

SK



EURÓPSKY  
DVOR  
AUDÍTOROV

**Situačná  
správa**

**Na ceste k úspešnému odvetviu  
dopravy v EÚ: problémy, ktorými  
sa treba zaoberať**

**2018**

# Obsah

	Body
<b>Zhrnutie</b>	I-XII
<b>Cieľ a prístup tejto situačnej správy</b>	01-05
<b>Časť I: Prehľad odvetvia dopravy v EÚ</b>	06-25
Hlavné fakty o odvetví dopravy v Európskej únii	06-07
Hlavné ciele politik EÚ pre odvetvie dopravy	08-12
Hlavné zainteresované strany v odvetví dopravy EÚ	13-16
Potreby v oblasti investícií do infraštruktúry a dostupnosť finančných prostriedkov	17-25
<b>Časť II: Súčasný stav v kľúčových oblastiach odvetvia dopravy v EÚ</b>	26-63
<b>Aktuálne trendy v používaní dopravy</b>	26-39
Objem dopravy sa plynule zvyšuje a predpokladá sa jeho ďalší rast	26-27
Cestná doprava je uprednostňovaným druhom prepravy cestujúcich a tovaru	28-33
Inteligentné systémy riadenia dopravy: prirodzená súčasť budúcej dopravy	34-35
Nové trendy v oblasti dopravy	36-39
<b>Rozvoj infraštruktúry</b>	40-51
Napriek pokroku v rozvoji dopravnej infraštruktúry v EÚ pretrvávajú problémy	40-46
Sieť TEN-T si vyžaduje značné finančné prostriedky – miera zadlženosti členských štátov by mohla byť prekážkou	47-51
<b>Vnútorňý trh</b>	52-55
<b>Dekarbonizácia dopravy</b>	56-63
<b>Časť III: Hlavné problémy, na ktoré sa treba zamerať</b>	64-91
<b>Prideľovanie prostriedkov podľa cieľov</b>	66
<b>Presadzovanie väčšieho zosúladenia vnútroštátnych rozhodnutí v oblasti infraštruktúry s politickými prioritami EÚ</b>	67-70
<b>Posilnenie pridanej hodnoty financovania z prostriedkov EÚ</b>	71-72

<b>Zlepšenie riadenia projektov</b>	<b>73-86</b>
Lepšie plánovanie prostredníctvom dôkladnej predbežnej analýzy nákladov a prínosov	74-78
Zjednodušenie pravidiel vykonávania projektov infraštruktúry	79-82
Posilnenie monitorovania projektov	83-86
<b>Venovanie väčšej pozornosti údržbe a renovácii existujúcej infraštruktúry</b>	<b>87-89</b>
<b>Viac úsilia na presun tovaru z cestnej dopravy na iné druhy dopravy</b>	<b>90-91</b>

## **Prílohy**

**Príloha I – Správy Európskeho dvora audítorov týkajúce sa dopravy od roku 2010**

**Príloha II – Desať cieľov EÚ týkajúcich sa konkurencieschopného dopravného systému efektívne využívajúceho zdroje**

**Príloha III – Hlavné zainteresované strany na úrovni EÚ**

## **Skratky**

**Tím, ktorý vypracoval situačnú správu**

# Zhrnutie

**I** Situačné správy poskytujú široký opis a analýzu oblastí politiky, zväčša založených na verejne dostupných informáciách. Táto situačná správa obsahuje opis a analýzu opatrení, ktoré EÚ uskutočňuje v oblasti dopravy. Zamerali sme sa na investície do infraštruktúry financované z rozpočtu EÚ a predstavujeme prierezové témy, ktoré sme určili pri nedávnych auditoch v rámci piatich hlavných druhov dopravy: v cestnej, železničnej, leteckej, vo vnútrozemskej vodnej doprave a v námornej doprave. Na základe našich pripomienok a odporúčaní predkladáme horizontálne preskúmanie hlavných problémov v oblasti rozvoja a financovania dopravy v EÚ. Okrem našich vlastných správ sa v tejto správe prihliada aj na správy iných najvyšších kontrolných inštitúcií, ako aj na kľúčové politické dokumenty, štúdie, hodnotenia a údaje EÚ a názory iných inštitúcií EÚ a medzinárodných inštitúcií.

**II** Doprava predstavuje strategický sektor hospodárstva EÚ, ktorý má priamy vplyv na každodenné životy všetkých občanov EÚ, a v dopravných službách je zamestnaných približne 11 miliónov ľudí. Doprava je základným kameňom európskej integrácie, keďže plne prepojené a udržateľné dopravné siete sú nevyhnutnou podmienkou na dokončenie a správne fungovanie európskeho jednotného trhu.

**III** Objem osobnej a nákladnej dopravy v EÚ v posledných desaťročiach vzrástol a očakáva sa, že bude rásť ďalej, hoci pomalším tempom. Cestná doprava predstavuje väčšinu osobnej a nákladnej dopravy z hľadiska objemu a trh v súčasnosti používateľov dostatočne nemotivuje, aby prešli na iné druhy dopravy, ktoré vo všeobecnosti zostávajú hospodársky menej konkurencieschopné.

**IV** Doprava je oblasťou spoločnej právomoci EÚ, čo znamená, že členské štáty môžu vykonávať svoju právomoc, pokiaľ EÚ nesformulovala spoločné politiky a stratégie v oblasti dopravy. V Zmluve o fungovaní EÚ (ZFEÚ) sa stanovuje základ pre transeurópsku dopravnú sieť (TEN-T), integrovanú multimodálnu dopravnú sieť, ktorá umožňuje rýchly a jednoduchý presun ľudí a tovaru v EÚ. Sieť sa skladá z dvoch vrstiev. „Základnú“ sieť, ktorá sa má dokončiť do roku 2030, tvoria strategicky najdôležitejšie prepojenia a uzly pokrývajúce celú EÚ. „Súhrnná“ sieť, ktorá má byť dokončená do roku 2050, má širší cieľ zabezpečiť všetkým regiónom EÚ dostupnosť a prepojenosť.

**V** Zodpovednosť za rozvoj, financovanie a vybudovanie dopravnej infraštruktúry nesú predovšetkým členské štáty. Financovanie z prostriedkov EÚ, prostredníctvom ktorého sa musí zabezpečiť európska pridaná hodnota, môže fungovať len ako katalyzátor

a kryť iba zlomok všetkých potrieb. Skupina nástrojov financovania EÚ na obdobie 2007 – 2020 v celkovej hodnote približne 193 mld. EUR poskytuje podporu pre dopravnú politiku.

**VI** Rozvoj dopravnej infraštruktúry EÚ si vyžaduje značné finančné výdavky. Komisia odhaduje, že celkové investičné potreby v tejto oblasti predstavujú zhruba 130 mld. EUR ročne a ďalšie značné investície sú potrebné na údržbu. Náklady na samotnú základnú sieť TEN-T dosiahnu v období 2021 – 2030 podľa odhadov 500 mld. EUR a po započítaní súhrnnej siete a ďalších zvýšení dopravných investícií táto suma dosiahne približne 1,5 bilióna EUR.

**VII** Od hospodárskej krízy 2008 však modernizáciu dopravnej siete EÚ zdržujú znížené investície do dopravnej infraštruktúry, pričom priemerná úroveň investícií je výrazne nižšia, než je potrebné. Na včasné splnenie cieľov TEN-T sú potrebné značné finančné zdroje. Vzhľadom na obmedzenú dostupnosť verejných finančných prostriedkov sa zvýšené investície súkromného sektora do strategickej dopravnej infraštruktúry považujú za nevyhnutnosť.

**VIII** Rýchlosť rozvoja infraštruktúry sa medzi krajinami EÚ líši a kvalita a dostupnosť infraštruktúry stále zaostáva, a to najmä vo východných regiónoch. Hoci v niektorých členských štátoch sú základné siete TEN-T už hotové alebo sú takmer dokončené, v iných stále ostáva veľa práce.

**IX** Komisia uznala, že úspešné koordinované zavádzanie inteligentných systémov riadenia dopravy, ktoré práve prebieha, je pre dosiahnutie celoeurópskeho inteligentného dopravného systému všetkých druhov dopravy rozhodujúce. Okrem toho automatizácia, digitalizácia a spoločné využívanie mobility predstavujú rýchlo sa rozširujúce trendy, ktoré majú potenciál zefektívniť dopravné systémy. Nové technológie a modely mobility však prinášajú aj problémy súvisiace s udržateľnosťou legislatívneho rámca, ochranou súkromia, bezpečnosťou, zodpovednosťou a bezpečnosťou osobných údajov.

**X** Komisia aktívne vystupuje na podporu otvorenia a liberalizácie vnútorného dopravného trhu. Aj tu však pretrvávajú určité problémy, najmä v oblasti železničnej dopravy a manažmentu letovej prevádzky.

**XI** Doprava produkuje približne jednu štvrtinu všetkých emisií skleníkových plynov v EÚ. Vzhľadom na to, že emisie z dopravy začali po roku 2014 opäť rásť, sektor sa stáva jedným z hlavných výzev pre celkové ciele EÚ v oblasti dekarbonizácie.

**XII** Hoci sa v oblasti rozvoja infraštruktúry a otvárania vnútorného dopravného trhu dosiahol pokrok a boli navrhnuté opatrenia na zrýchlenie dekarbonizácie dopravy, EÚ stále čelí problémom týkajúcim sa:

- pridelovania dostupných zdrojov podľa relevantných a dosiahnuteľných cieľov a priorít v oblasti dopravy,
- zavedenia účinných nástrojov presadzovania na úrovni EÚ s cieľom zabezpečiť, že rozhodnutia členských štátov v oblasti infraštruktúry budú viac v súlade s prioritami EÚ, pričom mimoriadna pozornosť sa venuje cezhraničným úsekom,
- zamerania financovania z prostriedkov EÚ na priority s najvyššou európskou pridanou hodnotou,
- zlepšenia plánovania, vykonávania a monitorovania projektov financovaných z prostriedkov EÚ,
- zabezpečenia, aby sa infraštruktúra náležite udržiavala a aby bola udržateľná,
- zvýšenia úsilia na presun väčšieho objemu tovaru z cestnej dopravy.

## Cieľ a prístup tejto situačnej správy

**01** Táto situačná správa obsahuje opis a analýzu opatrení, ktoré EÚ uskutočňuje v oblasti dopravnej politiky. Zamerali sme sa na investície do infraštruktúry financované z rozpočtu EÚ a prezentujeme prierezové témy, ktoré sme určili pri nedávnych auditoch v rámci piatich hlavných druhov dopravy: v cestnej, železničnej, leteckej, vo vnútrozemskej vodnej doprave a v námornej doprave<sup>1</sup>. Európsky dvor audítorov uverejnil za posledných osem rokov 13 osobitných správ týkajúcich sa tejto oblasti (pozri **prílohu I**). Na základe našich pripomienok a odporúčaní predkladáme horizontálne preskúmanie hlavných problémov v oblasti rozvoja a financovania dopravy v EÚ. Vystúpenie Spojeného kráľovstva z EÚ bude mať zrejme vplyv na plánovanie a vykonávanie dopravných politík EÚ. Vzhľadom na to, že rokovania v čase zverejnenia tohto dokumentu stále prebiehajú a konkrétne dôsledky sú neurčité, sme sa však rozhodli, že tento aspekt v situačnej správe nezohľadníme.

**02** Situačné správy Európskeho dvora audítorov poskytujú široký opis a analýzu oblastí politiky EÚ, zväčša založených na verejne dostupných informáciách. Situačná správa nie je audit, nevyužívajú sa v nej nové audity, ani sa v nej nepredstavujú nové zistenia alebo odporúčania auditu. Môžu sa v nej však predložiť závery a odporúčania zo správ zverejnených v minulosti. Odpovede Komisie na naše zistenia a odporúčania v správach citovaných v tomto dokumente boli zverejnené v daných správach a sú k dispozícii na našom webovom sídle.

**03** Okrem našich vlastných správ sa v tejto správe odvolávame na správy iných najvyšších kontrolných inštitúcií a na kľúčové politické dokumenty, štúdie, hodnotenia a údaje EÚ. Uskutočnili sme aj rozhovory so zástupcami Európskej komisie, Európskeho parlamentu, Európskej investičnej banky (EIB) a Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD). Počas skúmania sme udržiavali pravidelný dialóg s Komisiou, a pokiaľ to bolo možné, zohľadnili sme jej pripomienky k obsahu tejto situačnej správy.

**04** Tým, že táto situačná správa poskytne zainteresovaným stranám jasné a prístupné informácie, motivuje ich k tomu, aby zlepšili opatrenia a/alebo ich lepšie

---

<sup>1</sup> Ďalšie relevantné aspekty dopravy, ako sú práva cestujúcich, neboli zaradené do správy, boli však posúdené v nedávno uverejnenej osobitnej správe č. 30/2018 „Práva cestujúcich v EÚ sú komplexné, ale cestujúci sa musia stále domáhať ich uplatňovania“ (<http://eca.europa.eu>).

koordinovali a zabezpečili tak pridanú hodnotu snahám EÚ o splnenie jej cieľov v oblasti dopravnej politiky.

## **05** Správa má túto štruktúru:

**časť I** obsahuje prehľad hlavných cieľov politik EÚ pre odvetvie dopravy, základného rámca riadenia a veľkosti a dostupnosti potrebného financovania;

v **časti II** sa opisuje súčasný stav v kľúčových oblastiach odvetvia dopravy v EÚ;

v **časti III** sa predstavujú prierezové otázky a hlavné problémy, ktoré sme považovali za stále aktuálne.

# Časť I: Prehľad odvetvia dopravy v EÚ

## Hlavné fakty o odvetví dopravy v Európskej únii

**06** Doprava je strategické odvetvie hospodárstva EÚ, dopravné služby tvoria približne 5 % hrubej pridanej hodnoty EÚ<sup>2</sup> a 5,2 % (alebo okolo 11 miliónov osôb) všetkých pracovných miest v roku 2016. Priamo ovplyvňuje každodenné životy všetkých občanov EÚ a zabezpečuje tok tovaru k spotrebiteľom od vyše 11 miliónov producentov a výrobcov z EÚ<sup>3</sup>. V dôsledku toho predstavujú dobré dopravné systémy základný kameň európskej integrácie. Riadne premyslené, udržateľné a plne prepojené dopravné siete sú nevyhnutnou podmienkou na dokončenie a správne fungovanie európskeho jednotného trhu.

**07** Na využitie silných stránok hospodárstva všetkých regiónov EÚ, na podporu vnútorného trhu a rastu a na podporu hospodárskej, územnej a sociálnej súdržnosti sú potrebné účinné dopravné služby a dopravná infraštruktúra. Doprava má vzhľadom na svoju ústrednú úlohu úzku väzbu aj na oblasti politiky, ako sú politiky v oblasti životného prostredia, zamestnanosti a rastu, hospodárskej súťaže, sociálna politika a digitalizácia.

## Hlavné ciele politík EÚ pre odvetvie dopravy

**08** Dopravná politika EÚ je stanovená v Zmluve o fungovaní EÚ (ZFEÚ)<sup>4</sup>. Išlo o jednu z prvých oblastí, pri ktorých EÚ vyhlásila svoj zámer vytvoriť spoločný trh, inak povedané, otvoriť dopravné siete a zaviesť slobodu poskytovať dopravné služby.

---

<sup>2</sup> Hodnota tovarov a služieb vyprodukovaných v danej oblasti, odvetví alebo sektore hospodárstva.

<sup>3</sup> Európska komisia, „*Delivering TEN-T Facts & figures*“ (Realizácia siete TEN-T, fakty a čísla), september 2017, s. 5.

<sup>4</sup> Článok 4 ods. 2 písm. g) a hlava VI.

**09** Kľúčovými dokumentmi vymedzujúcimi ciele dopravnej politiky EÚ sú biele knihy, ktoré Komisia uverejňuje približne každých desať rokov<sup>5</sup>. V poslednej bielej knihe z roku 2011 sa stanovuje plán s desiatimi kľúčovými cieľmi (pozri prílohu II) na vytvorenie jednotného európskeho dopravného priestoru s konkurencieschopným dopravným systémom efektívne využívajúcim zdroje.

**10** Niekoľko strategických dokumentov<sup>6</sup> a politických dokumentov dopĺňa priority z bielej knihy z roku 2011 v prípade jednotlivých druhov dopravy, ako aj z prierezového hľadiska, a vychádza z týchto priorít.

**11** V záujme rozvoja integrovanej multimodálnej dopravnej siete umožňujúcej rýchly a jednoduchý presun ľudí a tovaru v EÚ sa v ZFEÚ (pozri hlavu XVI) stanovuje aj základ pre transeurópsku dopravnú sieť (TEN-T). Komisia v roku 1996 vydala usmernenia pre sieť TEN-T ako základ pre rozvoj politiky v oblasti TEN-T. Tieto usmernenia sa často menili a po nich v roku 2013 nasledovalo nariadenie<sup>7</sup>. V nariadení sa stanovujú lehoty na dokončenie „základnej“ (2030) a „súhrnnej“ (2050) vrstvy siete (pozri tabuľku 1) a predovšetkým sa v ňom prešlo od prístupu založeného na individuálnych prioritných projektoch k celoeurópskej multimodálnej dopravnej sieti koridorov. Projekty sa v súčasnosti pripravujú v kontexte plánov pre koridory zahŕňajúcich všetky druhy dopravy v rámci dvanástich európskych koordinátorov vymenovaných Komisiou, aby uľahčili koordinovaný rozvoj koridorov základnej siete TEN-T a dozerali nad ním.

---

<sup>5</sup> KOM(1992) 494 v konečnom znení z 2. decembra 1992; COM(2001) 370 z 12. septembra 2001; a KOM/2011/0144 v konečnom znení z 28. marca 2011, *Plán jednotného európskeho dopravného priestoru – Vytvorenie konkurencieschopného dopravného systému efektívne využívajúceho zdroje*.

<sup>6</sup> Napríklad: Európa 2020 – *Stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu*, KOM(2010)2020 v konečnom znení; *Rámcová stratégia odolnej energetickej únie s výhľadovou politikou v oblasti zmeny klímy*, COM(2015) 80 final; *Európska stratégia pre nízkoemisnú mobilitu*, COM(2016) 501 final; *Stratégia v oblasti letectva pre Európu*, COM(2015) 598 final; *Letectvo: Otvorená a prepojená Európa*, COM(2017) 286 final; *Európska stratégia pre kooperatívne inteligentné dopravné systémy*, COM/2016/0766 final; *Strategické ciele a odporúčania pre politiku EÚ v oblasti námornej dopravy do roku 2018*, KOM(2009) 8 v konečnom znení; *balíky opatrení Európa v pohybe – Agenda sociálne spravodlivého prechodu na ekologickú, konkurencieschopnú a prepojenú mobilitu pre všetkých*, COM(2017) 283 final.

<sup>7</sup> Nariadenie (EÚ) č. 1315/2013 z 11. decembra 2013 o usmerneniach Únie pre rozvoj transeurópskej dopravnej siete (Ú. v. EÚ L 348, 20.12.2013, s. 1).

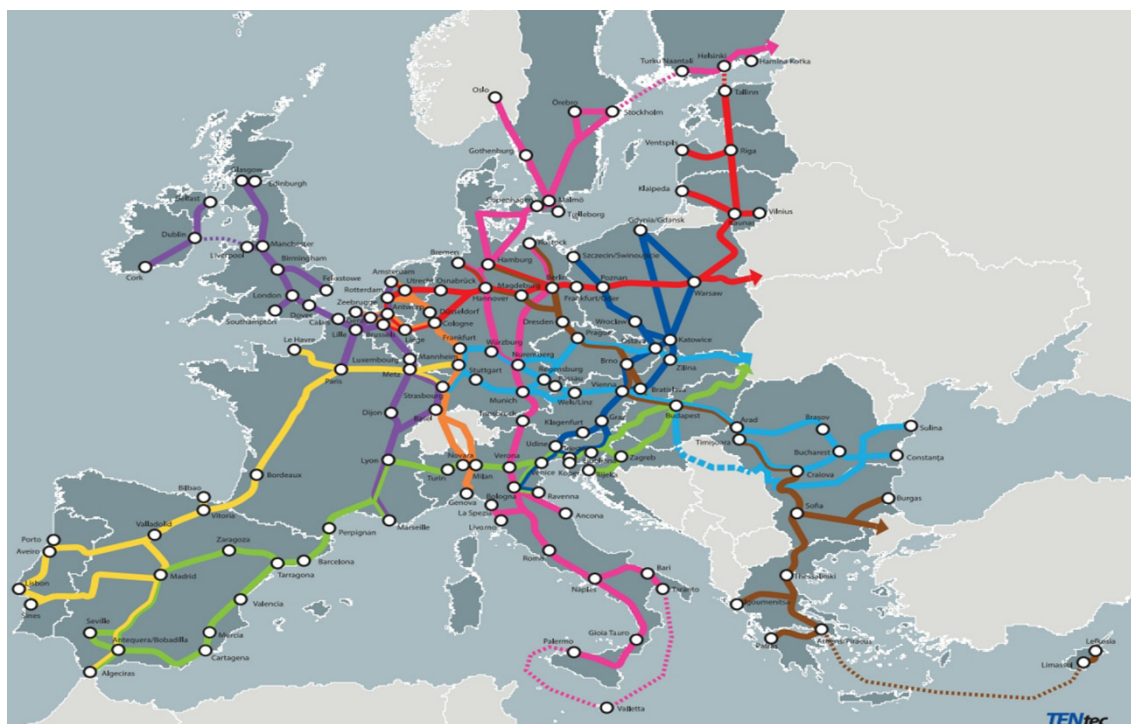
**Tabuľka 1 – Rozsah siete TEN-T**

TEN-T	Základná sieť (km)	Súhrnná sieť (km)
Železničné trate	50 762	138 072
Cesty	34 401	136 706
Vnútrozemské vodné cesty	12 880	23 506

Zdroj: Ex post hodnotenie programov politiky súdržnosti na roky 2007 – 2013 vypracované Komisiou, pracovný balík č. 5.

**12** Súhrnná sieť bola navrhnutá tak, aby všetkým regiónom EÚ zabezpečovala dostupnosť a prepojenosť. Základnú sieť tvoria strategicky najdôležitejšie prepojenia a uzly v súhrnnej sieti usporiadané v rámci deviatich koridorov (pozri **ilustráciu 1**) a tri horizontálne priority (Európsky systém riadenia železničnej dopravy (ERTMS), námorné diaľnice a bezpečnosť cestnej premávky).

**Ilustrácia 1 – Koridory základnej siete TEN-T**



Atlantický oceán, Baltské more – Jadranské more, Stredozemie, Severné more – Baltské more, Severné more – Stredozemie, orient – východné Stredozemie, Rýn – Alpy, Rýn – Dunaj, Škandinávia – Stredozemie

Zdroj: Európska komisia.

## Hlavné zainteresované strany v odvetví dopravy EÚ

**13** Doprava predstavuje oblasť, v ktorej majú EÚ a členské štáty spoločnú právomoc<sup>8</sup>, čo znamená, že EÚ a členské štáty môžu vykonávať vlastnú legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty. Členské štáty môžu prijímať právne predpisy a vytvárať pravidlá, pokiaľ EÚ nezostavila spoločné politiky a stratégie v oblasti dopravy.

**14** Hlavnými zainteresovanými stranami na úrovni EÚ sú Komisia, Európsky parlament a Rada (pozri **prílohu III**). Komisia podobne ako vo všetkých oblastiach politiky EÚ navrhuje právne predpisy a vykonáva politiky, kým Parlament a Rada právne predpisy schvaľujú, a to vo všeobecnosti na základe návrhov Komisie.

**15** Hlavnými zainteresovanými stranami v členských štátoch sú vnútroštátne, regionálne a miestne orgány zodpovedné za dopravnú a investičnú politiku, ako aj nákladní a osobní prepravcovia.

**16** Najdôležitejšie je, že dopravné siete a služby využívajú milióny občanov a podnikov.

## Potreby v oblasti investícií do infraštruktúry a dostupnosť finančných prostriedkov

**17** Zodpovednosť za rozvoj, financovanie a vybudovanie dopravnej infraštruktúry nesú predovšetkým členské štáty. Financovanie z prostriedkov EÚ, prostredníctvom ktorého sa musí zabezpečiť európska pridaná hodnota, môže fungovať len ako katalyzátor a kryť iba zlomok všetkých potrieb.

**18** Rozvoj dopravnej infraštruktúry EÚ si vyžaduje značné finančné výdavky. Komisia odhaduje, že celkové investičné potreby v tejto oblasti (TEN-T aj mestská infraštruktúra) budú približne 130 mld. EUR ročne. Ďalšie značné investície sú potrebné na údržbu<sup>9</sup>. Predpokladá sa, že investície potrebné na rozvoj základnej siete dosiahnu

<sup>8</sup> Článok 4 ods. 2 písm. g) a h) ZFEÚ.

<sup>9</sup> Európska komisia, *Európa v pohybe: Agenda sociálne spravodlivého prechodu na ekologickú, konkurencieschopnú a prepojenú mobilitu pre všetkých*, COM(2017) 283 final z 31. mája 2017, s. 7.

v období rokov 2021 – 2030 výšku 500 mld. EUR. Po započítaní súhrnnej siete<sup>10</sup> a ďalších zvýšení dopravných investícií táto suma dosiahne približne 1,5 bilióna EUR<sup>11</sup>.

**19** Od hospodárskej krízy 2008 však nižšie investície do dopravnej infraštruktúry brzdia modernizáciu dopravnej siete EÚ<sup>12</sup>. Podľa poslednej správy Komisie o pokroku pri realizácii siete TEN-T<sup>13</sup> bola priemerná úroveň investícií v EÚ od začiatku krízy nižšia než 100 mld. EUR ročne.

**20** Skupina nástrojov financovania EÚ na obdobie 2007 – 2020 v celkovej hodnote 193 mld. EUR poskytuje podporu pre dopravnú politiku (pozri **tabuľku 2**). Táto podpora sa uskutočňuje v rámci režimu priameho aj zdieľaného riadenia<sup>14</sup>. Dva hlavné nástroje sú Nástroj na prepájanie Európy (NPE)<sup>15</sup> a európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF). Prvým nástrojom (ktorý priamo riadi Komisia) sa ako priority stanovujú základná sieť TEN-T, cezhraničné prepojenia, odstránenie úzkych miest a projekty interoperability, kým druhým nástrojom (ktorý sa vykonáva v rámci zdieľaného riadenia) sa tieto priority rozširujú tak, aby zahŕňali posilnenie regionálnej mobility a prepojenie sekundárnych a terciárnych uzlov s infraštruktúrou TEN-T<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> V nariadení o TEN-T z roku 2013 bol rok 2050 určený ako termín dokončenia súhrnnej siete.

<sup>11</sup> Európska komisia, „*Delivering TEN-T: Facts & figures*“ (Realizácia siete TEN-T, fakty a čísla), september 2017.

<sup>12</sup> Európska komisia, *Doprava v Európskej únii – Aktuálne trendy a problémy – 2018*, s. 12.

<sup>13</sup> Správa o pokroku dosiahnutom pri realizácii siete TEN-T v rokoch 2014 a 2015, COM(2017) 327 final, 19. júna 2017, s. 3.

<sup>14</sup> V rámci priameho riadenia (napr. NPE, program Horizont 2020) Komisia vyberá dodávateľov, udeľuje granty, prevádza finančné prostriedky a monitoruje činnosti spojené so spolufinancovaním. V rámci zdieľaného riadenia (napr. fondy EŠIF) Komisia deleguje plnenie časti rozpočtu na členské štáty, pričom si ponecháva konečnú zodpovednosť.

<sup>15</sup> Pozri nariadenie (EÚ) č. 1316/2013 z 11. decembra 2013 o zriadení Nástroja na prepájanie Európy.

<sup>16</sup> Približne 47 % výdavkov z Kohézneho fondu v období 2007 – 2013 bolo nasmerovaných na projekty TEN-T. Pozri dokument Európskej komisie s názvom *Doprava – Záverečná správa – pracovný balík č. 5 – Ex post hodnotenie programov politiky súdržnosti na roky 2007 – 2013 zamerané na EFRR a Kohézny fond*, 2016, s. 97.

**Tabuľka 2 – Rozpočtové prostriedky EÚ pridelené na dopravu na obdobie 2007 – 2020 (v mld. EUR)**

Nástroj	2007 – 2013	2014 – 2020	Spolu
EFRR a Kohézny fond/EŠIF	81,8	68,5	150,3
TEN-T	8,0	nevzťahuje sa	8,0
Marco Polo	0,5	nevzťahuje sa	0,5
NPE – Doprava	nevzťahuje sa	24,1 <sup>2</sup>	24,1
RP7 <sup>1</sup> – Doprava	4,2	nevzťahuje sa	4,2
Horizont 2020 – Doprava	nevzťahuje sa	6,3	6,3
<b>Spolu</b>	<b>94,5</b>	<b>98,9</b>	<b>193,4</b>

<sup>1</sup> Siedmy rámcový program v oblasti výskumu a technického rozvoja.

<sup>2</sup> Vrátane 11,3 mld. EUR prevedených z Kohézneho fondu.

Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe verejne dostupných údajov.

**21** Väčšina financovania z prostriedkov EÚ (78 %) určeného na dopravu v programových obdobiach od roku 2007 do roku 2020 je súčasťou zdieľaného riadenia. Podiel finančných prostriedkov, ktoré priamo riadi Komisia, sa však zvýšil z 13 % v období 2007 – 2013 na 31 % v období 2014 – 2020.

**22** Doprava je najväčšou výdavkovou oblasťou EFRR a Kohézneho fondu v oboch programových obdobiach (24 % z celkových pridelených finančných prostriedkov na obdobie 2007 – 2013 a 20 % na obdobie 2014 – 2020). Takmer polovica výdavkov z EFRR a Kohézneho fondu určených na dopravu na obdobie 2007 – 2020 bola vyčlenená na cesty (pozri **tabuľku 3**).







**Tabuľka 3 – Pridelené rozpočtové prostriedky z EFRR a Kohézneho fondu podľa odvetvia dopravy na obdobie rokov 2007 – 2020 (v mld. EUR)**

Odvetvie	2007 – 2013	% z celkove	2014 – 2020	% z celkove
Cestná doprava	42,6	52 %	30,0	44 %
Železničná doprava	23,1	28 %	18,6	27 %
Mestská doprava	8,2	10 %	12,5	18 %
Prístavy	3,1	4 %	2,0	3 %
Multimodálna doprava	1,8	2 %	2,2	3 %
Inteligentné dopravné systémy (IDS)	1,0	1 %	2,1	3 %
Vnútrozemské vodné cesty	0,4	1 %	0,7	1 %
Letecká doprava	1,6	2 %	0,4	1 %
<b>Doprava spolu</b>	<b>81,8</b>	<b>100 %</b>	<b>68,5</b>	<b>100 %</b>

Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe údajov poskytnutých Komisiou.

**23** Z nástroja NPE (iba za obdobie 2014 – 2020) bolo do decembra 2017 na projekty pridelených 22,3 mld. EUR (približne 93 % z celkového rozpočtu v rámci NPE – Doprava) (pozri **tabuľku 4**). Väčšina financovaných projektov súvisela s koridormi základnej siete (79 %) a týkala sa udržateľných druhov dopravy, ako sú železničná a vnútrozemská vodná doprava.

**Tabuľka 4 – Finančné prostriedky pridelené v rámci NPE**

Odvetvie	Celková suma pridelená na projekty (december 2017, v mld. EUR)		% z celkovej sumy
Železničná doprava	16,4		74 %
Vnútrozemské vodné cesty	1,7		8 %
Cestná doprava	1,7		8 %
Letecká doprava	1,3		6 %
Námorná doprava	0,9		4 %
Multimodálna doprava	0,3		1 %
<b>Spolu</b>	<b>22,3</b>		<b>100 %</b>

Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe údajov poskytnutých Komisiou.

**24** Pridelené rozpočtové prostriedky pre viacročný finančný rámec na roky 2021 – 2027 neboli v čase písania tejto správy ešte prijaté. V návrhu nariadenia o NPE<sup>17</sup> vypracovanom Komisiou sa vyčlení 30,6 mld. EUR na dopravu vrátane príspevku z Kohézneho fondu vo výške 11,3 mld. EUR. V návrhu Komisie týkajúcom sa nariadenia na obdobie 2021 – 2027, v ktorom sa stanovujú spoločné ustanovenia pre sedem fondov zdieľaného riadenia<sup>18</sup>, sa počíta s celkovou sumou 242 mld. EUR pre EFRR a Kohézny fond, v tejto fáze sa však neuvádzajú nijaké pridelené finančné prostriedky podľa odvetvia.

**25** OECD poukázala na dôležitosť zvýšených investícií súkromného sektora do strategickej dopravnej infraštruktúry na pokrytie nedostatku dostupných verejných

<sup>17</sup> Návrh nariadenia, ktorým sa zriaďuje Nástroj na prepájanie Európy a zrušujú sa nariadenia (EÚ) č. 1316/2013 a (EÚ) č. 283/2014, COM(2018) 438 final, 6.6.2018.

<sup>18</sup> Návrh nariadenia, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl a migráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj pre riadenie hraníc a víza, COM(2018) 375 final, 29.5.2018.

finančných prostriedkov<sup>19</sup>. Európska únia používa finančné nástroje, ako sú úvery a záruky (pozri ďalej), aby prilákala súkromné investície do dopravy.

- a) Z dlhového nástroja NPE, ktorý využíva rozpočet EÚ na poskytovanie záruk najmä na účely financovania z EIB, sa podporilo desať dopravných projektov na mobilizáciu investícií v hodnote vyše 13 mld. EUR.
- b) Skupina EIB a Komisia spoločne v roku 2015 zriadili Európsky fond pre strategické investície (EFSI), aby pomohli prekonať súčasný nedostatok investícií v EÚ. Fond doteraz poskytol finančné prostriedky vo výške 5,6 mld. EUR na 45 projektov prispievajúcich k dosiahnutiu cieľov v oblasti dopravy<sup>20</sup>.
- c) Európska investičná banka okrem toho v období 2007 – 2018 poskytla približne 140 mld. EUR vo forme úverov na dopravné projekty<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> OECD, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings* (Potreba investícií do strategickkej dopravnej infraštruktúry: hlavné zistenia), Publikácie OECD, Paríž, 2011, s. 6.

<sup>20</sup> Zoznam projektov EFSI do októbra 2018 – podpísané projekty (<http://www.eib.org/en/efsi/efsi-projects/index.htm>).

<sup>21</sup> Projekty financované z EIB do októbra 2018 (<http://www.eib.org/en/projects/loan/list/index>).

## Časť II: Súčasný stav v kľúčových oblastiach odvetvia dopravy v EÚ

### Aktuálne trendy v používaní dopravy

#### Objem dopravy sa plynule zvyšuje a predpokladá sa jeho ďalší rast

**26** Objem osobnej a nákladnej dopravy v EÚ sa v posledných desaťročiach plynule zvyšuje<sup>22</sup> a vzrástol z 5 335 miliárd osobokilometrov v roku 1995 na 6 802 miliárd v roku 2016 v prípade osobnej dopravy a v prípade nákladnej dopravy z 2 846 miliárd tonokilometrov v roku 1995 na 3 661 miliárd v roku 2016. Komisia odhaduje, že sa objem dopravy bude ďalej zvyšovať, hoci pomalším tempom než v minulosti. Predpokladá, že medzi rokmi 2010 a 2050 vzrastie objem činností týkajúcich sa osobnej dopravy o 42 % a o 60 % v prípade vnútrozemskej nákladnej dopravy<sup>23</sup>. Predpokladaný nárast medzinárodnej námornej dopravy v rovnakom období je ešte väčší, až o 71 %.

**27** Zvýšenie objemu dopravy môže pri určitých druhoch dopravy viesť k problémom v oblasti kapacít v EÚ. Preťaženie už teraz predstavuje závažný environmentálny a hospodársky problém, ktorý EÚ v súčasnosti stojí každý rok podľa odhadov 140 mld. EUR<sup>24</sup>. Odhaduje sa, že náklady spôsobené preťažením dopravy sa do roku 2050 zvýšia o vyše 40 % v porovnaní s rokom 2010<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Európska komisia (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018* (Doprava v EÚ v číslach – štatistická príručka za rok 2018), [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en).

<sup>23</sup> Európa v pohybe: Agenda sociálne spravodlivého prechodu na ekologickú, konkurencieschopnú a prepojenú mobilitu pre všetkých, COM(2017) 283 final, s. 4.

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people_2016_en.pdf).

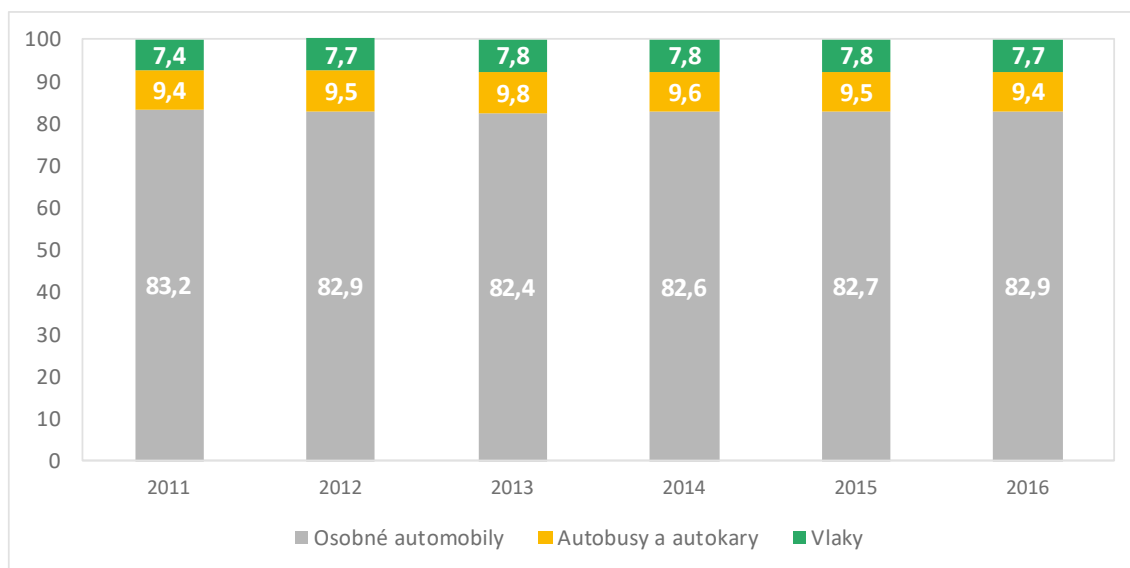
<sup>25</sup> Posúdenie vplyvu, sprievodný dokument k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 1999/62/ES o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami, SWD(2017) 180 final z 31.5.2017, príloha 4, s. 38.

## Cestná doprava je uprednostňovaným druhom prepravy cestujúcich a tovaru

**28** Cestná doprava zodpovedá za väčšinu osobnej a nákladnej dopravy z hľadiska objemu<sup>26</sup>. Automobilová doprava je prevládajúcim druhom dopravy cestujúcich a predstavuje 71 % všetkej dopravy v osobokilometroch. Za ňou nasleduje letecká (10 %), autobusová/autokarová (8 %) a železničná doprava (7 %). Cestná doprava takisto predstavuje 49 % činností týkajúcich sa nákladnej dopravy v EÚ a je nasledovaná námornou dopravou približne s 32 % a železničnou dopravou<sup>27</sup> s 11 %.

**29** Prevalha cestnej dopravy je ešte pozoruhodnejšia, ak sa pozrieme iba na vnútrozemskú (s výnimkou námornej a leteckej dopravy) osobnú a nákladnú dopravu. V **ilustrácii 2** je znázornená skutočnosť, že väčšina osobokilometrov sa precestuje v automobiloch.

### Ilustrácia 2 – Percentuálny podiel osobokilometrov precestovaných v automobiloch, autobusoch a vo vlakoch v krajinách EÚ28.



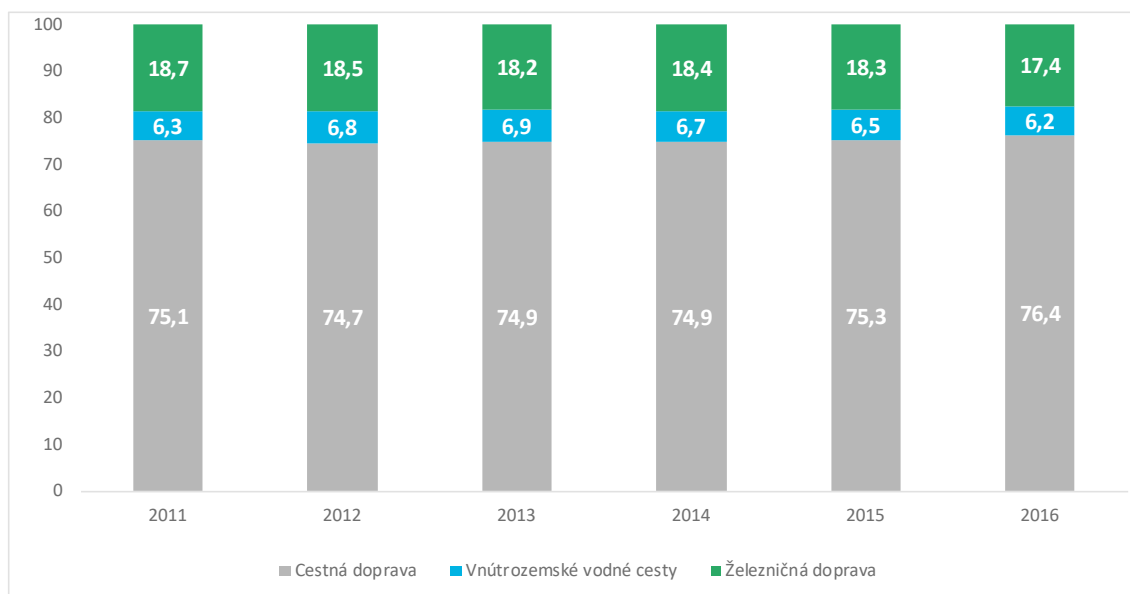
Zdroj: Štatistické údaje Eurostatu (do júna 2018). Súčet čísiel sa v dôsledku zaokrúhlenia nemusí rovnať 100 %.

<sup>26</sup> Európska komisia (2018), *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018* (Doprava v EÚ v číslach – štatistická príručka za rok 2018), [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en).

<sup>27</sup> Výkonnosť železničnej nákladnej dopravy je iná v ostatných častiach sveta, kde je často dominantným spôsobom dopravy a dosahuje trhovú podiel 40 % a viac (napr. v Spojených štátoch, Austrálii, Číne, Indii a Južnej Afrike). Pozri našu osobitnú správu č. 8/2016 s názvom Železničná nákladná doprava v EÚ: stále nie na správnej dráhe (<http://eca.europa.eu>).

**30** Napriek cieľu, ktorý bol uvedený v bielej knihe z roku 2011, do roku 2030 presunúť 30 % cestnej nákladnej dopravy nad 300 km na iné druhy dopravy, ako sú železničná alebo vodná doprava, a viac ako 50 % do roku 2050 a napriek vyššiemu dôrazu EÚ na druhy dopravy šetrné k životnému prostrediu sa podiel využitia ciest na účely vnútrozemskej nákladnej dopravy v skutočnosti zvýšil zo 75,1 % v roku 2011 na 76,4 % v roku 2016 (pozri **ilustráciu 3**).

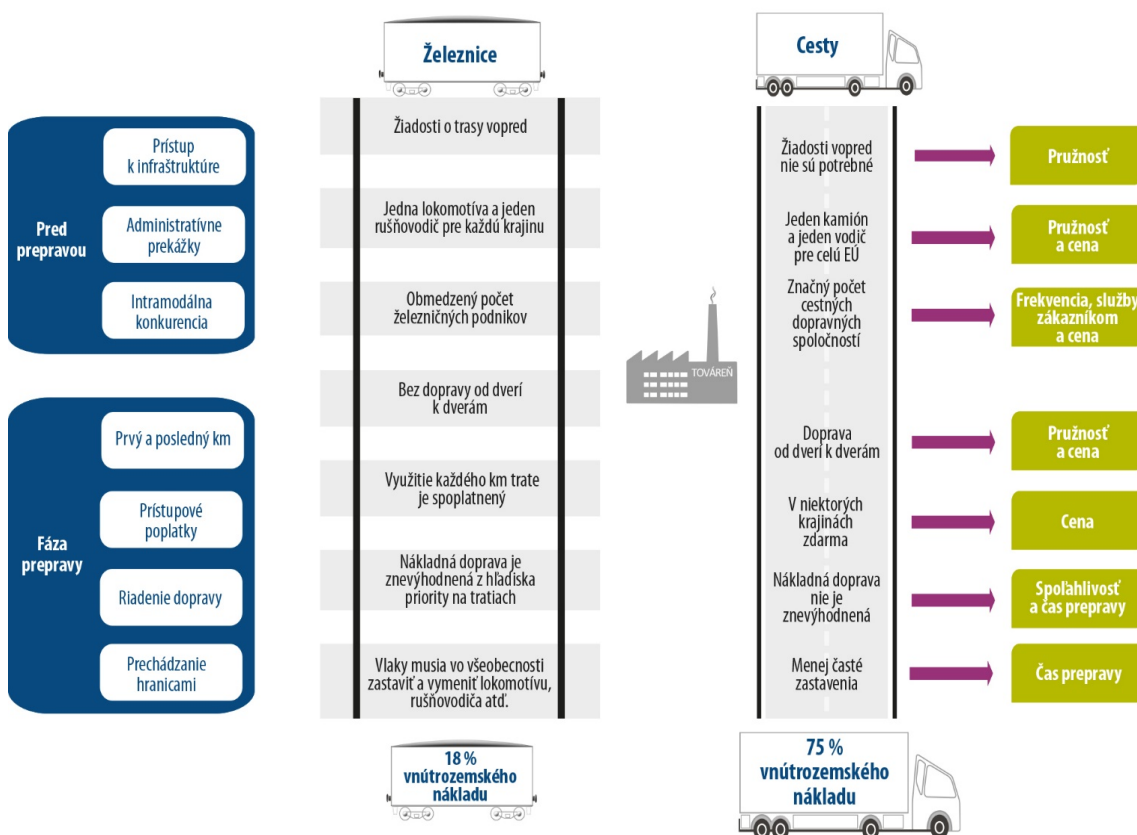
### Ilustrácia 3 – Percentuálny podiel tonokilometrov prepravených po cestách, vnútrozemských vodných cestách a železnici v krajinách EÚ28



Zdroj: Štatistické údaje Eurostatu (do júna 2018). Súčet čísiel sa v dôsledku zaokrúhlenia nemusí rovnať 100 %.

**31** Cestná doprava predstavuje uprednostňovaný spôsob prepravy tovaru v EÚ, keďže jej výhodou je flexibilita, spoľahlivosť, cena, čas a doručenie až k zákazníkovi. Európsky dvor audítorov v roku 2016 uverejnil osobitnú správu o železničnej nákladnej doprave v EÚ. Porovnali sme problémy, ktorým čelia nákladní prepravcovia využívajúci železničnú dopravu, s problémami prepravcov využívajúcich cestnú dopravu. Trh v súčasnosti používateľov dostatočne nemotivuje, aby prešli z cestnej na iné druhy dopravy, ktoré zostávajú hospodársky menej konkurencieschopné. V **ilustrácii 4** je znázornených niekoľko hlavných dôvodov, prečo železničná nákladná doprava vychádza z porovnania s cestnou dopravou nepriaznivo.

## Ilustrácia 4 – Problémy, ktorým čelí železničná nákladná doprava v porovnaní s cestnou dopravou



Zdroj: Osobitná správa Európskeho dvora audítorov č. 8/2016 „Železničná nákladná doprava v EÚ: stále nie na správnej dráhe“.

**32** Doprava vytvára negatívne externality, ako sú nehody, emisie skleníkových plynov, znečistenie ovzdušia a hluk, z ktorých vyplývajú náklady pre spoločnosť a hospodárske náklady. Pred započítaním preťaženia dopravy sa náklady na tieto negatívne externé vplyvy dopravy odhadli približne na 4 % HDP EÚ v roku 2011. Ako uvádzame aj v nedávnej správe o vysokorýchlostných železničiach<sup>28</sup>, v EÚ prebieha diskusia o systémoch spoplatňovania (najmä spoplatňovania ciest), v ktorých sa zohľadňujú zásady „používateľ platí“ a „znečisťovateľ platí“ medzi jednotlivými druhmi dopravy, čo svedčí o uvedomovaní si potreby dôkladnej analýzy možných nevýhod a prínosov internalizácie externých nákladov. Internalizácia externých nákladov znamená, že používatelia znášajú náklady, ktoré vytvárajú, čím sa motivujú k zmene svojho správania, aby tieto náklady znížili. Internalizácia môže mať značné dôsledky pre dopravné siete, náklady pre konečných spotrebiteľov a používanie dopravnej infraštruktúry. Komisia v súčasnosti vykonáva štúdiu o internalizácii externých

<sup>28</sup> Osobitná správa č. 19/2018 „Európska vysokorýchlostná železničná sieť: namiesto reality len izolované úseky“ (<http://eca.europa.eu>).

nákladov (s názvom „Udržateľné spolatnenie dopravnej infraštruktúry a internalizácia externalít dopravy“) s cieľom posúdiť rozsah, v akom sa zásady „používateľ platí“ a „znečisťovateľ platí“ v členských štátoch uplatňujú na jednotlivé druhy dopravy, ako aj ovplyvniť príspevok do diskusie. Výsledky štúdie by mali byť k dispozícii do polovice roka 2019.

**33** Zvyšovanie využívania multimodálnej dopravy, čo bol mnoho rokov jeden z hlavných cieľov EÚ v oblasti dopravnej politiky, môže zohrať úlohu pri prechode z výlučne cestných dopravných činností. Multimodálnosť znamená používanie rôznych dopravných prostriedkov na tú istú cestu. Napriek určitému pokroku v posledných rokoch sa multimodálna doprava v Európe stále nerozšírila<sup>29</sup>. Hlavným právnym nástrojom EÚ, ktorý priamo podporuje multimodálnu dopravu, je smernica o kombinovanej doprave z roku 1992<sup>30</sup>, ktorá bola v čase písania tejto správy menená. Podporu projektov zameraných na multimodálnosť poskytujú v období 2007 – 2020 najmä EFRR a Kohézny fond s pridelenou sumou približne 4 mld. EUR. Komisia vyhlásila rok 2018 za Rok multimodality, čiže rok, počas ktorého zamýšľala zvýšiť význam multimodality pre dopravný systém EÚ.

## Inteligentné systémy riadenia dopravy: prirodzená súčasť budúcej dopravy

**34** Pojem inteligentné systémy riadenia dopravy označuje skupinu digitálnych systémov riadenia dopravy a informačných systémov zahŕňajúcich niekoľko druhov dopravy (pozri **rámček 1**). Komisia uznala, že úspešné koordinované zavedenie týchto systémov je rozhodujúce na dosiahnutie celoeurópskeho inteligentného dopravného systému, ktorý bude multimodálny a skutočne integrovaný, a tvorí prirodzenú súčasť

<sup>29</sup> Podľa pracovného dokumentu útvarov Komisie, SWD(2017) 362 final s názvom *mpact Assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 92/106/EEC on the establishment of common rules for certain types of combined transport of goods between Member States* (Posúdenie vplyvu, sprievodný dokument k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 92/106/EHS o stanovení spoločných pravidiel pre určité typy kombinovanej dopravy tovaru medzi členskými štátmi), intermodálna doprava v roku 2015 tvorila 18 % nákladnej dopravy v EÚ (okrem leteckej a potrubnej prepravy a námornej dopravy s krajinami mimo EÚ), čo znamená, že v období piatich predchádzajúcich rokov sa jej objem každoročne zvyšoval v priemere o 3,5 %.

<sup>30</sup> Smernica Rady 92/106/EHS zo 7. decembra 1992 o stanovení spoločných pravidiel pre určité typy kombinovanej dopravy tovaru medzi členskými štátmi (Ú. v. ES L 368, 17.12.1992, s. 38).

budúcej dopravy<sup>31</sup>. V súčasnosti sa tieto systémy zavádzajú a na ich zavedenie boli na obdobie 2007 – 2020 z EFRR a Kohézneho fondu vyčlenené rozpočtové prostriedky vo výške 3,1 mld. EUR a ďalšie 3 mld. EUR boli do konca roku 2017 pridelené v rámci NPE.

## Rámček 1

### Inteligentné systémy riadenia dopravy

- Inteligentné dopravné systémy (IDS) sú systémy, v ktorých sa uplatňujú informačné a komunikačné technológie v oblasti cestnej dopravy vrátane infraštruktúry, vozidiel a používateľov, ako aj v oblasti riadenia premávky a mobility a rozhraní s inými druhmi dopravy.
- Cieľom projektu Európskeho systému riadenia železničnej dopravy (ERTMS) je nahradiť množstvo vnútroštátnych systémov riadenia a kontroly vlakov v Európe jednotným systémom.
- Cieľom projektu Výskum manažmentu letovej prevádzky jednotného európskeho neba (SESAR) je zlepšiť výkonnosť manažmentu letovej prevádzky (ATM) modernizáciou a harmonizáciou systémov ATM prostredníctvom vymedzenia, rozvoja, potvrdenia a zavedenia inovatívnych technologických a prevádzkových riešení pre ATM.
- Riečne informačné služby (RIS) boli vytvorené s cieľom umožniť rýchly prenos elektronických údajov z vody na pobrežie prostredníctvom výmeny prognostických informácií v reálnom čase.
- Hlavným účelom monitorovacieho a informačného systému pre lodnú dopravu (VTMIS) je zvýšiť bezpečnosť a minimalizovať vplyv nehôd v lodnej doprave na životné prostredie.

**35** Okrem toho, cieľom európskeho globálneho navigačného satelitného systému (Galileo) je poskytovať lepšie informácie o polohe a čase, čo by malo mať značný pozitívny vplyv na dopravné služby a používateľov. Vzhľadom na to, že doprava čoraz viac závisí od dostupnosti satelitného signálu v záujme určenia presnej polohy, v bielej knihe z roku 2011 bolo spustenie programu Galileo označené za jeden z jej cieľov. Program Galileo bol spustený ako program EÚ rovnocenný americkému systému GPS

<sup>31</sup> Európska komisia, *The implementation of the 2011 White Paper on Transport „Roadmap to a Single European Transport Area – towards a competitive and resource-efficient transport system“ five years after its publication: achievements and challenges* (Vykonávanie bielej knihy z roku 2011 o doprave s názvom „Plán jednotného európskeho dopravného priestoru – Vytvorenie konkurencieschopného dopravného systému efektívne využívajúce zdroje“), SWD(2016) 226 final z 1.7.2016, s. 24 – 25.

a ruskému systému GLONASS, aby EÚ mohla byť v tomto strategickom odvetví nezávislá. Celkové odhadované náklady na systém sú približne 10,5 mld. EUR a tvorí ho 30 družíc a súvisiaca pozemná infraštruktúra. Program Galileo sa stále zavádza. Komisia očakáva jeho dokončenie do konca roku 2020.

## Nové trendy v oblasti dopravy

**36** Automatizácia, digitalizácia a spoločné využívanie mobility predstavujú rýchlo sa rozširujúce trendy (pozri **rámček 2**), ktoré majú potenciál zvýšiť efektivitu dopravných systémov, a tým zlepšiť bezpečnosť cestnej premávky<sup>32</sup>, znížiť vplyv na životné prostredie a zmierniť preťaženie dopravy.

### Rámček 2

#### Nové trendy v oblasti dopravy

- o **Automatizácia:** aspoň niektoré funkcie vozidla sa vykonávajú automaticky bez akéhokoľvek zásahu zo strany vodiča/obsluhy.
- o **Digitalizácia:** výmena údajov medzi rôznymi aktérmi v dopravnom systéme tak, že ponuku a dopyt možno zladíť v reálnom čase, čo vedie k efektívnejšiemu využívaniu zdrojov. Digitalizácia by mohla pomôcť vytvoriť skutočne multimodálny dopravný systém, v rámci ktorého sa kombinujú všetky druhy dopravy do jednej služby v oblasti mobility, ktorá umožní bezproblémovú prepravu osôb a nákladu.
- o **Spoločné využívanie mobility:** spoločné používanie vozidiel, ako je spoločné používanie bicyklov alebo automobilov.

**37** V súčasnosti sa testujú plne automatizované vozidlá a je možné, že vďaka technologickému vývoju nakoniec budú na cestách bežným javom. Úplne automatizované šoférovanie si bude vyžadovať vyspelú telekomunikačnú a satelitnú infraštruktúru a služby určovania polohy a komunikácie medzi vozidlami. Po úspešnom zavedení programu Galileo bude tento systém poskytovať nevyhnutné služby na uspokojovanie uvedených potrieb.

<sup>32</sup> Hoci sa z EÚ v posledných desaťročiach vďaka značnému pokroku (počet smrteľných nehôd sa znížil z takmer 55 000 v roku 2001 na 25 650 v roku 2016) stal najbezpečnejší región z hľadiska cestnej dopravy na svete, tempo zlepšovania sa v posledných štyroch rokoch zastavilo. Na dosiahnutie cieľa znížiť do roku 2050 počet smrteľných nehôd na nulu bude potrebné vyvinúť viac úsilia.

**38** Nové technológie a modely mobility však prinášajú aj problémy súvisiace s udržateľnosťou legislatívneho rámca, ochranou súkromia, bezpečnosťou, zodpovednosťou a bezpečnosťou osobných údajov<sup>33</sup>. Stratégia EÚ pre mobilitu budúcnosti z roku 2018<sup>34</sup> obsahuje návrhy Komisie týkajúce sa riešenia týchto hlavných zdrojov obáv.

**39** Úprava infraštruktúry na nové modely mobility a zavedenie novej infraštruktúry pre nové ekologické, alternatívne palivá predstavujú ďalšie problémy, ktoré si vyžadujú nové investície a prehodnotenie prístupu k plánovaniu sietí a obchodným modelom. Nabíjacia infraštruktúra je zásadná na uľahčenie rozvoja elektromobility, najmä zavádzania elektrických vozidiel<sup>35</sup>. V roku 2013 zaviedla EÚ stratégiu pre čisté palivá<sup>36</sup>, ktorej cieľom je zabezpečiť sieť staníc s alternatívnymi palivami (vrátane elektrických nabíjajúcich staníc) s normalizovanou konštrukciou a používaním.

## Rozvoj infraštruktúry

### Napriek pokroku v rozvoji dopravnej infraštruktúry v EÚ pretrvávajú problémy

**40** Bezproblémová priama mobilita ľudí a doručovanie tovaru až k zákazníkom v EÚ závisí od vyspelej a dobre fungujúcej dopravnej infraštruktúry. Základným kameňom pri rozvoji európskeho dopravného systému je dokončenie siete TEN-T. Dôležité sú aj ďalšie vrstvy dopravného systému, ako je mestská doprava, vzhľadom na to, že ide o oblasť, v ktorej sú mnohé negatívne externality tohto odvetvia (napr. nehody, znečistenie a hluk) vnímané najjasnejšie.

**41** V dôsledku rozšírenia EÚ z 15 na 28 členských štátov došlo k zmenám v logistických reťazcoch a geografických modeloch obchodu a k zdôrazneniu

<sup>33</sup> SWD(2016) 226 final, s. 38.

<sup>34</sup> Európska komisia, *Na ceste k automatizovanej mobilite: stratégia EÚ pre mobilitu budúcnosti*, COM(2018) 283 final zo 17.5.2018.

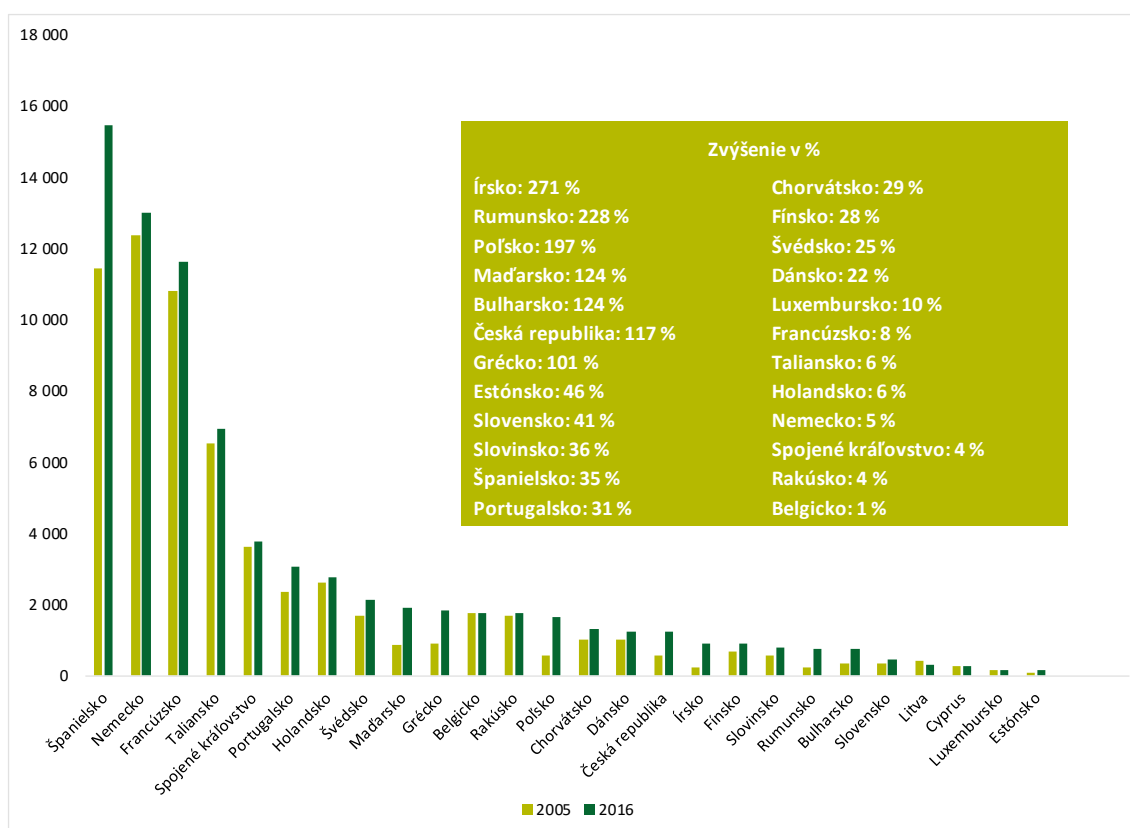
<sup>35</sup> „Celkový podiel dobíjateľných elektrických vozidiel v roku 2017 v porovnaní s celým vozovým parkom osobných automobilov v EÚ tvoril približne iba 0,3 %“. Európsky parlament, Výskum pre Výbor pre dopravu a cestovný ruch – *Charging infrastructure for electric road vehicles* (Nabíjacia infraštruktúra pre elektrické cestné vozidlá), s. 13.

<sup>36</sup> Ekologická energia pre dopravu: Európska stratégia pre alternatívne palivá, COM(2013) 17 final z 24.1.2013.

štrukturálnych problémov rýchlo sa rozvíjajúcej dopravnej infraštruktúry EÚ, a to najmä v nových členských štátoch.

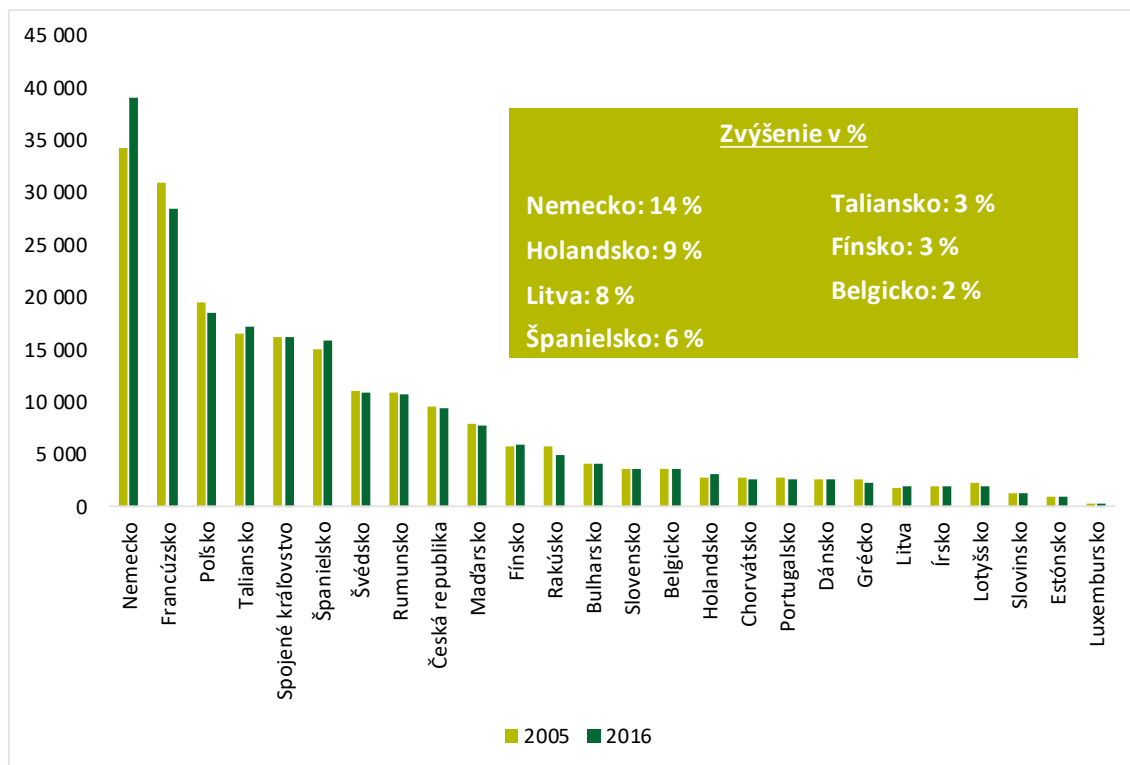
**42** Cestná doprava sa vďaka tomu, že ide o najflexibilnejší druh dopravy, najrýchlejšie prispôsobila novej skutočnosti, kým napríklad železničná doprava potrebuje viac úsilia na modernizáciu a rozvoj svojich sietí a tratí. V **ilustráciách 5 a 6** je znázornené rozšírenie diaľnic a železničných tratí v EÚ z hľadiska ich dĺžky (v absolútnej hodnote aj v percentuálnom vyjadrení) v priebehu desiatich rokov pred rokom 2016.

### Ilustrácia 5 – Dĺžka diaľnic v EÚ28 v rokoch 2005 – 2016 (v km)



Zdroj: Európsky dvor audítorov podľa Európskej komisie (2018), *EU Transport in Figures - statistical pocketbook 2018* (Doprava EÚ v číslach – štatistická príručka za rok 2018). Údaje za Maltu a Lotyšsko chýbajú.

## Ilustrácia 6 – Dĺžka železníc v EÚ28 v rokoch 2005 – 2016 (v km)



Zdroj: Európsky dvor audítorov podľa Európskej komisie (2018), *EU Transport in Figures - statistical pocketbook 2018* (Doprava EÚ v číslach – štatistická príručka za rok 2018). Cyprus a Malta nemajú železničnú sieť.

**43** Miera rozvoja infraštruktúry sa medzi krajinami EÚ líši, pričom kvalita a dostupnosť infraštruktúry stále zaostávajú, a to najmä vo východných regiónoch<sup>37</sup> (je v nich menej diaľnic a vysokorýchlostných železničných tratí, konvenčné železničné trate, ktoré potrebujú modernizáciu, a potrebujú dlhší čas na cestovanie než v krajinách západnej Európy). Okrem toho v dopravnej sieti EÚ sú stále chýbajúce prepojenia a úzke miesta, čo predstavuje závažné prekážky pre tok dopravy. V tomto ohľade sú najviac zraniteľné hraničné priechody. Napríklad 149 (41 %) z 365 cezhraničných železničných spojení, ktoré zistila Komisia, nie je v súčasnosti v prevádzke<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Európska komisia, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018* (Doprava v Európskej únii – Aktuálne trendy a problémy – 2018), s. 13.

<sup>38</sup> Väčšina chýbajúcich prepojení sa nenachádza na koridore TEN-T alebo v rámci súhrnnej siete. Pozri dokument *Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders* (Komplexná analýza existujúcich cezhraničných železničných spojení a chýbajúcich prepojení na vnútorných hraniciach EÚ) z roku 2018 vypracovanú Komisiou, s. 13.

**44** Niektoré členské štáty už dokončili alebo čoskoro dokončia svoje úseky v základnej sieti TEN-T, no niektoré majú stále čo robiť<sup>39</sup>. V roku 2017 Komisia okrem pravidelnej aktualizácie pracovných plánov pre koridory<sup>40</sup>, vydala správu o pokroku<sup>41</sup> pri vykonávaní siete TEN-T v roku 2014 a 2015. V správe dospela k záveru, že sa dosiahol pokrok, vo všeobecnosti však možno predpokladať, že vo väčšine prípadov si dosiahnutie cieľov TEN-T stále vyžaduje výrazné zlepšenia a značné investície.

**45** Veľké investície EÚ<sup>42</sup> pomohli zlepšiť prepojenosť a dostupnosť. Napríklad v období 2007 – 2013 sa z prostriedkov Kohézneho fondu podporila výstavba 3 875 km nových ciest (47 % z nich v rámci TEN-T) a výmena vyše 23 000 km, celková dĺžka sa rovná približne 10 % hlavnej cestnej siete v 15 oprávnených členských štátoch<sup>43</sup>. Výsledkom bol lepší prístup k cestnej sieti pre milióny ľudí a skrátenie času cestovania<sup>44</sup>. Finančné prostriedky z Kohézneho fondu sa použili aj na vybudovanie a výmenu 3 405 km železničných tratí (49 % siete TEN-T) alebo o niečo viac než 2 % celej železničnej siete<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> Najaktuálnejšie dostupné údaje (platné ku koncu roku 2015) sa nachádzajú v hodnotiacej tabuľke pre dopravu, ktorú vypracovalo GR pre mobilitu a dopravu ([https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard_en)).

<sup>40</sup> [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads_en).

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

<sup>42</sup> Investície do dopravy tvorili vyše 40 % všetkých kapitálových výdavkov na dopravu v krajinách EÚ12 v období 2007 – 2013; pozri *Siedmu správu Komisie o hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti, 2017*, s. 198.

<sup>43</sup> Finančnú podporu z Kohézneho fondu sú oprávnené čerpať tieto členské štáty: Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Grécko, Chorvátsko, Cyprus, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko a Slovensko.

<sup>44</sup> Európsky parlament, *Správa o vykonávaní politiky súdržnosti a tematického cieľa „podpora udržateľnej dopravy a odstraňovanie prekážok v kľúčových sieťových infraštruktúrach“ – článok 9 ods. 7 nariadenia o spoločných ustanoveniach [2017/2285(INI)]*, 4.4.2018.

<sup>45</sup> Európska komisia, *Doprava – Záverečná správa – pracovný balík č. 5 – Ex post odnotenie programov politiky súdržnosti na roky 2007 – 2013 zamerané na EFRR a Kohézny fond*, 2016, s. 3 – 4, 42, 46.

**46** V záujme pokračovania v znižovaní rozdielov medzi členskými štátmi boli v období 2014 – 2020 takisto naplánované značné výdavky EÚ<sup>46</sup>:

- a) Približne 70 mld. EUR je naplánovaných v rámci spolufinancovania EÚ z fondov EŠIF: 34 mld. EUR na infraštruktúru TEN-T a 36 mld. EUR na dopravné investičné projekty, ktoré spájajú alebo dopĺňajú projekty TEN-T. Tieto investície sa týkajú 977 km vnútrozemských vodných ciest, vybudovania 3 414 km a výmeny 9 742 km ciest, výstavby 1 135 km a modernizácie 9 680 km železničných tratí a 748 km nových alebo zlepšených električkových tratí a tratí metra.
- b) Okrem toho sa rozpočet v rámci NPE – Doprava vo výške 24,1 mld. EUR (čo zahŕňa 11,3 mld. EUR pre členské štáty, ktoré sú oprávnené čerpať prostriedky z Kohézneho fondu) zameriava najmä na železničné projekty v základnej sieti TEN-T. Medzi predpokladané výsledky týchto projektov patrí okrem iného do roku 2020 odstránenie 243 úzkych miest na železničných tratiach, cestách a vnútrozemských vodných cestách, vybudovanie 3 088 nových čerpacích staníc pre alternatívne palivá pre cestnú dopravu, prispôsobenie 1 790 km železničných tratí pre menovitý rozchod, vybavenie 5 788 km železničných tratí systémom ERTMS, elektrifikácia 1 753 km tratí, zlepšenie 2 804 km tratí pre nákladnú dopravu a modernizácia 3 862 km vnútrozemských vodných ciest, a to všetko do roku 2020.

### Sieť TEN-T si vyžaduje značné finančné prostriedky – miera zadlženosti členských štátov by mohla byť prekážkou

**47** Napriek tomu, že vnútroštátne a európske investície, ktoré prispeli k lepšej prepojenosti a dostupnosti, sú už teraz vysokej úrovni, v záujme dosiahnutia cieľov TEN-T je stále potrebných oveľa viac investícií (pozri **bod 17**).

**48** Zodpovednosť za rozvoj, financovanie a vybudovanie dopravnej infraštruktúry nesú predovšetkým členské štáty. EÚ zároveň súhlasila, že ročný deficit verejných financií členských štátov by nemal prekročiť 3 % a že pomer verejného dlhu k HDP by nemal prekročiť 60 % (tzv. maastrichtské kritériá<sup>47</sup>). Hoci sa ciele na dokončenie siete TEN-T uvádzajú v nariadení, v určitých prípadoch môže vnútroštátna úroveň

<sup>46</sup> Európska komisia, *Delivering TEN-T Facts & figures* (Realizácia siete TEN-T, fakty a čísla), september 2017.

<sup>47</sup> Konvergenčné kritériá pre euro, známe aj ako maastrichtské kritériá, vychádzajú z článku 140 ZFEÚ. Členské štáty sú povinné splniť tieto kritériá, aby mohli vstúpiť do tretej fázy hospodárskej a menovej únie a prijať euro ako svoju menu.

zadlženosti vytvárať dodatočné obmedzenia pre investičnú kapacitu členských štátov. Inými slovami, zníženie verejného dlhu a viac výdavkov na verejné investície vrátane dopravy môžu byť ciele, ktoré si navzájom konkurujú.

**49** Organizácia OECD uznala tento problém a potrebu zlepšiť financovanie a finančné mechanizmy v mnohých krajinách vzhľadom na vysoké úrovne deficitu a dlhu a na ďalšie požiadavky voči štátnym rozpočtom<sup>48</sup>.

**50** Európsky parlament takisto konštatoval, že členské štáty s ekonomickými a rozpočtovými problémami neboli schopné spolufinancovať projekty nákladnej dopravy, a domnieval sa, že projekty realizované v rámci nástroja NPE by sa nemali brať do úvahy pri výpočte verejného dlhu<sup>49</sup> podľa Paktu stability a rastu<sup>50</sup>.

**51** Komisia vydala oznámenie<sup>51</sup>, aby objasnila použitie určitej flexibility zakotvenej v Pakte stability a rastu, pokiaľ ide o oprávnené investície, ktoré za určitých podmienok môžu oprávňovať dočasné odchýlenie sa od platných pravidiel. Uplatňovanie a účinnosť tejto investičnej flexibility sa v súčasnosti skúmajú v rámci širšej revízie režimov flexibility<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> OECD, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings*, P (Potreba investícií do strategickej dopravnej infraštruktúry: hlavné zistenia), Publikácie OECD, Paríž, 2011, s. 4.

<sup>49</sup> *Uznesenie Európskeho parlamentu z 19. januára 2017 o logistike v EÚ a multimodálnej doprave v rámci nových koridorov TEN-T* [2015/2348(INI)], bod 13.

<sup>50</sup> Dohoda záväzná pre všetky členské štáty EÚ od roku 1997 (ktorá prešla reformami v rokoch 2005 a 2011), pokiaľ ide o vykonávanie ustanovení Maastrichtskej zmluvy týkajúcich sa udržateľnosti fiškálnych politík členských štátov, najmä zachovávaním verejného deficitu a dlhu na prijateľnej úrovni.

<sup>51</sup> Oznámenie Komisie s názvom *Optimálne využívanie flexibility v rámci existujúcich pravidiel Paktu stability a rastu*, COM(2015) 12 z 13. 1. 2015. V rámci tzv. investičnej výnimky sú oprávnenými investíciami vnútroštátne výdavky na projekty spolufinancované v rámci štrukturálnej politiky a politiky súdržnosti, transeurópskych sietí, Nástroja na prepájanie Európy a Európskeho fondu pre strategické investície. Podmienky na odôvodnenie dočasnej odchýlky sú takéto: rast HDP v dotknutom členskom štáte musí byť záporný alebo výrazne nižší, než je jeho potenciálna úroveň; odchýlka nevedie k prekročeniu referenčnej hodnoty deficitu vo výške 3 % a je zachovaná primeraná bezpečnostná rezerva; výsledkom je skutočné zvýšenie úrovne investícií; odchýlky sa musia vykompenzovať v termíne programu stability alebo konvergenčného programu členského štátu.

<sup>52</sup> Európsky dvor audítorov vo svojej osobitnej správe č. 18/2018 s názvom „Plní sa hlavný cieľ preventívnej časti Paktu stability a rastu?“ (<http://eca.europa.eu>) dospel k záveru, že investičná výnimka nezabezpečuje zvýšenie pomeru verejných investícií k HDP

## Vnútrotný trh

**52** V záujme dosiahnutia fungujúceho jednotného dopravného trhu sa Komisia snažila vytvoriť spravodlivé podmienky pre hospodársku súťaž v rámci jednotlivých druhov dopravy aj medzi nimi. Komisia aktívne vystupuje na podporu otvorenia a liberalizácie vnútrotného dopravného trhu, pretrvávajú však určité problémy, najmä v oblasti železničnej dopravy a manažmentu letovej prevádzky.

**53** Pokiaľ ide o železničnú dopravu, je preprava nákladu otvorená hospodárskej súťaži od roku 2007 a medzinárodná osobná doprava bola liberalizovaná v roku 2010. Liberalizácia trhu v oblasti železničnej dopravy však nebola vo všetkých členských štátoch rovnomerná. Len hŕstka členských štátov liberalizovala svoj vnútroštátny trh s osobnou železničnou dopravou. Noví účastníci sa stále stretávajú s diskrimináciou pri získavaní prístupu k železničnej infraštruktúre a k základným servisným zariadeniam, ktoré často vlastnia a prevádzkujú etablovaní prevádzkovatelia<sup>53</sup>. Európska únia v roku 2016 prijala tzv. štvrtý železničný balík<sup>54</sup>, ktorého cieľom je ďalej liberalizovať trh s osobnou dopravou a odstrániť prekážky pre interoperabilitu, a to s harmonogramom na presadzovanie od júna 2019.

---

a umožňuje, aby výdavky nesúvisiace s investíciami pokračovali aj v nasledujúcich rokoch, a Komisii odporučil, aby prestala používať investičnú výnimku v jej súčasnej podobe. Komisia toto odporúčanie neprijala a poznamenala, že investičná výnimka sa reviduje v rámci širšej revízie režimov flexibility podľa Paktu stability a rastu.

Navyše v máji 2018 Komisia uverejnila preskúmanie flexibility v rámci Paktu stability a rastu (COM(2018) 335 final a SWD(2018) 270 final). Týmto preskúmaním sa zistilo, že v prípade členských štátov, ktorým bola v období 2015 – 2018 poskytnutá flexibilita, boli v určitej miere dosiahnuté ciele štrukturálnej reformy a investičných výnimiek. Pokiaľ ide o investičnú výnimku, preskúmaním sa potvrdilo, že projekty, ktoré sú oprávnené využiť investičnú výnimku, boli spolufinancované z EÚ. Analýza bola oveľa menej jasná, pokiaľ ide o to, či investičná výnimka mala za následok nové investície. Komisia konštatovala, že pozitívny vplyv reforiem/investícií na fiškálnu udržateľnosť sa má prejavíť po dlhšom časovom období, ako je obdobie, na ktoré sa vzťahuje preskúmanie, a že vplyv na objem verejných investícií je zložitý presne posúdiť.

<sup>53</sup> Pozri dokument Európskej komisie, *Transport in the European Union Current Trends and Issues - 2018* (Doprava v Európskej únii – Aktuálne trendy a problémy – 2018), s. 7, a osobitnú správu Európskeho dvora audítorov č. 8/2016 „Železničná nákladná doprava v EÚ: stále nie na správnej dráhe“.

<sup>54</sup> Štvrtý železničný balík je súbor šiestich legislatívnych textov určených na dokončenie jednotného trhu pre železničné služby. Jeho celkovým cieľom je oživiť odvetvie železničnej dopravy a pomôcť mu, aby mohlo konkurovať iným druhom dopravy.

**54** Európska únia liberalizovala leteckú dopravu v roku 1992, čo malo za následok väčšiu hospodársku súťaž, širší výber možností cestovania a podstatne vyšší objem dopravy. Množstvo denných letov v EÚ sa medzi rokmi 1992 a 2017 zvýšilo z 10 000 na 29 000 a ročný počet cestujúcich leteckou dopravou vzrástol medzi rokmi 1993 a 2017 z 360 miliónov na vyše jednu miliardu. Európske letectvo v súčasnosti predstavuje 26 % svetového trhu, na HDP Európy sa podieľa sumou 510 mld. EUR ročne a podporuje 9,3 milióna pracovných miest v Európe.

**55** Hoci má letecká doprava vo svojej podstate medzinárodnú povahu, obvykle sa riadi na národnej úrovni a vo fragmentovanom a monopolistickom prostredí. Tieto črty prispievajú k vyšším nákladom na manažment letovej prevádzky, ktoré znášajú používatelia vzdušného priestoru. Reakciou Komisie bolo spustenie iniciatívy jednotné európske nebo, ktorej cieľom je zlepšenie celkovej výkonnosti manažmentu letovej prevádzky presunutím niekoľkých úloh z medzivládnej oblasti na EÚ. Manažment európskeho vzdušného priestoru však zostal fragmentovaný<sup>55</sup>. Komisia v roku 2013 navrhla zlepšenia rámca jednotného európskeho neba (legislatívny balík pre SES2+<sup>56</sup>). V čase prípravy tejto správy však balík stále čakal na legislatívne schválenie zo strany Európskeho parlamentu a Rady, čo bránilo zavedeniu jasného a aktuálneho rámca na úrovni EÚ.

## Dekarbonizácia dopravy

**56** V októbri 2014 prijali vedúci predstavitelia EÚ rámec politík v oblasti klímy a energetiky na obdobie do roku 2030, ktorého súčasťou bol cieľ do roku 2030 znížiť emisie skleníkových plynov aspoň o 40 % (oproti úrovniam z roku 1990). V roku 2015 EÚ a všetkých 28 členských štátov podpísali Parížsku dohodu<sup>57</sup>. Podľa tejto dohody musia predložiť dlhodobé plány do roku 2020, v ktorých budú uvedené opatrenia každej krajiny na zníženie vnútroštátnych emisií a na adaptáciu na následky zmeny klímy. V marci 2018 vyzvala Európska rada Komisiu, aby do prvého štvrtroka 2019

<sup>55</sup> Európska komisia, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018* (Doprava v Európskej únii – Aktuálne trendy a problémy – 2018), s. 9.

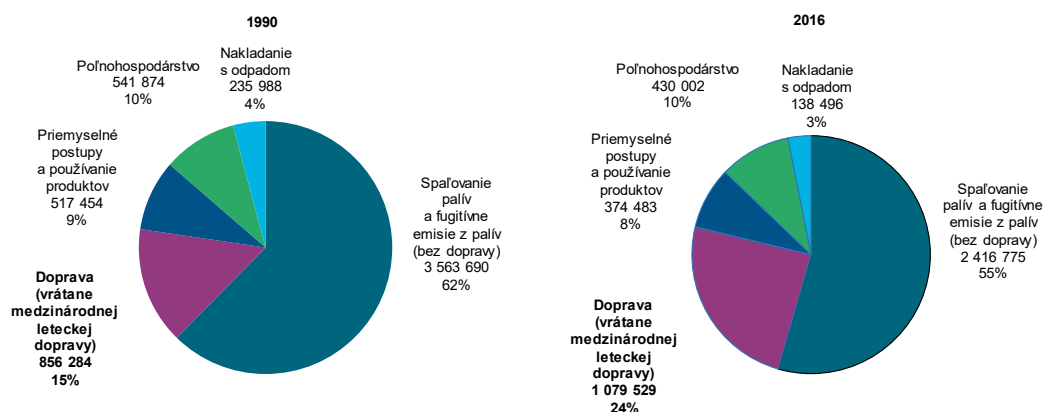
<sup>56</sup> Európska komisia, *Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o implementácii jednotného európskeho neba (Prepracované znenie)*, COM(2013) 410 final z 11.6.2013.

<sup>57</sup> 21. zasadnutie Konferencie zmluvných strán Rámcového dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy. Zmluvné strany Parížskej dohody sa zaviazali znížiť emisie skleníkových plynov, aby obmedzili emisie skleníkových plynov na úroveň potrebnú na obmedzenie zvyšovania globálnej teploty pod hranicu 2 °C nad predindustriálnou úrovňou a snažiť sa o obmedzenie zvýšenia teploty na 1,5 °C (ambiciózny cieľ).

predložila návrh dlhodobej stratégie EÚ na zníženie emisií skleníkových plynov v súlade s Parížskou dohodou a s ohľadom na vnútroštátne plány.

**57** V *ilustrácii 7* je znázornené, že v roku 2016 doprava zodpovedala približne za jednu štvrtinu všetkých emisií skleníkových plynov v EÚ (v porovnaní s 15 % v roku 1990), v dôsledku čoho je druhým najväčším producentom emisií po sektore dodávok energie. V bielej knihe z roku 2011 sa stanovuje cieľ znížiť emisie skleníkových plynov z dopravy (s výnimkou medzinárodnej námornej dopravy) do roku 2050 aspoň o 60 % v porovnaní s úrovňou z roku 1990 a priebežný cieľ znížiť emisie približne o 20 % v porovnaní s úrovňou v roku 2008, a to do roku 2030.

### Ilustrácia 7 – Emisie skleníkových plynov podľa zdroja v tisíckach ton, EÚ28, roky 1990 a 2016



Zdroj: Európska environmentálna agentúra, údaje k 5. júnu 2018.

**58** Podľa Európskej environmentálnej agentúry sa emisie z dopravy medzi rokmi 1990 a 2007 zvyšovali a potom až do roku 2014 klesali. V rokoch 2015 a 2016 došlo k ich opätovnému zvýšeniu<sup>58</sup>. To znamená, že toto odvetvie sa stalo jednou z hlavných výzev pre celkové ciele EÚ v oblasti dekarbonizácie. V rámci aktuálnych politik sa s ohľadom na očakávaný rast nákladnej a osobnej dopravy predpokladá, že do roku 2050 sa emisie skleníkových plynov z dopravy znížia o 15 % v porovnaní s rokom 2005.

<sup>58</sup> Pozri *Trends and projections in Europe 2017* (Trendy a prognózy v Európe za rok 2017), správa č. 17/2017, 7. 11. 2017, s. 25.

V dôsledku prudkého rastu emisií z dopravy v 90. rokoch 20. storočia však v roku 2050 budú emisie stále o 10 % vyššie než v roku 1990<sup>59</sup>.

**59** V roku 2017 sme vydali situačnú správu týkajúcu sa energetiky a zmeny klímy<sup>60</sup>, ktorá prispieva k diskusii o dekarbonizácii. Okrem iných aspektov obsahovala komplexný prehľad príslušných auditov najvyšších kontrolných inštitúcií EÚ v oblasti dopravy, ktoré sa týkali znižovania emisií skleníkových plynov priamo v odvetví dopravy alebo sa zaoberala nízkouhlíkovými druhmi dopravy či prechodom na tieto druhy dopravy (pozri **bod 90**).

**60** Dosiahnutie cieľov zníženia emisií si vyžiada zásadný posun smerom k využívaniu menej energie a jej získavaniu z ekologickejších zdrojov, ako aj prechod na efektívnejšie používanie dopravnej infraštruktúry. Európska únia prijala iniciatívy a legislatívne opatrenia na zrýchlenie dekarbonizácie dopravy. V stratégii energetickej únie na rok 2015<sup>61</sup> bol prechod na energeticky efektívne odvetvie dopravy bez emisií uhlíka stanovený ako oblasť zásadného významu. Túto stratégiu v roku 2016 nasledovala stratégia nízkoemisnej mobility<sup>62</sup>. Program NPE takisto prispieva k znižovaniu emisií skleníkových plynov, pretože väčšina dopravných projektov, ktoré boli vybraté na financovanie, súvisí s inými než s cestnými druhmi dopravy.

**61** Veľké úsilie o zníženie emisií, ktoré bolo vyvinuté na úrovni EÚ aj členských štátov, bolo zamerané na **cestnú dopravu**, odvetvie, ktoré v roku zodpovedalo za najväčší podiel (72 %) emisií z dopravy<sup>63</sup>. Keďže sú emisie z cestnej dopravy sústredené v husto obývaných oblastiach a keďže sú jednou z hlavných príčin znečistenia ovzdušia v mestách, dekarbonizácia cestnej dopravy je kľúčová aj na zlepšenie kvality ovzdušia a ľudského zdravia. V správe o znečistení ovzdušia

---

<sup>59</sup> Posúdenie vplyvu, sprievodný dokument k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 1999/62/ES o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami, SWD(2017) 180 final z 31.5.2017, príloha 4, s. 34 – 35.

<sup>60</sup> Pozri našu situačnú správu: „Opatrenia EÚ v oblasti energetiky a zmeny klímy“ 2017 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>61</sup> Rámcová stratégia odolnej energetickej únie s výhľadovou politikou v oblasti zmeny klímy, COM(2015) 080 final.

<sup>62</sup> Európska komisia, *Európska stratégia pre nízkoemisnú mobilitu*, COM(2016) 501 final z 20.7.2016.

<sup>63</sup> Európska komisia (2018), *Doprava v EÚ v číslach – štatistická príručka za rok 2018*, [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en).

z roku 2018 sme konštatovali, že znečistenie ovzdušia zvyčajne postihuje väčšmi obyvateľov miest než vidieckych oblastí, pretože hustota ľudí v mestách znamená, že látky znečisťujúce ovzdušie sa vypúšťajú vo väčšom rozsahu (napr. z cestnej dopravy), a pretože v mestách sa látky ťažšie rozptyľujú do okolia než na vidieku<sup>64</sup>. Tri balíky opatrení v oblasti mobility<sup>65</sup>, ktoré pripravila Komisia v rokoch 2017 a 2018, obsahovali návrhy, medzi ktoré patrila revízia smerníc EÚ o ekologických vozidlách, Eurovignette a kombinovanej doprave, akčný plán na zvýšenie investícií do infraštruktúry pre alternatívne palivá, úplne prvé emisné normy CO<sub>2</sub> pre ťažké úžitkové vozidlá, nové emisné normy CO<sub>2</sub> pre osobné a dodávkové vozidlá po roku 2020, lepšie označovanie pneumatík vzhľadom na palivovú úspornosť a akčný plán pre batérie.

**62** V oblasti **leteckej** dopravy je hlavná pozornosť zameraná na medzinárodnú leteckú dopravu, pričom sa stavia na systéme obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v EÚ. Európska únia sa zaviazala dodržať aspoň globálny cieľ stanovený pre medzinárodnú leteckú dopravu Medzinárodnou organizáciou civilného letectva v októbri 2016, a to konkrétne udržať svetové čisté emisie CO<sub>2</sub> na úrovni z roku 2020 prostredníctvom uhlíkovo neutrálneho rastu.

**63** V prípade odvetvia **námornej dopravy** je EÚ v súlade s globálnym prístupom Medzinárodnej námornej organizácie. Medzinárodná námorná organizácia prijala v apríli 2018 počiatočnú stratégiu znížiť emisie skleníkových plynov z lodí do roku 2050 aspoň o 50 % v porovnaní s rokom 2008 a zároveň vynaložiť úsilie o dekarbonizáciu odvetvia čo najskôr v tomto storočí. Na tento účel je stratégia doplnená komplexným zoznamom možných opatrení na zníženie emisií vrátane krátkodobých opatrení<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Pozri našu osobitnú správu č. 23/2018 „Znečisťovanie ovzdušia: naše zdravie stále nemá dostatočnú ochranu“ (<http://eca.europa.eu>).

<sup>65</sup> Balíky opatrení Európa v pohybe – *Agenda sociálne spravodlivého prechodu na ekologickú, konkurencieschopnú a prepojenú mobilitu pre všetkých*, COM(2017)0283 final.

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

## Časť III: Hlavné problémy, na ktoré sa treba zamerať

**64** Európsky dvor audítorov od roku 2010 uverejnil trinásť osobitných správ týkajúcich sa dopravy v EÚ, ktoré boli zamerané najmä na investície do infraštruktúry a rozvoj vnútorného trhu. Naše pripomienky nás viedli k záverom a odporúčaniam, ktoré mali pomôcť Komisii a členským štátom zlepšiť spôsob, akým spravujú výdavky EÚ na dopravu, zvýšiť kvalitu týchto výdavkov a informovať verejnosť o tom, ako sa používajú ich peňažné prostriedky (úplný zoznam správ so súhrnom ich hlavných záverov a odporúčaní sa nachádza v [prílohe I](#)).

**65** V [bodoch 66 až 91](#) predstavujeme **šesť** prierezových otázok, ktoré sme preskúmali v našich auditoch rôznych častí oblasti dopravy a ktoré považujeme za stále aktuálne. Predkladáme aj horizontálne preskúmanie hlavných problémov v oblasti rozvoja a financovania dopravy v EÚ, ako aj pripomienky, ktoré vzniesli najvyššie kontrolné inštitúcie členských štátov EÚ a ktoré boli uvedené v iných verejne dostupných informáciách.

### Pridelovanie prostriedkov podľa cieľov

**66** Európska únia stanovila niekoľko veľmi ambiciózných cieľov pre všetky druhy dopravy: išlo predovšetkým o dokončenie základnej siete TEN-T do roku 2030. Vzhľadom na značné finančné výdavky a čas, ktorý je potrebný na dokončenie rozsiahlych projektov dopravnej infraštruktúry<sup>67</sup>, je v záujme dosiahnutia týchto cieľov nevyhnutné dôkladné plánovanie, ktoré má oporu v dôkladnej a vierohodnej analýze odhadovaných nákladov, pre ktorú by mali byť k dispozícii dostatočné finančné prostriedky. V minulých auditoch sme poukázali na niekoľko problémov, ktoré môžu byť príčinou nesplnenia týchto cieľov. Príkladmi sú:

- a) Audit ERTMS<sup>68</sup>: hoci revízia európskeho plánu rozvoja v roku 2017 predstavovala krok smerom k realistickejšiemu zavedeniu, stále pretrvávajú veľké problémy.

<sup>67</sup> Napríklad, ako sa uvádza v našej osobitnej správe č. 19/2018 „Európska vysokorýchlostná železničná sieť: namiesto reality len izolované úseky“ (<http://eca.europa.eu>), proces od začatia prác na vysokorýchlostnej trati do spustenia prevádzky trvá v priemere okolo 16 rokov.

<sup>68</sup> Osobitná správa č. 13/2017 „Jednotný Európsky systém riadenia železničnej dopravy: bude táto politická voľba niekedy uskutočnená?“ (<http://eca.europa.eu>).

V prvom rade, podobne ako v minulosti, plán rozvoja neobsahoval celkové posúdenie nákladov EÚ. Po druhé, neexistovalo nijaké konkrétne financovanie, ani nebol vymedzený zdroj tohto financovania. Okrem toho stále nebola stanovená právne záväzná lehota na vyradenie vnútroštátnych systémov z prevádzky s cieľom vytvoriť z ERTMS jediný signalizačný systém používaný v členských štátoch. Nízka úroveň zavádzania systému ERTMS (8 % úsekov koridorov základnej siete v čase konania auditu) ohrozuje dosiahnutie cieľov stanovených na rok 2030.

- b) Audit vnútrozemských vodných ciest<sup>69</sup>: zistili sme, že stratégiám EÚ pre dopravu po vnútrozemských vodných cestách chýbal komplexný a dôkladný analytický základ a že náklady na odstránenie úzkych miest v Európe (približne 16 mld. EUR) značne prevyšovali dostupné finančné prostriedky z rozpočtu EÚ na vnútrozemskú vodnú infraštruktúru. Na riešenie tohto rozdielu sú preto potrebné dodatočné finančné zdroje z národných a/alebo súkromných zdrojov.
- c) Audit námornej dopravy<sup>70</sup>: zistili sme, že dlhodobé stratégie týkajúce sa prístavov zavedené členskými štátmi a Komisiou neposkytovali uspokojivý základ, s ktorým by sa mohla plánovať kapacita prístavov alebo posudzovať potreba verejnej finančnej podpory EÚ a členských štátov pre infraštruktúru.

## Problémy, na ktoré sa treba zamerať: Pridelovanie dostupných zdrojov podľa relevantných a dosiahnuteľných cieľov a priorít v oblasti dopravy

Stanovenie ambiciózných cieľov a priorít politik bez zabezpečenia dostupnosti prostriedkov znižuje pravdepodobnosť, že sa dosiahnu včas, a tým sa znižuje vierohodnosť celej politiky. Hoci sa dosiahol pokrok (pozri **bod 72**), je potrebná ďalšia práca.

<sup>69</sup> Osobitná správa č. 1/2015 „Vnútroštátna vodná doprava v Európe: od roku 2001 žiadne významné zvýšenie jej podielu na doprave ani zlepšenie podmienok splavnosti“ (<http://eca.europa.eu>). V septembri 2013 Komisia prijala program Naiades II (COM(2013) 623 final), ktorým sa stanovuje program politických opatrení v oblasti vnútrozemskej vodnej dopravy na obdobie 2014 – 2020. Európsky dvor audítorov neposudzoval účinnosť tohto programu.

<sup>70</sup> Osobitná správa č. 23/2016 „Námorná doprava v EÚ: v rozbúrených vodách – príliš neúčinné a neudržateľné investície“ (<http://eca.europa.eu>). Určený európsky koordinátor zverejnil v apríli 2018 podrobný realizačný plán pre námorné diaľnice. Európsky dvor audítorov neposudzoval účinnosť tohto plánu.

- o Dlhodobý plán na vybudovanie zvyšnej infraštruktúry, najmä pre základnú sieť TEN-T, sa musí posilniť a musí obsahovať presné čiastkové ciele, ktoré sa pravidelne monitorujú, spoľahlivé odhady celkových nákladov spojených s dostupnými finančnými zdrojmi a najmä zameranie na cezhraničné úseky. Tým sa zvýši pravdepodobnosť, že sa ciele v oblasti dopravnej politiky dosiahnu včas a že sa pri tom neprekročí rozpočet.

## Presadzovanie väčšieho zosúladenia vnútroštátnych rozhodnutí v oblasti infraštruktúry s politickými prioritami EÚ

**67** Hoci sa v nariadení o TEN-T stanovujú koridory, v ktorých sa má postaviť infraštruktúra, a hoci sa európski koordinátori usilujú o primeranú koordináciu pracovných plánov, väčšinu potrebných finančných prostriedkov poskytujú členské štáty, ktorým ostáva hlavná zodpovednosť za plánovanie a realizáciu dopravných sietí. Iba členské štáty môžu rozhodovať, či a kedy sa má infraštruktúra vybudovať<sup>71</sup>. Existuje teda riziko, že dopravná sieť EÚ sa bude rozvíjať ako skupina samostatných sietí, a nie ako integrovaný systém, ktorý bude čo najlepšie spĺňať potreby EÚ ako celku.

**68** Európsky dvor audítorov a iné najvyššie kontrolné inštitúcie si v posledných auditoch všimli, že členské štáty nemajú vždy rovnaké ambície ako EÚ: členské štáty nemajú motiváciu vykonávať politiky EÚ s nízkym vnútroštátnym záujmom, najmä pokiaľ ide o cezhraničné prepojenia<sup>72</sup>.

- a) Audit vysokorýchlostných železníc<sup>73</sup>: členské štáty neprístupujú k budovaniu vysokorýchlostných tratí, ak ich nepovažujú za vnútroštátnu prioritu, a to ani v prípade, že ide o trať v medzinárodnom koridore, ktorý je súčasťou základnej siete. Komisia navyše obmedzila nástroje alebo právomoci, ako presadzovať záväzky členských štátov vybudovať vysokorýchlostné trate, ktoré boli potrebné na dobudovanie základnej siete.

<sup>71</sup> Osobitná správa č. 19/2018 „Európska vysokorýchlostná železničná sieť: namiesto reality len izolované úseky“.

<sup>72</sup> V hodnotení NPE v polovici obdobia (s. 6 a 13) sa takisto zistilo, že v rozpočtoch členských štátov sa nepriraduje dostatočná priorita cezhraničným investíciám zasahujúcim do viacerých štátov. V hodnotení sa táto skutočnosť pripisuje najmä asymetrii pri rozdeľovaní nákladov a prínosov medzinárodných projektov, keďže náklady vznikajú na vnútroštátnej/miestnej úrovni, prínosy sa však prejavujú v európskom rozsahu.

<sup>73</sup> Osobitná správa č. 19/2018 „Európska vysokorýchlostná železničná sieť: namiesto reality len izolované úseky“.

- b) Audit ERTMS: plánované zavedenie systému uvedené v revidovanom európskom pláne rozvoja je ovplyvnené nedostatočnou synchronizáciou medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o cezhraničné úseky. Vyplýva z toho, že členské štáty v podstate plánujú zavedenie systému podľa svojich národných potrieb bez ohľadu na svoje záväzky týkajúce sa priorit EÚ.
- c) Švédsko najvyššia kontrolná inštitúcia<sup>74</sup> zistila, že vnútroštátne orgány nedali vo svojom plánovaní vnútroštátnej dopravnej infraštruktúry prednosť hľadisku EÚ.
- d) Francúzsko najvyššia kontrolná inštitúcia<sup>75</sup> zistila, že Francúzsko zaostávalo s investíciami potrebnými na dosiahnutie technologického piliera iniciatívy jednotné európske alebo a predložilo plán výkonnosti, ktorý nebol v súlade s cieľmi výkonnosti stanovenými na úrovni EÚ.

**69** Vo svojom uznesení z roku 2017<sup>76</sup> Európsky parlament takisto vyjadril poľutovanie nad tým, že o vnútroštátnych plánoch infraštruktúry členských štátov sa príliš často rozhoduje bez zohľadnenia cieľov TEN-T. Naliehavo žiadal Komisiu a členské štáty, aby lepšie koordinovali obidve úrovne plánovania a aby uprednostňovali projekty, ktoré sú v súlade s cieľmi TEN-T a ktoré môžu zabezpečiť vyššiu európsku pridanú hodnotu.

**70** Keďže dopravné systémy v EÚ v minulosti vznikali tak, aby plnili vnútroštátne potreby, administratívne prekážky a technické, prevádzkové a procesné rozdiely medzi členskými štátmi predstavujú významnú bariéru pre cieľ celoeurópskej interoperability. Napríklad národné železnice uplatňujú vyše 11 000 rôznych pravidiel, ktorých „prečistením“ bola poverená Železničná agentúra Európskej únie<sup>77</sup>. Upozorňujeme na to, že včasné vykonanie štvrtého železničného balíka (pozri **bod 53**) by mohlo pomôcť pri odstránení administratívnych a regulačných prekážok interoperability.

---

<sup>74</sup> Pozri *Investície do cestnej a železničnej dopravy vo Švédsku: chýba hľadisko EÚ?* RIR 2017: 27, Riksrevisionen, Švédsko, november 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>).

<sup>75</sup> Pozri *L'État et la compétitivité du transport aérien: un rôle complexe, une stratégie à élaborer*, Cour des Comptes (Štát a konkurencieschopnosť leteckej dopravy: zložitá úloha, stratégia na vypracovanie), september 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>).

<sup>76</sup> *Uznesenie Európskeho parlamentu z 19. januára 2017 o logistike v EÚ a multimodálnej doprave v rámci nových koridorov TEN-T* [2015/2348(INI)], bod 12.

<sup>77</sup> Osobitná správa č. 19/2018 „Európska vysokorychlostná železničná sieť: namiesto reality len izolované úseky“.

## Problémy, na ktoré sa treba zamerať: ustanovenie účinných nástrojov presadzovania na úrovni EÚ s cieľom zabezpečiť, že rozhodnutia členských štátov v oblasti infraštruktúry budú viac v súlade s prioritami EÚ, pričom sa mimoriadna pozornosť venuje cezhraničným úsekom

Nesúlady medzi prioritami EÚ a členských štátov predstavuje prekážku pre dokončenie jednotného dopravného trhu.

- o V záujme rýchlejšieho plnenia povinností uložených v nariadení o TEN-T sú potrebné vhodné nástroje presadzovania, ktoré umožnia dobudovať kľúčovú strategickú infraštruktúru a v ktorých sú upravené nápravné opatrenia v prípade, že sa prioritné projekty nezačnú podľa plánu alebo sa oneskorujú, alebo ak sa v cezhraničných úsekoch vyskytnú problémy s koordináciou, ktoré by mohli zabrániť uvedeniu infraštruktúry do prevádzky podľa plánu.
- o Všetky administratívne a regulačné prekážky interoperability by sa mali prednostne odstrániť.

## Posilnenie pridanej hodnoty financovania z prostriedkov EÚ

**71** Fondy EÚ môžu kryť iba zlomok celkových investičných potrieb (pozri **body 17 až 25**). Na maximalizáciu ich dosahu by sa tieto obmedzené zdroje mali zamerať na záležitosti s najvyššou prioritou a s európskou pridanou hodnotou. Z našich nedávnych auditov vyplýva, že finančné prostriedky EÚ potrebujú lepšie zameranie.

- a) Audit ERTMS: hoci podľa politiky EÚ by sa investície do ERTMS mali zamerať na koridory základnej siete, niektoré investície financované z prostriedkov EÚ (s využitím najmä podpory politiky súdržnosti) sa týkali jednoduchých tratí mimo základnej siete, ktoré vôbec neboli prepojené so základnou sieťou alebo s cezhraničným úsekom. Na cezhraničné traťové úseky bola navyše pridelená len nízka podpora EÚ.
- b) Audit námornej dopravy: väčšina finančných prostriedkov EÚ bola zameraná na určené tzv. základné prístavy. Zistili sme však, že existuje príliš veľa týchto tzv. základných prístavov (spolu ich je 104), čo by mohlo brániť tomu, aby sa finančné prostriedky zacielili na najvýznamnejšie námorné prístavy.
- c) Audit vnútrozemských vodných ciest: nerozlišuje sa medzi základnou a súhrnnou sieťou, čo nepomáha pri stanovovaní priorit medzi vodnými cestami. V stratégiách

EÚ sa neurčili priority pre odstránenie úzkych miest, ani sa neurčili priority medzi riekami, na ktorých sa mali investovať obmedzené zdroje, ktoré boli k dispozícii.

**72** V EŠIF na roky 2014 – 2020 sa zaviedla nová podmienka na prístup k financovaniu dopravy: členské štáty odteraz musia preukázať, že predložené projekty sa budú realizovať v rámci komplexného vnútroštátneho alebo regionálneho dlhodobého plánu v oblasti dopravy, ktorý prispieva k vytváraniu jednotného európskeho dopravného priestoru a sietí TEN-T. Ide o pozitívny krok smerom k viac koordinovanému a strategickému určovaniu projektov.

## Problémy, na ktoré sa treba zamerať: zameranie financovania z prostriedkov EÚ na priority s najvyššou európskou pridanou hodnotou

Keďže je rozsah financovania z prostriedkov EÚ v porovnaní s celkovými potrebami obmedzený, je nevyhnutné zamerať sa na priority s najvyššou európskou pridanou hodnotou.

- Lepšia koordinácia a zameranie financovania z prostriedkov EÚ v rámci zdieľaného a priameho riadenia s cieľom zohľadniť priority dopravnej politiky EÚ by mohli pomôcť zvýšiť účinnosť investícií a zabezpečiť súvislejší a strategickejší prístup k rozvoju dopravnej siete.
- Podpora EÚ by sa mala uprednostňovať v prípade projektov, ktoré sa uskutočňujú v reakcii na jasne stanovené a riadne vyhodnotené potreby, sú založené na starostlivom plánovaní a ponúkajú preukázateľnú európsku pridanú hodnotu pre sieť (napr. vyriešenie významných úzkych miest a chýbajúcich prepojení a vybudovanie cezhraničných prepojení).

## Zlepšenie riadenia projektov

**73** Riadenie projektov znamená ohodnotenie<sup>78</sup>, vykonávanie a monitorovanie nevyhnutných zdrojov a snahu o realizáciu cieľov a zámerov projektov. Dobré riadenie projektov je zásadné pre účinné a efektívne dosiahnutie cieľov.

<sup>78</sup> Ohodnotenie je proces posudzovania nákladov a prínosov splnenia cieľov a s nimi súvisiacich rizík. Pomáha subjektom s rozhodovacími právomocami pochopiť pravdepodobné účinky, kompromisy a celkový dosah jednotlivých možností tým, že im poskytne objektívne dôkazy pre ich rozhodovanie.

## Lepšie plánovanie prostredníctvom dôkladnej predbežnej analýzy nákladov a prínosov

**74** Keďže si dopravná infraštruktúra vyžaduje značné finančné zdroje, je dôležité vopred správne analyzovať všetky hlavné náklady a prínosy. Keď sa analýza nákladov a prínosov (CBA) používa vhodným spôsobom, umožňuje ešte pred prijatím akýchkoľvek rozhodnutí posúdiť návratnosť investícií do projektu a jeho sociálnu vhodnosť a prospešnosť.

**75** Z našich auditov vyplýva, že existuje tendencia, že sponzori projektov a odhadcovia analýzu nákladov a prínosov používajú len ako povinný administratívny krok, a nie ako nástroj na prijímanie kvalitnejších rozhodnutí. Analýzy nákladov a prínosov okrem toho často bývajú ovplyvnené prílišným optimizmom: sponzori projektov obyčajne bývajú príliš optimistickí, pokiaľ ide o kľúčové parametre projektov vrátane kapitálových a prevádzkových nákladov, trvania projektu a očakávaných prínosov. Nerealistické odhady môžu viesť k nerealizovateľným cieľom, predimenzovaným a/alebo nedostatočne využívaným projektom, zvýšeniu nákladov a omeškaniam – inými slovami, k nevýhodnému pomeru medzi kvalitou a cenou.

**76** V niekoľkých auditoch sme našli príklady rozhodovania založeného na nespoľahlivej analýze, čo viedlo k nežiaducim účinkom:

- a) Audit vysokorýchlostných železníc: rozhodnutia budovať vysokorýchlostné trate boli často politicky motivované a na zabezpečenie nákladovo efektívneho rozhodovania sa analýza nákladov a prínosov využívala len veľmi málo. Posúdenia skutočných potrieb členských štátov boli v niektorých prípadoch nekvalitné a alternatívnym riešeniam modernizácie existujúcich konvenčných tratí sa venovalo príliš málo pozornosti, a to aj napriek ich značnému potenciálu. V dôsledku toho sa budovali vysokorýchlostné trate s obmedzenými vyhliadkami na životaschopnosť z hľadiska sociálnych nákladov a prínosov.
- b) Audit letísk<sup>79</sup>: v mnohých prípadoch boli infraštruktúry financované z prostriedkov EÚ predimenzované z dôvodu príliš optimistických predpokladov v investičných plánoch. Vyše polovica finančných prostriedkov EÚ na podporu kontrolovaných letísk bola vynaložená na infraštruktúry (nové alebo modernizované), ktoré boli zbytočne veľké a po ich dokončení neboli plne využité.

---

<sup>79</sup> Osobitná správa č. 21/2014 „Letiskové infraštruktúry financované z prostriedkov EÚ: nedostatočná hodnota za vynaložené peniaze“ (<http://eca.europa.eu>).

- c) Audit námornej dopravy: financovanie podobných prístavných infraštruktúr v susedných prístavoch bez riadneho zdôvodnenia projektu alebo bez predbežnej analýzy nákladov a prínosov znamenalo neefektívne vynaložené investície, ktoré viedli k prípadom nepoužívaných alebo nedostatočne využívaných zariadení.

**77** Komisia tieto nedostatky uznala (INEA) a počínajúc výzvami na predkladanie návrhov v rámci NPE na rok 2015 zaviedla osobitné posudzovanie nákladov a prínosov externými odborníkmi na analýzu nákladov a prínosov ešte pred odsúhlasením podpory z NPE, čo môže prispieť k zlepšeniu kvality predbežného rozhodovania.

**78** Európsky dvor audítorov pripomína, že hoci sa v nariadeniach o NPE a EŠIF na programové obdobie 2014 – 2020 výslovne spomína<sup>80</sup> analýza nákladov a prínosov, táto skutočnosť neplatí v prípade návrhov nariadení<sup>81</sup> na obdobie 2021 – 2027.

### Zjednodušenie pravidiel vykonávania projektov infraštruktúry

**79** Európsky dvor audítorov a vnútroštátne najvyššie kontrolné inštitúcie v nedávnych auditoch zistili, že projekty, ktorých príprava bola menej dôkladná a podrobná, boli vystavené vyššiemu riziku zvyšovania nákladov a omeškaní.

- a) Audit vysokorýchlostných železníc: v prípade jednej stanice náklady na výstavbu prudko vzrástli zo 4,5 mld. EUR podľa odhadu v roku 2003 na 8,2 mld. EUR v januári 2018 z dôvodu nerealistických počiatočných odhadov nákladov na výstavbu tunelov v husto osídlenom centre mesta a nedostatočného posúdenia geologických, environmentálnych a kultúrnych aspektov miestnej komunity.
- b) Audit verejno-súkromných partnerstiev<sup>82</sup>: na dokončenie piatich kontrolovaných diaľnic boli potrebné dodatočné verejné financie vo výške takmer 1,5 mld. EUR, z ktorých približne 30 % poskytla EÚ. Konkrétne orgán verejnej moci v rámci verejno-súkromného partnerstva na výstavbu a prevádzku troch diaľnic musel

<sup>80</sup> V článku 10 ods. 6 nariadenia o NPE (EÚ) č. 1316/2013 sa stanovuje, že objem finančnej pomoci, ktorá sa má udeliť vybraným opatreniam, sa bude upravovať na základe analýzy nákladov a prínosov pre každý projekt. V článku 101 písm. e) nariadenia o spoločných ustanoveniach (EÚ) č. 1303/2013 sa stanovuje, že riadiaci orgán pred schválením veľkého projektu zabezpečí, aby bola k dispozícii analýza nákladov a prínosov.

<sup>81</sup> COM(2018) 438 final, 6.6. 2018, a COM(2018) 375 final, 29.5.2018.

<sup>82</sup> Osobitná správa č. 9/2018 „Verejno-súkromné partnerstvá v EÚ: rozsiahle nedostatky a obmedzené prínosy“ (<http://eca.europa.eu>).

vyplatiť dodatočných 705 mil. EUR súkromným partnerom aj preto, lebo tieto projekty boli slabo vypracované a zmluvy o verejno-súkromnom partnerstve boli podpísané skôr, než sa vyriešili podstatné otázky, ako sú vyčistenie archeologických nálezov, získanie požadovaných environmentálnych povolení a dokončenie potrebného vyvlastnenia pôdy.

- c) Niekoľko najvyšších kontrolných inštitúcií z EÚ<sup>83</sup> vykázalo aj nedostatky pri plánovaní/príprave projektov, ktoré viedli k oneskoreniam a prekročili náklady.

**80** Omeškania a prekročenie nákladov boli spôsobené aj neefektívnymi regulačnými a administratívnymi postupmi. Napríklad v rámci nášho auditu námornej dopravy sme odhalili veľké omeškania pri realizácii projektov spôsobené zložitou administratívnymi postupov (v jednom prípade bolo na vybudovanie a prevádzku prístavu potrebných 33 povolení a v inom prípade trvalo získanie potrebných povolení na začatie výstavby prístavov 22 rokov). To svedčí o štrukturálnych problémoch súvisiacich s vydávaním povolení a autorizácií na vnútroštátnej úrovni.

**81** Táto situácia je výraznejšia v rámci cezhraničných projektov, v ktorých verejné obstarávanie predstavuje závažný problém. V audite vysokorýchlostných železníc sme poukázali na to, že neexistuje spoločný právny rámec pre cezhraničné projekty a súťažné podklady, zmluvy a účtovné systémy sa medzi jednotlivými členskými štátmi odlišujú. Neboli zavedené nijaké zjednodušené postupy (ako sú tzv. jednotné kontaktné miesta), ktorými by sa zjednodušilo a zrýchlilo vykonávanie. Komisia navyše nedisponovala potrebnými nástrojmi na účinný zásah v prípade, že oneskorenie na niektorej strane hranice prekáža včasnemu využívaniu vysokorýchlostnej železničnej infraštruktúry vybudovanej na druhej strane hranice. Európski koordinátori mali dobré postavenie na to, aby mohli sledovať, čo na trase koridoru funguje a čo nie, no ani oni nemali zákonné právomoci zasahovať. Všetky tieto nedostatky majú nepriaznivý vplyv na rýchlosť a úspešnosť vykonávania projektu.

---

<sup>83</sup> Rakúsko, *Spolková správa 2017/4: Projekt železničnej dopravy: Brennerský úpätný tunel*, Rechnungshof, 2017 (<https://www.rechnungshof.gv.at/home.html>); Belgicko, *Mise en oeuvre et financement du Réseau régional express (RER)*, Cour des Comptes, 2017 (<https://www.ccrek.be/>); Spojené kráľovstvo, *Modernising the Great Western railway – assessment of the Department management of the program*, National Audit Office, 2016 (<https://www.nao.org.uk/>).

**82** Komisia uznala tento opakujúci sa problém a v roku 2018 predložila Európskemu parlamentu a Rade legislatívnu iniciatívu<sup>84</sup>, ktorej cieľom je zefektívnenie realizácie siete TEN-T, a to najmä v prípade komplexných cezhraničných projektov (zavedenie jednotných kontaktných miest, trojročný časový rámec na vydanie autorizácií, posilnená úloha európskych koordinátorov pri monitorovaní postupov udeľovania povolení a zjednodušené postupy verejného obstarávania na hraniciach). V čase písania tejto správy Európsky parlament a Rada návrh nariadenia stále neprijali.

### Posilnenie monitorovania projektov

**83** Monitorovanie v priebehu vykonávania projektu a po jeho vykonaní predstavuje ďalší kľúčový aspekt riadenia projektov.

**84** Pravidelné monitorovanie nákladov a prínosov počas vykonávania je nevyhnutné z dôvodu riadenia, kontroly a transparentného mechanizmu zodpovednosti. Veľké projekty infraštruktúry, ktorých vykonávanie trvá veľa rokov, by mali zahŕňať mechanizmus na pravidelné monitorovanie a v prípade potreby na aktualizáciu pôvodných odhadov. Je to zásadný prvok na riadenie realizácie spoločenskej hodnoty prostredníctvom dosahovania cieľov a kontroly nákladov a môže byť prospešný pre rozhodovanie v súčasnosti a v budúcnosti.

**85** V našich auditoch sme zistili, že pravidelné kontroly nákladovej efektívnosti nepatrili k hlavným zásadám pri realizácii dopravných projektov. Našli sme však aj príklady osvedčených postupov, keď sa projekty pred každou novou programovou fázou prehodnocovali, aby sa overilo, či ich charakteristiky stále zodpovedajú aktuálnym potrebám<sup>85</sup>.

**86** Monitorovanie a hodnotenie projektu po jeho realizácii zahŕňa posúdenie účinkov zásadu a poskytuje súhrn poznatkov získaných počas navrhovania a realizácie.

---

<sup>84</sup> Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zefektívnení opatrení na urýchlenie realizácie transeurópskej dopravnej siete, COM(2018) 277 final zo 17. 5. 2018.

<sup>85</sup> Napríklad v správe o vysokorýchlostných železničiach sme poukázali na prehodnotenie projektu, v ktorom sa dospelo k záveru, že v prípade inej konfigurácie trate je možné ušetriť 5,7 mld. EUR, pričom čas cesty sa predĺži len o 10 minút, t. j. na každú ďalšiu minútu času cesty sa ušetrí 570 mil. EUR. Tento príklad svedčí o tom, ako správna voľba konštrukcie môže viesť k výrazným úsporám, pričom vplyv na výkonnosť je malý.

V niekoľkých správach<sup>86</sup> sme tvrdili, že monitorovanie projektu je zamerané prevažne na výstupy a neposudzujú sa pri ňom výsledky a dosah. Nijaký orgán tak nemá jasné informácie o tom, či sa v projektoch spolufinancovaných z EÚ vykonávaných samostatne a/alebo v kontexte koridorov základnej siete dosahujú nejaké ciele z hľadiska výsledkov a či mali dosah na hospodársky rozvoj (nové pracovné miesta, cestovný ruch atď.).

## Problémy, na ktoré sa treba zamerať: zlepšenie plánovania, vykonávania a monitorovania projektov financovaných z prostriedkov EÚ

Riešenie opakujúcich sa problémov pri plánovaní, vykonávaní a monitorovaní projektov financovaných z prostriedkov EÚ by mohlo pomôcť zlepšiť účinnosť podpory EÚ.

- Plánovanie by sa mohlo zlepšiť vykonaním dôkladnej analýzy potrieb a použitím realistických prognóz premávky a spoľahlivých parametrov na posudzovanie nákladov a prínosov projektov.
- Pravidlá vykonávania projektov infraštruktúry, a to najmä cezhraničných projektov, by sa mali zjednodušiť ako vec priority, aby sa odstránili všetky administratívne a regulačné prekážky. Zjednodušenie by mohlo pomôcť zmenšiť neefektívnosť, skrátiť oneskorenia a udržať zvyšovanie nákladov pod kontrolou.
- Pravidelné monitorovanie nákladov a prínosov počas vykonávania projektu je zásadné na zabezpečenie nákladovo efektívnych investícií. Monitorovanie zamerané na výsledky a dosah, ako aj na výstupy by mohlo poskytnúť jasnejšiu predstavu o rozsahu, v akom projekty financované z prostriedkov EÚ dosahujú udržateľné výsledky a dosah a prispievajú k cieľom EÚ v oblasti dopravy.

## Venovanie väčšej pozornosti údržbe a renovácii existujúcej infraštruktúry

**87** Kvalitná infraštruktúra je nevyhnutná na efektívne a udržateľné fungovanie vnútorného trhu EÚ. Pri niekoľkých príležitostiach však Európsky dvor audítorov

<sup>86</sup> Osobitná správa č. 21/2018 „Výber a monitorovanie projektov EFRR a ESF v období 2014 – 2020 sa stále zameriava najmä na výstupy“ (<http://eca.europa.eu>); osobitná správa č. 19/2018; osobitná správa č. 23/2016.

a najvyššie kontrolné inštitúcie<sup>87</sup> informovali o nedostatočnej údržbe existujúcej cestnej, železničnej a riečnej infraštruktúry v rôznych krajinách EÚ, ktoré majú dosah na kvalitu, bezpečnosť, efektívnosť a udržateľnosť<sup>88</sup>.

**88** Za údržbu infraštruktúry nesú zodpovednosť vnútroštátne a miestne orgány. Komisia upozornila na to, že kvalita cestnej a železničnej infraštruktúry v celej EÚ sa znižuje z dôvodu nedostatočnej údržby<sup>89</sup>. Poukázala na to, že rozpočty na údržbu často bývajú nedostatočné a zaostávajú za rastúcim rozsahom infraštruktúry a starnutím kľúčových tratí, čo má za následok závažnú problematiku nedokončenej údržby<sup>90</sup>. Európsky parlament<sup>91</sup> aj Rada<sup>92</sup> takisto zdôraznili význam náležitého zohľadňovania potreby údržby dopravnej infraštruktúry.

**89** V tejto súvislosti návrh Komisie na nové nariadenie o spoločných ustanoveniach na programové obdobie 2021 – 2027 (v čase písania tejto správy ešte nebol prijatý) obsahuje základnú podmienku „Komplexné plánovanie dopravy na primeranej úrovni“, ktorou sa vyžaduje poskytnutie informácií o dostupnosti rozpočtových a finančných zdrojov na financovanie plánovaných investícií a na pokrytie nákladov na prevádzku

---

<sup>87</sup> Osobitná správa č. 19/2018, osobitná správa č. 8/2016, osobitná správa č. 1/2015; Švédsko, *The Swedish Transport Administration's road maintenance* (Údržba ciest švédskej dopravnej správy), RiR 2017:8, Riksrevisionen, 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>); Holandsko, *Maintaining the main road network* (Údržba hlavnej cestnej siete), Algemene Rekenkamer, 2014 (<https://www.rekenkamer.nl/>); Francúzsko, *Le rapport public annuel 2016, Tome II, 7 – Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010: des progrès sensibles, des insuffisances persistantes*, Cour des comptes, 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr/>); Poľsko, *Functioning of the inland waterways* (Fungovanie vnútrozemských vodných ciest), Najwyższa Izba Kontroli, 2014 (<https://www.nik.gov.pl/>).

<sup>88</sup> Komisia vo svojom *ex post* hodnotení programov politiky súdržnosti na obdobie 2007 – 2013 takisto poukázala na neistotu týkajúcu sa finančnej udržateľnosti niektorých projektov z dôvodu nedostatočných dôkazov o tom, že náklady na údržbu budú riadne pokryté. Pozri s. 70.

<sup>89</sup> Európska komisia, *Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018* (Doprava v Európskej únii – Aktuálne trendy a problémy – 2018), s. 12.

<sup>90</sup> Posúdenie vplyvu, sprievodný dokument k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 1999/62/ES o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami, SWD(2017) 180 final z 31.5.2017, s. 6 – 20.

<sup>91</sup> *Uznesenie Európskeho parlamentu z 19. januára 2017 o logistike v EÚ a multimodálnej doprave v rámci nových koridorov TEN-T* [2015/2348(INI)], bod 15.

<sup>92</sup> Závery Rady o pokroku pri realizácii transeurópskej dopravnej siete (TEN-T) a v rámci Nástroja na prepájanie Európy (NPE) v oblasti dopravy, 5. decembra 2017, bod 25.

a údržbu existujúcej a plánovanej infraštruktúry. Túto základnú podmienku musia členské štáty splniť a uplatňovať počas celého programového obdobia, v opačnom prípade sa výdavky súvisiace s dotknutým špecifickým cieľom nemôžu zahrnúť do žiadostí o platbu.

## Problémy, na ktoré sa treba zamerať: zabezpečenie, aby sa infraštruktúra náležite udržiavala a aby bola udržateľná

Primeraná údržba infraštruktúry je základným predpokladom na rozvoj udržateľnej dopravnej siete EÚ.

- o Zainteresované strany by nemali venovať pozornosť iba investíciám do novej infraštruktúry, ale aj zabezpečeniu údržby a renovácie existujúcej infraštruktúry, ktorá v súčasnosti nie je uspokojivá.

## Viac úsilia na presun tovaru z cestnej dopravy na iné druhy dopravy

**90** Ako sa uvádza v **bode 58**, emisie z dopravy predstavujú jednu z hlavných výziev pre celkové ciele EÚ v oblasti dekarbonizácie. V situačnej správe týkajúcej sa energetiky a zmeny klímy z roku 2017 sme okrem iných aspektov uviedli príslušné audity najvyšších kontrolných inštitúcií v EÚ v oblasti dopravy, ktoré sa týkali znižovania emisií skleníkových plynov priamo v odvetví dopravy, alebo sme sa zaoberali nízkouhlíkovými druhmi dopravy či prechodom na tieto druhy dopravy. Konkrétne sme poukázali na to, že existujú problémy týkajúce sa koncepcie a účinnosti politiky v oblasti biopalív a že zmena spôsobu prepravy tovaru z cestnej na železničnú a námornú/vnútroštátnu lodnú dopravu neprebíhala v dostatočnej miere. Vnútroštátna lodná doprava ani železničná doprava nepredstavujú pre cestnú dopravu konkurenciu.

**91** V rámci auditu železničnej nákladnej dopravy sme poukázali na to, že externé vplyvy vytvárané železničnou a cestnou dopravou<sup>93</sup> (vplyvy na životné prostredie a znečistenie, zápchy, nehody atď.) nie sú ucelene zohľadnené pri stanovovaní ceny, ktorú majú používatelia zaplatiť za prístup k infraštruktúre.

<sup>93</sup> Komisia v rámci svojich balíkov opatrení v oblasti mobility navrhla, aby sa preskúmala smernica 1999/62/ES o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami.

## Problémy, na ktoré sa treba zamerať: zvýšenie úsilia na presun väčšieho objemu tovaru z cestnej dopravy

---

Presunom tovaru z cestnej dopravy na iné druhy dopravy, ktoré sú šetrnejšie k životnému prostrediu, by sa mohli znížiť emisie z dopravy, ktoré sa sústreďujú predovšetkým v odvetví cestnej dopravy.

- Zainteresované strany by sa mali snažiť presunúť nákladnú dopravu z cestnej dopravy na iné druhy dopravy tým, že posilnia hospodársku súťaž medzi jednotlivými druhmi dopravy a stanoví zásady, podľa ktorých bude potrebné primerane zohľadňovať externé náklady všetkých druhov dopravy, a budú podporovať ich dodržiavanie.

Túto situačnú správu prijala komora II, ktorej predsedá Iliana Ivanova, členka Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 24. októbra 2018.

*Za Európsky dvor audítorov*

Klaus-Heiner Lehne  
*predseda*

# Prílohy

## Príloha I – Správy Európskeho dvora audítorov týkajúce sa dopravy od roku 2010

Názov	Opis/závery	Hlavné odporúčania
Osobitná správa č. 19/2018 – „Európska vysokorýchlostná železničná sieť: namiesto reality len izolované úseky“	Súčasný dlhodobý plán EÚ pre vysokorýchlostnú železnicu pravdepodobne nebude splnený a chýba mu spoľahlivý strategický prístup na úrovni EÚ. Európska vysokorýchlostná železničná sieť sú len úseky vnútroštátnych tratí bez riadnej cezhraničnej koordinácie, naplánovaných a vybudovaných členskými štátmi izolovane, čo má za následok zlé spojenia. Európska komisia nemá nijaké právne nástroje ani rozhodovacie právomoci, ktorými by mohla zabezpečiť, aby členské štáty uskutočnili rýchly pokrok smerom k dokončeniu základnej siete.	Európska komisia by mala: vykonávať realistické dlhodobé plánovanie; dohodnúť sa s členskými štátmi na kľúčových strategických úsekoch, ktoré sa budú realizovať ako prvé, pričom sa uskutoční posúdenie potreby vysokorýchlostných tratí, dôsledného monitorovania a právomocí na presadzovanie dodržiavania záväzkov dobudovať základnú vysokorýchlostnú železničnú sieť EÚ; prepojiť spolufinancovanie EÚ s vyčlenenými projektmi strategickej priority, účinnou hospodárskou súťažou a dosahovaním výsledkov; zjednodušiť cezhraničné postupy verejného obstarávania, využívať „jednotné kontaktné miesta“ pre rôzne formality a odstrániť všetky zvyšné administratívne a regulačné prekážky pre interoperabilitu; skvalitniť vysokorýchlostnú železničnú dopravu pre cestujúcich, napríklad prostredníctvom elektronického predaja lístkov a zjednodušenia poplatkov za prístup ku koľajam.
Osobitná správa č. 9/2018 „Verejno-súkromné partnerstvá v EÚ: rozsiahle nedostatky a obmedzené prínosy“	Verejno-súkromné partnerstvá (PPP) spolufinancované z prostriedkov EÚ nemožno považovať za ekonomicky životaschopnú možnosť budovania verejnej infraštruktúry. Kontrolované PPP trpeli rozsiahlymi nedostatkami a obmedzenými prínosmi, čo viedlo k neefektívnym a neúčinným nákladom vo výške 1,5 mld. EUR. Okrem toho, hodnota za vynaložené peniaze a transparentnosť boli znížené najmä nejasnou politikou a stratégiou, neprimeranou analýzou, zaznamenávaním PPP	Komisia a členské štáty by konkrétne mali: nepresadzovať intenzívnejšie a rozsiahlejšie využívanie PPP projektov, kým sa nevyriešia zistené problémy; zmierniť finančný dosah oneskorení a opätovných prerokúvaní nákladov na PPP projekty, ktoré nesie verejný partner; zakladať výber PPP na dôkladnej komparatívnej analýze najlepšieho spôsobu obstarávania; zabezpečiť potrebné administratívne kapacity a stanoviť jasné politiky a stratégie v oblasti PPP na úspešné realizovanie PPP projektov podporovaných EÚ; zlepšiť rámec EÚ pre lepšiu účinnosť PPP projektov, aby voľba PPP bola odôvodnená zvážením hodnoty za vynaložené prostriedky.

	do podsúvahy a nevyváženým zdieľaním rizík.	
Osobitná správa č. 18/2017 „Jednotné európske nebo: zmena kultúry, nebo však nie je jednotné“	Iniciatíva jednotné európske nebo na zlepšenie manažmentu letovej prevádzky v EÚ sa zamerala na jasnú potrebu a viedla k väčšej kultúre efektívnosti. Riadenie európskeho vzdušného priestoru však zostáva fragmentované a jednotné európske nebo ako koncepcia zatiaľ nebolo dosiahnuté. Financie EÚ na technologické prvky iniciatívy SES dosiahli doteraz 730 mil. EUR a do roku 2020 majú narásť na 3,8 mld. EUR.	Európska komisia by mala: prehodnotiť hlavné ciele iniciatívy jednotné európske nebo; analyzovať iné možnosti zamerané na zníženie fragmentácie a uprednostniť riešenia v oblasti výskumu a vývoja, ktoré sa týmto problémom zaoberajú; zabezpečiť plnú nezávislosť národných dozorných orgánov; zjednodušiť systém výkonnosti a prehodnotiť niektoré kľúčové ukazovatele výkonnosti; preskúmať štruktúru podpory EÚ pre výskum a vývoj z hľadiska cieľov iniciatívy jednotné európske nebo; sprísniť povinnosť spoločného podniku SESAR zodpovedať sa.
Osobitná správa č. 13/2017 „Jednotný Európsky systém riadenia železničnej dopravy: bude táto politická voľba niekedy uskutočnená?“	Zavádzanie celoeurópskeho železničného signalizačného systému je zatiaľ na nízkej úrovni a vykonáva sa nerovnomerne, a to aj napriek tomu, že odvetvie železničnej dopravy vo všeobecnosti túto koncepciu nespochybnuje. Audítori zistili, že veľa manažérov infraštruktúry a železničných podnikov sa zdráha investovať do systému z dôvodu súvisiacich výdavkov a chýbajúceho individuálneho zdôvodnenia projektu.	Audítori predložili Európskej komisii, členským štátom a Železničnej agentúre Európskej únie niekoľko odporúčaní, ktoré sa týkajú posúdenia nákladov na zavedenie systému; vyradenia vnútroštátnych signalizačných systémov z prevádzky; individuálnych ekonomických dôvodov manažérov infraštruktúry a železničných podnikov; kompatibility a stability systému; úlohy a zdrojov Železničnej agentúry Európskej únie; zosúladenia národných plánov rozvoja, monitorovania a presadzovania; lepšieho čerpania finančných prostriedkov EÚ na projekty železničnej signalizácie a cielenejšieho financovania z prostriedkov EÚ.
Osobitná správa č. 23/2016 „Námorná doprava v EÚ: v rozbúrených vodách – príliš neúčinné a neudržateľné investície“	Tretina výdavkov EÚ na zariadenia, ako sú prístaviská, doky a vlnolamy v námorných prístavoch EÚ, vynaložených v rokoch 2000 – 2013 bola neúčinná a neudržateľná. Každé tretie euro vynaložené v rámci skúmaných projektov (194 mil. EUR) sa investovalo do projektov, ktoré zdvojnásobovali existujúce neďaleké zariadenia. 97 mil. EUR sa investovalo do infraštruktúry, ktorá sa buď nevyužívala dlhšie ako tri roky po skončení prác, alebo sa	Komisia by mala: prehodnotiť súčasný počet 104 základných prístavov a stanoviť celoeurópsky plán rozvoja prístavov; posúdiť vylúčenie financovania z prostriedkov EÚ na prístavnú infraštruktúru na prekládku a uskladnenie kontajnerov, ako aj na nadstavby, ktoré nepatria do pôsobnosti verejnej politiky; zabezpečiť výmenu všetkých potrebných informácií o navrhovaných úveroch EIB medzi EIB a Komisiou; uprednostňovať základné prístavy a kľúčové vodné cesty s podporou z EÚ iba pre investície s jasnou európskou pridanou hodnotou, ktoré majú dostatočné súkromné investície; vydať

	<p>po tomto období využívala len veľmi málo.</p>	<p>usmernenia o štátnej pomoci pre jednotlivé prístavy a monitorovať a následne kontrolovať predchádzajúce rozhodnutia o štátnej pomoci; obmedziť administratívnu záťaž a omeškania tým, že bude presadzovať národné jednotné kontaktné miesto na vydávanie povolení a autorizácií; zlepšiť konkurenčné postavenie námornej dopravy v porovnaní s ostatnými druhmi dopravy, a to ďalším zjednodušením formalít spojených s námornou dopravou a colných formalít.</p>
<p>Osobitná správa č. 8/2016 „Železničná nákladná doprava v EÚ: stále nie na správnej dráhe“</p>	<p>Napriek cieľu Európskej komisie presunúť nákladnú dopravu z ciest na železnice podiel železničnej nákladnej dopravy v EÚ v skutočnosti od roku 2011 mierne klesol. Železničná doprava je šetrnejšia k životnému prostrediu a využíva menej dovážanej ropy, nie je však schopná reagovať na konkurenciu, ktorú predstavuje cestná doprava.</p>	<p>Komisia a členské štáty by mali riešiť nedostatky zistené pri liberalizácii trhu železničnej nákladnej dopravy; postupy riadenia dopravy; administratívne a technické obmedzenia; monitorovanie a transparentnosť výkonnosti sektora železničnej nákladnej dopravy a spravodlivú súťaž medzi rôznymi spôsobmi dopravy. V záujme lepšieho využívania finančných prostriedkov EÚ by Komisia a členské štáty mali dôslednejšie prideľovať finančné prostriedky podľa cieľov politik a uskutočňovať výber, plánovanie a riadenie projektov a údržbu siete.</p>
<p>Osobitná správa č. 1/2015 „Vnútroštátna vodná doprava v Európe: od roku 2001 žiadne významné zvýšenie jej podielu na doprave ani zlepšenie podmienok splavnosti“</p>	<p>Úsilie presunúť nákladnú dopravu v Európe z ciest na vnútrozemskú vodnú dopravu, ktoré sa financujú z prostriedkov EÚ, dosiahli za posledných 15 rokov pomalý pokrok. Projekty spolufinancované z prostriedkov EÚ v rámci stratégie na zvýšenie používania vnútrozemskej vodnej dopravy sa nevykonávali účinne. Podiel vnútrozemskej vodnej dopravy ako alternatívy k cestnej preprave sa nezvýšil a nezlepšila sa ani splavnosť.</p>	<p>Na zlepšenie účinnosti financovania vnútrozemskej vodnej dopravy zo strany EÚ: členské štáty by mali uprednostniť projekty vnútrozemských vodných ciest, ktoré prinášajú najväčšie a okamžité výhody; Komisia by mala zamerať svoje financovanie na projekty s vypracovanými pokročilými plánmi na odstránenie úzkych miest. Na zlepšenie koordinácie medzi členskými štátmi by Komisia mala: dôsledne analyzovať potenciálny trh a prínosy vnútrozemskej plavby na rôznych úsekoch riek a skoordinať vo všetkých členských štátoch realizáciu základnej siete TEN-T; s členskými štátmi schváliť konkrétne a dosiahnuteľné ciele na odstránenie úzkych miest; posilniť právny základ s cieľom rozšíriť požiadavky na predkladanie správ o stave splavnosti vodných ciest</p>

		a vyžadovať od členských štátov koordinované vypracúvanie národných plánov údržby vnútrozemských vodných ciest.
Osobitná správa č. 21/2014 „Letiskové infraštruktúry financované z prostriedkov EÚ: nedostatočná hodnota za vynaložené peniaze“	Investície do letísk financované z prostriedkov EÚ nevedli k očakávaným výsledkom a vytvorili nedostatočnú hodnotu za vynaložené peniaze. Z dôvodu nedostatočného plánovania a tvorby prognózy sa niektoré financované letiská nachádzali v tesnej blízkosti voči sebe navzájom, kým niektoré stavebné projekty boli príliš veľké pre množstvo dotknutých lietadiel a cestujúcich.	Komisia by v programovom období 2014 – 2020 mala zabezpečiť, aby členské štáty pridelovali finančné prostriedky EÚ na letiskové infraštruktúry len tým letiskám, ktoré sú finančne životaschopné a v prípade ktorých sa riadne posúdili a preukázali investičné potreby. Táto skutočnosť by sa mala zohľadňovať v rámci schvaľovania a monitorovania operačných programov Komisiou. Členské štáty by mali zostaviť koherentné regionálne, národné a nadnárodné plány rozvoja letísk, aby sa predišlo nadmernej kapacite, duplicitě a nekoordinovaným investíciám do letiskových infraštruktúr. V dôsledku tohto auditu sa podpora EÚ pre letiskovú infraštruktúru v programovom období 2014 – 2020 značne znížila.
Osobitná správa č. 1/2014 „Účinnosť projektov v oblasti mestskej verejnej dopravy podporovaných Európskou úniou“	Dve tretiny projektov mestskej verejnej dopravy spolufinancovaných zo štrukturálnych fondov EÚ sa nevyužili v dostatočnej miere. Dvomi hlavnými faktormi, ktoré k tejto situácii prispievali, boli nedostatky v koncepcii projektov a nevhodná politika v oblasti mobility.	Komisia by mala vyžadovať: aby sa zaviedli riadiace nástroje určené na monitorovanie kvality služieb a úrovne spokojnosti používateľov po uvedení projektov do prevádzky; aby sa do dohôd o grante zahrnul a následne meral minimálny počet ukazovateľov výsledkov spolu s príslušnými cieľmi; aby sa prísnejšie analyzoval odhad očakávaného počtu používateľov a aby sa výber druhu dopravy podporil vyčísleným porovnaním rôznych možností dopravy; aby sa projekty v oblasti mestskej dopravy zahrnuli do vhodnej politiky mobility; aby tieto príslušné odporúčania riešili aj orgány členských štátov pri riadení projektov v oblasti mestskej dopravy financovaných z prostriedkov EÚ.
Osobitná správa č. 5/2013 „Vynakladajú sa finančné prostriedky EÚ v rámci politiky súdržnosti na cesty dobre?“	Európsky dvor audítorov vykonal audit 24 projektov investícií do ciest financovaných z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR) a Kohézneho fondu v Nemecku, Grécku, Poľsku a Španielsku a posúdil, či dosiahli svoje ciele	Tri hlavné odporúčania: spolufinancovanie cestných projektov EÚ by malo závisieť od jasných cieľov pre čas cestovania, prínos k bezpečnosti na cestách, zlepšenie kapacity a vplyv na ekonomiku; platby by v súlade s najlepšími postupmi mali byť spojené s nákladovo efektívnymi technikami stavby ciest; a členské

	<p>pri primeraných nákladoch. Celková hodnota kontrolovaných projektov prevýšila 3 mld. EUR. Všetky cestné projekty, ktoré audítori skúmali, zabezpečili úsporu času na cestovaní a zvýšili bezpečnosť na cestách. Audítori však zistili, že sa nevenovala dostatočná pozornosť zabezpečeniu nákladovej účinnosti. Väčšina kontrolovaných projektov bola negatívne ovplyvnená nepresnými prognózami premávky. Výsledkom bolo, že druh zvolených ciest často nebol najvhodnejší pre premávku na danej ceste. Diaľnice sa uprednostňovali v prípadoch, keď by rýchlostné cesty mohli vyriešiť potreby premávky. V prípade 14 z 19 projektov bol zaznamenaný nižší objem premávky, než sa predpokladalo. V porovnaní s pôvodnými plánmi priemerné náklady vzrástli o 23 % Omeškanie bolo v priemere deväť mesiacov alebo 41 % v porovnaní s pôvodnými termínmi dohodnutými na začiatku.</p>	<p>štáty by mali zabezpečiť medzinárodnú konkurenciu na stavebných projektoch a zamerať svoje systémy verejného obstarávania na získanie najhospodárnejších ponúk.</p>
<p>Osobitná správa č. 3/2013 „Boli programy Marco Polo účinné v presune dopravy z ciest?“</p>	<p>Pri audite sa zistilo, že nebol predložený dostatočný počet relevantných návrhov projektov, lebo situácia na trhu a pravidlá programu odrádzali prevádzkovateľov od využívania tohto systému podpory. Polovica kontrolovaných projektov má obmedzenú udržateľnosť. Jedným z hlavných zistení auditu boli vážne náznaky tzv. účinku mŕtvej váhy, čo sú projekty, ktoré by pokračovali aj bez financovania z prostriedkov EÚ. V skutočnosti 13 zo 16 kontrolovaných príjemcov potvrdilo, že by začali a prevádzkovali dopravné služby aj bez dotácie. Okrem toho neboli k dispozícii nijaké spoľahlivé údaje, na základe</p>	<p>Európsky dvor audítorov odporučil Rade, Európskemu parlamentu a Komisii, aby zväžili pozastavenie financovania EÚ tých nákladných dopravných služieb, ktoré majú rovnakú koncepciu ako programy Marco Polo („tlak ponuky zhora“), čo viedlo k nedostatkom uvedeným v tejto správe (nedostatočné prijatie na trhu, chýbajúce dôkazy o dosiahnutí cieľov, veľká administratívna záťaž, nedostatočná udržateľnosť a mŕtva váha), a aby podmienili pokračovanie takéhoto financovania predbežným posúdením vplyvu, ktoré preukáže, či a do akej miery existuje pridaná hodnota pre EÚ. To by znamenalo zrealizovať podrobnú trhovú analýzu potenciálneho dopytu a prevzatie skúseností a najlepších postupov členských štátov s podobnými</p>

	<p>ktorých by bolo možné posúdiť prínosy pre vplyv nákladnej dopravy na životné prostredie, uvoľnenia preťaženia dopravy a zvýšenia bezpečnosti cestnej premávky.</p>	<p>vnútroštátnymi systémami podpory. Len v prípade pozitívneho hodnotenia, pokiaľ ide o zmysluplnú akciu EÚ v tejto oblasti, Európsky dvor audítorov odporúča, aby Komisia prijala celý rad opatrení s cieľom posilniť výkonnosť budúcich systémov podpory.</p>
<p>Osobitná správa č. 4/2012 „Je využívanie štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na spolufinancovanie dopravných infraštruktúr v námorných prístavoch účinnou investíciou?“</p>	<p>V rámci auditu sa zistilo, že účinných bolo len 11 z 27 kontrolovaných dopravných infraštruktúr v projektoch námorných prístavov, ktoré boli spolufinancované zo štrukturálnych fondov a z Kohézneho fondu v programovom období 2000 – 2006. Tretina kontrolovaných projektov mala navyše ciele, ktoré nesúviseli s dopravou. Okrem neúčinných projektov Európsky dvor audítorov zistil, že niektoré projekty neboli v prevádzke a štyri významné projekty v hodnote 70,8 % celkovej kontrolovanej sumy neboli v čase auditu dokončené. Z 23 dokončených projektov 11 projektov bolo dokončených načas, ale 12 ďalších malo v priemere 26 mesačné oneskorenie výstavby. Päť projektov, predstavujúcich takmer polovicu kontrolovaných súm, si bude pred uvedením do účinnej prevádzky vyžadovať ešte ďalšie značné investície.</p>	<p>Komisia by mala pripomenúť členským štátom ich povinnosť využívať finančné prostriedky EÚ v súlade so správnym finančným riadením; podmieniť pomoc z politiky súdržnosti v nadchádzajúcom období existenciou zrozumiteľnej dlhodobej stratégie rozvoja prístavov (založenej na hodnotení potrieb) pre všetky prístavy príslušného regiónu; zvýšiť zameranie na účinnosť projektov prostredníctvom využívania ukazovateľov výsledkov a vplyvu, na kontroly na mieste týkajúce sa otázok účinnosti a na zavedenie zásady, podľa ktorej by financovanie z prostriedkov EÚ malo byť podmienené výsledkami; vykonávať následné kontroly využívania a výkonu spolufinancovaných infraštruktúr na základe posúdenia rizika; posilniť hodnotenie veľkých projektov a projektov Kohézneho fondu.</p>
<p>Osobitná správa č. 8/2010 „Zlepšovanie výkonnosti dopravy na transeurópskych železničných osiach: Boli investície EÚ do železničnej infraštruktúry účinné?“</p>	<p>Európsky dvor audítorov dospel k záveru, že EÚ prostredníctvom spolufinancovania rozvoja železničnej infraštruktúry prispela k vytvoreniu nových možností pre transeurópsku železničnú dopravu. Prijatím určitých opatrení by však mohlo vynakladanie finančných prostriedkov EÚ prinášať väčšiu hodnotu.</p>	<p>Komisia by pri budúcich úvahách o definícii prioritných projektov mala spolupracovať s členskými štátmi a so železničnými inštitúciami s cieľom zistiť, po ktorých transeurópskych koridoroch je skutočný alebo predpokladaný zvýšený dopyt a v prípade potreby zároveň rozširovať vedomostnú a analytickú bázu na európskej úrovni. Komisia by mala zväziť možnosť polozenia väčšieho dôrazu na zmiernenie praktických obmedzení cezhraničnej železničnej dopravy, ktoré samy osebe nesúvisia s infraštruktúrou, a s týmto cieľom podnecovať a uľahčovať spoluprácu</p>

		medzi železničnými inštitúciami členských štátov.
--	--	---

Poznámka: Naše správy a odpovede Komisie na naše zistenia a odporúčania sú zverejnené na našom webovom sídle (<http://eca.europa.eu>).

## Príloha II – Desať cieľov EÚ týkajúcich sa konkurencieschopného dopravného systému efektívne využívajúceho zdroje

### Vývoj a zavádzanie nových a udržateľných palív a pohonných systémov

- Znížiť používanie „konvenčne poháňaných“ automobilov v mestskej doprave do roku 2050 na polovicu; dosiahnuť v centrách veľkých miest zavedenie mestskej logistiky v podstate bez emisií CO<sub>2</sub> do roku 2030.
- Používanie nízkouhlíkových udržateľných palív v leteckej doprave by do roku 2050 malo dosiahnuť 40 % do roku 2050 by sa zároveň mali znížiť emisie CO<sub>2</sub> z námorných lodných palív o 40 % (o 50 %, ak to bude uskutočniteľné).

### Optimalizácia výkonu multimodálnych logistických reťazcov vrátane väčšieho využívania energeticky efektívnejších druhov dopravy

- 30 % cestnej nákladnej dopravy nad 300 km by sa malo do roku 2030 previesť na iné druhy dopravy, ako napr. na železničnú či vodnú dopravu, a do roku 2050 by to malo byť viac ako 50 % a napomôcť by tomu mali efektívne zelené koridory nákladnej dopravy. Na dosiahnutie tohto cieľa je takisto potrebné vyvinúť vhodnú infraštruktúru.
- Dokončiť do roku 2050 európsku vysokorýchlostnú železničnú sieť. Strojnosť do roku 2030 dĺžku existujúcich vysokorýchlostných železničných sietí a udržať hustú železničnú sieť vo všetkých členských štátoch. Do roku 2050 by sa mala väčšina cestujúcich na strednú vzdialenosť prepravovať po železnici.
- Sprevádzkovať do roku 2030 v celej EÚ plne funkčnú multimodálnu „základnú sieť“ TEN-T s vysokokvalitnou a vysokokapacitnou sieťou do roku 2050 a so zodpovedajúcim súborom informačných služieb.
- Prepojiť do roku 2050 všetky letiská základnej siete so železničnou sieťou, pokiaľ možno vysokorýchlostnou; zabezpečiť, aby všetky hlavné námorné prístavy boli v dostatočnej miere prepojené s nákladnou železničnou dopravou a prípadne s vnútrozemskými vodnými cestami.

### Zvyšovanie efektívnosti dopravy a využívania infraštruktúry prostredníctvom informačných systémov a trhov orientovaných stimulov

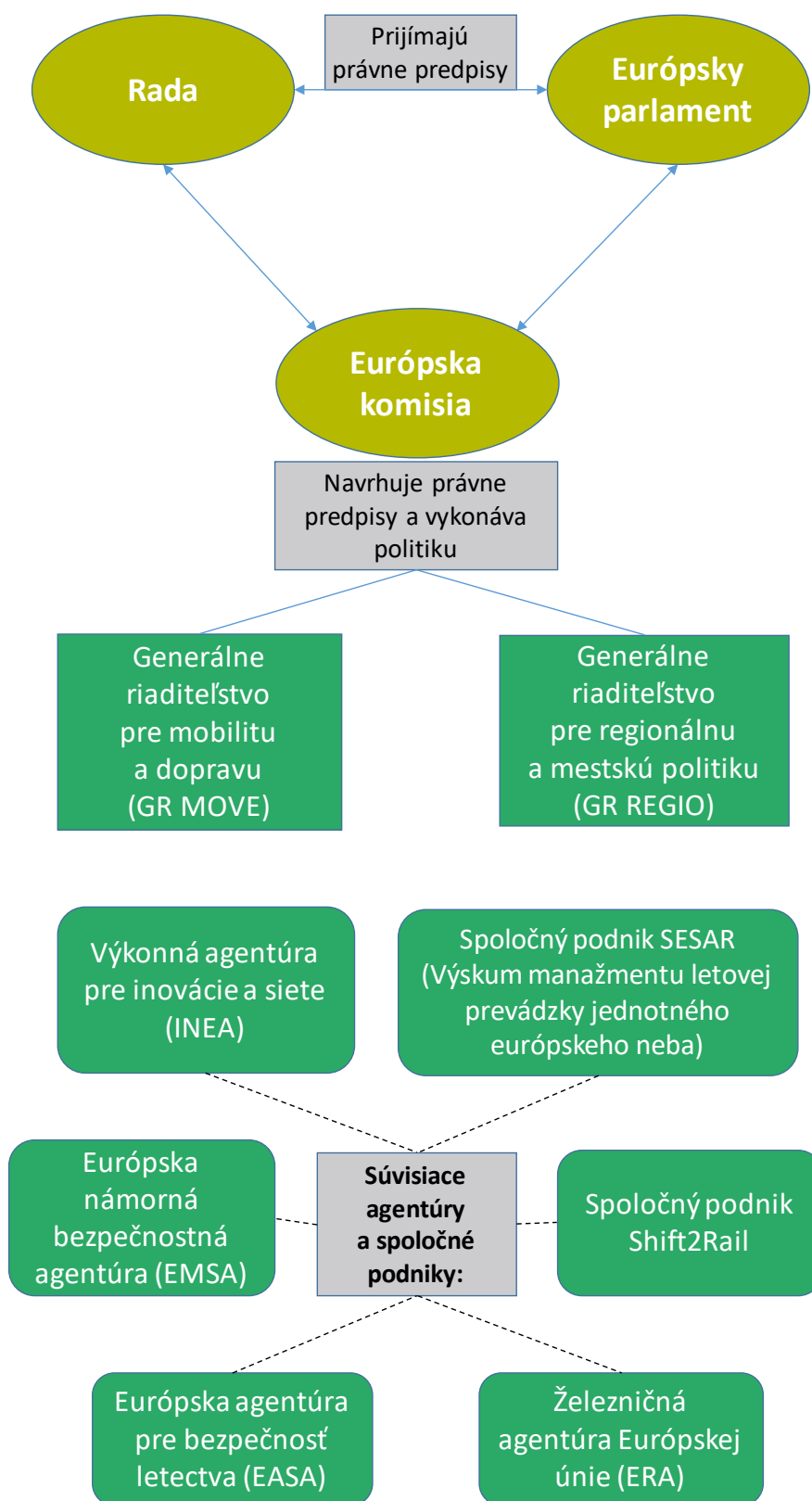
- Zavedenie modernizovanej infraštruktúry manažmentu letovej prevádzky (SESAR) v Európe do roku 2020 a dokončenie spoločného európskeho leteckého priestoru. Zavedenie príslušných systémov riadenia pozemnej a vodnej dopravy (ERTMS,

IDS, SSN a LRIT, RIS). Zavedenie európskeho globálneho navigačného satelitného systému (Galileo).

- Do roku 2020 vytvoriť rámec pre informačné, riadiace a platobné systémy európskej multimodálnej dopravy.
- Znížiť do roku 2050 počet smrteľných nehôd v cestnej doprave takmer na nulu. V súlade s týmto cieľom sa EÚ usiluje znížiť do roku 2020 počet dopravných nehôd na polovicu. Zabezpečiť vedúce postavenie EÚ v oblasti bezpečnosti a ochrany dopravy vo všetkých jej druhoch.
- Uplatňovať v plnej miere zásady „používateľ platí“ a „znečisťovateľ platí“ a viac zapájať súkromný sektor do odstraňovania nezrovnalostí vrátane škodlivých dotácií, vytvárania ziskov a zabezpečovania financovania budúcich dopravných investícií.

*Zdroj: KOM(2011) 144 v konečnom znení z 28. marca 2011 – Plán jednotného európskeho dopravného priestoru – Vytvorenie konkurencieschopného dopravného systému efektívne využívajúceho zdroje.*

## Príloha III – Hlavné zainteresované strany na úrovni EÚ



# Skratky

**ATM:** manažment letovej prevádzky

**EFRR:** Európsky fond regionálneho rozvoja

**EFSI:** Európsky fond pre strategické investície

**EIB:** Európska investičná banka

**ERTMS:** Európsky systém riadenia železničnej dopravy

**EŠIF:** európske štrukturálne a investičné fondy

**Eurostat:** Štatistický úrad Európskej únie (generálne riaditeľstvo Komisie)

**Galileo:** európsky globálny navigačný satelitný systém

**GHG:** skleníkové plyny

**GLONASS:** globálny navigačný satelitný systém

**GPS:** globálny polohový systém

**GR MOVE:** Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre mobilitu a dopravu

**GR REGIO:** Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre regionálnu a mestskú politiku

**HDP:** hrubý domáci produkt

**HSR** vysokorýchlostná železnica

**IDS:** inteligentné dopravné systémy

**IMO:** Medzinárodná námorná organizácia

**INEA:** Výkonná agentúra pre inovácie a siete

**NKI:** najvyššia kontrolná inštitúcia

**NPE:** Nástroj na prepájanie Európy

**OECD:** Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj

**PPP:** verejno-súkromné partnerstvá

**PSR:** Pakt stability a rastu

**RIS:** riečne informačné služby

**SES:** jednotné európske nebo

**SESAR:** Výskum manažmentu letovej prevádzky jednotného európskeho neba

**TEN-T:** transeurópska dopravná sieť

**VFR:** viacročný finančný rámec

**VTMIS:** monitorovací a informačný systém pre lodnú dopravu

**ZFEÚ:** Zmluva o fungovaní Európskej únie

## Tím, ktorý vypracoval situačnú správu

Túto situačnú správu vypracovala audítorská komora II, ktorá sa špecializuje na výdavkové oblasti investícií na podporu súdržnosti, rastu a začlenenia a ktorej predsedá členka Európskeho dvora audítorov Iliana Ivanova.

Preskúmanie viedol člen Európskeho dvora audítorov Ladislav Balko a pomáhali mu Branislav Urbanič, vedúci kabinetu, a Zuzana Franková, atašé kabinetu; Pietro Puricella, hlavný manažér; Svetoslav Hristov, vedúci úlohy; Valeria Rota, Enrico Grassi, Marjeta Leskovar a Annekatriin Langer, audítori. Thomas Everett poskytol jazykovú podporu.



*Prvý rad:* Enrico Grassi, Svetoslav Hristov, Ladislav Balko, Marjeta Leskovar, Pietro Puricella

*Druhý rad:* Branislav Urbanič, Thomas Everett

Táto situačná správa obsahuje opis a analýzu opatrení, ktoré EÚ uskutočňuje v oblasti dopravy. Zamerali sme sa na investície do infraštruktúry financované z rozpočtu EÚ a nastolili sme prierezové témy, ktoré sme určili pri nedávnych auditoch v rámci piatich hlavných druhov dopravy: v cestnej, železničnej, leteckej, vo vnútrozemskej vodnej doprave a v námornej doprave. Na základe našich pripomienok a odporúčaní predkladáme horizontálne preskúmanie hlavných problémov v oblasti rozvoja a financovania dopravy v EÚ.

Prostredníctvom poskytnutia jasných a dostupných informácií zainteresovaným stranám má táto situačná správa motivovať zainteresované strany, aby zlepšili opatrenia a/alebo ich lepšie koordinovali s cieľom pridať hodnotu úsiliu EÚ o splnenie jej cieľov v oblasti dopravnej politiky.



EURÓPSKY  
DVOR  
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie



© Európska únia, 2018.

V prípade použitia či šírenia fotografií a iných materiálov, na ktoré sa nevzťahujú autorské práva Európskej únie, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.

PDF ISBN 978-92-847-1439-1

doi:10.2865/836308

QJ-03-18-425-SK-N

HTML ISBN 978-92-847-1406-3

doi:10.2865/354916

QJ-03-18-425-SK-Q