



**SV nr. 10/2020: Vervoersinfrastructuren in de EU:
megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat
de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd**



Waarom hebben wij deze controle uitgevoerd?



Welke vragen hebben we gesteld?



Hoe hebben wij de controle uitgevoerd?



Wat waren onze bevindingen?



Wat zijn onze aanbevelingen?



Waarom?

- **Eigen risicoanalyse** van eerdere controlewerkzaamheden op het gebied van vervoer (bijv. zeehavens, luchthavens, zeevervoer, hogesnelheidsspoorvervoer) die wijzen op mogelijk(e):
 - tekortkomingen in de langetermijnplanning;
 - gebrek aan doelmatigheid;
 - geringe effectiviteit;
 - duurzaamheidskwesties;
 - risico dat corridors in 2030 niet gereed zijn.
- **Verzoek van het Europees Parlement** (2017) om te kijken naar:
 - kosten/baten;
 - transparantie, en
 - kosten aan het begin van de projecten ten opzichte van de daadwerkelijke kosten bij de geplande voltooiing.



- Heeft de Europese Commissie ervoor gezorgd dat vlaggenschipinfrastructuren op het gebied van vervoer (Transport Flagship Infrastructures, TFI's) goed gepland en efficiënt zijn?

Wat is de reikwijdte?

We hebben onderzocht of:

1. de Commissie ervoor zorgt dat de processen die in de lidstaten worden toegepast voor de oplevering van vlaggenschipinfrastructuren op het gebied van vervoer (TFI's) ertoe leiden dat kernnetwerkcorridors (KNC's) in 2030 voltooid en operationeel zijn;
2. de planning van TFI's degelijk en transparant is;
3. de uitvoering van TFI's efficiënt is, en
4. het toezicht door de Commissie op door de EU gefinancierde investeringen in TFI's adequaat is.



Waar hebben we naar gekeken?

Wij hebben het volgende onderzocht:

1

de **processen waarover de Commissie beschikt en het gebruik dat zij daarvan heeft gemaakt** om ervoor te zorgen dat de lidstaten de KNC's uiterlijk in 2030 voltooien;

2

de kwaliteit van de **behoefteanalyse voor de TFI's, de wijze waarop kosten-batenanalyses (KBA's) (en de onderliggende gegevens) worden gebruikt** en de **mate van inclusie van belanghebbenden**;

3

de **kostenstijgingen in de loop der tijd** (oorspronkelijke tegenover definitieve kosten en termijnen en tussenliggende mijlpalen, tussentijdse wijzigingen — indien van toepassing), de vertragingen bij **de planning en de bouw** en de gevolgen daarvan, en eventuele **bureaucratie tijdens het proces**;

4

coördinatie en toezicht op TFI's door de Commissie en de gevolgen hiervan, de potentiële **economische duurzaamheid** op lange termijn van de investeringen, en het potentieel dat wordt geboden door de **uitvoeringsbesluiten van de EC**.



De voor de controle geselecteerde TFI's

8 TFI's voor verschillende vervoerswijzen waarbij 13 lidstaten zijn betrokken:

Spoorlijnen

- 1 Rail Baltica
- 2 Lyon-Turijn
- 3 Brenner-basistunnel op het traject München-Verona
- 5 Baskische Y en de aansluiting hiervan op het Franse spoorwegnet

Binnenwateren

- 6 Seine-Schelde

Wegen

- 7 Autosnelweg A1

Multimodaal (spoorlijn/weg en haven/spoorlijn)

- 4 Fehmarnbelt
- 8 De havens Świnoujście en Szczecin en spoorlijn E59

Tabel 1 — Overzicht van de kosten van de geselecteerde TFI's (in miljoen EUR)

TFI	Totale geraamde kosten (in waarden van 2019)	Totale toegekende EU-steun ten tijde van de controle	Totale betaalde EU-steun ten tijde van de controle
Rail Baltica	7 000*	789	80
Spoorwegverbinding Lyon-Turijn	9 630	1 224	621
Brenner-basistunnel**	8 492	1 583	846
Vaste verbinding Fehmarn Belt	7 711	794	186
Baskische Y en de aansluiting hiervan op het Franse spoorwegnet	6 500	576	98
Verbinding Seine-Schelde***	4 969	318	79
Autosnelweg A1****	7 324	995	995
Spoorlijn E59*****	2 160	1 175	453
TOTAAL	53 972	7 454	3 358

* De voorzieningen voor risico's op kostenstijgingen in de toekomst zoals vastgesteld door de controleurs zijn inbegrepen in de kosten. De officiële opgegeven kosten bedragen momenteel 5,8 miljard EUR.

** De kostenraming met inbegrip van vooraf gewaardeerde inflatiebedragen en risico's tot het verwachte einde van de bouwwerkzaamheden bedraagt 9,301 miljard EUR.

*** De cijfers verwijzen alleen naar de hoofdcomponent van de verbinding Seine-Schelde (het kanaal Seine-Noord-Europa).

**** De kosten van het traject Boekarest-Pitesti, waarvoor geen relevant kostenbewijs is verstrekt, zijn niet inbegrepen.

***** De kosten van de trajecten Świnoujście-Szczecin en Kędzierzyn Koźle-Chałupki zijn niet inbegrepen.

Bron: ERK.



Wat waren onze bevindingen?

**vier
groepen
belangrijke
bevindingen**

- 1** Inzake de tijdige verwezenlijking van KNC's
- 2** Inzake de kwaliteit van de planning
- 3** Inzake de doelmatigheid van de projectuitvoering
- 4** Inzake het toezicht op KNC's en TFI's

Inzake ¹ : Tijdige verwezenlijking van KNC's — twee belangrijke bevindingen

A. De kernnetwerkcorridors van de EU zullen in 2030 niet volgens plan op volle capaciteit functioneren

Nr.	Vlaggenschipinfrastructuur op het gebied van vervoer	Land	Zal de TFI zelf in 2020 operationeel zijn?	Zal de TFI, met inbegrip van verbidingsinfrastructuur, in 2030 op volle capaciteit operationeel zijn?	Zal de TFI en verbidingsinfrastructuur in 2030 aan de TEN-T-vereisten voldoen?
1	Rail Baltica	EE, LV, LT			
2	Lyon-Turijn	FR			
		IT			
		AT			
3	Brenner-basistunnel	DE	Alleen de toegangslijnen		
		IT			
4	Vaste verbinding Fehmarn Belt	DE			
		DK			
5	Baskische Y/GPSO	ES			
		FR			
6	Kanaal Seine-Noord-Europa	FR			TFI die geen betrekking heeft op het spoor
7	Autosnelweg A1	RO			TFI die geen betrekking heeft op het spoor
8	Spoorlijn E59	PL			
	Legenda:		Laag risico		
			Middelmatig risico		
			Hoog risico		

Aangezien de acht TFI's **belangrijke ontbrekende schakels** zijn, komt door vertragingen bij de bouw en inbedrijfstelling ervan de doeltreffende werking **van vijf van de negen TEN-T-corridors** in het gedrang.
→ De connectiviteit van het kernnetwerk voor vervoer van de EU zal in 2030 **waarschijnlijk niet** zijn volledige capaciteit bereiken, zodat **noch** het vervoersnetwerk van de EU, **noch** de verwachte netwerkeffecten tegen die tijd zullen worden gerealiseerd.

Inzake **1** : Tijdige verwezenlijking van KNC's

B. De Commissie heeft geen juridische bevoegdheid en neemt geen proactieve rol op zich bij de oplevering van TFI's

- De Commissie heeft **geen wettelijke bevoegdheid om de EU-prioriteiten op het niveau van de lidstaten te handhaven**, aangezien de besluitvorming over specifieke projecten de verantwoordelijkheid van de lidstaten blijft.
 - *Als een lidstaat niet om cofinanciering door de EU vraagt ter ondersteuning van de opbouw van ontbrekende cruciale schakels, kan de EC het project dus niet voortzetten, zelfs niet in het geval van een grote "Europese meerwaarde".*
- De Commissie **beschikt niet over doeltreffende instrumenten om in te grijpen in de planning van de infrastructuur van de lidstaat of regio** teneinde te zorgen voor consistentie met de verbintenissen die voortvloeien uit de TEN-T-verordening.
- **Maar ook:** de Commissie **heeft nog geen gebruik gemaakt van de beperkte juridische instrumenten die zij tot haar beschikking heeft: nog geen procedure op grond van artikel 56 van de TEN-T-verordening en geen inbreukprocedures, hoewel bekend is dat de LS de TEN-T-verordening niet naleven** (zo is het "Grand Projet du Sud-Ouest" ofwel GPSO zelfs nog niet gepland vóór 2037).

Inzake **2** : Kwaliteit van de planning van TFI's

A. Tekortkomingen met betrekking tot behoefteanalyses

- **Geen unieke methode** voor de beoordeling van verkeer op EU-niveau voor verkeersmodellering
- De Commissie **beschikt niet over eigen verkeersgegevens** ter ondersteuning van de **planning van de geselecteerde TFI's**
- We constateerden gevallen van **grensoverschrijdende meningsverschillen over methoden voor verkeersprognoses**
- Hoog **risico** dat de getoonde cijfers **te optimistisch** uitvallen

B. Geen algemene KBA voor de gehele TFI (de meeste KBA's behandelen alleen kleine (regionale/nationale) delen van het hele project). Bovendien zijn er **geen geleerde lessen vanuit de evaluaties achteraf** van vorige projecten in de analyse geïntegreerd, is er **geen externe benchmarking** uitgevoerd om de kwaliteit te beoordelen, bestaat er **geen transparantie** over de verdeling van de kosten en baten over de landen en regio's en **ontbreekt in sommige delen een adequate KBA**.

C. Ondanks het feit dat het grensoverschrijdende projecten betreft, zijn de raadplegingen van belanghebbenden nog steeds zuiver nationaal, en wordt vaak met verschillende tijdpaden gewerkt. Deze kaders stellen tegenstanders in staat de **projectuitvoering aanzienlijk te vertragen of stop te zetten** (bijv. in het geval van de Fehmarnbelt, wat heeft geleid tot **"wachtvergoedingen"**). Sommige **raadplegingsprocedures voor belanghebbenden zouden beter kunnen verlopen** (A1 Roemenië; Baskische Y; E59 Polen).

Al te groot optimisme bij het voorspellen van de capaciteitsbehoeften

Tekstvak 2 — Aanzienlijke verschillen tussen werkelijke en voorspelde verkeersniveaus

- 2) De binnenvaartverbinding Seine-Schelde werd goedgekeurd op basis van prognoses dat de verkeersniveaus op het kanaal Seine-Noord-Europa tegen 2060 zouden verviervoudigen ten opzichte van de referentiesituatie in 2030 zonder het kanaal. Hiervoor is een aanzienlijke toename van de vrachtvolumes op de as door Frankrijk en Europa nodig. Uit de statistieken van de laatste tien jaar blijkt echter niet dat dit zal gebeuren¹⁴. Daarnaast zijn er twee specifieke voorwaarden vereist, waarvan geen enkele realistisch lijkt in het licht van de industriële tendensen in de tijd:
- een verviervoudiging — van 2,3 miljoen ton per jaar naar 8,1 miljoen ton per jaar — van de traditionele stromen van bouwmaterialen die over de binnenwateren worden vervoerd op het kanaal Seine-Noord-Europa gedurende de 30 jaar na de ingebruikname. Voor zo'n aanzienlijke modal shift moet in verschillende bijkomende voorwaarden (bijv. tolheffing) worden voorzien;
 - een grootschalige verschuiving van het containervervoer over de weg naar waterwegen, waardoor 36 % van het goederenvervoer op de gehele verkeersas naar de waterwegen verschuift. Hiervoor zou het huidige aandeel van het goederenvervoer over de waterwegen op die as moeten worden vermenigvuldigd met 38, of zou het aandeel van containerverkeersvolumes drie keer zo hoog moeten zijn als het huidige aandeel voor de hele Rijn.

Inzake **3**: Doelmatigheid van de projectuitvoering

- A. Grote kostenstijgingen:** in vergelijking met de oorspronkelijke raming stegen de kosten gemiddeld met **47 %** (de hoogste stijging bedroeg 199 % voor het kanaal Seine-Noord-Europa). Een van de redenen hiervoor is dat het bereik van sommige TFI's in de loop der tijd **aanzienlijk** is veranderd: *de verbinding Lyon-Turijn bestond bijvoorbeeld uit één tunnelbuis en telt nu twee tunnelbuizen*.
- B. Vertragingen over de hele linie:** **alle acht gecontroleerde TFI's liepen vertraging op.** De **gemiddelde vertraging bedroeg 11 jaar** , maar er waren vertragingen tot 18 jaar. Deze vertragingen **nemen verder toe wanneer rekening wordt gehouden met de bijbehorende infrastructuur**. *Bijvoorbeeld GPSO (minimaal 29 jaar); of noordelijke toegangslijnen van de BBT (+20 jaar)*. Dit heeft gevolgen voor de oplevering van het netwerk, maar ook voor **de veiligheid, verkeersopstoppen en verontreiniging**. Zo telde **Roemenië** op de nationale wegen langs de autosnelweg A1 een **hoger aantal slachtoffers** als gevolg van frontale botsingen die hadden kunnen worden voorkomen als de autosnelweg op tijd was aangelegd.
- C. Bureaucratie op EU-niveau:** stijgende kosten voor ontwikkelaars die een aanvraag indienen voor kleine onderdelen van TFI's (meer aanvraagformulieren en bijbehorende bijlagen..., meer subsidieovereenkomsten waarover moet worden onderhandeld, meer verslaglegging over kleine acties), → meer individuele subsidieovereenkomsten en dubbele verslaglegging (gunstig voor het aanwerven van projectmedewerkers bij het INEA), terwijl er sprake is van **kunstmatige concurrentie** tussen TFI's en andere kleinere projecten.
- D. Bureaucratie op nationaal niveau:** bijvoorbeeld de A1 in Roemenië: 1 bouwvergunning per 7 km en 1 omgevingsvergunning per 26 km autosnelweg.

Overschrijdingen van kosten en tijd in TFI's

Tabel 3 — Kostenstijgingen per TFI (waarden van 2019)

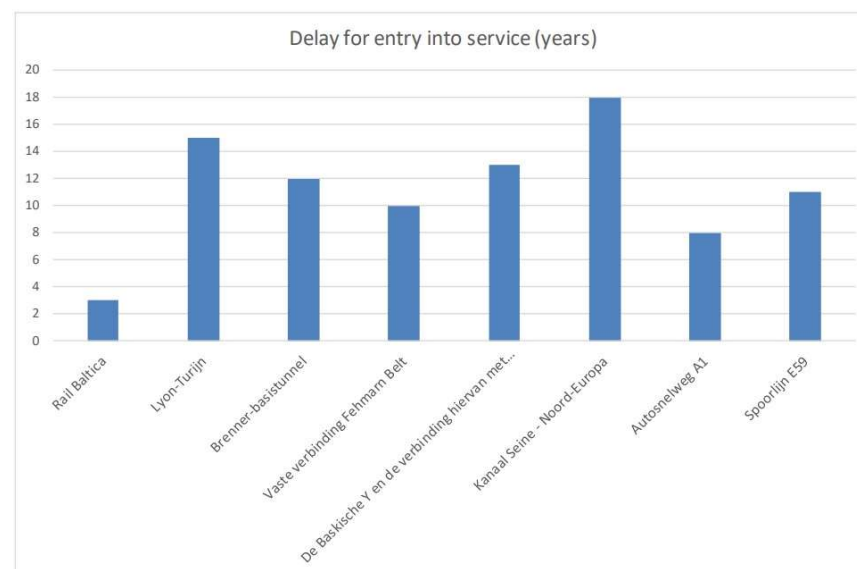
Vlaggenschipinfrastructuur op het gebied van vervoer	Oorspronkelijke raming (in miljoen EUR)	Meest recente raming (in miljoen EUR)	Stijging (in miljoen EUR)	Stijging in %
Rail Baltica	4 648	7 000*	2 352	51 %
Lyon-Turijn	5 203	9 630	4 427	85 %
Brenner-basistunnel	5 972	8 492	2 520	42 %
Vaste verbinding Fehmarn Belt	5 016	7 711	2 695	54 %
Baskische Y en de aansluiting hiervan op het Franse spoorwagennet	4 675	6 500	1 825	39 %
Verbinding Seine-Schelde**	1 662	4 969	3 307	199 %
Autosnelweg A1	7 244	7 324	80	1 %
Spoorlijn E59	2 113	2 160	48	2 %
TOTAAL			17 253	47 %

* De voorzieningen voor risico's op kostenstijgingen in de toekomst zoals vastgesteld door de controleurs zijn inbegrepen in de kosten. De officiële opgegeven kosten bedragen momenteel 5,8 miljard EUR.

** De cijfers verwijzen alleen naar de hoofdcomponent van de verbinding Seine-Schelde (het kanaal Seine-Noord-Europa).

Bron: ERK.

Afbeelding 5 — Vertragingen bij de voltooiing van de TFI's in onze steekproef



Bron: ERK.

Inzake **4** : Toezicht op KNC's en TFI's — drie belangrijke bevindingen

A. Het toezicht door de Commissie op de voltooiing van de KNC's wordt op afstand uitgevoerd:

- Geen informatie over de resultaten en de mate van succes van investeringen op TFI-niveau, en geen gegevens over de effecten van de gefinancierde bouwwerkzaamheden: er wordt alleen gekeken naar de output.
- Er is binnen de diensten van de Commissie geen kenniscentrum dat projecten van de omvang van TFI's naar behoren kan coördineren en behandelen.
- De Europese coördinatoren bieden ondersteuning en alle mogelijke facilitering, maar de ter beschikking gestelde middelen zijn niet berekend op de uitdagingen en de coördinatoren kunnen hun standpunten niet aan de projectpartners opdringen (corridorwerkplannen zijn niet bindend).

B. Beperkte economische duurzaamheid van alle spoorweg-TFI's:

- Bij alle vijf hogesnelheidslijnen (RB; LT; FB; BBT and BY, totale kosten 40 miljard EUR) is de totale bevolking die binnen een verzorgingsgebied van 60 minuten langs deze lijnen woont, **te gering om te zorgen voor duurzaamheid op lange termijn van een lijn die voldoet aan de normen voor hogesnelheidsspoorlijnen**;
- Rail Baltica en de Fehmarnbelt **liggen aanzienlijk onder de benchmark** van 9 miljoen passagiers per jaar; dit wijst op specifieke problemen.

C. De uitvoeringsbesluiten van de Commissie zijn een stap in de goede richting bij het controleren of de talrijke geconstateerde tekortkomingen zijn verholpen.

Goede praktijken



Afbeelding 4 — De “ontbrekende schakel” tussen de Schelde en de Leie (deel van het kanaal Bossuit-Kortrijk) dat moet worden verbreed en uitgediept



Bron: ERK.



Wat zijn onze aanbevelingen?

1. De Commissie moet **de huidige instrumenten herzien en toepassen** om de langetermijnplanning te handhaven
2. De Commissie moet **een betere analyse vereisen** alvorens te besluiten EU-cofinanciering te verstrekken aan megaprojecten (die vergelijkbaar zijn met TFI's)
3. De Commissie moet haar **beheer van EU-cofinanciering versterken** voor acties die deel uitmaken van megaprojecten (die vergelijkbaar zijn met TFI's)
4. De Commissie moet **voortbouwen op de ervaringen met uitvoeringsbesluiten** en de rol van de Europese coördinatoren versterken