

Sprawozdanie specjalne

**Unijna infrastruktura transportowa –  
należy przyspieszyć wdrażanie  
wielkich projektów, tak aby  
terminowo osiągnąć efekty na  
poziomie całej sieci**



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

# Spis treści

|  | Punkty |
|--|--------|
| <b>Streszczenie</b>  | I-V    |
| <b>Wstęp</b>   | 01-06  |
| <b>Transeuropejska sieć transportowa – budowa sieci bazowej do 2030 r.</b>   | 01-03  |
| <b>Zarządzanie projektami przewodnimi i ich finansowanie na szczeblu UE</b>  | 04-06  |
| <b>Zakres kontroli i podejście kontrolne</b>   | 07-15  |
| <b>Uwagi</b>   | 16-78  |
| <b>Jest mało prawdopodobne, by sieć bazowa była w pełni operacyjna do 2030 r., a Komisja posiada ograniczone narzędzia, aby to zagwarantować</b>                   | 16-26  |
| Sześć z ośmiu projektów przewodnich wybranych do kontroli, wraz z infrastrukturą towarzyszącą, prawdopodobnie nie będzie w pełni operacyjnych do 2030 r.           | 16-19  |
| Komisja nie skorzystała jeszcze ze wszystkich dostępnych jej ograniczonych narzędzi prawnych, aby zareagować na zaistniałą sytuację                                | 20-26  |
| <b>Proces planowania inwestycji o wartości wielu miliardów euro wymaga usprawnienia</b>  | 27-44  |
| Istnieje ryzyko, że prognozy dotyczące natężenia ruchu będą nadmiernie optymistyczne. Co więcej, połowa z prognoz nie jest odpowiednio skoordynowana.              | 27-30  |
| Uchybienia w procesie analizy kosztów i korzyści odbijają się na jakości procesów decyzyjnych  | 31-38  |
| W przypadku niektórych projektów przewodnich włączenie zainteresowanych stron pomogło zapewnić większą akceptację  | 39-44  |
| <b>Niska wydajność wdrażania projektów przewodnich</b>   | 45-60  |
| Wdrażanie projektów przewodnich odbywa się z dublowaniem wysiłków i jest niewydajne, a ponadto brakuje ogólnego obrazu sytuacji                                    | 45-48  |
| Na etapie budowy infrastruktury transportowej w ramach projektów przewodnich rosną koszty, a ponadto często występuje rozbudowana biurokracja na szczeblu krajowym | 49-52  |

|   |       |
|---|-------|
| Bardzo duże opóźnienia mogą obniżyć wydajność dofinansowania ze środków unijnych  | 53-60 |
| <b>W nadzorze sprawowanym przez Komisję nad ukończeniem przez państwa członkowskie korytarzy sieci bazowej występują uchybienia, ale dostępne jest narzędzie, które można by wykorzystać do poprawy wyników</b> | 61-78 |
| Nadzór sprawowany przez Komisję nie jest bezpośredni, a dofinansowanie UE na rzecz projektów jest powiązane jedynie z produktami  | 61-66 |
| Komisja nie przeanalizowała krytycznie długofalowej rentowności i kosztów projektów przewodnych   | 67-74 |
| Decyzja wykonawcza – narzędzie do wykorzystania na potrzeby przyszłych inwestycji   | 75-78 |
| <b>Wnioski i zalecenia</b>  | 79-89 |

## **Załączniki**

**Załącznik I – Przegląd projektów przewodnych wybranych do kontroli**

**Załącznik II – Kluczowe wskaźniki wykonania ukazujące, jak zmieniały się harmonogramy ukończenia projektów przewodnych**

**Załącznik III – Kluczowe wskaźniki wykonania ukazujące, jak kształtowały się koszty budowy projektów przewodnych**

**Załącznik IV – Przegląd działań podstawowych wybranych do kontroli i ich danych szczegółowych (wartości liczbowe w mln euro)**

**Załącznik V – Przegląd opóźnień w realizacji działań wybranych do kontroli**

**Załącznik VI – Przegląd zmian w pierwotnych przydziałach środków finansowych na rzecz 17 skontrolowanych działań (dane w mln euro)**

## **Wykaz akronimów i glosariusz**

## **Odpowiedzi Komisji**

## **Zespół kontrolny**

## **Kalendarium**

## Streszczenie

I Współfinansowane przez UE wielkie projekty transportowe to duże projekty o wymiarze transgranicznym. W niniejszym sprawozdaniu są one określane mianem „projektów przewodnich z zakresu infrastruktury transportowej” lub „projektów przewodnich” i obejmują kluczowe połączenia wymagane do ukończenia sieci transportowej UE. Każdy z tych projektów przewodnich kosztuje ponad 1 mld euro i ma przynieść określone korzyści społeczno-ekonomiczne.

Od 2013 r. plan UE zakłada, że unijna bazowa sieć transportowa zostanie ukończona do 2030 r. Zgodnie z Traktatem odpowiedzialność za wdrażanie projektów w obrębie sieci transportowej spoczywa na państwach członkowskich. UE z kolei zapewnia wkład w rozwój sieci transeuropejskiej poprzez identyfikowanie i wspieranie projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

Wsparcie UE na rzecz różnych elementów projektów przewodnich z zakresu infrastruktury transportowej pomaga państwom członkowskim w osiągnięciu wyznaczonych celów, a jednocześnie zapewnia wartość dodaną UE.

II Trybunał ocenił, czy Komisja Europejska dopilnowała, by projekty przewodnie z zakresu infrastruktury transportowej o charakterze transgranicznym, które otrzymały dofinansowanie ze środków unijnych i dotyczą bazowej sieci transportowej UE, zostały właściwie zaplanowane i były wdrażane w wydajny sposób. W tym celu Trybunał przeanalizował, czy Komisja zapewniła, by procedury stosowane w państwach członkowskich przy realizacji tych projektów przewodnich doprowadziły do ukończenia i uruchomienia korytarzy sieci bazowej do 2030 r.; czy proces planowania projektów przewodnich wykazywał się dobrą jakością i przebiegał w sposób solidny i przejrzysty; czy wdrażanie projektów przewodnich odbywało się wydajnie; oraz czy Komisja sprawowała odpowiedni nadzór nad inwestycjami dofinansowanymi ze środków unijnych w ramach projektów przewodnich.

**III** Trybunał wytypował do kontroli osiem projektów przewodnich z zakresu infrastruktury transportowej o oddziaływaniu transgranicznym w siedmiu z dziewięciu korytarzy sieci bazowej. Kontrola, która objęła 13 państw członkowskich, dotyczyła infrastruktury drogowej i kolejowej, śródlądowych dróg wodnych, a także przypadków połączenia infrastruktury kolejowej i drogowej oraz infrastruktury morskiej i kolejowej. Łączny koszt skontrolowanej infrastruktury wynosił 54,0 mld euro. Kwota dofinansowania ze środków unijnych przydzielona na osiem wybranych projektów przewodnich wyniosła dotychczas 7,5 mld euro, przy czym wypłacono już 3,4 mld euro. Trybunał skontrolował także 17 działań podstawowych stanowiących część tych projektów przewodnich.

**IV** Ogólnie rzecz biorąc, na podstawie przeprowadzonych prac Trybunał wyciągnął następujące wnioski.

- o Wbrew planom z 2013 r. sześć z ośmiu przeanalizowanych projektów (włącznie z liniami dostępowymi) prawdopodobnie nie będzie w pełni operacyjnych do 2030 r. Jako że projekty przewodnie i odnośne linie dostępowe stanowią kluczowe połączenia w korytarzach sieci bazowej, istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, że sieć połączeń w bazowej sieci transportowej UE osiągnie pełne zdolności operacyjne do 2030 r. Oznacza to, że do tego czasu unijna sieć transportowa nie zostanie ukończona, a zakładane efekty na poziomie sieci nie zostaną osiągnięte. Ponadto nie wszystkie projekty przewodnie z zakresu kolejowej infrastruktury transportowej będą do 2030 r. spełniać minimalne wymogi rozporządzenia w sprawie TEN-T dla kolejowych przewozów towarowych.

Państwa członkowskie posiadają różne priorytety krajowe, które mogą, ale nie muszą pokrywać się z inwestycjami, jakie należy przeprowadzić w korytarzach transgranicznych UE. W państwach członkowskich obowiązują także różne procedury prowadzenia robót, a realizacja projektów odbywa się w różnym tempie. Stopień poparcia dla projektów przewodnich lub sprzeciwu wobec ich realizacji różni się istotnie w poszczególnych państwach, a priorytety polityczne mogą ulegać zmianie z upływem czasu. Komisja jest odpowiedzialna za należyte zarządzanie finansami w przypadku dofinansowania ze środków unijnych na rzecz budowy infrastruktury transportowej w ramach projektów przewodnich. Na potrzeby nadzorowania terminowego ukończenia sieci przez państwa członkowskie Komisja dysponuje pewnymi ograniczonymi narzędziami prawnymi służącymi do egzekwowania realizacji ustalonych priorytetów UE. Z wyjątkiem przyjęcia kilku aktów wykonawczych Komisja jak dotąd nie skorzystała jednak z tych narzędzi, chociaż wiadomo już, że niektóre korytarze najprawdopodobniej nie będą w pełni operacyjne do 2030 r. Opóźnienia w budowie i przekazaniu do

eksploatacji projektów przewodnych z zakresu infrastruktury transportowej stwarzają ryzyko dla skutecznego funkcjonowania pięciu z dziewięciu korytarzy TEN-T.

- Trybunał stwierdził, że w przypadku ośmiu skontrolowanych projektów przewodnych planowanie niektórych z ich kluczowych elementów wymaga udoskonalenia, a ponadto istnieje ryzyko, że prognozy dotyczące natężenia ruchu będą nadmiernie optymistyczne. Połowa z tych prognoz nie była właściwie skoordynowana. W przypadku projektów przewodnych Lyon–Turyn i Sekwana–Skalda z wcześniejszych prognoz wynikało, że natężenie ruchu towarowego będzie znacznie większe niż wartości odnotowywane obecnie. W odniesieniu do tunelu bazowego pod przełęczą Brenner trzy zaangażowane państwa członkowskie nie przeprowadziły jeszcze zharmonizowanej analizy ruchu i kwestionują wzajemnie swoje dane i metody, zaś Komisja nie przeprowadziła własnej, niezależnej analizy potrzeb.

Analizy kosztów i korzyści są przeprowadzane w odniesieniu do części składowych projektów przewodnych. W przypadku żadnego z ośmiu projektów ujętych w próbie dobranej przez Trybunał analiza taka nie została wykorzystana w odpowiedni sposób jako narzędzie podejmowania decyzji w odniesieniu do całego projektu. Brak było analizy, która obejmowałaby całość proponowanych robót w ramach danego projektu i która zostałaby przeprowadzona przed przyznaniem dofinansowania ze środków UE. Jeśli chodzi o włączenie zainteresowanych podmiotów, Trybunał zaobserwował pewne dobre praktyki, ale stwierdził również przypadki, w których podmioty te mogłyby zostać włączone w większym stopniu. Komisja nie jest na tyle widoczna w tym procesie, by promować europejską wartość dodaną projektów przewodnych.

- Wdrażanie projektów przewodnych nie przebiega w wydajny sposób. W przypadku ośmiu projektów przewodnych wytypowanych do kontroli średni czas budowy wynosi 15 lat. Praktyka dofinansowywania mniejszych części projektów przewodnych prowadzi do sztucznej konkurencji z innymi przedsięwzięciami niewchodzącymi w zakres takich projektów i do dublowania wysiłków, jest niewydajna i stwarza ryzyko utraty nadzoru. Jednocześnie w strukturach Komisji nie działają żadne centra kompetencji, które wspierałyby promotorów projektów i zapewniały im wytyczne, tak aby zwiększyć wydajność i skuteczność dofinansowania UE na rzecz projektów przewodnych.

We wszystkich ośmiu projektach przewodnych zmiany w założeniach koncepcyjnych i zakresie sprawiły, że koszty wzrosły już o 17,3 mld euro (tj. o 47%) w porównaniu ze wstępnymi kosztorysami. Zaobserwowano także rozbudowaną biurokrację. W przypadku autostrady A1 w Rumunii o długości 582

km osobne pozwolenie na budowę jest wymagane dla każdego 7 km autostrady, a pozwolenie środowiskowe dla każdego 26 km.

Odnotowano także bardzo duże opóźnienia – w przypadku głównych części projektów przewodnich średnie opóźnienie, z jakim takie części oddawane są do eksploatacji, wynosi 11 lat, przy czym wartość ta nie uwzględnia czasu wymaganego na budowę infrastruktury towarzyszącej. Taka sytuacja wiąże się z poważnymi konsekwencjami dla bezpieczeństwa i stanowi zagrożenie dla wydajności dofinansowania ze środków unijnych. Trybunał odnotował także, że w porównaniu z pierwotnie przydzielonymi kwotami wsparcia wycofano już dofinansowanie ze środków unijnych w wysokości 1,4 mld euro dla 17 skontrolowanych działań.

- o Komisja nie sprawuje bezpośrednio nadzoru nad ukończeniem przez państwa członkowskie korytarzy sieci bazowej. Aby monitorować postępy, korzysta ona z systemu informacyjnego do koordynacji i wspierania polityki oraz polega na koordynatorach europejskich, którzy z kolei dysponują jednak zbyt ograniczonymi zasobami i uprawnieniami, by sprawować skuteczny nadzór. W odniesieniu do zarządzania dzielonego, w którym główną odpowiedzialność za wdrażanie ponosi właściwa instytucja zarządzająca, Trybunał odnotował przypadki nieoptymalnego wykorzystania środków unijnych na kwotę 12,4 mln euro i zmarnowania środków w kwocie 3,7 mln euro pochodzących z dofinansowania unijnego na budowę autostrady A1 w Rumunii.

Komisja w dalszym ciągu uzależnia dofinansowanie UE na rzecz projektów wyłącznie od uzyskanych produktów. Nie gromadzi natomiast informacji na temat rezultatów i stopnia powodzenia inwestycji na poziomie projektów przewodnich (tj. czy i kiedy w ramach danego projektu zostaną osiągnięte oczekiwane rezultaty). Brak jest szczegółowych procedur gromadzenia danych, które umożliwiłyby niezależną ocenę przed przyznaniem dofinansowania ze środków unijnych, czy specyfikacje budowlane są odpowiednie z perspektywy potencjalnego natężenia ruchu w projektach przewodnich. Jeśli chodzi o Rail Baltica, z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że mieszana linia kolei dużych prędkości może nie być rentowna w perspektywie długofalowej, nawet jeśli uwzględnić kompletne połączenie aż do Warszawy. W przypadku stałego połączenia przez Bełt Fehmarn Komisja nie przeanalizowała krytycznie bardzo wysokich kosztów niemieckiej linii dostępowej stanowiącej część proponowanej linii kolei dużych prędkości między Kopenhagą a Hamburgiem, które to koszty mogą wynieść nawet 46 mln euro za km. W znacznym stopniu wpływa to negatywnie na efektywność kosztową tej zmodernizowanej linii dostępowej. Z tego odcinka linii kolejowej, który przebiega ciągiem stałego połączenia przez

Bełt Fehmarn, będzie korzystać jedynie 1 mln pasażerów rocznie w każdym kierunku, a więc zdecydowanie zbyt mało, aby była ona rentowna w perspektywie długofalowej.

Komisja w ostatnim czasie zaczęła stosować decyzje wykonawcze. Jest to krok w kierunku ściślejszego nadzorowania przez Komisję postępów państw członkowskich na drodze do ukończenia korytarzy sieci bazowej poprzez realizację projektów przewodnich. Decyzje te nie obejmują jednak jeszcze jasnych zasad dotyczących odpowiedzialności wszystkich stron, w tym Komisji. Wykazują również niedociągnięcia, jeśli chodzi o rozwiązywanie wszystkich najistotniejszych kwestii, a ponadto nie uwzględnia się w nich zakładanych rezultatów ani nie przewiduje wymogu przeprowadzania ocen *ex post* w celu wyciągnięcia wniosków z wcześniejszych doświadczeń.

**V** Z myślą o zapewnieniu należytego zarządzania finansami w ramach dofinansowania projektów przewodnich ze środków unijnych Trybunał zaleca, by Komisja:

- a) dokonała przeglądu aktualnie dostępnych narzędzi i korzystała z nich w celu wyegzekwowania planowania długoterminowego;
- b) wymagała lepszych analiz przed podjęciem decyzji o udzieleniu dofinansowania ze środków unijnych na rzecz wielkich projektów (podobnych do projektów przewodnich);
- c) usprawniła swoje praktyki w zakresie zarządzania dofinansowaniem na działania wchodzące w zakres wielkich projektów (podobnych do projektów przewodnich);
- d) w dalszym stopniu rozwijała narzędzie w formie decyzji wykonawczych, proponując, by taką decyzję wydawano dla każdego projektu przewodniego o charakterze transgranicznym, a także wzmocniła rolę koordynatorów europejskich.

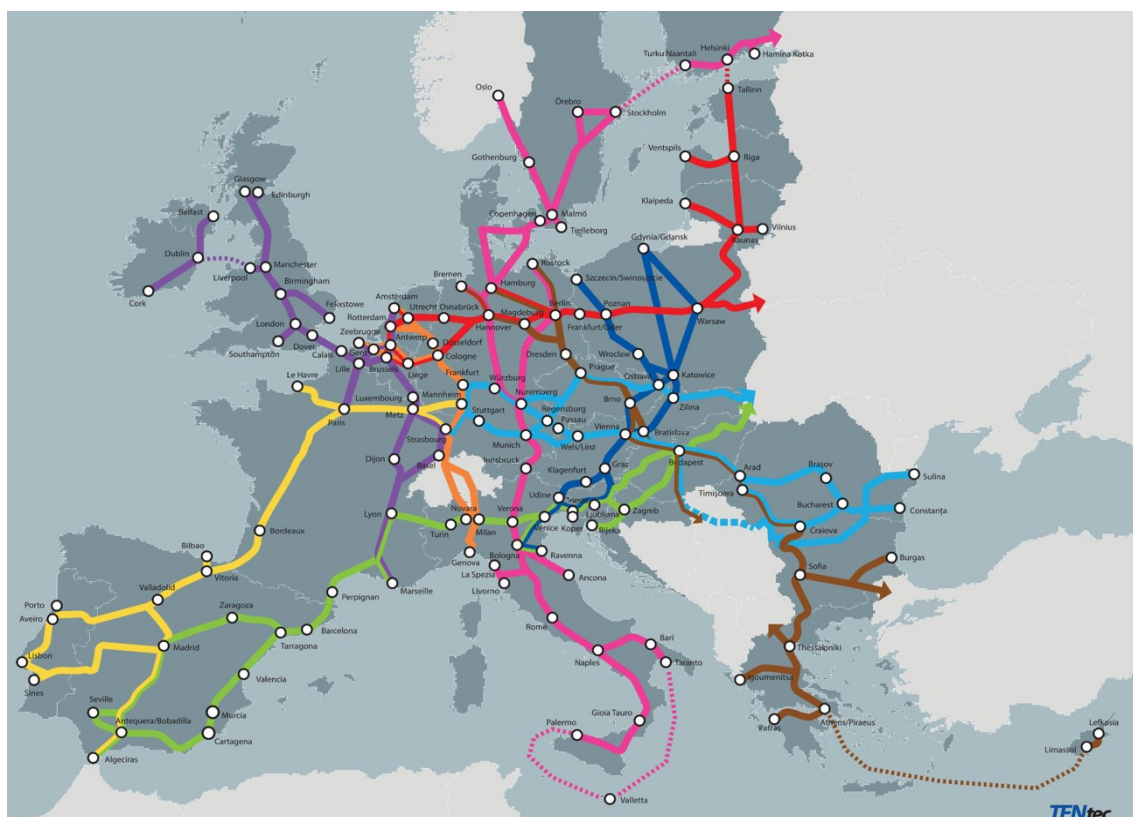


# Wstęp

## Transeuropejska sieć transportowa – budowa sieci bazowej do 2030 r.

**01** Wspólna polityka transportowa UE, ustanowiona w traktacie rzymskim (z 1957 r.), miała na celu stworzenie wspólnego obszaru transportu w całej Europie. Od 2013 r. priorytetowym celem operacyjnym w tym zakresie jest wybudowanie „sieci bazowej” do 2030 r. oraz „sieci kompleksowej” do 2050 r. W ramach sieci bazowej przewidziano dziewięć korytarzy (zob. *rys. 1*), z których każdy obejmuje kilka rodzajów transportu.

**Rys. 1 – Korytarze sieci bazowej TEN-T**



Źródło: strona internetowa DG MOVE: [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en).

**02** Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>1</sup> za wdrażanie projektów w sieci odpowiadają państwa członkowskie. Sposób tego wdrażania jest regulowany rozporządzeniem z 2013 r. w sprawie TEN-T<sup>2</sup>. W rozporządzeniu tym potwierdzono, że za podejmowanie decyzji w sprawie poszczególnych projektów odpowiedzialne są państwa członkowskie. Rola Unii Europejskiej polega natomiast na przyczynianiu się do rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej poprzez ustanawianie wytycznych, a także na identyfikowaniu i wspieraniu projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania oraz wdrażaniu działań mających zapewnić interoperacyjność<sup>3</sup>. Takie wytyczne i projekty wymagają zatwierdzenia przez każde państwo członkowskie, którego dotyczą. Rola Komisji Europejskiej polega z kolei na dopilnowaniu, by państwa członkowskie zrealizowały na czas korytarze sieci bazowej.

**03** Ukończenie korytarzy transgranicznych stanowi kwestię o najwyższym priorytecie. Jak wynika z badania z 2015 r.<sup>4</sup>, sfinansowanego przez Komisję w celu wykazania skutków, jakie przyniosłoby ukończenie sieci, jeśli państwa członkowskie i inne zainteresowane strony nie wdrożyłyby jej jako centralnego elementu nowej polityki w zakresie TEN-T, gospodarka UE utraciłaby potencjał wzrostu na poziomie 1,8% i nie zostałyby utworzone miejsca pracy w wymiarze 10 mln osobołat.

---

<sup>1</sup> Tytuł XVI, art. 170–172 wersji skonsolidowanej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; Dz.U. C 202/47 z 7.6.2016.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE, Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 1–128.

<sup>3</sup> „Interoperacyjność” oznacza zdolność infrastruktury danego rodzaju transportu – przy czym pojęcie to obejmuje wszystkie warunki regulacyjne, techniczne i eksploatacyjne – do umożliwiania bezpiecznych i nieprzerwanych przepływów ruchu, które zapewniają wymagane osiągi dla tej infrastruktury lub tego rodzaju transportu.

<sup>4</sup> Fraunhofer ISI, „Cost of non-completion of the TEN-T”, sprawozdanie końcowe, 15.6.2015.

## Zarządzanie projektami przewodnimi i ich finansowanie na szczeblu UE

**04** Na szczeblu UE odpowiedzialność za opracowywanie i wdrażanie polityki transportowej spoczywa na Komisji, a w szczególności na Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu (DG MOVE). Komisja i państwa członkowskie wspólnie odpowiadają za dopilnowanie, by korytarze sieci bazowej przynosiły oczekiwane rezultaty. Komisja może ponadto dostosować procesy nadzoru związane z zarządzaniem środkami unijnymi na rzecz projektów przewodnich w taki sposób, aby zapewnić maksymalną wydajność korytarzy sieci bazowej. Odpowiada ona ponadto za nadzór nad prawidłowym wdrażaniem programów dofinansowanych ze środków unijnych, w tym za prawidłowe wykorzystanie wsparcia UE na rzecz projektów przewodnich (tj. wielkich projektów transportowych o łącznych kosztach przekraczających 1 mld euro).

**05** W ramach zarządzania dzielonego, polegającego na dzieleniu się z państwami członkowskimi odpowiedzialnością za wydatkowanie środków z budżetu, Komisja ustanawia wytyczne dotyczące planowania programów operacyjnych (PO) oraz negocjuje, zatwierdza i monitoruje wdrażanie PO zaproponowanych przez państwa członkowskie. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) wspiera projekty transportowe za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności oraz ponosi ogólną odpowiedzialność za prawidłowe wykorzystanie środków finansowych. Na szczeblu krajowym lub regionalnym za zarządzanie PO odpowiada instytucja zarządzająca. Dotyczy to między innymi wyboru projektów, ich monitorowania i sprawozdawczości z ich wdrażania. Zgodnie z obowiązującymi przepisami do zadań Komisji Europejskiej należy zatwierdzanie wkładu UE w projekty z zakresu transportu o łącznych kosztach kwalifikowalnych przekraczających 75 mln euro (tzw. duże projekty).

**06** W ramach zarządzania bezpośredniego wnioski o unijne dofinansowanie są składane za pośrednictwem instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) w odpowiedzi na ogłaszane okresowo zaproszenia do składania wniosków. Oceny złożonych wniosków dokonuje Komisja z pomocą Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci (INEA), biorąc pod uwagę warunki finansowania oraz kryteria kwalifikowalności, wyboru i udzielenia dofinansowania określone w zaproszeniach.

## Zakres kontroli i podejście kontrolne

**07** Pomysł przeprowadzenia kontroli dotyczącej wielkich projektów infrastruktury transportowej zrodził się pierwotnie w Trybunale. Zagadnienie to zyskało na znaczeniu za sprawą wniosku zgłoszonego w 2017 r. przez Konferencję Przewodniczących Komisji Parlamentu Europejskiego o przeprowadzenie przez Trybunał kontroli, która dotyczyłaby inwestycji w duże projekty transportowe (o wartości ponad 1 mld euro)<sup>5</sup>. Komisja określa takie projekty mianem dużych projektów o wymiarze transgranicznym<sup>6</sup>.

Do celów niniejszego sprawozdania „projekty przewodnie z zakresu infrastruktury transportowej” oznaczają wszelkie dofinansowywane ze środków unijnych projekty infrastruktury transportowej o łącznych szacowanych kosztach przekraczających 1 mld euro. Na potrzeby doboru próby kontrolnej Trybunał zastosował ponadto następujące kryteria:

- o na rzecz projektu przydzielono lub wypłacono znaczną kwotę dofinansowania ze środków unijnych (przy czym kontrolerzy Trybunału nie wyznaczyli żadnego progu ilościowego);
- o projekt jest istotny dla ukończenia sieci transportowej w UE (w szczególności w odniesieniu do połączeń transgranicznych);
- o oczekuje się, że projekt będzie wywierać ogromne oddziaływanie społeczno-ekonomiczne.

---

<sup>5</sup> „Przeanalizowanie tych projektów pod kątem kosztów/korzyści i przejrzystości oraz dokonanie porównania kosztów szacowanych w momencie rozpoczęcia projektów z kosztami rzeczywistymi w momencie ukończenia”.

<sup>6</sup> COM(2016) 359 final z 1.6.2016, „Europa znów inwestuje. Wnioski z realizacji planu inwestycyjnego dla Europy”.

**08** Trybunał ocenił, czy Komisja Europejska dopilnowała, by projekty przewodnie z zakresu infrastruktury transportowej zostały właściwie zaplanowane i były wdrażane w wydajny sposób. Trybunał przeanalizował, czy:

- a) Komisja zapewnia, by procedury stosowane w państwach członkowskich przy realizacji projektów przewodnich doprowadziły do ukończenia i uruchomienia korytarzy sieci bazowej do 2030 r.;
- b) proces planowania projektów przewodnich przebiega w sposób solidny i przejrzysty;
- c) wdrażanie projektów przewodnich odbywa się wydajnie;
- d) Komisja sprawuje odpowiedni nadzór nad inwestycjami dofinansowanymi ze środków unijnych w ramach projektów przewodnich.

**09** To zadanie kontrolne jest szczególnie istotne i aktualne z wielu różnych powodów. W swoich wcześniejszych sprawozdaniach<sup>7</sup> Trybunał wspominał już o pilnej potrzebie zmiany rozporządzenia w sprawie TEN-T, tak aby było ono bardziej realistyczne. Oprócz przejścia na niskoemisyjne rodzaje transportu projekty przewodnie mają wyeliminować kluczowe brakujące połączenia utrudniające ukończenie korytarzy sieci bazowej.

**10** Dobrana przez Trybunał próba kontrolna obejmowała osiem projektów przewodnich w 13 państwach członkowskich oraz kilka rodzajów infrastruktury transportowej, ale z uwagi na fakt, że kolej i śródlądowe drogi wodne są uważane za kluczowe dla wsparcia przejścia na mobilność niskoemisyjną, Trybunał skupił się w większym stopniu na tych rodzajach inwestycji transgranicznych. W [załączniku I](#) do niniejszego sprawozdania przedstawiono krótki opis wybranych projektów przewodnich. [Załącznik II](#) i [załącznik III](#) zawierają z kolei kluczowe wskaźniki wykonania dotyczące tego, jak zmieniały się koszty i harmonogramy realizacji tych projektów.

---

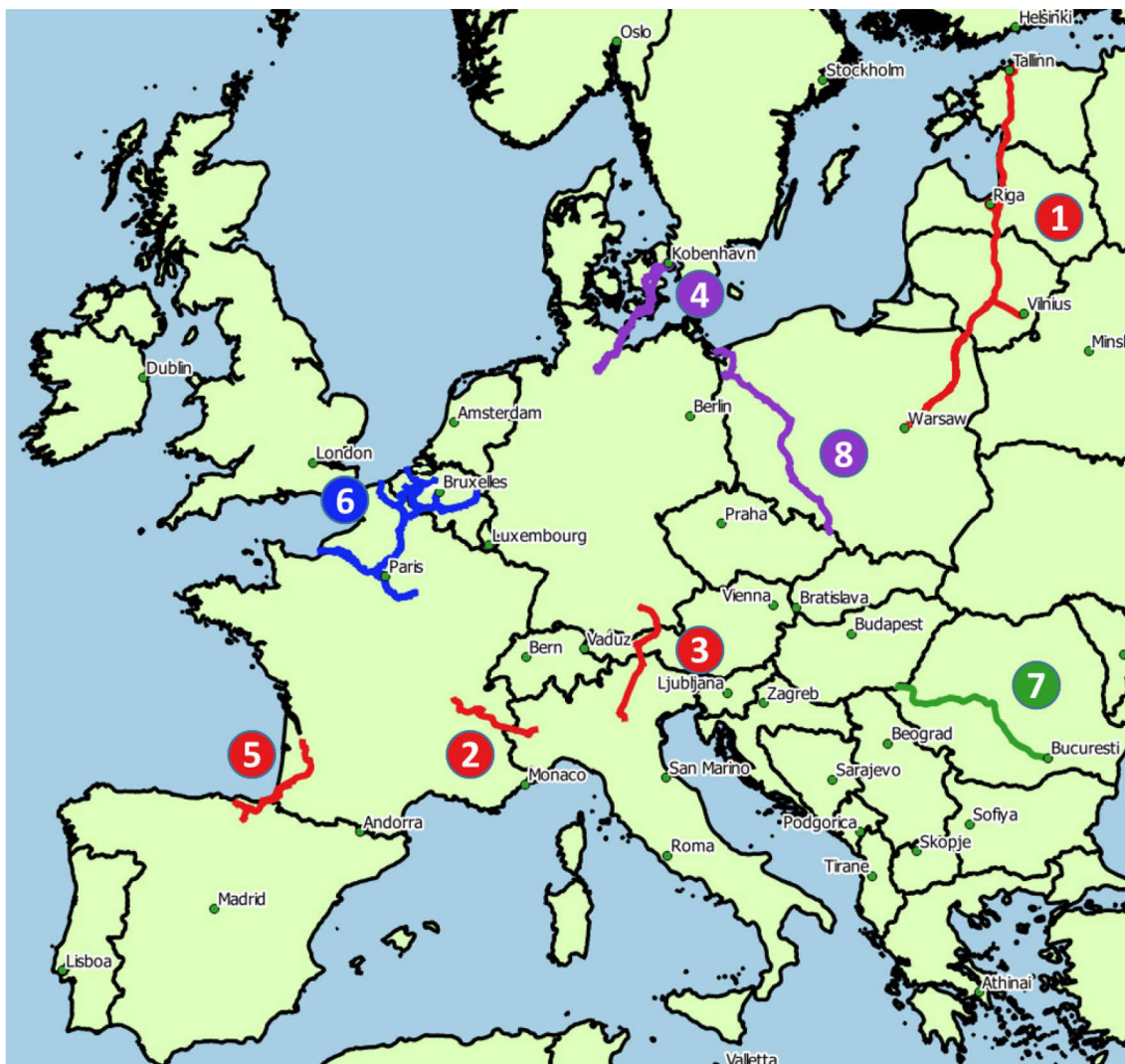
<sup>7</sup> Na przykład zalecenie 1 w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 23/2016 („Transport morski w UE na niespokojnych wodach – wiele nieskutecznych i nietrwałych inwestycji”) oraz zalecenie 1 w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 19/2018 w sprawie kolei dużych prędkości („Europejska sieć kolei dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania”).

**11** Trybunał skontrolował, w jakim zakresie Komisja była zaangażowana w planowanie, wdrażanie i nadzór nad dofinansowaniem UE w ramach następujących ośmiu projektów przewodnich (zob. *rys. 2*):

- 1) **Rail Baltica**: linia kolejowa łącząca Estonię, Łotwę i Litwę z Polską, a także umożliwiająca połączenie z Finlandią (w korytarzu Morze Północne–Bałtyk);
- 2) **połączenie Lyon–Turyn**: transgraniczne połączenie kolejowe między Francją i Włochami (w korytarzu śródziemnomorskim);
- 3) **tunel bazowy pod przełęczą Brenner**: transgraniczne połączenie kolejowe między Austrią i Włochami (w korytarzu skandynawsko-śródziemnomorskim);
- 4) **stałe połączenie przez Bełt Fehmarn**: połączenie drogowe/kolejowe między Danią i Niemcami (w korytarzu skandynawsko-śródziemnomorskim);
- 5) **baskijski odcinek Y i jego połączenie z Francją**: połączenie kolejowe dużych prędkości między Vitorią w Hiszpanii i Bordeaux we Francji (w korytarzu atlantyckim);
- 6) **połączenie Sekwana–Skalda**: w pierwotnym zamierzeniu połączenie śródlądowych dróg wodnych między Sekwaną i Skaldą, które z czasem rozrosło się do śródlądowej sieci wodnej na terenie Francji i Belgii (w korytarzu Morze Północne–Morze Śródziemne i korytarzu atlantyckim);
- 7) **autostrada A1** w Rumunii (w korytarzu Ren–Dunaj);
- 8) **linia kolejowa E59** w Polsce i jej połączenie z portami w **Szczecinie i Świnoujściu** (w korytarzu bałtycko-adriatyckim).

Aby ocenić należyte zarządzanie finansami w przypadku tych inwestycji, Trybunał przeanalizował również dodatkową infrastrukturę pomocniczą, która musi zostać ukończona, tak aby można uznać, że projekty przewodnie są w pełni operacyjne. Przykładowo analizie poddano odcinek Monachium–Werona, aby sprawdzić, czy tunel bazowy pod przełęczą Brenner po oddaniu do eksploatacji będzie w pełni zintegrowany z resztą sieci kolejowej i przyczyni się do poprawy sytuacji na korytarzu skandynawsko-śródziemnomorskim zarówno w przypadku ruchu towarowego, jak i pasażerskiego.

**Rys. 2 – Przegląd projektów przewodnich wybranych do kontroli**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy. Projekty przewodnie są zaznaczone na mapie kolorami odpowiadającymi danym rodzajom transportu. Czerwony: kolejowy; niebieski: śródlądowe drogi wodne; zielony: drogowy; fioletowy: więcej niż jeden rodzaj transportu.



**12** Osiem projektów przewodnich objętych próbą jest zlokalizowanych w siedmiu z dziewięciu korytarzy sieci bazowej<sup>8</sup>. Cztery z sześciu projektów przewodnich w próbie objętych dofinansowaniem UE w trybie zarządzania bezpośredniego znajdują się na liście 30 projektów priorytetowych zatwierdzonych w 2004 r. przez Parlament Europejski i Radę. Są to połączenie kolejowe na osi Brenner (Monachium–Werona) oraz linia kolei dużych prędkości Lyon–Turyn, które pojawiły się na liście z 1994 r., a także stałe połączenie przez Bełt Fehmarn oraz śródlądowa droga wodna Sekwana–Skalda uwzględnione na zaktualizowanej liście z 2004 r. Ukończenie tych projektów było planowane do 2020 r. Jako że wszystkie z nich są usytuowane w sieci bazowej, obecny termin ich ukończenia przypada na 2030 r.

**13** W momencie przeprowadzania kontroli łączny szacowany koszt wybranych projektów przewodnich wynosił 54,0 mld euro, przydzielona kwota dofinansowania ze środków unijnych wynosiła 7,5 mld euro, a kwota już wypłacona wynosiła 3,4 mld euro. *Tabela 1* zawiera przegląd danych na podstawie sytuacji z 2019 r. Chociaż kwota dofinansowania ze środków unijnych jest znaczna, w porównaniu z łącznymi kosztami jest ona stosunkowo niewielka. Jeśli jednak uwzględnić obecną stopę finansowania w ramach instrumentu „Łącząc Europę” i stopę proponowaną przez Komisję dla następcy tego instrumentu, maksymalna stopa dofinansowania UE w przypadku zarządzania bezpośredniego może wynieść nawet 85%, jeśli spełnione zostaną określone warunki (np. wspólne wdrażanie projektów transgranicznych, państwa objęte polityką spójności oraz dostępność wystarczających środków finansowych). W przypadku zarządzania dzielonego maksymalna stopa dofinansowania w bieżącym i poprzednim wieloletnim okresie finansowania wynosiła 85% łącznych kosztów kwalifikowalnych, a na kolejny wieloletni okres finansowania zaproponowano, by wynosiła ona 70% (lecz mogłaby obejmować jednocześnie większą część łącznych kosztów).

---

<sup>8</sup> Trybunał nie skontrolował infrastruktury w korytarzach wschodnio-śroziemnomorskim i Ren–Alpy.



**Tabela 1 – Przegląd kosztów wybranych projektów przewodnich (w mln euro)**

| Projekt przewodni                               | Łączne szacowane koszty (w wartościach z 2019 r.) | Łączne wsparcie UE przydzielone w momencie przeprowadzania kontroli | Łączne wsparcie UE wypłacone w momencie przeprowadzania kontroli |
|---|---|---|--|
| Rail Baltica                                    | 7 000*  | 789   | 80   |
| Połączenie kolejowe Lyon–Turyn                  | 9 630   | 1 224   | 621  |
| Tunel bazowy pod przełęczą Brenner**            | 8 492   | 1 583   | 846  |
| Stałe połączenie przez Belt Fehmarn             | 7 711   | 794   | 186  |
| Baskijski odcinek Y i jego połączenie z Francją | 6 500   | 576   | 98   |
| Połączenie Sekwana–Skalda***                    | 4 969   | 318   | 79   |
| Autostrada A1****                               | 7 324   | 995   | 995  |
| Linia kolejowa E59*****                         | 2 160   | 1 175   | 453  |
| <b>ŁĄCZNIE</b>                                  | <b>53 972</b>                                     | <b>7 454</b>  | <b>3 358</b>   |

\* Jak ustalili kontrolerzy, ta kwota obejmuje rezerwy z tytułu ryzyka przyszłego wzrostu kosztów. Oficjalnie koszty wynoszą jak dotąd 5,8 mld euro.

\*\* Szacunkowy koszt z uwzględnieniem kwot waloryzowanych o szacowaną przyszłą inflację i z uwzględnieniem ryzyka do momentu planowanego ukończenia robót wynosi 9,301 mld euro.

\*\*\* Dane odnoszą się wyłącznie do głównego elementu połączenia Sekwana–Skalda (kanał Sekwana–Europa Północna).

\*\*\*\* Koszty z wyłączeniem odcinka Bukareszt–Pitești, w przypadku którego nie przekazano odpowiednich dowodów potwierdzających koszty.

\*\*\*\*\* Koszty z wyłączeniem odcinków Świnoujście–Szczecin i Kędzierzyn Koźle–Chałupki.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**14** Każdy projekt przewodni obejmuje szereg części składowych. Na przykład linii kolei dużych prędkości nie można wybudować za jednym podejściem. Jest ona dzielona na odcinki, które są budowane po zakończeniu wszystkich prac przygotowawczych w ramach projektów podstawowych. W celu zachowania jasności Trybunał odnosi się w niniejszym sprawozdaniu do tych projektów podstawowych jako do „działań”. Oprócz projektów przewodnich Trybunał ocenił także osobno 17 takich działań, z których wszystkie stanowiły część ośmiu projektów przewodnich wybranych do kontroli. Trybunał wybrał te działania, które otrzymały najwyższą kwotę dofinansowania ze środków unijnych w okresach programowania 2007–2013 i 2014–2020. Ich szacowany łączny koszt wynosi 12,1 mld euro, przy czym kwota dofinansowania ze środków unijnych wynosi 5,9 mld euro, z czego wypłacono już 1,9 mld euro. Te środki finansowe stanowią część ogólnej kwoty dofinansowania unijnego podanej w poprzednim punkcie. Zob. [załącznik IV](#).

**15** Trybunał uzyskał dowody z szeregu źródeł. Przeprowadził dogłębną analizę unijnych, krajowych i regionalnych długoterminowych strategicznych planów rozwoju transportu, które były powiązane z poszczególnymi projektami przewodnimi. Kontrolerzy Trybunału odbyli spotkania w celu zgromadzenia dowodów z udziałem pracowników Komisji, koordynatorów europejskich, przedstawicieli państw członkowskich, organów lokalnych i regionalnych oraz promotorów projektów. Trybunał uzyskał także wsparcie zewnętrzne od ekspertów w zakresie analizy kosztów i korzyści oraz oceny środowiskowej, a także przeprowadził szereg analiz w celu oceny potencjalnego wykorzystania projektów przewodnich do przewozów osób i towarów, zgodnie z metodyką opierającą się na danych Eurostatu i jego narzędziach wizualizacji.

## Uwagi

**Jest mało prawdopodobne, by sieć bazowa była w pełni operacyjna do 2030 r., a Komisja posiada ograniczone narzędzia, aby to zagwarantować**

Sześć z ośmiu projektów przewodnich wybranych do kontroli, wraz z infrastrukturą towarzyszącą, prawdopodobnie nie będzie w pełni operacyjnych do 2030 r.

**16** Wielkie projekty transportowe, określane w niniejszym sprawozdaniu mianem „projektów przewodnich”, mają kluczowe znaczenie dla usunięcia wąskich gardeł i wyeliminowania brakujących połączeń na korytarzach sieci bazowej UE. Ukończenie tych korytarzy przełoży się na zapewnienie sieci połączeń w UE o lepszej jakości, a także umożliwi czerpanie w pełni korzyści z dobrze funkcjonującej sieci transportu. Nawet jeśli z powodu opóźnień w realizacji projektów przewodnich lub ich infrastruktury pomocniczej korytarze nie będą w pełni operacyjne do 2030 r., osiągnięte postępy w pracach mogą już przynosić pewne pozytywne efekty.

Wsparcie UE na rzecz różnych elementów projektów przewodnich z zakresu infrastruktury transportowej pomaga państwom członkowskim w osiągnięciu wyznaczonych celów, a jednocześnie zapewnia wartość dodaną UE.

Projekty przewodnie to często projekty na wielką skalę. Jeśli jednocześnie wziąć pod uwagę, że nierzadko mają one transgraniczny charakter lub wywierają wpływ na sytuację w wielu państwach, proces ich planowania i wdrażania technicznego i finansowego jest szczególnie skomplikowany.

Trybunał przeanalizował, jakie jest prawdopodobieństwo, że osiem projektów przewodnich w próbie kontrolnej przyniesie w pełni oczekiwane korzyści do 2030 r., tj. w terminie na ukończenie sieci bazowej, która będzie spełniać wspólne standardy techniczne, przewidzianym w rozporządzeniu w sprawie TEN-T. W tym celu dokonano oceny ryzyka, w której uwzględniono zarówno prawdopodobieństwo wystąpienia opóźnień w realizacji projektów przewodnich, jak i potencjalny wpływ takich opóźnień – o ile takie się pojawią – na ukończenie sieci.

W pierwszej kolejności Trybunał ocenił stan postępu prac w ramach ośmiu wybranych projektów przewodnich.

- W przypadku trzech z nich bardzo mało prawdopodobne jest, by były one gotowe do 2030 r., czyli tak jak zaplanowano w rozporządzeniu w sprawie TEN-T. Są to: linia kolejowa o długości 297 km łącząca baskijski odcinek Y z francuską siecią kolejową, autostrada A1 w Rumunii oraz linia kolejowa E59 w Polsce. Wynika to z faktu, że roboty budowlane zajmują dużo czasu, a prace na niektórych odcinkach nie zostały jeszcze nawet zaplanowane.
- Kolejny projekt przewodni (połączenie Lyon–Turyn) również prawdopodobnie nie będzie gotowy do 2030 r., jak planuje się obecnie, gdyż obecny termin na jego ukończenie to grudzień 2029 r., co pozostawia niewielki margines na ewentualne opóźnienia. Tymczasem realizacja jednego z działań objętych dofinansowaniem UE w ramach tego projektu jest już opóźniona, przy czym do opóźnienia doszło po wyznaczeniu terminu ukończenia.
- Budowa czterech pozostałych projektów przewodnich (Rail Baltica, połączenie przez Bełt Fehmarn, tunel bazowy pod przełęczą Brenner oraz kanał Sekwana–Europa Północna, główna część połączenia Sekwana-Skalda) prawdopodobnie zostanie ukończona przed 2030 r., z małym zapasem na ewentualne dalsze opóźnienia. Do tej kategorii należy także budowa baskijskiego odcinka Y linii kolei dużych prędkości na terytorium Hiszpanii (bez połączenia z Francją). Jeśli chodzi o Rail Baltica, najwyższe organy kontroli państw bałtyckich zwróciły uwagę w swoich najnowszych sprawozdaniach na ryzyko wystąpienia opóźnień w realizacji, które mogą odbić się na terminie oddania całego projektu do eksploatacji. Urząd Kontroli Państwowej Łotwy poinformował, że opóźnienie to może wynieść od roku do czterech lat, co wynika między innymi z opóźnionego podjęcia prac oraz procedur biurokratycznych na szczeblu krajowym dotyczących wyłączenia. Podobnie w przypadku tunelu bazowego pod przełęczą Brenner austriacka Izba Obrachunkowa zauważyła, że opóźnienie może wynieść dodatkowo dwa lata, co oznaczałoby, że tunel nie zostanie oddany do eksploatacji do 2030 r.

**17** Powyższa analiza dotyczy jednak wyłącznie samej infrastruktury podstawowej. Tymczasem, aby można uznać, że jest ona w pełni operacyjna i przynosi zakładane efekty na poziomie sieci, ukończona zostać musi również dodatkowa infrastruktura pomocnicza. Trybunał ocenił obecny stan planowania infrastruktury towarzyszącej, np. linii zapewniających dostęp do istniejącej sieci kolei konwencjonalnych, terminali multimodalnych obsługujących śródlądowe drogi wodne i kolejowy transport towarowy oraz połączeń z istniejącą siecią drogową. Biorąc pod uwagę czas wymagany na ukończenie infrastruktury transportowej, Trybunał uważa za mało prawdopodobne, by sześć z ośmiu projektów przewodnich było w pełni operacyjnych w terminie ustalonym w rozporządzeniu w sprawie TEN-T na 2030 r. Na przykład w przypadku tunelu bazowego pod przełęczą Brenner niemiecki odcinek północnych linii dostępowych może zostać w pełni uruchomiony dopiero między rokiem 2040 a 2050 (konieczność budowy nowej infrastruktury jest bowiem wciąż przedmiotem debat). Podobnie w przypadku połączenia Lyon–Turyn w strategii obowiązującej obecnie we Francji jako termin ukończenia planowania krajowych linii dostępowych wskazano rok 2023, co oznacza, że korzyści na poziomie sieci wynikające z tego projektu przewodniego zmaterializują się w pełni dopiero po 2030 r.

**18** Ponieważ tych osiem projektów przewodnich stanowi kluczowe brakujące połączenia, opóźnienia w ich budowie i oddaniu do eksploatacji stawiają pod znakiem zapytania możliwość skutecznego funkcjonowania pięciu z dziewięciu pierwotnie zaplanowanych korytarzy TEN-T. Istnieje zatem niewielkie prawdopodobieństwo, że sieć połączeń w bazowej sieci transportowej UE osiągnie pełne zdolności operacyjne do 2030 r. Oznacza to, że do tego czasu unijna sieć transportowa nie zostanie ukończona, a zakładane efekty na poziomie sieci nie zostaną osiągnięte. Zob. przykład przedstawiony w [ramce 1](#).

### Ramka 1 – Brakujące połączenie wpływające negatywnie na funkcjonowanie korytarza i sieci

Alternatywne szlaki komunikacyjne prowadzące do i z Półwyspu Iberyjskiego są obecnie niewystarczające do tego, by wykonywać przewozy towarowe koleją – istniejąca linia konwencjonalna do Bordeaux ma zbyt małą przepustowość i wymaga modernizacji. Połączenie z pozostałą częścią hiszpańskiej sieci kolei dużych prędkości (przez Burgos) prawdopodobnie nie zostanie ukończono do 2030 r. (odcinek Burgos–Vitoria nadal znajduje się na etapie analizy).

Duże znaczenie infrastruktury transgranicznej prowadzącej z Vitorii (Hiszpania) do Dax (Francja) potwierdzono wprawdzie podczas dwóch szczytów francusko-hiszpańskich (w listopadzie 2013 r. i czerwcu 2014 r.), lecz planowanie robót po stronie francuskiej („Grand Projet du Sud-Ouest” lub GPSO), które jest przedmiotem dyskusji od lat 90. XX wieku, rozpocznie się najwcześniej w 2037 r., gdyż obecny rząd daje pierwszeństwo robotom dotyczącym istniejącej infrastruktury względem budowania nowej. Komisja i właściwy koordynator europejski podejmowali wysiłki, by doprowadzić do modernizacji istniejącej linii konwencjonalnej. Niemniej, z perspektywy całego korytarza, nawet po ukończeniu robót na baskijskim odcinku Y na terytorium Hiszpanii (najbardziej aktualny oficjalny termin to 2023 r.) uzgodnione połączenie kolejowe dużych prędkości z Francją nie będzie dostępne jeszcze przez bardzo długi czas.

Również w przypadku przejazdu przez Pireneje Wschodnie (między Perpignan a Figueres) występują problemy operacyjne: promotor projektu złożył wniosek o upadłość, gdyż oddanie linii do eksploatacji zajęło 22 miesiące od momentu ukończenia robót, a ponadto na trasie kursowało znacznie mniej pociągów niż pierwotnie zakładano. Za eksploatację tej linii oraz prace utrzymaniowe odpowiada obecnie spółka joint venture z udziałem hiszpańskiego i francuskiego zarządcy infrastruktury, która w dalszym ciągu zapewnia usługi kolejowe na tej trasie w ograniczonym zakresie<sup>9</sup>.

Tym samym transport towarowy do i z Półwyspu Iberyjskiego przez co najmniej dwie kolejne dekady będzie się odbywał w dalszym ciągu w większości z wykorzystaniem transportu morskiego lub drogowego (co może utrudnić redukcję emisji dwutlenku węgla z transportu).

---

<sup>9</sup> Trybunał zwrócił uwagę na ten problem w ramach kontroli dotyczącej kolei dużych prędkości – zob. pkt 58 i 81 sprawozdania specjalnego nr 19/2018 na temat kolei dużych prędkości („Europejska sieć kolei dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania”).

**19** W przypadku kolejowych projektów przewodnich objętych próbą Trybunał ocenił także, czy do 2030 r. spełnione zostaną przynajmniej minimalne wymagania dla towarowego transportu kolejowego ustanowione w rozporządzeniu w sprawie TEN-T. Wymogi te są następujące: a) pełna elektryfikacja linii; b) nacisk osi co najmniej 22,5 t, prędkość konstrukcyjna 100 km/h dla pociągów o długości 740 m na szerokości toru wynoszącej 1 435 mm; c) wdrożenie europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS). W przypadku Rail Baltica i trzech części trzech innych projektów przewodnich (baskijski odcinek Y w Hiszpanii, tunel pod Bełtem Fehmarn w Danii oraz tunel bazowy pod przełęczą Brenner w Austrii) linie kolejowe prawdopodobnie spełnią warunki ustanowione w rozporządzeniu. Jak wynika z aktualnie dostępnych informacji, jest natomiast mało prawdopodobne, aby niemieckie linie dostępne do tunelu pod Bełtem Fehmarn, włoskie linie dostępne do połączenia Monachium–Werona oraz linia E59 w Polsce spełniły wszystkie wymagania do 2030 r. W **tabeli 2** przedstawiono wyniki analizy stanu postępów prac w ramach projektów przewodnich wybranych do kontroli przez Trybunał.

**Tabela 2 – Dokonany przez Trybunał przegląd stanu postępów prac w ramach projektów przewodnich wybranych do kontroli**

| Lp. | Projekty przewodnie z zakresu infrastruktury transportowej | Państwo    | Sam projekt przewodni operacyjny do 2030 r.? | Projekt przewodni wraz z infrastrukturą towarzyszącą w pełni operacyjny do 2030 r.? | Wymogi TEN-T spełnione do 2030 r. w przypadku projektu przewodniego i infrastruktury towarzyszącej? |
|-----|--|------------|--|---|---|
| 1   | Rail Baltica   | EE, LT, LV |  |   |   |
| 2   | Lyon–Turyn   | FR         |  |   |   |
|     |  | IT         |  |   |   |
| 3   | Tunel bazowy pod przełęczą Brenner                         | AT         |  |   |   |
|     |  | DE         | tylko linie dostępne                         |   |   |
|     |  | IT         |  |   |   |
| 4   | Stale połączenie przez Bełt Fehmarn                        | DE         |  |   |   |
|     |  | DK         |  |   |   |
| 5   | Baskijski odcinek Y / GPSO                                 | ES         |  |   |   |
|     |  | FR         |  |   |   |
| 6   | Kanał Sekwana–Europa Północna                              | FR         |  |   | projekt przewodni nie dotyczący kolei   |
| 7   | Autostrada A1  | RO         |  |   | projekt przewodni nie dotyczący kolei   |
| 8   | Linia kolejowa E59   | PL         |  |   |   |
|     |  |            | niskie ryzyko                                |   |   |
|     |  |            | średnie ryzyko                               |   |   |
|     |  |            | wysokie ryzyko                               |   |   |
|     | <b>Legenda:</b>  |            |  |   |   |

Źródło: ocena przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## **Komisja nie skorzystała jeszcze ze wszystkich dostępnych jej ograniczonych narzędzi prawnych, aby zareagować na zaistniałą sytuację**

**20** Długoterminowy plan UE w zakresie sieci transportu został wprowadzony na mocy białych ksiąg opracowanych przez Komisję<sup>10</sup> i rozporządzenia w sprawie TEN-T. Terminowe ukończenie i prawidłowe funkcjonowanie korytarzy sieci bazowej ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów polityki unijnej, a także przyczynia się do realizacji ogólniejszych priorytetów UE, do których należą stymulowanie wzrostu i tworzenie miejsc pracy oraz przeciwdziałanie zmianie klimatu.

**21** Białe księgi przygotowane przez Komisję nie są wiążące dla państw członkowskich, które posiadają własne priorytety krajowe. Rozporządzenie w sprawie TEN-T jest z kolei prawnie wiążące, ale zawiera przepisy umożliwiające państwom członkowskim odejście od planu, który ma zostać zrealizowany do 2030 r. Krajowe priorytety mogą obejmować inwestycje wymagane w transgranicznych korytarzach UE, ale nie muszą. Na przykład we Francji w procesie planowania nie uwzględnia się ustalonego w rozporządzeniu terminu 2030 r. (zob. [ramka 1](#)). Z kolei w obowiązującej obecnie niemieckiej strategii planowania infrastruktury nie przyznaje się pierwszeństwa inwestycjom dotyczącym korytarzy sieci bazowej.

**22** Chociaż większość projektów przewodnich obejmuje kluczowe brakujące połączenia konieczne do ukończenia korytarzy sieci bazowej UE lub usunięcia problematycznych wąskich gardeł, prawodawca nie przewidział żadnej roli dla Komisji w procesie oceny potrzeb ani w procesach decyzyjnych w odniesieniu do indywidualnych projektów.

**23** W państwach członkowskich obowiązują także różne procedury prowadzenia robót (np. krajowe przepisy dotyczące procedur przetargowych i wydawania pozwoleń). Trybunał odnotował ponadto następujące kwestie: realizacja projektów w poszczególnych państwach członkowskich odbywa się w różnym tempie; występują bardzo znaczne różnice, jeśli chodzi o stopień poparcia dla projektów przewodnich lub sprzeciwu wobec ich realizacji; priorytety polityczne mogą ulegać zmianie z upływem czasu; transgraniczne projekty przewodnie nie zawsze są w takim samym stopniu wspierane przez wszystkie zaangażowane państwa członkowskie. Wszystkie te czynniki mają negatywny wpływ na realizację kluczowych połączeń w obrębie sieci. Na przykład

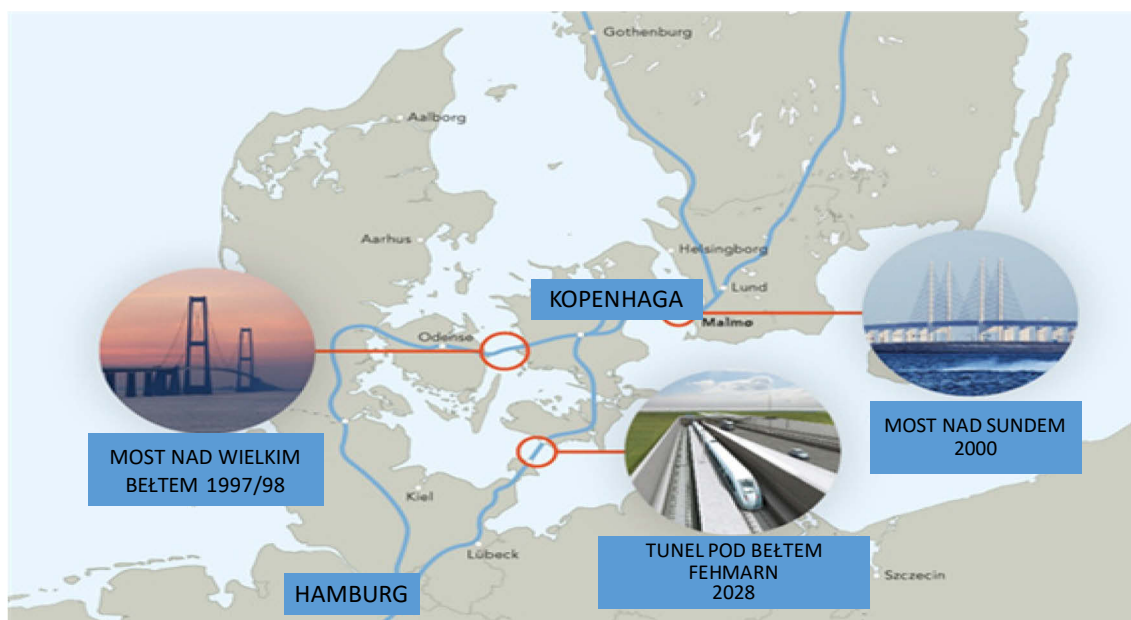
---

<sup>10</sup> Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej, [COM\(1992\) 494](#) z 2.12.1992; Europejska polityka transportowa w 2010 roku: czas na decyzje, [COM\(2001\) 370](#) z 12.9.2001; Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędneho systemu transportu, [COM\(2011\) 144](#) z 28.3.2011.



stałe połączenie przez Bełt Fehmarn to tunel kolejowo-drogowy o długości 18 km, który stanowi część planowanego „trójkąta nordyckiego” łączącego Półwysep Skandynawski z pozostałą częścią Europy kontynentalnej (zob. *rys. 3*). Zarówno Dania, jak i Niemcy finansują, projektują i budują swoje kolejowe linie dostępowe, Dania natomiast jest również odpowiedzialna za sfinansowanie, zaprojektowanie i budowę tunelu. Zgodnie z umową państwową zawartą między tymi krajami udział Niemiec w wydatkach na rzecz tego projektu ogranicza się do sfinansowania linii dostępowych na terytorium krajowym. Stałe połączenie to zatem projekt duński, który nie pojawia się w niemieckich dokumentach planistycznych dotyczących infrastruktury krajowej.

### Rys. 3 – „Trójkąt nordycki” stałych połączeń: most nad Sundem, most nad Wielkim Bełtem i tunel pod Bełtem Fehmarn



© Femern A/S.

**24** Komisja dysponuje ograniczonymi uprawnieniami do przyspieszania realizacji projektów. Ponadto dostrzegła ona, że w ramach określania priorytetów na szczeblu krajowym nie faworyzuje się infrastruktury transgranicznej<sup>11</sup>. Europejski Trybunał Obrachunkowy także zwrócił na to uwagę w 2018 r.<sup>12</sup> Podczas gdy jednak unijna polityka dotycząca infrastruktury transportowej opiera się na rozporządzeniach, które mają wiążącą moc prawną, Komisja nie posiada uprawnień do egzekwowania priorytetów UE na szczeblu państw członkowskich<sup>13</sup>.

**25** Niemniej to Komisja ponosi ogólną odpowiedzialność za zapewnienie, by państwa członkowskie ukończyły korytarze sieci bazowej do 2030 r., co pozwoli na uzyskanie oczekiwanych rezultatów w odpowiednim czasie. Oprócz rozwiązań wspomagających (takich jak koordynatorzy europejscy) oraz odpowiedzialności za nadzorowanie dofinansowania unijnego w celu zapewnienia należytego zarządzania finansami Komisja dysponuje ograniczonymi narzędziami prawnymi, by wyegzekwować ukończenie sieci do 2030 r. Zgodnie z art. 56 rozporządzenia w sprawie TEN-T Komisja może zapytać o przyczyny w przypadku znacznych opóźnień w rozpoczęciu lub zakończeniu prac dotyczących sieci bazowej oraz ma obowiązek skonsultowania się z zainteresowanymi państwami członkowskimi w celu rozwiązania problemu, który spowodował opóźnienie. Może również wszczynać postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz przyjmować akty wykonawcze (zob. pkt 75).

---

<sup>11</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z oceny śródkresowej wdrażania instrumentu „Łącząc Europę” (CEF), SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final z 14.2.2018. „[...] inwestycje transgraniczne, wymagające udziału kilku krajów i zmierzające do wyposażenia jednolitego rynku w niezbędną infrastrukturę, nigdy nie będą traktowane w budżetach krajowych wystarczająco priorytetowo”.

<sup>12</sup> Trybunał zwrócił uwagę na problemy związane z GPSO w sprawozdaniu specjalnym nr 19/2018 dotyczącym kolei dużych prędkości (ramka 3, pkt 2).

<sup>13</sup> Zob. także sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 19/2018 („Europejska sieć kolei dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania”), pkt 26.

**26** Chociaż procedura przewidziana w art. 56 miałyby bez wątpienia zastosowanie do projektów przewodnich wybranych do kontroli (jako że dotyczą one kluczowych brakujących połączeń transgranicznych wymaganych do ukończenia sieci do 2030 r.), Komisja nie podjęła jeszcze żadnych formalnych działań, aby nakłonić państwa członkowskie do szybszego planowania i realizowania takiej infrastruktury. Twierdzi ona bowiem, że jest na to za wcześnie. Jej zdaniem termin przypadający na 2030 r. jest jeszcze zbyt odległy. Trybunał nie podziela tego optymistycznego poglądu, zważywszy na czas wymagany na zaplanowanie i budowę takiej infrastruktury oraz oddanie jej do eksploatacji.

## **Proces planowania inwestycji o wartości wielu miliardów euro wymaga usprawnienia**

**Istnieje ryzyko, że prognozy dotyczące natężenia ruchu będą nadmiernie optymistyczne. Co więcej, połowa z prognoz nie jest odpowiednio skoordynowana.**

**27** Dane liczbowe na temat natężenia ruchu w przypadku infrastruktury transgranicznej wykazują się ograniczoną jakością. Ponadto w przypadku danych tego rodzaju szczególnie często pojawiają się zbyt optymistyczne prognozy. Prognozy dotyczące ruchu nie zawsze opierają się na rzetelnych ocenach rynkowych bądź na wiarygodnych scenariuszach rozwoju gospodarczego. Niektóre z nich były bardzo uproszczone, a przewidywane stopy wzrostu nie zmieniały się z upływem czasu. Prognozy nie zawsze były też aktualizowane i zazwyczaj nie były korygowane, aby uwzględnić opóźnienia, do jakich doszło w międzyczasie.

**28** Dane dotyczące rzeczywistego natężenia ruchu często znacznie różnią się od danych podawanych we wcześniejszych prognozach. Jeśli obecne i przyszłe inicjatywy na rzecz przechodzenia na bardziej ekologiczne środki transportu, które towarzyszą realizacji projektów przewodnich, nie przyniosą zakładanych rezultatów, istnieje ryzyko, że natężenie ruchu w przyszłości będzie kształtować się na poziomie znacznie poniżej obecnych prognoz, które tym samym okażą się nadmiernie optymistyczne. W [ramce 2](#) podano kilka przykładów.

## Ramka 2 – Istotne różnice między rzeczywistym a prognozowanym natężeniem ruchu

- 1) W przypadku linii kolejowej Lyon–Turyn z najnowszych danych Alpine Observatory (2017 r.) wynika, że przewozy na istniejącej linii konwencjonalnej wynoszą mniej niż 3 mln ton rocznie. Tymczasem w najnowszych prognozach zakłada się, że w 2035 r. wyniosą one 24 mln ton, co stanowi wartość osiem razy większą od obecnego wolumenu. Tak znaczna różnica może wynikać z nieodpowiedniego stanu istniejącej linii konwencjonalnej oraz z faktu, że przewozy mogą odbywać się innymi trasami prowadzącymi przez Alpy. Po ukończeniu połączenia część obecnych przewozów na poziomie 44 mln ton (łącznie w ramach ruchu drogowego i kolejowego) między Francją a Włochami mogłaby zostać przejęta przez nowe połączenie. Aby jednak faktycznie do tego doszło, konieczne będzie spełnienie wszystkich powiązanych warunków: usunięcie wąskich gardel i wybudowanie brakujących połączeń na poziomie korytarza oraz promowanie warunków ruchu multimodalnego, tak aby zapewnić sprawny i interoperacyjny ruch kolejowy.
- 2) Połączenie śródlądowych dróg wodnych Sekwana–Skalda zostało zatwierdzone w oparciu o założenie, że do 2060 r. natężenie ruchu na kanale Sekwana-Europa Północna będzie cztery razy większe niż poziom referencyjny w 2030 r. w przypadku niewybudowania kanału. Aby osiągnąć ten cel, niezbędny byłby znaczny wzrost wolumenu towarów przewożonych na osi prowadzącej przez Francję i Europę. Dane statystyczne z ostatniego dziesięciolecia nie wskazują jednak, by miało do tego dojść<sup>14</sup>. Ponadto niezbędne jest spełnienie dwóch następujących warunków, z których żaden nie jest szczególnie realistyczny w świetle trendów przemysłowych na przestrzeni czasu:
  - czterokrotny wzrost – z 2,3 mln ton do 8,1 mln ton rocznie – tradycyjnego transportu materiałów budowlanych przewożonych śródlądowymi drogami wodnymi z wykorzystaniem kanału Sekwana–Europa Północna w okresie 30 lat po oddaniu do eksploatacji. Aby doszło do tak istotnego przejścia na ten rodzaj transportu, konieczne byłoby spełnienie różnych powiązanych warunków (np. wprowadzenie opłat w transporcie drogowym);

<sup>14</sup> Pastori E, Brambilla M, Maffii S, Vergnani R, Gualandi E, Skinner I, 2018 r., badanie dla Komisji Transportu Parlamentu Europejskiego pt. „Modal shift in European transport: a way forward”, Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności, Bruksela.

- masowe przeniesienie kontenerowego transportu drogowego na drogi wodne, skutkujące przesunięciem 36% przewożonych towarów na całą oś transportową na drogi wodne. Wymagałoby to zwiększenia obecnego udziału towarów przewożonych drogami wodnymi na tej oś o 38 razy. Innymi słowy, udział ruchu kontenerowego na tej oś musiałby być trzy razy większy niż wynosi obecnie na całej długości Renu.

**29** Aby prognozy dotyczące ruchu miały się urzeczywistnić, nie wystarczą same działania dotyczące infrastruktury. Wymagane jest także spełnienie powiązanych warunków, które spowodują zmianę zachowań użytkowników, tak aby osiągnąć pełne korzyści wynikające z sieci. Inicjatywy na rzecz przechodzenia na bardziej ekologiczne rodzaje transportu napotykać obecnie trudności ze względu na brak interoperacyjności oraz odpowiednich i skoordynowanych miękkich instrumentów polityki, takich jak opłaty drogowe, przepisy dotyczące ochrony środowiska czy „finansowanie krzyżowe”<sup>15</sup>. W związku z tym Komisja zaproponowała zmianę dyrektywy w sprawie eurowiniety, ale nie została ona jeszcze przyjęta. Na przykład w przypadku połączenia Monachium–Werona jedynie Austria wykorzystuje finansowanie krzyżowe wspierające przechodzenie z transportu drogowego na transport kolejowy. Pomimo wysiłków ze strony koordynatorów europejskich, by poczynić dalsze postępy na tym polu, Włochy i Niemcy wciąż nie korzystają z tego rozwiązania, choć zobowiązały się do tego już w 2009 r.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Finansowanie krzyżowe to mechanizm wspierający bardziej ekologiczne środki transportu przez subsydiowanie ich z wykorzystaniem dochodów, jakie przynoszą inne, mniej ekologiczne rodzaje transportu, na przykład z wpływów z podatku od emisji dwutlenku węgla lub opłat z tytułu zatorów komunikacyjnych.

<sup>16</sup> Protokół ustaleń z 2009 r., podpisany także przez Bawarię, Tyrol, Autonomiczną Prowincję Bolzano, Trydent, Weronę; przedsiębiorstwa kolejowe (RFI, ÖBB, DB).

**30** Oprócz tego, że prognozy dotyczące ruchu mogą okazać się nadmiernie optymistyczne, w połowie przeanalizowanych przypadków koordynacja działań prognostycznych była niewystarczająca, nawet gdy infrastruktura ma charakter transgraniczny. W czterech z ośmiu projektów przewodnich wybranych do kontroli<sup>17</sup> zaobserwowano brak koordynacji prognoz między poszczególnymi podmiotami na terenie państw, w których te projekty były realizowane. W prognozach występowały znaczne różnice również dlatego, że były one opracowywane w różnych latach oraz uwzględniały różne ramy czasowe, wskaźniki wzrostu i ograniczenia przepustowości. W **ramce 3** przedstawiono odnośny przykład.

### **Ramka 3 – Prognozy dotyczące ruchu dla tunelu bazowego pod przełęczą Brenner**

Na odcinku Monachium–Weron, który obejmuje tunel bazowy pod przełęczą Brenner, partnerom w ramach projektu (Austria, Niemcy i Włochy oraz ich regiony, a także UE) nie udało się jak dotąd sfinalizować zharmonizowanej analizy ruchu z wykorzystaniem spójnych danych liczbowych i metod. Od 1994 r. trzy wspomniane państwa członkowskie wykorzystywały różne podejścia, techniki i metody obliczeń do prognozowania wielkości przewozów towarów i osób w transporcie kolejowym i drogowym. Obecnie starają się one stworzyć zharmonizowane prognozy dotyczące ruchu towarowego i pasażerskiego. Odnośne prace mają zostać zakończone w 2020 r. Odrębne analizy ruchu zostały również opracowane przez regiony (na przykład Tyrol).

Ponadto państwa członkowskie wzajemnie kwestionowały stosowane przez siebie metody. Austria zakwestionowała metodę prognozowania ruchu zastosowaną przez Niemcy na jednym z odcinków, zaś Niemcy nie uznają danych dotyczących odcinka po stronie austriackiej. Niemcy przeprowadziły badanie opierające się na różnych scenariuszach, które przedstawiono na początku 2019 r. W badaniu stwierdzono, że w perspektywie długoterminowej bez wątpienia konieczna będzie czterotorowa linia kolei dużych prędkości. Co więcej, Niemcy przeprowadziły ostatnio analizę ruchu w celu oceny alternatywnego rozwiązania polegającego na jedynie zmodernizowaniu konwencjonalnej (160 km/h) linii dwutorowej. Analiza ta wykazała, że takie rozwiązanie nie byłoby opłacalne. Badania te nie zostały jednak skoordynowane z pozostałymi państwami członkowskimi, które budują tunel z przeznaczeniem dla linii kolejowej o prędkości 250 km/h.

Mimo wspomnianych wyżej różnic między poszczególnymi państwami i regionami Komisja nie opracowała jak dotąd analizy potencjalnego przepływu ruchu ani nie gromadziła szczegółowych danych, które można by wykorzystać na potrzeby takiej analizy, chociaż dofinansowanie ze środków unijnych jest zapewniane już od 1986 r.

## Uchybienia w procesie analizy kosztów i korzyści odbijają się na jakości procesów decyzyjnych

**31** Analiza kosztów i korzyści to narzędzie wykorzystywane w celu poprawy jakości procesów decyzyjnych. Jej skuteczność zależy jednak w dużej mierze od solidności zastosowanej metodyki i wartości przypisanych do określonych parametrów. Odmienne podejścia w tym zakresie mogą prowadzić do istotnych różnic, jeśli chodzi o wnioski co do zalet i wad proponowanego elementu infrastruktury. W *ramce 4* przedstawiono przykłady ustaleń dotyczących analiz kosztów i korzyści.

### Ramka 4 – Przykłady ustaleń dotyczących analiz kosztów i korzyści

- 1) Obecne dane szacunkowe dotyczące linii dostępowych do tunelu pod Bełtem Fehmarn nie uwzględniają modernizacji mostu Fehmarnsund ani dodatkowych regionalnych środków ochrony przed hałasem wykraczających poza wymogi prawne. Te nowe koszty i korzyści, nieuwzględnione we wstępnych procesach decyzyjnych, mogłyby sprawić, że stosunek kosztów do korzyści spadnie poniżej 1 (co oznacza, że koszty dla społeczeństwa byłyby wyższe niż korzyści). Oznaczałoby to, że zgodnie z prawem projekt przewodni nie mógłby w dalszym ciągu otrzymywać finansowania publicznego w Niemczech (chyba że niemiecki parlament zgodziłby się na specjalny wyjątek w tym przypadku).
- 2) Po tym, jak w odniesieniu do połączenia Lyon–Turyn przeprowadzono siedem wspólnych analiz kosztów i korzyści, które przyniosły pozytywne rezultaty (tj. wykazały korzyści rzędu 12–15 mld euro w 2010 r.), włoskie Ministerstwo Infrastruktury dokonało ponownej oceny wad i zalet tego projektu w 2018 r. Strona francuska nie zatwierdziła wyników tej oceny, nie skonsultowano się również z Komisją. Ocena wykazała – na podstawie nowej analizy społeczno-ekonomicznej – że wartość bieżąca netto inwestycji wynosiła między -6,1 mld euro a -6,9 mld euro, co oznaczałoby, że koszty dla społeczeństwa były o wiele wyższe niż korzyści wynikające z budowy połączenia. Od tego czasu opracowano kilka analiz kontrolnych, w których zwrócono uwagę na uchybienia w metodyce zastosowanej w poprzedniej analizie i w większości przypadków uzyskano odmienne dane.

<sup>17</sup> Tunel bazowy pod przełęczą Brenner, baskijski odcinek Y, autostrada A1 i linia E59 w Polsce.



- 3) Dla Rail Baltica opracowano trzy różne analizy kosztów i korzyści. Każda z nich zawierała nowe prognozy dotyczące natężenia ruchu oparte na innej metodyce, która nie zawsze była przejrzysta. Utrudnia to porównanie analiz, a ponadto stanowi przyczynek dla przeciwników projektu do krytykowania szacowanego poziomu korzyści społecznych. Co więcej, zewnętrzne zainteresowane strony mogą odnieść wrażenie, że prognozy służące jako podstawa do oceny rzeczywistego zapotrzebowania na ten projekt przewodni są niewiarygodne.
- 4) Chociaż tunel bazowy pod przełęczą Brenner, którego łączny koszt wynosi 9,30 mld euro, otrzymał dotychczas dofinansowanie ze środków unijnych w wysokości około 1,58 mld euro, Austria, Włochy, Niemcy ani UE nigdy nie przeprowadziły ogólnej strategicznej analizy kosztów i korzyści odcinka Monachium–Werona o długości 445 km w kontekście całego korytarza skandynawsko-śródziemnomorskiego. Jak dotąd nie przeprowadzono zatem wnikliwej analizy tego projektu pod kątem kosztów i korzyści, która uwzględniałaby również linie dostępowe. W analizie z 2007 r. dotyczącej tunelu bazowego pod przełęczą Brenner obliczono, że stosunek korzyści do kosztów wynosił 1,9. Trybunał odnotował jednak, że z upływem czasu zwiększyły się koszty i opóźnienia, a prognozowane natężenie ruchu uległo obniżeniu, co negatywnie wpływa na ten stosunek. W 2019 r. opracowano nową analizę kosztów i korzyści o szerszym zakresie. Jej wyniki są wprawdzie pozytywne, ale nie opiera się ona na zharmonizowanej analizie ruchu między państwami członkowskimi i nie obejmuje północnych linii dostępowych na terytorium Niemiec.

**32** Państwa członkowskie są zobowiązane przeprowadzać analizę kosztów i korzyści zgodnie z najlepszymi praktykami międzynarodowymi, w tym z metodyką zalecaną w przewodniku Komisji dotyczącym analizy kosztów i korzyści. Korzystając z pomocy eksperta zewnętrznego z Vrije Universiteit Brussel (VUB), Trybunał ocenił jakość rozmaitych analiz kosztów i korzyści sporządzonych w odniesieniu do ośmiu projektów przewodnich objętych próbą. Jak ustalono, analiz kosztów i korzyści nie wykorzystywano prawidłowo jako narzędzia decyzyjnego w przypadku żadnego z ośmiu projektów. Wynika to z faktu, że:

- a) poza bardziej szczegółowymi analizami dotyczącymi poszczególnych odcinków nigdy nie przeprowadzono ogólnej analizy kosztów i korzyści na poziomie całego projektu przewodniego, która obejmowałaby wszystkie proponowane projekty, w tym powiązane inwestycje infrastrukturalne, z udziałem możliwie największej liczby zainteresowanych stron na szczeblu krajowym i regionalnym. Wręcz przeciwnie, większość przeprowadzonych analiz kosztów i korzyści dotyczyła jedynie niewielkich części projektów przewodnich;



- b) analizy kosztów i korzyści nie obejmowały wszechstronnej oceny, jak koszty i korzyści będą się rozkładać między zaangażowane państwa i regiony;
- c) w analizach nie uwzględniano wniosków z ocen *ex post* wcześniej zrealizowanych projektów, brak było też zewnętrznego poziomu referencyjnego, względem którego można by ocenić ich jakość.

**33** W ramach zarządzania bezpośredniego Komisja i INEA uwzględniają koszty i korzyści działań na etapie wnioskowania o dofinansowanie ze środków unijnych. W przypadku zarządzania dzielonego z kolei Komisja ocenia jedynie duże projekty o łącznych kosztach kwalifikowalnych przekraczających 75 mln euro oraz projekty finansowane z Funduszu Spójności.

**34** W swoich wnioskach w sprawie nowych rozporządzeń na okres 2021–2027 Komisja nie uwzględniła istniejącego obecnie obowiązku przedkładania analiz kosztów i korzyści przez promotorów projektów, nawet w przypadku projektów przewodnich o wartości wielu miliardów euro. Komisja zamierza jednak utrzymać obowiązek przedłożenia takiej analizy jako jeden z potencjalnych warunków uzyskania dofinansowania unijnego. W stosownych przypadkach wymóg ten zostanie uwzględniony w szczegółowych warunkach finansowania konkretnego projektu. W dokumencie analitycznym z czerwca 2019 r.<sup>18</sup> Trybunał uznał, że stanowi to zagrożenie dla należytego zarządzania finansami.

**35** Już w swoich wcześniejszych sprawozdaniach<sup>19</sup> Trybunał odnotował uchybienia w procesie oceny rzeczywistego zapotrzebowania na infrastrukturę transportową dofinansowywaną ze środków unijnych. Komisja sfinansowała wprawdzie analizę rynkową transportu multimodalnego dotyczącą całego korytarza, lecz nie wymagała wspólnych prognoz natężenia ruchu na ogólnym poziomie projektów przewodnich. Ponadto Komisja nie gromadzi na bieżąco danych o natężeniu ruchu. Tylko w przypadku jednego z ośmiu wybranych projektów przewodnich (połączenie Lyon–

---

<sup>18</sup> Dokument analityczny pt. „Osiągnięcie zamierzonych wyników w obszarze polityki spójności”, Europejski Trybunał Obrachunkowy, czerwiec 2019 r., pkt 70 i 120 oraz pkt 8 i 14 w załączniku I.

<sup>19</sup> Na przykład: (i) sprawozdanie specjalne nr 19/2018 („Europejska sieć kolei dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania”), pkt 37 i nast.; (ii) sprawozdanie specjalne nr 23/2016 („Transport morski w UE na niespokojnych wodach – wiele nieskutecznych i nietrwałych inwestycji”), pkt 43 i nast.; (iii) sprawozdanie specjalne nr 21/2014 („Infrastruktura portów lotniczych współfinansowana ze środków UE: znikome korzyści w stosunku do kosztów”), pkt 22 i nast.

Turyń) przeprowadziła ona samodzielnie dogłębną weryfikację założeń promotora projektu, niezależnie od ocen państw członkowskich. Taki stan rzeczy wiąże się z większym ryzykiem niewydajnego wydatkowania środków.

**36** Ponadto w przypadku jednego z odcinków połączenia przez Belt Fehmarn decyzja polityczna podjęta na szczeblu krajowym została dopiero po fakcie poparta analizą kosztów i korzyści. Była to decyzja w sprawie budowy linii dostępowej kolei dużych prędkości na terytorium Niemiec, łączącej Kopenhagę z Hamburgiem. Decyzję polityczną w sprawie budowy tej linii podjęto w 2016 r., ale poparto ją analizą kosztów i korzyści dopiero w 2017 r.

**37** W przypadku czterech projektów przewodnich objętych próbą (połączenie Lyon–Turyń, połączenie Sekwana–Skalda, autostrada A1 w Rumunii i połączenie przez Belt Fehmarn) Trybunał wykorzystał w swojej ocenie oddziaływania i kosztów związanych z wymogami środowiskowymi informacje pochodzące od niezależnych ekspertów<sup>20</sup>. Eksperti ci stwierdzili, że rozmaite unijne, krajowe, a niekiedy regionalne wymogi środowiskowe utrudniają i opóźniają planowanie i wdrażanie projektów przewodnich, jednak najbardziej ograniczający charakter nadal mają czynniki budżetowe.

Trybunał odnotował również przykład dobrej praktyki we wdrażaniu projektów transgranicznych, polegający na tym, że podmiotom z jednego państwa zezwolono na prowadzenie prac na terytorium innego państwa, tak aby osiągnąć wspólny cel polityki. Jest to pozytywna praktyka, którą można by wykorzystać jako wzór do naśladowania w całej UE. Zastosowano ją w trakcie robót na środkowym odcinku rzeki Lys prowadzonych w ramach projektu dotyczącego połączenia Sekwana–Skalda. Podmioty partnerskie z Francji i Belgii miały możliwość prowadzenia robót i zarządzania projektami na terytorium obydwu państw. Formalne porozumienie w tej sprawie przyjęto na konferencji międzyrządowej w 2017 r., a obecnie trwa proces ratyfikacji, który ma się zakończyć w 2020 r.

---

<sup>20</sup> Uniwersytet w Lyonie, wraz z naukowcami z Antwerpii, Mediolanu, Bukaresztu i Berlina.

**38** Co więcej, analizując korzyści środowiskowe zapewniane przez projekty przewodnie pod względem emisji CO<sub>2</sub>, należy uwzględniać zarówno negatywne skutki budowy, jak i długoterminowe pozytywne skutki eksploatacji infrastruktury po jej ukończeniu. Budowa nowej dużej infrastruktury transportowej stanowi istotne źródło emisji CO<sub>2</sub>, podczas gdy korzyści środowiskowe są uzależnione od wolumenu ruchu, jaki faktycznie został przesunięty z innych rodzajów transportu powodujących większe zanieczyszczenia. Biorąc pod uwagę, że w ciągu ostatnich 20 lat w Europie proces przechodzenia na bardziej ekologiczne rodzaje transportu zachodził w bardzo ograniczonym zakresie, istnieje duże ryzyko, że pozytywne skutki multimodalne wielu projektów przewodnich będą przeszacowane. Przykładowo francuski zarządca infrastruktury oszacował w 2012 r., że budowa połączenia Lyon–Turyn wraz z liniami dostępowymi wygeneruje 10 mln ton emisji CO<sub>2</sub>. Jak wynika z jego szacunków, projekt ten przyniesie korzyści netto pod względem emisji CO<sub>2</sub> dopiero 25 lat po rozpoczęciu robót. Tymczasem, opierając się na tych samych prognozach dotyczących natężenia ruchu, eksperci Trybunału doszli do wniosku, że emisje CO<sub>2</sub> zostaną skompensowane dopiero 25 lat po tym, jak infrastruktura zostanie oddana do eksploatacji. Co więcej, trafność tej prognozy zależy od faktycznego natężenia ruchu: jeśli osiągnie ono jedynie połowę przewidywanej wartości, emisje CO<sub>2</sub> wygenerowane podczas budowy zostaną skompensowane dopiero po 50 latach od momentu oddania infrastruktury do eksploatacji.

### **W przypadku niektórych projektów przewodnich włączenie zainteresowanych stron pomogło zapewnić większą akceptację**

**39** Włączenie zainteresowanych stron jest korzystne dla wszystkich stron procesu decyzyjnego. Jeśli nastąpi na wystarczająco wczesnym etapie, z zachowaniem pełnej przejrzystości i z wykorzystaniem skutecznych metod komunikacji, pozwala promotorom projektów udoskonalić koncepcję, a zainteresowane strony zachęca do wsparcia projektu przewodniego.

**40** Nieskuteczne procedury włączania zainteresowanych stron natomiast zwykle kończą się postępowaniem w sądach krajowych, co z kolei opóźnia rozpoczęcie robót. Na przykład w przypadku transgranicznego odcinka linii kolejowej Lyon–Turyn stowarzyszenia lub obywatele sprzeciwiający się projektowi ze względów środowiskowych lub proceduralnych wnieśli ponad 30 różnych spraw sądowych przeciwko realizacji tego projektu.

**41** Za włączenie zainteresowanych stron odpowiadają promotorzy projektów i państwa członkowskie. Komisja nie jest bezpośrednio zaangażowana w ten proces, mimo że ponosi odpowiedzialność za nadzór nad terminową budową dziewięciu korytarzy TEN-T przez państwa członkowskie. Komisja nie jest wystarczająco widoczna w terenie. Wiele podmiotów, z którymi spotkał się Trybunał, stwierdziło, że obecność Komisji na kluczowych spotkaniach z zainteresowanymi stronami byłaby korzystna z punktu widzenia promowania europejskiej wartości dodanej poszczególnych projektów przewodniczących, co mogłoby skutkować większą akceptacją proponowanych rozwiązań.

Niemniej Trybunał odnotował pozytywny przykład zaangażowania ze strony organów UE w przypadku Rail Baltica – przedstawiciele Komisji i właściwy koordynator europejski uczestniczyli w wydarzeniach publicznych związanych z tym projektem (np. w konferencji Rail Baltica Global Forum), nawiązali kontakty z podmiotami lokalnymi i międzynarodowymi, byli aktywni w mediach i uczestniczyli w posiedzeniach Rady Nadzorczej Rail Baltica.

**42** W ramach projektów przewodniczących wybranych na potrzeby kontroli Trybunał zidentyfikował szereg przykładów dobrych praktyk polegających na tym, że zainteresowane strony otrzymywały odpowiednie informacje na temat projektu i miały możliwość przedstawienia swoich uwag, na czym zyskał cały proces. Te dobre przykłady stwierdzono w przypadku połączenia Sekwana–Skalda, stałego połączenia przez Bełt Fehmarn oraz włoskiej części tunelu bazowego pod przełęczą Brenner. Podobnie procedura dotycząca dużych inwestycji zastosowana we Francji (*démarche grand chantier*) w odniesieniu do połączenia Lyon–Turyn i kanału Sekwana–Europa Północna będącego częścią połączenia Sekwana–Skalda obejmowała szereg inicjatyw, które miały na celu zwiększenie poziomu akceptacji dla dużych robót infrastrukturalnych wśród lokalnych zainteresowanych stron.

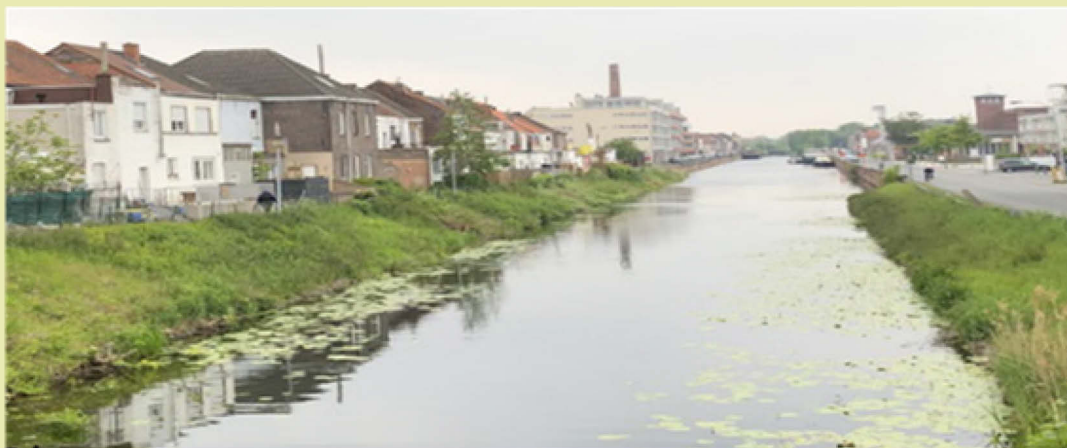
**43** Trybunał odnotował także przypadki, w których procedura mogłaby zostać usprawniona: w odniesieniu do baskijskiego odcinka Y, autostrady A1 w Rumunii i połączenia kolejowego E59 w Polsce w ramach przyjętych procedur nie zapewniono wszystkim zainteresowanym stronom w pełni możliwości, by wyraziły swoje opinie i by opinie te zostały należycie wysłuchane. W *ramce 5* przedstawiono zarówno pozytywny, jak i negatywny przykład.

### **Ramka 5 – Różne podejścia do kwestii włączenia zainteresowanych stron**

- 1) W przypadku niektórych części połączenia Sekwana–Skalda organy flamandzkie stosują „procedurę dotyczącą złożonych projektów”, która umożliwia zainteresowanym stronom zaangażowanie się w każdy aspekt projektu przewodniego, od wstępnego pomysłu po realizację robót (np. rozwiązania alternatywne, plany, pozwolenia na budowę, konsultacje rynkowe). Miało to miejsce na przykład w przypadku kanału Bossuyt–Kortrijk, ważnego połączenia między rzekami Skalda i Lys we Flandrii, który wymaga poszerzenia i pogłębienia (zob. *rys. 4*). Promotor projektu zaproponował zainteresowanym stronom dwa warianty projektowe. Trzeci, zasugerowany przez zainteresowane strony w trakcie dyskusji, został włączony do wniosku w procesie decyzyjnym. W ostatecznie wybranym wariantcie uwzględniono ograniczenia środowiskowe, zobowiązania względem dziedzictwa kulturowego, potrzeby biznesowe, wymogi dotyczące opłacalności projektu dla społeczności lokalnej oraz istniejącą konfigurację dróg.

Trybunał uznał tę procedurę za przykład dobrej praktyki, gdyż jest ona przejrzysta i otwarta dla wszystkich zainteresowanych stron, w szczególności lokalnych mieszkańców i przedsiębiorstw. W harmonogramie podejmowania decyzji ustalono, że analizy mogą potrwać maksymalnie cztery lata od wstępnych pomysłów do podjęcia faktycznej decyzji. Aby zapewnić przestrzeganie tego harmonogramu, w procesie nie przewidziano możliwości kwestionowania wcześniejszych etapów, jeśli decyzja w ich sprawie została już podjęta.

#### Rys. 4 – „Brakujące połączenie” między rzekami Skalda i Lys (odcinek kanału Bossuyt–Kortrijk), które wymaga poszerzenia i pogłębienia



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 2) W przypadku pozostałych procedur przeanalizowanych przez Trybunał zainteresowane strony miały ograniczone możliwości zapewnienia wkładu. Na przykład prognozy dotyczące ruchu i dane na temat długofalowej rentowności baskijskiego odcinka Y były wielokrotnie kwestionowane przez środowisko akademickie z Kraju Basków od 2004 r. Chociaż dokumenty były publicznie dostępne, instytucje rządowe na szczeblu centralnym i regionalnym nie odpowiedziały na argumenty środowiska akademickiego ani ich nie uwzględniły.

**44** Pomimo podobnych procedur włączania zainteresowanych stron wyniki konsultacji mogą się bardzo istotnie różnić w poszczególnych państwach. Na przykład w przypadku połączenia przez Bełt Fehmarn duńskie organizacje pozarządowe były zadowolone na wczesnym etapie procedury ze sposobu, w jaki uwzględnione zostały kwestie środowiskowe. Po niemieckiej stronie natomiast przeciwnicy projektu nadal korzystają ze wszystkich dostępnych możliwości prawnych, aby opóźnić roboty, powołując się głównie na względy środowiskowe. Tego typu opóźnienia wiążą się zazwyczaj z dodatkowymi kosztami. Przykładowo umowa podpisana przez duńskiego promotora projektu przewiduje „opłaty za utrzymanie gotowości do podjęcia robót”<sup>21</sup> dla wykonawców, które mają funkcję wynagrodzenia w zamian za to, że wykonawca pozostaje związany pierwotnymi warunkami oferty. Im dłużej zajmuje podjęcie decyzji, tym większe będą te opłaty. Łącznie osiągnęły już one znaczną kwotę rzędu milionów

<sup>21</sup> Opłaty te są wypłacane wykonawcy w zamian za utrzymanie korzystnie ekonomicznej oferty, na podstawie której udzielono zamówienia na najważniejsze roboty budowlane. Wykonawca otrzymuje je do momentu, kiedy roboty mogą się faktycznie rozpocząć.

euro. Promotor poinformował, że zamierza przedłożyć te koszty do dofinansowania ze środków UE.

## Niska wydajność wdrażania projektów przewodnich

**Wdrażanie projektów przewodnich odbywa się z dublowaniem wysiłków i jest niewydajne, a ponadto brakuje ogólnego obrazu sytuacji**

**45** Planowanie i budowa projektów przewodnich mogą zajmować kilkadziesiąt lat. W *załączniku II* przedstawiono harmonogram planowania i wdrażania ośmiu projektów przewodnich wybranych do kontroli.

- Średni pierwotnie szacowany czas budowy tych ośmiu projektów (kluczowej części infrastruktury) wynosił 12 lat.
- Faktyczny czas trwania budowy wszystkich wybranych projektów przewodnich wynosi od 8 do 21 lat, przy czym średni szacowany czas budowy to obecnie 15 lat.

**46** Jako że UE prowadzi prace w trybie siedmioletnich okresów programowania, dofinansowanie ze środków unijnych jest przydzielane dla licznych mniejszych części składowych projektów przewodnich, z których każda stanowi konkretny i osobny komponent ogólnego projektu. Takie „działania” obejmują na przykład studia wykonalności, studia techniczne czy roboty budowlane dotyczące danego segmentu projektu przewodniego. Każde z tych działań może następnie uzyskać dofinansowanie na zasadzie indywidualnej. Jednym z celów podziału większych projektów na segmenty jest zapewnienie możliwie jak największej absorpcji dofinansowania unijnego. Tymczasem ustalenie odrębnych priorytetów finansowania dla takich wielkich projektów, które obejmowałyby dłuższą perspektywę czasową, przy jednoczesnym przestrzeganiu limitu środków unijnych dostępnych w każdym siedmioletnim okresie programowania przyniosłoby korzyści w postaci szybszego wykorzystywania przydzielonych środków i uniknięcia sztucznej konkurencji z innymi projektami niewchodzącymi w zakres projektów przewodnich.



**47** Finansowanie projektów przewodnich jako serii działań jest skuteczne, jeśli proces wdrażania przebiega w wydajny sposób. Obecnie stosowana praktyka powoduje jednak dublowanie wysiłków: jako że każda niewielka część projektu przewodniego może być przedmiotem odrębnego wniosku o dofinansowanie ze środków unijnych, prace związane z wyborem i nadzorowaniem ulegają duplikacji. Prowadzi to do braku wydajności (utruty korzyści skali oraz wyższych kosztów), gdyż większa liczba działań wymaga opracowania i zweryfikowania większej liczby sprawozdań dotyczących monitorowania i dokonanych płatności. Komisja przeszła ostatnio na bardziej zintegrowane podejście do zarządzania projektami (np. pojedyncza umowa o dofinansowanie obejmująca wszystkie działania związane z projektem przewodnim dotyczącym połączenia Sekwana–Skalda w okresie programowania 2014–2020).

**48** W strukturach Komisji nie ma centrum kompetencji, które zajmowałoby się konkretnie inwestycjami tak dużymi jak projekty przewodnie i które tym samym umożliwiłoby uzyskanie ogólnych informacji na temat stanu ich wdrażania. W przypadku zarządzania dzielonego istnieje osobny dział odpowiedzialny za duże projekty, wspierany przez pracowników z doświadczeniem w danych sektorach. Próg, powyżej którego projekt uznawany jest za „duży”, wynosi jednak 75 mln euro, podczas gdy projekty przewodnie mają wartość co najmniej 1 mld euro, a zatem są projektami na zupełnie inną skalę. Ów brak osobnej jednostki w strukturach Komisji oznacza, że instytucje zarządzające, które mogą zapewniać do 85% dofinansowania ze środków unijnych na budowę projektów przewodnich, nie dysponują specjalnym wsparciem eksperckim, aby odpowiednio wdrażać tego rodzaju projekty infrastrukturalne.

W Komisji nie ma także służby, która koordynowałaby działania podejmowane przez różne dyrekcje generalne i agencje zaangażowane we wspieranie wdrażania projektów infrastrukturalnych na dużą skalę. Gdyby taka komórka istniała, mogłaby na bieżąco wydawać wytyczne i wskazówki dla promotorów projektów przez cały okres realizacji projektu przewodniego, tak aby zwiększyć wydajność i skuteczność dofinansowania UE. Mogłaby ona na przykład zapewniać doradztwo w kwestiach takich jak liczba stacji (dla pasażerów), liczba i lokalizacja terminali, wymogi w zakresie interoperacyjności, współczynniki obciążenia (dla przewozów towarowych) czy przepisy dotyczące pobierania opłat drogowych. Mogłaby również zapewniać wsparcie przy analizie możliwości skorzystania ze wsparcia łączonego z instrumentu „Łącząc Europę”, polityki spójności oraz instrumentów EBI.



## Na etapie budowy infrastruktury transportowej w ramach projektów przewodnich rosną koszty, a ponadto często występuje rozbudowana biurokracja na szczeblu krajowym

**49** Z upływem czasu często dochodzi do zmian w koncepcji i zakresie projektów przewodnich. Zmiany te pociągają za sobą wzrost kosztów, co w dłuższym okresie może odbijać się na budżecie UE. Jako że wsparcie ze środków unijnych zapewnia się na rzecz działań realizowanych w okresach siedmioletnich, zmiany w koncepcji i zakresie projektów przewodnich wykraczające poza ów siedmioletni horyzont oznaczają, że konieczne będzie zwiększenie łącznej kwoty dofinansowania UE.

**50** Choć nie ulega wątpliwości, że zakres niektórych projektów przewodnich znacznie się zmieniał z upływem czasu<sup>22</sup>, w przypadku ośmiu projektów wybranych do kontroli Trybunał dokonał porównania najnowszych dostępnych kosztorysów z pierwotnie przewidywanymi kosztami. Wstępne szacunki odgrywały bowiem dużą rolę przy podejmowaniu decyzji w sprawie rozpoczęcia budowy. Trybunał chciał ponadto prześledzić, jak projekty zmieniały się pod względem szacunkowych kosztów oraz opóźnień w realizacji. W tym celu wykorzystał on deflator cen na szczeblu poszczególnych państw, co umożliwiło dokonanie porównań w cenach stałych oraz uwzględnienie różnych krajowych stóp inflacji. W ramach wszystkich ośmiu wybranych projektów przewodnich doszło do wzrostu kosztów w porównaniu ze wstępnymi kosztorysami – w momencie przeprowadzania kontroli potwierdzono wzrost o 17,3 mld euro, tj. o 47% względem wstępnych szacunków lub średnio o 2,2 mld euro na projekt przewodni. Największy wzrost kosztów w próbie projektów dobranej przez Trybunał odnotowano dla kanału Sekwana–Europa Północna (połączenie Sekwana–Skalda), w przypadku którego oczekiwane koszty wzrosły o 3,3 mld euro lub 199% (zob. [tabela 3](#)). Niekiedy do takich wzrostów dochodziło w krótkim czasie. Przykładowo przewiduje się, że koszt Rail Baltica wzrośnie o 51% w porównaniu z szacunkami sprzed ośmiu lat (w dużej mierze będzie to jednak wynikać ze zmian w zakresie tego projektu) (zob. [załącznik III](#)).

---

<sup>22</sup> Na przykład połączenie Lyon–Turyn zostało początkowo zaprojektowane jako tunel jednonawowy, a dopiero później podjęto decyzję o wybudowaniu tunelu dwunawowego. Podobnie projekt połączenia Sekwana–Skalda pierwotnie zakładał budowę kanału łączącego te dwie rzeki, a dopiero z czasem rozrósł się do bardziej rozbudowanej sieci śródlądowych dróg wodnych.

**Tabela 3 – Wzrost kosztów w ramach poszczególnych projektów przewodnich (wartości z 2019 r.)**

| Projekty przewodnie z zakresu infrastruktury transportowej | Pierwotne szacunki (w mln euro) | Najnowsze szacunki (w mln euro) | Wzrost (w mln euro) | Wzrost w % |
|--|---------------------------------|---------------------------------|---------------------|------------|
| Rail Baltica   | 4 648                           | 7 000*                          | 2 352               | 51%        |
| Połączenie Lyon–Turyn                                      | 5 203                           | 9 630                           | 4 427               | 85%        |
| Tunel bazowy pod przełęczą Brenner                         | 5 972                           | 8 492                           | 2 520               | 42%        |
| Stałe połączenie przez Beft Fehmarn                        | 5 016                           | 7 711                           | 2 695               | 54%        |
| Baskijski odcinek Y i jego połączenie z Francją            | 4 675                           | 6 500                           | 1 825               | 39%        |
| Połączenie Sekwana–Skalda**                                | 1 662                           | 4 969                           | 3 307               | 199%       |
| Autostrada A1  | 7 244                           | 7 324                           | 80                  | 1%         |
| Linia kolejowa E59   | 2 113                           | 2 160                           | 48                  | 2%         |
| <b>ŁĄCZNIE</b>   |                                 |                                 | <b>17 253</b>       | <b>47%</b> |

\* Jak ustalili kontrolerzy, ta kwota obejmuje rezerwy z tytułu ryzyka przyszłego wzrostu kosztów. Oficjalnie koszty wynoszą jak dotąd 5,8 mld euro.

\*\* Dane liczbowe odnoszą się wyłącznie do głównego elementu połączenia Sekwana–Skalda (kanał Sekwana–Europa Północna).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

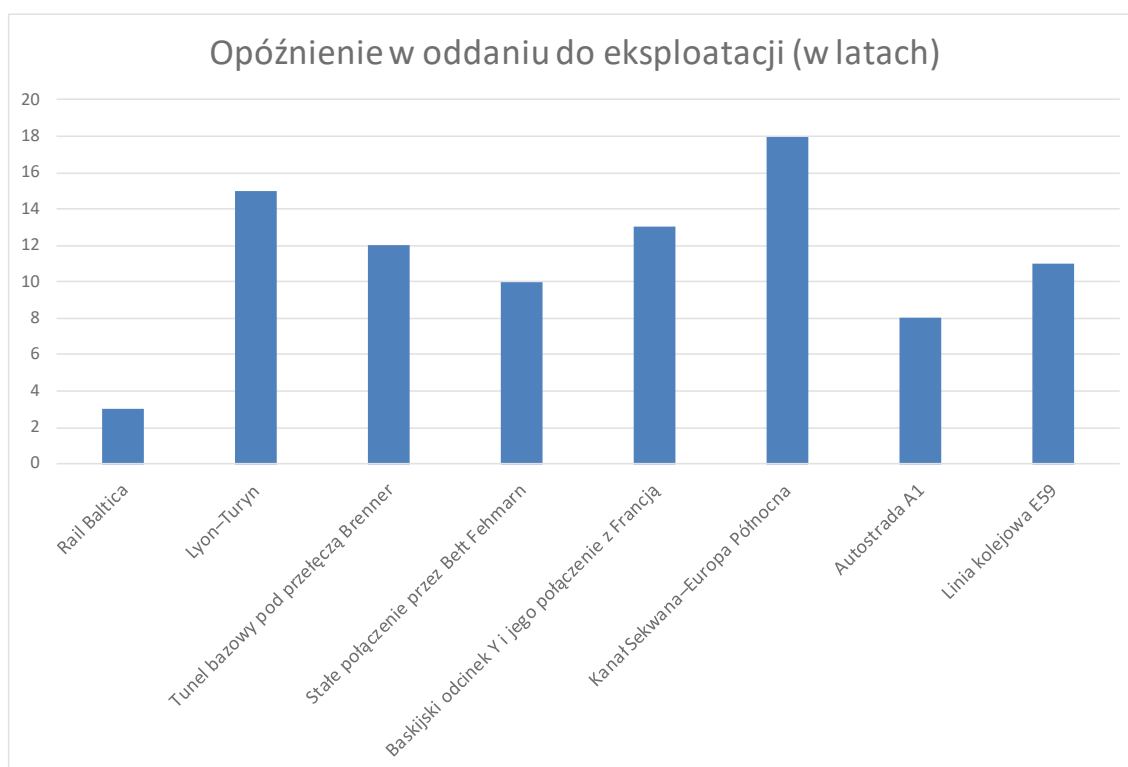
**51** Trybunał odnotował także przypadki rozbudowanej biurokracji utrudniającej wydajne wdrażanie projektów. Na przykład w Rumunii autostrada A1 o długości 582 km jest planowana i budowana w ramach dużej liczby małych projektów. Dla każdej z tych części konieczne jest uzyskanie pozwoleń. Z obliczeń Trybunału wynika, że jedno pozwolenie na budowę jest wymagane na każde 7 km autostrady, a jedno pozwolenie środowiskowe na każde 26 km.

**52** Trybunał odnotował przykład dobrej praktyki we Włoszech, gdzie komitet międzyresortowy (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica – CIPE) pełni funkcję pojedynczego punktu kontaktowego dla promotorów projektów. Jednocześnie CIPE jest gwarantem długoterminowego zobowiązania do wspierania budowy infrastruktury w przypadku, gdy kwota finansowania musi zostać rozdzielona na kilka decyzji.

## Bardzo duże opóźnienia mogą obniżyć wydajność dofinansowania ze środków unijnych

**53** Dla każdego projektu przewodniego Trybunał porównał ponadto obecnie oczekiwany termin ukończenia z terminem pierwotnym i bez żadnych wyjątków stwierdził znaczne opóźnienia. W przypadku projektów dotyczących autostrady A1 i linii kolejowej E59 łączne opóźnienie w oddaniu do eksploatacji obliczono z uwzględnieniem tych odcinków, dla których istnieją wiarygodne dane na temat przewidywanej daty ukończenia realizacji<sup>23</sup>. Średnie opóźnienie w przypadku głównego elementu infrastruktury każdego z projektów przewodnich wynosiło 11 lat. Najgorsze wyniki odnotowano w przypadku kanału Sekwana–Europa Północna (już 18 lat opóźnienia) będącego częścią projektu przewodniego Sekwana–Skalda, połączenia Lyon–Turyn (15 lat opóźnienia), baskijskiego odcinka Y (13 lat opóźnienia) oraz tunelu bazowego pod przełęczą Brenner (12 lat opóźnienia) (zob. *rys. 5*).

### Rys. 5 – Opóźnienia w ukończeniu projektów przewodnich objętych próbą kontrolną



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

<sup>23</sup> Przykładowo dla odcinka Świnoujście–Szczecin na linii kolejowej E59 wciąż nie ma szczegółowego harmonogramu realizacji.

**54** Jeśli wziąć również pod uwagę daty ukończenia infrastruktury towarzyszącej niezbędnej do tego, by kolejowe projekty przewodnie mogły uzyskać pełną operacyjność, opóźnienia te są jeszcze większe.

- Zważywszy na fakt, że połączenie kolejowe dużych prędkości po francuskiej stronie granicy z Bordeaux do baskijskiego odcinka Y nie zostanie nawet zaplanowane przed 2037 r., baskijski odcinek Y będzie w pełni operacyjny z opóźnieniem o co najmniej 29 lat.
- Budowa niemieckich linii dostępowych prowadzących do tunelu bazowego pod przełęczą Brenner na trasie Monachium–Weroną może opóźnić się do 2040–2050 r., co oznacza, że pełne korzyści płynące z tego projektu przewodniego nie urzeczywistnią się przez kolejne 20 lat. Co więcej, niemieckie władze regionalne wciąż analizują potrzebę budowy nowych linii dostępowych.

**55** Jednostki kontrolowane stwierdziły, że główną przyczyną tych opóźnień były polityczne procesy decyzyjne. Nawet jeśli zawarte zostały porozumienia międzynarodowe, na mocy których dane państwo członkowskie zobowiązało się do budowy projektu przewodniego, priorytety polityczne mogą ulec zmianie wraz ze zmianą rządów. Do opóźnień przyczynia się także czas wymagany na procedury włączania zainteresowanych stron oraz uzyskanie pozwoleń dla planowanych robót.

**56** Opóźnienia wiążą się z istotnymi konsekwencjami. Na przykład ruch, który w przyszłości będzie obsługiwany przez autostradę A1 w Rumunii, obecnie nadal odbywa się na krajowych drogach dwupasmowych. Taki stan rzeczy ma istotne negatywne konsekwencje w postaci chociażby codziennych korków, tworzenia się wąskich gardeł czy mniejszego bezpieczeństwa na drogach. Trybunał porównał liczbę i rodzaj wypadków na przestrzeni lat i odnotował, że liczba wypadków i ofiar śmiertelnych na tych odcinkach jest o wiele wyższa niż rumuńska średnia i że 92 wypadki to zderzenia czołowe.

**57** Realizacja działań podstawowych dofinansowywanych ze środków unijnych także przebiega wolniej niż oczekiwano. Porównując wstępnie oczekiwane terminy ukończenia poszczególnych działań z rzeczywistymi datami ich ukończenia (w przypadku działań ukończonych) oraz obecnie oczekiwanymi terminami ukończenia podanymi przez promotorów projektów (w przypadku działań będących w trakcie realizacji), Trybunał odnotował, że tylko jedno z siedemnastu dofinansowanych działań (część Rail Baltica) ma zostać ukończone w pierwotnym terminie. Niektóre z opóźnień są znaczne (do 79 miesięcy w przypadku jednego z działań na autostradzie A1). Średnie opóźnienie każdego z działań w porównaniu ze wstępnie planowanym terminem

ukończenia wynosi 34 miesiące (ponad 68% wstępnie planowanego czasu trwania; zob. [załącznik V](#)).

**58** Jeśli działanie w ramach instrumentu „Łącząc Europę” nie jest realizowane zgodnie z precyzyjnymi warunkami określonymi w umowie o dofinansowanie lub nie zostanie ukończone w określonym czasie, dofinansowanie ze środków unijnych może zostać wycofane. W takich przypadkach, zgodnie z zasadą „wykorzystaj lub strać”, środki przestają być zarezerwowane na to działanie i mogą zostać wykorzystane na potrzeby innych projektów infrastrukturalnych w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (CEF). Stało się tak już w przypadku 1,4 mld euro z ogólnej puli środków finansowych przydzielonych wstępnie na 17 działań objętych próbą Trybunału (zob. [załącznik IV](#)). Na przykład w odniesieniu do połączenia Sekwana–Skalda wycofano kwotę 668,6 mln euro przydzieloną na dwa najnowsze działania objęte dofinansowaniem, co wynikało głównie z dużego opóźnienia, zanim osiągnięto porozumienie w sprawie budowy kanału Sekwana–Europa Północna.

**59** W niektórych z projektów przewodnich ujętych w próbie realizowanych w obecnym okresie występuje analogiczne ryzyko tego rodzaju. W kwietniu 2019 r. INEA stwierdziła, że w przypadku dwóch działań realizowanych w ramach projektów przewodnich objętych kontrolą istnieje ryzyko wycofania dofinansowania UE na kwotę 784 mln euro. Ponadto w przypadku tunelu bazowego pod przełęczą Brenner nadal nie przeprowadzono głównych robót i studiów, co oznacza, że nie wykorzystano jeszcze 737 mln euro dofinansowania ze środków unijnych. Stanowi to 62% przydzielonej kwoty w wysokości 1,2 mld euro. Z informacji udzielonych przez INEA wynika, że możliwe są dalsze opóźnienia, w związku z czym niezbędne okazać się może przedłużenie terminu na realizację działań w ramach tego projektu przewodniego, tak aby uniknąć konieczności wycofania środków w przyszłości.

**60** Przydział z góry dofinansowania UE na rzecz projektów przewodnich daje długoterminową pewność promotorom projektów. Oznacza też jednak, że jeśli dojdzie do istotnych opóźnień we wdrażaniu projektów przewodnich, duże kwoty przydzielonych środków finansowych UE nie zostaną wypłacane przez wiele lat, podczas gdy w tym okresie mogłyby zostać wykorzystane do sfinansowania innych, bardziej zaawansowanych projektów infrastrukturalnych. W sytuacji, gdy do przesunięcia kwot dochodzi na późnym etapie procesu finansowania, możliwości ich spożytkowania na inne cele są ograniczone. Problem ten nie został rozwiązany w zadowalający sposób w ramach obecnych mechanizmów zarządzania umowami

o dofinansowanie<sup>24</sup>. Jak wskazano w *załączniku VI*, w przypadku zakończonych działań kwota wypłacona faktycznie po ich zakończeniu wynosiła jedynie połowę kwoty przydzielonej pierwotnie.

### **W nadzorze sprawowanym przez Komisję nad ukończeniem przez państwa członkowskie korytarzy sieci bazowej występują uchybienia, ale dostępne jest narzędzie, które można by wykorzystać do poprawy wyników**

**Nadzór sprawowany przez Komisję nie jest bezpośredni, a dofinansowanie UE na rzecz projektów jest powiązane jedynie z produktami**

**61** Komisja nadzoruje ukończenie korytarzy sieci bazowej przez państwa członkowskie z pomocą koordynatorów europejskich i z wykorzystaniem systemu informacyjnego do koordynacji i wspierania polityki (system „TENTec”). Do zadań koordynatorów europejskich należy:

- analizowanie korytarzy sieci bazowej;
- opracowanie (niewiążącego) planu prac dla korytarza, za który są odpowiedzialni;
- współpraca z decydentami wysokiego szczebla i zainteresowanymi stronami na szczeblu lokalnym w celu usprawnienia realizacji projektów przewodnych;
- wnioskowanie o zatwierdzenie planu prac przez państwa członkowskie;
- organizowanie posiedzeń forum ds. korytarza i przewodniczenie im;
- publikowanie co dwa lata sprawozdania z postępów w rozwoju i wdrażaniu TEN-T.

Korytarze transportowe, za które odpowiadają koordynatorzy, są długie i złożone. Mimo to koordynatorzy dysponują ograniczonymi zasobami i tylko nieformalnymi uprawnieniami. Takie rozwiązanie oznacza, że Komisja jedynie bardzo pośrednio nadzoruje terminowe ukończenie sieci przez państwa członkowskie.

---

<sup>24</sup> Na tę kwestię zwrócono także uwagę w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 19/2019 pt. „INEA – osiągnięto korzyści, lecz należy zaradzić niedociągnięciom w zakresie instrumentu »Łącząc Europę«” (zob. pkt 72).

**62** W ostatnim czasie Komisja zasugerowała<sup>25</sup>, by zwiększyć rolę koordynatorów. Przyszłe wnioski o dofinansowanie ze środków unijnych musiałyby być spójne z planami prac dotyczącymi korytarzy i aktami wykonawczymi oraz uwzględniać opinię koordynatora europejskiego. Koordynatorzy powinni być ponadto uprawnieni do ścisłego monitorowania przebiegu procedury wydawania pozwoleń w przypadku transgranicznych projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania oraz mieć możliwość zwrócenia się do właściwego organu o przedkładanie regularnych sprawozdań z osiągniętych postępów.

**63** W przypadku zarządzania dzielonego, w ramach którego główna odpowiedzialność za wdrażanie projektów spoczywa na właściwej instytucji zarządzającej, Trybunał odnotował kilka problemów, które prowadziły do braku wydajności. Na przykład w Rumunii jeden z ukończonych odcinków autostrady A1 pomiędzy miejscowościami Lugoj i Deva, na rzecz którego przyznano dofinansowanie ze środków unijnych w wysokości 12,4 mln euro, obecnie nie jest eksploatowany. W pobliżu miejscowości Deva dwa odcinki drogowe, wybudowane w odstępie zaledwie siedmiu lat, nie zostały bowiem ze sobą prawidłowo połączone. W rezultacie konieczna była rozbiórka 800 m już wybudowanej autostrady, aby prawidłowo zbudować połączenie na nowo. Oprócz części, która musiała zostać wybudowana na nowo (z dofinansowaniem ze środków unijnych szacowanym na 3,2 mln euro), roboty rozbiórkowe kosztowały 0,9 mln euro, z czego 0,5 mln euro pochodziło z dofinansowania UE. Kwotę 3,7 mln euro<sup>26</sup> ze środków unijnych, która została wydana w ten sposób, można zatem uznać za zmarnowaną (zob. *rys. 6*).

---

<sup>25</sup> Komisja Europejska, wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usprawnienia środków na rzecz poczynienia postępów w realizacji transeuropejskiej sieci transportowej, COM(2018) 277 final z 17.5.2018; Komisja Europejska, wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” oraz uchylającego rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014, COM(2018) 438 final z 6.6.2018.

<sup>26</sup> 3,2 mln + 0,5 mln euro dofinansowania UE.



## Rys. 6 – Węzeł łączący odcinki Lugoj–Deva i Deva–Orăștie na autostradzie A1 w Rumunii



© ziarulunirea.ro. Etykiety i geometria drogi naniesione przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**64** Brak jest mechanizmu, który umożliwiłby systematyczny pomiar rezultatów po pewnym czasie od rozpoczęcia eksploatacji projektu przewodniego, co potwierdza, że Komisja w dalszym ciągu uzależnia przyznanie dofinansowania UE na rzecz projektów wyłącznie od uzyskanych produktów. Nie gromadzi natomiast informacji na temat rezultatów i stopnia powodzenia inwestycji na poziomie projektów przewodnich (tj. czy i kiedy w ramach danego projektu zostaną osiągnięte oczekiwane rezultaty).

**65** Komisja nie dysponuje danymi na temat skutków projektów budowlanych objętych dofinansowaniem. Choć większość projektów przewodnich nadal znajduje się na etapie budowy, w przypadku niektórych z nich już teraz zapowiada się, że będą miały istotne oddziaływanie w przyszłości. Na przykład na rzece Lys przeprowadzono już rozmaite roboty poszerzające i pogłębiające na potrzeby połączenia Sekwana–Skalda. Rezultaty na poziomie projektu przewodniego jeszcze się wprawdzie nie zmaterializowały, gdyż jak dotąd nie został zbudowany kluczowy odcinek projektu przewodniego (kanał Sekwana–Europa Północna). Roboty przyniosły już jednak pozytywne skutki społeczno-ekonomiczne we Flandrii, na przykład ogromne zainteresowanie budową nieruchomości wzdłuż brzegu rzeki, co doprowadziło do rewitalizacji obszarów miejskich w całych dzielnicach miast Kortrijk i Harelbeke.



**66** Komisja nie bierze tych aspektów pod uwagę, gdyż cele pośrednie określone w zawieranych przez INEA umowach o dofinansowanie dotyczą tylko produktów fizycznych. W pewnych przypadkach przeprowadza jednak oceny *ex post*, na przykład gdy jest to przewidziane w przepisach. Oceny takie dotyczą sieci w ujęciu całościowym lub wybranych dużych projektów transportowych realizowanych w trybie zarządzania dzielonego. Nie przeprowadza się natomiast systematycznie ocen *ex post* poszczególnych projektów przewodnych, mimo że są to inwestycje o wartości wielu miliardów euro. Takie podejście utrudnia wyciągnięcie wniosków z problemów napotkanych w przeszłości.

### **Komisja nie przeanalizowała krytycznie długofalowej rentowności i kosztów projektów przewodnych**

**67** W swoich wcześniejszych sprawozdaniach z kontroli wykonania zadań<sup>27</sup> Trybunał stwierdził, że dostępność dofinansowania ze środków unijnych może w niektórych przypadkach skłaniać promotorów projektów do wykraczania w specyfikacjach projektowych poza zwyczajowe normy lub do budowania większej infrastruktury bez uzasadnionego powodu. W rezultacie wybudowana infrastruktura jest niedostatecznie wykorzystywana.

**68** Komisja nie dysponuje modelami ani szczególnymi procedurami gromadzenia danych, które pozwalałyby jej niezależnie ocenić potencjał projektów przewodnych w zakresie przewozów osób i towarów przed przydzieleniem dofinansowania unijnego. Udzielając wsparcia na rzecz projektów przewodnych, nie poddawała też ona krytycznej analizie szczegółów przyszłych założeń budowlanych w kontekście potencjalnych przepływów ruchu. Ponieważ tak szczegółowe dane na temat potencjalnych strumieni ruchu nie są dostępne, Trybunał oparł swoje osądy na danych Eurostatu, w odpowiednich przypadkach dokonując założeń na temat natężenia ruchu<sup>28</sup>. Ocenie poddano długofalową rentowność wszystkich wybranych projektów przewodnych, które obejmują komponent kolei dużych prędkości (Rail Baltica, połączenie Lyon–Turyn, tunel bazowy pod przełęczą Brenner, połączenie przez Bełt Fehmarn i baskijski odcinek Y). W tym celu wzięto pod uwagę przewidywaną liczbę pasażerów oraz ogólny

---

<sup>27</sup> Na przykład sprawozdanie specjalne nr 23/2016 pt. „Transport morski w UE na niespokojnych wodach – wiele nieskutecznych i nietrwałych inwestycji”, pkt 52–55; sprawozdanie specjalne nr 21/2014 pt. „Infrastruktura portów lotniczych współfinansowana ze środków UE: znikome korzyści w stosunku do kosztów”, pkt 28–33.

<sup>28</sup> Dane szacunkowe oparto na najbardziej prawdopodobnych drogach przepływu ruchu po wybudowaniu infrastruktury, przy założeniu najkrótszej trasy.

potencjał ruchu. Łączny koszt tych projektów przewodnich wynosi około 40 mld euro. Na potrzeby pierwszej analizy Trybunał wykorzystał liczbę przyszłych pasażerów podaną przez promotorów projektów. W drugiej analizie uwzględnił natomiast łączną liczbę ludności mieszkającej w obszarze ciężenia wzdłuż tych linii z czasem dojazdu 60 minut. Linie te są wprawdzie przeznaczone do ruchu mieszanego, czyli przewozów pasażerskich i towarowych, jednak Trybunał porównał dane z poziomem odniesienia zaczerpniętym ze źródeł akademickich, zgodnie z którym liczba pasażerów na linii kolei dużych prędkości musi wynosić 9 mln rocznie, aby dana linia była rentowna w perspektywie długofalowej. W przypadku wszystkich projektów przewodnich poddanych analizie Trybunał stwierdził, że łączna liczba ludności mieszkającej w tak zdefiniowanym obszarze ciężenia jest niewystarczająca, aby zapewnić długofalową rentowność linii. Zidentyfikował również dwa projekty przewodnie, w których przewidywana liczba pasażerów kształtuje się znacznie poniżej poziomu odniesienia w wysokości 9 mln pasażerów rocznie.

**69** Pierwszym z nich jest Rail Baltica – w tym przypadku długofalowa rentowność zależy od wykorzystania potencjału w zakresie przewozów towarowych i pasażerskich. W analizie kosztów i korzyści dla Rail Baltica z 2017 r. prognozuje się, że wielkość przewozów towarowych koleją wyniesie około 15 mln ton w 2030 r. i nawet do 25 mln ton do 2055 r. (przy czym w przybliżeniu jedna trzecia przypada na przewozy między państwami bałtyckimi, jedna trzecia to przewozy towarowe z Finlandii, a jedna trzecia – ruch tranzytowy z krajów ościennych). Na podstawie obecnego natężenia ruchu morskiego na obszarze wokół państw bałtyckich Trybunał oszacował, że maksymalne potencjalne zapotrzebowanie na przewozy towarowe, które mogłyby zostać przejęte przez kolej, wynosi 30 mln ton rocznie. Obecnie jednak nie prowadzi się kolejowych przewozów towarowych na osi północ-południe pomiędzy Estonią, Łotwą i Litwą, a jeśli miałyby nastąpić przejście na bardziej ekologiczne rodzaje transportu, transport kolejowy musi być w stanie konkurować z transportem drogowym i morskim. Oznacza to konieczność utworzenia wydajnych połączeń multimodalnych i podjęcia działań towarzyszących, takich jak wprowadzenie opłat drogowych, aby zapewnić jednakowe warunki konkurencji dla wszystkich rodzajów transportu. Należy również przyjąć sprawny, zintegrowany model zarządzania infrastrukturą, dzięki któremu linia stanie się atrakcyjna dla klientów za sprawą aktywnych działań na rzecz komercjalizacji. Tymczasem państwa bałtyckie nie porozumiały się jak dotąd co do modelu zarządzania infrastrukturą. Co więcej, polski zarządca infrastruktury kolejowej nie podjął żadnych działań, by w kontekście projektu Rail Baltica sprostać potencjalnemu wzrostowi zapotrzebowania na przewozy towarowe na odcinku Białystok–Warszawa i skoordynować te przewozy z innymi regionalnymi przewozami pasażerskimi i towarowymi na tej linii.

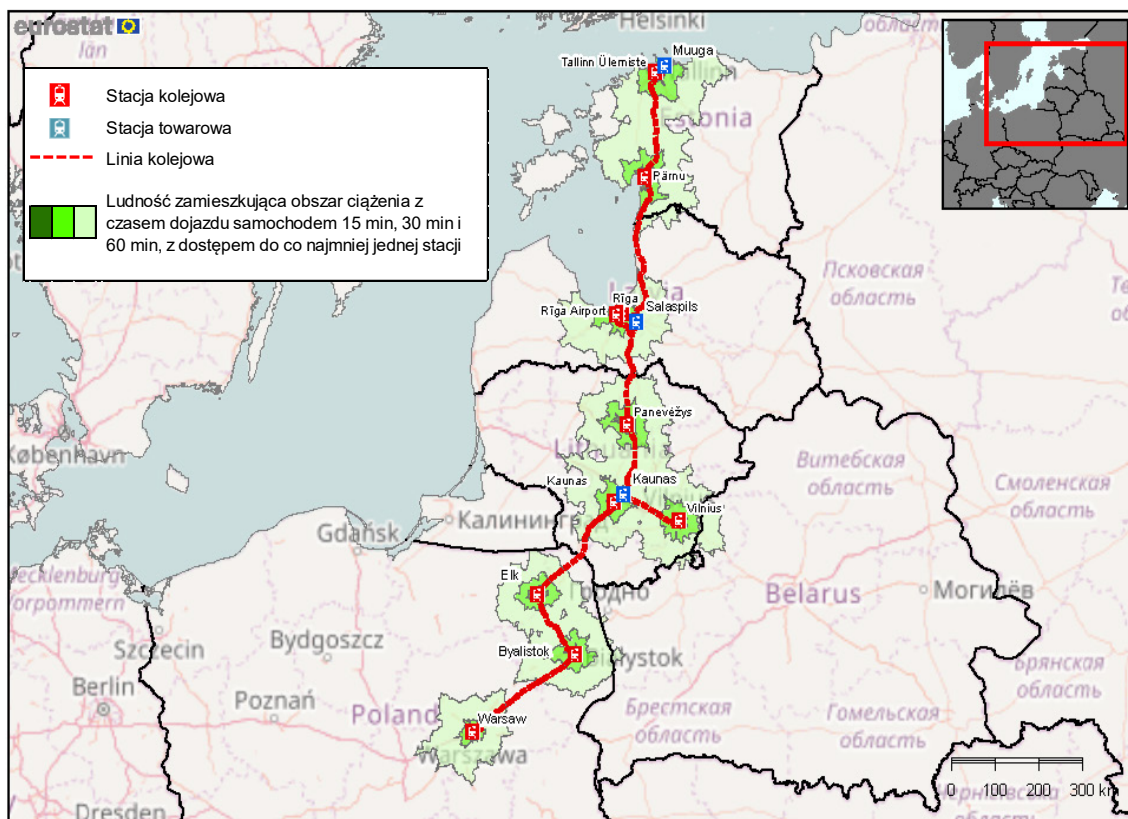
**70** Jak zaznaczono w pkt 69, dotychczas nie prowadzi się kolejowych przewozów towarowych na osi północ-południe między państwami bałtyckimi. Analiza przewozów pasażerskich na linii Rail Baltica wykazuje tymczasem, że linia ta nie będzie rentowna w perspektywie długofalowej, gdyż – jak wynika z opublikowanej w 2017 r. analizy kosztów i korzyści tej inwestycji realizowanej od podstaw w państwach bałtyckich – do 2030 r. liczba pasażerów ma wynosić 4,6 mln rocznie. Ponadto analiza obszaru ciążenia pokazuje, że zgodnie z założeniami przyjętymi w analizie kosztów i korzyści łączna liczba ludności mieszkającej na obszarze z czasem dojazdu 60 minut do projektu przewodniego wynosi 3,8 mln osób, jeśli uwzględnić nakładanie się populacji zamieszkujących sąsiadujące ze sobą obszary ciążenia (zob. *rys. 7*). Jest to najniższa wartość spośród wszystkich projektów przewodnich objętych kontrolą, jeśli spojrzeć na samą linię kolejową. Promotor projektu i Komisja podkreślają, że w przypadku tej inwestycji nie należy stosować kryteriów przyjętych dla linii kolei dużych prędkości, gdyż dotyczy ona konwencjonalnej linii kolejowej szybkiego ruchu, na której składy będą mogły rozwinąć maksymalną prędkość 249 km/h. Faktycznie, zgodnie z definicją koleje dużych prędkości to nowe linie kolejowe o prędkości co najmniej 250 km/h. Trybunał mimo to ocenił tę inwestycję z perspektywy kolei dużych prędkości z dwóch powodów. Po pierwsze, Rail Baltica będzie po części przebiegać ciągiem zmodernizowanej linii konwencjonalnej na terytorium Polski (takie linie uznaje się za linie dużych prędkości, jeśli dopuszczalna prędkość składów przekracza 200 km/h). Po drugie, Rail Baltica będzie przeznaczona do ruchu mieszanego, z czym wiążą się zazwyczaj wyższe koszty budowy niż w przypadku linii obsługującej wyłącznie ruch pasażerski.

**71** Jeśli na potrzeby przeprowadzenia bardziej wszechstronnej analizy uwzględnić linię dostępową do Polski, okaże się, że po zakończeniu budowy i modernizacji odcinka do Warszawy łączna liczba ludności mieszkającej na obszarze ciążenia z czasem dojazdu 60 minut wzrośnie do 8,3 mln. Jeśli jednak porównać tę liczbę z poziomem odniesienia<sup>29</sup> w wysokości 9 mln pasażerów rocznie, długofalowa rentowność może być mimo wszystko zagrożona, nawet gdy uwzględnione zostanie kompletne połączenie aż do Warszawy.

---

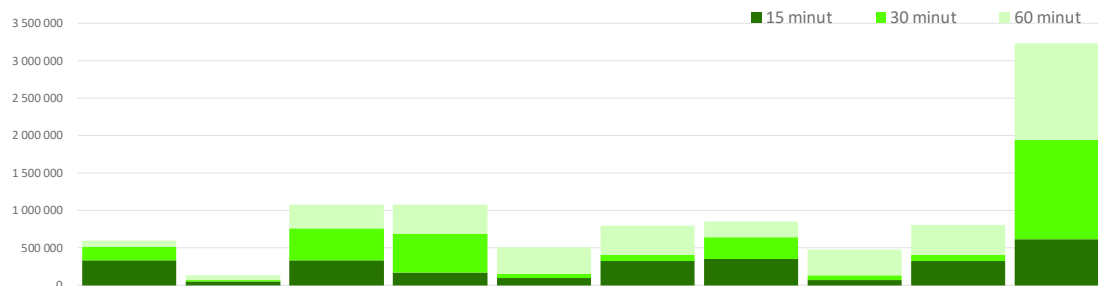
<sup>29</sup> Sprawozdanie specjalne nr 19/2018 w sprawie kolei dużych prędkości („Europejska sieć kolei dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania”).

Rys. 7 – Analiza obszaru ciężenia dla projektu Rail Baltica



Cartography: Eurostat — GISCO, 01/2020

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE



| Obszar ciężenia | Tallin  | Parnawa | Ryga      | Port lotniczy w Rydze | Poniewież | Kowno   | Wilno   | EtK     | Białystok | Warszawa  |
|-----------------|---------|---------|-----------|-----------------------|-----------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| 15 minut        | 336 000 | 55 000  | 336 000   | 168 000               | 97 000    | 326 000 | 348 000 | 70 000  | 325 000   | 611 000   |
| 30 minut        | 514 000 | 71 000  | 764 000   | 685 000               | 154 000   | 410 000 | 642 000 | 137 000 | 405 000   | 1 941 000 |
| 60 minut        | 594 000 | 130 000 | 1 075 000 | 1 083 000             | 511 000   | 798 000 | 850 000 | 483 000 | 806 000   | 3 238 000 |

Źródło: mapa udostępniona przez Eurostat; dane naniesione przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**72** Jak wynika z prognoz dotyczących liczby pasażerów na linii kolei dużych prędkości między Kopenhagą a Hamburgiem wykorzystującej stałe połączenie przez Bełt Fehmarn, komponent kolejowy tego projektu przewodniego nie będzie rentowny w perspektywie długofalowej. Mimo że w obszarze ciążenia wzdłuż linii mieszka 7,7 mln osób z czasem dojazdu 60 minut i mimo że pasażerowie będą mogli korzystać z wydzielonych części tego połączenia (np. na odcinkach Hamburg–Lubeka lub Ringsted–Kopenhaga), zgodnie z prognozami nawet 10 lat po otwarciu stałego połączenia liczba pasażerów podróżujących na tej trasie w obydwu kierunkach będzie wynosić zaledwie 1 milion rocznie. Jest to znacznie mniej niż poziom referencyjny wynoszący 9 mln pasażerów rocznie. Na linii będą prowadzone również przewozy towarowe, ponieważ została ona zaprojektowana jako linia mieszana. Szacuje się, że gdy stałe połączenie osiągnie pełną zdolność operacyjną, na trasie będą mogły kursować nawet 73 składy towarowe dziennie. W następstwie wybudowania tej infrastruktury nie dojdzie jednak do przejścia w znacznym zakresie na transport multimodalny, gdyż składy towarowe przestaną korzystać z obecnej trasy przebiegającej przez Wielki Bełt (nastąpi zatem tzw. efekt przesunięcia – zob. [rys. 3](#)).

**73** Trybunał przeanalizował ponadto koszty budowy niemieckiej linii dostępowej, która zgodnie z obecnym planem ma spełniać normy przewidziane dla kolei dużych prędkości. Pierwotnie zakładano, że istniejąca linia zostanie zmodernizowana do prędkości 160 km/h (zgodnie z rozporządzeniem w sprawie TEN-T, w którym przewidziano budowę jedynie konwencjonalnej linii kolejowej). Zmiany będące rezultatem konsultacji z zainteresowanymi podmiotami na szczeblu lokalnym spowodowały jednak, że zaplanowano budowę nowej linii dostępowej o charakterze mieszanym (w tym m.in. nowe profile trasy, dodatkowe stacje i nowy terminal towarowy). Następnie zapadła decyzja polityczna o budowie linii o prędkości konstrukcyjnej do 200 km/h dla pociągów pasażerskich. Uwzględniając koszt odcinka o długości 88 km pomiędzy Lubeką i Puttgarden (wjazd do tunelu pod Bełtem Fehmarn) oraz odległości na linii, linia kolei dużych prędkości wybudowana zgodnie z obecną koncepcją będzie kosztować 26 mln euro na km. Koszt środków ochrony przed hałasem spełniających wymogi regionalne, lecz wykraczających poza wymogi standardowe wyniesie natomiast 1 185 mln euro, co stanowi ponad połowę łącznych kosztów budowy całej linii. Koszt planowanego mostu Fehmarnsund<sup>30</sup>, który miałby zastąpić istniejący most, ale który jak dotąd nie jest potrzebny, wynosi 549 mln euro. Jeśli uwzględnić te wydatki w łącznej kwocie (przy czym nie podjęto jeszcze decyzji w sprawie żadnego z tych działań), koszty wzrosną do 46 mln euro w przeliczeniu na

---

<sup>30</sup> Z najnowszych planów zapowiedzianych przez region Szlezwik-Holsztyn wynika, że zamiast zaplanowanego nowego mostu wybudowany zostanie tunel kolejowo-drogowy (zwykle bardziej kosztowny) podobny do stałego połączenia pod Bełtem Fehmarn.

km i wyniosą ogólnie ponad 4 mld euro dla całej linii dostępowej na terytorium Niemiec. W porównaniu z liniami dużych prędkości, które były wcześniej przedmiotem kontroli Trybunału i które są eksploatowane z prędkością ponad 250 km/h<sup>31</sup>, taki koszt w przeliczeniu na km jest bardzo wysoki, zważywszy że linia przebiega przez obszar, który nie jest gęsto zaludniony, wymogi techniczne dla budowy linii nie są zbyt rygorystyczne, a maksymalna prędkość na linii wynosi 200 km/h. Na odcinku Ringsted–Rødby na duńskiej linii dostępowej do stałego połączenia przez Bełt Fehmarn, charakteryzującym się podobnymi ograniczeniami geograficznymi, koszt analogicznej modernizacji (zwiększenie maksymalnej prędkości ze 160 km/h do 200 km/h) wynosi 11 mln euro na km, tj. niecałe 25% tego, ile wynosi koszt niemieckiej linii dostępowej. Co więcej, dostosowanie niemieckich linii dostępowych do standardów obowiązujących dla linii dużych prędkości przełoży się na skrócenie czasu podróży w ruchu pasażerskim zaledwie o 5 minut (odcinek z Lubeki do Puttgarden, w porównaniu z pierwotnymi planami). Wszystkie te zmiany pociągają za sobą bardzo duże koszty dodatkowe, co w połączeniu z niewielką liczbą pasażerów (zob. pkt 72) w znacznym stopniu negatywnie wpływa na opłacalność tej zmodernizowanej linii dostępowej.

**74** Region Szlezwik-Holsztyn podjął decyzję w sprawie przebiegu niemieckiej linii dostępowej po konsultacjach z zainteresowanymi stronami na szczeblu lokalnym. Komisja nie uczestniczyła w tym procesie, nie została także włączona w proces decyzyjny. Jak dotąd dofinansowanie ze środków unijnych na same badania wyniosło 38,6 mln euro. Aby zachować zgodność z zasadą należytego zarządzania finansami w przypadku przyszłych wniosków o dofinansowanie UE, Komisja powinna należycie uwzględnić te dane na etapie podejmowania decyzji, a także do przeprowadzić szczegółową analizę, czy w celu zaspokojenia potrzeb ludności w zakresie mobilności nie wystarczyłaby linia niższych prędkości, której budowa wiąże się z mniejszymi kosztami.

---

<sup>31</sup> Sprawozdanie specjalne nr 19/2018 pt. „Europejska sieć kolejowa dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania”, tabela 5.



## Decyzja wykonawcza – narzędzie do wykorzystania na potrzeby przyszłych inwestycji

**75** Komisja w ostatnim czasie zaczęła stosować decyzje wykonawcze jako narzędzie w celu wzmocnienia nadzoru nad ukończeniem korytarzy sieci bazowej przez państwa członkowskie. Decyzje te są przyjmowane w porozumieniu z danymi państwami członkowskimi i odzwierciedlają zobowiązanie ze strony tych państw do przestrzegania wspólnie uzgodnionego harmonogramu dostarczania produktów, który obejmuje szereg kluczowych celów pośrednich. Decyzje nakładają na państwa członkowskie obowiązek sporządzenia sprawozdania rocznego. Zostały one dotychczas wykorzystane w przypadku Rail Baltica, połączenia Sekwana–Skalda oraz połączenia kolejowego Evora–Mérida między Hiszpanią i Portugalią (projekt przewodni nieobjęty próbą Trybunału).

**76** Zdaniem Trybunału korzystanie z decyzji wykonawczych stanowi krok w dobrym kierunku, ponieważ umożliwiają one Komisji ściślejsze nadzorowanie realizacji projektów przewodnich przez państwa członkowskie, a także pozwalają potwierdzić w precyzyjny sposób oczekiwane produkty i zakres projektu przewodniego i uwzględnić działania uzupełniające wymagane do rozpoczęcia eksploatacji. Decyzje te dotyczą m.in. połączeń z istniejącymi i nowymi terminalami kolejowymi/drogowymi dla Rail Baltica oraz budowy terminali multimodalnych dla połączenia Sekwana–Skalda. Ponadto przewidują one możliwość udziału (w roli obserwatorów) koordynatorów europejskich i przedstawicieli Komisji w posiedzeniach organów decyzyjnych promotorów projektów.

**77** Trybunał odnotował jednak ryzyko, że decyzje wykonawcze mogą okazać się niewystarczające do tego, by zapewnić terminową realizację i oddanie do eksploatacji projektów przewodnich. Przyczyny takiego stanu rzeczy wskazano poniżej.

- a) Decyzji nie można przyjąć bez zgody państw członkowskich, a ponadto nie nakładają one szczególnych obowiązków bądź odpowiedzialności na żadną ze stron ani nie przewidują konsekwencji finansowych w razie niewywiązania się z zobowiązań. Nie dają także Komisji możliwości reagowania w przypadku opóźnień lub niepodjęcia środków towarzyszących.

- b) W decyzjach nie określa się rezultatów, jakie ma przynieść dany projekt przewodni. Ponadto nadal występują w nich uchybienia, jeśli chodzi o rozwiązywanie kwestii, które wymagają porozumienia politycznego na szczeblu państw członkowskich.
- (i) W decyzji wykonawczej w sprawie Rail Baltica przewidziano na przykład, że do 30 czerwca 2019 r. Estonia, Łotwa i Litwa muszą zdecydować, w jaki sposób zarządzana będzie infrastruktura po jej ukończeniu, a także uzgodnić mechanizm podziału przyszłych dochodów i korzyści między partnerami. Mimo wysiłków ze strony Komisji, by wypracować porozumienie w tych kwestiach, w wyznaczonym terminie nie podjęto odnośnej decyzji.
- (ii) Choć w decyzji wykonawczej dotyczącej połączenia Sekwana–Skalda doprecyzowano zakres tego projektu przewodniego, nie wskazano w niej konkretnie celu pośredniego w odniesieniu do terminowego ukończenia brakującego połączenia kluczowego w postaci drogi wodnej do portu Zeebrugge. W przypadku tego połączenia decyzja władz regionalnych w sprawie budowy była opóźniona przez wiele lat ze względu na lokalny sprzeciw. Tym samym kontenerowce dalekomorskie mają ograniczone możliwości korzystania ze śródlądowych dróg wodnych.

**78** Decyzje wykonawcze nie zawierają także przepisów zachęcających do wyciągania wniosków z doświadczeń zdobytych w przeszłości, gdyż nie wprowadzono obowiązku przeprowadzania ocen *ex post*.



## Wnioski i zalecenia

**79** Wbrew planom z 2013 r. sześć z ośmiu przeanalizowanych projektów przewodnich (włącznie z liniami dostępowymi) prawdopodobnie nie będzie w pełni operacyjnych do 2030 r. Jako że projekty przewodnie i powiązane linie dostępowe stanowią kluczowe połączenia w korytarzach sieci bazowej, istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, że bazowa sieć transportowa UE osiągnie pełną zdolność operacyjną do 2030 r. Oznacza to, że do tego czasu nie zostaną osiągnięte zakładane efekty na poziomie sieci.

**80** Prawdopodobnie jedynie w przypadku Rail Baltica i trzech części trzech innych projektów przewodnich spełnione zostaną minimalne wymogi rozporządzenia w sprawie TEN-T do 2030 r. Głównym powodem, dla którego uzyskano tak niezadowalające rezultaty, jest fakt, że państwa członkowskie mają własne priorytety i różne procedury, a realizacja projektów odbywa się w różnym tempie. Co więcej, transgraniczne projekty przewodnie nie zawsze są w takim samym stopniu wspierane przez wszystkie zaangażowane państwa. Rozporządzenie w sprawie TEN-T jest wprawdzie prawnie wiążące, ale zawiera przepisy umożliwiające państwom członkowskim odejście od planu, który ma zostać zrealizowany do 2030 r. Komisja z kolei dysponuje pewnymi ograniczonymi narzędziami służącymi do egzekwowania ustalonych priorytetów UE, lecz z wyjątkiem przyjęcia kilku aktów wykonawczych jeszcze z nich nie skorzystała (zob. pkt [16–26](#)).

## Zalecenie 1 – Dokonanie przeglądu aktualnie dostępnych narzędzi i ich wykorzystanie w celu wyegzekwowania planowania długoterminowego

---

W toku zmiany obowiązujących przepisów Komisja powinna przedstawić wnioski legislacyjne, tak by:

- a) uwzględnić narzędzia prawne umożliwiające lepsze egzekwowanie zobowiązań, a także poszerzyć możliwości przyjmowania aktów wykonawczych w celu wyeliminowania znacznych opóźnień w rozpoczęciu lub zakończeniu prac dotyczących sieci bazowej;
- b) ponownie ocenić adekwatność wymogów technicznych dotyczących sieci bazowej i kompleksowej, z uwzględnieniem czasu pozostającego na ich wdrożenie oraz wniosków wyciągniętych z problemów, jakie odnotowano w związku z realizacją projektów obecnie i w przeszłości;
- c) wprowadzić przepisy zapewniające większą spójność między krajowymi planami w dziedzinie transportu i zobowiązaniami TEN-T, co pozwoli zagwarantować właściwe egzekwowanie i wdrożenie rozporządzenia w sprawie TEN-T.

Komisja powinna również:

- d) podjąć działania następcze w związku ze swoim wnioskiem w sprawie usprawnienia środków<sup>32</sup>, zapewniając wsparcie państwom członkowskim na etapie planowania i udzielania zamówień oraz przy tworzeniu pojedynczych punktów kontaktowych mających przyczynić się do ograniczenia obciążenia administracyjnego. W przypadku transgranicznych projektów przewodnych powinna ona wspierać korzystanie ze wspólnych procedur przetargowych.

**Termin realizacji: W odniesieniu do lit. a)–c): do 2022 r., w ramach zmiany rozporządzenia w sprawie TEN-T. W odniesieniu do lit. d): od momentu wejścia w życie odnośnych przepisów.**

**81** Chociaż projekty przewodnie to inwestycje o wartości wielu miliardów euro, planowanie niektórych z ich kluczowych elementów wymaga udoskonalenia. Istnieje ryzyko, że prognozy dotyczące natężenia ruchu są nadmiernie optymistyczne. Ponadto połowa z tych prognoz nie jest odpowiednio skoordynowana. Nie opierają się one na

---

<sup>32</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usprawnienia środków na rzecz poczynienia postępów w realizacji transeuropejskiej sieci transportowej z 17.5.2018, COM(2018) 277 final.

solidnych analizach ekonomicznych, a niekiedy są bardzo uproszczone. Co więcej, z wcześniejszych prognoz wynika, że natężenie ruchu towarowego miało być znacznie większe niż wartości odnotowywane obecnie. Aby prognozy się sprawdziły, niezbędne będą inicjatywy na rzecz przechodzenia na bardziej ekologiczne rodzaje transportu. Przed przydzieleniem dofinansowania unijnego na działania stanowiące część infrastruktury transportowej Komisja nie przeprowadziła własnej oceny potrzeb, która byłaby niezależna od ocen państw członkowskich.

**82** W żadnym z ośmiu projektów przewodnich z próby dobranej przez Trybunał analizy kosztów i korzyści nie były prawidłowo wykorzystywane jako narzędzie decyzyjne na poziomie całego projektu. Choć dla poszczególnych odcinków dokonano bardziej szczegółowych analiz kosztów i korzyści, w przypadku żadnego projektu przewodniego nie przeprowadzono całościowej analizy, która obejmowałaby wszystkie proponowane prace, w tym powiązane niezbędne inwestycje infrastrukturalne, z udziałem możliwie największej liczby zainteresowanych stron na szczeblu krajowym i regionalnym.

**83** W toku przeprowadzonej przez Trybunał analizy procedur angażowania zainteresowanych stron stwierdzono szereg dobrych praktyk, które można by powielać w przyszłości. Trybunał zidentyfikował jednak także procedury, które można byłoby usprawnić, tak aby zapewnić rzeczywiste zaangażowanie zainteresowanych stron w proces podejmowania decyzji. Komisja nie bierze udziału w tych procedurach i nie jest wystarczająco widoczna na kluczowych posiedzeniach, co oznacza, że nie korzysta z istotnych możliwości, by promować europejską wartość dodaną projektów przewodnich (zob. pkt [27–44](#)).

## Zalecenie 2 – Wymóg lepszych analiz przed podjęciem decyzji o udzieleniu dofinansowania ze środków unijnych na rzecz wielkich projektów (podobnych do projektów przewodnich)

---

Przed zapewnieniem dofinansowania ze środków unijnych na rzecz działań wchodzących w zakres wielkich projektów Komisja powinna:

- a) w przypadku zarządzania bezpośredniego – wymagać, by oprócz szczegółowych analiz poszczególnych odcinków przeprowadzono rzetelną, kompleksową i przejrzystą analizę ogólną kosztów i korzyści społeczno-ekonomicznych w odniesieniu do wielkich projektów (podobnych do projektów przewodnich zgodnie z definicją w niniejszym sprawozdaniu) w ujęciu całościowym. W ramach takiej analizy należy wziąć pod uwagę bardziej ogólny poziom strategiczny, a nie jedynie pojedynczy projekt lub odcinek będący w realizacji. Należy również uwzględnić infrastrukturę pomocniczą;
- b) w przypadku wydatków w ramach zarządzania dzielonego – apelować do instytucji zarządzających, by przed przyznaniem wsparcia ze środków unijnych na rzecz wielkich projektów przyjęły te same wymogi.

**Termin realizacji: nowe wymogi mają zostać zdefiniowane do końca 2021 r., a następnie stosowane.**

**84** Wydajność wdrażania projektów przewodnich jest zasadniczo niska. W przypadku ośmiu projektów przewodnich wytypowanych do kontroli średni czas budowy wynosi 15 lat. Jeśli wziąć pod uwagę infrastrukturę pomocniczą niezbędną do tego, by dany projekt zyskał pełną operacyjność, faktyczny czas budowy jest znacznie dłuższy.

**85** Unijne dofinansowanie na rzecz projektów przewodnich jest zapewniane za pośrednictwem licznych działań. Prowadzi to do dublowania wysiłków i jest niewydajne, a ponadto nie pozwala uzyskać ogólnych informacji na temat stanu realizacji projektów. Tymczasem ustalenie odrębnych priorytetów finansowania dla takich wielkich projektów, które wykraczałyby poza okres obowiązywania danych WRF, przy jednoczesnym przestrzeganiu limitów środków unijnych dostępnych w każdym siedmioletnim okresie przyniosłoby korzyści w postaci szybszego wykorzystywania przydzielonych środków i uniknięcia sztucznej konkurencji z innymi projektami niewchodzącymi w zakres projektów przewodnich. Co więcej, w DG MOVE, DG REGIO, INEA ani w instytucjach zarządzających nie ma specjalnej komórki, która zajmowałaby się wyłącznie projektami przewodnimi i która wspierałaby promotorów projektów i zapewniała im wytyczne, tak aby zwiększyć wydajność i skuteczność dofinansowania ze środków unijnych. Zmiany w koncepcji i zakresie projektów przewodnich objętych

kontrolą doprowadziły dotychczas do wzrostu kosztów o 17,3 mld euro (w momencie przeprowadzania kontroli wzrost o 47% względem początkowo szacowanych kosztów). W projektach stwierdzono również przypadki rozbudowanej biurokracji na szczeblu krajowym.

**86** We wszystkich przeanalizowanych projektach przewodnich wystąpiły opóźnienia (średnio o 11 lat w przypadku głównej części każdego z projektów przewodnich oddanych do eksploatacji). Opóźnienia mają daleko idące konsekwencje w postaci chociażby korków, tworzenia się wąskich gardeł czy mniejszego bezpieczeństwa na drogach. W Rumunii na drogach znajdujących się w ciągu przyszłej autostrady A1 liczba wypadków i ofiar śmiertelnych była znacznie wyższa niż średnia krajowa. W ramach skontrolowanych działań odnotowano także różne przypadki opóźnień we wdrażaniu. Niektóre z tych opóźnień są znaczne (nawet 79 miesięcy w przypadku jednego z działań na autostradzie A1, tj. 263% wstępnie przewidzianego okresu realizacji). Średnie opóźnienie wynosi 34 miesiące (ponad 68% wstępnie zakładanego okresu realizacji). W przypadku 17 działań objętych kontrolą opóźnienia spowodowały wycofanie dofinansowania unijnego w wysokości 1,4 mld euro z puli pierwotnie przydzielonych środków (zob. pkt [45–60](#)).

### **Zalecenie 3 – Usprawnienie zarządzania przez Komisję dofinansowaniem UE na rzecz działań wchodzących w zakres wielkich projektów (podobnych do projektów przewodnich)**

---

Udzielając dofinansowania ze środków unijnych na rzecz działań wchodzących w zakres wielkich projektów (podobnych do projektów przewodnich), Komisja powinna:

- a) przyznawać pierwszeństwo działaniom wchodzącym w zakres wielkich projektów, które dotyczą brakujących połączeń i wąskich gardeł i które zostały uznane za kluczowe priorytety w planie prac dotyczącym danego korytarza;
- b) odpowiednio pokierować wyborem działań wchodzących w zakres wielkich projektów, tak aby zwiększyć wydajność zarządzania i uniknąć sztucznej konkurencji z innymi projektami. Aby zapewnić spójność i konsekwencję, Komisja powinna dążyć do tego, by dla każdego wielkiego projektu podpisano jedną umowę o dofinansowanie na cały wieloletni okres finansowania. Taka umowa powinna obejmować wszystkie działania, które są na tyle zaawansowane, by mogły zostać zrealizowane w całości w tym okresie;
- c) zająć się uchybieniami stwierdzonymi we wdrażaniu projektów przewodnich przez państwa członkowskie i zwiększyć skuteczność dofinansowania UE; na wczesnym etapie i w proaktywny sposób wykorzystywać wszelkie dostępne narzędzia, by zapewnić terminowe ukończenie sieci; stworzyć centra kompetencji, które będą oceniać jakość dokumentów sporządzonych przez promotorów projektów oraz zapewniać im wsparcie i wytyczne w skoordynowany sposób.

**Termin realizacji: do końca 2020 r., po przyjęciu nowych WRF.**

**87** W sprawowanym przez Komisję nadzorze nad ukończeniem przez państwa członkowskie korytarzy sieci bazowej występuje wiele uchybień. Komisja powołała koordynatorów europejskich, którzy pracują z wykorzystaniem niewiążących planów prac, uczestniczą w posiedzeniach forum ds. korytarza i dysponują ograniczonymi zasobami. Ponadto korzysta ona z systemu informacyjnego w celu nadzorowania ukończenia korytarzy sieci bazowej. W związku z tym nadzór ze strony Komisji ma jedynie pośredni charakter. W ramach zarządzania dzielonego nie zapobiegło to nieoptymalnemu wykorzystaniu środków unijnych w kwocie 12,4 mln euro i zmarnowaniu środków w kwocie 3,7 mln euro w przypadku autostrady A1 w Rumunii, gdzie jeden z wybudowanych odcinków nie jest eksploatowany, a dwie części autostrady zostały nieprawidłowo połączone. Komisja w dalszym ciągu uzależnia przyznanie dofinansowania UE na rzecz działań wyłącznie od uzyskanych produktów. Nie gromadzi natomiast systematycznie informacji na temat rezultatów i stopnia

powodzenia inwestycji na poziomie projektów przewodnich (tj. czy i kiedy w ramach danego projektu zostaną osiągnięte oczekiwane rezultaty).

**88** Komisja nie dysponuje modelami ani szczególnymi procedurami gromadzenia danych pozwalającymi niezależnie oszacować wielkość przewozów osób i towarów, jakie będą się odbywać z wykorzystaniem projektów przewodnich, przed podjęciem decyzji o dofinansowaniu ze środków unijnych na rzecz działań stanowiących część takich projektów. Udzielając wsparcia na rzecz tych działań, nie poddawała ona też krytycznej analizie szczegółów przyszłych założeń budowlanych w kontekście potencjalnych przepływów ruchu. Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że jeśli spojrzeć na potencjalne poziomy przewozów towarowych i pasażerskich, długofalowa rentowność linii Rail Baltica stoi pod znakiem zapytania, nawet przy uwzględnieniu kompletnego połączenia aż do Warszawy. Trybunał odnotował ponadto bardzo wysokie koszty budowy niemieckiej linii dostępowej do planowanej linii kolei dużych prędkości z Kopenhagi do Hamburga, które wynikały przede wszystkim z kosztów spełnienia dodatkowych wymogów w zakresie ochrony przed hałasem oraz kosztów nowego mostu Fehmarnsund. Zwrócił również uwagę na ograniczoną długofalową rentowność tego projektu przewodniego ze względu na to, że z tej części linii kolejowej, która przebiega ciągiem stałego połączenia przez Bełt Fehmarn, będzie korzystać jedynie 1 mln pasażerów rocznie w każdym kierunku.

**89** Komisja zaczęła stosować nowe narzędzie: decyzję wykonawczą. Umożliwia to Komisji ściślejsze monitorowanie wdrażania projektów przewodnich i tym samym stanowi krok w kierunku bardziej skutecznego nadzorowania postępów państw członkowskich w budowie korytarzy sieci bazowej. Decyzji tych nie można jednak przyjąć bez zgody odnośnych państw członkowskich, nie doprecyzowują one zasad i obowiązków wszystkich stron, w tym Komisji, ani nie obejmują wszystkich najistotniejszych kwestii, w tym oczekiwanych rezultatów. Ponadto decyzje wykonawcze nie przewidują wymogu przeprowadzania obowiązkowych ocen *ex post*, które umożliwiałyby wyciągnięcie wniosków z wcześniejszych doświadczeń (zob. pkt [61–78](#)).

## Zalecenie 4 – Wykorzystanie doświadczeń zdobytych przy stosowaniu decyzji wykonawczych i wzmocnienie roli koordynatorów europejskich

---

Komisja powinna podjąć następujące działania:

- a) w dalszym stopniu rozwijać nowe narzędzie w postaci decyzji wykonawczych, proponując, by taką decyzję wydawano dla każdego projektu przewodniego o charakterze transgranicznym, który będzie objęty dofinansowaniem w okresie 2021–2027. W decyzjach tych należy doprecyzowywać zasady i obowiązki wszystkich stron, w tym Komisji, zawierać informacje na temat oczekiwanych rezultatów (np. przejście na bardziej ekologiczne rodzaje transportu, osiągnięcie wartości docelowych podanych w prognozach natężenia ruchu) oraz określać cele pośrednie, a także uwzględniać zobowiązanie wszystkich państw członkowskich do udostępnienia Komisji wyników oceny *ex post*;
- b) po przyjęciu nowej podstawy prawnej, o której mowa w [zaleceniu 1 lit. a\)](#), zaproponować, by dla każdego projektu przewodniego o charakterze transgranicznym wydawano decyzję wykonawczą;
- c) zaproponować wzmocnienie roli koordynatorów europejskich poprzez usprawnienie egzekwowania planów prac dotyczących korytarzy, wprowadzenie obowiązku obecności koordynatorów na kluczowych posiedzeniach rad zarządzających oraz usprawnienie ich roli pod względem informowania o celach polityki TEN-T.

**Termin realizacji: lit. a) – do końca 2021 r. w przypadku projektów przewodnich wybranych do niniejszej kontroli; to samo podejście należy przyjąć w przypadku wszystkich transgranicznych projektów przewodnich w przyszłości; lit. b) i c) – do 2022 r., w kontekście zmiany rozporządzenia w sprawie TEN-T.**



Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Iliana Ivanova, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 25 marca 2020 r.

*W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*

Klaus-Heiner Lehne  
*Prezes*

# Załączniki

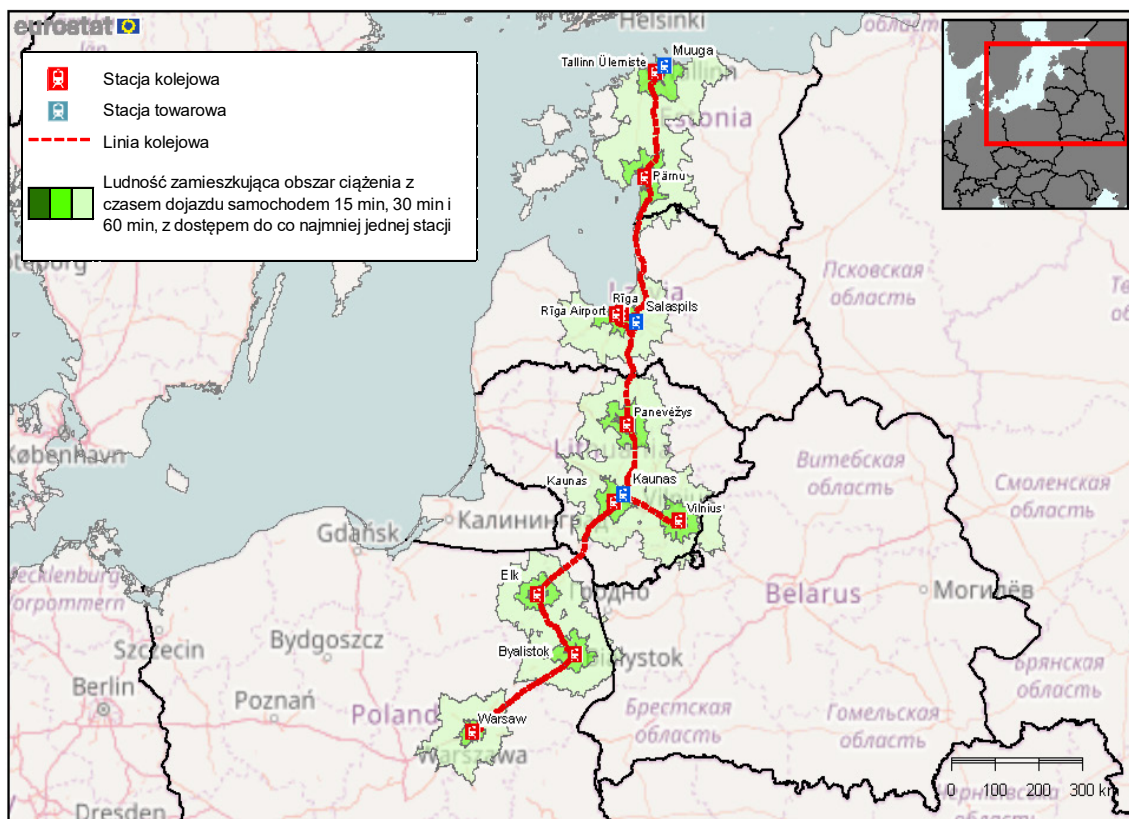
## Załącznik I – Przegląd projektów przewodnich wybranych do kontroli

### 1. Rail Baltica

**01** Rail Baltica to projekt infrastruktury transportu kolejowego budowanej od podstaw, który ma połączyć państwa bałtyckie z Polską i z europejską siecią kolejową z jednej strony oraz umożliwić połączenie z Finlandią z drugiej strony (tunel podwodny łączący linię z Helsinkami nie został jeszcze zaplanowany). Rail Baltica stanowi część korytarza TEN-T Morze Północne–Bałtyk i jest „brakującym połączeniem” w sieci (zob. *rys. 1*).

**02** Rail Baltica zostanie wybudowana ze standardową w UE szerokością toru wynoszącą 1 435 mm, która różni się od szerokości toru wykorzystywanej w sieci kolei konwencjonalnej w państwach bałtyckich (1 520 mm). Długość nowo wybudowanej, zelektryfikowanej linii kolejowej będzie wynosić 870 km, a maksymalna prędkość konstrukcyjna będzie wynosić 249 km/h dla pociągów pasażerskich i 120 km/h dla pociągów towarowych. Łączna liczba ludności mieszkającej w obszarze ciężenia z czasem dojazdu 60 minut od projektu przewodniego wynosi 3,8 mln osób w państwach bałtyckich. Po zakończeniu budowy i modernizacji odcinka do Warszawy łączna liczba ludności mieszkającej na obszarze ciężenia z czasem dojazdu 60 minut wzrośnie do 8,3 mln.

**Rys. 1 – Obszar ciążenia projektu przewodniego Rail Baltica**



Cartography: Eurostat — GISCO, 01/2020

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Źródło: Eurostat.

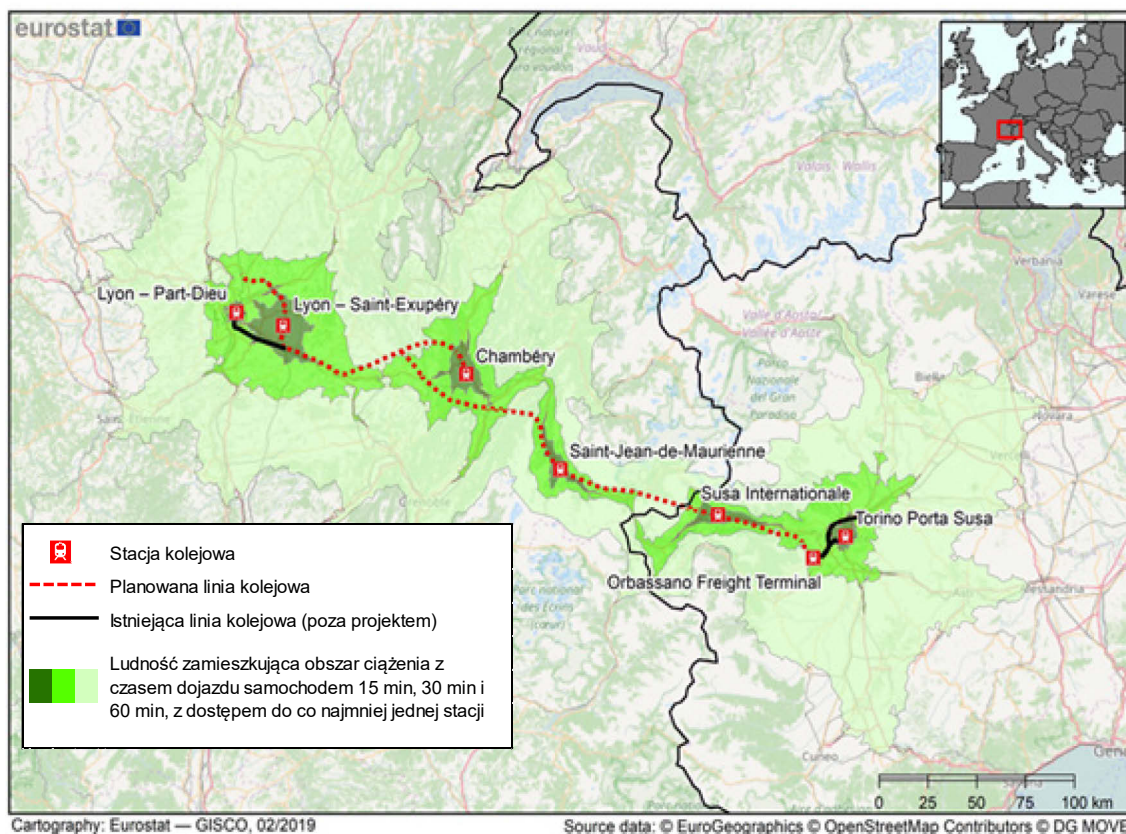
## 2. Połączenie kolejowe Lyon–Turyn

**01** Projekt przewodni Lyon–Turyn obejmuje transgraniczne połączenie kolejowe o długości 65 km między Francją i Włochami w korytarzu śródziemnomorskim TEN-T.

**02** Transgraniczny dwunawowy tunel kolejowy (sam tunel bazowy), który jest obecnie w trakcie budowy, ma długość 57,5 km. Jeśli wziąć pod uwagę również linie dostępne, łączna przewidywana długość linii kolejowej między Lyonem a Turynem wynosi 270 km (zob. *rys. 2*).

**03** Linia połączy francuską i włoską sieć kolejową oraz będzie wykorzystywana zarówno na potrzeby przewozów pasażerskich, jak i towarowych. Łączna liczba ludności mieszkającej w obszarze ciążenia z czasem dojazdu 60 minut od projektu przewodniego wynosi 7,7 mln osób.

### Rys. 2 – Obszar ciążenia projektu przewodniego Lyon–Turyn



Źródło: Eurostat.

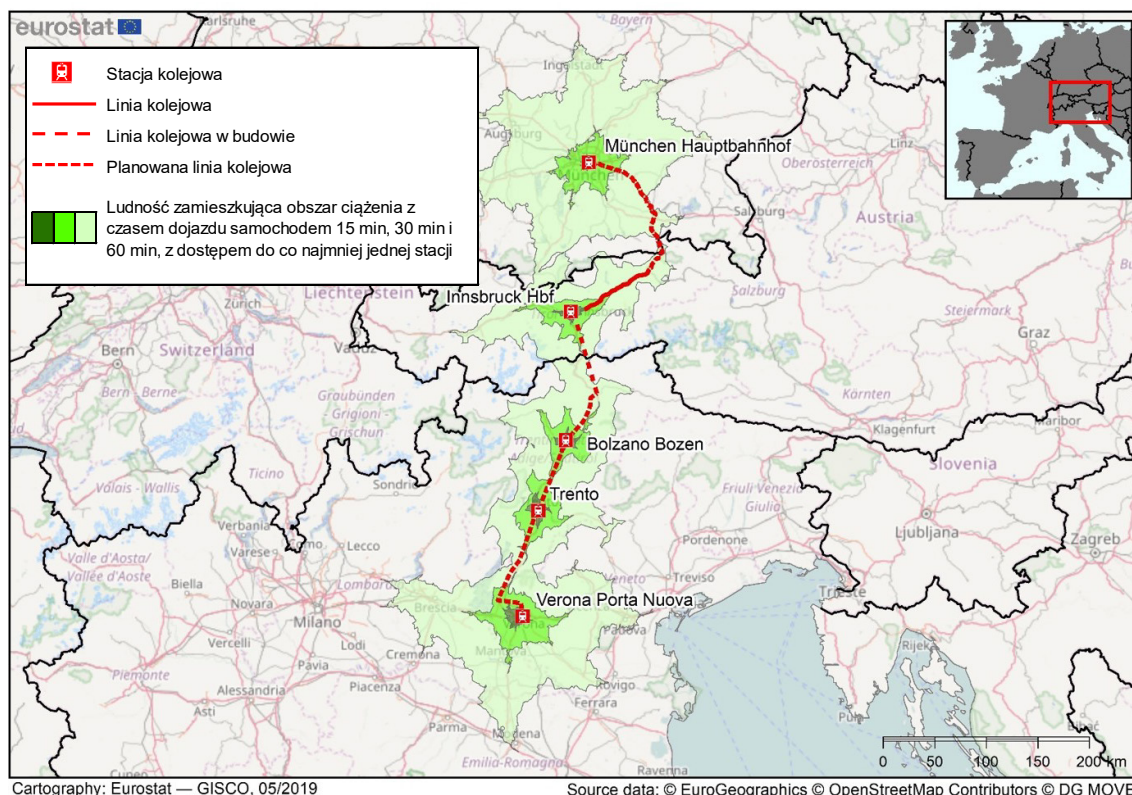
### 3. Tunel bazowy pod przełęczą Brenner

**01** Tunel bazowy pod przełęczą Brenner to transgraniczny dwunawowy tunel kolejowy budowany między Austrią i Włochami, zlokalizowany w skandynawsko-śródziemnomorskim korytarzu sieci bazowej UE. Po ukończeniu jego łączna długość będzie wynosić 64 km.

**02** Projekt przewodni obejmuje także linie dostępowe, które muszą zostać wybudowane, aby ukończyć odcinek Monachium–Werona o długości 445 km w korytarzu kolejowym (zob. *rys. 3*). Linie te prowadzą na południe (Włochy) i północ (Austria i Niemcy) od tunelu. Za ich budowę odpowiadają odnośni krajowi zarządcy infrastruktury.

**03** Tunel będzie wykorzystywany zarówno do przewozów towarowych, jak i pasażerskich. Łączna liczba ludności mieszkającej w obszarze ciężenia z czasem dojazdu 60 minut od projektu przewodniego wynosi 7,9 mln osób.

### Rys. 3 – Obszar ciężenia projektu przewodniego dotyczącego tunelu bazowego pod przełęczą Brenner



Źródło: Eurostat.

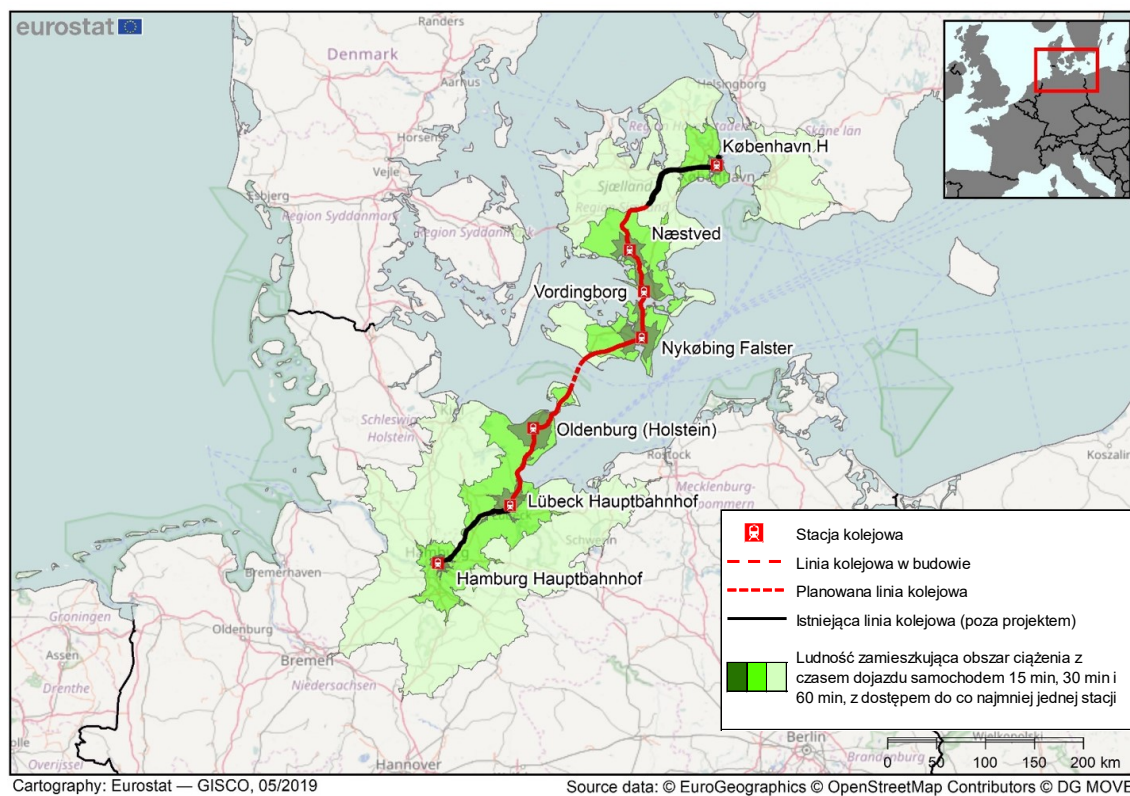


#### 4. Stałe połączenie przez Bełt Fehmarn

**01** Stałe połączenie przez Bełt Fehmarn to tunel kolejowo-drogowy o długości 18 km łączący Skandynawię z pozostałą częścią Europy kontynentalnej. Stanowi on część planowanego „trójkąta nordyckiego” łączącego Półwysep Skandynawski z pozostałą częścią Europy kontynentalnej (zob. [rys. 4](#)).

**02** Czteropasmowa autostrada i dwutorowa mieszana linia kolejowa (koleje pasażerskie dużych prędkości i przewozy towarowe) powstaną w miejscu stanowiącym obecnie brakujące połączenie w korytarzu skandynawsko-śródziemnomorskim TEN-T. Łączna liczba ludności mieszkającej w obszarze ciężenia z czasem dojazdu 60 minut od projektu przewodniego wynosi 7,7 mln osób.

#### Rys. 4 – Obszar ciężenia projektu przewodniego Bełt Fehmarn



Źródło: Eurostat.

**03** Projekt przewodni obejmuje także prace na liniach dostępnych w Danii i Niemczech. Będą one polegać na modernizacji do konfiguracji dwutorowej (prędkość konstrukcyjna 200 km/h) odcinka sieci kolejowej o długości 115 km w Danii prowadzącego do Bełtu Fehmarn oraz na częściowej modernizacji do zelektryfikowanej linii dwutorowej (33 km – kolej konwencjonalna) i budowie nowych linii kolejowych (55 km – prędkość eksploatacyjna 200 km/h) w Niemczech.

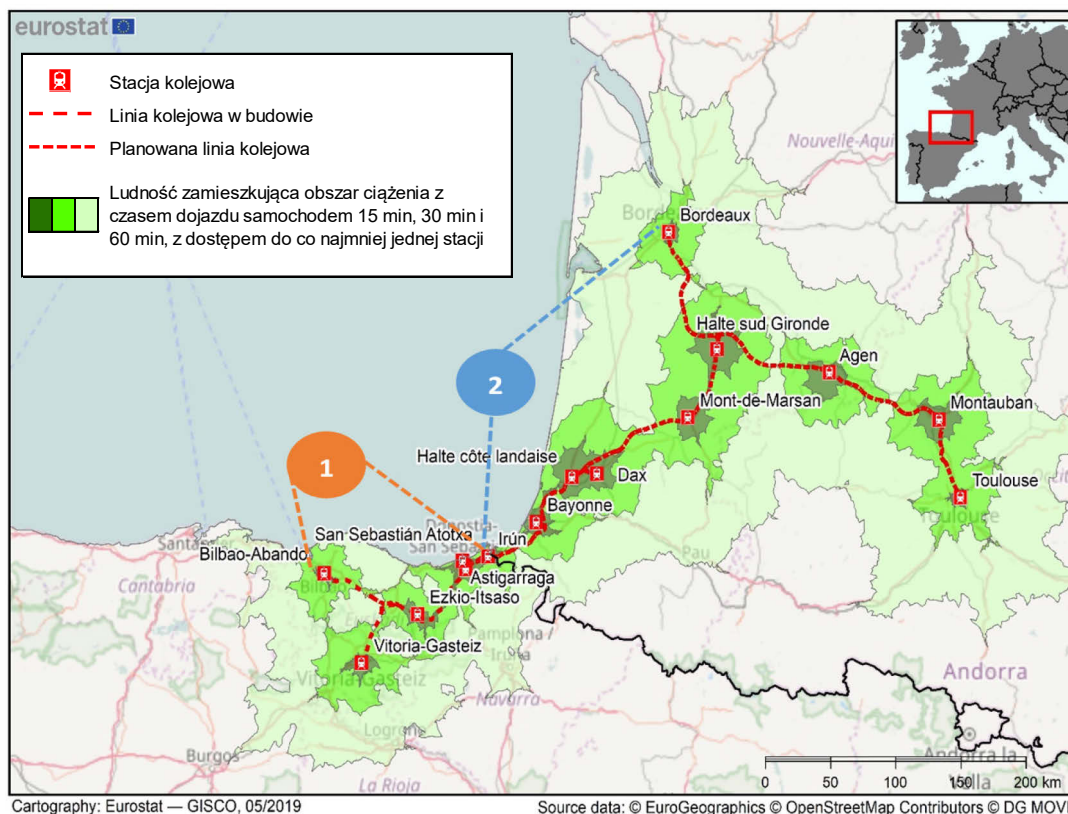
## 5. Baskijski odcinek Y i jego połączenie z Francją w korytarzu atlantyckim

**01** Baskijski odcinek Y to nowo budowane połączenie kolejowe dużych prędkości między Hiszpanią i Francją, prowadzące przez Kraj Basków. Jest to linia w kształcie litery „Y” o standardowej szerokości toru, długości 175 km i prędkości eksploatacyjnej wynoszącej 250 km/h (odcinek 1 na [rys. 5](#)).

**02** Baskijski odcinek Y zostanie połączony z francuską siecią kolei dużych prędkości za pomocą projektu „Grand Projet du Sud-Ouest” (GPSO), z wykorzystaniem korytarza atlantyckiego. Zgodnie z bieżącymi planami GPSO ma być nowo wybudowaną, częściowo mieszaną linią kolei dużych prędkości o standardowej szerokości toru, długości 504 km i prędkości eksploatacyjnej wynoszącej 320 km/h dla przewozów pasażerskich i 220 km/h dla przewozów towarowych (odcinek 2 na [rys. 5](#)). Odcinek z Bordeaux do Hendaye przez przystanek kolejowy Sud Gironde (zob. 2 na rysunku poniżej), który został przeanalizowany w ramach niniejszej kontroli, ma długość 279 km.

**03** Linia będzie wykorzystywana zarówno do przewozów pasażerskich, jak i towarowych. Łączna liczba ludności mieszkającej w obszarze ciężenia z czasem dojazdu 60 minut od projektu przewodniego wynosi 6,8 mln osób.

### Rys. 5 – Obszar ciężenia baskijskiego odcinka Y i jego połączenia z Francją



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, z wykorzystaniem mapy udostępnionej przez Eurostat.

## 6. Połączenie Sekwana–Skalda

**01** Połączenie śródlądowych dróg wodnych Sekwana–Skalda w korytarzu Morze Północne–Morze Śródziemne obejmuje modernizację sieci śródlądowych dróg wodnych o długości 1 100 km wokół dorzeczy Sekwany i Skaldy przede wszystkim w celu zapewnienia, by do 2030 r. główne trasy posiadały klasę EMCT co najmniej na poziomie Va<sup>33</sup> (co umożliwi większym statkom korzystanie z dróg wodnych) z dobrymi warunkami nawigacyjnymi (zob. *rys. 6*).

**02** Kluczowym obiektem inżynierskim infrastruktury jest nowy kanał we Francji o długości 107 km między Compiègne i Aubencheul-au-Bac w gminie Cambrai („kanał Sekwana–Europa Północna”).

### Rys. 6 – Połączenie śródlądowych dróg wodnych Sekwana–Skalda



Źródło: promotorzy projektu przewodniego. W odniesieniu do odcinków zaznaczonych kolorem zaplanowane zostały działania objęte dofinansowaniem ze środków UE w obecnym wieloletnim okresie programowania.

<sup>33</sup> Klasyfikacja europejskich śródlądowych dróg wodnych to zestaw norm interoperacyjności dla dużych żeglownych dróg wodnych. Normy te odnoszą się do tonażu, długości, szerokości, zanurzenia i wysokości statku nad powierzchnią wody na potrzeby żeglugi śródlądowej. Została ustanowiona podczas Europejskiej Konferencji Ministrów Transportu w 1992 r.



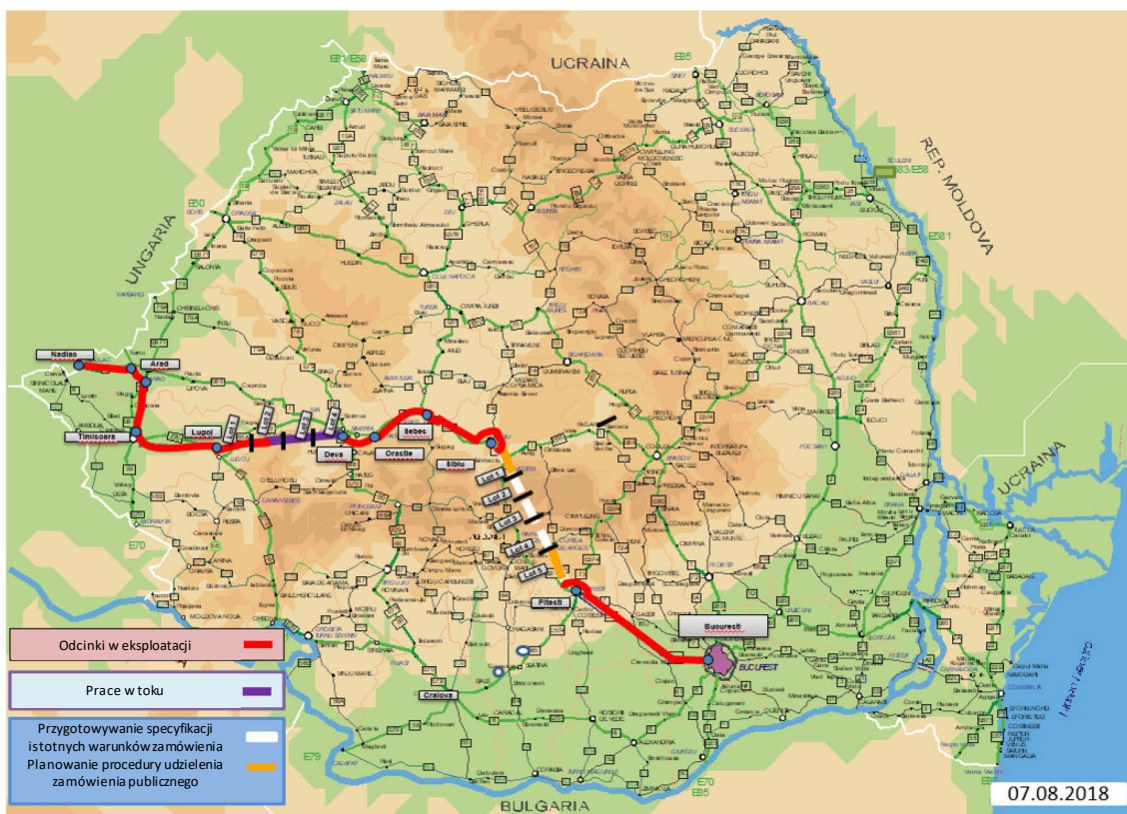
## 7. Autostrada A1 w Rumunii

**01** Autostrada A1 między Bukaresztem a Nădlac stanowi część strategicznego europejskiego korytarza Ren–Dunaj (zob. *rys. 7*).

**02** Korytarz ten stanowi główne połączenie ze wschodu na zachód oraz filar transportu łączący Europę Środkową z Europą Południowo-Wschodnią przez Węgry.

**03** Autostrada ma długość 582 km i będzie wykorzystywana zarówno do przewozów osób, jak i towarów.

**Rys. 7 – Autostrada A1 w Rumunii**



© Compania Nationala de Administrare a Infrastructurii Rutiere.

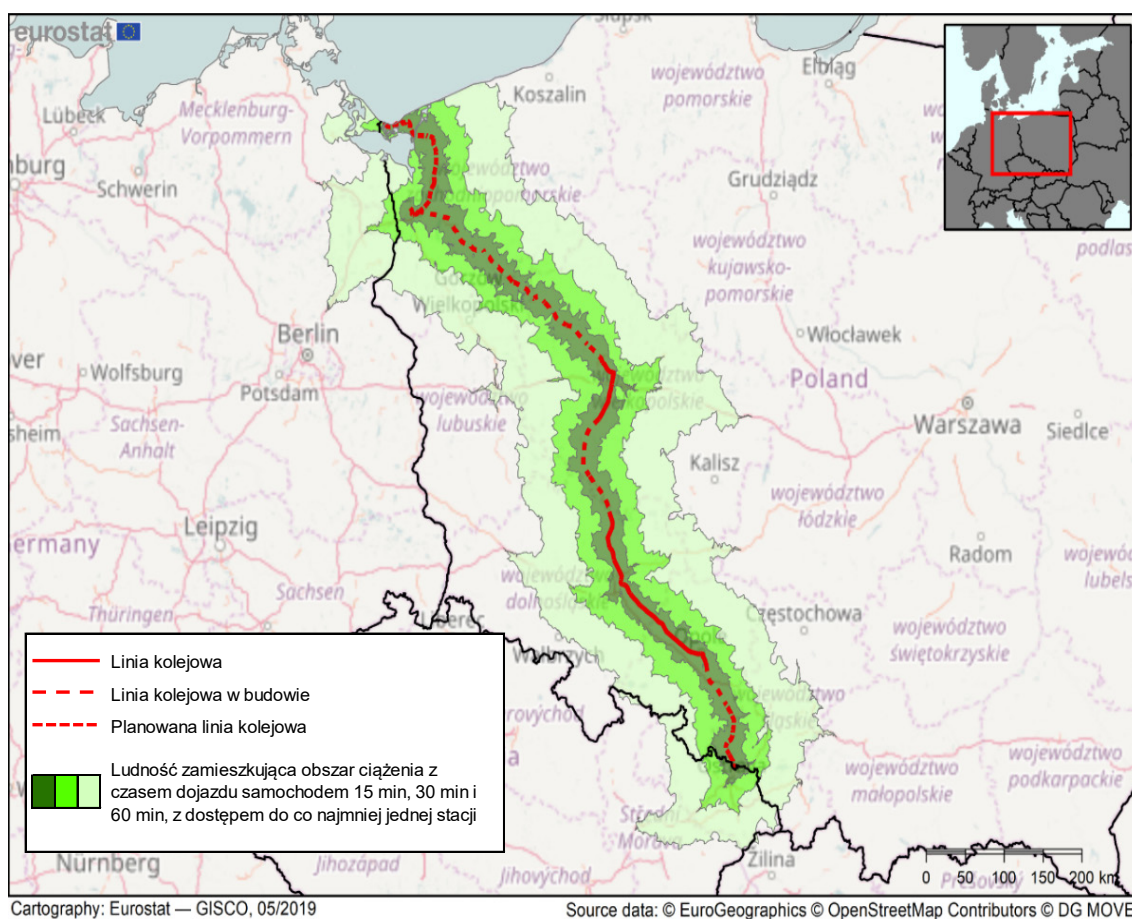
## 8. Linia kolejowa E59 w Polsce i jej połączenie z portami w Szczecinie i Świnoujściu

**01** Linia kolejowa E59 w Polsce o długości 678 km jest zlokalizowana w korytarzu sieci bazowej Bałtyk–Adriatyk.

**02** Linia biegnie od portów w Szczecinie i Świnoujściu w północno-zachodniej Polsce przez miasta wojewódzkie Poznań, Wrocław i Opole do przejścia granicznego w Chałupkach z Czechami na południu Polski (zob. *rys. 8*).

**03** Projekt przewodni obejmuje modernizację istniejącej linii kolei konwencjonalnej wykorzystywanej zarówno do przewozów pasażerskich, jak i towarowych.

### Rys. 8 – Linia kolejowa E59 i jej połączenie z portami w Szczecinie i Świnoujściu



Źródło: Eurostat.

## Załącznik II – Kluczowe wskaźniki wykonania ukazujące, jak zmieniały się harmonogramy ukończenia projektów przewodnich

| Projekt przewodni  | Planowane rozpoczęcie budowy (A) | Początkowa przewidywana data otwarcia (B) | Przewidywany okres budowy w latach (B - A) | Faktyczne (lub ostatnio szacowane) rozpoczęcie budowy (C) | Obecna data otwarcia (najnowsze szacunki) (D) | Najnowszy szacowany okres budowy (D - C) | Uwagi |
|--|----------------------------------|---|--|---|---|--|-------|
| Rail Baltica   | 2016                             | 2026                                      | 10   | 2016  | 2029  | 13                                       | (1)   |
| Połączenie Lyon–Turyn  | 2008                             | 2015                                      | 7  | 2015  | 2030  | 15                                       | (2)   |
| Tunel bazowy pod przełęczą Brenner                                       | 2007                             | 2016                                      | 9  | 2015  | 2028  | 13                                       | (3)   |
| Stałe połączenie przez Bełt Fehmarn                                      | 2012                             | 2018                                      | 6  | 2020  | 2028  | 8  |       |
| Baskijski odcinek Y i jego połączenie z Francją                          | 2006                             | 2010                                      | 4  | 2006  | 2023  | 17                                       |       |
| Kanał Sekwana–Europa Północna (główny element połączenia Sekwana–Skalda) | 2000                             | 2010                                      | 10   | 2020  | 2028  | 8  |       |
| Autostrada A1  | 2005                             | 2030                                      | 25   | 2009  | 2030  | 21                                       | (4)   |
| Linia kolejowa E59   | 2008                             | 2030                                      | 22   | 2009  | 2030  | 21                                       | (5)   |
| <b>ŚREDNIA</b>   |                                  |   | <b>12</b>                                  |   |   | <b>15</b>                                |       |

*Uwagi:* (1) Najnowsza zakładana data otwarcia uwzględnia bufor ryzyka obliczony przez promotora projektu względem oficjalnej daty otwarcia przypadającej na 2026 r. (2) Kolumny A i B dotyczą pierwszego etapu budowy (z pierwotnie zakładanych dwóch) projektu przewodniego. (3) Ryzyko dodatkowego opóźnienia do 2030 r. (4) Dane z wyłączeniem odcinków Bukareszt–Pitești i Pitești–Sybin; ze względu na brak wiarygodnych dowodów potwierdzających daty ukończenia przewidywane pierwotnie i obecnie zachowano rok 2030 zgodnie z rozporządzeniem w sprawie TEN-T. (5) Dane z wyłączeniem odcinków Świnoujście–Szczecin i Kędzierzyn Koźle–Chałupki; ze względu na brak wiarygodnych informacji na temat pierwotnych i obecnie przewidywanych dat ukończenia zachowano rok 2030 zgodnie z rozporządzeniem w sprawie TEN-T.

*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Załącznik III – Kluczowe wskaźniki wykonania ukazujące, jak kształtowały się koszty budowy projektów przewodnich\*

| Projekt przewodni  | Początkowo szacowane koszty (w mld euro) | Rok początkowego oszacowania | Współczynnik ponownego indeksowania (1) | Początkowo szacowane koszty (w mld euro; wartości z 2019 r.) | Obecnie szacowane koszty (w mld euro; wartości z 2019 r.) | Wzrost kosztów (w mld euro; wartości z 2019 r.) | Uwagi      |
|--|--|------------------------------|---|--|---|---|------------|
| Rail Baltica   | 3,8                                      | 2011                         | 1,22                                    | 4,6  | 7,0**   | 2,4   |            |
| Połączenie Lyon–Turyn  | 3,8                                      | 1998                         | 1,37                                    | 5,2  | 9,6   | 4,4   | (2)        |
| Tunel bazowy pod przełęczą Brenner                                       | 4,5                                      | 2002                         | 1,33                                    | 6,0  | 8,5   | 2,5   | (3)        |
| Stałe połączenie przez Bełt Fehmarn                                      | 4,4                                      | 2008                         | 1,14                                    | 5,0  | 7,7   | 2,7   |            |
| Baskijski odcinek Y i jego połączenie z Francją w korytarzu atlantyckim  | 4,2                                      | 2006                         | 1,11                                    | 4,7  | 6,5   | 1,8   | (4)        |
| Kanał Sekwana–Europa Północna (główny element połączenia Sekwana–Skalda) | 1,2                                      | 1993                         | 1,38                                    | 1,7  | 5,0   | 3,3   | (5)        |
| Autostrada A1  | 5,0                                      | brak danych                  | brak danych                             | 7,2  | 7,3   | 0,1   | (6) (7)    |
| Linia kolejowa E59   | 1,8                                      | brak danych                  | brak danych                             | 2,1  | 2,2   | 0,1   | (6) (8)    |
| <b>ŁĄCZNIE</b>   |  |                              |   | <b>36,5</b>  | <b>53,8</b>   | <b>17,3</b>                                     | <b>47%</b> |

*Uwagi:* \* Choć zakres niektórych projektów przewodnich znacznie się zmienił z upływem czasu, Trybunał dokonał porównania najnowszych dostępnych kosztorysów z pierwotnie przewidywanymi kosztami, aby pokazać, jak w przypadku ośmiu projektów przewodnich wybranych do kontroli zmieniały się ich szacunkowe koszty – od etapu wstępnych koncepcji będących przedmiotem dyskusji politycznych do momentu ich faktycznej realizacji. \*\* Jak ustalili kontrolerzy, ta kwota obejmuje rezerwy z tytułu ryzyka przyszłego wzrostu kosztów. Oficjalnie koszty wynoszą jak dotąd 5,8 mld euro. (1) Współczynnik ten został obliczony z wykorzystaniem deflatora cen PKB (zgodnie z danymi zgromadzonymi w bazie danych AMECO Komisji Europejskiej; dane zaktualizowane w listopadzie 2019 r.), tak aby umożliwić miarodajne porównanie w cenach stałych. (2) Dane na temat kosztów na etapie pierwotnej koncepcji odnoszą się do pierwszego etapu odcinka transgranicznego (tunel jednonawowy). (3) Szacunkowy koszt z uwzględnieniem kwot waloryzowanych o szacowaną przyszłą inflację i z uwzględnieniem ryzyka do momentu planowanego ukończenia robót wynosi 9,301 mld euro. (4) Wszystkie dane odnoszą się wyłącznie do baskijskiego odcinka Y projektu przewodniego na terenie Hiszpanii. (5) Początkowo szacowane koszty przeliczone na euro z pierwotnej kwoty 7,0 mld franków francuskich. (6) Suma danych liczbowych dotyczących różnych odcinków, które są planowane i realizowane w różnych latach. (7) Dane z wyłączeniem odcinka Bukareszt–Pitești. Wzrost kosztów wiąże się z odcinkami Pitești–Sybin i Deva–Lugoj (części 2-3-4). Odcinki te nie zostały jeszcze ukończone, w związku z czym dane na temat kosztów nadal mogą się istotnie zmieniać. (8) Dane z wyłączeniem odcinków Świnoujście–Szczecin i Kędzierzyn Koźle–Chałupki.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Załącznik IV – Przegląd działań podstawowych wybranych do kontroli i ich danych szczegółowych (wartości liczbowe w mln euro)

| Projekt przewodni                  | Działanie          | Nazwa   | Najnowsza maksymalna kwota kosztów kwalifikowalnych | Najnowsze dane na temat przydzielonego dofinansowania ze środków unijnych | Najnowsze dane na temat wypłaconego dofinansowania ze środków unijnych |
|------------------------------------|--------------------|---|---|---|--|
| Rail Baltica                       | 2014-EU-TMC-0560-M | Budowa linii kolejowej o standardowej szerokości toru 1 435 mm w korytarzu Rail Baltic/Rail Baltica (RB) przez Estonię, Łotwę i Litwę   | 536,72  | 442,23  | 24,86  |
|                                    | 2015-EU-TM-0347-M  | Budowa linii kolejowej o standardowej szerokości toru 1 435 mm w korytarzu Rail Baltic/Rail Baltica (RB) przez Estonię, Łotwę i Litwę (część II)  | 153,17  | 130,19  | 20,48  |
|                                    | 2016-EU-TMC-0116-M | Rail Baltic/Rail Baltica – budowa linii kolejowej o standardowej szerokości toru 1 435 mm w Estonii, na Łotwie i Litwie (część III)   | 129,97  | 110,47  | 6,92   |
| Połączenie Lyon–Turyn              | 2007-EU-06010-P    | Nowe połączenie kolejowe Lyon–Turyn – wspólna francusko-włoska część odcinka międzynarodowego (badania i roboty)  | 489,66  | 235,62  | 235,62   |
|                                    | 2014-EU-TM-0401-M  | Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin – Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM) ( <i>transgraniczny odcinek nowego międzynarodowego połączenia kolejowego Lyon–Turyn – tunel bazowy przez Mont-Cenis</i> ) | 1 915,05  | 813,78  | 210,06   |
| Tunel bazowy pod przełęczą Brenner | 2014-EU-TM-0186-S  | Tunel bazowy pod przełęczą Brenner – badania  | 605,70  | 302,85  | 133,04   |
|                                    | 2014-EU-TM-0190-W  | Tunel bazowy pod przełęczą Brenner – roboty   | 2 196,60  | 878,64  | 311,10   |

|   |                   |  |                  |                 |                  |
|---|-------------------|--|------------------|-----------------|------------------|
| Stałe połączenie przez Bełt Fehmarn             | 2007-EU-20050-P   | Stałe połączenie kolejowe/drogowe przez Bełt Fehmarn   | 419,38           | 181,37          | 181,37           |
|   | 2014-EU-TM-0221-W | Tunel pod Bełtem Fehmarn – stałe połączenie kolejowe i drogowe między Skandynawią i Niemcami                             | 1 472,50         | 589,00          | 11,40            |
| Baskijski odcinek Y i jego połączenie z Francją | 2007-EU-03040-P   | Linia kolei dużych prędkości Paryż–Madryt: odcinek Vitoria–Dax   | 45,78            | 11,44           | 11,44            |
|   | 2014-EU-TM-0600-M | Korytarz atlantycki: odcinek Bergara–San Sebastian–Bajonna. Badania, roboty i usługi oraz działania następcze. Etap 1    | 1 147,44         | 459,30          | 183,55           |
| Połączenie Sekwana–Skalda                       | 2007-EU-30010-P   | Sieć śródlądowych dróg wodnych Sekwana–Skalda – odcinek transgraniczny między Compiègne a Gandawą                        | 320,82           | 97,14           | 97,14            |
|   | 2014-EU-TM-0373-M | Sekwana–Skalda 2020  | 1 464,78         | 634,14          | 156,55           |
| Autostrada A1 w Rumunii                         | 2010RO161 PR010   | Budowa autostrady Orăștie–Sybin  | 360,35           | 306,00          | 306,00           |
|   | 2017RO16 CFMP012  | Budowa autostrady Lugoj–Deva, część 2, część 3 i część 4 (odcinek Dumbrava–Deva) – etap 2                                | 516,70           | 395,00          | 88,40            |
| Linia kolejowa E59                              | 2007PL161 PR001   | Modernizacja linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław–Poznań, etap II, odcinek: Wrocław–granica województwa dolnośląskiego | 188,93           | 160,59          | 160,59           |
|   | 2015-PL-TM-0125-W | Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu   | 141,06           | 119,90          | 32,42            |
| <b>ŁĄCZNIE</b>                                  |                   |  | <b>12 104,61</b> | <b>5 867,59</b> | <b>2 354,944</b> |



## Załącznik V – Przegląd opóźnień w realizacji działań wybranych do kontroli

| Kod projektu       | Nazwa projektu   | Projekt ukończony? (tak/nie) | Początkowa data rozpoczęcia (umowa o dofinansowanie) | Pierwotna data ukończenia | Faktyczna data ukończenia | Początkowy harmonogram (w miesiącach) | Faktyczny harmonogram (w miesiącach) | Opóźnienie (w miesiącach) | Opóźnienie względem początkowego czasu realizacji projektu (%) |
|--------------------|--|------------------------------|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------|--|
| 2014-EU-TMC-0560-M | Budowa linii kolejowej o standardowej szerokości toru 1 435 mm w korytarzu Rail Baltic/Rail Baltica (RB) przez Estonię, Łotwę i Litwę            | Nie                          | 1.3.2015   | 31.12.2020                | 31.12.2022                | 69                                    | 95                                   | 26                        | 37,68  |
| 2015-EU-TM-0347-M  | Budowa linii kolejowej o standardowej szerokości toru 1 435 mm w korytarzu Rail Baltic/Rail Baltica (RB) przez Estonię, Łotwę i Litwę (część II) | Nie                          | 16.2.2016  | 31.12.2020                | 31.12.2023                | 58                                    | 94                                   | 36                        | 62,07  |
| 2016-EU-TMC-0116-M | Rail Baltic/Rail Baltica – budowa linii kolejowej o standardowej szerokości toru 1 435 mm w Estonii, na Łotwie i Litwie (część III)              | Nie                          | 6.2.2017   | 31.12.2023                | 31.12.2023                | 82                                    | 82                                   | 0                         | 0,00   |
| 2010RO16-1PR010    | Budowa autostrady Orăștie–Sybin  | Nie                          | 20.6.2011  | 18.12.2013                | 31.12.2019                | 29                                    | 102                                  | 73                        | 251,72   |
| 2017RO16-CFMP012   | Budowa autostrady Lugoj–Deva, część 2, część 3 i część 4 (odcinek Dumbrava–Deva) – etap 2  | Nie                          | 27.11.2013   | 27.5.2016                 | 31.12.2022                | 30                                    | 109                                  | 79                        | 263,33   |
| 2014-EU-TM-0186-S  | Tunel bazowy pod przełęczą Brenner – badania   | Nie                          | 1.1.2016   | 31.12.2019                | 31.12.2021                | 47                                    | 71                                   | 24                        | 51,06  |

|                   |   |     |           |            |            |    |     |    |       |
|-------------------|---|-----|-----------|------------|------------|----|-----|----|-------|
| 2014-EU-TM-0190-W | Tunel bazowy pod przełęczą Brenner – roboty   | Nie | 1.1.2016  | 31.12.2019 | 31.12.2021 | 47 | 71  | 24 | 51,06 |
| 2007PL161PR001    | Modernizacja linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław–Poznań, etap II, odcinek: Wrocław–granica województwa dolnośląskiego  | Tak | 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  | Nie | 30.8.2016 | 31.12.2020 | 30.6.2022  | 52 | 70  | 18 | 34,62 |
| 2007-EU-06010-P   | Nowe połączenie kolejowe Lyon–Turyn – wspólna francusko-włoska część odcinka międzynarodowego (badania i roboty)  | Tak | 1.1.2007  | 31.12.2013 | 31.12.2015 | 83 | 107 | 24 | 28,92 |
| 2014-EU-TM-0401-M | Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin – Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM) ( <i>transgraniczny odcinek nowego międzynarodowego połączenia kolejowego Lyon–Turyn – tunel bazowy przez Mont-Cenis</i> ) | Nie | 1.1.2014  | 31.12.2019 | 31.12.2021 | 71 | 95  | 24 | 33,80 |
| 2007-EU-30010-P   | Sieć śródlądowych dróg wodnych Sekwana–Skalda – odcinek transgraniczny między Compiègne a Gandawą   | Tak | 1.1.2007  | 31.12.2013 | 31.12.2015 | 83 | 107 | 24 | 28,92 |



|                   |   |     |          |            |            |    |     |    |       |
|-------------------|---|-----|----------|------------|------------|----|-----|----|-------|
| 2014-EU-TM-0373-M | Sekwana–Skalda 2020   | Nie | 1.1.2014 | 31.12.2019 | 31.12.2022 | 71 | 107 | 36 | 50,70 |
| 2007-EU-20050-P   | Stałe połączenie kolejowe/drogowe przez Bełt Fehmarn  | Tak | 1.6.2008 | 31.12.2013 | 31.12.2015 | 66 | 90  | 24 | 36,36 |
| 2014-EU-TM-0221-W | Tunel pod Bełtem Fehmarn – stałe połączenie kolejowe i drogowe między Skandynawią i Niemcami                          | Nie | 1.1.2017 | 31.12.2019 | 31.12.2020 | 35 | 47  | 12 | 34,29 |
| 2007-EU-03040-P   | Linia kolei dużych prędkości Paryż–Madryt: odcinek Vitoria–Dax  | Tak | 1.1.2008 | 31.12.2013 | 31.12.2015 | 71 | 95  | 24 | 33,80 |
| 2014-EU-TM-0600-M | Korytarz atlantycki: odcinek Bergara–San Sebastian–Bajonna. Badania, roboty i usługi oraz działania następcze. Etap 1 | Nie | 1.1.2014 | 31.12.2019 | 31.12.2023 | 71 | 119 | 48 | 67,61 |

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy. W kolumnie „Faktyczna data ukończenia” podano datę z najnowszej wersji umowy o dofinansowanie lub przewidywaną obecnie datę ukończenia wskazaną przez promotorów poszczególnych projektów.

## Załącznik VI – Przegląd zmian w pierwotnych przydziałach środków finansowych na rzecz 17 skontrolowanych działań (dane w mln euro)

### A. Dane dotyczące sześciu ukończonych działań

| Projekty przewodnie z zakresu infrastruktury transportowej | Pierwotny przydział środków | Ostatni przydział środków | Kwota dofinansowania UE w momencie zamknięcia | Łączne zmiany względem pierwotnego przydziału środków | Łączne zmiany względem ostatniego przydziału środków |
|--|-----------------------------|---------------------------|---|---|--|
| Rail Baltica   | Nie dotyczy                 | Nie dotyczy               | Nie dotyczy                                   | -   | -  |
| Połączenie Lyon–Turyn                                      | 1 671,8                     | 1 401,0                   | 235,6   | 436,2   | 165,4  |
| Tunel bazowy pod przełęczą Brenner                         | Nie dotyczy                 | Nie dotyczy               | Nie dotyczy                                   | -   | -  |
| Bełt Fehmarn   | 338,9                       | 204,80                    | 181,3   | 157,60  | 23,50  |
| Baskijski odcinek Y i jego połączenie z Francją            | 70,0                        | 56,4                      | 11,4  | 58,6  | 45,0   |
| Połączenie Sekwana–Skalda                                  | 420,2                       | 176,6                     | 97,1  | 323,1   | 79,5   |
| Autostrada A1  | 363,0                       | 363,0                     | 306,0   | -*  | -*   |
| Linia kolejowa E59   | 160,6                       | 160,6                     | 160,6   | -   | -  |
| <b>ŁĄCZNIE</b>   | <b>2 024,5</b>              | <b>1 362,4</b>            | <b>992,1</b>                                  | <b>975,4</b>  | <b>313,28</b>  |

\* Zmniejszenie kwoty nie ma związku z realizacją projektu (wydatki niekwalifikowalne).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## B. Dane dotyczące 11 działań będących w toku

| Projekt przewodni z zakresu infrastruktury transportowej | Pierwotny przydział środków | Ostatni przydział środków | Kwota dofinansowania UE w momencie zamknięcia | Łączne zmiany względem pierwotnego przydziału środków | Łączne zmiany względem ostatniego przydziału środków |
|--|-----------------------------|---------------------------|---|---|--|
| Rail Baltica   | 743,9                       | 682,9                     | W toku  | 61,0  | W toku   |
| Połączenie Lyon–Turyń                                    | 813,8                       | 813,8                     | W toku  | 0   | W toku   |
| Tunel bazowy pod przełęczą Brenner                       | 1 181,5                     | 1 181,5                   | W toku  | 0   | W toku   |
| Beit Fehmarn   | 589,0                       | 589,0                     | W toku  | 0   | W toku   |
| Baskijski odcinek Y i jego połączenie z Francją          | 459,3                       | 459,3                     | W toku  | 0   | W toku   |
| Połączenie Sekwana–Skalda                                | 979,7                       | 634,1                     | W toku  | 345,5   | W toku   |
| Autostrada A1  | 395,0                       | 395,0                     | W toku  | 0   | W toku   |
| Linia kolejowa E59                                       | 119,9                       | 119,9                     | W toku  | 0   | W toku   |
| <b>ŁĄCZNIE</b>   | <b>5 282,1</b>              | <b>4 875,5</b>            |   | <b>406,6</b>  |  |

## Wykaz akronimów i glosariusz

**DG MOVE** – Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu Komisji Europejskiej.

**DG REGIO** – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej Komisji Europejskiej.

**Działanie** – do celów niniejszego sprawozdania termin ten oznacza mniejszą część projektu przewodniego, dofinansowaną ze środków unijnych na podstawie umów o dofinansowanie lub za pośrednictwem programów operacyjnych. Działania obejmują na przykład studia wykonalności, analizy techniczne lub roboty.

**EFRR (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego)** – fundusz inwestycyjny mający na celu zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej w UE przez wyrównywanie dysproporcji regionalnych w drodze wsparcia finansowego przeznaczanego przede wszystkim dla przedsiębiorstw i udzielanego na budowę infrastruktury i efektywne inwestycje ukierunkowane na tworzenie miejsc pracy.

**Europejska wartość dodana** – wartość wynikająca z interwencji UE wykraczająca poza wartość, jaką uzyskano by w wyniku działania samego państwa członkowskiego.

**Fundusz Spójności** – fundusz mający na celu zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej przez finansowanie projektów dotyczących środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których PNB na jednego mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej unijnej.

**Fundusze ESI (europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne)** – ponad połowa unijnych środków finansowych jest rozdysponowywana za pośrednictwem pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, które są zarządzane wspólnie przez Komisję Europejską i państwa członkowskie UE. Fundusze te to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

**GPSO (Grand Projet du Sud-Ouest)** – częściowo mieszana linia kolei dużych prędkości o szerokości toru UIC prowadząca z Bordeaux do granicy francusko-hispańskiej. Linia ta będzie mieć długość 279 km oraz prędkość eksploatacyjną wynoszącą 320/220 km/h, a jej łączny koszt jest szacowany na 13,6 mld euro, bez VAT. Linia była planowana wcześniej, jednak jej realizacja została przesunięta na późniejszy okres.

**INEA (Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci)** – następczyni Agencji Wykonawczej ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T EA) utworzonej przez

Komisję Europejską w 2006 r. w celu zarządzania realizacją programu transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) pod względem technicznym i finansowym. INEA rozpoczęła działalność w dniu 1 stycznia 2014 r. w celu realizacji części następujących programów unijnych: instrument „Łącząc Europę”, program „Horyzont 2020” i wcześniejsze programy (TEN-T i Marco Polo 2007–2013).

**Instrument „Łącząc Europę”** – mechanizm, który od 2014 r. zapewnia pomoc finansową na rzecz trzech sektorów: transportu, energii i technologii informacyjno-komunikacyjnych. W sektorach tych instrument „Łącząc Europę” koncentruje się na priorytetach inwestycyjnych, które należy zrealizować w nadchodzącym dziesięcioleciu. Priorytetami w sektorze transportu są połączone korytarze transportowe i czystszy transport.

**Obszar ciężenia** – obszar, na który zgodnie z szacunkami wywiera wpływ budowana infrastruktura. Do celów niniejszego sprawozdania Trybunał zdefiniował go jako strefę z czasem dojazdu 15, 30 lub 60 minut wzdłuż projektu przewodniego oraz obliczył liczbę osób mieszkającą na tym obszarze, aby ocenić potencjał rozwoju przewozów pasażerskich z wykorzystaniem zaplanowanej infrastruktury.

**Projekt przewodni (projekt przewodni z zakresu infrastruktury transportowej)** – do celów niniejszego sprawozdania oznacza on wszelką dofinansowywaną ze środków unijnych infrastrukturę transportową o łącznych kosztach kwalifikowalnych przekraczających jeden miliard euro. Ponadto cechuje się ona następującymi właściwościami: przydzielona lub wypłacona została musiała znaczna kwota dofinansowania ze środków unijnych (nie ustalono przy tym progu ilościowego); projekt przewodni powinien być istotny dla sieci transportowej w UE (w szczególności w odniesieniu do połączeń transgranicznych) oraz oczekuje się, że będzie wywierać ogromne oddziaływanie społeczno-ekonomiczne.

**TEN-T (transeuropejskie sieci transportowe)** – planowany układ sieci transportu drogowego, kolejowego, lotniczego i wodnego w Europie. Sieci TEN-T stanowią część szerszego systemu sieci transeuropejskich (TEN), obejmującego również sieć telekomunikacyjną i sieć energetyczną.

## **ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO**

### **„UNIJNA INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA – NALEŻY PRZYSPIESZYĆ WDRAŻANIE WIELKICH PROJEKTÓW, TAK ABY TERMINOWO OSIĄGNĄĆ EFEKTY NA POZIOMIE CAŁEJ SIECI”**

#### **STRESZCZENIE**

##### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt I–IV

Ukończenie transeuropejskiej sieci transportowej stanowi jeden z najważniejszych celów stojących przed Unią. Zgodnie z ustaleniami zatwierdzonymi przez państwa członkowskie poprzez przyjęcie rozporządzenia (UE) nr 1315/2013 termin na wdrożenie sieci bazowej upływa w 2030 r. Ta ogólnoeuropejska sieć połączy krajowe sieci transportowe i zwiększy ich interoperacyjność. W tym celu należy wyeliminować istotne wąskie gardła i kluczowe brakujące ogniwa, w szczególności w przypadkach, w których nie ustanowiono połączeń transgranicznych lub w których połączenia te przestały być odpowiednie do zaspokojenia potrzeb nowoczesnych rozwiązań transportowych. W niektórych przypadkach wiąże się to z koniecznością przeprowadzenia ważnych inwestycji, których realizacja jest niezbędna do zapewnienia spójnej i w pełni funkcjonalnej sieci. Przed podjęciem tak ważnych decyzji wzięto pod uwagę wyniki oceny kosztów i korzyści oraz prognozy dotyczące ruchu. Dzięki wdrażaniu tego rodzaju dużych projektów infrastrukturalnych przedsiębiorstwa zajmujące się przewozem pasażerów i towarów mogą korzystać z bardziej przyjaznych środowisku środków transportu (transportu kolejowego i transportu za pośrednictwem śródlądowych dróg wodnych).

Komisja zwróciła uwagę na fakt, że dzięki działaniom podejmowanym przez państwa członkowskie i zarządców infrastruktury, a także dzięki wsparciu ze strony Komisji, udało się poczynić istotne postępy w kierunku zakończenia procesu tworzenia sieci bazowej TEN-T. Wyznaczenie wspólnego terminu dla wszystkich państw członkowskich przyczyniło się do nadania tempa podejmowanym działaniom, co w wielu przypadkach sprawiło, że państwa członkowskie odpowiednio rozplanowały swoje prace w tym zakresie. Dzięki efektom sieciowym wynikającym z tej współpracy projekty przyniosą większe korzyści.

Komisja dokładała licznych starań, aby zapewnić realizację projektów transgranicznych będących przedmiotem niniejszego sprawozdania. Wszystkie te projekty są bardzo złożone i wymagają od państw członkowskich ścisłej i stałej współpracy. Interwencje Komisji, które niekiedy niekoniecznie muszą mieć charakter wyłącznie prawny, niejednokrotnie okazywały się kluczowe dla zagwarantowania możliwości realizacji tych projektów. Koordynatorzy europejscy prowadzili na przykład stałą współpracę z partnerami z poszczególnych państw członkowskich i byli bezpośrednio zaangażowani w działalność rad nadzorczych wspólnych podmiotów tworzonych na potrzeby realizacji projektów transgranicznych. Biorąc pod uwagę wrażliwy kontekst polityczny, w którym realizuje się większość tego rodzaju dużych inwestycji, działalność koordynatorów, którzy spotykają się z ministrami, zainteresowanymi stronami, kierownikami projektów itp., ma kluczowe znaczenie. Rada potwierdziła

„ważną rolę koordynatorów europejskich w ułatwianiu terminowego i skutecznego wdrażania multimodalnych korytarzy sieci bazowej”<sup>1</sup>.

Wsparcie finansowe, którego UE udzielała na realizację projektów, miało decydujące znaczenie również w kontekście długoterminowego zaangażowania oraz w kontekście tworzenia stabilnego otoczenia sprzyjającego wdrażaniu projektów. Narzędziem o kluczowym znaczeniu dla realizacji projektów transgranicznych był instrument „Łącząc Europę”, co potwierdziło wiele podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie projektów poddanych kontroli w niniejszym sprawozdaniu. Fundusz Spójności i EFRR zapewniły możliwość realizacji projektów dotyczących infrastruktury transportowej w celu wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Jednocześnie Komisja zadbała o to, aby zasady finansowania odpowiednich funduszy UE były odpowiednio stosowane, i monitorowała sytuację w tym zakresie.

Dlatego też Komisja jest zdania, że w przypadku braku egzekwowania ram TEN-T, a także przy braku wsparcia finansowego UE i w przypadku niepodjęcia przez nią odpowiednich interwencji politycznych, stosowne projekty nigdy nie zostałyby zrealizowane.

Komisja przyznaje, że wdrażanie takich dużych projektów infrastrukturalnych trwa długo. Dotyczy to wszystkich inwestycji w infrastrukturę transportową realizowanych na taką skalę, a w jeszcze większym stopniu projektów transgranicznych ocenianych w ramach przedmiotowej kontroli (z uwagi na udział szeregu państw członkowskich, prowadzenie dyskusji budżetowych, złożoność techniczną projektów związanych z budową tuneli lub projektów realizowanych na terenach niezagospodarowanych, złożoność administracyjną procedur wydawania pozwoleń itp.). Fakt, że zakres projektów, ich stopień dostosowania, parametry techniczne itp. zmieniają się w miarę nabierania przez projekty ostatecznego kształtu na etapie przygotowawczym m.in. w oparciu o wartościowy wkład wniesiony w toku konsultacji publicznych, należy uznać za naturalne zjawisko. Podobnie za normalny należy uznać fakt, że wspomniane dostosowania projektu skutkują zmianą kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych. Ocena wszelkich odstępstw w zakresie kosztów i terminowej realizacji projektów powinna być zatem przeprowadzana wyłącznie po podjęciu ostatecznej decyzji inwestycyjnej, a nie na wcześniejszym etapie.

Komisja pragnie podkreślić, że projekty transgraniczne są na dobrej drodze do tego, aby można było zakończyć ich realizację do 2030 r. Będzie się to wiązało z koniecznością podjęcia dalszych wysiłków. Komisja będzie kontynuowała ścisłą współpracę z odpowiednimi stronami. Komisja zamierza zaproponować dokonanie przeglądu rozporządzenia w sprawie TEN-T w 2021 r.; przegląd ten będzie dobrą okazją do oceny poczynionych postępów oraz, w stosownych przypadkach, dostosowania odpowiednich narzędzi, aby zapewnić możliwość osiągnięcia celu polegającego na wdrożeniu w pełni funkcjonalnej i interoperacyjnej sieci TEN-T w wyznaczonych terminach.

Komisja zwraca również uwagę na fakt, że pojęcie „projekt przewodni” (lub „megaprojekt”) stosowane w niniejszym sprawozdaniu nie ma swojego odpowiednika w żadnym akcie podstawowym, realizowanych obecnie i przyszłych programach ani w żadnej definicji operacyjnej przyjętej na szczeblu UE.

## **UWAGI**

16. Komisja przyznaje, że w przypadku niektórych projektów przewodnich wskazanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (zwanymi dalej „projektami przewodnimi”) występuje wysokie ryzyko, że nie uda się przekazać ich w pełni do eksploatacji do 2030 r.; w tym kontekście należy jednak podkreślić, że całkowite przekazanie projektu do eksploatacji nie stanowi jednego z wymogów

---

<sup>1</sup> „Konkluzje Rady w sprawie postępów we wdrażaniu transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) i w sprawie instrumentu »Łącząc Europę« w odniesieniu do transportu”, 5 grudnia 2017 r.

ustanowionych w rozporządzeniu w sprawie TEN-T. Komisja zwraca uwagę na fakt, że większość projektów przewodnich zostanie przekazana do eksploatacji w tym terminie oraz że stosowne wymogi TEN-T zostaną spełnione. Przyczyni się to do istotnego usprawnienia systemu transportu w UE.

Odnosząc się do pkt 16, 17 i 19 oraz do tabeli 2, Komisja ocenia stan realizacji projektów objętych kontrolą w następujący sposób:

#### **Rail Baltica:**

Oczekuje się, że projekt Rail Baltica zostanie ukończony zgodnie z wymogami TEN-T i uda się przekazać go w całości do eksploatacji przed 2030 r., uwzględniając „linie dostępne” w Polsce – zob. również odpowiedzi do pkt 69–71.

Łotewski krajowy urząd ds. audytu porównał kalendarium realizacji pierwotnej umowy o dofinansowanie z 2014 r. (zgodnie z którą proces pozyskiwania gruntów na Łotwie miał potrwać do grudnia 2019 r.) z terminem podanym w 2019 r. (grudzień 2022 r.). W międzyczasie umowa o dofinansowanie z 2014 r. została przedłużona, a nowy termin na pozyskanie gruntów na Łotwie to grudzień 2022 r. Wyznaczenie nowego terminu nie jest równoznaczne z opóźnieniem realizacji projektu – termin ten odzwierciedla zmiany wprowadzone w planach pozyskiwania gruntów koncentrujące się na obszarach priorytetowych, w odniesieniu do których podpisano już umowy o roboty budowlane, i odraczające wprowadzenie innych środków wyłączeniowych na okres po wdrożeniu reformy gminnej.

#### **Lyon–Turyn:**

Zgodnie z aktualnie obowiązującym planem odcinek transgraniczny o długości 57,5 km, uwzględniając tunel Lyon–Turyn, zostanie ukończony przed terminem wyznaczonym na 2030 r. i będzie spełniał wymogi TEN-T.

Włoskie linie dostępne staną się w pełni zgodne ze standardami TEN-T do 2030 r. wraz z wybudowaniem nowej linii dostępowej między Aviglianą a Orbassano oraz modernizacją linii między Bussoleno a Aviglianą.

Po stronie francuskiej istniejąca linia konwencjonalna, która obecnie pełni funkcję linii dostępowej, spełnia aktualnie większość parametrów TEN-T. Wymogi, które nie zostały spełnione, są związane z prędkością (na niektórych odcinkach maksymalna dopuszczalna prędkość wynosi 90 km/h, a nie 100 km/h, z uwagi na stopień nachylenia wynoszący 25 ‰) oraz z ERTMS, który – zgodnie z francuskim krajowym planem wdrażania – ma zostać wprowadzony do 2030 r.

#### **Tunel bazowy pod przełęczą Brenner:**

Aktualna oficjalna data otwarcia tunelu bazowego pod przełęczą Brenner to 2028 r.

Według stanu na 2020 r. sprzęt ERTMS, w który wyposażono istniejące północne linie dostępne, stanowi jeden z trzech środków wchodzących w skład pakietu startowego „Digitale Schiene Deutschland Programm”; prace nad wdrożeniem tego projektu już się rozpoczęły – przewidziano również odpowiedni budżet na jego realizację.

Ponadto w ramach infrastruktury grupy roboczej platformy korytarza Brenner opracowano informacje, z których wynika, że trasy dostępne w Niemczech i we Włoszech będą w pełni zgodne z wymogami rozporządzenia w sprawie TEN-T do 2030 r. Co więcej, grupa robocza potwierdziła wdrożenie ERTMS na istniejących trasach dostępowych w Niemczech do 2027 r.

#### **Bełt Fehmarn:**

Planowana data otwarcia połączenia przez Bełt Fehmarn i tras dostępowych powiązanych z tym połączeniem to 2028 r.

Jeżeli chodzi o niemieckie trasy dostępne prowadzące do Bełtu Fehmarn: rozpoczęcie robót budowlanych zaplanowano na przełom 2021 i 2022 r. – przewidywany czas budowy to 5,5 roku.



Oznacza to, że roboty zakończą się najpóźniej do 2028 r., co pozostawi trzyletni margines swobody na dotrzymanie terminu wyznaczonego w rozporządzeniu w sprawie TEN-T. Ponadto w oficjalnym planie dotyczącym przejazdu Fehmarn Sound również przewiduje się jego otwarcie w 2028 r. – oznacza to, że trasy dostępne prowadzące do tunelu będą w pełni dostępne i funkcjonalne w chwili jego otwarcia.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że trasy dostępne prowadzące do tunelu będą w pełni dostępne i funkcjonalne oraz będą spełniały wymogi przewidziane w rozporządzeniu w sprawie TEN-T w chwili otwarcia tunelu.

#### **Baskijski odcinek Y:**

Komisja potwierdza, że po stronie francuskiej budowa nowego odcinka łączącego biegnącego od granicy w kierunku francuskiej sieci dużych prędkości będzie opóźniona. Komisja prowadzi jednak negocjacje z Francją w kwestii zakończenia modernizacji istniejącej linii między Bordeaux a granicą, która to linia łączy się z baskijskim odcinkiem Y, w tym samym czasie co zakończenie budowy baskijskiego odcinka Y. W opinii Komisji kluczowe znaczenie w tym kontekście ma zapewnienie stopniowego zwiększania przepustowości po stronie francuskiej, aby poradzić sobie ze wzrostem natężenia ruchu, w szczególności jeżeli chodzi o ruch towarowy.

Baskijski odcinek Y będzie spełniał wymogi przewidziane w rozporządzeniu w sprawie TEN-T przed 2030 r. Komisja utrzymuje, że modernizacja istniejącej linii po stronie francuskiej również powinna doprowadzić do zapewnienia zgodności z tymi wymogami.

#### **Połączenie Sekwana–Skalda:**

Oczekuje się, że samo połączenie kanał Sekwana–Europa Północna zostanie oddane do użytku do końca 2028 r.

Wszystkie roboty budowlane i modernizacje zaplanowane w celu zagwarantowania, aby sieć związana z połączeniem Sekwana–Skalda mogła spełniać przewidziane dla niej funkcje, zakończą się do 2030 r., zgodnie z decyzją wykonawczą z czerwca 2019 r. Obejmuje to w szczególności główne trasy łączące dorzecze Sekwany z dorzeczem Skaldy. Jedynym odcinkiem w ramach całej sieci liczącej około 1 100 km tras, który planuje się ukończyć w 2032 r., jest położony na obrzeżach odcinek o długości około 30 km (Bray–Nogent).

Połączenie Sekwana–Skalda prowadzące do Zeebrugge jest obecnie analizowane, przy czym do grudnia 2023 r. przewiduje się sporządzenie planu inwestycyjnego zgodnie z decyzją wykonawczą. Oczekuje się, że połączenie będzie funkcjonalne do końca 2030 r.

#### **Autostrada A1 w Rumunii:**

Pozostały odcinek rumuńskiej autostrady A1 (Sybin–Pitești) ma zostać wybudowany w ramach aktualnego (2014–2020) i kolejnego okresu finansowania.

#### **Linia kolejowa E59:**

Linia kolejowa E59 stanowi już istniejącą i funkcjonalną infrastrukturę. W związku z linią kolejową E59 nie realizuje się żadnych projektów dotyczących terenów niezagospodarowanych. Linia jest wyłącznie modernizowana. Wspomniane modernizacje mają zakończyć się najpóźniej do 2030 r. – dotyczy to również odcinków położonych na obrzeżach, zgodnie z informacjami przekazanymi przez odpowiedzialne organy w Polsce.

Linia kolejowa E59 będzie również spełniała wymogi przewidziane w rozporządzeniu w sprawie TEN-T przed 2030 r.

18. Komisja przyznaje, że istnieje ryzyko opóźnień przy budowie niektórych projektów przewodnich lub powiązanej z nimi infrastruktury pomocniczej. Nie zagrazi to jednak skutecznemu

funkcjonowaniu korytarzy TEN-T. Korytarze będą funkcjonalne w 2030 r., przy czym już teraz odnoszą one korzyści dzięki wdrażaniu poszczególnych projektów. Przyniesie to bardzo pozytywne efekty sieciowe już w 2030 r.

### **Ramka 1. Brakujące połączenie wpływające negatywnie na korytarz i sieć**

Komisja uważa, że fakt, iż jeden odcinek znajdował się na etapie analizy w 2019 r., nie zagraża możliwości ukończenia projektu do 2030 r. Jest wysoce prawdopodobne, że baskijski odcinek Y zostanie ukończony do 2030 r. Francja faktycznie odroczyła budowę nowej linii kolei dużej prędkości z Bordeaux do Dax i następnie z Dax do granicy na okres po 2037 r. Dążąc jednak do realizacji drugiego pod względem optymalności scenariusza, Komisja Europejska prowadzi rozmowy z organami francuskimi oraz z SNCF Réseau w celu zapewnienia zmodernizowania istniejącej linii przed oddaniem baskijskiego odcinka Y do użytku. Zagwarantowałyby to dostępność dobrze funkcjonującego połączenia transgranicznego o odpowiedniej przepustowości.

Ponadto Komisja zwraca uwagę Trybunału na fakt, że odcinkiem międzynarodowym między Perpignan a Figueras zarządza obecnie LFP Perthus (będący wspólną własnością Francji i Hiszpanii). Liczba pociągów wzrasta, przy czym oczekuje się, że do 2026 r. zwiększy się pięciokrotnie, biorąc pod uwagę trwające prace służące dostosowaniu hiszpańskiej sieci do szerokości toru UIC (Walencja–Tarragona–Barcelona).

Wybudowanie baskijskiego odcinka Y przy jednoczesnym zmodernizowaniu istniejącej linii między Bordeaux a granicą zapewni większą przepustowość i usprawni transport towarowy.

25. Komisja uważa, że należycie korzystała z istniejących narzędzi i zasobów, aby wnieść wkład we wdrażanie projektów i wspierać państwa członkowskie w realizacji postawionego przed nimi celu (decyzje w sprawie finansowania, Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci, koordynatorzy, udział w pracach rad nadzorczych, posiedzenia Forum ds. Korytarza, plany prac związanych z korytarzem, przekazywanie sprawozdań Parlamentowi, konferencje, spotkania dwustronne, spotkania wielostronne, decyzje wykonawcze itp.). Działania podejmowane obecnie przez Komisję znacznie wykraczają poza zakres przepisów art. 56.

26. Komisja nie zdecydowała się jeszcze skorzystać z procedury przewidzianej w art. 56, ponieważ uważa, że istnieją skuteczniejsze narzędzia pozwalające „nakłonić państwa członkowskie do szybszego planowania i wdrażania takiej infrastruktury”, na przykład działalność koordynatorów, przyjmowanie decyzji wykonawczych itp.

27. Komisja zwraca uwagę na złożoność omawianych projektów transgranicznych, jeżeli chodzi o ich skalę, a także aspekty/czynniki techniczne, finansowe, planistyczne, polityczne oraz aspekty/czynniki związane z opinią publiczną.

Jeżeli chodzi o wnioski przedstawione w ramce 2, Komisja uważa, że projekty infrastrukturalne takie jak kanał Sekwana–Europa Północna lub tunel kolejowy Lyon–Turyn mają przełomowy charakter. Analiza powinna opierać się nie tylko na danych dotyczących aktualnego ruchu za pośrednictwem śródlądowych dróg wodnych i ruchu kolejowego, ponieważ obecnie natężenie tego ruchu jest znikome lub ruch ten w ogóle nie występuje z uwagi na stan infrastruktury (kanał Sekwana–Europa Północna jeszcze nie istnieje, a istniejące połączenie Lyon–Turyn nie jest przystosowane do przewozu towarów drogą kolejową).

Zob. odpowiedź Komisji do ramki 2.

### **Ramka 2 – Istotne różnice między rzeczywistym a prognozowanym natężeniem ruchu**

Choć Komisja przyznaje, że należy odnieść się do szeregu środków towarzyszących, aby zapewnić możliwość optymalnego korzystania z nowo wybudowanej infrastruktury, uważa, że „istotne różnice między rzeczywistym a prognozowanym natężeniem ruchu” nie są problemem samym w sobie –

wręcz przeciwnie, w szeregu przypadków prognozy dotyczące natężenia ruchu zostały obliczone w konserwatywny sposób.

31. Komisja zgadza się, że analizy kosztów i korzyści zależą od zastosowanej metodyki i przyjętych założeń. Fakt, że w odniesieniu do każdego z projektów przeprowadzono szereg analiz kosztów i korzyści, świadczy o tym, że narzędzie to jest stale wykorzystywane. W opinii Komisji jest naturalne, że wyniki analiz kosztów i korzyści ewoluują wraz ze zmianami w projektach (zakres, wymogi techniczne itp.) wprowadzanymi w oparciu o rezultaty wcześniejszych analiz.

#### **Ramka 4 – Przykłady ustaleń dotyczących analiz kosztów i korzyści**

Odnosząc się do treści tej ramki, Komisja pragnie zwrócić uwagę na następujące kwestie:

1) Przy składaniu wniosku o dofinansowanie ze środków UE należy załączyć zaktualizowaną analizę kosztów i korzyści uwzględniającą wszystkie elementy projektu końcowego, demonstrującą, że analizy kosztów i korzyści były prawidłowo wykorzystywane w procesie decyzyjnym.

2) W opinii Komisji ponowna ocena przeprowadzona w 2018 r. nie powinna być traktowana jako analiza kosztów i korzyści. Zastosowana w niej metodyka została zakwestionowana w ramach debaty prowadzonej we Włoszech w związku z nieprzebrnięciem włoskich wytycznych.

3) Jeżeli chodzi o Rail Baltica, Komisja uważa, że choć faktycznie przeprowadzono trzy różne analizy dotyczące kosztów i korzyści tego projektu, analizy te charakteryzowały się bardzo odmiennym zakresem, a każda z nich służyła innemu celowi. Badanie COWI (2007) stanowiło wczesne, wstępne studium wykonalności, w którym opisano szczegółowo szereg rozwiązań służących wzmocnieniu połączeń kolejowych między państwami bałtyckimi i poza tymi państwami – jednym z tych rozwiązań było wprowadzenie nowego standardu szerokości toru (1 435 mm). Biorąc pod uwagę jego zakres, badanie to nie było standardową analizą kosztów i korzyści; nie zawarto w nim również szczegółowych prognoz dotyczących ruchu ani nie przeprowadzono obliczeń wydatków kapitałowych. Natomiast badania AECOM (2011) i EY (2017) mogą zostać uznane za analizy kosztów i korzyści, choć należy przy tym podkreślić, że każde z nich miało inny zakres i cel. Badanie AECOM służyło wstępnemu potwierdzeniu wykonalności projektu Rail Baltica w oparciu o wyniki analizy kosztów i korzyści oraz uzasadnieniu decyzji politycznych podejmowanych na wczesnym etapie, natomiast badanie EY (2017) miało uwzględnić najnowsze zmiany, w tym porozumienie dotyczące dostosowania trasy oraz zintegrowania linii w Rydze i połączenia Kowno–Wilno. Wszystkie badania zostały przeprowadzone w przejrzysty sposób, a ich wyniki są publicznie dostępne.

4) Jeżeli chodzi o tunel bazowy pod przełęczą Brenner, Komisja uważa, że analiza kosztów i korzyści z 2019 r. opiera się częściowo na wynikach badania dotyczącego scenariusza niemieckiego opublikowanych na początku 2019 r. We wszystkich scenariuszach zbadanych w ramach analizy kosztów i korzyści stosunek kosztów i korzyści był pozytywny i przewyższał wartości przedstawione w analizie z 2007 r. Jeżeli chodzi o brakujące badanie dotyczące natężenia ruchu, Komisja zwraca uwagę na fakt, że trzy państwa członkowskie pracują obecnie nad przygotowaniem wspólnej prognozy dotyczącej ruchu – prognoza ta ma zostać opublikowana w 2020 r.

Reasumując, Komisja uważa, że przykłady przedstawione przez Europejski Trybunał Obrachunkowy świadczą o systematycznym przeprowadzaniu analizy kosztów i korzyści na wszystkich istotnych etapach realizacji projektów.

32. Komisja nie dysponuje dostępem do szczegółowych informacji dotyczących analizy przeprowadzonej przez wspomnianych ekspertów zewnętrznych ani do szczegółowych informacji dotyczących narzędzi, z których korzystali oni w celu sporządzenia swojej opinii. Dlatego też Komisja ani zainteresowane strony nie są w stanie odnieść się do tych ustaleń.

Ponieważ koncepcja projektów przewodnich nie ma odzwierciedlenia w unijnych ramach prawnych, przeprowadzona dotychczas analiza nie może pokrywać się dokładnie z koncepcją określoną przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W opinii Komisji analizy kosztów i korzyści były wykorzystywane jako narzędzie w procesie decyzyjnym w prawidłowy sposób. Na przykład w przypadku Rail Baltica późniejsze analizy kosztów i korzyści stanowiły podstawę procesu podejmowania decyzji dotyczących projektu. W omawianym przypadku koszty zostały ujęte w podziale na poszczególne państwa, ale korzyści mogą zmaterializować się wyłącznie w odniesieniu do projektu rozumianego jako całość.

33. W przypadku sieci transportowych objętych celem tematycznym nr 7 Komisja ocenia – w ramach zarządzania dzielonego – wyłącznie duże projekty, których łączne koszty kwalifikowalne przekraczają 75 mln EUR.

34. Komisja pragnie podkreślić, że jeżeli chodzi o politykę spójności dotyczącą okresu programowania na lata 2021–2027, państwa członkowskie są odpowiedzialne za wybór i zatwierdzanie wszystkich operacji współfinansowanych z funduszy, niezależnie od wysokości powiązanych z nimi kwot finansowych. Oznacza to, że instytucje zarządzające są zobowiązane do zagwarantowania zgodności wszystkich operacji z obowiązującymi zasadami kwalifikowalności odpowiednich wydatków, a także z normami jakości wyraźnie wskazanymi w art. 67 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (zob. w szczególności art. 67 ust. 3 lit. c), d) i e)), zgodnie z którym instytucje zarządzające są odpowiedzialne za:

– zapewnienie, aby wybrane operacje stanowiły najkorzystniejszą relację między kwotą wsparcia, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami;

– sprawdzenie, czy beneficjent posiada niezbędne środki i mechanizmy finansowe, aby pokryć koszty operacji i utrzymania;

– zapewnienie, aby wybrane operacje objęte zakresem stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE podlegały ocenie oddziaływania na środowisko lub procedurze przeglądu oraz aby brano pod uwagę ocenę rozwiązań alternatywnych.

Przepisy te mają zastosowanie do wszystkich operacji, w związku z czym celowo sformułowano je ogólnie, aby umożliwić dostosowanie obciążenia administracyjnego do rodzaju i wielkości operacji. Warunki te będą stosowane indywidualnie w zależności od przypadku w kontekście określania kryteriów wyboru.

Na podstawie doświadczenia z lat 2014–2020 państwa członkowskie ustanowiły lub rozbudowały krajowe ramy oceny ekonomicznej, w tym w stosownych przypadkach oceny kosztów i korzyści dla większych inwestycji. Jeżeli chodzi o większe projekty, Komisja oczekuje, że państwa członkowskie będą w dalszym ciągu stosować odpowiednie normy jakości, jak wskazano w międzynarodowych najlepszych praktykach dotyczących oceny kosztów i korzyści oraz w wytycznych dotyczących oceny kosztów i korzyści na lata 2014–2020, wykraczające poza przepisy prawne w przypadku, gdy przepisy końcowe nie zawierają wyraźnego wymogu dotyczącego przeprowadzenia oceny kosztów i korzyści.

Ponadto Komisja zamierza w dalszym ciągu promować ocenę kosztów i korzyści także w przypadku mniejszych projektów. W celu ułatwienia tego procesu Komisja opublikuje uproszczone vademecum dotyczące oceny kosztów i korzyści przedstawiające „gotowe” narzędzie odzwierciedlające międzynarodowe najlepsze praktyki w zakresie stosowania zasad oceny kosztów i korzyści do różnych projektów, także w mniejszej skali.

35. Prognozy dotyczące ruchu stanowią element oceny kosztów i korzyści i sporządzane są dla wszystkich projektów, które otrzymują dofinansowanie. Ponieważ koncepcja projektów przewodnich nie ma odzwierciedlenia w unijnych ramach prawnych, przeprowadzona dotychczas analiza nie może pokrywać się dokładnie z koncepcją określoną przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

38. Tunel bazowy Lyon–Turyn będzie funkcjonował znacznie dłużej niż przez okres 50 lat.

40. Przeprowadzenie odpowiednich konsultacji publicznych jest jednym z warunków uzyskania optymalnych korzyści społeczno-ekonomicznych z inwestycji, także jeżeli chodzi o zapewnienie, aby należycie uwzględniono opinie i interesy wszystkich zainteresowanych stron. Przeprowadzenie takich konsultacji zapewnia optymalizację wzrostu dobrobytu społecznego uzyskanego dzięki projektom, również w odniesieniu do wymiaru terytorialnego, społecznego, środowiskowego i gospodarczego. Proces ten jest rzeczywiście wymagający i może prowadzić do opóźnień w realizacji projektów.

Komisja zwraca uwagę na fakt, że nawet najbardziej profesjonalne zaangażowanie zainteresowanych stron niekoniecznie zapobiegnie składaniu odwołań wobec pozwoleń przed sądami administracyjnymi.

41. Ilekroć zainteresowane strony zwracają się do Komisji w sprawie poszczególnych projektów TEN-T, Komisja poświęca szczególną uwagę wyjaśnieniu unijnego wymiaru projektu. Było tak w przypadku Rail Baltica, ale także w przypadku innych projektów przewodnich (tunel bazowy pod przełęczą Brenner, Bełt Fehmarn, połączenie Sekwana–Skalda i inne).

43. W odniesieniu do autostrady A1 w Rumunii Komisja zauważa, że konsultacje z zainteresowanymi stronami pomogły zapewnić zgodność projektu z przepisami unijnymi dotyczącymi ochrony środowiska. Komisja przyznaje jednak, że konieczne zmiany w projekcie wprowadzono z opóźnieniem, czego skutkiem w praktyce były dodatkowe opóźnienia w realizacji projektu.

44. Należy zauważyć, że koszty te obejmują utrzymanie określonej organizacji świadczącej odpowiednie usługi i przygotowującej terminowe rozpoczęcie prac przygotowawczych.

45. Komisja zwraca uwagę, że realizacja niemal wszystkich projektów infrastrukturalnych tej wielkości zajmuje kilka dekad, niezależnie od finansowania UE.

Komisja zwraca także uwagę, że jeżeli chodzi o wdrożenie, projekty przewodnie objęte kontrolą są jednymi z najbardziej złożonych i wymagających technicznie. Jak zwykle w przypadku projektów infrastrukturalnych tej wielkości dokonuje się wstępnego oszacowania, które następnie aktualizuje się podczas realizacji.

Na przykład realizacja projektu dotyczącego budowy tunelu świętego Gotarda, który to projekt nie był finansowany ze środków UE, zajęła ponad 15 lat.

46. Komisja jest zdania, że ustanowienie konkretnego priorytetu w zakresie finansowania w odniesieniu do projektów przewodnich będzie równoważne przeznaczeniu funduszy na te projekty. Ani w obowiązującym rozporządzeniu ustanawiającym instrument „Łącząc Europę”, ani we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie instrumentu „Łącząc Europę II” nie ma mowy o żadnym podziale projektów na przewodnie i nieprzewodnie. Z tego względu każdy priorytet w zakresie specjalnych funduszy dotyczący wyłącznie tego rodzaju projektów byłby niezgodny z rozporządzeniem ustanawiającym instrument „Łącząc Europę”.

Ponadto Komisja uważa, że obecna praktyka konkurencyjnych zaproszeń do składania wniosków stanowi dla promotorów projektów silną zachętę do czynienia postępów w realizacji projektów oraz zapewnia wysoką jakość przygotowania i realizacji projektów.

47. Komisja stwierdza, że to do zadań promotora projektu należy określanie najlepszego zakresu projektu z uwzględnieniem różnych jego aspektów (geograficznego, technicznego, czasowego itp.) oraz organizacja kolejności realizacji działań.

Komisja zwraca uwagę na niski koszt administracyjny programu „Łącząc Europę”, potwierdzony w szeregu przeprowadzonych kontroli.

Mimo że Komisja z zadowoleniem przyjmuje koncepcję projektu zintegrowanego, to do promotorów projektów należy złożenie wniosku w konkurencyjnym środowisku zaproszenia do składania wniosków. Posiadanie jednej obowiązującej umowy o udzielenie dotacji na projekt przewodni nie zapobiega opóźnieniom i zmianom w zakresie.

48. Obowiązują procedury mające na celu zapewnienie odpowiedniego przeglądu; ponadto Komisja będzie w dalszym ciągu oferować beneficjentom i promotorom projektów pomoc w zakresie opracowywania projektów za pośrednictwem Centrum Doradztwa InvestEU (które ma zostać uruchomione w 2021 r. na mocy nowych ram legislacyjnych dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027).

49. W przypadku wszystkich dużych projektów infrastrukturalnych przewidziano etap początkowy, podczas którego dokonuje się oceny wstępnego pomysłu. Zazwyczaj dokonuje się oceny różnych wariantów, a zatem jest normalne, że dochodzi do zmian w koncepcji i zakresie, w szczególności w następstwie konsultacji publicznych lub w wyniku ocen oddziaływania na środowisko. Zmiany w koncepcji i zakresie powodują nie tylko dodatkowe koszty, ale także dodatkowe korzyści.

50. Komisja uważa, że zmiany w zakresie, przebiegu, dodatkowe elementy itp. bardzo utrudniają porównanie oszacowań kosztów dokonanych na różnych etapach projektów.

Jeżeli chodzi o załącznik III, Komisja jest zdania, że w każdym wyliczeniu wzrostu kosztów należy w pełni uwzględnić wyżej wymienione czynniki.

Odnosząc się do wybranych projektów przewodnich, Komisja nie może dokonać uzgodnienia przedstawionych wartości liczbowych, głównie z powodu zmian w zakresie.

W przypadku poniżej wymienionych projektów Komisja stwierdza, że należy uwzględnić, co następuje:

#### **Rail Baltica:**

Wzrost kosztów zgodnie z obliczeniem Trybunału wynika w dużej mierze z dodatkowych kosztów integracji linii Rail Baltica w Rydze oraz połączenia Kowno–Wilno, które przyniosą także korzyści.

#### **Lyon–Turyn:**

Tunel bazowy Lyon–Turyn będzie tunelem dwunawowym. Pierwotne oszacowanie odnosi się do tunelu jednonawowego.

#### **Tunel bazowy pod przełęczą Brenner:**

Pierwotnego oszacowanego kosztu wynoszącego około 6 mld EUR nie należy porównywać z najnowszym oszacowaniem ze względu na zmiany w treści projektu (dodatkowa infrastruktura) i w otoczeniu regulacyjnym (dodatkowe wymogi wynikające z oceny oddziaływania na środowisko) oraz na dodatkowe koszty przeprowadzenia fazy testowej i oddania do eksploatacji, których to kosztów nie uwzględniono w pierwotnych obliczeniach.

#### **Bełt Fehmarn:**

Pierwotne oszacowanie zawarte w ustawie o planowaniu uchwalonej przez duński parlament w 2008 r. wyniosło 6,2 mld EUR (poziom cen z 2008 r.), a nie 5,016 mld EUR, jak wskazano w tabeli 3. Oszacowanie to odpowiada 6,7 mld EUR (poziom cen z 2019 r.).

#### **Połączenie Sekwana–Skalda:**

Pierwszego właściwego oszacowania kosztów można było dokonać dopiero w 2006 r. po studiach wykonalności; w związku z tym za początkowe należy uznać oszacowanie z 2007 r. (4 002 mln EUR).

51. Komisja zauważa, że to do zadań promotora projektu należy podzielenie projektu na odpowiednie odcinki. Wspomniany przykład dotyczy obowiązków krajowych.

W odniesieniu do autostrady A1 w Rumunii zdaniem Komisji części autostrady objęte zaproszeniem do ubiegania się o zamówienie (części zamówienia) są proporcjonalne do możliwości najważniejszych europejskich firm budowlanych. Komisja jest zdania, że podział projektów na części może niekiedy przyczynić się do terminowej realizacji, na przykład kiedy oczekuje się na pozwolenie na jednym odcinku, a prace na innym odcinku już można rozpocząć.

53. Komisja skutecznie zarządza dofinansowaniem ze środków UE, uwzględniając rzeczywiste postępy w ramach każdego z działań.

54. Komisja zwraca uwagę na fakt, że projekt przewodni może być w pełni eksploatowany nawet jeśli powiązane z nim linie dostępowe nie mogą od razu funkcjonować z maksymalną przepustowością. Z perspektywy sieci podstawowym priorytetem jest usunięcie transgranicznych wąskich gardeł.

W odniesieniu do projektów przewodnich, o których mowa w niniejszej sekcji, Komisja posiada następujące informacje:

#### **Baskijski odcinek Y:**

Francja rzeczywiście jednostronnie odroczyła projekt GPSO („Grand Projet du Sud-Ouest”; linia kolei dużych prędkości prowadząca z Bordeaux do Tuluzy oraz z Bordeaux do Dax) i jego realizacja rozpocznie się najwcześniej w 2037 r. Dlatego właśnie Komisja i Francja omawiają obecnie drugi w kolejności najkorzystniejszy wariant, tj. modernizację istniejącej linii prowadzącej od Bordeaux do granicy, tak aby do 2030 r. zostało uruchomione transgraniczne połączenie o większej przepustowości, obejmujące połączenie baskijskiego odcinka Y ze zmodernizowaną linią konwencjonalną Bordeaux–granica.

#### **Tunel bazowy pod przełęczą Brenner:**

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie TEN-T oraz z planem wdrożenia systemu ERTMS planuje się obecnie, że tunel bazowy pod przełęczą Brenner wraz z liniami dostępowymi wyposażonymi w system ERTMS będą gotowe do 2030 r. W celu pełnego wykorzystania przepustowości tunelu bazowego pod przełęczą Brenner Komisja dofinansowała badania dotyczące północnej i południowej linii dostępowej. Komisja stwierdza, że nawet bez tych zmodernizowanych linii dostępowych tunel bazowy pod przełęczą Brenner zapewni korzyści od momentu uruchomienia.

55. Komisja zauważa, że takie okoliczności są poza jej kontrolą. W wielu przypadkach zaangażowanie Komisji (np. przez umowy o udzielenie dotacji, decyzje wykonawcze, pracę koordynatorów itp.) było właśnie czynnikiem stabilizującym, zapewniającym realizację w dłuższej perspektywie.

56. Komisja zauważa, że okoliczności, do których odnosi się Trybunał, są poza jej kontrolą. Bezpieczeństwo ruchu drogowego można również zwiększyć za pomocą środków administracyjnych (ograniczeń prędkości, punktów pomiaru prędkości itp.) na istniejących drogach.

58. Należy zauważyć, że finansowanie projektów infrastrukturalnych wiąże się z pewnym poziomem ryzyka, ponieważ nie wszystkie fundusze można wykorzystać w ramach danego działania (w którym to przypadku fundusze przekazuje się innym projektom). W przypadku dużych projektów infrastrukturalnych zabezpieczenie finansowania UE na wczesnym etapie wywołuje niezaprzeczalnie efekt dźwigni w wyznaczaniu priorytetów i finansowaniu na szczeblu lokalnym/krajowym. Bez tego zabezpieczenia w postaci finansowania UE z góry realizacja tych złożonych transgranicznych projektów mogłaby być zagrożona. Dobrym przykładem jest finansowanie unijne przeznaczone na

potrzeby połączenia kanał Sekwana–Europa Północna, które, choć zmniejszone w 2019 r., było – wraz z decyzją o realizacji – decydującym czynnikiem w zabezpieczeniu zobowiązania finansowego francuskiego rządu dotyczącego kanału.

59. Podane wartości liczbowe pochodzą z kwietnia 2019 r. i pozyskano je w kontekście analizy profilu wydatków do końca 2018 r. Od tamtej chwili Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci przy wsparciu Komisji współpracowała z promotorami projektów nad ograniczeniem ryzyka, w szczególności uzgadniając ewentualne dodatkowe przedłużenia terminów, które umożliwiłyby wykorzystanie środków w ramach projektów.

Jeżeli chodzi o wartości liczbowe odnoszące się do tunelu bazowego pod przełęczą Brenner, w załączniku IV wykazano, że wypłacono już ponad 430 mln EUR, która to kwota obejmuje płatności okresowe w ramach zwrotu kosztów poniesionych do końca 2018 r. oraz dalsze płatności zaliczkowe w 2019 r.

Komisja oraz Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci skutecznie zarządzają budżetem instrumentu „Łącząc Europę”. Finansowanie niepotrzebne w niektórych bieżących działaniach w ramach instrumentu „Łącząc Europę” jest przekierowywane do innych działań w ramach tego instrumentu poprzez nowe zaproszenia do składania wniosków. Stanowi to dobre zarządzanie funduszami w ramach instrumentu „Łącząc Europę”.

60. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 59.

Komisja zauważa, że zapewnienie promotorom projektów długoterminowej pewności poprzez przydzielenie dofinansowania ze środków UE z góry oznacza, że tych samych środków nie można przeznaczyć na inne projekty. Komisja optymalizuje wykorzystanie dofinansowania ze środków UE, stosując zasadę „wykorzystaj lub strać”.

Komisja zauważa, że rozporządzenie finansowe pozwala na indywidualizację zobowiązań aż do roku  $n+1$ , co oznacza, że środki zaangażowane w 2020 r. muszą zostać wykorzystane w ramach pojedynczego działania najpóźniej do końca 2021 r.

Odpowiedź dotycząca tytułu znajdującego się nad pkt 61: Komisja nie uważa, aby jej nadzór nie miał bezpośredniego charakteru. Sprawowany przez nią nadzór jest ścisły i odpowiedni.

61. Koordynatorzy europejscy uczestniczą jako obserwatorzy w strukturze zarządzania odpowiednich projektów. W szczególności w decyzji wykonawczej Komisji w sprawie projektu transgranicznego Rail Baltica C(2018) 6969 przyznaje się koordynatorom europejskim rolę obserwatorów w strukturze zarządzania projektem (status obserwatora w radzie nadzorczej spółki joint venture) oraz prawo do udziału w posiedzeniach ministerialnej grupy zadaniowej. Dotyczy to także innych projektów przewodniczących (Lyon–Turyn, kanał Sekwana–Europa Północna, tunel bazowy pod przełęczą Brenner). Ponadto w przypadku Rail Baltica, zgodnie z regulaminem ministerialnej grupy zadaniowej, posiedzeniom przewodniczy koordynator europejski.

63. Opóźnienie w realizacji odcinka autostrady Lugoj–Deva wynika z budowy dodatkowych przepustów dla zwierząt z inicjatywy władz Rumunii w celu złagodzenia wpływu autostrady na obszar chroniony sieci Natura 2000. Kiedy zakończą się te prace, wspomniany odcinek drogi zostanie oddany do eksploatacji.

Podobnie jest w przypadku połączenia odcinków drogowych Lugoj–Deva oraz Deva–Orăștie w Devie; konieczna była budowa tymczasowych dróg w celu połączenia nowo wybudowanego odcinka autostrady (Deva–Orăștie) z już istniejącą drogą. Te tymczasowe drogi dojazdowe trzeba było usunąć po zakończeniu budowy połączenia. Jest to standardowa procedura stosowana po zakończeniu budowy danego odcinka nowej autostrady. W związku z tym Komisja nie uważa, że dofinansowanie powiązanego kosztu w wysokości 3,7 mln EUR jest „marnowaniem” środków, co potwierdza wymiana informacji z państwem członkowskim.



#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 64 i 65:

Umowa o dofinansowanie obejmuje budowę fizycznej infrastruktury i rzeczywiście płatności dotyczą tylko produktów fizycznych. Komisja uważa, że wskaźników rezultatu dla największych projektów infrastrukturalnych trwających przez kilka dekad nie można stosować do terminowej wypłaty dofinansowania ze środków UE.

Komisja dąży do uzyskania danych dotyczących skutków zrealizowanych projektów (wzrost natężenia ruchu, skutki gospodarcze dla różnych podmiotów, skutki zagęszczenia ruchu, emisji itp.).

Kwestia gromadzenia i publikacji danych odnoszących się do wyników i skutków inwestycji należy w większym stopniu do promotorów projektów. Komisja publikuje dane na szczeblu UE (zob. publikowany co rok „Transport UE w liczbach. Rocznik statystyczny”).

Zakończenie realizacji projektów w zarządzaniu dzielonym zawsze obejmuje weryfikację, czy były one otwarte do komercyjnego wykorzystania, a także weryfikację ich wkładu w osiągnięcie określonych wskaźników produktu i rezultatu programu operacyjnego, w ramach którego projekty te otrzymują dofinansowanie.

66. Komisja przypomina, że projekty przewodnie znajdują się wciąż na etapie budowy i nadal pozostaje dużo czasu na zaplanowanie oceny *ex post*.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 64 i 65.

#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 67 i 68:

Komisja wykorzystuje dane udostępnione przez państwa członkowskie i promotorów projektów. Komisja nie sądzi, aby promotor projektu miał jakikolwiek interes w sztucznym zwiększaniu potencjalnego wykorzystania (a wraz z nim kosztów zapewnienia wystarczającej przepustowości) projektu infrastrukturalnego w celu uzyskania dofinansowania ze środków UE.

W zarządzaniu dzielonym inwestycje przedstawiane jako duże projekty muszą spełniać wymogi geograficzne i być zlokalizowane w sieci TEN-T, ale muszą także spełniać kryteria związane z przystępnością cenową, oszczędnością kosztową oraz analizą kosztów i korzyści przy odpowiednim poziomie analizy wariantów. W celu uzyskania tych szacunków wymagane jest zazwyczaj modelowanie ruchu (głównie w przypadku projektów drogowych).

Zastosowane podejście do oszacowania popytu i potencjalnych korzyści na podstawie obszaru ciężenia z czasem dojazdu 60 minut wzdłuż linii jest zbyt ograniczone. Nie uwzględniono w nim wystarczający sposób efektów sieciowych projektów przewodnich. Takie projekty przewodnie stanowią strategiczne segmenty dłuższych korytarzy, a ruch będzie pochodził także z dalszych obszarów niż fizyczna lokalizacja projektu. Na przykład połączenia Lyon–Turyn nie należy uważać jedynie za połączenie między dwoma miastami, gdyż jest to część szerszego połączenia pasażerskiego między obszarami Paryża a Mediolanu. W taki sam sposób Bełt Fehmarn zapewnia dostęp do Frankfurtu, Düsseldorfu, Sztokholmu itd.

Komisja nie zgadza się z zastosowaniem poziomu referencyjnego z publikacji De Rus i in. z 2007 r. (zawartego we wspomnianym sprawozdaniu specjalnym nr 19/2018) do objętych kontrolą projektów, które dotyczą linii mieszanych pasażerskich i towarowych, podczas gdy wspomniany poziom referencyjny dotyczy tylko linii kolei dużej prędkości do przewozu pasażerów.

#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 69, 70 i 71:

Komisja zwraca uwagę, że w analizie kosztów i korzyści z 2017 r. zawarto wnioski, iż projekt przewodni Rail Baltica jest zrównoważony pod względem ekonomicznym, jeżeli chodzi o połączony przewóz towarów i pasażerów. Komisja uważa, że projekt ten należy oceniać w zestawieniu z tym scenariuszem, gdyż odpowiada on sposobowi jego realizacji, a nie w kontekście osobnych poziomów referencyjnych dla przewozów towarowych lub pasażerskich.

Połączenie Rail Baltica może stać się nową arterią bałtyckich (i fińskich) przepływów ruchu dzięki zapewnieniu zupełnie nowej dynamiki i możliwości przepływów handlowych i pasażerskich w państwach bałtyckich. Rail Baltica umożliwi istotne ograniczenie czasu potrzebnego na przemieszczenie się w osi północ-południe. Obecnej sytuacji związanej z ograniczonym ruchem kolejowym w ramach osi północ-południe, która wynika z przyczyn historycznych oraz strukturalno-organizacyjnych, nie można ekstrapolować na przyszłe połączenie Rail Baltica.

Komisja odsyła również do swoich odpowiedzi do pkt 68 związanych z faktem, iż obszar ciążenia z czasem dojazdu 60 minut to ograniczony poziom referencyjny. Ten poziom referencyjny został określony wyłącznie do celów oceny linii kolei dużej prędkości do przewozu pasażerów w odniesieniu do prędkości rzędu 300 km/h, natomiast projekt przewodni Rail Baltica został opracowany jako szybka, konwencjonalna linia ruchu mieszane. Parametry wybrane dla projektu przewodniego Rail Baltica nie prowadzą do żadnego znaczącego wzrostu kosztów z uwagi na możliwość przewozu towarów, a nie tylko pasażerów, co z drugiej strony zapewnia dodatkowe przychody i korzyści. Koszt budowy projektu przewodniego Rail Baltica za jeden kilometr (około 6,7 mln EUR/km) jest znacznie niższy niż wartość kosztu zastosowana do opracowania poziomów referencyjnych wykorzystanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Komisja pozostaje w ścisłym kontakcie z polskim zarządcą infrastruktury, który wykazał, że wdrażane są wszelkie konieczne środki mające na celu zapewnienie wystarczającej przepustowości dla wszystkich rodzajów ruchu pasażerskiego i towarowego na odcinku Warszawa-Białystok i poza nim.

#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 72 i 73:

Te potencjalne koszty związane są głównie z dodatkową ochroną przed hałasem, o którą ubiegali się obywatele w następstwie konsultacji publicznych.

Jeżeli chodzi o niemieckie linie dostępne, decyzję o zwiększeniu prędkości ze 160 km/h do 200 km/h podjęto dopiero po zakończeniu procesu planowania regionalnego, w ramach którego zapadła decyzja o wspomnianym dostosowaniu; jest to najistotniejszy pojedynczy czynnik podnoszący koszt. Samo zwiększenie prędkości spowodowało dodatkowe koszty na poziomie 110 mln EUR. Dodatkowe środki ochrony przed hałasem nie stanowią bezpośredniej konsekwencji zwiększenia prędkości na linii. Także koszty mostu Fehmarnsund nie wynikają ze zwiększenia prędkości, ale z potrzeby zapewnienia niezbędnej przepustowości dla szacowanych wielkości natężenia ruchu (mieszane) na linii za punktem przecięcia z Bełtem Fehmarn.

Ponadto istnieją inne istotne czynniki podnoszące koszt, które należy uwzględnić, niezwiązane ze zwiększeniem prędkości, lecz z innymi wymogami operacyjnymi. Projekt z 2018 r. obejmuje kilka elementów, których nie przewidziano w 2008 r. i które są całkowicie niezwiązane ze zwiększeniem prędkości. Obejmują one przed wszystkim terminal towarowy w Lubece oraz stację przeksztaltnikową w Genin; same te dwa elementy są warte 126 mln EUR. Kolejne nowe elementy linii są związane wyłącznie z ruchem towarowym, w szczególności z pasami postojowymi dla pociągów towarowych, które mają na celu umożliwienie regionalnym i dalekobieżnym pociągom pasażerskim ich wyprzedzenia.

77. W odniesieniu do lit. b) Komisja pragnie zwrócić uwagę na następujące fakty:

- (i) W przypadku projektu Rail Baltica określono nowy termin realizacji zarządzania infrastrukturą, gdyż konieczne było przeprowadzenie dalszych analiz w celu uzgodnienia najlepszego rozwiązania.
- (ii) Połączenie Sekwana-Skalda prowadzące do Zeebrugge jest obecnie analizowane, przy czym do grudnia 2023 r. przewiduje się sporządzenie planu inwestycyjnego zgodnie z decyzją wykonawczą. Oczekuje się, że połączenie będzie funkcjonalne do końca 2030 r.

Komisja zwraca uwagę, że decyzja wykonawcza w sprawie projektu transgranicznego Sekwana–Skalda miała zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia porozumienia w sprawie finansowania dotyczącego połączenia kanał Sekwana–Europa Północna przez strony francuskie, które to porozumienie było pilnie potrzebne. W związku z tym, z uwzględnieniem silnego efektu dźwigni na rzecz zabezpieczenia realizacji głównego brakującego ogniwa (kanał Sekwana–Europa Północna), bez którego jeszcze trudniej byłoby zapewnić decyzję inwestycyjną o realizacji połączenia prowadzącego do Zeebrugge, w decyzji wykonawczej promowano w największym możliwym zakresie realizację odpowiednich odcinków.

79. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 16–18.

80. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 25–26.

### **Zalecenie 1 – Wykorzystanie aktualnie dostępnych narzędzi, a także dokonanie przeglądu planowania długoterminowego i egzekwowanie go**

Komisja przyjmuje zalecenie 1 lit. a), b) i c). Dokładna treść wniosku Komisji będzie jednak zależała od działań przygotowawczych, w tym od oceny skutków, której wyniku nie można w tej chwili przesądzać.

Komisja częściowo przyjmuje zalecenie 1 lit. d).

Jeżeli chodzi o lit. d), w chwili obecnej trwa procedura ustawodawcza i nie da się przewidzieć jej wyników. Komisja będzie wspierać państwa członkowskie we wdrażaniu przez nie przyszłego aktu prawnego, kiedy już zostanie przyjęty.

81. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 27 i ramki 2.

82. Ponieważ koncepcja projektów przewodnych nie ma odzwierciedlenia w unijnych ramach prawnych, przeprowadzona dotychczas analiza nie może pokrywać się dokładnie z koncepcją określoną przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. W opinii Komisji analizy kosztów i korzyści były wykorzystywane jako narzędzie w procesie decyzyjnym w prawidłowy sposób.

Komisja odsyła również do swoich odpowiedzi do pkt 31–38.

83. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 40–44.

### **Zalecenie 2 – Wymaganie lepszej analizy przed podjęciem decyzji o zapewnieniu dofinansowania unijnego na rzecz inwestycji o charakterze projektów przewodnych**

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ odnosi się ono do wysokiej jakości strategicznej analizy kosztów i korzyści „na szerszym poziomie wielkich projektów”, która to analiza nie odpowiada żadnej istniejącej definicji prawnej.

Wnioski dotyczące projektów prac składane w ramach instrumentu „Łącząc Europę” muszą zawierać społeczno-ekonomiczną analizę kosztów i korzyści, w której wykazano pozytywne rezultaty i w której w przypadku kolei dużych prędkości zazwyczaj uwzględnia się różne alternatywne rozwiązania. Komisja zaleca wnioskodawcom używanie wspólnej metodyki stosowanej w polityce spójności.

Jeżeli chodzi o zarządzanie dzielone, Komisja będzie się opowiadać za stosowaniem odpowiednich metod oceny (takich jak analiza kosztów i korzyści) w odniesieniu do inwestycji na dużą skalę w korytarzach TEN-T, jeżeli zostanie to uznane za konieczne dla zapewnienia zgodności z art. 67 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, oraz z uwzględnieniem poziomu analizy, który jest konieczny i odpowiedni dla każdej rozważanej inwestycji zgodnie z międzynarodowymi najlepszymi praktykami, a także w celu umożliwienia świadomych decyzji politycznych, jeżeli chodzi o realizację poszczególnych inwestycji oraz potrzebę podejmowania optymalnych wyborów inwestycyjnych.

Komisja powtarza jednak, że kryteria, które należy rozważyć na etapie wyboru indywidualnych operacji, są ustanawiane na szczeblu programów, wchodzą w zakres odpowiedzialności instytucji zarządzających i są zgodne z wymogami określonymi w art. 67 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Komisja może się angażować w określenie tych kryteriów w drodze udziału w pracach komitetu monitorującego jedynie w roli doradcy.

84. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 45.

85. Komisja jest zdania, że wielkość, zakres oraz budżet działań są adekwatne do celu.

W podstawie prawnej instrumentu „Łącząc Europę” nie przewidziano szczegółowego przeznaczenia środków budżetowych UE na poszczególne duże projekty i tak czy inaczej nie przyspieszyłoby to ich realizacji. Etapowe podejście umożliwia zmniejszenie ryzyka utraty środków na zobowiązania w przypadku opóźnienia projektu.

Komisja podkreśla, że zmiany w koncepcji i zakresie nie stanowią jedyne go czynnika podnoszącego koszt i przynoszą także dodatkowe korzyści.

W 2018 r. Komisja zleciła przeprowadzenie przeglądu pt.: „Ocena kosztów jednostkowych (standardowe ceny) projektów kolejowych” [„Assessment of Unit Costs (Standard Prices) of rail projects”] wszystkich inwestycji kolejowych (w tym inwestycji finansowanych przez UE) przeprowadzonych w latach 2000–2020, na podstawie którego wykazano, że wahania kosztów są dużo niższe niż w przypadku projektów przewodnich uwzględnionych w próbie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego; w przypadku ponad 50 % projektów przekroczenie kosztów / oszczędność kosztów wynosiły do 10 %.

Komisja odsyła również do swoich odpowiedzi do pkt 46–51.

86. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 53–60.

### **Zalecenie 3 – Wzmocnienie zarządzania przez Komisję dofinansowaniem ze środków UE na działania w ramach wielkich projektów (na podobieństwo projektów przewodnich)**

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ ani pojęcie projektu przewodniego, ani pojęcie wielkiego projektu nie ma podstawy prawnej, która umożliwiłaby Komisji podjęcie decyzji co do szczegółowych priorytetów finansowania w kontekście zaproszeń do składania wniosków.

W odniesieniu do lit. a), we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie instrumentu „Łącząc Europę II” ustanowiono już lepsze powiązanie między planem prac dotyczących korytarza a wyborem projektów, które miałyby zostać objęte finansowaniem w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, co umożliwiło ulepszone ustalanie priorytetów finansowania UE. Przedmiotowy wniosek wciąż oczekuje na przyjęcie przez współustawodawców.

Jeżeli chodzi o lit. b), Komisja zwraca uwagę na fakt, że w ramach zarządzania bezpośredniego wsparcie UE na działania będące elementami projektów przewodnich jest już zorganizowane na podstawie bardzo ograniczonej liczby umów o udzielenie dotacji, a niekiedy jednej umowy. W ramach konkurencyjnych zaproszeń do składania wniosków to promotorzy projektów mają prezentować dojrzałe działania, które mogłyby przyczynić się do realizacji całego projektu zgodnie z osiągniętymi postępami i dojrzałością. Brak posiadania więcej niż jednej umowy o udzielenie dotacji może utrudniać udaną i terminową realizację projektu. Konkurencyjne zaproszenia do składania wniosków oraz zastosowanie zasady „wykorzystaj lub strać” stanowią zachętę dla promotorów projektów do przedstawiania dobrych i dojrzałych wniosków oraz do terminowego wykorzystania funduszy.

Jeżeli chodzi o zarządzanie dzielone, Komisja powtarza, że kryteria, które należy rozważyć na etapie wyboru indywidualnych operacji, są ustanawiane na szczeblu programów w ramach zakresu odpowiedzialności instytucji zarządzających. Oznacza to, że instytucje zarządzające są zobowiązane do zagwarantowania zgodności wszystkich operacji z normami jakości wyraźnie wskazanymi

w art. 67 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz z zasadami kwalifikowalności odnośnych wydatków.

W odniesieniu do lit. c) istnieją właściwe procedury mające na celu zapewnienie odpowiedniego przeglądu, w związku z czym Komisja nie uważa ustanowienia dedykowanego centrum kompetencyjnego za konieczne.

Ponadto Komisja jest zdania, że już zaproponowała beneficjentom i instytucjom wdrażającym programy narzędzia doradcze. Pomoc techniczna w zakresie przygotowania projektów będzie w dalszym ciągu dostępna dla państw członkowskich za pośrednictwem Centrum Doradztwa InvestEU, w tym JASPERS. Wsparcie finansowe w ramach programów będzie dostępne do celów wspierania przygotowania projektów, ofert przetargowych oraz realizacji projektów.

Komisja podkreśla także, że systematycznie przeprowadzono oceny i badania ex post oraz że systematycznie podejmowano działania następcze za pośrednictwem już istniejących struktur i procedur. Ponadto ułatwiono już łączenie trzech mechanizmów finansowania (instrumentu „Łącząc Europę”, EFRR i Funduszu Spójności oraz instrumentów grupy EBI). Mechanizm ten przewidziano także we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na okres po 2020 r.

87. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 61–67.

88. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 68–72.

89. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 77.

#### **Zalecenie 4 – Korzystanie z doświadczenia związanego z decyzjami wykonawczymi oraz wzmocnienie roli koordynatorów europejskich**

Komisja częściowo przyjmuje zalecenie 4 lit. a). Komisja zamierza przyjąć decyzje wykonawcze dotyczące dużych projektów transgranicznych, ale nie chce, by był to warunek otrzymania dofinansowania ze środków UE niezależnie od sposobu zarządzania.

Komisja nie przyjmuje zalecenia 4 lit. b). Komisja uważa, że rozszerzenie zakresu aktów wykonawczych nie musi obejmować przyjęcia decyzji wykonawczych dotyczących projektów „mających skutki transgraniczne”.

Komisja przyjmuje zalecenie 4 lit. c). Dokładna treść wniosku Komisji będzie jednak zależała od działań przygotowawczych, w tym od oceny skutków, której wyniku nie można w tej chwili przesądzać.

## Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału prezentują wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II – której przewodniczy członkini Trybunału Iliana Ivanova – zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu i włączenia społecznego. Kontrolą kierował Oskar Herics, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Thomas Obermayr, szef gabinetu, i Emmanuel Rauch, kierownik.

Luc T'Joen był koordynatorem zadania, a w skład zespołu kontrolnego weszli: Milan Smid, Erki Must, Guido Fara, Manja Ernst, Katarzyna Solarek, Andras Feher, Sabine Maur-Helmes i Richard Moore.



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

# Kalendarium

| Wydarzenie  | Data       |
|---|------------|
| Zatwierdzenie ramowego programu kontroli/rozpoczęcie kontroli                                       | 24.10.2018 |
| Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)       | 4.12.2019  |
| Przyjęcie sprawozdania końcowego po zakończeniu postępowania kontryktoryjnego                       | 25.3.2020  |
| Oficjalne odpowiedzi Komisji (lub innych jednostek kontrolowanych) otrzymane we wszystkich językach | 29.4.2020  |



## **Prawa autorskie**

© Unia Europejska, 2020.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania niedozwolone jest zmienianie oryginalnego znaczenia albo przestania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

## **Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego**

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

|      |                        |                 |                     |                   |
|------|------------------------|-----------------|---------------------|-------------------|
| PDF  | ISBN 978-92-847-4696-5 | ISSN: 1977-5768 | DOI: 10.2865/602778 | QJ-AB-20-011-PL-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-4675-0 | ISSN: 1977-5768 | DOI: 10.2865/694475 | QJ-AB-20-011-PL-Q |

Trybunał skontrolował sposób zarządzania przez Komisję ośmioma wielkimi projektami transportowymi o charakterze transgranicznym realizowanymi w 13 państwach członkowskich. Projekty te obejmują kluczowe brakujące połączenia między sieciami krajowymi, niezbędne do stworzenia sprawnie działających europejskich korytarzy transportowych. Łączny szacowany koszt projektów wybranych do kontroli wynosił 54,0 mld euro, z czego UE wypłaciła do tej pory 3,4 mld euro.

Trybunał stwierdził, że wbrew planom z 2013 r. jest mało prawdopodobne, by sieć bazowa była w pełni funkcjonalna do 2030 r. Opóźnienia w budowie i przekazaniu do eksploatacji wielkich projektów transportowych stawiają pod znakiem zapytania możliwość skutecznego funkcjonowania pięciu z dziewięciu korytarzy sieci TEN-T. Trybunał wykrył przykłady nieodpowiedniego planowania i niewydajnego wdrażania projektów. Nadzór nad terminowym ukończeniem budowy sieci sprawowany przez Komisję wykazuje uchybienia i ma jedynie pośredni charakter. Komisja posiada jednak narzędzie, które można wykorzystać w celu poprawy uzyskiwanych wyników.

Aby poprawić należyte zarządzanie finansami w ramach tego typu inwestycji o wartości wielu miliardów euro, Trybunał sformułował szereg zaleceń mających przyczynić się do usprawnienia planowania długoterminowego, zarządzania tymi inwestycjami oraz nadzoru nad nimi.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji  
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12 rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: [eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors