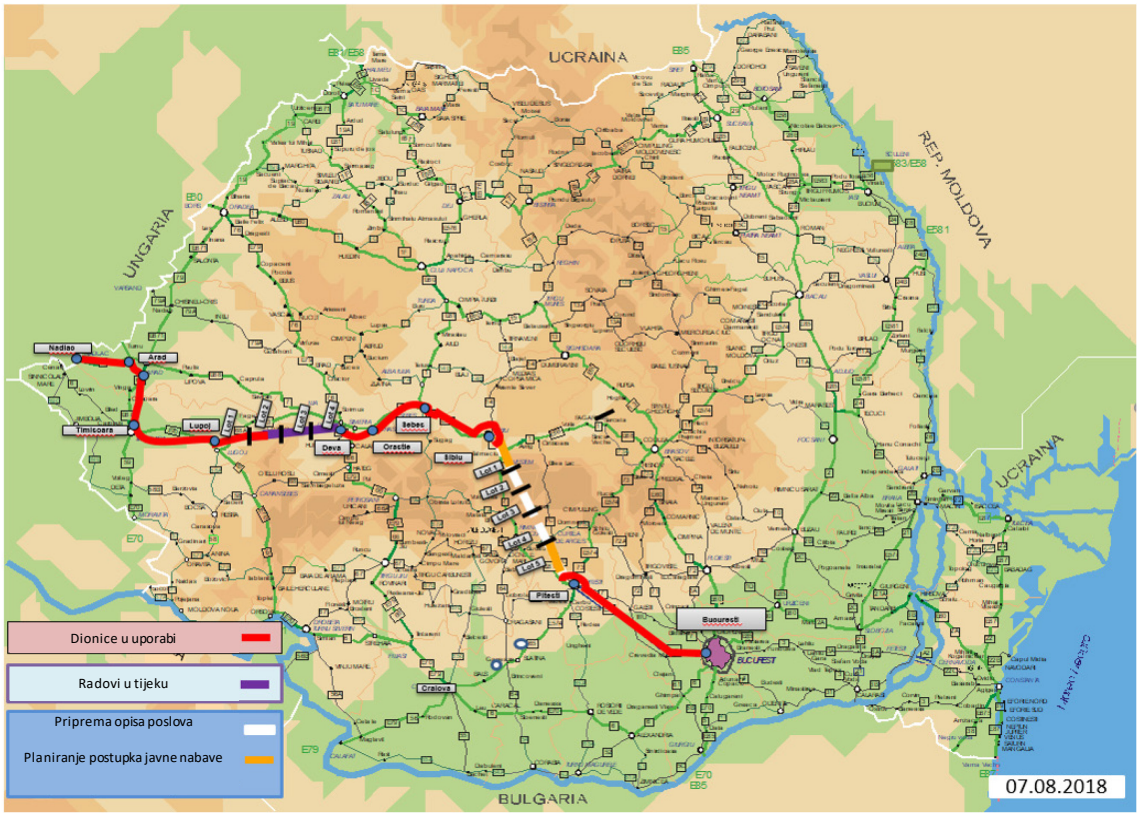
7. Autocesta A1 u Rumunjskoj

01 Autocesta A1 između Bukurešta i Nadlaca dio je strateškog europskog „rajnsko-dunavskog koridora" (vidjeti ***sliku 7.***).

02 Taj koridor čini glavnu poveznicu između istoka i zapada te je prometna okosnica kojom se središnja Europa preko Mađarske povezuje s jugoistočnom Europom.

03 Autocesta je dugačka 582 km te će se upotrebljavati i za prijevoz putnika i za prijevoz tereta.

Slika 7. – Autocesta A1 u Rumunjskoj



© Compania Nationala de Administrare a Infrastructurii Rutiere.

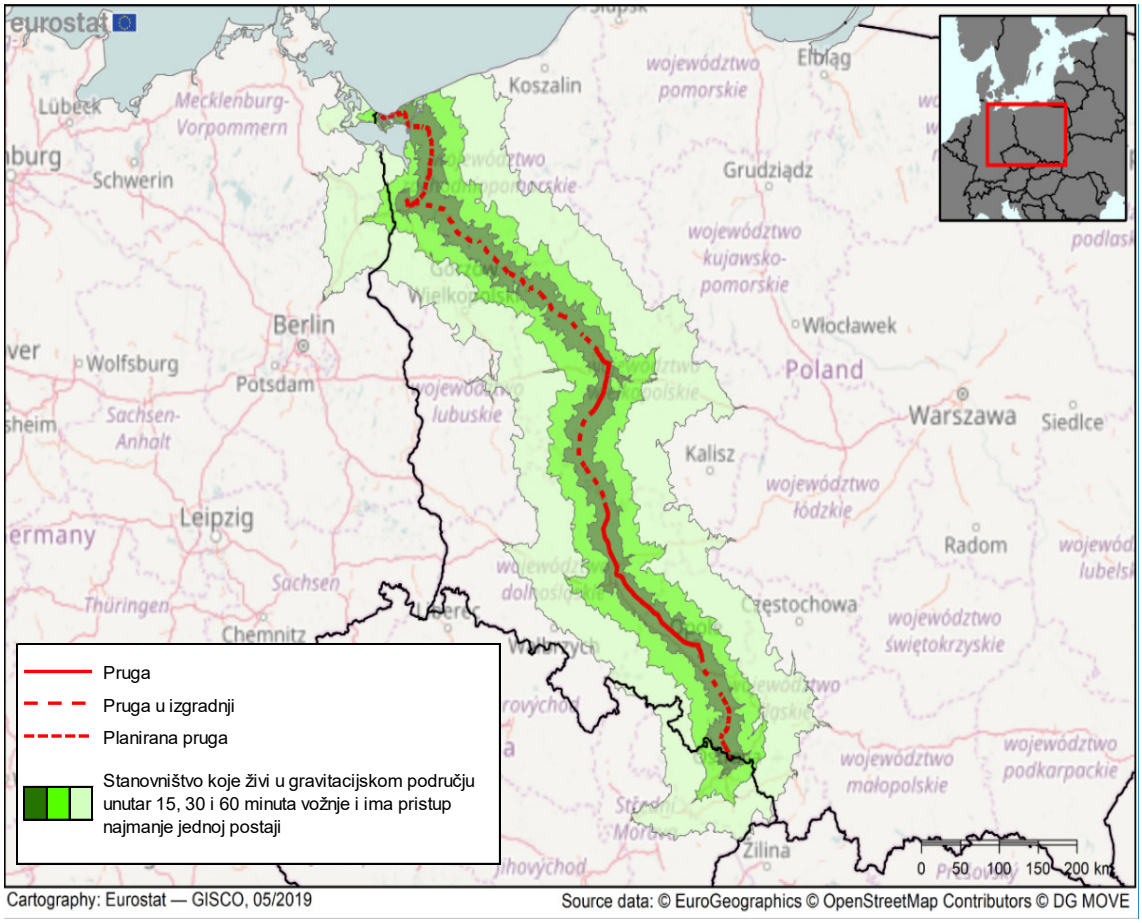
8. Željeznička pruga E59 u Poljskoj i dionica koja je povezuje s lukama Szczecin i Świnoujście

01 Željeznička pruga E59 u Poljskoj duljine 678 km smještena je na baltičko-jadranskom koridoru osnovne mreže TEN-T.

02 Pruga vodi od luka Szczecin i Świnoujście na sjeverozapadu Poljske preko regionalnih središta Poznańa, Wrocława i Opolea do graničnog prijelaza Chałupki s Češkom na jugu (vidjeti ***sliku 8.***).

03 Predmetni važni projekt prometne infrastrukture obuhvaća nadogradnju postojeće konvencionalne željezničke pruge koja se upotrebljava i za prijevoz putnika i za željeznički prijevoz tereta.

Slika 8. – Željeznička pruga E59 i dionica koja je povezuje s lukama Szczecin i Świnoujście



Izvor: Eurostat.

Prilog II. – Ključni pokazatelji uspješnosti povezani s promjenama rasporeda dovršenja važnih projekata prometne infrastrukture

Projekt	Planirani početak izgradnje (A)	Izvorno predviđena godina otvaranja (B)	Predviđeno trajanje izgradnje u godinama (B – A)	Stvarni (ili najnoviji procijenjeni) početak izgradnje (C)	Trenutačna godina otvaranja (najnovija procjena) (D)	Najnovije procijenjeno trajanje izgradnje (D – C)	Napomene
Baltička željeznica	2016.	2026.	10	2016.	2029.	13	(1)
Lyon – Torino	2008.	2015.	7	2015.	2030.	15	(2)
Bazni tunel Brenner	2007.	2016.	9	2015.	2028.	13	(3)
Čvrsta veza u tjesnacu Fehmarn	2012.	2018.	6	2020.	2028.	8	
Baskijski ipsilon i pruga koja ga povezuje s Francuskom	2006.	2010.	4	2006.	2023.	17	
Kanal Sena – sjeverna Europa (jedan od glavnih dijelova plovnog puta Sena – Schelde)	2000.	2010.	10	2020.	2028.	8	
Autocesta A1	2005.	2030.	25	2009.	2030.	21	(4)
Željeznička pruga E59	2008.	2030.	22	2009.	2030.	21	(5)
PROSJEK			**12**			**15**	

Napomene: (1) Najnovija procijenjena godina otvaranja uključuje amortizer rizika od kašnjenja koji je nositelj projekta izračunao na temelju službenog roka otvaranja utvrđenog za 2026. godinu. (2) Stupci (A) i (B) odnose se na prvu od dviju predviđenih faza izgradnje važnog projekta prometne infrastrukture. (3) Rizik od dodatnog kašnjenja do 2030. godine. (4) Podatci ne uključuju dionice Bukurešt – Piteşti i Piteşti – Sibiu; budući da ne postoje pouzdani dokazi o izvornim i trenutačno predviđenim godinama dovršetka, uzeta je u obzir 2030. godina u skladu s Uredbom o mreži TEN-T. (5) Podatci ne uključuju dionice Świnoujście – Szczecin i Kędzierzyn-Koźle – Chałupki; budući da ne postoje pouzdani dokazi o izvornim i trenutačno predviđenim godinama dovršetka, uzeta je u obzir je 2030. godina u skladu s Uredbom o mreži TEN-T.

Izvor: Sud.

Prilog III. – Ključni pokazatelji uspješnosti povezani s kretanjem troškova izgradnje važnih projekata prometne infrastrukture*

Projekt	Izvorno procijenjeni troškovi (u milijardama eura)	Godina po čijim su vrijednostima iznosi izvorno procijenjeni	Faktor reindeksacije (1)	Izvorno procijenjeni troškovi (u milijardama eura, vrijednosti iz 2019.)	Trenutačni procijenjeni troškovi (u milijardama eura, vrijednosti iz 2019.)	Povećanje troškova (u milijardama eura, vrijednosti iz 2019.)	Napomene
Baltička željeznica	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)
Bazni tunel Brenner	4,5	2002.	1,33	6,0	8,5	2,5	(3)
Čvrsta veza u tjesnacu Fehmarn	4,4	2008.	1,14	5,0	7,7	2,7	
Baskijski ipsilon i pruga koja ga povezuje s Francuskom na atlantskom koridoru	4,2	2006.	1,11	4,7	6,5	1,8	(4)
Kanal Sena – sjeverna Europa (jedan od glavnih dijelova plovnog puta Sena – Schelde)	1,2	1993.	1,38	1,7	5,0	3,3	(5)
Autocesta A1	5,0	—	—	7,2	7,3	0,1	(6) (7)
Željeznička pruga E59	1,8	—	—	2,1	2,2	0,1	(6) (8)
UKUPNO				**36,5**	**53,8**	**17,3**	**47 %**

Napomene: * Unatoč tome što se u slučaju nekih takozvanih važnih projekata prometne infrastrukture opseg s vremenom znatno promijenio, Sud je usporedio najnovije dostupne procjene troškova s izvorno predviđenim troškovima za osam odabranih važnih projekata prometne infrastrukture jer je želio istaknuti način na koji su se ti projekti izmijenili u smislu procjena troškova od prvih ideja u okviru političke rasprave do njihove stvarne realizacije. ** Troškovi uključuju rezervacije za rizik od budućih

troškova kako su ih utvrdili revizori. Službeno navedeni iznos troškova zasad doseže 5,8 milijardi eura. (1) Taj se faktor izračunava na temelju deflatora cijena BDP-a (kako je preuzet iz baze podataka Komisije AMECO; vrijednosti su ažurirane u studenome 2019.) kako bi se omogućila korisna usporedba po stalnim cijenama. (2) Podatci o troškovima prema izvornom nacrtu odnose se na prvu fazu prekogranične dionice (tunel s jednom cijevi). (3) Procijenjeni troškovi u koje su uključena prognozirana usklađivanja na temelju inflacije i rizici do očekivanog dovršetka izgradnje iznose 9,301 milijarde eura. (4) Svi podatci odnose se isključivo na španjolski dio baskijskog ipsilona u okviru takozvanog važnog projekta prometne infrastrukture. (5) Izvorni procijenjeni troškovi preračunani su u eure na temelju izvornog iznosa od 7,0 milijardi francuskih franaka. (6) Objedinjeni podatci za različite dionice koje se planiraju i izgrađuju tijekom različitih godina. (7) Podatci ne uključuju dionicu Bukurešt – Piteşti. Povećanje troškova povezano je s dionicama Piteşti – Sibiu i Deva – Lugoj (grupe 2, 3 i 4). Te dionice još nisu dovršene te bi stoga i dalje moglo doći do znatnih izmjena iznosa troškova. (8) Podatci ne uključuju dionice Świnoujście – Szczecin i Kędzierzyn-Koźle – Chałupki.

Izvor: Sud.

Prilog IV. – Pregled odabranih povezanih aktivnosti koje su obuhvaćene revizijom i pojedinosti o njima (iznosi su navedeni u milijunima eura)

Projekt	Aktivnost	Naziv	Maksimalni prihvatljivi troškovi prema najnovijim podatcima	Sredstva EU-a dodijeljena za sufinanciranje prema najnovijim podatcima	Isplaćena sredstva EU-a za sufinanciranje prema najnovijim podatcima
Baltička željeznica	2014-EU-TMC-0560-M	Razvoj željezničke pruge standardne širine kolosijeka od 1 435 mm na koridoru Rail Baltic/Rail Baltica (RB) kroz Estoniju, Latviju i Litvu	536,72	442,23	24,86
	2015-EU-TM-0347-M	Razvoj željezničke pruge standardne širine kolosijeka od 1 435 mm na koridoru Rail Baltic/Rail Baltica (RB) kroz Estoniju, Latviju i Litvu (II. dio)	153,17	130,19	20,48
	2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic/Rail Baltica – Razvoj željezničke pruge standardne širine kolosijeka od 1 435 mm u Estoniji, Latviji i Litvi (III. dio)	129,97	110,47	6,92
Pruga Lyon – Torino	2007-EU-06010-P	Nova željeznička pruga Lyon – Torino – Francusko-talijanski zajednički dio međunarodne dionice (studije i radovi)	489,66	235,62	235,62

	2014-EU-TM-0401-M	*Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin - Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM)* (Prekogranična dionica nove međunarodne željezničke veze Lyon – Torino – bazni tunel Mont-Cenis)	1 915,05	813,78	210,06
Bazni tunel Brenner	2014-EU-TM-0186-S	Bazni tunel Brenner – studije	605,70	302,85	133,04
	2014-EU-TM-0190-W	Bazni tunel Brenner – radovi	2 196,60	878,64	311,10
Čvrsta veza u tjesnacu Fehmarn	2007-EU-20050-P	Čvrsta željeznička/cestovna veza u tjesnacu Fehmarn	419,38	181,37	181,37
	2014-EU-TM-0221-W	Tunel u tjesnacu Fehmarn – čvrsta željeznička i cestovna veza između Skandinavije i Njemačke	1 472,50	589,00	11,40
Baskijski ipsilon i pruga koja ga povezuje s Francuskom	2007-EU-03040-P	Pruga za velike brzine Pariz – Madrid: dionica Vitoria – Dax	45,78	11,44	11,44
	2014-EU-TM-0600-M	Atlantski koridor: dionica Bergara – San Sebastián – Bayonne. Studije i radovi te usluge za daljnje radove. 1. faza	1 147,44	459,30	183,55
Plovni put Sena – Schelde	2007-EU-30010-P	Mreža unutarnjih plovnih putova Sena – Schelde – prekogranična dionica između Compiègnea i Ghenta	320,82	97,14	97,14
	2014-EU-TM-0373-M	Sena – Escaut 2020.	1 464,78	634,14	156,55

Autocesta A 1 u Rumunjskoj	2010RO161 PR010	Izgradnja autoceste Orăștie – Sibiu	360,35	306,00	306,00
	2017RO16 CFMP012	Izgradnja autoceste Lugoj – Deva, grupa 2, grupa 3 i grupa 4 (dionica Dumbrava – Deva) – 2. faza	516,70	395,00	88,40
Željeznička pruga E59	2007PL161 PR001	Modernizacija željezničke pruge E59 na dionici Wrocław – Poznań, II. faza, dionica: Wrocław – granica provincije Donja Šleska	188,93	160,59	160,59
	2015-PL-TM-0125-W	*Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu* (Izgradnja željezničke veze između luka Szczecin i Świnoujście)	141,06	119,90	32,42
UKUPNO			**12 104,61**	**5 867,59**	**2 354,944**

Prilog V. – Pregled kašnjenja u provedbi za odabrane aktivnosti

Kod projekta	Naziv projekta	Je li projekt dovršen? (Da / Ne)	Izvorni datum početka (sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava)	Izvorni datum dovršetka	Stvarni datum dovršetka	Izvorno trajanje (u mjesecima)	Stvarno trajanje (u mjesecima)	Kašnjenje (u mjesecima)	Produženje izvornog trajanja projekta (u %)
2014-EU-TMC-0560-M	Razvoj željezničke pruge standardne širine kolosijeka od 1 435 mm na koridoru Rail Baltic/Rail Baltica (RB) kroz Estoniju, Latviju i Litvu	Ne	1.3.2015.	31.12.2020.	31.12.2022.	69	95	26	37,68
2015-EU-TM-0347-M	Razvoj željezničke pruge standardne širine kolosijeka od 1 435 mm na koridoru Rail Baltic/Rail Baltica (RB) kroz Estoniju, Latviju i Litvu (II. dio)	Ne	16.2.2016.	31.12.2020.	31.12.2023.	58	94	36	62,07
2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic/Rail Baltica – Razvoj željezničke pruge standardne širine kolosijeka od 1 435 mm u Estoniji, Latviji i Litvi (III. dio)	Ne	6.2.2017.	31.12.2023.	31.12.2023.	82	82	0	0,00
2010RO161PR010	Izgradnja autoceste Orăștie – Sibiu	Ne	20.6.2011.	18.12.2013.	31.12.2019.	29	102	73	251,72
2017RO16CFMP012	Izgradnja autoceste Lugoj – Deva, grupa 2, grupa 3 i grupa 4 (dionica Dumbrava – Deva) – 2. faza	Ne	27.11.2013.	27.5.2016.	31.12.2022.	30	109	79	263,33
2014-EU-TM-0186-S	Bazni tunel Brenner – studije	Ne	1.1.2016.	31.12.2019.	31.12.2021.	47	71	24	51,06

2014-EU-TM-0190-W	Bazni tunel Brenner – radovi	Ne	1.1.2016.	31.12.2019.	31.12.2021.	47	71	24	51,06
2007PL161PR001	Modernizacija željezničke pruge E59 na dionici Wrocław – Poznań, II. faza, dionica: Wrocław – granica provincije Donja Šleska	Da	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* (Izgradnja željezničke veze između luka Szczecin i Świnoujście)	Ne	30.8.2016.	31.12.2020.	30.6.2022.	52	70	18	34,62
2007-EU-06010-P	Nova željeznička pruga Lyon – Torino – Francusko-talijanski zajednički dio međunarodne dionice (studije i radovi)	Da	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)* (Prekogranična dionica nove međunarodne željezničke veze Lyon – Torino – bazni tunel Mont-Cenis)	Ne	1.1.2014.	31.12.2019.	31.12.2021.	71	95	24	33,80
2007-EU-30010-P	Mreža unutarnjih plovnih putova Sena – Schelde – prekogranična dionica između Compiègnea i Ghenta	Da	1.1.2007.	31.12.2013.	31.12.2015.	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0373-M	Sena – Escaut 2020.	Ne	1.1.2014.	31.12.2019.	31.12.2022.	71	107	36	50,70

2007-EU-20050-P	Čvrsta željeznička/cestovna veza u tjesnacu Fehmarn	Da	1.6.2008.	31.12.2013.	31.12.2015.	66	90	24	36,36
2014-EU-TM-0221-W	Tunel u tjesnacu Fehmarn – čvrsta željeznička i cestovna veza između Skandinavije i Njemačke	Ne	1.1.2017.	31.12.2019.	31.12.2020.	35	47	12	34,29
2007-EU-03040-P	Pruga za velike brzine Pariz – Madrid: dionica Vitoria – Dax	Da	1.1.2008.	31.12.2013.	31.12.2015.	71	95	24	33,80
2014-EU-TM-0600-M	Atlantski koridor: dionica Bergara – San Sebastián – Bayonne. Studije i radovi te usluge za daljnje radove. 1. faza	Ne	1.1.2014.	31.12.2019.	31.12.2023.	71	119	48	67,61

Izvor: Sud. Stupac „Stvarni datum dovršetka" sadržava najnoviji izmijenjeni datum iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava ili trenutačni očekivani datum dovršenja kako su ga naveli nositelji projekta.

Prilog VI. – Pregled izmjena u iznosima izvorno dodijeljenih sredstava za 17 aktivnosti obuhvaćenih revizijom (iznosi su navedeni u milijunima eura)

A. Za šest aktivnosti koje su dovršene:

Projekt	Iznos izvorno dodijeljenih sredstava	Najnoviji iznos dodijeljenih sredstava	Iznos sredstava EU-a za sufinanciranje aktivnosti pri zaključenju	Ukupna izmjena u odnosu na iznos izvorno dodijeljenih sredstava	Ukupna izmjena u odnosu na najnoviji iznos dodijeljenih sredstava
Baltička željeznica	—	—	—	-	-
Pruga Lyon – Torino	1 671,8	1 401,0	235,6	436,2	165,4
Bazni tunel Brenner	—	—	—	-	-
Pojas Fehmarn	338,9	204,80	181,3	157,60	23,50
Baskijski ipsilon i pruga koja ga povezuje s Francuskom	70,0	56,4	11,4	58,6	45,0
Plovni put Sena – Schelde	420,2	176,6	97,1	323,1	79,5
Autocesta A1	363,0	363,0	306,0	-*	-*
Željeznička pruga E59	160,6	160,6	160,6	-	-
UKUPNO	**2 024,5**	**1 362,4**	**992,1**	**975,4**	**313,28**

* Smanjenje nije povezano s aspektima provedbe (zbog neprihvatljivih rashoda).

Izvor: Sud.

B. Za 11 aktivnosti koje su u tijeku:

Projekt	Iznos izvorno dodijeljenih sredstava	Najnoviji iznos dodijeljenih sredstava	Iznos sredstava EU-a za sufinanciranje aktivnosti pri zaključenju	Ukupna izmjena u odnosu na iznos izvorno dodijeljenih sredstava	Ukupna izmjena u odnosu na najnoviji iznos dodijeljenih sredstava
Baltička željeznica	743,9	682,9	U tijeku	61,0	U tijeku
Pruga Lyon – Torino	813,8	813,8	U tijeku	0	U tijeku
Bazni tunel Brenner	1 181,5	1 181,5	U tijeku	0	U tijeku
Pojas Fehmarn	589,0	589,0	U tijeku	0	U tijeku
Baskijski ipsilon i pruga koja ga povezuje s Francuskom	459,3	459,3	U tijeku	0	U tijeku
Plovni put Sena – Schelde	979,7	634,1	U tijeku	345,5	U tijeku
Autocesta A1	395,0	395,0	U tijeku	0	U tijeku
Željeznička pruga E59	119,9	119,9	U tijeku	0	U tijeku
UKUPNO	**5 282,1**	**4 875,5**		**406,6**	

Pokrate i pojmovnik

Aktivnost: za potrebe ovog izvješća, aktivnost označava manji dio određenog važnog projekta prometne infrastrukture koji se sufinancira sredstvima EU-a, ili na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava ili na temelju određenog operativnog programa. Takve aktivnosti primjerice obuhvaćaju studije izvedivosti, tehničke studije ili radove.

CEF (Instrument za povezivanje Europe): mehanizam kojim se od 2014. godine pruža financijska potpora u trima sektorima – promet, energija te informacijske i komunikacijske tehnologije. U tim trima područjima utvrđuju se prioriteti ulaganja u okviru CEF-a koja bi trebalo izvršiti u sljedećem desetljeću. Kad je riječ o prometu, ti prioriteti obuhvaćaju međusobno povezane prometne koridore i ekološki prihvatljiviji prijevoz.

Dodana vrijednost EU-a: vrijednost koja proizlazi iz intervencije EU-a i koja se ostvaruje povrh vrijednosti koja bi se ostvarila samostalnim djelovanjem države članice.

EFRR (Europski fond za regionalni razvoj): investicijski fond čiji je cilj osnažiti gospodarsku i socijalnu koheziju u Europskoj uniji uklanjanjem regionalnih neravnoteža s pomoću financijske potpore za izgradnju infrastrukture i ulaganja koje doprinosi otvaranju radnih mjesta, namijenjene ponajprije za poduzeća.

ESIF (europski strukturni i investicijski fondovi): više od polovice financijskih sredstava EU-a usmjerava se uporabom pet europskih strukturnih i investicijskih fondova. Tim fondovima zajedno upravljaju Europska komisija i države članice EU-a. Riječ je o Europskom fondu za regionalni razvoj (EFRR), Europskom socijalnom fondu (ESF), Kohezijskom fondu (KF), Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj (EPFRR) i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo (EFPR).

Gravitacijsko područje: procijenjeno područje utjecaja izgrađene infrastrukture. Sud je za potrebe ovog izvješća definirao zone vremena putovanja od 15, 30 ili 60 minuta uz određeni važni projekt prometne infrastrukture te izračunao broj stanovnika koji žive u tom području kako bi procijenio potencijal povezane infrastrukture za razvoj putničkog prometa.

GU MOVE: Glavna uprava Europske komisije za mobilnost i promet.

GU REGIO: Glavna uprava Europske komisije za regionalnu i urbanu politiku.

INEA (Izvršna agencija za inovacije i mreže): agencija koja je naslijedila Izvršnu agenciju za transeuropsku prometnu mrežu (TEN-T EA) i koju je Komisija osnovala

2006. godine radi upravljanja tehničkom i financijskom provedbom svojeg programa TEN-T. Agencija INEA započela je s radom 1. siječnja 2014. kako bi provela dijelove sljedećih programa EU-a: Instrument za povezivanje Europe (CEF), Obzor 2020. i drugih programa čiju je provedbu preuzela (TEN-T i Marco Polo 2007. – 2013.).

KF (Kohezijski fond): fond kojemu je cilj poboljšati gospodarsku i socijalnu koheziju u Europskoj uniji financiranjem projekata u područjima okoliša i prometa u državama članicama čiji je BNP po stanovniku manji od 90 % prosjeka EU-a.

Projekt GPSO (*Grand Projet du Sud-Ouest*): projekt za izgradnju djelomično mješovite pruge za velike brzine od Bordeauxa do francusko-španjolske granice sa širinom kolosijeka koja je u skladu s UIC-om. Pruga bi trebala biti dugačka 279 km uz radnu brzinu od 320/220 km/h, a njezini ukupni troškovi procjenjuju se na 13,6 milijardi eura bez PDV-a. Pruga je bila planirana već ranije, ali planovi su odgođeni.

TEN-T (transeuropske prometne mreže): planirani niz mreža cestovnog, željezničkog i zračnog prometa te prometa vodnim putovima u Europi. Mreže TEN-T dio su opsežnijeg sustava transeuropskih mreža (TEN), koji uključuje i telekomunikacijsku mrežu i energetsku mrežu.

Važni projekt prometne infrastrukture: za potrebe ovog izvješća: svaka prometna infrastruktura sufinancirana sredstvima EU-a za koju ukupna dodijeljena sredstva za prihvatljive troškove prelaze milijardu eura. Osim toga, važni projekti prometne infrastrukture imaju sljedeće značajke: potrebno je dodijeliti ili isplatiti znatan iznos sredstava EU-a za sufinanciranje (bez kvantitativne gornje granice), projekt bio trebao biti relevantan za prometnu mrežu u EU-u (posebice u pogledu prekograničnih veza) te se očekuje da će se njime ostvariti transformacijski socioekonomski učinak.

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„PROMETNA INFRASTRUKTURA U EU-u: POTREBNO JE UBRZATI PROVEDBU MEGAPROJEKATA KAKO BI SE PRAVODOBNO OSTVARILI UČINCI MREŽE”

SAŽETAK

Zajednički odgovor Komisije na točke od I. do IV.

Dovršetak transeuropske prometne mreže važan je prioritet Unije. Donošenjem Uredbe (EU) br. 1315/2013 države članice dogovorile su se da je 2030. rok za izgradnju osnovne mreže. Ta europska mreža povezivat će nacionalne prometne mreže i povećati njihovu interoperabilnost. Da bi se to ostvarilo, moraju se otkloniti važna uska grla i izgraditi ključne veze koje nedostaju, osobito ako ne postoje prekogranične veze ili ako one više ne odgovaraju suvremenim prometnim rješenjima. U određenim slučajevima za to su potrebna važna ulaganja, koja su neophodna za osiguravanje usklađene i potpuno funkcionalne mreže. Prije donošenja takvih važnih odluka uzete su u obzir analize troškova i koristi te prometne prognoze. Provedbom tih velikih infrastrukturnih projekata oblici prijevoza koji su pogodniji za okoliš (željeznički prijevoz i prijevoz unutarnjim plovnim putovima) postaju stvarne opcije za putnički i teretni promet.

Komisija napominje da je zahvaljujući radu država članica i upraviteljâ infrastrukture, uz potporu Komisije, ostvaren znatan napredak prema dovršetku osnovne mreže TEN-T. Određivanje zajedničkog roka za sve države članice dalo je zamah i u mnogim slučajevima potaklo države članice da u skladu s tim planiraju svoje radove. Zahvaljujući učincima mreže koji proizlaze iz te koordinacije, u okviru projekata ostvarit će se veće koristi.

Komisija je uložila znatan trud kako bi osigurala da se ostvare prekogranični projekti koji se razmatraju u ovom izvješću. Svi su ti projekti vrlo složeni i zahtijevaju blisku i stalnu suradnju među državama članicama. Intervencije Komisije, koje nisu nužno samo pravne, često su bile presudan čimbenik u osiguravanju provedbe tih projekata. Na primjer, europski koordinatori neprestano surađuju s partnerima iz različitih država članica i izravno su uključeni u nadzorne odbore zajedničkih subjekata u prekograničnim projektima. S obzirom na osjetljiv politički kontekst u kojem se ta ulaganja provode aktivnosti koordinatora koji se sastaju s ministrima, dionicima, voditeljima projekata itd. od ključne su važnosti. Vijeće je prepoznalo „važnu ulogu europskih koordinatora u olakšavanju pravodobne i učinkovite provedbe multimodalnih koridora osnovne mreže”[1].

Financijska potpora koju je EU pružio projektima imala je presudnu ulogu i za dugoročno djelovanje i stvaranje stabilnog okruženja za provedbu projekata. Instrument za povezivanje Europe bio je ključan alat za provedbu prekograničnih projekata, što su prepoznali i mnogi subjekti odgovorni za projekte koji su u ovom izvješću podvrgnuti reviziji. Kohezijski fond i EFRR omogućili su provedbu projekata prometne infrastrukture kojima se jača gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija. Komisija je istodobno osigurala i pratila pravilnu primjenu pravila financiranja za odgovarajuća sredstva EU-a.

Komisija stoga smatra da se predmetni projekti vjerojatno ne bi proveli bez izvršavanja okvira TEN-T, financijske potpore EU-a i njegovih političkih intervencija.

[1] Zaključci Vijeća o napretku ostvarenom u provedbi transeuropske prometne mreže (TEN-T) i u vezi s Instrumentom za povezivanje Europe (CEF) u prometu, 5. prosinca 2017.

Komisija priznaje da je za te velike infrastrukturne projekte potrebno dosta vremena. To vrijedi za sva ulaganja u prometnu infrastrukturu te veličine, ali posebno za prekogranične projekte koji se procjenjuju u ovoj reviziji (sudjelovanje nekoliko država članica, proračunske rasprave, tehnička složenost izgradnje tunela ili projekata ulaganja u nove kapacitete, administrativna složenost postupaka ishođenja dozvola itd.). Kako projekti dozrijevaju tijekom pripremnih mjera, uobičajeno je da se šire u smislu opsega, postavljanja ruta, tehničkih parametara itd., a to se temelji i na vrijednim doprinosima koji se dobivaju u postupku javnog savjetovanja. Isto je tako uobičajeno da te prilagodbe projekta dovode do promjena u socioekonomskim troškovima i koristima. Procjena bilo kakvih odstupanja u troškovima i pravodobne provedbe stoga bi se trebala obavljati samo od trenutka donošenja konačne odluke o ulaganju i ne bi trebala obuhvaćati ranije faze.

Komisija ističe da je realizacija prekograničnih projekata do 2030. u tijeku. Potrebni su dodatni napori. Komisija će nastaviti blisko surađivati s relevantnim stranama. Planira predložiti reviziju Uredbe o mreži TEN-T u 2021., što će biti prilika da se razmotri ostvareni napredak i po potrebi prilagode alati kako bi se ostvario cilj potpuno funkcionalne i interoperabilne mreže TEN-T u utvrđenim rokovima.

Naposljetku, Komisija napominje da koncept „vodećih inicijativa u području prometne infrastrukture" (ili „megaprojekta") koji se koristi u ovom izvješću ne odgovara nijednom konceptu iz bilo kojeg temeljnog akta, programa koji su u tijeku i predstojećih programa ili iz bilo koje radne definicije na razini EU-a.

OPAŽANJA

16. Komisija priznaje da postoji velik rizik od toga da neke od vodećih inicijativa u području prometne infrastrukture, kako ih naziva Europski revizorski sud, neće 2030. poslovati u punom kapacitetu, ali to ni nije jedan od zahtjeva iz Uredbe o mreži TEN-T. Komisija ističe da će većina vodećih inicijativa u području prometne infrastrukture dotad biti u funkciji i da će zahtjevi iz Uredbe o mreži TEN-T biti ispunjeni. To će biti veliko poboljšanje prometnog sustava EU-a.

Kad je riječ o točkama 16., 17. i 19. te tablici 2., Komisija stanje projekata koji su predmet ove revizije procjenjuje na sljedeći način:

Baltička željeznica (engl. *Rail Baltica*):

Očekuje se da će se projekt baltičke željeznice dovršiti prije 2030. te da će biti u skladu sa zahtjevima iz Uredbe o mreži TEN-T i poslovati u punom kapacitetu, što uključuje i pristupne pruge u Poljskoj; vidjeti i odgovore na točke od 69. do 71.

U latvijskoj nacionalnoj reviziji vremenski okvir iz izvornog sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava iz 2014. (prema kojem se planiralo da će kupnja zemljišta u Latviji trajati do prosinca 2019.) uspoređen je s datumom koji je priopćen 2019. (prosinac 2022.) Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava iz 2014. u međuvremenu je produljen i novi je rok za kupnju zemljišta u Latviji prosinac 2022. Novi rok ne predstavlja kašnjenje, već odražava ažuriranje planova za kupnju zemljišta uz usmjerenost na prioritetna područja u kojima su potpisani ugovori za izgradnju, dok se druge mjere izvlaštenja prebacuju za fazu koja slijedi nakon općinske reforme.

Veza Lyon – Torino:

Prema trenutačnom planiranju prekogranična dionica od 57,5 km, koja uključuje i tunel za vezu Lyon – Torino, dovršit će se prije roka predviđenog za 2030. i u skladu sa zahtjevima iz Uredbe o mreži TEN-T.

Talijanske pristupne pruge bit će u potpunosti usklađene sa standardima mreže TEN-T do 2030., uz izgradnju nove pristupne pruge između gradova Avigliana i Orbassano te nadogradnju dionice između gradova Bussoleno i Avigliana.

Francuski dio postojeće konvencionalne pruge, koja trenutačno služi kao pristupna pruga, već je usklađen s većinom parametara mreže TEN-T. Zahtjevi koji nisu ispunjeni odnose se na brzinu (na određenim dionicama moguća je brzina od 90 km/h umjesto 100 km/h zbog nagiba od 25 ‰) i ERTMS, čija je uspostava francuskim nacionalnim planom provedbe predviđena do 2030.

Bazni tunel Brenner:

Trenutačni službeni datum otvaranja baznog tunela Brenner predviđen je za 2028.

Oprema ERTMS-a postojećih sjevernih pristupnih pruga jedna je od triju mjera koje su od 2020. dio početnog paketa za program „Digitale Schiene Deutschland Programm", za koji je već počeo rad na provedbi te je predviđen proračun.

Osim toga, radna skupina za infrastrukturu Platforme za koridor Brenner prikupila je informacije koje isto pokazuju da će pristupne rute u Njemačkoj i Italiji do 2030. biti u potpunosti usklađene s Uredbom o mreži TEN-T. Nadalje, ona potvrđuje provedbu ERTMS-a na postojećim pristupnim rutama u Njemačkoj do 2027.

Pojas Fehmarn:

Datum otvaranja veze na pojasu Fehmarn i njezinih pristupnih dionica predviđen je za 2028.

Kad je riječ o njemačkoj pristupnoj dionice za pojas Fehmarn, početak građevinskih radova predviđa se za 2021./2022., uz procijenjeno vrijeme izgradnje od 5,5 godina. Stoga će radovi završiti najkasnije do 2028., čime se ostavljaju tri rezervne godine do isteka roka iz Uredbe o mreži TEN-T. Osim toga, službenim planiranjem za prijelaz Fehmarn Sound otvaranje je isto predviđeno za 2028., pa će pristupne rute za tunel biti raspoložive u punom kapacitetu kad se tunel otvori.

Stoga će pristupne rute za tunel biti raspoložive u punom kapacitetu i u skladu sa zahtjevima iz Uredbe o mreži TEN-T kad se tunel otvori.

Baskijski ipsilon (engl. *Basque Y*):

Komisija potvrđuje da će francuski dio novog postavljanja rute od granice prema francuskoj mreži velike brzine kasniti. Međutim, Komisija s Francuskom pregovara o nadogradnji postojeće pruge između Bordeauxa i granice, koja se povezuje s baskijskim ipsilonom, kako bi ona bila spremna u isto vrijeme kao i baskijski ipsilon. Komisija smatra da je ključno osigurati da se kapacitet pruge na francuskoj strani postupno povećava kako bi se mogla nositi s povećanjem prometa, osobito kad je riječ o prijevozu tereta.

Baskijski ipsilon bit će u skladu sa zahtjevima iz Uredbe o mreži TEN-T prije 2030. Komisija ustraje na tome da bi nadogradnja postojeće pruge na francuskom dijelu isto tako trebala biti usklađena sa zahtjevima.

Spoj Sena – Schelde:

Očekuje se da će kanal Sena – sjeverna Europa početi s radom do kraja 2028.

Svi projekti izgradnje i nadogradnje koji se planiraju da bi mreža Sena – Schelde mogla funkcionirati u skladu s očekivanjima bit će gotovi do 2030., u skladu s provedbenom odlukom iz lipnja 2019. To osobito uključuje glavne rute koje povezuju slivove rijeka Sene i Schelde. Od mreže duljine približno 1 100 km samo je za jednu perifernu dionicu od približno 30 km (Bray – Nogent) planiranjem predviđeno da će datum dovršetka biti 2032.

Trenutačno se ispituje spoj Sena – Schelde do luke Zeebrugge, a u skladu s provedbenom odlukom očekuje se da će plan ulaganja biti gotov do prosinca 2023. Planira se da će se spoj uspostaviti do kraja 2030.

Autocesta A1 u Rumunjskoj:

Preostala dionica autoceste A1 u Rumunjskoj (Sibiu – Piteşti) trebala bi se izgraditi u trenutačnom (2014.–2020.) i sljedećem razdoblju financiranja.

E59:

Infrastruktura željezničke pruge E59 već postoji te je u funkciji. S njom nisu povezani nikakvi projekti ulaganja u nove kapacitete. Pruga se samo nadograđuje. Kako su navela odgovorna tijela u Poljskoj, planira se da će te nadogradnje biti gotove najkasnije do 2030., a to uključuje i najudaljenije dionice.

Isto tako, zahtjevi iz Uredbe o mreži TEN-T u pogledu pruge E59 bit će ispunjeni prije 2030.

18. Komisija priznaje da postoji opasnost od kašnjenja u izgradnji nekih vodećih inicijativa u području prometne infrastrukture ili njihove pomoćne infrastrukture. Međutim, time se neće ugroziti djelotvorno funkcioniranje koridorâ mreže TEN-T. Koridori će biti u funkciji 2030. i već ostvaruju korist od provedbe različitih projekata. To će već 2030. pokazati vrlo pozitivne učinke mreže.

Okvir 1. Veza koja nedostaje i time otežava funkcioniranje koridora i mreže

Komisija smatra da činjenica da je jedna dionica 2019. još u fazi studije ne otežava dovršetak projekta u roku (2030.). Vrlo je izgledno da će baskijski ipsilon biti dovršen do 2030. Francuska je zaista odgodila novu prugu za velike brzine između Bordeauxa i Daxa, a zatim od Daxa do granice, za razdoblje nakon 2037. Međutim, Komisija se usmjerila na drugu najbolju mogućnost i sudjeluje u raspravama s francuskim tijelima i društvom SNCF Réseau kako bi se postojeća pruga nadogradila na vrijeme, odnosno do puštanja baskijskog ipsilona u promet. To će omogućiti prekograničnu vezu koja dobro funkcionira i ima dovoljan kapacitet.

Štoviše, Komisija poziva Sud da uzme u obzir da međunarodnom dionicom između Perpignana i Figueirasa trenutačno upravlja LFP Perthus (koji je u zajedničkom vlasništvu Francuske i Španjolske). Broj vlakova povećava se i očekuje se da će se do 2026. povećati pet puta s obzirom na trenutačnu prilagodbu španjolske mreže tako da se dobiju pruge s profilom u skladu s UIC-om (Valencia – Tarragona – Barcelona).

Kombinacija izgradnje baskijskog ipsilona i nadogradnje postojeće pruge između Bordeauxa i granice omogućit će veći kapacitet i jednostavniji prijevoz tereta.

25. Komisija smatra da je na odgovarajući način upotrijebila postojeće alate i resurse kako bi poticala dovršetak projekata i podržala države članice u ostvarenju njihovih ciljeva (odluke o financiranju, INEA, koordinatori, sudjelovanje u nadzornim odborima, sastanci foruma za koridor, planovi rada za koridore, izvješćivanje Parlamenta, konferencije, bilateralni sastanci, multilateralni sastanci, provedbene odluke itd.). Mjere koje je Komisija dosad poduzela znatno nadmašuju odredbe članka 56.

26. Komisija još nije upotrijebila postupak iz članka 56. jer smatra da postoje drugi djelotvorniji alati koje može upotrijebiti „kako bi potaknula države članice da brže planiraju i uvode povezanu infrastrukturu”, na primjer rad koordinatora, provedbene odluke itd.

27. Komisija ističe da su ti prekogranični projekti složeni u pogledu aspekata/čimbenika koji se odnose na veličinu, tehnička pitanja, financiranje, politička pitanja i javno mišljenje.

U odnosu na zaključke iz okvira 2. Komisija smatra da su infrastrukturni projekti kao što je kanal Sena – sjeverna Europa ili željeznički tunel Lyon – Torino projekti koji će donijeti presudne promjene. Analiza se ne bi trebala temeljiti samo na postojećim unutarnjim plovnim putovima i željezničkom prometu jer je zbog trenutačnog stanja infrastrukture promet vrlo slab ili ga nema (kanal Sena – sjeverna Europa još ne postoji, a postojeća željeznička veza za Lyon – Torino nije prilagođena željezničkom prijevozu robe).

Vidjeti odgovor Komisije na okvir 2.

Okvir 2. – Znatne razlike između stvarnih i prognoziranih razina prometa

Iako Komisija priznaje da treba osigurati niz pratećih mjera kako bi se osigurala optimalna upotreba novoizgrađene infrastrukture, smatra da „znatne razlike između stvarnih i prognoziranih razina prometa" same po sebi nisu problematične i da su, suprotno tomu, u nekim slučajevima prognozirane razine prometa dobivene primjenom konzervativnog izračuna.

31. Komisija se slaže da analize troškova i koristi ovise o upotrijebljenoj metodologiji i pretpostavkama. Činjenica da je za svaki projekt izrađeno nekoliko tih analiza pokazuje da se taj alat stalno upotrebljava. Komisija smatra da je prirodno da se rezultati analiza troškova i koristi mijenjaju u skladu s promjenama projekata (opseg, tehnički zahtjevi itd.) na temelju prethodnih analiza.

Okvir 4. – Primjeri nalaza u vezi s analizama troškova i koristi

S obzirom na ovaj odjeljak Komisija napominje sljedeće:

(1) Pri podnošenju zahtjeva za sufinanciranje sredstvima EU-a zahtijevat će se ažurirana analiza troškova i koristi koja uključuje sve elemente konačnog projekta, a to pokazuje da su se analize u odlučivanju upotrebljavale na odgovarajući način.

(2) Komisija smatra da ponovnu procjenu iz 2018. ne bi trebalo smatrati analizom troškova i koristi. Metodologija koja je upotrijebljena u toj procjeni dovedena je u pitanje u kontekstu talijanske rasprave s obzirom na to da se nisu poštovale talijanske smjernice.

(3) Kad je riječ o baltičkoj željeznici, iako su za nju izrađene tri različite analize troškova i koristi, Komisija smatra da su one imale vrlo različite opsege i služile različitim svrhama. COWI (2007.) bila je rana studija predizvedivosti, u kojoj je opisano nekoliko mogućnosti za povećanje željezničke povezanosti među baltičkim državama i šire, a jedna od tih mogućnosti bila je nova pruga sa standardnom širinom kolosijeka (1 435 mm). S obzirom na taj opseg, studija nije bila standardna analiza troškova i koristi te nisu obavljene podrobne prometne prognoze i izračuni CAPEX-a (kapitalnih izdataka). Za razliku od toga, studije AECOM (2011.) i EY (2017.) mogu se smatrati analizama troškova i koristi, ali mora se istaknuti da su imale različite opsege i svrhu. Svrha studije AECOM bila je utvrditi početnu izvedivost na temelju analize troškova i koristi za baltičku željeznicu i potkrijepiti rano donošenje političkih odluka, a studija EY (2017.) bila je potrebna kako bi se odrazila nova kretanja, među ostalim sporazum o postavljanju rute koja uključuje integraciju pruge u gradu Rigi i vezu Kaunas – Vilnius. Sve su studije provedene transparentno i javno su dostupne.

(4) Kad je riječ o baznom tunelu Brenner, Komisija smatra da se analiza troškova i koristi iz 2019. djelomično temelji na njemačkoj studiji predviđenog tijeka koja je objavljena ranije iste godine. Svi scenariji koji su analizirani u okviru analize troškova i koristi upućuju na pozitivan omjer koji je veći od vrijednosti navedenih u analizi iz 2007. Kad je riječ o izostanku prometne studije, Komisija napominje da tri države članice trenutačno rade na izradi zajedničke prometne prognoze i očekuje se da će se rezultati dobiti 2020.

Zaključno, Komisija smatra da primjeri koje je naveo Europski revizorski sud pokazuju sustavnu upotrebu analiza troškova i koristi u svim važnim fazama projekata.

32. Komisija nema pristup podrobnim informacijama o analizi tih vanjskih stručnjaka i alatima kojima su se koristili u procjeni. Komisija i dionici stoga ne mogu procijeniti njihove nalaze.

Budući da koncept vodeće inicijative u području prometne infrastrukture ne odgovara nijednom konceptu iz pravnog okvira EU-a, analiza koja je dosad provedena nije se mogla u potpunosti podudarati s konceptom koji je definirao Europski revizorski sud.

Komisija smatra da su se analize troškova i koristi pravilno primjenjivale kao alat za odlučivanje. Na primjer, u slučaju baltičke željeznice naknadne analize troškova i koristi služile su kao osnova za

donošenje odluka o projektu. U tom su slučaju troškovi raščlanjeni prema zemlji, ali koristi se mogu ostvariti samo putem projekta kao cjeline.

33. U slučaju podijeljenog upravljanja, za prometne mreže u okviru tematskog cilja br. 7 Komisija obavlja procjenu samo za velike projekte čija vrijednost prelazi 75 milijuna EUR ukupnih prihvatljivih troškova.

34. Komisija ističe da su u slučaju kohezijske politike za programsko razdoblje 2021.–2027. države članice odgovorne za odabir i odobrenje svih mjera koje se sufinanciraju tim sredstvima, neovisno o financijskom iznosu o kojem je riječ. Pritom upravljačka tijela moraju osigurati da su sve operacije usklađene s primjenjivim pravilima o prihvatljivosti za predmetne rashode te sa standardima kvalitete koji su jasno navedeni u članku 67. Prijedloga uredbe o zajedničkim odredbama (vidjeti posebno članak 67. stavak 3. točke (c), (d) i (e)), a konkretno moraju:

– osigurati da odabrane operacije predstavljaju najbolji odnos između iznosa potpore, poduzetih aktivnosti i postizanja ciljeva,

– provjeriti raspolaže li korisnik potrebnim financijskim sredstvima i mehanizmima za pokrivanje troškova operacije i održavanja te osigurati njihovu financijsku održivost,

– osigurati da odabrane operacije obuhvaćene područjem primjene Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća podliježu procjeni utjecaja na okoliš ili postupku provjere i da je uzeta u obzir procjena drugih rješenja.

Te se odredbe primjenjuju na sve operacije, pa je tekst namjerno općenit kako bi omogućio prilagodbu administrativnog opterećenja s obzirom na vrstu i veličinu operacija. Točna primjena tih uvjeta obavljat će se na pojedinačnoj osnovi u kontekstu utvrđivanja kriterija za odabir.

Na temelju iskustva stečenog u razdoblju 2014.–2020. države članice utvrdile su i/ili dodatno razradile nacionalne okvire za ekonomsku procjenu, uključujući prema potrebi i analizu troškova i koristi za veća ulaganja. Komisija za veće projekte očekuje da će države članice nastaviti primjenjivati odgovarajuće standarde kvalitete, kako su navedeni u međunarodnoj najboljoj praksi za analizu troškova i koristi te Vodiču za analizu troškova i koristi za razdoblje 2014.–2020., koji nadilaze zakonodavne odredbe ako konačne odredbe ne uključuju izričit zahtjev za analizu troškova i koristi.

Osim toga, Komisija namjerava dodatno poticati provedbu analize troškova i koristi i za manje projekte. Kako bi olakšala taj postupak, Komisija će objaviti pojednostavnjeni priručnik o analizi troškova i koristi, u kojem će predstaviti gotov alat koji odražava međunarodnu najbolju praksu u primjeni načela analize troškova i koristi na različite projekte, pa i na one manjih razmjera.

35. Prometne prognoze dio su analize troškova i koristi i provode se za sve projekte koji se sufinanciraju. Budući da koncept vodeće inicijative u području prometne infrastrukture ne odgovara nijednom konceptu iz pravnog okvira EU-a, analiza koja je dosad provedena nije se mogla u potpunosti podudarati s konceptom koji je definirao Europski revizorski sud.

38. Bazni tunel Lyon – Torino radit će mnogo dulje od 50 godina.

40. Propisno javno savjetovanje jedan je od uvjeta koji se moraju ispuniti da bi ulaganja dovela do optimalnih socioekonomskih koristi, među ostalim i u smislu osiguravanja da se stajališta i interesi svih dionika propisno uzmu u obzir. Njime se osigurava da projekti optimiziraju društvenu dobrobit i u odnosu na teritorijalnu, socijalnu, ekološku i gospodarsku dimenziju. Taj postupak doista je zahtjevan i može dovesti do kašnjenja projekata.

Komisija napominje da čak ni uključivanje dionika koji su stručnjaci neće nužno spriječiti žalbe protiv dozvola pred upravnim sudovima.

41. Svaki put kada se dionici obrate Komisiji u pogledu određenih projekata TEN-T, Komisija posvećuje posebnu pozornost pojašnjavanju europske dimenzije projekta. To je bio slučaj i za baltičku željeznicu, ali i za druge vodeće inicijative u području prometne infrastrukture (bazni tunel Brenner, pojas Fehmarn, spoj Sena – Schelde i drugi).

43. Kad je riječ o autocesti A1 u Rumunjskoj, Komisija napominje da je savjetovanje s dionicima pomoglo da se osigura usklađenost projekta sa zakonodavstvom EU-a u području zaštite okoliša. Međutim, Komisija priznaje da su potrebne izmjene projekta kasno uzete u obzir, a praktična posljedica toga bila su dodatna kašnjenja projekta.

44. Mora se napomenuti da ti troškovi uključuju održavanje određene organizacije koja pruža relevantne usluge i priprema pravovremeni početak pripremnih radova.

45. Komisija napominje da provedba gotovo svih tako velikih infrastrukturnih projekata traje nekoliko desetljeća, neovisno o financijskim sredstvima EU-a.

Komisija isto tako napominje da su vodeće inicijative koje su predmet ove revizije iznimno složene te je njihova provedba tehnički zahtjevna. Kao što je to uobičajeno za infrastrukturne projekte te veličine, daje se početna procjena koja se zatim ažurira tijekom provedbe.

Na primjer, izgradnja tunela Gotthard trajala je više od 15 godina, a taj projekt nije financiran sredstvima EU-a.

46. Komisija smatra da će određivanje posebnih prioriteta financiranja za vodeće inicijative biti jednakovrijedno namjenjivanju sredstava za te projekte. U trenutačnoj Uredbi o Instrumentu za povezivanje Europe (CEF) i Prijedlogu uredbe o CEF-u II ne radi se razlika između vodećih projekata i projekata koji nisu vodeći. Stoga bi bilo kakav namjenski prioritet financiranja koji je dostupan isključivo toj vrsti projekata bio suprotan odredbama Uredbe o CEF-u.

Nadalje, Komisija smatra da trenutačna praksa natjecateljskih poziva daje jak poticaj nositeljima projekta da ostvare napredak u svojim projektima te osigurava kvalitetnu pripremu i provedbu projekata.

47. Komisija smatra da je nositelj projekta odgovoran za definiranje najboljeg opsega svojeg projekta iz različitih perspektiva (zemljopisne, tehničke, vremenski okvir itd.) i organizaciju redoslijeda projekta.

Komisija ističe nizak administrativni trošak programa CEF, što je prepoznato u nekoliko revizija.

Iako Komisija zaista pozdravlja integriranu viziju projekata, nositelji projekta odgovorni su za podnošenje svojeg zahtjeva u konkurentnom okruženju poziva na dostavu prijedloga. Uspostava jedinstvenog sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava za vodeću inicijativu ne sprečava kašnjenja ni promjenu opsega.

48. Uspostavljeni su postupci koji će omogućiti primjeren pregled. Osim toga, Komisija će korisnicima i nositeljima projekta nastaviti nuditi pomoć u razvoju projekata putem savjetodavnog centra InvestEU (počet će s radom 2021. na temelju novog zakonodavnog okvira za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.).

49. Svi veliki infrastrukturni projekti imaju početnu fazu tijekom koje se procjenjuje je li početna ideja izvediva. Obično se procjenjuju različite mogućnosti i stoga je uobičajeno da se mijenjaju način na koji je projekt osmišljen i njegov opseg, osobito nakon javnog savjetovanja ili kao posljedica procjena utjecaja na okoliš. Promjene u načinu na koji je projekt osmišljen i u njegovu opsegu ne dovode samo do dodatnih troškova, već i do dodatnih koristi.

50. Komisija smatra da promjene opsega, pravca, dodatnih elemenata itd. znatno otežavaju usporedbu procjena troškova koje se provode u različitim fazama projekata.

Kad je riječ o Prilogu III., Komisija smatra da bi u bilo kakvom izračunu povećanja troškova trebalo u potpunosti uzeti u obzir prethodno navedene čimbenike.

Pri upućivanju na odabrane vodeće inicijative, Komisija ne može uskladiti navedene podatke, uglavnom zbog promjena u opsegu.

Kad je riječ o projektima u nastavku, Komisija smatra da bi trebalo uzeti u obzir sljedeće:

Baltička željeznica:

Povećanje troška koje je izračunao Sud u velikoj je mjeri posljedica dodatnih troškova za integraciju pruge u gradu Rigi i vezu Kaunas – Vilnius, a one će donijeti i koristi.

Veza Lyon – Torino:

Bazni tunel Lyon – Torino izgradit će se kao tunel s dvije cijevi. Početna procjena odnosi se na tunel s jednom cijevi.

Bazni tunel Brenner:

Izvorno predviđene troškove od približno 6 milijardi EUR ne bi trebalo uspoređivati s najnovijom procjenom zbog promjene sadržaja projekta (dodatna infrastruktura), promjena u regulatornom okruženju (dodatni zahtjevi koji su proizašli iz procjene utjecaja na okoliš) i dodatnih troškova za probni rad i puštanje u rad koji nisu bili uključeni u izvorne podatke.

Pojas Fehmarn:

Izvorna procjena navedena je u Zakonu o planiranju koji je danski parlament donio 2008. i iznosila je 6,2 milijarde EUR (razina cijena iz 2008.), a ne 5,016 milijardi EUR kako je navedeno u tablici 3. Ta procjena jednakovrijedna je iznosu od 6,7 milijardi EUR (razina cijena iz 2019.).

Spoj Sena – Schelde:

Prva relevantna procjena troškova mogla se utvrditi tek 2006., nakon provedbe studija izvedivosti, stoga bi početnom procjenom trebalo smatrati procjenu iz 2007. (4 002 milijuna EUR).

51. Komisija napominje da je nositelj projekta odgovoran za organizaciju projekta na odgovarajuće dionice. Navedeni primjer odnosi se na nacionalne odgovornosti.

Kad je riječ o autocesti A1 u Rumunjskoj, Komisija smatra da su dijelovi (grupe) dionica autoceste za koje je raspisan natječaj razmjerni kapacitetima glavnih europskih građevinskih poduzeća. Komisija smatra da podjela projekata na dijelove nekad može doprinijeti pravovremenoj provedbi, na primjer kada se još čeka dozvola za jednu dionicu, a radovi na drugoj već mogu početi.

53. Komisija učinkovito upravlja sufinanciranjem sredstvima EU-a, pri čemu uzima u obzir stvarni napredak svake pojedinačne mjere.

54. Komisija napominje da vodeća inicijativa može biti potpuno funkcionalna čak i ako povezane pristupne dionice ne postignu odmah maksimalni kapacitet. Iz perspektive mreže glavni je prioritet ukloniti prekogranična uska grla.

S obzirom na vodeće inicijative navedene u ovom odjeljku, Komisija raspolaže sljedećim informacijama:

Baskijski ipsilon:

Projekt GPSO (pruga za velike brzine između Bordeauxa i Toulousea te između Bordeauxa i Daxa) zaista je jednostranom odlukom Francuske odgođen za razdoblje nakon 2037. Zato Komisija i Francuska raspravljaju o drugoj najboljoj mogućnosti, tj. nadogradnji postojeće pruge između Bordeauxa i granice, kako bi se do 2030. zaista uspostavila prekogranična veza većeg kapaciteta koja će se sastojati od baskijskog ipsilona povezanog s poboljšanom konvencionalnom prugom na liniji Bordeaux – granica.

Bazni tunel Brenner:

U skladu s Uredbom o mreži TEN-T i razvojnim planom za ERTMS trenutačno se planira da će bazni tunel Brenner i njegove pristupne pruge opremljene ERTMS-om biti gotovi do 2030. Da bi se u potpunosti iskoristio kapacitet baznog tunela Brenner, Komisija je sufinancirala studije za sjevernu i južnu pristupnu prugu. Komisija smatra da će bazni tunel Brenner čak i bez tih nadograđenih pristupnih pruga početi ostvarivati korist čim se pusti u rad.

55. Komisija napominje da su te okolnosti izvan njezine kontrole. U mnogim je slučajevima upravo uključenost Komisije (npr. putem sporazumâ o dodjeli bespovratnih sredstava, provedbenih odluka, rada koordinatorâ itd.) bila stabilizirajući čimbenik koji dugoročno osigurava provedbu.

56. Komisija napominje da su okolnosti na koje upućuje Sud izvan njezine kontrole. Sigurnost na cestama može se povećati i administrativnim mjerama (ograničenja brzine, uređaji za ograničavanje brzine itd.) na postojećim cestama.

58. Od ključne je važnosti napomenuti da financiranje infrastrukturnih projekata uključuje određenu razinu rizika jer se za određenu mjeru neće nužno iskoristiti sva sredstva (u tom se slučaju sredstva mogu preraspodijeliti drugim projektima). Ne može se osporiti da u slučaju velikih infrastrukturnih projekata osiguranje sredstava EU-a u ranoj fazi ima učinak poluge u određivanju prioriteta i financiranju na lokalnoj/nacionalnoj razini. Bez tog početnog financiranja EU-a koje pruža „sigurnosnu mrežu” mogla bi se ugroziti provedba tih složenih prekograničnih projekata. Na primjer, iako su 2019. smanjena, financijska sredstva EU-a za kanal Sena – sjeverna Europa bila su, uz provedbenu odluku, odlučujući čimbenik u osiguravanju da francuska vlada preuzme financijsku obvezu prema kanalu.

59. Vrijednosti potječu iz travnja 2019. u kontekstu analize raspodjele potrošnje do kraja 2018. Od tada je INEA uz potporu Komisije surađivala s nositeljima projekta kako bi smanjili rizike, osobito razradom mogućih dodatnih proširenja koja bi projektima omogućila da apsorbiraju financijska sredstva.

Kad je riječ o vrijednostima za bazni tunel Brenner, u Prilogu IV. prikazano je da je već isplaćeno više od 430 milijuna EUR, što uključuje privremena plaćanja kojima se nadoknađuju troškovi nastali do kraja 2018. i daljnje pretfinanciranje u 2019.

Komisija i INEA učinkovito upravljaju proračunom CEF-a. Sredstva koja nisu potrebna u određenim mjerama CEF-a koje su u tijeku preraspodjeljuju se drugim mjerama CEF-a putem novih poziva na dostavu prijedlogâ. To pokazuje dobro upravljanje sredstvima CEF-a.

60. Vidjeti odgovor Komisije na točku 59.

Komisija napominje da pružanje dugoročne sigurnosti nositeljima projekta tako da im se unaprijed dodijele sredstva sufinanciranja EU-a znači da se taj isti novac ne može dodijeliti drugim projektima. Komisija optimizira upotrebu sufinanciranja sredstvima EU-a primjenom pristupa „iskoristi ili izgubi”.

Komisija napominje da je Financijskom uredbom dopuštena individualizacija obveza do godine n + 1, što znači da se obveze iz 2020. moraju preuzeti za pojedinačnu mjeru najkasnije do kraja 2021.

Odgovor na naslov iznad točke 61.: Komisija ne smatra da provodi nadzor na neizravan način. Izvršava pomni i primjereni nadzor.

61. Europski koordinatori sudjeluju u upravljačkoj strukturi relevantnih projekata kao promatrači. Točnije, u Provedbenoj odluci Komisije za baltičku željeznicu C(2018) 6969 za europskog koordinatora predviđena je uloga promatrača u upravljačkoj strukturi projekta (status promatrača u nadzornom odboru zajedničkog pothvata) i sudjelovanje na sastancima ministarske radne skupine. Isto vrijedi i za druge vodeće inicijative (veza Lyon – Torino, kanal Sena – sjeverna Europa, bazni tunel Brenner). Štoviše, u slučaju baltičke željeznice poslovnikom ministarske radne skupine predviđa se da europski koordinator predsjedava sastancima.

63. Kašnjenje s puštanjem u promet dijela autoceste između Lugoja i Deve posljedica je dodatnih prijelaza za divlje životinje koje grade rumunjska tijela kako bi se smanjio utjecaj autoceste na zaštićeno područje mreže Natura 2000. Kad se ti radovi dovrše, ta će se dionica ceste pustiti u promet.

Slično tomu, kad je riječ o dvjema cestovnim dionicama (Lugoj – Deva i Deva – Orăștie u blizini Deve), izgradnja privremenih cesta bila je potrebna kako bi se novoizgrađena dionica autoceste (Deva – Orăștie) spojila s postojećom cestom. Te dovodne ceste morale su se ukloniti nakon dovršetka tog spoja. To je standardni postupak koji se primjenjuje kada se dovrši određena dionica nove autoceste. Komisija stoga sufinanciranje povezanog troška od 3,7 milijuna EUR ne smatra „potraćenim sredstvima”, što potvrđuje i dijalog s državom članicom.

Zajednički odgovor Komisije na točke 64. i 65.:

Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava odnosi se na izgradnju fizičke infrastrukture i isplate su zaista povezane s fizičkim ostvarenjima. Komisija smatra da se pokazatelji rezultata za velike infrastrukturne projekte koji traju nekoliko desetljeća ne mogu koristiti za pravodobnu isplatu sufinanciranih sredstava EU-a.

Komisija nastoji dobiti podatke o učincima ostvarenih projekata (povećanje prometa, ekonomski učinak na različite sudionike, učinak na zagušenje, emisije itd.).

Prikupljanje i objava podataka o rezultatima i učincima ulaganja u većoj je mjeri dužnost nositeljâ projekata. Komisija objavljuje podatke na razini EU-a (vidjeti godišnja izdanja „Promet u EU-u u brojkama – statistička knjižica”).

Zaključenje projekata pod podijeljenim upravljanjem uvijek uključuje provjeru toga jesu li oni otvoreni za komercijalnu upotrebu i provjeru njihova doprinosa ostvarivanju specifičnih pokazatelja ostvarenja i rezultata operativnog programa u okviru kojeg se projekti sufinanciraju.

66. Komisija podsjeća da su vodeće inicijative još uvijek u fazi izgradnje i da još uvijek ima dovoljno vremena za planiranje *ex post* evaluacije.

Vidjeti i odgovor Komisije na točke 64. i 65.

Zajednički odgovor Komisije na točke 67. i 68.:

Komisija upotrebljava podatke koje dostave države članice i nositelji projekta. Komisija smatra da nositelju projekta nije u interesu umjetno povećati moguću upotrebu (a time i troškove pružanja dovoljnog kapaciteta) za infrastrukturni projekt kako bi dobio sufinanciranje sredstvima EU-a.

U okviru podijeljenog upravljanja ulaganja koja se predstavljaju kao veliki projekti moraju ispuniti zemljopisne zahtjeve i nalaziti se u mreži TEN-T, ali moraju ispuniti i kriterije povezane s cjenovnom pristupačnošću, troškovnom učinkovitošću te analizom troškova i koristi s odgovarajućom razinom analize opcija. Za te je procjene obično potrebno modeliranje prometa (uglavnom, ali ne isključivo, za cestovne projekte).

Pristup koji se koristio za procjenu potražnje i mogućih koristi na temelju gravitacijskog područja od 60 minuta udaljenosti od tih pruga previše je ograničen. Taj pristup ne uzima u dovoljnoj mjeri u obzir učinak mreže vodećih inicijativa. Doista, te su vodeće inicijative strateški segmenti duljih koridora i promet će dolaziti i iz područja udaljenijih od same fizičke lokacije projekta. Na primjer,

vezu Lyon – Torino ne bi trebalo shvaćati isključivo kao vezu između tih dvaju gradova jer je ona dio šire putničke veze između područja Pariza i Milana. Isto tako, pojas Fehmarn omogućava pristup Frankfurtu, Düsseldorfu, Stockholmu itd.

Komisija se ne slaže s primjenom referentne vrijednosti iz publikacije De Rus i dr. iz 2007. (kako je navedena u Tematskom izvješću br. 19/2018) za projekte koji su predmet ove revizije jer je riječ o mješovitim prugama za putnički i teretni promet, dok se referentne vrijednosti primjenjuju samo na pruge za velike brzine za putnički promet.

Zajednički odgovor Komisije na točke 69., 70. i 71.:

Komisija napominje da je u analizi troškova i koristi iz 2017. zaključeno da je vodeća inicijativa baltičke željeznice ekonomski održiva na temelju kombiniranog putničkog i teretnog prijevoza. Komisija smatra da bi projekt trebalo procijeniti u odnosu na taj scenarij jer on odgovara načinu provedbe, a ne u odnosu na zasebne referentne vrijednosti za teretni i putnički prijevoz koje se promatraju u izolaciji.

Baltička željeznica mogla bi postati nova „žila kucavica" baltičkih (i finskih) prometnih tokova te omogućiti potpuno novu dinamiku i mogućnosti putničkih i teretnih prometnih tokova na baltičkom području. Znatno će smanjiti trajanje putovanja iz smjera sjevera prema jugu. Trenutačna situacija ograničenog željezničkog prijevoza iz smjera sjevera prema jugu, za što postoje povijesni i strukturni/organizacijski razlozi, ne može se primijeniti na buduću baltičku željeznicu.

Komisija upućuje i na svoje odgovore na točku 68. s obzirom na činjenicu da je gravitacijsko područje od 60 minuta ograničena referentna vrijednost. Primijenjena je samo za procjenu pruga za velike brzine za putnički promet pri brzinama od približno 300 km/h, dok je vodeća inicijativa baltičke željeznice osmišljena kao brza konvencionalna pruga za mješoviti promet. Parametri odabrani za vodeću inicijativu baltičke željeznice ne dovode do znatnog povećanja troškova ako se uz putničku upotrebu predvidi i prijevoz tereta, a istodobno se osiguravaju dodatni dohodak i koristi. Trošak izgradnje po kilometru vodeće inicijative baltičke željeznice (približno 6,7 milijuna EUR po kilometru) znatno je manji od troškova koji su upotrijebljeni za izradu referentnih vrijednosti kojima se koristio Europski revizorski sud.

Komisija održava bliski kontakt s poljskim upraviteljem infrastrukture, koji je pokazao da su poduzete sve mjere koje su potrebne da bi se osigurao dovoljan kapacitet za sve vrste putničkog i teretnog prometa na dionici Varšava – Białystok i šire.

Zajednički odgovor na točke 72. i 73.:

Mogući troškovi uglavnom se odnose na dodatnu zaštitu od buke, što su tražili građani nakon javnog savjetovanja.

Kad je riječ o njemačkim pristupnim prugama, odluka o povećanju brzine sa 160 km/h na 200 km/h donesena je tek nakon procesa regionalnog planiranja, u kojem je donesena odluka o postavljanju rute, i to je povećanje najveći jedinstveni izvor troškova. Samo povećanje brzine dovelo je do dodatnih troškova od 110 milijuna EUR. Dodatne mjere zaštite od buke nisu izravna posljedica povećanja brzine na pruzi. Troškove mosta Fehmarnsund isto tako nije uzrokovalo povećanje brzine, već potreba stvaranja kapaciteta koji je potreban za procijenjenu količinu (mješovitog) prometa na pruzi nakon izgradnje prijelaza u pojasu Fehmarn.

Nadalje, postoje i drugi važni izvori troškova koji se moraju uzeti u obzir, a koji nisu povezani s povećanjem brzine, već s drugim operativnim zahtjevima. Projekt iz 2018. sadržava nekoliko elemenata koji nisu bili predviđeni 2008. i koji uopće nisu povezani s povećanjem brzine. To su osobito teretni terminal u Lübecku i pretvaračka stanica u Geninu, za koje je potrebno 126 milijuna EUR. Daljnje nove značajke pruge povezane su isključivo s prijevozom tereta, osobito s

prugama za parkiranje teretnih vlakova kako bi se regionalnim putničkim vlakovima i putničkim vlakovima za velike udaljenosti omogućilo da ih prestignu.

77. U vezi s točkom (b) Komisija želi napomenuti sljedeće:

i. za baltičku je željeznicu određen novi rok za upravljanje infrastrukturom jer je bila potrebna daljnja analiza kako bi se postigao dogovor o najboljem rješenju;

ii. trenutačno se ispituje spoj Sena – Schelde do luke Zeebrugge, a u skladu s provedbenom odlukom očekuje se da će plan ulaganja biti gotov do prosinca 2023. Planira se da će se spoj uspostaviti do kraja 2030.
Komisija napominje da je Provedbena odluka o spoju Sena – Schelde bila od ključne važnosti za postizanje sporazuma o financiranju kanala Sena – sjeverna Europa među francuskim stranama, što je bilo hitno potrebno. Stoga, s obzirom na njezin dobar učinak poluge u osiguranju provedbe glavne veze koja nedostaje (kanal Sena – sjeverna Europa), bez koje bi bilo još teže osigurati odluku o ulaganju u provedbu veze s lukom Zeebrugge, provedbena odluka zapravo je potaknula provedbu relevantnih dionica koliko god je to bilo moguće.

79. Komisija upućuje na svoje odgovore na točke od 16. do 18.

80. Komisija upućuje na svoje odgovore na točke od 25. do 26.

1. preporuka – Potrebno je preispitati i upotrijebiti postojeće alate kako bi se provelo dugoročno planiranje

Komisija prihvaća točke (a), (b) i (c) 1. preporuke. Međutim, točan sadržaj prijedloga Komisije ovisit će o pripremnim mjerama, uključujući procjenu učinka, čiji se ishod još ne može prejudicirati.

Komisija djelomično prihvaća točku (d) 1. preporuke.

Kad je riječ o točki (d), zakonodavni postupak trenutačno je u tijeku i nije moguće prejudicirati rezultate. Komisija će državama članicama pružiti potporu u provedbi budućeg pravnog akta nakon što se on donese.

81. Komisija upućuje na svoje odgovore na točku 27. i okvir 2.

82. Budući da koncept vodeće inicijative u području prometne infrastrukture ne odgovara nijednom konceptu iz pravnog okvira EU-a, analiza koja je dosad provedena nije se mogla u potpunosti podudarati s konceptom koji je definirao Europski revizorski sud. Komisija smatra da su se analize troškova i koristi pravilno primjenjivale kao alat za odlučivanje.

Komisija upućuje i na svoje odgovore na točke od 31. do 38.

83. Komisija upućuje na svoje odgovore na točke od 40. do 44.

2. preporuka – Potrebno je zahtijevati bolju analizu prije donošenja odluke da se megaprojekti (ulaganja slična vodećim inicijativama u području prometne infrastrukture) sufinanciraju sredstvima EU-a

Komisija ne prihvaća preporuku jer ona upućuje na stratešku analizu troškova i koristi visoke kvalitete „na široj razini megaprojekata”, što ne odgovara nijednoj postojećoj pravnoj definiciji.

U okviru CEF-a zahtjevi za projekte za radove moraju uključivati socioekonomsku analizu troškova i koristi koja pokazuje pozitivne rezultate, u kojima se u slučaju brze željeznice obično razmatraju različite mogućnosti. Komisija podnositeljima zahtjeva preporučuje upotrebu zajedničke metodologije koja se upotrebljava za kohezijsku politiku.

Kad je riječ o podijeljenom upravljanju, Komisija će zagovarati upotrebu odgovarajućih metodologija ocjene (kao što je analiza troškova i koristi) za velika ulaganja na koridorima mreže TEN-T kada se to smatra nužnim za osiguravanje usklađenosti s člankom 67. Prijedloga uredbe o zajedničkim

odredbama i uzimajući u obzir razinu analize koja je potrebna i primjerena za svako razmatrano ulaganje u skladu s najboljom međunarodnom praksom, a u svrhu omogućivanja promišljene političke odluke o specifičnim ulaganjima koja su potrebna te potrebe za optimalnim odabirima ulaganja.

Međutim, Komisija ponavlja da se kriteriji koje treba razmotriti tijekom odabira pojedinačnih operacija utvrđuju na razini programa, u okviru odgovornosti upravljačkih tijela i u skladu sa zahtjevima utvrđenima u članku 67. Prijedloga uredbe o zajedničkim odredbama. Komisija može biti uključena u definiranje tih kriterija tako da sudjeluje u radu odbora za praćenje, isključivo u savjetodavnoj ulozi.

84. Komisija upućuje na svoj odgovor na točku 45.

85. Komisija smatra da su veličina, opseg i proračun mjera prikladni za njihovu svrhu.

Posebno namjenjivanje proračuna EU-a za specifične velike projekte nije predviđeno pravnom osnovom CEF-a, a uostalom ne bi ni ubrzalo njihovu provedbu. Pristup u fazama omogućuje ograničavanje rizika od gubitka odobrenih sredstava za preuzimanje obveza u slučaju kašnjenja projekta.

Komisija ističe da promjene u načinu na koji je projekt osmišljen i u njegovu opsegu nisu jedini izvor troškova i da one dovode i do dodatnih koristi.

Komisija je 2018. ugovorila reviziju pod nazivom „Procjena jediničnih troškova (standardnih cijena) željezničkih projekata” za sva ulaganja u željeznicu (uključujući ona financirana sredstvima EU-a) u razdoblju od 2000. do 2020., koja je pokazala mnogo manju razinu promjene troškova nego što je to bio slučaj za vodeće inicijative uključene u uzorak Europskog revizorskog suda. Za više od 50 % projekata zabilježen je raspon od +10 % prekoračenja troškova/uštede.

Komisija upućuje i na svoje odgovore na točke od 46. do 51.

86. Komisija upućuje na svoje odgovore na točke od 53. do 60.

3. preporuka – Potrebno je poboljšati upravljanje sufinanciranjem sredstvima EU-a na razini Komisije za mjere koje su dio megaprojekata (ulaganja slična vodećim inicijativama u području prometne infrastrukture)

Komisija ne prihvaća preporuku jer ni za koncept vodeće inicijative u području prometne infrastrukture ni za koncept megaprojekata ne postoji pravna osnova koja bi Komisiji omogućila da odlučuje o specifičnim prioritetima financiranja u kontekstu poziva na dostavu prijedloga.

Kad je riječ o točki (a), u Prijedlogu uredbe o CEF-u II već je uspostavljena bolja veza između plana rada za koridor i odabira projekata u okviru CEF-a, što omogućuje bolje određivanje prioriteta za financiranje sredstvima EU-a. Suzakonodavci su još u postupku donošenja prijedloga.

Kad je riječ o točki (b), Komisija ističe činjenicu da je potpora koju EU u okviru izravnog upravljanja pruža mjerama koje su dio vodećih inicijativa već organizirana u okviru vrlo ograničenog broja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, a ponekad samo jednoga. U okviru natjecateljskih poziva na dostavu prijedlogâ odgovornost je nositeljâ projekta da predstave zrele mjere koje doprinose ostvarenju cjelokupnog projekta, u skladu s ostvarenim napretkom i postignutom zrelošću. Izostanak većeg broja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava može narušiti uspješnu i pravodobnu provedbu projekta. Natjecateljski pozivi i načelo „iskoristi ili izgubi” pružaju nositeljima projekta poticaje da predlože kvalitetne i zrele prijedloge i da pravodobno iskoriste sredstva.

Kad je riječ o podijeljenom upravljanju, Komisija ponavlja da se kriteriji koje treba razmotriti tijekom odabira pojedinačnih operacija utvrđuju na razini programa te su u okviru odgovornosti upravljačkih tijela. Upravljačka tijela pritom moraju osigurati da su sve operacije u skladu sa standardima kvalitete koji su jasno navedeni u članku 67. Prijedloga uredbe o zajedničkim odredbama i primjenjivim pravilima o prihvatljivosti za predmetne rashode.

Kad je riječ o točki (c), uspostavljeni su postupci koji će omogućiti primjeren pregled i Komisija stoga smatra da nije potrebno uspostaviti poseban stručni centar.

Osim toga, Komisija smatra da je korisnicima i tijelima nadležnima za program već ponudila alate za savjetovanje. Državama članicama i dalje će biti dostupna tehnička pomoć za pripremu projekata putem savjetodavnog centra InvestEU, uključujući JASPERS. Financijska potpora u okviru programâ bit će dostupna za podršku u pripremi projekta, postupku nadmetanja i provedbi.

Komisija ističe i da se *ex post* evaluacije i studije te daljnja postupanja sustavno provode primjenom struktura i postupaka koji već postoje. Nadalje, već je omogućeno mješovito financiranje u okviru triju mehanizama financiranja (CEF, EFRR i Kohezijski fond te instrumenti EIB-a). Prijedlogom uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje nakon 2020. isto je predviđen taj mehanizam.

87. Komisija upućuje na svoje odgovore na točke od 61. do 67.

88. Komisija upućuje na svoje odgovore na točke od 68. do 72.

89. Komisija upućuje na svoj odgovor na točku 77.

4. preporuka – Potrebno je temeljiti djelovanje na iskustvu stečenom provedbenim odlukama i ojačati ulogu europskih koordinatora

Komisija djelomično prihvaća točku (a) 4. preporuke. Komisija namjerava donijeti provedbene odluke za velike prekogranične projekte, ali to neće biti uvjet za sufinanciranje sredstvima EU-a neovisno o načinu upravljanja.

Komisija ne prihvaća točku (b) 4. preporuke. Komisija smatra da proširenje područja primjene provedbenih akata ne bi trebalo uključivati donošenje provedbenih odluka za projekte „s prekograničnim učinkom”.

Komisija prihvaća točku (c) 4. preporuke. Međutim, točan sadržaj prijedloga Komisije ovisit će o pripremnim mjerama, uključujući procjenu učinka, čiji se ishod još ne može prejudicirati.

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je II. revizijsko vijeće, kojim predsjeda članica Suda Iliana Ivanova i koje je specijalizirano za rashodovna područja ulaganja u koheziju, rast i uključivanje. Reviziju je predvodio član Suda Oskar Herics, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Thomas Obermayr i rukovoditelj Emmanuel Rauch.

Voditelj radnog zadatka bio je Luc T'Joen, a revizorski tim činili su Milan Šmíd, Erki Must, Guido Fara, Manja Ernst, Katarzyna Solarek, Andras Feher, Sabine Maur-Helmes i Richard Moore.

Slijeva nadesno: Thomas Obermayr, Guido Fara, Emmanuel Rauch, Katarzyna Solarek, Erki Must, Manja Ernst, Milan Šmíd, Luc T'Joen, Richard Moore, Sabine Maur-Helmes, Oskar Herics i Andras Feher.

Kronologija

Događaj	Datum
Donošenje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	24.10.2018.
Službeno slanje nacrta izvješća Komisiji (ili drugom subjektu revizije)	4.12.2019.
Usvajanje završnog izvješća nakon raspravnog postupka	25.3.2020.
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta revizije) na svim jezicima	29.4.2020

AUTORSKA PRAVA
© Europska unija, 2020.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju Odluke Europskog revizorskog suda br. 6. – 2019 o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). To znači da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku dokumenata. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje privatne pojedince čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje ste po potrebi dužni zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja te nemate dozvolu za njihovu uporabu.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

PDF	ISBN 978-92-847-4704-7	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/84891	QJ-AB-20-011-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-4683-5	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/42653	QJ-AB-20-011-HR-Q

Sud je u okviru ove revizije ispitao način na koji Komisija upravlja provedbom osam prekograničnih megaprojekata u 13 država članica. Tim se projektima izgrađuju ključne nedostajuće dionice potrebne za povezivanje nacionalnih mreža i time za uspostavu europskih prometnih koridora kojima se može neometano prometovati. Ukupni procijenjeni trošak odabranih važnih projekata prometne infrastrukture iznosi 54,0 milijarde eura, od čega je EU dosad isplatio 3,4 milijarde eura.

Sud je utvrdio da osnovna mreža vjerojatno neće biti puštena u uporabu do 2030., tj. u planiranom roku iz 2013. Kašnjenjima u izgradnji tih megaprojekata i njihovu puštanju u uporabu ugrožava se djelotvorno funkcioniranje pet od devet koridora mreže TEN-T. Sud je utvrdio primjere lošeg planiranja i neučinkovite provedbe. Postoje nedostatci u načinu na koji Komisija nadzire pravodobno dovršenje mreže i taj se nadzor obavlja neizravno, ali Komisija raspolaže instrumentom koji se može iskoristiti kao temelj za povećanje uspješnosti.

Sud u svrhu boljeg financijskog upravljanja tim ulaganjima u infrastrukturu vrijednima više milijardi eura iznosi niz preporuka za potporu njihovu dugoročnom planiranju te načinu na koji se njima upravlja i na koji se obavlja nadzor nad njima.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Ured za publikacije Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors