

Het EU-kader voor grote vervoers- infrastructuurprojecten: een internationale vergelijking



EUROPESE
REKENKAMER

2021

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VI
Inleiding	01-13
Grote vervoersinfrastructuurprojecten	01
Trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T)	02-04
Planning en uitvoering van het vervoersbeleid en grote infrastructuurprojecten met cofinanciering van de EU	05-08
Cofinanciering van de EU voor grote vervoersinfrastructuurprojecten	09-11
Onze eerdere controles en analyses	12-13
Doelstelling, reikwijdte en aanpak van de analyse	14-21
Analyse	22-73
De vijf geanalyseerde processen	22-73
Strategiebepaling	22-30
Coördinatie tussen projecten	31-43
Selectie van te financieren projecten	44-54
Monitoring van de projectuitvoering	55-67
Evaluatie achteraf van projecten	68-73
Slotopmerkingen	74-80

Bijlagen

Bijlage I — Recente publicaties van de ERK over het vervoersbeleid van de EU

Bijlage II — Onderzochte documenten met internationale richtsnoeren

Bijlage III — Methodologie en belangrijkste indicatoren voor de analyse van begrotings- en termijnoverschrijdingen

Bijlage IV — Algemene indicatoren

Bijlage V — Relevante controleconclusies en -aanbevelingen van de ERK over de geanalyseerde processen

Bijlage VI — Samenstelling van de deskundigenpanels

Acroniemen en afkortingen

Woordenlijst

ERK-team

Samenvatting

I Grote infrastructuurprojecten spelen een sleutelrol bij de totstandbrenging van het trans-Europees vervoersnetwerk van de EU. Sinds 2013 bestaat een van de hoofddoelstellingen van de EU uit het voltooiën van een “kernnetwerk” van vervoersinfrastructuur tegen 2030 en een “uitgebreid netwerk” om de toegankelijkheid en de connectiviteit van alle regio’s in de EU tegen 2050 te waarborgen.

II De Europese Commissie is belast met het ontwikkelen en uitvoeren van het vervoersbeleid op EU-niveau, het aanwijzen en ondersteunen van projecten van gemeenschappelijk belang en het beheren van de EU-cofinanciering van deze grote projecten, die door de lidstaten en door projectontwikkelaars worden uitgevoerd.

III Dit is geen controleverslag; het is een analyse die voornamelijk is gebaseerd op openbaar beschikbare informatie of materiaal dat specifiek voor dit doel is verzameld. Doel is het EU-kader voor de oplevering van grote infrastructuurprojecten te vergelijken met dat van andere onderzochte landen (Australië, Canada, Verenigde Staten, Zwitserland, Frankrijk en Noorwegen), en aldus voorbeelden van andere praktijken aan te wijzen die voor de Commissie en beleidsmakers nuttig kunnen zijn bij het verlenen van EU-steun in de toekomst. Deze analyse zal ook dienen als bijdrage aan de lopende herziening van de TEN-T-verordening.

IV Wij hebben vijf belangrijke processtappen vastgesteld voor de uitvoering van grote vervoersprojecten (strategiebepaling, coördinatie van projecten, selectie van projecten voor financiering, projectmonitoring en evaluatie van projecten achteraf). Voor elk van deze processen geven wij informatie over de belangrijkste kenmerken van het EU-kader. Ook beschrijven wij de tekortkomingen die eerder bij onze controles in de EU-context zijn geconstateerd. Voor sommige tekortkomingen geven wij voorbeelden van andere praktijken die wij in de onderzochte landen hebben aangetroffen. Hoewel wij de tenuitvoerlegging van dergelijke praktijken niet hebben gecontroleerd, zijn wij van mening dat zij door hun opzet kunnen helpen om deze tekortkomingen aan te pakken, mits zij goed worden aangepast aan de EU-context en doeltreffend worden toegepast.

V Bij het plaatsen van de in het EU-kader geconstateerde tekortkomingen in een mondiaal perspectief hebben wij in de geselecteerde landen geen praktijken aangetroffen die de tekortkomingen in verband met het strategiebepalingsproces zouden kunnen verhelpen. Bovendien vertonen de meeste van de zes door de EU gefinancierde projecten die voor de analyse werden geselecteerd, kleinere verschillen tussen de werkelijke kosten en de geraamde begroting ten opzichte van de mondiale benchmark. Voor de processen in verband met coördinatie, selectie, monitoring en evaluatie achteraf zijn wij echter van mening dat de Commissie en beleidsmakers inspiratie kunnen putten uit in het buitenland waargenomen praktijken, zoals beschreven in deze analyse. Dit geldt ook voor de vertragingen, aangezien de meeste van de zes door de EU gefinancierde projecten gemiddeld langere vertragingen opliepen dan vergelijkbare projecten wereldwijd. Hoewel het misschien niet mogelijk is deze andere praktijken rechtstreeks in het huidige EU-kader om te zetten, kunnen zij niettemin als uitgangspunt voor bezinning dienen en zo nodig aan de EU-context worden aangepast.

VI In dit verband hebben wij vier uitdagingen voor de Commissie vastgesteld met betrekking tot haar toekomstige steun voor grote vervoersprojecten. Dit zijn:

- Hoe kunnen de vervoersstrategieën van de EU en de lidstaten beter op elkaar worden afgestemd en kan beter toezicht worden gehouden op de planning en uitvoering van projecten langs de belangrijkste vervoerscorridors?
- Hoe kan er in de projectselectiefase voor worden gezorgd dat voldoende aandacht wordt besteed aan kosten-batenanalyses? Hoe kan de aanpak van de Commissie van de selectie van projecten en de toewijzing van EU-financiering worden herzien om de administratieve lasten voor projectontwikkelaars verder te verlagen?
- Hoe kan zij bij haar monitoring van door de EU gefinancierde projecten overschakelen op een meer op risico's gebaseerde aanpak en tegelijkertijd het toepassingsgebied verruimen door van projectontwikkelaars te verlangen dat zij ook rapporteren over uitkomstindicatoren en draagvlak onder belanghebbenden?
- Hoe kan ervoor worden gezorgd dat grote, door de EU gefinancierde vervoersinfrastructuurprojecten systematisch achteraf worden geëvalueerd, waarbij de nadruk ligt op de uitkomsten en niet zozeer op financiële indicatoren of output?

Inleiding

Grote vervoersinfrastructuurprojecten

01 Grote vervoersinfrastructuurprojecten (grote vervoersprojecten) spelen een sleutelrol in vervoersnetwerken. Er bestaat echter geen algemeen aanvaarde definitie — noch op mondiaal, noch op EU-niveau — van wat een groot vervoersproject is. Het meestgebruikte criterium betreft de totale projectkosten waarboven het project als een groot infrastructuurproject wordt beschouwd: gangbare drempels zijn 1 miljard USD¹ (d.w.z. ongeveer 830 miljoen EUR) of 500 miljoen EUR².

Trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T)

02 Het doel van het EU-vervoersbeleid is de totstandbrenging van een gemeenschappelijke vervoersruimte in heel Europa³. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is een van de belangrijkste operationele doelstellingen de voltooiing van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T), d.w.z. een Europabreed netwerk voor het vervoer van passagiers en goederen over de weg, per spoor, over de binnenwateren, over zee en door de lucht. De eerste TEN-T-richtsnoeren⁴ waren toegespitst op een lijst van “prioritaire projecten”, waarvan de meeste als grote vervoersprojecten kunnen worden beschouwd.

¹ B. Flyvbjerg, “What you should know about megaprojects and why: an overview”, *Project Management Journal*, vol. 45, nr. 2, 2014, blz. 6-19.

² COST Action TU1003, “MEGAPROJECT: The Effective Design and Delivery of Megaprojects in the European Union”, 2010.

³ De artikelen 170-172 van de [geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#), PB C 202 van 7.6.2016, blz. 47.

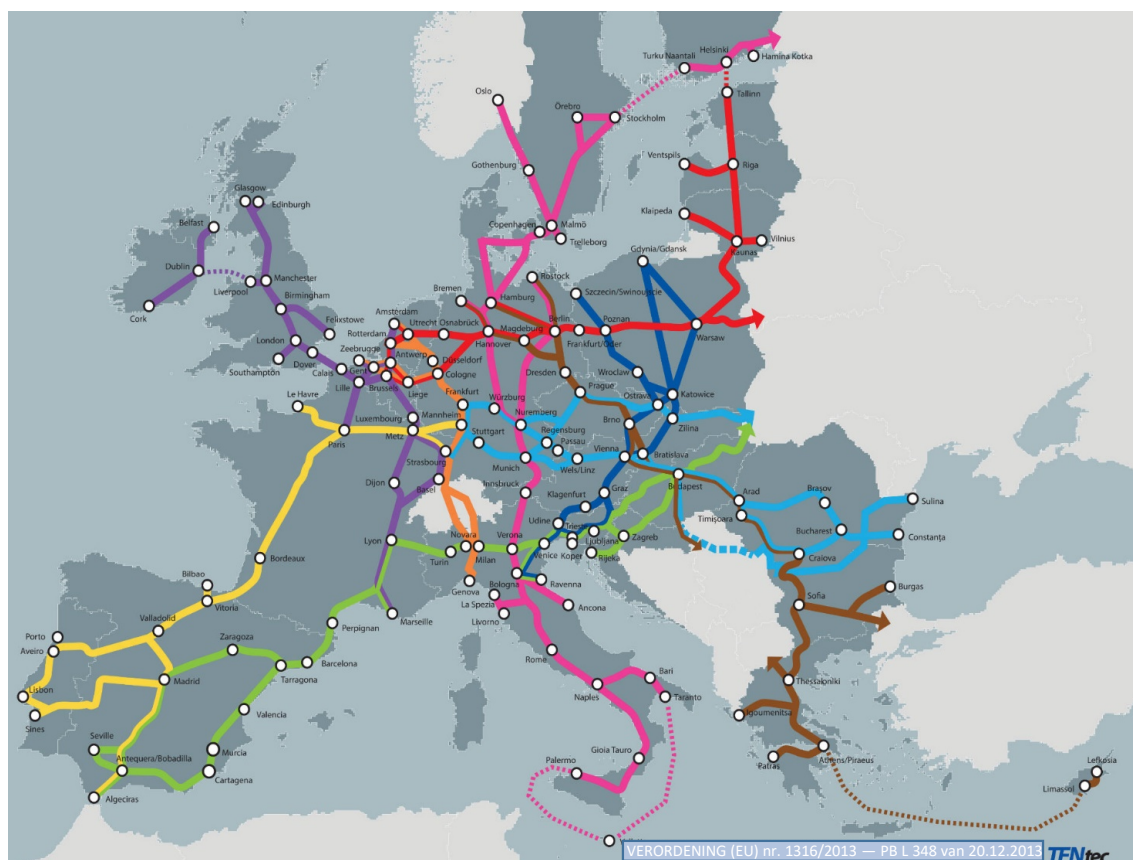
⁴ Beschikking nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet, PB L 228 van 9.9.1996, blz. 1.

03 In 2013 hebben het Europees Parlement en de Raad een verordening⁵ vastgesteld waarin een “kernnetwerk” van vervoersinfrastructuur wordt geïdentificeerd, waaronder negen kernnetwerkcorridors, dat de ruggengraat vormt van een Europees duurzaam multimodaal vervoersnetwerk (zie *figuur 1*), dat tegen 2030 voltooid moet zijn. Als aanvulling hierop wordt met de ontwikkeling van een “uitgebreid netwerk” beoogd om tegen 2050 de toegankelijkheid en connectiviteit van alle regio’s in de EU, met inbegrip van afgelegen, insulaire en ultraperifere regio’s, te waarborgen. Deze TEN-T-verordening wordt momenteel herzien⁶.

⁵ Verordening (EU) nr. 1315/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk, PB L 348 van 20.12.2013, blz. 1. Deze verordening werd op 14 juli 2021 geactualiseerd bij Verordening (EU) 2021/1153 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot vaststelling van de Connecting Europe Facility, PB L 249 van 14.7.2021, blz. 38.

⁶ Artikel 54 van Verordening (EU) nr. 1315/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk, PB L 348 van 20.12.2013, blz. 1.

Figuur 1 — De TEN-T-kernnetwerkcorridors



Bron: Europese Commissie. December 2020.

04 Grote vervoersprojecten zijn van strategisch belang voor de voltooiing van het TEN-T-kernnetwerk, aangezien zij een belangrijke rol spelen in het wegwerken van knelpunten en het realiseren van (in de EU vaak op grensoverschrijdende trajecten) ontbrekende schakels. Aangezien hun verwachte impact op het vervoersnetwerk zeer groot is, worden zij vaak beschouwd als cruciale “aanjagers van veranderingen” voor toekomstige passagiers- en goederenstromen⁷. Wanneer zij betrekking hebben op milieuvriendelijkere en duurzamere vervoerswijzen, zoals het spoorvervoer, vormen zij tevens een hoeksteen van het beleid om een modal shift (d.w.z. een overstap van de ene vervoerswijze op de andere) tot stand te brengen en te voldoen aan de milieu- en klimaatdoelstellingen van de Europese Green Deal⁸.

⁷ Omega Centre, “*Mega projects. Executive Summary*”, december 2012, blz. 16 en 17.

⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, “*De Europese Green Deal*”, COM(2019) 640 final van 11 december 2019.

Planning en uitvoering van het vervoersbeleid en grote infrastructuurprojecten met cofinanciering van de EU

05 De Europese Commissie, en met name haar directoraat-generaal Mobiliteit en vervoer (DG MOVE), is belast met de ontwikkeling en uitvoering van het vervoersbeleid op EU-niveau. Dit gebeurt voornamelijk door het uitbrengen van beleidsnota's en wetgevingsvoorstellen. Wat het TEN-T-netwerk betreft, bestaat de rol van de Commissie erin richtsnoeren vast te stellen, projecten van gemeenschappelijk belang aan te wijzen en te ondersteunen, en maatregelen uit te voeren om de interoperabiliteit te waarborgen⁹. Een comité (het TEN-T-comité), waarin de lidstaten vertegenwoordigd zijn, staat de Commissie bij en brengt bindende adviezen uit over de wetgevingsvoorstellen van de Commissie met betrekking tot uitvoeringshandelingen¹⁰.

⁹ Artikel 171 van de [geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#), PB C 202 van 7.6.2016, blz. 47.

¹⁰ Artikel 52 van [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](#), PB L 348 van 20.12.2013, blz. 1.

06 Ook andere directoraten-generaal van de Commissie kunnen betrokken zijn bij activiteiten die verband houden met grote vervoersprojecten, met name wanneer voor dergelijke projecten cofinanciering van de EU wordt aangevraagd (zie ook paragraaf **10**). Het directoraat-generaal Milieu (DG ENV) kan bijvoorbeeld nagaan of de aanvragen in overeenstemming zijn met het milieuwetgevingskader van de EU, met inbegrip van de noodzakelijke betrokkenheid van de belanghebbenden.

07 De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het opstellen van hun nationale strategieën of plannen voor vervoersinfrastructuur, in overeenstemming met de op EU-niveau overeengekomen doelstellingen (zie paragraaf **03**). Zij beslissen ook welke projecten worden gerealiseerd, en hoe deze worden uitgevoerd en gefinancierd. De nationale autoriteiten zorgen voor de nodige milieueffectbeoordelingen en bouwvergunningen.

08 Ten slotte zijn projectontwikkelaars — die hetzij als entiteiten voor de uitvoering van projecten op het niveau van de lidstaten, hetzij als grensoverschrijdende joint ventures zijn opgezet — verantwoordelijk voor de feitelijke uitvoering van deze grote infrastructuurprojecten.

Cofinanciering van de EU voor grote vervoersinfrastructuurprojecten

09 Er zijn twee belangrijke bronnen van EU-cofinanciering voor subsidies voor grote vervoersinfrastructuurprojecten:

- o de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF), waaronder het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds, waarvan het beheer door de Commissie en de lidstaten wordt gedeeld. Voor deze fondsen keurt het directoraat-generaal Regionaal beleid en stadsontwikkeling (DG REGIO) van de Commissie de door de lidstaten opgestelde investeringsprogramma's goed en monitort het de uitvoering ervan. Het besluit over cofinanciering van specifieke projecten wordt gedelegeerd aan nationale of regionale beheersautoriteiten, en

- o het TEN-T-programma en de Connecting Europe Facility (CEF)¹¹, die rechtstreeks worden beheerd door de Commissie, die verantwoordelijk is voor de toekenning van subsidies en de monitoring van de uitvoering ervan. De subsidiebeheersactiviteiten worden namens DG MOVE uitgevoerd door het Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu (Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency, Cinea).

10 Aangezien grote vervoersprojecten in het EU-rechtskader niet als een afzonderlijke categorie worden gedefinieerd, zijn er geen uitgebreide gegevens beschikbaar over het bedrag aan EU-cofinanciering dat voor dergelijke projecten is verstrekt. In de periode 2007-2020 is in de EU-begroting meer dan 109 miljard EUR toegewezen aan vervoersinfrastructuurprojecten op het TEN-T-netwerk (ongeacht hun omvang). **Tabel 1** geeft een gedetailleerd overzicht van deze toewijzing voor de laatste twee meerjarige financiële kaders (MFK's), met inbegrip van het huidige voorstel voor het MFK 2021-2027. De cofinanciering van de EU kan oplopen tot 85 % van de totale subsidiabele kosten van de projecten¹², waarbij het verschil door de nationale begrotingen of andere bronnen wordt gedragen.

Tabel 1 — EU-begrotingstoewijzingen voor vervoersinfrastructuurprojecten op het TEN-T-netwerk in de periode 2007-2020 en geplande bedragen voor 2021-2027 (in miljard EUR)

Financieringsprogramma	2007-2013	2014-2020	Totaal	2021-2027
EFRO en Cohesiefonds/ESIF	44,2	33,3	77,5	Vast te stellen in operationele programma's
TEN-T/CEF-Vervoer	8,0	24,2	32,2	25,7
Totaal	52,2	57,5	109,7	

Bron: ERK, op basis van openbaar toegankelijke gegevens. In 2014 is het CEF-programma in de plaats gekomen van het TEN-T-programma.

¹¹ Verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, PB L 348 van 20.12.2013, blz. 129.

¹² Voor de CEF, zie artikel 11 van Verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen PB L 348 van 20.12.2013, blz. 129.

11 Naast deze uit de EU-begroting gefinancierde programma's heeft de Europese Investeringsbank voor de periode 2007-2020 voor 150,6 miljard EUR aan leningen verstrekt voor vervoersprojecten in de EU.

Onze eerdere controles en analyses

12 De afgelopen jaren hebben wij verscheidene controleverslagen en analyses over het vervoersbeleid van de EU gepubliceerd, onder meer over grote vervoersinfrastructuurprojecten (zie [bijlage I](#)).

13 In 2020 hebben wij specifiek het beheer door de Commissie van door de EU gefinancierde grote vervoersinfrastructuurprojecten beoordeeld¹³. Wij hebben grote vervoersinfrastructuurprojecten met grensoverschrijdende impact onderzocht, die zich op zeven van de negen TEN-T-kernnetwerkcorridors bevinden. De totale kosten van elk van deze projecten bedroegen meer dan 1 miljard EUR. Aan de hand van deze analyse kunnen de betrokken processen nader worden geanalyseerd en met die van andere landen worden vergeleken.

¹³ ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 "Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd".

Doelstelling, reikwijdte en aanpak van de analyse

14 Dit verslag verschaft nuttige informatie aan belanghebbenden en het publiek, door de processen die worden gebruikt voor de oplevering van grote door de EU gefinancierde vervoersprojecten in een internationalere context te plaatsen. Het zal ook dienen als bijdrage aan de lopende herziening van de TEN-T-verordening.

15 Dit is geen controleverslag; het is een analyse die voornamelijk is gebaseerd op openbaar beschikbare informatie of materiaal dat specifiek voor dit doel is verzameld. Doel is het EU-kader voor de oplevering van grote infrastructuurprojecten te vergelijken met dat van andere landen die voor de analyse zijn geselecteerd, en aldus voorbeelden van andere praktijken aan te wijzen die voor de Commissie en beleidsmakers nuttig kunnen zijn bij het verlenen van EU-steun in de toekomst.

16 Daartoe hebben wij vijf belangrijke processtappen voor de oplevering van grote vervoersprojecten vastgesteld (zie [tabel 2](#)). Vervolgens hebben wij — rekening houdend met internationaal aanbevolen kenmerken voor een doelmatige en doeltreffende projectuitvoering (bijv. IMF, OESO, zie [bijlage II](#)) — de op EU-niveau vastgestelde processen vergeleken met soortgelijke processen in de onderzochte landen. Wat betreft de processen voor selectie, monitoring en beoordeling achteraf hebben wij onze analyse op CEF-subsidies toegespitst (zie paragraaf [10](#)). Wij hebben ook de naleving van kosten- en tijdschema's — in vergelijking met die welke aanvankelijk waren overeengekomen op het ogenblik dat het besluit tot uitvoering van het project werd genomen — van zes door de EU gefinancierde grote vervoersprojecten geanalyseerd aan de hand van een door een externe deskundige bijgehouden benchmark-dataset. Deze dataset bevat informatie over enkele honderden vervoersprojecten die wereldwijd zijn uitgevoerd (zie [bijlage III](#)).

Tabel 2 — Processen waarop de analyse betrekking heeft

Proces	Doelstellingen van het proces	Voor de analyse relevant EU-kader
Strategiebepaling	Uitwerking van een strategisch vervoersplan voor de lange termijn	Beleidsdocumenten en huidige TEN-T-richtsnoeren
Coördinatie tussen projecten	Gecoördineerde planning en uitvoering van onderling samenhangende projecten en afstemming van vervoersstrategieën tussen verschillende bestuursniveaus	Rol van EU-coördinatoren en beschikbare juridische instrumenten
Selectie van projecten voor financiering	Prioritering van cofinanciering voor projecten met de hoogste toegevoegde waarde, waarbij de administratieve lasten voor projectontwikkelaars worden beperkt	Selectie van voor CEF-financiering voorgestelde acties
Monitoring van de gefinancierde projecten	Monitoring van de vorderingen bij de uitvoering van projecten waarbij uitvoeringsrisico's worden aangepakt en prestaties met betrekking tot output en uitkomsten worden gevolgd	Monitoring van de uitvoering van CEF-subsidies
Evaluatie achteraf van gefinancierde projecten	Evaluatie van de uitkomsten van de gefinancierde projecten zodra deze operationeel zijn geworden, teneinde de verantwoordingsplicht en transparantie met betrekking tot het gebruik van overheidsmiddelen te vergroten en daaruit lering te trekken voor de toekomst	Evaluaties achteraf van door de CEF gesteunde projecten

Bron: ERK, op basis van aanbevelingen van de OESO en het IMF.

17 Voor elk van de vijf processen geven wij in het volgende deel informatie over de belangrijkste kenmerken van het EU-kader. Vervolgens beschrijven wij de tekortkomingen die wij eerder bij onze controles in de EU-context hebben geconstateerd en die zich ook bij grote vervoersinfrastructuurprojecten overal ter wereld kunnen voordoen. Voor sommige tekortkomingen geven wij relevante voorbeelden van praktijken die wij in de onderzochte landen hebben aangetroffen. Hoewel wij de tenuitvoerlegging van deze praktijken niet hebben gecontroleerd, zijn wij van mening dat zij door hun opzet kunnen helpen deze tekortkomingen aan te pakken, mits zij goed worden aangepast aan de EU-context en doeltreffend worden toegepast.

18 Voor onze analyse hebben wij vier niet-EU-landen geselecteerd, namelijk Australië, Canada, Zwitserland en de Verenigde Staten. De vier onderzochte landen verschillen qua oppervlakte, bevolking, topografie en infrastructuurerfgoed (zie [bijlage IV](#)). Dit zijn belangrijke factoren die van invloed zijn op de configuratie van het infrastructuurnetwerk. Australië heeft bijvoorbeeld het langste wegen- en spoorwegnet per hoofd van de bevolking, wat kan worden verklaard door het geringe aantal inwoners en de grote oppervlakte. Tegelijkertijd is het concurrentievermogen van de vervoersinfrastructuur in de vier landen¹⁴ vergelijkbaar en is er sprake van een systeem van bestuur op verschillende niveaus waarbij federale instanties grote infrastructuurprojecten uitvoeren in samenwerking met regionale of lokale overheden.

¹⁴ World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2019*.

19 Voorts hebben wij ook Noorwegen en Frankrijk hierbij opgenomen, gezien hun uitgebreide ervaring met evaluaties achteraf van grote vervoersprojecten, die vaak wordt belicht in beleidsstudies en wetenschappelijke literatuur¹⁵.

20 De opmerkingen in eerdere ERK-verslagen, zoals onze controle 2020 van de EU-vervoersinfrastructuur¹⁶, en het standpunt van de Commissie over de desbetreffende aanbevelingen hebben we als uitgangspunt genomen voor onze analyse (zie [bijlage V](#)). Wij hebben onze analyse ook gebaseerd op vraaggesprekken met en raadpleging van:

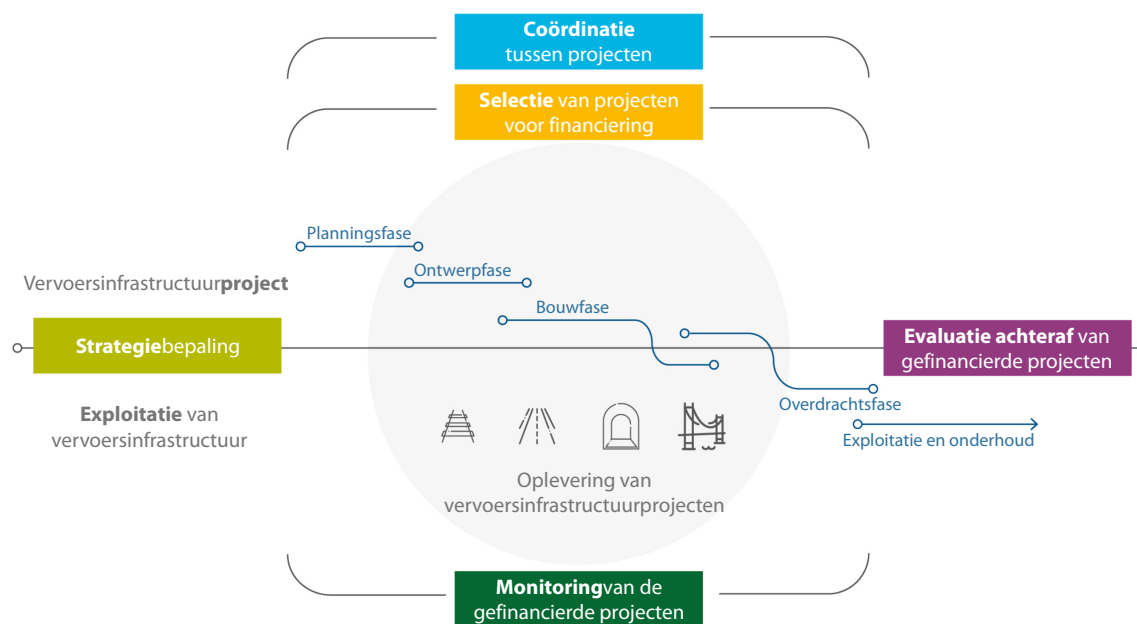
- o vertegenwoordigers van de Europese Commissie (DG ENV, DG MOVE en DG REGIO), Cinea en de Europese Investeringsbank;
- o vertegenwoordigers van de betrokken overheidsdiensten en -instanties die belast zijn met de uitvoering van grote vervoersprojecten in de onderzochte landen;
- o deskundigen op dit gebied (zie [bijlage VI](#)).

21 De analyse heeft geen betrekking op de gedetailleerde planning- en bouwprocessen voor afzonderlijke grote vervoersprojecten, aangezien deze vaak onder de verantwoordelijkheid vallen van de projectontwikkelaars en niet onder die van de overheid die deze projecten cofinanciert. Ook kwesties in verband met de exploitatie en het onderhoud van de infrastructuur na de ingebruikneming worden niet behandeld (zie [figuur 2](#)).

¹⁵ Onder meer International Transport Forum, “*Ex-Post Assessment of Transport Investments and Policy Interventions*”, 28 februari 2017; D. Meunier, M. Welde, “*Ex-post evaluations in Norway and France*”, *Transportation Research Procedia*, volume 26, 2017, blz. 144-155.

¹⁶ ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 “*Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd*”.

Figuur 2 — De vijf processen ter ondersteuning van de projectoplevering



Bron: ERK.

Analyse

De vijf geanalyseerde processen

Strategiebepaling

22 Grote vervoersprojecten zijn kapitaalintensief en vergen lange uitvoeringstermijnen. Zodra zij operationeel zijn, zullen zij waarschijnlijk tientallen jaren lang een aanzienlijke invloed hebben op de prestaties van het vervoersnetwerk, zowel op EU- als op lidstaatniveau. Het is dus van essentieel belang dat dergelijke projecten worden gepland als onderdeel van bredere vervoersinfrastructuurstrategieën of -plannen.

23 *Tabel 3* geeft een overzicht van de hoofdkenmerken die we hebben geanalyseerd met betrekking tot de strategiebepaling, de specifieke tekortkomingen in de EU-context en de voorbeelden van andere praktijken die wij in de onderzochte landen hebben aangetroffen.

Tabel 3 — Strategiebepaling: hoofdkenmerken, tekortkomingen in de EU-context en andere praktijken in niet-EU-landen

Hoofdkenmerken					
	EU	Australië	Canada	Zwitserland	Verenigde Staten
Bestaand	Ja	Ja	Nee (in ontwikkeling)	Ja	Ja
Bindende en niet-bindende elementen	Ja	Ja	Niet van toepassing	Ja	Ja
Verantwoordelijke entiteit	Het Europees Parlement en de Raad (TEN-T-verordening) Commissie (beleidsnota's)	Wetgever en ministerie op federaal niveau (DITRDC ¹)	Ministerie (Transport Canada)	Wetgever en ministerie op federaal niveau (DETEC ²)	Wetgever en ministerie op federaal niveau (DOT ³)
Toepassingsgebied	Personen en goederen	Personen en goederen	Niet van toepassing	Personen en goederen	Goederen

Hoofdkenmerken					
	EU	Australië	Canada	Zwitserland	Verenigde Staten
Soort infrastructuurprioriteit					
Het netwerk voltooiën	Ja	Nee	Niet van toepassing	Nee	Nee
Bestaande netwerkcapaciteit vergroten	Ja	Ja	Niet van toepassing	Ja	Ja
Nieuwe of moderniseringsprojecten	Beide	Beide	Niet van toepassing	Modernisering	Beide
Hoofddoelstelling	Milieu, connectiviteit en overbrugging van de infrastructuurkloof	Handel	Niet van toepassing	Milieu	Handel
Ramingen van financiële behoeften	Ja	Nee	Niet van toepassing	Ja	Nee
Uiterste datum voor voltooiing	Ja	Nee	Niet van toepassing	Nee	Nee
Andere praktijken in de onderzochte landen					
Tekortkomingen in de EU-context		Australië	Canada	Zwitserland	Verenigde Staten
Te ambitieuze doelstellingen in het licht van de beschikbare financiering		Geen aangetroffen	Geen aangetroffen	Geen aangetroffen	Geen aangetroffen

¹ Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications (Ministerie van Infrastructuur, Vervoer, Regionale Ontwikkeling en Communicatie).

² Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (Ministerie van Milieu, Vervoer, Energie en Communicatie).

³ Department of Transportation (Ministerie van Vervoer).

Bron: ERK.

24 De EU en alle onderzochte landen beschikken over **een overkoepelend strategisch kader voor vervoersinfrastructuur**, met uitzondering van Canada, waar een dergelijk plan in ontwikkeling is.

25 Zowel in de EU als in de onderzochte landen bestaat dit kader uit een reeks **bindende en niet-bindende elementen**. In de EU wordt het vervoersstrategiekader bepaald door witboeken, die ongeveer om de tien jaar door de Commissie worden gepubliceerd en waarin de belangrijkste strategische doelstellingen worden aangegeven die de EU in de vervoerssector moet bereiken. Het meest recente witboek is gepubliceerd in 2011¹⁷ en bevat doelstellingen voor 2020, 2030 en 2050. De Commissie stelt ook andere strategische documenten op waarmee de doelstellingen van het witboek voor specifieke vervoerswijzen of transversale kwesties worden aangevuld. Onlangs, in december 2020, heeft de Commissie een *strategie voor duurzame en slimme mobiliteit*¹⁸ gepubliceerd om de relevante doelstellingen voor de EU-vervoerssector te actualiseren in het licht van de Green Deal (zie paragraaf 04). Geen van deze strategische documenten is juridisch bindend. Wat infrastructuurprojecten betreft, is de langetermijnvaststelling van het vervoersnetwerk en van de minimumeisen voor projecten binnen dat netwerk, opgenomen in de TEN-T-verordening van 2013, die juridisch bindend is (zie paragraaf 03).

26 De strategieën van de EU en de andere landen verschillen wat betreft **het toepassingsgebied en de soort infrastructuur die prioriteit krijgt**. Terwijl de EU-strategiedocumenten gericht zijn op zowel de voltooiing van het netwerk als de vergroting van de capaciteit ervan, richten alle andere landen zich op de uitbreiding van de bestaande netwerkcapaciteit. In dit verband wordt in de Zwitserse strategie uitdrukkelijk prioriteit gegeven aan de modernisering van bestaande infrastructuurprojecten boven de aanleg van nieuwe. Alle vervoersstrategieën, behalve die van de Verenigde Staten, hadden betrekking op zowel passagiers als goederen.

27 De door ons geanalyseerde vervoersstrategieën verschillen ook wat betreft de **hoofddoelstellingen** ervan. De EU-vervoersstrategie wordt ingegeven door milieuoverwegingen (waaronder de modal shift), die onlangs nog werden versterkt in het kader van de Europese Green Deal (zie paragraaf 25). Zij heeft ook tot doel de connectiviteit te verbeteren en de infrastructuurkloven tussen lidstaten en regio's te overbruggen. In het Zwitserse kader hebben wij een soortgelijke milieudoelstelling aangetroffen, die evenwel bij wet is omschreven. Australië en de Verenigde Staten

¹⁷ Europese Commissie, "*Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte — werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem*", COM(2011) 144 van 28.3.2011.

¹⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "*Strategie voor duurzame en slimme mobiliteit — Het Europees vervoer op het juiste spoor naar de toekomst*", COM(2020) 789 van 9 december 2020.

richten hun strategieën in plaats daarvan op de noodzaak om interne en grensoverschrijdende handelsstromen te verbeteren.

28 Alleen de strategieën van de EU en Zwitserland bevatten een raming van de **totale vereiste investeringen** in vervoersinfrastructuurprojecten om de gestelde doelen te bereiken. Bovendien is de EU-strategie de enige waarin een **termijn** wordt vastgesteld voor de voltooiing van het volledige netwerk (2030 voor het kernnetwerk en 2050 voor het uitgebreide netwerk).

Te ambitieuze doelstellingen in het licht van de beschikbare financiering

29 In eerdere verslagen¹⁹ hebben wij opgemerkt dat de strategische vervoersdoelstellingen van de EU — met name de voltooiing van het TEN-T-kernnetwerk tegen 2030 — **te ambitieus** zijn, **ook in het licht van de beschikbare financiering**. Zo stelden wij vast dat het plan van de Commissie om de lengte van het hogesnelheidsspoorwegnet tegen 2030 te verdrievoudigen waarschijnlijk niet zal worden verwezenlijkt en dat een realistisch uitvoeringsplan voor de lange termijn moet worden ontwikkeld.

30 Onze analyse heeft echter geen voorbeelden van goede praktijken in de geselecteerde landen aan het licht gebracht om dergelijke tekortkomingen te verhelpen.

Coördinatie tussen projecten

31 Grote vervoersprojecten spelen een belangrijke rol in het wegwerken van knelpunten en het realiseren van (in de EU vaak op grensoverschrijdende trajecten) ontbrekende schakels. De doeltreffendheid ervan bij het vergroten van de connectiviteit van het netwerk hangt echter vaak af van onderling samenhangende projecten, zoals projecten die door verschillende lidstaten langs één corridor worden uitgevoerd, of spoorlijnen die toegang geven tot een tunnelinfrastructuurproject. Dit vereist afstemming tussen EU- en nationale plannen voor vervoersinfrastructuur en gecoördineerde planning en uitvoering voor onderling samenhangende projecten.

¹⁹ ERK, Overzicht (landscape review) nr. 09/2018 “[Naar een succesvolle vervoerssector in de EU: uitdagingen in het verschiep](#)”, paragraaf 66; ERK, Speciaal verslag nr. 19/2018 “[Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken](#)”, paragraaf 23.

32 **Tabel 4** geeft een overzicht van de hoofdkenmerken die we hebben geanalyseerd met betrekking tot de coördinatie van grote vervoersprojecten, de specifieke tekortkomingen in de EU-context en voorbeelden van andere praktijken die wij in de onderzochte landen hebben aangetroffen.

Tabel 4 — Coördinatie van projecten: hoofdkenmerken, tekortkomingen in de EU-context en andere praktijken in niet-EU-landen

Hoofdkenmerken					
	EU	Australië	Canada	Zwitserland	Verenigde Staten
Bevoegdheid om projecten uit te voeren	27 lidstaten	8 subfederal e entiteiten (staten/ territoria)	13 subfederale entiteiten (provincies of territoria)	Hoofdzakelijk federaal	50 subfederale entiteiten (staten)
Verantwoorde lijke entiteit	Europese Commissie, samen met de Europese coördinatoren	Ministerie (DITRDC)	Ministerie (Transport Canada)	Ministerie (Federal Office for Transport, FOT)	Ministerie (DOT)
Andere praktijken in de onderzochte landen					
Tekortkomingen in de EU-context		Australië	Canada	Zwitserland	Verenigde Staten
De vervoersinfrastructuurstrategieën en -projecten van de EU en de lidstaten zijn niet op elkaar afgestemd .		Geen aangetroffen	Geen aangetroffen	Regionale vervoersplannen worden volgens gedetailleerde federale richtsnoeren opgesteld en aan de federale regering toegezonden (zie paragraaf 36).	Regionale vervoersplannen worden volgens gedetailleerde federale richtsnoeren opgesteld en aan de federale regering toegezonden (zie paragraaf 36).

Beperkt toezicht van de Commissie op de planning en uitvoering van projecten langs corridors	De projectenpijplijn wordt voorgesteld door een onafhankelijk agentschap (zie paragraaf 39).	Geen aangetroffen	Geen aangetroffen	Geen aangetroffen
	Het federale niveau maakt als volwaardig lid deel uit van de raden van toezicht voor de projecten die het financiert (zie paragraaf 42).		Het federale niveau maakt als volwaardig lid deel uit van de raden van toezicht voor de projecten die het financiert (zie paragraaf 42). De toezichthoudende parlementaire commissie en de raadgevende comités die door het FOT zijn ingesteld (zie paragraaf 43).	Geen aangetroffen

Bron: ERK.

33 In de EU ligt de **bevoegdheid om projecten uit te voeren** bij de lidstaten. Dit is vergelijkbaar in alle onderzochte landen, waar deze bevoegdheid bij subfederale entiteiten (bijv. staten of provincies) ligt. De uitzondering is Zwitserland, waar het federale niveau direct verantwoordelijk is voor de uitvoering van projecten op het spoorwegnet en delen van het wegennet, terwijl het andere deel onder de verantwoordelijkheid van de kantons valt. Bijgevolg zijn er coördinatie-instrumenten en -mechanismen ontwikkeld om te zorgen voor convergentie tussen federale en subfederale prioriteiten.

34 In de EU-context heeft de Commissie daartoe **Europese coördinatoren** aangesteld om de uitvoering van alle infrastructuurprojecten langs elk van de negen in de TEN-T-verordening vastgestelde kernnetwerkvervoerscorridors te vergemakkelijken. Deze coördinatoren onderhouden contacten met besluitvormers op hoog niveau en lokale belanghebbenden in de lidstaten langs de corridor. Daarnaast organiseren zij bijeenkomsten van een corridorforum waar de Commissie, nationale en regionale autoriteiten en belanghebbenden prioriteiten bespreken en updates geven over geplande en lopende projecten.

De vervoersinfrastructuurstrategieën en -projecten van de EU en de lidstaten zijn niet op elkaar afgestemd

35 In de EU moeten de lidstaten in hun nationale vervoersstrategieën rekening houden met de politiek overeengekomen prioriteiten voor de vervoersinfrastructuur van de EU, zoals uiteengezet in de TEN-T-verordening²⁰. Er bestaat echter geen wettelijke verplichting daartoe en de lidstaten leggen momenteel hun nationale vervoersplannen en -programmas zelfs niet ter informatie aan de Commissie voor. Dit leidt tot **het risico dat de strategische prioriteiten van de EU en die van de lidstaten niet op elkaar zijn afgestemd**. In een recente studie²¹, die in opdracht van de Commissie is uitgevoerd, wordt gewezen op de verschillen tussen de toepassingsgebieden van de door de lidstaten goedgekeurde vervoersplannen en op de mate van coherentie met de termijn van 2030 voor de voltooiing van het TEN-T-netwerk. Bijgevolg wordt het moeilijk om te zorgen voor coördinatie tussen de projecten. Zo heeft een wijziging van prioriteiten in Frankrijk geleid tot het uitstellen van de aanvang van de werkzaamheden voor een Franse hogesnelheidslijn. Dit project zou — in het kader van de Atlantische corridor — aansluiten op het Spaanse Baskische spoorwegproject dat reeds in aanbouw is²².

²⁰ Resolutie van het Europees Parlement van 19 januari 2017 over logistiek in de EU en multimodaal vervoer in de nieuwe TEN-T-corridors, 2015/2348(INI), PB C 242 van 10.7.2018, blz. 15.

²¹ Panteia et al., “Support study for the TEN-T policy review, concerning relevant national plans and programmes in Member States”, 2021.

²² ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 “Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd”, tekstvak 1.

36 Wij hebben een andere praktijk aangetroffen in de Verenigde Staten, waar de staten **wettelijk verplicht zijn in hun vervoersplannen een door het federale niveau vastgestelde minimumreeks van gegevens en analyses op te nemen**. Het federale niveau verstrekt ook gedetailleerde methodologische richtsnoeren over de wijze waarop dergelijke analyses moeten worden uitgevoerd en de staten delen hun plannen met de federale regering met het oog op afstemming²³. Een soortgelijke eis bestaat ook in Zwitserland²⁴.

Beperkt toezicht van de Commissie op de planning en uitvoering van projecten langs corridors

37 Bij eerdere controles²⁵ hebben wij vastgesteld dat de Commissie slechts in beperkte mate toezicht hield op de planning en uitvoering van projecten langs corridors. In dit verband worden de prioriteiten van de lidstaten hoofdzakelijk bepaald in de nationale context en kunnen zij dus voorbijgaan aan grensoverschrijdende trajecten waar zich door de EU gefinancierde grote infrastructuurprojecten bevinden. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Brenner-basistunnel, waar Duitsland geen prioriteit maakte van de aanleg van de noordelijke toegangsweg tot de tunnel, hoewel de EU — samen met Oostenrijk en Italië — al sinds 1986 in de grensoverschrijdende tunnel had geïnvesteerd.

38 Een van de factoren die hiertoe bijdragen, is dat de TEN-T-verordening op EU-niveau geen prioritaire trajecten of projecten vaststelt die langs corridors moeten worden uitgevoerd. In plaats daarvan wordt in het kader van het corridorforum (zie paragraaf 33) een informele lijst opgesteld van specifieke projecten waaraan de lidstaten prioriteit moeten geven; hierbij wordt de van de lidstaten en projectontwikkelaars verkregen informatie samengevoegd.

²³ “*Fixing America’s Surface Transportation Act*”, ofwel “FAST Act”, afdeling 8001 (49 USC 70202).

²⁴ “*Sachplan Verkehr*”, afdeling 1.2 “*Kantonale Richtpläne*”.

²⁵ ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 “*Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd*”, tekstvak 1 en paragraaf 24; ERK, Speciaal verslag nr. 19/2018 “*Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken*”, paragraaf 27; ERK, Speciaal verslag nr. 08/2016 “*Goederenvervoer per trein in de EU: nog steeds niet op het juiste spoor*”, paragraaf 85.

39 In Australië is een andere praktijk vastgesteld. Daar heeft de federale regering een **onafhankelijk** agentschap opgericht dat **een lijst van infrastructuurprojecten voorstelt die als prioritair worden beschouwd** (de “projectenpijplijn”), op basis van een onafhankelijke analyse van de behoeften met betrekking tot het vervoersnetwerk (zie **kader 1**).

Kader 1

Infrastructure Australia

In 2008 heeft de Australische federale regering **Infrastructure Australia** opgericht om onafhankelijk advies over infrastructuurinvesteringen te verstrekken aan alle overheidsniveaus, alsook aan investeerders en projectontwikkelaars. Dit agentschap is geen financieringsorgaan. Het is onafhankelijk van, maar wordt gefinancierd door de regering.

Om de vijf jaar voert dit agentschap strategische **infrastructuurcontroles** uit waarbij een toekomstgerichte beoordeling van de toekomstige infrastructuurbehoeften van Australië wordt verricht. Op basis hiervan stelt het een voortschrijdend **infrastructuurplan** voor een periode van 15 jaar op met aanbevelingen voor mogelijke beleids- en bestuurshervormingen. Het agentschap houdt ook een voortschrijdende **lijst van prioritaire infrastructuurprojecten** bij die wat betreft overheidsmiddelen de meeste toegevoegde waarde zouden opleveren voor de uitbreiding van de netwerkcapaciteit. Deze lijst bevat projecten die door de staten en territoria zijn ingediend, alsmede projecten die uit eigen analyse naar voren zijn gekomen.

40 Wat de uitvoering van projecten langs corridors betreft, beschikte de Commissie niet over juridische middelen om de lidstaten te verzoeken specifieke trajecten langs de corridors aan te leggen of te moderniseren, of om dit vóór een specifieke datum binnen de termijn van 2030 te doen. In 2018 is dit veranderd en is de Commissie gebruik gaan maken van uitvoeringsbesluiten; deze zijn juridisch bindend voor de betrokken lidstaten en moeten ervoor zorgen dat de werkschema's voor de verschillende trajecten van een project op elkaar zijn afgestemd. Tot dusver zijn dergelijke besluiten genomen voor drie projecten, namelijk de hogesnelheidslijn Rail Baltica door de Baltische staten en Polen, de binnenvaartverbinding Seine-Schelde tussen België en Frankrijk, en de hogesnelheidslijn Evora-Mérida tussen Spanje en Portugal.

41 Deze uitvoeringsbesluiten versterkten het toezicht van de Commissie op de voltooiing van de kernnetwerkcorridors door de lidstaten²⁶, aangezien zij de Europese coördinatoren en het personeel van de Commissie het recht verlenen om als waarnemer deel te nemen aan de vergaderingen van de organen die het project beheren. De Commissie kan deze besluiten echter alleen nemen voor projecten op grensoverschrijdende trajecten en met goedkeuring van de betrokken lidstaten.

42 Wij hebben twee andere praktijken van federaal toezicht op de uitvoering van projecten vastgesteld. In Australië en Zwitserland **is het federale niveau als volwaardig lid vertegenwoordigd** in de toezichtsraden of stuurgroepen van de projecten waarvoor het financiering verstrekt. In Australië kan de federale regering — indien de mate van grensoverschrijdende coördinatie of de complexiteit van het project dit vereist — ook een specifieke structuur opzetten om rechtstreeks toezicht te houden op de plannings- en bouwfasen, totdat de infrastructuur na voltooiing wordt overgedragen aan de staten voor de dagelijkse exploitatie.

43 Bovendien werd in Zwitserland een **permanente toezichthoudende parlementaire commissie**²⁷ opgericht voor de nieuwe spoorwegverbinding onder de Alpen, die de bouw van verschillende basistunnels (zoals de Gotthard-tunnel) omvatte. Het Zwitserse Federale Ministerie van Vervoer (FOT) heeft ook specifieke raadgevende comités opgericht waarin de betrokken kantons en andere belanghebbenden alle kwesties met betrekking tot de uitvoering van het project kunnen bespreken en naar voren kunnen brengen. Volgens de Zwitserse autoriteiten konden dankzij deze aanpak problemen die door de belanghebbenden aan de orde waren gesteld, in een vroeg stadium worden aangepakt, konden er oplossingen worden bedacht wanneer er problemen waren met de uitvoering en werden er minder langdurige en kostbare gerechtelijke procedures ingeleid, die de planning en de aanleg van grote vervoersprojecten vaak vertragen. Tijdens de meer dan twintig jaar durende bouwperiode is er aan de nieuwe spoorwegverbinding onder de Alpen gewerkt zonder dat er één rechtszaak is aangespannen door subfederale autoriteiten of non-gouvernementele organisaties.

²⁶ ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 “[Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd](#)”, paragraaf 89.

²⁷ Artikel 19 van de [Bundesgesetz über den Bau der Schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale](#).

Selectie van te financieren projecten

44 Een grondig projectselectieproces is van essentieel belang om vast te stellen welke projecten waarschijnlijk de grootste invloed zullen hebben op het netwerk en de capaciteit ervan, en dus de grootste toegevoegde waarde zullen opleveren.

45 *Tabel 5* geeft een overzicht van de hoofdkenmerken die we hebben geanalyseerd met betrekking tot het selectieproces, de specifieke tekortkomingen in de EU-context en voorbeelden van andere praktijken die wij in de onderzochte landen hebben aangetroffen.

Tabel 5 — Selectie van projecten: hoofdkenmerken, tekortkomingen in de EU-context en andere praktijken in niet-EU-landen

Hoofdkenmerken					
	EU	Australië	Canada	Zwitserland	Verenigde Staten
Verantwoordelijke entiteit	Europese Commissie, samen met het uitvoerend agentschap (Cinea)	Ministerie (DITRDC)	Ministerie (Transport Canada)	Ministerie (FOT)	Ministerie (DOT)
Financieringskaders	Connecting Europe Facility	Nationale partnerschapsovereenkomsten	National Trade Corridors Fund	Programma voor uitbreiding van de spoorwegen STEP	TIGER/BUILD-en INFRA-programma's
Selectiemethode	Vergelijkende oproep tot het indienen van voorstellen	Selectie uit een lijst van projecten waarover eerder met staten en territoria is onderhandeld	Vergelijkende oproep tot het indienen van voorstellen	Vergelijkende oproep tot het indienen van voorstellen	Vergelijkende oproep tot het indienen van voorstellen
Periodiciteit van de oproepen	Jaarlijks en meerjaarlijks	Niet van toepassing	Doorlopend	Vier tot vijf jaar	Jaarlijks
Specifiek selectieproces voor grote projecten	Nee	Ja, afhankelijk van de omvang van het project	Nee	Nee	Ja, afhankelijk van de omvang van het project

Tekortkomingen in de EU-context	Andere praktijken in de onderzochte landen			
	Australië	Canada	Zwitserland	Verenigde Staten
Onvoldoende aandacht voor kosten-batenanalyses bij de selectie van projecten	Projectontwikkelaars dienen ruwe gegevens in en het federale niveau voert de analyse vooraf opnieuw uit (zie paragraaf 50).			
Administratieve lasten als gevolg van de financieringsaanpak	Lopende projecten worden tot de definitieve oplevering automatisch opgenomen in het volgende financieringsprogramma, onafhankelijk van de vijfjarige looptijd van het programma (zie paragraaf 54).	Een aanvraag in twee fasen vermindert het risico van administratieve lasten (zie paragraaf 51).	De projecten worden gefinancierd uit permanente middelen en het financieringsbesluit heeft betrekking op de volledige projectomvang, ongeacht de duur van de uitvoering (paragraaf 54).	Geen aangetroffen

Bron: ERK.

46 In het kader van het CEF-programma selecteert de Commissie de infrastructuurprojecten waaraan cofinanciering van de EU zal worden verstrekt en stelt zij de financiële bijdrage van de EU vast op basis van **periodieke vergelijkende oproepen tot het indienen van voorstellen**.

47 De meeste andere onderzochte landen selecteren de te financieren vervoersinfrastructuurprojecten ook aan de hand van vergelijkende oproepen tot het indienen van voorstellen, waarvan **de periodiciteit** varieert. Dit is niet het geval in Australië, waar de selectie van projecten plaatsvindt aan de hand van een lijst waarover vooraf is onderhandeld tussen het federale niveau en de staten en territoria.

Onvoldoende aandacht voor kosten-batenanalyses bij de selectie van projecten

48 In de EU — maar ook in Canada en Zwitserland — is **het selectieproces niet afhankelijk van de omvang van het project**. In Australië daarentegen worden grote vervoersprojecten die federale financiering van meer dan 160 miljoen EUR nodig hebben, onderworpen aan specifieke selectieprocedures. De Verenigde Staten voorzien ook in specifieke selectie-eisen voor projecten boven een bepaalde kostprijs; de hoogte hangt af van het financieringsprogramma (bijvoorbeeld zo’n 80 miljoen EUR voor projecten in het kader van Infrastructure for Rebuilding America (INFRA)). Zo kunnen zij specifieke controles uitvoeren wanneer zij grote vervoersprojecten selecteren.

49 In eerdere verslagen²⁸ hebben wij opgemerkt dat de voorafgaande planning en opzet van grote infrastructuurprojecten door lidstaten en projectontwikkelaars verbetering behoefde, met name wat kosten-batenanalyses betreft. Projectontwikkelaars en -beoordelaars hebben de neiging kosten-batenanalyses louter als een verplichte administratieve stap te gebruiken in plaats van als een instrument voor betere besluitvorming. Bovendien heeft de Commissie deze veronderstellingen voor de planning niet altijd kritisch bekeken wanneer zij cofinanciering verleende. Dit was bijvoorbeeld het geval voor een traject van de hogesnelheidslijn in Frankrijk, waarvoor cofinanciering door de EU werd toegekend hoewel uit de kosten-batenanalyse bleek dat de sociaaleconomische kosten van het project waarschijnlijk hoger zouden uitvallen dan de baten²⁹.

50 In 2015 heeft de Commissie een specifieke beoordeling van de kosten-batenanalyses van de projecten door specifieke externe deskundigen ingevoerd. Deze beoordeling is echter uitsluitend gebaseerd op de informatie in het projectvoorstel. In alle onderzochte landen moeten ontwikkelaars van grote vervoersprojecten daarentegen bij hun aanvraag de ruwe gegevens en analyses indienen die voor hun kosten-batenanalyse zijn gebruikt. Bij de selectie van projecten kunnen zo de businesscase en de sociaaleconomische analyse van het project opnieuw worden

²⁸ ERK, Overzicht (landscape review) nr. 09/2018 “[Naar een succesvolle vervoerssector in de EU: uitdagingen in het verschiep](#)”, paragraaf 75; ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 “[Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd](#)”, paragraaf 46.

²⁹ ERK, Speciaal verslag nr. 19/2018 “[Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken](#)”, paragraaf 50.

uitgevoerd en kan worden nagegaan of de gekozen gegevens en veronderstellingen deugdelijk zijn, waardoor de besluitvorming wordt verbeterd.

Administratieve lasten als gevolg van de financieringsaanpak

51 Hoewel het eisen van aanvullende informatie en analyses kan bijdragen tot een deugdelijk selectieproces, kan dit ook resulteren in extra **administratieve lasten** voor de projectontwikkelaars, met name wanneer hun projectvoorstellen niet voor financiering worden geselecteerd. In Canada wordt, om dit risico te beperken, bij projectvoorstellen voor federale cofinanciering **een tweefasenaanpak gevolgd**; hierbij worden projectontwikkelaars pas uitgenodigd om een alomvattend projectvoorstel in te dienen nadat hun blijk van belangstelling is goedgekeurd (zie [kader 2](#)).

Kader 2

Het Canadese National Trade Corridors Fund

Het National Trade Corridors Fund beschikt over een budget van 4,2 miljard CAD (2,9 miljard EUR) voor handelsbevorderende projecten die binnen de vijf daaropvolgende jaren kunnen worden voltooid. De projectselectie voor een deel van dit fonds gebeurt op basis van een permanente oproep tot het indienen van voorstellen zonder vaste indieningstermijn.

De aanvraagprocedure verloopt in twee fasen:

- Ten eerste moeten projectontwikkelaars een blijk van belangstelling indienen, met beperkte informatie. Zij moeten aantonen hoe een project aan de doelstelling van de oproep beantwoordt. Daarnaast moeten zij specifieke en kwantitatieve informatie verstrekken over de economische sectoren die van het project zouden profiteren, over de voorspelde verkeers- en handelsvolumes, en over de internationale markten waarvoor de handel zou worden bevorderd.
- Ten tweede wordt projectontwikkelaars, zodra deze blijk van belangstelling is goedgekeurd, verzocht om binnen twee maanden een alomvattend projectvoorstel in te dienen.

52 Voor de uitvoering van grote vervoersprojecten is veel tijd nodig. Zo bedroeg de gemiddelde verwachte bouwtijd voor de door de EU gefinancierde grote vervoersprojecten die wij in het kader van onze controle van 2020 hebben onderzocht, 15 jaar³⁰. De planningsperiode wordt hierbij niet meegeteld; in deze periode kan het project ook EU-cofinanciering ontvangen voor acties zoals studies.

53 Aangezien de EU-cofinanciering rond de zevenjarige MFK-periode is georganiseerd, worden grote vervoersprojecten vaak gefinancierd via **verschillende opeenvolgende subsidies**, waarvoor telkens een nieuw projectvoorstel en selectieproces vereist zijn. Dit **leidt tot dubbel werk**³¹ voor de projectontwikkelaars en overheidsinstanties, **waardoor de administratieve lasten toenemen**.

54 Twee van de onderzochte landen **verlenen langdurige financiële steun voor grote vervoersprojecten** op een andere manier:

- o In Australië moeten de federale regering en de staten en territoria — als voorwaarde voor financiering — overeenstemming bereiken over een lijst van projecten die in een vijfjarige nationale partnerschapsovereenkomst zullen worden opgenomen. Voor deze projecten verstrekt de Australische regering financiering voor een specifieke projectfase, op basis van een aanvraag van de subfederale entiteiten. Projecten waarvan de uitvoering al is gestart in het kader van een eerdere nationale partnerschapsovereenkomst worden automatisch opgenomen in de volgende nationale partnerschapsovereenkomsten tot de definitieve oplevering van de gefinancierde fase en onafhankelijk van de vijfjarige looptijd van de nationale partnerschapsovereenkomst.

³⁰ ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 “[Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd](#)”, paragraaf 45.

³¹ ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 “[Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd](#)”, paragraaf 85.

- o Evenzo neemt de federale regering in Zwitserland financieringsbesluiten voor afzonderlijke projecten in het kader van programma's voor netwerkuitbreiding (STEP's), die perioden van vijf jaar bestrijken. De financiering van deze programma's geschiedt via twee centraal beheerde fondsen, één voor investeringen in spoorwegen en één voor investeringen in wegen en plaatselijk transitoverkeer, die 100 % van de uitgaven van de geselecteerde projecten dekken en een permanent karakter hebben. Zodra spoorweg- of wegenprojecten voor financiering zijn geselecteerd, heeft het financieringsbesluit bijgevolg betrekking op de volledige omvang ervan, ongeacht de duur van de uitvoering.

Monitoring van de projectuitvoering

55 De planning en uitvoering van grote vervoersprojecten brengen beheer van omvangrijke financiële, technische en personele middelen over een lange periode met zich mee, met vele onzekerheden en risico's. Uitgebreide monitoring van de uitvoering van dergelijke projecten is van essentieel belang om vast te stellen of er behoefte is aan tijdige corrigerende maatregelen.

56 *Tabel 6* geeft een overzicht van de hoofdkenmerken die we hebben geanalyseerd met betrekking tot het monitoringproces, de specifieke tekortkomingen in de EU-context en de voorbeelden van andere praktijken die wij in de onderzochte landen hebben aangetroffen.

Tabel 6 — Monitoring van projecten: hoofdkenmerken, tekortkomingen in de EU-context en andere praktijken in niet-EU-landen

Hoofdkenmerken					
	EU	Australië	Canada	Zwitserland	Verenigde Staten
Verantwoordelijke entiteit	Uitvoerend agentschap (Cinea)	Ministerie (DITRDC)	Ministerie (Transport Canada)	Ministerie (FOT)	Ministerie (DOT)
Frequentie van formele rapportage	Jaarlijks	Maandelijks	Afhankelijk van het project	Halfjaarlijks	Om de drie maanden
Tekortkomingen in de EU-context		Andere praktijken in de onderzochte landen			
		Australië	Canada	Zwitserland	Verenigde Staten
Geen op risico's gebaseerde aanpak van monitoring		Het draagvlak voor het project onder de belanghebbenden wordt voortdurend gemonitord (zie paragraaf 65).	Geen aangetroffen	Voor grote of risicovolle projecten zijn er versterkte monitoringmechanismen (zie paragraaf 64).	Voor projecten met een hoog risicoprofiel zijn er versterkte monitoringmechanismen (zie paragraaf 64).
De monitoring was vooral gericht op financiële input en output, in plaats van op uitkomsten		Geen aangetroffen	Geen aangetroffen	Geen aangetroffen	Bij het opstellen van financieringsovereenkomsten worden uitkomstindicatoren vastgesteld (zie paragraaf 67).

Bron: ERK.

57 In alle onderzochte landen monitort het federale niveau de grote vervoersprojecten die het financiert via het Ministerie van Vervoer of gespecialiseerde overheidsdiensten binnen dit ministerie.

58 Dit is vergelijkbaar met de EU, waar Cinea de uitvoering van door de CEF gefinancierde projecten monitort. Deze monitoring is onder meer gebaseerd op de jaarlijkse voortgangsverslagen, die door de projectbegunstigden worden opgesteld en door de betrokken lidstaten worden goedgekeurd. Indien nodig — bijvoorbeeld in geval van onvoorziene gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op de geplande uitbetaling van de subsidie — verricht Cinea ook aanvullende monitoringactiviteiten (waaronder ad-hocbezoeken naast de tweejaarlijkse standaardbezoeken).

59 De **frequentie van de monitoring** varieert sterk naargelang van het kader — van maandelijkse verslagen (Australië) tot jaarlijkse (de EU).

Geen op risico's gebaseerde aanpak van monitoring

60 In eerdere verslagen³² hebben wij geconstateerd dat tal van door de EU gefinancierde projecten te kampen hebben met kostenoverschrijdingen en aanzienlijke vertragingen ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen in de planningsfase van het project.

61 Om dit in een breder perspectief te plaatsen hebben wij voor deze analyse de budget- en termijnoverschrijding van zes door de EU gefinancierde grote vervoersprojecten — die wij reeds hadden onderzocht in onze controle van 2020³³ — afgezet tegen een populatie van enkele honderden wereldwijd uitgevoerde vervoersprojecten. *Bijlage III* geeft een overzicht van de gebruikte methodologie.

62 In onze controle van 2020³⁴ hebben wij vastgesteld dat de kosten van alle geselecteerde grote vervoersprojecten waren gestegen ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen en dat de gemiddelde begrotingsoverschrijding meer dan 2 miljard EUR per project bedroeg, ofwel een stijging met 47 % ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen. In een breder perspectief gezien echter zijn, zoals blijkt uit *figuur 3*, de prestaties op het gebied van begrotingsplanning bij vier van de zes door de EU gefinancierde grote vervoersprojecten op het moment van de analyse beter dan de wereldbenchmark wanneer hun huidige geraamde kosten worden vergeleken met de oorspronkelijk geraamde kosten (d.w.z. zij vallen links van de P50-markering). Wij merken echter op dat de zes EU-projecten — in tegenstelling tot de projecten die in de

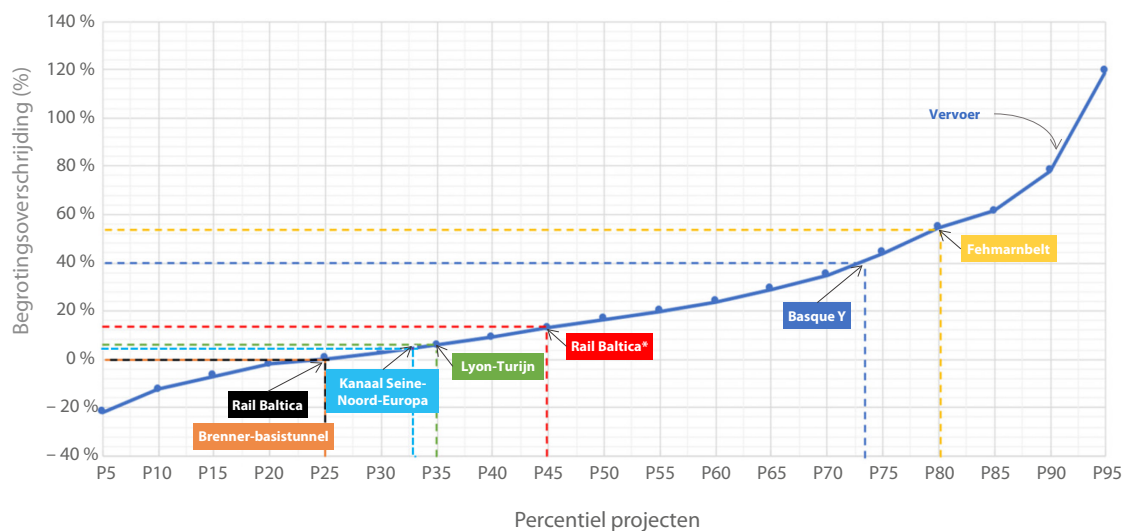
³² ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 “[Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd](#)”, paragrafen 50 en 53; ERK, Speciaal verslag nr. 19/2018 “[Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken](#)”, paragrafen 53-57; ERK, Speciaal verslag nr. 23/2016 “[Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen](#)”, de paragrafen 56-58 en 61.

³³ ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 “[Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd](#)”.

³⁴ ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 “[Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd](#)”, paragraaf 50.

benchmark zijn opgenomen — nog niet zijn voltooid, en dat er dus nog kostenstijgingen kunnen optreden voordat zij in bedrijf worden genomen.

Figuur 3 — Begrotingsoverschrijdingen vergeleken met de internationale benchmark (n = 1 463)



* Op risico gebaseerde raming van de ERK, zoals gepubliceerd in het speciaal verslag over vervoersinfrastructuur in de EU.

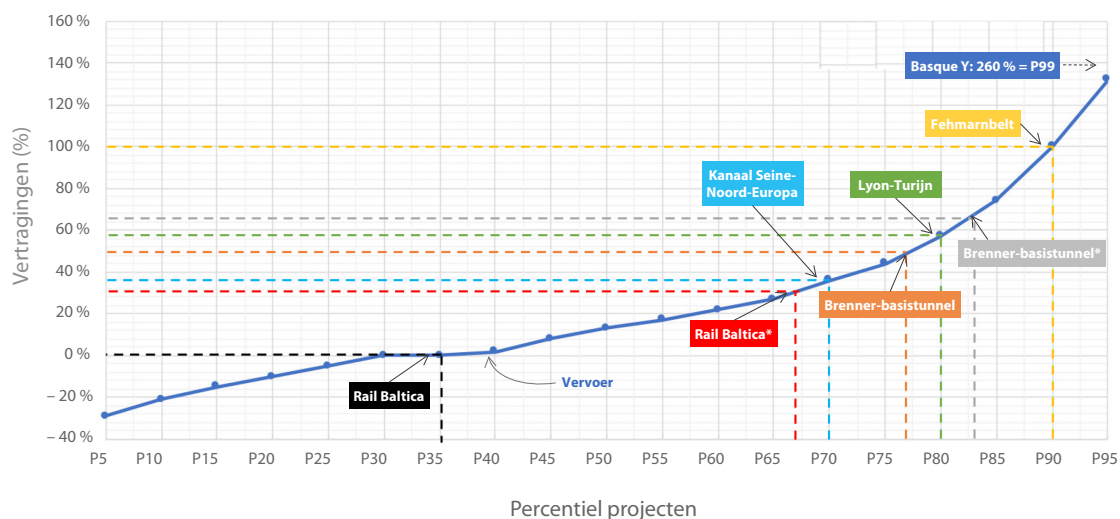
N.B.: De blauwe lijn geeft de cumulatieve prestaties van de populatie van wereldprojecten weer (in de eerste grafiek bijvoorbeeld heeft een project dat zich op P25 bevindt een begrotingsoverschrijding van 0 % en zal het naar verwachting even slecht of slechter presteren dan 25 % van de vergelijkbare projecten wat begrotingsplanning betreft en beter dan 75 % van die projecten).

Bron: ERK.

63 Qua vertragingen doen **de zes door de EU gefinancierde projecten** het slechter dan de internationale benchmark (zie [figuur 4](#)) en **hebben zij gemiddeld meer vertraging opgelopen dan vergelijkbare vervoersprojecten wereldwijd**. Mogelijke redenen voor deze langere vertragingen zijn de specifieke coördinatieproblemen bij grensoverschrijdende projecten en het feit dat de geselecteerde projecten nog steeds te maken hadden met onzekerheden, zoals het draagvlak onder belanghebbenden of het ontbreken van milieuvergunningen. In onze controle van 2020³⁵ hebben wij vastgesteld dat de gemiddelde vertraging bij de geselecteerde grote vervoersprojecten elf jaar bedroeg en dat dergelijke vertragingen de doelmatigheid van de EU-cofinanciering in gevaar brengen.

³⁵ ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 “Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd”, paragraaf 53.

Figuur 4 — Vertragingen in vergelijking met de internationale benchmark (n = 529)



* Op risico gebaseerde raming van de ERK, zoals gepubliceerd in het speciaal verslag over vervoersinfrastructuur in de EU.

Bron: ERK.

64 Systematische, op risico's gebaseerde monitoring van grote vervoersprojecten zou een mogelijk instrument kunnen zijn om vertragingen in de EU beter aan te pakken en het beheer van kostenoverschrijdingen verder te verbeteren. In de VS en Zwitserland bestaat een dergelijk mechanisme voor **projecten met hoge uitvoeringsrisico's of wanneer zich aanzienlijke kostenstijgingen of vertragingen voordoen**:

- In de Verenigde Staten voert de Federal Highway Administration (FHWA) jaarlijks een risicobeoordeling uit op basis van door de staten verstrekte informatie over lopende en aanstaande grote vervoersprojecten met een hoog risico. Het risicoprofiel is gebaseerd op een reeks overwegingen, zoals de kosten en het tijdschema van het project, de complexiteit en de betrokkenheid van de belanghebbenden. De projecten met het hoogste risicoprofiel worden automatisch toegewezen aan speciaal aangewezen projecttoezichtbeheerders. Zij verstrekken onafhankelijke technische voortgangsverslagen en houden zich namens het federale niveau bezig met projectbeheer en toezicht ter plaatse. Bovendien treden er versterkte automatische monitoringmechanismen in werking in geval van afwijkingen van de oorspronkelijke planning. Kostenstijgingen van meer dan 2 % in een jaar ten opzichte van de geraamde begroting leiden er bijvoorbeeld toe dat de projectontwikkelaar vaker verslag moet uitbrengen aan de federale regering en kunnen ook als gevolg hebben dat toezichthoudende beheerders aan het project worden toegewezen.

- o Evenzo is in Zwitserland een versterkt monitoringmechanisme van toepassing op grote spoorwegprojecten met een totale geraamde kostprijs van meer dan 500 miljoen CHF (oftewel 452 miljoen EUR), op alle tunnels, en op andere projecten met een hoog financieel risico. Specifieke risico's worden vooraf geïdentificeerd en gekwantificeerd door de federale regering en de projectontwikkelaar — evenals de waarschijnlijkheid dat ze zich voordoen, de aanvaarde afwijking van de gestelde doelen en eventuele risicobeperkende maatregelen. De projectontwikkelaar moet vervolgens om de zes maanden verslag uitbrengen over de ontwikkeling van de risico's en de mogelijke gevolgen van elk gerealiseerd risico voor het project evalueren, met inbegrip van tijd- en kostenramingen.

65 In Australië tot slot wordt het **draagvlak onder belanghebbenden** als een van de belangrijkste bepalende factoren voor de uitvoering van grote vervoersprojecten volgens schema voortdurend gemonitord. Projectontwikkelaars wordt bovendien verzocht systematisch aan het federale niveau verslag uit te brengen over dit aspect wanneer een betaling wordt aangevraagd. Hierdoor kunnen problemen in verband met de uitvoering van het project tijdig worden gesignaleerd en kunnen beperkende maatregelen worden genomen om deze aan te pakken.

De monitoring was vooral gericht op financiële input en output, in plaats van op uitkomsten

66 In de EU is de projectmonitoring door Cinea **voornamelijk gericht op financiële aspecten en output** (bijv. aantal km aangelegde snelweg of tunnel) en niet op de bredere resultaten van het project (bijv. aantal passagiers dat gebruikmaakt van de infrastructuur) en impact (bijv. verbeteringen in de verkeersdoorstroming, kortere reistijden), zelfs als dergelijke uitkomsten zich al voordoen tijdens de aanleg ervan. Bijgevolg zijn er slechts beperkte monitoringgegevens die geschikt zijn voor een latere evaluatie van deze projecten. In de meeste onderzochte landen is de monitoring ook gericht op financiële input en output, in plaats van op uitkomsten.

67 Dit is anders voor bepaalde programma's in de Verenigde Staten, waar **projectontwikkelaars moeten rapporteren over de uitkomsten**, op basis van gestandaardiseerde indicatoren en vanaf de start van het project (zie [kader 3](#)).

Kader 3

Monitoring van uitkomstindicatoren voor federaal gefinancierde projecten in de Verenigde Staten

In het kader van het financieringsovereenkomstproces komen de begunstigden van de programma's "Transportation Investment Generating Economic Recovery" (TIGER), "Better Utilizing Investment to Leverage Development" (BUILD)³⁶, alsook de INFRA-programma's, met de federale overheid een reeks te volgen indicatoren overeen; deze worden geselecteerd uit een lijst van veertig potentiële indicatoren die op federaal niveau zijn vastgesteld (bijv. passagiers- of goederenstromen).

Vóór de voltooiing van het project dienen de begunstigden een verslag in van vóór het project, dat zal dienen als uitgangspunt voor de vergelijking. Zodra het project is voltooid, moeten zij de feitelijke gegevens gedurende een periode van maximaal vijf jaar aan de federale regering verstrekken en een verslag na voltooiing opstellen. Een speciale contractant beoordeelt de kwaliteit van deze verslagen en trekt daaruit lering voor toekomstige projecten. Het Amerikaanse Ministerie van Vervoer is voornemens deze prestatiegegevens online te publiceren.

Ondermaats presteren met betrekking tot uitkomstindicatoren kan leiden tot verlaging van de subsidie, hoewel dit tot dusver slechts eenmaal is voorgekomen.

Evaluatie achteraf van projecten

68 De projectcyclus stopt niet zodra een groot vervoersproject in gebruik wordt genomen. Projectontwikkelaars en financieringsinstanties moeten de feitelijke met de geplande projectuitkomsten vergelijken teneinde de transparantie te vergroten en er lering uit te trekken voor de vaststelling van toekomstige strategische doelstellingen en de uitvoering van komende projecten³⁷.

69 *Tabel 7* geeft een overzicht van de hoofdkenmerken die we hebben geanalyseerd met betrekking tot de evaluatie achteraf van projecten, de specifieke tekortkomingen in de EU-context en de voorbeelden van andere praktijken die wij in de onderzochte landen hebben aangetroffen.

³⁶ In 2021 werd het BUILD-programma vervangen door het subsidieprogramma "Rebuilding American Infrastructure with Sustainability and Equity" (RAISE).

³⁷ International Transport Forum, "*Ex-Post Assessment of Transport Investments and Policy Interventions*", 28 februari 2017.

Tabel 7 —Evaluatie achteraf van projecten: hoofdkenmerken, tekortkomingen in de EU-context en andere praktijken in de onderzochte landen

Hoofdkenmerken van het proces van beoordeling achteraf							
	EU	Australië	Canada	Zwitserland	Verenigde Staten	Noorwegen	Frankrijk
Systematische evaluatie achteraf van programma's	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Verantwoorde lijke entiteit (voor programma's)	Commissie (DG MOVE)	N.v.t.	N.v.t.	Ministerie (FOT)	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Andere praktijken in de onderzochte landen							
In de EU vastgestelde tekortkomingen		Australië	Canada	Zwitserland	Verenigde Staten	Noorwegen	Frankrijk
Ontbreken van een systematische evaluatie van grote vervoersprojecten		Geen aangetroffen	Geen aangetroffen	Geen aangetroffen	Projectontwikkelaars voeren evaluaties achteraf van projecten uit (zie paragraaf 72).	Onafhankelijke onderzoekers voeren evaluaties achteraf van projecten uit (zie paragraaf 72). Meta-analyses worden verricht op basis van de afzonderlijke evaluaties achteraf (zie paragraaf 72).	Projectontwikkelaars voeren evaluaties achteraf van projecten uit (zie paragraaf 72). Meta-analyses worden verricht op basis van de afzonderlijke evaluaties achteraf (zie paragraaf 72).

Bron: ERK.

70 Alleen Zwitserland en de EU verrichten **systematisch evaluaties achteraf van programma's**. In de EU worden dergelijke evaluaties — die als input dienen voor de vaststelling van toekomstige wetgevingsvoorstellen, beleidsmaatregelen en strategieën — regelmatig door de Commissie uitgevoerd op het niveau van financieringsprogramma's en beleidsinitiatieven in het kader van haar standaardaanpak voor betere regelgeving³⁸. Dit proces vereist dat de Commissie de belanghebbenden raadpleegt, vooraf een effectbeoordeling van de voorgestelde beleidswijzigingen uitvoert alsook het kader monitort en een evaluatie achteraf

³⁸ ERK, analyse 02/2020, "Wetgeven in de Europese Unie: de balans na bijna 20 jaar betere regelgeving".

verricht van het kader om de resultaten en impact van eerder beleid te inventariseren en informatie te verstrekken voor toekomstige beleidsvormingscycli.

Ontbreken van een systematische evaluatie van grote vervoersprojecten

71 Tot dusver heeft de Commissie echter **geen systematische beoordelingen achteraf uitgevoerd van afzonderlijke door de EU gefinancierde grote vervoersprojecten** en heeft zij evenmin van projectontwikkelaars geëist dat zij deze uitvoeren, aangezien dat niet wettelijk verplicht is³⁹. In 2007 heeft de Commissie een evaluatie achteraf uitgevoerd van afzonderlijke grote vervoersprojecten die rechtstreeks worden gefinancierd in het kader van het TEN-T-programma⁴⁰, om de algemene prestaties ervan te evalueren. Deze praktijk heeft echter slechts eenmaal plaatsgevonden en was gericht op financiële indicatoren, zoals de absorptie van de beschikbare EU-financiering.

72 Drie van de onderzochte landen volgen een andere aanpak en **voeren systematisch evaluaties achteraf van projecten uit**:

- Sinds 2005 verplichten de Verenigde Staten projectontwikkelaars voor projecten die door de Federal Transit Administration (FTA) worden gefinancierd om binnen 36 maanden na de voltooiing van het project een beoordeling achteraf uit te voeren.
- Ook in Frankrijk moeten projectontwikkelaars evaluaties achteraf ("Bilan LOTI"⁴¹) van voltooide openbaar gefinancierde opstellen volgens een door de overheid vastgestelde methodologie. De onafhankelijke algemene raad voor het milieu en duurzame ontwikkeling (Conseil général de l'environnement et du développement durable, CGEDD) publiceert adviezen over de kwaliteit van dergelijke analyses. De CGEDD publiceert ook meta-analyses, die voortbouwen op evaluaties achteraf van individuele projecten om horizontale kwesties te identificeren.

³⁹ ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 "Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd", de paragrafen 66 en 78.

⁴⁰ Beschikking nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet, PB L 228 van 9.9.1996, blz. 1.

⁴¹ Wet nr. 82-1153 van 30 december 1982.

- o In Noorwegen worden systematisch evaluaties achteraf van infrastructuurprojecten uitgevoerd, onder andere op het gebied van vervoer. Sinds 2012 worden deze evaluaties uitgevoerd door het *Concept Research Programme* van de Noorse Universiteit voor Wetenschap en Technologie (NTNU). Noorwegen is onlangs ook begonnen met het produceren van meta-analyses.

73 *Tabel 8* bevat gedetailleerdere informatie over de wijze waarop deze evaluaties achteraf van projecten worden uitgevoerd.

Tabel 8 — Evaluatie achteraf van projecten in de VS, Noorwegen en Frankrijk in een notendop

	VS (FTA)	Noorwegen (Concept)	Frankrijk (LOTI)
Drempel voor beoordeling	Alle projecten van meer dan 300 miljoen USD, oftewel 245 miljoen EUR, of subsidies van meer dan 100 miljoen USD, oftewel 82 miljoen EUR	Selectie van projecten van meer dan 1 miljard NOK (ongeveer 100 miljoen EUR)	Alle projecten van meer dan 83 miljoen EUR en specifieke categorieën snelwegen, luchthavens, spoorwegen en binnenwateren
Toepassingsgebied	Vergelijking tussen werkelijke en voorspelde resultaten voor een beperkt aantal uitkomstindicatoren (bijv. kosten, gebruik)	Bredere reeks indicatoren, waaronder ook de sociaaleconomische uitkomsten van het project, de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan, de relevantie voor het nationale vervoersbeleid, de onvoorziene uitkomsten van het project en duurzaamheidsoverweging en op lange termijn	Vergelijking tussen werkelijke en voorspelde uitkomsten en analyse van sociaaleconomische en ecologische projectuitkomsten, alsmede van doelmatigheids- en doeltreffendheidsaspecten
Verantwoordelijke entiteit die de evaluatie uitvoert	Projectontwikkelaar	NTNU-onderzoekers ondersteund door consultants	Projectontwikkelaar
Methodologie	Ontwikkeld door projectontwikkelaar, maar goedgekeurd door de FTA	Ontwikkeld door het onderzoeksprogramma	Ontwikkeld door de overheid
Financiering	Federaal gefinancierd voor begunstigden, als subsidiabele uitgaven voor subsidies	Door de overheid gefinancierd onderzoeksprogramma	Gefinancierd door de projectontwikkelaar (vaak een overheidsinstantie)
Aantal uitgevoerde beoordelingen achteraf van vervoersprojecten	26 (2007-2020)	15 (2002-2020)	51 (1999-2016) ¹

	VS (FTA)	Noorwegen (Concept)	Frankrijk (LOTI)
Publicatie van evaluaties	Ja	Ja	Ja
Mechanismen om lering te trekken uit de opgedane ervaring	Beschikbaarheid van het verslag voor ontwikkelaars van nieuwe projecten om de kwaliteit van hun voorstellen te verbeteren	Meta-analyses en toetsing van planningsramingen van toekomstige projecten aan prestaties van soortgelijke projecten in het verleden	Meta-analyses

¹ Gebaseerd op het aantal door de CGEDD uitgebrachte adviezen.

Bron: ERK.

Slotopmerkingen

74 In onze vorige verslagen over door de EU gefinancierde vervoersinfrastructuurprojecten in de lidstaten wezen wij vaak op tekortkomingen die van invloed waren op de oplevering van grote vervoersprojecten.

75 Bij het plaatsen van deze tekortkomingen in een mondiaal perspectief hebben wij in de geselecteerde landen geen praktijken aangetroffen die de tekortkomingen in verband met het **strategiebepalings**proces zouden kunnen verhelpen (zie paragraaf 30). Bovendien vertonen vier van de zes door de EU gefinancierde projecten die wij hebben geanalyseerd, kleinere verschillen tussen de werkelijke kosten en de geraamde begroting dan de mondiale benchmark (zie paragraaf 62).

76 Wij zijn echter van mening dat de Commissie en beleidsmakers zich voor de processen in verband met coördinatie, selectie, monitoring en evaluatie achteraf bij toekomstige EU-steunverlening kunnen laten inspireren door in het buitenland waargenomen praktijken zoals beschreven in deze analyse. Dit geldt ook voor de vertragingen, aangezien wij hebben opgemerkt dat de meeste van de zes door de EU gefinancierde projecten gemiddeld langere vertragingen opliepen dan vergelijkbare projecten wereldwijd (zie paragraaf 63). De belichte praktijken kunnen als basis voor reflectie dienen en indien nodig aan de EU-context worden aangepast. In dit verband worden in onze analyse vier uitdagingen voor de Commissie genoemd met betrekking tot haar toekomstige steun voor de oplevering van grote vervoersinfrastructuurprojecten, één voor elk relevant proces.

Uitdaging 1 — Hoe kunnen de vervoersstrategieën van de EU en de lidstaten beter op elkaar worden afgestemd en kan beter toezicht worden gehouden op de planning en uitvoering van projecten langs de belangrijkste vervoerscorridors?

77 Wij hebben vastgesteld dat er een risico bestaat dat de strategische prioriteiten van de EU en die van de lidstaten niet op elkaar zijn afgestemd (zie paragraaf 35). In Zwitserland en de Verenigde Staten wordt een dergelijke afstemming bereikt door specifieke richtsnoeren voor kantons en staten te gebruiken voor de opstelling van hun eigen nationale plannen (zie paragraaf 36). Voorts hebben wij gewezen op het beperkte toezicht van de Commissie op de planning en uitvoering van projecten langs corridors (zie paragraaf 37). In dit verband wezen we op een praktijk in Australië waarmee prioritaire projecten op gecoördineerde wijze kunnen worden vastgesteld en in het kader waarvan een formele lijst van prioritaire projecten wordt opgesteld (zie **kader 1**). Ook verwezen we naar praktijken in Australië en Zwitserland (zie

paragraaf 42) om de contacten tussen het federale niveau enerzijds en marktdeelnemers en lokale belanghebbenden anderzijds te versterken, zoals de deelname van het federale niveau als een volwaardig lid aan de raden van toezicht of het gebruik van comités voor toezichtskoördinatie, zoals in Zwitserland (zie paragraaf 43).

Uitdaging 2 — Hoe kan er in de projectselectiefase voor worden gezorgd dat voldoende aandacht wordt besteed aan kosten-batenanalyses? Hoe kan de aanpak van de Commissie bij de selectie van projecten en de toewijzing van EU-financiering worden herzien om de administratieve lasten voor projectontwikkelaars verder te verlagen?

78 We hebben benadrukt dat er in de EU onvoldoende aandacht wordt besteed aan kosten-batenanalyses in de projectselectiefase (zie paragraaf 49) en dat de financieringsaanpak van de EU tot administratieve lasten kan leiden (zie paragraaf 51). Wij hebben opgemerkt dat alle andere voor de analyse geselecteerde landen (zie paragraaf 50) over mechanismen beschikken voor de selectie van grote vervoersprojecten waarbij projectontwikkelaars wordt verzocht belangrijke gegevens te verstrekken die ten grondslag liggen aan de analyses in het projectvoorstel. Dit stelt beoordelaars in staat de hoofdelementen van de aanvraag opnieuw te analyseren en de deugdelijkheid van de gebruikte veronderstellingen te beoordelen, waardoor de besluitvorming wordt verbeterd. Om de administratieve lasten voor projectontwikkelaars te beperken, hebben wij bovendien op praktijken gewezen waarbij in het kader van het selectieproces een aanvraagprocedure in twee fasen wordt gevolgd, zoals in Canada (zie kader 2) of langdurige financiële steun wordt verstrekt voor grote vervoersprojecten, zoals in Australië en Zwitserland (zie paragraaf 54).

Uitdaging 3 — Hoe kan zij bij haar monitoring van door de EU gefinancierde projecten overschakelen op een meer op risico's gebaseerde aanpak en tegelijkertijd het toepassingsgebied verruimen door van projectontwikkelaars te verlangen dat zij ook rapporteren over uitkomstindicatoren en draagvlak onder belanghebbenden?

79 Wij hebben erop gewezen dat er in de EU geen op risico's gebaseerde aanpak wordt gevolgd bij de monitoring van grote vervoersprojecten (zie paragraaf 64) en dat de bestaande monitoring vooral op financiële input en output is gericht in plaats van op uitkomsten (zie paragraaf 66). We hebben opgemerkt dat er in de VS en Zwitserland op risico's gebaseerde praktijken worden gehanteerd om vertragingen aan te pakken en kostenoverschrijdingen te beheersen, waarbij de monitoringaanpak systematisch wordt aangepast voor projecten met hoge uitvoeringsrisico's of wanneer

zich aanzienlijke kostenstijgingen of vertragingen voordoen (zie paragraaf 64). In Australië bestaat een praktijk die hierop aansluit, waarbij projectontwikkelaars verslag moeten uitbrengen over het draagvlak onder belanghebbenden om kwesties in verband met de projectuitvoering tijdig vast te stellen en aan te pakken (zie paragraaf 65). Wat uitkomsten betreft, hebben wij gewezen op een praktijk in de Verenigde Staten waarbij de begunstigden verslag uitbrengen over een gemeenschappelijke reeks uitkomstindicatoren (zie kader 3).

Uitdaging 4 — Hoe kan ervoor worden gezorgd dat grote, door de EU gefinancierde vervoersinfrastructuurprojecten systematisch achteraf worden geëvalueerd, waarbij de nadruk ligt op de uitkomsten en niet zozeer op financiële indicatoren of output?

80 Tot slot hebben wij opgemerkt dat grote vervoersprojecten niet systematisch worden geëvalueerd in de EU (zie paragraaf 71). We hebben gewezen op praktijken waarbij de prestatiegegevens die worden verzameld over de directe resultaten van projecten als input dienen voor systematische beoordelingen achteraf door projectontwikkelaars of onafhankelijke deskundigen (zoals uitgevoerd in respectievelijk de Verenigde Staten, Noorwegen en Frankrijk, zie de paragrafen 72 en 73). Deze beoordelingen — die in de Verenigde Staten kunnen worden gefinancierd als in aanmerking komende uitgaven voor subsidies — vergroten de transparantie voor het publiek over de doeltreffendheid van de projecten en maken het mogelijk lessen te trekken voor toekomstige grote infrastructuurprojecten.

Deze analyse werd door kamer II onder leiding van mevrouw Iliana Ivanova, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 12 november 2021.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlagen

Bijlage I — Recente publicaties van de ERK over het vervoersbeleid van de EU

Gebruikte afkorting en titel	Beschrijving/conclusies	Voornaamste aanbevelingen
SV Vervoersinfrastructuren in de EU Speciaal verslag nr. 10/2020 “Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd”	Wij hebben het beheer door de Commissie van acht grensoverschrijdende megaprojecten op vervoersgebied (vlaggenschipinfrastructuren op het gebied van vervoer) in dertien lidstaten gecontroleerd. 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.	De Commissie moet de huidige instrumenten herzien en toepassen om de langetermijnplanning af te dwingen en een betere analyse eisen alvorens te besluiten tot cofinanciering door de EU van megaprojecten (vergelijkbaar met vlaggenschipinfrastructuren). Evenzo moet de Commissie haar beheer van EU-cofinanciering voor acties die deel uitmaken van megaprojecten (vergelijkbaar met vlaggenschipinfrastructuren) versterken en voortbouwen op de ervaring met uitvoeringsbesluiten, onder meer door de rol van de Europese coördinatoren te versterken.
SV INEA Speciaal verslag nr. 19/2019 “INEA: de voordelen zijn gerealiseerd, maar de tekortkomingen met betrekking tot de CEF moeten worden aangepakt”	INEA heeft de in zijn mandaat omschreven gedelegeerde taken vervuld en de verwachte voordelen verwezenlijkt, zij het met enkele beperkingen in verband met restricties in het kader. Wij troffen tekortkomingen aan in de overigens goed georganiseerde selectieprocedures van de CEF, risico's bij de uitvoering van het programma en zwakke punten bij de prestatieverslaglegging.	De Commissie en INEA moeten het potentieel voor synergieën tussen de verschillende financieringsprogramma's verbeteren en het kader voor het beheer door INEA van de gedelegeerde programma's versterken door gebruik te maken van resultaatgerichte doelen en indicatoren. Zij moeten ook zorgen voor een grotere harmonisatie en transparantie van de projectselectieprocedures en betere voorwaarden vaststellen voor de tijdige uitvoering van het CEF-programma. Ten slotte moeten zij het prestatiekader opnieuw vormgeven om de projectresultaten beter te monitoren door de doelstellingen van het CEF-programma uit te werken in duidelijke en meetbare indicatoren, die alle CEF-sectoren bestrijken, en in verwachte projectresultaten, en deze doelstellingen te gebruiken in alle selectie- en monitoringprocessen.

Gebruikte afkorting en titel	Beschrijving/conclusies	Voornaamste aanbevelingen
Overzicht (“landscape review”) vervoer Overzicht (landscape review) nr. 09/2018 “Naar een succesvolle vervoerssector in de EU: uitdagingen in het verschiet”	In het overzicht werd de rol van de EU op het gebied van vervoer beschreven en geanalyseerd. Wij hebben ons gericht op investeringen in infrastructuur die uit de EU-begroting worden gefinancierd, en hebben horizontale thema’s gepresenteerd die wij tijdens recente controles hebben vastgesteld voor de vijf belangrijkste vervoerswijzen: wegvervoer, spoorvervoer, luchtvaart, binnenvaart en zeevaart. Uit de analyse kwamen de volgende uitdagingen naar voren: a) relevante en haalbare vervoersdoelstellingen en -prioriteiten afstemmen op de beschikbare middelen, b) doeltreffende handhavinginstrumenten op EU-niveau tot stand brengen om ervoor te zorgen dat besluiten van de lidstaten inzake infrastructuur beter worden afgestemd op de EU-prioriteiten, met bijzondere aandacht voor grensoverschrijdende trajecten, c) de EU-financiering richten op prioriteiten met de hoogste toegevoegde waarde voor de EU, d) de planning, uitvoering en monitoring van door de EU gefinancierde projecten verbeteren, e) ervoor zorgen dat de infrastructuur adequaat wordt onderhouden en duurzaam is, en f) de inspanningen opvoeren om meer goederen van de weg te halen. De analyses (overzichten) van de ERK bevatten geen aanbevelingen.	
SV Hogesnelheidsspoor Speciaal verslag nr. 19/2018 “Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken”	Het bestaande langetermijnplan van de EU voor het hogesnelheidsspoor zal waarschijnlijk niet worden verwezenlijkt en een gedegen strategische benadering voor de gehele EU ontbreekt. Het hogesnelheidsspoornet in de EU is slechts een lappendeken van nationale lijnen zonder behoorlijke grensoverschrijdende coördinatie, die los van elkaar door de lidstaten worden gepland en aangelegd, wat leidt tot slechte verbindingen. De Europese Commissie beschikt niet over wettelijke instrumenten of besluitvormingsbevoegdheden om ervoor te zorgen dat de lidstaten snelle vorderingen maken bij de voltooiing van het kernnetwerk.	De Europese Commissie moet een realistische langetermijnplanning maken, met de lidstaten afspreken welke belangrijke strategische trajecten het eerst moeten worden uitgevoerd, inclusief een beoordeling van de behoefte aan ultrahogesnelheidslijnen, nauwlettende monitoring en afdwingbare bevoegdheden om ervoor te zorgen dat de toezeggingen om het kernnetwerk van hogesnelheidslijnen in de EU te voltooien, worden nagekomen, de cofinanciering van de EU koppelen aan geormerkte strategische prioritaire projecten, doeltreffende concurrentie op het spoor en de verwezenlijking van resultaten, grensoverschrijdende aanbestedingsprocedures vereenvoudigen, gebruikmaken van “éénloketsystemen” voor de verschillende formaliteiten en alle resterende belemmeringen van administratieve en regelgevende aard voor de interoperabiliteit wegnemen alsook het naadloos geïntegreerde hogesnelheidsspoorverkeer voor passagiers verbeteren, bijvoorbeeld door middel van elektronische kaartverkoop en de vereenvoudiging van spoortoegangsrechten.

Gebruikte afkorting en titel	Beschrijving/conclusies	Voornaamste aanbevelingen
SV Zeevervoer Speciaal verslag nr. 23/2016 “Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen”	Een derde van de EU-uitgaven aan voorzieningen als kades, dokken en golfbrekers in EU-zeehavens tussen 2000 en 2013 was ondoeltreffend en niet duurzaam. Een op de drie euro die aan de onderzochte projecten (194 miljoen EUR) werd besteed, ging naar projecten waarbij voorzieningen werden aangelegd die in de nabije omgeving al bestonden. 97 miljoen EUR werd geïnvesteerd in infrastructuur die meer dan drie jaar na de voltooiing ervan ofwel niet benut, ofwel zwaar onderbenut werd.	De Commissie moet het huidige aantal van 104 kernhavens herzien en een EU-breed havenontwikkelingsplan vaststellen, overwegen EU-financiering uit te sluiten voor haveninfrastructuur voor containeroverslag en -opslag en voor superstructuren die niet onder de overheidstaken vallen, ervoor zorgen dat alle essentiële leningsinformatie over voorgestelde EIB-leningen wordt gedeeld tussen de EIB en de Commissie, kernhavens en belangrijke waterwegen waarbij EU-steun alleen wordt verstrekt voor investeringen in gevallen waarin de toegevoegde waarde voor de EU duidelijk is en er voldoende particuliere investeringen zijn, havenspecifieke richtsnoeren inzake staatssteun uitbrengen en eerdere staatssteunbesluiten monitoren en hier follow-up aan geven, de administratieve lasten en vertragingen verminderen door nationale “éénloketdiensten” voor de afgifte van vergunningen en toestemmingen te bevorderen, alsook de concurrentiepositie van het zeevervoer ten opzichte van andere vervoerswijzen verbeteren door de maritieme vervoers- en douaneformaliteiten verder te vereenvoudigen.
SV Goederenvervoer per trein Speciaal verslag nr. 08/2016 “Goederenvervoer per trein in de EU: nog steeds niet op het juiste spoor”	Ondanks de doelstelling van de Europese Commissie om het goederenvervoer te verschuiven van de weg naar het spoor, is het aandeel van het spoor in het goederenvervoer in de EU sinds 2011 licht afgenomen. Spoorvervoer is milieuvriendelijker en verbruikt minder geïmporteerde olie, maar het is niet gelukt daarmee te reageren op de concurrentie van het wegvervoer.	De Commissie en de lidstaten moeten de tekortkomingen aanpakken die zijn geconstateerd in de liberalisering van de markt voor het goederenvervoer per spoor, verkeersbeheerprocedures, administratieve en technische beperkingen, de monitoring en de transparantie van de prestaties van het goederenvervoer per spoor, alsmede eerlijke concurrentie tussen de verschillende vervoerswijzen. Om beter gebruik te maken van EU-middelen moeten de Commissie en de lidstaten beleidsdoelstellingen op een meer consistente wijze afstemmen op de toewijzing van middelen en de selectie, de planning en het beheer van projecten en het onderhoud van het netwerk.

Gebruikte afkorting en titel	Beschrijving/conclusies	Voornaamste aanbevelingen
SV Trans-Europese spoorwegassen Speciaal verslag nr. 08/2010 “Verbetering van de vervoersprestaties op de trans-Europese spoorwegassen: zijn de EU-investeringen in spoorweginfrastructuur doeltreffend geweest?”	Wij hebben geconcludeerd dat de EU door de cofinanciering van de ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur heeft bijgedragen tot het verschaffen van nieuwe mogelijkheden voor trans-Europees spoorwegvervoer. Er kunnen echter enkele maatregelen worden genomen teneinde een grotere meerwaarde voor het EU-geld te verkrijgen.	De Commissie dient bij een toekomstige overweging van de definitie van de prioritaire projecten in samenwerking met de lidstaten en de spoorweginstellingen die trans-Europese corridors aan te wijzen waarnaar belangrijke vraag bestaat of wordt verwacht, en daarbij waar nodig de kennis en analyses op Europees niveau te verbeteren. De Commissie dient te overwegen meer nadruk te leggen op de opheffing van praktische beperkingen voor grensoverschrijdend spoorwegvervoer die niet per se verband houden met de infrastructuur, en de samenwerking tussen de spoorweginstellingen in de lidstaten met dat doel aan te moedigen en te bevorderen.
SV TEN-T, 2005 Speciaal verslag nr. 06/2005 “Het trans-Europees vervoersnet (TEN-T)”	Wij hebben geconstateerd dat de uitvoering van de 14 prioritaire TEN-T-projecten achterliep op schema en dat met name grensoverschrijdende trajecten met grote moeilijkheden te kampen hadden, aangezien zij op nationaal niveau minder prioriteit kregen en meer coördinatie-inspanningen vergden. De financiële TEN-T-bijstand werd op een te versnipperde manier toegewezen. De Commissie had ingewikkelde jaarlijkse procedures vastgesteld voor de evaluatie en selectie van projecten en de informatie die begunstigen aan de Commissie verstrekten was vaak te beperkt om projectambtenaren in staat te stellen projecten te evalueren en te monitoren.	De Commissie moet: a) samen met de lidstaten prioriteit geven aan de financiering van TEN-T-projectonderdelen — met name grensoverschrijdende — waarvan de voltooiing noodzakelijk is om de Europese meerwaarde van TEN-T te verwezenlijken, b) belangrijke aspecten van haar model-financieringsbesluit wijzigen en aanvullen, c) een consistente en samenhangende TEN-T-evaluatiemethodologie ontwikkelen en het aantal verschillende aanvraag- en evaluatieformulieren verminderen, d) de monitoring van de projecten versterken door minimumnormen voor de projectstatusrapportage vast te stellen, vaker projectinspecties ter plaatse uit te voeren en effectbeoordelingen achteraf te verrichten e) een terugkeer naar een gecentraliseerde vorm van TEN-T-projectbeheer overwegen, en f) waar nodig in samenwerking met de lidstaten passende rechtsgrondslagen, procedures en instrumenten vaststellen om de coördinatie van de financiering van vervoersinfrastructuur te verbeteren en mogelijke gevallen van over- of dubbele financiering op te sporen.

N.B.: Onze verslagen en de antwoorden van de Commissie op onze bevindingen en aanbevelingen worden gepubliceerd op onze website (<http://eca.europa.eu>).

Bron: ERK.

Bijlage II — Onderzochte documenten met internationale richtsnoeren

IMF, *Public Investment Management Assessment – Review and update*, 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/05/10/pp042518public-investment-management-assessment-review-and-update>

OESO, *Good Practices for Performance Budgeting*, 2019, <http://www.oecd.org/gov/oecd-good-practices-for-performance-budgeting-c90b0305-en.htm>

OESO, *Strategic Investment Packages*, 2018, <https://www.itf-oecd.org/strategic-investment-packages>

OESO, *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, 2017, <https://www.oecd.org/publications/getting-infrastructure-right-9789264272453-en.htm>

OESO, “Quantifying the Socio-economic Benefits of Transport”, *ITF Roundtable Reports*, nr. 60, 2017, <https://doi.org/10.1787/9789282108093-en>

OESO, “Strategic Infrastructure Planning — International Best Practice”, *International Transport Forum Policy Papers*, nr. 29, 2017, <https://doi.org/10.1787/4142787d-en>

OESO, *Ex-Post Assessment of Transport Investments and Policy Interventions*, 2017, <https://www.oecd.org/publications/ex-post-assessment-of-transport-investments-and-policy-interventions-9789282108154-en.htm>

OESO, *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, 2014, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>

OESO, *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, 1991, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf>

Bijlage III — Methodologie en belangrijkste indicatoren voor de analyse van begrotings- en termijnoverschrijdingen

01 De zes door de EU gefinancierde projecten werden geanalyseerd uit het oogpunt van zowel begrotings- als termijnoverschrijdingen. Begrotingsoverschrijdingen worden gedefinieerd als de procentuele stijging van de werkelijke projectkosten ten opzichte van de geraamde kosten die werden vastgesteld op de datum van het besluit tot uitvoering van het project. Evenzo worden termijnoverschrijdingen gedefinieerd als de procentuele toename van het feitelijke tijdsbestek tussen de datum van het besluit tot uitvoering van het project en de voltooiing van het project, ten opzichte van het geraamde tijdsbestek op de datum van het besluit tot uitvoering. Zowel voor begrotingsoverschrijdingen als voor termijnoverschrijdingen impliceren lagere waarden betere prestaties in het opleveringsproces van het project.

02 De datum van het besluit tot uitvoering ligt gewoonlijk tussen de voltooiing van de aan de uitvoering voorafgaande studies en de start van de aanbesteding. Aangezien deze projecten verschillende plannings- en uitvoeringsmijlpalen kenden, hebben wij op basis van documentatie en kennis uit eerdere controles⁴² de projectspecifieke data van het besluit tot uitvoering vastgesteld. De keuze van een andere datum van het besluit tot uitvoering zou de uitkomst van de analyse kunnen beïnvloeden. Aangezien deze zes geanalyseerde, door de EU gefinancierde grote vervoersprojecten nog niet voltooid zijn, zijn wij er voor deze analyses van uitgegaan dat zij tot hun voltooiing en ingebruikneming geen verdere kosten- of termijnoverschrijdingen zouden kennen.

03 Terwijl de vergelijking in onze analyse is gebaseerd op de datum van het besluit tot uitvoering, is in het speciaal verslag over de EU-vervoersinfrastructuur⁴³ de vergelijking gemaakt op basis van de cijfers voor het budget en het tijdschema die in de eerste oorspronkelijke planningdocumenten waren gepland. Voor de meeste projecten vond die planning plaats vóór de datum waarop het besluit tot uitvoering werd genomen, die wij in de huidige analyse als referentiepunt hebben genomen.

04 *Tabel 9* geeft een overzicht van de belangrijkste indicatoren die zijn gebruikt voor de analyse van de zes geselecteerde door de EU gefinancierde grote vervoersprojecten.

⁴² ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 “Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd”.

⁴³ ERK, Speciaal verslag nr. 10/2020 “Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd”.

Tabel 9 — Belangrijkste indicatoren voor de analyse van de zes door de EU gefinancierde projecten

Vervoersproject	Vervoerswijze	Cofinancierende lidstaat (lidstaten)	Mijlpaal voor het besluit tot uitvoering	Jaar van het besluit tot uitvoering (A)	Geraamde kosten bij besluit tot uitvoering (in miljard EUR) (B)	Geraamde kosten bij besluit tot uitvoering in waarden van 2019 (in miljard EUR) ² (C)	Laatste kostenraming in waarden van 2019 (in miljard EUR) ² (D)	Geraamd openingsjaar bij besluit tot uitvoering (E)	Geraamde planning bij besluit tot uitvoering (E — A + 1)	Laatst geraamd openingsjaar (F)	Laatste geraamde planning (F — A + 1)
Basque Y	Spoor	Spanje	Eerste toewijzing van middelen voor bouwwerkzaamheden	2006	4,2	4,6	6,5	2010	5	2023	18
Brenner-basistunnel	Spoortunnel	Oostenrijk, Italië	Definitieve kostenraming voorafgaand aan de toestemming om met de bouw van de hoofdtunnel te beginnen	2011	7,5 ¹	8,5	8,5	2022	12	2028 (2030) ⁴	18 (20)
Fehmarn Belt-tunnel	Afgezonken spoorweg-/wegtunnel	Denemarken	Ondertekening van het staatsverdrag tussen Denemarken en Duitsland inzake de bouw	2008	4,4	5,0	7,6	2018	11	2029	22
Lyon-Turijn	Spoortunnel	Frankrijk, Italië	Financieringsovereenkomst en aanstelling van een nieuwe projectontwikkelaar voor de bouw	2012	8,6	9,2	9,6	2023	12	2030	19
Rail Baltica	Spoor	Estland, Letland, Litouwen	Intergouvernementele overeenkomst ondertekend door Estland, Letland en Litouwen	2017	5,8	6,2	7,0 (5,8) ³	2026	10	2029 (2026) ⁵	13 (10)

Vervoersproject	Vervoerswijze	Cofinancierende lidstaat (lidstaten)	Mijlpaal voor het besluit tot uitvoering	Jaar van het besluit tot uitvoering (A)	Geraamde kosten bij besluit tot uitvoering (in miljard EUR) (B)	Geraamde kosten bij besluit tot uitvoering in waarden van 2019 (in miljard EUR) ¹ (C)	Laatste kostenraming in waarden van 2019 (in miljard EUR) ² (D)	Geraamd openingsjaar bij besluit tot uitvoering (E)	Geraamde planning bij besluit tot uitvoering (E — A + 1)	Laatst geraamd openingsjaar (F)	Laatste geraamde planning (F — A + 1)
Kanaal Seine-Noord-Europa	Binnenwaterweg	Frankrijk	Raming van de projectkosten na het besluit om het project uit te voeren via traditionele aanbesteding	2014	4,5	4,7	5,0	2024	11	2028	15

¹ De kostenraming werd uitgevoerd met 2010 als waardejaar.

² De kosten in waarden van 2019 zijn waar nodig berekend met behulp van de impliciete deflatoren van het bbp per land voor 2019 uit de Open Databank van de Wereldbank. Voor projecten die door meer dan één lidstaat worden gecofinancierd, werden de inflatiecorrecties toegepast overeenkomstig het aandeel van hun cofinanciering.

³ De kostenraming van 7 miljard EUR omvat voorzieningen voor risico's van toekomstige kostenstijgingen zoals door de auditors vastgesteld in SV 10/2020, bijlage III. De officiële raming van de projectontwikkelaar bedraagt tot dusver 5,8 miljard EUR.

⁴ In SV 10/2020 hebben wij gewezen op het risico van een extra vertraging tot 2030.

⁵ De datum 2029 omvat een risicobuffer die door de projectontwikkelaar is berekend met betrekking tot de officiële openingsdatum van 2026.

Bron: ERK.

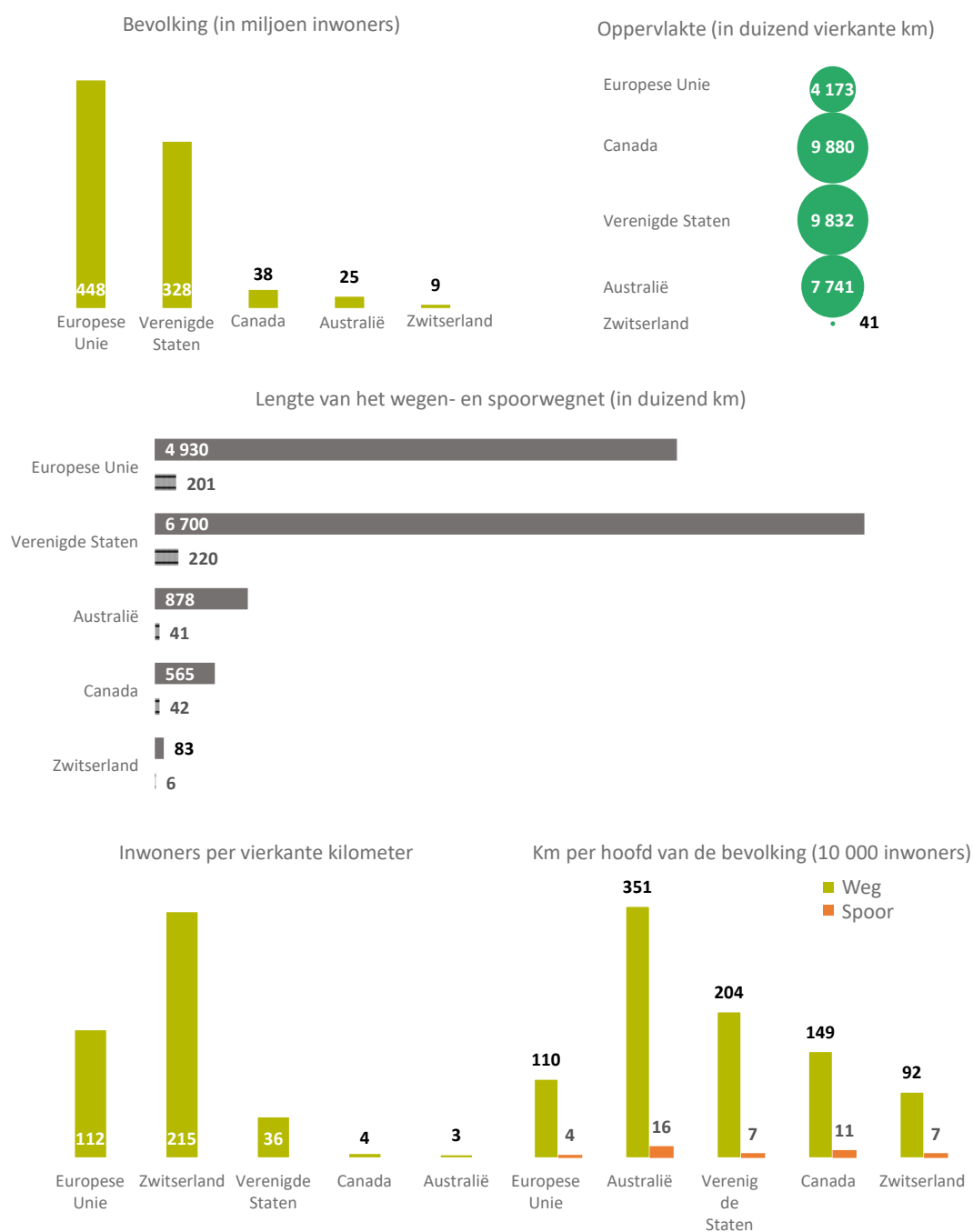
Bijlage IV — Algemene indicatoren

Indicatoren	EU	Australië	Canada	Zwitserland	Verenigde Staten
Bevolking (in miljoenen) ¹	448	25	38	9	328
Oppervlakte (in duizend km ²) ²	4 173	7 741	9 880	41	9 832
Bevolkingsdichtheid (in aantal inwoners per km ²) ²	112	3	4	215	36
Bbp per hoofd van de bevolking (in duizend USD) ¹	35	55	46	82	65
Jaarlijkse investeringen in infrastructuur voor vervoer over land (% van het bbp) ³	0,7	1,5	0,6	1,2	0,5
Jaarlijkse investeringen in wegeninfrastructuur (in miljard EUR) ⁴	50	14	8	4	81
Jaarlijkse investeringen in spoorweginfrastructuur (in miljard EUR) ⁵	29	4	1	3	12
Infrastructuurnetwerk voor wegvervoer (in duizend km)	4 930 ⁸	878 ⁹	565 ¹¹	83 ¹³	6 700 ¹⁴
Infrastructuurnetwerk voor spoorvervoer (in duizend km)	201 ⁸	41 ¹⁰	42 ¹²	6 ¹³	220 ¹⁴
Jaarlijks aantal passagierskilometers vervoerd over de weg (in miljard) ⁶	4 680	312	493	104	6 558
Jaarlijks aantal passagierskilometers vervoerd per spoor (in miljard) ⁶	407	17	2	21	33
Jaarlijks aantal tonkilometer vervoerd over de weg (in miljard) ⁶	1 707	220	269	17	2 955

Indicatoren	EU	Australië	Canada	Zwitserland	Verenigde Staten
Jaarlijks aantal tonkilometer vervoerd per spoor (in miljard) ⁶	415	413	446	11	2 445
Door vervoer gegenereerde ton CO ₂ per hoofd van de bevolking ⁷	2	4	5	2	5

Bron: ERK, op basis van meerdere bronnen. ¹ [World Bank Open Data](#), 2019. ² [World Bank Open Data](#), 2018. ³ [OESO](#), 2017; EU: het bbp is overgenomen van [Eurostat](#), 2017 en het cijfer omvat geen gegevens voor Cyprus, Malta, Nederland en Portugal. ⁴ [OESO](#), 2017; EU: het cijfer omvat geen gegevens voor Cyprus, Malta, Nederland en Portugal. ⁵ [OESO](#), 2017; EU: het cijfer omvat geen gegevens voor Cyprus, Nederland en Portugal. ⁶ [OESO](#), 2017; EU: [Europese Commissie](#), 2017. ⁷ [OESO](#), 2017; EU: [Europees Milieuagentschap](#), 2017. ⁸ [Europese Commissie](#), 2018. ⁹ [National Freight and Supply Chain Strategy](#), 2019. ¹⁰ [National Transport Commission](#), 2016. ¹¹ [StatsCan](#), 2018. ¹² [Transport Canada](#), 2019. ¹³ [Federaal bureau voor de statistiek van Zwitserland](#), 2020. ¹⁴ [Amerikaanse Ministerie van Vervoer](#), 2018.

Figuur 5 — Geografische en vervoersgerelateerde indicatoren voor de EU en de vier onderzochte landen



Bron: ERK, op basis van bovenstaande bronnen.

Bijlage V — Relevante controleconclusies en -aanbevelingen van de ERK over de geanalyseerde processen

Strategie

Eerdere conclusies en aanbevelingen van de ERK	ERK-verslag
Wij hebben vastgesteld dat het, gezien de vertragingen bij de uitvoering van geselecteerde grote vervoersprojecten en de bijbehorende toegangslijnen, onwaarschijnlijk is dat het kernvervoersnetwerk van de EU in 2030 zijn volledige capaciteit zal hebben bereikt.	SV EU-vervoersinfrastructuur, 2020
Wij hebben de Commissie aanbevolen de relevantie van de technische eisen voor het kernnetwerk en het uitgebreide netwerk opnieuw te beoordelen, rekening houdend met de resterende termijn voor de voltooiing van het netwerk. De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard.	
Wij zijn tot de conclusie gekomen dat het plan van de Commissie om de lengte van het hogesnelheidspoorwegnet tegen 2030 te verdrievoudigen, waarschijnlijk niet zal worden verwezenlijkt.	SV Hogesnelheidsspoor, 2018
Wij hebben de Commissie aanbevolen een realistisch uitvoeringsplan voor de lange termijn vast te stellen voor de aanleg van de resterende infrastructuur die nodig is om het kernnetwerk van hogesnelheidslijnen in de EU te voltooien in het kader van de herziening van de TEN-T-verordening. De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard.	
We concludeerden dat er te veel “kernhavens” waren aangewezen op EU-niveau.	SV Zeevaart, 2016
Wij hebben de Commissie aanbevolen dat aantal te herzien, in het licht van de handhaving van een adequaat niveau van toegankelijkheid voor de EU als geheel. De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard.	
Wij hebben geconstateerd dat bij de vaststelling van de door de gebruikers te betalen prijs voor toegang tot de infrastructuur geen rekening wordt gehouden met de door het spoor- en wegvervoer veroorzaakte externe effecten. Dit heeft een negatief effect op de EU-doelstellingen inzake de modal shift.	SV Goederenvervoer per trein, 2016
Wij hebben aanbevolen dat de Commissie een gelijk speelveld tussen de verschillende vervoerwijzen moet bevorderen door wanneer nodig aanvullende regelgevende en/of andere maatregelen te introduceren ter ondersteuning van het goederenvervoer per spoor. De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard.	

Coördinatie

Eerdere conclusies en aanbevelingen van de ERK	ERK-verslag	Vastgestelde praktijk
Wij hebben geconcludeerd dat het de lidstaten zijn die beslissen of en wanneer zij infrastructuur voor hogesnelheidslijnen aanleggen. Werkzaamheden voor grensoverschrijdende hogesnelheidslijnen werden niet op gecoördineerde wijze voltooid.		
Wij hebben de Commissie aanbevolen corrigerende maatregelen te treffen indien projecten op prioritaire trajecten niet volgens het overeengekomen tijdschema van start gaan, indien zij vertraging oplopen of indien coördinatieproblemen aan de verschillende grenzen waarschijnlijk zullen verhinderen dat de lijn zoals gepland in gebruik wordt genomen. De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard.	SV Hogesnelheidsspoor, 2018	Zwitserland en de Verenigde Staten: regionale plannen worden opgesteld aan de hand van federale richtsnoeren en aan het federale niveau toegezonden.
Wij hebben geconcludeerd dat de Europese Commissie over beperkte juridische instrumenten beschikt om de oplevering van het netwerk tegen 2030 af te dwingen.		
Wij hebben de Commissie aanbevolen 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 heeft deze aanbeveling aanvaard.	SV EU- vervoersinfrastructuur, 2020	
Wij hebben geconcludeerd dat uitvoeringsbesluiten, ondanks dat zij voor verbetering vatbaar zijn, een stap vormen in de richting van een doeltreffender toezicht op de voltooiing van de kernnetwerkcorridors door de lidstaten.		Australië: een projectenpijplijn wordt door een onafhankelijk agentschap bijgehouden.
Wij hebben aanbevolen de rol van de Europese coördinatoren te versterken door een betere handhaving van de werkplannen voor de corridors, waarin prioritaire trajecten worden belicht, door de coördinatoren toe te staan aanwezig te zijn bij belangrijke vergaderingen van raden van bestuur en door hun rol in de communicatie over de TEN-T-beleidsdoelstellingen te verbeteren. De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard.	SV EU- vervoersinfrastructuur, 2020	Australië en Zwitserland: het federale niveau maakt deel uit van toezichtsraden en stuurgroepen van de projecten waarvoor het financiering verstrekt.

Selectie

Eerdere conclusies en aanbevelingen van de ERK	ERK-verslag	Vastgestelde praktijk
Wij hebben geconcludeerd dat voor alle vervoersinfrastructuren in onze steekproef kosten-batenanalyses niet naar behoren werden gebruikt als instrument voor besluitvorming op het niveau van de gehele vervoersinfrastructuur.	SV EU- vervoersinfrastructuur, 2020	Alle voor de analyse geselecteerde landen: de ruwe gegevens en de bijbehorende analyses die door de projectontwikkelaars worden gebruikt, worden samen met de aanvraag ingediend en het federale niveau voert de analyse opnieuw uit, waarbij de deugdelijkheid van de gekozen gegevens en veronderstellingen wordt geverifieerd.
Wij hebben de Commissie aanbevolen een degelijke, alomvattende en transparante algemene sociaaleconomische kosten-batenanalyse te verlangen voor afzonderlijke megaprojecten als geheel, naast de gedetailleerde analyses per onderdeel. De Commissie heeft deze aanbeveling niet aanvaard.		
Wij hebben geconstateerd dat de kwaliteit van de beoordeling van de behoeften aan investeringen in hogesnelheidslijnen in de lidstaten laag is en dat de besluiten tot uitvoering nationaal en politiek bepaald zijn en zelden gebaseerd zijn op deugdelijke kosten-batenanalyses.	SV hogesnelheidsspoor, 2018	
Wij hebben de Commissie aanbevolen EU-cofinanciering te koppelen aan een beoordeling van de behoefte aan lijnen die geschikt zijn voor zeer hoge snelheden. De Commissie heeft deze aanbeveling ten dele aanvaard.		
Wij hebben geconcludeerd dat voor de helft van de gecontroleerde financiering de haveninfrastructuur niet benut of zwaar onderbenut werd. Dit wees op zijn beurt op tekortkomingen in de behoeftebeoordeling vooraf.	SV Zeevaart, 2016	
Wij hebben de Commissie aanbevolen andere haveninfrastructuur dan verbindingen met het achterland alleen te financieren onder specifieke voorwaarden, waaronder een vastgestelde behoefte en een aangetoonde EU-meerwaarde. De Commissie heeft deze aanbeveling ten dele aanvaard.		

Eerdere conclusies en aanbevelingen van de ERK	ERK-verslag	Vastgestelde praktijk
Wij hebben geconstateerd dat de EU via talrijke acties cofinanciering verstrekt aan grote vervoersprojecten, mede als gevolg van de zevenjarige programmeringsperiode van de EU. Deze wijze van cofinanciering leidt tot duplicatie.	SV EU- vervoersinfrastructuur, 2020	Canada: een aanvraag in twee fasen vermindert het risico van administratieve lasten.
Wij hebben de Commissie aanbevolen de selectie van acties die deel uitmaken van megaprojecten te sturen, teneinde het beheer efficiënter te maken. De Commissie heeft deze aanbeveling niet aanvaard.		Australië en Zwitserland: er bestaan mechanismen om de subsidiabiliteitsperiode van de financiering te koppelen aan de lange uitvoeringstermijn van grote vervoersprojecten.

Monitoring

Eerdere conclusies en aanbevelingen van de ERK	ERK-verslag	Vastgestelde praktijk
Wij hebben geconcludeerd dat de doelmatigheid bij de uitvoering van grote vervoersprojecten laag is en dat er binnen de Commissie geen specifieke dienst is die zich op grote vervoersprojecten richt en projectontwikkelaars begeleidt en stuurt.	SV EU- vervoersinfrastructuur, 2020	Verenigde Staten: speciaal aangewezen projecttoezichtbeheerders en automatisch mechanisme ter versterking van de monitoring.
Wij hebben de Commissie aanbevolen een dergelijk centrum op te richten. De Commissie heeft deze aanbeveling niet aanvaard.		Zwitserland: geavanceerde mechanismen voor prestatie monitoring.
Wij hebben geconcludeerd dat kostenoverschrijdingen en vertragingen bij de aanleg van de gecontroleerde hogesnelheidslijnen de norm waren en dat het lang duurde voor de lijnen in gebruik werden genomen nadat ze waren aangelegd.	SV hogesnelheidsspoor, 2018	

Eerdere conclusies en aanbevelingen van de ERK	ERK-verslag	Vastgestelde praktijk
Wij hebben geconcludeerd dat de Commissie de EU-cofinanciering voor acties nog steeds uitsluitend aan output koppelt.	SV EU-vervoersinfrastructuur, 2020	Verenigde Staten: bepaling van uitkomstindicatoren bij de selectie van projecten en bij het opstellen van subsidieovereenkomsten.
We hebben de Commissie aanbevolen de verwachte resultaten (bijv. een modal shift, doelstellingen voor verkeersprognoses) te vermelden in toekomstige uitvoeringsbesluiten. De Commissie heeft deze aanbeveling ten dele aanvaard.		
Wij hebben de Commissie aanbevolen EU-cofinanciering aan begunstigden niet alleen te koppelen aan het leveren van output, maar ook aan het bereiken van de aangekondigde resultaten. De Commissie heeft deze aanbeveling niet aanvaard.	SV hogesnelheidsspoor, 2018	

Evaluatie achteraf

Eerdere conclusies en aanbevelingen van de ERK	ERK-verslag	Vastgestelde praktijk
Wij hebben geconcludeerd dat de Commissie geen systematische evaluatie achteraf verricht van afzonderlijke grote vervoersprojecten.	SV EU-vervoersinfrastructuur, 2020	Verenigde Staten: projectontwikkelaars moeten een beoordeling achteraf uitvoeren waarvan de kosten subsidiabele uitgaven in het kader van het subsidieprogramma zijn.
Wij hebben de Commissie aanbevolen om in de uitvoeringsbesluiten een verplichting voor alle lidstaten op te nemen om de resultaten van evaluaties achteraf met de Commissie te delen. De Commissie heeft deze aanbeveling ten dele aanvaard.		
Wij hebben de Commissie aanbevolen een prestatiebonus voor begunstigden in te voeren, indien bij een evaluatie achteraf kan worden aangetoond dat de verwachte resultaten zijn overtroffen. De Commissie heeft de aanbeveling niet aanvaard.	SV hogesnelheidsspoor, 2018	Noorwegen: onafhankelijke onderzoekers voeren beoordelingen achteraf uit, met gebruikmaking van een in de planningsfase vastgesteld uitgangspunt.
Wij hebben de Commissie aanbevolen vaker effectbeoordelingen achteraf uit te voeren, zodat lessen kunnen worden getrokken over de wijze waarop het TEN-T efficiënter kan worden uitgevoerd. De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard.	SV TEN-T, 2005	Frankrijk: projectontwikkelaars moeten beoordelingen achteraf (Bilan LOTI) uitvoeren.

Bron: ERK.

Bijlage VI — Samenstelling van de deskundigenpanels

Deskundigen	Organisatie/instelling
Australië	
Peter Abelson	Applied Economics P/L, gedelegeerd bestuurder en lid van de Economic Society of Australia
Stephen Alchin	Directeur, SD Alchin Advisory Pty Ltd
Martin Locke	Adjunct-hoogleraar, Institute of Transport and Logistics Studies, The University of Sydney Business School
John Stanley	Adjunct-hoogleraar, Institute of Transport and Logistics Studies, The University of Sydney Business School
Peter Thornton	Directeur, Transportation Associates Pty Ltd
Marion Terrill	Directeur van het Programma Vervoer en Steden, Grattan Institute
Canada	
Mary R. Brooks	Emerita hoogleraar, Rowe School of Business, Dalhousie University, Halifax
G. Kent Fellows	Assistent-hoogleraar en directeur van het Associate Program (Canadian Northern Corridor), School of Public Policy, University of Calgary
Anthony Perl	Hoogleraar, Simon Fraser Universiteit, Vancouver
Matti Siemiatycki	Hoogleraar, University of Toronto, Toronto
Zwitserland	
Brian T. Adey	Hoogleraar, Institute of Construction and Infrastructure Management (IBI), ETH Zürich (ETHZ)
Yves Crozet	Emeritus hoogleraar, Instituut voor politieke wetenschappen (Universiteit van Lyon, Frankrijk)
Heinz Ehrbar	Directeur (executive in residence), Institute of Construction and Infrastructure Management (IBI), ETH Zürich (ETHZ)
Yves Putallaz	CEO van adviesbureau IMDM (Zwitserland) en geassocieerd docent aan de Universiteit voor toegepaste wetenschappen van St. Pölten (Oostenrijk)

Verenigde Staten van Amerika	
Daniel Behr	Internationaal adviseur voor de vervoersector, met bijzondere aandacht voor spoorwegdiensten, Behr & Associates Inc.
Bruce Lambert	Doctoraatsstudent, Universiteit Antwerpen
Paul Lewis	Vicedirecteur Beleid en Financiën bij het Eno Center for Transportation
Analyse van de prestaties in termen van kosten en tijdschema van zes door de EU gefinancierde grote vervoersprojecten	Oxford Global Projects Ltd.

Bron: ERK.

Acroniemen en afkortingen

Bbp: bruto binnenlands product

BUILD: Better Utilizing Investments to Leverage Development (Verenigde Staten)

CEF: Connecting Europe Facility

CF: Cohesiefonds

Cinea: Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu

DG ENV: directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie

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

DG REGIO: directoraat-generaal Regionaal beleid en stadsontwikkeling van de Europese Commissie

EFRO: Europees Fonds voor regionale ontwikkeling

ESIF: Europese structuur- en investeringsfondsen

Eurostat: Bureau voor de statistiek van de Europese Unie

FHWA: Federal Highway Administration (Verenigde Staten)

FOT: Federal Office of Transport (Zwitserland)

FTA: Federal Transit Administration (Verenigde Staten)

IA: Infrastructure Australia

IMF: Internationaal Monetair Fonds

INEA: Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken

INFRA: Infrastructure For Rebuilding America (Verenigde Staten)

KBA: kosten-batenanalyse

LOTI: *Loi d'Orientation des Transports Intérieurs* (Frankrijk)

MFK: meerjarig financieel kader

NPA: nationale partnerschapsovereenkomst (Australië)

NRLA: New Railway Link through the Alps (nieuwe spoorwegverbinding door de Alpen)

NTNU: Noorse Universiteit voor Wetenschap en Technologie

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

STEP: programma voor netwerkuitbreiding (Zwitserland)

TEN-T: trans-Europees vervoersnetwerk

TIGER: Transportation Investment Generating Economic Recovery (Verenigde Staten)

Woordenlijst

Benchmark: een referentiepunt of -norm aan de hand waarvan prestaties of verwezenlijkingen kunnen worden beoordeeld.

Cohesiefonds: een EU-fonds om de economische en sociale ongelijkheden in de EU te verminderen door investeringen te financieren in lidstaten waar het bruto nationaal inkomen per inwoner minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt.

Connecting Europe Facility (CEF): een instrument waarmee financiële steun wordt verleend om duurzame, onderling verbonden infrastructuur tot stand te brengen in de sectoren energie, vervoer en informatie- en communicatietechnologie.

Direct beheer: beheer van een EU-fonds of -programma door de Commissie alleen, in tegenstelling tot gedeeld beheer of indirect beheer.

Europees Fonds voor regionale ontwikkeling: een EU-fonds dat de economische en sociale cohesie in de EU versterkt door de financiering van investeringen die ongelijkheden tussen regio's verkleinen.

Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu: de opvolger van het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA), dat door de Europese Commissie was opgericht om de technische en financiële uitvoering van het CEF-programma en van oude programma's te beheren.

Europese Green Deal: de in 2019 vastgestelde groeistrategie van de EU, die tot doel heeft de EU tegen 2050 klimaatneutraal te maken.

Europese structuur- en investeringsfondsen: de vijf belangrijkste EU-fondsen, die samen de economische ontwikkeling in de hele EU ondersteunen: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij.

Gedeeld beheer: een methode om de EU-begroting te besteden waarbij de Commissie, in tegenstelling tot rechtstreeks beheer, delegeert aan de lidstaat maar toch de eindverantwoordelijkheid houdt.

Herstel- en veerkrachtfaciliteit: het mechanisme voor financiële steun van de EU om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te temperen en het herstel te stimuleren, en tegelijkertijd de groene en digitale transformatie te bevorderen.

Indicator: informatie die wordt gebruikt om een aspect van de prestaties te meten of te beoordelen.

Kosten-batenanalyse: een vergelijking tussen de geraamde kosten van een voorgestelde actie en de voordelen die ervan worden verwacht.

Meerjarig financieel kader: het uitgavenplan van de EU waarin prioriteiten (op basis van beleidsdoelstellingen) en maxima worden vastgesteld, over het algemeen voor zeven jaar. Het biedt de structuur waarbinnen jaarlijkse EU-begrotingen worden vastgelegd en beperkt de uitgaven voor elke uitgavencategorie. Het huidige MFK bestrijkt de periode 2021-2027.

Projectontwikkelaar: de publieke of particuliere entiteit die verantwoordelijk is voor de oplevering van het grote infrastructuurproject, met inbegrip van het aanvragen van milieu- en bouwvergunningen en van alle beschikbare nationale en EU-financiering.

Strategie voor duurzame en slimme mobiliteit: de in 2020 voorgestelde EU-strategie voor een vermindering van de vervoersgerelateerde emissies met 90 % tegen 2050 door middel van een concurrerender, veiliger, toegankelijker en betaalbaarder vervoerssysteem.

Subsidie: Een niet terug te betalen betaling uit de EU-begroting aan een begunstigde voor de uitvoering van een subsidiabel project of programma.

TEN-T (Trans-Europese vervoersnetwerken): een geplande reeks netwerken voor vervoer over de weg, per spoor, door 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.

Uitvoerend agentschap: Een organisatie die voor een beperkte periode door de Commissie wordt opgericht en beheerd om namens haar en onder haar verantwoordelijkheid specifieke taken te verrichten in verband met EU-programma's of -projecten.

Vrijmaking: annulering door de Commissie van de gehele of een deel van de niet-gebruikte vastlegging.

ERK-team

In deze ERK-analyse “Het EU-kader voor grote vervoersinfrastructuurprojecten: een internationale vergelijking” worden voorbeelden van internationale praktijken gegeven en worden uitdagingen voor de Commissie vastgesteld wat betreft haar toekomstige steun voor deze projecten.

Dit verslag werd goedgekeurd door kamer II “Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie”, die onder leiding staat van ERK-lid Iliana Ivanova. De controle werd geleid door ERK-lid Annemie Turtelboom, ondersteund door Florence Fornaroli, kabinetschef, en Celil Ishik, kabinetsattaché; Helder Faria Viegas, hoofdmanager; Guido Fara, taakleider; Manja Ernst, Nils Odins en Luc T’Joen, auditors. Adrian Williams verleende taalkundige ondersteuning.



Van links naar rechts: Florence Fornaroli, Celil Ishik, Guido Fara, Helder Faria Viegas, Annemie Turtelboom, Luc T’Joen, Manja Ernst, Nils Odins.

Grote infrastructuurprojecten spelen een sleutelrol bij de totstandbrenging van het trans-Europees vervoersnetwerk van de EU. In deze analyse wordt het EU-kader voor de oplevering ervan vergeleken met geselecteerde landen, waarbij praktijken in kaart worden gebracht waaruit de Commissie en beleidsmakers inspiratie kunnen putten en die zij zo nodig aan de EU-context kunnen aanpassen.

Wij hebben geen praktijken aangetroffen die de tekortkomingen van de EU in verband met strategie zouden kunnen verhelpen. Voor de processen in verband met coördinatie, selectie, monitoring en evaluatie achteraf hebben wij evenwel relevante voorbeelden gegeven.

Ook analyseerden we de huidige begrotings- en termijnoverschrijdingen van zes door de EU gefinancierde projecten. Ten opzichte van de mondiale benchmark waren de begrotingsoverschrijdingen kleiner voor vier van deze projecten, terwijl de meeste van deze projecten gemiddeld langere vertragingen opliepen.

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROPESE
REKENKAMER