

Posebno poročilo

Trajnostna mobilnost v mestih v EU: bistvenega izboljšanja ni mogoče doseči brez zavezanosti držav članic



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–X
Uvod	01–12
Trajnostna mobilnost v mestih in njen pomen	01–06
Vloga Komisije	07–08
Sredstva, ki so na voljo za mobilnost v mestih	09–12
Obseg revizije in revizijski pristop	13–16
Opažanja	17–69
Korenita sprememba trajnostne mobilnosti v mestih se ni uresničila	17–30
Ni dokazov o očitnem trendu uporabe bolj trajnostnih načinov prevoza	18–20
Kakovost zraka se je v urbanih vozliščih izboljšala, vendar onesnaženost še vedno presega varne ravni	21–23
Zaradi zastojev se mobilnost v mestih za uporabnike cest slabša	24–26
Pokritost in dostopnost javnega prevoza v mestih se izboljšujeta	27–30
Komisija je okrepila svojo podporo, vendar je bil napredek pri trajnostni mobilnosti v mestih zaradi vrste dejavnikov omejen	31–56
Komisija je razvila politike in izdala smernice, vendar jih države članice niso vedno upoštevale	32–35
V obdobju 2014–2020 je bilo za trajnostno mobilnost v mestih dodeljenih več sredstev EU, vendar načrti za trajnostno mobilnost v mestih običajno niso pogoj za financiranje	36–40
Na uspešnost podpore Komisije za bolj trajnostno mobilnost v mestih vpliva več dejavnikov	41–56
Nekateri projekti, ki jih je Sodišče preučilo, niso bili v celoti uspešni in nekateri niso temeljili na dobrih strategijah	57–69
Nekateri projekti niso bili tako uspešni, kot je bilo načrtovano	58–59
Projekti niso vedno temeljili na dobrih strategijah za mobilnost v mestih	60–69
Zaključki in priporočila	70–75

Priloge

Priloga I – Seznam projektov, ki jih je Sodišče ocenilo

Priloga II – Zemljevidi obiskanih mest

Priloga III – Dodeljena sredstva iz skladov ESI za obdobje 2014–2020 po področjih posredovanja

Priloga IV – Povprečna starost avtobusov v obiskanih mestih

Glosar, kratice in okrajšave

Odgovori Komisije

Revizijska ekipa

Časovnica

Povzetek

I Trajnostna mobilnost v mestih je eden glavnih izzivov, s katerimi se spopadajo mesta v EU, in razlog za skrb številnih njenih državljanov. Med bolj trajnostno mobilnostjo v mestih ter gospodarsko rastjo in manjšim onesnaževanjem okolja obstaja tesna povezava.

II Glavni vir financiranja EU za mobilnost v mestih so evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI) s 16,3 milijarde EUR v obdobju 2014–2020. Poleg tega je bilo številnim večjim mestom v EU za prevoz zagotovljenih več kot 200 milijonov EUR v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope (IPE).

III Mobilnost v mestih je tema, ki vpliva na številne državljane EU, ki jim je pomembno, koliko časa in denarja porabijo za potovanje. EU vlaga znatna sredstva, da bi pripomogla k boljši in bolj trajnostni mobilnosti v mestih. Poročilo Sodišča naj bi pripomoglo k temu, da bodo Komisija, države članice in mesta učinkoviteje in uspešneje uporabili sredstva pri reševanju s tem povezanih izzivov, zlasti v okviru sporočila Komisije o zelenem dogovoru iz decembra 2019, ki je bilo objavljeno po reviziji Sodišča.

IV Države članice in njihova mesta so odgovorni za trajnostno upravljanje mobilnosti v mestih. Komisija ima pri tem sicer omejeno vlogo, vendar je po sprejetju svežnja o mobilnosti v mestih leta 2013 zaradi pomembnosti tega vprašanja izdala vrsto dokumentov politike in smernic ter povečala finančna sredstva, ki jih zagotavlja za projekte na tem področju.

V Sodišče je preučilo, v kakšnem obsegu je podpora EU uspešno prispevala k trajnostnemu izboljšanju mobilnosti v mestih. Zlasti je ocenilo, ali so mesta v EU od sprejetja svežnja o mobilnosti v mestih leta 2013 dosegla napredek pri izboljšanju trajnostne mobilnosti v mestih, upoštevala smernice EU in sredstva EU ciljno usmerjala tako, da se doseže bolj trajnostna mobilnost v mestih, ter ali so projekti, ki jih je preučilo, temeljili na dobrih strategijah in se izkazali za uspešne.

VI Sodišče se strinja s tem, da je za uresničenje pomembnih izboljšav na področju trajnostne mobilnosti v mestih morda potrebno več časa. Vendar šest let po tem, ko je Komisija pozvala h koreniti spremembi, ni jasno videti, da mesta bistveno spreminjajo svoje pristope. Zlasti ni očitnega trenda uporabe bolj trajnostnih načinov prevoza. Čeprav so mesta vzpostavila vrsto pobud za večjo kakovost in obseg javnega prevoza, se uporaba osebnih avtomobilov ni bistveno zmanjšala. Nekateri kazalniki kakovosti zraka so se nekoliko izboljšali, toda emisije toplogrednih plinov se zaradi cestnega prevoza stalno povečujejo in v številnih mestih so varnostni pragovi EU še vedno preseženi.

VII Ker ni zakonodajne obveznosti, je bila dejanska uporaba smernic Komisije v številnih državah članicah in mestih – zlasti pri pripravi načrtov za trajnostno mobilnost v mestih – omejena. Prav tako se za dostop do sredstev EU ne zahteva priprava teh načrtov, čeprav sta dve od obiskanih držav članic ta pogoj postavili na nacionalni ravni.

VIII Nekatero države članice in mesta sredstev EU niso uspešno dopolnjevali z ustreznimi viri, da bi zagotovili ustrezno delovanje in vzdrževanje svojega omrežja javnega prevoza, stroški pa so se lahko povečali tudi zato, ker proge niso bile vedno tehnično interoperabilne. Poleg tega politike mobilnosti v mestih na lokalni ravni niso bile vedno skladne s ciljem bolj trajnostne mobilnosti v mestih. Sodišče je odkrilo primere pozitivnih pobud za trajnostno mobilnost v mestih. Da so jih državljani sprejeli, so bili pogosto potrebni močno politično vodstvo in znatna prizadevanja na področju komuniciranja.

IX Sodišče je ugotovilo, da preučeni projekti, ki so prejeli sredstva EU, zaradi slabosti v zasnovi in izvajanju niso bili tako uspešni, kot je bilo predvideno. Ti projekti niso vedno temeljili na dobrih strategijah za mobilnost v mestih, ki pogosto niso vsebovale temeljnih podatkov in ustreznih analiz, ustreznih ciljnih vrednosti ter usklajevanja z drugimi načrti in sosednjimi občinami.

X Na podlagi teh zaključkov Sodišče priporoča Komisiji, naj:

- na podlagi svojih preteklih izkušenj objavi boljše podatke o mobilnosti v mestih ter o tem, v kolikšnem obsegu so najpomembnejša mesta v EU pripravila načrte za trajnostno mobilnost v mestih,
- dostop do sredstev EU pogoji z načrti za trajnostno mobilnost v mestih.

Uvod

Trajnostna mobilnost v mestih in njen pomen

01 Mobilnost v mestih se v tem poročilu nanaša na to, kako enostavno se lahko ljudje gibljejo med različnimi destinacijami v mestnih območjih s pomočjo prometnega omrežja in prevoznih storitev, ki so na voljo. Na vzorce mobilnosti v mestih vplivajo številni dejavniki, kot so demografija, raba zemljišč, upravljanje, razpoložljivost javnega prevoza, uporaba avtomobilov in lokalno gospodarstvo.

02 Upravljanje mobilnosti v mestih je za mestna območja pomemben izziv. Načrtovalci in oblikovalci politik se poleg neizogibnih finančnih omejitev spopadajo še s številnimi, pogosto konkurenčnimi zahtevami: ohranitev visoke kakovosti življenja in hkrati z ustvarjanjem privlačnega okolja za podjetja ter omejitev prometa na občutljivih območjih, ne da bi bilo pri tem ovirano gibanje blaga in ljudi¹.

03 Pri mobilnosti v mestih se je treba spopadati s številnimi izzivi. Med najbolj perečimi so prometni zastoji. Številne gospodarske raziskave kažejo, da so stroški zastojev za družbo visoki (po ocenah v EU znašajo 270 milijard EUR letno²) in da bolj kot je promet na mestnem območju tekoč, večja je verjetnost njegove gospodarske rasti. Pri eni od študij se je pokazalo, da bi lahko prehod na prosti pretok prometa povečal produktivnost delavcev v regijah z visoko stopnjo zastojev celo za 30 %³. Ker v EU do cestnih zastojev pogosto prihaja na mestnih območjih in okrog njih, ta težava vpliva na večino prebivalcev EU. Vendar pa izkušnje kažejo, da vse večja zmožljivost cest na mestnih območjih povzroča več prometa in posledično zastojev, zato je treba rešitev iskati v okviru drugih pristopov.

¹ Evropska komisija (2013), *Planning for People: Guidelines on developing and implementing a sustainable urban mobility plan*.

² https://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable-transport/internalisation-transport-external-costs_en.

³ David Hartgen in Gregory Fields (2009). *Gridlock and Growth: The effect of Traffic Congestion on Regional Economic Performance*. Reason Foundation policy study no 371.

04 Številna evropska mesta pesti slaba kakovost zraka in redno presegajo mejne vrednosti za varovanje zdravja ljudi, določene v direktivi o kakovosti zunanjega zraka⁴. Kar 96 % državljanov EU, ki živijo na mestnih območjih, je izpostavljenih stopnjam onesnaževal zraka, za katere Svetovna zdravstvena organizacija (SZO) meni, da škodijo zdravju. Evropska komisija (Komisija) je leta 2013 ocenila, da skupni stroški onesnaženosti zraka, povezani z zdravjem, znašajo več sto milijard evrov na leto. Onesnaženost negativno vpliva tudi na biotsko raznovrstnost. V nedavnih študijah se kot resen negativni stranski učinek potovanj z avtomobilom navaja tudi pomanjkanje telesnega gibanja.

05 Cestni prevoz je eden glavnih vzrokov onesnaženosti zraka⁵ in emisij toplogrednih plinov. Je na primer največji vir emisij monodušikovih oksidov (NO in NO₂) ter drugi največji vir emisij ogljikovega monoksida in delcev. V mestnih območjih nastane 23 % emisij CO₂ v prometu. Poleg onesnaženosti zraka in emisij CO₂ promet povzroča tudi hrup.

06 EU glede na vpliv mobilnosti v mestih na gospodarsko rast in okolje spodbuja trajnostno mobilnost v mestih. To je razvoj strategij, ki spodbujajo prehod na čistejše in bolj trajnostne načine prevoza, kot so hoja, kolesarjenje, javni prevoz ter novi vzorci uporabe in lastništva avtomobilov⁶.

Vloga Komisije

07 V skladu z načelom subsidiarnosti se mobilnost v mestih upravlja lokalno in uredbe ali direktive EU, ki bi jo obravnavale, ne obstajajo. Komisija je glede na pomembnost tega vprašanja kljub temu izdala več dokumentov politike in mobilnosti v mestih namenila precej sredstev, zlasti v okviru prometne politike. Glavni generalni direktorati Komisije, ki pri tem sodelujejo, so:

⁴ Direktiva 2008/50/ES o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo.

⁵ Posebno poročilo št. 23/2018 – Onesnaženost zraka: naše zdravje še vedno ni dovolj zaščiteno.

⁶ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Skupaj h konkurenčni in z viri gospodarni mobilnosti v mestih, COM(2013) 913 final.

- o GD za mobilnost in promet (GD MOVE), ki določa prometne politike in financira projekte prometne infrastrukture za vseevropsko prometno omrežje (omrežje TEN-T),
- o GD za regionalno in mestno politiko (GD REGIO), ki zagotavlja finančno podporo državam članicam in regijam, ki se lahko uporablja za trajnostni prevoz in mobilnost v mestih, ter
- o GD za raziskave in inovacije (GD RTD), ki zagotavlja sredstva za raziskave konceptov mobilnosti v mestih.

08 V zadnjem desetletju je Komisija izdala več dokumentov politike, ki so prikazani v [diagramu 1](#). Leta 2009 je bil pripravljen prvi celovit sveženj podpore za mobilnost v mestih – Akcijski načrt o mobilnosti v mestih, v katerem je določen okvir za pobude EU na področju mobilnosti v mestih. Komisija je leta 2013 objavila sveženj o mobilnosti v mestih (glej [okvir 1](#)), da bi okrepila podporo evropskim mestom pri spopadanju z izzivi mobilnosti v mestih. Leta 2017 je objavila sporočilo z naslovom Evropa v gibanju: Agenda za socialno pravičen prehod na čisto, konkurenčno in povezano mobilnost za vse, ki vsebuje sklop pobud za posodobitev evropske mobilnosti in prometa. Decembra 2019, torej po opravljeni reviziji Sodišče, je izdala sporočilo, v katerem je predlagala evropski zeleni dogovor s ciljem podnebne nevtralnosti celine⁷ in določila cilj prehoda na bolj trajnostno mobilnost v mestih.

⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom Evropski zeleni dogovor, COM(2019) 640 final.

Okvir 1

Sveženj o mobilnosti v mestih

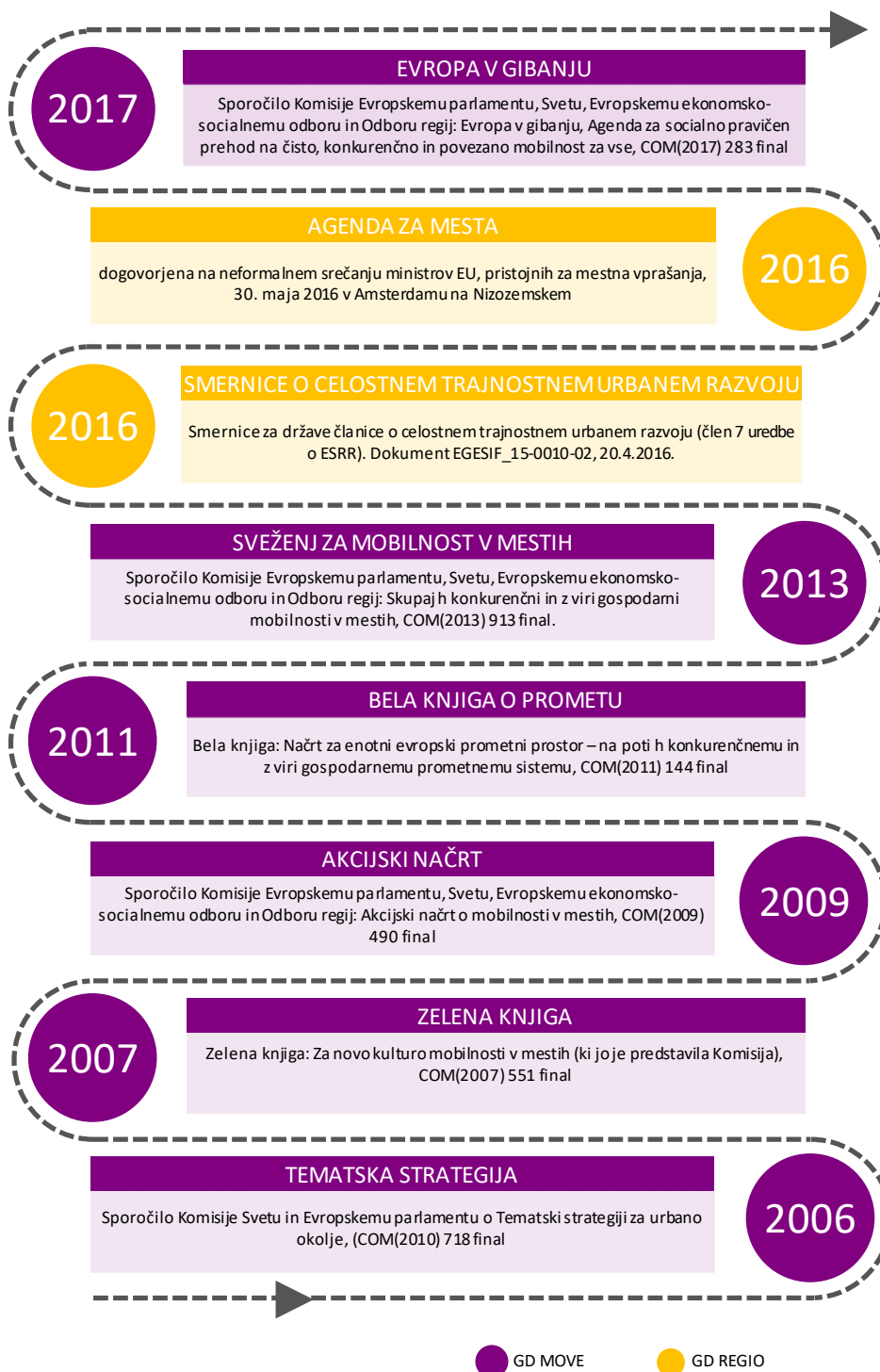
Komisija je s svojim svežnjem o mobilnosti v mestih želela okrepiti podporo evropskim mestom pri spopadanju z izzivi mobilnosti v mestih. Pozvala je h koreniti spremembi pristopa k mobilnosti v mestih, da se zagotovi bolj trajnosten razvoj evropskih mestnih območij, ter države članice spodbudila k odločnejšemu in bolj usklajenemu ukrepanju.

Sveženj je bil osredotočen na sprejetje načrtov za trajnostno mobilnost v mestih. Države članice so bile v njem pozvane, naj razmislijo o zagotovitvi, da se načrti za trajnostno mobilnost v mestih na njihovih mestnih območjih pripravijo in izvajajo ter da so vključeni v širšo mestno ali teritorialno strategijo.

Poleg tega je bilo v svežnju pozvano k določitvi ustrežnejših predpisov o dostopu za vozila v mestih in pristojbinah za uporabo cest, usklajenemu uvajanju inteligentnih prometnih sistemov v mestih in večji varnosti v cestnem prometu.

Novembra 2019 je bil sveženj o mobilnosti v mestih v postopku ocenjevanja, da bi se ugotovilo, ali ustreza svojemu namenu in ali zagotavlja predvidene rezultate.

Diagram 1 – Glavni dokumenti politike, ki jih je sprejela Komisija



Vir: Evropsko računsko sodišče

Sredstva, ki so na voljo za mobilnost v mestih

09 Glavni vir financiranja, ki ga EU namenja za mobilnost v mestih, zagotavljata dva od petih evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladov ESI): Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijski sklad. Druga razpoložljiva sredstva zagotavljajo program Obzorje 2020 na področju raziskav in inovacij ter Instrument za povezovanje Evrope (IPE) na področju prometa.

10 Sredstva, ki so na voljo za mobilnost v mestih v okviru skladov ESI, so se povečala z 11,2 milijarde EUR v programskem obdobju 2007–2013 na 16,3 milijarde EUR za obdobje 2014–2020. To vključuje financiranje čistega mestnega prevoza (v višini 8,1 milijarde EUR za obdobje 2007–2013 in v višini 12,8 milijarde EUR za obdobje 2014–2020), pa tudi inteligentnih prometnih sistemov, kolesarskih stez in multimodalnega prevoza. Projekti, ki jih podpirajo skladi ESI, se sofinancirajo iz nacionalnih virov.

11 Skupna sredstva za omrežje TEN-T v okviru IPE v obdobju 2014–2020 znašajo 24 milijard EUR. V sedanjem obdobju je IPE ciljno usmerjen v „urbana vozlišča” – vključno z 88 mesti v vsej EU, ki predstavljajo vstopne točke v jedrno omrežje TEN-T⁸. V času revizije je znesek financiranja IPE za urbana vozlišča znašal 214 milijonov EUR (1 % skupnega zneska).

12 Evropska centralna banka (EIB) je od leta 2014 zagotovila posojila v višini 48,2 milijarde EUR, vključno z Evropskim skladom za strateške naložbe, za financiranje projektov v prometnem sektorju kot celoti, ki zajema železniške, letalske, pomorske in cestne projekte ter mobilnost v mestih. Ta posojila so namenjena projektom s skupnimi naložbenimi stroški, višjimi od 25 milijonov EUR, in s takšno zasnovo, da so podnebju prijazni, varni, trajnostni in inovativni.

⁸ Glej Uredbo (EU) št. 1315/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o smernicah Unije za razvoj vseevropskega prometnega omrežja (UL L 348, 20.12.2013, str. 1).

Obseg revizije in revizijski pristop

13 Sodišče je leta 2014 objavilo poročilo o uspešnosti projektov javnega mestnega prometa⁹. Cilj sedanje revizije Sodišča je bil preučiti, v kakšnem obsegu podpora EU uspešno prispeva k trajnostnemu izboljšanju mobilnosti v mestih. Sodišče je zlasti ocenilo, ali:

- (1) so mesta v EU po sprejetju svežnja o mobilnosti v mestih leta 2013 dosegla napredek pri izboljšanju trajnostne mobilnosti v mestih;
- (2) so mesta upoštevala smernice EU in sredstva EU ciljno usmerila tako, da se doseže bolj trajnostna mobilnost v mestih;
- (3) so projekti, ki jih je Sodišče preučilo, temeljili na dobrih strategijah in se izkazali za učinkovite.

14 Mobilnost v mestih je tema, ki vpliva na številne državljane EU, ki jim je pomembno, koliko časa in denarja porabijo za potovanje. Več kot polovica jih meni, da so zastoji največja ovira za mobilnost¹⁰. EU vlaga znatne zneske, da bi pripomogla k boljši in bolj trajnostni mobilnosti v mestih. Poročilo Sodišča naj bi pripomoglo k temu, da bodo Komisija, države članice in mesta učinkoviteje in uspešneje uporabili sredstva pri reševanju s tem povezanih izzivov, zlasti v okviru sporočila Komisije o evropskem zelenem dogovoru iz decembra 2019.

15 Revizija je zajemala dokumente politike in strateške dokumente od leta 2013 naprej, ko je Komisija sprejela sveženj o mobilnosti v mestih, da bi okrepila podporo evropskim mestom pri spopadanju z izzivi mobilnosti v mestih. Sodišče je preučilo ustrezne dokumente, ki so jih dali na voljo Komisija ter tudi države članice, mesta in tretje strani, opravilo razgovore, analiziralo poročila in ocenilo podatke o projektih, vključno s projekti, ki se financirajo iz IPE.

⁹ Posebno poročilo št. 1/2014 – Uspešnost projektov javnega mestnega prometa, ki prejemajo podporo EU.

¹⁰ *Special Eurobarometer 422a, Quality of Transport Report*, december 2014.
https://ec.europa.eu/transport/media/news/2014-12-08-eurobarometer_en.

16 Sodišče je med novembrom 2018 in aprilom 2019 obiskalo osem mest¹¹ v štirih državah članicah (Italiji, Nemčiji, Španiji in na Poljskem), da bi ocenilo razpoložljivost in vsebino načrtov za trajnostno mobilnost v mestih ter drugih lokalnih strategij in načrtov. V obiskanih mestih (glej *Prilogo I*) je ocenilo 15 projektov, ki jih je sofinancirala EU¹², od katerih jih je 14 prejelo podporo iz skladov ESI, eden pa iz Evropskega sklada za strateške naložbe. Poleg tega je s študijskima obiskoma v Kopenhavnu in Stockholmu raziskalo potencial pristojbin za zastoje in kolesarjenja. Svojo analizo je dopolnilo z anketo, namenjeno 88 mestom, ki sestavljajo omrežje TEN-T, ki je imela več kot 30-odstotno stopnjo odziva, ter z geoprostorsko analizo, ki jo je v njegovem imenu opravil Eurostat, vključno z uporabo analitike velepodatkov o zastojih. Kadar je bilo primerno, se je Sodišče opiralo na strokovno znanje štirih zunanjih strokovnjakov za mobilnost v mestih, zlasti glede najnovejšega razvoja na tem področju.

¹¹ Leipzig, Hamburg, Neapelj, Palermo, Varšava, Lodž, Madrid in Barcelona. Za izbiro teh mest, vključno s stopnjami zastojev, prebivalstvom in geografsko lokacijo, je bila uporabljena vrsta meril.

¹² Projekti so bili izbrani na podlagi najverjetnejših možnosti za bolj trajnostno mobilnost v mestih ali za izboljšanje učinkovitosti obstoječe infrastrukture.

Opažanja

Korenita sprememba trajnostne mobilnosti v mestih se ni uresničila

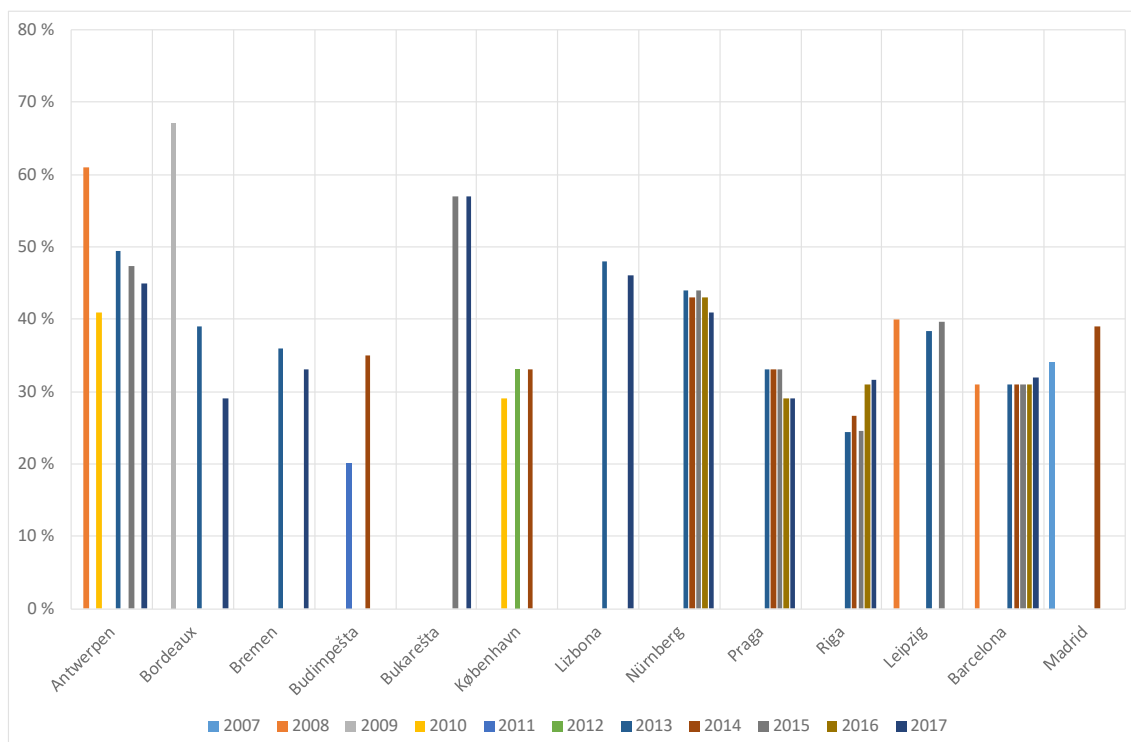
17 Da bi Sodišče ocenilo, ali je mobilnost postala bolj trajnostna v skladu s prizadevanji iz svežnja o mobilnosti v mestih, je preučilo delež različnih vrst prevoza, onesnaženje zaradi prometa, stopnje zastojev ter pokritost in dostopnost javnega prevoza v mestih in na okoliških območjih.

Ni dokazov o očitnem trendu uporabe bolj trajnostnih načinov prevoza

18 Po mnenju Evropske platforme za upravljanje mobilnosti je „modalni delež“ – razmerje, v katerem se uporabljajo različne vrste prevoza – najboljši kazalnik trajnosti politike mobilnosti v mestu. Ker ni bilo vira izčrpnih podatkov o modalnem deležu v EU, je Sodišče zbralo dokaze na spletni strani Evropske platforme za upravljanje mobilnosti in analizo dopolnilo z novjšimi informacijami iz svoje ankete in z obiskov osmih mest.

19 Samo 27 od 88 mest, ki jim je bila anketa poslana, je zagotovilo podatke o modalnem deležu. Analiza modalnega deleža 13 od teh mest s primerljivimi podatki v različnih letih (glej [diagram 2](#)) kaže, da se je v dveh od teh mest – Antwerpnu in Bordeauxu – uporaba osebnih avtomobilov znatno zmanjšala, medtem ko se je v Budimpešti povečala za 80 %.

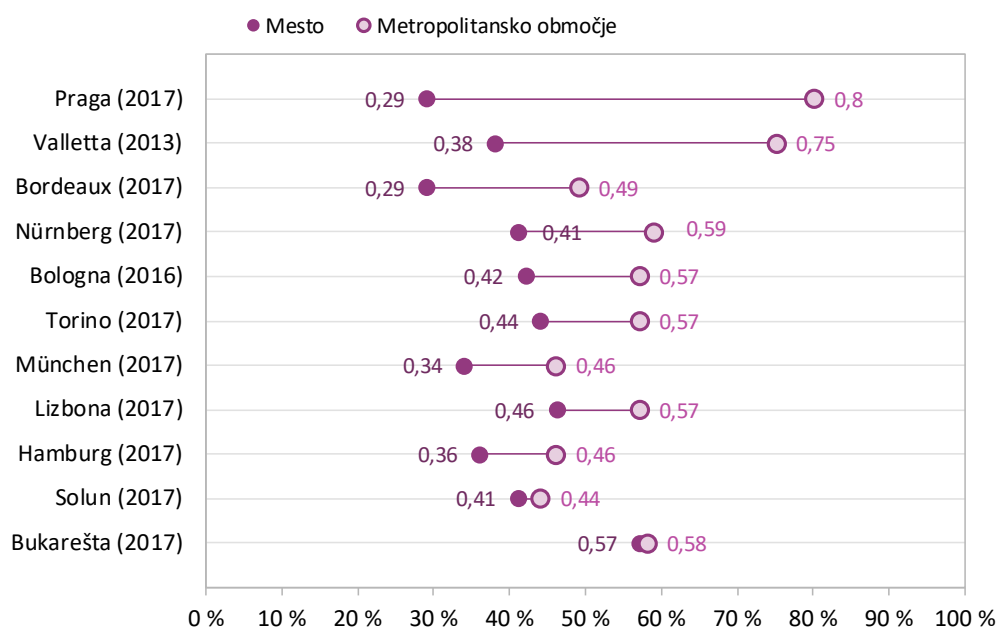
Diagram 2 – Modalni delež osebnih vozil v 13 mestih med letoma 2007 in 2017



Vir: analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov mest in Evropske platforme za upravljanje mobilnosti

20 Rezultati ankete kažejo tudi to, da je bil v 14 mestih, ki so zagotovila podatke o tej temi, modalni delež osebnih vozil v večini primerov bistveno večji na metropolitanskem območju okoli mesta kot v mestu (glej [diagram 3](#)).

Diagram 3 – Modalni delež osebnih vozil v 11 mestih in na metropolitanskem območju okoli mest



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi odgovorov iz ankete o mobilnosti v mestih

Kakovost zraka se je v urbanih vozliščih izboljšala, vendar onesnaženost še vedno presega varne ravni

21 Čeprav so se emisije toplogrednih plinov v večini sektorjev med letoma 1990 in 2017 zmanjšale, pa so se emisije, ki jih povzroča promet, povečale. Znotraj tega sektorja so se najbolj povečale emisije v kategoriji cestnega prevoza. Med letoma 2014 in 2017 so se emisije CO₂ v cestnem prevozu povečale za 45 milijonov ton, tj. za 5 %, in predstavljajo 25 % vseh domačih emisij CO₂¹³. 23 % emisij, ki jih je mogoče pripisati prometu, nastane na mestnih območjih.

22 Onesnaženost zraka v mestih še naprej ogroža zdravje ljudi. Na splošno je bil dosežen napredek pri zmanjševanju emisij dušikovega dioksida (NO₂) in delcev. Toda po podatkih Evropske agencije za okolje¹⁴ so kršitve standardov, določenih v direktivi EU o kakovosti zunanjega zraka, v mestih v EU še vedno zelo pogoste.

¹³ Evropska agencija za okolje, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2017 and inventory report 2019*, 27. maj 2019.

¹⁴ <https://airindex.eea.europa.eu/>.

23 Vseh osem mest, ki jih je Sodišče obiskalo, je vključenih v postopke EU za ugotavljanje kršitev¹⁵ proti zadevnim državam članicam. Septembra 2019 so vsa ta mesta razen Leipziga in Palermo še naprej presegala dovoljene stopnje onesnaženosti.

Zaradi zastojev se mobilnost v mestih za uporabnike cest slabša

24 Ker ni prišlo do znatnega prehoda na druge oblike prevoza, so vse večji zastoji (glej **okvir 2**) znak, da se mobilnost v mestih za uporabnike cest slabša.

Okvir 2

Zastoji

Zastoji so fizični pojav, ki se nanaša na način, kako se vozila med seboj ovirajo pri napredovanju, saj je povpraševanje po omejenem cestnem prostoru blizu svoje polne zmogljivosti, in tudi relativni pojav, ki se nanaša na pričakovanja uporabnikov glede uspešnosti cestnega sistema¹⁶. Najpogostejši kazalnik prometnih zastojev temelji na razliki med povprečno hitrostjo v razmerah prostega pretoka prometa (običajno na podlagi podatkov, zabeleženih sredi noči) in hitrostjo v razmerah, opaženih ob različnih urah, ki se pretvori v (absolutno ali odstotno) povečanje povprečnega časa potovanja.

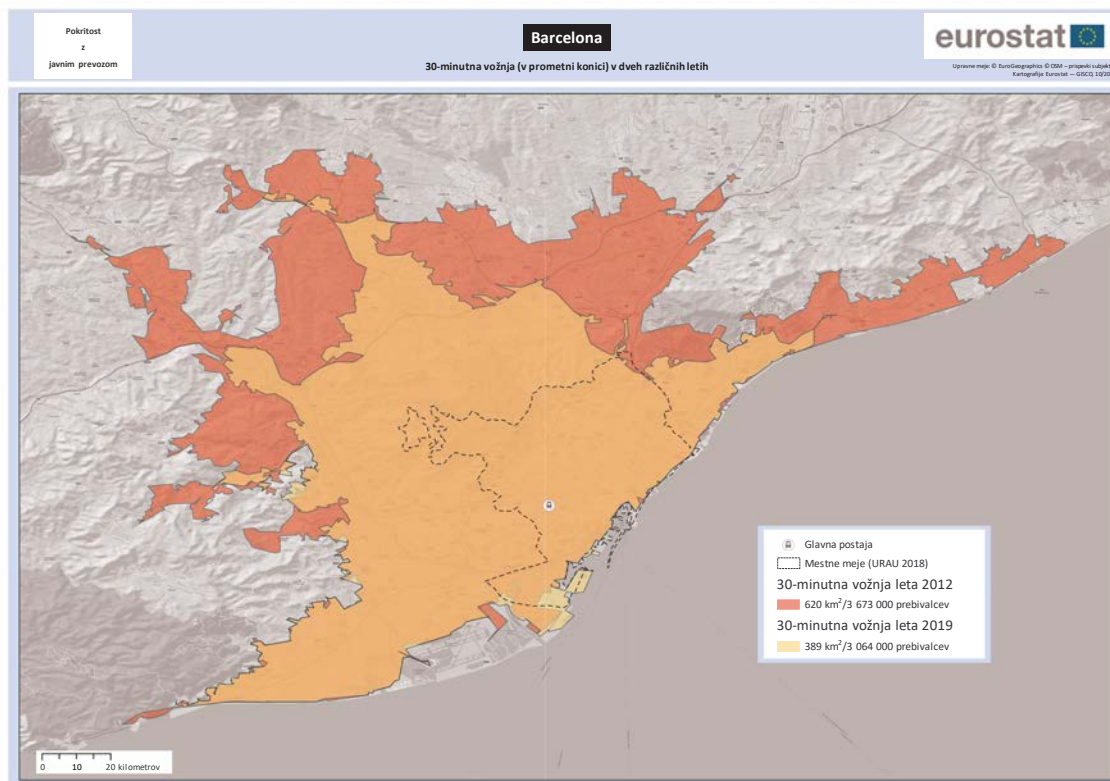
25 Po podatkih podjetja TomTom¹⁷ so se med letoma 2013 in 2018 zastoji poslabšali v 25 od 37 urbanih vozlišč, za katera so bili podatki na voljo. Ta trend je bil opažen tudi v vseh mestih, ki jih je Sodišče obiskalo. Zemljevid na **sliki 1** v nadaljevanju prikazuje, kako se v Barceloni s 30-minutno vožnjo pride manj daleč, kot se je leta 2012. Podobni zemljevidi za druga mesta, ki jih je Sodišče obiskalo, so v **Prilogi II**.

¹⁵ Sodni postopek proti državi članici, ki ne izvaja zakonodaje EU.

¹⁶ OECD (2007), *Managing Urban Traffic Congestion*.
https://www.oecdilibrary.org/transport/managing-urban-traffic-congestion_9789282101506-en.

¹⁷ Ponudnik podatkov o prometu.

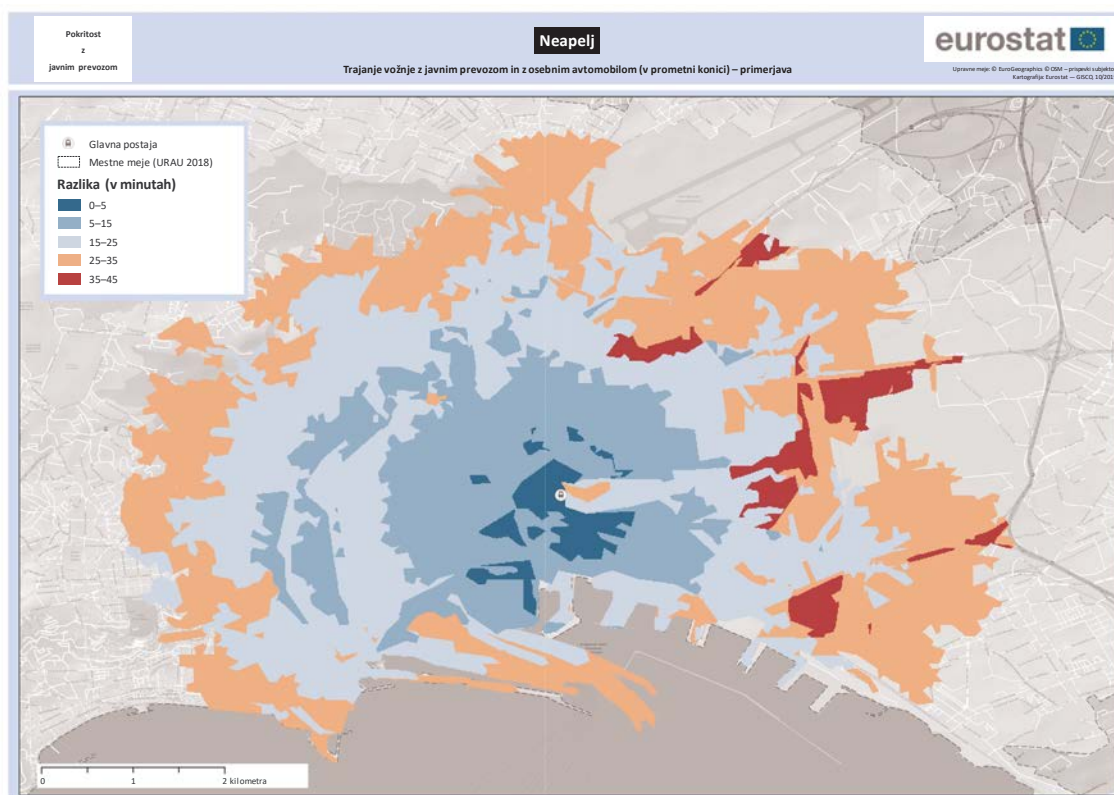
Slika 1 – Doseg v 30 minutah vožnje v času prometnih konic v letih 2012 in 2019 – Barcelona



Vir: analiza Eurostata v imenu Evropskega računskega sodišča

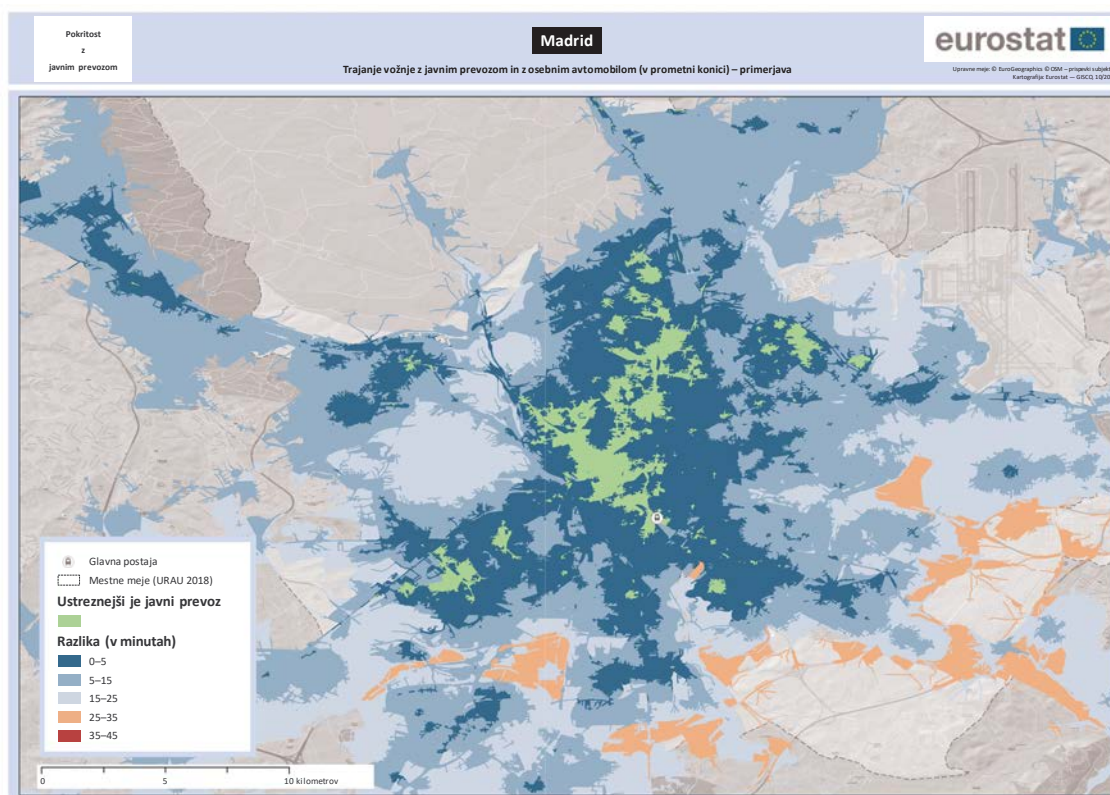
26 Vendar pa je Sodišče ugotovilo, da so stroški in praktičnost sicer pomemben dejavnik, vendar je v sedmih od osmih mest na splošno še vedno bolj časovno učinkovito uporabiti osebno vozilo kot javni prevoz. Na [sliki 2](#) je ponazorjeno, da je za pot do neapeljske glavne železniške postaje potrebno več časa z javnim prevozom kot z osebnim avtomobilom. Le v Madridu je Sodišče odkrilo nekatere dele mesta, kjer je bil dostop do postaje Atocha, ki je ena od dveh glavnih železniških postaj, hitrejši z javnim prevozom – glej [sliko 3](#). Podobni zemljevidi za druga mesta, ki jih je Sodišče obiskalo, so v [Prilogi II](#).

Slika 2 – Primerjava dostopnosti železniške postaje v Neaplju z avtomobilom in javnim prevozom



Vir: analiza Eurostata v imenu Evropskega računskega sodišča

Slika 3 – Primerjava dostopnosti železniške postaje Atocha v Madridu z avtomobilom in javnim prevozom



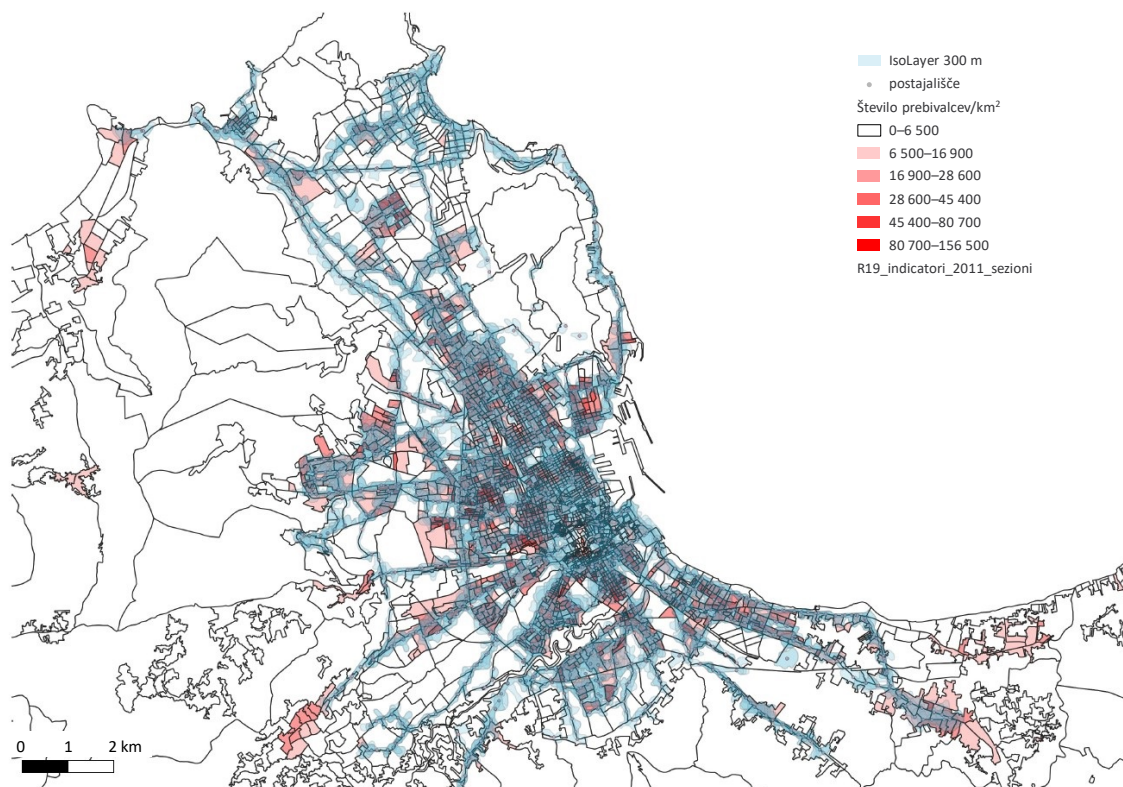
Vir: analiza Eurostata v imenu Evropskega računskega sodišča

Pokritost in dostopnost javnega prevoza v mestih se izboljšujeta

27 Dober javni prevoz je ključnega pomena za trajnostno mobilnost v mestih, saj skupaj z „aktivno mobilnostjo“ (prevoz, ki temelji na telesni aktivnosti, kot sta hoja in kolesarjenje) pomeni alternativo uporabi osebnih avtomobilov. Za dober javni prevoz so med drugim potrebni enostaven dostop (velik delež prebivalstva na kratki razdalji od infrastrukture javnega prevoza), pogostost, hitrost in visoka stopnja povezljivosti z omrežjem. Mesta lahko s pomočjo sredstev EU razširijo svoja omrežja javnega prevoza z naložbami v proge podzemne železnice in tramvajske proge ter vozni park – glej odstavek [36](#).

28 Iz poročila OECD iz leta 2019 je razvidno, da je delež prebivalstva, ki živi v bližini infrastrukture javnega prevoza, v nekaterih mestih zelo visok (glej [tabelo 1](#)). Na obrobni območjih so ti deleži manjši – glej na primer Palermo na [sliki 4](#), s katere je razvidno, da je pokritost z javnim prevozom pri precejšnjem delu prebivalstva majhna.

Slika 4 – Gostota prebivalstva in pokritost z javnim prevozom v Palermu



Vir: analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov ISTAT in občine Palermo

29 Ker pa ta mesta privlačijo dnevne migrante iz okoliških občin, ponudba javnega prevoza na obrobju in enostavnost povezovanja s preostalim delom omrežja v mestu določata, ali se bodo dnevni migranti odločili, da bodo v mesto prišli z osebnim vozilom ali z javnim prevozom, ne glede na kakovost javnega prevoza v mestu.

Tabela 1 – Pokritost z javnim prevozom

Ime mesta	Center mesta	Metropolitansko območje
Leipzig	99,9 %	70,7 %
Hamburg	99,9 %	99,5 %
Neapelj	53,5 %	48,5 %
Madrid	99,9 %	96,7 %
Varšava	100,0 %	84,8 %
Povprečje*	95,6 %	87,9 %

* Povprečje obsega 81 mest, ki so imela podatke *General transit Feed Specification* (GTFS), od 121 mest, zajetih v poročilu Mednarodnega prometnega foruma.

Vir: Mednarodni prometni forum, 2019

30 Manjša pokritost z javnim prevozom v obrobni območjih dnevnih migracij in to, da večina prog obrobni območij pelje v center in iz njega, medtem ko vse večji delež potovanj poteka iz enega dela predmestja v drugi, prispeva k večjemu deležu modalnega deleža osebnih vozil na teh območjih kot v mestih (glej *diagram 3*).

Komisija je okrepila svojo podporo, vendar je bil napredek pri trajnostni mobilnosti v mestih zaradi vrste dejavnikov omejen

31 Sodišče je ocenilo podporo, ki jo je Komisija zagotovila državam članicam v zvezi z dokumenti politike in smernicami, ter obseg, v katerem so jih države članice uporabljale. Poleg tega je analiziralo finančno podporo, ki jo je Komisija zagotovila v okviru skladov ESI in IPE, da bi ocenilo, ali so bila sredstva porabljen v skladu s ciljem bolj trajnostne mobilnosti v mestih.

Komisija je razvila politike in izdala smernice, vendar jih države članice niso vedno upoštevale

32 Komisija je izdala številne dokumente politike (glej *diagram 1*). Za podporo svojih ciljev politike je izdala in redno posodabljala vrsto smernic. Dopolnila jih je z ustreznimi konferencami in seminarji, da bi izboljšala njihovo sprejetje in povečala ozaveščenost mest EU o potrebi po vzpostavitvi celostnega pristopa k trajnostni mobilnosti v mestih.

33 V svežnju o mobilnosti v mestih iz leta 2013 je bilo poročano o počasnem napredku pri izvajanju bolj trajnostnih načinov mobilnosti v mestih in navedeno, da je potrebna korenita sprememba. Ukrepi, ki so bili v tem dokumentu opredeljeni za okrepitev podpore evropskim mestom, so zajemali predvsem zbiranje in razširjanje informacij in nasvetov, raziskave in pobude za izmenjavo izkušenj. Ti ukrepi so zasnovani za reševanje izzivov mobilnosti v mestih na področjih prometnih zastojev, emisij CO₂ iz prometa, škodljive izpostavljenosti onesnaževalom v zraku in smrtnih žrtev v cestnem prometu. Podporne dejavnosti so vključevale:

- vzpostavitev platforme ELTIS¹⁸, ki se uporablja kot observatorij – tj. odložišče podatkov – za mobilnost v mestih in točka „vse na enem mestu“ za načrte za trajnostno mobilnost v mestih,

¹⁸ Evropski lokalni transportni informacijski servis: <https://www.eltis.org>.

- smernice za načrte za trajnostno mobilnost v mestih, ki so se v času revizije posodablale in jih je dopolnjevalo šest konferenc za načrte za trajnostno mobilnost v mestih,
- svetovanje o možnostih financiranja,
- podporo za preskušanje in uvajanje inovativnih rešitev za mobilnost v mestih s pobudami, kot sta CIVITAS¹⁹ in evropsko partnerstvo za inovacije na področju pametnih mest in skupnosti²⁰.

34 Podatki se na spletišče Komisije ELTIS naložijo na prostovoljni osnovi in morda ne odražajo najnovejšega stanja. Toda z anketo Sodišča so bili potrjeni dokazi iz podatkov ELTIS, da je bilo v času revizije še vedno veliko urbanih vozlišč, ki niso sprejela načrtov za trajnostno mobilnost v mestih, čeprav si je več mest za to prizadevalo.

35 V skladu z veljavno zakonodajo je okolje eno najbolj ustreznih področij, na katerih lahko EU neposredno vpliva na države članice. EU je s svojo zakonodajo na tem področju ustvarila močno spodbudo za mesta, da sprejmejo ukrepe, s katerimi bi se izognila tveganju preseganja mejnih vrednosti za okolje. Okoljska zakonodaja vključuje tudi sprejetje strožjih emisijskih standardov za vozila za cestni prevoz in ambicioznih ciljnih vrednosti za javno naročanje okolju prijaznih vozil. Namen teh pobud je bil zmanjšati stopnjo emisij, ki jih je mogoče pripisati prevozu in so v posameznih primerih privedle do začasnega zaprtja posameznih ulic za dizelska vozila (Hamburg, glej odstavek 51).

V obdobju 2014–2020 je bilo za trajnostno mobilnost v mestih dodeljenih več sredstev EU, vendar načrti za trajnostno mobilnost v mestih običajno niso pogoj za financiranje

36 Za podporo cilju politike, da mobilnost v mestih postane bolj trajnostna, so se sredstva iz skladov ESI za mobilnost v mestih za obdobje 2014–2020 v primerjavi s prejšnjim obdobjem povečala za 46 % (glej odstavek 10). To kaže, da se je osredotočenost očitno spremenila, saj so se na primer dodelitve za ceste, ki ne spadajo v omrežje TEN-T, zmanjšale za 25 %, in sicer z 20,8 milijarde EUR na 15,5 milijarde EUR. 12,8 milijarde EUR za okolju prijazen mestni prevoz v obdobju 2014–2020 je največji znesek, ki je bil kdaj dodeljen posameznemu s prometom povezanemu področju posredovanja (glej *Prilogo III*). Večji projekti, ciljno usmerjeni v mobilnost v mestih, so zajemali predvsem naložbe v proge podzemne železnice ali tramvajske proge in vozni park.

¹⁹ <https://civitas.eu/>.

²⁰ <https://eu-smartcities.eu>.

37 Mestom v EU za pridobitev finančnih sredstev EU za mestne projekte ni treba upoštevati smernic Komisije ali sprejeti načrtov za trajnostno mobilnost v mestih niti celovite nacionalne strategije za mestni prevoz, in to kljub temu, da lahko preobremenjena urbana vozlišča močno ovirajo učinkovitost omrežja TEN-T, ki se po vsej EU podpira s sredstvi IPE.

38 Dve od štirih obiskanih držav članic sta zahtevali, da mesta za upravičenost do nacionalnih sredstev ali sredstev EU sprejmejo načrte za trajnostno mobilnost v mestih.

- V Italiji je nacionalno ministrstvo za infrastrukturo in promet leta 2017 izdalo odlok, v skladu s katerim morajo mesta z več kot 100 000 prebivalci do oktobra 2019 (pozneje je bil ta rok podaljšan za eno leto) sprejeti načrte za trajnostno mobilnost v mestih v skladu s smernicami Komisije, da bodo upravičena do nacionalnih sredstev za infrastrukturo javnega prevoza. Zaradi tega se je povečalo število mest, ki so začela postopek za sprejetje načrtov za trajnostno mobilnost v mestih.
- V Španiji je nacionalna uprava dodelitev sredstev iz strukturnih skladov EU regionalnim in lokalnim upravam za mestni ali metropolitanski javni prevoz v programskem obdobju 2014–2020 pogojevala s sprejetjem načrtov za trajnostno mobilnost v mestih. Načrti za trajnostno mobilnost v mestih morajo biti v skladu z nacionalno strategijo za trajnostno mobilnost. Po navedbah španskih organov je zaradi tega večina mest z več kot 50 000 prebivalci sprejela načrte za trajnostno mobilnost v mestih.

39 Tako se je pokazalo, da je pogojevanje financiranja s sprejetjem načrtov za trajnostno mobilnost v mestih v Italiji in Španiji močna spodbuda mestom za razvoj strategij za mobilnost v mestih. Vendar pa v nobenem od mest, ki jih je Sodišče v teh državah obiskalo, niso bile pripravljene zunanje ocene kakovosti sprejetih načrtov za trajnostno mobilnost v mestih. Zaradi tega obstaja tveganje, da bo postopek sprejetja postal upravna formalnost za pridobitev dostopa do sredstev in da načrti za trajnostno mobilnost v mestih ne bodo tako kakovostni, da bi lahko spodbudili izboljšave na področju mobilnosti v mestih.

40 Komisija je leta 2019 začela obravnavati vprašanje mobilnosti v mestih v svojih priporočilih za posamezne države v okviru procesa evropskega semestra. Pred letom 2019 so bili mobilnost v mestih in zastoji v priporočilih za posamezne države le občasno omenjeni (glej [tabela 2](#)). Komisija je za naslednje programsko obdobje predlagala večjo povezavo med uporabo sredstev EU in priporočili za posamezne države²¹, vendar ni jasno, ali se bo ta predlog, o katerem sta zakonodajna organa januarja 2020 še razpravljala, ohranil do zadnje različice zakonodajnega akta.

Tabela 2 – Priporočila za posamezne države, ki se nanašajo na zastoje, mobilnost v mestih in trajnostni prevoz

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Belgija	Z/T	T	Z/T	Z/T	Z/T	Z/M/T
Bolgarija	N	N	N	N	T	T
Češka	N	N	T	N	N	M/T
Danska	N	N	N	T	N	Z/T
Nemčija	N	T	N	N	N	Z/M/T
Estonija	T	N	T	T	N	Z/T
Irska	N	N	T	N	Z/M/T	T
Grčija	/	/	/	/	/	T
Španija	T	T	N	N	T	T
Francija	T	N	N	N	N	N
Hrvaška	N	N	N	N	N	M/T
Italija	T	T	T	N	N	M/T
Ciper	/	/	N	N	N	Z/M/T
Latvija	T	N	N	N	N	T
Litva	N	N	N	N	N	M/T
Luksemburg	N	N	N	Z	T	Z/T
Madžarska	T	N	N	T	N	Z/M/T
Malta	T	T	Z/T	Z/T	Z/T	Z/T
Nizozemska	N	N	N	N	N	Z
Avstrija	T	N	N	N	N	N
Poljska	T	T	T	Z/T	Z/T	Z/T
Portugalska	T	T	N	N	N	N
Romunija	T	T	N	T	T	Z/M/T
Slovenija	N	N	N	N	N	T
Slovaška	N	T	N	N	N	M/T
Finska	N	N	N	T	N	Z/T
Švedska	N	N	N	N	N	T
Združeno kraljestvo	N	N	N	Z	T	Z/T

N – ne

Z – zastoji

M – mobilnost v mestih

T – trajnostni prevoz

Vir: analiza Evropskega računskega sodišča na podlagi priporočil za posamezne države, ki jih izda Komisija

Na uspešnost podpore Komisije za bolj trajnostno mobilnost v mestih vpliva več dejavnikov

41 Sodišče je opredelilo dve pomembni področji, na katerih se mesta soočajo z izzivi, ki omejujejo uspešnost podpore Komisije, in sicer financiranje potreb po trajnostni mobilnosti v mestih ter razvoj skladnih politik na področjih parkiranja, območij brez prometa in kolesarjenja.

Potrebe javnega prevoza v mestih po financiranju

42 Učinkovito in uspešno omrežje javnega prevoza je eden ključnih pogojev za spodbujanje državljanov k prehodu na bolj trajnostne načine prevoza. Zadevna finančna obveznost presega naložbe v infrastrukturo javnega prevoza in vozni park – za katere lahko EU zagotovi finančno podporo – in zajema tudi operativne stroške in stroške vzdrževanja, ki so lahko znatni (glej [okvir 3](#)) in za katere EU ne zagotavlja finančne podpore.

Okvir 3

Operativni stroški javnega prevoza – primeri iz obiskanih mest

Tekoči stroški javnega prevoza v Barceloni so se v 15 letih več kot podvojili, in sicer s 646 milijonov EUR leta 2003 na 1 373 milijonov EUR leta 2017. V tem obdobju se je nacionalni prispevek povečal na 200 milijonov EUR v letu 2010, vendar se je od takrat zmanjševal in je v času revizije znašal dobrih 100 milijonov EUR.

Tekoči stroški javnega prevoza v Madridu so se povečali s 1 684 milijonov EUR leta 2013 na 2 014 milijonov EUR leta 2016, čeprav so se nato leta 2017 ponovno zmanjšali na 1 842 milijonov EUR. Medtem so se prispevki nacionalnih organov znatno zmanjšali.

V Hamburgu so se stroški javnega prevoza povečevali, zlasti zaradi razširitve sistema hitrega tramvaja. Po navedbah hamburških organov bodo ti stroški od leta 2020 naprej znašali več sto milijonov EUR na leto. Za delno kritje tega povečanja so se cene vozovnic med letoma 2012 in 2016 zvišale za več kot 20 %.

Tudi v Leipzigu so se cene mesečnih vozovnic med letoma 2011 in 2018 povečale za več kot 40 %, da bi se z njimi pokrili del naraščajočih tekočih stroškov.

²¹ Mnenje Evropskega računskega sodišča št. 6/2018 o predlogu uredb o skupnih določbah za obdobje 2021–2027.

43 Mesta z zaračunavanjem vozovnic krijejo del tekočih stroškov javnega prevoza, vendar to zajema le del stroškov. Za mesta, ki jih je obiskalo Sodišče, se je delež stroškov, ki se krijejo z vozovnicami, gibal med 81 % v Hamburgu in 8 % v Palermu²². Mednarodno združenje za javni prevoz je Sodišču zagotovilo podatke iz 41 mest EU, iz katerih je razvidno, da so prihodki od vozovnic skoraj dveh tretjin od 41 mest v EU, ki so jih preučili, krili manj kot 60 % tekočih stroškov. Zaključki ankete, ki jo je opravilo Sodišče, so bili podobni.

44 S tem povezani finančni izzivi se odražajo v starosti voznega parka (*Priloga IV*). V Neaplju je bila na primer na začetku leta 2013 povprečna starost 500 avtobusov 11,5 leta, zaradi težav z zanesljivostjo pa jih je bilo za vsakodnevno uporabo na voljo manj kot 65 %. Čeprav so bili nekateri avtobusi zamenjani, se je povprečna starost do novembra 2018 povečala na 13,4 leta. Mestni organi so poročali, da je to postopno poslabšanje storitve javnega prevoza privedlo do povečanja uporabe avtomobilov. Podobno je bilo v Palermu le 71 % avtobusnega voznega parka, katerega povprečna starost je bila 12 let, na voljo za vsakodnevno uporabo.

45 V skladu s poročilom Komisije iz leta 2019²³ znaša ocena skupnih stroškov prevoza za družbo v EU 987 milijard EUR, kar vključuje stroške za okolje (44 %), stroške nesreč (29 %) in zastojev (27 %). Kar zadeva prevoz potnikov, znašajo stroški osebnih avtomobilov 565 milijard EUR, kar ustreza 0,12 EUR/km zunanjih stroškov, stroški avtobusov in vlakov pa 19 milijard EUR (0,04 EUR/km). Z davčnimi (za gorivo in lastništvo) in cestninskimi pristojbinami, ki jih plačujejo uporabniki osebnih avtomobilov, se krije le slaba polovica teh stroškov, tj. 267 milijard EUR. V poročilu so bile opredeljene možnosti za povečanje deleža skupnih stroškov, ki jih krijejo uporabniki osebnih avtomobilov, vključno z uporabo shem zaračunavanja cestnih pristojbin za mestna območja, s čimer bi se obravnavali visoki stroški mestnega prevoza.

²² Na to vpliva tudi vožnja brez veljavne vozovnice. Glede na občinsko prevozno podjetje na primer v Neaplju škoda zaradi teh goljufij znaša približno 33 %.

²³ *Sustainable Transport Infrastructure Charging and Internalisation of Transport Externalities*, Evropska komisija, 2019.

46 Drugi dejavnik, ki prispeva k višjim stroškom, je pomanjkanje usklajenih standardov med različnimi tramvajskimi progami in progami podzemne železnice, ki zmanjšuje konkurenco na trgu. V Neaplju je na primer ta dejavnik pomenil, da je zelo malo podjetij proizvajalo vlake, ki so dosegali zahtevane standarde, zaradi česar je prihajalo tudi do zamud. Nasprotno pa imata v Varšavi dve progi podzemne železnice enake standarde, kar je privedlo do povečanja učinkovitosti pri gradnji druge proge podzemne železnice. Med to gradnjo je na primer mogoče uporabiti remize prve proge podzemne železnice. Mesta, ki bi za zmanjšanje stroškov želela svoje sedanje tehnične standarde zamenjati za standarde, ki veljajo za celotno EU, bi se morala spopasti z precejšnjimi izzivi, to pa bi bilo tudi drago. Poleg tega bi bilo pogosto treba premagati tudi politične ovire v smislu tesnejšega sodelovanja med različnimi mesti.

Skladnost politik

47 Sodišče je preučilo, ali se je s politikami mest za mobilnost v mestih obravnavala potreba po usklajenem izboljšanju trajnosti, pri čemer se je osredotočilo na politike parkiranja, zaračunavanje pristojbin za zastoje in zagotavljanje kolesarske infrastrukture.

48 Mesta, ki jih je Sodišče obiskalo, so sprejela politike parkiranja, ki so zasnovane tako, da odvrčajo od uporabe osebnih vozil v mestih, bodisi z zvišanjem parkirnin bodisi z zmanjšanjem števila parkirnih mest. V Leipzigu so bila na primer parkirna mesta za avtomobile spremenjena v parkirišča za kolesa, s čimer se je zmanjšala razpoložljivost parkirišč za avtomobile in povečala privlačnost kolesarjenja (glej [sliko 5](#)).

Slika 5 – Leipzig – parkirišča za kolesa nadomeščajo parkirišča za avtomobile



Vir: Evropsko računsko sodišče

49 Vendar politike parkiranja v več primerih niso bile skladne s politikami trajnostne mobilnosti v mestih:

- o na Poljskem, zlasti v Varšavi, je globa za neplačevanje parkirnine nižja od globe za neplačevanje javnega prevoza,
- o prav tako je na Poljskem tudi v primerih, kadar je parkiranje ob robu ceste prepovedano, še vedno mogoče parkirati na pločniku (glej [slika 6](#)), s čimer se zmanjša prostor, ki je na voljo pešcem.

Slika 6 – Varšava: na prometnem znaku piše: „Prepoved parkiranja ne velja za pločnike”



Vir: Evropsko računsko sodišče

50 Med drugimi načini odvrčanja od uporabe osebnih vozil sta uvedba območij brez prometa in zaračunavanje pristojbin za zastoje:

- o v Madridu je bilo leta 2018 vzpostavljeno 472 hektarjev veliko območje z omejenim prometom (Madrid Central – glej [okvir 4](#)), zaradi česar se je zmanjšalo onesnaženje z NO₂,

Okvir 4 – Prispevek območja Madrid Central k zmanjšanju onesnaženosti

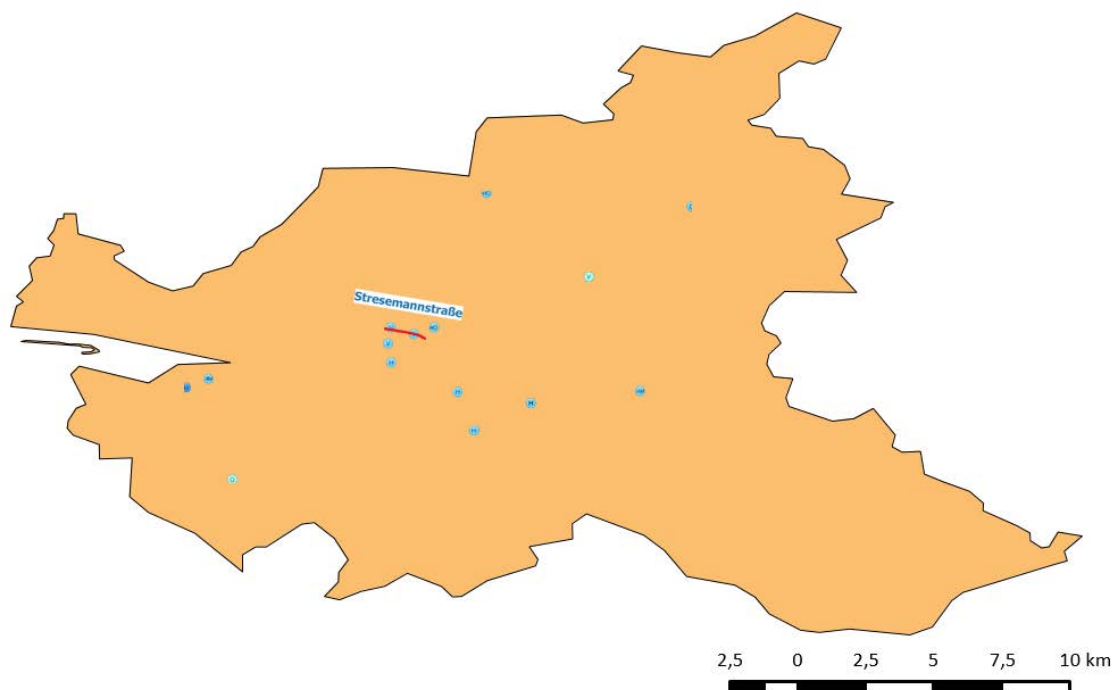
Območje Madrid Central je začelo delovati marca 2019. Podatki za NO₂ iz maja 2019 za predel Plaza del Carmen (edina merilna postaja na območju Madrid Central) kažejo, da se je onesnaženost z NO₂ v primerjavi z majem 2018 zmanjšala za 45 %. Onesnaženost z NO₂ se je zmanjšala na 24 merilnih postajah v Madridu, in sicer povprečno za 24 %. Zmanjšala se je tudi obremenitev s hrupom.

- V Barceloni so bili z uvedbo „superblokov“ s cest odstranjeni avtomobili. Superbloki pokrivajo devet stanovanjskih objektov s površino 400 metrov krat 400 metrov, ki jo obkrožajo ulice z zgoščenim prometom, vključno z avtobusi. Na notranjih ulicah je uporaba avtomobilov prepovedana ali pa omejena na vožnjo z nizko hitrostjo. Superbloki so primer tega, kako lahko mesta dajo prednost hoji in kolesarjenju, tako da parkiriščem odvzamejo javni prostor in ga namenijo meščanom,
- v Palermu je bilo uvedeno območje brez prometa velikosti štirih hektarjev, ki naj bi ga še enkrat povečali. Mesto namerava tudi zmanjšati prostor, ki je na voljo za avtomobile, in tako razširiti tramvajsko mrežo,
- nekatera mesta, vključno s Stockholmom in Valletto, so uvedla pristojbine za zastoje in poročala, da je to znatno pripomoglo k zmanjšanju zastojev in bistveno prispevalo k bolj trajnostnim načinom prevoza. S prihodki iz pristojbin za zastoje so se zagotovila tudi finančna sredstva za izboljšanje javnega prevoza.

51 Sodišče pa je odkrilo, da se koncept zaračunavanja pristojbin za zastoje ni pogosto uporabljal, obstajali pa so tudi primeri, v katerih se območja z omejenim prometom niso dosledno izvajala:

- zaračunavanje pristojbin za zastoje je uporabilo le malo mest kljub njihovim potencialnim koristim v smislu zmanjšanja zastojev, krepitve trajnosti in zagotavljanja dodatnih prihodkov. To je mogoče delno pojasniti s specifičnimi razmerami posameznih mest. Mesto bi na primer nerado razmišljalo o zaračunavanju pristojbin za zastoje, če bi bilo v primerjavi s sosednjimi mesti, ki tovrstnih pristojbin za zastoje ne bi zaračunavala, zaradi tega manj privlačno za meščane in podjetja.

Slika 7 – Ulica v Hamburgu, na kateri je uporaba starejših dizelskih avtomobilov začasno prepovedana



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov hamburških organov Zemljevid: © QGIS.

- o mesto Hamburg je zaradi upoštevanja mejne vrednosti za kakovost zraka začasno prepovedalo uporabo starejših dizelskih vozil na eni ulici, blizu katere je skoncentriranih pet od 15 postaj za merjenje kakovosti zraka v mestu (glej zemljevid – [slika 7](#)). Zaradi teh ukrepov se lahko izboljšajo kazalniki, kakovost zraka v velikem mestu pa se verjetno ne bo bistveno izboljšala.

52 Kolesarjenje ima velik potencial za povečanje trajnosti mobilnosti v mestih. V Københavnu se približno 40 % dnevnih migracij izvede s kolesom in tudi Antwerpen in Bordeaux sta z razširitvijo svojih omrežij kolesarskih stez znatno zmanjšala uporabo osebnih vozil (glej odstavek [19](#))²⁴. Podatki iz Leipziga kažejo, da so stroški vzdrževanja in naložb za kolesarske steze veliko nižji od stroškov za katera koli druga prevozna sredstva.

²⁴ Glede na *Copenhagenize Index* (www.copenhagenizeindex.eu), v okviru katerega se razvrščajo kolesarjenju najbolj prijazna mesta v Evropi, je Antwerpen na četrtem, Bordeaux pa na šestem mestu.

53 Sodišče je kljub potencialnim koristim kolesarjenja in nižjim stroškom naložb v kolesarsko infrastrukturo ugotovilo, da v več mestih ni bilo jasne zavezanosti izboljšanju kolesarskih stez:

- o stopnje kolesarjenja so v številnih obiskanih mestih nizke. Dolžina kolesarskih stez v Neaplju je na primer znašala manj kot 20 km, modalni delež kolesarjenja v Madridu in Barceloni pa je bil med 1 % in 2 %. V načrtu Barcelone je bil predviden 2,5-odstotni modalni delež za kolesarjenje v letu 2018, v krovnem načrtu Madrida za mobilnost kolesarjev za obdobje 2008–2016 pa je bil končni modalni delež v letu 2016 le 1,2 %. Načrt je bil leta 2016 revidiran in določena je bila nova ciljna vrednost v višini 5 % za leto 2025,
- o malo obiskanih mest je imelo v svojih načrtih določene ciljne vrednosti za kolesarjenje. Ciljne vrednosti, ki so obstajale, pa so bile včasih kombinirane s tistimi za hojo,
- o prav tako ni jasnih ciljnih vrednosti glede števila ali vrste kolesarskih stez, ki jih je treba zgraditi. V nekaterih mestih, kot je Madrid, kolesarske steze niso povsem ločene od motoriziranega prometa ali pešcev na pločniku.

54 Podatki o modalnem deležu, ki so jih zagotovila mesta, in informacije, zbrane v obiskanih mestih, kot sta Madrid in Barcelona, kažejo, da obstaja znatno tveganje, da se aktivna mobilnost, kot sta kolesarjenje in hoja, poveča zaradi opustitve uporabe javnega prevoza namesto zaradi opustitve uporabe osebnih avtomobilov. V Antwerpnu se je na primer uporaba osebnih avtomobilov in javnega prevoza s 4,4 % leta 2013 zmanjšala na 2,8 % leta 2017, medtem ko se je delež kolesarjenja v istem obdobju povečal za 7,3 %; v Lizboni se je javni prevoz zmanjšal s 34 % leta 2013 na 22 % leta 2017. Tveganje večje uporabe avtomobilov se poveča v obdobjih zniževanja cen goriva. Cene goriva v Hamburgu in Leipzigu so se na primer med letoma 2012 in 2018 znatno znižale, medtem ko so se cene vozovnic zvišale tudi za 40 %.

55 Ti primeri ponazarjajo, da je pomembno povečati privlačnost javnega prevoza in aktivne mobilnosti, vendar tudi sprejeti uspešne ukrepe za odvrnitev ljudi od uporabe osebnih avtomobilov.

56 Za izvedbo številnih pozitivnih primerov, ki jih je Sodišče odkrilo, sta bila potrebna močno politično vodstvo in uspešno komuniciranje. Prepričati državljane, naj opustijo udobje svojih avtomobilov in se odločijo za druge načine prevoza, je pogosto izziv. Za popolno uvedbo zaračunavanja pristojbine za zastoje v Stockholmu je bila na primer potrebna začetna faza testiranja. Čeprav so državljani sprva to zamisel zavračali, se zdaj ne želijo vrniti na prvotno stanje brez zaračunavanja pristojbin za zastoje. Poleg tega sta Barcelona in tudi Leipzig poudarila pomen uspešnega komuniciranja o potencialnih koristih predlaganih rešitev pred uvedbo superblokov oziroma zmanjšanjem parkirnih mest za osebna vozila.

Nekateri projekti, ki jih je Sodišče preučilo, niso bili v celoti uspešni in nekateri niso temeljili na dobrih strategijah

57 Sodišče je ocenilo uspešnost 15 projektov EU, ki jih je preučilo. Ocenilo je tudi, ali so ti projekti temeljili na dobrih strateških pristopih in ali so bile strategije na lokalni ravni skladne z načeli strategije, ki jih je Komisija določila v svojih dokumentih politike in smernicah.

Nekateri projekti niso bili tako uspešni, kot je bilo načrtovano

58 Vsi revidirani projekti niso bili v celoti uspešni. Sodišče je odkrilo številne primere, v katerih je bila za projekte sporočena manjša uporaba, kot je bilo načrtovano:

- pri projektih v Neaplju in Palermu (razen projekta nakupa avtobusov v Neaplju), katerih namen je bil povečati uporabo avtobusov in tramvajev, je prišlo do precejšnjih zamud. Ko so bili projekti zaključeni, je bilo dejansko število potnikov znatno manjše od načrtovanega,
- projekti v Varšavi in Lodžu so bili zaključeni, kot je bilo predvideno. Z njimi se je izboljšal javni prevoz, ki je na voljo državljanom, niso pa privedli do bistvenih sprememb modalnega deleža. Po izvedbi projekta v zvezi s tramvajskim voznim parkom v Lodžu se je tramvajsko omrežje izboljšalo, toda število potnikov v javnem prevozu se v primerjavi z letom 2014, ko se je projekt začel izvajati, ni povečalo (to je bil cilj, določen v času odobritve projekta). Zastoji so se v tem času povečali,
- v Barceloni je pri gradnji voznega pasu za avtobuse in vozila z visoko zasedenostjo prišlo do velikih zamud in prekoračitve stroškov. Prav tako niso bili doseženi cilji glede števila vozil, ki ta pas uporabljajo.

59 Pri razširitvi proge podzemne železnice št. 11 v Madridu se je izhajalo iz tega, da se bo promet zaradi gradnje novega trgovskega centra povečal. Ta trgovski center je bil blizu drugih, ki so takrat že obstajali, in je bil kmalu po odprtju nove proge podzemne železnice zaprt, tako da je bilo število uporabnikov za 45 % manjše, kot je bilo načrtovano. Sodišče je odkrilo več razlogov, ki so prispevali k omejeni uspešnosti obiskanih projektov. To so bile pomanjkljivosti v fazah načrtovanja in izvajanja projektov:

- tramvajska proga v Palermu je bila že od začetka zasnovana tako, da je bila odvisna od prometnih projektov, ki so jih vodili drugi operaterji. S tem je bil projekt izpostavljen tveganju zamud pri izvajanju drugih projektov in to tveganje se je nato uresničilo. Uspešnost projekta je oviralo tudi pomanjkanje povezovanja vozovnic med različnimi operaterji, kar je pomenilo, da so morali potniki za vožnjo v mesto s tramvajem kupiti več vozovnic,
- vozni pas za avtobuse in vozila z visoko zasedenostjo v Barceloni je zajemal dodaten vozni pas, ki je bil v nekaterih delih zgrajen nad obstoječo avtocesto. Prihranek časa, ki je bil omogočen s projektom, je znašal približno štiri minute, vendar to ni bila zadostna spodbuda zasebnemu uporabniku za prehod na vozni pas za avtobuse in vozila z visoko zasedenostjo, ki je bil cilj projekta,
- v primeru razširitve proge podzemne železnice v Neaplju lokalni organi niso pravočasno izvedli javnega naročila za nakup novih vlakov. To je pomenilo, da je moralo po zdaj daljši progi voziti enako število vlakov, kar je povzročilo manjšo pogostost in nižje ravni storitev.

Projekti niso vedno temeljili na dobrih strategijah za mobilnost v mestih

60 Sodišče je odkrilo številne primere, v katerih projekti, ki jih financira EU, niso temeljili na dobrih strategijah, tj. bodisi na načrtih za trajnostno mobilnost v mestih bodisi na drugih sektorskih strategijah. Slabosti v strateških pristopih vključujejo pomanjkanje izčrpnih podatkov in ustreznih ciljnih vrednosti ter nezadostno usklajenost z drugimi načrti in politikami.

Pomanjkanje ustreznih in zanesljivih podatkov

61 Vsaka politika in strategija bi morala temeljiti na dobri diagnozi, za katero je potrebno zbiranje ustreznih in zanesljivih podatkov. Vendar pa ni skupnega sklopa kazalnikov v zvezi z mobilnostjo v mestih na evropski ravni, vse države članice pa tudi ne zbirajo sistematično ustreznih podatkov. Pridobitev smiselnih podatkov od mest in držav članic za to revizijo je bila pomemben izziv. Ker ni na voljo dobrih podatkov, si Komisija težko ustvari zanesljivo predstavo o stanju na področju mobilnosti v mestih v EU in zato tudi težko pripravi ustrezne politične pobude.

62 Komisija je skupaj s platformo ELTIS (glej odstavek 33) ustanovila observatorij za mobilnost v mestih, v okviru katerega zbira primere dobre prakse in izkušnje mest v EU. Poleg tega je v času revizije izvajala pilotni projekt, ki je zajemal približno 50 mest v EU in v okviru katerega naj bi se določil skupni sklop kazalnikov mobilnosti v mestih, na podlagi katerega bi se zbirali podatki. Glede na informacije, ki jih je predložila Komisija, je bilo v projektu opredeljenih 21 kazalnikov, ki jih lahko mesta uporabijo za standardizirano ocenjevanje svojih politik mobilnosti v mestih.

63 Nekatere države članice, kot so Italija, Nemčija in Španija, so prav tako začele vzpostavljati observatorije za mobilnost v mestih, da bi lahko zbirale smiselne podatke mest, ter pripravljati smernice in standarde, da bi bili ti podatki primerljivi in skladni skozi čas. Toda Sodišče je ugotovilo, da se podatki, ki so jih zagotovili observatoriji, ne ujemajo vedno s podatki, ki so jih zagotovile občine.

64 Samo 30 od 88 mest, ki jim je bila poslana anketa Sodišča, je predložilo nekatere zahtevane podatke, nobeno mesto pa ni zagotovilo celotnega sklopa podatkov. Nekoliko več kot polovica anketirancev je predložila podatke o modalnem deležu v letih 2016 in 2017, še manj pa jih je navedlo podatke za prejšnja leta. Podobno je le malo mest zagotovilo ustrezne in podrobne podatke o stopnjah zastojev.

65 Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da nekatera mesta niso v celoti izkoristila orodij geografskih informacijskih sistemov, ki so zdaj na voljo za analizo njihovih mestnih prometnih omrežij. Pogosto so svojo analizo omejila na osnovne podrobnosti (na primer „oddaljenost od najbližjega postajališča javnega prevoza“) brez popolne analize potreb. Pri popolni analizi bi bilo treba upoštevati vsaj tokove in pogostost javnega prevoza ter dostopnost ključnih destinacij, kot so bolnišnice, šole in delovna mesta, z različnimi načini prevoza.

Pomanjkanje količinsko opredeljenih ciljnih vrednosti in operativnih načrtov za izvajanje strategij

66 V strategijah pogosto niso bili opredeljeni cilji ali ciljne vrednosti za rezultate ali modalni delež. Tri od osmih obiskanih mest so določila specifične ciljne vrednosti za modalni delež:

- mesto Leipzig je ciljne vrednosti za modalni delež določilo v svojem prometnem načrtu iz leta 2015, in sicer za vse okolju prijazne vrste prevoza, in jih uporabilo pri razvoju različnih scenarijev,
- podobno je mesto Barcelona opredelilo tri možne scenarije posredovanja in določilo specifične ciljne vrednosti za izbrano možnost, vključno s ciljnimi vrednostmi za aktivno mobilnost. Napredek je ocenjevalo v rednih časovnih presledkih,
- mesto Madrid je opredelilo splošno ciljno vrednost, tj. zmanjšanje prometa za 6 %, in specifične ciljne vrednosti za modalni delež za osebna vozila, javni prevoz in aktivno mobilnost.

Druga mesta ciljnih vrednosti sploh niso določila ali pa so jih določila samo za nekatere načine prevoza:

- mesto Hamburg je določilo ciljne vrednosti le za kolesarjenje, ne pa tudi za druge načine prevoza,
- mesto Varšava je opredelilo operativne ciljne vrednosti za stopnje zadovoljstva prebivalcev s kakovostjo javnih prostorov in naravnega okolja v mestu, ni pa določilo specifičnih ciljnih vrednosti za modalni delež,
- mesta Neapelj, Palermo in Lodž niso določila specifičnih ciljnih vrednosti za modalni delež. Načrt za mestni promet Palerma vsebuje splošni cilj, tj. prehod na manj onesnažujoče načine prevoza in z manjšo specifično porabo energije, ne pa tudi specifičnih ciljnih vrednosti, ki jih je treba doseči. V Lodžu so bila v analizi, ki jo je opravil organ, pristojen za promet, za opredelitev modalnega deleža kolesa in motorna kolesa vključena v isto kategorijo kljub zanje značilnih razlikah v trajnosti in uporabi javnega prostora.

67 Mesta so pogosto sprejela ustrezne strategije, vendar so bile v načrtih za njihovo izvajanje slabosti, vključno z nejasnimi navedbami prioritet, stroškov in virov financiranja.

- V strateškem načrtu o trajnostni mobilnosti Palerma je bilo predvideno kratko-, srednje- in dolgoročno posredovanje. Načrt je zajemal tudi časovni raspored dela in predvidene stroške. Vključeval je tudi prednostno razvrstitev za srednje kratkoročno in srednje dolgoročno obdobje, ki je temeljila predvsem na gospodarskih potrebah.
- Strateški načrt Neaplja je temeljil na zastarelih sektorskih načrtih. Ni bil dopolnjen z načrtom izvajanja, v njem pa tudi ni bilo določeno, kako se bodo različni ukrepi prednostno obravnavali.
- Načrt Leipziga vključuje splošna načela načrtovanja in ciljne vrednosti, ne pa tudi na primer seznama ukrepov z ustreznim financiranjem ali časovnih okvirov. Namesto tega vsebuje reference na ukrepe za specifične sektorje, predstavljene v drugih načrtih.
- Mesto Hamburg je razvilo številne možne ukrepe (*Themenspeicher*), vendar ni navedlo nobenih informacij o prioritetah ali o načinu izbire ukrepov.
- Mesto Madrid je pripravilo podrobno strategijo, sestavljeno iz osmih strateških smernic, 15 področij posredovanja in 95 specifičnih ukrepov, ki pa ni vključevala informacij o načinu financiranja izvajanja načrta za trajnostno mobilnost v mestu.
- Niti Varšava niti Lodž nista imela izvedbenega načrta za svoji strategiji.

Nezadostno usklajevanje z drugimi načrti in pri upoštevanju obrobja

68 Uspešno povezovanje z okoliškimi območji z vključitvijo različnih načinov prevoza in povezovanjem z urbanističnim načrtovanjem je ključnega pomena za bolj trajnostno mobilnost v mestih. Nobeno obiskano mesto razen Barcelone ni imelo načrta za mobilnost v mestu, ki bi bil povezan z okoliškim območjem. V Barceloni so se različne občine med seboj dejavno usklajevale v korist bolj povezanega javnega prevoza. V ta namen je bil ustanovljen upravni organ, ki zajema 36 občin. Ta organ je v času revizije pripravljaj načrt za mobilnosti, ki bi združeval 36 posameznih občinskih načrtov za mobilnosti. København Sodišče sicer v času revizije ni obiskalo, vendar je pozitiven primer (glej [okvir 5](#)).

Okvir 5 – København: inovativni pristop k načrtovanju mobilnosti v mestih

København uspešno združuje načrtovanje mobilnosti v mestih in urbanistično načrtovanje. Na primer, pisarne in delovni prostori, v katerih število zaposlenih presega določeno število, se lahko vzpostavijo samo v bližini večje postaje javnega prevoza.

69 Nasprotno pa je le 37 % Varšave vključenih v prostorske razvojne načrte, kar zmanjšuje razpoložljiva orodja za zagotovitev, da se urbanizacija mesta razvija nadzorovano in usklajeno z načrti mobilnosti v mestih.

Zaključki in priporočila

70 Da bi mobilnost v mestih v EU postala bolj trajnostna, je bistvenega pomena usklajeno ukrepanje vseh deležnikov. Komisija je po sprejetju svežnja o mobilnosti v mestih iz leta 2013 izdala vrsto dokumentov politike in smernic ter povečala sredstva, ki jih zagotavlja za projekte na tem področju. Sodišče priznava, da je za uresničenje pomembnih izboljšav na področju trajnostne mobilnosti v mestih morda potrebno več časa. Vendar šest let po tem, ko je Komisija pozvala h koreniti spremembi, ni jasno videti, da mesta bistveno spreminjajo svoje pristope.

71 Ni očitnega trenda uporabe bolj trajnostnih načinov prevoza. Čeprav so mesta vzpostavila vrsto pobud za večjo kakovost in obseg javnega prevoza, se uporaba osebnih avtomobilov na splošno ni bistveno zmanjšala. Nekateri kazalniki kakovosti zraka so se sicer nekoliko izboljšali, vendar so minimalni standardi EU za kakovost zraka v številnih mestih še vedno preseženi. Emisije toplogrednih plinov, ki so posledica cestnega prevoza, se stalno povečujejo. Potovanje z javnim prevozom pogosto traja dlje kot z osebnim avtomobilom.

72 Komisija je z namenom, da bi pomagala mestom pri spopadanju z izzivi na tem področju, v zadnjem desetletju izdala vrsto dokumentov politike skupaj s smernicami. V skladu z načelom subsidiarnosti državam članicam in njihovim mestom teh smernic ni treba upoštevati. Njihova dejanska uporaba je bila tako omejena, zlasti kar zadeva pripravo načrtov za trajnostno mobilnost v mestih. EU je v podporo svojim ciljem politike trajnostne mobilnosti namenila precejšnja sredstva. Na ravni EU ne obstaja zahteva, na podlagi katere bi bilo treba za dostop do sredstev sprejeti načrte za trajnostno mobilnost v mestih, čeprav so nekatere države članice ta pogoj postavile na nacionalni ravni. Komisija je v zadnjih letih okrepila svoj politični pritisk na trajnostno mobilnost v mestih v okviru procesa evropskega semestra. Toda brez jasne povezave med priporočili za posamezne države in uporabo sredstev EU v posameznih državah članicah bo ta pritisk omejen.

73 Nekatere države članice in mesta so imeli težave pri dopolnjevanju sredstev EU z ustreznimi viri, ki bi omogočilo ustrezno delovanje in vzdrževanje njihovega omrežja javnega prevoza. Stroški se lahko povečajo tudi zato, ker proge niso vedno tehnično interoperabilne. Poleg tega številne prakse na področju mobilnosti v mestih na lokalni ravni niso bile skladne s ciljem bolj trajnostne mobilnosti v mestih. Sodišče je odkrilo primere pozitivnih pobud za trajnostno mobilnost v mestih. Da so jih državljani sprejeli, so bili pogosto potrebni močno politično vodstvo in znatna prizadevanja na področju komuniciranja.

74 Sodišče je ugotovilo, da preučeni projekti, ki so prejeli sredstva EU, zaradi slabosti v zasnovi in izvajanju niso bili tako uspešni, kot je bilo predvideno. Ti projekti niso vedno temeljili na dobrih strategijah za mobilnost v mestih, ki pogosto niso vsebovale temeljnih podatkov in ustreznih analiz, ustreznih ciljnih vrednosti ter usklajevanja z drugimi načrti in sosednjimi občinami.

75 Sodišče na podlagi teh zaključkov daje naslednja priporočila in Komisijo poziva, naj jih upošteva pri prizadevanjih v zvezi z decembrskim evropskim zelenim dogovorom.

Priporočilo 1 – Objaviti podatke o mobilnosti v mestih

Komisija naj na podlagi svojih izkušenj pri vzpostavitvi observatorija ELTIS in svojega pilotnega projekta za pripravo sklopa skupnih kazalnikov o mobilnosti v mestih:

- (a) glede na oceno učinka, ki jo je opravila, in pozitivne izide tega procesa predlaga zakonodajo, na podlagi katere bodo morale države članice zbirati in redno predložiti ustrezne podatke o mobilnosti v mestih in sprejetju načrtov za trajnostno mobilnost v mestih v vseh mestnih vozliščih EU jedrnega in celovitega omrežja TEN-T, vključno z okoliškimi območji;
- (b) na podlagi podatkov, ki jih morajo predložiti države članice, redno poroča o napredku držav članic in urbanih vozlišč pri zagotavljanju bolj trajnostne mobilnosti v mestih.

Časovni okvir: (a) do leta 2022 in (b) do leta 2024.

Priporočilo 2 – Finančna sredstva povezati z načrti za trajnostno mobilnost v mestih

- (a) Za ESRR in Kohezijski sklad naj Komisija zagotovi, da bo v okviru programov dostop do sredstev za mobilnost v mestih pogojen s pripravo načrta za trajnostno mobilnost v mestu (ali ob zavezi, da bo načrt za trajnostno mobilnost v mestu sprejet v razumnem času) in zagotovilom, da je na voljo dovolj sredstev za operativne stroške in stroške vzdrževanja;
- (b) pri odobritvi programov naj zagotovi, da se bodo ustrezna priporočila za posamezne države v njih razumno odražala, ne glede na to, ali je to zakonodajna zahteva.

Časovni okvir: (a) in (b) za programsko obdobje 2021–2027.

- (c) kar zadeva Instrument za povezovanje Evrope, naj Komisija bolj prednostno obravnava tiste predloge projektov v urbanih vozliščih, ki so v zadevnem mestu podkrepljeni z načrti za trajnostno mobilnost v mestih.

Časovni okvir: začetek večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027.

To poročilo je sprejel senat II, ki ga vodi članica Evropskega Računskega sodišča Iliana Ivanova, v Luxembourgju na zasedanju 5. februarja 2020.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
Predsednik

Priloge

Priloga I – Seznam projektov, ki jih je Sodišče ocenilo

Država	Mesto	Sklad – operativni program	Ime in opis projekta	Skupni načrtovani stroški (v milijonih EUR)	Načrtovana podpora EU (v milijonih EUR)
Italija	Neapelj	ESRR – 2007IT161PO009	dela na progi 1 podzemne železnice v Neaplju (velik projekt 2009IT161PR020)	573	430
		ESRR – 2014IT16RFOP007	nakup avtobusnega voznega parka (projekta 18 014BP000000002 in 18 014BP000000004)	14	10,5
	Palermo	ESRR – 2007IT161PO011	izgradnja tramvajske infrastrukture v Palermu (velik projekt 2008IT161PR002)	137	103
		ESRR – 2014IT161M2O004	nakup avtobusnega voznega parka (projekta D70D16000020006 in D70D17000000006)	11	8,25
Nemčija	Hamburg	ESRR – 2014DE16RFOP006	iPlanB – interaktivna analiza velepodatkov za načrtovanje del na cesti (<i>Interactive Big-Data Analysen für die Planung von Baumaßnahmen</i>)	0,6	0,06
	Leipzig	ESRR – 2007DE161PO004	postaje za mobilnost (majhni informacijski centri na kraju samem, ki združujejo storitve mobilnosti organa, pristojnega za promet, v Leipzigu (LVB) z vsaj dvema dodatnima načinoma prevoza in ponudnikoma, kot so souporaba avtomobilov, mestna kolesarska postaja in polnilna postaja za električna vozila)	7,8	5,5
		ESRR – 2014DE16RFOP012	nakup avtobusnega voznega parka: 11 novih zgibnih avtobusov	3,7	1,5

Španija	Madrid	ESRR – 2008ES162PR002	razširitev proge 11 madridske podzemne železnice (velik projekt)	100	50
		posojila EIB z jamstvi EFSI	nadgradnja infrastrukture madridske podzemne železnice	402	396
	Barcelona	ESRR – 2007ES162PO006	rezervirana proga za avtobuse in vozila z visoko zasedenostjo na avtocesti C-58 (2008ES162PR001) (velik projekt)	78	39
			projekt izgradnje prestopne postaje Diagonal (PO011876)	17	8,5
Poljska	Varšava	Kohezijski sklad – 2007PL161PO002	proga II podzemne železnice v Varšavi – pripravljalno delo, oblikovanje in izgradnja osrednjega dela skupaj z nakupom voznega parka POIS 07.03.00-00-007/10	1 049 ²⁵	839 ²⁶
			storitve tramvajskih komunikacij na severnih območjih Varšave, povezane s širitvijo omrežja podzemne železnice in nakupom voznega parka POIS 07.03.00-00-009/10	145 ²⁷	116 ²⁸
	Lodž		nakup novega tramvajskega voznega parka zaradi krepitve konkurenčnosti javnega prevoza v Lodžu (številka projekta POIS.07.03.00-00-046/14)	31,5 ²⁹	25 ³⁰
			multimodalno vozlišče na železniški postaji Lodž Fabryczna (številka projekta POIS.07.03.00-00-016/11)	78 ³¹	63 ³²

Vir: Evropsko računsko sodišče

²⁵ 4 501 605 421 PLN.

²⁶ 3 601 284 336 PLN.

²⁷ 620 980 799 PLN.

²⁸ 496 784 639 PLN.

²⁹ 135 219 799 PLN.

³⁰ 108 175 839 PLN.

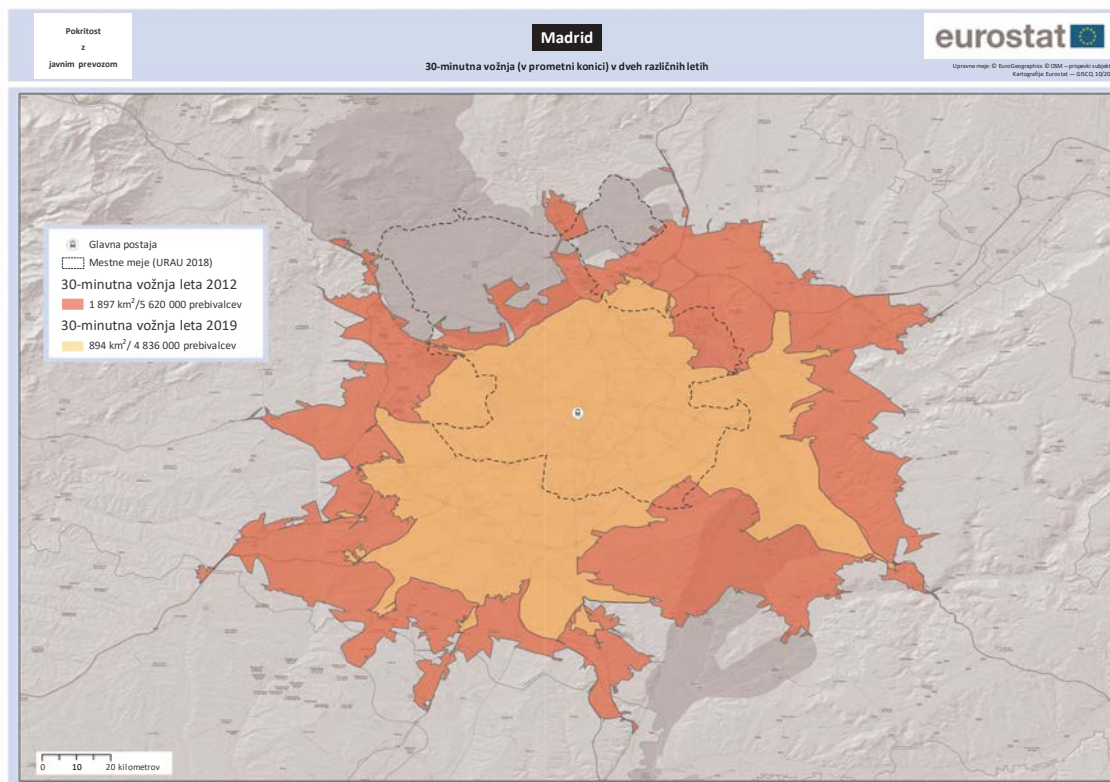
³¹ 335 951 061 PLN.

³² 268 760 848 PLN.

Priloga II – Zemljevidi obiskanih mest

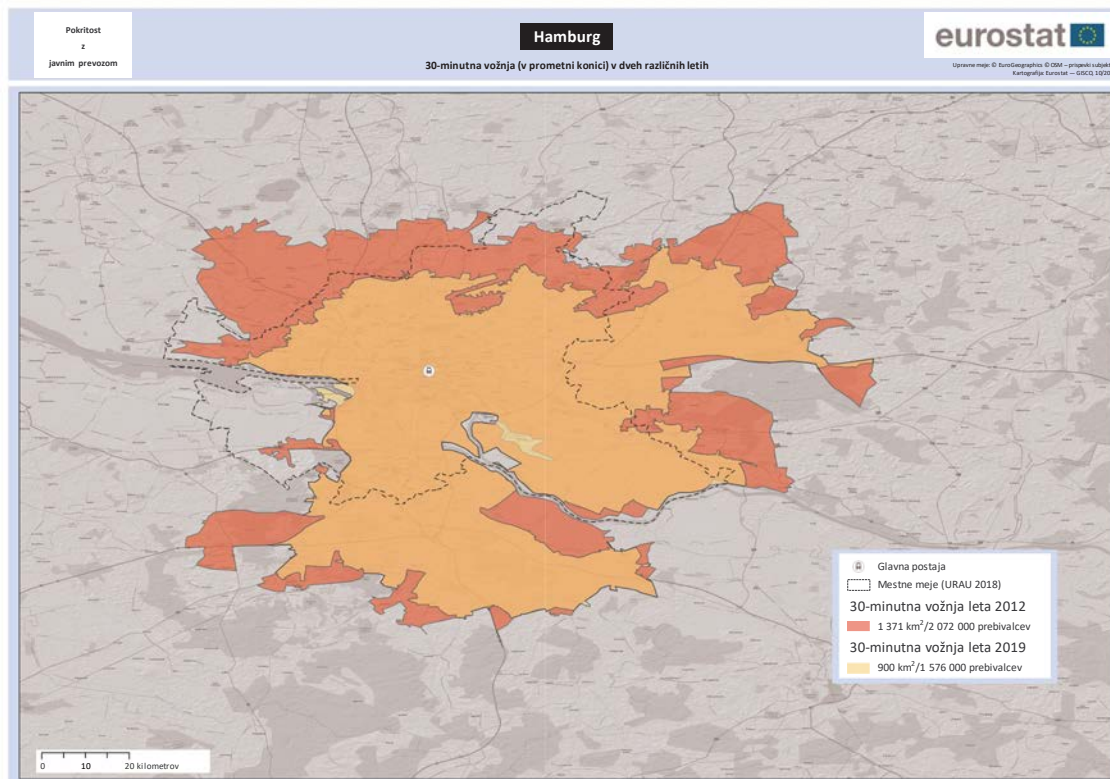
Madrid

Doseg v 30 minutah vožnje v času prometnih konic v letih 2012 in 2019

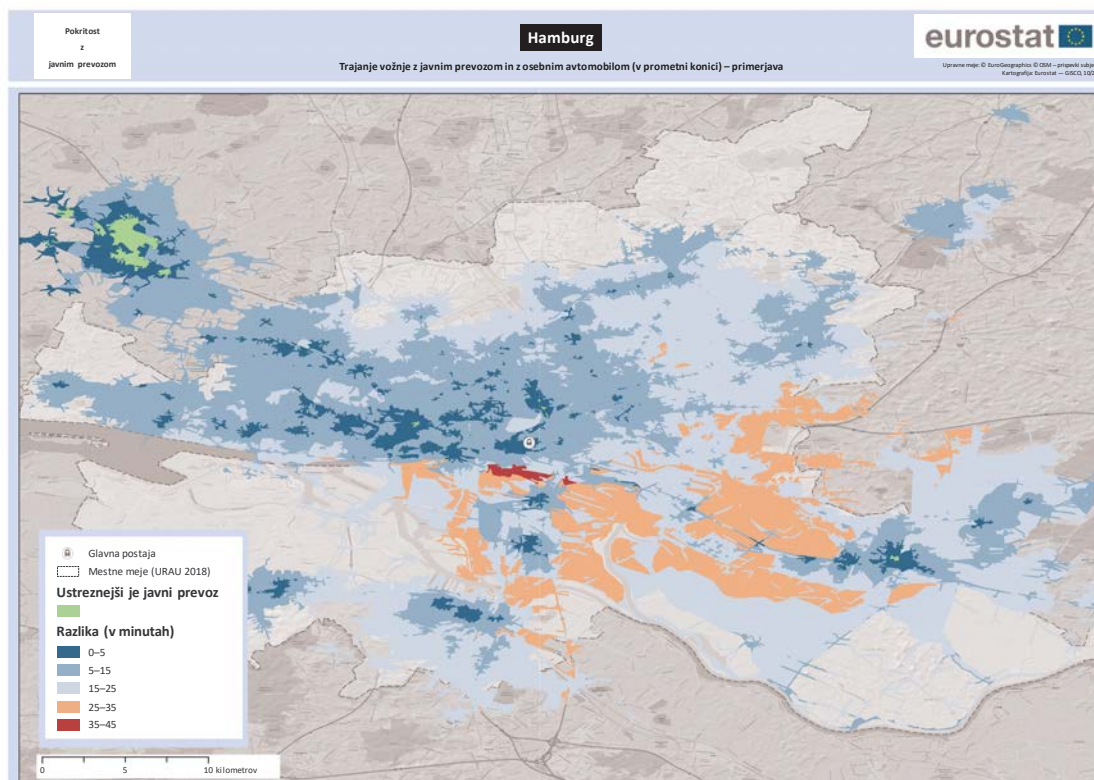


Hamburg

Doseg v 30 minutah vožnje v času prometnih konic v letih 2012 in 2019

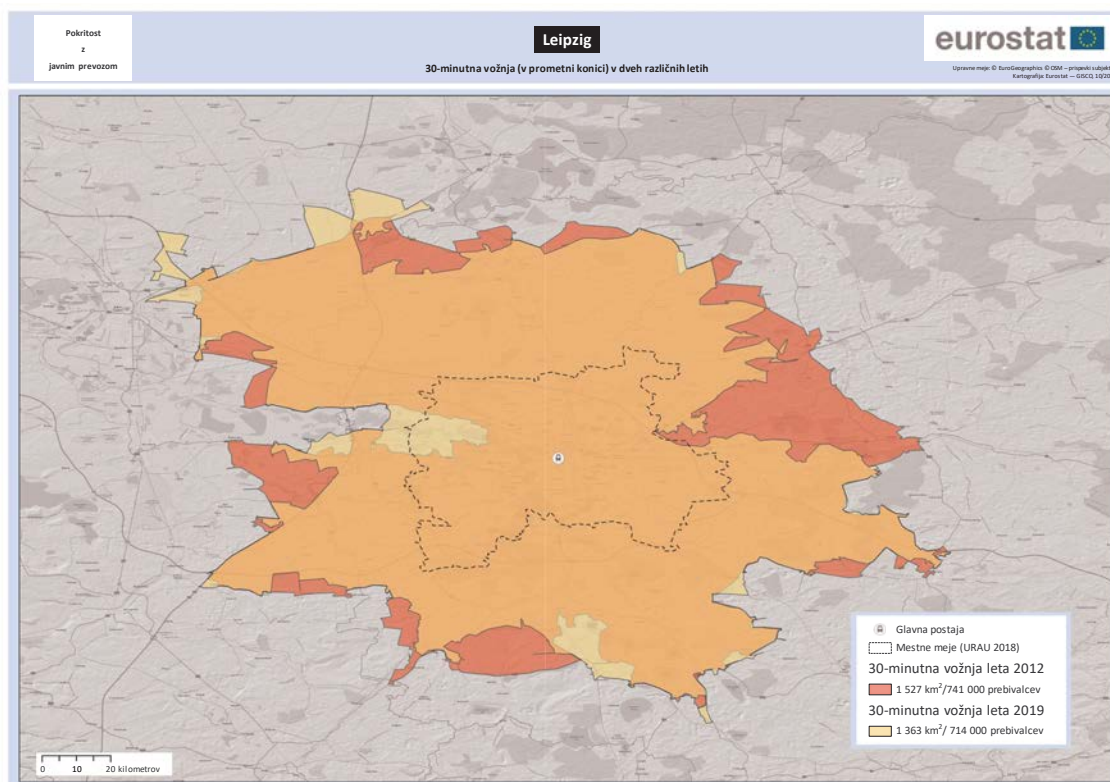


Primerjava dostopnosti glavne železniške postaje z avtomobilom in javnim prevozom v času prometnih konic

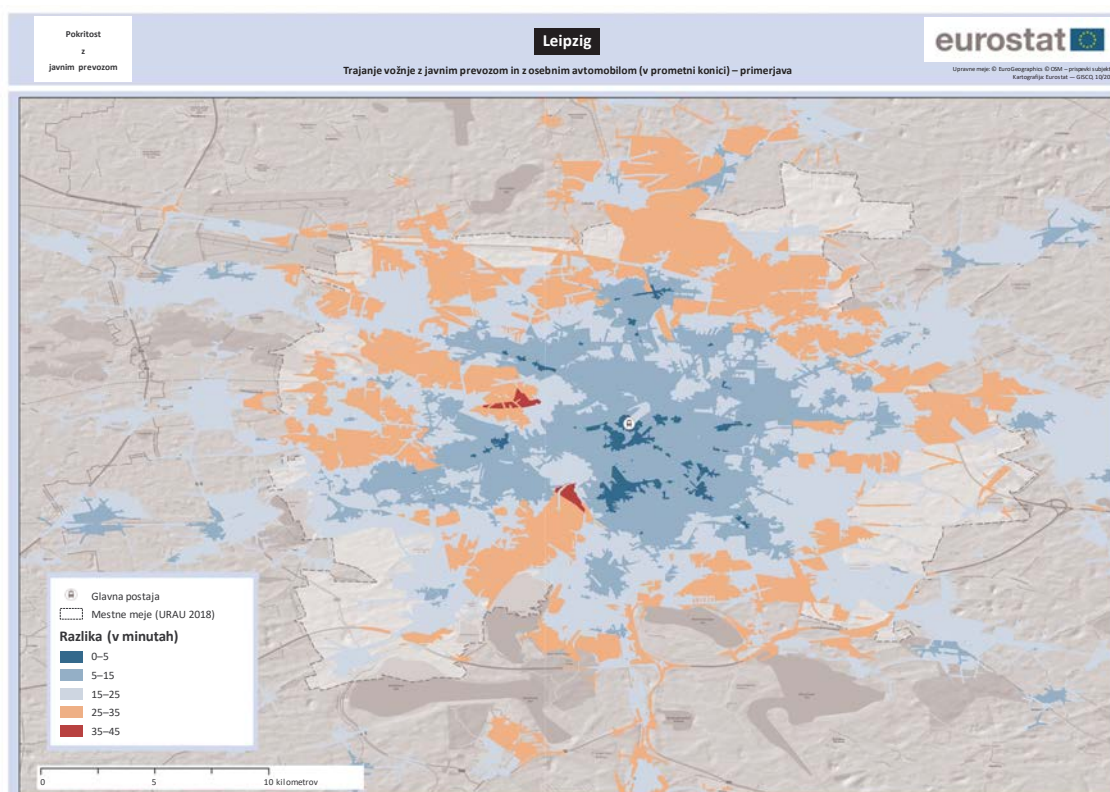


Leipzig

Doseg v 30 minutah vožnje v času prometnih konic v letih 2012 in 2019

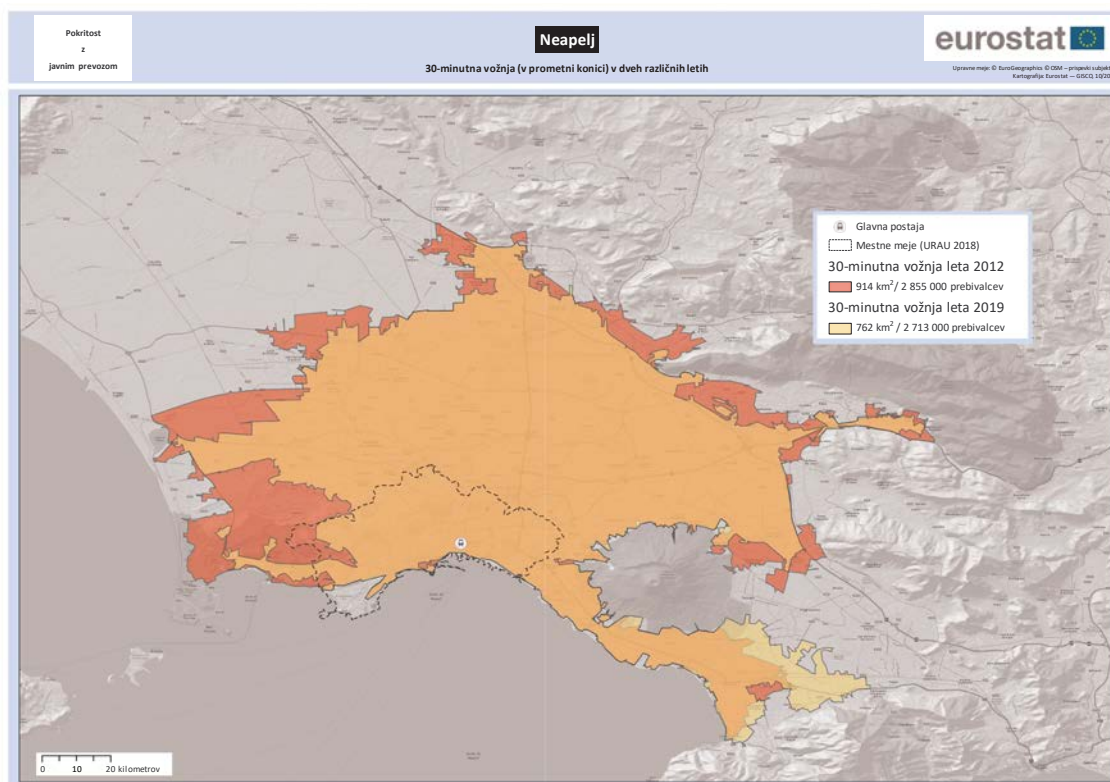


Primerjava dostopnosti glavne železniške postaje z avtomobilom in javnim prevozom v času prometnih konic



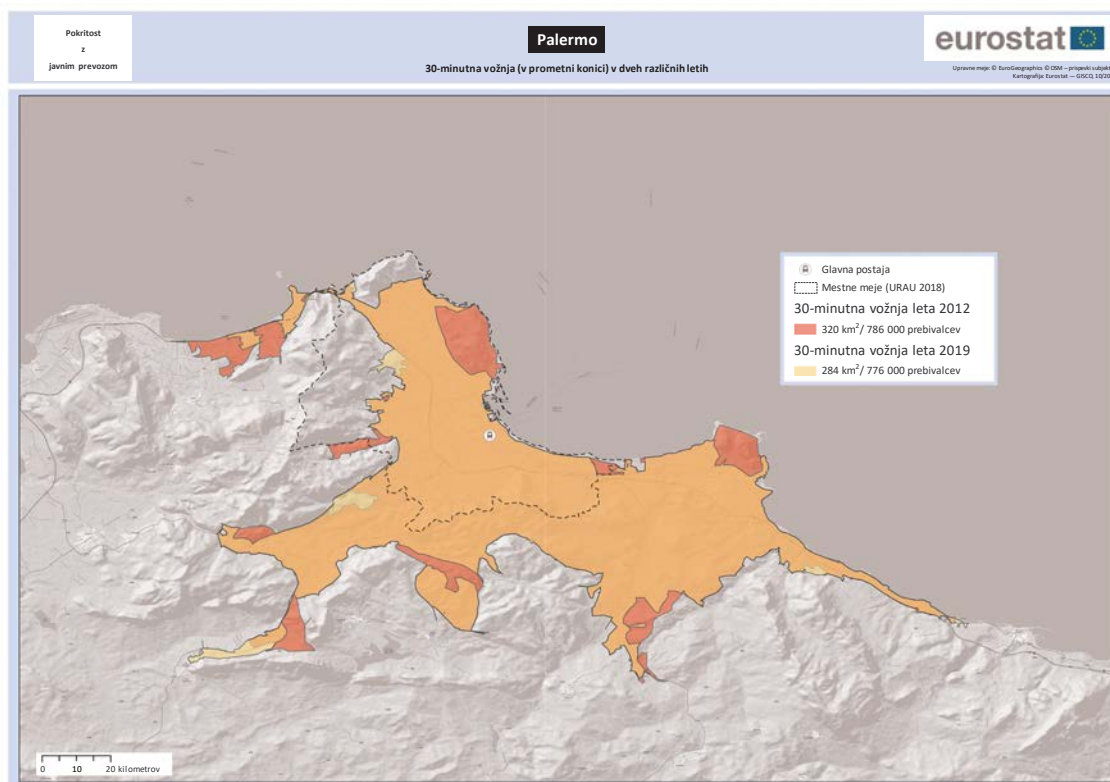
Neapelj

Doseg v 30 minutah vožnje v času prometnih konic v letih 2012 in 2019

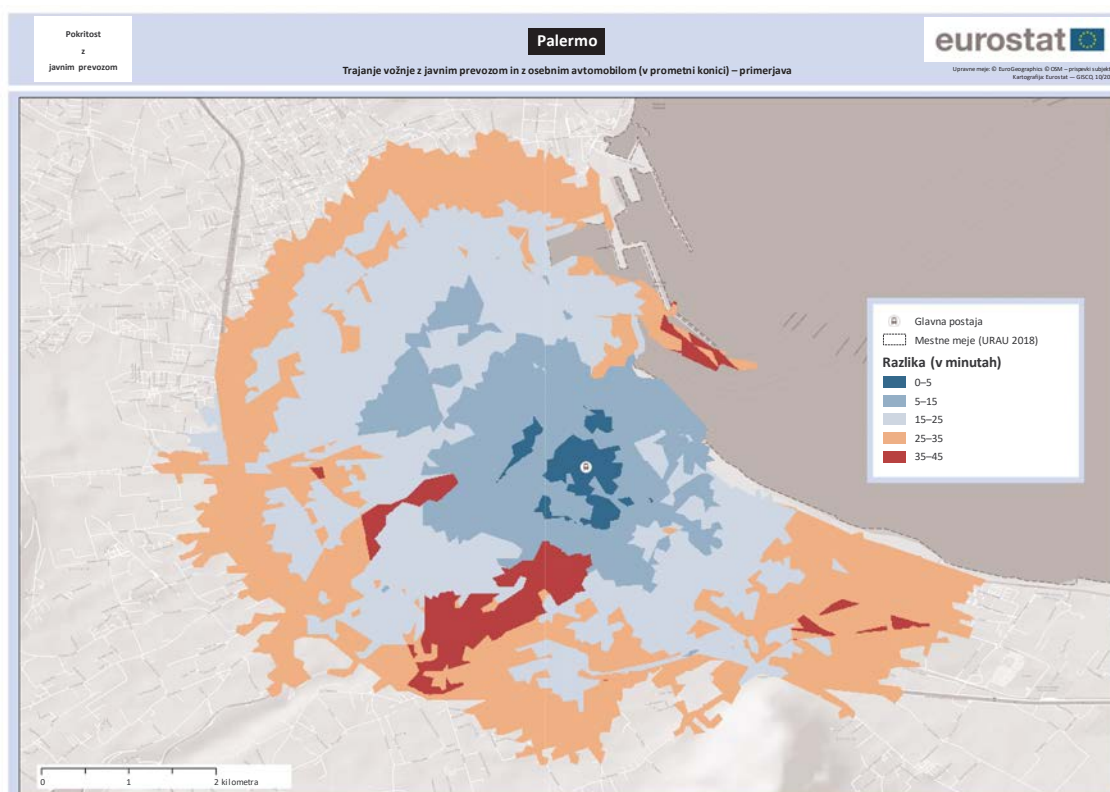


Palermo

Doseg v 30 minutah vožnje v času prometnih konic v letih 2012 in 2019

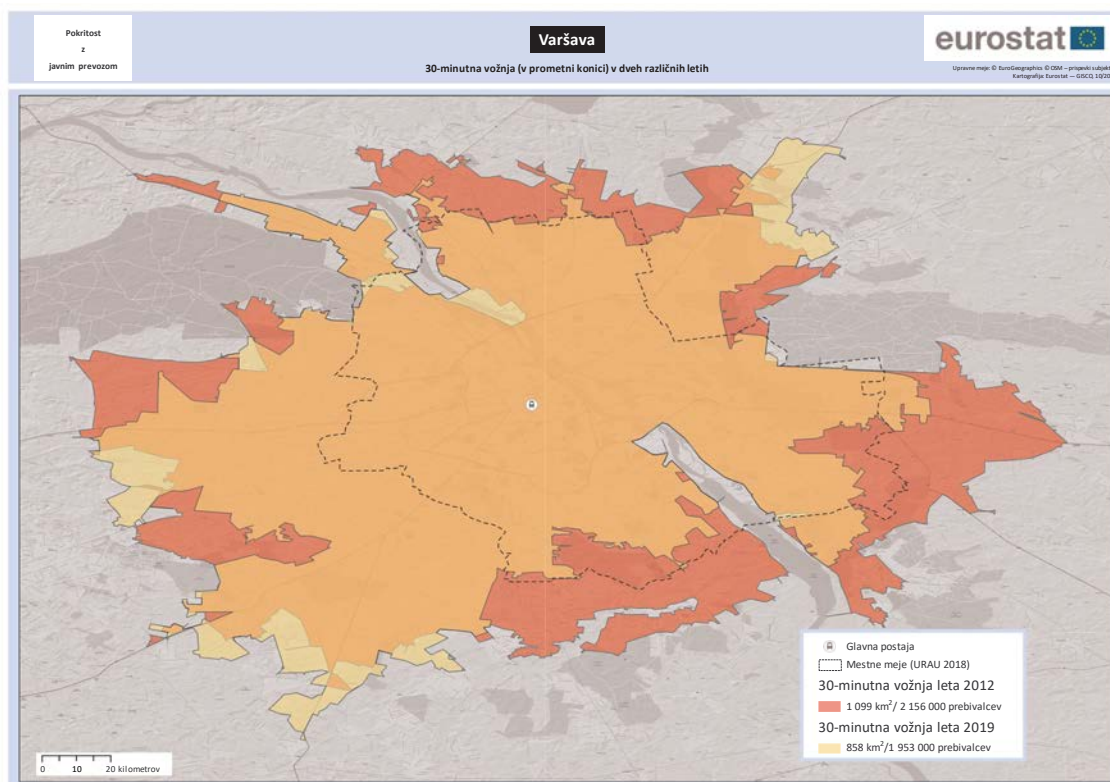


Primerjava dostopnosti glavne železniške postaje z avtomobilom in javnim prevozom v času prometnih konic

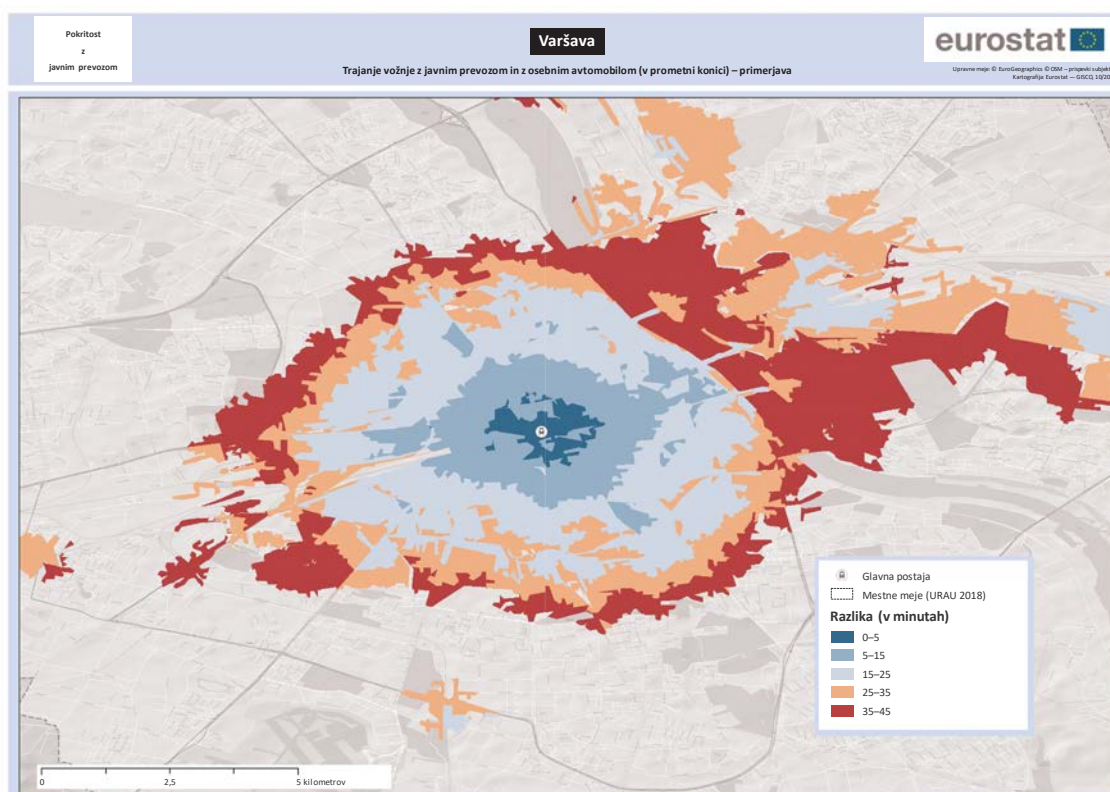


Varšava

Doseg v 30 minutah vožnje v času prometnih konic v letih 2012 in 2019

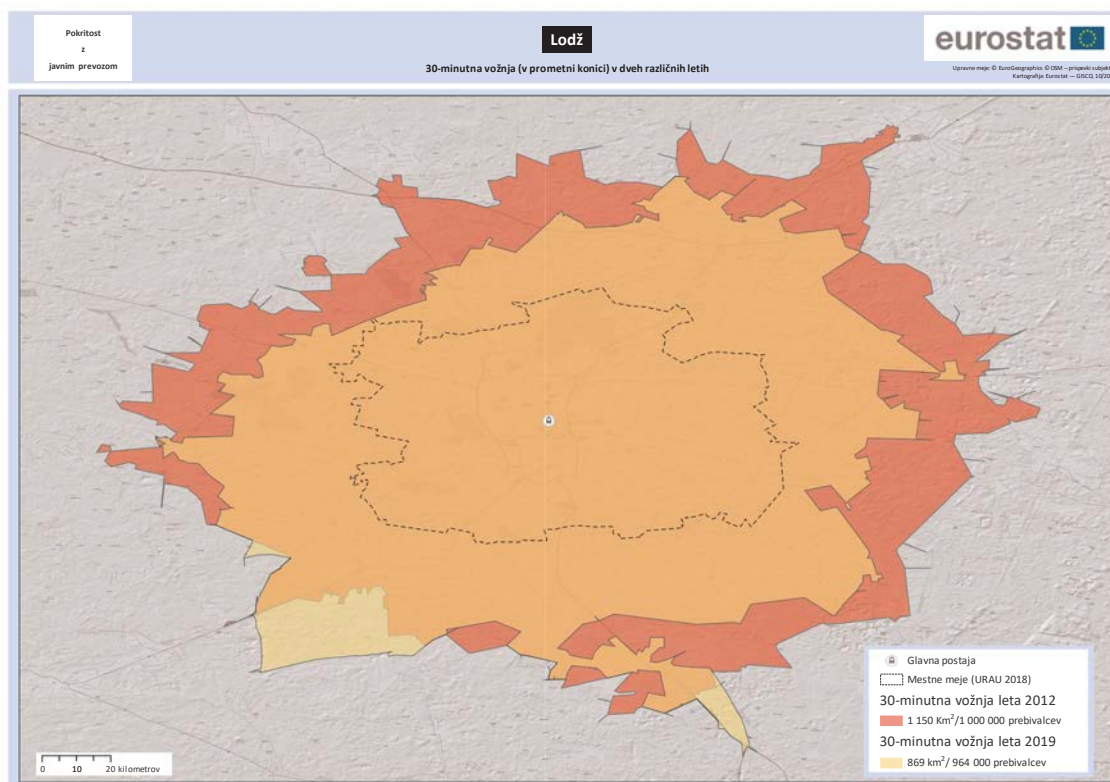


Primerjava dostopnosti glavne železniške postaje z avtomobilom in javnim prevozom v času prometnih konic

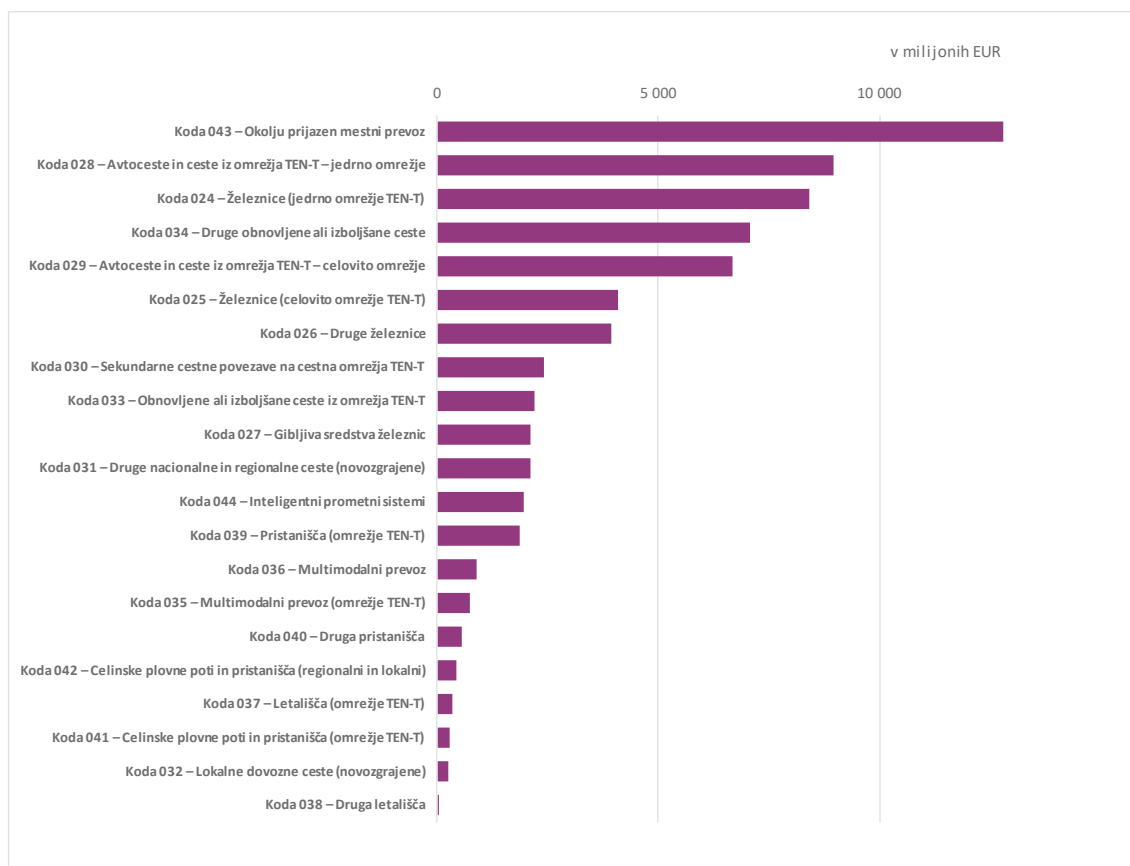


Lodž

Doseg v 30 minutah vožnje v času prometnih konic v letih 2012 in 2019



Priloga III – Dodeljena sredstva iz skladov ESI za obdobje 2014–2020 po področjih posredovanja



Vir: analiza Sodišča na podlagi podatkov Komisije (zbirka Infoview)

Priloga IV – Povprečna starost avtobusov v obiskanih mestih

Mesto	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Madrid	5,5	6,0	6,6	6,9	6,7	
Barcelona					9,0	9,0
Hamburg	5,9	5,9	6,4	6,7	5,9	
Leipzig	4,9	5,1	6,1	6,1	6,9	7,3
Neapelj	12,1	12,7	13,5	13,9	14,2	13,4
Palermo	10,3	10,8	11,2	10,4	11,4	12,4
Varšava	6,3	6,6	6,7	6,4	6,6	6,6
Lodž	7,2	7,1	6,6	6,8	7,7	8,7

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov, ki so jih zagotovila zadevna mesta

Glosar, kratice in okrajšave

Aktivna mobilnost: oblika prevoza, pri katerem se uporablja samo telesna aktivnost. Najpogostejši obliki aktivne mobilnosti sta hoja in kolesarjenje.

CIVITAS: mreža mest za mesta, ki si prizadeva za čistejši in boljši prevoz v Evropi in zunaj nje. V okviru pobude CIVITAS, ki jo je Evropska komisija začela izvajati leta 2002, je bilo v okviru predstavitvenih projektov v več kot 80 mestih kot živih laboratorijih po vsej Evropi preizkušenih in izvedenih več kot 800 ukrepov in rešitev mestnega prevoza. Znanje, pridobljeno s temi praktičnimi izkušnjami, se dopolnjuje in podpira s številnimi raziskovalnimi in inovacijskimi projekti, ki jih prav tako vodi CIVITAS. V okviru teh raziskovalnih projektov se preučujejo načini za vzpostavitev bolj gospodarnega z viri in konkurenčnega prometnega sistema v Evropi.

ELTIS: evropski observatorij za mobilnost v mestih, ki ga podpira Evropska komisija. Njegova glavna naloga je olajšati izmenjavo informacij, znanja in izkušenj na področju trajnostne mobilnosti v mestih v Evropi. Zbira tudi podatke o trajnostni mobilnosti v mestih v Evropi, npr. o sprejetju načrtov za trajnostno mobilnost v mestih.

Evropska platforma za upravljanje mobilnosti: je mednarodna neprofitna organizacija, mreža vlad v evropskih državah, ki so vključene v upravljanje mobilnosti.

Evropski semester: je cikel usklajevanja ekonomske in fiskalne politike v EU. Je del okvira ekonomskega upravljanja Evropske unije. Pokriva šestmesečno obdobje od začetka vsakega leta, zaradi česar se tudi imenuje „semester“. V okviru evropskega semestra države članice usklajujejo svoje proračunske in ekonomske politike s cilji in pravili, dogovorjenimi na ravni EU.

Evropsko partnerstvo za inovacije na področju pametnih mest in skupnosti: je pomembna trg spreminjajoča pobuda, ki jo podpira Evropska komisija in ki združuje mesta, panoge, MSP, vlagatelje, raziskovalce in druge akterje pametnih mest.

Funkcionalno mestno območje ali metropolitansko območje: izraza se nanašata na celoten mestni kontinuum, ki vključuje območje mesta in območje dnevnih migracij, kot je navedeno v opredelitvi EU in OECD.

IPE: Instrument za povezovanje Evrope. Je instrument EU za financiranje za obdobje 2014–2020, katerega cilj je podpirati razvoj visokozmogljivih, trajnostnih in učinkovito povezanih vseevropskih omrežij na področju prometa, energije in digitalnih storitev.

Mednarodni prometni forum: je medvladna organizacija z 59 državami članicami. Deluje kot možganski trust za prometno politiko in organizira letno srečanje ministrov za promet na vrhu. Forum je edini svetovni organ, ki zajema vse načine prevoza. Je politično samostojen in upravno povezan z OECD.

Mikromobilnost: kategorija načinov prevoza, ki jih zagotavljajo zelo lahka vozila (bruto mase manj kot 500 kg), opremljena z motorjem. Med drugim vključuje električne skiroje, rolke in kolesa ter monokolesa.

Načrt za trajnostno mobilnost v mestih: je koncept načrtovanja, ki ga uporabljajo lokalni in regionalni organi za strateško načrtovanje mobilnosti. Spodbuja prehod na bolj trajnostne načine prevoza ter podpira vključevanje in uravnotežen razvoj vseh načinov prevoza.

Obzorje 2020: je program EU za raziskave in inovacije za obdobje 2014–2020 z razpoložljivimi sredstvi v višini skoraj 80 milijard EUR.

Postopek za ugotavljanje kršitev: sodni postopek, ki ga sproži Evropska komisija proti državi EU, ki ne izvaja zakonodaje EU. Komisija lahko zadevo predloži Evropskemu sodišču, ki lahko v nekaterih primerih naloži denarne kazni.

Priporočila za posamezne države: so dokumenti, ki jih pripravi Evropska komisija za vsako posamezno državo. Vsebujejo analizo gospodarskih razmer države ter priporočila za ukrepe, ki bi jih ta morala sprejeti v obdobju 12–18 mesecev.

Skladi ESI: evropski strukturni in investicijski skladi. Mednje spadajo: Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo. Skupaj jih upravljajo Evropska komisija in države članice EU.

Urbano vozlišče: pomeni urbano območje, na katerem je prometna infrastruktura vseevropskega prometnega omrežja, kot so pristanišča, vključno s potniškimi terminali, letališča, železniške postaje, logistične platforme in tovarni terminali, ki se nahajajo na mestnem območju ali v njegovi okolici, povezana z drugimi deli te infrastrukture ter z infrastrukturo za regionalni in lokalni promet.

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„TRAJNOSTNA MOBILNOST V MESTIH V EU: BISTVENO IZBOLJŠANJE NI MOGOČE BREZ ZAVEZANOSTI DRŽAV ČLANIC“

POVZETEK

I. Skupni odgovor Komisije na odstavke I-V.

Komisija priznava pomen trajnostne mobilnosti v mestih in dejavnikov, za katere je bilo ugotovljeno, da vplivajo nanjo.

Finančna podpora EU se je v obdobju 2014–2020 povečala za 50 % in je bila večinoma razdeljena prek evropskih strukturnih in investicijskih skladov ter instrumenta za povezovanje Evrope. To je bila ena od zavezave o mobilnosti v mestih iz leta 2013, ki je razkril tudi potrebo po sodelovanju med lokalno, nacionalno in evropsko ravno upravljanja pri reševanju izzivov, s katerimi se soočajo mesta pri lokalnem prevozu.

VI. Komisija priznava, da je potrebno nadaljnje izboljšanje izvajanja načrtov mobilnosti na lokalni ravni v skladu s smernicami EU. Poudarja, da imajo države članice pri tem pomembno vlogo.

X. Prva alineja – Komisija delno sprejema to priporočilo. Glej odgovore na priporočilo 1.

Druga alineja – Komisija delno sprejema to priporočilo, vendar je uspeh povezave med financiranjem EU in načrti trajnostne mobilnosti v mestih odvisen od sodelovanja držav članic v razpravah o partnerskem sporazumu in programu. Glej odgovore na priporočilo 2.

UVOD

Okvir 1 Sveženj o mobilnosti v mestih

Ocenjevanje svežnja o mobilnosti v mestih iz leta 2013 še vedno poteka, rezultati pa bodo na voljo šele, ko bo končano, torej v drugem četrtletju leta 2020.

PRIPOMBE

38. Čeprav načrti za trajnostno mobilnost v mestih niso vedno pogoj za podporo kohezijske politike, programi pogosto zahtevajo obstoj drugih strateških okvirov. To velja za programe dveh drugih obiskanih držav članic:

– na Saškem se program sklicuje na energetske in podnebni načrt regije, razvojni načrt regije, prometni načrt regije in načrt regije za kolesarjenje,

– na Poljskem je pogoj za pridobitev podpore EU za naložbe v trajnostno mobilnost v mestih priprava in spoštovanje dokumentov, upoštevanih pri načrtovanju, kot so teritorialne

strategije, načrti za gospodarstvo z nizkimi emisijami, načrti za trajnostno mobilnost v mestih in drugi dokumenti.

39. Skladnost s konceptom načrtov za trajnostno mobilnost v mestih zahteva notranje mehanizme za zagotavljanje kakovosti v skladu s smernicami EU. Glej Prilogo I k sporočilu o svežnju za mobilnost v mestih.

V nekaterih državah članicah/regijah, kot sta Švedska in Flandrija, se uporabljajo zunanji mehanizmi za zagotavljanje kakovosti.

40. Komisija je v zakonodaji za obdobje 2021–2027 predlagala jasno povezavo med priporočili Sveta za posamezne države in financiranjem iz kohezijske politike. Ta predlog bi od držav članic zahteval, da tako v partnerskem sporazumu kot v programih upoštevajo relevantna priporočila za posamezne države, Komisija pa bi morala ob odobritvi teh dokumentov oceniti, ali se v partnerskem sporazumu in programih upoštevajo relevantna priporočila za posamezne države. Čeprav pogajanja o predlogu Komisije za uredbo o skupnih določbah še vedno v potekajo, so v delnem začasnem skupnem dogovoru, ki sta ga sozakonodajalca sklenila 10. decembra 2019, navedeni elementi ohranjeni.

62. Komisija poudarja, da naj bi se pilotni projekt o kazalnikih trajnostne mobilnosti v mestih iz odstavka 62 končal v prvem četrtletju leta 2020. Komisija namerava oceniti ustrezne ukrepe v zvezi s kazalniki glede na rezultate tega pilotnega projekta.

SKLEPI IN PRIPOROČILA

70. Komisija priznava, da je trajnostna mobilnost v mestih v EU eden od ključnih izzivov in da obstajajo možnosti za izboljšave.

Poudarja, da so za to področje v največji meri odgovorni lokalni organi in da imajo države članice pri tem pomembno vlogo.

71. Komisija ugotavlja, da ocenjevanje svežnja o mobilnosti v mestih iz leta 2013 še poteka. Ko bo končano, bo omogočilo celovitejši pregled stanja.

72. Komisija je v zakonodaji za obdobje 2021–2027 predlagala jasno povezavo med priporočili Sveta za posamezne države in financiranjem iz kohezijske politike. Ta predlog bi od držav članic zahteval, da tako v partnerskem sporazumu kot v programih upoštevajo relevantna priporočila za posamezne države, Komisija pa bi morala ob odobritvi teh dokumentov oceniti, ali se v partnerskem sporazumu in programih upoštevajo relevantna priporočila za posamezne države. Čeprav pogajanja o predlogu Komisije za uredbo o skupnih določbah še vedno v potekajo, je delni začasni skupni dogovor, ki sta ga sozakonodajalca sklenila 10. decembra 2019, ohranil navedene elemente.

73. Finančna podpora EU se je v obdobju 2014–2020 povečala za okrog 50 % in je bila večinoma razdeljena prek evropskih strukturnih in investicijskih skladov ter instrumenta za povezovanje Evrope. To je bila ena od zavez svežnja o mobilnosti v mestih iz leta 2013, ki je razkril tudi potrebo po sodelovanju med lokalno, nacionalno in evropsko ravno upravljanja pri reševanju izzivov, s katerimi se soočajo mesta pri lokalnem prevozu.

Priporočilo 1 – Objava podatkov o mobilnosti v mestih

- a) Komisija sprejema to priporočilo.
- b) Komisija delno sprejema priporočilo, saj ne more vplivati na izid zakonodajnega postopka.

Priporočilo 2 – Vezava financiranja na načrte za trajnostno mobilnost v mestih

- a) Komisija delno sprejema to priporočilo.

Komisija ne more vplivati na izid potekajočih zakonodajnih pogajanj.

Uspeh bo odvisen od sodelovanja držav članic pri razpravah o partnerskem sporazumu in programih.

Elementi, ki jih je treba upoštevati pri izbiri posameznih dejavnosti, se določijo na ravni programov, za kar so odgovorni organi upravljanja, pri čemer bi bilo treba upoštevati zahteve iz člena 67 predloga uredbe o skupnih določbah.

- b) Komisija delno sprejema to priporočilo, kolikor je to v skladu s predlaganim pravnim okvirom in delnim začasnim dogovorom, ki sta ga sozakonodajalca sklenila 10. decembra 2019.

Vendar lahko Komisija ukrepa le, če obstaja pravna podlaga za njene ukrepe, o katerih sta se v pogajanjih dogovorila sozakonodajalca. Zato je treba načeloma vsako priporočilo, ki presega pravni okvir, ki sta ga sozakonodajalca Unije na koncu sprejela v zvezi s povezavo med predlaganimi programi držav članic in priporočili za posamezne države, ki jih je sprejel Svet, nasloviti na države članice.

- c) Komisija sprejema to priporočilo.

Prve korake v tej smeri je sprejela v razpisu Instrumenta za povezovanje Evrope iz leta 2019 za urbana vozlišča. Komisija se je zavezala, da bo ta pristop nadaljevala tudi v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope II.

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil revizijski senat II – Naložbe v kohezijo, rast in vključevanje, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Iliana Ivanova. Revizijo je vodila članica Evropskega računskega sodišča Iliana Ivanova, pri njej pa so sodelovali vodja njenega kabineta Mihail Stefanov, ataše v njenem kabinetu James Verity, vodilni upravni uslužbenec Niels-Erik Brokopp, vodja naloge Enrico Grassi ter revizorji Paloma Munoz Mula, Paolo Pesce, Angelika Zych in Mariya Byalkova.



Od leve proti desni: Paloma Munoz Mula, Paolo Pesce, Angelika Zych, James Verity, Iliana Ivanova, Mihail Stefanov, Enrico Grassi, Niels-Erik Brokopp in Mariya Byalkova.

Časovnica

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	24. 10. 2018
Uradno posredovanje osnutka poročila Komisiji (ali drugemu revidirancu)	4. 12. 2019
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	5. 2. 2020
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugih revidirancev) v vseh jezikih	25. 2. 2020

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2020.

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe se izvaja s sklepom *Decision of the European Court of Auditors No 6-2019* o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov.

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)*. To pomeni, da je ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo spremembe. Oseba, ki dokumente ponovno uporabi, ne sme potvoriti njihovega prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih strani, je treba pridobiti dodatne pravice. Kadar je pridobljeno dovoljenje, to razveljavi zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic:

Slika 7: © QGIS, z licenco *CC BY-SA 3.0*.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe in zanje nimate licence.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Evropskega računskega sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabiti brez njegove predhodne privolitve.

SL	PDF	ISBN 978-92-847-4343-8	doi:10.2865/838200	QJ-AB-20-003-SL-N
SL	HTML	ISBN 978-92-847-4369-8	doi:10.2865/63671	QJ-AB-20-003-SL-Q

Trajnostna mobilnost v mestih je eden glavnih izzivov, s katerimi se spopadajo mesta v EU, in razlog za skrb številnih državljanov. Cestni prevoz je eden glavnih vzrokov onesnaženosti zraka in emisij toplogrednih plinov na mestnih območjih, družbo pa stroški zaradi zastojev stanejo približno 270 milijard EUR letno.

Komisija je leta 2013 sprejela sveženj o mobilnosti v mestih in zagotovila več sredstev – približno 13 milijard EUR za obdobje 2014–2020 – za okolju prijazen mestni prevoz, ki naj bi tako postal bolj trajnosten.

Sodišče na podlagi revizijskega dela na Komisiji in v osmih različnih mestih v Nemčiji, Italiji, na Poljskem in v Španiji ni našlo dokazov o tem, da mesta v EU temeljito spreminjajo svoje pristope, in je ugotovilo, da ni očitnega trenda uporabe bolj trajnostnih načinov prevoza.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors