CS 2020

10

Zvláštní zpráva

Dopravní infrastruktury EU: aby se účinky sítě projevily včas, je potřeba urychlit realizaci megaprojektů

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–V
Úvod	01–06
Transevropské dopravní sítě: vybudování hlavní sítě do roku 2030	01–03
Řízení a financování stěžejních projektů dopravní infrastruktury na úrovni EU	04–06
Rozsah a koncepce auditu	07–15
Připomínky	16–78
Hlavní síť pravděpodobně nebude do roku 2030 v provozu na plnou kapacitu a Komise má jen omezené nástroje, jak plného zprovoznění docílit	16–26
Šest z osmi vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury včetně navazující infrastruktury pravděpodobně nebude možné do roku 2030 zprovoznit na plnou kapacitu	16–19
Komise prozatím nevyužila všechny své omezené právní nástroje, aby na situaci reagovala	20–26
Plánování těchto multimiliardových investic je potřeba zlepšit	27–44
U prognóz objemu přepravy hrozí, že jsou příliš optimistické, a polovina z nich není dobře zkoordinována	27–30
Nedostatky v analýze nákladů a přínosů mají vliv na kvalitu rozhodovacího procesu	31–38
K přijetí některých stěžejních projektů dopravní infrastruktury napomohlo zapojení zainteresovaných stran	39–44
Realizace stěžejních projektů dopravní infrastruktury je málo efektivní	45–60
Realizace stěžejních projektů dopravní infrastruktury je spojena se zdvojováním činností, je neefektivní a chybí o ní celkový přehled	45–48
Výstavba stěžejních projektů dopravní infrastruktury bývá spojena s nárůstem nákladů a často značnou byrokracií na národní úrovni	49–52
Velmi dlouhá zpoždění ohrožují efektivnost spolufinancování EU	53–60

Dohled Komise nad dokončováním koridorů hlavní sítě členskými státy má nedostatky, ale mohla by k tomuto účelu využít perspektivní nástroj na zlepšení výkonnosti 61–78

Komise provádí svůj dohled na dálku a spolufinancování projektů EU je vázáno pouze na výstupy 61–66

Komise neprovedla kritické posouzení dlouhodobé udržitelnosti a nákladů stěžejních projektů dopravní infrastruktury 67–74

Perspektivní nástroj pro budoucí investice: prováděcí rozhodnutí 75–78

Závěry a doporučení 79–89

Přílohy

Příloha I – Přehled vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury

Příloha II – Klíčové ukazatele výkonnosti – vývoj harmonogramů dokončení stěžejních projektů dopravní infrastruktury

Příloha III – Klíčové ukazatele výkonnosti – vývoj nákladů výstavby stěžejních projektů dopravní infrastruktury

Příloha IV – Přehled vybraných kontrolovaných dílčích projektů s podrobnými informacemi (údaje v mil. EUR)

Příloha V – Přehled zpoždění v implementaci vybraných dílčích projektů

Příloha VI – Přehled změn původně přidělených prostředků na 17 kontrolovaných dílčích projektů (údaje v mil. EUR)

Zkratky a glosář

Odpovědi Komise

Auditní tým

Harmonogram

Shrnutí

I Dopravní megaprojekty spolufinancované EU jsou rozsáhlé projekty s přeshraničním rozměrem. V této zprávě je označujeme jako „stěžejní projekty dopravní infrastruktury“. Jedná se o klíčové články pro dokončení dopravní sítě EU. Náklady každého stěžejního projektu dopravní infrastruktury přesahují 1 miliardu EUR a od projektů se očekávají socioekonomické přínosy.

Plán EU z roku 2013 počítá s dokončením hlavní dopravní sítě EU do roku 2030. Podle Smlouvy mají odpovědnost za realizaci projektů v dopravní síti členské státy. EU přispívá k budování transevropské dopravní sítě identifikací a podporou projektů ve společném zájmu.

Podpora EU určená pro různé prvky stěžejních projektů dopravní infrastruktury pomáhá členským státům těchto cílů dosáhnout a zároveň vytvořit přidanou hodnotu EU.

II Posuzovali jsme, zda Evropská komise zajistila, aby přeshraniční stěžejní projekty dopravní infrastruktury spolufinancované EU na hlavní dopravní síti EU byly dobře naplánovány a byly efektivní. Analyzovali jsme proto, zda se Komise ujistila, že postupy uplatňované v členských státech při výstavbě stěžejních projektů dopravní infrastruktury povedou k dokončení provozuschopných koridorů hlavní sítě do roku 2030, že tyto projekty byly kvalitně, spolehlivě a transparentně naplánovány a že jejich realizace probíhá efektivně, a dále zda Komise provádí přiměřený dohled nad spolufinancováním těchto projektů ze strany EU.

III Vybrali jsme osm stěžejních projektů dopravní infrastruktury s přeshraničním dopadem umístěných na sedmi z devíti koridorů hlavní sítě. Audit probíhal ve 13 členských státech a týkal se silniční i železniční infrastruktury, vnitrozemských vodních cest a kombinace železniční a silniční a dále námořní a železniční infrastruktury. Celkové náklady těchto projektů činily 54 miliard EUR. EU prozatím v rámci spolufinancování přidělila na osm vybraných stěžejních projektů 7,5 miliardy EUR, z čehož 3,4 miliardy EUR již bylo proplaceno. Kontrolovali jsme také 17 souvisejících dílčích projektů, které jsou součástí těchto stěžejních projektů.

IV Celkově jsme dospěli k následujícím zjištěním:

- Je pravděpodobné, že do roku 2030 šest z osmi analyzovaných stěžejních projektů dopravní infrastruktury včetně navazujících přístupových napojení nebude možné provozovat při plné kapacitě, jak se plánovalo v roce 2013. Jelikož tyto projekty spolu s přístupovými napojeními tvoří klíčové články koridorů hlavní sítě, je do roku 2030 tedy nepravděpodobné i plné propojení hlavní dopravní sítě EU, takže dopravní síť EU ani její očekávané účinky do té doby nelze očekávat. Navíc ne všechny stěžejní železniční projekty dopravní infrastruktury budou do roku 2030 splňovat minimální požadavky na železniční nákladní dopravu stanovené v nařízení o TEN-T.

  Členské státy mají různé národní priority, které se mohou, ale také nemusí překrývat s tím, do čeho je potřeba investovat na nadnárodních koridorech EU. Dále se členské státy liší v tom, jak postupují při realizaci prací, a v tempu provádění. Velké rozdíly jsou i v podpoře projektů či opozici vůči nim a také politické priority se mohou v čase měnit. Komise odpovídá za řádné finanční řízení prostředků, jimiž EU spolufinancuje výstavbu stěžejních projektů dopravní infrastruktury. Pro dohled nad včasným dokončením sítě členskými státy má Komise omezené právní nástroje, jimiž může stanovené priority EU prosazovat. S výjimkou několika prováděcích aktů však tyto nástroje dosud nevyužila ani v případech, kdy se již ví, že některé koridory pravděpodobně nebudou do roku 2030 plně v provozu. Zpoždění ve výstavbě a zprovoznění těchto stěžejních projektů dopravní infrastruktury ohrožují účinné fungování pěti z devíti koridorů TEN-T.

- Podle našich zjištění je potřeba zlepšit plánování některých klíčových prvků osmi zkoumaných stěžejních projektů dopravní infrastruktury, přičemž existuje riziko, že prognózy objemu dopravy jsou příliš optimistické. Polovina prognóz nebyla dobře zkoordinována. U stěžejních projektů Lyon-Turín a Seina-Šelda byl předpokládaný objem nákladní dopravy výrazně vyšší, než jaký je v současnosti. V případě projektu Brennerského patního tunelu tři příslušné členské státy zatím nevypracovaly jednotnou dopravní studii a rozporují si navzájem údaje a metody a ani Komise neprovedla svou vlastní nezávislou analýzu potřeb.

  Analýzy nákladů a přínosů se provádějí u základních složek stěžejních projektů dopravní infrastruktury. U všech osmi projektů v našem vzorku však nebyla žádná z těchto analýz patřičně využita jako nástroj rozhodování o stěžejních projektech dopravní infrastruktury jako celku. Před poskytnutím spolufinancování EU se neprovedla ani analýza nákladů a přínosů všech navrhovaných prací celkového stěžejního projektu. Pokud jde o zapojení zainteresovaných stran, zjistili jsme

příklady dobré praxe, ale také případy, kdy zainteresované strany mohly být zapojeny více. Komise není v tomto procesu dostatečně viditelná na to, aby mohla propagovat evropskou přidanou hodnotu stěžejních projektů dopravní infrastruktury.

- Realizace stěžejních projektů dopravní infrastruktury není efektivní. Průměrná doba výstavby osmi vybraných stěžejních projektů činí 15 let. Spolufinancování menších částí stěžejních projektů v rámci umělé konkurence s jinými projekty, jež nejsou součástí stěžejního projektu, vede ke zdvojování úsilí, je neefektivní a je spojeno s rizikem ztráty dohledu. V Komisi také nejsou žádné odborné útvary, které by poskytovaly podporu a vedení navrhovatelům projektů, aby se tak zvýšila účinnost a efektivita využití prostředků, jimiž EU stěžejní projekty dopravní infrastruktury spolufinancuje.

  Ve všech osmi stěžejních projektech dopravní infrastruktury prozatím vedly postupné změny jejich koncepce a rozsahu k nárůstu nákladů oproti původním odhadům o 17,3 miliardy EUR (47 %). S projekty je spojena také velká míra byrokracie. V případě dálnice A1 v Rumunsku o délce 582 km je nutné stavební povolení ke každým sedmi kilometrům dálnice a ekologické povolení ke každým 26 km.

  Dochází také k velkým zpožděním: u hlavních částí stěžejních projektů dopravní infrastruktury (bez zohlednění doby potřebné k vybudování navazující infrastruktury) činí průměrné zpoždění uvedení do provozu 11 let. To má závažné důsledky pro bezpečnost dopravy a ohrožuje i efektivnost spolufinancování EU. Dále jsme zjistili, že z původní částky, kterou EU přidělila na spolufinancování 17 kontrolovaných dílčích projektů, bylo dosud odňato 1,4 miliardy EUR.

- Komise dohlíží na dokončení koridorů hlavní sítě členskými státy na dálku. Ke sledování pokroku a koordinaci a podpoře dané politiky využívá informační systém a opírá se o pomoc evropských koordinátorů, kteří však mají pro potřeby účinného dohledu jen málo zdrojů a omezené pravomoci. U sdíleného řízení, kdy hlavní odpovědnost za realizaci projektů nesou příslušné řídicí orgány, jsme v souvislosti s výstavbou dálnice A1 v Rumunsku zjistili případy neoptimálního využití prostředků EU ve výši 12,4 milionu EUR a plýtvání prostředky EU ve výši 3,7 milionu EUR.

  Komise stále podmiňuje spolufinancování projektů dosažením výhradně výstupů. Informace o výsledcích a úspěšnosti investic na úrovni stěžejních projektů dopravní infrastruktury (tj. zda a kdy projekt dosáhne svých očekávaných výsledků) nesbírá. Neexistují žádné konkrétní postupy pro shromažďování údajů, které by umožňovaly před vyčleněním spolufinancování EU na určitý stavební

projekt nezávisle posoudit, zda jsou jeho parametry s ohledem na potenciální objem dopravy na daném stěžejním projektu přiměřené. V případě trati Rail Baltica z naší analýzy vyplývá, že ekonomická udržitelnost smíšené vysokorychlostní železniční trati může být ohrožena, a to i při úplném propojení až do Varšavy. Pokud jde o projekt přes Fehmarnskou úžinu, Komise neprovedla kritické posouzení vysokých nákladů německého přístupového napojení, konkrétně navrhované vysokorychlostní železniční trati mezi Kodaní a Hamburkem, jejíž náklady se mohou vyšplhat až na 46 milionů EUR na jeden kilometr. To vše výrazně snižuje nákladovou efektivitu tohoto modernizovaného přístupového napojení. Tu část trati, která prochází pevným spojením přes Fehmarnskou úžinu, bude každým směrem využívat pouze 1 milion cestujících ročně, což je z hlediska ekonomické udržitelnosti příliš málo.

Komise v poslední době začala využívat prováděcí rozhodnutí. Je to krok směrem k bližšímu dohledu nad tím, jak členské státy prostřednictvím realizace stěžejních projektů dopravní infrastruktury dokončují koridory hlavní sítě. Součástí těchto prováděcích rozhodnutí ale dosud nejsou jasná pravidla, která by vymezovala odpovědnost jednotlivých stran včetně Komise; rozhodnutí mají také nedostatky, pokud jde o řešení kritických otázek, nezohledňují očekávané výsledky a nevyžaduje se v nich hodnocení *ex post*, umožňující vyvodit ponaučení z minulosti.

V Pro podporu řádného finančního řízení při unijním spolufinancování stěžejních projektů dopravní infrastruktury Komisi doporučujeme, aby:

a) zrevidovala a uplatňovala stávající nástroje a prosazovala dlouhodobé plánování;

b) před tím, než rozhodne o poskytnutí spolufinancování EU na megaprojekty (podobné stěžejním projektům), vyžadovala lepší analýzu;

c) posílila své řídící postupy ve vztahu ke spolufinancování EU na dílčí projekty, které jsou součástí megaprojektů (podobných stěžejním projektům),

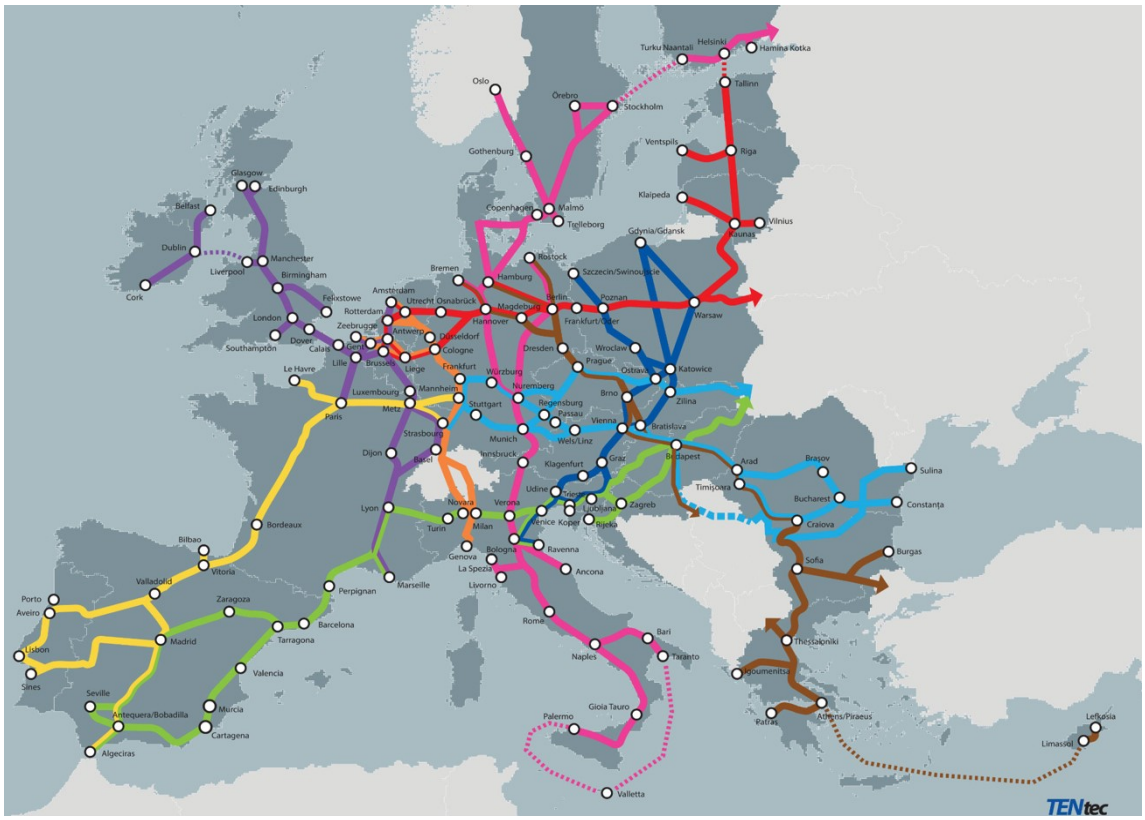
d) rozpracovala prováděcí rozhodnutí s tím, že takové rozhodnutí bude navrhovat pro každý přeshraniční stěžejní projekt dopravní infrastruktury, a posílila roli evropských koordinátorů.

Úvod

Transevropské dopravní sítě: vybudování hlavní sítě do roku 2030

01 Společná dopravní politika EU, stanovená Římskou smlouvou (1957), byla zavedena s cílem vytvořit společný dopravní prostor v celé Evropě. Od roku 2013 je prioritním operativním cílem vybudovat do roku 2030 tzv. hlavní síť a do roku 2050 tzv. globální síť. V rámci hlavní sítě existuje devět koridorů (viz ***obrázek 1***) a každý z nich zahrnuje několik druhů dopravy.

Obrázek 1 – Koridory hlavní sítě v rámci transevropské dopravní sítě (TEN-T)



Zdroj: internetová stránka GŘ MOVE: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en.

02 Podle Smlouvy o fungování Evropské unie[1] nesou odpovědnost za realizaci projektů v rámci sítě členské státy. Konkrétně pak tuto oblast upravuje nařízení o TEN-T z roku 2013[2]. Uvedené nařízení potvrzuje, že odpovědnost za rozhodování o konkrétních projektech zůstává na straně členských států. Úlohou Evropské unie je přispívat k rozvoji transevropské dopravní sítě stanovováním pokynů, dále identifikací a podporou projektů ve společném zájmu a prováděním opatření pro zajištění interoperability[3]. Tyto pokyny a projekty musí být schváleny příslušným členským státem. Úkolem Evropské komise je zajistit, aby členské státy realizovaly koridory hlavní sítě včas.

03 Dobudování nadnárodních koridorů by mělo být nejvyšší prioritou. Ve studii z roku 2015[4], kterou financovala Komise a která měla prokázat dopad dobudování sítě, se uvádí, že pokud se členským státům a dalším zúčastněným stranám nepodaří síť jako ústřední prvek nové politiky TEN-T realizovat, bude to pro ekonomiku EU znamenat ztrátu růstového potenciálu ve výši 1,8 % a promarnění 10 milionů člověkoroků práce.

---

[1] Čl. 170 až 172 hlavy XVI konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie; Úř. věst. C 202/47 ze dne 7.6.2016.

[2] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU, Úř. věst. L 348, 20.12.2013, s. 1–128).

[3] „Interoperabilita“ znamená schopnost (včetně všech regulačních, technických a provozních podmínek) infrastruktury daného druhu dopravy umožnit bezpečné a nepřerušované dopravní toky, které dosáhnou požadovaných úrovní výkonnosti pro danou infrastrukturu či druh dopravy.

[4] Institut Frauenhofer ISI, *Cost of non-completion of the TEN-T*, závěrečná zpráva, 15. 6. 2015.

Řízení a financování stěžejních projektů dopravní infrastruktury na úrovni EU

04 Na úrovni EU má odpovědnost za vypracování a provádění dopravní politiky Komise, konkrétně pak její Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu (GŘ MOVE). Komise a členské státy společně odpovídají za zajištění toho, aby koridory hlavní sítě přinášely očekávané výsledky. Aby byla účinnost těchto koridorů co nejvyšší, může Komise také upravit dohledové procesy týkající se řízení prostředků, jimiž EU spolufinancuje stěžejní projekty dopravní infrastruktury. Komise dohlíží na správné provádění programů spolufinancovaných EU a podpory EU pro stěžejní projekty dopravní infrastruktury (dopravní megaprojekty, jejichž celkové náklady přesahují 1 miliardu EUR).

05 V rámci sdíleného řízení, což je systém, v němž je odpovědnost za plnění rozpočtu sdílena s členskými státy, Komise stanoví pokyny pro plánování operačních programů (OP) a vyjednává, schvaluje a monitoruje provádění operačních programů, které navrhly členské státy. Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku (GŘ REGIO) podporuje dopravní projekty prostřednictvím Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondu soudržnosti (FS) a nese celkovou odpovědnost za řádné využívání finančních prostředků. Na celostátní nebo regionální úrovni má za řízení operačních programů odpovědnost řídicí orgán, a to včetně výběru projektů, monitoringu a podávání zpráv o realizaci projektů. Nicméně za schvalování příspěvku EU na dopravní projekty, jejichž celkové způsobilé náklady přesahují 75 milionů EUR (velké projekty), je podle aktuálního právního rámce odpovědná Evropská komise.

06 V případě přímého řízení se žádosti o spolufinancování EU podávají prostřednictvím programu Nástroj pro propojení Evropy na základě pravidelných výzev k předkládání návrhů. Žádosti hodnotí Komise za pomoci Výkonné agentury pro inovace a sítě (INEA) na základě podmínek financování a kritérií způsobilosti, kritérií pro výběr projektu a kritérií pro udělení grantu, která jsou uvedena v příslušné výzvě.

Rozsah a koncepce auditu

07 Myšlenka auditu megaprojektů dopravní infrastruktury vzešla z podnětu samotného Účetního dvora. Význam tohoto tématu podtrhla v roce 2017 žádost Konference předsedů výborů Evropského parlamentu, aby EÚD provedl audit investic do rozsáhlých dopravních projektů (megaprojekty přesahující hodnotu jedné miliardy EUR)[5]. Komise takové projekty již označovala za velké projekty s přeshraničním rozměrem[6].

Pro účely této zprávy se „stěžejními projekty dopravní infrastruktury“ rozumí jakákoli dopravní infrastruktura spolufinancovaná EU, jejíž odhadované celkové náklady přesahují jednu miliardu EUR. Při výběru auditního vzorku jsme zohlednili ještě následující charakteristiky:

- na projekt bylo přiděleno nebo vyplaceno spolufinancování EU ve značné výši (zde jsme nestanovili kvantitativní limit),
- projekt by měl být relevantní pro dopravní síť v EU (což se týká zejména přeshraničních spojení),
- od projektu se očekává, že bude mít transformační socioekonomický dopad.

08 Posuzovali jsme, zda Evropská komise zajistila, aby stěžejní projekty dopravní infrastruktury spolufinancované EU byly dobře naplánovány a byly efektivní. Zkoumali jsme, zda:

a) se Komise ujišťuje, že postupy členských států při realizaci stěžejních projektů dopravní infrastruktury povedou k dokončení a zprovoznění koridorů hlavní sítě do roku 2030,

b) jsou stěžejní projekty dobře a transparentně naplánovány,

c) je realizace stěžejních projektů efektivní,

d) Komise vykonává nad investicemi do stěžejních projektů spolufinancovanými EU přiměřený dohled.

---

[5] „Přezkoumat tyto projekty z hlediska poměru nákladů a přínosů, transparentnosti a porovnat odhady nákladů na začátku projektů se skutečnými náklady po jejich dokončení.“

[6] COM (2016) 359 final ze dne 1.6.2016 „Obnova investic v Evropě – Zhodnocení investičního plánu pro Evropu“.

09 Tento auditní úkol je obzvlášť relevantní a vhodně načasovaný z řady důvodů. Již ve svých předchozích zprávách[7] jsme konstatovali naléhavou potřebu revize nařízení o TEN-T, aby více odpovídalo realitě. Z hlediska dobudování koridorů hlavní sítě jsou stěžejní projekty dopravní infrastruktury spolu s přechodem na nízkouhlíkové druhy dopravy klíčovými chybějícími články.

10 Vybrali jsme vzorek osmi stěžejních projektů dopravní infrastruktury ve 13 členských státech zahrnující několik druhů dopravní infrastruktury, avšak vzhledem k tomu, že z hlediska přechodu na nízkouhlíkovou mobilitu má zásadní význam železniční doprava a vnitrozemské vodní cesty, zaměřili jsme se zejména na tyto typy přeshraničních investic. ***Příloha I*** této zprávy obsahuje krátký popis vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury. ***Příloha II*** a ***příloha III*** pak uvádějí klíčové ukazatele výkonnosti týkající se vývoje nákladů a včasnosti realizace těchto stěžejních projektů.

11 Kontrolovali jsme činnosti Komise při plánování a realizaci následujících osmi stěžejních projektů dopravní infrastruktury a dohledu nad nimi (viz ***obrázek 2***):

1) **Rail Baltica**: železniční propojení Estonska, Lotyšska a Litvy s Polskem a v dlouhodobém výhledu i s Finskem (na severomořsko-baltském koridoru);

2) **Spojení Lyon-Turín**: přeshraniční železniční trať spojující Francii a Itálii (na středomořském koridoru);

3) **Brennerský patní tunel**: přeshraniční železniční trať spojující Rakousko a Itálii (na skandinávsko-středomořském koridoru);

4) **Pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu**: železniční/silniční spojení mezi Dánskem a Německem (na skandinávsko-středomořském koridoru);

5) **Baskická trať Y a její napojení na Francii**: vysokorychlostní železniční spojení mezi Vitorií ve Španělsku a Bordeaux ve Francii (na atlantickém koridoru);

6) **Propojení mezi Seinou a Šeldou:** původně propojení vnitrozemské vodní cesty mezi řekami Seinou a Šeldou, které se vyvinulo v síť vnitrozemských vodních cest mezi Francií a Belgií (na severomořsko-středomořském a atlantickém koridoru);

---

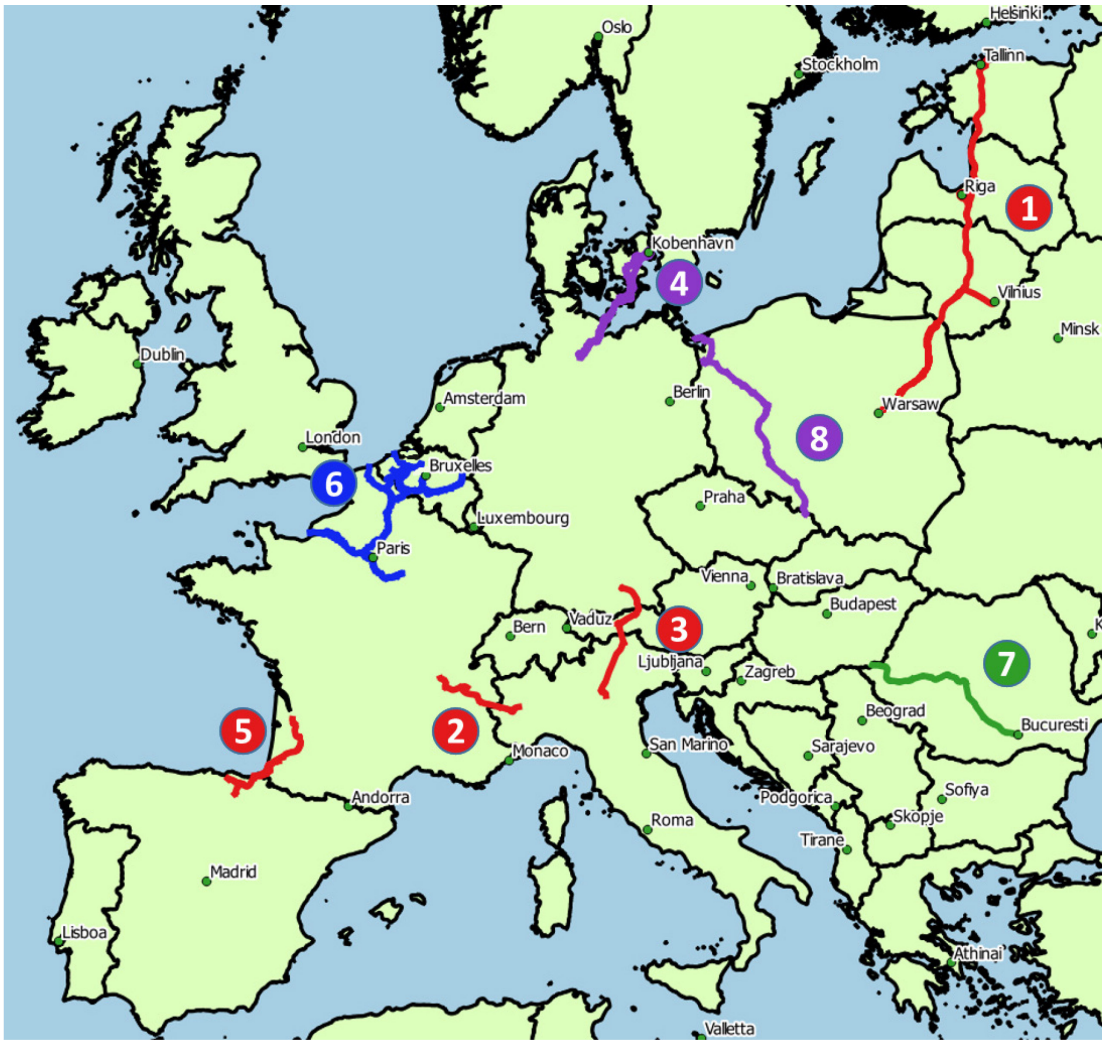
[7] Například doporučení 1 ze zvláštní zprávy EÚD č. 23/2016 („Námořní doprava v EU: v neklidných vodách – mnoho neúčinných a neudržitelných investic“) a doporučení 1 ze zvláštní zprávy EÚD č. 19/2018 („Vysokorychlostní železnice v Evropě: neúčinný a nesouvislý systém jako důsledek neexistence celoevropské sítě“).

7) **Dálnice A1** v Rumunsku (na rýnsko-dunajském koridoru);

8) **Železniční trať E59** v Polsku a její napojení na přístavy **Štětín a Svinoústí** (na baltsko-jaderském koridoru).

Abychom posoudili řádné finanční řízení investic, analyzovali jsme také doplňující pomocnou infrastrukturu, jejíž dokončení je předpokladem pro to, aby bylo možné stěžejní projekt dopravní infrastruktury považovat za plně provozuschopný. Například u úseku Mnichov-Verona jsme zjišťovali, zda po zprovoznění Brennerského patního tunelu bude tento úsek plně integrován podle plánu tak, aby se zlepšila situace nákladní i osobní přepravy na skandinávsko-středomořském koridoru.

Obrázek 2 – Přehled stěžejních projektů dopravní infrastruktury vybraných k auditu



Zdroj: EÚD. Na mapě jsou stěžejní projekty dopravní infrastruktury v barvě příslušného druhu dopravy. Červená: železnice; modrá: vnitrozemské vodní cesty; zelená: silnice; fialová: více než jeden druh dopravy.

12 Osm stěžejních projektů dopravní infrastruktury v našem vzorku se nachází na sedmi z celkem devíti koridorů hlavní sítě[8]. Čtyři ze šesti projektů v našem vzorku, jejichž spolufinancování EU podléhá přímému řízení, jsou na seznamu 30 prioritních projektů schválených v roce 2004 Evropským parlamentem a Radou. Jedná se o železniční trať Brennerské osy (Mnichov-Verona) a vysokorychlostní železniční trať Lyon-Turín, které byly zařazeny na seznam v roce 1994. Aktualizovaný seznam z roku 2004 zahrnuje také pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu a propojení vnitrozemské vodní cesty mezi Seinou a Šeldou. Tyto projekty měly být podle plánu dokončeny do roku 2020. Vzhledem k tomu, že se všechny tyto stěžejní projekty dopravní infrastruktury nacházejí na hlavní síti, je jejich současná lhůta pro dokončení rok 2030.

13 V době auditu činily celkové odhadované náklady vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury 54 miliard EUR; přidělené spolufinancování EU dosahuje 7,5 miliardy EUR a proplaceno již bylo 3,4 miliardy EUR. ***Tabulka 1*** uvádí přehled na základě stavu v roce 2019. Ačkoli EU poskytla spolufinancování ve významné výši, v porovnání s celkovými náklady je tato částka stále relativně malá. Vzhledem k současné míře financování pro Nástroj pro propojení Evropy a návrhu Komise na Nástroj pro propojení Evropy 2 může maximální míra spolufinancování v rámci přímého řízení činit při splnění specifických podmínek (např. společná přeshraniční realizace, země dostávající podporu z Fondu soudržnosti a dostupnost dostatečných prostředků) až 85 % způsobilých nákladů. V případě sdíleného řízení činila maximální míra spolufinancování v tomto a v předchozím víceletém finančním období 85 % celkových způsobilých nákladů, přičemž pro následující víceleté finanční období se navrhuje ve výši 70 % (tuto míru je však možné uplatnit na větší část celkových nákladů).

[8] Nekontrolovali jsme infrastruktury na východním a východostředomořském koridoru a na rýnsko-alpském koridoru.

Tabulka 1 – Přehled nákladů vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury (v mil. EUR)

Stěžejní projekt dopravní infrastruktury	Celkové odhadované náklady (v hodnotách roku 2019)	Celková podpora EU přidělená v době auditu	Celková podpora EU vyplacená v době auditu
Rail Baltica	7 000*	789	80
Železniční trať Lyon-Turín	9 630	1 224	621
Brennerský patní tunel**	8 492	1 583	846
Pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu	7 711	794	186
Baskická trať Y a její napojení na Francii	6 500	576	98
Propojení mezi Seinou a Šeldou***	4 969	318	79
Dálnice A1****	7 324	995	995
Železniční trať E59*****	2 160	1 175	453
CELKEM	**53 972**	**7 454**	**3 358**

* Náklady zahrnují rezervy na riziko nárůstu budoucích nákladů zjištěné auditory. Oficiálně jsou náklady prozatím vyčísleny na 5,8 miliardy EUR.

** Odhad nákladů včetně úprav o očekávanou inflaci a rizik vzniklých do plánovaného ukončení výstavby je 9,301 miliardy EUR.

*** Údaje se týkají pouze hlavní části propojení mezi Seinou a Šeldou (Průplav Seina–severní Evropa).

**** Z nákladů je vyňat úsek Bukurešť–Pitesti, k němuž nebyly poskytnuty žádné relevantní důkazní informace o nákladech.

***** Z nákladů jsou vyňaty úseky Svinoústí-Štětín a Kędzierzyn Koźle-Chałupki.

Zdroj: EÚD.

14 Každý stěžejní projekt dopravní infrastruktury má několik částí. Například vysokorychlostní železniční trať nelze vybudovat najednou; rozdělí se proto do jednotlivých úseků, které se realizují, jakmile jsou dokončeny všechny související přípravné projekty. Pro vyjasnění uvádíme, že tyto související projekty označujeme v této zprávě jako „dílčí projekty“. Kromě samotných stěžejních projektů jsme tedy samostatně posuzovali také 17 těchto dílčích projektů, přičemž všechny z nich byly součástí osmi vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury. Vybrali jsme ty dílčí projekty, na něž EU v programovém období 2007–2013 a 2014–2020 poskytla největší objem prostředků. Jejich odhadované náklady činí celkem 12,1 miliardy EUR. EU přidělila spolufinancování ve výši 5,9 miliardy EUR, z čehož 1,9 miliardy EUR již bylo proplaceno. Tyto prostředky jsou součástí celkové částky spolufinancování EU uvedené v předchozím bodě. Viz ***příloha IV***.

15 Důkazní informace jsme získávali z řady zdrojů. Provedli jsme hloubkovou analýzu unijních, národních i regionálních strategických plánů rozvoje dopravy, které byly relevantní pro příslušné stěžejní projekty dopravní infrastruktury. Za účelem získání důkazních informací jsme uspořádali setkání s pracovníky Komise, zástupci členských států, regionálními a místními orgány a předkladateli projektů. Využili jsme také podporu externích odborníků na analýzu nákladů a přínosů a hodnocení vlivů na životní prostředí a provedli jsme řadu analýz, abychom posoudili potenciální využití stěžejních projektů pro osobní i nákladní přepravu, a to na základě metodiky vycházející z údajů Eurostatu a jeho nástrojů na vizualizaci údajů.

Připomínky

Hlavní síť pravděpodobně nebude do roku 2030 v provozu na plnou kapacitu a Komise má jen omezené nástroje, jak plného zprovoznění docílit

Šest z osmi vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury včetně navazující infrastruktury pravděpodobně nebude možné do roku 2030 zprovoznit na plnou kapacitu

16 Dopravní megaprojekty, označované v této zprávě jako stěžejní projekty dopravní infrastruktury, mají klíčový význam pro řešení úzkých míst a odstranění chybějících článků na koridorech hlavní sítě EU. Jejich dokončení zajistí lepší propojení v Evropě a přispěje k dosažení přínosů, které plynou z dobře fungující sítě. Některé pozitivní dopady jejich realizace se mohou projevit i v případě, že koridory nebudou plně zprovozněny do roku 2030, například kvůli stavebním zpožděním u stěžejních projektů nebo pomocné infrastruktury.

Podpora EU pro různé prvky stěžejních projektů dopravní infrastruktury pomáhá členským státům dosáhnout těchto cílů a zároveň vytvořit přidanou hodnotu EU.

Stěžejní projekty dopravní infrastruktury jsou často rozsáhlé projekty. Vzhledem k této skutečnosti a tomu, že mívají přeshraniční charakter nebo přeshraniční dopad, jsou jejich technické a finanční plánování a realizace mimořádně složité.

Zkoumali jsme, nakolik je pravděpodobné, že osm stěžejních projektů dopravní infrastruktury v našem vzorku bude mít všechny své očekávané přínosy do roku 2030, tedy do termínu dokončení hlavní sítě se společnými technickými normami v souladu s požadavky nařízení o TEN-T. Vypracovali jsme proto posouzení rizik, které zahrnovalo jak pravděpodobnost zpoždění při realizaci těchto projektů, tak dopad, který by případná zpoždění mohla na dokončení sítě mít.

Nejprve jsme posuzovali aktuální stav osmi vybraných stěžejních projektů.

— U tří z nich je velmi nepravděpodobné, že budou do roku 2030 dokončeny podle plánu v nařízení o TEN-T. Jedná se o 297 km trati spojující baskickou trať Y s francouzskou železniční sítí, dálnici A1 v Rumunsku a železniční trať E59 v Polsku. Tyto projekty mají totiž dlouhou dobu výstavby, přičemž práce na určitých úsecích zatím nebyly ani naplánovány.

— Do roku 2030 pravděpodobně nebude hotov ještě jeden stěžejní projekt (spojení Lyon-Turín), protože termín jeho dokončení je stanoven na prosinec 2029, takže na případné zpoždění nezbývá příliš prostor, a navíc po stanovení této lhůty už měl spolufinancovaný dílčí projekt v rámci tohoto stěžejního projektu prováděcí zpoždění.

— Výstavba dalších čtyř stěžejních projektů (trati Rail Baltica, pevného spojení přes Fehmarnskou úžinu, Brennerského patního tunelu a průplavu Seina–severní Evropa, který je hlavní částí propojení mezi Seinou a Šeldou) má být dle současných plánů dokončena ještě před rokem 2030 a počítá s určitou rezervou pro případná zpoždění. Do této kategorie spadá rovněž výstavba baskické vysokorychlostní železniční trati Y na španělském území (tj. bez napojení na Francii). V případě Rail Baltica poslední zprávy nejvyšších kontrolních institucí pobaltských států již upozornily na rizika prováděcích zpoždění, která by mohla nepříznivě ovlivnit zprovoznění tohoto stěžejního projektu. Lotyšský Státní kontrolní úřad upozornil na riziko zpoždění v délce jednoho roku až čtyř let kvůli pozdnímu zahájení projektu a byrokracii vnitrostátních orgánů v souvislosti s vyvlastňováním půdy. Podobně u Brennerského patního tunelu Rakouský účetní dvůr uvádí možné zpoždění dvou či více let, což by znamenalo, že tunel nebude do roku 2030 zprovozněn.

17 Tento posudek se však týká pouze hlavní infrastruktury samotné. Aby ji bylo možné považovat za provozuschopnou při plné kapacitě a aby v plné míře přinášela síťové účinky, je potřeba dokončit také pomocnou infrastrukturu. Posuzovali jsme aktuální stav plánů navazující infrastruktury, jako jsou např. přístupová spojení navazující na stávající konvenční železniční sítě, multimodální terminály pro vnitrozemskou vodní a železniční nákladní dopravu a napojení na stávající silniční síť. Vzhledem k času potřebnému na dokončení dopravních infrastruktur považujeme za nepravděpodobné, že šest z osmi stěžejních projektů dopravní infrastruktury bude plně v provozu do lhůty stanovené v nařízení o TEN-T, kterou je rok 2030. V případě Brennerského patního tunelu je například možné, že německý úsek severních přístupových napojení bude možné plně zprovoznit až mezi lety 2040 a 2050 (potřeba nové infrastruktury se stále projednává). Podobně pokud jde o trať Lyon-Turín, termín dokončení plánů národních přístupových napojení je v současné francouzské strategii stanoven na rok 2023, v důsledku čehož se výhody sítě plynoucí z tohoto stěžejního projektu plně projeví až po roce 2030.

18 Vzhledem k tomu, že těchto osm stěžejních projektů dopravní infrastruktury představuje klíčové chybějící články, zpoždění v jejich výstavbě a provozu ohrožují účinné fungování pěti z devíti koridorů sítě TEN-T tak, jak byly původně naplánovány. To znamená, že hlavní dopravní síť EU pravděpodobně nebude do roku 2030 plně propojena, takže účinky dopravní sítě EU ani očekávané síťové účinky se nebudou realizovat včas. Příklad viz ***rámeček 1***.

Rámeček 1 – Negativní dopad chybějícího článku na koridor a síť

Nynější alternativní trasy pro dopravu směrem z Pyrenejského poloostrova i na tento poloostrov jsou pro přepravu nákladu po železnici nedostatečné: stávající konvenční trasa do Bordeaux má příliš nízkou kapacitu a vyžaduje modernizaci; napojení na zbytek španělské vysokorychlostní železniční sítě (přes Burgos) zřejmě nebude do roku 2030 hotové (úsek Burgos-Vitoria je stále ve fázi studie).

Navzdory tomu, že význam přeshraniční infrastruktury z města Vitoria (Španělsko) do města Dax (Francie) byl opět potvrzen při dvou francouzsko-španělských vrcholných schůzkách (v listopadu 2013 a červnu 2014), plánování francouzské části tohoto úseku (tzv. *Grand Projet du Sud-Ouest*, Velký projekt Jihozápad, GPSO), o němž se vedou jednání již od devadesátých let, nezačne dříve než v roce 2037, protože současná vláda dává přednost pracím na již existující infrastruktuře před budováním nové. Komise a evropský koordinátor se snaží dosáhnout toho, aby se provedla modernizace stávající konvenční trasy. Z hlediska koridoru je však třeba konstatovat, že dohodnuté vysokorychlostní spojení s Francií nebude realizováno ještě dlouho po dokončení prací na baskické trati Y na španělském území (aktuální oficiální termín je rok 2023).

Přechod přes východní Pyreneje (mezi městy Perpignan a Figueres) má také provozní problémy: předkladatel projektu podal návrh na vyhlášení úpadku, protože po dokončení prací trvalo 22 měsíců, než byla trať zprovozněna, a počet vlaků, které ji využívaly, byl mnohem menší, než se původně očekávalo. Provoz trati a údržbové práce převzal společný podnik španělských a francouzských provozovatelů infrastruktury, aby železniční služby mohly pokračovat v omezeném rozsahu[9].

Znamená to, že pro přepravu nákladu z Iberského poloostrova a na něj bude nutno ještě nejméně dvě desetiletí používat buď námořní dopravu, nebo suchozemskou silniční trasu (což může ohrozit cíl snížit uhlíkové emise v dopravě).

---

[9] O těchto skutečnostech jsme informovali v rámci auditu vysokorychlostní železnice: viz body 58 a 81 zvláštní zprávy EÚD č. 19/2018 o vysokorychlostní železnici („Vysokorychlostní železnice v Evropě: neúčinný a nesouvislý systém jako důsledek neexistence celoevropské sítě“).

19 U železničních stěžejních projektů dopravní infrastruktury v našem vzorku jsme rovněž posuzovali, zda do roku 2030 budou splněny přinejmenším minimální požadavky stanovené v nařízení o TEN-T pro železniční nákladní tratě. Těmito požadavky jsou: a) plná elektrizace tratí, b) hmotnost na nápravu nejméně 22,5 tuny, traťová rychlost 100 km/h pro vlaky o délce 740 m s rozchodem kolejí 1 435 mm a c) zavedení evropského systému řízení železničního provozu (ERTMS). U projektu Rail Baltica a tří úseků tří dalších stěžejních projektů (baskická trať Y ve Španělsku, Fehmarnská úžina v Dánsku a Brennerský patní tunel v Rakousku) je pravděpodobné, že železniční trati budou splňovat podmínky stanovené nařízením. Naopak německá přístupová napojení u projektu přes Fehmarnskou úžinu, italská přístupová napojení pro úsek Mnichov-Verona a trať E59 v Polsku je podle aktuálních informací do roku 2030 zřejmě v plné míře nesplní. ***Tabulka 2*** uvádí výsledky naší analýzy aktuálního stavu vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury.

Tabulka 2 – Posouzení aktuálního stavu vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury

Č.	Stěžejní projekt dopravní infrastruktury	Stát	Bude stěžejní projekt dopravní infrastruktury zprovozněn do roku 2030?	Bude stěžejní projekt dopravní infrastruktury včetně navazující infrastruktury plně v provozu do roku 2030?	Splní stěžejní projekty a návazná infrastruktura do roku 2030 požadavky TEN-T?
1	Rail Baltica	EE, LT, LV			
2	Lyon – Turín	FR			
		IT			
3	Brennerský patní tunel	AT			
		DE	pouze přístupová spojení		
		IT			
4	Pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu	DE			
		DK			
5	Baskická trať Y / GPSO	ES			
		FR			
6	Průplav Seina – severní Evropa	FR			neželezniční stěžejní projekt dopravní infrastruktury
7	Dálnice A1	RO			neželezniční stěžejní projekt dopravní infrastruktury
8	Železniční trať E59	PL			
Vysvětlivky:			Nízké riziko		
			Střední riziko		
			Vysoké riziko		

Zdroj: posouzení EÚD.

Komise prozatím nevyužila všechny své omezené právní nástroje, aby na situaci reagovala

20 Dlouhodobý plán EU týkající se dopravní sítě byl zaveden prostřednictvím bílých knih Komise[10] a nařízení o TEN-T. Včasná realizace a dobré fungování koridorů hlavní sítě má zásadní význam pro splnění cílů politiky EU a širších priorit EU, jimiž je podpora růstu a tvorby pracovních míst a řešení problematiky změny klimatu.

21 Bílé knihy Komise nejsou pro členské státy závazné, neboť ty mají své vlastní národní priority. Nařízení o TEN-T sice právně závazné je, ale obsahuje ustanovení, které členským státům umožňuje, aby se od plánu, jehož má být dosaženo do roku 2030, odchýlily. Národní priority mohou, ale nemusí zahrnovat investice, které jsou potřebné pro nadnárodní koridory EU. Plány Francie například nerespektují lhůtu 2030 stanovenou v nařízení (viz ***rámeček 1***). Německá politika plánování infrastruktury v současnosti nijak zvlášť neupřednostňuje investice do koridorů hlavní sítě.

22 Přestože je většina stěžejních projektů dopravní infrastruktury zároveň klíčovými chybějícími články nutnými pro dokončení koridorů hlavní sítě EU nebo k odstranění problematických úzkých míst, legislativní orgán nedal Komisi žádnou roli, pokud jde o posuzování potřeb a rozhodování u jednotlivých projektů.

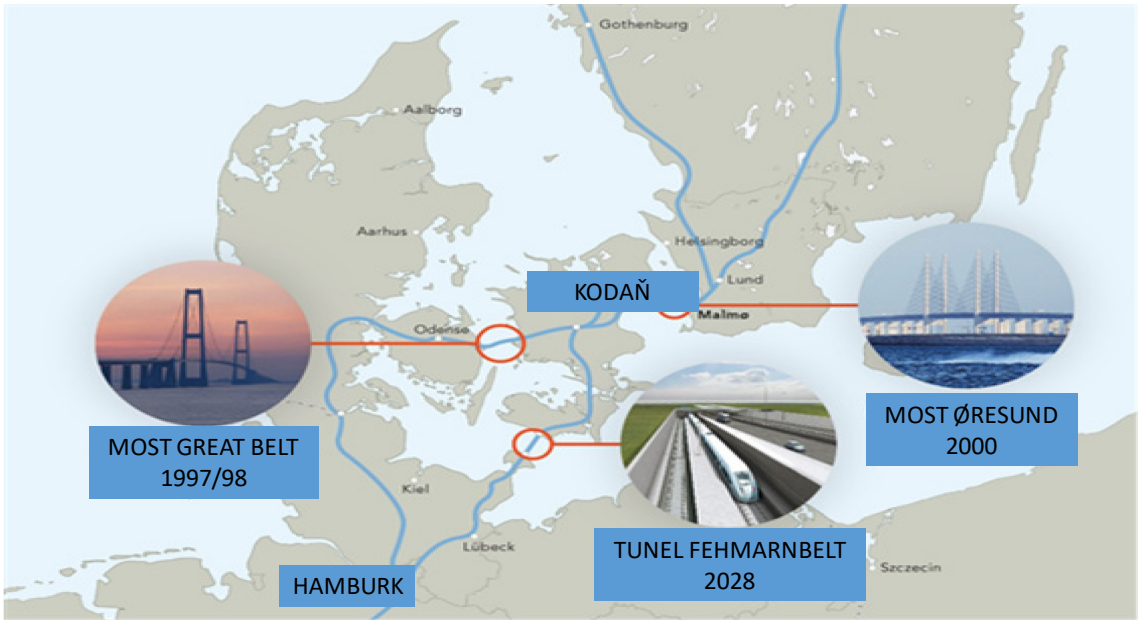
23 Členské státy také mají různé postupy, jimiž se řídí provádění prací (např. vnitrostátní pravidla pro výzvy k předkládání nabídek a vydávání povolení). Kromě toho jsme zjistili, že v různých členských státech postupují práce různým tempem a jsou mezi nimi velké rozdíly v míře podpory či opozice vůči stěžejním projektům, dále že politické priority se mohou po určité době změnit a že přeshraniční projekty nemívají od všech zúčastněných členských států vždy rovnoměrnou podporu. To má negativní vliv na výstavbu klíčových článků sítě. Například pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu je 18 km dlouhý železniční a silniční tunel, který tvoří součást plánovaného „severského trojúhelníku“, který bude spojovat Skandinávský poloostrov se zbytkem kontinentální Evropy (viz ***obrázek 3***). Dánsko i Německo financují, navrhují a budují svá železniční přístupová napojení, přičemž Dánsko odpovídá také za financování, návrh a výstavbu tunelu. Podle státní smlouvy uzavřené mezi Německem a Dánskem je Německo, pokud jde o výdaje, odpovědné pouze za financování přístupových cest na německém území.

---

[10] Budoucí rozvoj společné dopravní politiky, KOM(1992)0494, 2. 12. 1992; Evropská dopravní politika do roku 2010: čas rozhodnout (KOM(2001)0370), 12. 9. 2001; Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje (KOM(2011)0144), 28. 3. 2011.

Toto pevné spojení je tedy dánský projekt a v německých národních plánovacích dokumentech nefiguruje.

Obrázek 3 – „Severský trojúhelník“ pevných spojení: most Øresund, most Great Belt a tunel pod Fehmarnskou úžinou



© Femern A/S.

24 Komise má jen omezené pravomoci, jak tento proces urychlit, a vzala na vědomí, že při stanovování priorit na národní úrovni nejsou přeshraniční stavební projekty příliš zohledňovány[11]. Na tuto skutečnost poukázal také EÚD v roce 2018[12]. Ačkoli se politika EU pro dopravu řídí právně závaznými nařízeními, Komise nemá žádnou zákonnou pravomoc priority EU prosazovat na úrovni členských států[13].

---

[11] Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o hodnocení Nástroje pro propojení Evropy v polovině období, SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final ze dne 14. února 2018. *„Rozpočty členských států nikdy nepokládají přeshraniční investice v rámci více zemí za dostatečně prioritní, a jednotný trh tak nemá k dispozici infrastrukturu, kterou potřebuje.“*

[12] O problematice projektu GPSO jsme informovali ve zvláštní zprávě o vysokorychlostních železnicích, č. 19/2018 (rámeček 3, bod 2).

[13] Viz také zvláštní zpráva EÚD č. 19/2018 („Vysokorychlostní železnice v Evropě: neúčinný a nesouvislý systém jako důsledek neexistence celoevropské sítě“), bod 26.

25 Komise nicméně nese celkovou odpovědnost za to, aby členské státy dokončily koridory hlavní sítě do roku 2030, které tak budou moci včas přinést očekávané výsledky. Vedle nástrojů, které v tom Komisi pomáhají (jako je například práce evropských koordinátorů), a jejího dohledu nad spolufinancováním EU, jehož účelem je zajistit řádné finanční řízení, má Komise omezené právní nástroje, jimiž může dokončení sítě do roku 2030 prosadit. Podle článku 56 nařízení o TEN-T může Komise v případě významného zpoždění při zahájení nebo dokončení prací na hlavní síti požádat o zdůvodnění a s dotčenými členskými státy povede konzultace s cílem vyřešit problém, který vedl ke zpoždění. Může také zahájit řízení o nesplnění povinnosti a přijmout prováděcí akty (viz bod ***75***).

26 Přestože jsou vybrané stěžejní projekty dopravní infrastruktury pro uplatnění postupu podle článku 56 velmi vhodné (jelikož se jedná o klíčová přeshraniční spojení nutná k dokončení sítě do roku 2030), Komise dosud žádné takové formální kroky, aby členské státy přiměla k rychlejšímu plánování a realizaci těchto infrastruktur, nepodnikla. Tvrdí totiž, že by zatím byly předčasné a že rok 2030 je stále ještě daleko. Vzhledem k tomu, jak dlouho trvá naplánování, výstavba a zprovoznění takovýchto infrastruktur, tento optimistický názor nesdílíme.

Plánování těchto multimiliardových investic je potřeba zlepšit

U prognóz objemu přepravy hrozí, že jsou příliš optimistické, a polovina z nich není dobře zkoordinována

27 Údaje o dopravě v rámci přeshraniční infrastruktury mají malou kvalitu a často dochází k přehnaně optimistickým prognózám. Dopravní prognózy ne vždy vycházely ze spolehlivých tržních posouzení a směrodatných scénářů hospodářského vývoje. Některé byly naopak velmi zjednodušené a počítaly se stále konstantními mírami růstu. Ne vždy se aktualizovaly a většinou nebyly ani upraveny tak, aby se zohlednila zpoždění, k nimž mezitím došlo.

28 Aktuální údaje o dopravě se často od původních předpovědí výrazně liší. Pokud současné a budoucí iniciativy pro přechod na jiné druhy dopravy spojené s operacemi na těchto stěžejních projektech dopravní infrastruktury nepřinesou očekávané výsledky, může se stát, že budoucí údaje o dopravě budou výrazně zaostávat za dopravními prognózami, které se ukáží jako nadhodnocené. ***Rámeček 2*** uvádí několik příkladů.

Rámeček 2 – Výrazné rozdíly mezi skutečnými a prognózovanými objemy dopravy

1) Podle nejnovějších údajů z alpské observatoře (2017) se v současnosti na konvenční železniční trati Lyon-Turín přepraví méně než 3 miliony tun nákladu ročně. Poslední dopravní prognóza však počítá s 24 miliony tun v roce 2035, což je osminásobek současného dopravního toku. Důvodem takto velkého rozdílu může být neadekvátnost stávající konvenční trati a skutečnost, že se k dopravě mohou využívat jiné alpské přechody. Jakmile bude toto spojení dokončeno, teoreticky se může na novou trasu přesunout (ze silniční a železniční dopravy) část nákladní přepravy mezi Francií a Itálií, která nyní dosahuje objemu 44 milionů tun. Aby se však takový přechod mohl uskutečnit, je třeba splnit příslušné podmínky: odstranit úzká místa, dobudovat chybějící články na úrovni koridoru a podpořit podmínky multimodální dopravy, aby se zajistil bezproblémový a interoperabilní železniční provoz.

2) Vnitrozemská vodní cesta mezi Seinou a Šeldou byla schválena na základě předpokladu, že objem dopravy v průplavu Seina–severní Evropa bude do roku 2060 při porovnání s referenční situací v roce 2030 bez průplavu čtyřnásobný. To vyžaduje výrazný nárůst objemu nákladní dopravy na ose přes Francii a Evropu. Ze statistických údajů z posledního desetiletí však nevyplývá, že k němu dojde[14]. Zároveň musí být splněny dvě specifické podmínky, které se s ohledem na trendy v daném odvětví nezdají příliš realistické:

   — čtyřnásobný nárůst tradičních toků stavebních materiálů z 2,3 milionu tun ročně na 8,1 milionu tun ročně přepravovaných vnitrozemskými vodními cestami za použití průplavu Seina–severní Evropa během 30 let po uvedení tohoto průplavu do provozu. Aby se takto významný přechod na jiné druhy dopravy mohl uskutečnit, bude potřeba zavést řadu dalších opatření (např. výběr mýtného).

   — masivní odklonění kontejnerové silniční dopravy na vodní cesty, v jehož důsledku by 36 % nákladu na celé dopravní ose přešlo na vodní cestu. To by vyžadovalo, aby se současný podíl nákladu přepravovaného po vodní cestě na této ose zvětšil 38krát, nebo aby byl objem kontejnerové dopravy třikrát větší, než je tomu v současnosti na celé řece Rýn.

[14] Pastori E, Brambilla M, Maffii S, Vergnani R, Gualandi E, Skinner I, 2018, *Research for TRAN Committee – Modal shift in European transport: a way forward, European Parliament*, Tematická sekce Strukturální politika a politika soudržnosti, Brusel.

29 Samotná infrastrukturní opatření k naplnění dopravních prognóz nestačí. Realizace všech přínosů sítě totiž vyžaduje přítomnost dalších faktorů, které změní chování uživatelů. Iniciativy k přechodu na jiné druhy dopravy v současné době brzdí jednak nedostatečná interoperabilita a jednak absence přiměřených a koordinovaných „měkkých“ politik, jakými jsou tarify za používání silnic, ekologické předpisy nebo „křížové financování“[15]. Komise proto navrhla novou revizi směrnice o eurovinětě, ale ta zatím nebyla přijata. Například na spojení Mnichov-Verona využívá křížové financování ze silničních projektů na železniční pouze Rakousko. Itálie a Německo navzdory snahám evropského koordinátora o pokrok v této oblasti stále tento způsob financování neuplatňují, přestože se k tomu zavázaly již v roce 2009[16].

30 Dopravní prognózy jsou nejen spojeny s rizikem nadhodnocení, ale v polovině posuzovaných případů byly také špatně koordinovány, a to i tam, kdy infrastruktura překračuje hranici. Ve čtyřech z osmi vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury[17] nebyly související dopravní prognózy zkoordinovány mezi všemi subjekty v rámci přeshraničního projektu. Prognózy se také vzájemně dost liší, protože byly vypracovány v různých letech a zvažovaly se v nich různé časové rámce, míry růstu a kapacitní omezení. Jeden z příkladů je uveden v ***rámečku 3***.

---

[15] Křížové financování je mechanismus na podporu rozvoje ekologičtějších druhů dopravy jejich dotováním z jiných, méně „zelených“ typů dopravy, a to prostřednictvím například daně z uhlíku nebo poplatku za přetížení dopravy.

[16] Memorandum o porozumění z roku 2009, podepsané rovněž Bavorskem, Tyrolskem, samosprávnými provinciemi Bolzano, Trento a Verona a železničními společnostmi (RFI, ÖBB, DB).

[17] Brennerský patní tunel, baskická trať Y, dálnice A1 a trať E59 v Polsku.

Rámeček 3 – Dopravní prognózy pro Brennerský patní tunel

Na úseku Mnichov-Verona, jehož součástí je i Brennerský patní tunel, se partnerům projektu (Rakousko, Německo a Itálie spolu s jejich regiony a dále EU) dosud nepodařilo sladit dopravní studii, v níž by byly použity jednotné údaje a metody. Tyto tři členské státy uplatňují od roku 1994 k prognózování nákladní i osobní silniční a železniční dopravy různé přístupy, techniky a metody výpočtu. V současné době se snaží vypracovat harmonizované předpovědi nákladní a osobní dopravy, které mají být dokončeny v roce 2020. Několik samostatných studií o dopravě bylo vypracováno také některými regiony (např. Tyrolskem).

Členské státy navíc někdy použité metody navzájem zpochybňují. Rakousko zpochybnilo prognostickou metodu, kterou pro jeden úsek použilo Německo, a Německo naopak neuznává údaje Rakouska týkající se jeho vlastního úseku. Počátkem roku 2019 byla v Německu vypracována a prezentována studie obsahující různé scénáře, v níž se došlo k závěru, že z dlouhodobého hlediska bude určitě nutná čtyřkolejná trať. Německo kromě toho nedávno realizovalo dopravní studii, která posuzovala alternativu spočívající pouze v modernizaci konvenční (160 km/h) dvoukolejné tratě. Podle závěrů studie by se nejednalo o schůdnou variantu. Tyto studie se však nekoordinovaly s dalšími členskými státy, které budují tunel pro vysokorychlostní trať s parametrem 250 km/h.

Navzdory těmto národním a regionálním rozdílům a také tomu, že se spolufinancování EU poskytuje již od roku 1986, Komise nevypracovala žádnou analýzu potenciálních dopravních toků ani pro ni neshromáždila konkrétní údaje.

Nedostatky v analýze nákladů a přínosů mají vliv na kvalitu rozhodovacího procesu

31 Analýzy nákladů a přínosů jsou nástrojem ke zlepšení kvality rozhodovacích procesů. Jejich účinnost do značné míry závisí na spolehlivosti uplatněné metodiky a na hodnotách přiřazených určitým parametrům. Z toho mohou plynout rozdíly v závěrech o výhodách navrhované části infrastruktury. V ***rámečku 4*** jsou uvedeny příklady takovýchto zjištění v souvislosti s analýzami nákladů a přínosů.

Rámeček 4 – Příklady zjištění v souvislosti s analýzami nákladů a přínosů

1) Odhady týkající se přístupových napojení k Fehmarnské úžině neberou v potaz rekonstrukci mostu Fehmarnsund ani doplňková regionální opatření na ochranu proti hluku, která jdou nad rámec právních požadavků. Tyto nové přínosy a náklady, v původním rozhodovacím procesu nezohledněné, by mohly snížit poměr nákladů a přínosů pod hodnotu 1 (v takovémto případě jsou náklady pro společnost vyšší než přínosy). To by znamenalo, že daný stěžejní projekt dopravní infrastruktury by v Německu ze zákona nemohl být financován z veřejné podpory (ledaže by německý parlament odsouhlasil udělení zvláštní výjimky).

2) V případě projektu Lyon-Turín bylo nejdříve vypracováno sedm společných analýz nákladů a přínosů, které měly příznivé výsledky (např. mezi 12 miliardami EUR a 15 miliardami EUR v roce 2010), a v roce 2018 jej italské ministerstvo infrastruktury posuzovalo znovu. Francie toto opětovné posouzení spojení Lyon-Turín nikdy neschválila a Komise nebyla v této věci konzultována. V opětovném posouzení se na základě nové socioekonomické analýzy dospělo k závěru, že čistá současná hodnota investice poklesla na úroveň mezi -6,1 miliardy EUR až -6,9 miliardy EUR, tedy že i v tomto případě by náklady pro společnost byly mnohem vyšší než přínosy výstavby. Od té doby bylo vypracováno několik protianalýz. Poukázaly na nedostatky v metodice, která byla použita v předchozích analýzách, a ve většině případů dospěly k jiným hodnotám.

3) Pro trať Rail-Baltica byly vypracovány tři různé analýzy nákladů a přínosů. Každá z nich obsahovala novou prognózu dopravy vycházející z jiné metodiky, přičemž ne všechny metodiky byly transparentní. Takovéto rozdíly znesnadňují porovnání studií a oponentům projektu zavdaly možnost kritizovat míru jeho odhadovaných výhod pro společnost. Externí zainteresované strany pak mohou nabýt dojmu, že prognózy, na jejichž základě se stanoví potřeba realizovat stěžejní projekt dopravní infrastruktury, jsou nespolehlivé.

4) Ačkoliv na projekt Brennerského patního tunelu s celkovými náklady 9,30 miliardy EUR bylo doposud poskytnuto spolufinancování EU ve výši přibližně 1,58 miliardy EUR, Rakousko, Itálie, Německo ani EU nevypracovaly celkovou strategickou analýzu nákladů a přínosů pro celý úsek Mnichov-Verona o délce 445 km v kontextu celého skandinávsko-středomořského koridoru. Prozatím tedy chybí patřičná analýza nákladů a přínosů tunelu včetně jeho přístupových napojení. V analýze Brennerského patního tunelu z roku 2007 byl poměr nákladů a přínosů vypočten na 1,9. Podle našich zjištění postupně narostly náklady i zpoždění, přičemž předpokládané objemy dopravy naopak poklesly, což mělo na tento poměr negativní dopad. V roce 2019 byla zpracována nová analýza nákladů a přínosů, která měla širší rozsah. Přestože jsou její výsledky pozitivní, nevychází z harmonizované studie o dopravě mezi členskými státy a nezahrnuje severní přístupová napojení na německém území.

32 Členské státy odpovídají za to, aby byla analýza nákladů a přínosů provedena v souladu s mezinárodními osvědčenými postupy, včetně metodiky doporučené v pokynech Komise pro vypracování analýz nákladů a přínosů. S pomocí externího odborníka ze Svobodné univerzity v Bruselu (VUB) jsme hodnotili kvalitu různých analýz nákladů a přínosů, které byly vypracovány pro osm stěžejních projektů dopravní infrastruktury v našem vzorku. Zjistili jsme, že ani u jednoho z nich nebyly tyto analýzy patřičně využity jako nástroj pro rozhodování. Je tomu tak proto, že:

a) na úrovni žádného stěžejního projektu dopravní infrastruktury jako celku nebyla vedle detailnějších analýz jednotlivých úseků nikdy provedena žádná celková a rámcová analýza nákladů a přínosů, která by zahrnovala všechny navrhované projekty včetně souvisejících investic do infrastruktury a na níž by se podílel maximální možný počet národních a regionálních zainteresovaných stran. Naopak většina těchto analýz se týkala jen malých částí stěžejních projektů dopravní infrastruktury.

b) analýzy nákladů a přínosů neobsahovaly komplexní analýzu distribuce nákladů a přínosů mezi regiony a zeměmi, kterých se projekt týká.

c) analýzy nezohledňovaly hodnocení *ex post* týkající se předchozích projektů ani neproběhlo externí srovnání pro vyhodnocení jejich kvality.

33 Komise a agentura INEA zkoumají náklady a přínosy určitého dílčího projektu tehdy, když se na něj žádá o spolufinancování EU v rámci přímého řízení. V případě sdíleného řízení Komise posuzuje pouze velké projekty se způsobilými náklady v hodnotě nad 75 milionů EUR a projekty z Fondu soudržnosti.

34 Komise do návrhů nových nařízení pro období 2021–2027 nezačlenila stávající povinnost navrhovatelů projektů předkládat analýzy nákladů a přínosů, a to ani pro stěžejní projekty dopravní infrastruktury v hodnotě miliard eur. Zpracování takové analýzy hodlá v budoucnu ponechat jako potenciální podmínku pro získání spolufinancování EU, která bude v relevantních případech zahrnuta do zvláštních podmínek financování příslušného projektu. V našem informačním dokumentu vydaném v červnu 2019[18] uvádíme, že tento postup považujeme z hlediska řádného finančního řízení za rizikový.

35 Již v předchozích zprávách[19] jsme poukázali na nedostatky v posuzování skutečné potřebnosti dopravní infrastruktury spolufinancované EU. Ačkoli Komise financovala multimodální tržní studii dopravy na úrovni celého koridoru, nevyžadovala žádné společné prognózy dopravy na úrovni stěžejních projektů dopravní infrastruktury. Údaje o dopravě navíc průběžně neshromažďuje. Jen u jednoho z osmi vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury (trať Lyon-Turín) provedla vlastní důkladný přezkum předpokladů použitých navrhovatelem projektu, nezávisle na posouzeních provedených příslušnými členskými státy. Zvyšuje se tak riziko neefektivního vynakládání prostředků.

36 V případě jednoho úseku spojení přes Fehmarnskou úžinu byla také analýza nákladů a přínosů vypracována až po té, co bylo na národní úrovni přijato příslušné politické rozhodnutí. Jednalo se o rozhodnutí vybudovat vysokorychlostní železniční trať mezi Kodaní s Hamburkem. Přijato bylo v roce 2016, ale analýzou nákladů a přínosů bylo podloženo až zpětně, v roce 2017.

37 U dvou ze čtyř stěžejních projektů dopravní infrastruktury v našem vzorku (trať Lyon-Turín, propojení mezi Seinou a Šeldou, dálnice A1 v Rumunsku a spojení přes Fehmarnskou úžinu) jsme své posouzení dopadů a nákladů souvisejících s ekologickými požadavky doplnili o posudky nezávislých odborníků[20]. Ti dospěli k závěru, že odlišné národní, případně i regionální ekologické požadavky komplikují a zdržují plánování a

---

[18] „Zajišťování výkonnosti v politice soudržnosti“, EÚD, červen 2019, body 70 a 120 a příloha I, body 8 a 14.

[19] Například: i) zvláštní zpráva č. 19/2018 („Vysokorychlostní železnice v Evropě: neúčinný a nesouvislý systém jako důsledek neexistence celoevropské sítě“), bod 37 a násl.; ii) zvláštní zpráva č. 23/2016 („Námořní doprava v EU: v neklidných vodách – mnoho neúčinných a neudržitelných investic“); bod 43 a násl.; iii) zvláštní zpráva č. 21/2014 („Letištní infrastruktury financované EU: neoptimální využití prostředků“): bod 22 a násl.

[20] Univerzita v Lyonu ve spolupráci s výzkumníky z Antverp, Milána, Bukurešti a Berlína.

realizaci stěžejních projektů dopravní infrastruktury, přičemž nejvíce omezujícími faktory jsou i nadále faktory rozpočtové.

Zaznamenali jsme však i příklad dobré praxe v realizaci přeshraničních projektů, kdy je subjektům jednoho státu v zájmu dosažení společných cílů umožněno provádět práce na území druhého státu. To je pozitivní postup, který by mohl sloužit jako model na úrovni celé EU. Narazili jsme na něj u projektu na střední části řeky Leie („Lys Mitoyenne“), který je součástí propojení mezi Seinou a Šeldou, kde místní partneři jsou schopni pracovat a řídit projektové práce na území toho druhého. Formální dohoda, která to umožňuje, byla přijata na mezivládní konferenci v roce 2017 a v současné době probíhá její oficiální ratifikace, očekávaná v roce 2020.

38 Pokud jde o ekologické přínosy stěžejních projektů dopravní infrastruktury v oblasti emisí CO_2, je potřeba zohlednit jednak negativní dopady výstavby a jednak dlouhodobé pozitivní účinky provozování těchto infrastruktur poté, co budou dokončeny. Výstavba nových velkých dopravních infrastruktur je totiž významným zdrojem emisí CO_2, přičemž ekologické přínosy závisí na reálném objemu dopravy, který se podaří přesunout z jiných, více znečišťujících druhů dopravy. Vzhledem k tomu, že v Evropě byl tento přechod na jiné druhy dopravy v posledních dvaceti letech velmi pomalý, u mnoha stěžejních projektů dopravní infrastruktury existuje vysoké riziko nadhodnocení jejich pozitivních multimodálních účinků. Provozovatel francouzské infrastruktury například v roce 2012 odhadl, že výstavba přeshraničního spojení Lyon-Turín a jeho přístupových napojení bude obnášet 10 milionů tun emisí CO_2. Podle jeho odhadů se čistý přínos tohoto stěžejního projektu z hlediska emisí CO_2 projeví až 25 let po zahájení výstavby. Na základě stejných dopravních prognóz však naši odborníci dospěli k závěru, že emise CO_2 budou vykompenzovány 25 let po té, co se infrastruktura uvede do provozu. Uvedená předpověď navíc závisí na objemu dopravy: pokud bude oproti očekávání pouze poloviční, emise CO_2 vytvořené při výstavbě infrastruktury budou vyrovnány teprve 50 let po jejím zprovoznění.

K přijetí některých stěžejních projektů dopravní infrastruktury napomohlo zapojení zainteresovaných stran

39 Zapojení zainteresovaných subjektů je přínosné pro všechny strany rozhodovacího procesu. Jsou-li všechny subjekty zapojeny dostatečně včas, zcela transparentně a s využitím účinných komunikačních metod, mohou navrhovatelé projektů patřičně upravit koncepci projektu a zainteresované strany mají zároveň motivaci stěžejní projekt podporovat.

40 Neúspěšné způsoby zapojení zainteresovaných stran zpravidla končí u vnitrostátních soudů a mají za následek odklad začátku stavebních prací. Například u přeshraničního úseku železniční trasy Turín-Lyon bylo proti projektu podáno více než 30 soudních stížností ze strany sdružení nebo občanů stavějících se proti projektu z ekologických nebo procesních důvodů.

41 Za zapojení zainteresovaných stran odpovídají navrhovatelé projektů a příslušné členské státy. Komise se tohoto procesu přímo neúčastní, přestože nese odpovědnost za dohled nad včasným vybudováním devíti koridorů TEN-T členskými státy. Komise není v tomto směru dostatečně viditelná. Podle řady subjektů, s nimiž jsme hovořili, by přítomnost Komise na klíčových jednáních se zainteresovanými stranami byla prospěšná, neboť mohla napomoci propagovat evropskou přidanou hodnotu jejich stěžejního projektu dopravní infrastruktury. Mohla také vést k širšímu přijetí navrhovaných infrastruktur.

Přesto jsme nalezli pozitivní příklad zapojení EU, a to u projektu Rail Baltica, kde se Komise a evropský koordinátor účastnili veřejných akcí spojených s projektem (jako je Globální fórum Rail Baltica), na nichž hovořili s místními a mezinárodními partnery, a byli také aktivní v médiích a na jednáních dozorčí rady Rail Baltica.

42 Mezi stěžejními projekty dopravní infrastruktury vybranými k auditu jsme našli řadu příkladů dobré praxe, kdy byly zainteresované strany důkladně informovány a bylo jim umožněno poskytnout svá stanoviska, což celý proces zkvalitnilo. Mezi takové příklady patří projekty propojení mezi Seinou a Šeldou, pevného spojení přes Fehmarnskou úžinu a italské části Brennerského patního tunelu. Podobně také postup realizace velkých investic uplatňovaný ve Francii (tzv. *démarche grand chantier*, postup pro velké stavební projekty), použitý na trase Lyon-Turín a u průplavu Seina–severní Evropa (který je součástí propojení mezi Seinou a Šeldou), zahrnoval celou řadu iniciativ zaměřených na větší přijetí velkých infrastrukturních stavebních prací místními subjekty.

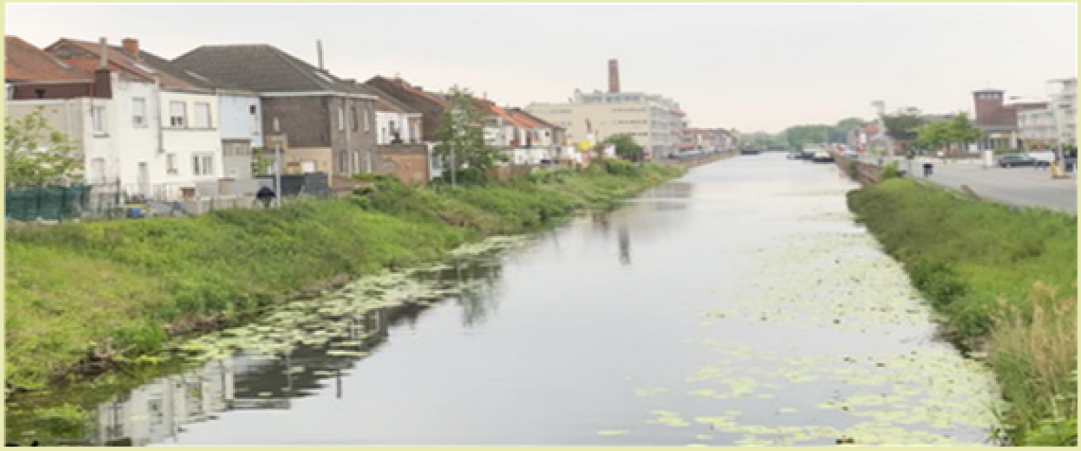
43 Zároveň jsme zjistili, že u jiných projektů mohl být tento proces lepší: u baskické trati Y, dálnice A1 v Rumunsku a železniční trati E59 v Polsku nebylo všem zainteresovaným stranám umožněno vyjádřit se a být vyslyšen. ***Rámeček 5*** uvádí jeden pozitivní a jeden negativní příklad.

Rámeček 5 – Různé přístupy k zapojení zainteresovaných stran

1) U některých úseků propojení mezi Seinou a Šeldou používají vlámské orgány tzv. „postup pro složité projekty“, který zainteresovaným stranám umožňuje účast na všech fázích stěžejního projektu, od původní koncepce až po realizaci stavebních prací (týká se např. alternativ, plánů, stavebních povolení, tržních konzultací). Učinily tak například u kanálu Bossuyt-Kortrijk. Jedná se o velmi důležité propojení mezi řekami Šeldou a Leie ve Vlámsku, které je nutné rozšířit a zároveň zvětšit jeho hloubku (viz ***obrázek 4***). Navrhovatel projektu předložil zainteresovaným stranám dvě koncepční alternativy, přičemž třetí, kterou během diskusí navrhly samotné zainteresované strany, byla zahrnuta do návrhu k rozhodnutí. Tento návrh zohledňuje ekologická omezení, povinnosti související s kulturním dědictvím, potřeby podniků, životaschopnost projektu pro místní populaci a bere také v úvahu stávající konfiguraci silnic.

   Tento postup považujeme za příklad dobré praxe, neboť je transparentní a otevřený všem zainteresovaným subjektům, a zejména místním obyvatelům a podnikům. Harmonogram pro rozhodování počítá nanejvýš se čtyřmi roky na analýzu od prvních nápadů ke skutečnému rozhodnutí. Aby se zaručilo splnění harmonogramu, postup neumožňuje podávat námitky proti předchozím krokům po té, co k nim bylo přijato rozhodnutí.

Obrázek 4 – „Chybějící článek“ mezi řekami Šeldou a Leie (úsek kanálu Bossuyt-Kortrijk), kde je potřeba kanál rozšířit a prohloubit



Zdroj: EÚD.

2) V jiných případech měly zainteresované strany jen omezenou možnost předložit svá stanoviska. Akademičtí pracovníci v Baskicku například od roku 2004 opakovaně vznášeli námitky proti prognózám dopravního vytížení a údajům o udržitelnosti baskické trati Y. Ačkoli byly jejich dokumenty veřejně dostupné, centrální ani regionální vláda na ně neodpověděla a argumenty akademické obce nezohlednila.

44 Přes podobné způsoby zapojení zainteresovaných stran však může být postup přeshraničního projektu v sousední zemi velmi rozdílný. Například u spojení přes Fehmarnskou úžinu byly dánské nevládní organizace už v rané fázi procesu spokojeny s tím, jak projekt přistupuje k ekologické problematice. Na německé straně však odpůrci projektu i nadále využívají veškeré možnosti, jak právní cestou postup stavebních prací zdržet, zejména z ekologických důvodů. Taková zdržení zpravidla vedou k dalším nákladům. Například smlouva podepsaná dánským navrhovatelem projektu zavazuje dodavatele prostřednictvím tzv. provize za čekání (*stand-by fee*)[21], jejímž účelem je zajistit, aby dodavatel dodržel původní dohodnuté podmínky zakázky. Čím déle trvá přijmout rozhodnutí, tím vyšší je i tato provize. Její splatná částka se již nyní pohybuje v řádu milionů eur a navrhovatel projektu už naznačil, že v souvislosti s těmito náklady bude žádat o spolufinancování EU.

Realizace stěžejních projektů dopravní infrastruktury je málo efektivní

Realizace stěžejních projektů dopravní infrastruktury je spojena se zdvojováním činností, je neefektivní a chybí o ní celkový přehled

45 Plánování a výstavba stěžejních projektů dopravní infrastruktury může trvat i několik desetiletí. ***Příloha II*** uvádí plánovaná data a harmonogram realizace osmi vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury.

— Původní odhady počítaly s průměrnou dobou výstavby (klíčové části infrastruktury) těchto osmi projektů v délce dvanáct let.

— Skutečná doba výstavby u všech vybraných stěžejních projektů se pohybuje od osmi do 21 let; průměrná doba výstavby podle současných odhadů činí 15 let.

46 Vzhledem k tomu, že EU funguje na základě sedmiletých programových období, přiděluje spolufinancování na stěžejní projekty dopravní infrastruktury v menších částech, z nichž každá představuje specifickou a omezenou složku celkového stěžejního projektu. Mezi takovéto „dílčí projekty“ patří například studie proveditelnosti, technické studie nebo stavební práce na úseku stěžejního projektu dopravní infrastruktury. Na každý z těchto dílčích projektů může být poskytnuto financování

[21] Provize, která se platí dodavateli za to, že zachová ekonomicky výhodné cenové nabídky, z nichž vychází velké stavební zakázky na veřejné práce. Je uplatnitelná do doby, než mohou začít stavební práce.

samostatně. Jedním z cílů takového rozčlenění velkých projektů je zaručit co největší čerpání podpory EU. Výhodou stanovení specifických priorit financování u takto rozsáhlých projektů po dlouhou dobu při současném zachování limitů dostupných finančních prostředků v každém sedmiletém programovém období je, že se urychlí čerpání přidělených prostředků a zabrání umělé konkurenci s jinými projekty, které nejsou součástí stěžejního projektu.

47 Financování stěžejních projektů dopravní infrastruktury jako po sobě jdoucích dílčích projektů funguje za předpokladu, že jejich realizace zůstává efektivní. Současná praxe však vede ke zdvojování činností: jelikož každá malá část stěžejního projektu může být předmětem samostatné žádosti o spolufinancování EU, zdvojuje se činnost spojená s výběrem těchto žádostí a dohledem nad nimi. To vede k neefektivnosti (ztrátě úspor z rozsahu a k větším nákladům), protože více dílčích projektů vyžaduje, aby se vypracovalo a ověřilo více zpráv o monitorování a o platbách. Komise v poslední době přechází k integrovanějšímu řízení projektů (např. pro všechny dílčí projekty spojené se stěžejním projektem propojení mezi Seinou a Šeldou v programovém období 2014–2020 byla uzavřena jedna grantová dohoda).

48 Komise nemá žádný odborný útvar, který by se zabýval konkrétně investicemi v objemu, jaký mají stěžejní projekty dopravní infrastruktury, s cílem získat přehled o jejich provádění. Pokud jde o sdílené řízení, existuje zvláštní útvar, který se věnuje velkým projektům, jemuž poskytují podporu zaměstnanci s příslušnými odvětvovými zkušenostmi. Avšak hranice, od níž se projekt považuje za „velký“, je 75 milionů EUR, zatímco stěžejní projekty dopravní infrastruktury s celkovou hodnotou minimálně 1 miliarda EUR se pohybují v úplně jiném řádu. Absence takového zvláštního útvaru v Komisi vede k tomu, že řídicí orgány, které mohou na výstavbu stěžejních projektů dopravní infrastruktury poskytnout až 85 % spolufinancování EU, nemají při realizaci infrastruktur takového typu specifickou odbornou podporu.

V Komisi také chybí útvar, který by koordinoval dílčí projekty různých generálních ředitelství a agentur zapojených do podpory realizace infrastruktur takového rozsahu. Kdyby takový útvar existoval, mohl by průběžně poskytovat vodítka a pokyny pro navrhovatele projektů během doby trvání stěžejního projektu dopravní infrastruktury, aby se tak zvýšila efektivnost a účinnost spolufinancování EU. Mohl by například poskytovat poradenství v otázkách, jako je počet stanic (pro cestující), počet a rozmístění terminálů, požadavky na interoperabilitu, faktory zatížení (pro nákladní dopravu) a pravidla pro výběr mýtného. Dále by mohl pomoci posoudit možnosti kombinování podpory prostřednictvím Nástroje pro propojení Evropy, politiky soudržnosti a nástrojů EIB.

Výstavba stěžejních projektů dopravní infrastruktury bývá spojena s nárůstem nákladů a často značnou byrokracií na národní úrovni

49 S postupem času dochází u stěžejních projektů dopravní infrastruktury k častým změnám jak v koncepci, tak v rozsahu. Tyto změny vedou k růstu nákladů, což může mít z dlouhodobého hlediska dopad na rozpočet EU. Jelikož se podpora EU poskytuje na dílčí projekty, které se provádějí v sedmiletých obdobích, změny v koncepci a rozsahu stěžejních projektů nad rámec těchto sedmi let zvyšují celkovou částku potřebného spolufinancování EU.

50 Přestože se rozsah některých stěžejních projektů dopravní infrastruktury nepochybně postupně výrazně změnil[22], u osmi vybraných stěžejních projektů jsme porovnali nejaktuálnější odhady nákladů s původními odhady, protože ty hrály důležitou roli při rozhodování o tom, zda výstavbu projektů zahájit. Kromě toho jsme chtěli upozornit, nakolik se odhady nákladů a zpoždění v implementaci stěžejních projektů do doby, než došlo k samotné realizaci, změnily. Na úrovni jednotlivých zemí jsme proto použili deflovaný index cen, aby bylo možné provést směrodatné srovnání ve stálých cenách a aby se zohlednily různé míry inflace v jednotlivých zemích. U všech osmi vybraných stěžejních projektů se náklady v porovnání s původními odhady zvýšily: v době auditu byl potvrzen nárůst o 17,3 miliardy EUR. To představuje oproti původním prognózám zvýšení o 47 %, tedy v průměru o 2,2 miliardy EUR na jeden stěžejní projekt. Největší nárůst nákladů v našem vzorku byl zaznamenán u průplavu Seina–severní Evropa (který je součástí propojení mezi Seinou a Šeldou), jehož očekávané náklady stouply o 3,3 miliardy EUR, což je o 199 % (viz ***tabulka 3***).
K některým těmto zvýšením došlo během krátkého období. Například náklady trati Rail Baltica budou zřejmě ve srovnání s odhady učiněnými před osmi lety o 51 % vyšší (především kvůli změnám v rozsahu tohoto projektu) (viz ***příloha III***).

[22] Například na trase Lyon-Turín se původně plánoval tunel s jedním tubusem a až později bylo rozhodnuto o výstavbě dvou tubusů. Podobně mezi Seinou a Šeldou se nejdříve měl postavit kanál na propojení obou řek, z čehož později vznikl projekt mnohem širší sítě vnitrozemských vodních cest.

Tabulka 3 – Nárůst nákladů jednotlivých stěžejních projektů dopravní infrastruktury (v hodnotách roku 2019)

Stěžejní projekt dopravní infrastruktury	Původní odhad (v mil. EUR)	Nejaktuálnější odhad (v mil. EUR)	Nárůst (v mil. EUR)	Nárůst v %
Rail Baltica	4 648	7 000*	2 352	51 %
Lyon-Turín	5 203	9 630	4 427	85 %
Brennerský patní tunel	5 972	8 492	2 520	42 %
Pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu	5 016	7 711	2 695	54 %
Baskická trať Y a její napojení na Francii	4 675	6 500	1 825	39 %
Propojení mezi Seinou a Šeldou**	1 662	4 969	3 307	199 %
Dálnice A1	7 244	7 324	80	1 %
Železniční trať E59	2 113	2 160	48	2 %
CELKEM			**17 253**	**47 %**

* Náklady zahrnují rezervy na riziko nárůstu budoucích nákladů zjištěné auditory. Oficiální náklady se zatím uvádějí ve výši 5,8 miliardy EUR.

** Údaje se týkají pouze hlavní části propojení mezi Seinou a Šeldou (Průplav Seina–severní Evropa).

Zdroj: EÚD.

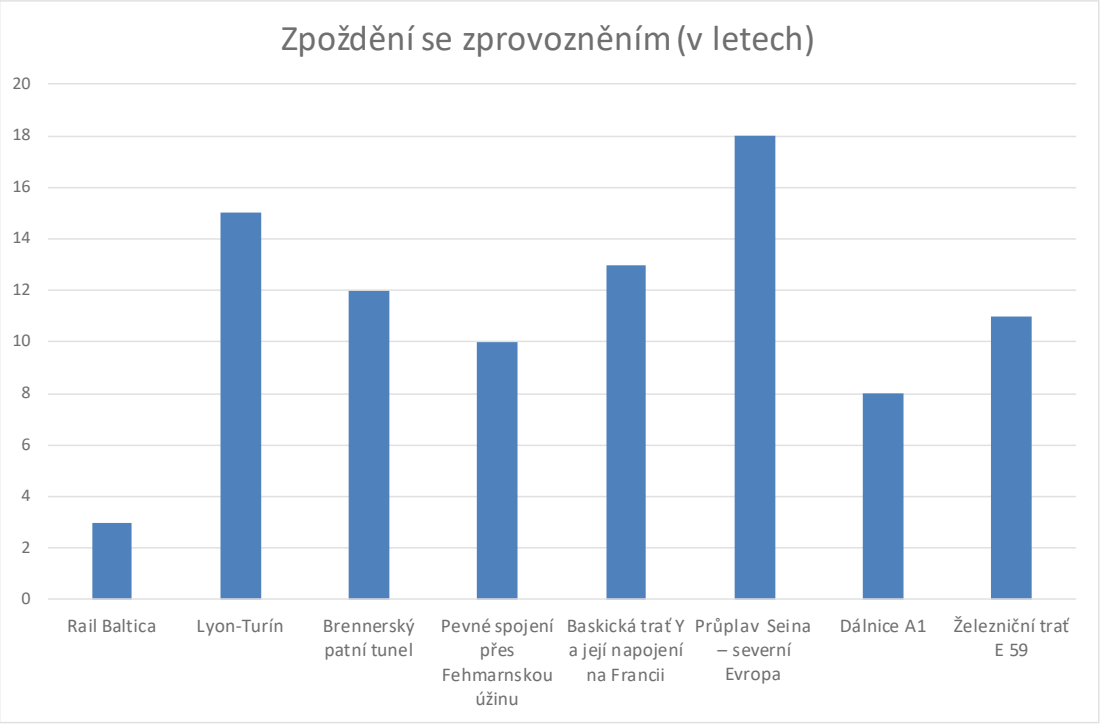
51 Několikrát jsme také narazili na velkou míru byrokracie, která brání efektivnímu provádění projektů. Například v Rumunsku se realizace dálnice A1 v délce 582 km plánuje formou velkého množství malých projektů. Pro každý z nich je potřeba získat povolení. Spočítali jsme, že stavební povolení je nutné na každých 7 km dálnice a ekologické povolení na každých 26 km.

52 Naopak příklad dobré praxe jsme konstatovali v Itálii, kde meziresortní výbor (CIPE, *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*) funguje jako jednotné kontaktní místo pro navrhovatele projektů. Tento výbor zároveň poskytuje dlouhodobou záruku podpory výstavby příslušné infrastruktury pro případ, že je nutné financování rozdělit a provést na základě více rozhodnutí.

Velmi dlouhá zpoždění ohrožují efektivnost spolufinancování EU

53 U každého stěžejního projektu dopravní infrastruktury jsme také porovnali očekávané datum jeho dokončení s původně stanoveným termínem. Ve všech případech bez výjimky jsme zaznamenali výrazná zpoždění. V případě výstavby dálnice A1 a železniční trati E59 jsme vypočetli kumulativní zpoždění s jejich zprovozněním v porovnání s úseky, k nimž existují spolehlivé odhady prováděcí doby[23]. Průměrné zpoždění týkající se hlavního prvku stavby každého z těchto stěžejních projektů bylo 11 let. Nejhorší výsledky jsme pak zaznamenali u průplavu Seina–severní Evropa (už nyní zpoždění 18 let), který tvoří součást stěžejního projektu dopravní infrastruktury Seina–Šelda, dále u projektu trati Lyon–Turín (zpoždění 15 let), baskické trati Y (zpoždění 13 let) a Brennerského patního tunelu (zpoždění 12 let) (viz ***obrázek 5***).

Obrázek 5 – Zpoždění s dokončením stěžejních projektů dopravní infrastruktury v našem vzorku



Zdroj: EÚD.

[23] Například v případě stěžejního projektu železniční trati E59 stále chybí prováděcí harmonogram pro úsek Svinoústí–Štětín.

54 Pokud navíc vezmeme v úvahu data dokončení navazující infrastruktury, která je předpokladem plného zprovoznění železničních stěžejních projektů dopravní infrastruktury, jsou zpoždění ještě mnohem delší.

— Vzhledem k tomu, že s plánováním vysokorychlostního napojení baskické trati Y na Bordeaux na francouzské straně hranice se před rokem 2037 ani nezačne, zprovoznění tohoto stěžejního projektu se zpozdí nejméně o 29 let.

— Německá přístupová napojení k Brennerskému patnímu tunelu na trase Mnichov–Verona by mohla mít zpoždění do roku 2040 až 2050; v takovém případě se přínosy tohoto stěžejního projektu dopravní infrastruktury nebudou moci projevit ještě dalších 20 let. Německý regionální orgán navíc stále posuzuje potřebu stavět nová přístupová napojení.

55 Kontrolované subjekty uváděly jako hlavní příčinu zpoždění politické rozhodovací procesy. Přestože byly podepsány mezinárodní dohody, které členský stát zavazují k vybudování stěžejního projektu dopravní infrastruktury, při změně vlády se mohou změnit i politické priority. Ke zpožděním přispívá také doba nutná na projednávání se zainteresovanými stranami a zajištění povolení pro plánované stavební práce.

56 Takováto zpoždění mívají značné důsledky. Například v Rumunsku je pro dopravu, která bude v budoucnu využívat dálnici A1, zatím stále nutné používat vnitrostátní dvouproudé silnice. To má řadu negativních dopadů, jako jsou denní dopravní zácpy, úzká místa a menší bezpečnost na silnicích. Porovnáním počtu a typů nehod v čase jsme zjistili, že počet nehod i obětí na těchto úsecích vysoce převyšuje rumunský průměr, přičemž v 92 případech došlo při nehodách k čelní srážce.

57 U souvisejících dílčích projektů spolufinancovaných EU je provádění také pomalejší, než se očekávalo. Porovnali jsme původně očekávané lhůty dokončení jednotlivých dílčích projektů se skutečnými daty (u těch, které již byly dokončeny) a dále s aktuálně očekávanými daty oznámenými navrhovateli projektů (u těch, které stále probíhají) a zjistili jsme, že pouze jeden ze sedmnácti spolufinancovaných dílčích projektů (část trati Rail Baltica) by měl proběhnout v původním termínu. V některých případech jsou zpoždění výrazná (u jednoho z dílčích projektů ve stěžejním projektu dálnice A1 šlo až o 79 měsíců). Průměrné zpoždění u každého dílčího projektu v porovnání s původním harmonogramem je 34 měsíců (tedy o více než 68 % původně plánované doby; viz ***příloha V***).

58 Není-li dílčí projekt v rámci Nástroje pro propojení Evropy proveden podle přesných podmínek stanovených v grantové dohodě nebo není-li dokončen v dané lhůtě, může být spolufinancování EU ukončeno. V takových případech nevyužité finanční prostředky propadají a nejsou již dále vyčleněny na konkrétní dílčí projekt. Místo toho jsou opět k dispozici pro jiné infrastrukturní projekty Nástroje pro propojení Evropy. K tomu už došlo u prostředků ve výši 1,4 miliardy EUR, původně přidělených na 17 dílčích projektů v našem vzorku (viz ***příloha IV***). Například u spojení mezi Seinou a Šeldou bylo z částky přidělené na poslední dva spolufinancované dílčí projekty odňato 668,6 milionu EUR, a to zejména v důsledku dlouhého zpoždění před dosažením dohody o výstavbě průplavu Seina–severní Evropa.

59 Některé z vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury mají ve stávajícím období i další rizika. V dubnu 2019 agentura INEA ve dvou probíhajících dílčích projektech vztahujících se ke kontrolovaným stěžejním projektům označila 784 milionů EUR za rizikovou částku. U projektu Brennerského patního tunelu stále nejsou dokončeny hlavní práce a studie: 737 milionů EUR spolufinancování EU dosud nebylo využito. To je 62 % z celkově přidělené částky 1,2 miliardy EUR. INEA bere na vědomí, že se mohou vyskytnout další zpoždění a že aby nedocházelo k dalšímu odnímání prostředků, bude možná nutné prováděcí období dílčích projektů v rámci stěžejních projektů dopravní infrastruktury prodloužit.

60 Příděl spolufinancování EU na stěžejní projekty dopravní infrastruktury předem poskytuje navrhovatelům projektů dlouhodobou jistotu. Zároveň ale znamená, že při výrazných zpožděních v implementaci nebudou po řadu let značné částky takto přidělených prostředků vyplaceny, zatímco mohly být použity k financování jiných, zralejších infrastrukturních projektů. V případech, kdy jsou tyto prostředky v pozdější fázi financování jen přerozděleny, je jejich potenciál pro nové využití omezený. Tento problém není ve stávajících mechanismech řízení grantových dohod uspokojivě vyřešen[24]. ***Příloha VI*** ukazuje, že u dokončených dílčích projektů představuje skutečně vyplacená částka pouze polovinu původního přídělu na dílčí projekt.

[24] Poukázala na něj také zvláštní zpráva EÚD č. 19/2019 „INEA: přínosy byly realizovány, ale nedostatky CEF je třeba řešit“ (viz bod 72).

Dohled Komise nad dokončováním koridorů hlavní sítě členskými státy má nedostatky, ale mohla by k tomuto účelu využít perspektivní nástroj na zlepšení výkonnosti

Komise provádí svůj dohled na dálku a spolufinancování projektů EU je vázáno pouze na výstupy

61 Komise vykonává dohled nad výstavbou koridorů hlavní sítě členskými státy s pomocí evropských koordinátorů a s využitím informačního systému ke koordinaci a podpoře dané politiky (systém „TENTec“). Evropští koordinátoři mají za úkol:

— analyzovat koridory hlavní sítě,

— připravovat (nezávazné) pracovní plány týkající se jejich koridoru,

— spolupracovat s rozhodovacími orgány a zainteresovanými stranami na vysoké úrovni v zájmu snazšího provádění stěžejních projektů dopravní infrastruktury,

— zajistit u členských států schválení pracovního plánu,

— organizovat a předsedat jednáním fóra pro daný koridor,

— zveřejňování dvouleté zprávy o pokroku ve vývoji a provádění TEN-T.

Přestože mají koordinátoři na starosti dlouhé a složité koridory, disponují malými zdroji a pouze neformálními pravomocemi. V takto nastaveném rámci má Komise příliš vzdálenou roli, pokud jde o dohled nad tím, aby členské státy dokončily síť včas.

62 Komise nedávno navrhla[25] roli koordinátorů posílit: budoucí žádosti o spolufinancování EU by měly být v souladu jak s pracovním plánem koridoru, tak s prováděcími akty a měly by zohledňovat stanovisko evropského koordinátora; koordinátorům by pak mělo být umožněno pečlivě sledovat postup udělování povolení u přeshraničních projektů společného zájmu a měli by mít možnost žádat příslušný orgán o pravidelné podávání zpráv o dosaženém pokroku.

---

[25] Evropská komise, *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě*, COM(2018) 277 final, 17. 5. 2018; a Evropská komise, *Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Nástroj pro propojení Evropy a zrušují nařízení (EU) č. 1316/2013 a (EU) č. 283/2014*, COM(2018) 438 final, 6. 6. 2018.

63 U projektů ve sdíleném řízení, kdy hlavní odpovědnost za realizaci projektu nese příslušný řídicí orgán, jsme v několika případech zjistili problémy, které vedly k neúčinnosti. V Rumunsku se například jeden dokončený úsek dálnice A1 mezi městy Lugoj a Deva, na který EU poskytla 12,4 milionu EUR, v současnosti nevyužívá. Dva úseky silnice v blízkosti Devy, vybudované v časovém odstupu pouhých sedmi let, byly špatně propojeny. V důsledku toho muselo být demolicí odstraněno 800 metrů již vybudované dálnice, aby bylo možné propojení znovu a správně postavit. Kromě úseku, který musel být přestavěn (na což bylo podle odhadů vynaloženo 3,2 milionu EUR z prostředků EU), činily náklady na demoliční práce 0,9 milionu EUR a z toho EU spolufinancovala 0,5 milionu EUR. Částku takto vynaložených evropských prostředků ve výši 3,7 milionu EUR[26] lze považovat za vyplýtvanou (viz ***obrázek 6***).

Obrázek 6 – Propojení úseků Lugoj-Deva a Deva-Orastie na dálnici A1 v Rumunsku

© ziarulunirea.ro. Popisky a vyznačení doplněny EÚD.

64 Chybí systematický mechanismus měření výsledků po uplynutí určité doby od zahájení prací na stěžejním projektu dopravní infrastruktury. To potvrzuje, že Komise stále podmiňuje spolufinancování projektů dosažením výhradně výstupů. Informace o výsledcích a míře úspěšnosti dané investice na úrovni stěžejního projektu dopravní infrastruktury neshromažďuje (tj. zda a kdy projekt dosáhne svých očekávaných výsledků).

[26] Spolufinancování EU ve výši 3,2 milionu EUR a 0,5 milionu EUR.

65 Komise nemá žádné údaje o efektu spolufinancovaných staveb. Přestože je většina z vybraných stěžejních projektů ještě ve fázi výstavby, některé z nich slibují výrazný dopad v budoucnu. Například na řece Leie se již uskutečnily různé práce na rozšíření a prohloubení jejího koryta pro účely propojení mezi Seinou a Šeldou. Výsledky na úrovni celého stěžejního projektu se zatím neprojevily, protože jeho klíčový úsek (průplav Seina–severní Evropa) ještě zbývá vybudovat. Přesto se ve Vlámsku už projevil příznivý socioekonomický dopad těchto prací, jako například rozmach výstavby nemovitostí podél řeky, který vedl k obnově celých městských částí v Kortrijku a Harelbeke.

66 Tyto aspekty ale Komise nebere v úvahu, protože milníky v grantové dohodě s agenturou INEA se týkají pouze fyzických výstupů. V některých případech provádí hodnocení *ex post*, například když to vyžaduje legislativa, a zaměřuje se na síť jako celek nebo na vybrané velké dopravní projekty ve sdíleném řízení. Jednotlivé stěžejní projekty dopravní infrastruktury však systematicky podrobovány hodnocení *ex post* nejsou, přestože se jedná o multimiliardové investice. Jen obtížně se tak lze poučit z problémů, které se vyskytly v minulosti.

Komise neprovedla kritické posouzení dlouhodobé udržitelnosti a nákladů stěžejních projektů dopravní infrastruktury

67 Již v minulosti jsme ve zprávách týkajících se auditů výkonnosti[27] došli k závěru, že je-li k dispozici spolufinancování EU, může to některé navrhovatele projektů vést k tomu, že rozšiřují projekty nad rámec obvyklých standardů nebo že bez pádného důvodu realizují větší stavby. Výsledkem je pak nedostatečné využívaná infrastruktura.

68 Komise nemá žádné modely ani specifické postupy ke shromažďování údajů, jejichž pomocí by mohla před tím, než na stěžejní projekt dopravní infrastruktury vyčlení spolufinancování, nezávisle posoudit potenciál jeho využití pro osobní a nákladní dopravu. Při poskytování prostředků EU na tyto projekty také nijak podrobněji nezkoumala standardy týkající se budoucích staveb s ohledem na potenciální dopravní toky. Vzhledem k tomu, že o dopravních tocích neexistují žádné specifické údaje, opírali jsme se ve svých úsudcích o údaje Eurostatu a v případě potřeby i o vlastní

[27] Například zvláštní zpráva č. 23/2016 „Námořní doprava v EU: v neklidných vodách – mnoho neúčinných a neudržitelných investic“, body 52–55; zvláštní zpráva č. 21/2014 „Letištní infrastruktury financované EU: neoptimální využití prostředků“, body 28–33.

předpoklady o objemu dopravy[28]. Posuzovali jsme hospodářskou udržitelnost vybraných stěžejních projektů s vysokorychlostní železniční složkou (Rail Baltica, Lyon-Turín, Brennerský patní tunel, Fehmarnská úžina a baskická trať Y), u nichž jsme zjišťovali očekávaný počet cestujících a celkový dopravní potenciál. Náklady těchto projektů činí celkem přibližně 40 miliard EUR. U první analýzy jsme vycházeli z očekávaného počtu cestujících podle informací navrhovatele projektu, u druhé z celkové populace žijící ve vzdálenosti do 60 minut podél daných spojení. Přestože dané trati byly koncipovány pro smíšené využití pro osobní a nákladní přepravu, porovnali jsme uvedené údaje s akademickou referenční hodnotou pro vysokorychlostní železniční přepravu osob. Podle této hodnoty je předpokladem udržitelnosti trati přeprava 9 milionů cestujících ročně. Můžeme dospět k závěru, že u všech posuzovaných stěžejních projektů dopravní infrastruktury je celkový počet obyvatel v příslušných spádových oblastech příliš malý na to, aby byla zaručena dlouhodobá udržitelnost. Ve dvou stěžejních projektech také očekávaný počet cestujících zdaleka nedosahuje referenční hodnoty 9 milionů cestujících za rok.

69 Prvním z nich je trať Rail Baltica, jejíž dlouhodobá hospodářská udržitelnost závisí na realizaci jejího potenciálu nákladní a osobní přepravy. Analýza nákladů a přínosů z roku 2017 počítá s tím, že objem nákladní železniční přepravy na této trati dosáhne v roce 2030 přibližně 15 milionů tun a do roku 2055 až 25 milionů tun (z čehož přibližně třetina připadá na dopravu v rámci Pobaltí, třetinu tvoří nákladní doprava z Finska a třetinu tranzitní doprava ze sousedních zemí). Na základě stávajících objemů námořní dopravy v oblasti kolem pobaltských zemí jsme konstatovali, že maximální možná poptávka u nákladní dopravy, kterou lze přesunout na železnici, je 30 milionů tun nákladu ročně. Mezi Estonskem, Lotyšskem a Litvou však v současné době neexistuje severo-jižní železniční nákladní doprava, přičemž aby došlo k přechodu na železnici, musí být železniční doprava schopná konkurovat silniční a námořní. Je proto třeba zajistit jednak účinná multimodální spojení a doprovodná opatření (jako např. výběr silničního mýtného) s cílem dosáhnout rovnoměrnějšího rozložení mezi jednotlivými druhy dopravy a jednak dobře fungující model provozování integrované infrastruktury, který pomocí aktivní marketingové strategie zatraktivní trať pro zákazníky. Pobaltské státy se zatím na modelu provozování infrastruktury nedohodly. Provozovatel polské železniční infrastruktury navíc nepřijal opatření umožňující koordinovat potenciální nárůst poptávky po železniční nákladní dopravě na trati Rail Baltica na trase Bialystok-Varšava s ostatní regionální osobní a železniční dopravou na této trase.

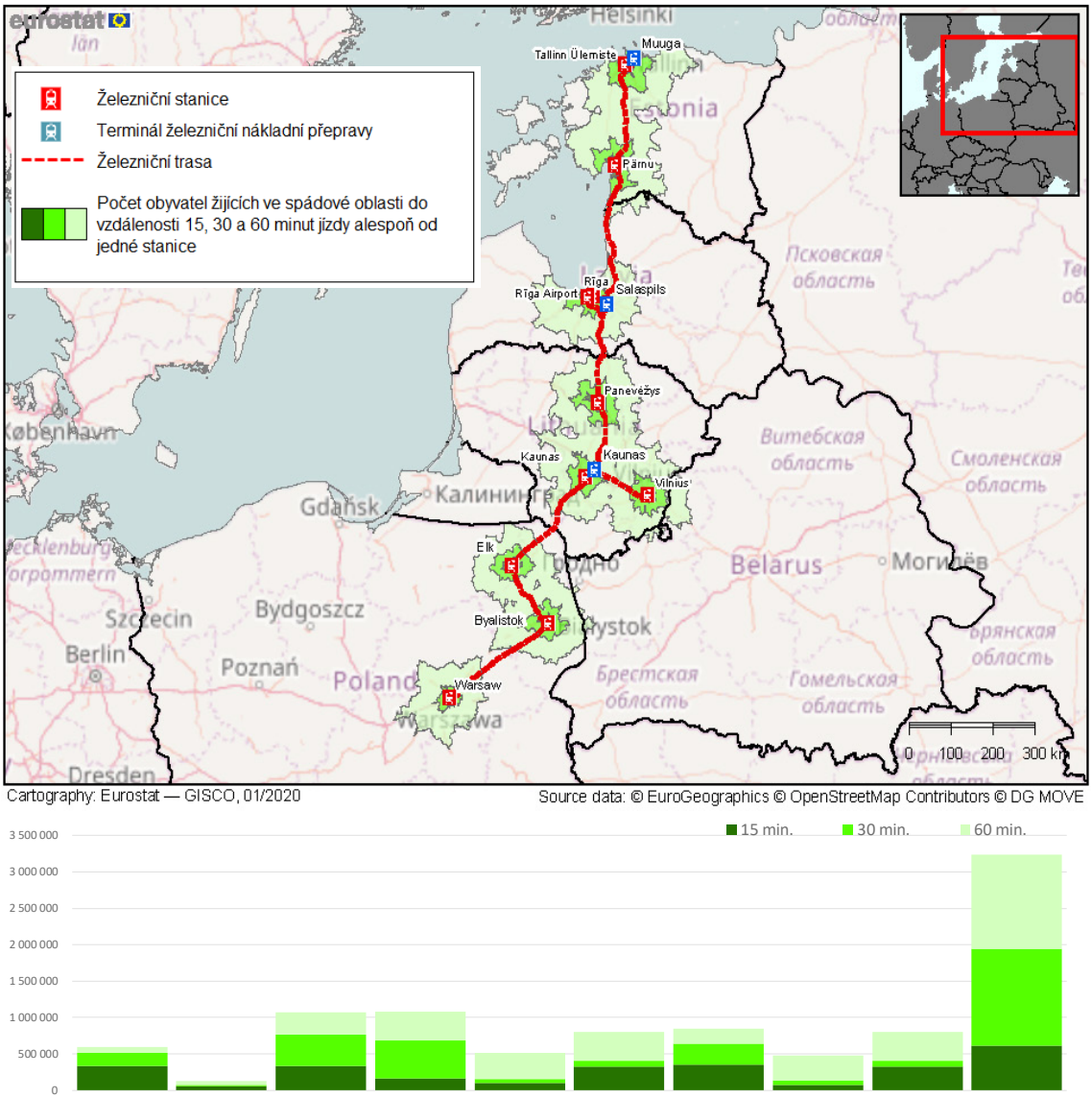
[28] Tento odhad vycházel z nejpravděpodobnějších směrů dopravy po dobudování daných infrastruktur, a to na základě předpokladu nejkratší cesty.

70 Jak je uvedeno v bodě ***69***, v pobaltských státech zatím není severo-jižní železniční nákladní doprava. Z posouzení přepravy cestujících na trati Rail Baltica vyplývá, že trať není při 4,6 milionu cestujících ročně do roku 2030 ekonomicky udržitelná, jak se ukázalo v analýze nákladů a přínosů z roku 2017 zaměřené na investici na zelené louce v pobaltských státech. Naše analýza spádové oblasti kromě toho ukazuje, že v okruhu do 60 minut cesty podél tohoto stěžejního projektu žije podle předpokladů analýzy nákladů a přínosů celkem 3,8 milionu obyvatel (tento údaj zohledňuje překryvy se sousedními spádovými oblastmi) (viz ***obrázek 7***). Jedná se o nejnižší údaj ze všech kontrolovaných stěžejních projektů dopravní infrastruktury, pokud bereme v úvahu samostatnou trať. Navrhovatel projektu a Komise uvedli, že tato investice se týká rychlé konvenční železniční trati, která bude umožňovat rychlost do 249 km/h, a nelze ji proto řadit mezi vysokorychlostní trati. Přestože podle definice se vysokorychlostní tratí rozumí nová trať s rychlostí 250 km/h a vyšší, považujeme toto spojení za investici do vysokorychlostní trati, a to ze dvou důvodů. Zaprvé, část trasy bude využívat modernizovanou konvenční železniční trať na polském území (tyto trati se považují za vysokorychlostní, pokud se na nich jezdí rychlostí 200 km/h a více). Zadruhé, Rail Baltica bude využívat smíšenou trať, která má zpravidla vyšší konstrukční náklady než pouhá trať pro osobní přepravu.

71 Zahrneme-li přístupové napojení do Polska a provedeme obecnější analýzu, pak po vybudování a modernizaci trati do Varšavy stoupne celkový počet obyvatel ve spádové oblasti do 60 minut na 8,3 milionu. Při srovnání s naší referenční hodnotou[29] 9 milionů cestujících ročně je vidět, že ekonomická udržitelnost může být ohrožena i při plném napojení na Varšavu.

[29] Zvláštní zpráva č. 19/2018 o vysokorychlostních železnicích („Vysokorychlostní železnice v Evropě: neúčinný a nesouvislý systém jako důsledek neexistence celoevropské sítě“).

Obrázek 7 – Posouzení spádové oblasti pro trať Rail Baltica



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

Zdroj: mapa Eurostatu; údaje doplněny EÚD.

72 Pokud jde o druhý projekt, prognózy počtu cestujících na vysokorychlostní trati mezi Kodaní a Hamburkem po pevném spojení přes Fehrmarnskou úžinu naznačují, že železniční složka tohoto stěžejního projektu nebude ekonomicky udržitelná. Přestože v okruhu do 60 minut jízdy podél této trati žije 7,7 milionu obyvatel a cestující mohou využívat určené části trati (např. Hamburk-Lübeck nebo Ringsted-Kodaň), podle prognóz využije pevné spojení v obou směrech pouze 1 milion cestujících za rok, a to i deset let po otevření. To ani zdaleka nedosahuje referenční hodnoty 9 milionů ročně. Trať se bude využívat i pro nákladní přepravu, jelikož je koncipována jako smíšená trať. Očekává se, že po zprovoznění na plnou kapacitu projede přes pevné spojení až 73

nákladních vlaků za den. Výstavbou této infrastruktury však nedojde k výraznějšímu přechodu na jiný druh dopravy, protože nákladní vlaky přestanou používat současnou trasu přes most Great Belt (efekt přesunu, viz ***obrázek 3***).

73 Kromě toho jsme porovnávali náklady na výstavbu německého přístupového napojení podle současného plánu se standardy v oblasti vysokorychlostních železnic. Původním plánem bylo modernizovat současnou trať na traťovou rychlost 160 km/h (v souladu s nařízením o TEN-T, které počítalo s výstavbou pouze konvenční železniční trati). Úpravy po konzultaci místních zainteresovaných stran vedly k naplánování nových smíšených přístupových tratí (mimo jiné včetně nových spojení, dalších stanic a nového nákladového terminálu). Následně bylo přijato politické rozhodnutí vybudovat trať s traťovou rychlostí pro osobní vlaky až 200 km/h. Z výpočtu na základě údajů o nákladech 88 km dlouhé trati mezi Lübeckem a Puttgardenem (vstup na pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu) a vzdálenosti k trati vyplývá, že tato vysokorychlostní trať bude v podobě podle současného návrhu stát 26 milionů EUR na km. Náklady na splnění regionálních požadavků na ochranu proti hluku, které přesahují standardní požadavky, činí 1,185 milionu EUR. To je více než polovina celkových stavebních nákladů celého spojení. Náklady plánovaného mostu Fehmarnsund[30], jenž by měl nahradit stávající most, avšak v současné době zatím není potřeba, činí 549 milionů EUR. Pokud zahrneme tuto částku do celkových nákladů (zatím nebylo o žádném opatření rozhodnuto), stouply by na 46 milionů EUR na km. Výstavba německého přístupového napojení by tak přišla na více než 4 miliardy EUR. V porovnání s vysokorychlostními tratěmi, na nichž se dosahuje rychlosti 250 km/h a více[31], které jsme kontrolovali dříve, se jedná o velmi vysoké náklady na kilometr s ohledem na to, že nejde o hustě obydlenou oblast, výstavba trati má jen omezené technické požadavky a maximální traťová rychlost je 200 km/h. Modernizace úseku Ringsted-Rødby s podobnými geografickými omezeními na dánském přístupovém napojení na Fehmarnskou úžinu (a stejným zvýšením rychlosti ze 160 km/h na 200 km/h) stojí 11 milionů EUR na km, tedy méně než čtvrtinu nákladů německého přístupového spojení. Modernizace německého přístupového napojení na vysokorychlostní standardy navíc snižuje jízdní dobu jen o 5 minut (oproti původnímu plánu z Lübecku do Puttgardenu) pro osobní dopravu. Výsledkem je, že tyto změny obnášejí velmi

[30] Podle posledních plánů, které oznámil region Šlesvicko-Holštýnsko, bude tento záměr nového mostu nahrazen (patrně dražším) železničním a silničním tunelem podobným pevnému spojení.

[31] Zvláštní zpráva č. 19/2018 „Vysokorychlostní železnice v Evropě: neúčinný a nesouvislý systém jako důsledek neexistence celoevropské sítě“.

vysoké dodatečné náklady, které spolu s malým počtem cestujících (viz bod **72**) výrazně snižují nákladovou efektivnost této modernizované přístupové trati.

74 O návrhu německého přístupového napojení rozhodl region Šlesvicko-Holštýnsko po konzultaci s místními zainteresovanými subjekty. Komise nebyla do tohoto rozhodování nijak zapojena. Spolufinancování EU určené na samotné studie dosáhlo 38,6 milionu EUR. Pro zachování souladu se zásadou řádného finančního řízení by v budoucnu v případech spolufinancování EU takovéto údaje měly dát Komisi ve fázi rozhodování o projektu podnět k zamyšlení a měla by posoudit, zda by ve skutečnosti na uspokojení potřeb mobility obyvatel nedostačovala trať s nižší rychlostí a nižšími náklady.

Perspektivní nástroj pro budoucí investice: prováděcí rozhodnutí

75 Komise v poslední době začala využívat jako nástroj ke zlepšení dohledu prováděcí rozhodnutí, aby tak posílila svůj dohled nad dokončením koridorů hlavní sítě členskými státy. Tato rozhodnutí se přijímají po dohodě s příslušnými členskými státy a odrážejí závazek členského státu dodržet společně dohodnutý harmonogram pro dokončení výstupů. Součástí harmonogramu je několik milníků a rozhodnutí ukládá členským státům povinnost vypracovat výroční zprávu. Doposud byla prováděcí rozhodnutí použita pro trať Rail Baltica, propojení mezi Seinou a Šeldou a železniční spojení Evora-Mérida mezi Španělskem a Portugalskem (posledně zmíněný stěžejní projekt dopravní infrastruktury nebyl součástí našeho vzorku).

76 Považujeme prováděcí rozhodnutí za pozitivní krok, protože Komisi umožňují blíže dohlížet nad stěžejními projekty dopravní infrastruktury, potvrzují v přesném vyjádření očekávané výstupy a rozsah stěžejního projektu a zahrnují doplňující dílčí projekty, které jsou potřebné k uvedení stěžejního projektu do provozu. Tato rozhodnutí se v případě trati Rail Baltica vztahují i na napojení na stávající nebo nové silniční/železniční terminály a u propojení mezi Seinou a Šeldou na výstavbu multimodálních terminálů. Kromě toho dávají evropským koordinátorům a Komisi možnost účastnit se jednání rozhodovacích orgánů navrhovatelů projektů.

77 Podle našich zjištění však hrozí, že prováděcí rozhodnutí nebudou k zaručení včasné realizace a zprovoznění stěžejních projektů dopravní infrastruktury stačit, a to z následujících důvodů:

a) Tato rozhodnutí nelze přijmout bez dohody s členskými státy, neukládají žádné straně konkrétní práva nebo povinnosti a nepopisují finanční důsledky neplnění závazků. Komisi také neumožňují přijmout opatření v případě, že dojde ke zpoždění nebo že nejsou realizována doprovodná opatření.

b) V rozhodnutích se nespecifikují očekávané výsledky stěžejního projektu dopravní infrastruktury a stále mají nedostatky, pokud jde o řešení otázek vyžadujících politickou dohodu na úrovni členských států.

   i) V prováděcím rozhodnutí pro trať Rail Baltica se stanoví, že Estonsko, Lotyšsko a Litva musí do 30. června 2019 rozhodnout, jak bude dobudovaná infrastruktura řízena včetně mechanismu na rozdělování budoucích zisků a přínosů mezi partnery. Přes snahy Komise o dohodnutí takového mechanismu nebylo do dané lhůty žádné rozhodnutí v tomto směru přijato.

   ii) Prováděcí rozhodnutí k propojení mezi Seinou a Šeldou sice vyjasňuje rozsah tohoto stěžejního projektu, ale nestanovilo konkrétní milníky pro včasné dokončení klíčového chybějícího vodního spojení s přístavem Zeebrugge, k němuž bylo jednoznačné rozhodnutí o výstavbě přijato regionální vládou s mnohaletým zpožděním kvůli místní opozici vůči projektu. Pro zámořské kontejnery se tak omezuje možnost využívat vnitrozemské vodní cesty.

78 Prováděcí rozhodnutí také nijak nemotivují k využívání poznatků z předchozích zkušeností, neboť nebylo zavedeno žádné povinné hodnocení *ex post*.

Závěry a doporučení

79 Je pravděpodobné, že šest z osmi analyzovaných stěžejních projektů dopravní infrastruktury včetně navazujících přístupových napojení nebude umožňovat do roku 2030 provoz na plnou kapacitu, jak se plánovalo v roce 2013. Jelikož tyto projekty a jejich přístupová napojení tvoří klíčové články koridorů hlavní sítě, je tedy nepravděpodobné i plné vytížení hlavní dopravní sítě EU do roku 2030, takže jejích očekávaných účinků do té doby nebude dosaženo.

80 Minimální požadavky stanovené nařízením o TEN-T splní do roku 2030 zřejmě pouze trať Rail Baltica a tři úseky tří dalších stěžejních projektů dopravní infrastruktury. Hlavním důvodem takto nedostatečných výsledků jsou jednak odlišné priority a postupy členských států a jednak rozdílné tempo implementace. Ne všechny přeshraniční stěžejní projekty mají také rovnoměrnou podporu. Navíc nařízení o TEN-T sice právně závazné je, ale obsahuje ustanovení, které členským státům umožňuje odchýlit se od plánu, jehož má být dosaženo do roku 2030. Komise má k tomu, aby mohla prosazovat stanovené priority EU, jen omezené právní nástroje, ale zatím je s výjimkou přijetí několika prováděcích aktů nevyužila (viz body ***16***–***26***).

Doporučení 1 – Zrevidovat a uplatňovat stávající nástroje a prosazovat dlouhodobé plánování

V kontextu revize současných právních předpisů by Komise měla předložit návrhy na:

a) zahrnutí právních nástrojů, které se budou snáze prosazovat, včetně rozšíření rozsahu pro přijímání prováděcích aktů s cílem vyřešit jakákoliv větší prodlení se zahájením nebo dokončováním prací na hlavní síti;

b) nové posouzení relevantnosti technických požadavků hlavní a globální sítě s přihlédnutím ke zbývajícímu časovému harmonogramu a ke zkušenostem s problémy při realizaci minulých a probíhajících projektů;

c) zavedení ustanovení, která posílí soulad mezi národními dopravními plány a závazky TEN-T, a zajistit tak patřičné prosazování a provádění nařízení o TEN-T.

Komise by také měla:

d) v návaznosti na svůj návrh na zjednodušení opatření[32] podporovat členské státy v jejich plánování a zadávacích řízeních a zřídit jednotná kontaktní místa, která sníží administrativní zátěž. U přeshraničních projektů dopravní infrastruktury by měla prosazovat společná zadávací řízení.

Časový rámec: pro bod a) až c) do roku 2022, v kontextu revize nařízení o TEN-T. Pro bod d) od vstupu příslušného právního nařízení v platnost.

81 Přestože stěžejní projekty dopravní infrastruktury představují mnohamiliardové investice, kvalita plánování některých klíčových prvků je nedostatečná. Prognózy objemu dopravy bývají příliš optimistické. Polovina z nich nebyla dobře zkoordinována. Nevycházejí z řádného ekonomického posouzení a některé jsou velmi zjednodušené. Původní předpoklady objemu dopravy jsou mnohem vyšší než současné dopravní údaje. Aby bylo takových předpokladů dosaženo, budou nutné úspěšné iniciativy na přechod na nové druhy dopravy. Komise před tím, než přijala závazky k unijnímu spolufinancování dílčích projektů v rámci těchto infrastruktur, nevypracovala vlastní analýzu potřeb, nezávislou na posouzeních provedených členskými státy.

[32] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě, 17.5.2018, COM(2018) 277 final.

82 Ani u jednoho z osmi stěžejních projektů dopravní infrastruktury v našem vzorku nebyly analýzy nákladů a přínosů patřičně využity jako nástroj rozhodování na úrovni stěžejního projektu jako celku. Přestože k jednotlivým úsekům podrobné analýzy nákladů a přínosů existovaly, pro žádný stěžejní projekt jako celek taková analýza, která by obsáhla veškeré navrhované stavební práce včetně investic do návazné infrastruktury a na níž by se podílel maximální možný počet národních i regionálních zainteresovaných stran, vypracována nebyla.

83 Ve způsobu zapojení zainteresovaných stran jsme našli několik příkladů dobré praxe, jež by bylo možné v budoucnu zopakovat. Zároveň jsme však narazili i na postupy, které potřebují zkvalitnit tak, aby zaručovaly skutečné zapojení zainteresovaných stran do rozhodovacího procesu. Komise se na těchto postupech nepodílí a není ani dostatečně viditelná na klíčových jednáních, čímž přichází o zásadní příležitost propagovat přidanou evropskou hodnotu stěžejních projektů dopravní infrastruktury (viz body ***27***–***44***).

Doporučení 2 – Před přijetím rozhodnutí o spolufinancování megaprojektů (podobným stěžejním projektům) vyžadovat lepší analýzu

Komise by před poskytnutím spolufinancování EU na dílčí projekty, které jsou součástí širších megaprojektů, měla:

a) v případě přímého řízení vyžadovat, aby se vedle podrobné analýzy týkající se jednotlivých úseků vypracovala také spolehlivá, komplexní a transparentní celková socioekonomická analýza nákladů a přínosů ke každému megaprojektu (podobným stěžejním projektům dopravní infrastruktury definovaným v této zprávě) jako celku. Tyto analýzy nákladů a přínosů by se měly zaměřit na vyšší strategickou úroveň, než je jednotlivý projekt nebo úsek ve výstavbě, a měly by se vztahovat i na pomocnou infrastrukturu;

b) v případě výdajů ve sdíleném řízení se zasadit o to, aby řídicí orgány před poskytnutím podpory EU na megaprojekty přijaly stejné požadavky.

Časový rámec: nové požadavky by se měly stanovit do konce roku 2021 a uplatňovat od tohoto data.

84 Obecně je provádění stěžejních projektů dopravní infrastruktury málo efektivní. Průměrná doba výstavby osmi vybraných klíčových projektů dopravní infrastruktury je 15 let. Vezme-li se v úvahu pomocná infrastruktura nutná pro uvedení stěžejního projektu do plného provozu, je reálná doba výstavby ještě mnohem delší.

85 EU spolufinancuje stěžejní projekty dopravní infrastruktury prostřednictvím řady různých dílčích projektů. Dochází tak ke zdvojování prací, neefektivnostem a o realizaci chybí náležitý přehled. Výhodou stanovení specifických priorit financování takto rozsáhlých projektů ve víceletém finančním rámci při současném zachování limitů dostupných finančních prostředků v každém sedmiletém programovém období je, že se urychlí čerpání prostředků a zabrání umělé konkurenci s jinými projekty, které nejsou součástí stěžejního projektu. V GŘ MOVE, GŘ REGIO, agentuře INEA ani v řídicích orgánech neexistuje žádný specializovaný útvar, který by se zaměřoval výhradně na stěžejní projekty dopravní infrastruktury a vedl navrhovatele projektů tak, aby se zvýšila efektivnost a účinnost spolufinancování EU. Změny v koncepci i rozsahu kontrolovaných stěžejních projektů dopravní infrastruktury vedly dosud ke zvýšení nákladů o 17,3 miliardy EUR (v době auditu šlo o nárůst 47 % oproti původně odhadovaným nákladům). Se stěžejními projekty je někdy také spojená vysoká míra byrokracie na národní úrovni.

86 Všechny kontrolované stěžejní projekty dopravní infrastruktury měly zpoždění (v průměru 11 let u hlavní části každého ze zprovozňovaných projektů). To má dalekosáhlé důsledky, jako jsou denní dopravní zácpy, úzká místa a menší bezpečnost na silnicích kolem dálnice A1 v Rumunsku, kde je počet nehod a obětí mnohem vyšší, než je celostátní průměr. Také u kontrolovaných dílčích projektů došlo k různým zpožděním v implementaci. Některá z nich jsou výrazná (až 79 měsíců u jednoho z dílčích projektů v rámci projektu dálnice A1, což je 263 % původně plánované lhůty). Průměrné zpoždění je 34 měsíců (tedy více než 68 % původního harmonogramu). U 17 dílčích projektů, které jsme kontrolovali, vedla zpoždění k tomu, že z původně přidělených prostředků jim bylo odňato celkem 1,4 miliardy spolufinancování EU (viz body ***45***–***60***).

Doporučení 3 – Komise by měla lépe řídit spolufinancování EU na dílčí projekty, které jsou součástí megaprojektů (podobných stěžejním projektům)

Při poskytování spolufinancování EU na dílčí projekty, které jsou součástí megaprojektů (podobných stěžejním projektům dopravní infrastruktury), by Komise měla:

a) upřednostňovat dílčí projekty, které jsou součástí megaprojektů a představují chybějící články a úzká místa označená za klíčovou prioritu v pracovním plánu koridoru;

b) řídit výběr dílčích projektů v rámci megaprojektů tak, aby se zvýšila efektivnost řízení a zabránilo umělé konkurenci s jinými projekty. Pro zaručení jednotnosti a soudržnosti by Komise měla u každého megaprojektu prosazovat jednu grantovou dohodu na každé víceleté finanční období. Tato dohoda by měla zahrnovat všechny dílčí projekty, které jsou dostatečně vyzrálé na to, aby byly v úplnosti zavedeny v rámci víceletého finančního období;

c) řešit nedostatky zjištěné v provádění stěžejních projektů dopravní infrastruktury a zvýšit účinnost spolufinancování EU; včas a proaktivně využívat všechny dostupné nástroje podporující včasné dokončení sítě a zřídit specializované odborné útvary, které budou posuzovat kvalitu dokumentů připravených navrhovateli projektů, koordinovat jejich řízení a poskytovat jim vedení.

Časový rámec: do konce roku 2020, jakmile bude schválen nový VFR.

87 Dohled Komise nad dokončením koridorů hlavní sítě členskými státy má řadu nedostatků. Komise jmenovala evropské koordinátory, kteří s omezenými zdroji využívají nezávazné pracovní plány a jednání fóra pro koridor, a na dokončení koridorů hlavní sítě dohlíží pomocí informačního systému. Její role je tedy vzdálená. V rámci sdíleného řízení se nepodařilo zabránit neoptimálnímu využití prostředků EU ve výši 12,4 milionu EUR a vyplýtvání 3,7 milionu EUR při výstavbě dálnice A1 v Rumunsku, kde se jeden vybudovaný úsek nepoužívá a dvě části této dálnice byly špatně napojeny. Komise stále podmiňuje spolufinancování dílčích projektů dosažením výhradně výstupů. Nijak systematicky neshromažďuje informace o výsledcích a míře úspěšnosti investic na úrovni stěžejního projektu (tj. zda a kdy projekt dosáhne svých očekávaných výsledků).

88 Komise nemá žádné modely ani zvláštní postupy shromažďování údajů, jejichž pomocí by mohla nezávisle posoudit objem osobní a nákladní dopravy v rámci stěžejního projektu dopravní infrastruktury před tím, než se rozhodne vyčlenit prostředky EU na dílčí projekty, které jsou jeho součástí. Při poskytování podpory EU na tyto dílčí projekty podrobněji nezkoumala standardy týkající se budoucích staveb s ohledem na potenciální dopravní toky. Z naší analýzy vyplývá, že potenciální objem nákladní a osobní přepravy ohrožuje ekonomickou udržitelnost trati Rail Baltica, a to i v případě úplného propojení až do Varšavy. Zjistili jsme také velmi vysokou cenu za výstavbu německého přístupového spojení k navrhované vysokorychlostní železniční trati mezi Kodaní a Hamburkem, související zejména s náklady na splnění dodatečných požadavků na hlukovou ochranu a nový most Fehmarnsund. Dále konstatujeme její omezenou ekonomickou udržitelnost, protože část tohoto stěžejního projektu dopravní infrastruktury, která prochází přes Fehmarnskou úžinu, bude každým směrem využívat pouze 1 milion cestujících ročně.

89 Komise zavedla nový nástroj: prováděcí rozhodnutí. To jí umožňuje blíže sledovat provádění stěžejních projektů dopravní infrastruktury, a je tak krokem k efektivnějšímu dohledu nad tím, jak členské státy dokončují koridory hlavní sítě. Tato rozhodnutí však nelze přijmout bez dohody s členskými státy, nevyjasňují konkrétní práva nebo povinnosti jednotlivých stran včetně Komise a mají nedostatky, i pokud jde o řešení všech kriticky důležitých otázek včetně očekávaných výsledků. Prováděcí rozhodnutí kromě toho nevyžadují provádět povinné hodnocení *ex post*, které by umožnilo využít předchozích zkušeností (viz body ***61***–***78***).

Doporučení 4 – Stavět na zkušenostech s uplatňováním prováděcích rozhodnutí a posílit roli evropských koordinátorů

Komise by měla přijmout následující opatření:

a) dále rozvíjet nástroj nových prováděcích rozhodnutí a navrhovat prováděcí rozhodnutí pro každý přeshraniční stěžejní projekt dopravní infrastruktury spolufinancovaný v období 2021–2027. Tato rozhodnutí by měla vyjasňovat pravidla a povinnosti všech stran včetně Komise, formulovat očekávané výsledky (např. přechod na jiné druhy dopravy, cíle dopravních prognóz) a milníky a vyjadřovat závazek všech členských států podělit se o výsledky hodnocení *ex post* s Komisí;

b) po přijetí nového právního základu navrženého v ***doporučení 1 a)*** navrhnout prováděcí rozhodnutí také pro každý stěžejní projekt dopravní infrastruktury s přeshraničním dopadem;

c) navrhnout posílit roli evropských koordinátorů tím, že se budou více prosazovat pracovní plány pro koridory, umožní se jim přítomnost na klíčových jednáních správních rad a zvýší jejich role při informování o cílech politiky TEN-T.

Časový rámec: a) u stěžejních projektů dopravní infrastruktury vybraných pro tento audit do konce roku 2021 a stejný přístup uplatnit u budoucích přeshraničních stěžejních projektů; b) a c) do roku 2022 v kontextu revize nařízení o TEN-T.

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá Iliana Ivanovová, členka Účetního dvora, v Lucemburku dne 25. března 2020.

Za Účetní dvůr

Klaus-Heiner LEHNE
předseda

Přílohy

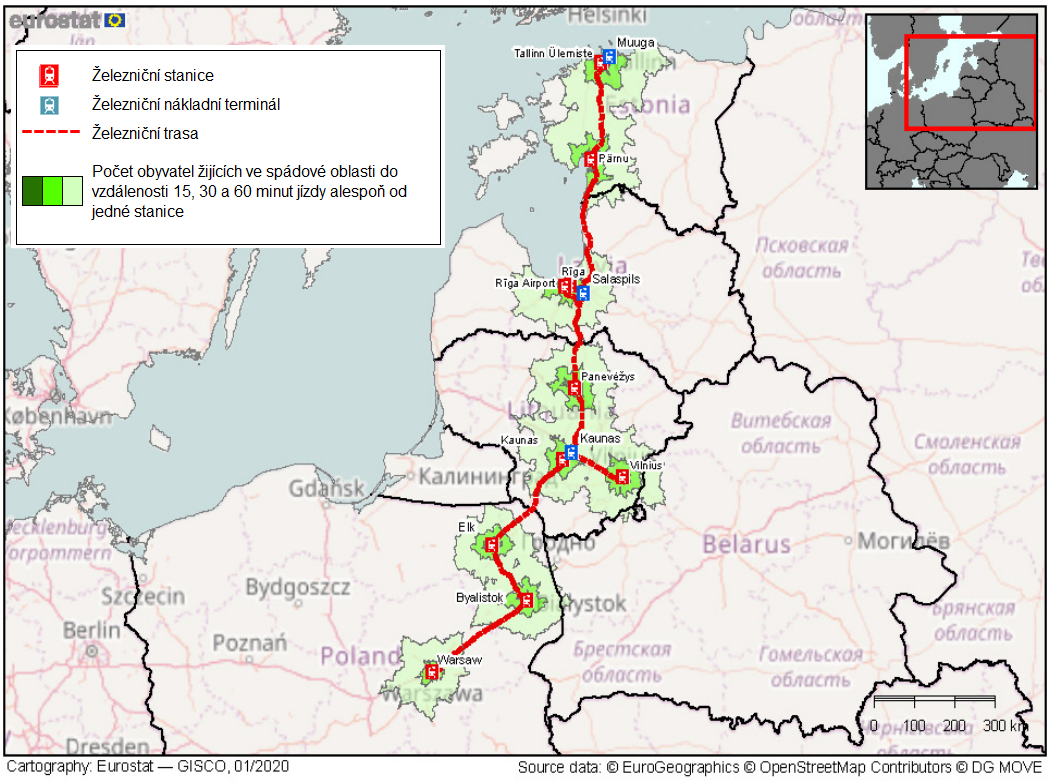
Příloha I – Přehled vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury

1. Rail Baltica

01 Rail Baltica je projekt výstavby nové železniční dopravní infrastruktury, která má jednak propojit pobaltské státy s Polskem a evropskou železniční sítí a jednak umožnit spojení do Finska (podmořský tunel na spojení této trati s Helsinkami prozatím nebyl naplánován). Rail Baltica tvoří součást severomořsko-baltského koridoru TEN-T a představuje tzv. chybějící článek v síti (viz ***obrázek 1***).

02 Trať Rail Baltica bude vybudována se standardním rozchodem kolejnic v EU 1 435 mm, který se liší od rozchodu na konvenční železniční síti v pobaltských zemích (1 520 mm). Délka této nové elektrifikované železniční trati bude 870 km, s maximální traťovou rychlostí 249 km/h pro osobní vlaky a 120 km/h pro nákladní vlaky. Celkový počet obyvatel žijících v 60minutové spádové oblasti tohoto stěžejního projektu dopravní infrastruktury činí 3,8 milionu osob. Jakmile bude vybudována a modernizována trať do Varšavy, stoupne celkový počet obyvatel ve spádové oblasti do 60 minut na 8,3 milionu.

Obrázek 1 – Spádová oblast stěžejního projektu dopravní infrastruktury Rail Baltica



Zdroj: Eurostat.

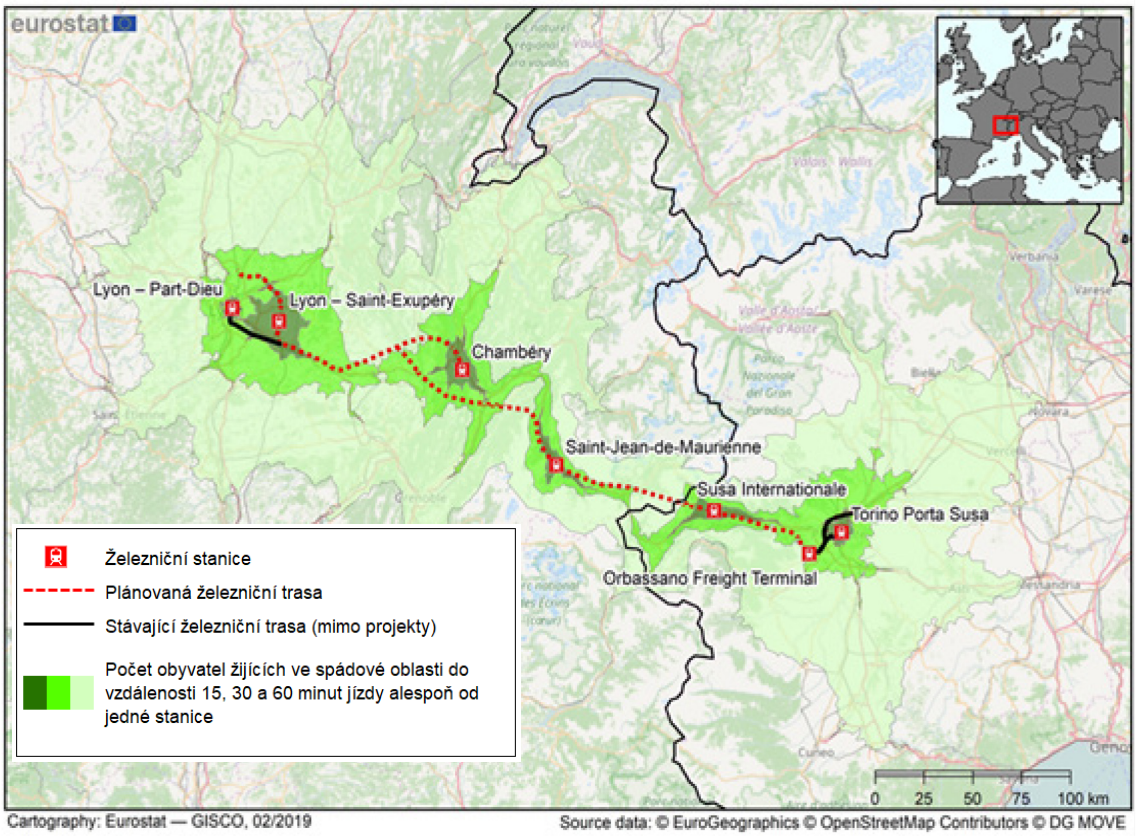
2. Železniční trať Lyon-Turín

01 Stěžejní projekt dopravní infrastruktury Lyon-Turín je 65 km dlouhá přeshraniční železniční trať mezi Francií a Itálií na středomořském koridoru TEN-T.

02 Přeshraniční železniční tunel se dvěma tubusy (samotný patní tunel), jehož výstavba nyní probíhá, má délku 57,5 kilometru. Spolu s přístupovými spojeními je očekávaná délka železniční trati mezi Lyonem a Turínem celkem 270 kilometrů (viz ***obrázek 2***).

03 Tato železniční trať propojí francouzské a italské železniční sítě a bude využívána k osobní i nákladní dopravě. Celkový počet obyvatel žijících v 60minutové spádové oblasti tohoto stěžejního projektu dopravní infrastruktury činí 7,7 milionu osob.

Obrázek 2 – Spádová oblast stěžejního projektu dopravní infrastruktury Lyon-Turín



Zdroj: Eurostat.

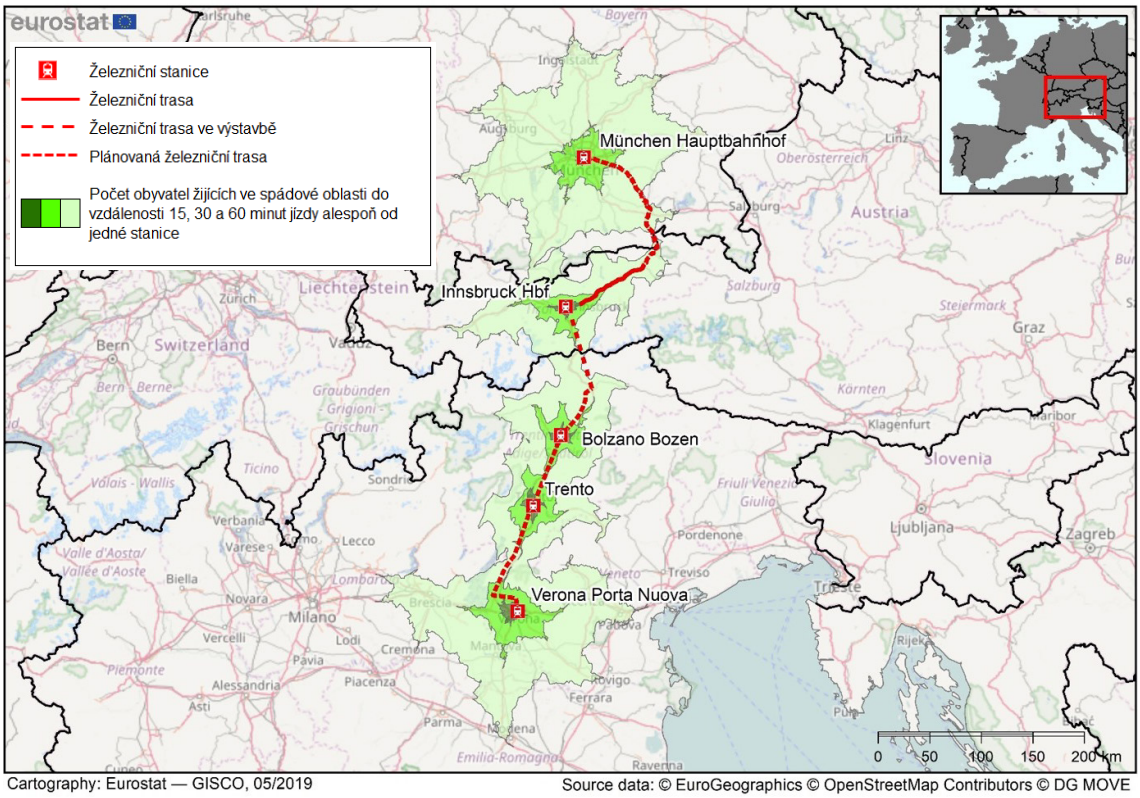
3. Brennerský patní tunel

01 Brennerský patní tunel je přeshraniční železniční tunel se dvěma tunelovými tubusy, který se buduje mezi Rakouskem a Itálií na skandinávsko-středomořském koridoru hlavní sítě EU. Po dokončení bude jeho celková délka 64 km.

02 Součástí tohoto stěžejního projektu dopravní infrastruktury jsou i přístupová spojení, která je nutno vybudovat k dokončení úseku Mnichov-Verona (445 km) na tomto železničním koridoru (viz ***obrázek 3***). Jde o spojení směrem na jih (Itálie) a na sever (Rakousko a Německo) od tunelu. Za vybudování těchto přístupových spojení odpovídá v každé zemi národní provozovatel infrastruktury.

03 Tunel bude sloužit jak pro osobní, tak nákladní dopravu. Celkový počet obyvatel žijících v 60minutové spádové oblasti tohoto stěžejního projektu dopravní infrastruktury je 7,9 milionu osob.

Obrázek 3 – Spádová oblast stěžejního projektu dopravní infrastruktury Brennerský patní tunel



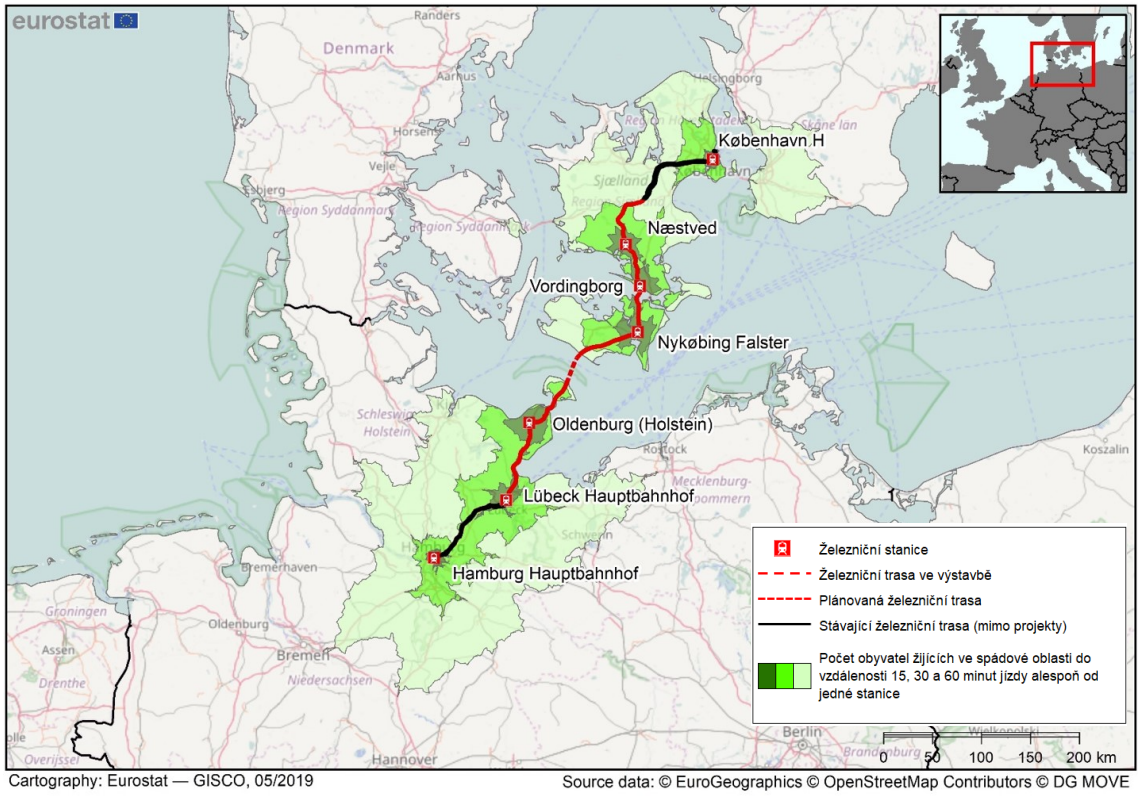
Zdroj: Eurostat.

4. Pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu

01 Pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu představuje 18km dlouhý železniční a silniční tunel spojující Skandinávii se zbytkem kontinentální Evropy. Tvoří součást plánovaného „severského trojúhelníku“, který bude spojovat Skandinávský poloostrov s kontinentální Evropou (viz ***obrázek 4***).

02 Čtyřproudá dálnice a dvojkolejná smíšená železniční trať (pro vysokorychlostní přepravu cestujících a pro nákladní dopravu) vyplní chybějící část na skandinávsko-středomořském koridoru TEN-T. Celkový počet obyvatel žijících v 60minutové spádové oblasti tohoto stěžejního projektu dopravní infrastruktury činí 7,7 milionu osob.

Obrázek 4 – Spádová oblast stěžejního projektu dopravní infrastruktury Pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu



Zdroj: Eurostat.

03 Součástí tohoto stěžejního projektu je rovněž rozvoj přístupových napojení v Dánsku i Německu. To obnáší modernizaci na dvoukolejnou konfiguraci železniční trati (projektovaná rychlost 200 km/h) na úseku v délce 115 km v Dánsku vedoucímu k Fehmarnské úžině a částečné modernizaci na elektrifikovanou dvoukolejnou trať (33 km – konvenční trať) a dále novou výstavbu železničních tratí v Německu (55 km – provozní rychlost 200 km/h).

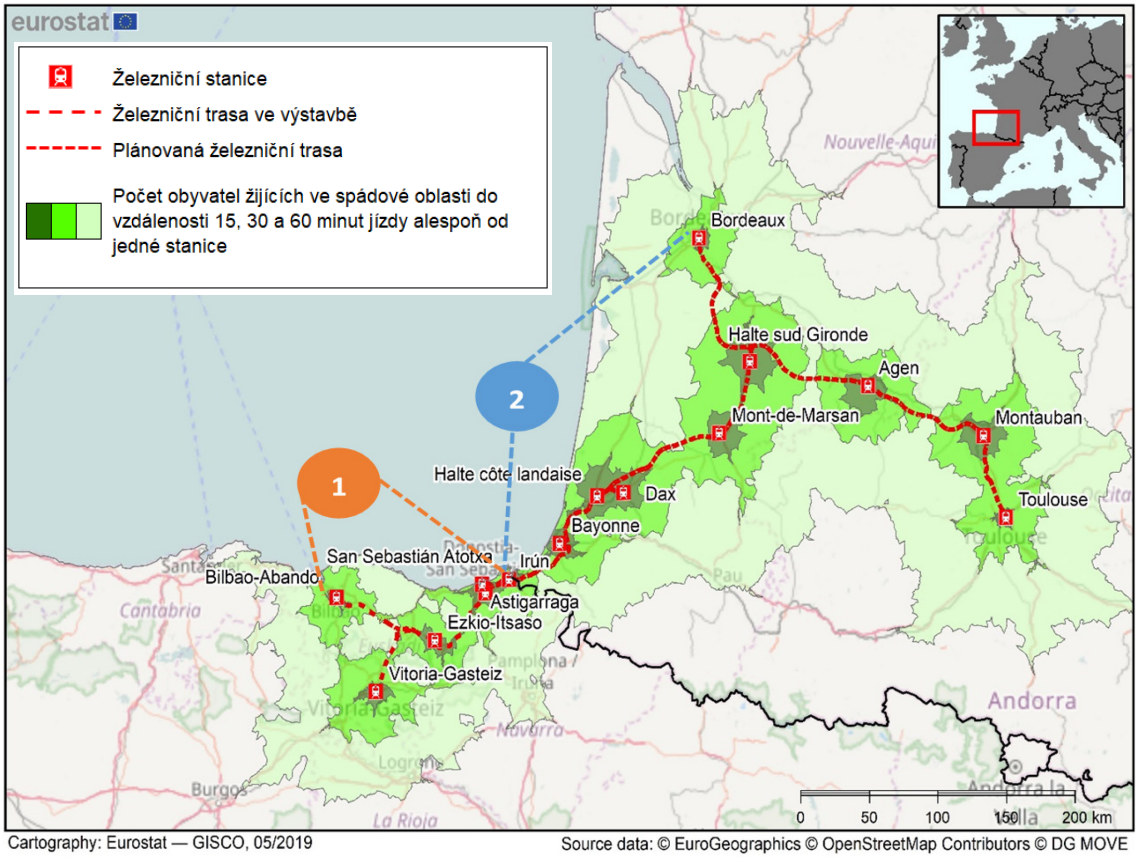
5. Baskická trať Y a její napojení na Francii na atlantickém koridoru

01 Baskická trať Y je nově budované vysokorychlostní spojení mezi Španělskem a Francií, které prochází Baskickem. Jedná se o trať se standardním rozchodem, která má zhruba tvar Y. Její délka je 175 km a provozní rychlost 250 km/h (úsek 1 na ***obrázku 5***).

02 Baskická trať Y bude napojena na francouzskou vysokorychlostní železniční síť prostřednictvím projektu *Grand Project Sud-Ouest* (GPSO) za použití atlantického koridoru. Záměrem projektu GPSO je vybudovat novou, částečně smíšenou vysokorychlostní železniční trať se standardním rozchodem, délkou 504 km a provozní rychlostí 320 km/h pro osobní dopravu a 220 km/h pro nákladní dopravu (úsek 2 na ***obrázku 5***). Část na úseku z Bordeaux do Hendaye přes Halte Sud Gironde (viz úsek 2 na obrázku), posuzovaná v rámci tohoto auditu, je 279 km dlouhá.

03 Trať bude určena pro osobní i nákladní dopravu. Celkový počet obyvatel žijících v 60minutové spádové oblasti tohoto stěžejního projektu dopravní infrastruktury činí 6,8 milionu osob.

Obrázek 5 – Spádová oblast baskické trati Y a jejího napojení na Francii



Zdroj: EÚD na základě mapy Eurostatu.

6. Propojení mezi Seinou a Šeldou

01 Vnitrozemská vodní cesta mezi Seinou a Šeldou, která se nachází na severomořsko-středomořském koridoru, je projekt modernizace 1 100 km vnitrozemské vodní cesty v povodí Seiny a Šeldy, který má zajistit, aby hlavní trasy za dobrých plavebních podmínek splňovaly do roku 2030 alespoň třídu Va klasifikace evropských vnitrozemských vodních cest EMCT[33] (čímž by je mohly využívat i větší plavidla) (viz ***obrázek 6***).

02 Klíčovou konstrukční částí této infrastruktury je nový průplav ve Francii o délce 107 km mezi Compiègne a Aubencheul-au-Bac, Cambrai („Průplav Seina–severní Evropa“).

Obrázek 6 – Vnitrozemská vodní cesta mezi Seinou a Šeldou

Zdroj: navrhovatelé tohoto stěžejního projektu dopravní infrastruktury. Úseky vyznačené barevně jsou úseky, pro něž jsou v současném víceletém programovém období naplánovány dílčí projekty spolufinancované EU.

[33] Klasifikace evropských vnitrozemských vodních cest je soubor standardů, zajišťujících interoperabilitu velkých splavných vodních cest, které se týkají prostornosti, délky, šířky a ponoru plavidel a výšky plavidel nad hladinou pro vnitrozemskou vodní dopravu. Tato klasifikace byla vytvořena na Evropské konferenci ministrů dopravy v roce 1992.

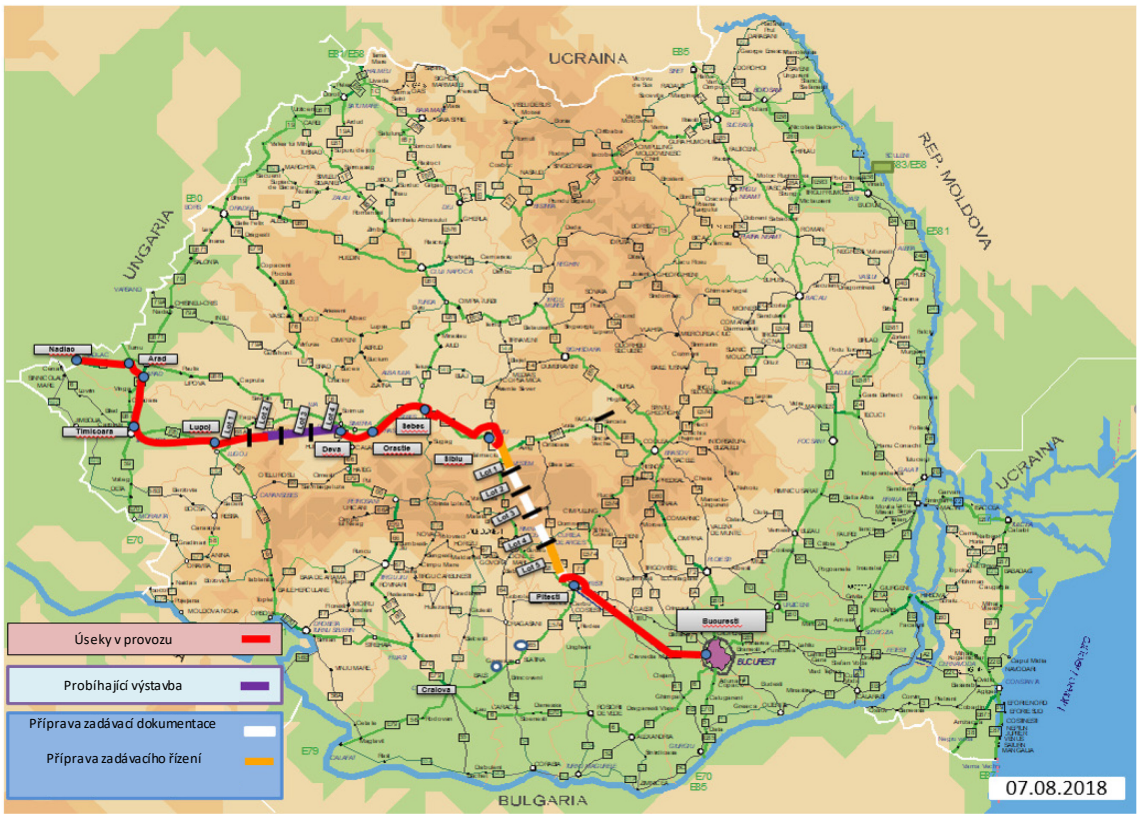
7. Dálnice A1 v Rumunsku

01 Dálnice A1 mezi Bukureští a městem Nadlac je součástí strategického evropského „rýnsko-alpského“ koridoru (viz ***obrázek 7***).

02 Tento koridor zajišťuje hlavní spojení z východu na západ a jedná se o páteřní spojení mezi střední a jihovýchodní Evropou procházející Maďarskem.

03 Dálnice je dlouhá 582 km a bude využívána pro osobní i nákladní dopravu.

Obrázek 7 – Dálnice A1 v Rumunsku



© Compania Nationala de Administrare a Infrastructurii Rutiere.

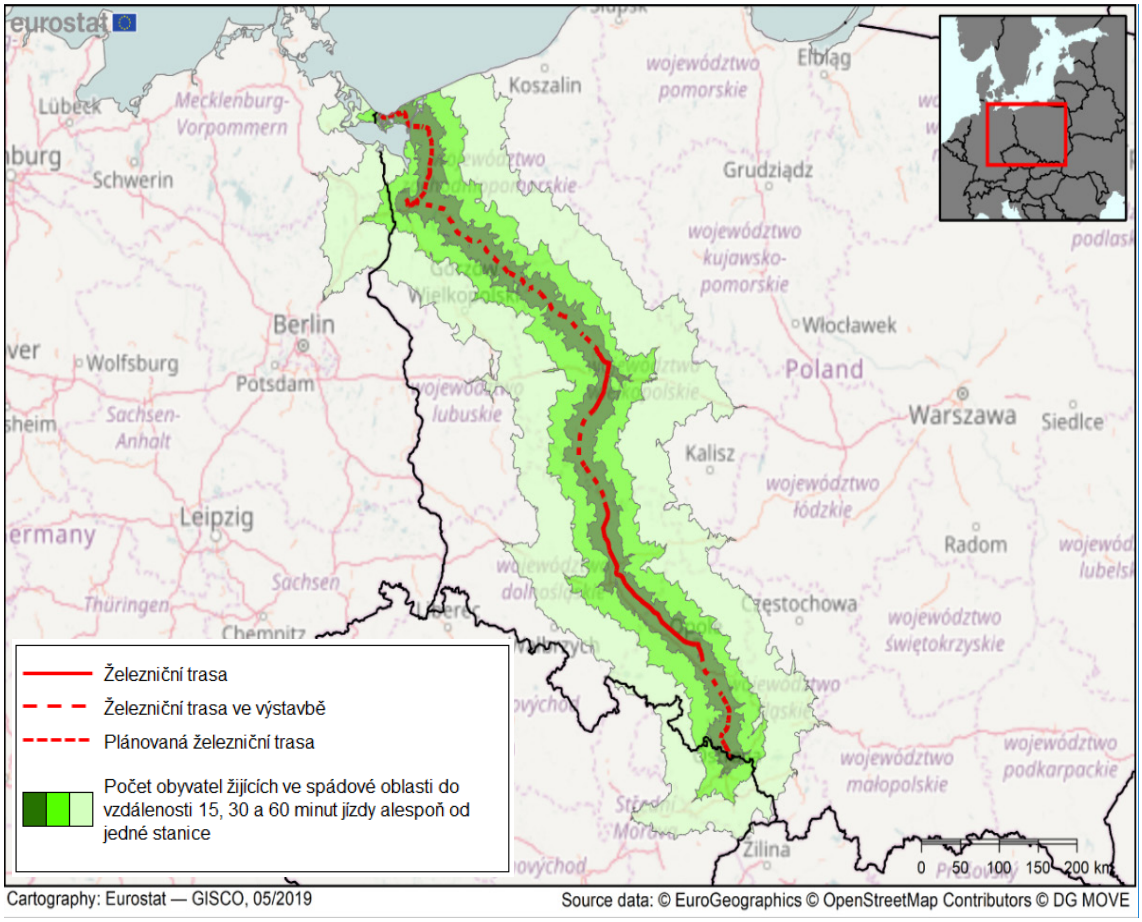
8. Železniční trať E59 v Polsku a její napojení na přístavy Štětín a Svinoústí

01 Železniční trať E59 v Polsku, která má délku 678 km, se nachází na baltsko-jaderském koridoru hlavní sítě TEN-T.

02 Trať vede z přístavů Štětín a Svinoústí v severozápadním Polsku, prochází regionálními metropolemi Poznaň, Vratislav a Opole a dále pak na jih k hraničnímu přechodu s Českou republikou Chałupki (viz ***obrázek 8***).

03 Tento stěžejní projekt dopravní infrastruktury spočívá v modernizaci stávající konvenční železniční trati, která je využívána pro osobní i nákladní železniční dopravu.

Obrázek 8 – Železniční trať E59 a její napojení na přístavy Štětín a Svinoústí



Zdroj: Eurostat.

Příloha II – Klíčové ukazatele výkonnosti – vývoj harmonogramů dokončení stěžejních projektů dopravní infrastruktury

Stěžejní projekt dopravní infrastruktury	Plánované zahájení výstavby (A)	Původně předpokládané datum uvedení do provozu (B)	Předpokládaná délka výstavby v letech (B-A)	Skutečný (či poslední odhadovaný) začátek výstavby (C)	Současné datum uvedení do provozu (poslední odhad) (D)	Nejaktuálnější odhadovaná délka výstavby (D-C)	Poznámky
Rail Baltica	2016	2026	10	2016	2029	13	(1)
Lyon-Turín	2008	2015	7	2015	2030	15	(2)
Brennerský patní tunel	2007	2016	9	2015	2028	13	(3)
Pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu	2012	2018	6	2020	2028	8	
Baskická trať Y a její napojení na Francii	2006	2010	4	2006	2023	17	
Průplav Seina–severní Evropa (hlavní složka spojení mezi Seinou a Šeldou)	2000	2010	10	2020	2028	8	
Dálnice A1	2005	2030	25	2009	2030	21	(4)
Železniční trať E59	2008	2030	22	2009	2030	21	(5)
PRŮMĚR			**12**			**15**	

Poznámky: (1) Poslední odhad data uvedení do provozu zahrnuje i rezervu pro riziko vypočtenou navrhovatelem projektu ve vztahu k oficiálnímu termínu zprovoznění 2026. (2) Sloupce A a B se týkají první stavební fáze (ze dvou původně plánovaných) stěžejního projektu dopravní infrastruktury. (3) Riziko dalšího zpoždění až do roku 2030. (4) Z údajů jsou vyňaty úseky Bukurešť-Pitesti a Pitesti-Sibiu; rok 2030 byl ponechán jako datum dokončení v souladu s nařízením o TEN-T, aniž by existovaly spolehlivé důkazní informace o původně předpokládané době dokončení a jejím aktuálním odhadu. (5) Z údajů jsou vyňaty úseky Svinoústí-Štětín a Kedzierzyn Kozle-Chalupki; rok 2030 byl ponechán jako datum dokončení v souladu s nařízením o TEN-T, aniž by existovaly spolehlivé důkazní informace o původně plánovaném termínu dokončení a jeho aktuálním odhadu.

Zdroj: EÚD.

Příloha III – Klíčové ukazatele výkonnosti – vývoj nákladů výstavby stěžejních projektů dopravní infrastruktury*

Stěžejní projekt dopravní infrastruktury	Původní odhad nákladů (v mld. EUR)	Rok hodnoty původního odhadu	Reindexační faktor (1)	Původní odhad nákladů (v mld. EUR, hodnoty roku 2019)	Současný odhad nákladů (v mld. EUR, hodnoty roku 2019)	Nárůst nákladů (v mld. EUR, hodnoty roku 2019)	Poznámky
Rail Baltica	3,8	2011	1,22	4,6	7,0**	2,4	
Lyon-Turín	3,8	1998	1,37	5,2	9,6	4,4	(2)
Brennerský patní tunel	4,5	2002	1,33	6,0	8,5	2,5	(3)
Pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu	4,4	2008	1,14	5,0	7,7	2,7	
Baskická trať Y a její napojení na Francii na atlantickém koridoru	4,2	2006	1,11	4,7	6,5	1,8	(4)
Průplav Seina – severní Evropa (hlavní složka spojení mezi Seinou a Šeldou)	1,2	1993	1,38	1,7	5,0	3,3	(5)
Dálnice A1	5,0	–	–	7,2	7,3	0,1	(6) (7)
Železniční trať E59	1,8	–	–	2,1	2,2	0,1	(6) (8)
CELKEM				**36,5**	**53,8**	**17,3**	**47 %**

Poznámky: * Přestože se rozsah některých tzv. stěžejních projektů dopravní infrastruktury postupně výrazně změnil, u osmi vybraných projektů jsme porovnali nejaktuálnější odhady nákladů s původními odhady, protože jsme chtěli ukázat, jak se náklady stěžejních projektů během politických jednání mění od prvních náčrtů až ke skutečnému rozhodnutí.
** Náklady zahrnují rezervy na riziko zvýšení budoucích nákladů zjištěné auditory. Oficiálně jsou náklady prozatím vyčísleny na 5,8 miliardy EUR. (1) Tento údaj se počítá za použití cenového deflátoru HDP (údaje o něm jsou shromažďovány v databázi AMECO Evropské komise; hodnoty byly aktualizovány v listopadu 2019), aby se tak umožnilo smysluplné srovnání v konstantních cenách. (2) Položky nákladů u původního projektu se týkají první fáze přeshraničního úseku (tunel s jedním tubusem). (3) Odhad nákladů včetně úprav o očekávanou inflaci a rizik vzniklých do plánovaného ukončení výstavby je 9,301 miliardy EUR. (4) Všechny hodnoty se vztahují pouze ke španělskému úseku baskické trati Y tzv. stěžejního projektu dopravní infrastruktury. (5) Původní odhady nákladů přepočítané na eura z původní částky 7,0 miliardy francouzských franků. (6) Souhrnné hodnoty z různých úseků plánovaných a realizovaných v různých letech. (7) Z hodnot je vyňat úsek Bukurešť-Pitesti. Nárůsty nákladů se týkají úseků Pitesti-Sibiu a Deva-Lugoj (části 2-3-4). Tyto úseky dosud nebyly dokončeny, a údaje o nákladech se tak mohou ještě výrazně změnit. (8) Z hodnot jsou vyňaty úseky Svinoústí-Štětín a Kedzierzyn Kozle-Chalupki.

Zdroj: EÚD.

Příloha IV – Přehled vybraných kontrolovaných dílčích projektů s podrobnými informacemi (údaje v mil. EUR)

Stěžejní projekt dopravní infrastruktury	Dílčí projekt	Název	Poslední maximální způsobilý náklad	Poslední přidělené spolufinancování EU	Poslední vyplacené spolufinancování EU
Rail Baltica	2014-EU-TMC-0560-M	Výstavba železniční trati se standardním rozchodem 1 435 mm na koridoru Rail Baltic / Rail Baltica (RB) procházející Estonskem, Lotyšskem a Litvou	536,72	442,23	24,86
	2015-EU-TM-0347-M	Výstavba železniční trati se standardním rozchodem 1 435 mm na koridoru Rail Baltic / Rail Baltica (RB) procházející Estonskem, Lotyšskem a Litvou (část II)	153,17	130,19	20,48
	2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic / Rail Baltica – výstavba železniční trati se standardním rozchodem 1 435 mm v Estonsku, Lotyšsku a Litvě (část III)	129,97	110,47	6,92
Trať Lyon-Turín	2007-EU-06010-P	Nová železniční trať Lyon-Turín – společná francouzsko-italská část mezinárodního úseku (studie a stavební práce)	489,66	235,62	235,62
	2014-EU-TM-0401-M	*Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin - Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM)* (Přeshraniční úsek nové mezinárodní železniční trati Lyon-Turín – patní tunel Mont-Cenis)	1 915,05	813,78	210,06

Stěžejní projekt dopravní infrastruktury	Dílčí projekt	Název	Poslední maximální způsobilý náklad	Poslední přidělené spolufinancování EU	Poslední vyplacené spolufinancování EU
Brennerský patní tunel	2014-EU-TM-0186-S	Brennerský patní tunel – studie	605,70	302,85	133,04
	2014-EU-TM-0190-W	Brennerský patní tunel – stavební práce	2 196,60	878,64	311,10
Pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu	2007-EU-20050-P	Pevné silniční/železniční spojení přes Fehmarnskou úžinu	419,38	181,37	181,37
	2014-EU-TM-0221-W	Tunel Fehmarnbelt – pevné železniční a silniční spojení mezi Skandinávií a Německem	1 472,50	589,00	11,40
Baskická trať Y a její napojení na Francii	2007-EU-03040-P	Vysokorychlostní železniční trať Paříž-Madrid: úsek Vitoria-Dax	45,78	11,44	11,44
	2014-EU-TM-0600-M	Atlantický koridor: úsek Bergara-San Sebastián-Bayonne. Studie a práce a služby pro následné práce. Fáze 1	1 147,44	459,30	183,55
Propojení mezi Seinou a Šeldou	2007-EU-30010-P	Síť vnitrozemské vodní cesty Seina-Šelda – přeshraniční úsek mezi Compiègne a Gentem	320,82	97,14	97,14
	2014-EU-TM-0373-M	Seina-Šelda 2020	1 464,78	634,14	156,55
Dálnice A1 v Rumunsku	2010RO161 PR010	Výstavba dálnice Orastie-Sibiu	360,35	306,00	306,00
	2017RO16 CFMP012	Výstavba dálnice Lugoj-Deva – část 2, část 3 část 4 (úsek Dumbrava-Deva) – fáze 2	516,70	395,00	88,40

Stěžejní projekt dopravní infrastruktury	Dílčí projekt	Název	Poslední maximální způsobilý náklad	Poslední přidělené spolufinancování EU	Poslední vyplacené spolufinancování EU
Železniční trať E59	2007PL161 PR001	Modernizace železniční trati E59 na úseku Vratislav-Poznaň, fáze II, úsek: Vratislav – hranice Dolnoslezského vojvodství	188,93	160,59	160,59
	2015-PL-TM-0125-W	*Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu* (Výstavba železničního spojení mezi přístavy Štětín a Svinoústí)	141,06	119,90	32,42
CELKEM			**12 104,61**	**5 867,59**	**2 354,944**

Příloha V – Přehled zpoždění v implementaci vybraných dílčích projektů

Kód projektu	Název projektu	Projekt dokončen? (Ano/Ne)	Původní datum zahájení (grantová dohoda)	Původní datum dokončení	Skutečné datum dokončení	Původní harmonogram (v měsících)	Skutečný harmonogram (v měsících)	Zpoždění (v měsících)	Zpoždění oproti původnímu plánu (v %)
2014-EU-TMC-0560-M	Výstavba železniční trati se standardním rozchodem 1 435 mm na koridoru Rail Baltic / Rail Baltica (RB) procházející Estonskem, Lotyšskem a Litvou	Ne	1. 3. 2015	31. 12. 2020	31. 12. 2022	69	95	26	37,68
2015-EU-TM-0347-M	Výstavba železniční trati se standardním rozchodem 1 435 mm na koridoru Rail Baltic / Rail Baltica (RB) procházející Estonskem, Lotyšskem a Litvou (část II)	Ne	16. 2. 2016	31. 12. 2020	31. 12. 2023	58	94	36	62,07
2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic / Rail Baltica – výstavba železniční trati se standardním rozchodem 1 435 mm v Estonsku, Lotyšsku a Litvě (část III)	Ne	6. 2. 2017	31. 12. 2023	31. 12. 2023	82	82	0	0,00
2010RO161PR010	Výstavba dálnice Orastie-Sibiu	Ne	20. 6. 2011	18. 12. 2013	31. 12. 2019	29	102	73	251,72
2017RO16CFMP012	Výstavba dálnice Lugoj-Deva – část 2, část 3 část 4 (úsek Dumbrava-Deva) – fáze 2	Ne	27. 11. 2013	27. 5. 2016	31. 12. 2022	30	109	79	263,33
2014-EU-TM-0186-S	Brennerský patní tunel – studie	Ne	1. 1. 2016	31. 12. 2019	31. 12. 2021	47	71	24	51,06

Kód projektu	Název projektu	Projekt dokončen? (Ano/Ne)	Původní datum zahájení (grantová dohoda)	Původní datum dokončení	Skutečné datum dokončení	Původní harmonogram (v měsících)	Skutečný harmonogram (v měsících)	Zpoždění (v měsících)	Zpoždění oproti původnímu plánu (v %)
2014-EU-TM-0190-W	Brennerský patní tunel – stavební práce	Ne	1. 1. 2016	31. 12. 2019	31. 12. 2021	47	71	24	51,06
2007PL161 PR001	Modernizace železniční trati E59 na úseku Vratislav-Poznaň, fáze II, úsek: Vratislav - hranice Dolnoslezského vojvodství	Ano	1. 1. 2009	30. 6. 2015	31. 12. 2018	77	119	42	54,55
2015-PL-TM-0125-W	*Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu* (Výstavba železničního spojení mezi přístavy Štětín a Svinoústí)	Ne	30. 8. 2016	31. 12. 2020	30. 6. 2022	52	70	18	34,62
2007-EU-06010-P	Nová železniční trať Lyon-Turín – společná francouzsko-italská část mezinárodního úseku (studie a stavební práce)	Ano	1. 1. 2007	31. 12. 2013	31. 12. 2015	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0401-M	*Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin – Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM)* (Přeshraniční úsek nové mezinárodní železniční trati Lyon-Turín – patní tunel Mont-Cenis)	Ne	1. 1. 2014	31. 12. 2019	31. 12. 2021	71	95	24	33,80
2007-EU-30010-P	Síť vnitrozemské vodní cesty Seina-Šelda – přeshraniční úsek mezi Compiègne a Gentem	Ano	1. 1. 2007	31. 12. 2013	31. 12. 2015	83	107	24	28,92

Kód projektu	Název projektu	Projekt dokončen? (Ano/Ne)	Původní datum zahájení (grantová dohoda)	Původní datum dokončení	Skutečné datum dokončení	Původní harmonogram (v měsících)	Skutečný harmonogram (v měsících)	Zpoždění (v měsících)	Zpoždění oproti původnímu plánu (v %)
2014-EU-TM-0373-M	Seina-Šelda 2020	Ne	1. 1. 2014	31. 12. 2019	31. 12. 2022	71	107	36	50,70
2007-EU-20050-P	Pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu přes silnici/železnici	Ano	1. 6. 2008	31. 12. 2013	31. 12. 2015	66	90	24	36,36
2014-EU-TM-0221-W	Tunel Fehmarnbelt – pevné železniční a silniční spojení mezi Skandinávií a Německem	Ne	1. 1. 2017	31. 12. 2019	31. 12. 2020	35	47	12	34,29
2007-EU-03040-P	Vysokorychlostní železniční trať Paříž-Madrid: úsek Vitoria-Dax	Ano	1. 1. 2008	31. 12. 2013	31. 12. 2015	71	95	24	33,80
2014-EU-TM-0600-M	Atlantický koridor: Úsek Bergara-San Sebastián-Bayonne. Studie, stavební práce a služby pro následné práce. Fáze 1	Ne	1. 1. 2014	31. 12. 2019	31. 12. 2023	71	119	48	67,61

Zdroj: EÚD. Sloupec „Skutečné datum dokončení“ uvádí datum podle poslední upravené grantové dohody nebo poslední očekávané datum dokončení, které uvedli navrhovatelé projektů.

Příloha VI – Přehled změn původně přidělených prostředků na 17 kontrolovaných dílčích projektů (údaje v mil. EUR)

A. Šest dokončených dílčích projektů:

Stěžejní projekt dopravní infrastruktury	Původně přidělená částka	Poslední příděl	Spolufinancování EU na dílčí projekt při uzávěrce	Změny od původního přídělu finančních prostředků celkem	Změny od posledního přídělu finančních prostředků celkem
Rail Baltica	–	–	–	–	–
Trať Lyon-Turín	1 671,8	1 401,0	235,6	436,2	165,4
Brennerský patní tunel	–	–	–	–	–
Fehmarnská úžina	338,9	204,80	181,3	157,60	23,50
Baskická trať Y a její napojení na Francii	70,0	56,4	11,4	58,6	45,0
Propojení mezi Seinou a Šeldou	420,2	176,6	97,1	323,1	79,5
Dálnice A1	363,0	363,0	306,0	–*	–*
Železniční trať E59	160,6	160,6	160,6	–	–
CELKEM	**2 024,5**	**1 362,4**	**992,1**	**975,4**	**313,28**

* Snížení nesouvisí s prováděním (nezpůsobilé výdaje).

Zdroj: EÚD.

B. Jedenáct probíhajících dílčích projektů:

Stěžejní projekt dopravní infrastruktury	Původní přidělená částka	Poslední příděl	Spolufinancování EU na dílčí projekt při uzávěrce	Změny od původního přídělu finančních prostředků celkem	Změny od posledního přídělu finančních prostředků celkem
Rail Baltica	743,9	682,9	Probíhá	61,0	Probíhá
Trať Lyon-Turín	813,8	813,8	Probíhá	0	Probíhá
Brennerský patní tunel	1 181,5	1 181,5	Probíhá	0	Probíhá
Fehmarnská úžina	589,0	589,0	Probíhá	0	Probíhá
Baskická trať Y a její napojení na Francii	459,3	459,3	Probíhá	0	Probíhá
Propojení mezi Seinou a Šeldou	979,7	634,1	Probíhá	345,5	Probíhá
Dálnice A1	395,0	395,0	Probíhá	0	Probíhá
Železniční trať E59	119,9	119,9	Probíhá	0	Probíhá
CELKEM	**5 282,1**	**4 875,5**		**406,6**	

Zkratky a glosář

Dílčí projekt: pro účely této zprávy se dílčím projektem rozumí menší část stěžejního projektu dopravní infrastruktury, která byla spolufinancována EU, a to buď na základě grantové dohody, nebo prostřednictvím operačních programů. Tyto dílčí projekty se týkají například studie proveditelnosti, technických studií nebo stavebních prací.

ESIF (evropské strukturální a investiční fondy): více než polovina finančních prostředků EU se poskytuje prostřednictvím pěti evropských strukturálních a investičních fondů. Tyto fondy řídí společně Evropská komise a členské státy EU. Jsou jimi Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond (ESF), Fond soudržnosti (FS), Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF).

Evropská přidaná hodnota: hodnota, která vzniká díky intervenci EU navíc k hodnotě, která by jinak byla vytvořena pouze opatřením samotného členského státu.

Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR): investiční fond, jehož cílem je posilovat hospodářskou a sociální soudržnost v EU odstraňováním regionálních rozdílů prostřednictvím finanční podpory určené na vytváření infrastruktury a pomocí produktivních investic do tvorby pracovních míst, především pro podniky.

Fond soudržnosti (FS): fond, který je zaměřen na zlepšování hospodářské a sociální soudržnosti v Evropské unii prostřednictvím financování projektů v oblasti životního prostředí a dopravy v členských státech, jejichž HNP na obyvatele je nižší než 90 % průměru EU.

GPSO (*Grand Projet du Sud-Ouest*, Velký projekt Jihozápad): jedná se o částečně smíšenou vysokorychlostní železniční trať s rozchodem UIC, která vede z Bordeaux na francouzsko-španělskou hranici. Trať má mít délku 279 km a provozní rychlost 320 / 220 km/h. Její celkové odhadované náklady činí 13,6 miliardy EUR bez DPH. Trať byla plánována již v minulosti, ale plány byly odloženy.

GŘ MOVE: Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu Evropské komise

GŘ REGIO: Generální ředitelství Evropské komise pro regionální a městskou politiku

Nástroj pro propojení Evropy (CEF): mechanismus, který od roku 2014 poskytuje finanční podporu pro tři odvětví – energetiku, dopravu a informační a komunikační technologie. V těchto třech oblastech tento nástroj určuje investiční priority, které mají být realizovány v následujícím desetiletí. V oblasti dopravy se jedná o propojené dopravní koridory a čistší druhy dopravy.

Spádová oblast: odhadovaná oblast, v níž se projeví vliv budované infrastruktury. Pro účely této zprávy jsme stanovili zóny v cestovním dosahu 15, 30 nebo 60 minut v okolí stěžejního projektu dopravní infrastruktury a vypočítali jsme počet obyvatel v příslušné oblasti, abychom mohli posoudit potenciál pro rozvoj dopravy na dané infrastruktuře.

Stěžejní projekt dopravní infrastruktury: pro účely této zprávy: jakákoli dopravní infrastruktura spolufinancovaná EU, jejíž celkové přidělené způsobilé náklady přesahují jednu miliardu EUR. Kromě toho dále platí tyto charakteristiky: na projekt musí být přidělena nebo vyplacena významná částka spolufinancování EU (bez kvantitativního limitu), měl by být relevantní pro dopravní síť v EU (týká se to zejména přeshraničních spojení) a u projektu se očekává, že bude mít transformační socioekonomický dopad.

Transevropské dopravní sítě (TEN-T): plánovaný soubor silničních, železničních, leteckých a vodních dopravních sítí v Evropě. Sítě TEN-T jsou součástí širší soustavy transevropských sítí (TEN), kam patří i telekomunikační síť a energetická síť.

Výkonná agentura pro inovace a sítě (INEA): nástupnická organizace nahrazující Výkonnou agenturu pro transevropskou dopravní síť (TEN-T EA), která byla vytvořena Evropskou komisí v roce 2006, aby řídila technické a finanční provádění svého programu TEN-T. Agentura INEA zahájila činnost dne 1. ledna 2014 za účelem provádění částí následujících programů EU: Nástroje pro propojení Evropy (CEF); programu Horizont 2020 a starších programů (TEN-T a Marco Polo 2007–2013).

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

„DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY EU: ABY SE ÚČINKY SÍTĚ PROJEVILY VČAS, JE POTŘEBA URYCHLIT REALIZACI MEGAPROJEKTŮ“.

SHRNUTÍ

Souhrnná odpověď Komise k bodům I až IV:

Dokončení transevropské dopravní sítě je pro Unii vysoce prioritní záležitostí. Členské státy se dohodly, viz přijetí nařízení (EU) č. 1315/2013, že lhůtou pro vybudování hlavní sítě bude rok 2030. Tato celoevropská síť propojí vnitrostátní dopravní sítě a zvýší jejich interoperabilitu. K dosažení tohoto cíle je nezbytné odstranit významná úzká místa a dořešit chybějící klíčová spojení, zejména v místech, kde přeshraniční propojení neexistují nebo již nejsou s to nabízet moderní dopravní řešení. V některých případech to vyžaduje významné investice, bez nichž by nedošlo k vytvoření soudržné a plně funkční sítě. Před přijetím takto zásadních rozhodnutí byly zohledněny analýzy nákladů a přínosů, jakož i prognózy dopravy. Provedením těchto velkých infrastrukturních projektů se druhy dopravy, jež jsou šetrnější k životnímu prostředí (železnice a vnitrozemské vodní cesty), stanou reálnou možností pro osobní a nákladní dopravu.

Komise konstatuje, že díky úsilí členských států a provozovatelů infrastruktury bylo s její podporou dosaženo značného pokroku v dokončování hlavní sítě TEN-T. Stanovení společné lhůty pro všechny členské státy se ukázalo být impulzem k tomu, že v mnoha případech členské státy přizpůsobily naplánování svých prací tomuto termínu. Síťové efekty plynoucí z této koordinace znásobí přínosy projektů.

Komise vyvinula mnoho úsilí, aby byla zajištěna realizace přeshraničních projektů probíraných v této zprávě. Jedná se o velmi komplexní projekty, které vyžadují úzkou a nepřetržitou spolupráci mezi členskými státy. Zásahy Komise, které nejsou nutně pouze právní povahy, jsou často rozhodující pro zajištění realizace těchto projektů. Příkladem jsou evropští koordinátoři, kteří nepřetržitě pracují s partnery z různých členských států a přímo se podílejí na dozorčích radách společných subjektů provádějících přeshraniční projekty. S ohledem na citlivý politický kontext, v němž jsou tyto významné investice prováděny, je činnost koordinátorů spočívající v kontaktech s ministry, zúčastněnými stranami, projektovými manažery atd. nepostradatelná. Rada uznala „významnou úlohu evropských koordinátorů při usnadňování včasného a účinného provádění multimodálních koridorů hlavní sítě“[1].

Finanční podpora projektům ze strany EU byla rozhodující také pro přijetí dlouhodobých závazků a vytvoření stabilního prostředí pro realizaci projektů. Nástroj pro propojení Evropy byl klíčovým prostředkem k realizaci přeshraničních projektů, jak bylo uznáno mnoha subjekty odpovědnými za projekty, které jsou předmětem auditu v této zprávě. Fond soudržnosti a EFRR umožnily provádění projektů dopravní infrastruktury s cílem posílit hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Současně Komise zajistila a sledovala, aby u příslušných fondů EU byla správně uplatňována pravidla pro financování.

[1] „Závěry Rady o pokroku při provádění transevropské dopravní sítě (TEN-T) a Nástroje pro propojení Evropy v oblasti dopravy“, 5. prosince 2017.

Komise se tudíž domnívá, že bez prosazení rámce TEN-T, finanční podpory EU a jejích politických zásahů by se dotčené projekty pravděpodobně nikdy neuskutečnily.

Komise uznává, že tyto velké infrastrukturní projekty trvají dlouho. To platí pro všechny investice do dopravní infrastruktury takové velikosti, ale ještě více pro přeshraniční projekty posuzované v rámci tohoto auditu (zapojení několika členských států, jednání o rozpočtu, technická složitost realizace tunelů nebo projekty na zelené louce, administrativní složitost postupů udělování povolení atd.). Vzhledem k tomu, že projekty nabývají konkrétní podoby během přípravných kroků, je běžné, že se vyvíjejí co do rozsahu, sladění, technických parametrů atd., a to rovněž na základě cenných podnětů obdržených během veřejných konzultací. Je rovněž normální, že tyto úpravy daného projektu vedou ke změnám socioekonomických nákladů a přínosů. Posouzení případných odchylek v nákladech a včasnosti provedení by proto mělo být provedeno pouze po přijetí konečného investičního rozhodnutí, nikoli dříve.

Komise zdůrazňuje, že přeshraniční projekty by měly být realizovány do roku 2030. Je však zapotřebí vyvinout další úsilí. Komise bude i nadále úzce spolupracovat s příslušnými stranami. Plánuje navrhnout revizi nařízení o TEN-T v roce 2021, což bude příležitost k zhodnocení dosaženého pokroku a případné úpravě nástrojů tak, aby bylo dosaženo cíle plně funkční a interoperabilní sítě TEN-T ve stanovených lhůtách.

Komise rovněž podotýká, že koncept „stěžejních projektů dopravní infrastruktury“ („megaprojektů“), který je používán v této zprávě, nemá obdoby v žádném základním aktu, v probíhajících a budoucích programech ani v žádné pracovní definici na úrovni EU.

PŘIPOMÍNKY

16. Komise uznává, že u některých stěžejních projektů dopravní infrastruktury, na něž odkazuje Účetní dvůr, existuje vysoké riziko, že v roce 2030 nebudou plně funkční, což však není požadavek nařízení o TEN-T. Komise zdůrazňuje, že většina stěžejních projektů dopravní infrastruktury bude do té doby funkční a že požadavky kladené na TEN-T budou splněny. Pro dopravní systém EU to bude znamenat významný krok vpřed.

Pokud jde o body 16, 17 a 19, jakož i tabulku 2, hodnotí Komise současný stav kontrolovaných projektů takto:

Rail Baltica:

Očekává se, že projekt Rail Baltica bude dokončen v souladu s požadavky na TEN-T a před rokem 2030 bude plně funkční, včetně „přístupových spojení“ v Polsku, viz rovněž odpovědi k bodům 69 až 71.

Lotyšský národní audit porovnal původní harmonogram grantové dohody z roku 2014 (v němž bylo nabytí pozemků v Lotyšsku plánováno do prosince 2019) s datem, které bylo oznámeno v roce 2019 (prosinec 2022). Mezitím byla platnost grantové dohody z roku 2014 prodloužena a nová lhůta pro nabytí pozemků v Lotyšsku je prosinec 2022. Nová lhůta neznamená zpoždění, nýbrž je odrazem aktualizace plánů nabývání půdy se zaměřením na prioritní oblasti, v nichž byly podepsány smlouvy o výstavbě, a současně znamená postupné zavádění jiných opatření za účelem vyvlastnění až po obecní reformě.

Lyon–Turín:

Podle stávajícího plánu bude 57,5 km dlouhý přeshraniční úsek včetně tunelu Lyon–Turín dokončen před vypršením lhůty stanovené na rok 2030 a bude v souladu s požadavky na TEN-T.

Italská přístupová spojení budou do roku 2030 plně v souladu se standardy TEN-T díky výstavbě nového přístupového spojení mezi lokalitami Avigliana a Orbassano a modernizaci mezi lokalitami Bussoleno a Avigliana.

Stávající konvenční trať na francouzské straně, která v současné době slouží jako přístupové spojení, je dnes v souladu s většinou parametrů TEN-T. Požadavky, které nejsou splněny, se týkají rychlosti (některé úseky umožňují namísto 100 km/h rychlost 90 km/h; důvodem je sklon 25‰) a ERTMS, s jehož zavedením francouzský národní prováděcí plán počítá do roku 2030.

Brennerský patní tunel:

Platné úřední datum pro otevření tohoto tunelu je rok 2028.

Zařízení ERTMS v rámci stávajících severních přístupových spojení je jedním ze tří opatření, která jsou součástí startovního balíčku programu „Digitale Schiene Deutschland“ plánovaného na rok 2020, jehož provádění již bylo zahájeno a pro který byl vyhrazen rozpočet.

Infrastruktura pracovní skupiny platformy týkající se brennerského koridoru nadto shromáždila informace, které rovněž ukazují, že přístupové cesty v Německu a Itálii budou do roku 2030 plně v souladu s nařízením o TEN-T. Kromě toho se v nich potvrzuje, že ERTMS bude na stávajících přístupových trasách v Německu zaveden do roku 2027.

Fehmarnská úžina:

Plánované datum otevření spojení přes Fehmarnskou úžinu a jeho přístupových tras je rok 2028.

Pokud jde o německé přístupové trasy k Fehmarnské úžině: zahájení stavebních prací je plánováno na rok 2021/2022 s předpokládanou dobou výstavby 5,5 roku. Práce tak budou provedeny nejpozději do roku 2028, přičemž k dodržení lhůty stanovené v nařízení o TEN-T budou zbývat ještě tři roky. Kromě toho se v rámci oficiálního plánování pevného spojení přes Fehmarnskou úžinu předpokládá jeho otevření v roce 2028, takže přístupové trasy do tunelu budou v době jeho otevření plně funkční.

Přístupové trasy do tunelu tak budou v době jeho otevření plně funkční a v souladu s požadavky na TEN-T.

Baskická trať Y:

Komise potvrzuje, že na francouzské straně dojde ke zpoždění nového napojení na francouzskou vysokorychlostní síť, jež je vedeno od státní hranice. Komise však s Francií jedná o modernizaci stávající tratě mezi Bordeaux a státní hranicí, která je propojena s baskickou tratí Y, aby byla hotova současně s dokončením baskické tratě Y. Komise se domnívá, že klíčovou otázkou je zajistit postupné zvyšování kapacity spojení na francouzské straně, aby bylo možné zvládnout nárůst dopravy, zejména pokud jde o nákladní dopravu.

Baskická trať Y bude do roku 2030 v souladu s požadavky na TEN-T. Komise trvá na tom, že modernizace stávajícího spojení na francouzské straně by měla rovněž vést k tomu, že požadavky budou splněny.

Propojení mezi Seinou a Šeldou:

Očekává se, že samotný průplav Seina–severní Evropa bude v provozu do konce roku 2028.

Všechny plánované stavby a modernizace plánované v případě propojení mezi Seinou a Šeldou nezbytné k zprovoznění jeho očekávaných funkcí budou v souladu s prováděcím rozhodnutím z června 2019 dokončeny do roku 2030. Patří sem zejména hlavní trasy spojující povodí Seiny s povodím Šeldy. V rámci sítě o délce přibližně 1 100 km je pouze u jednoho okrajového úseku v délce zhruba 30 km (Bray–Nogent) jeho dokončení naplánováno na rok 2032.

V současné době probíhá studie ke spojení přístavu Zeebrugge s propojením mezi Seinou a Šeldou, přičemž přijetí investičního plánu se podle prováděcího rozhodnutí očekává do prosince 2023. Spojení má být funkční do konce roku 2030.

Dálnice A1 v Rumunsku:

Zbývající část rumunské dálnice A1 (Sibiu–Pitesti) má být vybudována v rámci stávajícího (2014–2020) a příštího finančního období.

Železniční trať E59:

U železniční tratě E59 se jedná o již existující a funkční infrastrukturu. Železniční trať E59 nezahrnuje žádné projekty na zelené louce. Trať prochází pouze modernizací. Tato modernizace má být dokončena nejpozději do roku 2030, včetně nejvzdálenějších úseků, jak uvedly odpovědné orgány v Polsku.

Rovněž v případě železniční tratě E59 budou požadavky na TEN-T splněny do roku 2030.

18. Komise uznává, že existují rizika zpoždění při výstavbě některých stěžejních projektů dopravní infrastruktury nebo jejich pomocné infrastruktury. To však neohrozí účinné fungování koridorů sítě TEN-T. Koridory budou funkční v roce 2030 a budou využívat výhody plynoucí z realizace jednotlivých projektů. To se již v roce 2030 projeví v podobě velmi pozitivních síťových účinků.

Rámeček 1. Chybějící článek, který má negativní dopad na koridor a síť

Komise se domnívá, že skutečnost, že je jeden úsek v roce 2019 ve fázi studie, nebrání dokončení projektu ve lhůtě do roku 2030. Baskická trať Y bude s velkou pravděpodobností do roku 2030 dokončena. Francie práce na nové vysokorychlostní trati mezi městy Bordeaux a Dax a dále od města Dax na státní hranici skutečně odložila až na dobu po roce 2037. V rámci druhé nejlepší možnosti je však Evropská komise zapojena do diskusí s francouzskými orgány a se společností SNCF Réseau za účelem modernizace stávající tratě, tak aby byla modernizována do zahájení provozu baskické tratě Y. To umožní dobře fungující přeshraniční spojení s dostatečnou kapacitou.

Komise kromě toho Účetní dvůr žádá, aby zohlednil, že mezinárodní úsek mezi lokalitami Perpignan a Figueras je v současnosti spravován společností LFP Perthus (ve spoluvlastnictví Francie a Španělska). Počet vlaků roste a očekává se, že vzhledem k probíhající adaptaci španělské sítě na rozchod UIC (Valencie–Tarragona–Barcelona) dosáhne do roku 2026 pětinásobku.

Kombinace výstavby baskické tratě Y a modernizace stávající trati mezi Bordeaux a státní hranicí umožní zvýšit kapacitu a usnadní provoz, pokud jde o nákladní dopravu.

25. Komise se domnívá, že stávajících nástrojů a zdrojů na podporu dokončení projektů a členských států při plnění tohoto cíle využila vhodným způsobem (rozhodnutí o financování, INEA, koordinátoři, účast v dozorčích radách, zasedání fóra koridorů, pracovní plány koridorů, podávání zpráv Evropskému parlamentu, konference, dvoustranná jednání, mnohostranné schůzky, prováděcí rozhodnutí atd.). Opatření, která Komise dosud přijala, jdou výrazně nad rámec ustanovení článku 56.

26. Komise dosud nepoužila postup podle článku 56, neboť se domnívá, že existují další účinnější nástroje, které by „vedly členské státy k rychlejšímu plánování a provádění těchto infrastruktur“, například činnost koordinátorů, prováděcí rozhodnutí atd.

27. Komise zdůrazňuje komplexnost těchto přeshraničních projektů, pokud jde o velikost, technické, finanční, plánovací a politické aspekty a faktor veřejného mínění.

Pokud jde o závěry uvedené v rámečku 2, Komise se domnívá, že infrastrukturní projekty, jako je průplav Seina–severní Evropa nebo železniční tunel Lyon–Turín, přinesou zásadní změnu. Analýza by neměla vycházet pouze ze stávajících vnitrozemských vodních cest a železniční dopravy, neboť v současné době lze zaznamenat malý nebo žádný provoz, což je dáno možnostmi dané infrastruktury (průplav Seina–severní Evropa dosud neexistuje a stávající železniční spojení Lyon–Turín není vhodné pro přepravu zboží).

Viz odpověď Komise k rámečku 2.

Rámeček 2 – Významné rozdíly mezi skutečnými a prognózovanými objemy dopravy

I když Komise uznává potřebu řešit řadu doprovodných opatření s cílem zajistit optimální využití nově budované infrastruktury, domnívá se, že „*významné rozdíly mezi skutečnými a prognózovanými objemy dopravy*“ nejsou samy o sobě problémem, naopak, v několika případech byly předpokládané objemy dopravy vypočteny na základě konzervativních postupů.

31. Komise souhlasí s tím, že analýzy nákladů a přínosů závisí na použité metodice a přijatých předpokladech. Skutečnost, že u každého projektu bylo vypracováno několik takových analýz, ukazuje na nepřetržité používání tohoto nástroje. Komise považuje za přirozené, že se oproti předchozím analýzám výsledky analýz nákladů a přínosů vyvíjejí spolu se změnami projektů (rozsah, technické požadavky atd.).

Rámeček 4 – Příklady zjištění týkajících se analýz nákladů a přínosů

S odkazem na tento oddíl Komise uvádí následující:

1) Aktualizovaná analýza nákladů a přínosů týkající se všech prvků konečného projektu bude požadována při předložení žádosti o spolufinancování ze strany EU, což poukazuje na řádné využívání těchto analýz v rámci rozhodovacího procesu.

2) Podle názoru Komise by se opětovné posouzení z roku 2018 nemělo považovat za analýzu nákladů a přínosů. Jeho metodika byla zpochybněna v souvislosti s italskou diskusí ohledně nedodržení italských pokynů.

3) Pokud jde o Rail Baltica, Komise se domnívá, že ačkoli byly u tohoto projektu provedeny tři různé analýzy nákladů a přínosů, měla každá z nich velmi rozdílný rozsah a sloužila k jinému účelu. COWI (2007) byla raná předběžná studie proveditelnosti, v níž je podrobně uvedeno několik možností, jak posílit železniční propojení mezi pobaltskými státy a dále, přičemž jednou z možností bylo spojení s novým standardním rozchodem (1 435 mm). Vzhledem k tomuto rozsahu nebyla tato studie standardní analýzou nákladů a přínosů a nebyly provedeny podrobné prognózy objemu přepravy ani výpočty kapitálových výdajů (CAPEX). Na druhou stranu studie AECOM (2011) a EY (2017) lze považovat za analýzy nákladů a přínosů, je však třeba zdůraznit, že každá z nich má jiný rozsah a účel. Studie AECOM posloužila ke stanovení počáteční proveditelnosti Rail Baltica na základě analýzy nákladů a přínosů a k formulaci důvodů pro včasné politické rozhodování, zatímco od studie EY (2017) se požadovalo, aby zohlednila nový vývoj, včetně dohody o sladění trasy, mj. integrace trati v centru Rigy a spojení Kaunas–Vilnius. Všechny tyto studie byly provedeny transparentním způsobem a jsou veřejně dostupné.

4) Pokud jde o Brennerský patní tunel, Komise se domnívá, že analýza nákladů a přínosů z roku 2019 vychází zčásti z dříve zveřejněné německé studie jednotlivých scénářů z roku 2019. Všechny scénáře, které byly analyzovány v rámci analýzy nákladů a přínosů, poukazují na pozitivní přínos překračující hodnoty uvedené v analýze z roku 2007. Pokud jde o chybějící studii o dopravě, Komise upozorňuje na současné úsilí tří členských států o vypracování společné dopravní prognózy, jejíž výsledky se očekávají v roce 2020.

Závěrem se Komise domnívá, že příklady uváděné Účetním dvorem dokládají systematické využívání analýz nákladů a přínosů ve všech důležitých fázích projektů.

32. Komise nemá přístup k podrobným informacím týkajícím se analýzy uvedených externích odborníků a nástrojů, které při svém posouzení použili. Komise a zúčastněné strany proto zjištění nemohou posoudit.

Vzhledem k tomu, že koncept stěžejních projektů dopravní infrastruktury nemá v právním rámci EU obdoby, doposud provedená analýza se nemohla přesně shodovat s koncepcí, jak ji vymezuje Účetní dvůr.

Komise má za to, že analýzy nákladů a přínosů coby nástroj pro přijímání rozhodnutí byly řádně využity. Jako příklad lze v případě Rail Baltica uvést následné analýzy nákladů a přínosů, které sloužily jako základ pro rozhodování o projektu. V tomto případě byly náklady rozloženy na jednotlivé země, přínosy se však mohou projevit toliko v rámci projektu jako celku.

33. V rámci sdíleného řízení, pokud jde o dopravní sítě v případě tematického cíle č. 7, Komise posuzuje pouze velké projekty nad 75 milionů EUR celkových způsobilých nákladů.

34. Komise zdůrazňuje, že pokud jde o politiku soudržnosti v programovém období 2021–2027, jsou členské státy odpovědné za výběr a schvalování všech činností spolufinancovaných z fondů, a to bez ohledu na finanční částky, které tyto činnosti představují. Řídicí orgány tak musí zajistit, aby všechny činnosti byly v souladu s platnými pravidly způsobilosti pro dotčené výdaje, jakož i se standardy kvality, které jsou jasně uvedeny v článku 67 návrhu nařízení o společných ustanoveních (viz zejména čl. 67 odst. 3 písm. c), d) a e)), a zejména, aby se muselo:

– zajistit, že vybrané činnosti představují nejoptimálnější poměr mezi výší podpory, vykonávanými činnostmi a dosažením cílů,

– ověřit, že příjemce má nezbytné finanční zdroje a mechanismy, které pokryjí náklady na provoz a údržbu, a zajistit jejich finanční udržitelnost,

– zajistit, že vybrané činnosti, které spadají do oblasti působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU, podléhají posuzování vlivů na životní prostředí nebo zjišťovacímu řízení a že je řádně zohledněno posouzení alternativních řešení.

Tato ustanovení jsou použitelná na všechny činnosti, proto je formulace záměrně obecná, aby bylo možné přizpůsobit administrativní zátěž druhu a rozsahu činností. Konkrétní uplatňování těchto podmínek bude prováděno případ od případu v souvislosti s definováním výběrových kritérií.

Na základě zkušeností z období 2014–2020 členské státy stanovily a/nebo dále vyvinuly vnitrostátní rámce pro hospodářské posuzování, včetně případné analýzy nákladů a přínosů pro větší investice. U větších projektů Komise očekává, že členské státy budou i nadále používat vhodné standardy kvality, jak je uvedeno v mezinárodních osvědčených postupech pro analýzu nákladů a přínosů a v pokynech pro analýzu nákladů a přínosů na období 2014–2020, a to nad rámec legislativního ustanovení v případě, že závěrečná ustanovení neobsahují výslovný požadavek na analýzu nákladů a přínosů.

Kromě toho má Komise v úmyslu dále podporovat provádění analýzy nákladů a přínosů i u menších projektů. Aby to usnadnila, Komise zveřejní zjednodušenou příručku pro analýzu nákladů a přínosů, která bude obsahovat snadno použitelný nástroj odrážející mezinárodní osvědčené postupy při uplatňování zásad analýzy nákladů a přínosů na různé, a to i menší projekty.

35. Prognózy dopravy tvoří součást analýz nákladů a přínosů prováděných u všech spolufinancovaných projektů. Vzhledem k tomu, že koncept stěžejních projektů dopravní infrastruktury nemá v právním rámci EU obdoby, doposud provedená analýza se nemohla přesně shodovat s koncepcí, jak ji vymezuje Účetní dvůr.

38. Patní tunel Lyon–Turín bude v provozu po dobu mnohem delší než 50 let.

40. Řádná veřejná konzultace je jednou z podmínek pro investice s cílem zajistit optimální socioekonomické přínosy, a to i pokud jde o zajištění toho, že budou řádně zohledněny názory a zájmy všech zúčastněných stran. Tím se zajistí, že projekty optimalizují společenský prospěch, i pokud jde o územní a sociální, environmentální a hospodářský rozměr. Tento proces je skutečně náročný a může vést u jednotlivých projektů ke zpožděním.

Komise konstatuje, že ani to nejprofesionálnější zapojení zúčastněných stran nutně nezabrání podávání odvolání proti povolením u správních soudů.

41. Pokud se zúčastněné strany obracejí na Komisi ohledně konkrétních projektů TEN-T, věnuje Komise zvláštní pozornost vysvětlování unijního rozměru projektu. Tak tomu bylo v případě projektu Rail Baltica, ale i v případě jiných stěžejních projektů dopravní infrastruktury (Brennerského patního tunelu, spojení přes Fehmarnskou úžinu, propojení mezi Seinou a Šeldou a dalších).

43. Pokud jde o dálnici A1 v Rumunsku, Komise upozorňuje, že konzultace se zúčastněnými stranami pomohla zajistit soulad projektu s právními předpisy EU v oblasti životního prostředí. Komise však uznává, že nezbytné změny projektu byly zakomponovány pozdě, což v praxi znamenalo, že projekt se nevyhnul dalšímu zpoždění.

44. Je třeba poznamenat, že tyto náklady zajišťují fungování určité organizace, která poskytuje příslušné služby a připravuje včasné zahájení základních prací.

45. Komise konstatuje, že realizace téměř všech infrastrukturních projektů takového rozsahu trvá několik desetiletí, a to bez ohledu na financování z prostředků EU.

Komise rovněž poznamenává, že stěžejní projekty dopravní infrastruktury, jež byly předmětem auditu, patří mezi nejsložitější a jsou z hlediska provádění technicky nejnáročnější. Jako obvykle se u infrastrukturních projektů této velikosti provede počáteční odhad a tento počáteční odhad se poté během provádění aktualizuje.

Příkladem projektů, které nebyly financovány z prostředků EU, byla výstavba Gotthardského tunelu, která si vyžádala více než patnáct let.

46. Komise se domnívá, že stanovení zvláštní priority financování stěžejních projektů dopravní infrastruktury se bude rovnat vyčlenění prostředků na tyto projekty. Stávající nařízení o Nástroji pro propojení Evropy a návrh nařízení o Nástroji pro propojení Evropy II mezi stěžejními a nestěžejními projekty nijak nerozlišují. Z tohoto důvodu by jakákoli zvláštní priorita financování vyhrazená pro tento druh projektů byla v rozporu s ustanoveními nařízení o Nástroji pro propojení Evropy.

Komise se dále domnívá, že současná praxe konkurenčních výzev je nejen silným podnětem k tomu, aby předkladatelé projektů s projekty pokročili, ale zajišťuje také kvalitní přípravu a provádění projektů.

47. Komise se domnívá, že je na předkladateli projektu, aby z různých perspektiv (geografické, technické, časové atd.) definoval co nejlepší rozsah svého projektu a zorganizoval jeho rozfázování.

Komise zdůrazňuje nízké administrativní náklady na program Nástroje pro propojení Evropy, což bylo uznáno několika audity.

Komise sice vítá integrovanou vizi projektu, je však na předkladatelích projektů, aby podali žádost v konkurenčním prostředí výzev k předkládání návrhů. Existence jediné grantové dohody pro určitý stěžejní projekt dopravní infrastruktury zpožděním a změnám v rozsahu nezabrání.

48. Jsou zavedeny postupy, které poskytují odpovídající přehled. Nadto bude Komise příjemcům a předkladatelům projektů i nadále nabízet pomoc při rozvoji projektů prostřednictvím Poradenského centra InvestEU (jež má začít fungovat od roku 2021 v rámci nového legislativního rámce pro víceletý finanční rámec na období 2021–2027).

49. U všech velkých infrastrukturních projektů existuje počáteční fáze, během níž se posuzuje proveditelnost původního záměru. Obvykle se posuzují různé možnosti, a proto je normální, aby se koncept a rozsah projektu vyvíjely, zejména po veřejných konzultacích nebo v důsledku posouzení vlivů na životní prostředí. Změny v koncepci a rozsahu nepřinášejí pouze dodatečné náklady, ale i další přínosy.

50. Komise se domnívá, že změny týkající se rozsahu, sladění, dodatečných prvků atd. ztěžují srovnání odhadů nákladů provedených v různých fázích projektů.

Pokud jde o přílohu III, Komise se domnívá, že jakýkoli výpočet zvýšení nákladů by měl plně zohlednit výše uvedené faktory.

Při odkazování na vybrané stěžejní projekty dopravní infrastruktury nemůže Komise poskytnuté číselné údaje uvést do souladu, a to zejména z důvodu změn v rozsahu projektu.

Pokud jde o následující projekty, Komise se domnívá, že je třeba vzít v úvahu tyto skutečnosti:

Rail Baltica:

Zvýšení nákladů vypočtené Účetním dvorem vyplývá do značné míry z dodatečných nákladů na integraci trati Rail Baltica v centru Rigy a na spojení Kaneas–Vilnius, jež přinesou také výhody.

Lyon–Turín:

Patní tunel Lyon–Turín bude vybudován jako tunel s dvěma tunelovými troubami. Původní odhad se vztahuje na tunel s jednou tunelovou troubou.

Brennerský patní tunel:

Původní odhadované náklady ve výši přibližně 6 miliard EUR by neměly být porovnávány s nejnovějším odhadem z důvodů změněného obsahu projektu (dodatečné infrastruktury), změn v regulačním prostředí (dodatečné požadavky plynoucí z posouzení dopadu na životní prostředí) a dodatečných nákladů na zkušební provoz a uvedení do provozu, které nebyly zahrnuty do původních číselných údajů.

Fehmarnská úžina:

Původní odhad byl uveden v legislativním aktu přijatém v dánském parlamentu v roce 2008 a činil 6,2 miliardy EUR (úroveň cen z roku 2008), a nikoli 5,016 miliardy EUR, jak je uvedeno v tabulce 3. Tento odhad odpovídá částce 6,7 miliardy EUR (úroveň cen z roku 2019).

Propojení mezi Seinou a Šeldou:

První příslušný odhad nákladů mohl být stanoven až v roce 2006 po provedení studií proveditelnosti; původním odhadem by proto měl být odhad z roku 2007 (4 002 miliony EUR).

51. Komise upozorňuje, že předkladatel projektu je odpovědný za organizaci projektu ve vhodných úsecích. Uvedený příklad spadá do oblasti vnitrostátních pravomocí.

Pokud jde o dálnici A1 v Rumunsku, jsou podle názoru Komise vysoutěžené části úseků dálnice v poměru ke kapacitám velkých evropských stavebních společností přiměřené. Komise má za to, že rozdělení projektů na části může někdy přispět k jejich včasnému dodání, například pokud jeden úsek ještě čeká na povolení, mohou být již zahájeny stavební práce na jiném úseku.

53. Komise účinně řídí spolufinancování ze strany EU, přičemž zohledňuje skutečný pokrok každé jednotlivé akce.

54. Komise konstatuje, že daný stěžejní projekt dopravní infrastruktury může být plně funkční i v případě, že související přístupová spojení není možno okamžitě vytížit na maximum. Z hlediska sítě je hlavní prioritou odstranit přeshraniční úzká místa.

S odkazem na stěžejní projekty dopravní infrastruktury uvedené v tomto oddíle má Komise tyto informace:

Baskická trať Y:

GPSO (vysokorychlostní spojení mezi Bordeaux a Toulouse a mezi Bordeaux a městem Dax) byla Francií skutečně jednostranně odložena až na dobu po roce 2037. To je důvod, proč se mezi Komisí a Francií jedná o druhé nejlepší možnosti, tj. o modernizaci stávající trati mezi Bordeaux a státní hranicí, aby bylo do roku 2030 skutečně zprovozněno přeshraniční spojení s vyšší kapacitou, které by sestávalo z baskické tratě Y propojené s modernizovaným konvenčním spojením mezi Bordeaux a státní hranicí.

Brennerský patní tunel:

V souladu s nařízením o TEN-T a plánem zavádění ERTMS je vybavení Brennerského patního tunelu a jeho přístupových spojení systémem ERTMS v současné době naplánováno tak, aby bylo funkční do roku 2030. Aby se plně využila kapacita Brennerského patního tunelu, spolufinancovala Komise studie pro severní a jižní přístupová spojení. Komise se domnívá, že i bez těchto modernizovaných přístupových spojení bude Brennerský patní tunel přinášet užitek od okamžiku svého zprovoznění.

55. Komise konstatuje, že uvedené okolnosti jsou mimo její kontrolu. V mnoha případech bylo zapojení Komise (např. prostřednictvím grantových dohod, prováděcích rozhodnutí, činnosti koordinátorů atd.) právě oním stabilizačním faktorem, který v dlouhodobém horizontu realizaci projektů zajistil.

56. Komise konstatuje, že okolnosti uvedené Účetním dvorem jsou mimo její kontrolu. Bezpečnost silničního provozu na stávajících silnicích lze rovněž zvýšit prostřednictvím administrativních opatření (omezení rychlosti, detektory rychlosti atd.).

58. Je třeba poznamenat, že financování infrastrukturních projektů se nevyhne určitému riziku, neboť daná akce nemusí využít všechny finanční prostředky (v kterémžto případě je financování přesunuto na jiné projekty). Zajištění financování EU v počáteční fázi má pro velké infrastrukturní projekty nepopiratelný pákový efekt při stanovování priorit a financování na místní či vnitrostátní úrovni. Bez této „záchranné sítě“ v podobě přímé finanční podpory ze strany EU by provádění těchto komplexních přeshraničních projektů mohlo být ohroženo. Jedním z takových případů je průplav Seina–severní Evropa a jeho financování ze strany EU, které přes snížení v roce 2019 mělo – spolu s prováděcím rozhodnutím – rozhodující vliv na zajištění finančního závazku francouzské vlády určeného na financování průplavu.

59. Číselné údaje pocházejí z dubna 2019 a souvisí s analýzou výdajového profilu ke konci roku 2018. Od té doby pracovala agentura INEA za podpory Komise s předkladateli projektů na zmírnění rizik, zejména vypracováním případných dodatečných prodloužení, která by projektům umožnila absorbovat finanční prostředky.

Pokud jde o čísla v případě Brennerského patního tunelu, příloha IV ukazuje, že již bylo vyplaceno více než 430 milionů EUR, což zahrnuje průběžné platby za náklady vzniklé do konce roku 2018 a další předběžné financování v roce 2019.

Komise a INEA spravují rozpočet Nástroje pro propojení Evropy efektivně. Finanční prostředky, které nejsou zapotřebí v rámci některých probíhajících akcí Nástroje pro propojení Evropy, se prostřednictvím nových výzev k předkládání návrhů přesouvají na jiné akce v rámci nástroje. To lze označit za řádnou správu finančních prostředků Nástroje pro propojení Evropy.

60. Viz odpověď Komise k bodu 59.

Komise podotýká, že poskytnutí dlouhodobé jistoty předkladatelům projektů přímým přidělením prostředků spolufinancování z EU znamená, že tytéž finanční prostředky nemohou být poskytnuty na jiné projekty. Komise optimalizuje využívání spolufinancování ze strany EU uplatňováním zásady ztráty finančních prostředků v případě jejich nevyužití (zásada „use it or lose it“).

Komise konstatuje, že finanční nařízení umožňuje individualizovat závazky až do roku n+1, což znamená, že závazky na jednotlivé akce na rok 2020 musí být přiděleny nejpozději do konce roku 2021.

Odpověď na nadpis nad bodem 61: Komise se nedomnívá, že by její dohled byl vzdálený. Komise vykonává pečlivý a náležitý dohled.

61. Evropští koordinátoři se na struktuře řízení příslušných projektů účastní jako pozorovatelé. Konkrétně prováděcí rozhodnutí Komise v případě Rail Baltica C(2018) 6969 stanoví pro evropského koordinátora úlohu pozorovatele ve struktuře řízení projektu (status pozorovatele v dozorčí radě společného podniku) a účast na zasedáních pracovní skupiny na ministerské úrovni. Totéž platí i pro další stěžejní projekty dopravní infrastruktury (Lyon–Turín, průplav Seina–severní Evropa, Brennerský patní tunel). V případě Rail Baltica navíc jednací řád pracovní skupiny na ministerské úrovni stanoví, že evropský koordinátor zasedáním předsedá.

63. Zpoždění při spuštění úseku dálnice mezi lokalitami Lugoj a Deva je zapříčiněno výstavbou dalších přechodů zvěře, které rumunské orgány zadaly za účelem zmírnění dopadů dálnice na chráněnou oblast Natura 2000. Po dokončení těchto prací bude uvedený úsek uveden do provozu.

Obdobně v případě propojení dvou úseků Lugoj–Deva a Deva–Orastie ve městě Deva bylo nezbytné položit dočasné komunikace k propojení nově vybudovaného úseku dálnice (Deva–Orastie) s již existující silnicí. Po dokončení tohoto propojení musely být tyto dočasné komunikace odstraněny. Jedná se o standardní postup používaný při dokončení určitého úseku nové dálnice. Komise proto nepovažuje částku spolufinancování souvisejících nákladů ve výši 3,7 milionu EUR za „vyplýtvanou“, jak jí bylo potvrzeno v rámci korespondence s členským státem.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 64 a 65:

Grantová dohoda se týká výstavby fyzické infrastruktury a platby jsou skutečně spojeny s fyzickými výstupy. Komise se domnívá, že ukazatele výsledků pro velké infrastrukturní projekty, které trvají několik desetiletí, nelze použít pro včasné vyplacení spolufinancování ze strany EU.

Komise usiluje o získání údajů o dopadech realizovaných projektů (zvýšení dopravy, hospodářský dopad na různé subjekty, dopad na kongesce, emise atd.).

Je to spíše záležitost předkladatelů projektů, aby shromažďovali a zveřejňovali údaje o výsledcích a dopadech investice. Komise zveřejňuje údaje na úrovni EU (viz každoroční vydání příručky „*EU transport in figures – statistical pocketbook*“ (Evropská doprava v číslech – statistická příručka)).

Ukončení projektů v rámci sdíleného řízení vždy zahrnuje ověření, zda byly zpřístupněny pro komerční využití, jakož i ověření jejich přínosu k dosažení specifických ukazatelů výstupů a výsledků operačního programu, v jehož rámci jsou projekty spolufinancovány.

66. Komise připomíná, že stěžejní projekty dopravní infrastruktury jsou stále ve fázi výstavby a že je i nadále dostatek času na plánování následného hodnocení.

Viz také odpověď Komise k bodům 64 a 65.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 67 a 68:

Komise používá údaje poskytnuté členskými státy a předkladateli projektů. Komise se nedomnívá, že by předkladatel projektu měl zájem na umělém zvyšování potenciálního využití (a tím i nákladů na zajištění dostatečné kapacity) infrastrukturního projektu, jen aby získal spolufinancování z EU.

V rámci sdíleného řízení musí investice předkládané jako velké projekty splňovat geografické požadavky a musí se nacházet v síti TEN-T, jakož i splňovat kritéria týkající se cenové dostupnosti, nákladové efektivnosti a analýzy nákladů a přínosů doprovozené odpovídající analýzou jednotlivých scénářů. Aby se dospělo k těmto odhadům, je obvykle nezbytné modelování dopravního provozu (zejména, nikoli však výhradně, u silničních projektů).

Přístup použitý k odhadu poptávky a potenciálních přínosů na základě 60minutové spádové oblasti je příliš omezený. Nezohledňují se tak dostatečně síťové dopady stěžejních projektů dopravní infrastruktury. Tyto stěžejní projekty dopravní infrastruktury jsou strategické segmenty delších koridorů a dopravní provoz bude pocházet také ze vzdálenějších lokalit, než jsou ty, kde se projekt fyzicky nachází. Například spojení Lyon–Turín by nemělo být viděno pouze jako spojení mezi dvěma městy, neboť je součástí širšího propojení mezi oblastmi Paříže a Milána sloužícího přepravě cestujících. Ve stejném smyslu umožňuje Fehmarnská úžina dostupnost Frankfurtu, Düsseldorfu, Stockholmu atd.

Komise nesouhlasí s použitím referenční hodnoty ze studie autorů De Rus a kol. 2007 (jak je uvedeno ve zvláštní zprávě č. 19/2018) na auditované projekty, jimiž jsou smíšená spojení osobní a nákladní dopravy, zatímco referenční hodnota platí pro čistě vysokorychlostní tratě pro přepravu osob.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 69, 70 a 71:

Komise konstatuje, že analýza nákladů a přínosů z roku 2017 dospěla k závěru, že stěžejní projekt dopravní infrastruktury Rail Baltica je hospodářsky udržitelný, a to díky kombinaci nákladní a osobní dopravy. Komise se domnívá, že projekt by měl být vyhodnocen na pozadí tohoto scénáře, jelikož to odpovídá způsobu, jakým je projekt prováděn, a nikoli použitím oddělených referenčních hodnot zvlášť pro nákladní a zvlášť pro osobní dopravu.

Rail Baltica má potenciál stát se novou tepnou pro dopravní toky v Pobaltí (a ve Finsku), neboť zavádí zcela novou dynamiku a nabízí možnosti pro pohyb cestujících a zboží v této oblasti. Výrazně omezí dobu cestování severojižním směrem. Současnou situaci omezené železniční dopravy mezi severem a jihem, která má historické a strukturální/organizační důvody, nelze přenášet na budoucí spojení Rail Baltica.

Komise odkazuje rovněž na své odpovědi k bodu 68 týkající se skutečnosti, že 60minutová spádová oblast představuje omezenou referenční hodnotu. Ta byla stanovena za účelem posouzení čistě vysokorychlostních tratí pro přepravu osob s rychlostí v řádu 300 km/h, zatímco stěžejní projekt dopravní infrastruktury Rail Baltica je koncipován jako rychlé konvenční a smíšené dopravní spojení. Parametry zvolené pro stěžejní projekt dopravní infrastruktury Rail Baltica nevedou k žádnému významnému nárůstu nákladů tím, že kromě přepravy cestujících se bude provozovat i nákladní doprava, čímž se zajistí další příjem a přínosy. Náklady na výstavbu kilometru trati stěžejního projektu dopravní infrastruktury Rail Baltica (přibližně 6,7 milionu EUR/km) jsou podstatně nižší než náklady použité při stanovování referenčních hodnot používaných Účetním dvorem.

Komise je v úzkém kontaktu s polským provozovatelem infrastruktury, který prokázal, že jsou přijata veškerá nezbytná opatření s cílem zajistit dostatečnou kapacitu pro všechny druhy osobní a nákladní dopravy na úseku Varšava–Białystok a dále.

Společná odpověď k bodům 72 a 73:

Tyto potenciální náklady souvisejí především s dodatečnou ochranou proti hluku, o kterou požádali občané v návaznosti na veřejné konzultace.

V případě německých přístupových spojení bylo rozhodnutí o zvýšení rychlosti ze 160 km/h na 200 km/h přijato až po ukončení procesu regionálního plánování, kde padlo rozhodnutí o vedení tratě. Toto rozhodnutí se nejvíce zasloužilo o růst nákladů. Pouhé zvýšení rychlosti vedlo k dodatečným nákladům ve výši 110 milionů EUR. Dodatečná opatření na ochranu proti hluku nejsou přímým důsledkem zvýšení rychlosti na trati. Náklady na most Fehmarnsund rovněž nejsou způsobeny zvýšením rychlosti, ale vyplývají z potřeby vytvořit potřebnou kapacitu pro odhadovaný objem (smíšené) dopravy na trati navazující na pevné spojení přes Fehmarnskou úžinu.

Kromě toho existují další důležité nákladové faktory, které nesouvisejí se zvýšením rychlosti, ale s jinými provozními požadavky, které je třeba zohlednit. Projekt z roku 2018 obsahuje několik prvků,

které se v roce 2008 nedaly předpokládat a které v žádném ohledu nesouvisejí se zvýšením rychlosti. Jedná se zejména o nákladní terminál v Lübecku a měnírnu v Geninu, které samy vyjdou na 126 milionů EUR. Další nové prvky tratě jsou spojeny výhradně s nákladní dopravou, zejména parkovací úseky pro nákladní vlaky, které umožní vlakům regionální a dálkové osobní dopravy je předjíždět.

77. V souvislosti s písmenem b) by Komise ráda poznamenala toto:

i) V případě Rail Baltica byla na úrovni provozovatele infrastruktury stanovena nová lhůta, neboť bylo nezbytné vypracovat novou analýzu v zájmu dosažení dohody o nejlepším řešení.

ii) V současné době probíhá studie ke spojení přístavu Zeebrugge s propojením mezi Seinou a Šeldou, přičemž investiční plán by měl být podle prováděcího rozhodnutí přijat do prosince 2023. Spojení má být funkční do konce roku 2030.
Komise upozorňuje, že prováděcí rozhodnutí o propojení mezi Seinou a Šeldou pomohlo francouzským subjektům dosáhnout nezbytně nutné finanční dohody o průplavu Seina–severní Evropa. Vzhledem k jeho jasnému pákovému efektu na zajištění realizace hlavního chybějícího spojení (průplavu Seina–severní Evropa), bez něhož by bylo ještě obtížnější zajistit investiční rozhodnutí o realizaci spojení s přístavem Zeebrugge, tak prováděcí rozhodnutí ve skutečnosti napomohlo k realizaci příslušných úseků, nakolik to jen bylo možné.

79. Komise odkazuje na své odpovědi k bodům 16 až 18.

80. Komise odkazuje na své odpovědi k bodům 25 až 26.

Doporučení 1 – Uplatňovat stávající nástroje a zároveň revidovat a prosazovat dlouhodobé plánování

Komise přijímá doporučení 1 písm. a), b) a c). Přesný obsah návrhu Komise však bude záviset na přípravných krocích, včetně posouzení dopadů, jehož výsledek zatím nelze předem posoudit.

Komise částečně přijímá doporučení 1 písm. d).

Pokud jde o písmeno d), v současnosti probíhá legislativní postup, jehož výsledky nelze předjímat. Komise bude členské státy při provádění budoucího právního aktu podporovat, jakmile bude přijat.

81. Komise odkazuje na své odpovědi k bodu 27 a rámečku 2.

82. Vzhledem k tomu, že koncept stěžejních projektů dopravní infrastruktury nemá v právním rámci EU obdoby, doposud provedená analýza se nemohla přesně shodovat s koncepcí, jak ji vymezuje Účetní dvůr. Komise se domnívá, že analýzy nákladů a přínosů byly coby nástroj pro přijímání rozhodnutí řádně využity.

Komise rovněž odkazuje na své odpovědi k bodům 31 až 38.

83. Komise odkazuje na své odpovědi k bodům 40 až 44.

Doporučení 2 – Před rozhodnutím o poskytnutí spolufinancování EU na investice typu stěžejních projektů dopravní infrastruktury vyžadovat kvalitnější analýzu

Komise doporučení nepřijímá, neboť odkazuje na vysoce kvalitní strategickou analýzu nákladů a přínosů „na širší úrovni megaprojektu“, která neodpovídá žádné stávající právní definici.

V rámci Nástroje pro propojení Evropy musí žádosti o projekty na stavební práce obsahovat socioekonomickou analýzu nákladů a přínosů s pozitivními výsledky, které v případě vysokorychlostní železnice obvykle zohledňují různé alternativy. Komise doporučuje, aby žadatelé používali společnou metodiku používanou pro politiku soudržnosti.

Pokud jde o sdílené řízení, Komise bude prosazovat používání příslušných metodik hodnocení (např. analýzu nákladů a přínosů) pro rozsáhlé investice do koridorů sítě TEN-T, pokud je to nezbytné pro zajištění souladu s článkem 67 návrhu nařízení o společných ustanoveních, přičemž zohlední

úroveň analýzy, která je nezbytná a vhodná pro každou zvažovanou investici v souladu s mezinárodními osvědčenými postupy a s cílem umožnit informovanou volbu politiky v případech konkrétních investic, které mají být provedeny, a zohlední rovněž potřebu optimální investiční volby.

Komise však znovu zdůrazňuje, že kritéria, která je třeba vzít při výběru jednotlivých činností v úvahu, se stanovují na úrovni programů, za které odpovídají řídicí orgány, a na základě požadavků stanovených v článku 67 návrhu nařízení o společných ustanoveních. Komise může být zapojena do vymezení těchto kritérií prostřednictvím své účasti na činnosti monitorovacího výboru, a to pouze v rámci své poradní funkce.

84. Komise odkazuje na svou odpověď k bodu 45.

85. Komise se domnívá, že velikost, rozsah a rozpočet akcí odpovídají danému účelu.

V právním základu Nástroje pro propojení Evropy se nepředpokládá vyčlenění prostředků z rozpočtu EU na konkrétní velké projekty, což by v každém případě i tak neurychlilo jejich provádění. Postupná realizace umožňuje omezit riziko ztráty prostředků na závazky v případě, že dojde ke zpoždění projektu.

Komise zdůrazňuje, že změny v návrhu a rozsahu nejsou jediným nákladovým faktorem, naopak přinášejí rovněž další výhody.

V roce 2018 Komise zadala provedení přezkumu „Posouzení jednotkových nákladů (standardní ceny) železničních projektů“ u všech investic do železniční dopravy (včetně těch financovaných ze strany EU) v období 2000–2020, který ukázal úroveň změn nákladů mnohem menšího rozsahu než u stěžejních projektů dopravní infrastruktury zahrnutých do vzorku posuzovaného Účetním dvorem: přes 50 % projektů překračovalo náklady/úspory o +10 %.

Komise rovněž odkazuje na své odpovědi k bodům 46 až 51.

86. Komise odkazuje na své odpovědi k bodům 53 až 60.

Doporučení 3 – Posílit řízení spolufinancování EU ze strany Komise na akce, které jsou součástí megaprojektů (podobných stěžejním projektům dopravní infrastruktury)

Komise doporučení nepřijímá, neboť ani stěžejní projekty dopravní infrastruktury, ani megaprojekty nemají právní základ, který by Komisi umožňoval rozhodovat o konkrétních prioritách financování v souvislosti s výzvami k předkládání návrhů.

Pokud jde o písmeno a), bylo již v návrhu nařízení o Nástroji pro propojení Evropy II vytvořeno lepší propojení mezi pracovním plánem koridorů a výběrem projektů v rámci Nástroje pro propojení Evropy, což umožní lepší stanovení priorit financování z prostředků EU. Návrh ještě spolunormotvůrci nepřijali.

Pokud jde o písmeno b), Komise zdůrazňuje skutečnost, že v rámci přímého řízení je podpora EU na akce, které jsou součástí stěžejních projektů dopravní infrastruktury, již organizována na základě velmi omezeného počtu grantových dohod, někdy jen jedné. V rámci konkurenčních výzev k předkládání návrhů je na předkladatelích projektů, aby představili řádně připravená opatření přispívající k realizaci celého projektu, a to v souladu s dosaženým pokrokem a současným stavem realizace projektu. Neexistence více než jedné grantové dohody může mít negativní dopad na úspěšné a včasné provedení projektu. Konkurenční výzvy a zásada „use it or lose it“ (zásada ztráty finančních prostředků v případě jejich nevyužití) poskytují předkladatelům projektů pobídky k předkládání dobrých a řádně připravených návrhů, jakož i k včasnému využití finančních prostředků.

Pokud jde o sdílené řízení, Komise znovu zdůrazňuje, že kritéria, která je třeba vzít při výběru jednotlivých činností v úvahu, se stanovují na úrovni programů, za které odpovídají řídicí orgány. Řídicí orgány přitom musí zajistit, aby všechny činnosti byly v souladu se standardy kvality, které

jsou jasně uvedeny v článku 67 návrhu nařízení o společných ustanoveních a použitelných pravidlech pro způsobilost dotčených výdajů.

Pokud jde o písmeno c), existují postupy, které poskytují odpovídající přehled, a Komise proto nepovažuje za nutné zřídit zvláštní kompetenční centrum.

Nadto se Komise domnívá, že příjemcům a orgánům odpovědným za programy již poradenské nástroje poskytla. Členské státy budou mít při přípravě svých projektů i nadále k dispozici technickou pomoc prostřednictvím Poradenského centra InvestEU, včetně sdružení JASPERS. Finanční podpora v rámci programů bude k dispozici na podporu přípravy projektů, jejich zadávání a provádění.

Komise rovněž zdůrazňuje, že již existující struktury a postupy zajišťovaly systematické provádění a další sledování hodnocení a studií *ex post*. Kombinování všech tří mechanismů financování (Nástroj pro propojení Evropy, EFRR a Fond soudržnosti a nástroje EIB) je již snazší. Navrhované nařízení o společných ustanoveních pro období po roce 2020 s tímto mechanismem rovněž počítá.

87. Komise odkazuje na své odpovědi k bodům 61 až 67.

88. Komise odkazuje na své odpovědi k bodům 68 až 72.

89. Komise odkazuje na svou odpověď k bodu 77.

Doporučení 4 – Vycházet ze zkušeností s prováděcími rozhodnutími a posílit úlohu evropských koordinátorů

Komise částečně přijímá doporučení 4 písm. a). Komise má v úmyslu přijmout prováděcí rozhodnutí týkající se velkých přeshraničních projektů, avšak nepodmiňuje tím spolufinancování ze strany EU, a to bez ohledu na způsob řízení.

Doporučení 4 písm. b) Komise nepřijímá. Komise se nedomnívá, že by rozšíření oblasti působnosti prováděcích aktů mělo zahrnovat přijetí prováděcích rozhodnutí týkajících se projektů „s přeshraničním dopadem“.

Komise přijímá doporučení 4 písm. c). Přesný obsah návrhu Komise však bude záviset na přípravných krocích, včetně posouzení dopadů, jehož výsledek zatím nelze předem posoudit.

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát II, který se zaměřuje na výdajové oblasti týkající se investic ve prospěch soudržnosti, růstu a začleňování a jemuž předsedá členka EÚD Iliana Ivanovová. Audit vedl člen Účetního dvora Oskar Herics a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Thomas Obermayr a vyšší manažer Emmanuel Rauch.

Vedoucím úkolu byl Luc T'Joen a členy auditorského týmu byli Milan Šmíd, Erki Must, Guido Fara, Manja Ernstová, Katarzyna Solareková, Andras Feher, Sabine Maur-Helmesová a Richard Moore.

Zleva doprava: Thomas Obermayr, Guido Fara, Emmanuel Rauch, Katarzyna Solareková, Erki Must, Manja Ernstová, Milan Šmíd, Luc T'Joen, Richard Moore, Sabine Maur-Helmesová, Oskar Herics a Andras Feher.

Harmonogram

Etapa	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	24. 10. 2018
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	4. 12. 2019
Přijetí konečné verze zprávy po sporném řízení	25. 3. 2020
Oficiální odpovědi Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) byly obdrženy ve všech jazycích	29. 4. 2020

COPYRIGHT
© Evropská unie, 2020.

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019 o politice týkající se veřejně přístupných údajů a o opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). To znamená, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Uživatel nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení dokumentů. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Jste povinni vypořádat další práva, pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo obsahuje díla třetích stran. Je-li povolení poskytnuto, ruší toto povolení výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškeré omezení týkající se použití.

K reprodukci obsahu, který není vlastnictvím EU, musíte žádat o povolení přímo od držitelů autorských práv.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny a není vám k nim poskytnuta licence.

Soubor internetových stránek orgánů a institucí Evropské unie využívajících doménu europa.eu obsahuje odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga Evropského účetního dvora

Logo Evropského účetního dvora nesmí být použito bez předchozího souhlasu Evropského účetního dvora.

ISBN: 978-92-847-4700-9	ISSN: 1977-5628	doi: 10.2865/758884	QJ-AB-20-011-CS-N
ISBN: 978-92-847-4678-1	ISSN: 1977-5628	doi: 10.2865/820048	QJ-AB-20-011-CS-Q

Kontrolovali jsme, jak Komise řídí osm přeshraničních dopravních megaprojektů ve třinácti členských státech. Tyto projekty představují klíčové chybějící články pro propojení vnitrostátních sítí tak, aby byl zajištěn plynulý provoz na evropských dopravních koridorech. Celkové odhadované náklady vybraných stěžejních projektů dopravní infrastruktury činily 54,0 miliard EUR, z čehož EU doposud proplatila 3,4 miliardy EUR.

Podle našich zjištění je zprovoznění hlavní sítě do roku 2030 podle původního plánu z roku 2013 nepravděpodobné. Zpoždění ve výstavbě klíčových megaprojektů a v jejich uvádění do provozu ohrožují účinné fungování pěti z devíti koridorů TEN-T. Zjistili jsme příklady špatného plánování a neefektivní realizace projektů. Dohled Komise nad včasným dokončením sítě má nedostatky a provádí se jen na dálku, nicméně Komise má k dispozici nástroj, který může uplatnit ke zvýšení výkonnosti.

Pro zlepšení řádného finančního řízení těchto mnohamiliardových investic do infrastruktury předkládáme řadu doporučení, jak zlepšit jejich dlouhodobé plánování, řízení a dohled nad nimi.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

Úřad pro publikace Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors