NL 2020

10

Speciaal verslag

Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd



EUROPESE REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-V
Inleiding	01-06
Trans-Europese vervoersnetwerken: een kernnetwerk aanleggen tegen 2030	01-03
Beheer en financiering van TFI's op EU-niveau	04-06
Reikwijdte en aanpak van de controle	07-15
Opmerkingen	16-78
Het is onwaarschijnlijk dat het kernnetwerk in 2030 op volle capaciteit zal functioneren en de Commissie beschikt over weinig instrumenten om dit te waarborgen	16-26
Zes van de acht geselecteerde TFI's en de verbindingsinfrastructuur ervan zullen waarschijnlijk niet op volle capaciteit kunnen functioneren in 2030	16-19
De Commissie heeft nog niet al haar beperkte rechtsinstrumenten gebruikt om te reageren	20-26
Het planningsproces voor deze miljardeninvesteringen moet worden verbeterd	27-44
Verkeersprognoses dreigen te optimistisch uit te vallen en de helft ervan is niet goed gecoördineerd	27-30
Tekortkomingen in de kosten-batenanalyse zijn van invloed op de kwaliteit van de besluitvorming	31-38
Voor sommige TFI's heeft de inclusie van belanghebbenden geholpen een draagvlak te creëren	39-44
De uitvoering van TFI's is weinig efficiënt	45-60
De uitvoering van TFI's leidt tot dubbel werk en is inefficiënt, en er is geen overzicht	45-48
De bouw van TFI's brengt kostenstijgingen en vaak een hoge mate van bureaucratie op nationaal niveau met zich mee	49-52
Zeer lange vertragingen brengen de doelmatigheid van de EU-medefinanciering in gevaar	53-60

Het toezicht door de Commissie op de voltooiing van de kernnetwerkcorridors door de lidstaten vertoont tekortkomingen, maar er is een instrument beschikbaar waarop zij kan voortbouwen om de prestaties te verbeteren 61-78

Het toezicht door de Commissie wordt op afstand uitgeoefend en de EU-medefinanciering voor projecten is alleen aan output gekoppeld 61-66

De Commissie heeft geen kritische beoordeling gemaakt van de duurzaamheid op lange termijn en de kosten van TFI's 67-74

Een instrument als grondslag voor toekomstige investeringen: het uitvoeringsbesluit 75-78

Conclusie en aanbevelingen 79-89

Bijlagen

Bijlage I — Overzicht van de geselecteerde TFI's

Bijlage II — Kernprestatie-indicatoren inzake de ontwikkeling van tijdschema's voor de voltooiing van TFI's

Bijlage III — Kernprestatie-indicatoren voor de ontwikkeling van de kosten voor de bouw van TFI's*

Bijlage IV — Overzicht van de geselecteerde onderliggende acties die zijn gecontroleerd en details ervan (cijfers in miljoen EUR)

Bijlage V — Overzicht van de vertragingen bij de uitvoering voor de geselecteerde acties

Bijlage VI — Overzicht van de veranderingen in de oorspronkelijke toewijzingen voor de 17 gecontroleerde acties (cijfers in miljoen EUR)

Lijst van afkortingen en begrippen

Antwoorden van de Commissie

Controleteam

Tijdlijn

Samenvatting

I Door de EU medegefinancierde megaprojecten op het gebied van vervoer zijn grootschalige projecten met een grensoverschrijdende dimensie. In dit verslag noemen wij deze projecten “vlaggenschipinfrastructuren op het gebied van vervoer” (transport flagship infrastructures — TFI’s). Dit zijn belangrijke schakels die relevant zijn voor de voltooiing van het vervoersnetwerk van de EU. TFI’s kosten elk meer dan één miljard EUR en zullen naar verwachting een sociaal-economisch voordeel opleveren.

Sinds 2013 was de EU van plan het kernnetwerk voor vervoer van de EU in 2030 te voltooien. In het Verdrag is bepaald dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van vervoersnetwerkprojecten. De EU draagt bij tot de ontwikkeling van het trans-Europese netwerk door projecten van gemeenschappelijk belang aan te wijzen en te ondersteunen.

De EU-steun voor verschillende elementen van de TFI’s helpt de lidstaten bij het verwezenlijken van deze doelstellingen en creëert tegelijkertijd Europese meerwaarde.

II We zijn nagegaan of de Europese Commissie ervoor heeft gezorgd dat de door de EU medegefinancierde grensoverschrijdende TFI’s in het kernnetwerk voor vervoer van de EU goed gepland en efficiënt zijn. Hiertoe hebben we onderzocht of de Commissie ervoor heeft gezorgd dat de processen die in de lidstaten worden toegepast voor de oplevering van TFI’s ertoe zullen leiden dat kernnetwerkcorridors voltooid en operationeel zijn in 2030; of de planning van TFI’s van goede kwaliteit, degelijk en transparant is; of de uitvoering van TFI’s doelmatig is en of het toezicht dat de Commissie uitoefent op door de EU medegefinancierde investeringen in acties die deel uitmaken van TFI’s adequaat is.

III We selecteerden acht TFI’s met een grensoverschrijdend effect op zeven van de negen kernnetwerkcorridors. De controle had betrekking op 13 lidstaten en betrof weg- en spoorweginfrastructuur, binnenwateren en combinaties van spoorweg- en weginfrastructuur en maritieme en spoorweginfrastructuur. In totaal hebben deze 54,0 miljard EUR gekost; het bedrag van de aan de acht geselecteerde TFI’s toegewezen EU-medefinanciering bedraagt tot nu toe 7,5 miljard EUR, waarvan 3,4 miljard EUR reeds is uitbetaald. We controleerden ook 17 onderliggende acties die deel uitmaken van deze TFI’s.

IV Over het geheel genomen zijn wij tot de volgende bevindingen gekomen.

- Zes van de acht geanalyseerde TFI's, inclusief toegangslijnen, zullen waarschijnlijk niet op volle capaciteit kunnen functioneren in 2030, zoals in 2013 was gepland. Aangezien de TFI's en toegangslijnen hiervan belangrijke schakels in de kernnetwerkcorridors zijn, is het dan ook onwaarschijnlijk dat de connectiviteit van het kernnetwerk voor vervoer van de EU zijn volledige capaciteit zal bereiken in 2030, wat betekent dat noch het vervoersnetwerk van de EU, noch de verwachte netwerkeffecten tegen die tijd zullen worden gerealiseerd. Bovendien zullen in 2030 niet alle TFI's voor spoorvervoer voldoen aan de minimumeisen van de TEN-T-verordening voor goederenvervoer per spoor.

  De lidstaten hebben verschillende nationale prioriteiten, die al dan niet kunnen samenvallen met investeringen die nodig zijn voor de transnationale corridors van de EU. De lidstaten hebben ook verschillende procedures voor de uitvoering van werkzaamheden en er is sprake van uiteenlopende uitvoeringstempo's. De steun voor en het verzet tegen TFI's loopt sterk uiteen en politieke prioriteiten kunnen mettertijd veranderen. De Commissie is verantwoordelijk voor het goed financieel beheer van de EU-medefinanciering ter ondersteuning van de bouw van TFI's. Voor het toezicht op de tijdige voltooiing van het netwerk door de lidstaten beschikt de Commissie over beperkte rechtsinstrumenten om de vastgestelde prioriteiten van de EU te handhaven. Zij heeft deze instrumenten echter nog niet gebruikt, met uitzondering van enkele uitvoeringshandelingen, zelfs indien reeds bekend is dat bepaalde corridors waarschijnlijk niet op volle capaciteit zullen functioneren in 2030. Door de vertragingen bij de bouw en de inbedrijfstelling van de TFI's komt de doeltreffende werking van vijf van de negen TEN-T-corridors in het gedrang.

- We stelden vast dat de planning van een aantal essentiële elementen van de acht onderzochte TFI's moet worden verbeterd en dat er een risico bestond dat de verkeersprognoses te optimistisch waren. De helft van de prognoses was niet goed gecoördineerd. Voor de TFI's Lyon-Turijn en Seine-Schelde zijn de eerdere prognoses voor het goederenverkeer veel hoger dan de huidige verkeersniveaus. Voor de Brenner-basistunnel hebben de drie lidstaten nog geen geharmoniseerde verkeersstudie uitgevoerd en zij trokken elkaars cijfers en methoden in twijfel, terwijl de Commissie geen eigen onafhankelijke behoefteanalyse heeft uitgevoerd.

  Er worden kosten-batenanalyses uitgevoerd voor de samenstellende onderdelen van TFI's. Voor alle acht de TFI's in onze steekproef is echter geen enkele van deze kosten-batenanalyses naar behoren gebruikt als een besluitvormingsinstrument voor volledige TFI's. Er is geen kosten-batenanalyse uitgevoerd met betrekking tot

alle voorgestelde werkzaamheden voor een gehele TFI voordat de EU-medefinanciering is verstrekt. Wat de inclusie van belanghebbenden betreft, hebben we een aantal goede praktijken aangetroffen, maar er waren ook gevallen waarin de inclusie van belanghebbenden beter kon. De Commissie is niet zichtbaar genoeg in dit proces om de Europese meerwaarde van TFI's te promoten.

- De uitvoering van TFI's is niet efficiënt. De gemiddelde bouwtijd van de acht geselecteerde TFI's bedraagt 15 jaar. De praktijk van medefinanciering van kleinere onderdelen van TFI's bij een kunstmatige concurrentie met andere projecten die geen deel uitmaken van een TFI leidt tot dubbel werk, is inefficiënt en houdt het risico in dat het overzicht wordt verloren, en binnen de Commissie bestaan geen kenniscentra voor het aansturen en begeleiden van projectontwikkelaars om de EU-medefinanciering voor TFI's efficiënter en doeltreffender te maken.

  Wijzigingen die gaandeweg in het ontwerp en de reikwijdte van alle acht de TFI's zijn aangebracht, hebben tot dusver geleid tot kostenstijgingen van 17,3 miljard EUR (of 47 %) ten opzichte van de oorspronkelijk geraamde kosten. Ook is er sprake van een hoge mate van bureaucratie. Voor de 582 km lange snelweg A1 in Roemenië is voor elke 7 km snelweg een bouwvergunning nodig en voor elke 26 km een milieuvergunning.

  Er is zeer veel vertraging opgelopen: voor de belangrijkste onderdelen van de TFI's trad bij de inbedrijfstelling gemiddeld elf jaar vertraging op, zonder rekening te houden met de tijd die nodig is voor de verbindingsinfrastructuur ervan. Dit heeft aanzienlijke gevolgen voor de veiligheid en brengt de doelmatigheid van EU-medefinanciering in gevaar. Wij hebben ook opgemerkt dat 1,4 miljard EUR aan EU-medefinanciering reeds was ingetrokken in vergelijking met de oorspronkelijke toewijzingen voor 17 gecontroleerde acties.

- Het toezicht door de Commissie op de voltooiing van de kernnetwerkcorridors door de lidstaten wordt op afstand uitgeoefend. Om toezicht te houden op de vooruitgang, gebruikt zij een informatiesysteem om het beleid te coördineren en te ondersteunen en doet zij een beroep op de hulp van de Europese coördinatoren, die weinig middelen en beperkte bevoegdheden hebben om doeltreffend toezicht uit te oefenen. Wat gedeeld beheer betreft, waarbij de relevante beheersautoriteit de hoofdverantwoordelijke is voor de uitvoering, hebben wij gevallen aangetroffen waarbij in totaal 12,4 miljoen EUR aan EU-middelen niet optimaal is gebruikt en 3,7 miljoen EUR aan EU-medefinanciering voor de autosnelweg A1 in Roemenië is verspild.

De Commissie koppelt EU-medefinanciering voor projecten nog steeds uitsluitend aan output. Zij verzamelt geen informatie over de resultaten en de mate van succes van de investeringen op het niveau van de TFI (d.w.z. of en wanneer de TFI de verwachte resultaten zal behalen). Er zijn geen specifieke procedures voor gegevensverzameling om onafhankelijk te beoordelen of bouwspecificaties geschikt zijn voor potentiële verkeersniveaus op de TFI's voordat de medefinanciering wordt vastgelegd. Wat Rail Baltica betreft, blijkt uit onze analyse dat de economische duurzaamheid van de hogesnelheidslijn voor gemengd verkeer mogelijk in het gedrang komt, zelfs voor de volledige verbinding tot Warschau. Voor de vaste verbinding Fehmarn Belt heeft de Commissie geen kritische beoordeling gemaakt van de zeer hoge kosten van de Duitse toegangslijn voor de voorgestelde hogesnelheidslijn tussen Kopenhagen en Hamburg, die mogelijk tot 46 miljoen EUR per km zal kosten. Hierdoor is deze gemoderniseerde toegangslijn aanzienlijk minder kosteneffectief. Het gedeelte van deze spoorlijn dat langs de vaste verbinding Fehmarn Belt loopt, zal in beide richtingen door slechts 1 miljoen passagiers per jaar worden gebruikt, wat veel te weinig is om economisch duurzaam te zijn.

De Commissie maakt sinds kort gebruik van uitvoeringsbesluiten. Deze vormen een stap in de richting van een scherper toezicht door de Commissie op de voltooiing van kernnetwerkcorridors door de lidstaten, aan de hand van de oplevering van TFI's. Deze besluiten omvatten echter nog geen duidelijke regels over de verantwoordelijkheden van alle partijen, waaronder de Commissie; daarnaast zijn er tekortkomingen wat betreft de behandeling van alle kritieke punten, wordt er geen rekening gehouden met de verwachte resultaten en wordt ook geen evaluatie achteraf vereist om lessen te trekken uit eerdere ervaringen.

V Om goed financieel beheer te ondersteunen bij de verstrekking van de EU-medefinanciering voor TFI's bevelen wij de Commissie aan om:

a) de huidige instrumenten te herzien en toe te passen om de langetermijnplanning te handhaven;

b) een betere analyse te vereisen alvorens te besluiten EU-medefinanciering te verstrekken aan megaprojecten (die vergelijkbaar zijn met TFI's);

c) haar beheerspraktijken te versterken met betrekking tot de EU-medefinanciering voor acties die deel uitmaken van megaprojecten (die vergelijkbaar zijn met TFI's);

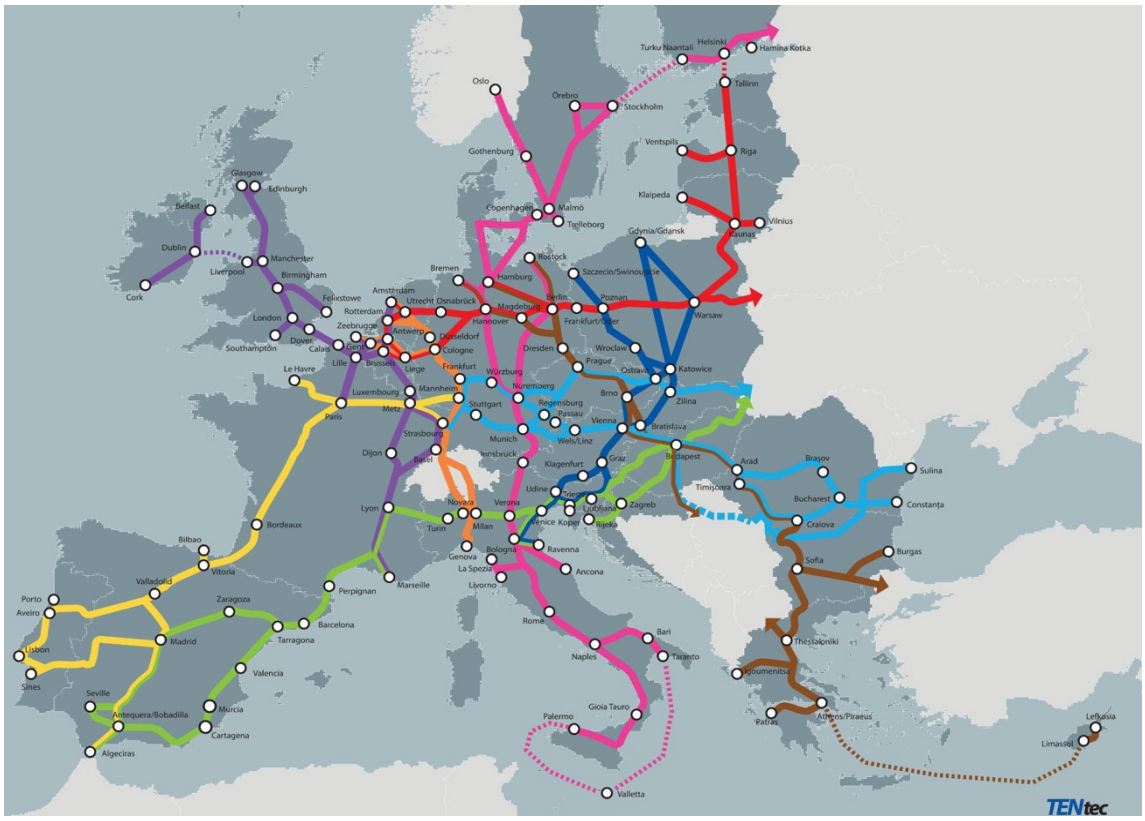
d) het instrument van uitvoeringsbesluiten verder te ontwikkelen door een dergelijk besluit voor te stellen voor elke grensoverschrijdende TFI en de rol van Europese coördinatoren te versterken.

Inleiding

Trans-Europese vervoersnetwerken: een kernnetwerk aanleggen tegen 2030

01 Het gemeenschappelijk vervoerbeleid van de EU, dat is vastgesteld in het Verdrag van Rome (1957), werd opgezet om een gemeenschappelijke vervoersruimte in heel Europa tot stand te brengen. Sinds 2013 is de prioritaire operationele doelstelling om een "kernnetwerk" aan te leggen tegen 2030 en een "uitgebreid netwerk" tegen 2050. Binnen het kernnetwerk zijn er negen corridors (zie ***afbeelding 1***); deze hebben elk betrekking op meerdere vervoerswijzen.

Afbeelding 1 — De TEN-T-kernnetwerkcorridors



Bron: Website van DG MOVE: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en.

02 Volgens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie[1] dragen de lidstaten de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van projecten in het netwerk. De manier waarop zij dit doen, wordt geregeld door de TEN-T-verordening van 2013[2]. Deze verordening bevestigt dat de lidstaten verantwoordelijk blijven voor de besluitvorming over specifieke projecten. De rol van de Europese Unie bestaat erin bij te dragen tot de ontwikkeling van de trans-Europese vervoersnetwerken door richtsnoeren op te stellen, projecten van gemeenschappelijk belang aan te wijzen en te ondersteunen, en maatregelen uit te voeren om voor interoperabiliteit te zorgen[3]. Dergelijke richtsnoeren en projecten vereisen de goedkeuring van elke betrokken lidstaat. De Europese Commissie heeft de taak ervoor te zorgen dat de lidstaten de kernnetwerkcorridors tijdig uitvoeren.

03 De voltooiing van de transnationale corridors heeft de hoogste prioriteit. Uit een studie van 2015[4], gefinancierd door de Commissie om de impact van de voltooiing van het netwerk aan te tonen, blijkt dat de EU-economie een potentiële groei van 1,8 % zou mislopen en dat 10 miljoen mensjaren aan banen niet zouden worden gerealiseerd als de lidstaten en andere belanghebbenden het netwerk niet tot stand brengen als het centrale element van het nieuwe TEN-T-beleid.

---

1 Titel XVI, artikelen 170 tot en met 172 van de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 202/47 van 7.6.2016).

2 Verordening (EU) nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU (PB L 348 van 20.12.2013, blz. 1).

3 “Interoperabiliteit”: het vermogen, omvattende alle juridische, technische en operationele voorwaarden, van de infrastructuur in een vervoerswijze om verkeersstromen veilig en zonder onderbreking te laten verlopen teneinde de vereiste prestatieniveaus voor die infrastructuur of vervoerswijze te bereiken.

4 Frauenhofer ISI, “Cost of non-completion of the TEN-T”, eindverslag, 15.6.2015.

Beheer en financiering van TFI's op EU-niveau

04 Op EU-niveau ligt de verantwoordelijkheid voor het uitwerken en uitvoeren van het vervoersbeleid bij de Commissie, meer in het bijzonder bij haar directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer (DG MOVE). De Commissie en de lidstaten moeten er samen ook voor zorgen dat de kernnetwerkcorridors de verwachte resultaten opleveren. De Commissie kan ook de toezichtprocessen in verband met het beheer van de EU-medefinanciering voor TFI's aanpassen om de doeltreffendheid van de kernnetwerkcorridors te maximaliseren. De Commissie is verantwoordelijk voor het toezicht op de correcte uitvoering van de door de EU medegefinancierde programma's, met inbegrip van de EU-steun voor TFI's (megaprojecten op het gebied van vervoer die in totaal meer dan 1 miljard EUR kosten).

05 Bij gedeeld beheer, een systeem waarin de verantwoordelijkheid voor het uitgeven van de begroting wordt gedeeld met de lidstaten, stelt de Commissie richtsnoeren vast voor de planning van operationele programma's (OP's) en onderhandelt zij over de uitvoering van door de lidstaten voorgestelde OP's, en wordt deze door haar goedgekeurd en gemonitord. Het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) ondersteunt vervoersprojecten via het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF) en draagt de algemene verantwoordelijkheid voor het deugdelijke gebruik van middelen. Op nationaal of regionaal niveau is een beheersautoriteit verantwoordelijk voor het beheer van OP's, met inbegrip van de selectie van projecten, de monitoring van en de rapportage over de uitvoering van projecten. Niettemin is de Europese Commissie krachtens het huidige rechtskader verantwoordelijk voor de goedkeuring van de bijdrage van de EU aan vervoersprojecten met totale subsidiabele kosten boven de 75 miljoen EUR (grootschalige projecten).

06 Bij direct beheer worden aanvragen voor EU-medefinanciering via het programma van de Connecting Europe Facility (CEF) ingediend in het kader van periodieke oproepen tot het indienen van voorstellen. Deze worden geëvalueerd door de Commissie, ondersteund door het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA), op basis van de financieringsvoorwaarden en de subsidiabiliteits-, selectie- en gunningscriteria die zijn vermeld in de oproepen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

07 Het idee voor een controle inzake megaprojecten op het gebied van vervoersinfrastructuur werd aanvankelijk ontwikkeld door de ERK. Het belang van dit thema werd onderstreept door een verzoek van de Conferentie van commissievoorzitters van het Europees Parlement aan de ERK in 2017 om een controle uit te voeren inzake investeringen in grootschalige vervoersprojecten (megaprojecten met een waarde boven de 1 miljard EUR)[5]. De Commissie noemde dergelijke projecten al "grote grensoverschrijdende projecten"[6].

In het kader van dit verslag verwijst de term "vlaggenschipinfrastructuren op het gebied van vervoer" (transport flagship infrastructures — TFI's) naar alle door de EU medegefinancierde vervoersinfrastructuren waarvan de totale kosten op meer dan 1 miljard EUR worden geraamd. Voor de selectie van de controlesteekproef hebben we ook de volgende kenmerken toegevoegd:

- er is een aanzienlijk bedrag aan EU-medefinanciering toegewezen of uitbetaald (we hebben geen kwantitatieve drempel vastgesteld);
- de TFI is relevant voor de voltooiing van het vervoersnetwerk in de EU (in het bijzonder met betrekking tot grensoverschrijdende verbindingen);
- de TFI zal naar verwachting een transformerend sociaal-economisch effect opleveren.

---

[5] "Om deze projecten te onderzoeken wat betreft kosten/baten en transparantie en een vergelijking te maken tussen de kostenramingen aan het begin van de projecten en de daadwerkelijke kosten bij voltooiing".

[6] COM (2016) 359 final van 1.6.2016 "Europa investeert weer — Balans van het investeringsplan voor Europa en volgende stappen".

08 We zijn nagegaan of de Europese Commissie ervoor heeft gezorgd dat TFI's goed gepland en efficiënt zijn. We hebben onderzocht of:

a) de Commissie ervoor zorgt dat de processen van de lidstaten voor de oplevering van TFI's ertoe zullen leiden dat kernnetwerkcorridors voltooid en operationeel zijn in 2030;

b) de planning van TFI's degelijk en transparant is;

c) de uitvoering van TFI's efficiënt is;

d) het toezicht door de Commissie op door de EU medegefinancierde investeringen in TFI's adequaat is.

09 Deze controletaak is bijzonder relevant en komt op het juiste moment om een aantal redenen. In eerdere verslagen van de ERK[7] werd er al op gewezen dat de TEN-T-verordening dringend moest worden herzien om deze realistischer te maken. Naast de overschakeling op koolstofarme vervoerswijzen zijn TFI's bedoeld om te voorzien in belangrijke ontbrekende schakels die de voltooiing van de kernnetwerkcorridors belemmeren.

10 We selecteerden een steekproef van acht TFI's waarbij 13 lidstaten en verschillende soorten vervoersinfrastructuur waren betrokken, maar aangezien het spoorvervoer en de binnenvaart van essentieel belang worden geacht voor de ondersteuning van de omschakeling naar koolstofarme mobiliteit, hebben we meer aandacht besteed aan deze soorten grensoverschrijdende investeringen. ***Bijlage I*** bij dit verslag bevat een beknopte beschrijving van de geselecteerde TFI's. ***Bijlage II*** en ***Bijlage III*** bevatten kernprestatie-indicatoren voor de ontwikkeling van de kosten en tijdschema's voor deze TFI's.

[7] Bijvoorbeeld aanbeveling 1 van Speciaal verslag nr. 23/2016 van de ERK ("Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen") en aanbeveling 1 van Speciaal verslag nr. 19/2018 van de ERK over het hogesnelheidsnet ("Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken").

11 Wij controleerden de betrokkenheid van de Commissie bij de planning en uitvoering van en het toezicht op de EU-medefinanciering voor de volgende acht TFI's (zie ***afbeelding 2***):

1) **Rail Baltica**: een spoorlijn die Estland, Letland en Litouwen verbindt met Polen en een verbinding met Finland mogelijk maakt (op de Noordzee-Oostzee-corridor);

2) de **verbinding Lyon-Turijn**: een grensoverschrijdende spoorwegverbinding tussen Frankrijk en Italië (op de mediterrane corridor);

3) de **Brenner-basistunnel**: een grensoverschrijdende spoorwegverbinding tussen Oostenrijk en Italië (op de Scandinavisch-mediterrane corridor);

4) de **vaste verbinding Fehmarn Belt**: een spoorweg- en wegverbinding tussen Denemarken en Duitsland (op de Scandinavisch-mediterrane corridor);

5) de **Baskische Y en de aansluiting hiervan op het Franse spoorwegnet**: een hogesnelheidsverbinding tussen Vitoria in Spanje en Bordeaux in Frankrijk (op de Atlantische corridor);

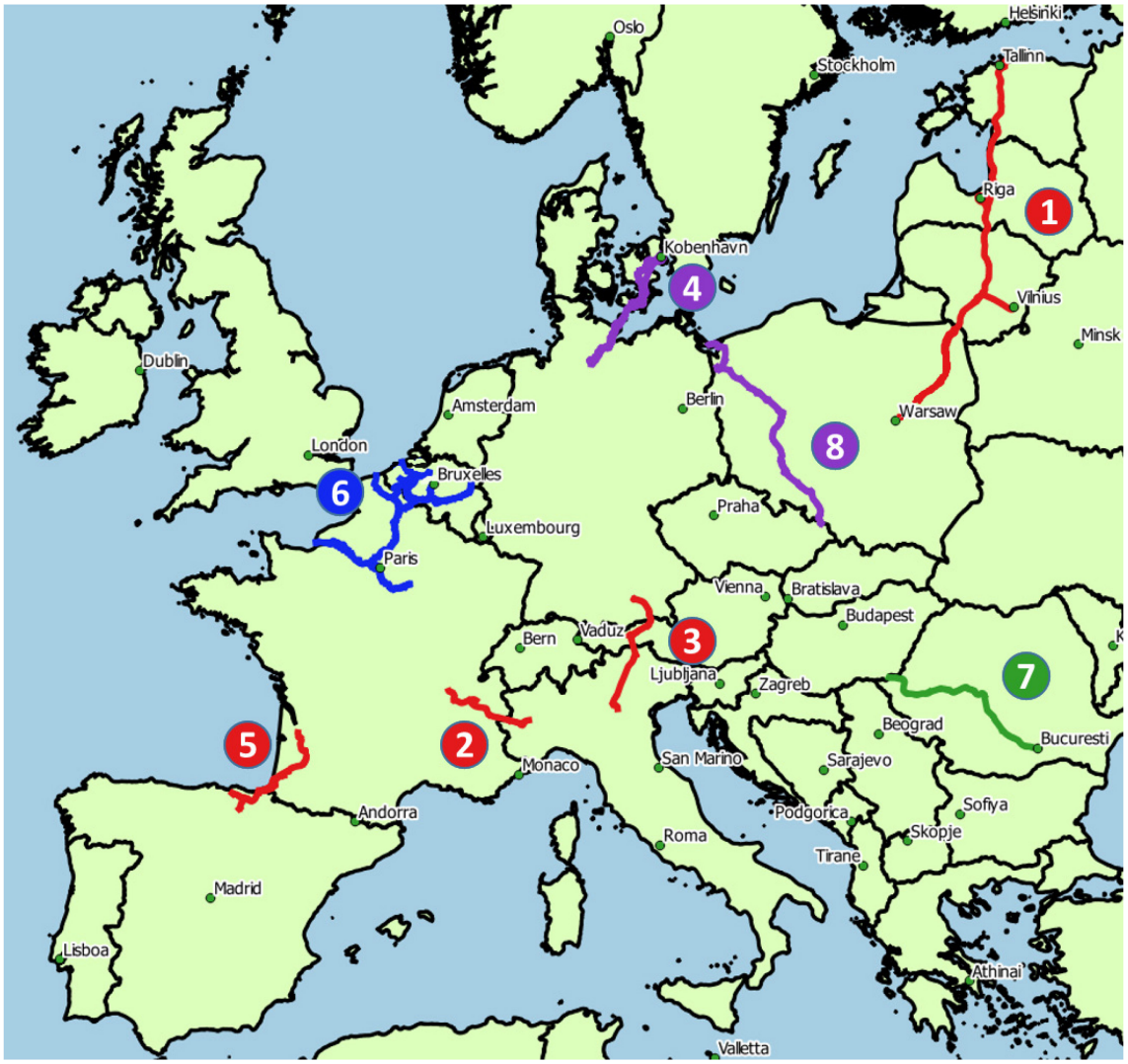
6) de **verbinding Seine-Schelde**: oorspronkelijk een binnenvaartverbinding tussen de rivieren Seine en Schelde, die zich heeft ontwikkeld tot een netwerk van binnenwateren in Frankrijk en België (op de corridor Noordzee-Middellandse Zee en de Atlantische corridor);

7) de **autosnelweg A1** in Roemenië (op de Rijn-Donaucorridor);

8) de **spoorlijn E59** in Polen en de verbinding hiervan met de havens van **Szczecin en Świnoujście** (op de Baltisch-Adriatische corridor).

Om het goed financieel beheer van de investeringen te beoordelen, hebben we ook een analyse gemaakt van de aanvullende infrastructuur die moet worden voltooid voordat kan worden geoordeeld dat de TFI op volle capaciteit functioneert. We hebben bijvoorbeeld het traject München-Verona geanalyseerd om te beoordelen of de Brenner-basistunnel, zodra deze operationeel is, volledig geïntegreerd zou zijn zoals gepland om de situatie op de Scandinavisch-mediterrane corridor te verbeteren voor zowel goederen- als passagiersvervoer.

Afbeelding 2 — Overzicht van de voor de controle geselecteerde TFI's



Bron: ERK. De TFI's op de kaart hebben de kleur van de respectieve vervoerswijze. Rood: spoorvervoer; blauw: binnenvaart; groen: wegvervoer; paars: meer dan één vervoerswijze.

12 De acht TFI's in onze steekproef bevinden zich op zeven van de negen kernnetwerkcorridors[8]. Vier van de zes TFI's in onze steekproef die EU-medefinanciering onder direct beheer ontvangen, staan op de lijst van 30 prioritaire projecten die in 2004 werden goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad. Dit betreft de spoorwegverbinding Brenner-as (München-Verona) en de hogesnelheidslijn Lyon-Turijn, die op de lijst van 1994 stonden, terwijl op de bijgewerkte lijst van 2004 ook de vaste verbinding Fehmarn Belt en de binnenvaartverbinding Seine-Schelde stonden. De voltooiing van deze TFI's was derhalve voor 2020 gepland. Aangezien al deze TFI's deel uitmaken van het kernnetwerk, is de huidige termijn voor de voltooiing ervan nu 2030.

13 Ten tijde van de controle werden de totale kosten van de geselecteerde TFI's op 54,0 miljard EUR geraamd, was 7,5 miljard EUR aan EU-medefinanciering toegekend en was 3,4 miljard EUR reeds uitbetaald. ***Tabel 1*** biedt een overzicht, op basis van de situatie in 2019. Hoewel dit bedrag aan EU-medefinanciering aanzienlijk is, blijft het relatief beperkt in vergelijking met de totale kosten. Gezien het huidige financieringspercentage voor de CEF en het voorstel van de Commissie voor CEF 2 kan het maximale EU-medefinancieringspercentage onder direct beheer echter tot wel 85 % van de subsidiabele kosten bedragen wanneer aan specifieke voorwaarden wordt voldaan (bijv. gezamenlijke grensoverschrijdende uitvoering, cohesielanden en voldoende beschikbare middelen). Bij gedeeld beheer bedroeg het maximale medefinancieringspercentage in deze en voorgaande meerjarige financieringsperioden 85 % van de totale subsidiabele kosten, terwijl voor de volgende meerjarige financiële periode een maximaal medefinancieringspercentage van 70 % is voorgesteld (dit percentage kan evenwel voor een groter aandeel van de totale kosten gelden).

[8] Wij hebben geen infrastructuren gecontroleerd op de corridors Oriënt-oostelijke Middellandse Zee en Rijn-Alpen.

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.

14 Elke TFI bestaat uit een aantal samenstellende onderdelen. Een hogesnelheidslijn kan bijvoorbeeld niet in één keer worden aangelegd; in plaats daarvan zal de lijn in afzonderlijke delen worden opgesplitst, die zullen worden aangelegd zodra alle onderliggende voorbereidingen voor het project zijn afgerond. Voor de duidelijkheid noemen we deze onderliggende projecten in dit verslag "acties". Naast de TFI's zelf beoordeelden wij ook 17 van deze acties afzonderlijk; zij maakten alle deel uit van de acht geselecteerde TFI's. We hebben de acties geselecteerd waarvoor het hoogste bedrag aan EU-medefinanciering werd ontvangen in de programmeringsperioden 2007-2013 en 2014-2020. De totale kosten van deze acties bedragen naar schatting 12,1 miljard EUR; het daaraan toegekende bedrag aan EU-medefinanciering is 5,9 miljard EUR, waarvan 1,9 miljard EUR reeds is uitbetaald. Deze financiering maakt deel uit van het totale bedrag aan EU-medefinanciering dat in de vorige paragraaf is vermeld. Zie ***bijlage IV***.

15 Wij hebben ons bewijsmateriaal uit een aantal bronnen verkregen. We maakten een grondige analyse van de strategische langetermijnplannen voor vervoersontwikkeling op EU-, nationaal en regionaal niveau die relevant waren voor elke TFI. Wij hebben bewijs verzameld tijdens bijeenkomsten met personeel van de Commissie, Europese coördinatoren, vertegenwoordigers van de lidstaten, regionale en lokale autoriteiten en projectontwikkelaars. We hebben ook externe steun gekregen van deskundigen op het gebied van kosten-batenanalyses en milieueffectbeoordelingen, en we hebben een reeks analyses uitgevoerd om het mogelijke gebruik van de TFI's voor het vervoer van passagiers en vracht te beoordelen, volgens een methode die berust op gegevens van Eurostat en de daarmee verband houdende visualisatie-instrumenten.

Opmerkingen

Het is onwaarschijnlijk dat het kernnetwerk in 2030 op volle capaciteit zal functioneren en de Commissie beschikt over weinig instrumenten om dit te waarborgen

Zes van de acht geselecteerde TFI's en de verbindingsinfrastructuur ervan zullen waarschijnlijk niet op volle capaciteit kunnen functioneren in 2030

16 Megaprojecten op het gebied van vervoer, die we in dit verslag "TFI's" noemen, zijn van cruciaal belang om knelpunten aan te pakken en ontbrekende schakels op de kernnetwerkcorridors van de EU te realiseren. De voltooiing van deze projecten zal de connectiviteit van de EU verbeteren en zal er mede voor zorgen dat de voordelen van een goed functionerend netwerk volledig worden gerealiseerd. Zelfs als de corridors in 2030 niet op volle capaciteit zullen functioneren, bijvoorbeeld vanwege vertragingen bij de bouw van de TFI's of de aanvullende infrastructuur ervan, kan de lopende uitvoering ervan al enkele positieve effecten sorteren.

De EU-steun voor verschillende elementen van de TFI's helpt de lidstaten bij het verwezenlijken van deze doelstellingen en creëert tegelijkertijd Europese meerwaarde.

TFI's zijn vaak grootschalige projecten. Hierdoor, en vanwege het feit dat deze vaak grensoverschrijdend zijn of een grensoverschrijdende impact hebben, is de technische en financiële planning en de uitvoering ervan bijzonder complex.

We zijn nagegaan hoe waarschijnlijk het is dat alle verwachte voordelen van de acht TFI's in onze steekproef zullen worden gerealiseerd binnen de termijn van 2030 voor de voltooiing van het kernnetwerk met gemeenschappelijke technische normen, zoals bepaald in de TEN-T-verordening. Hiertoe verrichtten wij een risicobeoordeling die betrekking had op zowel de waarschijnlijkheid van vertragingen bij de oplevering van de TFI's als de impact van dergelijke vertragingen, als die zich voordoen, op de voltooiing van het netwerk.

Wij beoordeelden eerst de voortgang van de acht geselecteerde TFI's zelf.

— Voor drie daarvan is het zeer onwaarschijnlijk dat deze in 2030 gereed zullen zijn zoals gepland in de TEN-T-verordening. Dit zijn de spoorlijn van 297 km die de Baskische Y met het Franse spoorwegnet verbindt, de autosnelweg A1 in Roemenië en de spoorlijn E59 in Polen. Dit komt doordat de bouw ervan veel tijd in beslag neemt en de werkzaamheden voor bepaalde trajecten zelfs nog niet zijn gepland.

— Een andere TFI (de verbinding Lyon-Turijn) zal waarschijnlijk ook niet klaar zijn in 2030 zoals momenteel gepland, omdat december 2029 de huidige termijn voor de voltooiing ervan is, waardoor slechts een kleine marge voor potentiële vertragingen overblijft, terwijl de door de EU medegefinancierde actie voor deze TFI reeds vertraging heeft opgelopen bij de uitvoering nadat de termijn voor voltooiing was vastgesteld.

— Het lijkt momenteel waarschijnlijk dat de bouw van de vier andere TFI's (Rail Baltica, de verbinding Fehmarn Belt, de Brenner-basistunnel en het kanaal Seine-Noord-Europa, de hoofdcomponent van de verbinding Seine-Schelde) vóór 2030 zal worden voltooid, met kleine marges voor potentiële bijkomende vertragingen. De aanleg op Spaans grondgebied van de hogesnelheidslijn Baskische Y (zonder aansluiting op Frankrijk) behoort ook tot deze categorie. In het geval van Rail Baltica werd in recente verslagen van de nationale hoge controle-instanties van de Baltische staten reeds gewezen op risico's op vertragingen bij de uitvoering, wat een negatieve impact op de inbedrijfstelling van de TFI kan hebben. De nationale rekenkamer van Letland wees op risico's op vertragingen van één à vier jaar, onder meer als gevolg van een late start en bureaucratische nationale procedures voor landonteigening. Voor de Brenner-basistunnel wees de Oostenrijkse rekenkamer ook op een potentiële vertraging van nog eens twee jaar, waardoor de tunnel niet vóór 2030 in gebruik zou worden genomen.

17 Deze beoordeling geldt echter alleen voor de hoofdinfrastructuur zelf. De aanvullende infrastructuur moet ook worden voltooid voordat de hoofdinfrastructuur kan worden geacht op volle capaciteit te kunnen functioneren en de volledige netwerkeffecten te kunnen realiseren. Wij beoordeelden de huidige stand van de planning van de verbindingsinfrastructuur, zoals de toegangslijnen tot bestaande conventionele spoornetten, multimodale terminals ter ondersteuning van het goederenvervoer over de binnenwateren en per spoor, en de verbindingen met het bestaande wegennet. Rekening houdend met de tijd die nodig is om vervoersinfrastructuur te voltooien, achten wij het onwaarschijnlijk dat zes van de acht TFI's op volle capaciteit zullen functioneren binnen de in de TEN-T-verordening vastgestelde termijn van 2030. Zo zal voor de Brenner-basistunnel (BBT) het Duitse gedeelte van de noordelijke toegangslijnen mogelijk pas tussen 2040 en 2050 op volle capaciteit kunnen functioneren (de noodzaak van een nieuwe infrastructuur staat nog steeds ter discussie). Wat de verbinding Lyon-Turijn betreft, is in de huidige strategie in Frankrijk vastgesteld dat de planning van de nationale toegangslijnen uiterlijk in 2023 moet zijn voltooid, wat betekent dat de netwerkeffecten van de TFI pas na 2030 volledig zullen worden gerealiseerd.

18 Omdat deze acht TFI's belangrijke ontbrekende schakels zijn, komt de doeltreffende werking van vijf van de negen TEN-T-corridors zoals oorspronkelijk gepland in het gedrang door vertragingen bij de bouw en werking van deze TFI's. Dit betekent dat de connectiviteit van het kernnetwerk voor vervoer van de EU waarschijnlijk niet zijn volledige capaciteit zal bereiken in 2030, met als gevolg dat noch het vervoersnetwerk van de EU, noch de verwachte netwerkeffecten tegen die tijd zullen worden gerealiseerd. Zie ***tekstvak 1*** voor een voorbeeld.

Tekstvak 1 — Een ontbrekende schakel die de corridor en het netwerk belemmert

De alternatieve routes voor het verkeer van en naar het Iberisch Schiereiland volstaan momenteel niet om goederen per spoor te vervoeren: de bestaande conventionele lijn naar Bordeaux heeft een te lage capaciteit en moet worden gemoderniseerd; het is onwaarschijnlijk dat de verbinding met de rest van het Spaanse hogesnelheidsnet (via Burgos) in 2030 zal zijn voltooid (het traject Burgos-Vitoria bevindt zich momenteel nog in de studiefase).

Hoewel het belang van de grensoverschrijdende infrastructuur van Vitoria (Spanje) naar Dax (Frankrijk) opnieuw is bevestigd tijdens twee Frans-Spaanse topbijeenkomsten (in november 2013 en in juni 2014), zal de planning van het Franse deel ervan (het "Grand Projet du Sud-Ouest" of GPSO), waarover sinds de jaren 1990 besprekingen lopen, niet voor 2037 beginnen, aangezien de huidige regering prioriteit geeft aan werkzaamheden aan bestaande infrastructuur boven de bouw van nieuwe infrastructuur. De Commissie en de Europese coördinatoren hebben inspanningen geleverd om de bestaande conventionele lijn te moderniseren. Wat de corridor betreft, zal het echter nog zeer lang duren voordat de overeengekomen hogesnelheidsverbinding met Frankrijk wordt gerealiseerd, zelfs na de voltooiing van de werkzaamheden aan de Baskische Y op Spaans grondgebied (de meest recente officiële termijn is 2023).

Bij de spoorlijn door de oostelijke Pyreneeën (tussen Perpignan en Figueiras) hebben zich ook operationele problemen voorgedaan: de projectontwikkelaar heeft faillissement aangevraagd, aangezien het 22 maanden heeft geduurd om de lijn in bedrijf te stellen zodra de werkzaamheden waren afgerond en er veel minder treinen waren dan in eerste instantie werd verwacht. Een gemeenschappelijke onderneming van de Spaanse en Franse infrastructuurbeheerders nam de exploitatie van deze lijn en de onderhoudswerken over om de beperkte spoorwegdienst voort te zetten[9].

Dit betekent dat het vrachtvervoer van of naar het Iberisch Schiereiland voor ten minste nog eens twee decennia grotendeels over zee of over de weg zal blijven plaatsvinden (wat de vermindering van de koolstofemissies door het vervoer kan belemmeren).

[9] We hebben hierover gerapporteerd tijdens de controle inzake het hogesnelheidsnet: zie de paragrafen 58 en 81 van Speciaal verslag nr. 19/2018 van de ERK over het hogesnelheidsnet ("Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken").

19 Voor de TFI's voor spoorwegen in onze steekproef hebben wij ook beoordeeld of op zijn minst de minimumeisen van de TEN-T-verordening ten aanzien van de spoorlijnen voor goederenvervoer uiterlijk in 2030 zouden zijn ingevoerd. Deze eisen zijn: a) volledige elektrificatie van de sporen; b) een minimale aslast van 22,5 ton, een lijnsnelheid van 100 km/u voor treinen met een lengte van 740 m op een spoorbreedte van 1 435 mm; c) implementatie van het Europees beheersysteem voor het spoorverkeer (ERTMS). Voor Rail Baltica en drie delen van drie andere TFI's (de Baskische Y in Spanje, de Fehmarn Belt in Denemarken en de Brenner-basistunnel in Oostenrijk) is het waarschijnlijk dat de spoorlijnen aan de voorwaarden van de verordening zullen voldoen. Op basis van de momenteel beschikbare informatie is het onwaarschijnlijk dat de Duitse toegangslijnen voor de Fehmarn Belt, de Italiaanse toegangslijnen voor de verbinding München-Verona en de spoorlijn E59 in Polen volledig conform zullen zijn in 2030. ***Tabel 2*** bevat de resultaten van onze analyse van de stand van de vorderingen van de geselecteerde TFI's.

Tabel 2 — Beoordeling door de ERK van de stand van de vorderingen van de geselecteerde TFI's

Nr.	Vlaggenschipinfrastructuur op het gebied van vervoer	Land	Zal de TFI zelf in 2020 operationeel zijn?	Zal de TFI, met inbegrip van verbindingsinfrastructuur, in 2030 op volle capaciteit operationeel zijn?	Zal de TFI en verbindingsinfrastructuur in 2030 aan de TEN-T-vereisten voldoen?
1	**Rail Baltica**	EE, LV, LT			
2	**Lyon-Turijn**	FR			
		IT			
3	**Brenner-basistunnel**	AT			
		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			
			Laag risico		
	Legenda:		Middelmatig risico		
			Hoog risico		

Bron: Beoordeling door de ERK.

De Commissie heeft nog niet al haar beperkte rechtsinstrumenten gebruikt om te reageren

20 Het langetermijnplan voor vervoersnetwerken van de EU is vastgesteld in witboeken van de Commissie[10] en de TEN-T-verordening. De tijdige totstandbrenging en goede werking van de kernnetwerkcorridors zijn van cruciaal belang voor de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van de EU en ondersteunen de bredere prioriteiten van de EU, namelijk het stimuleren van groei en werkgelegenheid en het aanpakken van de klimaatverandering.

21 De witboeken van de Commissie zijn niet bindend voor de lidstaten, die hun eigen nationale prioriteiten hebben. De TEN-T-verordening is weliswaar wettelijk bindend, maar bevat bepalingen die de lidstaten de mogelijkheid bieden om af te wijken van het plan dat binnen de termijn van 2030 moet worden voltooid. De nationale prioriteiten kunnen al dan niet investeringen omvatten die nodig zijn voor transnationale corridors in de EU. Zo wordt de in de verordening overeengekomen termijn van 2030 niet in acht genomen in de planning van Frankrijk (zie ***tekstvak 1***). In het huidige Duitse beleid inzake infrastructuurplanning wordt geen specifieke prioriteit gegeven aan investeringen in kernnetwerkcorridors.

22 Hoewel de meeste TFI's belangrijke ontbrekende schakels zijn die nodig zijn om de kernnetwerkcorridors van de EU te voltooien of problematische knelpunten weg te nemen, heeft de wetgever de Commissie geen rol toebedeeld in de procedures voor de beoordeling van de behoeften of bij de besluitvorming, voor zover het individuele projecten betreft.

23 De lidstaten hebben ook verschillende procedures voor de uitvoering van werkzaamheden (bijv. nationale regels voor aanbestedingen en de afgifte van vergunningen). We merkten ook het volgende op: de uitvoeringssnelheid verschilt van lidstaat tot lidstaat, de steun voor en het verzet tegen TFI's loopt sterk uiteen, politieke prioriteiten kunnen mettertijd veranderen en grensoverschrijdende TFI's worden niet altijd in gelijke mate ondersteund door alle betrokken lidstaten. Dit heeft een negatieve uitwerking op de uitvoering van belangrijke schakels in het netwerk. Zo is de vaste verbinding Fehmarn Belt een tunnel voor spoor- en wegverkeer van 18 km die deel uitmaakt van een geplande "Noordse driehoek" die het Scandinavisch schiereiland verbindt met de rest van het Europese vasteland (zie ***afbeelding 3***). Zowel

[10] De toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoersbeleid, COM(1992)494 van 2.12.1992; Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen (COM(2001)370) van 12.9.2001; Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte — werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem (COM(2011)144) van 28.3.2011.

Denemarken als Duitsland financieren, ontwerpen en bouwen hun toegangsspoorlijnen, terwijl Denemarken ook verantwoordelijk is voor de financiering, het ontwerp en de bouw van de tunnel. Het door Duitsland en Denemarken ondertekende staatsverdrag beperkt de verantwoordelijkheid van Duitsland op het gebied van uitgaven tot de financiering van de toegangslijnen op Duits grondgebied. De vaste verbinding is dan ook een Deens project en komt niet voor in de nationale documenten voor infrastructuurplanning van Duitsland.

Afbeelding 3 — De “Noordse driehoek” van vaste verbindingen: Øresund-brug, Grote Beltbrug en Fehmarn Belt-tunnel



© Femern A/S.

24 De Commissie beschikt over beperkte bevoegdheden om het proces te versnellen en heeft erkend dat nationale prioritering niet gunstig is voor grensoverschrijdende bouwwerken[11]. De ERK heeft hier ook in 2018 op gewezen[12]. Hoewel het EU-beleid inzake vervoersinfrastructuur wordt geregeld door verordeningen, die bindende rechtskracht hebben, is de Commissie niet wettelijk bevoegd om EU-prioriteiten te handhaven op het niveau van de lidstaten[13].

25 Niettemin heeft de Commissie een algemene verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de lidstaten de kernnetwerkcorridors uiterlijk in 2030 voltooien zodat deze tijdig de verwachte resultaten opleveren. Daartoe beschikt de Commissie, naast haar faciliteringsinstrumenten (zoals de werkzaamheden van de Europese coördinatoren) en haar verantwoordelijkheid om toezicht te houden op EU-medefinanciering met het oog op goed financieel beheer, over beperkte rechtsinstrumenten om de oplevering van het netwerk in 2030 af te dwingen. Overeenkomstig artikel 56 van de TEN-T-verordening kan de Commissie vragen om opgaaf van redenen indien de aanvang of de voltooiing van de werkzaamheden aan het kernnetwerk aanzienlijke vertraging oploopt, en moet zij de betrokken lidstaten raadplegen om de oorzaak van de vertraging weg te nemen. Zij kan ook inbreukprocedures inleiden en uitvoeringshandelingen vaststellen (zie paragraaf ***75***).

26 Hoewel de geselecteerde TFI's zeer geschikt zijn voor de toepassing van de procedure uit hoofde van artikel 56 (aangezien het belangrijke ontbrekende grensoverschrijdende schakels betreft die nodig zijn om het netwerk uiterlijk in 2030 te voltooien), is de Commissie nog niet tot een dergelijke formele actie overgegaan om de lidstaten ertoe te bewegen deze infrastructuren sneller te plannen en uit te voeren. De reden hiervoor is dat zij dit voorbarig acht. Zij is van mening dat de termijn van 2030 nog ver weg is. Wij delen deze optimistische visie niet, gezien de tijd die nodig is om dergelijke infrastructuren te plannen, te bouwen en te exploiteren.

---

[11] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tussentijdse evaluatie van de Connecting Europe Facility (CEF), SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final van 14.2.2018. *"[…] de nationale begrotingen [zullen] nooit een voldoende hoge prioriteit […] toekennen aan transnationale, grensoverschrijdende investeringen in de infrastructuur waaraan de eengemaakte markt behoefte heeft".*

[12] In Speciaal verslag nr. 19/2018 over het hogesnelheidsnet (tekstvak 3, punt 2) zijn wij ingegaan op de kwestie van het GPSO.

[13] Zie ook paragraaf 26 van Speciaal verslag nr. 19/2018 van de ERK ("Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken").

Het planningsproces voor deze miljardeninvesteringen moet worden verbeterd

Verkeersprognoses dreigen te optimistisch uit te vallen en de helft ervan is niet goed gecoördineerd

27 De verkeerscijfers over grensoverschrijdende infrastructuur zijn van matige kwaliteit en bijzonder gevoelig voor al te optimistische voorspellingen. De verkeersprognoses berustten niet altijd op degelijke, op de markt gebaseerde beoordelingen en hierbij werd ook niet uitgegaan van robuuste scenario's voor economische ontwikkeling. In plaats daarvan waren sommige prognoses zeer simplistisch en bleven groeipercentages constant in de tijd. Zij werden niet altijd geactualiseerd en werden meestal niet herzien om rekening te houden met vertragingen die zich intussen hadden voorgedaan.

28 De huidige verkeerscijfers wijken vaak sterk af van de eerder voorspelde cijfers. Indien de huidige en toekomstige initiatieven voor de modal shift die samengaan met de exploitatie van deze TFI's niet de verwachte resultaten opleveren, is het mogelijk dat de toekomstige verkeerscijfers aanzienlijk lager liggen dan deze verkeersprognoses, die dan al te optimistisch kunnen blijken. In ***tekstvak 2*** zijn enkele voorbeelden opgenomen.

Tekstvak 2 — Aanzienlijke verschillen tussen werkelijke en voorspelde verkeersniveaus

1) Wat de spoorwegverbinding Lyon-Turijn betreft, wordt volgens de meest recente gegevens van de waarnemingspost voor verkeer in de Alpen (2017) jaarlijks minder dan 3 miljoen ton goederen vervoerd over de bestaande conventionele lijn. In de meest recente verkeersprognose voor 2035 is echter sprake van 24 miljoen ton, ofwel acht keer de huidige verkeersstroom. Dit aanzienlijke verschil kan worden verklaard door de ontoereikende staat van de bestaande conventionele lijn en het feit dat er andere Alpenpassen beschikbaar zijn voor het verkeer. Zodra de verbinding is voltooid, is het mogelijk dat een deel van het huidige totale verkeer van 44 miljoen ton (weg- en spoorverkeer samen) tussen Frankrijk en Italië naar de nieuwe verbinding verschuift. Voor een dergelijke verschuiving zal echter aan aanvullende voorwaarden moeten worden voldaan: wegnemen van knelpunten en bouwen van ontbrekende schakels op het niveau van de corridor, en bevorderen van de omstandigheden voor multimodaal verkeer om voor naadloos en interoperabel treinverkeer te zorgen.

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 gebeuren[14]. 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;

[14] Pastori E, Brambilla M, Maffii S, Vergnani R, Gualandi E, Skinner I, 2018, Research for TRAN Committee – Modal shift in European transport: a way forward, Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid, Brussel.

— 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.

29 Infrastructurele maatregelen alleen zijn niet genoeg om verkeersprognoses te doen uitkomen. Aanvullende voorwaarden waarmee het gedrag van gebruikers wordt veranderd, zijn ook nodig om ervoor te zorgen dat de voordelen van een netwerk ten volle worden benut. Initiatieven voor de modal shift worden momenteel gehinderd door een gebrek aan interoperabiliteit en door het ontbreken van een adequaat en gecoördineerd zacht beleid, zoals tarieven voor wegvervoer, milieuvoorschriften of "kruisfinanciering"[15]. Daarom heeft de Commissie een nieuwe herziening van de eurovignetrichtlijn voorgesteld, maar deze is nog niet vastgesteld. Zo maakt voor de verbinding München-Verona alleen Oostenrijk gebruik van kruisfinanciering van de weg naar het spoor. Ondanks de inspanningen van de Europese coördinator om meer vooruitgang te boeken op dit gebied, maken Italië en Duitsland nog steeds geen gebruik van kruisfinanciering, hoewel zij dit al in 2009 hadden toegezegd[16].

30 De verkeersprognoses dreigen niet alleen te optimistisch te zijn, maar zijn in de helft van de onderzochte gevallen ook slecht gecoördineerd, zelfs wanneer de infrastructuur een grens overschrijdt. Voor vier van de acht geselecteerde TFI's[17] was er geen coördinatie van verkeersprognoses met alle entiteiten aan weerszijden van de grenzen. De prognoses liepen ook sterk uiteen, aangezien deze in verschillende jaren werden opgesteld, en er verschillende tijdsbestekken, groeipercentages en capaciteitsbeperkingen in overweging werden genomen. Een voorbeeld hiervan is te vinden in ***tekstvak 3***.

---

[15] Kruisfinanciering is een mechanisme om milieuvriendelijker vervoerswijzen te stimuleren door deze te subsidiëren met inkomsten uit andere, minder groene vervoerswijzen door middel van een koolstof- of congestieheffing.

[16] Memorandum van overeenstemming 2009, ook ondertekend door Beieren, Tirol, Autonome Provincie Bolzano, Trento, Verona en spoorwegmaatschappijen (RFI, ÖBB, DB).

[17] Brenner-basistunnel, Baskische Y, autosnelweg A1 en spoorlijn E59 in Polen.

Tekstvak 3 — Verkeersprognoses voor de Brenner-basistunnel

Voor het traject München-Verona, waarop de Brenner-basistunnel ligt, zijn de projectpartners (Oostenrijk, Duitsland en Italië, hun regio's en de EU) er nog niet in geslaagd een geharmoniseerde verkeersstudie te voltooien aan de hand van consistente cijfers en methoden. Sinds 1994 maken de drie lidstaten gebruik van verschillende benaderingen, technieken en berekeningsmethoden om prognoses te maken voor het goederen- en personenvervoer per spoor en over de weg. Momenteel trachten zij geharmoniseerde prognoses over goederen- en personenvervoer tot stand te brengen, die in 2020 moeten worden voltooid. Regio's (zoals Tirol) hebben ook afzonderlijke verkeersstudies opgesteld.

De lidstaten hebben ook elkaars methoden in twijfel getrokken. Oostenrijk had vraagtekens bij de methode voor verkeersprognoses die Duitsland heeft gebruikt voor een bepaald traject, terwijl Duitsland de gegevens van Oostenrijk over zijn eigen traject niet erkent. Duitsland heeft een "scenariostudie" uitgevoerd en deze begin 2019 gepresenteerd, waarin werd geconcludeerd dat er op lange termijn zeker een hogesnelheidslijn met vier sporen nodig zal zijn. Bovendien heeft Duitsland onlangs een verkeersstudie uitgevoerd waarin een alternatief met slechts een opgewaardeerde conventionele (160 km/u) dubbelspoorlijn werd beoordeeld. In deze studie werd geconcludeerd dat dit geen haalbare optie is. Deze studies werden echter niet gecoördineerd met de andere lidstaten, die een tunnel aanleggen voor een hogesnelheidslijn van 250 km/u.

Naast deze nationale en regionale verschillen, en hoewel de EU-medefinanciering al sinds 1986 wordt verstrekt, heeft de Commissie geen analyse van de potentiële verkeersstromen gemaakt of specifieke gegevens verzameld om een dergelijke beoordeling te ondersteunen.

Tekortkomingen in de kosten-batenanalyse zijn van invloed op de kwaliteit van de besluitvorming

31 Kosten-batenanalyses zijn instrumenten die worden gebruikt om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren. De doeltreffendheid ervan is echter in hoge mate afhankelijk van de robuustheid van de gebruikte methodologie en de aan bepaalde parameters toegekende waarden. Dit kan leiden tot aanzienlijke verschillen in de conclusies over de voordelen van een voorgestelde infrastructuur. In ***tekstvak 4*** worden voorbeelden gegeven van dergelijke bevindingen met betrekking tot kosten-batenanalyses.

Tekstvak 4 — Voorbeelden van bevindingen met betrekking tot kosten-batenanalyses

1) Bij de huidige ramingen voor de toegangslijnen van de Fehmarn Belt wordt geen rekening gehouden met de modernisering van de Fehmarnsundbrug of aanvullende regionale maatregelen voor geluidswering die verder gaan dan de wettelijke voorschriften. Deze nieuwe kosten en baten, die niet in aanmerking zijn genomen bij de oorspronkelijke besluitvorming, zouden kunnen leiden tot een verhouding van baten tot kosten van minder dan 1 (wat betekent dat de kosten voor de samenleving hoger zijn dan de baten). Dit zou betekenen dat de TFI wettelijk gezien geen overheidsfinanciering kan blijven ontvangen in Duitsland (tenzij het Duitse parlement ermee instemt hiervoor een specifieke vrijstelling te verlenen).

2) Nadat de verbinding Lyon-Turijn zeven keer aan een gezamenlijke kosten-batenanalyse werd onderworpen, die telkens een positief resultaat opleverde (bijv. tussen 12 miljard EUR en 15 miljard EUR in 2010), heeft het Italiaanse Ministerie van Infrastructuur de voordelen ervan opnieuw beoordeeld in 2018. Deze herbeoordeling is nooit gevalideerd door Frankrijk en de Commissie werd niet geraadpleegd. Bij de herbeoordeling werd geconcludeerd dat, op basis van een nieuwe sociaal-economische analyse, de netto contante waarde van de investering ergens tussen -6,1 miljard EUR en -6,9 miljard EUR ligt, wat betekent dat ook in dit geval de kosten voor de samenleving veel hoger zouden zijn dan de baten van het bouwwerk. Sindsdien zijn meerdere tegenanalyses opgesteld. Daarbij kwamen tekortkomingen in de voor de vorige analyse gebruikte methode aan het licht, wat in de meeste gevallen andere cijfers opleverde.

3) Voor Rail Baltica werden drie verschillende kosten-batenanalyses opgesteld. Elk van deze analyses bevatte een nieuwe verkeersprognose op basis van een andere methode die niet altijd transparant was. Door deze wijzigingen konden de studies moeilijk met elkaar worden vergeleken en uitten tegenstanders kritiek op het niveau van geraamde maatschappelijke voordelen van het project. Hierdoor zouden externe belanghebbenden de indruk kunnen krijgen dat de prognoses die de beoordeling van de reële behoeften voor een TFI ondersteunen, onbetrouwbaar zijn.

4) Hoewel de Brenner-basistunnel, die in totaal 9,30 miljard EUR kost, tot dusver ongeveer 1,58 miljard EUR aan EU-medefinanciering heeft ontvangen, heeft Oostenrijk, Italië, Duitsland of de EU nooit een algemene strategische kosten-batenanalyse uitgevoerd van het gehele traject München-Verona van 445 km in de context van de gehele Scandinavisch-mediterrane corridor. Derhalve is er tot dusver geen grondige analyse uitgevoerd van de kosten en baten van de tunnel, met inbegrip van de toegangslijnen ervan. In 2007 is in het kader van een analyse van de Brenner-basistunnel een kosten-batenverhouding van 1,9 berekend en we merkten op dat de kosten en vertragingen in de tijd zijn toegenomen en de voorspelde verkeersniveaus waren gedaald, wat de verhouding negatief beïnvloedde. In 2019 werd een nieuwe kosten-batenanalyse uitgevoerd met een breder toepassingsgebied. De resultaten van de kosten-batenanalyse zijn weliswaar positief, maar de studie is niet gebaseerd op een tussen de lidstaten geharmoniseerde verkeersstudie en heeft geen betrekking op de noordelijke toegangslijnen op Duits grondgebied.

32 De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van kosten-batenanalyses (KBA's) overeenkomstig de internationale beste praktijken, met inbegrip van de methodologie die wordt aanbevolen in de gids voor KBA's van de Commissie. Met de hulp van een externe deskundige van de Vrije Universiteit Brussel (VUB) hebben we een analyse gemaakt van de kwaliteit van de diverse kosten-batenanalyses die zijn uitgevoerd voor de acht TFI's in onze steekproef. Wij hebben vastgesteld dat kosten-batenanalyses voor geen enkele TFI naar behoren zijn gebruikt als een instrument voor besluitvorming. Dit komt doordat:

a) er naast de meer gedetailleerde, trajectspecifieke analyse nooit een algemene kosten-batenanalyse op hoog niveau met betrekking tot alle voorgestelde projecten is uitgevoerd met inbegrip van de bijbehorende infrastructuurinvesteringen, en waaraan zoveel mogelijk nationale en regionale belanghebbenden deelnemen, op het bredere niveau van de gehele TFI. De meeste kosten-batenanalyses werden daarentegen alleen uitgevoerd voor kleine onderdelen van de TFI's;

b) er bij de kosten-batenanalyses niet uitgebreid werd onderzocht hoe de kosten en baten over de betrokken regio's en landen zijn verdeeld;

c) er geen lessen van de evaluaties achteraf van vorige projecten zijn geïntegreerd in de analyse en er ook geen externe benchmarking is uitgevoerd om de kwaliteit ervan te beoordelen.

33 De Commissie en INEA houden rekening met de kosten en baten van een actie wanneer EU-medefinanciering onder direct beheer wordt aangevraagd. Bij gedeeld beheer worden door de Commissie alleen grootschalige projecten beoordeeld waarvan de totale subsidiabele kosten meer dan 75 miljoen EUR bedragen, alsmede projecten van het Cohesiefonds.

34 De Commissie heeft de huidige verplichting voor projectontwikkelaars om kosten-batenanalyses in te dienen niet opgenomen in haar voorstellen voor de nieuwe verordeningen voor de periode 2021-2027, zelfs niet voor TFI's ter waarde van miljarden euro's. De Commissie is voornemens kosten-batenanalyses in de toekomst te handhaven als een potentiële vereiste voor het ontvangen van EU-medefinanciering. In voorkomend geval zal deze vereiste worden opgenomen in de specifieke financieringsvoorwaarden voor een project. In ons briefingdocument van juni 2019[18] hebben wij geoordeeld dat dit een risico voor goed financieel beheer inhoudt.

35 In eerdere verslagen[19] hebben we al gewezen op tekortkomingen in het proces voor de beoordeling van de reële behoefte aan door de EU medegefinancierde vervoersinfrastructuur. De Commissie heeft weliswaar financiering verstrekt voor een marktstudie over multimodaal verkeer die de gehele corridor bestrijkt, maar zij heeft gemeenschappelijke verkeersprognoses op het niveau van de gehele TFI niet verplicht gesteld. Bovendien verzamelt de Commissie niet doorlopend verkeersgegevens. Voor slechts één van de acht geselecteerde TFI's (de verbinding Lyon-Turijn) heeft zij haar eigen diepgaande evaluatie van de aannames van de projectontwikkelaar uitgevoerd, onafhankelijk van de beoordelingen door de lidstaten. Dit vergroot het risico op ondoeltreffende uitgaven.

---

[18] "Briefingdocument over het leveren van prestaties in het cohesiebeleid", ERK, juni 2019, paragrafen 70 en 120 en bijlage I, punten 8 en 14.

[19] Bijvoorbeeld: i) paragraaf 37 e.v. van Speciaal verslag nr. 19/2018 ("Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken"); ii) paragraaf 43 e.v. van Speciaal verslag nr. 23/2016 ("Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen"); iii) paragraaf 22 e.v. van Speciaal verslag nr. 21/2014 ("Door de EU gefinancierde luchthaveninfrastructuur: een slechte kosten-batenverhouding").

36 Bovendien werd voor een deel van de verbinding Fehmarn Belt een politiek besluit op nationaal niveau pas achteraf ondersteund door een kosten-batenanalyse. Dit was het besluit om een hogesnelheidstoegangslijn die Kopenhagen en Hamburg met elkaar verbindt op Duits grondgebied aan te leggen. Het politieke besluit om de lijn aan te leggen werd in 2016 genomen, maar pas achteraf bevestigd aan de hand van een kosten-batenanalyse in 2017.

37 Voor vier van de TFI's in onze steekproef (de verbinding Lyon-Turijn, de verbinding Seine-Schelde, de autosnelweg A1 in Roemenië en de verbinding Fehmarn Belt) is onze beoordeling van het effect en de kosten van de milieueisen opgesteld met de inbreng van onafhankelijke deskundigen[20].Deze deskundigen concludeerden dat de planning en uitvoering van TFI's wordt bemoeilijkt door verschillende milieueisen op EU-, nationaal en soms regionaal niveau, maar de meest beperkende factoren zijn nog steeds van budgettaire aard.

We troffen ook een voorbeeld van een goede praktijk aan bij de uitvoering van grensoverschrijdende projecten: entiteiten in het ene land toestaan om werkzaamheden uit te voeren op het grondgebied van een ander land om een gemeenschappelijke beleidsdoelstelling te helpen verwezenlijken. Dit is een positieve praktijk die als een model voor de hele EU kan worden gebruikt. We troffen hiervan een voorbeeld aan bij de werkzaamheden aan de "Lys Mitoyenne", een project dat deel uitmaakt van de verbinding Seine-Schelde. In dit verband kunnen de partners werkzaamheden uitvoeren en projecten beheren op elkaars grondgebied. De formele overeenkomst die dit mogelijk maakt, werd vastgesteld door de Intergouvernementele Conferentie in 2017 en wordt momenteel officieel geratificeerd, naar verwachting nog in 2020.

[20] Universiteit van Lyon, samen met onderzoekers uit Antwerpen, Milaan, Boekarest en Berlijn.

38 Daarnaast moet bij de beoordeling van uit de TFI's voortvloeiende milieuvoordelen op het gebied van CO_2-emissies rekening worden gehouden met de negatieve effecten van de bouwwerkzaamheden en de positieve effecten op lange termijn van de exploitatie van de infrastructuur, zodra deze is voltooid. De bouw van nieuwe grote vervoersinfrastructuren is immers een belangrijke bron van CO_2-emissies, terwijl de milieuvoordelen afhankelijk zijn van het verkeersvolume dat daadwerkelijk wordt verschoven vanuit andere, meer vervuilende vervoerswijzen. Aangezien de modal shift in Europa de afgelopen 20 jaar zeer beperkt is gebleven, bestaat er een groot risico dat de positieve multimodale effecten van veel TFI's worden overschat. Een voorbeeld: in 2012 raamde de Franse infrastructuurbeheerder dat er 10 miljoen ton CO_2-emissies zouden worden geproduceerd door de aanleg van de grensoverschrijdende verbinding Lyon-Turijn en de toegangslijnen ervan. Volgens die ramingen zal de TFI pas 25 jaar na de aanvang van de werkzaamheden een nettovoordeel opleveren op het gebied van CO_2-emissies. Op basis van diezelfde verkeersprognoses concludeerden onze deskundigen evenwel dat de CO_2-emissies pas 25 jaar na de inbedrijfstelling van de infrastructuur zouden worden gecompenseerd. Die voorspelling is bovendien afhankelijk van de verkeersvolumes: als deze slechts de helft van het voorspelde niveau bereiken, zal het vanaf de inbedrijfstelling van de infrastructuur 50 jaar duren voordat de door de bouw veroorzaakte CO_2-emissies worden gecompenseerd.

Voor sommige TFI's heeft de inclusie van belanghebbenden geholpen een draagvlak te creëren

39 De inclusie van belanghebbenden is gunstig voor alle partijen in het besluitvormingsproces. Als hiermee vroeg genoeg wordt begonnen, met volledige transparantie en met gebruikmaking van doeltreffende communicatiemethoden, kunnen de projectontwikkelaars het ontwerp optimaliseren en worden de belanghebbenden aangemoedigd de TFI te steunen.

40 Niet-succesvolle procedures voor de inclusie van belanghebbenden eindigen meestal voor de nationale rechter; hierdoor wordt de aanvang van de werkzaamheden uitgesteld. Zo zijn voor het grensoverschrijdende spoorwegtraject Lyon-Turijn meer dan 30 verschillende rechtszaken aangespannen tegen de TFI door verenigingen of particuliere burgers die zich daartegen verzetten op grond van milieu- of procedurele overwegingen.

41 Het proces voor de inclusie van belanghebbenden valt onder de verantwoordelijkheid van de projectontwikkelaars en de lidstaten. De Commissie is niet rechtstreeks betrokken, hoewel zij verantwoordelijk is voor het toezicht op de tijdige bouw van de negen TEN-T-corridors door de lidstaten. De Commissie is ter plaatse niet zichtbaar genoeg. Veel van de entiteiten die we hebben ontmoet, lieten ons weten dat de aanwezigheid van de Commissie tijdens belangrijke vergaderingen met belanghebbenden bevorderlijk zou zijn geweest voor het promoten van de Europese toegevoegde waarde van hun TFI's. Dit had tot een groter draagvlak voor de voorgestelde infrastructuren kunnen leiden.

We troffen wel een positief voorbeeld van de betrokkenheid van de EU aan bij Rail Baltica; de Commissie en de Europese coördinator namen deel aan openbare evenementen in verband met het project (zoals het Rail Baltica Global Forum), gingen de dialoog aan met lokale en internationale belanghebbenden, waren actief in de media en woonden bijeenkomsten bij van de raad van toezicht van Rail Baltica.

42 Onder de voor de controle geselecteerde TFI's hebben we een aantal voorbeelden van goede praktijken vastgesteld waarbij belanghebbenden goed werden geïnformeerd en de mogelijkheid kregen om hun input te leveren, waardoor het proces verder werd verrijkt. Deze goede voorbeelden zijn onder meer de verbinding Seine-Schelde, de vaste verbinding Fehmarn Belt en het Italiaanse gedeelte van de Brenner-basistunnel. Ook het proces voor grote investeringen dat in Frankrijk werd gehanteerd (de "*démarche grand chantier*") voor de verbinding Lyon-Turijn en het kanaal Seine-Noord-Europa, dat deel uitmaakt van de verbinding Seine-Schelde, omvatte een reeks initiatieven om het draagvlak voor grote infrastructuurwerken onder lokale belanghebbenden te vergroten.

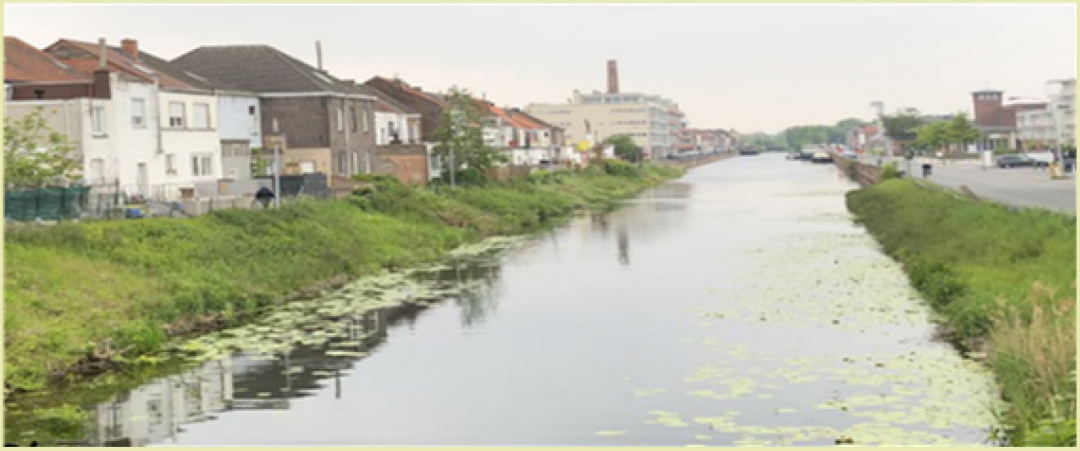
43 We constateerden ook dat het proces in sommige gevallen voor verbetering vatbaar was: voor de Baskische Y, de autosnelweg A1 in Roemenië en de spoorverbinding E59 in Polen bood het proces niet alle belanghebbenden de mogelijkheid om hun standpunten kenbaar te maken en gehoord te worden. ***Tekstvak 5*** bevat zowel een positief als een negatief voorbeeld.

Tekstvak 5 — Verschillende benaderingen van de inclusie van belanghebbenden

1) Voor sommige gedeelten van de verbinding Seine-Schelde gebruiken de Vlaamse autoriteiten de “procedure voor complexe projecten”, die belanghebbenden de mogelijkheid biedt om aan alle aspecten van de TFI deel te nemen, van het oorspronkelijke idee tot de uitvoering van werkzaamheden (bijv. alternatieven, plannen, bouwvergunningen, marktraadpleging). Dit was bijvoorbeeld het geval voor het kanaal Bossuit-Kortrijk, een cruciale verbinding tussen de Schelde en de Leie in Vlaanderen, dat moet worden verbreed en uitgediept (zie ***afbeelding 4***). De projectontwikkelaar stelde twee opties voor het ontwerp voor aan de belanghebbenden; een derde ontwerp dat tijdens de besprekingen werd voorgesteld door de belanghebbenden, werd opgenomen in het besluitvormingsvoorstel. In het bovengenoemde voorstel zijn ecologische beperkingen, verplichtingen inzake cultureel erfgoed, behoeften van het bedrijfsleven en levensvatbaarheidsvereisten voor de plaatselijke bevolking verwerkt en wordt rekening gehouden met de bestaande wegconfiguraties.

   Wij beschouwen deze procedure als een voorbeeld van een goede praktijk, aangezien deze transparant is en openstaat voor alle belanghebbenden, met name voor lokale bewoners en bedrijven. Het tijdschema voor de besluitvorming voorziet in een periode van maximaal vier jaar voor analyses, van de eerste ideeën tot het eigenlijke besluit. Om ervoor te zorgen dat het tijdschema in acht wordt genomen, biedt het proces geen mogelijkheid om eerdere stappen verder te betwisten zodra daarover een beslissing is genomen.

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.

2) Andere processen die we onderzochten, beperkten de mogelijkheden voor belanghebbenden om input te leveren. Zo werden de verkeersprognoses en de gegevens inzake duurzaamheid voor de Baskische Y sinds 2004 meermaals betwist door academici uit Baskenland. Hoewel de documenten openbaar waren, hebben de centrale en regionale overheden de argumenten van de academici niet beantwoord of in overweging genomen.

44 Soortgelijke procedures voor de inclusie van belanghebbenden kunnen toch zeer uiteenlopende resultaten opleveren over de grenzen heen. Voor de verbinding Fehmarn Belt waren de Deense ngo's bijvoorbeeld in een vroeg stadium van het proces tevreden met de manier waarop milieukwesties werden aangepakt. Aan Duitse zijde blijven de tegenstanders echter alle rechtsmiddelen onderzoeken om de werkzaamheden te vertragen, met name uit milieuoverwegingen. Dergelijke vertragingen leiden doorgaans tot extra kosten. In het door de Deense projectontwikkelaar ondertekende contract is bijvoorbeeld bepaald dat aannemers gebonden zijn door middel van "wachtvergoedingen"[21], die als een voorschot fungeren om de aannemer gebonden te houden aan de oorspronkelijke aanbestedingsvoorwaarden. Hoe langer het duurt om een besluit te nemen, des te hoger deze vergoedingen zullen zijn. Er is al een aanzienlijk bedrag aan wachtvergoedingen verschuldigd, van miljoenen euro's; de ontwikkelaar heeft reeds aangegeven dat er EU-medefinanciering zal worden aangevraagd voor deze kosten.

[21] Vergoedingen die aan de aannemer moeten worden betaald om de economisch voordelig geprijsde offertes waarop de contracten voor grootschalige civieltechnische werkzaamheden zijn gebaseerd, te behouden. Deze vergoedingen moeten worden betaald totdat de werkzaamheden daadwerkelijk van start kunnen gaan.

De uitvoering van TFI's is weinig efficiënt

De uitvoering van TFI's leidt tot dubbel werk en is inefficiënt, en er is geen overzicht

45 De planning en bouw van TFI's kan tientallen jaren duren. De geplande data en het tijdschema voor de uitvoering van de acht geselecteerde TFI's zijn opgenomen in ***bijlage II***.

— De gemiddelde oorspronkelijk geraamde bouwtijd (van het belangrijkste gedeelte van de infrastructuur) van de acht TFI's bedraagt twaalf jaar.

— De werkelijke bouwperiode van alle geselecteerde TFI's varieert van 8 tot 21 jaar; de gemiddelde geraamde bouwtijd bedraagt thans 15 jaar.

46 Aangezien de EU op basis van zevenjarige programmeringsperioden werkt, wijst zij EU-medefinanciering aan TFI's toe in tal van kleinere delen, die elk een gespecificeerd en beperkt onderdeel van de gehele TFI vormen. Dergelijke "acties" omvatten bijvoorbeeld haalbaarheidsstudies, technische studies of bouwwerkzaamheden aan een segment van een TFI. Elk van deze acties kan dan afzonderlijk worden gefinancierd. Het zo opsplitsen van grootschalige projecten heeft onder meer tot doel de absorptie van de EU-medefinanciering te maximaliseren. Het vaststellen van specifieke financieringsprioriteiten voor dergelijke grootschalige projecten over een langere periode en het tegelijkertijd aanhouden van de bovengrens van de beschikbare EU-middelen in elke zevenjarige programmeringsperiode zou als voordeel hebben dat het gebruik van toewijzingen wordt versneld en dat kunstmatige concurrentie met andere projecten die geen deel uitmaken van een TFI wordt vermeden.

47 Het financieren van TFI's in de vorm van opeenvolgende acties werkt goed zolang de uitvoering ervan efficiënt blijft. De huidige praktijk leidt echter tot een vermenigvuldiging van inspanningen: aangezien voor elk klein deel van de TFI een afzonderlijke aanvraag voor EU-medefinanciering kan worden ingediend, worden de werkzaamheden in verband met de selectie van en het toezicht op deze aanvragen vermenigvuldigd. Dit leidt tot inefficiëntie (verlies van schaalvoordelen en hogere kosten), aangezien een groter aantal acties betekent dat er meer monitoring- en betalingsrapporten moeten worden opgesteld en geverifieerd. De Commissie is onlangs naar een meer geïntegreerde visie van projectbeheer toegeschoven (bijv. één enkele subsidieovereenkomst voor alle acties in verband met de TFI Seine-Schelde in de programmeringsperiode 2014-2020).

48 Er bestaat geen kenniscentrum binnen de Commissie dat zich specifiek bezighoudt met investeringen met de omvang van een TFI om een overzicht van de uitvoering ervan te verkrijgen. Wat gedeeld beheer betreft, is er een specifieke eenheid die zich bezighoudt met grootschalige projecten, ondersteund door personeel met ervaring in de sector. De drempel waarboven een project als “grootschalig” wordt beschouwd, is 75 miljoen EUR, terwijl TFI’s, die een totale waarde van minstens 1 miljard EUR hebben, een heel andere omvang hebben. Het ontbreken van een specifieke dienst binnen de Commissie betekent dat de beheersautoriteiten, die tot 85 % van de EU-medefinanciering kunnen verstrekken voor de bouw van TFI’s, geen specifieke deskundige ondersteuning hebben om dit soort infrastructuurprojecten naar behoren uit te voeren.

Binnen de Commissie is er ook geen dienst die zorgt voor de coördinatie van de acties van de verschillende DG’s en agentschappen die betrokken zijn bij de ondersteuning van de uitvoering van infrastructuren op zo'n grote schaal. Indien een dergelijk centrum bestond, zou het projectontwikkelaars continu kunnen begeleiden en aansturen tijdens de levensduur van een TFI, met als doel de EU-medefinanciering efficiënter en doeltreffender te maken. Een dergelijk centrum zou bijvoorbeeld advies kunnen verstrekken over kwesties zoals het aantal stations (voor passagiers), het aantal en de locatie van terminals, vereisten inzake interoperabiliteit, belastingsfactoren (voor vracht) en regels voor tolheffing. Het zou ook ondersteuning kunnen bieden voor het onderzoek van mogelijkheden om middelen in het kader van de CEF, het cohesiebeleid en EIB-instrumenten met elkaar te combineren.

De bouw van TFI’s brengt kostenstijgingen en vaak een hoge mate van bureaucratie op nationaal niveau met zich mee

49 Vaak wordt het ontwerp en de reikwijdte van TFI’s in de loop van de tijd gewijzigd. Deze wijzigingen leiden tot kostenstijgingen, die over een langere periode van invloed kunnen zijn op de EU-begroting. Aangezien EU-steun wordt verleend voor acties die worden uitgevoerd in perioden van zeven jaar, betekenen wijzigingen in het ontwerp en de reikwijdte van TFI’s die verder reiken dan de periode van zeven jaar dat er in totaal meer EU-medefinanciering nodig zal zijn.

50 De reikwijdte van sommige TFI's is weliswaar aanzienlijk veranderd in de tijd[22], maar we hebben de meest recente beschikbare kostenramingen vergeleken met de oorspronkelijk geraamde kosten van de acht geselecteerde TFI's, aangezien deze oorspronkelijke kostenramingen belangrijk waren voor het besluit om over te gaan tot de bouw. Daarnaast wilden wij laten zien hoe TFI's veranderden qua kostenramingen en vertragingen bij de uitvoering totdat ze daadwerkelijk worden gerealiseerd. Hiertoe maakten we gebruik van de prijsdeflatorindex op nationaal niveau om zinvolle vergelijkingen tegen constante prijzen mogelijk te maken en rekening te houden met de verschillende nationale inflatiepercentages. De kosten van alle acht de geselecteerde TFI's waren gestegen in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen: ten tijde van de controle waren stijgingen van 17,3 miljard EUR bevestigd. Dit komt neer op een stijging van 47 % ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen, ofwel gemiddeld 2,2 miljard EUR per TFI. Een voorbeeld: de grootste kostenstijging in onze steekproef gaf het kanaal Seine-Noord-Europa (op de verbinding Seine-Schelde) te zien, waarbij de verwachte kosten met 3,3 miljard EUR zijn gestegen, ofwel 199 % (zie ***tabel 3***). Een aantal van deze stijgingen deden zich in een korte periode voor. Een voorbeeld: de kosten van Rail Baltica zullen naar verwachting met 51 % stijgen ten opzichte van ramingen van acht jaar geleden (voornamelijk vanwege veranderingen in de reikwijdte van de TFI) (zie ***bijlage III***).

[22] Zo was de verbinding Lyon-Turijn aanvankelijk ontworpen als een enkelbuizige tunnel in een eerste fase; later werd besloten om de verbinding als een dubbelbuizige tunnel aan te leggen. Zo betrof de verbinding Seine-Schelde ook de bouw van een kanaal om twee rivieren met elkaar te verbinden; later ontwikkelde dit zich tot een veel breder netwerk van binnenwateren.

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 spoorwegnet	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.

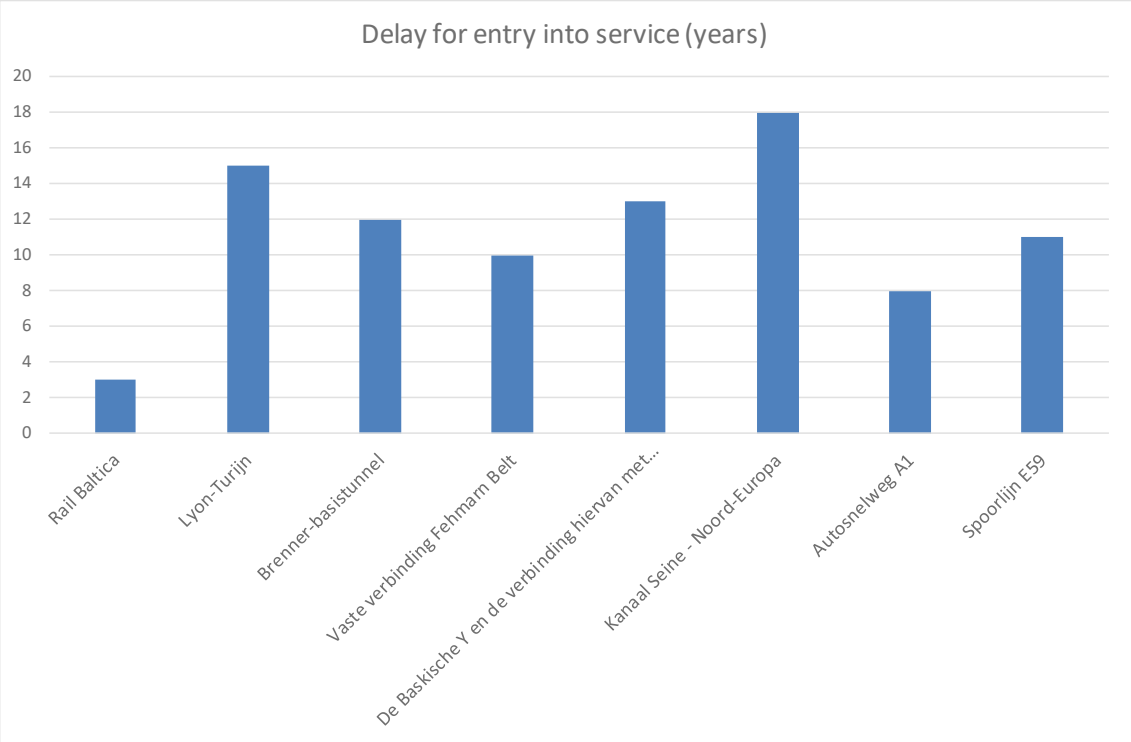
51 We troffen ook gevallen aan waarin de efficiënte uitvoering wordt belemmerd door een hoge mate van bureaucratie. In Roemenië wordt bijvoorbeeld de 582 km lange A1-autosnelweg gepland en gebouwd in de vorm van een groot aantal kleine projecten. Voor elk van deze onderdelen moeten vergunningen worden verkregen. We hebben berekend dat er per 7 km autosnelweg één bouwvergunning vereist is en één milieuvergunning per 26 km.

52 Wij hebben een voorbeeld van een goede praktijk aangetroffen in Italië, waar een interministerieel comité ("*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*" — CIPE) fungeert als centraal contactpunt voor projectontwikkelaars. Tegelijkertijd verbindt het CIPE zich er op lange termijn toe de bouw van de infrastructuur te ondersteunen indien de financiering over meerdere besluiten moet worden verdeeld.

Zeer lange vertragingen brengen de doelmatigheid van de EU-medefinanciering in gevaar

53 Voor elke TFI hebben wij ook de huidige verwachte voltooiingsdatum vergeleken met de oorspronkelijk verwachte voltooiingsdatum en wij hebben geconstateerd dat er, zonder uitzondering, aanzienlijke vertragingen zijn opgelopen. Voor de TFI's betreffende autosnelweg A1 en spoorlijn E59 hebben we de cumulatieve vertraging van de inbedrijfstelling berekend voor de trajecten waarvoor betrouwbare ramingen van het tijdsbestek voor uitvoering beschikbaar zijn[23]. De gemiddelde vertraging bij het voornaamste constructie-element van elke TFI bedroeg elf jaar. Het kanaal Seine-Noord-Europa (met al 18 jaar vertraging), dat deel uitmaakt van de TFI Seine-Schelde, de verbinding Lyon-Turijn (met 15 jaar vertraging), de Baskische Y (met 13 jaar vertraging) en de BBT (met 12 jaar vertraging) behoorden tot de ergste gevallen (zie ***afbeelding 5***).

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



Bron: ERK.

[23] In het geval van de TFI spoorlijn E59 is er voor het traject Świnoujście-Szczecin bijvoorbeeld nog steeds geen specifiek tijdschema voor de uitvoering vastgesteld.

54 Als we ook rekening houden met de voltooiingsdata van de verbindingsinfrastructuur die voor de TFI's voor spoorvervoer vereist zijn zodat deze op volle capaciteit kunnen functioneren, zijn deze vertragingen nog veel langer.

— Aangezien de hogesnelheidsverbinding tussen Bordeaux en de Baskische Y aan de Franse zijde van de grens zelfs niet vóór 2037 zal worden gepland, zal de inbedrijfstelling van de Baskische Y op volle capaciteit met ten minste 29 jaar worden vertraagd.

— De Duitse toegangslijnen naar de Brenner-basistunnel op de verbinding München-Verona zouden kunnen worden vertraagd tot 2040-2050, waardoor de TFI nog eens 20 jaar niet volledig rendabel zou zijn. Daarnaast onderzoekt de Duitse regionale autoriteit nog steeds of er nieuwe toegangslijnen nodig zijn.

55 De gecontroleerden noemden politieke besluitvormingsprocessen als belangrijke oorzaak van deze vertragingen. Zelfs als er internationale overeenkomsten zijn ondertekend waarbij een lidstaat zich ertoe verbindt een TFI te bouwen, kunnen politieke prioriteiten veranderen bij het aan- of aftreden van regeringen. De tijd die nodig is voor procedures voor de inclusie van belanghebbenden en voor het aanvragen van vergunningen voor geplande werkzaamheden draagt ook bij tot vertragingen.

56 Dergelijke vertragingen hebben aanzienlijke gevolgen. Zo is het verkeer dat in de toekomst gebruik zal maken van de autosnelweg A1 in Roemenië, momenteel nog steeds gedwongen om nationale tweebaanswegen te gebruiken. Deze situatie heeft aanzienlijke negatieve gevolgen, zoals dagelijkse verkeersopstoppingen, knelpunten en minder verkeersveiligheid. Door vergelijking van het aantal en de aard van de ongevallen die in de loop der tijd plaatsvonden, constateerden we dat het aantal ongevallen en slachtoffers op deze trajecten veel hoger is dan het gemiddelde voor Roemenië, en dat 92 hiervan frontale botsingen betroffen.

57 De onderliggende acties die door de EU werden medegefinancierd, hebben ook te lijden onder een uitvoering die trager verloopt dan verwacht. Bij een vergelijking van de oorspronkelijk verwachte voltooiingsdatum van de afzonderlijke acties met de feitelijke voltooiingsdatum (voor de reeds voltooide acties) en de momenteel verwachte voltooiingsdata die de projectontwikkelaars hebben opgegeven (voor acties die nog lopen), stelden wij vast dat naar verwachting slechts 1 van de 17 medegefinancierde acties (een gedeelte van Rail Baltica) nog binnen de oorspronkelijke termijn zal worden voltooid. Sommige van deze vertragingen zijn aanzienlijk (tot 79 maanden voor een van de acties met betrekking tot de autosnelweg A1). De gemiddelde vertraging van elke actie ten opzichte van de

oorspronkelijk geplande voltooiingsdatum bedraagt 34 maanden (meer dan 68 % van de oorspronkelijk geplande tijdsduur, zie ***bijlage V***).

58 Wanneer een actie in het kader van de CEF niet wordt uitgevoerd overeenkomstig de precieze voorwaarden die in de subsidieovereenkomst zijn vastgesteld, of niet binnen de vastgestelde termijn wordt voltooid, kan de medefinanciering van de EU worden ingetrokken. Volgens het beginsel "gebruiken of verliezen" zijn de middelen in dergelijke gevallen niet meer bestemd voor die specifieke actie en komen deze weer beschikbaar voor andere infrastructuurprojecten in het kader van het CEF-programma. Dit is al gebeurd met 1,4 miljard EUR van de oorspronkelijk toegewezen middelen voor de 17 acties in onze steekproef (zie ***bijlage IV***). Bij de verbinding Seine-Schelde is bijvoorbeeld 668,6 miljoen EUR ingetrokken van de toewijzingen voor de twee meest recente medegefinancierde acties, voornamelijk vanwege de lange vertraging voordat een overeenkomst werd bereikt over de bouw van het kanaal Seine-Noord-Europa.

59 Voor sommige van de geselecteerde TFI's in de huidige periode bestaan nog andere risico's. In april 2019 heeft INEA vastgesteld dat een bedrag van 784 miljoen EUR aan EU-medefinanciering gevaar loopt bij twee van de lopende onderliggende acties van de gecontroleerde TFI's. Voor de Brenner-basistunnel zijn de belangrijkste werkzaamheden en studies bovendien nog niet afgerond: van de EU-medefinanciering is 737 miljoen EUR nog niet gebruikt. Dit is 62 % van het toegewezen bedrag van 1,2 miljard EUR. Aangezien INEA erkent dat verdere vertragingen mogelijk zijn, kan het ook nodig zijn om de uitvoeringsperiode voor de onderliggende acties van deze TFI te verlengen om te vermijden dat middelen in de toekomst worden ingetrokken.

60 Door EU-medefinanciering vooraf toe te wijzen aan TFI's, krijgen projectontwikkelaars zekerheid op lange termijn. Indien de uitvoering van TFI's aanzienlijke vertraging oploopt, betekent dit echter ook dat grote bedragen van toegewezen EU-middelen, die voor de financiering van andere, rijpere infrastructuurprojecten hadden kunnen worden gebruikt, jarenlang niet zullen worden uitbetaald. Indien deze bedragen pas in een laat stadium van het financieringsproces worden herschikt, zijn deze minder goed herbruikbaar. De huidige regelingen voor het beheer van subsidieovereenkomsten bieden geen bevredigende oplossing voor dit probleem[24]. Uit ***bijlage IV*** blijkt dat voor de voltooide acties slechts de helft van het oorspronkelijk toegewezen bedrag daadwerkelijk is betaald na voltooiing.

---

[24] Deze kwestie werd ook aan de orde gesteld in Speciaal verslag nr. 19/2019 van de ERK "INEA: de voordelen zijn gerealiseerd, maar de tekortkomingen met betrekking tot de CEF moeten worden aangepakt" (zie paragraaf 72).

Het toezicht door de Commissie op de voltooiing van de kernnetwerkcorridors door de lidstaten vertoont tekortkomingen, maar er is een instrument beschikbaar waarop zij kan voortbouwen om de prestaties te verbeteren

Het toezicht door de Commissie wordt op afstand uitgeoefend en de EU-medefinanciering voor projecten is alleen aan output gekoppeld

61 De Commissie houdt toezicht op de voltooiing van de kernnetwerkcorridors door de lidstaten met behulp van de Europese coördinatoren en een informatiesysteem om het beleid te coördineren en te ondersteunen (het “TENTec”-systeem). De rol van de Europese coördinatoren omvat:

— het analyseren van de kernnetwerkcorridors;

— het opstellen van het (niet-bindende) werkplan voor hun corridor;

— het aanknopen van een dialoog met hooggeplaatste besluitvormers en lokale belanghebbenden om de uitvoering van TFI’s te vergemakkelijken;

— het verzoeken om goedkeuring van het werkplan door de lidstaten;

— het opzetten en voorzitten van bijeenkomsten van het corridorforum;

— het publiceren van een tweejaarlijks voortgangsverslag over de ontwikkeling en uitvoering van het TEN-T.

Hoewel zij verantwoordelijk zijn voor lange en complexe corridors, hebben de coördinatoren weinig middelen en slechts informele bevoegdheden tot hun beschikking. Dit soort kader geeft de Commissie een te afstandelijke rol bij het toezicht op de tijdige voltooiing van het netwerk door de lidstaten.

62 De Commissie heeft onlangs voorgesteld[25] dat de rol van deze coördinatoren wordt uitgebreid: toekomstige aanvragen voor medefinanciering door de EU zouden consistent moeten zijn met het werkplan voor de corridor en de uitvoeringshandelingen, en rekening moeten houden met het advies van de Europese coördinator; de coördinatoren zouden de vergunningsprocedure voor grensoverschrijdende projecten van gemeenschappelijk belang nauwlettend moeten kunnen volgen en de bevoegde autoriteit kunnen verzoeken om regelmatig verslag uit te brengen over de geboekte vooruitgang.

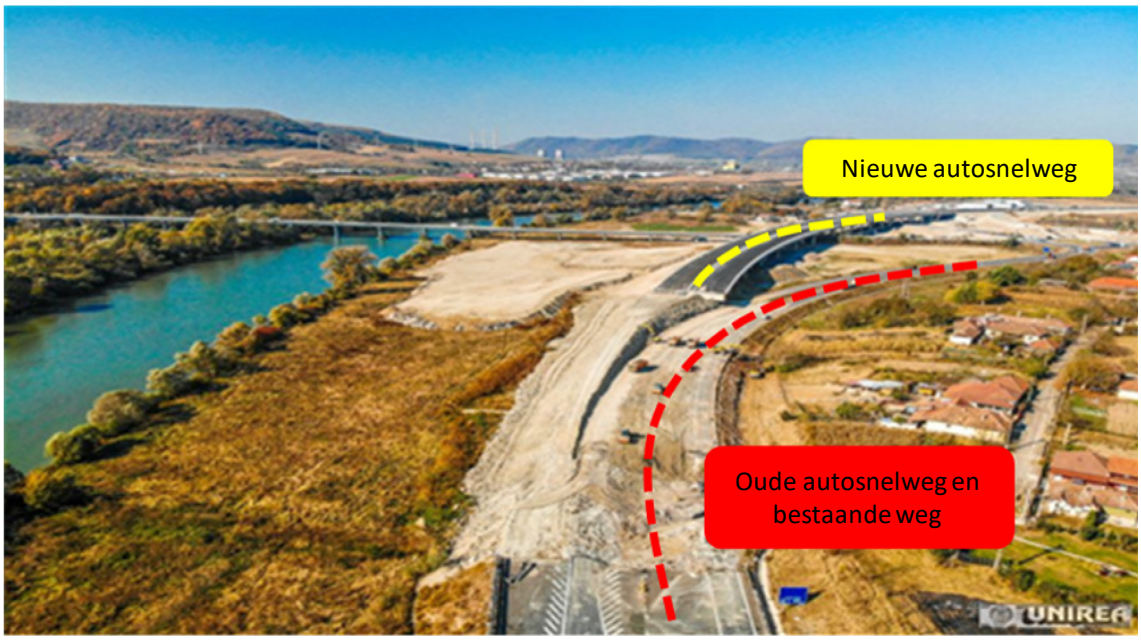
63 In het kader van gedeeld beheer, waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de betrokken beheersautoriteit berust, hebben wij in verschillende gevallen problemen geconstateerd die tot ondoeltreffendheid hebben geleid. Zo wordt een voltooid traject van de autosnelweg A1 tussen Lugoj en Deva in Roemenië, medegefinancierd met 12,4 miljoen EUR aan EU-middelen, momenteel niet gebruikt. Nabij Deva zijn twee trajecten, die in een periode van slechts zeven jaar werden gebouwd, verkeerd op elkaar aangesloten. Daardoor moest 800 meter van de reeds gebouwde autosnelweg worden opgebroken om de verbinding opnieuw en op de juiste manier aan te leggen. Naast het gedeelte dat opnieuw moest worden gebouwd (waarmee naar schatting 3,2 miljoen EUR aan medefinanciering van de EU was gemoeid) kostten de sloopwerkzaamheden 0,9 miljoen EUR, waarvan de EU 0,5 miljoen EUR heeft medegefinancierd. De 3,7 miljoen EUR[26] aan EU-middelen die hieraan is besteed, kan als verloren worden beschouwd (zie ***afbeelding 6***).

---

[25] Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het stroomlijnen van maatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het trans-Europees vervoersnetwerk*, COM(2018) 277 final van 17 mei 2018, en Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de Connecting Europe Facility en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1316/2013 en (EU) nr. 283/2014*, COM(2018) 438 final van 6 juni 2018.

[26] De EU-medefinanciering van 3,2 miljoen EUR en 0,5 miljoen EUR.

Afbeelding 6 — De verbinding van de trajecten Lugoj-Deva en Deva-Orastie van de autosnelweg A1 in Roemenië



© ziarulunirea.ro. Tekst en lijnen toegevoegd door de ERK.

64 Er bestaat geen systematisch mechanisme om enige tijd na aanvang van de operationele activiteiten van een TFI de resultaten te meten. Dit bevestigt dat de Commissie de EU-medefinanciering voor projecten nog steeds uitsluitend aan de output koppelt. Zij verzamelt geen informatie over de resultaten en de mate van succes van de investeringen op het niveau van de TFI (d.w.z. of en wanneer met de TFI de verwachte resultaten zullen worden behaald).

65 De Commissie heeft geen gegevens over de effecten van de medegefinancierde bouwwerkzaamheden. Hoewel de meeste geselecteerde TFI's nog worden gebouwd, beloven sommige ervan al een merkbaar toekomstig effect te hebben. Zo zijn bijvoorbeeld aan de rivier de Leie al diverse verbredings- en uitdiepingswerkzaamheden verricht voor de verbinding Seine-Schelde. Op het niveau van de TFI zijn nog geen resultaten verwezenlijkt, aangezien het belangrijkste traject van de TFI (het kanaal Seine-Noord-Europa) nog moet worden gebouwd. De werkzaamheden hebben in Vlaanderen echter al een positief sociaaleconomisch effect gehad: zo is de bouw van onroerend goed langs de rivieroever aangetrokken, wat tot stadsvernieuwing van hele wijken in Kortrijk en Harelbeke heeft geleid.

66 De Commissie houdt geen rekening met deze aspecten, aangezien de mijlpalen in de subsidieovereenkomst van INEA alleen betrekking hebben op fysieke output. In bepaalde gevallen verricht zij evaluaties achteraf, bijvoorbeeld wanneer de wetgeving hierin voorziet, die betrekking hebben op het netwerk als geheel of op geselecteerde grootschalige vervoersprojecten die onder gedeeld beheer worden uitgevoerd. Er wordt echter geen systematische evaluatie achteraf van de individuele TFI's als geheel verricht, hoewel hierin miljarden euro's worden geïnvesteerd. Hierdoor is het moeilijk om lering te trekken uit eerdere problemen.

De Commissie heeft geen kritische beoordeling gemaakt van de duurzaamheid op lange termijn en de kosten van TFI's

67 In eerdere verslagen over doelmatigheidscontroles[27] hebben wij geconcludeerd dat, wanneer EU-medefinanciering beschikbaar is, dit er in sommige gevallen toe kan leiden dat projectontwikkelaars de projectspecificaties uitbreiden tot een hoger niveau dan de gebruikelijke normen of dat zij zonder geldige reden grotere projecten bouwen. Dit leidt tot onderbenutting van de infrastructuur.

68 De Commissie beschikt niet over modellen of specifieke procedures voor het verzamelen van gegevens om, voordat zij medefinanciering door de EU toezegt, op onafhankelijke wijze het potentieel te beoordelen voor passagiers- en goederenvervoer dat gebruikmaakt van TFI's. Bij het verlenen van EU-steun aan de TFI's heeft zij evenmin aan de hand van potentiële verkeersstromen de details van toekomstige bouwnormen ter discussie gesteld. Aangezien dergelijke specifieke gegevens over potentiële verkeersstromen ontbreken, hebben wij onze oordelen op gegevens van Eurostat gebaseerd, waar nodig naar aanleiding van aannamen over de verkeersvolumes[28]. Wij beoordeelden de economische duurzaamheid van de geselecteerde TFI's die een hogesnelheidsspoorcomponent hadden (Rail Baltica, de verbinding Lyon-Turijn, de BBT, de Fehmarn Belt en de Baskische Y) door het verwachte aantal passagiers en het totale verkeerspotentieel in overweging te nemen. De totale kosten van deze TFI's bedragen ongeveer 40 miljard EUR. Voor de eerste analyse maakten we gebruik van het aantal toekomstige passagiers dat is opgegeven

---

[27] Bijvoorbeeld Speciaal verslag nr. 23/2016 "Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen", paragrafen 52-55 en Speciaal verslag nr. 21/2014 "Door de EU gefinancierde luchthaveninfrastructuur: een slechte kosten-batenverhouding", paragrafen 28-33.

[28] De raming werd gebaseerd op de meest waarschijnlijke manieren waarop het verkeer zal doorstromen zodra de infrastructuur is aangelegd, op basis van de kortste waarschijnlijke route.

door de projectontwikkelaars; voor de tweede analyse baseerden we ons op de totale bevolking die in een bediend gebied (“catchment area”) binnen een straal van 60 minuten langs de lijnen woont. Deze lijnen zijn weliswaar bestemd voor gemengd gebruik, waarbij passagiers- en goederenvervoer worden gecombineerd, maar we hebben deze cijfers vergeleken met een academische benchmark voor hogesnelheidsspoorlijnen voor passagiersvervoer, die aangeeft dat dergelijke lijnen 9 miljoen passagiers per jaar moeten vervoeren om duurzaam te zijn. Wij kunnen voor alle beoordeelde TFI’s concluderen dat de totale bevolking die in een dergelijk bediend gebied woont, te klein is om duurzaamheid op lange termijn te waarborgen. We troffen ook twee voorbeelden van TFI’s aan waarbij het verwachte aantal passagiers aanzienlijk lager ligt dan deze benchmark van 9 miljoen passagiers per jaar.

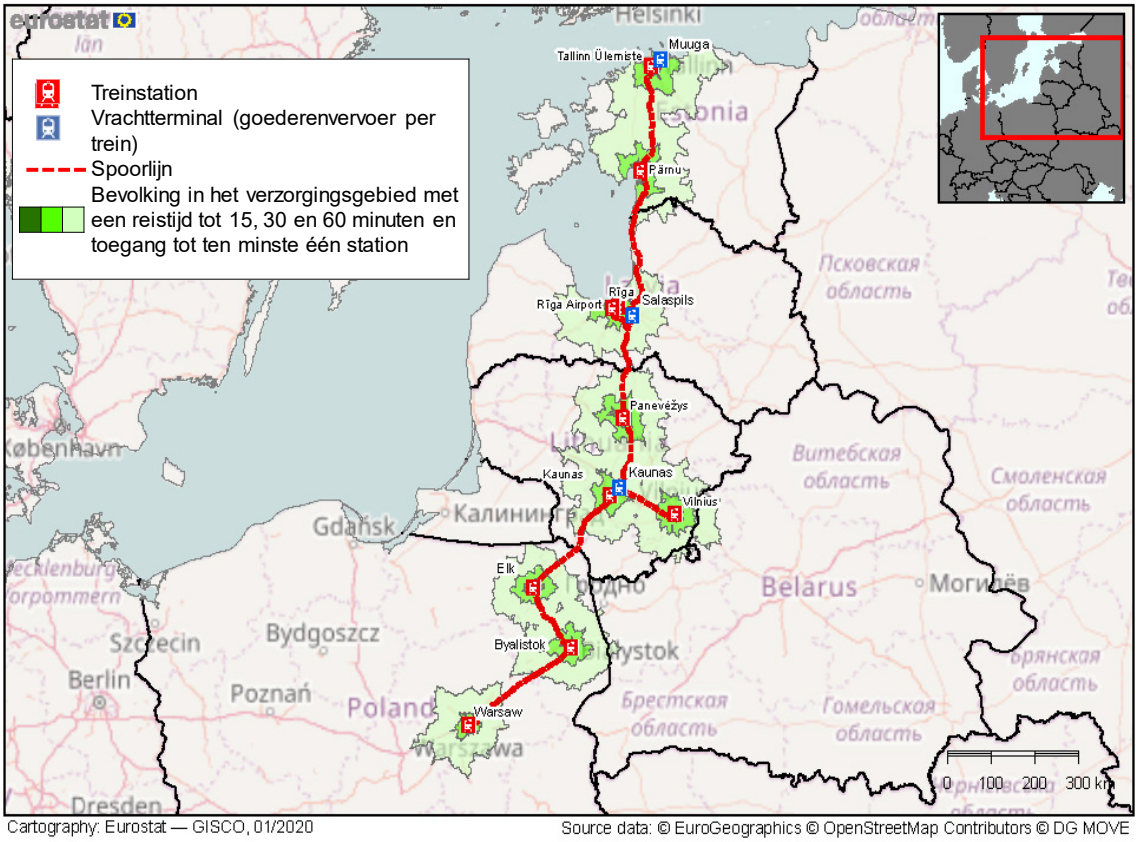
69 De eerste is Rail Baltica, waarvan de economische duurzaamheid op lange termijn alleen kan worden gewaarborgd indien het potentieel ervan voor goederen- en passagiersvervoer wordt gerealiseerd. In de KBA van 2017 voor Rail Baltica-projecten wordt het volume van het goederenvervoer geraamd op ongeveer 15 miljoen ton in 2030 en tot 25 miljoen ton goederen in 2055 (ongeveer een derde hiervan is verkeer binnen de Baltische staten, een derde betreft goederen uit Finland en een derde is doorgaand verkeer vanuit buurlanden). Op basis van de huidige maritieme verkeersvolumes in de regio rond de Baltische landen hebben wij geconstateerd dat er een maximale potentiële vraag bestaat van 30 miljoen ton vracht per jaar die naar het spoor zou kunnen worden doorgeschoven. Momenteel vindt er echter geen goederenvervoer per spoor plaats tussen het noorden en het zuiden van het grondgebied van Estland, Letland en Litouwen, en spoorvervoer moet kunnen concurreren met vervoer over de weg en over zee, wil een modal shift plaatsvinden. Dit betekent dat er efficiënte multimodale verbindingen en begeleidende maatregelen moeten worden ingesteld, zoals tolbeleid, om een gelijker speelveld tot stand te brengen voor de verschillende vervoerswijzen, alsook een goed functionerend, geïntegreerd model voor infrastructuurbeheer dat de lijn aantrekkelijk maakt voor klanten door middel van proactieve commercialiseringsinspanningen. De Baltische staten hebben nog geen overeenstemming bereikt over het model voor infrastructuurbeheer. Daarnaast heeft de Poolse beheerder van de spoorweginfrastructuur geen maatregelen genomen om de eventuele toename van de vraag naar goederenvervoer per spoor die door Rail Baltica wordt gegenereerd op de lijn Bialystok-Warschau af te stemmen met het andere regionale passagiers- en goederenvervoer per spoor op die lijn.

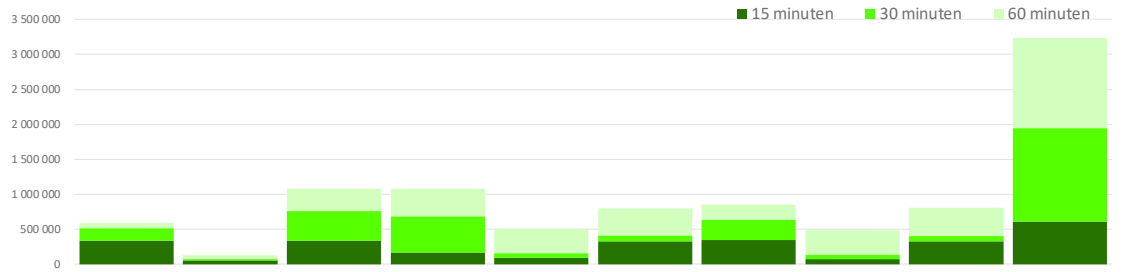
70 Zoals uiteengezet in paragraaf ***69***, vindt er nog geen goederenvervoer per spoor plaats tussen het noorden en het zuiden in de Baltische staten. Uit een beoordeling van het onderdeel personenvervoer van de lijn Rail Baltica blijkt dat dit niet economisch duurzaam is, met 4,6 miljoen passagiers per jaar in 2030, zoals aangegeven in de KBA van 2017 voor de greenfieldinvestering in de Baltische staten. Daarnaast blijkt uit onze analyse van het bediende gebied dat de totale bevolking die binnen 60 minuten reistijd van de TFI woont overeenkomstig de aanname in de KBA, 3,8 miljoen mensen telt, rekening houdend met overlappingen van mensen die in aangrenzende bediende gebieden wonen (zie ***afbeelding 7***). Dit is het laagste cijfer van alle door ons gecontroleerde TFI's voor spoorvervoer wanneer we de lijn op zichzelf beschouwen. De projectontwikkelaar en de Commissie gaven aan dat deze investering betrekking heeft op een snelle conventionele spoorlijn met een snelheid tot 249 km/u, en dat deze lijn derhalve niet als een hogesnelheidslijn kan worden gebenchmarkt. Hoewel de definitie van een hogesnelheidslijn inderdaad van toepassing is op nieuwe lijnen met een snelheid van 250 km/u of meer, hebben we deze lijn om twee redenen als een investering in een hogesnelheidslijn beoordeeld. Ten eerste zal een deel van de lijn langs een gemoderniseerde conventionele spoorlijn op Pools grondgebied lopen (dergelijke lijnen worden als hogesnelheidslijnen beschouwd indien de snelheid 200 km/u of meer bedraagt). Ten tweede zal Rail Baltica als een lijn voor gemengd verkeer worden gebruikt, wat doorgaans hogere bouwkosten met zich meebrengt dan een lijn die uitsluitend voor passagiersvervoer wordt gebruikt.

71 Indien we ook de toegangslijn naar Polen in aanmerking nemen en een algemenere analyse uitvoeren, zal de totale bevolking die in het bediende gebied binnen een straal van 60 minuten woont, stijgen tot 8,3 miljoen zodra de lijn naar Warschau is aangelegd en gemoderniseerd. Als we dit cijfer vergelijken met onze benchmark[29] van 9 miljoen passagiers per jaar, komt de economische duurzaamheid zelfs voor de volledige verbinding tot Warschau mogelijk in het gedrang.

[29] Speciaal verslag nr. 19/2018 over hogesnelheidslijnen ("Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken").

Afbeelding 7 — Beoordeling van het bediende gebied van Rail Baltica





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

Bron: Kaart van Eurostat, gegevens toegevoegd door de ERK.

72 Ten tweede blijkt uit de prognoses van passagiersaantallen op de hogesnelheidslijn tussen Kopenhagen en Hamburg langs de vaste verbinding Fehmarn Belt dat het deel voor spoorvervoer van deze TFI niet economisch duurzaam zal zijn. Ondanks het feit dat er 7,7 miljoen mensen in een bediend gebied binnen een straal van 60 minuten langs de lijn wonen en dat passagiers mogelijk specifieke delen van de lijn gebruiken (bijv. Hamburg-Lübeck of Ringsted-Kopenhagen), zullen volgens de prognoses per jaar slechts 1 miljoen passagiers in beide richtingen gebruikmaken van de vaste verbinding, zelfs tien jaar na de opening. Dit ligt ver onder het benchmarkcijfer van 9 miljoen passagiers per jaar. Er zullen ook goederenvervoerdiensten actief zijn, aangezien deze lijn als een lijn voor gemengd

verkeer is ontworpen. Naar schatting zullen er elke dag 73 goederentreinen langs de vaste verbinding rijden wanneer deze op volle capaciteit functioneert. Er zal echter geen aanzienlijke modal shift plaatsvinden door de bouw van deze infrastructuur, aangezien de goederentreinen geen gebruik meer zullen maken van de huidige route die langs de "Grote Belt" loopt (een "verschuivingseffect", zie ***afbeelding 3***).

73 Daarnaast beoordeelden we de kosten van de aanleg van de Duitse toegangslijn volgens de normen voor hogesnelheidslijnen zoals deze momenteel is gepland. Het oorspronkelijke plan was om de snelheid van de bestaande lijn te verhogen tot 160 km/u (overeenkomstig de TEN-T-verordening, die alleen in de aanleg van een conventionele spoorlijn voorzag). Na de raadpleging van lokale belanghebbenden zijn er echter wijzigingen doorgevoerd die hebben geleid tot de planning van een nieuwe toegangslijn voor gemengd gebruik (met inbegrip van onder meer nieuwe tracés, extra stations en een nieuwe vrachtterminal). Vervolgens is een politiek besluit genomen om een lijn aan te leggen met een ontwerpsnelheid van maximaal 200 km/u voor passagierstreinen. Op basis van de kostencijfers voor de 88 km lange lijn tussen Lübeck en Puttgarden (toegangspunt tot de vaste verbinding Fehmarn Belt) en de afstanden op de lijn zal het huidige ontwerp van deze hogesnelheidslijn 26 miljoen EUR per km kosten. De kosten van de regionale vereisten inzake geluidswering die verder gaan dan de standaardvereisten bedragen 1,185 miljoen EUR. Dit is meer dan de helft van de totale kosten van de aanleg van de volledige lijn. De kosten van de geplande Fehmarnsundbrug[30], die de bestaande brug zal vervangen, wat momenteel nog niet nodig is, bedragen 549 miljoen EUR. Als we deze kosten optellen bij het totaal (voor geen van beide maatregelen is een besluit genomen), zouden deze kosten stijgen tot 46 miljoen EUR per km. Hierdoor zou de Duitse toegangslijn in totaal meer dan 4 miljard EUR kosten. In vergelijking met de eerder door ons gecontroleerde lijnen die geschikt zijn voor zeer hoge snelheden van 250 km/u of meer[31] zijn deze kosten per km zeer hoog, aangezien dit geen heel dichtbevolkt gebied is, de technische vereisten voor de aanleg van de lijn beperkt zijn en de maximumsnelheid van de lijn 200 km/u is. Voor de modernisering van het traject Ringsted-Rødby van de Deense toegangslijn naar de vaste verbinding Fehmarn Belt (ook van 160 km/u naar 200 km/u), waarvoor soortgelijke geografische beperkingen gelden, bedragen deze kosten 11 miljoen EUR per km, minder dan een kwart van de kosten voor de Duitse toegangslijn. Met de modernisering van de Duitse toegangslijnen tot normen voor hogesnelheidslijnen wordt de reistijd voor het passagiersvervoer bovendien slechts met vijf minuten

[30] De meest recente plannen die zijn aangekondigd door de regio Schleswig-Holstein geven aan dat dit plan voor een nieuwe brug zal worden vervangen door een (normaal gezien duurdere) tunnel voor spoor- en wegverkeer, vergelijkbaar met de vaste verbinding.

[31] Speciaal verslag nr. 19/2018 "Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken", tabel 5.

ingekort (van Lübeck tot Puttgarden, in vergelijking met de oorspronkelijke planning). Als gevolg daarvan brengen al deze veranderingen zeer hoge extra kosten met zich mee die, samen met de lage passagiersaantallen (zie paragraaf *72*), de kosteneffectiviteit van deze gemoderniseerde toegangslijn aanzienlijk verminderen.

74 De regio Schleswig-Holstein heeft een besluit genomen over het ontwerp van de Duitse toegangslijn na een raadpleging van de lokale belanghebbenden. De Commissie heeft hier niet aan deelgenomen en was niet betrokken bij de besluitvorming. Tot dusver is er 38,6 miljoen EUR aan EU-medefinanciering verstrekt voor studies alleen. Opdat de cijfers blijven stroken met het beginsel van goed financieel beheer wanneer in de toekomst EU-medefinanciering wordt aangevraagd, zou de Commissie naar aanleiding hiervan in de besluitvormingsfase specifiek moeten beoordelen en moeten nadenken over de vraag of een lijn met een lagere snelheid en lagere kosten niet zou volstaan om de mobiliteitsbehoeften van de bevolking te dekken.

Een instrument als grondslag voor toekomstige investeringen: het uitvoeringsbesluit

75 Sinds kort gebruikt de Commissie uitvoeringsbesluiten als een instrument om haar toezicht op de voltooiing van de kernnetwerkcorridors door de lidstaten te versterken. Deze besluiten worden in overleg met de betrokken lidstaten vastgesteld en geven uitdrukking aan de toezeggingen van de lidstaten om te voldoen aan een algemeen overeengekomen tijdlijn voor het voltooien van de output. Deze tijdlijn bevat een aantal belangrijke mijlpalen en in de besluiten is bepaald dat de lidstaten een jaarlijks verslag moeten opstellen. De uitvoeringsbesluiten zijn tot dusver gebruikt voor Rail Baltica, de verbinding Seine-Schelde en de spoorwegverbinding Évora-Mérida tussen Spanje en Portugal (een TFI die geen deel uitmaakte van onze steekproef).

76 Wij beschouwen uitvoeringsbesluiten als een positieve stap, aangezien deze de Commissie in staat stellen een scherper toezicht uit te oefenen op de oplevering van TFI's door de lidstaten, de verwachte output en de reikwijdte van de TFI nauwkeurig vastleggen en de aanvullende acties bevatten die nodig zijn om de operationele activiteiten op te starten. Deze besluiten omvatten de verbindingen met bestaande en nieuwe terminals voor spoor- en wegvervoer voor Rail Baltica en de bouw van multimodale terminals voor de verbinding Seine-Schelde. Daarnaast bieden deze besluiten de mogelijkheid aan de Europese coördinatoren en de Commissie om als waarnemers deel te nemen aan vergaderingen van de besluitvormingsorganen van projectontwikkelaars.

77 Wij wezen evenwel op het risico dat uitvoeringsbesluiten mogelijk niet volstaan om de tijdige oplevering en inbedrijfstelling van TFI's doeltreffend te waarborgen, en wel om de volgende redenen.

a) Deze besluiten kunnen niet worden vastgesteld zonder de goedkeuring van de lidstaten en leggen de partijen geen specifieke verplichtingen of verantwoordelijkheden op en beschrijven evenmin de financiële gevolgen ingeval de toezeggingen niet worden nagekomen. Zij stellen de Commissie ook niet in staat actie te ondernemen wanneer zich vertragingen voordoen of begeleidende maatregelen niet worden doorgevoerd.

b) Deze besluiten specificeren niet welke resultaten worden verwacht van de TFI en vertonen nog steeds tekortkomingen bij de aanpak van kwesties waarvoor een politiek akkoord op lidstaatniveau nodig is.

   i) In het uitvoeringsbesluit inzake Rail Baltica is bepaald dat Estland, Letland en Litouwen uiterlijk op 30 juni 2019 moesten beslissen hoe de voltooide infrastructuur zou worden beheerd, met inbegrip van een mechanisme voor de verdeling tussen de partners van de toekomstige inkomsten en voordelen. Ondanks de inspanningen van de Commissie om overeenstemming te bereiken over een dergelijk mechanisme, is er geen besluit genomen binnen de termijn.

   ii) Hoewel met het uitvoeringsbesluit voor de verbinding Seine-Schelde de reikwijdte van de TFI is verduidelijkt, is er geen precieze mijlpaal vastgesteld voor de tijdige voltooiing van de belangrijke ontbrekende waterwegverbinding naar de haven van Zeebrugge; de regionale overheid heeft een krachtig besluit inzake de aanleg hiervan al vele jaren uitgesteld wegens lokale tegenstand. Hierdoor wordt het mogelijke gebruik van binnenwaterroutes voor diepzeecontainers beperkt.

78 Uitvoeringsbesluiten bevatten ook geen bepalingen die stimuleren dat lering wordt getrokken uit eerdere ervaringen, aangezien evaluatiepraktijken achteraf niet verplicht zijn gesteld.

Conclusie en aanbevelingen

79 Zes van de acht geanalyseerde TFI's, inclusief toegangslijnen, zullen waarschijnlijk niet op volle capaciteit kunnen functioneren in 2030, zoals in 2013 was gepland. Aangezien de TFI's en toegangslijnen hiervan belangrijke schakels in de kernnetwerkcorridors zijn, is het ook onwaarschijnlijk dat het kernnetwerk voor vervoer van de EU zijn volledige capaciteit zal bereiken in 2030, wat betekent dat de verwachte netwerkeffecten van het vervoersnetwerk van de EU tegen die tijd niet zullen worden gerealiseerd.

80 Alleen Rail Baltica en drie gedeelten van drie andere TFI's zullen waarschijnlijk in 2030 aan de minimumvereisten van de TEN-T-verordening voldoen. De voornaamste redenen voor deze slechte resultaten bestaan in het feit dat de lidstaten hun eigen prioriteiten en verschillende procedures hebben en dat de uitvoering niet overal even snel verloopt, terwijl grensoverschrijdende TFI's niet altijd in gelijke mate worden ondersteund. Bovendien bevat de TEN-T-verordening, die weliswaar wettelijk bindend is, bepalingen die hen de mogelijkheid bieden om af te wijken van het plan dat binnen de termijn van 2030 moet worden voltooid. De Commissie beschikt over beperkte rechtsinstrumenten om de vastgestelde EU-prioriteiten te handhaven, maar zij heeft deze nog niet gebruikt, met uitzondering van de vaststelling van een aantal uitvoeringshandelingen (zie de paragrafen ***16***-***26***).

Aanbeveling 1 — De huidige instrumenten herzien en toepassen om de langetermijnplanning te handhaven

In het kader van de herziening van de huidige wetgeving moet de Commissie voorstellen indienen om:

a) beter afdwingbare rechtsinstrumenten in te stellen, met inbegrip van een uitbreiding van het toepassingsgebied van uitvoeringshandelingen, om aanzienlijke vertragingen bij het opstarten of voltooien van werkzaamheden aan het kernnetwerk aan te pakken;

b) de relevantie van de technische vereisten voor het kern- en het uitgebreide netwerk opnieuw te beoordelen, rekening houdend met de resterende termijn en de lessen die zijn getrokken uit de problemen die zijn vastgesteld met betrekking tot de oplevering van eerdere en lopende projecten;

c) bepalingen op te nemen met het oog op een sterkere samenhang tussen nationale vervoersplannen en de toezeggingen in het kader van het TEN-T, om ervoor te zorgen dat de TEN-T-verordening naar behoren wordt gehandhaafd en uitgevoerd.

De Commissie moet ook:

d) follow-up geven aan haar "stroomlijningsvoorstel"[32] door de lidstaten te ondersteunen bij hun planning en aanbestedingen en bij het opzetten van centrale contactpunten om de administratieve lasten te verminderen. Voor grensoverschrijdende TFI's moet zij het gebruik van gemeenschappelijke aanbestedingsprocedures bevorderen.

Tijdpad: 2022 voor a) tot c), in het kader van de herziening van de TEN-T-verordening. Voor d), vanaf de inwerkingtreding van de relevante wetgeving.

[32] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het stroomlijnen van maatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het trans-Europees vervoersnetwerk. 17.5.2018. COM(2018) 277 final.

81 Hoewel TFI's miljardeninvesteringen inhouden, moet de planning van een aantal essentiële elementen worden verbeterd. Verkeersprognoses dreigen te optimistisch te zijn. De helft ervan is niet goed gecoördineerd. De prognoses zijn niet op degelijke economische beoordelingen gebaseerd en zijn soms zeer simplistisch. Eerdere prognoses voor het goederenverkeer zijn veel hoger dan de huidige verkeersniveaus. Om dergelijke prognoses te realiseren, moeten er succesvolle initiatieven voor de modal shift worden gestart. Voordat de Commissie EU-medefinanciering heeft toegezegd voor acties die deel uitmaken van deze infrastructuren, heeft zij geen eigen behoefteanalyse uitgevoerd die onafhankelijk is van de beoordelingen door de lidstaten.

82 Voor geen van de acht TFI's in onze steekproef werden kosten-batenanalyses naar behoren gebruikt als een instrument voor besluitvorming op het niveau van de gehele TFI. Hoewel er gedetailleerde kosten-batenanalyses zijn uitgevoerd voor specifieke trajecten, is dit niet gebeurd voor de TFI's als geheel, waarbij alle voorgestelde werkzaamheden werden onderzocht, met inbegrip van de vereiste bijbehorende investeringen in de infrastructuur, en waaraan zoveel mogelijk nationale en regionale belanghebbenden deelnemen.

83 Onze beoordeling van de procedures voor de inclusie van belanghebbenden bracht een aantal goede praktijken aan het licht die in de toekomst zouden kunnen worden overgenomen. We hebben echter ook procedures vastgesteld die verbeterd zouden kunnen worden zodat de belanghebbenden daadwerkelijk bij de besluitvorming worden betrokken. De Commissie is niet bij deze processen betrokken en is bij belangrijke vergaderingen onvoldoende zichtbaar, wat betekent dat zij een grote kans mist om de Europese meerwaarde van TFI's te promoten (zie de paragrafen ***27***-***44***).

Aanbeveling 2 — Een betere analyse vereisen alvorens te besluiten EU-medefinanciering te verstrekken aan megaprojecten (die vergelijkbaar zijn met TFI's)

Voordat de Commissie EU-financiering verstrekt ter ondersteuning van acties die deel uitmaken van bredere megaprojecten, moet zij:

a) voor direct beheer vereisen dat een degelijke, alomvattende en transparante algemene sociaaleconomische kosten-batenanalyse wordt uitgevoerd voor afzonderlijke megaprojecten als geheel (die vergelijkbaar zijn met TFI's zoals gedefinieerd in dit verslag), naast de gedetailleerde analyses voor specifieke trajecten. Bij dergelijke KBA's moet naar een hoger strategisch niveau worden gekeken dan het individuele project of traject dat wordt uitgevoerd en ook de aanvullende infrastructuur moet worden onderzocht;

b) voor uitgaven onder gedeeld beheer beheersautoriteiten aanmoedigen om dezelfde vereisten vast te stellen voordat zij EU-steun verstrekt voor megaprojecten.

Tijdpad: Uiterlijk eind 2021 moeten er nieuwe vereisten worden vastgesteld en vervolgens worden toegepast.

84 De doelmatigheid bij de uitvoering van de TFI's is over het algemeen laag. De gemiddelde bouwtijd van de acht geselecteerde TFI's bedraagt 15 jaar. Rekening houdend met de aanvullende infrastructuur die nodig is om een TFI op volle capaciteit operationeel te maken, duurt de werkelijke bouw veel langer.

85 De EU-medefinanciering voor TFI's wordt via tal van acties verstrekt. Dit leidt tot dubbel werk, is inefficiënt en zorgt niet voor overzicht over de uitvoering. Het vaststellen van specifieke financieringsprioriteiten voor dergelijke grootschalige projecten gedurende de looptijd van het MFK en het daarbij nog steeds aanhouden van de bovengrenzen van de beschikbare EU-middelen in elke zevenjarige periode zou als voordeel hebben dat het gebruik van toewijzingen wordt versneld en dat kunstmatige concurrentie met andere projecten die geen deel uitmaken van een TFI wordt vermeden. Er bestaat ook geen specifieke dienst binnen DG MOVE, DG REGIO, INEA of de beheersautoriteiten die zich uitsluitend met TFI's bezighoudt en projectontwikkelaars begeleidt en aanstuurt om de EU-medefinanciering efficiënter en doeltreffender te maken. Wijzigingen in het ontwerp en de reikwijdte van de gecontroleerde TFI's hebben tot dusver geleid tot kostenstijgingen van 17,3 miljard EUR (ten tijde van de controle was dit een stijging van 47 % ten opzichte van de oorspronkelijk geraamde kosten). In sommige gevallen werden TFI's getroffen door een hoge mate van bureaucratie op nationaal niveau.

86 Alle onderzochte TFI's hadden vertraging opgelopen (gemiddeld elf jaar voor het hoofdonderdeel van elke TFI die in bedrijf wordt gesteld). Deze vertragingen hebben verstrekkende gevolgen, zoals verkeersopstoppingen, knelpunten en minder verkeersveiligheid op de autosnelweg A1 in Roemenië, waar het aantal ongevallen en slachtoffers ver boven het nationale gemiddelde ligt. Er waren ook verschillende gevallen van vertraagde uitvoering bij de gecontroleerde acties. Sommige van deze vertragingen zijn aanzienlijk (tot 79 maanden voor een van de acties met betrekking tot de autosnelweg A1, ofwel 263 % van de oorspronkelijk geplande termijn). De gemiddelde vertraging bedraagt 34 maanden (meer dan 68 % van de oorspronkelijk geplande tijdsduur). Voor de 17 gecontroleerde acties hebben deze vertragingen ertoe geleid dat 1,4 miljard EUR aan EU-medefinanciering is ingehouden op de oorspronkelijke toewijzingen (zie de paragrafen ***45***-***60***).

Aanbeveling 3 — Versterk het beheer door de Commissie van EU-medefinanciering voor acties die deel uitmaken van megaprojecten (die vergelijkbaar zijn met TFI's)

Bij het verstrekken van EU-medefinanciering voor acties die deel uitmaken van megaprojecten (die vergelijkbaar zijn met TFI's), moet de Commissie:

a) prioriteit geven aan acties die deel uitmaken van megaprojecten die ontbrekende schakels en knelpunten vormen en als essentiële prioriteiten zijn vastgesteld in het werkplan voor de corridor;

b) de selectie van acties die deel uitmaken van megaprojecten aansturen om het beheer efficiënter te maken en kunstmatige concurrentie met andere projecten te vermijden. Met het oog op samenhang en consistentie moet de Commissie voor elk megaproject één enkele subsidieovereenkomst per meerjarige financieringsperiode promoten. Een dergelijke overeenkomst moet alle acties omvatten die voldoende ontwikkeld zijn om volledig uitgevoerd te worden binnen de meerjarige financieringsperiode;

c) de vastgestelde tekortkomingen in de uitvoering van TFI's door de lidstaten aanpakken en de EU-medefinanciering doeltreffender maken; vroegtijdig en proactief gebruikmaken van alle beschikbare instrumenten om de tijdige voltooiing van het netwerk te waarborgen en specifieke kenniscentra opzetten om de kwaliteit van de door projectontwikkelaars opgestelde documenten te beoordelen en de inspanningen om hen aan te sturen en te begeleiden, te coördineren.

Tijdpad: Uiterlijk eind 2020, zodra het nieuwe MFK is vastgesteld.

87 Het toezicht door de Commissie op de voltooiing van de kernnetwerkcorridors door de lidstaten vertoont een aantal tekortkomingen. De Commissie heeft Europese coördinatoren benoemd, die met beperkte middelen werken aan de hand van niet-bindende werkplannen en bijeenkomsten van het corridorforum, en zij maakt gebruik van een informatiesysteem om toe te zien op de voltooiing van de kernnetwerkcorridors. Hierdoor wordt de rol van de Commissie afstandelijker. In het kader van gedeeld beheer heeft zij het suboptimale gebruik van 12,4 miljoen EUR aan EU-middelen en een verlies van 3,7 miljoen EUR dat is toe te schrijven aan de snelweg A1 in Roemenië, niet voorkomen omdat één traject van het gebouwde gedeelte niet wordt gebruikt en twee trajecten verkeerd met elkaar zijn verbonden. De Commissie koppelt EU-medefinanciering voor acties nog steeds uitsluitend aan output. Zij verzamelt niet systematisch informatie over de resultaten en de mate van succes

van de investeringen op het niveau van de TFI (d.w.z. of en wanneer de TFI de verwachte resultaten zal behalen).

88 De Commissie beschikt niet over modellen of specifieke procedures voor het verzamelen van gegevens om op onafhankelijke wijze de omvang van het passagiers- en goederenvervoer dat gebruikmaakt van TFI's te beoordelen voordat zij besluit EU-medefinanciering uit te trekken voor acties die er deel van uitmaken. Bij het verlenen van EU-steun aan die acties heeft zij evenmin de details van toekomstige bouwnormen tegen de achtergrond van potentiële verkeersstromen ter discussie gesteld. Uit onze analyse blijkt dat de potentiële goederen- en personenvervoersvolumes niet volstaan om de economische duurzaamheid van de Rail Baltica-lijn te waarborgen, zelfs niet voor de volledige verbinding tot Warschau. We stelden ook vast dat de kosten zeer hoog opliepen voor de aanleg van de Duitse toegangslijn voor de voorgestelde hogesnelheidslijn tussen Kopenhagen en Hamburg, voornamelijk als gevolg van de kosten voor de bijkomende vereisten inzake geluidswering en een nieuwe Fehmarnsundbrug. Bovendien constateerden we dat de economische duurzaamheid beperkt was, aangezien het gedeelte voor spoorvervoer van deze TFI dat langs de vaste verbinding Fehmarn Belt loopt, in beide richtingen door slechts 1 miljoen passagiers per jaar zal worden gebruikt.

89 De Commissie heeft een nieuw instrument ingevoerd: het uitvoeringsbesluit. Hierdoor kan de Commissie de uitvoering van TFI's nauwlettender volgen; dit is derhalve een stap in de richting van doeltreffender toezicht op de voltooiing van de kernnetwerkcorridors door de lidstaten. Deze besluiten kunnen echter niet zonder de goedkeuring van de lidstaten worden genomen, verschaffen geen duidelijkheid over de regels voor en verantwoordelijkheden van alle partijen, waaronder de Commissie, en vertonen tekortkomingen wat betreft de behandeling van alle kritieke punten, met inbegrip van de verwachte resultaten. Bovendien is bij uitvoeringsbesluiten geen verplichte evaluatie achteraf vereist waarmee lering kan worden getrokken uit ervaringen (zie de paragrafen ***61-78***).

Aanbeveling 4 — Bouw voort op de ervaringen met uitvoeringsbesluiten en versterk de rol van de Europese coördinatoren

De Commissie moet de volgende maatregelen nemen:

a) uitvoeringsbesluiten als nieuw instrument verder ontwikkelen door een dergelijk uitvoeringbesluit voor te stellen voor elke grensoverschrijdende TFI die zal worden medegefinancierd in de periode 2021-2027. Deze besluiten moeten duidelijkheid verschaffen over de regels voor en verantwoordelijkheden van alle partijen, waaronder de Commissie; zij moeten de verwachte resultaten (bijv. een modal shift, doelstellingen voor verkeersprognoses) en mijlpalen vermelden, en een toezegging van alle lidstaten bevatten om resultaten van evaluaties achteraf te delen met de Commissie;

b) tevens een uitvoeringsbesluit voorstellen voor elke TFI met "grensoverschrijdend effect" nadat de nieuwe rechtsgrondslag waarnaar wordt verwezen in ***aanbeveling 1, onder a)***, is vastgesteld;

c) voorstellen om de rol van de Europese coördinatoren te versterken door de handhaving van de werkplannen voor de corridors te verbeteren, hun aanwezigheid bij belangrijke vergaderingen van de raden van bestuur toe te staan en hun rol bij de communicatie over de beleidsdoelstellingen voor TEN-T te verbeteren.

Tijdpad: voor a): uiterlijk eind 2021 voor de TFI's die in het kader van deze controle zijn geselecteerd, en dezelfde aanpak moet worden gevolgd voor toekomstige grensoverschrijdende TFI's; voor b) en c): uiterlijk in 2022, in het kader van de herziening van de TEN-T-verordening.

Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Iliana Ivanova, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 25 maart 2020.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlagen

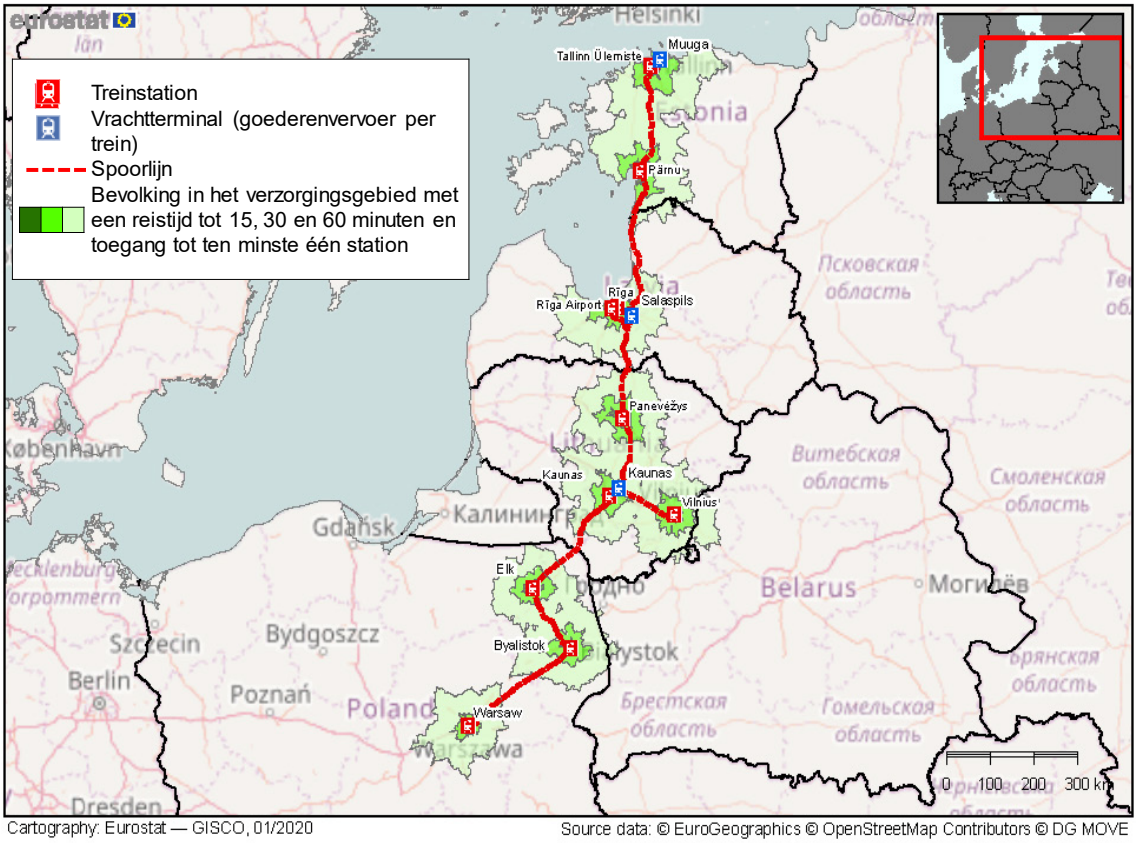
Bijlage I — Overzicht van de geselecteerde TFI's

1. Rail Baltica

01 Rail Baltica is een greenfieldinfrastructuurproject voor spoorwegvervoer dat de Baltische staten aan één kant met Polen en het Europese spoorwegnet verbindt en aan de andere kant een verbinding met Finland mogelijk maakt (een onderwatertunnel die de lijn met Helsinki verbindt, is nog niet gepland). Rail Baltica maakt deel uit van de Noordzee-Oostzee-corridor van TEN-T en vormt een "ontbrekende schakel" in het netwerk (zie ***afbeelding 1***).

02 De Rail Baltica zal worden aangelegd met de standaard EU-spoorbreedte van 1 435 mm, die verschilt van de spoorbreedte die wordt gebruikt voor het conventionele spoorwegnet in de Baltische staten (1 520 mm). De lengte van de onlangs aangelegde elektrische spoorlijn bedraagt 870 km, met een maximale ontwerpsnelheid van 249 km/h voor passagierstreinen en 120 km/h voor goederentreinen. De totale bevolking die in een bediend gebied binnen een straal van 60 minuten langs de TFI woont, telt 3,8 miljoen mensen in de Baltische staten. Zodra de lijn naar Warschau is aangelegd en gemoderniseerd, zal de totale bevolking die in het bediende gebied binnen een straal van 60 minuten woont, stijgen tot 8,3 miljoen.

Afbeelding 1 — Bediend gebied van de TFI Rail Baltica



Bron: Eurostat.

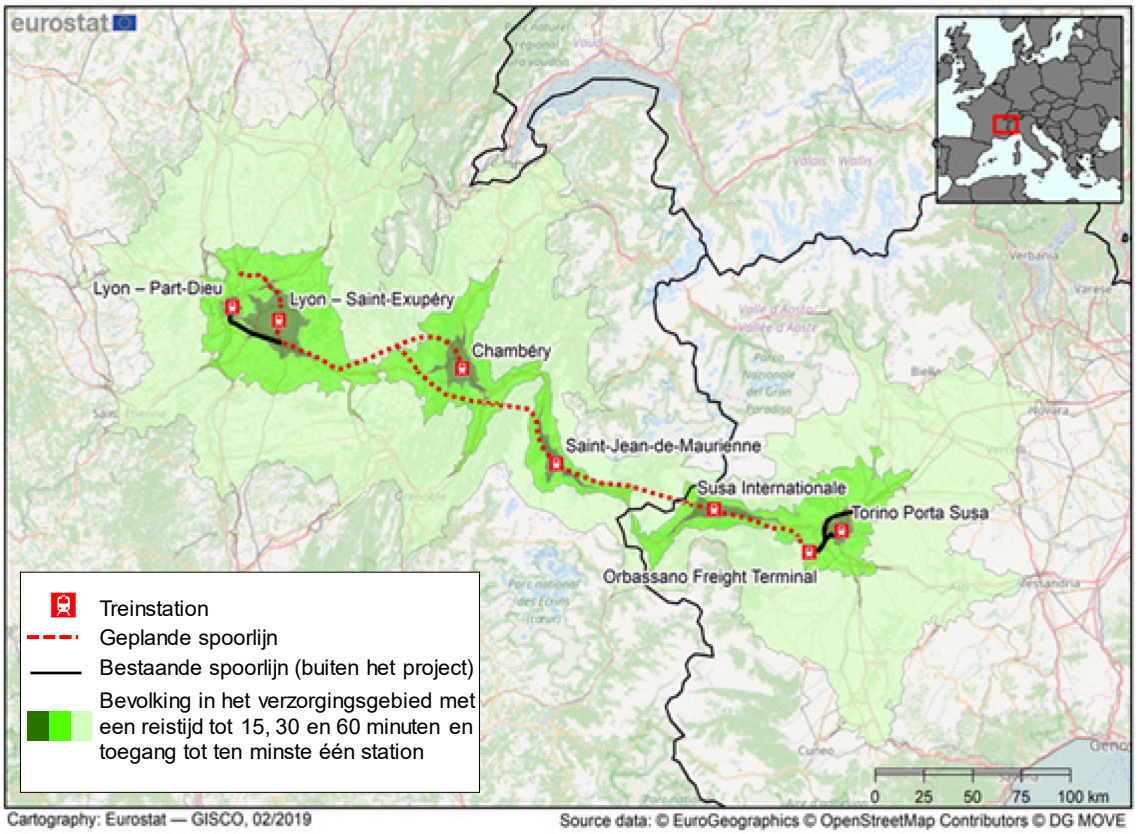
2. Spoorwegverbinding Lyon-Turijn

01 De TFI Lyon-Turijn is een 65 km lange grensoverschrijdende spoorwegverbinding tussen Frankrijk en Italië op de mediterrane TEN-T-corridor.

02 De grensoverschrijdende dubbelbuizige tunnel (de basistunnel), die momenteel wordt gebouwd, heeft een lengte van 57,5 kilometer. De totale lengte van de spoorlijn tussen Lyon en Turijn, met inbegrip van de toegangslijnen, bedraagt naar verwachting 270 km (zie ***afbeelding 2***).

03 Deze spoorwegverbinding zal de Franse en Italiaanse spoornetten met elkaar verbinden en zal voor zowel personen- als goederenvervoer per spoor worden gebruikt. De totale bevolking die in een bediend gebied binnen een straal van 60 minuten langs de TFI woont, telt 7,7 miljoen mensen.

Afbeelding 2 — Bediend gebied van de TFI Lyon-Turijn



Bron: Eurostat.

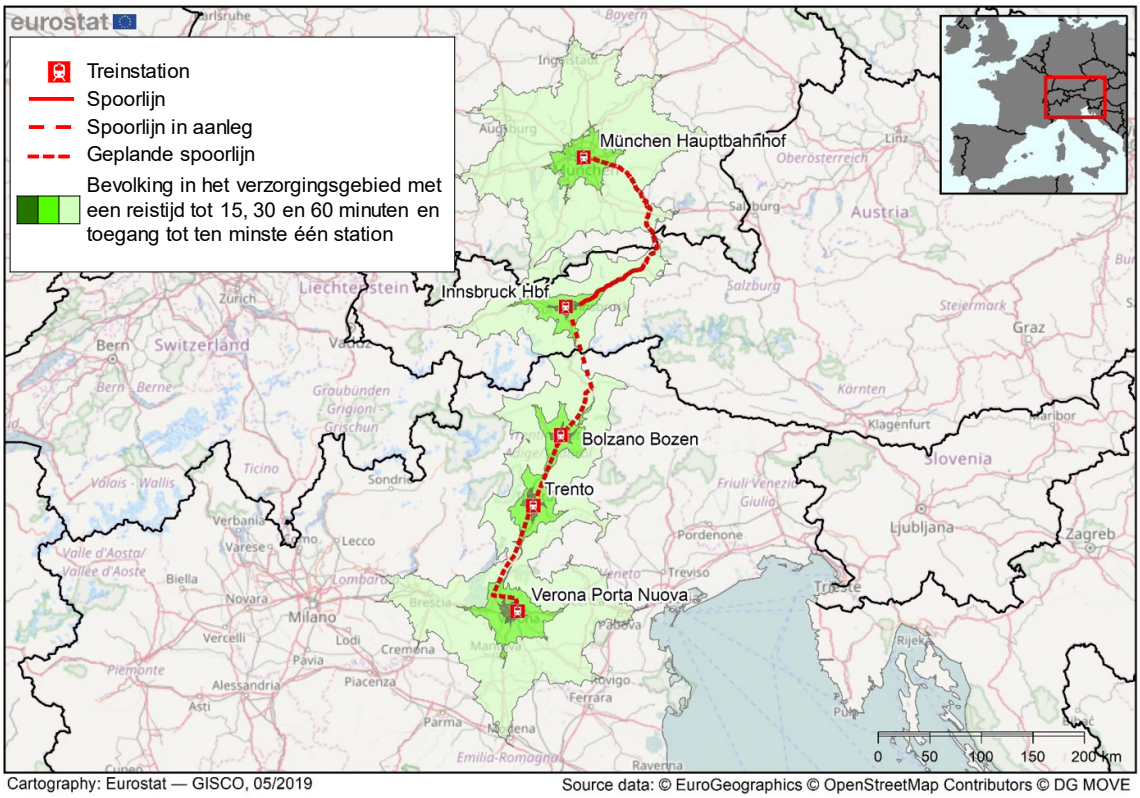
3. Brenner-basistunnel

01 De Brenner-basistunnel is een grensoverschrijdende dubbelbuizige tunnel die tussen Oostenrijk en Italië wordt gebouwd en die zich bevindt op de Scandinavisch-mediterrane kernnetwerkcorridor van de EU. Als deze tunnel gereed is, zal hij een totale lengte van 64 km hebben.

02 De TFI omvat ook toegangslijnen die moeten worden aangelegd om het 445 km lange traject München-Verona van de spoorwegcorridor te voltooien (zie ***afbeelding 3***). Vanaf de tunnel lopen deze lijnen in zuidelijke (Italië) en noordelijke (Oostenrijk en Duitsland) richting. Elke nationale infrastructuurbeheerder is verantwoordelijk voor de aanleg van deze toegangslijnen.

03 De tunnel zal voor het vervoer van zowel goederen als passagiers worden gebruikt. De totale bevolking die in een bediend gebied binnen een straal van 60 minuten langs de TFI woont, telt 7,9 miljoen mensen.

Afbeelding 3 — Bediend gebied van de TFI Brenner-basistunnel



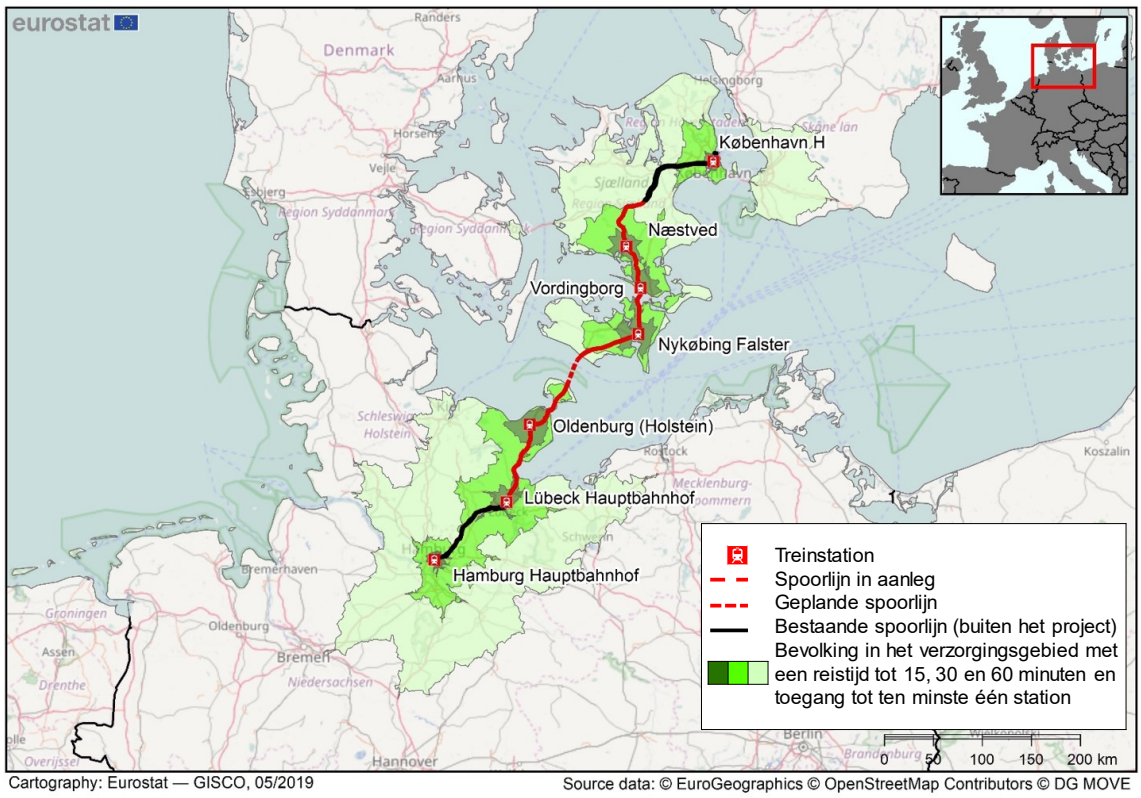
Bron: Eurostat.

4. Vaste verbinding Fehmarn Belt

01 De vaste verbinding Fehmarn Belt is een 18 km lange tunnel voor spoor- en wegverkeer die Scandinavië met de rest van het Europese vasteland verbindt. De tunnel maakt deel uit van een geplande “Noordse driehoek” die het Scandinavisch schiereiland met de rest van het Europese vasteland verbindt (zie ***afbeelding 4***).

02 De vierbaanssnelweg en een dubbelspoorlijn voor gemengd verkeer (voor zowel passagiers, hogesnelheids- als goederenvervoer) zullen voor een momenteel ontbrekende verbinding op de Scandinavisch-mediterrane TEN-T-corridor zorgen. De totale bevolking die in een bediend gebied binnen een straal van 60 minuten langs de TFI woont, telt 7,7 miljoen mensen.

Afbeelding 4 — Bediend gebied van de TFI Fehmarn Belt



Bron: Eurostat.

03 De TFI omvat ook de ontwikkeling van de toegangslijnen in Denemarken en Duitsland. Dit betreft in Denemarken de modernisering van een 115 km lang spoorwegtraject tot de Fehmarn Belt naar een dubbelspoorconfiguratie (ontwerpsnelheid 200 km/h), en in Duitsland de gedeeltelijke upgrade van spoorlijnen naar een geëlektrificeerd dubbelspoor (33 km conventioneel spoor) en nieuwe aanleg (55 km met een operationele snelheid van 200 km/h).

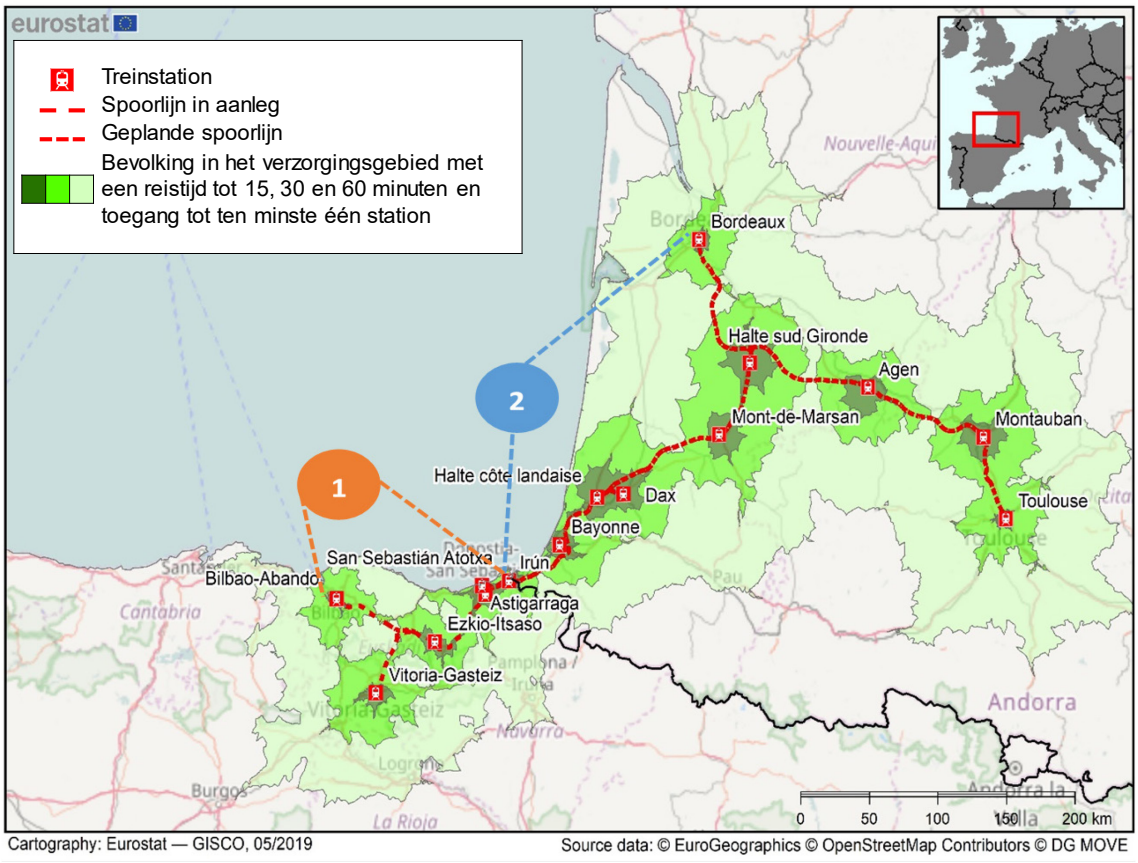
5. De Baskische Y en de aansluiting hiervan op het Franse spoorwegnet op de Atlantische corridor

01 De Baskische Y is een onlangs aangelegde hogesnelheidslijn tussen Spanje en Frankrijk die via Baskenland loopt. Het is een 175 km lange spoorlijn met een standaardspoorbreedte en een operationele snelheid van 250 km/h (traject 1 in ***afbeelding 5***) die ongeveer de vorm van een Y heeft.

02 De Baskische Y zal op het Franse hogesnelheidsnet worden aangesloten door het Grand Project Sud-Ouest (GPSO), dat gebruikmaakt van de Atlantische corridor. Het GPSO wordt momenteel gepland als een nieuw aangelegde hogesnelheidslijn voor gedeeltelijk gemengd verkeer met een standaardspoorbreedte, een lengte van 504 km en een operationele snelheid van 320 km/h voor personenvervoer en 220 km/h voor goederenvervoer (traject 2 in ***afbeelding 5***). Het deel dat Bordeaux met Hendaye verbindt via Halte Sud Gironde (zie 2 op de afbeelding), dat is beoordeeld in het kader van deze controle, is 279 km lang.

03 De lijn zal voor zowel passagiers- als goederenvervoer worden gebruikt. De totale bevolking die in een bediend gebied binnen een straal van 60 minuten langs de TFI woont, telt 6,8 miljoen mensen.

Afbeelding 5 — Bediend gebied van de Baskische Y en de aansluiting hiervan op Frankrijk



Bron: ERK, op basis van een kaart van Eurostat.

6. Verbinding Seine-Schelde

01 De binnenvaartverbinding Seine-Schelde op de corridor Noordzee-Middellandse Zee is een modernisering van een 1 100 km lang netwerk van binnenwateren rond de stroomgebieden van de rivieren Seine en Schelde, in de eerste plaats om ervoor te zorgen dat het hoofdverbindingsnet tegen 2030 op zijn minst voldoet aan klasse Va[33] van het International Transport Forum (ITF) (zodat grotere schepen de waterwegen kunnen bevaren onder goede navigatieomstandigheden) (zie ***afbeelding 6***).

[33] De classificatie van de Europese binnenwateren is een reeks normen voor de interoperabiliteit van grote bevaarbare waterwegen, met betrekking tot tonnage, lengte, breedte, diepgang en scheepshoogte voor de binnenvaart. Deze werd in 1992 door de Europese Conferentie van Ministers van Verkeer opgesteld.

02 Het belangrijkste bouwkundig onderdeel van de infrastructuur is een nieuw 107 km lang kanaal in Frankrijk tussen Compiègne en Aubenchul-au-Bac, Cambrai (het "kanaal Seine-Noord-Europa").

Afbeelding 6 — Binnenvaartverbinding Seine-Schelde



Bron: Projectontwikkelaars van de TFI. Voor de gekleurde trajecten heeft de EU in het kader van de huidige meerjarige programmeringsperiode medegefinancierde acties gepland.

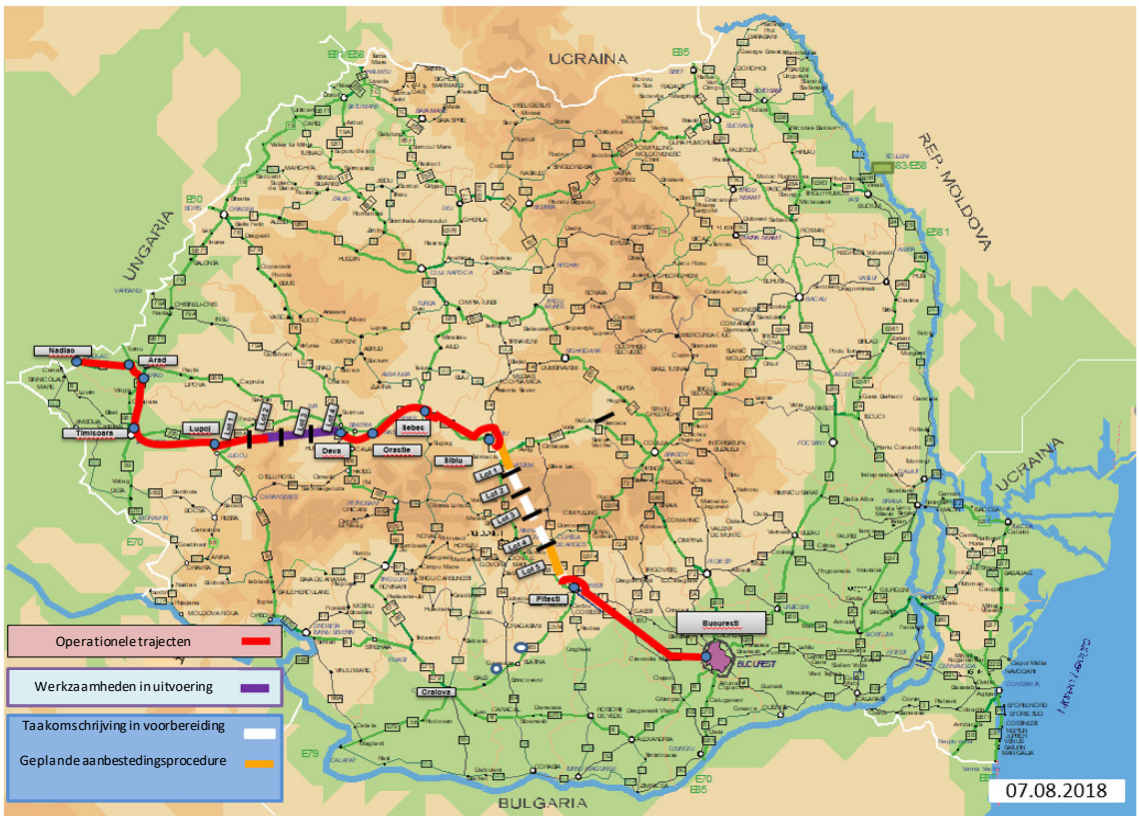
7. De autosnelweg A1 in Roemenië

01 De autosnelweg A1 tussen Boekarest en Nadlac maakt deel uit van de strategische Europese “corridor Rijn-Donau” (zie ***afbeelding 7***).

02 Deze corridor vormt de belangrijkste oost-westverbinding en is de ruggengraat van het vervoer die Centraal- en Zuidoost-Europa via Hongarije met elkaar verbindt.

03 De autosnelweg is 582 km lang en zal voor zowel passagiers- als goederenvervoer worden gebruikt.

Afbeelding 7 — De snelweg A1 in Roemenië



© Compania Nationala de Administrare a Infrastructurii Rutiere.

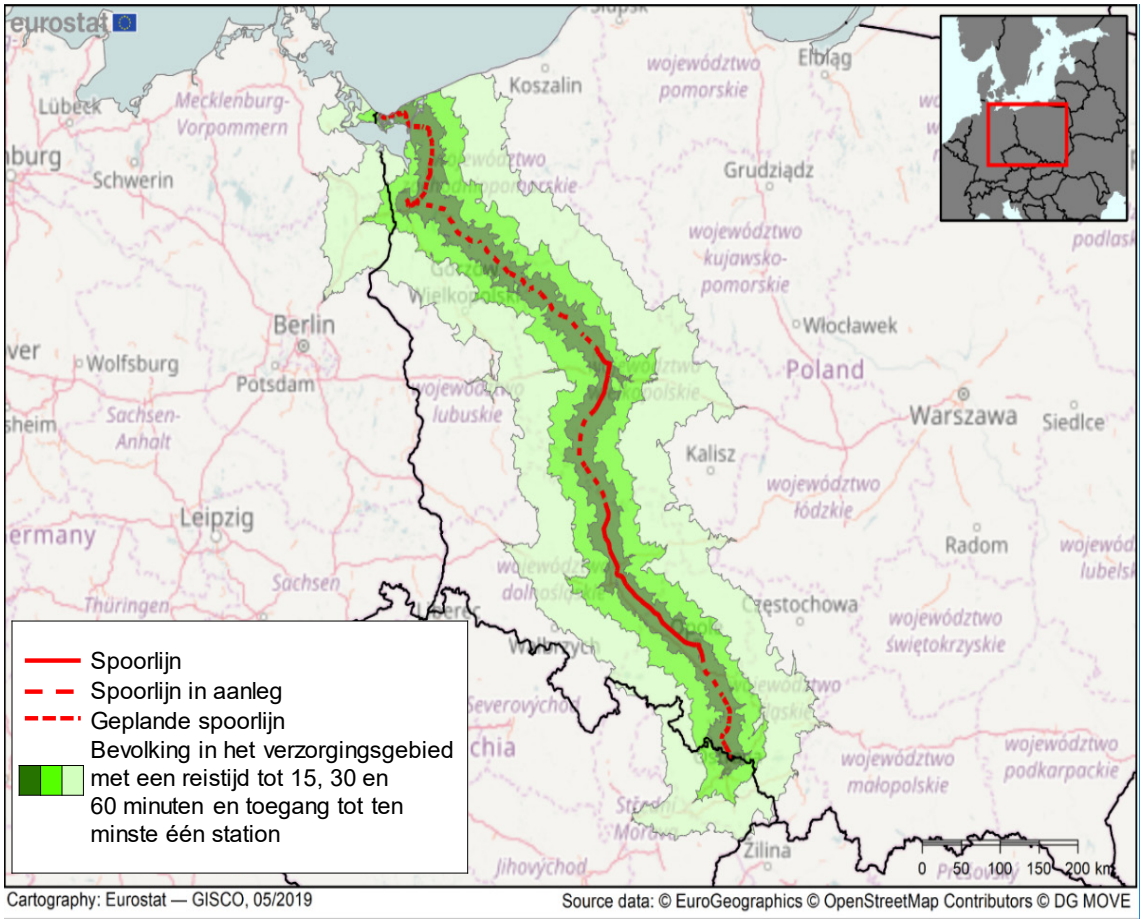
8. De spoorlijn E59 in Polen en de verbinding ervan met de havens van Szczecin en Świnoujście

01 De spoorlijn E59 in Polen, die 678 km lang is, bevindt zich op de Baltisch-Adriatische kernnetwerkcorridor van TEN-T.

02 De lijn loopt van de havens van Szczecin en Świnoujście in het noordwesten van Polen naar het zuiden via de regionale hoofdsteden Poznań, Wrocław en Opole, tot de grensovergang met Tsjechië bij Chałupi (zie ***afbeelding 8***).

03 De TFI is een modernisering van een bestaande conventionele spoorlijn die voor zowel passagiers- als goederenvervoer per spoor wordt gebruikt.

Afbeelding 8 — Spoorlijn E59 en de verbinding ervan met de havens van Szczecin en Świnoujście



Bron: Eurostat.

Bijlage II — Kernprestatie-indicatoren inzake de ontwikkeling van tijdschema's voor de voltooiing van TFI's

TFI	Geplande aanvang van de bouw (A)	Oorspronkelijk geplande openingsdatum (B)	Geplande bouwperiode in jaren (B-A)	Werkelijke (of meest recent geraamde) aanvang van de bouw (C)	Huidige openingsdatum (laatste raming) (D)	Meest recent geraamde bouwperiode (D-C)	Opmerkingen
Rail Baltica	2016	2026	10	2016	2029	13	(1)
Lyon-Turijn	2008	2015	7	2015	2030	15	(2)
Brenner-basistunnel	2007	2016	9	2015	2028	13	(3)
Vaste verbinding Fehmarn Belt	2012	2018	6	2020	2028	8	
Baskische Y en de aansluiting hiervan op Frankrijk	2006	2010	4	2006	2023	17	
Kanaal Seine-Noord-Europa (een belangrijke component van de verbinding Seine-Schelde)	2000	2010	10	2020	2028	8	
Autosnelweg A1	2005	2030	25	2009	2030	21	(4)
Spoorlijn E59	2008	2030	22	2009	2030	21	(5)
GEMIDDELD			**12**			**15**	

NB: (1) De meest recente geraamde openingsdatum omvat een risicobuffer die door de projectontwikkelaar is berekend aan de hand van de officiële einddatum van 2026. (2) De kolommen A en B hebben betrekking op een eerste bouwfase (van de twee oorspronkelijk beoogde fasen) voor de TFI. (3) Risico op een extra vertraging tot 2030. (4) Cijfers exclusief de trajecten Boekarest-Pitesti en Pitesti-Sibiu; zonder betrouwbaar bewijs over de oorspronkelijk en momenteel geplande voltooiingsdata is het jaar 2030 gehandhaafd in overeenstemming met de TEN-T-verordening. (5) Cijfers exclusief de trajecten Świnoujście-Szczecin en Kedzierzyn Kozle-Chalupki; zonder betrouwbaar bewijs over de oorspronkelijk en momenteel geplande voltooiingsdata is het jaar 2030 gehandhaafd in overeenstemming met de TEN-T-verordening.

Bron: ERK.

Bijlage III — Kernprestatie-indicatoren voor de ontwikkeling van de kosten voor de bouw van TFI's*

TFI	Oorspronkelijke kostenraming (in miljard EUR)	Referentiejaar in de oorspronkelijke raming	Herindexering (1)	Oorspronkelijke kostenraming (in miljard EUR, waarden van 2019)	Huidige kostenraming (in miljard EUR, waarden van 2019)	Kostenstijging (in miljard EUR, waarden van 2019)	Opmerkingen
Rail Baltica	3,8	2011	1,22	4,6	7,0**	2,4	
Lyon-Turijn	3,8	1998	1,37	5,2	9,6	4,4	(2)
Brenner-basistunnel	4,5	2002	1,33	6,0	8,5	2,5	(3)
Vaste verbinding Fehmarn Belt	4,4	2008	1,14	5,0	7,7	2,7	
De Baskische Y en de aansluiting hiervan op het Franse spoorwegnet in de Atlantische corridor	4,2	2006	1,11	4,7	6,5	1,8	(4)
Kanaal Seine-Noord-Europa (een belangrijke component van de verbinding Seine-Schelde)	1,2	1993	1,38	1,7	5,0	3,3	(5)
Autosnelweg A1	5,0	N.v.t.	N.v.t.	7,2	7,3	0,1	(6) (7)
Spoorlijn E59	1,8	N.v.t.	N.v.t.	2,1	2,2	0,1	(6) (8)
TOTAAL				**36,5**	**53,8**	**17,3**	**47 %**

NB: * De reikwijdte van een aantal zogenoemde TFI's is weliswaar aanzienlijk veranderd in de tijd, maar we hebben de meest recente beschikbare kostenramingen vergeleken met de oorspronkelijk geraamde kosten van de acht geselecteerde TFI's, met als doel te laten zien hoe de kostenramingen voor TFI's evolueren van de eerste ideeën in het politieke debat tot de daadwerkelijke realisering. ** 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. (1) Deze wordt berekend aan de hand van de bbp-prijsdeflator (zoals verzameld in de Ameco-databank van de Europese Commissie; de waarden zijn in november 2019 geactualiseerd) om een zinvolle vergelijking in constante prijzen mogelijk te maken. (2) De kostencijfers voor het oorspronkelijke ontwerp hebben betrekking op een eerste fase van het grensoverschrijdende traject (enkelbuizige tunnel). (3) De kostenraming met inbegrip van vooraf gewaardeerde inflatiebedragen en risico's tot het verwachte einde van de bouwwerkzaamheden bedraagt 9,301 miljard EUR. (4) Alle cijfers hebben alleen betrekking op het traject van de Baskische Y van de zogenoemde TFI dat in Spanje ligt. (5) Initiële kostenramingen omgerekend in euro's van het oorspronkelijke bedrag van 7,0 miljard Franse frank. (6) Geaggregeerde cijfers van de verschillende trajecten die in verschillende jaren zijn gepland en gerealiseerd. (7) Cijfers exclusief het traject Boekarest-Pitesti. De kostenstijgingen houden verband met de trajecten Pitesti-Sibiu en Deva-Lugoj (deeltrajecten 2, 3 en 4). Deze trajecten zijn nog niet voltooid en de kostencijfers zijn dus nog steeds aan significante veranderingen onderhevig. (8) Cijfers exclusief de trajecten Świnoujście-Szczecin en Kedzierzyn Kozle-Chalupki.

Bron: ERK.

Bijlage IV — Overzicht van de geselecteerde onderliggende acties die zijn gecontroleerd en details ervan (cijfers in miljoen EUR)

TFI	Actie	Titel	Meest recente maximale subsidiabele kosten	Meest recente door de EU toegewezen mede-financiering	Meest recente door de EU betaalde mede-financiering
Rail Baltica	2014-EU-TMC-0560-M	Ontwikkeling van een spoorlijn met een standaardspoorbreedte van 1 435 mm op de corridor Rail Baltic/Rail Baltica (RB) door Estland, Letland en Litouwen	536,72	442,23	24,86
	2015-EU-TM-0347-M	Ontwikkeling van een spoorlijn met een standaardspoorbreedte van 1 435 mm op de corridor Rail Baltic/Rail Baltica (RB) door Estland, Letland en Litouwen (deel II)	153,17	130,19	20,48
	2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic/Rail Baltica — ontwikkeling van een spoorlijn met een standaardspoorbreedte van 1 435 mm in Estland, Letland en Litouwen (deel III)	129,97	110,47	6,92
Verbinding Lyon-Turijn	2007-EU-06010-P	Nieuwe spoorwegverbinding Lyon-Turijn — Frans-Italiaans gemeenschappelijk gedeelte van het internationale traject (studies en werkzaamheden)	489,66	235,62	235,62

TFI	Actie	Titel	Meest recente maximale subsidiabele kosten	Meest recente door de EU toegewezen mede-financiering	Meest recente door de EU betaalde mede-financiering
	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) (*grensoverschrijdend traject van de nieuwe internationale spoorwegverbinding tussen Lyon en Turijn — basistunnel Mont-Cenis*)	1 915,05	813,78	210,06
Brenner-basistunnel	2014-EU-TM-0186-S	Brenner-basistunnel — studies	605,70	302,85	133,04
	2014-EU-TM-0190-W	Brenner-basistunnel — werkzaamheden	2 196,60	878,64	311,10
Vaste verbinding Fehmarn Belt	2007-EU-20050-P	Vaste spoor-/wegverbinding Fehmarn Belt	419,38	181,37	181,37
	2014-EU-TM-0221-W	Fehmarn Belt-tunnel — vaste spoor- en wegverbinding tussen Scandinavië en Duitsland	1 472,50	589,00	11,40
Baskische Y en de aansluiting hiervan op het Franse spoorwegnet	2007-EU-03040-P	Hogesnelheidslijn tussen Parijs en Madrid: traject Vitoria-Dax	45,78	11,44	11,44
	2014-EU-TM-0600-M	Atlantische Corridor: Traject Bergara-San Sebastian-Bayonne. Studies, werkzaamheden en diensten voor vervolgwerkzaamheden. Fase 1	1 147,44	459,30	183,55

TFI	Actie	Titel	Meest recente maximale subsidiabele kosten	Meest recente door de EU toegewezen mede-financiering	Meest recente door de EU betaalde mede-financiering
Verbinding Seine-Schelde	2007-EU-30010-P	Netwerk van binnenvaartwegen tussen de Seine en de Schelde — grensoverschrijdend traject tussen Compiègne en Gent	320,82	97,14	97,14
	2014-EU-TM-0373-M	Seine-Schelde 2020	1 464,78	634,14	156,55
Autosnelweg A1 Roemenië	2010RO161 PR010	Bouw van de autosnelweg Orastie-Sibiu	360,35	306,00	306,00
	2017RO16 CFMP012	Bouw van de autosnelweg Lugoj-Deva, deeltrajecten 2, 3 en 4 (het traject Dumbrava-Deva) — fase 2	516,70	395,00	88,40
Spoorlijn E59	2007PL161 PR001	Modernisering van spoorlijn E59 op het traject Wrocław-Poznan, fase II, traject: Wrocław- — grens van de provincie Neder-Silezië	188,93	160,59	160,59
	2015-PL-TM-0125-W	Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu (*Aanleg van spoorwegverbinding tussen de havens van Szczecin en Świnoujście*)	141,06	119,90	32,42
TOTAAL			**12 104,61**	**5 867,59**	**2 354,944**

Bijlage V — Overzicht van de vertragingen bij de uitvoering voor de geselecteerde acties

Projectcode	Titel project	Project afgerond? (ja/nee)	Oorspronkelijke aanvangsdatum (subsidieovereenkomst)	Oorspronkelijke einddatum	Werkelijke einddatum	Oorspronkelijke tijdlijn (in maanden)	Werkelijke tijdlijn (in maanden)	Vertraging (in maanden)	Vertraging van de oorspronkelijke duur van het project (%)
2014-EU-TMC-0560-M	Ontwikkeling van een spoorlijn met een standaardspoorbreedte van 1 435 mm op de corridor Rail Baltic/Rail Baltica (RB) door Estland, Letland en Litouwen	Nee	1/3/2015	31/12/2020	31/12/2022	69	95	26	37,68
2015-EU-TM-0347-M	Ontwikkeling van een spoorlijn met een standaardspoorbreedte van 1 435 mm op de corridor Rail Baltic/Rail Baltica (RB) door Estland, Letland en Litouwen (deel II)	Nee	16/2/2016	31/12/2020	31/12/2023	58	94	36	62,07
2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic/Rail Baltica — ontwikkeling van een spoorlijn met een standaardspoorbreedte van 1 435 mm in Estland, Letland en Litouwen (deel III)	Nee	6/2/2017	31/12/2023	31/12/2023	82	82	0	0,00
2010RO161PR010	Bouw van de autosnelweg Orastie-Sibiu	Nee	20/6/2011	18/12/2013	31/12/2019	29	102	73	251,72

Projectcode	Titel project	Project afgerond? (ja/nee)	Oorspronkelijke aanvangsdatum (subsidieovereenkomst)	Oorspronkelijke einddatum	Werkelijke einddatum	Oorspronkelijke tijdlijn (in maanden)	Werkelijke tijdlijn (in maanden)	Vertraging (in maanden)	Vertraging van de oorspronkelijke duur van het project (%)
2017RO16CFMP012	Bouw van de autosnelweg Lugoj-Deva, deeltrajecten 2, 3 en 4 (het traject Dumbrava-Deva) — fase 2	Nee	27/11/2013	27/5/2016	31/12/2022	30	109	79	263,33
2014-EU-TM-0186-S	Brenner-basistunnel — studies	Nee	1/1/2016	31/12/2019	31/12/2021	47	71	24	51,06
2014-EU-TM-0190-W	Brenner-basistunnel — werkzaamheden	Nee	1/1/2016	31/12/2019	31/12/2021	47	71	24	51,06
2007PL161PR001	Modernisering van spoorlijn E59 op het traject Wrocław-Poznan, fase II, traject: Wrocław- — grens van de provincie Neder-Silezië	Ja	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 (*Aanleg van spoorwegverbinding tussen de havens van Szczecin en Świnoujście*)	Nee	30/8/2016	31/12/2020	30/6/2022	52	70	18	34,62
2007-EU-06010-P	Nieuwe spoorwegverbinding Lyon-Turijn — Frans-Italiaans gemeenschappelijk gedeelte van het internationale traject (studies en werkzaamheden)	Ja	1/1/2007	31/12/2013	31/12/2015	83	107	24	28,92

Projectcode	Titel project	Project afgerond? (ja/nee)	Oorspronkelijke aanvangsdatum (subsidieovereenkomst)	Oorspronkelijke einddatum	Werkelijke einddatum	Oorspronkelijke tijdlijn (in maanden)	Werkelijke tijdlijn (in maanden)	Vertraging (in maanden)	Vertraging van de oorspronkelijke duur van het project (%)
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) (*grensoverschrijdend traject van de nieuwe internationale spoorwegverbinding tussen Lyon en Turijn — basistunnel Mont-Cenis*)	Nee	1/1/2014	31/12/2019	31/12/2021	71	95	24	33,80
2007-EU-30010-P	Netwerk van binnenvaartwegen tussen de Seine en de Schelde — grensoverschrijdend traject tussen Compiègne en Gent	Ja	1/1/2007	31/12/2013	31/12/2015	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0373-M	Seine-Schelde 2020	Nee	1/1/2014	31/12/2019	31/12/2022	71	107	36	50,70
2007-EU-20050-P	Vaste spoor-/wegverbinding Fehmarn Belt	Ja	1/6/2008	31/12/2013	31/12/2015	66	90	24	36,36
2014-EU-TM-0221-W	De Fehmarn Belt-tunnel — de vaste spoor- en wegverbinding tussen Scandinavië en Duitsland	Nee	1/1/2017	31/12/2019	31/12/2020	35	47	12	34,29
2007-EU-03040-P	Hogesnelheidslijn tussen Parijs en Madrid: traject Vitoria-Dax	Ja	1/1/2008	31/12/2013	31/12/2015	71	95	24	33,80

Projectcode	Titel project	Project afgerond? (ja/nee)	Oorspronkelijke aanvangsdatum (subsidieovereenkomst)	Oorspronkelijke einddatum	Werkelijke einddatum	Oorspronkelijke tijdlijn (in maanden)	Werkelijke tijdlijn (in maanden)	Vertraging (in maanden)	Vertraging van de oorspronkelijke duur van het project (%)
2014-EU-TM-0600-M	Atlantische Corridor: Traject Bergara-San Sebastian-Bayonne. Studies, werkzaamheden en diensten voor vervolgwerkzaamheden. Fase 1	Nee	1/1/2014	31/12/2019	31/12/2023	71	119	48	67,61

Bron: ERK. De kolom “Werkelijke einddatum” bevat de meest recente gewijzigde datum in de subsidieovereenkomst of de huidige verwachte voltooiingsdatum die de projectontwikkelaars hebben opgegeven.

Bijlage VI — Overzicht van de veranderingen in de oorspronkelijke toewijzingen voor de 17 gecontroleerde acties (cijfers in miljoen EUR)

A. Voor de zes voltooide acties:

Vlaggenschip-infrastructuur op het gebied van vervoer	Oorspronkelijke toewijzing	Meest recente toewijzing	EU-mede-financiering voor de actie bij afsluiting	Totaal van de wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke toewijzing	Totaal van de wijzigingen ten opzichte van de meest recente toewijzing
Rail Baltica	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	-	-
Verbinding Lyon-Turijn	1 671,8	1 401,0	235,6	436,2	165,4
Brenner-basistunnel	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	-	-
Fehmarn Belt	338,9	204,80	181,3	157,60	23,50
Baskische Y en de aansluiting hiervan op het Franse spoorwegnet	70,0	56,4	11,4	58,6	45,0
Verbinding Seine-Schelde	420,2	176,6	97,1	323,1	79,5
Autosnelweg A1	363,0	363,0	306,0	-*	-*
Spoorlijn E59	160,6	160,6	160,6	-	-
TOTAAL	**2 024,5**	**1 362,4**	**992,1**	**975,4**	**313,28**

* Vermindering houdt geen verband met uitvoeringsaspecten (vanwege niet-subsidiabele uitgaven).

Bron: ERK.

B. Voor de elf lopende acties:

Vlaggenschipinfrastructuur op het gebied van vervoer	Oorspronkelijke toewijzing	Meest recente toewijzing	EU-medefinanciering voor de actie bij afsluiting	Totaal van de wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke toewijzing	Totaal van de wijzigingen ten opzichte van de meest recente toewijzing
Rail Baltica	743,9	682,9	Loopt nog	61,0	Loopt nog
Verbinding Lyon-Turijn	813,8	813,8	Loopt nog	0	Loopt nog
Brenner-basistunnel	1 181,5	1 181,5	Loopt nog	0	Loopt nog
Fehmarn Belt	589,0	589,0	Loopt nog	0	Loopt nog
Baskische Y en de aansluiting hiervan op het Franse spoorwegnet	459,3	459,3	Loopt nog	0	Loopt nog
Verbinding Seine-Schelde	979,7	634,1	Loopt nog	345,5	Loopt nog
Autosnelweg A1	395,0	395,0	Loopt nog	0	Loopt nog
Spoorlijn E59	119,9	119,9	Loopt nog	0	Loopt nog
TOTAAL	**5 282,1**	**4 875,5**		**406,6**	

Lijst van afkortingen en begrippen

Actie: in het kader van dit verslag heeft een actie betrekking op een kleiner deel van een TFI die door de EU is medegefinancierd via subsidieovereenkomsten ofwel operationele programma's. Deze acties betreffen bijvoorbeeld een haalbaarheidsstudie, technische studies of werkzaamheden.

CEF (Connecting Europe Facility): een mechanisme waarmee sinds 2014 financiële bijstand is verleend aan drie sectoren: vervoer, energie en informatie- en communicatietechnologie. Op deze drie gebieden identificeert de CEF investeringsprioriteiten die het komende decennium dienen te worden uitgevoerd. Voor vervoer liggen die prioriteiten bij onderling verbonden vervoerscorridors en schoner vervoer.

CF (Cohesiefonds): een fonds dat de economische en sociale cohesie in de Europese Unie moet verbeteren door de financiering van projecten op het gebied van milieu en vervoer in lidstaten waar het bnp per hoofd van de bevolking minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt.

DG MOVE: directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer van de Europese Commissie

DG REGIO: directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling van de Europese Commissie

EAV (EU added value, Europese meerwaarde): de waarde die een EU-optreden oplevert bovenop de waarde die zou zijn gecreëerd indien alleen de lidstaat actie had ondernomen.

EFRO (Europees Fonds voor regionale ontwikkeling): een investeringsfonds dat tot doel heeft de economische en sociale cohesie binnen de EU te versterken door regionale onevenwichtigheden weg te nemen door middel van financiële steun voor de bouw van infrastructuur en productieve investeringen ter bevordering van de werkgelegenheid, vooral bij ondernemingen.

ESIF (Europese structuur- en investeringsfondsen): meer dan de helft van de EU-financiering wordt verstrekt via de vijf Europese structuur- en investeringsfondsen. Deze worden gezamenlijk beheerd door de Europese Commissie en de EU-lidstaten. Het gaat om het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

GPSO (Grand Projet du Sud-Ouest): dit is een hogesnelheidslijn op UIC-breedte voor gedeeltelijk gemengd verkeer die loopt van Bordeaux tot de Frans-Spaanse grens. De lijn zou een lengte van 279 km hebben, met een operationele snelheid van 320/220 km/u, en de totale kosten worden geraamd op 13,6 miljard EUR exclusief btw. De lijn was eerder gepland, maar deze plannen zijn uitgesteld.

INEA (Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken): de opvolger van het Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T EA), dat in 2006 door de Europese Commissie werd opgericht om de technische en financiële uitvoering van haar TEN-V-programma te beheren. INEA is op 1 januari 2014 van start gegaan met de uitvoering van onderdelen van de volgende EU-programma's: de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF); Horizon 2020 en oudere programma's (TEN-T en Marco Polo 2007-2013).

TEN-T (trans-Europese vervoersnetwerken): een reeks geplande netwerken voor vervoer over de weg, per spoor, in de lucht en over het water in Europa. De TEN-T-netwerken maken deel uit van een breder systeem van trans-Europese netwerken (TEN's), dat ook een telecommunicatienetwerk en een energienetwerk omvat.

TFI (Transport Flagship Infrastructures, vlaggenschipinfrastructuren op het gebied van vervoer): in het kader van dit verslag: alle door de EU medegefinancierde vervoersinfrastructuren waarvan de toegewezen totale subsidiabele kosten meer dan 1 miljard EUR bedragen. Daarnaast hebben deze de volgende kenmerken: een aanzienlijk deel van de medefinanciering door de EU moet worden toegewezen of betaald (zonder een kwantitatieve drempel), de TFI moet relevant zijn voor het vervoersnetwerk in de EU (in het bijzonder met betrekking tot grensoverschrijdende verbindingen) en de TFI zal naar verwachting een transformerend sociaaleconomisch effect sorteren.

Bediend gebied ("catchment area"): het geschatte invloedsgebied van de gebouwde infrastructuur. Voor dit verslag hebben wij een reisafstand van 15, 30 of 60 minuten langs de TFI vastgesteld en berekend hoeveel personen in dat gebied wonen om het potentieel voor de ontwikkeling van het personenvervoer van de infrastructuur te beoordelen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"VERVOERSINFRASTRUCTUREN IN DE EU: MEGAPROJECTEN MOETEN SNELLER WORDEN UITGEVOERD ZODAT DE NETWERKEFFECTEN TIJDIG WORDEN GEREALISEERD"

SAMENVATTING

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen I tot en met IV:

De voltooiing van het trans-Europese vervoersnetwerk is een belangrijke prioriteit voor de Unie. Bij de vaststelling van Verordening (EU) nr. 1315/2013 zijn de lidstaten overeengekomen dat het kernnetwerk tegen 2030 moet worden verwezenlijkt. Dit Europese netwerk zal de nationale vervoersnetwerken met elkaar verbinden en meer interoperabel maken. Om die doelstelling te bereiken, moeten belangrijke knelpunten en missing links worden aangepakt. Met name grensoverschrijdende verbindingen ontbreken vaak of zijn niet afgestemd op moderne vervoersoplossingen. In sommige gevallen vergt dit belangrijke investeringen om een coherent en volledig operationeel netwerk tot stand te brengen. Deze belangrijke beslissingen zijn onderbouwd met kosten-batenanalyses en verkeersprognoses. Dankzij de uitvoering van die grote infrastructuurprojecten worden meer milieuvriendelijke vervoerswijzen (het spoor en de binnenvaart) volwaardige alternatieven voor het personen- en goederenvervoer.

De Commissie merkt op dat dankzij de werkzaamheden van de lidstaten en de infrastructuurbeheerders, samen met de steun van de Commissie, reeds aanzienlijke vooruitgang is geboekt bij de voltooiing van het TEN-T-kernnetwerk. De vaststelling van een gemeenschappelijke termijn voor alle lidstaten heeft een impuls gegeven en de lidstaten er in veel gevallen toe aangespoord hun werkzaamheden in het licht van die termijn te plannen. Dankzij de netwerkeffecten die deze coördinatie genereert, zullen de projecten meer voordelen opleveren.

De Commissie heeft veel inspanningen geleverd om ervoor te zorgen dat de in dit verslag behandelde grensoverschrijdende projecten worden uitgevoerd. Het zijn stuk voor stuk zeer complexe projecten die een nauwe en volgehouden samenwerking tussen de lidstaten vergen. De tussenkomsten van de Commissie, die soms verder gingen dan louter juridische bijstand, waren in veel gevallen van doorslaggevend belang om ervoor te zorgen dat die projecten worden uitgevoerd. De Europese coördinatoren hebben bijvoorbeeld voortdurend samengewerkt met de partners uit de verschillende lidstaten en waren rechtstreeks betrokken bij de raden van toezicht van de gemeenschappelijke entiteiten van de grensoverschrijdende projecten. Gezien de gevoelige politieke context bij dergelijke grote investeringen, zijn de contacten van de coördinatoren met ministers, belanghebbenden, projectbeheerders, enz., essentieel. De Raad heeft „de belangrijke rol van de Europese coördinatoren bij het faciliteren van een tijdige en doeltreffende implementatie van de multimodale corridors van het kernnetwerk" erkend[1].

De financiële steun van de EU voor de projecten was ook van doorslaggevend belang voor verbintenissen op lange termijn en om een stabiel klimaat voor de uitvoering van die projecten tot stand te brengen. De Connecting Europe Facility is een cruciaal instrument voor de uitvoering van de grensoverschrijdende projecten. Dat wordt bevestigd door talrijke entiteiten die verantwoordelijk zijn

[1] Conclusies van de Raad over de vorderingen met de implementatie van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T) en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) wat betreft vervoer, 5 december 2017.

voor de in dit verslag geanalyseerde projecten. Het Cohesiefonds en het EFRO hebben de uitvoering van vervoersinfrastructuurprojecten die de economische, sociale en territoriale cohesie versterken mogelijk gemaakt. Tegelijkertijd heeft de Commissie erop toegezien dat de financieringsregels van de respectieve EU-fondsen correct worden toegepast.

De Commissie is derhalve van mening dat de betrokken projecten zonder de invoering van het TEN-T-kader, de financiële bijstand van de EU en haar politieke interventies, nooit zouden worden gerealiseerd.

De Commissie erkent dat dergelijke grote infrastructuurprojecten veel tijd in beslag nemen. Dit geldt voor alle investeringen van deze omvang in vervoersinfrastructuur, maar bij uitstek voor de in deze audit beoordeelde grensoverschrijdende projecten (betrokkenheid van verschillende lidstaten, begrotingsbesprekingen, technische complexiteit bij de bouw van tunnels of nieuwe green-fieldprojecten, complexe administratieve afhandeling van vergunningsprocedures, enz.). Naarmate projecten tijdens de voorbereidende stappen vorm krijgen, is het normaal dat de reikwijdte, afstemming, technische parameters enz. evolueren, onder meer op basis van waardevolle input die tijdens openbare raadplegingen wordt verzameld. Het is eveneens normaal dat deze aanpassingen van het project tot veranderingen in de sociaaleconomische kosten en baten leiden. Eventuele afwijkingen van de kostprijs en vertraging bij de uitvoering moeten derhalve worden beoordeeld op basis van het definitieve investeringsbesluit en niet op basis van de eerste aanzetten van een project.

De Commissie benadrukt dat de grensoverschrijdende projecten op weg zijn om te worden uitgevoerd tegen 2030. Er zijn extra inspanningen nodig. De Commissie zal nauw met de betrokken partijen blijven samenwerken. Zij is voornemens in 2021 een herziening van de TEN-T-verordening voor te stellen; dit is een gelegenheid om de balans op te maken van de geboekte vooruitgang en, zo nodig, de instrumenten aan te passen om de doelstelling van een volledig functionerend en interoperabel TEN-T-netwerk te verwezenlijken binnen de vastgestelde termijnen.

Tot slot merkt de Commissie op dat voor het in dit verslag gebruikte begrip „TFI” (Transport flagship infrastructures – megaprojecten) geen equivalent bestaat in een basishandeling, lopende en toekomstige programma’s of operationele definities op EU-niveau.

OPMERKINGEN

16. De Commissie erkent dat het risico groot is dat een aantal van de door de Europese Rekenkamer onderzochte TFI's tegen 2030 niet op volle capaciteit operationeel zullen zijn, hetgeen echter niet vereist is in de TEN-T-verordening. Zij benadrukt dat de meeste TFI's tegen die tijd operationeel zullen zijn en aan de TEN-T-richtsnoeren zullen voldoen. Dit zal een grote verbetering zijn voor het vervoerssysteem van de EU.

Met betrekking tot de paragrafen 16, 17 en 19 en tabel 2 beoordeelt de Commissie de stand van zaken van de onderzochte projecten als volgt:

Rail Baltica:

Er wordt verwacht dat het Rail Baltica-project tegen 2030 overeenkomstig de TEN-T-eisen zal zijn afgewerkt en volledig operationeel zal zijn, met inbegrip van de toegangslijnen in Polen, zie ook de antwoorden op de paragrafen 69 t.e.m. 71.

De Letse nationale audit heeft de oorspronkelijke termijn van de subsidieovereenkomst van 2014 (waarin werd aangenomen dat de onteigeningen tegen 12/2019 zouden zijn afgerond) vergeleken met de in 2019 meegedeelde datum (12/2022). Intussen was de subsidieovereenkomst verlengd en was 12/2022 vastgesteld als nieuwe termijn voor de verwerving van de gronden. Er is geen sprake van vertraging maar van een nieuwe termijn, die de aanpassingen van de grondverwervingsplannen weerspiegelt. Daarbij wordt voorrang gegeven aan prioritaire gebieden waarvoor reeds

bouwcontracten zijn ondertekend, terwijl andere onteigeningen worden uitgesteld tot een gemeentelijke hervorming is afgerond.

Lyon-Turijn:

Volgens de huidige planning zal de 57,5 km lange grensoverschrijdende sectie, met inbegrip van de tunnel Lyon-Turijn, voor 2030 klaar zijn en voldoen aan de TEN-T-eisen.

De Italiaanse toegangslijnen zullen tegen 2030 volledig voldoen aan de TEN-T-normen dankzij de aanleg van de nieuwe toegangslijn tussen Avigliana en Orbassano en de modernisering van het baanvak Bussoleno-Avigliana.

Aan de Franse zijde voldoet de bestaande conventionele lijn, die momenteel als toegangslijn dient, reeds aan de meeste TEN-T-parameters. De eisen waaraan niet voldaan is, zijn de lijnsnelheid (bepaalde trajecten zijn slechts geschikt voor 90 km/h in plaats van 100 km/h vanwege het hellingspercentage van 25 ‰) en ERTMS, dat volgens het Franse implementatieplan tegen 2030 wordt uitgerold.

Brenner-basistunnel (BBT):

De huidige officiële openingsdatum voor deze basistunnel is 2028.

De uitrusting van de bestaande noordelijke toegangslijnen met ERTMS is één van de drie maatregelen die vanaf 2020 deel uitmaken van het startpakket van het „Digitale Schiene Deutschland Programm", waarvan de uitvoering intussen loopt en waarvoor budgetten zijn uitgetrokken.

Daarnaast heeft de werkgroep infrastructuur van het platform voor de Brennercorridor informatie verzameld waaruit ook blijkt dat de toegangsroutes in Duitsland en Italië tegen 2030 volledig in overeenstemming zullen zijn met de TEN-T-verordening. Voorts wordt bevestigd dat de bestaande toegangslijnen in Duitsland tegen 2027 worden uitgerust met ERTMS.

Fehmarn Belt:

De geplande datum voor de opening van de Fehmarn-Beltverbinding en zijn toegangsroutes is 2028.

De start van de bouwwerkzaamheden aan de Duitse toegangslijnen naar Fehmarn Belt is gepland voor 2021/22, met een geraamde bouwtermijn van 5,5 jaar. Dat betekent dat de werkzaamheden uiterlijk tegen 2028 klaar zullen zijn, met een marge van drie jaar om de termijn van de TEN-T-verordening te halen. Bovendien is ook de officiële planning van de lijn door de Fehmarn-Sund gepland in 2028, zodat de volledige capaciteit van de toegangslijnen beschikbaar is wanneer de tunnel opent.

De toegangswegen naar de tunnel zullen dus bij de opening van de tunnel volledig klaar zijn en aan de TEN-T-eisen voldoen.

Baskische Y:

De Commissie bevestigt dat de aanleg van de route aan de Franse kant tussen de grens en het Franse hogesnelheidsnet vertraging zal oplopen. De Commissie onderhandelt echter met Frankrijk over de verbetering van de bestaande lijn tussen Bordeaux en de grens, die aansluiting geeft op de Baskische Y. Het is de bedoeling dat die verbetering tegelijk met de Baskische Y klaar is. De Commissie is van oordeel dat de opdracht erin bestaat de capaciteit van de bestaande lijn aan de Franse zijde geleidelijk te verhogen om de groei van het verkeer op te vangen, met name van het goederenverkeer.

De Baskische Y zal vóór 2030 conform zijn met de eisen van het TEN-T. De Commissie heeft benadrukt dat de verbetering van de bestaande lijn aan de Franse zijde er eveneens voor moet zorgen dat aan de TEN-T-eisen wordt voldaan.

Seine-Schelde:

Naar verwachting zal het kanaal Seine – Noord-Europa tegen eind 2028 in gebruik zijn.

Alle bouwwerkzaamheden en verbeteringen die gepland zijn om de functionaliteit van het Seine-Scheldenetwerk te verhogen, zullen uiterlijk in 2030 zijn voltooid, overeenkomstig het uitvoeringsbesluit van juni 2019. Dit geldt met name voor de hoofdroutes tussen het Seine- en het Scheldebekken. Van het volledige netwerk van ongeveer 1 100 km, geldt slechts voor één perifeer deel van ongeveer 30 km (Bray-Nogent) een latere einddatum, namelijk 2032.

De Seine-Scheldeverbinding naar Zeebrugge wordt momenteel bestudeerd. Overeenkomstig het Uitvoeringsbesluit wordt een investeringsplan verwacht tegen december 2023. De verbinding moet voor eind 2030 verwezenlijkt zijn.

A1-snelweg Roemenië:

Het resterende deel van de Roemeense snelweg A1 (Sibiu-Pitesti) moet worden gebouwd in de huidige (2014-2020) en volgende financieringsperiode.

Spoorlijn E59:

Dit is een bestaande lijn die reeds in gebruik is. Er zijn geen green-fieldprojecten in het kader van E59. De lijn wordt alleen aangepast. De bevoegde Poolse autoriteiten hebben meegedeeld dat die verbeteringen volgens planning uiterlijk in 2030 klaar zullen zijn, met inbegrip van de uitlopers.

Ook lijn E59 zal vóór 2030 aan de TEN-T-eisen voldoen.

18. De Commissie erkent dat er risico op vertraging bestaat bij de bouw van sommige TFI's en de aanvullende infrastructuur daarbij. De effectieve werking van de TEN-T-corridors zal hierdoor echter niet in gevaar komen. De corridors zullen in 2030 operationeel zijn en reeds profiteren van de verschillende uitgevoerde projecten. Dit zal in 2030 reeds zeer positieve netwerkeffecten hebben.

Kader 1. Een ontbrekende schakel die de corridor en het netwerk belemmert

De Commissie is van mening dat het feit dat de studies voor één traject in 2019 nog niet waren afgerond geen belemmering vormt voor de voltooiing van het project vóór het verstrijken van de termijn van 2030. De Baskische Y zal zeer waarschijnlijk voor 2030 klaar zijn. Frankrijk heeft de aanleg van de nieuwe hogesnelheidslijn tussen Bordeaux en Dax en vervolgens van Dax naar de grens uitgesteld tot na 2037. Als tweede beste optie voert de Europese Commissie echter besprekingen met de Franse autoriteiten en met SNCF Réseau over een tijdige modernisering van de bestaande lijn voor de opening van de Baskische Y. Op die manier kan een goed functionerende grensoverschrijdende verbinding met voldoende capaciteit worden geboden.

Bovendien maakt de Commissie de Rekenkamer erop attent dat de internationale lijn tussen Perpignan en Figueras momenteel wordt beheerd door LFP Perthus (in gezamenlijke eigendom van Frankrijk en Spanje). Het aantal treinen stijgt en zal naar verwachting vervijfvoudigen tegen 2026 dankzij de lopende aanpassing van het Spaanse spoorwegnet aan het UIC-profiel (Valencia-Tarragona-Barcelona).

De combinatie van de bouw van de Baskische Y en de modernisering van de bestaande lijn tussen Bordeaux en de grens zullen voor meer capaciteit zorgen en de exploitatie van goederentreinen gemakkelijker maken.

25. De Commissie is van mening dat zij de bestaande instrumenten en middelen op passende wijze heeft gebruikt om de voltooiing van de projecten te bevorderen en de lidstaten daarbij te ondersteunen (financieringsbesluiten, INEA, coördinatoren, deelname aan raden van toezicht, bijeenkomsten van het corridorforum, werkplannen voor de corridors, verslaglegging aan het Parlement, conferenties, bilaterale vergaderingen, multilaterale bijeenkomsten, uitvoeringsbesluiten, enz.). De inspanningen die de Commissie tot dusver heeft geleverd, gaan veel verder dan de bepalingen van artikel 56.

26. De Commissie heeft nog geen gebruik gemaakt van de procedure van artikel 56 omdat zij van mening is dat andere instrumenten doeltreffender zijn om „de lidstaten ertoe te bewegen deze infrastructuren sneller te plannen en uit te voeren", bijvoorbeeld de werkzaamheden van de coördinatoren, uitvoeringsbesluiten, enz.

27. De Commissie onderstreept dat de omvang, technische aspecten, financiering, planning en de factor politiek en publieke opinie deze grensoverschrijdende projecten zeer complex maken.

Wat de in het kader van tekstvak 2 getrokken conclusies betreft, is de Commissie van mening dat infrastructuurprojecten zoals het kanaal Seine – Noord-Europa of de spoorwegtunnel Lyon – Turijn van doorslaggevend belang zijn. De analyse mag niet alleen gebaseerd zijn op het huidige binnenvaart- en spoorverkeer aangezien er nu weinig of geen verkeer is door de beperkingen van de huidige infrastructuur (het kanaal Seine – Noord-Europa bestaat nog niet en de bestaande spoorverbinding Lyon-Turijn is niet geschikt voor goederenvervoer).

Zie het antwoord van de Commissie op tekstvak 2.

Tekstvak 2 – Aanzienlijke verschillen tussen de werkelijke en voorspelde verkeersniveaus

Hoewel de Commissie erkent dat een aantal begeleidende maatregelen moeten worden genomen om een optimale benutting van de nieuwe infrastructuur te waarborgen, is zij van mening dat „aanzienlijke verschillen tussen de werkelijke en voorspelde verkeersniveaus" niet per definitie een probleem vormen en dat de verkeersprognoses in verschillende gevallen op conservatieve wijze zijn berekend.

31. De Commissie is het ermee eens dat kosten-batenanalyses (KBA) afhankelijk zijn van de gebruikte methode en de gehanteerde aannames. Het feit dat voor elk van de projecten verschillende KBA's zijn gemaakt, toont aan dat dit instrument continu wordt gebruikt. De Commissie vindt het logisch dat de resultaten van de KBA's doorheen de tijd afwijken van eerdere analyses als projecten worden bijgestuurd (reikwijdte, technische eisen, enz.).

Tekstvak 4 – Voorbeelden van bevindingen met betrekking tot kosten-batenanalyses

Met betrekking tot dit deel, merkt de Commissie het volgende op:

(1) Bij de aanvraag voor medefinanciering door de EU moet een bijgewerkte kosten-batenanalyse worden verstrekt, rekening houdend met alle elementen van het definitieve project. Dit toont aan dat de KBA's op een correcte manier worden meegenomen in de besluitvorming.

(2) De Commissie is van mening dat de herbeoordeling van 2018 niet als een KBA mag worden beschouwd. De methode van die herbeoordeling werd ter discussie gesteld in het kader van het Italiaanse debat over de niet-naleving van de Italiaanse richtsnoeren.

(3) Wat Rail Baltica betreft, wijst de Commissie erop dat de drie verschillende kosten-batenanalyses voor Rail Baltica een zeer verschillende reikwijdte en verschillende doelstellingen hadden. COWI (2007) was een verkennende pre-haalbaarheidsstudie van verschillende opties om de spoorverbindingen tussen de Baltische staten en verder te verbeteren, waarvan de aanleg van een normaalsporige lijn (1 435 mm) er één was. Gezien de reikwijdte was dit geen standaard kosten-batenanalyse en werden er geen gedetailleerde verkeersprognoses en CAPEX-berekeningen gemaakt. De studies van AECOM (2011) en EY (2017) kunnen daarentegen als kosten-batenanalyses worden beschouwd, maar hebben elk een verschillende reikwijdte en doelstelling. De studie van AECOM diende om de initiële haalbaarheid van Rail Baltica op basis van de KBA te bepalen en voor de onderbouwing van de vroegtijdige politieke besluitvorming. De studie van EY (2017) was nodig om rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen, waaronder een akkoord over het tracé met de integratie van de lijn in Riga en de verbinding tussen Kaunas en Vilnius. Alle studies zijn op transparante wijze uitgevoerd en zijn openbaar toegankelijk.

(4) Met betrekking tot de Brenner-basistunnel is de Commissie van mening dat de kosten-batenanalyse van 2019 voortbouwt op de eerder in 2019 gepubliceerde Duitse scenariostudie. Alle scenario's die in het kader van de kosten-batenanalyse zijn geanalyseerd, wijzen op een positieve verhouding die de in de analyse van 2007 vermelde cijfers overstijgt. Wat de ontbrekende verkeersstudies betreft, merkt de Commissie op dat de drie betrokken lidstaten op dit moment aan een gemeenschappelijke verkeersprognose werken, waarvan de resultaten in 2020 worden verwacht.

Concluderend is de Commissie van mening dat uit de door de Rekenkamer aangehaalde voorbeelden blijkt dat de KBA's systematisch in alle belangrijke fasen van de projecten worden gebruikt.

32. De Commissie heeft geen toegang tot gedetailleerde informatie over de analyse van deze externe deskundigen en de instrumenten die zij voor hun beoordeling hebben gebruikt. Derhalve kunnen de Commissie en de belanghebbenden ook geen oordeel vellen over die bevindingen.

Aangezien er voor het begrip TFI in de EU-regelgeving geen equivalent bestaat, kon de tot dusver uitgevoerde analyse onmogelijk exact overeenstemmen met het door de Rekenkamer gedefinieerde concept.

De Commissie is van mening dat de KBA's op een correcte manier zijn gebruikt als instrument voor de besluitvorming. Bij Rail Baltica vormden de latere kosten-batenanalyses de basis voor de besluitvorming over het project. In dit geval werden de kosten uitgesplitst per land, maar de voordelen zullen pas zichtbaar worden als het volledige project is uitgevoerd.

33. In het kader van het gedeeld beheer worden voor vervoersnetwerken in het kader van thematische doelstelling nr. 7 alleen grote projecten met een totale subsidiabele kostprijs van meer dan 75 miljoen EUR door de Commissie beoordeeld.

34. De Commissie benadrukt dat, wat het cohesiebeleid voor de programmeringsperiode 2021-2027 betreft, de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de selectie en goedkeuring van alle door de fondsen medegefinancierde acties, ongeacht de kostprijs van die acties. Daarbij moeten de beheersautoriteiten er enerzijds voor zorgen dat alle acties voldoen aan de toepasselijke subsidiabiliteitsregels voor de betrokken uitgaven en aan de kwaliteitsnormen die duidelijk zijn vermeld in artikel 67 van het voorstel voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (VGB) (zie met name artikel 67, lid 3, onder c), d) en e)), en moeten zij anderzijds:

- waarborgen dat de geselecteerde acties de beste verhouding bieden tussen het steunbedrag, de uitgevoerde activiteiten en de verkregen resultaten;

- nagaan of de begunstigde over de nodige financiële middelen en mechanismen beschikt om de exploitatie- en onderhoudskosten te dekken en hun financiële houdbaarheid te waarborgen;

- waarborgen dat de geselecteerde concrete acties die onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad vallen, worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling of een screeningprocedure en dat terdege rekening is gehouden met de beoordeling van alternatieve oplossingen.

Deze bepalingen zijn van toepassing op alle acties, waardoor ze doelbewust algemeen zijn geformuleerd om de mogelijkheid te bieden de administratieve lasten aan te passen aan de aard en omvang van de concrete acties. De specifieke toepassing van die voorwaarden gebeurt geval per geval bij de vaststelling van de selectiecriteria.

Op basis van de ervaringen in de periode 2014-2020 hebben de lidstaten nationale economische beoordelingskaders vastgesteld en/of verder ontwikkeld, met inbegrip van, indien relevant, een kosten-batenanalyse voor grotere investeringen. Voor grotere projecten verwacht de Commissie dat de lidstaten passende kwaliteitsnormen blijven hanteren, zoals aangegeven in de internationale beste

praktijken op het gebied van KBA en de handleiding 2014-2020 voor kosten-batenanalyses, die verder gaan dan de wettelijke bepaling indien de definitieve bepalingen niet expliciet verplichten een KBA te verrichten.

Daarnaast is de Commissie voornemens de uitvoering van kosten-batenanalyses ook voor kleinere projecten te promoten. Om dit proces te vergemakkelijken, zal zij een vereenvoudigd vademecum voor kosten-batenanalyses publiceren, met een gebruiksklare tool met de internationale beste praktijken voor de toepassing van de beginselen van de kosten-batenanalyse op verschillende projecten, ook op kleinere schaal.

35. Verkeersprognoses maken deel uit van de kosten-batenanalyse die voor elk medegefinancierd project wordt uitgevoerd. Aangezien er voor het begrip TFI in de EU-regelgeving geen equivalent bestaat, kon de tot dusver uitgevoerde analyse onmogelijk exact overeenstemmen met het door de Rekenkamer gedefinieerde concept.

38. De basistunnel Lyon-Turijn zal gedurende een periode van meer dan 50 jaar worden gebruikt.

40. Een volwaardige openbare raadpleging is één van de voorwaarden om ervoor te zorgen dat investeringen maximale sociaaleconomische voordelen opleveren, onder meer door ervoor te zorgen dat naar behoren rekening wordt gehouden met de standpunten en belangen van alle belanghebbenden. Op die manier wordt gewaarborgd dat projecten maximaal bijdragen tot het maatschappelijk welzijn, ook wat de territoriale en sociale, ecologische en economische dimensies betreft. Dit proces is inderdaad complext en kan vertraging veroorzaken.

De Commissie merkt op dat zelfs de meest professionele georganiseerde participatie van belanghebbenden niet per definitie voorkomt dat vergunningen bij administratieve rechtbanken worden aangevochten.

41. Wanneer belanghebbenden de Commissie contacteren over specifieke TEN-T-projecten, doet de Commissie haar uiterste best om de EU-dimensie van het project toe te lichten. Dit was het geval voor Rail Baltica, maar ook voor andere TFI's (Brenner-basistunnel, Fehmarn Belt, Seine-Schelde, enz.).

43. Met betrekking tot de A1-snelweg in Roemenië merkt de Commissie op dat de raadpleging van de belanghebbenden heeft bijgedragen tot de naleving van de EU-wetgeving op het gebied van milieu. De Commissie erkent echter dat de noodzakelijke wijzigingen te laat werden meegenomen, waardoor het project in de praktijk vertraging heeft opgelopen.

44. Die kosten vereisen de beschikbaarheid van een bepaalde organisatie die relevante diensten verleent en die de tijdige start van de werkzaamheden voorbereidt.

45. De Commissie merkt op dat bijna alle infrastructuurprojecten van deze omvang tientallen jaren in beslag nemen, ongeacht de eventuele toekenning van EU-financiering.

De Commissie merkt ook op dat de onderzochte TFI's op het gebied van uitvoering tot de meest complexe en technisch uitdagende projecten behoren. Zoals gebruikelijk bij infrastructuurprojecten van deze omvang, wordt een eerste raming gemaakt en wordt die raming vervolgens tijdens de uitvoering geactualiseerd.

Als voorbeeld van niet door de EU gefinancierde projecten, verwijzen we naar de bouw van de Gotthardtunnel, die ook meer dan 15 jaar heeft geduurd.

46. De Commissie is van mening dat de vaststelling van een specifieke financieringsprioriteit voor de TFI's gelijkwaardig is met de vastlegging van middelen voor deze projecten. De huidige verordening inzake de Connecting Europe Facility (CEF) en het voorstel voor de CEF II-verordening voorzien niet in een onderscheid tussen projecten die al dan niet als een vlaggenschipproject zijn aangemerkt. Daarom zou elke specifieke financieringsprioriteit die uitsluitend voor dit soort projecten is bedoeld, indruisen tegen de bepalingen van de CEF-verordening.

Voorts is de Commissie van mening dat de huidige praktijk van oproepen tot het indienen van voorstellen een sterke stimulans vormt voor initiatiefnemers om vooruitgang te boeken bij hun projecten en een goede voorbereiding en uitvoering van projecten garandeert.

47. De Commissie is van mening dat het de initiatiefnemer toekomt om de optimale reikwijdte van zijn project vanuit verschillende invalshoeken (geografisch, technisch, planning, enz.) te bepalen en de opeenvolgende stappen te organiseren.

Zij wijst op de lage administratieve kosten van het CEF-programma, dat door verschillende audits wordt erkend.

De Commissie is weliswaar voorstander van een geïntegreerde projectvisie, maar het is aan de projectontwikkelaars om hun aanvraag in te dienen in antwoord op een concurrerende oproep tot het indienen van voorstellen. Met één subsidiëringsovereenkomst voor een TFI werken, zal vertragingen of wijzigingen van de reikwijdte van projecten niet voorkomen.

48. Er bestaan procedures om een correct overzicht te geven; daarnaast zal de Commissie aan begunstigden en initiatiefnemers ondersteuning blijven bieden op het gebied van projectontwikkeling. Dat zal gebeuren via de InvestEU-advieshub, die vanaf 2021 operationeel wordt in het kader van het nieuwe wetgevingskader voor het meerjarig financieel kader 2021-2027.

49. Voor alle grote infrastructuurprojecten wordt in een eerste fase de haalbaarheid van het oorspronkelijke idee beoordeeld. Gewoonlijk worden verschillende opties beoordeeld en het is dan ook normaal dat het ontwerp en de reikwijdte nog evolueren, met name na openbare raadplegingen of milieueffectbeoordelingen. Wijzigingen in het opzet en de reikwijdte brengen niet alleen extra kosten mee, maar ook bijkomende voordelen.

50. De Commissie is van mening dat het door de wijzigingen van de reikwijdte, aanvullende elementen, enz. zeer moeilijk is om de kostenramingen in de verschillende fasen van projecten te vergelijken.

Wat bijlage III betreft, is de Commissie van mening dat bij de berekening van de kostenstijging ten volle rekening moet worden gehouden met bovengenoemde factoren.

Voor de geselecteerde TFI's kan de Commissie de verstrekte cijfers niet aan elkaar koppelen, voornamelijk vanwege wijzigingen van de reikwijdte.

Wat de volgende projecten betreft, is de Commissie van mening dat rekening moet worden gehouden met het volgende:

Rail Baltica:

De door de Rekenkamer berekende kostenstijging is grotendeels terug te voeren op de extra kosten voor de integratie van de Rail Baltica-route in Riga en de verbinding Kaunas-Vilnius, die ook voordelen zal opleveren.

Lyon-Turijn:

De basistunnel Lyon-Turijn zal twee tunnelbuizen tellen. De oorspronkelijke raming was opgesteld voor één tunnelbuis voor beide richtingen.

Brenner-basistunnel:

De oorspronkelijke geraamde kostprijs van ongeveer 6 miljard EUR mag niet worden vergeleken met de jongste raming voor een gewijzigd project (aanvullende infrastructuur), veranderingen in de regelgeving (aanvullende vereisten op basis van de milieueffectbeoordeling) en extra kosten voor de uitvoering van de tests en de inbedrijfstelling die niet in de oorspronkelijke raming waren opgenomen.

Fehmarn Belt:

De oorspronkelijke raming in de door het Deense Parlement in 2008 aangenomen planningswet (prijspeil 2008) bedroeg 6,2 miljard EUR, en niet 5,016 miljard EUR zoals vermeld in tabel 3. Die raming is bij het prijspeil van 2019 het equivalent van 6,7 miljard EUR.

Seine-Schelde:

De eerste relevante kostenraming kon pas in 2006 worden opgesteld, na afronding van de haalbaarheidsstudies; daarom moet de raming van 2007 als uitgangspunt worden genomen (4,002 miljard EUR).

51. De Commissie merkt op dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor de opsplitsing van een project in passende onderdelen. Het vermelde voorbeeld betreft nationale verantwoordelijkheden.

Wat de A1-snelweg in Roemenië betreft, is de omvang van de aanbestede snelwegbaanvakken naar het oordeel van de Commissie afgestemd op de capaciteit van de grote Europese bouwondernemingen. De Commissie is van mening dat het opsplitsen van projecten in delen soms kan bijdragen aan de tijdige afwerking ervan, bijvoorbeeld wanneer een vergunning voor één deel nog niet is afgegeven maar de werkzaamheden aan andere delen al kunnen beginnen.

53. De Commissie beheert de medefinanciering van de EU op een efficiënte manier, rekening houdend met de werkelijke voortgang van elke individuele actie.

54. De Commissie merkt op dat een TFI volledig in dienst kan zijn, zelfs als capaciteit van de toegangslijnen nog niet onmiddellijk volledig beschikbaar is. Vanuit netwerkoogpunt is het wegwerken van de grensoverschrijdende knelpunten de grootste prioriteit.

Wat de in deze paragraaf vermelde TFI's betreft, beschikt de Commissie over de volgende informatie:

Baskische Y:

Frankrijk heeft inderdaad eenzijdig beslist de aanleg van de hogesnelheidslijn tussen Bordeaux enerzijds en Toulouse en Dax anderzijds uit te stellen tot na 2037. Daarom pleegt de Commissie met Frankrijk overleg over een tussenoplossing, namelijk de modernisering van de bestaande lijn tussen Bordeaux en de Spaanse grens, zodat er in 2030 inderdaad meer capaciteit voor grensoverschrijdende verbindingen beschikbaar is dankzij de aansluiting van de Baskische Y op een gemoderniseerde lijn tussen Bordeaux en de grens.

Brenner-basistunnel (BBT):

Overeenkomstig de TEN-T-verordening en het plan voor de uitrol van ERTMS zullen de BBT en de toegangslijnen worden uitgerust met ERTMS en volgens de huidige planning klaar zijn tegen 2030. Om de capaciteit van de basistunnel volledig te benutten, heeft de Commissie de studies voor de noordelijke en zuidelijke toegangslijnen medegefinancierd. De Commissie is echter van mening dat de basistunnel zelfs zonder aanpassing van de toegangslijnen vanaf de opening voordelen zal opleveren.

55. De Commissie merkt op dat zij op deze omstandigheden geen vat heeft. In veel gevallen is de betrokkenheid van de Commissie (bijvoorbeeld via subsidieovereenkomsten, uitvoeringsbesluiten, de werkzaamheden van de coördinatoren, enz.) juist de stabiliserende factor die de uitvoering op de lange termijn verzekert.

56. De Commissie merkt op dat zij geen vat heeft op de omstandigheden waar de Rekenkamer naar verwijst. De verkeersveiligheid kan ook worden verbeterd door middel van administratieve maatregelen (snelheidsbeperkingen, controles...) op bestaande wegen.

58. Het is van essentieel belang erop te wijzen dat de financiering van infrastructuurprojecten een zeker risico inhoudt dat niet alle voor een bepaalde actie uitgetrokken middelen worden gebruikt (in dat geval worden ze aan andere projecten toegewezen). Voor grote infrastructuurprojecten heeft het waarborgen van de EU-financiering in een vroeg stadium onmiskenbaar een hefboomeffect voor de

prioriteitsbepaling en financiering op lokaal/nationaal niveau. Zonder dit vooraf beschikbare financieel vangnet zou de uitvoering van die complexe grensoverschrijdende projecten in gevaar kunnen komen. Een voorbeeld hiervan is de EU-financiering voor het kanaal Seine – Noord-Europa. Die werd in 2019 weliswaar verlaagd maar was, samen met het uitvoeringsbesluit, een doorslaggevende factor voor de Franse Regering om zich te verbinden tot de financiering van dit kanaal.

59. De cijfers dateren van april 2019 in het kader van een analyse van het uitgavenprofiel tot eind 2018. Sindsdien werkt het INEA, met steun van de Commissie, samen met de initiatiefnemers om de risico's te beperken, met name door te bekijken voor welke eventuele uitbreidingen van het project de middelen zouden kunnen worden aangewend.

Uit de cijfers met betrekking tot de Brenner-basistunnel in bijlage IV blijkt dat reeds meer dan 430 miljoen EUR is betaald, met inbegrip van tussentijdse betalingen voor de vergoeding van de gemaakte kosten tot eind 2018 en verdere voorfinanciering in 2019.

De Commissie en INEA beheren de CEF-begroting op efficiënte wijze. Financiering die niet nodig is voor sommige lopende CEF-acties, wordt via nieuwe oproepen tot het indienen van voorstellen toegewezen aan andere CEF-acties. Op die manier worden de CEF-middelen goed beheerd.

60. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 59.

De Commissie merkt op dat het verschaffen van zekerheid op lange termijn aan initiatiefnemers door de toewijzing van EU-medefinanciering, betekent dat hetzelfde geld niet aan andere projecten kan worden gegeven. Zij optimaliseert het gebruik van de medefinanciering van de Unie door de „use it or lose it"-aanpak.

De Commissie merkt op dat het Financieel Reglement de individualisering van de vastleggingen toestaat tot het jaar n+1, d.w.z. dat vastleggingen voor 2020 uiterlijk eind 2021 aan een individuele actie moeten worden toegewezen.

Antwoord op de titel boven paragraaf 61: De Commissie is het er niet mee eens dat zij toezicht uitoefent vanop afstand. Zij oefent van nabij en op passende wijze toezicht uit.

61. De Europese coördinatoren nemen als waarnemer deel aan de bestuursstructuur van de betrokken projecten. Het uitvoeringsbesluit van de Commissie voor Rail Baltica C(2018)6969 voorziet met name in de rol van de Europese coördinator als waarnemer in de beheersstructuur van het project (de status van waarnemer in de raad van toezicht op de gemeenschappelijke onderneming) en in deelname aan de bijeenkomsten van de ministeriële taskforce. Dit geldt ook voor andere TFI's (Lyon-Turijn, Kanaal Seine – Noord-Europa, Brenner-basistunnel). In het huishoudelijk reglement van de ministeriële taskforce van Rail Baltica is zelfs voorzien dat de Europese coördinator de vergaderingen voorzit.

63. De vertraging bij de opening van het snelwegtraject Lugoj-Deva is te wijten aan de bouw van extra faunapassages door de Roemeense autoriteiten om de impact van de snelweg op een Natura 2000-gebied te beperken. Zodra die werkzaamheden klaar zijn, wordt dit stuk weg in gebruik genomen.

Om de twee baanvakken Lugoj-Deva en Deva-Orastie in Deva op elkaar aan te sluiten moesten tijdelijke wegen worden gebouwd om het nieuwe stuk snelweg Deva-Oarastie aan te sluiten op de bestaande wegen. Die tijdelijke wegen moesten worden opgebroken zodra de definitieve verbinding klaar was. Dit is een standaardprocedure die wordt toegepast na de voltooiing van een nieuw stuk snelweg. Derhalve beschouwt de Commissie de medefinanciering van de kosten a rato van 3,7 miljoen EUR niet als „verloren", zoals werd bevestigd tijdens overleg met de lidstaat.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 64 en 65:

De subsidieovereenkomst heeft betrekking op de bouw van de fysieke infrastructuur en de betalingen zijn gekoppeld aan fysieke resultaten. De Commissie is van mening dat resultaatindicatoren voor grote infrastructuurprojecten, waarvan de uitvoering meerdere decennia in beslag neemt, niet kunnen worden gebruikt voor de tijdige uitbetaling van EU-medefinanciering.

De Commissie tracht gegevens te verzamelen over de effecten van de projecten (toename van het verkeer, economische gevolgen voor de verschillende actoren, impact op congestie, emissies, enz.).

Het verzamelen en publiceren van gegevens over de resultaten en impact van investeringen is eerder een taak voor de initiatiefnemers. De Commissie publiceert gegevens op EU-niveau (zie het jaarlijkse „EU transport in figures – statistical pocket book”).

Bij de afsluiting van projecten in gedeeld beheer wordt altijd nagegaan of ze voor commercieel gebruik zijn opengesteld en of ze bijdragen tot de verwezenlijking van de specifieke output- en resultaatindicatoren van het operationele programma in het kader waarvan voor een project medefinanciering is verleend.

66. De Commissie herinnert eraan dat de bouw van de TFI's nog bezig is en er dus nog ruim voldoende tijd is om een ex-postevaluatie te plannen.

Zie ook het antwoord van de Commissie op de paragrafen 64 en 65.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 67 en 68:

De Commissie maakt gebruik van de door de lidstaten en initiatiefnemers verstrekte gegevens. Zij is van mening dat een initiatiefnemer van een project er geen belang bij heeft het potentieel gebruik van een infrastructuurproject kunstmatig te verhogen (en daarmee ook de kosten om voldoende capaciteit te bieden) om medefinanciering van de EU te verkrijgen.

Onder gedeeld beheer moeten de investeringen die als grote projecten worden voorgesteld voldoen aan geografische eisen en zich op het TEN-T-netwerk bevinden. Ze moeten ook voldoen aan criteria inzake betaalbaarheid, kostenefficiëntie en kosten-batenanalyse, waarbij voldoende opties moeten zijn onderzocht. Doorgaans moet voor die ramingen gebruik worden gemaakt van verkeersmodellen (vooral, maar niet uitsluitend, voor wegenprojecten).

De benadering die wordt gebruikt om de vervoersvraag en de potentiële baten voor een invloedssfeer van 60 minuten vanaf een bepaalde lijn te meten, is te beperkt. Die methode houdt onvoldoende rekening met de netwerkeffecten van een TFI. De TFI's zijn immers strategische segmenten van langere corridors en het verkeer wordt ook op verdere plaatsen dan de fysieke locatie van het project gegenereerd. De verbinding Lyon-Turijn mag bijvoorbeeld niet uitsluitend worden gezien als een verbinding tussen die twee steden maar maakt deel uit van een passagiersverbinding tussen de agglomeraties van Parijs en Milaan. In dezelfde zin geeft de Fehmarn Belt toegang tot Frankfurt, Düsseldorf, Stockholm, enz.

De Commissie is het niet eens met de toepassing van de benchmark van De Rus en al. van 2007 (zoals vermeld in Speciaal verslag nr. 19/2018) op de onderzochte projecten. Die benchmark is bedoeld voor lijnen die uitsluitend voor passagiersvervoer zijn gebouwd, terwijl deze projecten ook voor goederenvervoer worden aangelegd.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 69, 70 en 71:

De Commissie merkt op dat in de kosten-batenanalyse 2017 werd geconcludeerd dat Rail Baltica economisch levensvatbaar is, gebaseerd op gecombineerd gebruik voor goederen- en passagiersvervoer. Zij is van mening dat het project opnieuw in dat licht moet worden beoordeeld aangezien het op die manier wordt aangelegd en niet alleen op basis van het potentieel voor uitsluitend passagiers of goederen mag worden beoordeeld.

Rail Baltica heeft het potentieel om de nieuwe slagader van de Baltische (en Finse) verkeersstromen te worden, die een volledig nieuwe dynamiek en mogelijkheden voor personen- en goederenverkeer in de Baltische staten tot stand brengt. De reistijd op de noord-zuidas zal aanzienlijk afnemen. De huidige situatie van het beperkte noord-zuid-spoorverkeer, dat zijn oorsprong vindt in historische en structurele/organisatorische redenen, kan niet naar de toekomstige Rail-Balticaverbinding worden geëxtrapoleerd.

De Commissie verwijst ook naar haar antwoorden op paragraaf 68 met betrekking tot het feit dat de invloedssfeer van 60 minuten een beperkte benchmark is. De benchmark is opgesteld voor de beoordeling van zuivere hogesnelheidslijnen voor snelheden van 300 km/u, terwijl Rail Baltica wordt ontworpen als een snelle conventionele lijn voor zowel goederen- als passagiersverkeer. De voor de TFI Rail Baltica gekozen parameters, waarbij bovenop het passagiersverkeer intensief goederenverkeer wordt voorzien, leiden niet tot een aanzienlijke stijging van de kosten maar zorgen wel voor extra inkomsten en baten. De aanlegkosten per km van de TFI Rail Baltica (ongeveer 6,7 miljoen EUR/km) liggen aanzienlijk lager dan die voor de door de Europese Rekenkamer gebruikte benchmarks.

De Commissie onderhoudt nauwe contacten met de Poolse infrastructuurbeheerder, die heeft aangetoond dat tussen Warschau en Bialystok en verderop alle nodige maatregelen worden genomen om voldoende capaciteit te creëren voor alle soorten passagiers- en goederenvervoer.

Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 72 en 73:

Deze potentiële kosten houden voornamelijk verband met extra maatregelen tegen geluidshinder, die vaak na een openbare raadpleging op aandringen van burgers worden genomen.

Bij de Duitse toegangslijnen is het besluit om de lijnsnelheid van 160 km/h te verhogen naar 200 km/h pas genomen na het regionale planningsproces, waarin het tracé werd bepaald. Die snelheidsverhoging kostte 110 miljoen EUR en was de grootste afzonderlijke kostenfactor. De extra geluidsbeschermingsmaatregelen zijn geen direct gevolg van de verhoging van de lijnsnelheid. De kosten van de Fehmarnsundbrug worden ook niet veroorzaakt door de hogere snelheid, maar door de noodzaak om de nodige capaciteit te creëren voor het verwachte (gemengd) verkeersvolume op het vervolgtraject na de Fehmarn Belt.

Voorts zijn er andere belangrijke kostenfactoren die geen verband houden met de verhoging van de snelheid, maar met andere operationele eisen waar rekening mee moet worden gehouden. Het project van 2018 bevat verschillende elementen die in 2008 nog niet waren voorzien en die volledig losstaan van de snelheidsverhoging. Het gaat met name om de goederenterminal in Lübeck en het omvormingsstation in Genin, dat alleen al een kostprijs van 126 miljoen EUR vertegenwoordigt. Een aantal andere nieuwe elementen van de lijn houden uitsluitend verband met het goederenvervoer. Dat geldt met name voor de aanleg van opstelsporen die regionale en langeafstandstreinen voor passagiers in staat stellen goederentreinen in te halen.

77. Met betrekking tot punt b) merkt de Commissie het volgende op:

i) Voor het infrastructuurbeheer van Rail Baltica is een nieuwe termijn vastgesteld omdat er verder onderzoek vereist is om overeenstemming te bereiken over de beste oplossing.

ii) De Seine-Scheldeverbinding naar Zeebrugge wordt momenteel bestudeerd. Overeenkomstig het uitvoeringsbesluit wordt een investeringsplan verwacht tegen december 2023. De verbinding moet voor eind 2030 verwezenlijkt zijn.
De Commissie merkt op dat het uitvoeringsbesluit betreffende de Seine-Scheldeverbinding van doorslaggevend belang was om de Franse partijen overeenstemming te doen bereiken over de dringend vereiste financiering van het Kanaal Seine – Noord-Europa. Gezien het sterke hefboomeffect van het besluit om de uitvoering van de belangrijkste ontbrekende schakel (Kanaal Seine – Noord-Europa) veilig te stellen, zonder dewelke een investeringsbeslissing over

de verbinding met Zeebrugge nog moeilijker zou kunnen worden gewaarborgd, heeft het uitvoeringsbesluit de uitvoering van de relevante delen in de praktijk derhalve zoveel mogelijk bevorderd.

79. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 16 tot en met 18.

80. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 25 en 26.

Aanbeveling 1 – Evalueer de huidige instrumenten en pas deze toe om ervoor te zorgen dat de langetermijnplanning wordt uitgevoerd

De Commissie aanvaardt aanbevelingen 1 a), 1 b) en 1 c). De exacte inhoud van het voorstel van de Commissie zal echter afhangen van de voorbereidende stappen, waaronder een effectbeoordeling, waarvan het resultaat niet vooraf kan worden beoordeeld.

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 d) gedeeltelijk.

Wat punt d) betreft, is de wetgevingsprocedure nog niet afgerond en zijn de resultaten derhalve nog niet bekend. De Commissie zal de lidstaten ondersteunen bij de tenuitvoerlegging van de toekomstige rechtshandeling, zodra die is vastgesteld.

81. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op paragraaf 27 en tekstvak 2.

82. Aangezien er voor het begrip TFI in de EU-regelgeving geen equivalent bestaat, kon de tot dusver uitgevoerde analyse onmogelijk exact overeenstemmen met het door de Rekenkamer gedefinieerde concept. De Commissie is van mening dat de KBA's op een correcte manier als besluitvormingsinstrument zijn gebruikt.

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 31 tot en met 38.

83. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 40 tot en met 44.

Aanbeveling 2 – Stel een betere analyse verplicht alvorens te besluiten tot verstrekking van medefinanciering door de EU van (met TFI's vergelijkbare) investeringen

De Commissie verwerpt de aanbeveling om een hoogwaardige strategische kosten-batenanalyse op het niveau van de TFI in te voeren omdat dergelijke analyse niet overeenstemt met een bestaande juridische definitie.

In het kader van de CEF moeten aanvragen voor de uitvoering van projecten onderbouwd zijn door een positieve maatschappelijke kosten-batenanalyse, waarbij voor hogesnelheidslijnen gewoonlijk verschillende alternatieven worden bekeken. De Commissie beveelt aanvragers aan gebruik te maken van de gemeenschappelijke methode die voor het cohesiebeleid wordt gebruikt.

Voor gedeeld beheer zal de Commissie pleiten voor het gebruik van geschikte evaluatiemethodologieën (zoals KBA) voor grootschalige investeringen op TEN-T-corridors als dit nodig wordt geacht om te voldoen aan artikel 67 van het voorstel voor de verordening gemeenschappelijke bepalingen (VGB) en rekening houdend met het analyseniveau dat noodzakelijk en passend is voor elke onderzochte investering overeenkomstig de internationale beste praktijk en om gefundeerde beleidskeuzes te kunnen maken over de specifieke investeringen die moeten gebeuren, alsook in het licht van de noodzaak om optimale investeringskeuzes te kunnen maken.

De Commissie herhaalt dat de criteria die bij de selectie van individuele acties in acht moeten worden genomen, op programmaniveau worden vastgesteld, onder de verantwoordelijkheid van de beheersautoriteiten en overeenkomstig de vereisten van artikel 67 van het VGB. Zij kan bij de vaststelling van die criteria worden betrokken door haar deelname aan de werkzaamheden van het toezichtcomité, zij het uitsluitend met adviserende stem.

84. De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 45.

85. De Commissie is van mening dat de omvang, de reikwijdte en de begroting van de acties zijn aangepast aan de doelstellingen.

Specifieke reservering van EU-budgetten voor specifieke grote projecten is niet voorzien in de rechtsgrondslag van de CEF en zou er evenmin voor zorgen dat de uitvoering van die projecten sneller verloopt. Een gefaseerde aanpak maakt het mogelijk het risico dat vastleggingskredieten in geval van vertraging van het project verloren gaan, te beperken.

De Commissie benadrukt dat veranderingen in het opzet en de reikwijdte niet de enige kostenfactor zijn en ook extra voordelen opleveren.

In 2018 heeft de Commissie een „Assessment of Unit Costs (Standard Prices) of rail projects" van alle spoorweginvesteringen (met inbegrip van door de EU gefinancierde investeringen) in de periode 2000-2020 laten uitvoeren. Daaruit bleek dat de kostenafwijkingen veel kleiner waren dan bij door de Rekenkamer onderzochte TFI-steekproef; bij meer dan 50 % van de projecten weken de kosten maximaal 10 % af van de ramingen.

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 46 tot en met 51.

86. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 53 tot en met 60.

Aanbeveling 3 — Versterk het beheer van de Commissie van de medefinanciering door de EU van acties die deel uitmaken van megaprojecten (vergelijkbaar met TFI's)

De Commissie verwerpt deze aanbeveling, aangezien noch het begrip TFI noch het begrip megaproject een rechtsgrondslag hebben die de Commissie in staat stelt om in het kader van de oproepen tot het indienen van voorstellen specifieke financieringsprioriteiten vast te stellen.

Wat punt a) betreft, voorziet het voorstel voor de CEF II reeds in een sterkere koppeling tussen de corridorwerkplannen en de selectie van CEF-projecten, waardoor de EU-financiering beter op bepaalde prioriteiten kan worden afgestemd. Dit voorstel is nog in behandeling door de medewetgevers.

Wat punt b) betreft, wijst de Commissie erop dat de EU-steun in direct beheer voor acties die deel uitmaken van een TFI reeds over een zeer beperkt aantal subsidieovereenkomsten, soms maar één enkele, wordt verdeeld. In antwoord op concurrerende oproepen tot het indienen van voorstellen is het aan de initiatiefnemers om, op basis van de geboekte vooruitgang en de bereikte maturiteit, voldragen acties voor te stellen die bijdragen aan de verwezenlijking van het algemene project. Met slechts één subsidieovereenkomst werken, kan het welslagen en de tijdige uitvoering van het project in gevaar brengen. Vergelijkende oproepen en het „use it or lose it"-beginsel stimuleren initiatiefnemers om goede en voldragen voorstellen in te dienen en de middelen tijdig te gebruiken.

De Commissie herhaalt dat de criteria die bij de selectie van individuele acties in acht moeten worden genomen, op programmaniveau worden vastgesteld, onder de verantwoordelijkheid van de beheersautoriteiten. Daarbij moeten de beheersautoriteiten ervoor zorgen dat alle concrete acties voldoen aan de kwaliteitsnormen die duidelijk zijn vermeld in artikel 67 van het VGB en de voor die uitgaven geldende subsidiabiliteitsregels.

Onder verwijzing naar punt c) bestaan er procedures om een passend overzicht te geven. Derhalve acht de Commissie het niet nodig een speciaal kenniscentrum op te richten.

Bovendien is de Commissie van mening dat zij aan begunstigden en programma-autoriteiten reeds adviesinstrumenten heeft aangeboden. De lidstaten zullen technische bijstand ter beschikking blijven stellen voor de voorbereiding van hun projecten via de InvestEU-advieshub, met inbegrip van JASPERS. Er zal financiële steun van de programma's beschikbaar zijn voor de ondersteuning van de voorbereiding, aanbesteding en uitvoering van projecten.

De Commissie onderstreept ook dat de evaluaties en studies achteraf systematisch zijn uitgevoerd en opgevolgd middels bestaande structuren en procedures. Bovendien wordt het combineren van de drie financieringsmechanismen (CEF, EFRO en Cohesiefonds, en EIB-instrumenten) nu reeds gefaciliteerd. De voorgestelde VGB voor de periode na 2020 voorziet ook in dit mechanisme.

87. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 61 tot en met 67.

88. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 68 tot en met 72.

89. De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 77.

Aanbeveling 4 — Bouw voort op de ervaring met de tenuitvoerlegging van uitvoeringsbesluiten en versterk de rol van de Europese coördinatoren

De Commissie aanvaardt aanbeveling 4 a) gedeeltelijk. Zij is voornemens uitvoeringsbesluiten vast te stellen voor grootschalige grensoverschrijdende projecten, maar is niet van plan daar een voorwaarde voor medefinanciering door de EU van te maken, ongeacht de beheersvorm.

De Commissie is het niet eens met aanbeveling 4 b). Zij is niet van mening dat het toepassingsgebied van de uitvoeringshandelingen moet worden uitgebreid met de vaststelling van uitvoeringsbesluiten voor projecten „met een grensoverschrijdende impact”.

De Commissie aanvaardt aanbeveling 4 c). De exacte inhoud van het voorstel van de Commissie zal echter afhangen van de voorbereidende stappen, waaronder een effectbeoordeling, waarvan het resultaat niet vooraf bekend is.

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II “Investeringen ten behoeve van cohesie, groei en inclusie”, die onder leiding staat van ERK-lid Iliana Ivanova. De controle werd geleid door ERK-lid Oskar Herics, ondersteund door Thomas Obermayr, kabinetschef, en Emmanuel Rauch, hoofdmanager.

Luc T’Joen was taakleider, en het controleteam bestond uit Milan Smid, Erki Must, Guido Fara, Manja Ernst, Katarzyna Solarek, Andras Feher, Sabine Maur-Helmes en Richard Moore.



Van links naar rechts: Thomas Obermayr, Guido Fara, Emmanuel Rauch, Katarzyna Solarek, Erki Must, Manja Ernst, Milan Smid, Luc T’Joen, Richard Moore, Sabine Maur-Helmes, Oskar Herics en Andras Feher.

Tijdlijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM)/aanvang van de controle	24.10.2018
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	4.12.2019
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	25.3.2020
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	29.4.2020

AUTEURSRECHT
© Europese Unie, 2020.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor de inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)-licentie. Dit betekent dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt aangegeven en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-4693-4	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/077468	QJ-AB-20-011-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-4682-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/738991	QJ-AB-20-011-NL-Q

Wij controleerden het beheer door de Commissie van acht grensoverschrijdende megaprojecten op het gebied van vervoer in dertien lidstaten. Dit zijn belangrijke ontbrekende schakels voor het verbinden van nationale netwerken met als doel naadloos aansluitende Europese vervoerscorridors tot stand te brengen. De totale kosten van de geselecteerde TFI's werden op 54,0 miljard EUR geraamd, waarvan de EU tot dusver 3,4 miljard EUR heeft uitbetaald.

Wij hebben vastgesteld dat het onwaarschijnlijk is dat het kernnetwerk in 2030 operationeel zal zijn, zoals in 2013 was gepland. Door de vertragingen bij de realisering en de inbedrijfstelling van deze megaprojecten komt de doeltreffende werking van vijf van de negen TEN-T-corridors in het gedrang. We hebben voorbeelden van slechte planning en inefficiënte uitvoering aangetroffen. Hoewel het toezicht door de Commissie op de tijdige voltooiing van het netwerk tekortkomingen vertoont en op afstand wordt uitgeoefend, beschikt zij over een instrument waarop kan worden voortgebouwd om de prestaties te verbeteren.

Om het goed financieel beheer van deze miljardeninvesteringen te verbeteren, doen we een aantal aanbevelingen om de langetermijnplanning, het beheer van en het toezicht op deze miljardeninvesteringen in infrastructuur te ondersteunen.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.

EUROPESE REKENKAMER

Bureau voor publicaties van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors