



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

**Panoramski
pregled**

**Na poti k uspešnemu prometnemu
sektorju v EU: izzivi, ki jih je treba
obravnavati**

2018

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I-XII
Cilj in pristop pri tem panoramskem pregledu	01-05
Del I: Pregled prometnega sektorja v EU	06-25
Ključna dejstva o prometnem sektorju v Evropski uniji	06-07
Ključni cilji politike EU za prometni sektor	08-12
Glavni deležniki v okviru prometnega sektorja EU	13-16
Potrebe po naložbah v infrastrukturo in razpoložljivost sredstev	17-25
Del II – Trenutno stanje na ključnih področjih prometnega sektorja EU	26-63
Aktualni trendi pri uporabi načinov prometa	26-39
Obseg prometa vztrajno raste in bo po pričakovanjih tudi v prihodnje	26-27
Cestni promet je najpogostejši način prevoza potnikov in blaga	28-33
Inteligentni sistemi za upravljanje prometa: neločljiv del prihodnosti prometa	34-35
Nastajajoči trendi v prometu	36-39
Razvoj infrastrukture	40-51
Kljub napredku pri razvoju prometne infrastrukture v EU še vedno ostajajo izzivi	40-46
Za TEN-T so potrebna znatna sredstva – raven zadolženosti držav članic lahko predstavlja oviro	47-51
Notranji trg	52-55
Razogljičenje prometa	56-63
DEL III: Ključni izzivi, ki jih je treba obravnavati	64-91
Uskladitev ciljev z razpoložljivimi sredstvi	66
EU naj uveljavi tesnejše usklajevanje odločitev držav članic na področju infrastrukture s prioriteta politik EU	67-70
Povečanje dodane vrednosti sredstev EU	71-72

Izboljšanje vodenja projektov	73-86
Boljše načrtovanje na podlagi temeljite predhodne analize stroškov in koristi	74-78
Poenostavitev pravil za izvajanje infrastrukturnih projektov	79-82
Okrepitev spremljanja projektov	83-86
Posvečanje več pozornosti vzdrževanju in obnovi obstoječe infrastrukture	87-89
Okrepitev prizadevanj za preusmeritev blaga s cest na druge načine prevoza	90-91

Priloge

Priloga I – Poročila Evropskega računskega sodišča o prometu od leta 2010

Priloga II – Deset ciljev EU za konkurenčen in z viri gospodaren prometni sistem

Priloga III – Glavni deležniki na ravni EU

Kratice

Ekipa, ki je pripravila panoramski pregled

Povzetek

I Panoramski pregledi vsebujejo splošen opis in analizo področij politike, ki v glavnem temeljita na javno dostopnih informacijah. Ta panoramski pregled vsebuje opis in analizo dejavnosti EU na področju prometa. Sodišče se je osredotočilo na naložbe v infrastrukturo, ki se financirajo iz proračuna EU, in medsektorska tematska področja, ki jih je opredelilo pri svojih preteklih revizijah petih glavnih načinov prevoza, in sicer cestnega, železniškega, zračnega in pomorskega ter prevoza po celinskih plovnih poteh. Sodišče je na podlagi svojih opažanj in priporočil pripravilo panoramski pregled ključnih izzivov na področju razvoja in financiranja prometa v EU. Ta pregled poleg poročil Sodišča upošteva še poročila drugih vrhovnih revizijskih institucij kot tudi ključne dokumente, študije, vrednotenja in podatke o politikah EU ter stališča drugih institucij EU in mednarodnih institucij.

II Prometni sektor je strateškega pomena za gospodarstvo EU in neposredno vpliva na vsakdanje življenje vseh njenih državljanov, s prevoznimi storitvami pa se zagotavlja približno enajst milijonov delovnih mest. Sektor predstavlja temelj evropskega povezovanja, saj so v celoti medsebojno povezana in trajnostna prometna omrežja potrebna za dokončanje in pravilno delovanje enotnega evropskega trga.

III Obseg potniškega in tovarnega prometa v EU je v zadnjih desetletjih rasel in bo po pričakovanjih še naprej, vendar počasneje. Večina potniškega in tovarnega prometa poteka po cestah, trg pa uporabnikom zaenkrat ne zagotavlja dovolj spodbud, da bi prešli na druge načine prevoza, ki so na splošno še vedno manj ekonomsko konkurenčni.

IV Promet je področje, na katerem imajo EU in države članice deljeno pristojnost, kar pomeni, da države članice lahko svojo pristojnost izvajajo, če EU ni izdala skupnih prometnih politik in strategij. Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) določa osnovo za vseevropsko prometno omrežje (TEN-T), povezano večmodalno omrežje, ki omogoča hiter in enostaven pretok oseb in blaga po vsej EU. Omrežje obsega dve ravni. Jedrno omrežje, ki naj bi bilo dokončano do leta 2030, je sestavljeno iz strateško najpomembnejših povezav in vozlišč po vsej EU. Celovito omrežje, ki naj bi bilo dokončano do leta 2050, pa ima širši cilj zagotavljanja dostopnosti in povezljivosti vseh regij EU.

V Za razvoj, financiranje in izgradnjo prometne infrastrukture so v glavnem odgovorne države članice. Sredstva EU, ki morajo ustvarjati dodano vrednost EU, lahko služijo le kot spodbuda in zadovoljujejo le majhen delež vseh potreb. Prometna politika

se podpira v okviru številnih finančnih instrumentov EU v skupni vrednosti približno 193 milijard EUR za obdobje 2007–2020.

VI Razvoj prometne infrastrukture EU je povezan z znatnimi finančnimi sredstvi. Po ocenah Komisije so skupne potrebe po naložbah na tem področju vredne približno 130 milijard EUR na leto. Poleg tega pa so za vzdrževanje potrebne še dodatne znatne naložbe. Samo jedrno omrežje TEN-T bo v obdobju od 2021 do 2030 predvidoma stalo 500 milijard EUR. Če pa k temu prištejemo še celovito omrežje in druge naložbe v promet, ta znesek znaša približno 1,5 bilijona EUR.

VII Vendar pa je modernizacija prometnega omrežja EU po finančni krizi iz leta 2018 nazadovala zaradi zmanjšanja naložb v prometno infrastrukturo, pri čemer povprečna raven naložb še zdaleč ni dosegala potreb. Za pravočasno izpolnitev ciljev TEN-T so potrebna znatna finančna sredstva. Zaradi skromne razpoložljivosti javnih sredstev so bistvenega pomena večje naložbe zasebnega sektorja v strateško prometno infrastrukturo.

VIII Stopnja razvoja infrastrukture ni enaka po vsej EU, pri čemer še vedno izstopajo zaostanki pri kakovosti in razpoložljivosti infrastrukture, zlasti v vzhodnih regijah. Medtem ko so jedrna omrežja TEN-T v nekaterih državah članicah že dokončana ali bodo skoraj, imajo druge še vedno veliko dela.

IX Komisija je priznala, da je uspešno usklajena uvedba inteligentnih sistemov za upravljanje prometa, ki še ni dokončana, ključnega pomena za uresničitev panevropskega, večmodalnega in resnično integriranega prometnega sistema. Poleg tega so avtomatizacija, digitalizacija in deljena mobilnost bliskovito naraščajoči trendi, na podlagi katerih lahko prometni sistemi postanejo učinkovitejši. Vendar pa nove tehnologije in vzorci mobilnosti prinašajo tudi izzive glede primernosti zakonodajnega okvira, zaščite zasebnosti, varnosti, odgovornosti in varstva podatkov.

X Komisija je bila dejavna pri odpiranju in liberalizaciji notranjega trga prometa. Vendar pa tudi v zvezi s tem ostajajo nekateri izzivi, zlasti pri upravljanju železniškega in zračnega prometa.

XI Promet ustvari približno četrtno vseh emisij toplogrednih plinov v EU. Zaradi emisij iz prometa, ki od leta 2014 spet naraščajo, postaja ta sektor eden glavnih izzivov pri doseganju splošnih ciljev EU v zvezi z razogljičenjem.

XII Čeprav je bil pri razvoju infrastrukture in odpiranju notranjega trga prometa dosežen napredek, predlagani ukrepi pa bi naj pospešili razogljičenje prometa, se EU še vedno srečuje z izzivi v zvezi s tem, kako:

- o z razpoložljivimi sredstvi doseči relevantne in dosegljive cilje in prioritete na področju prometa;
- o vzpostaviti uspešna orodja za izvrševanje na ravni EU, s katerimi bi zagotovili, da bi bile odločitve držav članic o infrastrukturi bolj usklajene s prioritetami EU, zlasti na področju čezmejnih odsekov;
- o financiranje EU usmeriti k prioritetam z najvišjo dodano vrednostjo EU;
- o izboljšati načrtovanje ter izvajanje in spremljanje projektov, ki jih financira EU;
- o zagotoviti, da je infrastruktura ustrezno vzdrževana in trajnostna;
- o okrepiti prizadevanja za preusmeritev blaga s cest.

Cilj in pristop pri tem panoramskem pregledu

01 Ta panoramski pregled vsebuje opis in analizo dejavnosti EU na področju prometne politike. Sodišče se je osredotočilo na naložbe v infrastrukturo, ki se financirajo iz proračuna EU, in medsektorska tematska področja, ki jih je Sodišče opredelilo pri preteklih revizijah petih glavnih načinov prevoza, in sicer cestnega, železniškega, zračnega in pomorskega ter prevoza po celinskih plovniških poteh.¹ Evropsko računsko sodišče je na tem področju v zadnjih osmih letih objavilo 13 posebnih poročil (glej *Prilogo I*). Sodišče je na podlagi svojih opažanj in priporočil pripravilo panoramski pregled ključnih izzivov na področju razvoja in financiranja prometa v EU. Izstop Združenega kraljestva iz EU bo verjetno vplival na načrtovanje in izvajanje prometnih politik EU. Ker pa ob objavi tega dokumenta pogajanja še niso bila zaključena, konkretne posledice pa ostajajo negotove, se je Sodišče odločilo, da tega vidika v tem panoramskem pregledu ne upošteva.

02 Panoramski pregledi Evropskega računskega sodišča vsebujejo splošen opis in analizo področij EU, ki v glavnem temeljita na javno dostopnih informacijah. Panoramski pregled ni revizija – ne temelji na novem revizijskem delu in ne prinaša novih revizijskih ugotovitev ali priporočil. Lahko pa vsebuje zaključke in priporočila iz predhodno objavljenih poročil. Odgovori Komisije na ugotovitve in priporočila Sodišča iz poročil, omenjenih v tem dokumentu, so objavljeni v teh poročilih, ki so na voljo na našem spletišču.

03 Sodišče se v tem pregledu poleg svojih poročil sklicuje tudi na poročila drugih vrhovnih revizijskih institucij ter ključne dokumente, študije, vrednotenja in podatke o prometni politiki EU. Opravilo je tudi razgovore s predstavniki Evropske komisije, Evropskega parlamenta, Evropske investicijske banke ter Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj. Sodišče je med procesom pregleda vzdrževalo reden dialog s Komisijo in, kolikor je bilo to mogoče, upoštevalo njene pripombe na vsebino tega panoramskega pregleda.

04 Cilj tega panoramskega pregleda je deležnikom in interesnim skupinam zagotoviti jasne in dostopne informacije, da se jih spodbudi k temu, da izboljšajo ukrepe in/ali jih

¹ Drugi pomembni vidiki prometa, kot so pravice potnikov, niso vključeni v ta pregled, je pa jih Sodišče ocenilo v nedavno objavljenem Posebnem poročilu št. 30/2018 – Potniki imajo v EU veliko pravic, vendar se morajo še vedno boriti zanje (<http://eca.europa.eu>).

bolje uskladijo in tako ustvarijo dodano vrednost prizadevanj EU pri doseganju ciljev prometne politike.

05 Pregled ima naslednjo strukturo:

- (a) **Del I** vsebuje pregled glavnih ciljev politike EU za prometni sektor, z njimi povezan okvir upravljanja ter obseg in razpoložljivost potrebnih finančnih sredstev;
- (b) **Del II** vsebuje opis trenutnega stanja na ključnih področjih prometnega sektorja EU;
- (c) **Del III** vsebuje predstavitev medsektorskih vprašanj in ključnih izzivov, za katere Sodišče meni, da bodo tudi v bodoče pomembni.

Del I: Pregled prometnega sektorja v EU

Ključna dejstva o prometnem sektorju v Evropski uniji

06 Promet je strateško pomemben sektor gospodarstva EU – prevozne storitve so leta 2016 predstavljale približno 5 % bruto dodane vrednosti EU² in zagotavljale 5,2 % vseh delovnih mest (tj. za približno 11 milijonov ljudi). Neposredno vpliva na vsakdanje življenje vseh državljanov EU in zagotavlja, da lahko potrošniki prejemajo blago od več kot enajstih milijonov proizvajalcev iz EU.³ Zato so dobri prometni sistemi eden od temeljev evropskega povezovanja. Dobro zasnovana, trajnostna in v celoti medsebojno povezana prometna omrežja so nujno potrebna za dokončanje in pravilno delovanje enotnega evropskega trga.

07 Učinkovite prevozne storitve in infrastruktura so potrebne za izkoriščanje gospodarskih prednosti vseh regij EU, krepitev notranjega trga in rasti ter spodbujanje ekonomske, teritorialne in socialne kohezije. Promet je zaradi svoje osrednje vloge tesno povezan tudi s političnimi področji, kot so okolje, delovna mesta in rast, konkurenca, socialne politike in digitalizacija.

Ključni cilji politike EU za prometni sektor

08 Prometna politika EU je opredeljena v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU)⁴ in je bila eno od prvih področij, na katerih je EU izrazila namero, da vzpostavi skupni trg, tj. odpre prometna omrežja in omogoči svobodno opravljanje prevoznih storitev.

² Vrednost blaga in storitev, proizvedenih oz. opravljenih na območju, v panogi ali gospodarskem sektorju.

³ Evropska komisija, *Delivering TEN-T: Facts & figures*, september 2017, str. 5.

⁴ Člen 4(2)(g) in naslov VI.

09 Ključni dokumenti za opredelitev ciljev prometne politike EU so bele knjige, ki jih Komisija objavlja približno vsakih deset let.⁵ V najnovejši beli knjigi iz leta 2011 je opredeljen načrt z desetimi ključnimi cilji (glej *Prilogo II*) za vzpostavitev enotnega evropskega prometnega prostora s konkurenčnim in z viri gospodarnim prometnim sistemom.

10 Številni strateški dokumenti⁶ in dokumenti politike dopolnjujejo in nadgrajujejo prioritete bele knjige iz leta 2011, tako za posamezne načine prevoza kot tudi z medsektorskega vidika.

11 Za razvoj povezanega večmodalnega omrežja, ki omogoča hiter in enostaven pretok oseb in blaga po vsej EU, so bili v PDEU (glej naslov XVI) položeni tudi temelji vseevropske prometne mreže (TEN-T). Komisija je leta 1996 objavila smernice TEN-T kot podlago za razvoj politike TEN-T. Smernice so bile večkrat spremenjene, leta 2013 pa je bila sprejeta uredba⁷. V njej so opredeljeni roki za dokončanje obeh ravni omrežja – jedrnega (2030) in celovitega (2050) – (glej *tabelo 1*) ter, kar je še pomembnejše, pristop več ne temelji na posameznih prednostnih projektih, marveč na večmodalni vseevropski mreži koridorjev. Projekti se po novem pripravljajo v okviru načrtov koridorjev, ki zajemajo vse načine prevoza in so v pristojnosti dvanajstih evropskih koordinatorjev, ki jih je imenovala Komisija, da bi olajšali in nadzorovali usklajen razvoj koridorjev jedrnega omrežja TEN-T.

⁵ COM(1992) 494 final z dne 2. decembra 1992, COM(2001) 370 z dne 12. septembra 2001 in COM(2011) 144 z dne 28. marca 2011, Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu.

⁶ Na primer, Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast, COM(2010) 2020 final; Okvirna strategija za trdno energetske unijo s podnebno politiko, usmerjeno v prihodnost, COM(2015) 80 final; Evropska strategija za mobilnost z nizkimi emisijami, COM(2016) 501 final (2016); Letalska strategija za Evropo, COM(2015) 598 final; Letalstvo: odprta in povezana Evropa, COM(2017) 286 final; Evropska strategija za kooperativne inteligentne prometne sisteme, COM(2016) 0766 final; Strateški cilji in priporočila za pomorsko prometno politiko EU do leta 2018, COM(2009) 0008 final; svežnji Evropa v gibanju – Agenda za socialno pravičen prehod na čisto, konkurenčno in povezano mobilnost za vse, COM(2017) 0283 final.

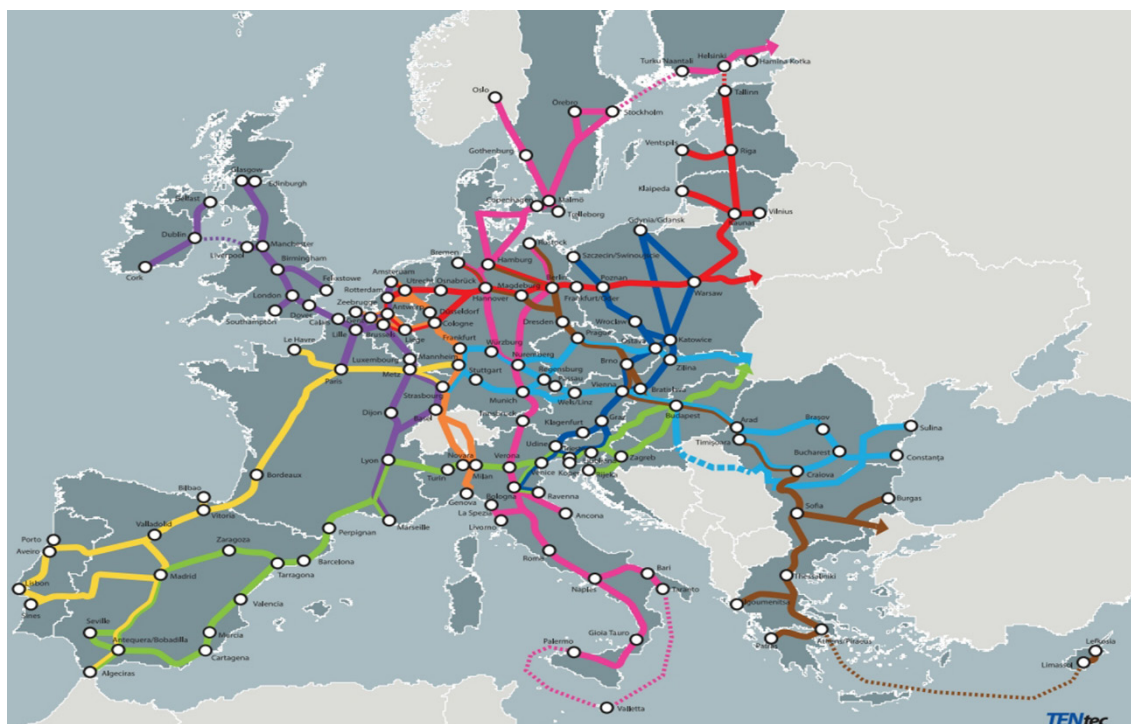
⁷ Uredba (EU) št. 1315/2013 z dne 11. decembra 2013 o smernicah Unije za razvoj vseevropskega prometnega omrežja (UL L 348, 20.12.2013, str. 1).

Tabela 1 – Obseg TEN-T

TEN-T	Jedno omrežje (km)	Celovito omrežje (km)
Železniške proge	50 762	138 072
Ceste	34 401	136 706
Celinske plovne poti	12 880	23 506

Vir: Naknadno vrednotenje programov kohezijske politike za obdobje 2007–2013, ki ga je pripravila Komisija, delovni sklop 5

12 Cilj celovitega omrežja je zagotavljati dostopnost in povezljivost vseh regij EU. Jedrno omrežje je sestavljeno iz strateško najpomembnejših povezav in vozlišč celovitega omrežja, je razčlenjeno v devet koridorjev (glej **slika 1**) in zajema tri horizontalne prioritete (evropski sistem za upravljanje železniškega prometa, pomorske avtoceste in varnost v cestnem prometu).

Slika 1 – Koridorji jedrnega omrežja TEN-T

Atlantik Baltik-Jadran Sredozemlje Severno morje-Baltik Severno morje-Sredozemlje Orient-Vzhodno Sredozemlje Ren-Alpe Ren-Donava Skandinavija-Sredozemlje

Vir: Evropska komisija

Glavni deležniki v okviru prometnega sektorja EU

13 Promet je področje, na katerem imajo EU in države članice deljeno pristojnost.⁸ To pomeni, da lahko EU in države članice vsaka posebej izdajajo zakonodajne akte in sprejemajo pravno zavezujoče akte. Države članice lahko sprejemajo zakone in določajo pravila, če EU ni izdala skupnih prometnih politik in strategij.

14 Glavni deležniki na ravni EU so Komisija, Evropski parlament in Svet (glej *Prilogo III*). Kot na vseh področjih EU Komisija predlaga zakonodajne akte in izvaja politiko, Parlament in Svet pa zakonodajne akte, ki v glavnem temeljijo na predlogih Komisije, sprejemata.

15 Glavni deležniki v državah članicah so nacionalne, regionalne in lokalne oblasti, pristojne za prometno in naložbeno politiko, ter prevozniki tovora in potnikov.

16 Predvsem pa prometna omrežja in storitve najbolj koristijo milijonom državljanom in podjetjem.

Potrebe po naložbah v infrastrukturo in razpoložljivost sredstev

17 Za razvoj, financiranje in izgradnjo prometne infrastrukture so v glavnem odgovorne države članice. Sredstva EU, ki morajo ustvarjati dodano vrednost EU, lahko služijo le kot spodbuda in zadovoljujejo le majhen delež vseh potreb.

18 Razvoj prometne infrastrukture EU je povezan z znatnimi finančnimi sredstvi. Po ocenah Komisije so skupne potrebe po naložbah na tem področju (tako za infrastrukturo TEN-T kot urbano infrastrukturo) vredne približno 130 milijard EUR na leto. Za vzdrževanje pa so potrebne še dodatne znatne naložbe.⁹ Potrebe po naložbah v razvoj jedrnega omrežja so ocenjene na 500 milijard EUR za obdobje 2021–2030. Če pa k temu prištejemo še celovito omrežje¹⁰ in druge naložbe v promet, ta znesek znaša približno 1,5 bilijona EUR.¹¹

⁸ Člen 4(2)(g) in (h) PDEU.

⁹ Evropska komisija, Evropa v gibanju – Agenda za socialno pravičen prehod na čisto, konkurenčno in povezano mobilnost za vse, COM(2017) 283 final z dne 31. maja 2017, str. 7.

¹⁰ V uredbi TEN-T iz leta 2013 je kot rok za dokončanje celovitega omrežja določeno leto 2050.

¹¹ Evropska komisija, *Delivering TEN-T: Facts & figures*, september 2017.

19 Vendar pa je modernizacija prometnega omrežja EU po finančni krizi iz leta 2018 nazadovala zaradi zmanjšanja naložb v prometno infrastrukturo.¹² V skladu z zadnjim poročilom Komisije o napredku TEN-T¹³ so povprečne ravni naložb v EU od začetka krize precej nižje od 100 milijard EUR na leto.

20 Financiranje prometne politike poteka v okviru številnih finančnih instrumentov EU v skupni vrednosti 193 milijard EUR za obdobje 2007–2020 (glej **tabelo 2**). Ta podpora se izvaja v okviru neposrednega in deljenega upravljanja¹⁴, dva glavna instrumenta pa sta Instrument za povezovanje Evrope (IPE)¹⁵ ter evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI). Z IPE (ki ga neposredno upravlja Komisija) se daje prednost jedrnemu omrežju TEN-T, čezmejnimi povezavam, odpravi ozkih grl in projektom za interoperabilnost, s skladi ESI (ki se izvajajo v okviru deljenega upravljanja) pa se poleg teh prednostnih področij spodbuja tudi izboljšanje regionalne mobilnosti ter povezovanje sekundarnih in terciarnih prometnih vozlišč z infrastrukturo TEN-T.¹⁶

¹² Evropska komisija, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018*, str. 12.

¹³ *Progress report on the implementation of the TEN-T network in 2014–2015*, COM(2017) 327 final z dne 19. junija 2017, str. 3.

¹⁴ Komisija v okviru neposrednega upravljanja (npr. IPE in Obzorje) izbira izvajalce, dodeljuje nepovratna sredstva, prenaša sredstva in spremlja sofinancirane dejavnosti. V okviru deljenega upravljanja (npr. skladi ESI) pa prenaša izvrševanje dela proračuna na države članice, vendar ohranja končno odgovornost.

¹⁵ Glej Uredbo (EU) št. 1316/2013 z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi instrumenta za povezovanje Evrope.

¹⁶ Približno 47 % porabe Kohezijskega sklada za obdobje 2007–2013 je bilo namenjene za projekte TEN-T. Glej Evropska komisija, *Transport - Final Report - Work Package 5 - Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes for 2007–2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund*, 2016, str. 97.

Tabela 2 – Proračunska sredstva EU, dodeljena za promet za obdobje 2007–2020 (v milijardah EUR)

Instrument	2007–2013	2014–2020	Skupaj
ESRR in Kohezijski sklad/skladi ESI	81,8	68,5	150,3
TEN-T	8,0	ni relevantno	8,0
Marco Polo	0,5	ni relevantno	0,5
IPE – promet	ni relevantno	24,1 ²	24,1
7. OP ¹ – promet	4,2	ni relevantno	4,2
Obzorje 2020 – promet	ni relevantno	6,3	6,3
Skupaj	94,5	98,9	193,4

¹ Sedmi okvirni program za raziskave in tehnološki razvoj.

² Vključno z 11,3 milijardami EUR, prenesenimi iz Kohezijskega sklada.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi razpoložljivih podatkov

21 Večina sredstev EU (78 %) za promet v zadnjih dveh programskih obdobjih od leta 2007 do 2020 spada v okvir deljenega upravljanja. Vendar pa se delež sredstev, s katerimi neposredno upravlja Komisija, veča, in sicer s 13 % v obdobju 2007–2013 na 31 % v obdobju 2014–2020.

22 Promet je bil največje področje porabe v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijskega sklada v obeh programskih obdobjih (24 % skupnih dodeljenih sredstev za obdobje 2007–2013 in 20 % za obdobje 2014–2020). Skoraj polovica odhodkov ESRR in Kohezijskega sklada za promet v obdobju 2007–2020 je bila dodeljena za ceste (glej **tabelo 3**).

Tabela 3 – Proračunska sredstva v okviru ESRR in Kohezijskega sklada, dodeljena prometnim sektorjem za obdobje 2007–2020 (v milijardah EUR)

Sektor	2007–2013	V %	2014–2020	V %
Ceste	42,6	52 %	30,0	44 %
Železnice	23,1	28 %	18,6	27 %
Mestni promet	8,2	10 %	12,5	18 %
Pristanišča	3,1	4 %	2,0	3 %
Večmodalni promet	1,8	2 %	2,2	3 %
Inteligentni prometni sistemi	1,0	1 %	2,1	3 %
Celinske plovne poti	0,4	1 %	0,7	1 %
Zračni promet	1,6	2 %	0,4	1 %
Skupaj	81,8	100 %	68,5	100 %

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

23 V okviru IPE (samo za obdobje 2014–2020) je bilo po stanju iz decembra 2017 projektom dodeljenih 22,3 milijarde EUR (približno 93 % celotnega proračuna IPE – promet) (glej **tabelo 4**). Večina financiranih projektov se nanaša na koridorje jedrnega omrežja (79 %) in obravnava trajnostne načine prevoza, kot so železnice in celinske plovne poti.

Tabela 4 – Sredstva, dodeljena v okviru IPE

Sektor	Skupna sredstva, dodeljena projektom (december 2017, v milijardah EUR)	V %
Železnice	16,4	74 %
Celinske plovne poti	1,7	8 %
Ceste	1,7	8 %
Zračni promet	1,3	6 %
Pomorski promet	0,9	4 %
Večmodalni promet	0,3	1 %
Skupaj	22,3	100 %

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

24 Med pripravo tega pregleda proračunska sredstva, dodeljena za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027, še niso bila odobrena. V skladu s predlogom Komisije o uredbi IPE¹⁷ bi bilo za promet dodeljenih 30,6 milijarde EUR, vključno z 11,3 milijarde EUR prispevkov iz Kohezijskega sklada. V predlogu Komisije o uredbi, ki opredeljuje skupne določbe za sedem skladov z deljenim upravljanjem za obdobje

¹⁷ Predlog uredbe o vzpostavitvi instrumenta za povezovanje Evrope ter razveljavitvi uredb (EU) št. 1316/2013 in (EU) št. 283/2014, COM (2018) 438 final z dne 6. junija 2018.

2021–2027¹⁸, je predviden skupni znesek v višini 242 milijard EUR za ESRR in Kohezijski sklad, dodelitve po sektorjih pa zaenkrat niso predvidene.

25 Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj je poudarila, da so večje naložbe zasebnega sektorja v strateško prometno infrastrukturo pomembne za zaposlitev vrzeli v razpoložljivosti javnih sredstev.¹⁹ EU uporablja finančne instrumente, kot so posojila in jamstva (glej spodaj), za privabljanje zasebnih naložb v promet.

- (a) V okviru dolžniškega instrumenta IPE, s katerim se s sredstvi iz proračuna EU zagotavljajo zlasti jamstva za financiranje Evropske investicijske banke (EIB), je bilo podprtih deset prometnih projektov, s katerimi so bile privabljene naložbe vredne več kot 13 milijard EUR.
- (b) Skupina EIB in Komisija sta leta 2015 skupaj ustanovili Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI), da bi prispevali k premostitvi sedanje naložbene vrzeli v EU. Doslej je bilo v okviru EFSI zagotovljeno financiranje v višini 5,6 milijarde EUR za 45 projektov, ki prispevajo k uresnitvi prometnih ciljev.²⁰
- (c) Poleg tega je EIB zagotovila približno 140 milijard EUR posojil za projekte na področju prometa v obdobju 2007–2018.²¹

¹⁸ Predlog uredbe o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume (COM(2018) 375 final z dne 29. maja 2018).

¹⁹ OECD, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings*, OECD Publications, Pariz, 2011, str. 6.

²⁰ Seznam projektov EFSI (stanje oktober 2018) – podpisani projekti (<http://www.eib.org/en/efsi/efsi-projects/index.htm>).

²¹ Projekti, ki jih je financirala EIB (stanje oktobra 2018) (<http://www.eib.org/en/projects/loan/list/index>).

Del II – Trenutno stanje na ključnih področjih prometnega sektorja EU

Aktualni trendi pri uporabi načinov prometa

Obseg prometa vztrajno raste in bo po pričakovanjih tudi v prihodnje

26 Obseg potniškega in tovornega prometa v EU v zadnjih desetletjih vztrajno raste²², narasel je s 5 335 milijard potniških kilometrov v letu 1995 na 6 802 milijard v letu 2016 za potniški promet ter z 2 846 milijard tonskih kilometrov v letu 1995 na 3 661 milijard v letu 2016 za tovorni promet. Komisija ocenjuje, da bo rasel še naprej, vendar počasneje kot doslej. Predvideva povečanje v višini 42 % za dejavnosti v okviru potniškega prometa in v višini 60 % za celinski tovorni promet med letoma 2010 in 2050.²³ Rast mednarodnega pomorskega prometa naj bi bila po napovedih še večja, in sicer za 71 % v istem obdobju.

27 Rast obsega prometa lahko privede do izzivov pri zmogljivosti nekaterih načinov prevoza v EU. Cestni zastoji so že ena od večjih okoljskih in gospodarskih težav, ki EU po ocenah stanejo 140 milijard EUR na leto.²⁴ V primerjavi z letom 2010 se bodo stroški zastojev do leta 2050 predvidoma povečali za več kot 40 %.²⁵

²² Evropska komisija (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

²³ Evropa v gibanju – Agenda za socialno pravičen prehod na čisto, konkurenčno in povezano mobilnost za vse, COM(2017) 283 final, str. 4.

²⁴ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people_2016_en.pdf.

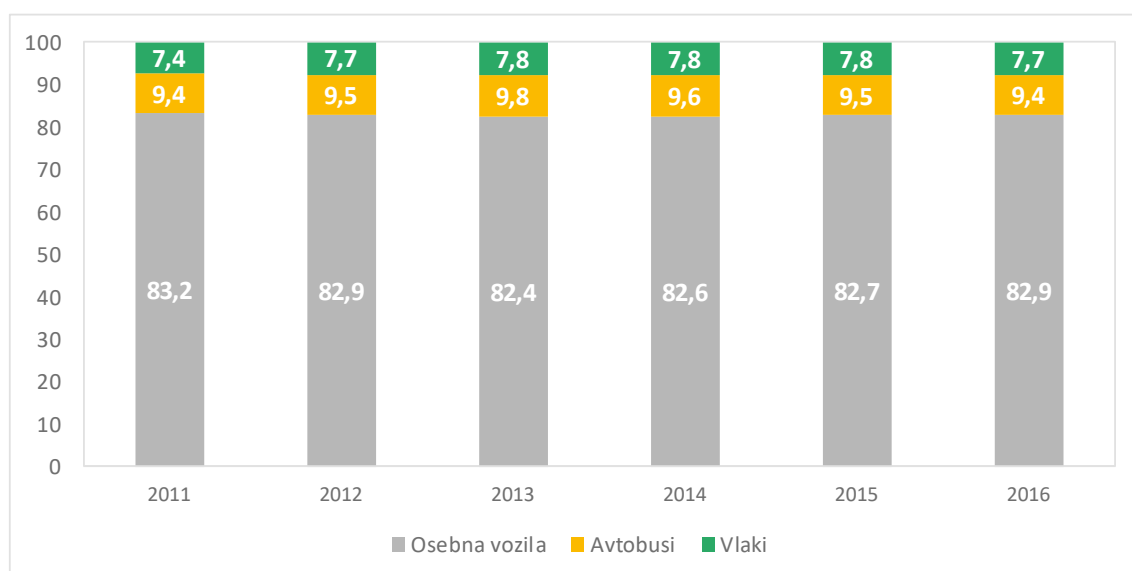
²⁵ Ocena učinka, ki je priložena predlogu direktive Evropskega Parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 1999/62/ES o cestnih pristojbinah za uporabo določene infrastrukture za težka tovarna vozila, SWD(2017) 180 final z dne 31. maja 2017, Priloga 4, str. 38.

Cestni promet je najpogostejši način prevoza potnikov in blaga

28 Cestni promet po obsegu predstavlja večino potniškega in tovornega prometa.²⁶ Potovanje z avtomobilom je prevladujoči način potovanja potnikov in predstavlja približno 71 % vseh prometnih dejavnosti glede na prevožene potniške kilometre, sledijo mu letalski, avtobusni ter železniški prevoz s približno 10 %, 8 % oziroma 7 %. Tudi 49 % tovornega prometa v EU poteka po cestah, sledijo jim pomorski in železniški način prevoza²⁷ s približno 32 % oziroma 11 %.

29 Prevlada cestnega prometa je še bolj očitna, če upoštevamo potniški in tovorni promet samo po kopnem (brez pomorskega in zračnega prometa). Na **sliki 2** je prikazano, da je večina potniških kilometrov prevožena z avtomobili.

Slika 2 – Odstotek potniških kilometrov, prevoženih z avtomobili, avtobusi in vlaki v EU 28



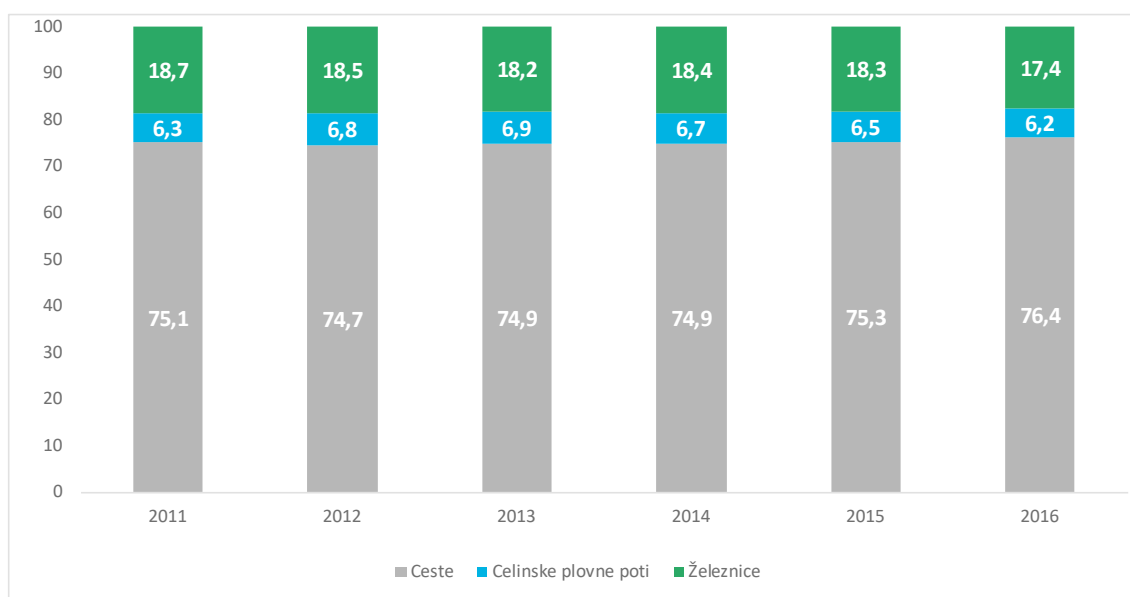
Vir: statistični podatki Eurostata, junij 2018 (seštevek vseh vrednosti morda ne doseže 100 % zaradi zaokroževanja)

²⁶ Evropska komisija (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*
https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

²⁷ Uspešnost železniškega tovornega prometa je drugačna v drugih delih sveta, kjer je železniški tovorni promet pogosto prevladujoči način prevoza in dosega 40-odstotne in višje tržne deleže (npr. v Združenih državah, Avstraliji, na Kitajskem, v Indiji in Južni Afriki). Glej Posebno poročilo št. 8/2016 – Železniški tovorni promet v EU še vedno ni na pravi poti, Evropsko računsko sodišče (<http://eca.europa.eu>).

30 Kljub cilju bele knjige iz leta 2011 o preusmeritvi 30 % cestnega tovornega prometa nad 300 km na druge načine prevoza, kot sta železniški prevoz ali prevoz po vodnih poteh, do leta 2030 in več kot 50 % do leta 2050 ter kljub večjemu poudarku EU na okolju prijaznih načinih prevoza se je delež uporabe cest za celinski tovorni promet dejansko povečal, in sicer s 75,1 % leta 2011 na 76,4 % leta 2016 (glej **slika 3**).

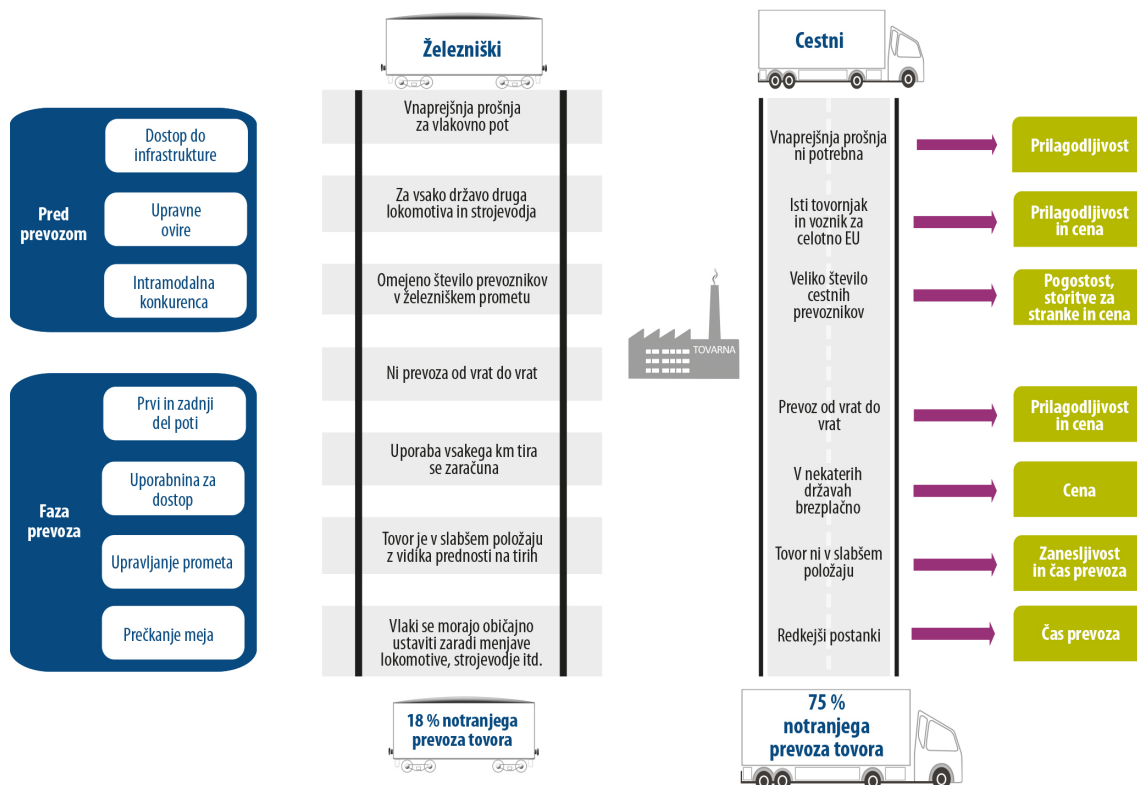
Slika 3 – Odstotek tonskih tovornih kilometrov, prevoženih po cestah, celinskih plovnih poteh in železnici v EU 28



Vir: statistični podatki Eurostata, junij 2018 (seštevek vseh vrednosti morda ne doseže 100 % zaradi zaokroževanja)

31 Cestni promet je prednostni način prevoza blaga v EU zaradi svoje prilagodljivosti, zanesljivosti, cene, hitrosti in dostave od vrat do vrat. Evropsko računsko sodišče je leta 2016 objavilo posebno poročilo o železniškem tovornem prometu v EU. Sodišče je v njem primerjalo izzive, s katerimi se srečujejo prevozniki v cestnem in železniškem tovornem prometu. Trg zaenkrat ne zagotavlja zadostnih spodbud uporabnikom za preusmeritev s cestnega na druge načine prevoza, ki so še vedno manj ekonomsko konkurenčni. Na **sliki 4** so prikazani nekateri glavni razlogi za to, da je železniški tovorni promet manj ugoden kot cestni.

Slika 4 – Izzivi železniškega tovornega prometa v primerjavi s cestnim



Vir: Posebno poročilo št. 8/2016 – Železniški tovorni promet v EU še vedno ni na pravi poti, Evropsko računsko sodišče

32 Promet ima negativne posledice, kot so nesreče, emisije toplogrednih plinov, onesnaževanje zraka in hrup, zaradi katerih nastajajo družbeni in gospodarski stroški. Pred upoštevanjem posledic cestnih zastojev so bili ti negativni zunanji učinki prometa ocenjeni na približno 4 % BDP EU v letu 2011. Kot je navedeno tudi v nedavnem poročilu Sodišča o železnicah za visoke hitrosti²⁸, v EU poteka razprava o sistemih zaračunavanja (predvsem cestnin), ki temeljijo tako na načelu „uporabnik plača“ kot „onesnaževalec plača“ v različnih načinih prevoza, kar kaže na ozaveščenost o tem, da je treba izvesti temeljito analizo možnih prednosti in slabosti internalizacije zunanjih stroškov. Internalizacija zunanjih stroškov pomeni, da uporabnik krije stroške, ki jih povzroči, kar naj bi ga spodbudilo k spremembi vedenja, da te stroške zmanjša. Vpliv internalizacije bi bil zelo občuten pri prometnih omrežjih, stroških za končne potrošnike in uporabi prometne infrastrukture. Komisija trenutno izvaja študijo o internalizaciji zunanjih stroškov z naslovom *Sustainable transport infrastructure charging and internalisation of transport externalities*, da bi ocenila, koliko sta načeli „onesnaževalec plača“ in „uporabnik plača“ že upoštevani v različnih načinih v državah

²⁸ Posebno poročilo št. 19/2018 – Evropsko železniško omrežje za visoke hitrosti ni realnost, temveč neuspešen mozaik (<http://eca.europa.eu>).

članicah, ter prispevala k razpravi. Rezultati študije bi morali biti na voljo do srede leta 2019.

33 Povečanje uporabe večmodalnega prevoza, ki je že vrsto let eden glavnih ciljev prometne politike EU, lahko prispeva k spremembi načina prevoza, da prevozi ne bodo izključno cestni. Večmodalnost se nanaša na uporabo različnih načinov prevoza pri istem potovanju. Kljub določenemu napredku v zadnjih letih večmodalni prevoz še vedno ni splošno razširjen v Evropi.²⁹ Glavni pravni instrument EU, s katerim se neposredno podpira večmodalni prevoz, je direktiva o kombiniranem prevozu iz leta 1992³⁰, ki je bila med pripravo tega pregleda v postopku spreminjanja. Večmodalni projekti v glavnem prejemajo podporo v okviru ESRR in Kohezijskega sklada, dodeljen pa jim je znesek v višini približno 4 milijard EUR v obdobju od 2007 do 2020. Komisija je 2018 razglasila za leto večmodalnosti, ko si bo prizadevala za krepitev pomena večmodalnosti za prometni sistem EU.

Intelligentni sistemi za upravljanje prometa: neločljiv del prihodnosti prometa

34 Intelligentni sistemi za upravljanje prometa se nanašajo na vrsto digitalnih sistemov za upravljanje prometa in informacijskih sistemov, ki zajemajo več načinov prevoza (glej **okvir 1**). Komisija se zaveda, da je uspešna in usklajena uvedba takšnih sistemov ključna za uresničitev vseevropskega, večmodalnega in resnično integriranega prometnega sistema ter da je neločljiv del prihodnosti prometa.³¹ Uvajanje sistemov poteka, zanje pa so bile dodeljene približno 3,1 milijarde EUR v okviru ESRR in

²⁹ Po oceni učinka Komisije SWD(2017) 362 final, ki je priložena predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 92/106/EGS o določitvi skupnih pravil za nekatere vrste kombiniranega prevoza blaga med državami članicami, je intermodalni prevoz v letu 2015 predstavljal 18 % tovornega prometa v EU (brez letalskega, cevovodnega in pomorskega prometa s tretjimi državami) in je v predhodnih petih letih v povprečju rasel za 3,5 % na leto.

³⁰ Glej Direktivo Sveta 92/106/EGS z dne 7. decembra 1992 o oblikovanju enotnih pravil za določene vrste kombiniranega prevoza blaga med državami članicami (UL L 368, 17.12.1992, str. 38).

³¹ Evropska komisija, poročilo o izvajanju bele knjige o prometu iz leta 2011: Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu, pet let po objavi: dosežki in izzivi, SWD(2016) 226 final z dne 1. julija 2016, str. 24–25.

Kohezijskega sklada za obdobje 2007–2020 ter dodatne 3 milijarde EUR v okviru IPE konec leta 2017.

Okvir 1

Inteligentni sistemi za upravljanje prometa

- o Inteligentni prometni sistemi uporabljajo informacijske in komunikacijske tehnologije na področju cestnega prometa, ki vključuje infrastrukturo, vozila in uporabnike, kot tudi sisteme upravljanja prometa in mobilnosti ter vmesnike do drugih vrst prevoza.
- o Cilj evropskega sistema za upravljanje železniškega prometa je nadomestiti številne nacionalne sisteme za nadzor in vodenje vlakov z enotno ureditvijo.
- o Cilj raziskav o upravljanju zračnega prometa v okviru enotnega evropskega neba je izboljšati smotrnost upravljanja zračnega prometa s posodobitvijo in uskladitvijo sistemov za upravljanje zračnega prometa z opredelitvijo, razvojem, potrditvijo in uvedbo inovativnih tehnoloških in operativnih rešitev za upravljanje zračnega prometa.
- o Rečne informacijske storitve so bile uvedene za hiter elektronski prenos podatkov med vodo in kopnim z izmenjavo napovedi in informacij v realnem času.
- o Glavni namen informacijskega sistema za upravljanje ladijskega prometa je izboljšati varnost in zmanjšati negativne okoljske vplive ladijskih nesreč.

35 Poleg tega je cilj evropskega globalnega navigacijskega satelitskega sistema (Galileo) zagotoviti boljše informacije o položaju in času, ki naj bi prinašale velike koristi za prevozne storitve in uporabnike. Ker je promet vse bolj odvisen od razpoložljivosti satelitskih signalov za natančno določanje položaja, je eden glavnih ciljev bele knjige iz leta 2011 vzpostavitev sistema Galileo. Ta je bil uveden kot odgovor EU na ameriški sistem GPS in ruski GLONASS, da bo EU lahko samostojna v tem strateškem sektorju. Ocenjeni skupni stroški sistema znašajo približno 10,5 milijarde EUR, sestavlja pa ga 30 satelitov in z njimi povezana zemeljska infrastruktura. Galileo še ni vzpostavljen, po pričakovanjih Komisije naj bi bil konec leta 2020.

Nastajajoči trendi v prometu

36 Avtomatizacija, digitalizacija in deljena mobilnost so bliskovito naraščajoči trendi (glej **okvir 2**), ki lahko prometne sisteme naredijo učinkovitejše, kar bi izboljšalo varnost v cestnem prometu³² ter zmanjšalo vplive na okolje in cestne zastoje.

Okvir 2

Nastajajoči trendi v prometu

- o Avtomatizacija: vsaj nekatere funkcije vozila potekajo samodejno brez kakršnega koli vložka voznika/upravljavca.
- o Digitalizacija: izmenjava podatkov med različnimi akterji v prometnem sistemu, s katero je mogoče v realnem času usklajevati ponudbo in povpraševanje, kar zagotavlja učinkovitejšo rabo virov. Digitalizacija bi lahko pripomogla k razvoju resnično večmodalnega prometnega sistema, ki združuje vse načine prevoza v enotno, brezhibno delujočo storitev za mobilnost, namenjeno ljudem in blagu.
- o Deljena mobilnost: skupna uporaba vozil, kot so programi souporabe koles ali avtomobilov.

37 Znanstveniki že testirajo popolnoma avtomatizirana vozila in ni izključeno, da bodo ta sčasoma zaradi tehnološkega razvoja postala nekaj vsakdanjega na cestah. Za popolnoma avtomatizirano vožnjo bo potrebna napredna telekomunikacijska in satelitska infrastruktura ter storitve za določanje položaja in komunikacijo med vozili. Ko bo sistem Galileo uspešno vzpostavljen, bo z njim mogoče zagotavljati storitve, potrebne za izpolnjevanje teh potreb.

38 Vendar pa nove tehnologije in vzorci mobilnosti prinašajo tudi izzive glede primernosti zakonodajnega okvira, zaščite zasebnosti, varnosti, odgovornosti in varstva podatkov.³³ Strategija EU iz leta 2018 za mobilnost prihodnosti³⁴ vsebuje predloge Komisije za obravnavanje teh glavnih problematičnih področij.

³² Kljub znatnemu napredku v zadnjih desetletjih (število smrtnih žrtev se je izrazito zmanjšalo s skoraj 55 000 leta 2001 na 25 650 leta 2016), zaradi katerega je EU regija z najvarnejšim cestnim prometom na svetu, je tempo izboljšav v zadnjih štirih letih obstal. Za doseg cilja bele knjige „nič žrtev“ do leta 2050 bodo potrebna nadaljnja prizadevanja.

³³ SWD(2016) 226 final, str. 38.

³⁴ Evropska komisija, Na poti do avtomatizirane mobilnosti: strategija EU za mobilnost prihodnosti, COM(2018) 283 final z dne 17. maja 2018.

39 Prilagoditev infrastrukture novim vzorcem mobilnosti in izgradnja nove infrastrukture za čista, alternativna goriva predstavljata dodatne izzive, zaradi katerih bodo potrebne nove naložbe ter spremenjen pristop k oblikovanju omrežij in poslovnih modelov. Polnilna infrastruktura je ključna za pospeševanje razvoja elektromobilnosti, zlasti za spodbujanje uporabe električnih vozil.³⁵ EU je leta 2013 začela izvajati strategijo o čistih gorivih³⁶, katere namen je zagotoviti mrežo črpalk z alternativnimi gorivi (vključno z električnimi polnilnimi postajami) s standardizirano obliko in načinom uporabe.

Razvoj infrastrukture

Kljub napredku pri razvoju prometne infrastrukture v EU še vedno ostajajo izzivi

40 Neovirana mobilnost od vrat do vrat za ljudi in blago v EU je odvisna od napredne in dobro delujoče prometne infrastrukture. Ključni element pri razvoju evropskega prometnega sistema je dokončanje TEN-T. Druge ravni prometnega sistema, kot je mestni promet, so prav tako pomembne, saj so to področja, na katerih je mogoče najbolj neposredno občutiti številne negativne učinke sektorja (npr. nesreče, onesnaževanje in hrup).

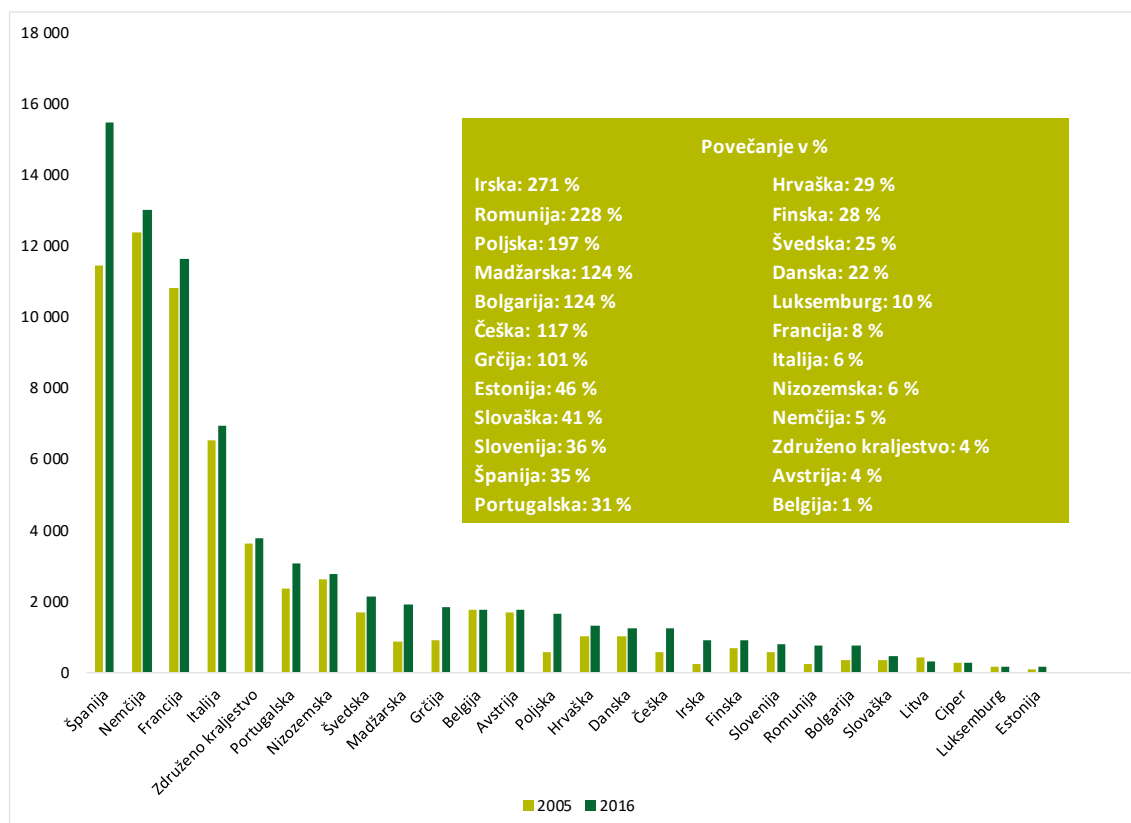
41 Širitev EU s 15 na 28 držav članic je prinesla spremembe logističnih verig in geografskih vzorcev trgovine ter strukturne izzive v zvezi s hitro razvijajočo se prometno infrastrukturo EU, zlasti v novih državah članicah.

42 Ker je cestni promet najbolj fleksibilen način prevoza, se je najlažje prilagodil novim okoliščinam, v okviru železniškega prometa pa je na primer potrebnih več prizadevanj za posodobitev in razvoj omrežij in povezav. Na [sliki 5](#) in [sliki 6](#) je prikazana rast avtocest in železnic EU v dolžino (tako absolutna kot relativna) v desetletju pred letom 2016.

³⁵ Skupni delež priključnih električnih vozil med vsemi osebnimi vozili je v EU leta 2017 znašal le približno 0,3 %, Evropski parlament, *Research for TRAN Committee - Charging infrastructure for electric road vehicles*, str. 13.

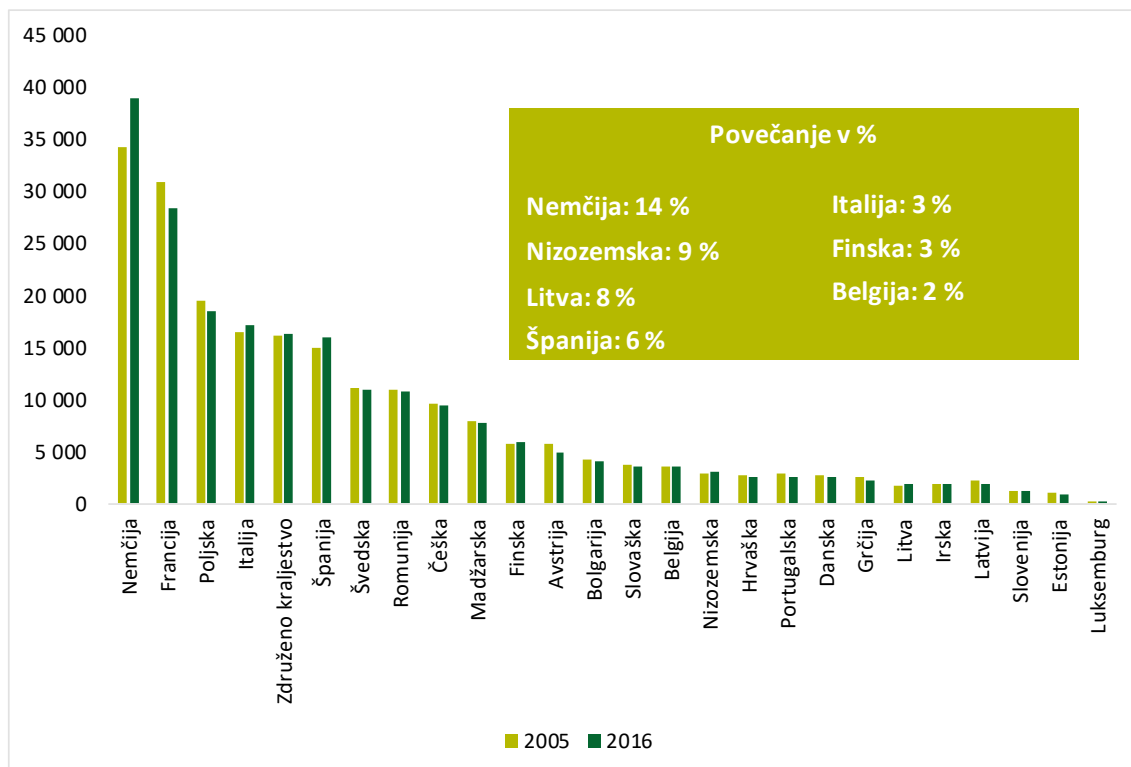
³⁶ Zelena energija za promet: evropska strategija za alternativna goriva, COM(2013) 17 final z dne 24. januarja 2013.

Slika 5 – Dolžine avtocest v EU 28 v obdobju 2005–2016 (v km)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije, *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018* (podatki za Malto in Latvijo niso na voljo)

Slika 6 – Dolžine železnic v EU 28 v obdobju 2005–2016 (v km)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije, *EU Transport in Figures - statistical pocketbook 2018* (na Cipru in Malti ni železniškega omrežja)

43 Stopnja razvoja infrastrukture ni enaka po vsej EU, pri čemer so še vedno zaostanki pri kakovosti in razpoložljivosti infrastrukture, zlasti v vzhodnih regijah³⁷ (manj avtocest in železniških prog za visoke hitrosti ter železnice za konvencionalne hitrosti, ki jih je treba posodobiti in s katerimi potovanja trajajo dlje kot v Zahodni Evropi). Poleg tega prometno omrežje EU še vedno zaznamujejo manjkajoče povezave in ozka grla, ki predstavljajo resne ovire za prometne tokove. V tem pogledu so še posebej prizadeti mejni prehodi. Na primer, 149 (41 %) od 365 čezmejnih železniških povezav, ki jih je opredelila Komisija, ne obratuje.³⁸

44 Medtem ko so nekatere države članice svoje odseke jedrnega omrežja TEN-T že dokončale ali jih bodo v kratkem, imajo druge še vedno veliko dela.³⁹ Leta 2017 je

³⁷ Evropska komisija, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018*, str. 13.

³⁸ Večina manjkajočih povezav se ne nahaja vzdolž koridorjev TEN-T ali v celovitem omrežju. Glej *Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders*, Evropska komisija, 2018, str. 13.

³⁹ Za zadnje razpoložljive podatke glej prometne kazalnike GD MOVE (stanje ob koncu leta 2015) (https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard_en).

Komisija poleg redno posodobljenih delovnih načrtov za koridorje⁴⁰ izdala poročilo o napredku⁴¹ pri izvajanju TEN-T v letih 2014 in 2015. Komisija v poročilu zaključuje, da je bil dosežen napredek, vendar pa je na splošno mogoče sklepati, da so v večini primerov za doseg ciljev uredbe TEN-T še vedno potrebne znatne izboljšave in naložbe.

45 Z znatnimi naložbami EU⁴² je bilo mogoče izboljšati povezljivost in dostopnost. Na primer, v obdobju 2007–2013 sta bili s kohezijskimi sredstvi podprti gradnja 3 875 km novih cest (od katerih je 47 % del TEN-T) in obnova 23 000 km starih cest, kar skupno predstavlja približno 10 % dolžine glavnega cestnega omrežja v 15 upravičenih državah članicah⁴³. To je za milijone ljudi pomenilo izboljšan cestni dostop in krajši čas potovanja.⁴⁴ S kohezijskimi sredstvi je bilo zgrajenih in obnovljenih tudi 3 405 km železniških prog (od katerih je 49 % del TEN-T), kar predstavlja nekaj več kot 2 % celotnega železniškega omrežja.⁴⁵

46 Za nadaljnje manjšanje razlik med državami članicami so tudi v obdobju 2014–2020 predvideni znatni odhodki EU⁴⁶.

- (a) V okviru sofinanciranja EU iz skladov ESI je predvidenih približno 70 milijard EUR, in sicer 34 milijard EUR za infrastrukturo omrežja TEN-T in 36 milijard EUR za naložbene projekte v promet, ki se povezujejo s projekti TEN-T ali jih dopolnjujejo. Ta naložba bi zajemala 977 km celinskih plovnih poti, gradnjo 3 414 km in obnovo

⁴⁰ https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads_en.

⁴¹ <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/com20170327-progress-report-tent-2014-2015.pdf>.

⁴² Naložbe v promet so predstavljale več kot 40 % vseh javnih naložb v promet v obdobju 2007–2013 v EU-12. Glej sedmo poročilo Komisije o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji, 2017, str. 198.

⁴³ Države članice, upravičene do kohezijskih sredstev, so Bolgarija, Češka, Estonija, Grčija, Hrvaška, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovenija in Slovaška.

⁴⁴ Evropski parlament, Poročilo o izvajanju kohezijske politike in tematskega cilja „spodbujanje trajnostnega prevoza in odprava ozkih grl v ključnih omrežnih infrastrukturah” – člen 9(7) uredbe o skupnih določbah, (2017/2285(INI)) z dne 4. aprila 2018.

⁴⁵ Evropska komisija, *Transport - Final Report - Work Package 5 - Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes for 2007–2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund*, 2016, str. 46.

⁴⁶ Evropska komisija, *Delivering TEN-T - Fact and Figures*, september 2017.

9 742 km cest, gradnjo 1 136 km in nadgradnjo 9 680 km železniških prog ter 748 km novih ali izboljšanih linij tramvaja in podzemne železnice.

- (b) Poleg tega je proračun IPE za promet v višini 24,1 milijarde EUR (ki vključuje 11,3 milijarde EUR za države članice, upravičene do kohezijskih sredstev) v glavnem namenjen železniškim projektom v okviru jedrnega omrežja TEN-T. Med pričakovanimi rezultati teh projektov so odprava 243 ozkih grl na železnicah, cestah in celinskih plovnih poteh do leta 2020, 3 088 novih točk za oskrbo z alternativnimi gorivi za cestni promet, 1 790 km železnic, prilagojenih standardu nazivne tirne širine, 5 788 km železnic, opremljenih z evropskim sistemom za upravljanje železniškega prometa, 1 753 km elektrificiranih železnic, 2 804 km izboljšanih prog za tovorni promet in 3 862 km posodobljenih celinskih plovnih poti.

Za TEN-T so potrebna znatna sredstva – raven zadolženosti držav članic lahko predstavlja oviro

47 Kljub že visokim naložbam na ravni držav članic in EU, ki so prispevale k boljši poveztljivosti in dostopnosti, je za dosego ciljev TEN-T potrebno še veliko več (glej **odstavek 17)**.

48 Za razvoj, financiranje in izgradnjo prometne infrastrukture so v glavnem odgovorne države članice. Obenem pa je EU določila, da letni javnofinančni primanjkljaj držav članic ne sme presegati 3 % BDP, njihov delež javnega dolga v BDP pa ne sme presegati 60 % (maastrichtska merila⁴⁷). Zato lahko v nekaterih primerih nacionalne ravni zadolženosti dodatno obremenijo naložbeno zmogljivost držav članic, čeprav se cilji za dokončanje TEN-T pojavljajo v uredbi. Z drugimi besedami, zmanjšanje javnega dolga in večja poraba za javne naložbe, tudi v prometu, so lahko nasprotujoči si cilji.

49 OECD se zaveda tega izziva in potrebe po izboljšanju financiranja in shem financiranja v številnih državah zaradi visokih ravni primanjkljaja in zadolženosti ter drugih zahtev za nacionalne proračune.⁴⁸

⁴⁷ Konvergenčna merila v zvezi z evrom ali t. i. maastrichtska merila temeljijo na členu 140 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Države članice morajo izpolniti ta merila, da lahko vstopijo v tretjo fazo ekonomske in monetarne unije ter sprejmejo evro kot svojo valuto.

⁴⁸ OECD, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings*, OECD Publications, Pariz, 2011, str. 4.

50 Tudi Evropski parlament je ugotovil, da države članice v gospodarskih in proračunskih težavah niso mogle sofinancirati projektov tovrnega projekta, in zavzel stališče, da se projekti, ki se izvajajo v okviru IPE, ne bi smeli upoštevati pri izračunih javnega dolga po pravilih Pakta za stabilnost in rast^{49, 50}.

51 Komisija je objavila sporočilo⁵¹, da bi pojasnila uporabo določene prožnosti v okviru Pakta za stabilnost in rast, ki se nanaša na upravičene naložbe, na podlagi katerih je pod določenimi pogoji mogoče začasno odstopati od veljavnih pravil. Uporaba in uspešnost te naložbene prožnosti se obravnava v okviru širšega pregleda ureditev o prožnosti.⁵²

⁴⁹ Sporazum, ki je zavezujoč za vse države članice EU od leta 1997 (reformiran v letih 2005 in 2011) in se nanaša na izvajanje določb Maastrichtske pogodbe o vzdržnosti fiskalnih politik držav članic, zlasti z ohranjanjem javnega primanjkljaja in dolga na sprejemljivi ravni.

⁵⁰ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 19. januarja 2017 o logistiki v EU in multimodalnem prometu na novih koridorjih TEN-T (2015/2348(INI)), točka 13.

⁵¹ Komisija, Kako čim bolj izkoristiti prožnost v okviru obstoječih pravil pakta za stabilnost in rast, COM(2015) 12 z dne 13. januarja 2015. V skladu z naložbeno klavzulo se med upravičene naložbe štejejo nacionalni odhodki za projekte, ki se sofinancirajo v okviru strukturne in kohezijske politike, vseevropskih omrežij, instrumenta za povezovanje Evrope in Evropskega sklada za strateške naložbe. Pogoji, ki upravičujejo začasno odstopanje, so: rast BDP v zadevnih državah članicah mora biti negativna ali občutno pod svojo potencialno ravno; odstopanje ne povzroča preseganja referenčne vrednosti za primanjkljaj, ki znaša 3 %, in ohrani se ustrezna varnostna rezerva; višina naložb se posledično dejansko zviša; odstopanje se nadomesti v času programa stabilnosti ali konvergenčnega programa države članice.

⁵² V svojem Posebnem poročilu št. 18/2018 – Ali je dosežen glavni cilj preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast? (<http://eca.europa.eu>) je Sodišče ugotovilo, da naložbena klavzula ne zagotavlja povečanja deleža javnih naložb v razmerju do BDP in omogoča, da se poraba, ki ni povezana z naložbami, nadaljuje tudi v naslednjih letih, ter Komisiji priporočilo, naj preneha uporabljati naložbeno klavzulo v njeni sedanjih obliki. Komisija tega priporočila ni sprejela in je navedla, da se naložbena klavzula pregleduje v okviru širšega pregleda ureditev o prožnosti za Pakt za stabilnost in rast.

Komisija je maja 2018 objavila pregled prožnosti v okviru Pakta za stabilnost in rast (COM(2018) 335 final in SWD (2018) 270 final). Pri pregledu je bilo ugotovljeno, da so države članice, katerim je bila v obdobju 2015–2018 odobrena možnost uporabe prožnosti, do neke mere dosegle cilje strukturne reforme in naložbenih klavzul. V zvezi z naložbeno klavzulo je pregled potrdil, da je projekte, ki so bili upravičeni do naložbene klavzule, sofinancirala EU. Vendar pa so bili rezultati analize o tem, ali je naložbena klavzula privedla do novih naložb, mešani. Komisija je ugotovila, da se pozitiven učinek reform in naložb na

Notranji trg

52 Za dosego delujočega enotnega trga prevoznih storitev je Komisija poskušala oblikovati pravične konkurenčne pogoje v okviru načinov prevoza in med njimi. Komisija je bila dejavna pri podpori odpiranju in liberalizaciji notranjega trga prometa, vendar pa tudi v zvezi s tem ostajajo nekateri izzivi, zlasti pri upravljanju železniškega in zračnega prometa.

53 Železniški tovorni promet je odprt za konkurenco že od leta 2007, mednarodni železniški potniški promet pa je bil liberaliziran leta 2010. Vendar pa liberalizacija trga železnic ni bila enakomerna v vseh državah članicah. Le peščica držav članic je liberalizirala svoje trge notranjega železniškega potniškega prometa. Novi udeleženci se še vedno srečujejo z diskriminacijo pri dostopu do železniške infrastrukture in objektov, bistvenih za opravljanje storitev, ki so pogosto v lasti prvotnih operaterjev, ki z njimi tudi upravljajo.⁵³ EU je leta 2016 sprejela četrti železniški paket⁵⁴, s katerim želi nadalje liberalizirati trg potniškega prometa in odpraviti ovire za interoperabilnost, ter časovni načrt za izvrševanje od junija 2019 naprej.

54 EU je leta 1992 liberalizirala letalski prevoz, kar je omogočilo več konkurence, večjo izbiro potovalnih možnosti in bistveno povečanje prometa. Število dnevniških letov v EU se je v obdobju med letoma 1992 in 2017 povečalo z 10 000 na 29 000, število letalskih potnikov pa se je med letoma 1993 in 2017 povečalo s 360 milijonov na več kot milijardo na leto. Danes evropsko letalstvo predstavlja 26 % svetovnega trga in tako k BDP Evrope letno prispeva 510 milijard EUR ter podpira 9,3 milijona delovnih mest v Evropi.

55 Čeprav je zračni promet večinoma mednarodni, se običajno upravlja na nacionalni ravni v razdrobljenem in monopolnem okolju, kar je prispevalo k višjim stroškom upravljanja zračnega prometa, ki jih plačujejo uporabniki zračnega prostora. Komisija se je na to odzvala z iniciativo enotnega evropskega neba, katere cilj je izboljšati splošno smotrnost upravljanja zračnega prometa s prenosom številnih

vzdržnost javnih financ pokaže v daljšem časovnem razponu, kot je obdobje, ki ga zajema ta pregled, in da je zapleteno natančno oceniti učinek na obseg javnih naložb.

⁵³ Glej Evropska komisija, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018*, str. 7, in Evropsko računsko sodišče, Posebno poročilo št. 8/2016 – Železniški tovorni promet v EU še vedno ni na pravi poti.

⁵⁴ Četrti železniški paket je sklop šestih zakonodajnih besedil za dokončanje enotnega trga železniških storitev. Njegov splošni cilj je obnoviti železniški sektor in mu pomagati konkurirati z drugimi načini prevoza.

odgovornosti z medvladne ravni na raven Evropske unije. Vendar pa je upravljanje evropskega zračnega prostora še naprej razdrobljeno.⁵⁵ Komisija je leta 2013 predlagala izboljšave okvira enotnega evropskega neba (zakonodajni sveženj SES2+⁵⁶). Vendar pa do priprave tega pregleda Evropski parlament in Svet svežnja še vedno nista zakonodajno odobrila, kar ovira vzpostavitev skladnega ažurnega okvira na ravni EU.

Razogljichenje prometa

56 Voditelji EU so oktobra 2014 sprejeli okvir podnebne in energetske politike do leta 2030, ki vključuje cilj v zvezi z znižanjem emisij toplogrednih plinov do leta 2030 za najmanj 40 % (glede na leto 1990). EU in vseh 28 držav članic je leta 2015 podpisalo Pariški sporazum⁵⁷, ki je od njih zahteval, da predložijo dolgoročne načrte do leta 2020, v katerih so predstavljena prizadevanja posameznih držav za zmanjšanje nacionalnih emisij in prilagajanje na učinke podnebnih sprememb. Marca 2018 je Evropski svet pozval Komisijo, naj do prvega četrtletja 2019 pripravi predlog v zvezi z dolgoročno strategijo EU za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v skladu s Pariškim sporazumom in ob tem upošteva nacionalne načrte.

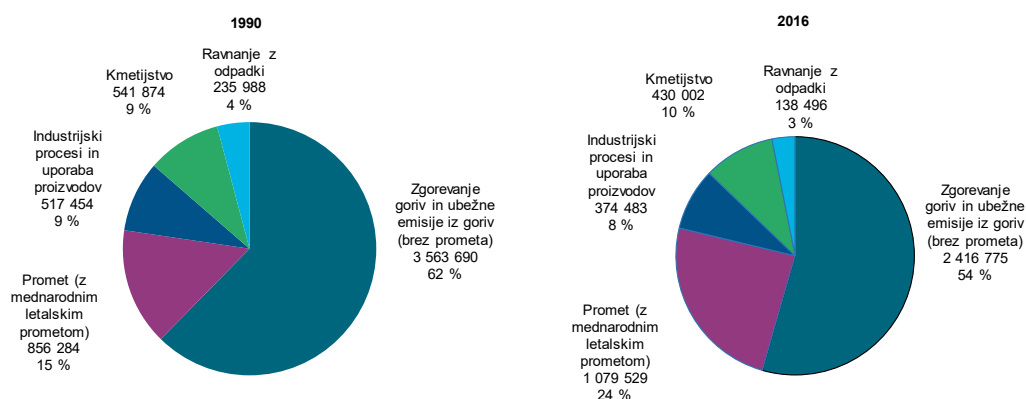
57 Na sliki 7 je prikazano, da je leta 2016 promet predstavljal približno četrtnino vseh emisij toplogrednih plinov v EU (v primerjavi s 15 % leta 1990), zaradi česar je za sektorjem oskrbe z energijo drugi največji povzročitelj emisij. V beli knjigi iz leta 2011 je opredeljen cilj zmanjšanja emisij toplogrednih plinov iz prometa (brez mednarodnega pomorskega prometa) za vsaj 60 % do leta 2050 v primerjavi z ravnmi iz leta 1990 ter vmesni cilj za približno 20 % do leta 2030 v primerjavi z letom 2008.

⁵⁵ Evropska komisija, *Transport in the European Union Current Trends and Issues - 2018*, str. 9.

⁵⁶ Evropska komisija, predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvajanju enotnega evropskega neba (prenovitev), COM(2013) 410 final z dne 11. junija 2013.

⁵⁷ 21. zasedanje Konference pogodbenic Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja. Pogodbenice Pariškega sporazuma so se zavezale emisije toplogrednih plinov omejiti na ravni, ki so potrebne za to, da zvišanje povprečne globalne temperature zadržijo občutno pod 2 °C nad predindustrijskimi ravnmi, in k temu, da si bodo prizadevale, dvig temperature omejiti na 1,5 °C (okvirni cilj).

Slika 7 – Emisije toplogrednih plinov po viru v tisočih tonah, EU 28, 1990 in 2016



Vir: Evropska agencija za okolje po podatkih z dne 5. junija 2018

58 Po podatkih Evropske agencije za okolje so se emisije toplogrednih plinov iz prometa med letoma 1990 in 2007 povečale, nato do leta 2014 zmanjšale, v letih 2015 in 2016 pa ponovno narasle.⁵⁸ To pomeni, da ta sektor postaja eden glavnih izzivov pri doseganju splošnih ciljev EU v zvezi z razogljičenjem. Na podlagi veljavnih politik, ki upoštevajo pričakovano rast tovornega in potniškega prometa, naj bi se emisije toplogrednih plinov iz prometa po napovedih do leta 2050 zmanjšale za 15 % glede na leto 2005. Vendar pa bi emisije leta 2050 še vedno bile višje za 10 % kot leta 1990, in sicer zaradi hitrega povečanja emisij iz prometa v 1990-ih letih.⁵⁹

59 Leta 2017 je Sodišče objavilo panoramski pregled o energetiki in podnebnih spremembah⁶⁰, s katerim naj bi prispevalo k razpravi o razogljičenju. Ta je med drugim vseboval obsežen pregled relevantnih revizij vrhovnih revizijskih institucij EU na področju prometa, ki so se nanašale neposredno na zmanjševanje emisij toplogrednih plinov v prometnem sektorju ali pa so obravnavale nizkoogljične načine prevoza ali prehod na te načine prevoza (glej odstavek 90).

60 Za doseg ciljev zmanjšanja emisij bo potreben korenit premik k porabi manj energije in več čistejših energije ter k učinkovitejši uporabi prometne infrastrukture. EU

⁵⁸ Glej *Trends and projections in Europe 2017*, poročilo št. 17/2017, 7. november 2017, str. 25.

⁵⁹ Ocena učinka, ki je priložena predlogu direktive Evropskega Parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 1999/62/ES o cestnih pristojbinah za uporabo določene infrastrukture za težka tovorna vozila, SWD(2017) 180 final z dne 31. maja 2017, Priloga 4, str. 34-35.

⁶⁰ Glej panoramski pregled Sodišča iz leta 2017 – Ukrepanje EU na področju energetike in podnebnih sprememb (<http://eca.europa.eu>).

je sprejela pobude in zakonodajne ukrepe, s katerimi želi pospešiti razogljičenje prometa. V strategiji za energetske unijo iz leta 2015⁶¹ je prehod na energetsko učinkovit, razogljičen prometni sektor opredeljen kot ključnega pomena. Leta 2016 je sledila strategija za mobilnost z nizkimi emisijami.⁶² Tudi program IPE prispeva k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov, saj se večina prometnih projektov, izbranih za financiranje, nanaša na necestne načine prevoza.

61 Veliko prizadevanj za zmanjšanje emisij na ravni EU in držav članic je bilo osredotočenih na **ceste** – sektor, odgovoren za največji delež (72 %) emisij iz prometa⁶³ v letu 2016. Razogljičenje cestnega prometa je bistveno tudi za izboljšanje kakovosti zraka in zdravja ljudi, saj so emisije v cestnem prometu skoncentrirane na gosto naseljenih območjih in so eden glavnih vzrokov za onesnaženost zraka v mestih. Sodišče je v svojem poročilu o onesnaženosti zraka iz leta 2018 ugotovilo, da onesnaženost zraka prebivalcem mest običajno škoduje bolj kot prebivalcem podeželskih območij, ker gostota poseljenosti v mestih pomeni, da se onesnaževala zraka sproščajo v večjem obsegu (na primer zaradi cestnega prometa), in ker je disperzija težja v mestih kot na podeželju.⁶⁴ Komisija je v letih 2017 in 2018 predstavila tri svežnje o mobilnosti⁶⁵, ki so vsebovali predloge za pregled uredb EU o čistih vozilih, evrovinjeti in kombiniranem prevozu, akcijski načrt za spodbujanje naložb v infrastrukturo za alternativna goriva, prvi standard o emisijah CO₂ za težka vozila, nove standarde o emisijah CO₂ za avtomobile in kombinirana vozila za obdobje po letu 2020, izboljšano označevanje pnevmatik glede na učinkovito porabo goriva in akcijski načrt o baterijah.

62 Na področju **letalskega** prevoza je bil glavni poudarek na mednarodnem letalskem prometu, temeljil pa je na sistemu EU za trgovanje z emisijami. EU se je zavezala, da bo dosegla vsaj globalni cilj, opredeljen za mednarodno letalstvo v okviru

⁶¹ Okvirna strategija za trdno energetske unijo s podnebno politiko, usmerjeno v prihodnost, COM(2015) 080 final.

⁶² Evropska komisija, Evropska strategija za mobilnost z nizkimi emisijami, COM(2016) 501 final z dne 20. julija 2016.

⁶³ Evropska komisija (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018*, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

⁶⁴ Glej Evropsko računsko sodišče, Posebno poročilo št. 23/2018 – Onesnaženost zraka: naše zdravje še vedno ni dovolj zaščiteno (<http://eca.europa.eu>).

⁶⁵ Svežnji Evropa v gibanju – Agenda za socialno pravičen prehod na čisto, konkurenčno in povezano mobilnost za vse, COM(2017) 0283 final.

Mednarodne organizacije civilnega letalstva oktobra 2016, in sicer da ohrani globalne neto emisije CO₂ na ravneh iz leta 2020 z ogljično nevtralno rastjo.

63 EU na področju **pomorskega** sektorja ravna v skladu z globalnim pristopom Mednarodne pomorske organizacije. Aprila 2018 je Mednarodna pomorska organizacija sprejela začetno strategijo za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov z ladij za vsaj 50 % do leta 2050 v primerjavi z letom 2008, pri čemer si prizadeva za čimprejšnje razogljičenje sektorja v tem stoletju. Strategiji je zato priložen obsežen seznam možnih ukrepov za zmanjšanje emisij, vključno s kratkoročnimi ukrepi.⁶⁶

⁶⁶ <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/GHG-Emissions.aspx>.

DEL III: Ključni izzivi, ki jih je treba obravnavati

64 Od leta 2010 je Evropsko računsko sodišče objavilo 13 posebnih poročil o prometu v EU, ki se osredotočajo predvsem na naložbe v infrastrukturo in razvoj notranjega trga. Sodišče je na podlagi svojih opažanj pripravilo zaključke in priporočila, ki naj bi Komisiji in državam članicam pomagali pri tem, kako izboljšati upravljanje porabe EU za promet, dvigniti kakovost te porabe in obveščati javnost o porabi njihovega denarja (glej **Prilogo I** za seznam vseh poročil s povzetkom glavnih zaključkov in priporočil).

65 Sodišče v **odstavkih 66 do 91** predstavlja šest medsektorskih vprašanj, ki jih je preučilo v revizijah različnih področij prometa in za katere meni, da bodo pomembna tudi v bodoče. Predstavlja tudi horizontalni pregled ključnih izzivov na področju razvoja in financiranja prometa v EU ter točke, na katere so opozorile vrhovne revizijske institucije držav članic EU in ki so bile poudarjene v drugih javno objavljenih informacijah.

Uskladitev ciljev z razpoložljivimi sredstvi

66 EU si je zastavila številne zelo ambiciozne cilje za vse načine prevoza, še posebej pa za dokončanje jedrnega omrežja TEN-T do leta 2030. Glede na znatna finančna sredstva in čas za dokončanje velikih projektov prometne infrastrukture⁶⁷ je za doseg teh ciljev potrebno temeljito načrtovanje, ki temelji na robustni in verodostojni analizi predvidenih stroškov, za katere bi morala biti na voljo zadostna finančna sredstva. Sodišče je s svojim preteklim revizijskim delom izpostavilo številne težave, ki so lahko razlog za nedoseganje ciljev, kot na primer:

- (a) revizija evropskega sistema za upravljanje železniškega prometa (ERTMS)⁶⁸: čeprav je bila sprememba evropskega načrta za uvedbo ERTMS v letu 2017 korak v smeri bolj realistične uvedbe, še vedno obstajajo veliki izzivi. Prvič, podobno kot

⁶⁷ Sodišče je v svojem Posebnem poročilu št. 19/2018 – Evropsko železniško omrežje za visoke hitrosti ni realnost, temveč neuspešen mozaik (<http://eca.europa.eu>) navedlo, da je od začetka del na novih progah za visoke hitrosti pa do njihove operativnosti v povprečju potrebnih 16 let.

⁶⁸ Posebno poročilo št. 13/2017 – Enotni evropski sistem za upravljanje železniškega prometa: bo ta politična odločitev kdaj postala resničnost? (<http://eca.europa.eu>).

v preteklosti načrt za uvedbo ni vključeval ocene skupnih stroškov za celo EU. Drugič, ni bilo namenskega financiranja niti ni bil opredeljen vir tega financiranja. Poleg tega še vedno ni bilo nobenega pravno zavezujočega roka za izločitev nacionalnih sistemov in vzpostavitev ERTMS kot edinega sistema signalizacije, ki bi se uporabljal v državah članicah. Zaradi nizke stopnje uvedbe ERTMS (8 % odsekov koridorjev v okviru jedrnega omrežja v času revizije) je ogrožena uresničitev ciljev za leto 2030;

- (b) revizija celinskih plovni poti⁶⁹: Sodišče je ugotovilo, da strategije EU za promet vzdolž celinskih plovni poti niso temeljile na celoviti in robustni analitični podlagi, stroški odprave ozkih grl v Evropi (približno 16 milijard EUR) pa so zelo presegali razpoložljiva sredstva iz proračuna EU za infrastrukturo celinskih plovni poti. Za premostitev te vrzeli je potrebno dodatno financiranje iz nacionalnih in/ali zasebnih virov;
- (c) revizija pomorskega prometa⁷⁰: Sodišče je ugotovilo, da strategije za dolgoročni razvoj pristanišč, ki so jih uvedle države članice in Komisija, niso zagotovile ustreznega temelja, na podlagi katerega bi bilo mogoče načrtovati pristaniške zmogljivosti ali oceniti potrebna javna finančna sredstva EU in držav članic za pristaniško infrastrukturo.

Izzivi, ki jih je treba obravnavati: uskladitev relevantnih in dosegljivih ciljev ter prioritet na področju prometa z razpoložljivimi sredstvi

Zastavljanje ambicioznih ciljev in prioritet politike, ne da bi pri tem zagotovili razpoložljivost sredstev, zmanjšuje verjetnost, da bodo ti cilji pravočasno doseženi, in tako vpliva na verodostojnost celotne politike. Čeprav je bil dosežen napredek (glej **odstavek 72**), bo treba narediti še več.

⁶⁹ Posebno poročilo št. 1/2015 – Prevoz po celinskih plovni poteh v Evropi: modalni delež in pogoji za plovbo se od leta 2011 niso bistveno izboljšali (<http://eca.europa.eu>). Komisija je septembra 2013 sprejela program Naiades II (COM(2013) 623 final), s katerim je opredelila program za ukrepe politike na področju prevoza po celinskih plovni poteh za obdobje 2014–2020. Sodišče ni ocenilo uspešnosti tega programa.

⁷⁰ Posebno poročilo št. 23/2016 – Pomorski promet v EU: v nemirnih vodah – veliko neuspešnih in netrajnostnih naložb (<http://eca.europa.eu>). Aprila 2018 je imenovani evropski koordinator objavil podroben načrt izvajanja pomorskih avtocest. Sodišče ni ocenilo uspešnosti tega načrta.

- o Dolgoročni načrt za izgradnjo preostale infrastrukture, zlasti za jedrno omrežje TEN-T, je treba okrepiti z natančnimi vmesnimi cilji, ki se jih redno spremlja, zanesljivimi ocenami skupnih stroškov, ki ustrezajo razpoložljivim finančnim sredstvom, in posebnim poudarkom na čezmejnih odsekih. To bi povečalo verjetnost pravočasnega doseganja ciljev prometne politike brez preseganja proračuna.

EU naj uveljavi tesnejše usklajevanje odločitev držav članic na področju infrastrukture s prioritetami politik EU

67 Čeprav uredba TEN-T določa koridorje, vzdolž katerih naj bi bila zgrajena infrastruktura, evropski koordinatorji pa si na podlagi tega prizadevajo za usklajevanje delovnih načrtov, države članice zagotavljajo večino potrebnih sredstev in ostajajo primarno odgovorne za načrtovanje in izvajanje prometnih omrežij. Same odločajo o tem, ali in kdaj zgraditi infrastrukturo.⁷¹ Zato obstaja tveganje, da se bo prometno omrežje EU razvilo v sklop posameznih omrežij in ne v integriran sistem, ki bi najbolje ustrežal potrebam EU kot celote.

68 Sodišče in druge vrhovne revizijske institucije so v nedavnih revizijah ugotovili, da države članice nimajo vedno enakih ambicij kot EU: države članice nimajo interesa za izvajanje politik EU, ki zanje niso posebej zanimive, zlasti čezmejnih povezav.⁷²

- (a) Revizija železnic za visoke hitrosti⁷³: države članice niso gradile prog za visoke hitrosti, če te niso bile nacionalna prioriteta, tudi če se nahajajo v čeznacionalnem koridorju in so del jedrnega omrežja. Poleg tega Komisija ni imela zadostnih orodij ali pooblastil za izvrševanje, da bi države članice prisilila, naj spoštujejo svoje zaveze za zgraditev prog za visoke hitrosti, ki so potrebne za dokončanje jedrnega omrežja.

⁷¹ Posebno poročilo št. 19/2018 – Evropsko železniško omrežje za visoke hitrosti ni realnost, temveč neuspešen mozaik.

⁷² V vmesnem vrednotenju IPE (str. 6 in 13) je navedeno tudi, da v nacionalnih proračunih ni namenjeno dovolj teže večnacionalnim, čezmejnimi naložbam v infrastrukturo. V skladu z vrednotenjem je to posledica predvsem neravnovesja pri razdelitvi stroškov in koristi v okviru večdržavnih projektov, saj stroški nastajajo na nacionalni/lokalni ravni, koristi pa se dosegajo na evropski ravni.

⁷³ Posebno poročilo št. 19/2018 – Evropsko železniško omrežje za visoke hitrosti ni realnost, temveč neuspešen mozaik.

- (b) Revizija ERTMS: na načrtovano uvajanje, opredeljeno v spremenjenem evropskem načrtu za uvedbo ERTMS, negativno vpliva pomanjkanje časovnega usklajevanja med državami članicami na čezmejnih odsekih. Iz tega je bilo razvidno, da države članice uvedbo pravzaprav načrtujejo v skladu s svojimi nacionalnimi potrebami, ne glede na zaveze v zvezi s prioritetami EU.
- (c) Švedska vrhovna revizijska institucija⁷⁴ je ugotovila, da nacionalni organi vidika EU niso prednostno obravnavali pri svojem nacionalnem načrtovanju prometne infrastrukture.
- (d) Francoska vrhovna revizijska institucija⁷⁵ je ugotovila, da je Francija zaostajala z naložbami, potrebnimi za dosego tehnološkega stebra pobude za enotno evropsko nebo, in da je predložila načrt izvedbe, ki ni bil skladen z izvedbenimi cilji, določenimi na ravni EU.

69 V svoji resoluciji iz leta 2017⁷⁶ je tudi Evropski parlament izrazil nezadovoljstvo nad tem, da se države članice o nacionalnih načrtih za infrastrukturo prepogosto odločajo brez upoštevanja ciljev TEN-T. Komisijo in države članice je pozval, naj povečajo usklajenost med obema ravnema načrtovanja in prednostno obravnavajo projekte, ki so v skladu s cilji TEN-T in bi lahko prinesli večjo evropsko dodano vrednost.

70 Ker so se prometni sistemi v EU v preteklosti razvijali na podlagi nacionalnih potreb, upravne prepreke ter tehnične, operative in postopkovne razlike med državami članicami predstavljajo pomembno oviro za dosego cilja vseevropske interoperabilnosti. Na primer, za nacionalne prevoznike v železniškem prometu velja več kot 11 000 različnih pravil, v zvezi s katerimi je bila Agenciji Evropske unije za železnice zaupana naloga, da jih „počisti”.⁷⁷ Sodišče ugotavlja, da bi pravočasno izvajanje četrtega železniškega paketa (glej **odstavek 53**) lahko prispevalo k odpravi upravnih in regulativnih ovir za interoperabilnost.

⁷⁴ Glej *Road and rail investments in Sweden: lacking an EU perspective?* RIR 2017: 27, Riksrevisionen, Švedska, november 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>).

⁷⁵ Glej *L'État et la compétitivité du transport aérien: un rôle complexe, une stratégie à élaborer*, Cour des Comptes, september 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>).

⁷⁶ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 19. januarja 2017 o logistiki v EU in multimodalnem prometu na novih koridorjih TEN-T (2015/2348(INI)), točka 12.

⁷⁷ Posebno poročilo št. 19/2018 – Evropsko železniško omrežje za visoke hitrosti ni realnost, temveč neuspešen mozaik.

Izzivi, ki jih je treba obravnavati: vzpostaviti uspešna orodja za izvrševanje na ravni EU, s katerimi bi zagotovili, da bi bile odločitve držav članic o infrastrukturi bolj usklajene s prioritetami EU, zlasti na področju čezmejnih odsekov

Neusklajenost prioritet EU in držav članic je ovira za dokončno vzpostavitev enotnega trga prevoznih storitev.

- o Potrebna so ustrezna orodja za izvrševanje, da bi bilo mogoče hitreje izpolniti obveznosti, ki jih nalaga uredba TEN-T, kar bi omogočilo dokončanje ključne strateške infrastrukture in sprejetje popravljalnih ukrepov, če se prednostni projekti ne bodo začeli pravočasno ali bodo prestavljeni ali če se zdi verjetno, da zaradi težav z usklajevanjem na čezmejnih odsekih infrastruktura ne bo začela obratovati, kot je bilo načrtovano.
- o Vse upravne in regulativne ovire za interoperabilnost je treba prednostno odstraniti.

Povečanje dodane vrednosti sredstev EU

71 S sredstvi EU je mogoče zadovoljiti le majhen delež skupnih potreb po naložbah (glej **odstavke 17 do 25**). Da bi kar najbolj povečali učinek omejenih sredstev, morajo biti ta osredotočena na najpomembnejše prioritete in dodano vrednost EU. Nedavne revizije Sodišča so pokazale, da bi bilo treba sredstva EU bolje usmerjati.

- (a) Revizija ERTMS: čeprav naj bi bile v skladu s politiko EU naložbe ERTMS osredotočene predvsem na koridorje jedrnega omrežja, je Sodišče odkrilo primere naložb sredstev EU (predvsem iz sredstev kohezijske politike) v posamezne proge zunaj jedrnega omrežja brez povezave z njim ali čezmejnimi odseki. Poleg tega je bila podpora EU, dodeljena čezmejnimi odseki prog, skromna.
- (b) Revizija pomorskega prometa: glavnina finančnih sredstev EU je bila namenjena pristaniščem, opredeljenim kot glavna pristanišča. Vendar pa je Sodišče ugotovilo, da jih je bilo preveč (skupaj 104), zaradi česar sredstva EU morda ni mogoče usmeriti v najpomembnejša pristanišča.
- (c) Revizija celinskih plovni poti: jedrna in celovita omrežja so bila obravnavana enako, kar je oteževalo prednostno razvrščanje plovni poti. V okviru strategij EU ni bila prednostno razvrščena odprava ozkih grl niti reke, v katere naj bi se omejeni viri vložili.

72 Skladi ESI za obdobje 2014–2020 so vsebovali nov temeljni pogoj za dostop do financiranja na področju prometa: države članice morajo dokazati, da bodo predlagani projekti izvedeni v okviru izčrpnega nacionalnega ali regionalnega dolgoročnega prometnega načrta, ki prispeva k enotnemu evropskemu prometnemu prostoru in TEN-T. To je pozitiven korak v smeri bolj usklajene in strateške opredelitve projektov.

Izzivi, ki jih je treba obravnavati: usmerjanje financiranja EU k prioritetam z najvišjo dodano vrednostjo EU

Ker je obseg financiranja EU v primerjavi s skupnimi potrebami omejen, se je treba osredotočiti na prioritete z najvišjo dodano vrednostjo EU.

- Boljše usklajevanje in usmerjanje sredstev EU, tako pri deljenem kot neposrednem upravljanju, ki odražata prioritete politike EU na področju prometa, bi lahko pripomogla k največji možni uspešnosti naložb in zagotovila bolj dosleden in strateški pristop k razvoju prometnega omrežja.
- Podpora EU bi morala biti prednostno namenjena projektom, ki se izvajajo na podlagi jasno opredeljenih in ustrezno ocenjenih potreb, so skrbno načrtovani in prinašajo dokazljivo dodano vrednost EU za omrežje (npr. odprava večjih ozkih grl ter vzpostavitev manjkajočih in čezmejnih povezav).

Izboljšanje vodenja projektov

73 Vodenje projektov vključuje ocenjevanje⁷⁸, izvajanje in spremljanje potrebnih virov ter prizadevanje za doseg projektnih ciljev. Dobro vodenje projektov je bistvenega pomena za učinkovito in uspešno doseganje ciljev.

Boljše načrtovanje na podlagi temeljite predhodne analize stroškov in koristi

74 Ker so za prometno infrastrukturo potrebna precejšnja finančna sredstva, je ključnega pomena, da se vsi pomembni stroški in koristi analizirajo pravilno in vnaprej.

⁷⁸ Ocenjevanje je proces ocene stroškov in koristi pri izpolnjevanju ciljev ter z njimi povezanih tveganj. Z njim nosilci odločanja lažje razumejo verjetne učinke, kompromise in skupni učinek različnih možnosti, saj jim zagotavlja objektivno dokazno podlago za odločanje.

Primerna uporaba analize stroškov in koristi omogoča oceno donosnosti naložb projekta in njegove družbene zaželenosti ter koristnosti pred sprejetjem odločitev.

75 Revizije Sodišča so pokazale, da sponzorji in cenilci projekta analizo stroškov in koristi pogosto uporabljajo le kot obvezen upravni korak in ne kot orodje za boljše sprejemanje odločitev. Poleg tega na analizo stroškov in koristi pogosto vpliva prevelika mera optimizma: sponzorji projekta so ponavadi preveč optimistični glede ključnih parametrov projekta, ki vključujejo stroške kapitala in obratovanja, trajanje projekta in pričakovane koristi. Rezultat nerealističnih ocen so lahko nedosegljivi cilji, predimenzionirani in/ali premalo izkoriščeni projekti, povečanje stroškov in zamude – z drugimi besedami, manjša stroškovna učinkovitost.

76 Sodišče je pri več revizijah odkrilo primere odločanja na podlagi nezanesljivih analiz, kar je privedlo do nezaželenih učinkov:

- (a) revizija železnic za visoke hitrosti: odločitve o izgradnji prog za visoke hitrosti so bile pogosto politične in so redko temeljile na analizi stroškov in koristi, kar bi zagotovilo stroškovno učinkovitost odločanja. Ocene dejanskih potreb držav članic so bile v nekaterih primerih nizkokakovostne, alternativnim rešitvam za nadgradnjo obstoječih prog za konvencionalne hitrosti pa kljub velikemu potencialu ni bilo namenjeno dovolj pozornosti. Posledično so se gradile proge za visoke hitrosti, ki imajo z vidika socialnih stroškov in koristi le omejeno možnost donosnosti;
- (b) revizija letališč⁷⁹: infrastruktura, ki se je financirala iz sredstev EU, je bila pogosto preobsežna zaradi močno preoptimističnih predpostavk, upoštevanih v naložbenih načrtih. Več kot polovica sredstev EU, namenjenih za revidirana letališča, je bila porabljena za infrastrukturo (novo ali posodobljeno), ki je bila po nepotrebnem velika in se ni v celoti uporabljala, ko je bila dokončana;
- (c) revizija pomorskega prometa: zaradi financiranja podobne pristaniške infrastrukture v sosednjih pristaniščih, ki ni temeljila na trdni poslovni utemeljitvi ali predhodni analizi stroškov in koristi, so bile naložbe neuspešne, njihov rezultat pa so bili neuporabljeni ali premalo izkoriščeni objekti.

77 Komisija (Izvajalska agencija za inovacije in omrežja) je zaradi teh slabosti od kroga razpisov IPE za zbiranje predlogov leta 2015 naprej uvedla posebno oceno

⁷⁹ Posebno poročilo št. 21/2014 – Letališka infrastruktura, financirana s sredstvi EU: slaba stroškovna učinkovitost (<http://eca.europa.eu>).

stroškov in koristi, ki jo morajo pred dodelitvijo podpore IPE izvesti zunanji strokovnjaki za to analizo, kar bi lahko prispevalo k izboljšanju kakovosti vnaprejšnjega odločanja.

78 Sodišče ugotavlja, da kljub temu, da sta uredbi IPE in skladov ESI za programsko obdobje 2014–2020 vsebovali izrecne sklice⁸⁰ na analizo stroškov in koristi, jih predloga uredb⁸¹ za obdobje 2021–2027 ne vključujeta več.

Poenostavitev pravil za izvajanje infrastrukturnih projektov

79 Računsko sodišče in nacionalne vrhovne revizijske institucije so v preteklih revizijah opazili, da je v zvezi s projekti, ki so bili manj temeljiti in podrobni, obstajalo višje tveganje povišanja stroškov in zamud.

- (a) Revizija železnic za visoke hitrosti: v primeru ene postaje so stroški gradnje zaradi nerealističnih začetnih ocen stroškov za gradnjo predora v gosto poseljenem mestnem sedišču in neustreznih ocen geoloških in okoljskih vidikov ter vidikov kulturne dediščine lokalne skupnosti močno narasli, in sicer s 4,5 milijarde EUR, ocenjenih v letu 2003, na 8,2 milijarde EUR januarja 2018.
- (b) Revizija javno-zasebnih partnerstev⁸²: za dokončanje revidiranih petih avtocest so bila potrebna dodatna javna sredstva v višini skoraj 1,5 milijarde EUR. Približno 30 % tega zneska je zagotovila EU. Zlasti javni organ v javno-zasebnem partnerstvu za izgradnjo treh avtocest je moral zasebnim partnerjem plačati dodatnih 705 milijonov EUR, med drugim tudi zaradi slabo pripravljenih projektov in dejstva, da so bile pogodbe o javno-zasebnih partnerstvih podpisane pred rešitvijo pomembnih vprašanj, kot so praznjenje arheoloških najdišč, pridobitev zahtevanih okoljskih dovoljenj in dokončanje pridobivanja potrebnih zemljišč.

⁸⁰ V členu 10(6) uredbe o IPE št. 1316/2013 je določeno, da se znesek finančne pomoči, ki se dodeli izbranim ukrepom, prilagodi na podlagi analize stroškov in koristi za vsak projekt. V členu 101(e) uredbe o skupnih določbah za evropske strukturne in investicijske sklade (1303/2013) je določeno, da mora organ za upravljanje za odobritev velikih projektov zagotoviti analizo stroškov in koristi.

⁸¹ COM(2018) 438 final z dne 6. junija 2018 in COM(2018) 375 final z dne 29. maja 2018.

⁸² Posebno poročilo št. 9/2018 – Javno-zasebna partnerstva v EU: pogoste pomanjkljivosti in okrnjene koristi (<http://eca.europa.eu>).

- (c) Tudi več vrhovnih revizijskih institucij EU⁸³ je poročalo o slabostih pri načrtovanju/pripravi projektov, zaradi česar so nastajale zamude, stroški pa so bili močno prekoračeni.

80 Zamude in prekoračitve stroškov so nastajale tudi zaradi neučinkovitih regulativnih in upravnih postopkov. Na primer, Sodišče je v svoji reviziji pomorskega prometa odkrilo precejšnje zamude pri izvajanju projektov zaradi upravne zapletenosti (v enem primeru je bilo za gradnjo in delovanje marine potrebnih 33 dovoljenj, v nekem drugem pa je trajalo 22 let, da so pridobili potrebna dovoljenja za začetek gradnje v pristanišču). To kaže na strukturne težave v zvezi z izdajanjem dovoljenj in soglasij na nacionalni ravni.

81 Ta težava je še izrazitejša pri čezmejnih projektih, v okviru katerih je javno naročanje zelo pomembno. Sodišče je v svoji reviziji železnic za visoke hitrosti izpostavilo, da čezmejni projekti niso imeli skupnega pravnega okvira, razpisna dokumentacija, pogodbe in računovodski sistemi pa so se od ene države članice do druge razlikovali. Za lažje in hitrejšo izvajanje ni bilo na voljo nobenih poenostavljenih postopkov (kot so na primer točke „vse na enem mestu“). Poleg tega Komisija ni imela potrebnih instrumentov za uspešno posredovanje, če so zamude na eni strani meje ovirale pravočasno uporabo železniške infrastrukture za visoke hitrosti, zgrajeno na drugi strani meje. Evropski koordinatorji so bili sposobni spremljati to, kaj vzdolž koridorja uspešno deluje in kaj ne, hkrati pa niso imeli pravnih pooblastil za posredovanje. Vse te neučinkovitosti so negativno vplivale na hitrost in uspešnost izvajanja projektov.

82 Komisija je to ponavljajočo se težavo priznala in leta 2018 Evropskemu parlamentu in Svetu predstavila zakonodajno pobudo⁸⁴ za racionalizacijo izvajanja TEN-T, zlasti pri zapletenih čezmejnih projektih (uvedba točk „vse na enem mestu“, triletni časovni okvir za izdajo dovoljenj, okrepljena vloga evropskih koordinatorjev pri spremljanju postopkov za izdajo dovoljenj in poenostavljeni postopki javnega

⁸³ Avstrija, *Federal Report 2017/4: Railroad Project: Brenner Base Tunnel*, Rechnungshof, 2017 (<https://www.rechnungshof.gv.at/home.html>); Belgija, *Mise en oeuvre et financement du Réseau régional express (RER)*, Cour des Comptes, 2017 (<https://www.ccrek.be/>); Združeno kraljestvo, *Modernising the Great Western railway - assessment of the Department management of the program*, National Audit Office, 2016 (<https://www.nao.org.uk/>).

⁸⁴ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o racionalizaciji ukrepov za pospešitev realizacije vseevropskega prometnega omrežja, COM(2018) 277 final z dne 17. maja 2018.

naročanja vzdolž mej). Med pripravo tega pregleda Evropski parlament in Svet predloga uredbe še vedno nista sprejela.

Okrepitev spremljanja projektov

83 Spremljanje tako med kot po izvajanju projekta je še en ključni vidik upravljanja projektov.

84 Redno spremljanje stroškov in koristi med izvajanjem je potrebno zaradi upravljanja, nadzora in pregledne odgovornosti. Veliki infrastrukturni projekti, ki se izvajajo več let, bi morali imeti mehanizem za redno spremljanje in po potrebi posodabljanje prvotnih napovedi. To je ključnega pomena za upravljanje doseganja družbene vrednosti z uresničevanjem ciljev in nadzorom stroškov in je lahko koristno za sedanje in prihodnje odločanje.

85 Sodišče je v svojih revizijah ugotovilo, da vodilna načela za izvajanje prometnih projektov niso vključevala rednih pregledov stroškovne učinkovitosti. Vendar pa je opazilo tudi primere dobre prakse, v katerih so bili projekti pred vsako novo programsko fazo znova ocenjeni, da bi se preverilo, ali še vedno ustrezajo trenutnim potrebam.⁸⁵

86 Spremljanje in ocenjevanje projekta po njegovi izvedbi vključujeta oceno izidov posredovanja in povzetek izkušenj, pridobljenih med zasnovo in izvajanjem. Sodišče je v številnih poročilih⁸⁶ opozorilo na to, da je spremljanje projektov usmerjeno predvsem k izložitvi in ne k ocenjevanju rezultatov in učinkov. Zato noben posamezen organ nima jasnih informacij o tem, ali so projekti, ki jih je sofinancirala EU ter so bili izvedeni bodisi posamično in/ali v okviru koridorjev jedrnega omrežja, dosegli cilje, ki temeljijo na rezultatih, in vplivali na gospodarski razvoj (nova delovna mesta, turizem itd.).

⁸⁵ Na primer, v poročilu o železnicah za visoke hitrosti je Sodišče izpostavilo revizijo projekta, v kateri je odkrilo, da bi se z drugačno konfiguracijo proge lahko prihranilo 5,7 milijarde EUR, vožnja pa bi trajala le 10 minut dlje, tj. prihranek v višini 570 milijonov EUR za vsako dodatno minuto potovanja. Ta primer kaže, kako je mogoče z odločitvami o konstrukciji doseči precejšnje prihranke z malim učinkom na zmogljivost.

⁸⁶ Posebno poročilo št. 21/2018 – Izbor in spremljanje projektov ESRR in ESS v obdobju 2014–2020 sta še vedno usmerjena predvsem v izložitve (www.eca.europa.eu), Posebno poročilo št. 19/2018, Posebno poročilo št. 23/2016.

Izzivi, ki jih je treba obravnavati: boljše načrtovanje, izvajanje in spremljanje projektov, ki jih financira EU

Rešitev ponavljajočih se težav pri načrtovanju, izvajanju in spremljanju projektov, ki jih financira EU, bi lahko pripomoglo k izboljšanju uspešnosti podpore EU.

- Načrtovanje bi bilo mogoče izboljšati z izvedbo temeljite analize potreb ter uporabo realističnih prometnih napovedi in zanesljivih parametrov za oceno stroškov in koristi projektov.
- Pravila za izvajanje infrastrukturnih projektov, zlasti čezmejnih, bi bilo treba prednostno poenostaviti z odpravo vseh upravnih in regulativnih ovir. To bi lahko prispevalo k zmanjšanju neučinkovitosti in zamud ter obvladovanju povišanj stroškov.
- Redno spremljanje stroškov in koristi med izvajanjem projekta je ključno za zagotavljanje stroškovno učinkovitih naložb. Spremljanje, usmerjeno v rezultate in učinke ter izloške, bi lahko ustvarilo jasnejšo sliko o tem, koliko projekti, ki jih financira EU, prinašajo trajnostne rezultate in učinke ter prispevajo k ciljem EU na področju prometa.

Posvečanje več pozornosti vzdrževanju in obnovi obstoječe infrastrukture

87 Visokokakovostna infrastruktura je bistvena za učinkovito in trajnostno delovanje notranjega trga EU. Vendar Sodišče in druge vrhovne revizijske institucije⁸⁷ pogosto poročajo o neustreznem vzdrževanju obstoječe cestne, železniške in rečne

⁸⁷ Posebno poročilo št 19/2018, Posebno poročilo št 8/2016, Posebno poročilo št 1/2015; Švedska, *The Swedish Transport Administration's road maintenance*, RiR 2017:8, Riksrevisionen, 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>); Nizozemska, *Maintaining the main road network*, Algemene Rekenkamer, 2014 (<https://www.rekenkamer.nl/>); Francija, *Le rapport public annuel 2016, Tome II, 7 - Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010: des progrès sensibles, des insuffisances persistantes*, Cour des comptes, 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>); Poljska, *Functioning of the inland waterways*, Najwyższa Izba Kontroli, 2014 (<https://www.nik.gov.pl/>).

infrastrukture v različnih državah EU, ki vpliva na kakovost, varnost, učinkovitost in trajnost⁸⁸.

88 Vzdrževanje infrastrukture je v pristojnosti nacionalnih in lokalnih organov. Komisija je opozorila na to, da cestna in železniška infrastruktura po vsej EU propada zaradi nezadostnega vzdrževanja.⁸⁹ Ugotovila je, da so proračuni za vzdrževanje pogosto nezadostni ter ne dohajajo vse večjega obsega infrastrukture in staranja ključnih povezav, kar povzroča znatne zaostanke pri vzdrževanju.⁹⁰ Tako Evropski parlament⁹¹ kot Svet⁹² sta tudi poudarila pomen posvečanja ustrezne pozornosti potrebam po vzdrževanju prometne infrastrukture.

89 V zvezi s tem predlog Komisije za novo uredbo o skupnih določbah za programsko obdobje 2021–2027 (ki med pripravo pregleda še ni bil sprejet) predvideva omogočitveni pogoj „celovito načrtovanje prometa na ustrezni ravni“, na podlagi katerega bi se morale zagotavljati informacije o razpoložljivosti proračunskih in finančnih sredstev za financiranje načrtovanih naložb in kritje operativnih stroškov ter stroškov za vzdrževanje obstoječe in načrtovane infrastrukture. Države članice morajo ta omogočitveni pogoj izpolnjevati in upoštevati v celotnem programskem obdobju, sicer odhodkov v zvezi z zadevnim specifičnim ciljem ni mogoče vključiti v zahteve za plačila.

⁸⁸ Komisija je s svojim naknadnim vrednotenjem programov kohezijske politike za obdobje 2007–2013 ugotovila tudi negotovost glede finančne vzdržnosti nekaterih projektov zaradi pomanjkanja dokazov o tem, ali bo mogoče ustrezno kriti stroške vzdrževanja. Glej str. 70.

⁸⁹ Evropska komisija, *Transport in the European Union Current Trends and Issues - 2018*, str. 12.

⁹⁰ Ocena učinka, ki je priložena predlogu direktive Evropskega Parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 1999/62/ES o cestnih pristojbinah za uporabo določene infrastrukture za težka tovorna vozila, SWD(2017) 180 final z dne 31. maja 2017, str. 6–20.

⁹¹ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 19. januarja 2017 o logistiki v EU in multimodalnem prometu na novih koridorjih TEN-T (2015/2348(INI)), točka 15.

⁹² Sklepi Sveta o napredku pri izvajanju vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T) in Instrumentu za povezovanje Evrope za promet z dne 5. decembra 2017, točka 25.

Izzivi, ki jih je treba obravnavati: zagotoviti, da je infrastruktura ustrezno vzdrževana in trajnostna

Ustrezno vzdrževanje infrastrukture je ključni predpogoj za razvoj trajnostnega prometnega omrežja EU.

- Deležniki se ne bi smeli posvečati samo naložbam v novo infrastrukturo, marveč bi morali zagotavljati tudi vzdrževanje in obnovo obstoječe infrastrukture, ki sta trenutno nezadovoljivi.

Okrepitev prizadevanj za preusmeritev blaga s cest na druge načine prevoza

90 Kot je omenjeno v **odstavku 58**, postajajo emisije iz prometa eden glavnih izzivov pri doseganju splošnih ciljev EU v zvezi z razogljičenjem. Panoramski pregled o energetiki in podnebnih spremembah, ki ga je Sodišče izdalo leta 2018, je med drugim vseboval relevantne revizije vrhovnih revizijskih institucij EU na področju prometa, ki so se nanašale neposredno na zmanjševanje emisij toplogrednih plinov v prometnem sektorju ali pa so obravnavale nizkoogljične načine prevoza ali prehod na te načine prevoza. Sodišče je ugotovilo zlasti, da obstajajo težave z zasnovo in uspešnostjo politike na področju biogoriv ter da stopnja preusmerjanja prevoza blaga s cest na železnice in pomorske/celinske plovne poti ni zadovoljliva. Tako prevoz po celinskih plovnih poteh kot tudi železniški prevoz ne moreta tekmovati s cestnim prevozom.

91 Sodišče je v svoji reviziji železniškega tovornega prometa ugotovilo, da se pri določanju cen, ki jih morajo uporabniki plačevati za dostop do infrastrukture, zunanji učinki železniškega in cestnega prometa⁹³ (okoljski vplivi in onesnaževanje, zastoji, nesreče itd.) ne upoštevajo na celovit način.

Izzivi, ki jih je treba obravnavati: okrepitev prizadevanj za preusmeritev več blaga s cest

S preusmeritvijo blaga s cest na druge okolju prijaznejše načine prevoza bi lahko prispevali k zmanjšanju emisij iz prometa, ki so skoncentrirane predvsem v cestnem sektorju.

⁹³ Komisija je v okviru svojih svežnjev o mobilnosti predlagala revizijo Direktive 1999/62/ES o cestnih pristojbinah za uporabo določene infrastrukture za težka tovorna vozila.

- o Deležniki bi se morali zavzemati za preusmeritev tovora s cest na druge načine prevoza s krepitvijo intermodalne konkurence, določitvijo načel, ki bi zahtevala ustrezno upoštevanje zunanjih stroškov vseh načinov prevoza, in spodbujanjem njihovega izvajanja.

Ta panoramski pregled je sprejel senat II, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Iliana Ivanova, v Luxembourgju na zasedanju 24. oktobra 2018.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
Predsednik

Priloge

Priloga I – Poročila Evropskega računskega sodišča o prometu od leta 2010

Ime	Opis/zaključki	Ključna priporočila
Posebno poročilo št. 19/2018 – Evropsko železniško omrežje za visoke hitrosti ni realnost, temveč neuspešen mozaik	Sedanji dolgoročni načrt EU za železnice za visoke hitrosti verjetno ne bo uresničen, prav tako pa ni zanesljivega strateškega pristopa za celotno EU. Železniško omrežje EU za visoke hitrosti je zgolj mozaik nacionalnih prog, ki čezmejno niso usklajene. Države članice jih načrtujejo in gradijo same, zato so povezave slabe. Evropska Komisija nima pravnih orodij niti pristojnosti pri odločanju, da bi zagotovila hiter napredek držav članic pri izgradnji jedrnega omrežja.	Evropska komisija naj: opravi realistično dolgoročno načrtovanje; z državami članicami sklene dogovor o ključnih strateških odsekih, ki jih je treba najprej zgraditi, z oceno potrebe po progah zelo visokih hitrosti, natančnim spremljanjem in izvršljivimi pooblastili za zagotovitev, da se spoštujejo zaveze za dokončanje jedrnega železniškega omrežja EU za visoke hitrosti; zagotovi, da bo podpora v obliki sofinanciranja EU pogojena z izvedbo predvidenih strateških prednostnih projektov, uspešno konkurenco med železniškimi podjetji in dosego rezultatov; poenostavi čezmejne postopke javnega naročanja, za različne formalnosti uporablja sistem „vse na enem mestu“ ter odpravi vse preostale upravne in regulativne ovire za interoperabilnost; izboljša nemoteno delovanje železnic za visoke hitrosti za potnike, na primer z izdajanjem elektronskih vozovnic in poenostavitvijo uporabnine za dostop po tirih.
Posebno poročilo št. 9/2018 – Javno-zasebna partnerstva v EU: pogoste pomanjkljivosti in okrnjene koristi	Javno-zasebnih partnerstev, ki jih sofinancira EU, ni mogoče šteti za ekonomsko vzdržno možnost zagotavljanja javne infrastrukture. Projekti javno zasebnih partnerstev, ki jih je revidiralo Sodišče, so imeli pogoste pomanjkljivosti in so prinašali okrnjene koristi, zaradi česar je bilo neuspešno in neučinkovito porabljenih 1,5 milijarde EUR. Poleg tega sta bili predvsem zaradi nejasne politike in strategije, neustreznih analiz, zunajbilančnega izkazovanja projektov javno zasebnih partnerstev in neuravnoteženih	Evropska komisija in države članice naj zlasti: ne spodbujajo dejavnejše in širše uporabe javno-zasebnih partnerstev, dokler se ne odpravijo opredeljene težave; ublažijo finančni vpliv zamud in ponovnih pogajanj na stroške javno-zasebnega partnerstva, ki jih prevzame javni partner; izbiro možnosti javno-zasebnega partnerstva utemeljijo na zanesljivih primerjalnih analizah najboljše oblike javnih naročil; zagotovijo potrebne upravne zmogljivosti in oblikujejo jasne politike in strategije na področju javno-zasebnih partnerstev, potrebne za izvajanje uspešnih projektov javno-zasebnih partnerstev, ki prejmejo podporo EU; izboljšajo okvir EU za

	ureditev delitve tveganj zelo ogroženi njihova stroškovna učinkovitost in transparentnost.	večjo uspešnost projektov javno-zasebnega partnerstva tako, da je izbira javno-zasebnega partnerstva utemeljena s stroškovno učinkovitostjo.
Posebno poročilo št. 18/2017 – Enotno evropsko nebo: spremenjena kultura, ne pa tudi enotno nebo	Pobuda EU za enotno evropsko nebo, katere cilj je izboljšanje upravljanja zračnega prometa v EU, je obravnavala jasno potrebo in privedla do večje kulture učinkovitosti. Vendar pa je evropsko upravljanje zračnega prostora še vedno razdrobljeno, enotno evropsko nebo kot koncept pa še ni bilo uresničeno. Financiranje tehnoloških elementov enotnega evropskega neba iz sredstev EU je doslej doseglo 730 milijonov EUR, do leta 2020 pa naj bi znašalo 3,8 milijarde EUR.	Evropska komisija naj: pregleda cilje na visoki ravni za enotno evropsko nebo; analizira druge možnosti za zmanjševanje razdrobljenosti in daje prednost raziskovalnim in razvojnim rešitvam, ki obravnavajo ta problem; zagotovi popolno neodvisnost nacionalnih nadzornih organov; racionalizira načrt izvedbe in pregleda nekatere svoje ključne kazalnike; pregleda strukturo podpore EU za raziskave in razvoj glede na cilje enotnega evropskega neba; okrepi odgovornost Skupnega podjetja SESAR.
Posebno poročilo št. 13/2017 – Enotni evropski sistem za upravljanje železniškega prometa: bo ta politična odločitev kdaj postala resničnost?	Uvedba sistema železniške signalizacije po celotni EU je zaenkrat še na nizki stopnji in nepopolna, čeprav po mnenju revizorjev železniški sektor načeloma ne dvomi o konceptu. Revizorji so ugotovili, da številni upravljavci infrastrukture in prevozniki v železniškem prometu niso pripravljeni vlagati v ERTM zaradi s tem povezanih stroškov in ker vlaganje ni poslovno utemeljeno na individualni ravni.	Revizorji so izrekli več priporočil za Evropsko komisijo, države članice in Agencijo Evropske unije za železnice v zvezi z oceno stroškov uvedbe, izločitvijo nacionalnih sistemov signalizacije iz uporabe, poslovno utemeljenostjo uvajanja ERTMS za posamezne upravljavce infrastrukture in prevoznike v železniškem prometu, združljivostjo in stabilnostjo sistema, vlogo in viri Agencije Evropske unije za železnice, uskladitvijo nacionalnih načrtov za uvedbo, spremljanjem in izvrševanjem, boljšim črpanjem sredstev EU za projekte železniške signalizacije ter boljšim usmerjanjem sredstev EU.
Posebno poročilo št. 23/2016 – Pomorski promet v EU: v nemirnih vodah – veliko neuspešnih in netrajnostnih naložb	Sodišče je ugotovilo, da tretjina odhodkov EU za zmogljivosti, kot so operativne obale, doki in valolomi v morskih pristaniščih EU, med letoma 2000 in 2013 ni bila uspešna in vzdržna. Na vsake 3 EUR, porabljene za preučene projekte (194 milijonov EUR), je bil 1 EUR porabljen za projekte, ki so podvojili obstoječe zmogljivosti v bližini. 97 milijonov EUR je bilo vloženih v infrastrukturo, ki ni bila v uporabi ali pa se je več	Komisija naj: revidira sedanje število 104 glavnih pristanišč in na ravni EU določi razvojni načrt pristanišč; preuči izključitev financiranja EU za pristaniško infrastrukturo za pretovarjanje in skladičenje kontejnerjev ter za nadgradnje, ki niso v javni pristojnosti; zagotovi, da si bosta EIB in Komisija izmenjavali vse bistvene informacije o predlaganih posojilih EIB; s podporo EU za naložbe da prednost glavnim pristaniščem in plovnim poteam, če je dodana vrednost EU jasna in je dovolj zasebnih naložb; izda smernice za državno

	kot tri leta po dokončanju bistveno premalo uporabljala.	pomoč za pristanišča in spremlja predhodne sklepe o državni pomoči; zmanjša upravno breme in zamude s spodbujanjem načela nacionalnih „enotnih kontaktnih točk“ za izdajo dovoljenj in soglasij; izboljša konkurenčni položaj pomorskega prometa glede na druge načine prevoza, tako da dodatno poenostavi formalnosti za pomorski promet in carinske formalnosti.
Posebno poročilo št. 8/2016 – Železniški tovorni promet v EU še vedno ni na pravi poti	Kljub ciljem Evropske komisije tovorni promet preusmeriti s cest na železnice se je delež železniškega tovornega prometa na ravni EU od leta 2011 pravzaprav nekoliko zmanjšal. Železniški promet je okolju prijaznejši in porabi manj uvožene nafte, vendar se ne more uspešno odzvati na konkurenco cestnega prometa.	Komisija in države članice bi morale odpraviti slabosti, ugotovljene pri liberalizaciji trga železniškega tovornega prometa, postopkih za upravljanje prometa, upravnih in tehničnih omejitvah, spremljanju in preglednosti smotrnosti sektorja železniškega tovornega prometa ter poštenu konkurenci med različnimi načini prevoza. Komisija in države članice naj za boljšo porabo sredstev EU zagotovijo skladnejši pristop med cilji politike in dodeljevanjem sredstev, izbiro, načrtovanjem in vodenjem projektov ter vzdrževanjem železniškega omrežja.
Posebno poročilo št. 1/2015 – Prevoz po celinskih plovnih poteh v Evropi: modalni delež in pogoji za plovbo se od leta 2011 niso bistveno izboljšali	Prizadevanja za preusmeritev tovornega prometa v Evropi s cest na celinske plovne poti, ki jih je sofinancirala EU, so v zadnjih 15 letih le počasi napredovala. Projekti, ki jih EU sofinancira v okviru strategije za povečanje uporabe celinskih plovnih poti, se niso izvajali uspešno. Količina prevoza po celinskih plovnih poteh, ki je alternativa cestnemu prevozu, se ni povečala, pa tudi pogoji za plovnost se niso izboljšali.	Za izboljšanje uspešnosti financiranja EU za prevoz po celinskih plovnih poteh naj: države članice dajo prednost projektom, ki prinašajo največje in takojšnje koristi, Komisija pa naj namenja svoja sredstva za projekte z dobro razdelanimi načrti za odpravo ozkih grl. Za izboljšanje usklajenosti med državami članicami naj Komisija: temeljito analizira potencialni trg in koristi celinske plovbe na različnih odsekih rek ter usklajuje izvajanje osrednjega omrežja TEN-T po državah članicah; z državami članicami doseže dogovor o specifičnih in dosegljivih ciljih za odpravo ozkih grl; okrepi pravne podlage, da bi lahko povečala obseg zahtev po poročanju v zvezi s pogoji za plovbo po celinskih plovnih poteh in od držav članic zahtevala, da usklajeno izdelajo nacionalne načrte za vzdrževanje celinskih plovnih poti.

Posebno poročilo št. 21/2014 – Letališka infrastruktura, financirana s sredstvi EU: slaba stroškovna učinkovitost	Naložbe v letališča, financirane s sredstvi EU, niso prinesle pričakovanih rezultatov, njihova stroškovna učinkovitost pa je bila slaba. Zaradi neustreznih načrtov in napovedi so se nekatera financirana letališča nahajala preblizu drug drugega, nekateri gradbeni projekti pa so bili preveliki za število letal in potnikov.	Komisija naj za programsko obdobje 2014–2020 zagotovi, da bodo države članice sredstva EU namenjale le za letališko infrastrukturo na tistih letališčih, ki so finančno vzdržna in za katera je bila potreba po naložbah ustrezno ocenjena in dokazana. To bi moralo predstavljati del odobravanja in spremljanja operativnih programov, ki ju izvaja Komisija. Države članice bi morale imeti usklajene regionalne, nacionalne in nadnacionalne načrte za razvoj letališč, da ne bi prišlo do presežnih zmogljivosti, podvajanja in neusklajenih naložb v letališko infrastrukturo. Na podlagi rezultatov te revizije je bila podpora EU za letališko infrastrukturo v programskem obdobju 2014–2020 bistveno zmanjšana.
Posebno poročilo št. 1/2014 – Uspešnost projektov javnega mestnega prometa, ki prejemajo podporo EU	Dve tretjini projektov mestnega prometa, sofinanciranih iz strukturnih skladov EU, se premalo uporabljata. Med glavnimi dejavniki, ki so prispevali k temu, so bile slabosti v projektnih zasnovah in neustrezna politika mobilnosti.	Komisija naj zahteva: da se ob začetku delovanja projekta vzpostavijo upravljavska orodja za spremljanje kakovosti storitev in ravni zadovoljstva uporabnikov; da sporazumi o dodelitvi nepovratnih sredstev vključujejo minimalno število kazalnikov rezultatov in z njimi povezanih ciljnih vrednosti, ki se nato izmerijo; natančnejšo analizo ocenjenega števila pričakovanih uporabnikov in utemeljitev izbire vrste prevoza s količinsko opredeljeno primerjavo različnih možnosti prevoza; zahteva vključitev projektov mestnega prometa v dobro politiko mobilnosti; da organi držav članic pri upravljanju projektov mestnega prometa, ki jih financira EU, upoštevajo ustrezna navedena priporočila.
Posebno poročilo št. 5/2013 – Ali so sredstva kohezijske politike EU za ceste dobro porabljena?	Sodišče je revidiralo 24 cestnih naložbenih projektov Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada v Nemčiji, Grčiji, na Poljskem in v Španiji, da bi ocenilo, ali so z razumnimi stroški dosegli svoje cilje. Skupna vrednost revidiranih projektov je presegla 3 milijarde EUR. Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da se je zaradi vseh revidiranih projektov skrajšal potovalni čas in izboljšala varnost v cestnem	Tri glavna priporočila: cestni projekti, ki jih sofinancira EU, naj temeljijo na jasnih ciljih s ciljnim vrednostmi za skrajšanje potovalnega časa, večjo varnost v cestnem prometu, izboljšanje zmogljivosti in učinke na gospodarstvo; plačila naj bodo pogojena z uporabo stroškovno učinkovitih cestnih gradbenih tehnik v skladu z najboljšo prakso; države članice naj zagotovijo mednarodno konkurenco pri gradbenih projektih, sisteme javnega naročanja pa naj

	prometu. Sodišče je prišlo tudi do zaključka, da je bilo zagotavljanju stroškovne učinkovitosti projektov namenjene premalo pozornosti. Pri večini revidiranih projektov napovedi prometa niso bile točne. Izbrana vrsta ceste zato ni bila najprimernejša za promet, ki je potekal po njej. Upravičenci so dajali prednost avtocestam, tudi na odsekih, kjer bi prometne probleme lahko rešile hitre ceste. Pri 14 od 19 projektov je bila zabeležena manjša uporaba od pričakovane. V primerjavi s prvotnim načrtom so se stroški v povprečju povečali za 23 %, čas pa je bil v povprečju prekoračen za devet mesecev ali 41 % glede na prvotne roke.	osredotočijo na najgospodarnejše ponudbe.
Posebno poročilo št. 3/2013– Ali sta bila programa Marco Polo uspešna pri preusmerjanju prometa s cest?	Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da so razmere na trgu in pravila programa prevoznike odvrčali od sodelovanja v programu, zato ni bilo predlaganih dovolj primernih projektov. Polovica revidiranih projektov je le deloma trajnih. Ena od najpomembnejših ugotovitev revizije je bila, da obstajajo resni znaki za mrtve izgube, kar pomeni, da bi se nekateri projekti izvajali tudi brez financiranja EU. 13 od 16 revidiranih upravičencev je namreč potrdilo, da bi uvedli in izvajali prometne storitve tudi brez subvencije. Poleg tega ni bilo na voljo zanesljivih podatkov za oceno koristi zmanjšanja vplivov tovarnega prometa na okolje, zmanjšanja zastojev na cesti ali večje varnost v cestnem prometu.	Sodišče je priporočilo, naj Svet, Evropski parlament in Komisija razmislijo o prenehanju zagotavljanja sredstev EU za storitve tovarnega prometa na podlagi enake zasnove, kot jo imata programa Marco Polo („spodbujanje ponudbe od zgoraj navzdol“), ki je vodila zlasti do slabosti, prepoznanih v tem poročilu (nezadostno tržno uvajanje, pomanjkanje dokazov o doseganju ciljev, veliko administrativno breme, slaba trajnost in mrtve izgube), ter za nadaljevanje takega financiranja zahtevajo predhodno oceno, ki bi pokazala, ali obstaja dodatna vrednost EU in kolikšna je. To bi pomenilo, da je treba izvesti podrobno tržno analizo potencialnega povpraševanja in upoštevati izkušnje in najboljše prakse podobnih nacionalnih programov podpore v državah članicah. Samo če bi bile možnosti za smiselno ukrepanje EU na tem področju pozitivno ocenjene, Sodišče priporoča, naj Komisija sprejme vrsto ukrepov, s katerimi bi izboljšala smotrnost v prihodnjih programih.
Posebno poročilo št. 4/2012 – Uporaba strukturnih skladov in Kohezijskega	Sodišče je ugotovilo, da je bilo uspešnih samo 11 od 27 revidiranih projektov prometne	Komisija bi morala države članice spomniti na njihovo obveznost, da sredstva EU uporabljajo v skladu z

sklada za sofinanciranje prometne infrastrukture v morskih pristaniščih: uspešna naložba?	infrastrukture v morskih pristaniščih, ki so jih sofinancirali strukturni skladi in Kohezijski sklad v programskem obdobju 2000–2006. Poleg tega je imela tretjina revidiranih projektov cilje, ki niso bili povezani s prometom. Sodišče je poleg neuspešnih projektov odkrilo, da se nekateri projekti niso uporabljali, pomembni projekti v vrednosti 70,8 % skupnega revidiranega zneska pa v času revizije niso bili dokončani. Od 23 zaključenih projektov je bilo pravočasno dokončanih 11, pri gradnji 12 pa so bile zamude, ki so povprečno trajale 26 mesecev. Poleg tega bodo pri petih zaključenih projektih, ki predstavljajo skoraj polovico revidiranih zneskov, potrebne precejšnje dodatne naložbe, preden jih bo mogoče uspešno uporabljati.	načelom dobrega finančnega poslovanja; pomoč iz naslova kohezijske politike za naslednje obdobje pogojiti z obstojem izčrpane dolgoročne strategije za razvoj pristanišč (na podlagi ocene potreb) za vsa pristanišča v zadevni regiji; povečati osredotočenost na uspešnost projektov z uporabo kazalnikov rezultatov in učinka, obiski na kraju samem, da se preveri uspešnost, in z uvedbo načela, da mora biti financiranje EU odvisno od rezultatov; izvajati naknadne preglede uporabe in smotrnosti sofinancirane infrastrukture na podlagi tveganja; okrepiti ocenjevanje velikih projektov in projektov Kohezijskega sklada.
Posebno poročilo št. 8/2010 – Izboljševanje prevozne zmogljivosti na transevropskih železniških oseh: ali so bile investicije EU v železniško infrastrukturo uspešne?	Sodišče je zaključilo, da je EU s sofinanciranjem razvoja železniške infrastrukture prispevala k zagotavljanju novih možnosti za vseevropski železniški promet. Kljub temu bi bilo mogoče sprejeti nekatere ukrepe za doseg večje stroškovne učinkovitosti EU.	Komisija naj pri prihodnjih opredelitvah prednostnih projektov sodeluje z državami članicami in železniškimi organizacijami, da se opredeli tiste vseevropske koridorje, za katere obstaja pomembna dejanska ali predvidena potreba, s čimer bi se po potrebi okrepila znanje na evropski ravni in analitska osnova. Razmisli naj o večjem poudarku na zmanjševanju praktičnih ovir za čezmejni železniški promet, ki same po sebi niso povezane z infrastrukturo, ter spodbuja in omogoča lažje sodelovanje med železniškimi organizacijami držav članic zaradi zmanjševanja teh ovir.

Opomba: Poročila Sodišča in odgovori Komisije na njegove ugotovitve in priporočila so objavljeni na spletišču Sodišča (<http://eca.europa.eu>).

Priloga II – Deset ciljev EU za konkurenčen in z viri gospodaren prometni sistem

Razvoj in uporaba novih in trajnostnih goriv ter pogonskih sistemov

- Prepoloviti uporabo avtomobilov s konvencionalnim gorivom v mestnem prometu do leta 2030, njihova postopna odprava v mestih do leta 2050, vzpostavitev mestne logistike, ki bo skoraj brez CO₂, v velikih mestnih središčih do leta 2030;
- doseči, da bodo do leta 2050 trajnostna goriva z nizko vsebnostjo ogljika v letalskem prometu imela 40-odstotni delež, in prav tako do leta 2050 za 40 % (če je mogoče za 50 %) zmanjšati emisije CO₂ v EU, ki nastajajo zaradi goriv iz ladijskih rezervoarjev.

Čim boljše delovanje večmodalnih logističnih verig, vključno s pogostejšo uporabo energetske učinkovitejših načinov prevoza

- Preusmeritev 30 % cestnega tovornega prevoza nad 300 km na druge načine prevoza, kot sta železniški ali vodni promet, do leta 2030, do leta 2050 pa več kot 50 % prevoza, kar bi olajšali učinkoviti in zeleni koridorji za prevoz tovora. Za doseganje tega cilja bo treba razviti tudi ustrezno infrastrukturo;
- do leta 2050 zaključiti evropsko železniško omrežje za visoke hitrosti. Potrojiti dolžino obstoječega železniškega omrežja za visoke hitrosti do leta 2030 in ohraniti gosto železniško mrežo v vseh državah članicah. Do leta 2050 bi morala večina potniškega prometa na srednje razdalje potekati po železnici;
- v celoti funkcionalno in multimodalno jedrno omrežje TEN-T na ravni EU do leta 2030 z omrežjem visoke kakovosti in zmogljivosti do leta 2050 ter ustrezen sklop informacijskih storitev;
- do leta 2050 povezati vsa letališča iz jedrnega omrežja z železniškim omrežjem, če je mogoče visokohitrotnim; zagotoviti, da so vsa ključna pristanišča zadostno povezana z železniškim tovornim omrežjem in, kjer je mogoče, s sistemom celinskih plovnih poti.

Povečanje učinkovitosti prometa in uporabe infrastrukture z informacijskimi sistemi in tržnimi pobudami

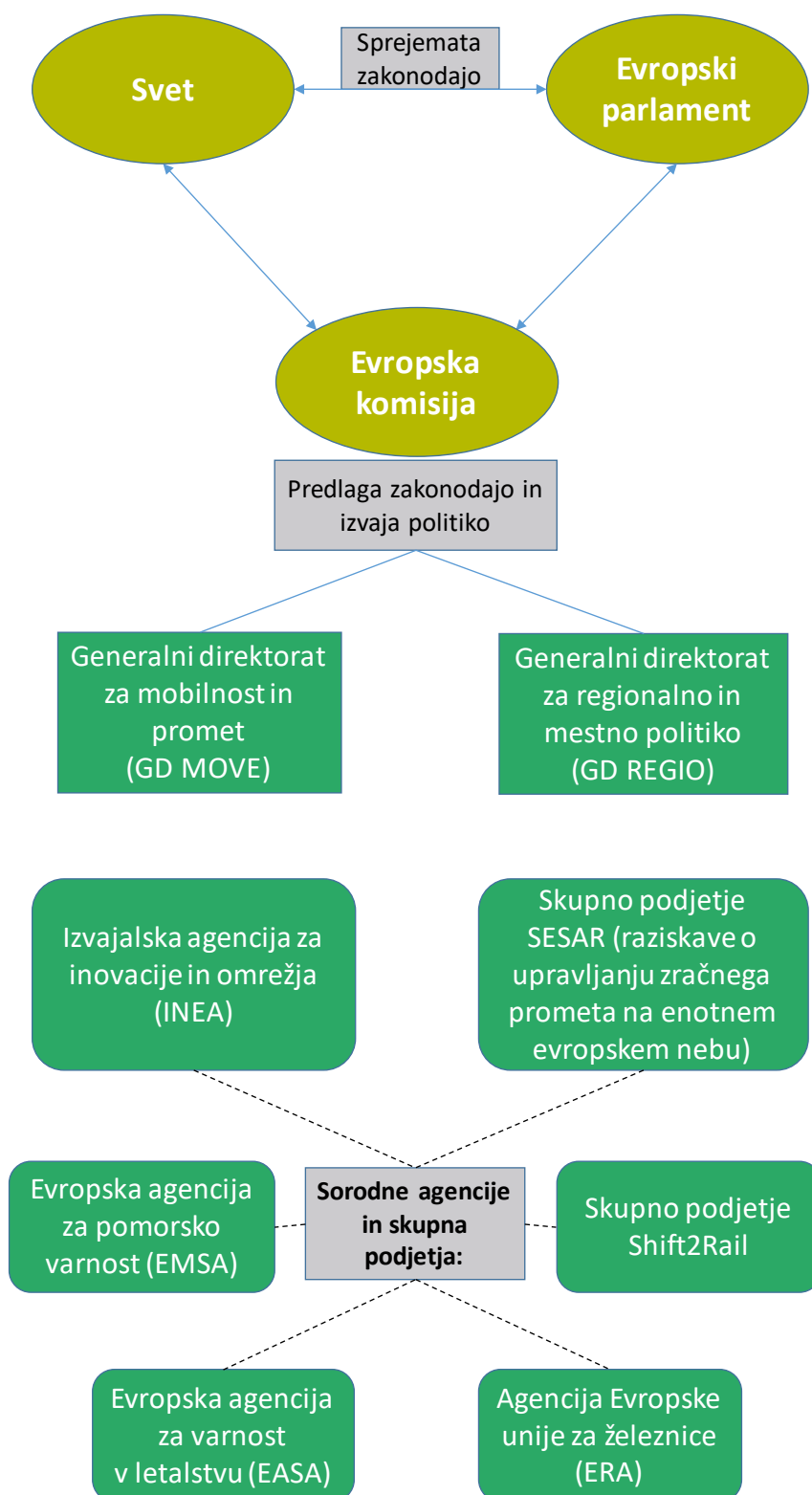
- Vzpostavitev modernizirane infrastrukture za upravljanje zračnega prometa (SESAR) v Evropi do leta 2020 in dokončanje evropskega skupnega zračnega prostora. Vzpostavitev enakovrednih sistemov za upravljanje kopenskega in

vodnega prometa (ERTMS, ITS, SSN in LRIT, RIS). Vzpostavitev evropskega globalnega navigacijskega satelitskega sistema (Galileo);

- do leta 2020 vzpostaviti okvir za evropski multimodalni prometni sistem za obveščanje, upravljanje in plačevanje;
- do leta 2050 število nesreč s smrtnim izidom v cestnem prometu zmanjšati na skoraj nič. V skladu s tem ciljem želi EU do leta 2020 prepoloviti število ponesrečencev v nesrečah na cesti. Zagotoviti, da ima EU vodilno svetovno vlogo na področju varnosti prometa pri vseh načinih prevoza;
- premik k polni uporabi načel „uporabnik plača“ in „onesnaževalec plača“ ter udeležba zasebnega sektorja za odstranitev izkrivljanj, vključno s škodljivimi subvencijami, ustvarjanje dohodkov in zagotavljanje financiranja za prihodnje naložbe v promet.

Vir: COM(2011) 144 final z dne 28. marca 2011, Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu

Priloga III – Glavni deležniki na ravni EU



Kratice

BDP: bruto domači proizvod

EFSI: Evropski sklad za strateške naložbe

EIB: Evropska investicijska banka

ERTMS: Evropski sistem za upravljanje železniškega prometa

ESRR: Evropski sklad za regionalni razvoj

Eurostat: Statistični urad Evropske unije (generalni direktorat Komisije)

Galileo: Evropski globalni satelitski navigacijski sistem

GD MOVE: Generalni direktorat Evropske komisije za mobilnost in promet

GLONASS: Globalni satelitski navigacijski sistem

GPS: Globalni pozicionirni sistem

IPE: Instrument za povezovanje Evrope

ITS: Inteligentni prometni sistem

OECD: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

PDEU: Pogodba o delovanju Evropske unije

RIS: Rečne informacijske storitve

SESAR: Raziskave o upravljanju zračnega prometa v okviru enotnega evropskega neba

Skladi ESI: Evropski strukturni in investicijski skladi

TEN-T: Vseevropsko prometno omrežje

Ekipa, ki je pripravila panoramski pregled

Ta panoramski pregled je pripravil revizijski senat II – Naložbe v kohezijo, rast in vključevanje, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Iliana Ivanova.

Pregled je vodil član Evropskega računskega sodišča Ladislav Balko, pri njem pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Branislav Urbanic in atašejka v njegovem kabinetu Zuzana Frankova, vodilni upravni uslužbenec Pietro Puricella, vodja naloge Svetoslav Hristov ter revizorji Valeria Rota, Enrico Grassi, Marjeta Leskovar in Annekatrin Langer. Jezikovno podporo je zagotovil Thomas Everett.



Prva vrsta: Enrico Grassi, Svetoslav Hristov, Ladislav Balko, Marjeta Leskovar, Pietro Puricella

Druga vrsta: Branislav Urbanic, Thomas Everett

Ta panoramski pregled vsebuje opis in analizo dejavnosti EU na področju prometa. Sodišče se je osredotočilo na naložbe v infrastrukturo, ki se financirajo iz proračuna EU, in medsektorska tematska področja, ki jih je Sodišče opredelilo pri preteklih revizijah petih glavnih načinov prevoza, in sicer cestnega, železniškega, zračnega in pomorskega ter prevoza po celinskih plovniških poteh. Sodišče je na podlagi svojih opažanj in priporočil pripravilo panoramski pregled ključnih izzivov na področju razvoja in financiranja prometa v EU.

Cilj tega panoramskega pregleda je deležnikom in interesnim skupinam zagotoviti jasne in dostopne informacije, da se jih spodbudi k temu, da izboljšajo ukrepe in/ali jih bolje uskladijo in tako ustvarijo dodano vrednost prizadevanj EU pri doseganju ciljev prometne politike.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije



© Evropska unija, 2018.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.

PDF ISBN 978-92-847-1375-2
HTML ISBN 978-92-847-1376-9

doi:10.2865/664604
doi:10.2865/610711

QJ-03-18-425-SL-N
QJ-03-18-425-SL-Q