

EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

ISSN 1831-0788

Zvláštní zpráva č. 8

2010

ZLEPŠOVÁNÍ DOPRAVNÍ VÝKONNOSTI
NA TRANSEVROPSKÝCH ŽELEZNIČNÍCH
OSÁCH: **SPLNILY INVESTICE EU DO
ŽELEZNIČNÍ INFRASTRUKTURY SVŮJ ÚČEL?**



CS



Zvláštní zpráva č. 8 // 2010

ZLEPŠOVÁNÍ DOPRAVNÍ VÝKONNOSTI NA TRANSEUROPSKÝCH ŽELEZNIČNÍCH OSÁCH: SPLNILY INVESTICE EU DO ŽELEZNIČNÍ INFRASTRUKTURY SVŮJ ÚČEL?

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU)

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

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Zvláštní zpráva č. 8 // 2010

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Katalogové údaje jsou uvedeny na konci této publikace.
Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2010

ISBN 978-92-9207-813-3
doi:10.2865/93531

© Evropská unie, 2010
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

OBSAH

Body

GLOSÁŘ

I–III SHRNUTÍ

1–14 ÚVOD

1–3 ZÁKLADNÍ INFORMACE

4–14 OPATŘENÍ EU V OBLASTI ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY

5–10 LEGISLATIVNÍ OPATŘENÍ NA ÚROVNI EU

11–14 SPOLUFINANCOVÁNÍ ŽELEZNIČNÍ INFRASTRUKTURY EVROPSKOU UNÍÍ

15–18 ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

19–61 PŘIPOMÍNKY

19–24 VYMEZENÍ PRIORITNÍCH PROJEKTŮ PODLE PROKAZATELNÝCH POTŘEB Z HLEDISKA STÁVAJÍCÍCH A OČEKÁVANÝCH ŽELEZNIČNÍCH SLUŽEB

21 V POSTUPU PRO VYMEZENÍ PRIORITNÍCH PROJEKTŮ V ROCE 2004 SE VYSKYTLY NEDOSTATKY

22–24 PRIORITNÍ PROJEKTY NEJSOU DEFINITIVNÍM POPISEM HLAVNÍCH TRANSEVROPSKÝCH ŽELEZNIČNÍCH OS

25–38 ZACÍLENÍ, VÝBĚR A SCHVÁLENÍ FINANČNÍ PODPORY EU

28–31 ZAMĚŘENÍ SPOLUFINANCOVÁNÍ TEN-T NA PŘEŠHRANIČNÍ LOKALITY SE OD ROKU 2006 ZLEPŠILO, ALE STÁLE ZBÝVÁ MNOHÉHO DOSÁHNOUT

32 KOORDINÁTOŘI MĚLI PŘÍZNIVÝ VLIV NA ZAMĚŘENÍ INVESTIC A NAPOMÁHALI ROZVOJI PRIORITNÍCH PROJEKTŮ

33 IDENTIFIKACE MÍST S MALOU PRŮJEZDNOSTÍ BY MOHLA BÝT LEPŠÍ

34–38 VE VÝBĚROVÝCH A SCHVALOVACÍCH POSTUPECH KOMISE SE VYSKYTUJÍ NEDOSTATKY

39–48 VÝSTAVBA INFRASTRUKTURY SPOLUFINANCOVANÉ EU V SOULADU SE SPECIFIKACEMI A JEJÍ ZPROVOZNĚNÍ

41–43 REALIZACE PLÁNOVANÉ INFRASTRUKTURY PROBÍHÁ V SOULADU SE SPECIFIKACEMI

44 NĚKDY DOCHÁZÍ K PRŮTAHŮM SE ZPROVOZNĚNÍM INFRASTRUKTURY

45–48 U VŠECH ÚSEKŮ DOŠLO K NÁRŮSTU NÁKLADŮ, VĚTŠINOU KVŮLI NEPŘEDVÍDATELNÝM OKOLNOSTEM

49–61 **DOPRAVNÍ VÝKONNOST NA ÚSECÍCH SPOLUFINANCOVANÝCH EU V KONTEXTU PRIORITNÍCH PROJEKTŮ**

52 VÝKONNOST NA ÚSECÍCH URČENÝCH PRO VYSOKORYCHLOSTNÍ PŘEPRAVU CESTUJÍCÍCH ODPOVÍDÁ OČEKÁVÁNÍ

53–61 DOPRAVNÍ VÝKONNOST ÚSEKŮ PRO KONVENČNÍ NÁKLADNÍ NEBO SMÍŠENOU DOPRAVU ZATÍM NESPLNILA OČEKÁVÁNÍ

62–66 **ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**

- PŘÍLOHA I – SOUHRN NEJDŮLEŽITĚJŠÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ EU V OBLASTI ŽELEZNIČNÍHO ODVĚTVÍ**
- PŘÍLOHA II – TECHNICKÉ SPECIFIKACE PRO INTEROPERABILITU**
- PŘÍLOHA III – SEZNAM PRIORITNÍCH PROJEKTŮ TEN-T**
- PŘÍLOHA IV – ÚSEKY INFRASTRUKTURY SPOLUFINANCOVANÉ EU V AUDITNÍM VZORKU**
- PŘÍLOHA V – KOORDINÁTOŘI JMENOVANÍ KOMISÍ PRO ŽELEZNIČNÍ PRIORITNÍ PROJEKTY K ČERVNU 2010**
- PŘÍLOHA VI – AUDITOVANÉ ÚSEKY SPOLUFINANCOVANÉ EU: STAV VÝSTAVBY A VYUŽITÍ**
- PŘÍLOHA VII – PŘEHLED SYSTÉMOVÝCH OMEZENÍ V PŘESHRANIČNÍCH LOKALITÁCH NA TRANSEVROPSKÝCH ŽELEZNIČNÍCH OSÁCH, KTERÁ BYLA ZJIŠTĚNA BĚHEM AUDITU**

ODPOVĚDI KOMISE

Fotografie 1 – Odpojená lokomotiva před posunem ve stanici Brennersee



© Evropský účetní dvůr, únor 2009.

GLOSÁŘ

Essenské projekty: Celkem 14 projektů společného zájmu v oblasti transevropské sítě, které byly stanoveny na zasedání Evropské rady v Essenu v roce 1993.

Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR): Finanční nástroj, jehož cílem je podporovat hospodářskou a sociální soudržnost mezi regiony EU. Opatření EFRR se provádějí převážně prostřednictvím operačních programů, pod něž spadá celá řada projektů.

Evropský systém řízení železničního provozu (ERTMS): Zvláštní evropská iniciativa, jejímž cílem je vytvořit plynulý evropský železniční systém, který by nahradil jednotlivé vnitrostátní systémy řízení vlaků v Evropě. Má dvě složky, a to Evropský systém řízení vlaků (ETCS) a Globální systém pro mobilní komunikaci – železnice (GSM-R).

Evropští koordinátoři: Osoby jmenované Komisí, jejichž úkolem je usnadnit koordinovanou realizaci určitých projektů, a to zejména přeshraničních projektů nebo jejich úseků, které byly prohlášeny za projekty evropského zájmu.

GR: Generální ředitelství Komise

Interoperabilita: Technická kompatibilita infrastruktury, železničních kolejových vozidel, signalizačních a dalších železničních systémů a také postupů pro schvalování kolejových vozidel k provozu v evropské železniční síti.

Nástroj předvstupních strukturálních politik (ISPA): Jeden z nástrojů zřízených na podporu kandidátských zemí střední a východní Evropy v období 2000–2006 při přípravě na vstup do EU. Jeho cílem bylo pomoci kandidátským zemím uplatňovat standardy EU v oblasti životního prostředí a zdokonalit a rozšířit dopravní síť, včetně propojení s transevropskou sítí. Tyto projekty byly vstupem do EU převedeny do režimu Fondu soudržnosti.

Prioritní projekty: Celkem 30 projektů společného zájmu skládajících se z úseků sítě TEN-T uvedených v hlavních směrech rozvoje TEN-T.

Provozovatel infrastruktury: Každý subjekt nebo podnik pověřený zejména zřízením a provozováním železniční infrastruktury. Tato činnost může zahrnovat rovněž provozování kontrolních a bezpečnostních systémů infrastruktury.

Regulační subjekt: Subjekt, který je nezávislý na provozovateli infrastruktury, správci poplatků, přidělujícím subjektu nebo žadateli. Železniční podnik má právo odvolat se k regulačnímu subjektu.

TGV / HSL / AVE: Vysokorychlostní vlaky *Trains à Grande Vitesse* / *High Speed Line* / *Alta Velocidad Española*

UIC: Mezinárodní železniční unie (Union International de Chemins de Fer)

Železniční podnik: Každý veřejný nebo soukromý podnik licencovaný v souladu s příslušnými právními předpisy Společenství, jehož hlavní činností je železniční přeprava zboží a cestujících.

SHRNUTÍ

I.

Politika Evropské unie v oblasti železnic obnáší jednak legislativní opatření týkající se otevření evropského železničního trhu a také interoperability a bezpečnosti a jednak spolufinancování rozvoje železniční infrastruktury v rámci TEN-T a politiky soudržnosti. Audit Účetního dvora se zaměřil na spolufinancování železniční infrastruktury Evropskou unií a zkoumal jeho účelnost z hlediska zlepšování výkonnosti na transevropských osách.

II.

Účetní dvůr dospěl k závěru, že spolufinancováním rozvoje železniční infrastruktury Evropská unie pomáhá otevírat nové možnosti v transevropské železniční dopravě. Na zajištění lepšího využití prostředků EU by však bylo možné podniknout několik kroků:

- prioritní projekty, jež jsou hlavním mechanismem pro koordinaci a zaměření finančních zdrojů EU, dosud nebyly vymezeny na základě analýzy stávajících a očekávaných dopravních toků a osy, které jim odpovídají, nepředstavují definitivní popis hlavních transevropských železničních os,
- zaměření spolufinancování TEN-T do přeshraničních lokalit se zlepšilo a koordinátoři jmenovaní Komisí pozitivně přispěli k rozvoji v oblasti přeshraničních a dalších úseků. V těchto lokalitách však stále zbývá mnohého dosáhnout a je třeba zlepšit analýzu míst s malou průjezdností. Ve schvalovacích postupech pro projekty financované z Fondu soudržnosti se vyskytovaly nedostatky a rovněž u schvalovacích postupů pro projekty v rámci TEN-T lze nalézt prostor pro zlepšení,
- v rámci spolufinancovaných infrastrukturních projektů byla plánovaná infrastruktura realizována v souladu se specifikacemi a po dokončení nabídla nové a lepší možnosti železniční dopravy na klíčových úsecích prioritních projektů. V technických specifikacích byly provedeny změny reagující na okolnosti, které vyšly najevo během výstavby, a běžně docházelo k nárůstu nákladů,
- na tratích vyhrazených pro vysokorychlostní přepravu cestujících bylo dosaženo měřitelných zlepšení, ale na konvenčních smíšených a nákladních tratích, kde provoz ovlivňuje řada faktorů, včetně systémových omezení v železniční síti, zejména v přeshraničních lokalitách, zatím železniční služby plně nefungují v očekávané míře.

SHRNUTÍ

III.

Účetní dvůr doporučuje, aby Komise:

- při vymezování prioritních projektů v budoucnu spolupracovala s členskými státy a železničními subjekty při určování transevropských koridorů, po nichž již je nebo se očekává, že bude výrazná poptávka, a v případě potřeby posílila poznatky a analytická východiska na evropské úrovni,
- navázala na dosavadní úlohu koordinátorů a zajistila, aby rozhodnutí o zacílení prostředků TEN-T vycházela z důkladné analýzy hlavních míst s malou průjezdností,
- zajistila důkladné postupy pro schvalování projektů v rámci politiky soudržnosti a zlepšila analýzu nákladů a přínosů pro výběrové postupy v rámci TEN-T,
- navázala na předcházející zkušenosti a ujala se vedoucí úlohy při zprostředkování vzájemné výměny poznatků a zkušeností o rozvoji železniční infrastruktury mezi navrhovateli projektů,
- případně kladla větší důraz na zmírnění praktických omezení u přeshraniční železniční dopravy, která se nevztahuje k infrastruktuře jako takové, a v tomto smyslu podpořila a zprostředkovala spolupráci mezi železničními subjekty v členských státech.

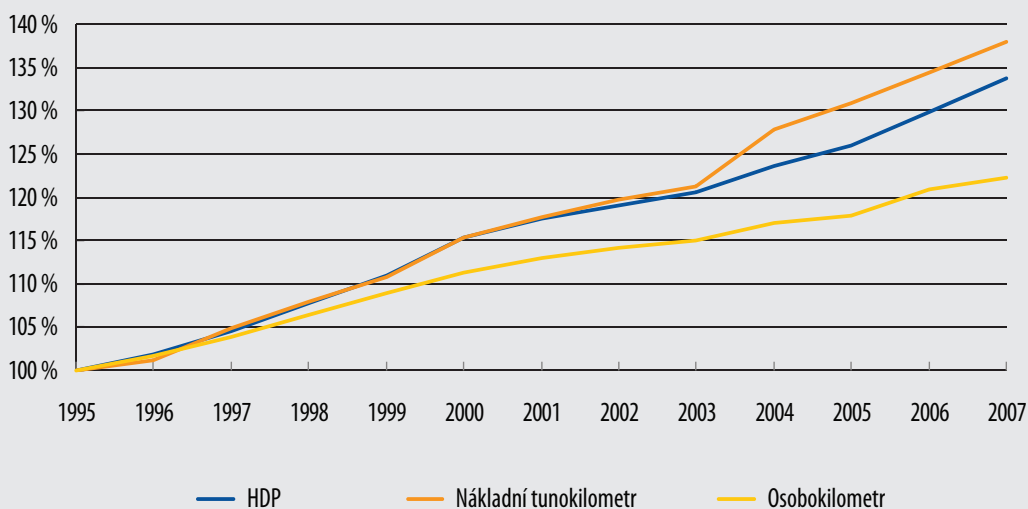
ÚVOD

ZÁKLADNÍ INFORMACE

1. V posledních letech se objem dopravy v Evropské unii výrazně zvýšil a růst objemu nákladní dopravy mezi lety 1995 a 2007 předstihl růst HDP (viz **graf 1**).
2. Očekává se, že do roku 2020 bude tento trend pokračovat, přičemž podle současných předpovědí se na růstu nákladní dopravy bude nejvíce podílet silniční a námořní doprava (viz **graf 2**) a na růstu osobní dopravy pak především osobní automobilová doprava (viz **graf 3**). Na evropskou železniční dopravu připadá z očekávaného růstu jen malá část a u jejího relativního podílu na dopravním trhu jako celku se předpovídá pokles.

GRAF 1

NÁRŮST DOPRAVY V EU-27 (1995–2007)



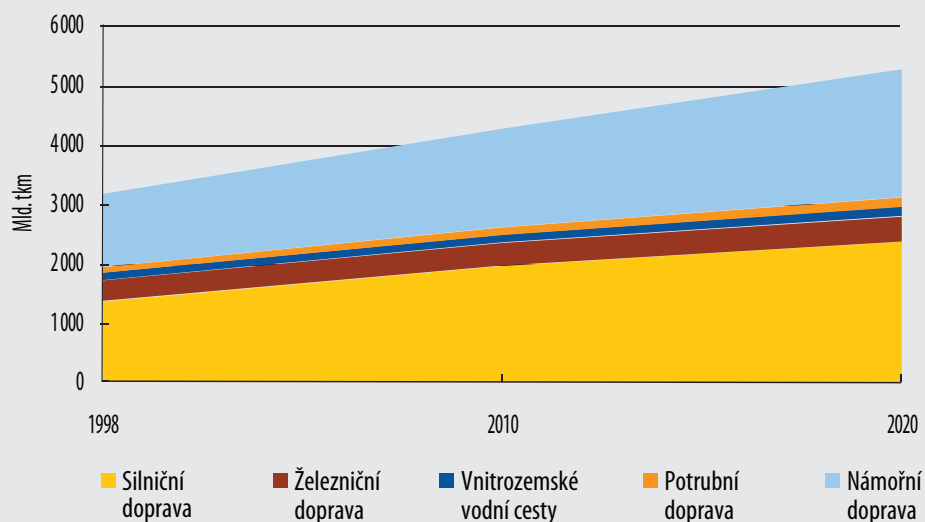
Zdroj: Energie a doprava EU v číslech: statistická příručka pro rok 2009, Evropská komise (GŘ pro energetiku a dopravu).

3. Za tři hlavní překážky rozvoje silného a konkurenceschopného odvětví železniční dopravy v Evropě Komise označuje následující skutečnosti:

- železniční infrastruktura není dobře uzpůsobena pro provozování transevropských služeb, zejména chybí propojení mezi vnitrostátními železničními sítěmi (hlavně v přeshraničních lokalitách), na důležitých osách se vyskytují místa s malou průjezdností a většina železniční infrastruktury, která se dnes v Evropě využívá, je stará několik desítek (místa až sto) let a potřebuje vyměnit nebo modernizovat,
- evropskou železniční síť tvoří jednotlivé vnitrostátní sítě, které se historicky rozvíjely tak, aby uspokojily potřeby dané země, a mají sice podobné, ale nikoliv shodné vnitrostátní technické a provozní charakteristiky a správní postupy; je potřeba vyřešit problémy s interoperabilitou,
- železniční služby v Evropě se historicky poskytovaly pouze v rámci vnitrostátního trhu; je třeba, aby vznikl konkurenceschopný trh pro transevropské služby.

GRAF 2

OČEKÁVANÝ RŮST NÁKLADNÍ DOPRAVY V EU-25 (1998–2020)



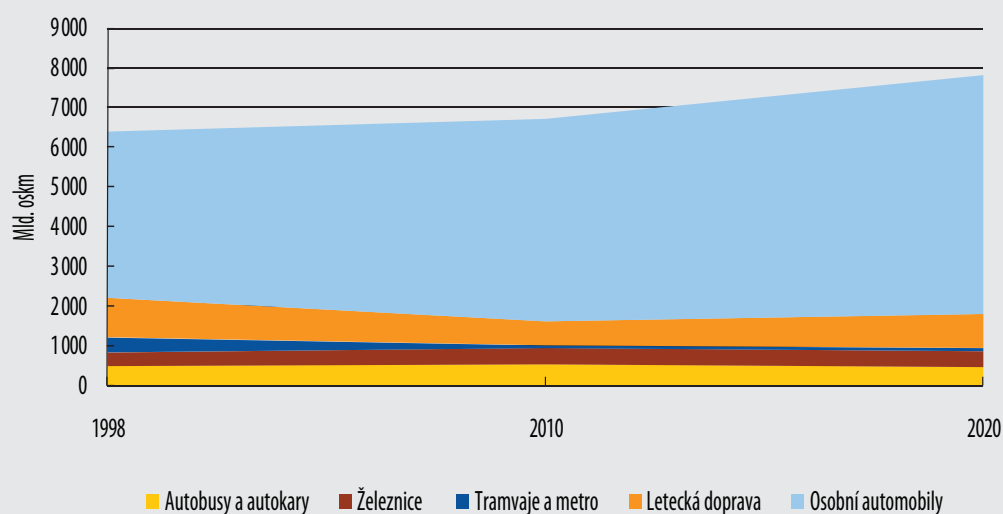
Zdroj: Evropa v pohybu, studie ASSESS, GŘ pro energetiku a dopravu, příloha II, s. 35–36.

OPATŘENÍ EU V OBLASTI ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY

4. Opatření EU týkající se evropských železnic zahrnují dva nástroje politiky, a to jednak legislativní opatření zaměřená na otevření evropského železničního trhu a podporu interoperability (a také bezpečnosti železničního provozu a práv cestujících) a jednak spolufinancování nové, modernizované železniční infrastruktury (viz **graf 4**). Předpokladem celkového pokroku je co nejlépe využít společného působení těchto dvou nástrojů; například nově postavenou přeshraniční železniční infrastrukturu nebude možné plně využívat, pokud pro ni nebude existovat patřičně rozvinutý trh s transevropskými službami.

GRAF 3

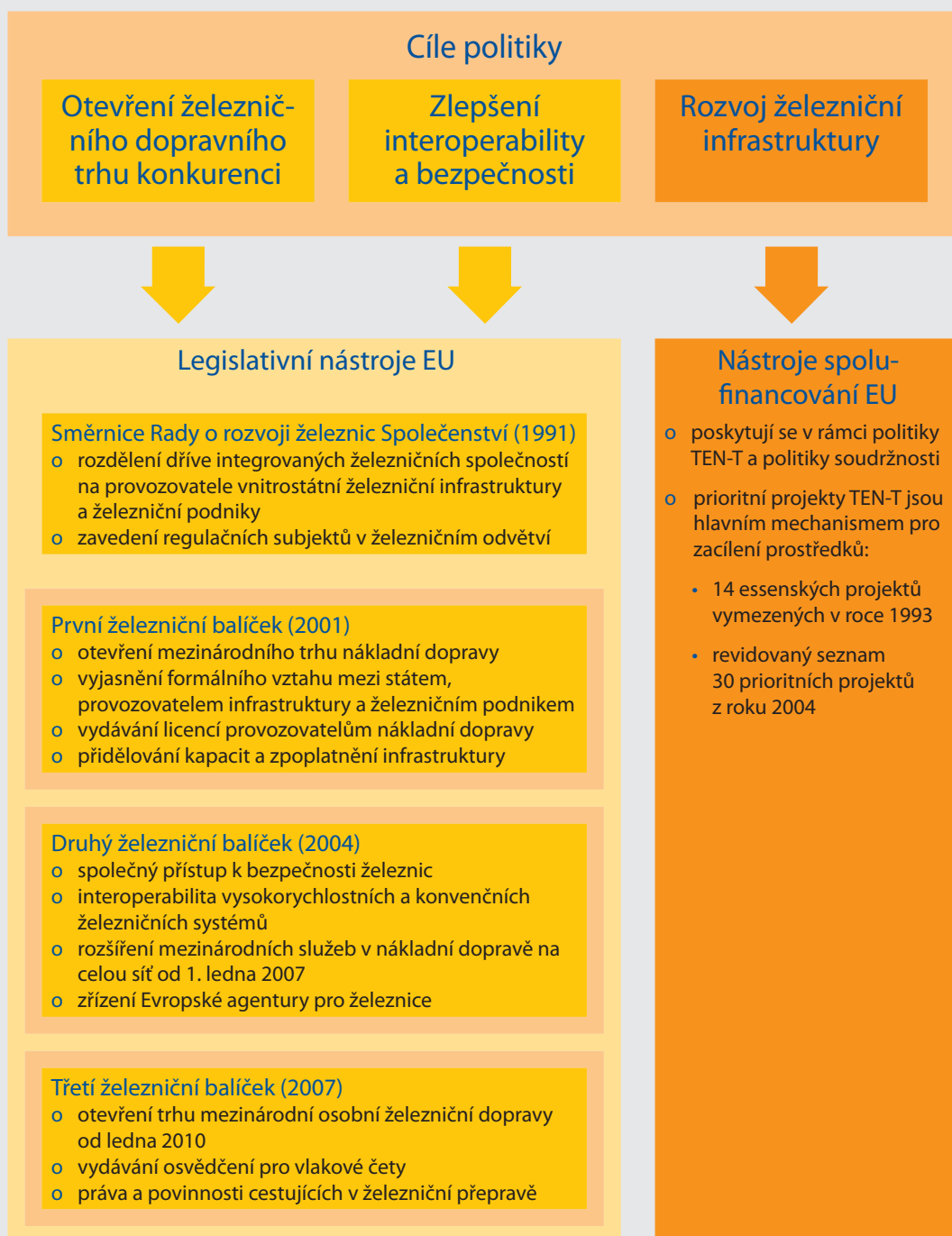
OČEKÁVANÝ RŮST OSOBNÍ DOPRAVY V EU-25 (1998–2020)



Zdroj: Evropa v pohybu, studie ASSESS, GŘ pro energetiku a dopravu, příloha II, s. 35–36.

GRAF 4

CÍLE A NÁSTROJE POLITIKY EU V OBLASTI ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY



LEGISLATIVNÍ OPATŘENÍ NA ÚROVNI EU

TRH, INTEROPERABILITA A BEZPEČNOST

5. Evropské právní předpisy z roku 1991¹ vyžadovaly, aby se integrované železniční společnosti rozdělily na provozovatele vnitrostátní železniční infrastruktury a na železniční podniky. Dalším požadavkem bylo vytvořit regulační subjekty v oblasti vnitrostátního železničního sektoru, které by na železniční trh dohlížely na vnitrostátní úrovni.
6. Od roku 2001 se směrnice EU sdružují do tzv. železničních balíčků, zabývajících se různými hledisky otevírání trhu, interoperability a bezpečnosti (shrnutí legislativních nástrojů EU viz **graf 4**, podrobněji pak **příloha I**), které musí členské státy provést ve vnitrostátním právu a uplatňovat.
7. Na úrovni EU byly vypracovány formální společné technické standardy v podobě technických specifikací pro interoperabilitu (TSI), které mimo jiné zahrnují standardy týkající se evropského systému řízení železničního provozu (*European Rail Traffic Management System* – ERTMS) (viz **rámček 1**). Vypracováním standardů TSI pověřila Komise Evropskou agenturu pro železnice (souhrn zveřejněných standardů TSI viz **příloha II**).

¹ Směrnice Rady 91/440/EHS ze dne 29. července 1991 o rozvoji železnic Společenství (Úř. věst. L 237, 24.8.1991, s. 25).

RÁMEČEK 1

EVROPSKÝ SYSTÉM ŘÍZENÍ ŽELEZNIČNÍHO PROVOZU („ERTMS“)

Cílem systému ERTMS je přispět k vytvoření plynulého evropského železničního systému tím, že nahradí jednotlivé vnitrostátní systémy řízení železniční dopravy v Evropě. Usnadňuje také vysokorychlostní železniční dopravu, umožňuje zvýšit kapacitu železničních tratí a zvyšuje bezpečnost. Několik rozhodnutí Komise, včetně rozhodnutí o zavedení systému ERTMS², vyžaduje, aby byly systémem ERTMS vybaveny všechny nově postavené tratě a do určitých termínů také některé koridory. Z celkového rozpočtu na transevropskou dopravní síť (TEN-T) v období 2007–2013 ve výši 8 miliard EUR bylo na podporu zavedení ERTMS železničními podniky a provozovateli infrastruktury určeno 500 milionů EUR.

² Rozhodnutí Komise 2009/561/ES ze dne 22. července 2009, kterým se mění rozhodnutí Komise 2006/679/ES, pokud jde o provádění technické specifikace pro interoperabilitu subsystému pro řízení a zabezpečení transevropského konvenčního železničního systému (Úř. věst. L 194, 25.7.2009, s. 60).

SÍŤ TEN-T A PRIORITNÍ PROJEKTY

8. V souladu se Smlouvou podporuje EU propojení a interoperabilitu vnitrostátních sítí³. Transevropská dopravní síť (TEN-T) vymezuje hlavní dopravní osy, na něž se soustředí finanční podpora EU pro železniční infrastrukturu.
9. Obzvláštní význam mají prioritní projekty, původně vymezené po zasedání Evropské rady v Essenu v roce 1993, které mají pomoci zaměřit investice EU na nejdůležitější osy. Od roku 2004 se počet prioritních projektů zvýšil na 30 (z toho 19 se týká železniční dopravy) a jejich seznam je součástí hlavních směrů rozvoje TEN-T⁴. Při vypracování tohoto seznamu se vycházelo z doporučení skupiny na vysoké úrovni, jíž předsedal bývalý komisař Karel Van Miert (shrnutí hlavních etap rozvoje sítě TEN-T a prioritních projektů viz **graf 5** a seznam prioritních projektů viz **příloha III**). Zdroje financování prioritních projektů uvádí **rámec 2**.
10. V roce 2009 Komise zahájila rozsáhlý přezkum politiky TEN-T zaměřený na budoucí politické a hospodářské úkoly, jako je dosažení cílů spojených se změnou klimatu, další hospodářský růst, hospodářská a sociální soudržnost a posílení mezinárodní role Evropy⁵. Komise navrhla možnosti dalšího rozvoje sítě TEN-T s úmyslem vypracovat zásadní legislativní návrh, včetně revize hlavních směrů rozvoje TEN-T.

³ Článek 154 Smlouvy o založení Evropského společenství (1992). Transevropské sítě existují v oblastech dopravy, telekomunikací a energetiky.

⁴ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 884/2004/ES ze dne 29. dubna 2004, kterým se mění rozhodnutí č. 1692/96/ES o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě (Úř. věst. L 167, 30.4.2004, s. 1).

⁵ Zelená kniha – TEN-T: Přezkum politiky: směrem k lépe integrované transevropské dopravní síti ve službách společné dopravní politiky, KOM(2009) 44 v konečném znění ze dne 4. února 2009.

RÁMEČEK 2

ZDROJE FINANCOVÁNÍ PRIORITNÍCH PROJEKTŮ

Podle nedávných odhadů se do prioritních projektů do roku 2007 investovalo již 126,35 miliardy EUR, mezi lety 2007 a 2013 se očekávají investice ve výši 154 miliard EUR a v následujících letech se počítá s vynaložením dalších 119 miliard EUR. Vnitrostátní rozpočty členských států se na celkových investicích do prioritních projektů mezi lety 1996 a 2013 podílejí ze 66 % (viz **tabulka 1**).

GRAF 5

HLAVNÍ ETAPY ROZVOJE SÍTĚ TEN-T A PRIORITNÍCH PROJEKTŮ

1994 Skupina představitelů hlav států nebo předsedů vlád navrhla seznam 14 „projektů evropského zájmu“ (z nichž se 10 týkalo železniční infrastruktury). Tzv. „essenské projekty“ byly začleněny do prvních formálních hlavních směrů rozvoje TEN-T.

2001 Komise vydala Bílou knihu o evropské dopravní politice na rok 2010, zdůrazňující zejména potřebu revitalizovat železnice.

2004 Na základě návrhů členských států a přistupujících zemí doporučila skupina na vysoké úrovni projekty společného zájmu pro síť TEN-T do roku 2020. Následně Rada formálně odsouhlasila 30 tzv. prioritních projektů (19 se týká železniční infrastruktury).

2005 Revidovaná Lisabonská strategie zdůraznila význam dopravní infrastruktury pro strategický rozvoj v Evropě a poukázala na potřebu účelně reagovat na zvyšující se globální a evropské obchodní toky, řešit environmentální otázky a podpořit sociální a hospodářský rozvoj.

2006 V platnost vstoupily aktualizované hlavní směry rozvoje TEN-T, zavádějící možnost 30% míry spolufinancování u přeshraničních lokalit a počítající se jmenováním koordinátorů.

2009 Komise se zainteresovanými stranami formálně konzultovala východiska pro lépe integrovanou síť TEN-T a možnou budoucí povahu prioritních projektů. Ke stěžejním bodům jednání patřilo vymezení hlavních sítí a rozvoj inteligentních dopravních systémů.

2010 Komise by měla zveřejnit bílou knihu o síti TEN-T.

SPOLUFINANCOVÁNÍ ŽELEZNIČNÍ INFRASTRUKTURY EVROPSKOU UNIÍ

11. Zdroje financování 30 prioritních projektů (s výjimkou projektu Galileo) včetně železniční dopravy shrnuje **tabulka 1**⁶.
12. Úseky železniční infrastruktury spolufinancované EU v rámci politiky TEN-T a politiky soudržnosti vycházejí z vnitrostátních návrhů a realizují je vnitrostátní orgány. Komise uplatňuje u těchto dvou mechanismů pro výběr a udělení financování různé postupy.

⁶ Článek 17 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 680/2007 ze dne 20. června 2007, kterým se stanoví obecná pravidla pro poskytování finanční pomoci Společenství v oblasti transevropských dopravních a energetických sítí (Úř. věst. L 162, 22.2.2007, s. 1). Komise musí jednou za dva roky předkládat zprávu o činnostech v oblasti TEN-T. U zprávy z května 2008 bylo při auditu zjištěno, že sice vesměs náležitě popisuje současný stav, ale čísla týkající se investic v minulosti jsou nepřesná.

TABULKA 1

ZDROJE FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ NA INVESTICE DO 30 PRIORITNÍCH PROJEKTŮ (KROMĚ PROJEKTU GALILEO), 1996–2013

(mld. EUR)		1996–1999 EU-15	2000–2006 EU-27	2007–2013 EU-27	Celkem	%
Granty EU	TEN-T	1,35	2,80	5,40	9,55	3 %
	Fond soudržnosti	3,83	7,00	12,30	23,13	8 %
	EFRR	1,46	4,81	4,70	10,97	4 %
EIB		9,78	16,10	25,00	50,88	18 %
Ostatní zdroje (členské státy)		16,23	63,00	106,60	185,83	66 %
Investice do prioritních projektů TEN-T celkem		32,65	93,70	154,00	280,35	100 %

Účetní dvůr zjistil, že uvedený celkový objem investic za období 2007–2013 ve výši 154 miliard EUR se liší od částky uvedené ve zprávě o pokroku prioritních projektů TEN-T, která byla 151 miliard EUR.

Zdroj: „Financování TEN-T v číslech“ na internetových stránkách GŘ pro energetiku a dopravu:
http://ec.europa.eu/transport/infrastruktura/funding/doc/funding_figs.pdf.

13. V rámci politiky TEN-T Evropská unie spolufinancuje studie a práce (maximální míry spolufinancování viz **tabulka 2**). Spolufinancované projekty týkající se prací většinou spočívají ve výstavbě určitých částí nebo technických prvků některého úseku prioritního projektu. Projekty se vybírají formou soutěže po posouzení návrhů předložených orgány členských států. Posuzování návrhů končí sestavením pořadí projektů, přičemž EU přidělí prostředky na projekty s nejlepším hodnocením. Za politiku TEN-T odpovídá generální ředitelství pro mobilitu a dopravu. Organizací samotného vyhodnocení byla nedávno pověřena Výkonná agentura pro transevropskou dopravní síť.

14. Spolufinancování EU v rámci politiky soudržnosti se členským státům, které k tomu splňují příslušné podmínky, poskytuje z Fondu soudržnosti⁷ a EFRR (maximální míry spolufinancování viz **tabulka 2**). Za politiku soudržnosti odpovídá generální ředitelství pro regionální politiku. Spolufinancování projektů z Fondu soudržnosti⁸ a velkých projektů z EFRR⁹ schvaluje Komise podle zvláštních pravidel pro každý fond. Součástí schvalovacího postupu Komise je kontrola souladu navrhovaných projektů s národní a regionální strategií a prověrka jejich celkové proveditelnosti a stupně přípravy. Nařízení týkající se Fondu soudržnosti stanoví, že finanční pomoc oblasti dopravy by se měla poskytovat na síť TEN-T, a zejména prioritní projekty¹⁰.

⁷ Do roku 2004 se finanční prostředky poskytovaly také přistupujícím zemím prostřednictvím nástroje ISPA. Při vstupu do EU byly tyto projekty převedeny do režimu Fondu soudržnosti.

⁸ U projektů pod 50 milionů EUR, které jsou předmětem žádosti o spolufinancování z Fondu soudržnosti, se od roku 2007 schválení Komise nevyžaduje.

⁹ Označení „velký projekt“ vychází především z objemu financování pro daný projekt. Do této definice spadají projekty, „jejichž celkové náklady brané v úvahu při určování příspěvku z fondů překračují částku 50 milionů EUR“ (článek 25 nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. L 161, 26.6.1999, s. 1) a článek 39 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25) ve znění nařízení (ES) č. 539/2010 Evropského parlamentu a Rady (Úř. věst. L 158, 24.6.2010, s.1)). Více informací o této problematice lze nalézt ve zvláštní zprávě č. 1/2008 o procesu vyřizování a schvalování žádostí o pomoc a hodnocení velkých investičních projektů za programová období 1994–1999 a 2000–2006.

¹⁰ Podle článku 3 nařízení Rady (ES) č. 1164/94 (Úř. věst. L 130, 25.5.1994, s. 1), čl. 3 odst. 1 nařízení (ES) č. 1264/1999 (Úř. věst. L 161, 26.6.1999, s. 57) a čl. 2 odst. 1 písm. a) nařízení (ES) č. 1084/2006 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 79) se výdaje z Fondu soudržnosti v oblasti dopravy přidělují na projekty TEN-T, a zejména na projekty společného zájmu, které jsou stanoveny v hlavních směrech rozvoje TEN-T z roku 2004.

TABULKA 2

MAXIMÁLNÍ MÍRA SPOLUFINANCOVÁNÍ V RÁMCI TEN-T A POLITIKY SOUDRŽNOSTI (2000–2013)¹

		2000–2006	2007–2013
TEN-T	Studie	50 %	50 %
	Traťová / palubní část ERTMS	10 %	50 %
	Přeshraniční úseky prioritních projektů	10 % (20 % od r. 2004)	30 %
	Ostatní úseky prioritních projektů	10 % (20 % u míst s malou průjezdností)	20 %
Politika soudržnosti	Fond soudržnosti	85 %	85 %
	EFRR	75 %	75 % (80 % u členských států s nárokem na podporu z Fondu soudržnosti)
	ISPA (do r. 2004)	75 %	–

¹ Spolufinancování se vztahuje pouze na projektové náklady, které se podle pravidel pro poskytování podpory EU považují za způsobilé.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

15. Audit se zaměřil na spolufinancování železniční infrastruktury Evropskou unií a zkoumal, zda splnilo svůj účel z hlediska zlepšování výkonnosti na transevropských osách. Při provádění auditu se Účetní dvůr soustředil na čtyři hlavní oblasti rizik, a to:

- zda jsou prioritní projekty účelným mechanismem pro poskytování finančních prostředků EU na hlavní transevropské osy a především zda byly tyto projekty vymezeny podle prokazatelných potřeb z hlediska stávajících a očekávaných železničních služeb,
- zda byla finanční podpora v rámci TEN-T a politiky soudržnosti účelně zaměřena na prioritní oblasti a do jaké míry k tomu napomáhají důkladné výběrové a schvalovací postupy,
- zda byly úseky infrastruktury spolufinancované EU postaveny v souladu s příslušnými specifikacemi a připraveny ke zprovoznění bez zbytečných prodlení,
- zda byly úseky infrastruktury spolufinancované EU využívány v souladu s očekáváními, a to i v kontextu transevropské osy, na níž se nacházejí.

Fotografie 2 – Nákladní vlak v Mnichově připravený k odjezdu do Verony přes stanici Brennersee



© Evropský účetní dvůr, únor 2009.

- 16.** Při provádění auditu Účetní dvůr analyzoval vzorek 21 konkrétních úseků spolufinancovaných EU v období 2000–2006 (14 bylo financováno hlavně z finančního nástroje TEN-T a sedm převážně v rámci politiky soudržnosti). Tyto úseky spadají pod osm prioritních projektů vymezených v hlavních směrech rozvoje TEN-T. Dohromady investice EU ve vzorku dosáhly celkové výše 8 683 milionů EUR, což představuje 77 % celého spolufinancování EU u osmi prioritních projektů vybraných do vzorku prioritních projektů a 36 % investic ze všech zdrojů celkem (další podrobnosti o vzorku viz **příloha IV** a definice termínů použitých v této zprávě viz **rámec 3**).
- 17.** Auditní práce v terénu probíhaly mezi říjnem 2008 a květnem 2009¹¹. Důkazní informace byly shromažďovány při pohovorech s úředníky členských států, s navrhovateli projektů a zainteresovanými subjekty ze železničního odvětví, dále přezkoumáním dokumentů, které má k dispozici Komise, prostřednictvím technických dotazníků vyplněných subjekty z členských států a návštěv v členských státech. Údaje týkající se výkonnosti dopravy poskytli provozovatelé vnitrostátní infrastruktury.
- 18.** Posouzení mechanismů finančního nebo technického dohledu v členských státech předmětem auditu nebylo.

¹¹ Při provádění terénních prací asistoval auditnímu týmu nezávislý expert z železničního odvětví.

RÁMEČEK 3

DEFINICE TERMÍNŮ POUŽITÝCH V TÉTO ZPRÁVĚ

Železniční osa je železniční trať (nebo soubor několika tratí), která vede na dlouhou vzdálenost a zajišťuje spojení mezi několika důležitými obchodními a/nebo průmyslovými lokalitami na trase. **Transevropské železniční osy** protínají více než jeden členský stát.

Prioritní projekt je označení pro skupinu **úseků**, z nichž každý spojuje určité obchodní a/nebo průmyslové lokality. V právních předpisech EU z roku 2004 byly formálně označeny jako „projekty společného zájmu“ (884/2004/ES – viz **graf 5**). Přestože se jim někdy říká osy, ne vždy jsou tyto skupiny úseků prioritních projektů vzájemně propojeny.

Spolufinancovaný **projekt** se vztahuje na zařízení nebo infrastrukturu nacházející se na železničním úseku, který je součástí prioritního projektu a na který EU schválila grant.

Například pod prioritní projekt 1 spadá železniční osa Berlín–Verona / Milán–Bologna–Neapol–Messina–Palermo. U tohoto prioritního projektu Účetní dvůr prověřoval projekty spolufinancované EU vztahující se k úsekům Berlín hlavní nádraží, Norimberk–Ingolstadt, Kufstein–Innsbruck, Brennerský tunel, Bologna–Florence, Řím–Neapol a Messina–Patti.

PŘIPOMÍNKY

VYMEZENÍ PRIORITYNÍCH PROJEKTŮ PODLE PROKAZATELNÝCH POTŘEB Z HLEDISKA STÁVAJÍCÍCH A OČEKÁVANÝCH ŽELEZNIČNÍCH SLUŽEB

19. Vzhledem k významu prioritních projektů jako mechanismu koordinace a zaměření finančních zdrojů Společenství je důležité, aby byly vymezeny na základě analýzy prokazatelných potřeb z hlediska stávajících a očekávaných železničních služeb.
20. Účetní dvůr posuzoval, zda byl postup pro vytvoření seznamu prioritních projektů v roce 2004 důkladný.

V POSTUPU PRO VYMEZENÍ PRIORITYNÍCH PROJEKTŮ V ROCE 2004 SE VYSKYTLY NEDOSTATKY

21. Tehdejší i budoucí členské státy předložily skupině na vysoké úrovni (dále také jen „skupina“), vytvořené v roce 2003, sto návrhů na konkrétní projekty a úseky¹². Tyto návrhy se posuzovaly nejdříve podle předvýběrových kritérií a následně podle souboru hodnotících kritérií určených touto skupinou. Doporučení skupiny měla podobu čtyř seznamů prioritních projektů, které obsahovaly 14 projektů ve fázi dokončování (většinou essenské projekty), 18 projektů s plánovaným zahájením do roku 2010, čtyř dlouhodobějších projektů a dalších 15 projektů důležitých z hlediska územní soudržnosti. Z těchto doporučení pak vycházela Evropská rada, když v hlavních směrech rozvoje TEN-T z roku 2004 vytvořila seznam 30 prioritních projektů (z toho 19 se vztahuje k železnicím). Analýza Účetního dvora odhalila závažné nedostatky při uplatnění předvýběrových a hodnotících kritérií stanovených touto skupinou:
 - o vzhledem k tomu, že nebylo zcela jasné, co tvoří hlavní evropskou osu, bylo podle slov hodnotitelů obtížné jednotně posuzovat význam polohy navrhovaných úseků,

¹² Tato skupina, jíž předsedal bývalý komisař Karel van Miert, se skládala z jednoho zástupce za každý členský stát, jednoho pozorovatele za každou přistupující zemi a pozorovatele Evropské investiční banky.

- o kvůli kvantitativním rozdílům a nejednotnosti analýz předložených na podporu ekonomické životaschopnosti a socio-ekonomických přínosů navrhovaných úseků měli hodnotitelé problémy porovnat význam navrhovaných projektů mezi sebou,
- o projektové návrhy obsahovaly nedostatečné a nekonzistentní informace o očekávané evropské přidané hodnotě projektů, zejména pokud jde o předpokládaný objem trans-evropské dopravy.

¹³ Zpráva skupiny na vysoké úrovni o transevropské dopravní síti, 23. června 2003, s. 49.

PRIORITNÍ PROJEKTY NEJSOU DEFINITIVNÍM POPISEM HLAVNÍCH TRANSEVROPSKÝCH ŽELEZNIČNÍCH OS

22. Mezi prioritními projekty a hlavními transevropskými železničními osami, jak je definuje železniční odvětví, sice může existovat významná podobnost, avšak prioritní projekty jako takové nelze za definitivní popis těchto os považovat. To potvrzují i následující zjištění:

- o zaprvé, výchozím bodem pro práci skupiny na vysoké úrovni nebyla analýza dosavadních a očekávaných dopravních toků na hlavních osách a skupina tento nedostatek ve své zprávě uvedla: *skupina neměla čas identifikovat tyto hlavní osy... [a] ... prioritní projekty umožňují získat základní představu o pravděpodobném rozmístění těchto os*¹³,

RÁMEČEK 4

PŘÍKLADY KORIDORŮ SE SYSTÉMEM ERTMS, KTERÉ SE NEKRYJÍ S PRIORITNÍMI PROJEKTY

Koridor s ERTMS B, který protíná Německo od severu k jihu, se nekryje s prioritním projektem mezi Hannoverem a Mnichovem.

Koridor s ERTMS D mezi Barcelonou a Valencíí se s prioritním projektem kryje jen částečně.

Koridor s ERTMS F, který vede napříč Německem a Polskem od východu na západ, se nekryje s žádným prioritním projektem. Polské úřady kladou na tuto východozápadní osu větší důraz a prozatím do ní investovaly 528 milionů EUR oproti 449 milionům EUR investovaným do severojižního prioritního projektu č. 23.

- o zadruhé, při následné práci na vymezení transevropských železničních koridorů, na nichž má být prioritou zavedení systému ERTMS (koordinované Karlem Vinckem, jmenovaným Komisí (viz bod 26)), se v rámci železničního odvětví dospělo k široké shodě a v roce 2008 bylo odsouhlaseno šest koridorů¹⁴. Dle zjištění se ne všechny z těchto odsouhlasených šesti koridorů plně kryjí s trasami prioritních projektů (viz **rámček 4**),
 - o zatřetí, součástí prioritních projektů není spojení s některými důležitými námořními přístavy, včetně Marseille, Rosstocku, Bremerhavenu a Le Havru; jiné významné přístavy, jako např. Gioia Tauro, se nacházejí v blízkosti některého úseku prioritního projektu, ale propojení s nimi součástí prioritních projektů není,
 - o a konečně, prioritní projekty se ne vždy kryjí s transevropskými osami definovanými odvětvovými sdruženími.
- 23.** Z uvedených nedostatků vyplývá, že lepší definování prioritních projektů by mohlo zdokonalit koordinaci a koncentraci finančních prostředků EU.
- 24.** Skupina na vysoké úrovni vyzvala ve své zprávě z roku 2003 Komisi ke zlepšení analýzy transevropských dopravních toků tak, aby z ní bylo možné vycházet při revizích seznamu prioritních projektů v budoucnu¹⁵. S vědomím, že je potřeba upřesnit pojetí transevropské železniční sítě, Komise v roce 2009 zahájila debatu o budoucnosti transevropské dopravní politiky a naznačila, že investiční priority je třeba stanovovat jednoznačněji¹⁶. Podle Komise by rozvoji transevropské nákladní železniční dopravy také prospělo vytvořit koridory vyhrazené pro nákladní dopravu na základě případových studií¹⁷.

¹⁴ Memorandum o porozumění mezi Evropskou komisí a evropskými železničními sdruženími (CER, UIC, UNIFE, EIM, odvětvová skupina GSM-R, ERFA) o posílení spolupráce na rychlém zavedení systému ERTMS, červenec 2008.

¹⁵ Zpráva skupiny na vysoké úrovni o transevropské dopravní síti, oddíl 6.4.3., bod 11, 27. června 2003, Brusel.

¹⁶ KOM(2009) 279 v konečném znění, Sdělení Komise – Udržitelná budoucnost pro dopravu: vytváření integrovaného dopravního systému řízeného technologiemi a vstřícného k uživatelům, Brusel, 17.6.2009.

¹⁷ KOM(2008) 852 v konečném znění, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské železniční síti zajišťující konkurenceschopnost nákladní dopravy, Brusel, 11.12.2008.

ZACÍLENÍ, VÝBĚR A SCHVÁLENÍ FINANČNÍ PODPORY EU

25. Zacílení investic EU je důležité, neboť:

- o finanční potřeby u prioritních projektů dosahují značné výše a k poskytnutí prostředků ze všech zdrojů dochází zřídka,
- o prioritní projekty mají transevropskou dimenzi, která může překračovat národní zájmy.

26. Právní předpisy EU označují za hlavní priority pro transevropskou síť odstranění míst s malou průjezdností a doplnění zcela chybějících spojení (zejména přeshraničních úseků)¹⁸. Ve zvláštní zprávě zveřejněné v roce 2005 Účetní dvůr uvedl, že „finanční pomoc v rámci TEN-T je přidělována příliš roztržštěně a nezaměřuje se dostatečně na přeshraniční projekty (nebo úseky projektů). Proto TEN-T nemůže dosáhnout plně evropské přidané hodnoty“¹⁹. Od doby, kdy byly vyjádřeny tyto připomínky, proběhlo několik významných změn:

- o aktualizace nařízení TEN-T, zavádějící mimo jiné možnost získat granty pro přeshraniční úseky v rámci TEN-T až do výše 30 % způsobilých nákladů,
- o v červenci 2005 Komise jmenovala šest koordinátorů²⁰ pro usnadnění koordinovaného provádění určitých projektů, zejména přeshraničních projektů nebo úseků přeshraničních projektů²¹ (viz **příloha V**).

27. Při vypracovávání této zprávy Účetní dvůr vyhodnotil uvedený vývoj a zejména přezkoumal:

- o zaměření spolufinancování TEN-T na přeshraniční úseky a nakolik v tomto ohledu pokročily prioritní projekty ve vzorku,
- o jakou roli hráli koordinátoři jmenovaní Komisí,

¹⁸ Viz rozhodnutí č. 884/2004/ES a nařízení (ES) č. 680/2007. Kromě toho Účetní dvůr ve své odpovědi na sdělení Komise „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“ zdůraznil, že výdaje, které mají přeshraniční dopad nebo představují společný zájem, mají zcela zjevně větší šanci být zahrnuty do opatření EU než výdaje s omezeným geografickým dopadem.

¹⁹ Zvláštní zpráva č. 6/2005 k transevropským dopravním sítím (TEN-T) spolu s odpověďmi Komise.

²⁰ Komise následně tento seznam aktualizovala v letech 2007, 2009 a 2010.

²¹ Článek 17a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES (Úř. věst. L 228, 9.9.1996, s. 1).

- o kvalitu analýzy vypracované s cílem pomoci vyřešit problém míst s malou průjezdností na transevropských osách,
- o do jaké míry jsou schvalovací postupy v rámci Fondu soudržnosti (a hlavních projektů EFRR) dostatečně důkladné na to, aby odhalily nedostatky ve vymezení a přípravě projektů, a do jaké míry změny výběrových postupů v rámci TEN-T vyřešily nedostatky, které Účetní dvůr uvedl ve své předchozí zvláštní zprávě.

ZAMĚŘENÍ SPOLUFINANCOVÁNÍ TEN-T NA PŘEŠHRANIČNÍ LOKALITY SE OD ROKU 2006 ZLEPŠILO, ALE STÁLE ZBÝVÁ MNOHÉHO DOSÁHNOUT

- 28.** V programovém období 2007–2013 se objem investovaných prostředků TEN-T v přeshraničních lokalitách ve srovnání s obdobím 2000–2006 výrazně zvýšil. Na investice v přeshraničních lokalitách připadalo během let 2000–2006 37 % investic v rámci TEN-T, zatímco pro období 2007–2013 se očekává nárůst na 71 %. Během tohoto období svou roli sehrálo také zvýšení míry spolufinancování TEN-T u přeshraničních úseků z 10 % na 30 % a úsilí koordinátorů směřující k tomu, aby členské státy zahrnovaly přeshraniční úseky do svých návrhů, přestože přímé důkazy přesvědčivě potvrzující vliv těchto skutečností na uvedené zlepšení nejsou k dispozici.
- 29.** Podle formulářů návrhů předložených členskými státy by se výstavba 14 z auditovaných úseků, jež byly spolufinancovány v rámci TEN-T a schváleny před rokem 2006, realizovala v každém případě, byť se změnami a/nebo s dodatečným rizikem, což odpovídá předchozímu zjištění Účetního dvora. Naopak v návrhu na významný projekt schválený v období 2007–2013 (Brennerský tunel) se uvádí, že bez spolufinancování EU by projekt nepokračoval.
- 30.** U způsobilých členských států jsou na rozvoj železniční infrastruktury k dispozici rovněž prostředky z Fondu soudržnosti a EFRR (z těchto zdrojů obdrželo prostředky sedm z 21 úseků, které byly předmětem auditu). Například ve Španělsku šly všechny prostředky Fondu soudržnosti vynaložené na železniční infrastrukturu v období 2000–2006 na prioritní projekty. Formální požadavek, aby investice z Fondu soudržnosti přednostně směřovaly do přeshraničních lokalit, však neexistuje.

- 31.** Pokrok při rozvoji infrastruktury v přeshraničních lokalitách obnáší politické i technické výzvy. Podpisu bilaterálních dohod, většinou v podobě formálních smluv, často předchází zdlouhavá jednání mezi sousedícími členskými státy na mezivládních konferencích. Z celkového přezkoumání stavu 13 přeshraničních lokalit, jež jsou součástí prioritních projektů ve vzorku, vyplynulo, že mnohého ještě zbývá dosáhnout a dokončení těchto úseků si vyžádá nemalé úsilí (viz **tabulka 3**).

TABULKA 3

ROZVOJ INFRASTRUKTURY V PŘESHRANIČNÍCH LOKALITÁCH, JEŽ JSOU SOUČÁSTÍ PRIORITNÍCH PROJEKTŮ VE VZORKU

		Lokalita	Výstavba dokončena	Ve výstavbě	Studie / přípravná fáze	Plánování zatím nezahájeno
Prioritní projekt 1	Německo–Rakousko	Mnichov–Kufstein			✓	
	Rakousko–Itálie	Brennerský tunel			✓	
Prioritní projekt 2	Německo–Belgie	Cáchy–Düren–Kolín		✓		
	Nizozemsko–Belgie	Rotterdam–Antverpy	✓			
Prioritní projekt 3	Francie–Španělsko (Atlantik)	Dax–Vitoria				✓
	Francie–Španělsko (Středozeří)	Perpignan–Figueras	✓			
Prioritní projekt 6	Francie–Itálie	Lyon–Turín			✓	
Prioritní projekt 17	Francie–Německo	Most Kehl		✓		
	Německo–Rakousko	Mühldorf–Freilassing				✓
	Rakousko–Slovensko	Vídeň–Bratislava			✓	
Prioritní projekt 23	Polsko–Slovensko	Bielsko–Biala–Zwardoň			✓	
Prioritní projekt 24	Nizozemsko–Německo	Zevenaar–Emerich		✓		
	Německo–Francie	Mulhouse			✓	

KOORDINÁTOŘI MĚLI PŘÍZNIVÝ VLIV NA ZAMĚŘENÍ INVESTIC A NAPOMÁHALI ROZVOJI PRIORITYNÍCH PROJEKTŮ

32. Koordinátoři příznivě ovlivňovali zacílení investic EU, a to zejména:

- zprostředkováváním kontaktů mezi zainteresovanými stranami s cílem dát impuls vývoji na problematických úsecích prioritních projektů, především pokud bylo nezbytné shodnout se na jasné a sdílené vizi cílového trhu železniční dopravy a specifikacích požadovaného rozvoje infrastruktury²² (např. dohoda mezi francouzskými a španělskými orgány o středozemní větvi prioritního projektu 3²³ a platforma týkající se brennerského koridoru (viz **rámeček 5**)),
- upozorňováním členských států na to, že pro získání spolufinancování EU je důležité navrhovat konkrétní úseky (např. brennerský koridor v rámci prioritního projektu 1 nebo místa s malou průjezdností a přeshraniční úseky u Stuttgartu a mezi Mnichovem a Freilassingem v rámci prioritního projektu 17), a zároveň zdůrazněním toho, že jiné úseky by nebyly příznivě přijaty, např. takové, kde infrastruktura železničních stanic přímo nesouvisí s provozem vlaků,
- podporou spolupráce mezi železničními orgány v členských státech v oblasti zlepšování dopravní výkonnosti a odstraňování provozních a dalších problémů na současných korydorech (např. skupina pro zlepšování kvality železniční dopravy (viz **rámeček 14**), což je technická pracovní skupina v případě prioritního projektu 6 a koridorů se systémem ERTMS).

²² Písemné stanovisko koordinátorů v oblasti evropské dopravy: Karel Van Miert, Etienne Davignon, Carlo Secchi, Laurens Jan Brinkhorst, Péter Balázs, Karla Peijs, Luis Valente De Oliveira, Pavel Telička, Karel Vinck k budoucnosti politiky TEN-T, Brusel, 6. října 2009.

²³ Výroční zpráva evropského koordinátora, Etienne Davignon, prioritní projekt č. 3, „Vysokorychlostní železniční osa v jihozápadní Evropě“, Brusel, srpen 2009.

RÁMEČEK 5

PLATFORMA TÝKAJÍCÍ SE BRENNERSKÉHO KORIDORU

Podporou kontaktů mezi italskými, rakouskými a německými subjekty přispěl tehdejší koordinátor Karel Van Miert k vytvoření platformy týkající se brennerského koridoru, která navázala na dřívější spolupráci a je hlavním fórem pro dosažení dohody o cílech a specifikacích návrhu infrastrukturního rozvoje (včetně Brennerského tunelu).

IDENTIFIKACE MÍST S MALOU PRŮJEZDNOSTÍ BY MOHLA BÝT LEPŠÍ

- 33.** Pečlivá a spolehlivá analýza je důležitým předpokladem pro identifikaci úseků s malou průjezdností u prioritních projektů, a je proto hlavním faktorem při stanovení priorit investic EU. Řádná empirická analýza míst s malou průjezdností na hlavních transevropských osách však není k dispozici a Komise se při jejich určování spoléhá především na vlastní analýzy členských států, které byly v posledních letech doplněny o informace shromážděné koordinátory.

VE VÝBĚROVÝCH A SCHVALOVACÍCH POSTUPECH KOMISE SE VYSKYTLY NEDOSTATKY

V RÁMCI FONDU SOUDRŽNOSTI BYLY SCHVÁLENY PROJEKTY, KTERÉ NEBYLY DŮKLADNĚ PŘIPRAVENY

- 34.** Účetní dvůr přezkoumal, nakolik jsou schvalovací postupy pro projekty v oblasti železniční infrastruktury navrženy ke spolu-financování z Fondu soudržnosti a jako hlavní projekty v rámci EFRR dostatečně důkladné, aby umožnily zjistit nedostatky ve vymezení a přípravě projektů.

- 35.** V případě projektů železniční infrastruktury spolufinancovaných Fondem soudržnosti Účetní dvůr zjistil, že hodnocení technických parametrů navrhovaných projektů bylo nedostatečné. Ve zkoumaných případech byly projekty v žádostech o spolufinancování z Fondu soudržnosti prověřeny pouze formou tzv. interní meziútvarové konzultace v Komisi, kdy generální ředitelství pro regionální politiku zasílá ostatním útvarům Komise dokumentaci k projektovým návrhům, aby od nich získalo stanovisko. Prověrkou dokumentace Komise se ukázalo, že neexistuje žádný důkaz o tom, že by na podporu takového stanoviska proběhl důkladný technický přezkum. Jelikož v rámci hodnotícího procesu nebyli konzultováni externí odborníci na železniční infrastrukturu, spoléhat se pouze na zmíněnou interní konzultaci jako na technický přezkum nestačí. Navíc se nevěnovala dostatečná pozornost tomu, aby byly schválené projekty náležitě připraveny. V případě projektu Madrid–Levante se generální ředitelství pro regionální politiku obrátilo na Evropskou investiční banku (EIB) s žádostí o radu ohledně projektových návrhů. Přestože EIB vyjádřila konkrétní pochybnosti o tom, zda jsou specifikace tohoto projektu odpovídající, projekt byl pro financování z Fondu soudržnosti schválen. Jeho náklady následně vzrostly oproti výši uvedené v dokumentaci k projektovému návrhu o 89 % (viz **rámec 8**). Účetní dvůr bere na vědomí, že postup pro schvalování velkých projektů se od roku 2007 změnil.

VÝBĚROVÉ POSTUPY PRO PROJEKTY TEN-T BYLY AKTUALIZOVÁNY, ALE STÁLE EXISTUJE PROSTOR PRO DALŠÍ ZLEPŠENÍ

- 36.** Účetní dvůr přezkoumal změny ve výběrových postupech u projektů železniční infrastruktury navrhovaných pro spolufinancování v rámci TEN-T, a zejména pak nakolik byly řešeny nedostatky, na něž Účetní dvůr upozornil ve své předchozí zvláštní zprávě.

37. Na základě předchozích doporučení Účetního dvora došlo ve výběrových postupech projektů v rámci TEN-T k určitým změnám²⁴. Jde především o:

- aktualizaci postupů hodnocení návrhů, zejména začlenění spolupráce s externími odborníky,
- příspěvek koordinátorů, kteří u prioritních projektů poskytují kontextuální informace o situaci na místě,
- svěření řady úkolů nedávno vytvořené Výkonné agentuře pro transevropskou dopravní síť²⁵.

38. Nehledě na výše uvedené skutečnosti existuje prostor pro zlepšení, pokud jde o využití analýzy nákladů a přínosů. Analýza nákladů a přínosů spolu s environmentální a socio-ekonomickou analýzou by měla při výběru umožňovat porovnání významu navrhovaných projektů. Přezkoumání dokumentace týkající se výběru projektů ukázalo, že analýza nákladů a přínosů navrhovaných projektů spočívala pouze v předložení souhrnných informací a že v praxi nebyly tyto souhrny z hlediska zahrnutých proměnných, míry podrobností nebo předpokladů, z nichž analýza vychází, jednotné. Nezbytnou součástí takových analýz jsou také odhady týkající se předpokládaných dopravních toků v budoucnu. Přestože určité iniciativy, jejichž cílem bylo zajistit konzistentnost takových odhadů (například v případě alpských tunelů), byly podniknuty, jednalo se o ojedinělé případy. Je potřeba vytvořit jednotný model železničních dopravních toků v Evropě, který by poskytoval informace jak pro potřeby celkové politiky, tak pro potřeby výběru konkrétních projektů.

²⁴ Zvláštní zpráva č. 6/2005, body 35, 43 a 52–58.

²⁵ Rozhodnutí Komise 2007/60/ES ze dne 26. října 2006 o zřízení Výkonné agentury pro transevropskou dopravní síť podle nařízení Rady (ES) č. 58/2003 (Úř. věst. L 32, 6.2.2007, s. 88).

VÝSTAVBA INFRASTRUKTURY SPOLUFINANCOVANÉ EU V SOULADU SE SPECIFIKACEMI A JEJÍ ZPROVOZNĚNÍ

- 39.** U každého ze spolufinancovaných úseků v auditovaném vzorku Účetní dvůr prověřoval realizaci projektu, tj. nakolik postavená infrastruktura úseků odpovídá specifikacím a zda byla uvedena do provozu bez zbytečných prodlení. Kromě toho se zkoumal nárůst projektových nákladů.
- 40.** *Příloha VI* ukazuje stav zprovoznění 21 úseků spolufinancovaných EU, které byly předmětem auditu.

REALIZACE PLÁNOVANÉ INFRASTRUKTURY PROBÍHÁ V SOULADU SE SPECIFIKACEMI

- 41.** Technická infrastruktura na 14 dokončených úsecích ve vzorku byla realizována v souladu se specifikacemi. S ohledem na okolnosti, které se objevily během výstavby, byly do specifikací zaneseny oprávněné změny. V jednom případě nebyly ve specifikacích návrhu v plné míře předvídány určité technické podmínky (viz **rámeček 6**).

RÁMEČEK 6

TECHNICKÉ PODMÍNKY, KTERÉ NEBYLY VE SPECIFIKACÍCH NÁVRHU V PLNÉ MÍŘE PŘEDVÍDÁNY

Trať [Norimberk–Ingolstadt](#) byla podle specifikací postavena jako trať pro smíšené využití, avšak během testování bezpečnosti se ukázalo, že kvůli problémům s tlakem vzduchu nemohou vlaky v tunelových úsecích projíždět vedle sebe. Tato trať se nyní využívá pouze pro vysokorychlostní osobní vlaky.

42. Také pět úseků, které byly v době auditu ve výstavbě, se realizuje podle specifikací. V případě dlouhodobých úseků alpského tunelu (Mont-Cenis, Brenner (viz **fotografie 5**, s. 37)) odpovídá povaha a rozsah změn technických specifikací provedených ve fázi plánování a průzkumu tomu, co lze vzhledem k mimořádné obtížnosti těchto úseků očekávat. Cílem úprav je například zohlednit environmentální otázky nebo jiné okolnosti.
43. Účetní dvůr zaznamenal případ Komisi podpořeného projektu, jehož cílem je usnadnit vytvoření sítě pro šíření znalostí o řízení a organizaci velkých infrastrukturních projektů v Evropě²⁶. Tento projekt přinesl užitečné výsledky v podobě navázání kontaktů mezi projektovými manažery a výměny praktických znalostí a nabízí zkušenosti využitelné při dalších iniciativách v budoucnu.

²⁶ Projekt Netlipse, který byl podpořen v rámci šestého evropského rámcového programu pro výzkum a technologický rozvoj (www.netlipse.eu).

RÁMEČEK 7

MEZINÁRODNÍ ÚSEK PERPIGNAN-FIGUERAS

Mezinárodní úsek Perpignan-Figueras (44 km včetně Perthusského tunelu v délce 8 km) umožní náležitě vybaveným vlakům s rozchodem dle norem Mezinárodní železniční unie (UIC) jezdit bez zastávky mezi Francií a Španělskem a pomůže zlepšit provoz nákladní a osobní dopravy. Jednalo se o prakticky jediné partnerství veřejného a soukromého sektoru v auditním vzorku a dodavatel dokončil výstavbu infrastruktury na konci roku 2009. Díky pečlivé a detailní přípravě byl projekt dokončen víceméně včas a v mezích daného rozpočtu. Přestože je však trať napojena na železniční síť v Perpignanu, na španělské straně ve Figueras zatím takové napojení není. V současnosti se pracuje na spojení s rozchodem UIC mezi Barcelonou a Figueras, ale do roku 2012 nebude dokončeno. Lze proto očekávat, že celý nový mezinárodní úsek nebude zprovozněn dříve než dva roky po svém dokončení. Prozatímní řešení, kterým je položení třetích kolejí mezi Gironou a Figueras umožňujících provoz jak vlaků s rozchodem UIC, tak vlaků s iberským rozchodem, by mohlo být realizováno do konce roku 2010, ale zajistí přinejlepším pouze částečné využití nové trati.

Fotografie 3 – Nová, zatím nezprovozněná trať na mezinárodním úseku Perpignan-Figueras



© Evropský účetní dvůr, březen 2009.

NĚKDY DOCHÁZÍ K PRŮTAHŮM SE ZPROVOZNĚNÍM INFRASTRUKTURY

- 44.** V době auditu byly ze 14 dokončených úseků zprovozněny všechny kromě dvou. Jeden významný přeshraniční úsek (mezinárodní úsek Perpignan–Figueras mezi Francií a Španělskem (viz **rámec 7** a **fotografie 3**) však nebylo možné zprovoznit kvůli průtahům s napojením na sousední úseky, přestože infrastruktura je už hotová.

U VŠECH ÚSEKŮ DOŠLO K NÁRŮSTU NÁKLADŮ, VĚTŠINOU KVŮLI NEPŘEDVÍDATELNÝM OKOLNOSTEM

- 45.** Nárůst projektových nákladů byl zjištěn u všech projektů (viz **rámec 8**). Téměř ve všech případech k němu došlo v důsledku nepředvídatelných okolností, které vyšly najevo během výstavby, jako např. nečekaně obtížné geografické podmínky, požadavky na ochranu životního prostředí, bezpečnostní požadavky nebo vyšší nabídky dodavatelů, než se očekávalo²⁷.

²⁷ Podle akademického výzkumu představují megaprojekty velmi složitý podnik a historicky je nárůst nákladů nad rámec původního rozpočtu velmi běžným jevem; zpráva uvádí, že překročení nákladů v reálném vyjádření o 50 % až 100 % je běžné a překročení o více než 100 % není neobvyklé. Flyberg B., Bruzelius N. a Rothengatter W., *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*, Cambridge University Press, 2003, s. 44. Viz také Hugo Priemus, Bent Flyvbjerg, Bert Van Wee: *Decision-making on Megaprojects: Cost-benefit Analysis, Planning and Innovation*, Edward Elgar Publishing Ltd, 2008, ISBN 1845427378.

RÁMEČEK 8

NÁRŮST NÁKLADŮ U AUDITOVANÝCH ÚSEKŮ

Informace o nákladech byly k dispozici u 19 z 21 auditovaných úseků. U 11 úseků náklady vzrostly o 49 %, u šesti o 50 % až 100 % a u dvou úseků zvýšení překročilo 100 %. Tyto údaje celkově odpovídají zjištěním jiných studií o rozsáhlých projektech dopravní infrastruktury. Z prověřovaných úseků byl největší nárůst zaznamenán u úseku **Varšava–Gdyně** (financovaného v rámci politiky soudržnosti), a to o 166 % z předpokládaných 475 milionů EUR v návrhu projektu z roku 2004 na 1 265 milionů EUR podle posledních odhadů v listopadu 2009.

- 46.** U projektů, jimž předcházela pečlivá a detailní příprava, docházelo k nárůstu nákladů v menší míře; takový byl např. projekt Perpignan–Figueras, dokončený víceméně včas a v mezích daného rozpočtu (viz **rámeček 7**). Naopak u projektů, jejichž příprava tak pečlivá a podrobná nebyla, bylo riziko výraznějšího nárůstu nákladů větší; např. na úseku Madrid–Levante, o němž EIB vyjádřila své obavy, náklady prozatím vzrostly o 89 % (viz bod 35).
- 47.** Toto zvýšení nákladů nemělo na rozpočet Unie přímý dopad, protože investice EU byla omezena na původně poskytnuté granty. Je však potřeba mít je na zřeteli v kontextu rozsáhlých investičních potřeb prioritních projektů a toho, že přilákání investic ze soukromého sektoru se považuje za čím dál důležitější. Riziko nárůstu projektových nákladů může zhoršit obavy z malé návratnosti a odradit soukromé investory.
- 48.** Vzhledem ke složité povaze projektů a riziku nárůstu nákladů vytvářejí některé projekty (např. Brennerský tunel) rezervy, aby zmírnily dopad, který by takové zvýšení mohlo mít na celkový rozpočet.

DOPRAVNÍ VÝKONNOST NA ÚSECÍCH SPOLUFINANCOVANÝCH EU V KONTEXTU PRIORITNÍCH PROJEKTŮ

- 49.** Vysokorychlostní přeprava cestujících se obecně považuje za službu dopravního trhu mezi důležitými městskými oblastmi schopnou konkurovat silniční dopravě a letecké dopravě na krátké vzdálenosti. Primárně je proto třeba nabídnout cestování z bodu do bodu, které je spolehlivé, pohodlné a především rychlé. Nákladní doprava se řídí jinou logikou: čím delší vzdálenost, tím vyšší je potenciál železnice konkurovat ostatním způsobům dopravy, zejména silniční dopravě. Na dlouhých transevropských tratích cesta nutně vede přes více než jednu vnitrostátní síť.

50. Po dokončení a zprovoznění závisí míra využití železniční infrastruktury na tom, zda železniční služby fungují dle předpokladů. Účetní dvůr zkoumal:

- zda je dopravní výkonnost v souladu s očekáváním jednak na úsecích určených pro vysokorychlostní přepravu cestujících a jednak na konvenčních úsecích pro nákladní či smíšenou dopravu,
- nakolik systémová omezení omezují výkonnost na osách, na nichž se nachází úseky spolufinancované EU, a jakého pokroku bylo dosaženo při jejich odstraňování.

51. ***Příloha VI*** ukazuje stav zprovoznění úseků spolufinancovaných EU, které byly předmětem auditu.

Fotografie 4 – Vysokorychlostní osobní vlak AVE ve stanici Chamartin před odjezdem na trase Madrid–Segovia–Valladolid, vedoucí 28 km dlouhým tunelem Guadarrama



© Evropský účetní dvůr, březen 2009.

VÝKONNOST NA ÚSECÍCH URČENÝCH PRO VYSOKORYCHLOSTNÍ PŘEPRAVU CESTUJÍCÍCH ODPOVÍDÁ OČEKÁVÁNÍ

52. Osm z 21 auditovaných úseků bylo součástí výstavby nových vysokorychlostních tratí pro přepravu cestujících, z toho sedm bylo v době auditu v provozu (**fotografie 4**). Železniční služby na šesti z těchto tratí fungují podle plánu a problémy, které zdržovaly zahájení úplného železničního provozu na zbývajících trati, se nedávno vyřešily (vysokorychlostní trať HSL Zuid). Navrhovatelé projektů většinou předpovídali, že tyto projekty budou mít na cílové trhy výrazný dopad, a podle dostupných údajů dosažená výkonnost tomuto očekávání odpovídá (viz **rámeček 9**). Tím, že je tato infrastruktura vyhrazena pro přesně vymezené, homogenní služby, se provoz na ní, sám o sobě technicky náročný, nekomplikuje nutností zohlednit smíšené využití.

RÁMEČEK 9

VYSOKORYCHLOSTNÍ PŘEPRAVA CESTUJÍCÍCH PLNÍ CÍLE

Úsek **Madrid–Barcelona** umožnil zkrátit jízdní dobu mezi těmito dvěma městy ze 6 hodin 35 minut (v roce 1998) na 2:30, čímž získal tržní podíl na úkor letecké přepravy. Počet cestujících se zvýšil ze 2,62 milionu (2007) na 5,8 milionu (2008).

Na úseku **Berlín hlavní nádraží** se přestup mezi severojižní a východozápadní osou urychlil o 25 minut a tento úsek navíc nabízí zcela nové cestovní možnosti.

Úsek **LGV Est (fáze 1)** umožňuje dosáhnout rychlosti 320 km/h, a zkrátit tak jízdní dobu mezi Paříží a Štrasburkem ze 3:50 na 2:20 a mezi Paříží a Lucemburkem ze 3:35 na 2:05, což vedlo ke snížení letecké přepravy mezi Paříží a letišti blízko měst, která dnes mohou využít vysokorychlostní železniční spojení.

Vysokorychlostní tratě pro přepravu cestujících **Frankfurt nad Mohanem–Kolín** a **Norimberk–Ingolstadt** kromě zlepšení přímé osobní dopravy uvolnily také kapacitu na tratích pro smíšené použití nebo tratích pro nákladní dopravu.

DOPRAVNÍ VÝKONNOST ÚSEKŮ PRO KONVENČNÍ NÁKLADNÍ NEBO SMÍŠENOU DOPRAVU ZATÍM NESPLNILA OČEKÁVÁNÍ

- 53.** Z auditovaných úseků se 13 týkalo infrastruktury pro smíšené použití nebo pro nákladní dopravu, z toho zatím pouze pět bylo zprovozněno. Cílem těchto úseků většinou bylo odstranit místa s malou průjezdností, zvýšit kapacitu a zkrátit jízdní dobu (viz také **rámček 10** o alpských tunelech).
- 54.** Splnění cílů v oblasti výkonnosti u pěti úseků, které jsou již zprovozněny, bylo problematické, neboť ani jeden z nich se zatím nevyužívá podle plánu. Hlavní faktory ovlivňující dosažení cílové výkonnosti souvisí na jedné straně s poptávkou po službách, které by potenciálně mohly být na dané infrastrukturu provozovány, a na druhé straně s interoperabilitou a ostatními překážkami v železničním systému, které způsobují přerušení transevropských železničních služeb. To potvrzuje, že celkový pokrok transevropské železniční dopravy je závislý na dosažení synergií mezi dopady legislativních opatření v oblasti trhů a interoperability a dopady opatření politiky spolufinancování; tento postoj zdůraznili také koordinátoři²⁸.

²⁸ Písemné stanovisko koordinátorů v oblasti evropské dopravy: Karel Van Miert, Etienne Davignon, Carlo Secchi, Laurens Jan Brinkhorst, Péter Balázs, Karla Peijs, Luís Valente De Oliveira, Pavel Telička, Karel Vinck k budoucnosti politiky TEN-T, Brusel, 6. října 2009.

ZVLÁŠTNÍ ÚSEKY: ALPSKÉ TUNELY V BRENNERU A MONT-CENIS

Jedná se o obzvláště rozsáhlé úseky, jejichž součástí je tunel mezi Rakouskem a Itálií (**Brenner**) a mezi Francií a Itálií (**Mont-Cenis**); tyto tunely mají zefektivnit nákladní a osobní dopravu tím, že umožní vyhnout se cestě přes Alpy po dosavadních omezených trasách, která je nežádoucí z hlediska dopravy i životního prostředí. U tunelů se sice předpokládá smíšené využití, ale primárně jsou určeny pro nákladní dopravu. Navrhovatelé projektů očekávají, že projekty povedou k transformaci trhu na příslušné trase, neboť umožní výrazně zvýšit objem přepravovaného nákladu oproti současnosti a získat výrazný celkový tržní podíl ve srovnání s ostatními způsoby dopravy. Jedná se o dlouhodobé úsilí pro horizont 10–15 let a v současné době jsou tyto projekty ve fázi plánování a výzkumu.

Fotografie 5 – Vjezd do průzkumného tunelu pro Brennerský tunel ve Fortezze



© Evropský účetní dvůr, únor 2009.

SYSTÉMOVÁ OMEZENÍ MAJÍ NEGATIVNÍ DOPAD, JEHOŽ ROZSAH MŮŽE BÝT SROVNATELNÝ S PŘÍNOSY V OBLASTI VÝKONNOSTI PLYNOUCÍMI Z NÁKLADNÝCH INVESTIC DO INFRASTRUKTURY

- 55.** Nakolik se železniční infrastruktura využívá, závisí na řadě faktorů včetně obecných hospodářských podmínek²⁹, souvisejícího rozvoje v přístavech, výstavby tunelů apod. (viz **rámec 11**) a také na dalších investicích do železničního systému (viz **rámec 12**).
- 56.** Nemalou roli hrají i systémová omezení. U transevropské vysokorychlostní přepravy cestujících, provozované např. mezi Paříží, Bruslem a Londýnem, byla zavedena zvláštní opatření, aby vlaky nemusely zastavovat na hranicích. Lokomotivy jsou například vybaveny tak, aby byly kompatibilní s více systémy trakční energie a systémy pro řízení (zabezpečení) vlaků, a existuje dohoda o provozních předpisech na těchto konkrétních tratích apod. Přestože jsou taková opatření spojena s určitými komplikacemi, lze je realizovat, neboť tato služba je určena jen pro tento jeden účel a hlavní zainteresované strany jednoznačně projevují ochotu potenciální problémy řešit.

²⁹ Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu – Druhá zpráva o vývoji na železničním trhu, KOM(2009) 676 v konečném znění, Brusel, 18.12.2009.

Fotografie 6 – Sklad železničních dvojkolí u zařízení na výměnu rozchodu společnosti TRANSFESA v Cerbère na francouzsko-španělské hranici



© Evropský účetní dvůr, březen 2009.

RÁMEČEK 11

ÚSEKY INFRASTRUKTURY, KTERÉ BUDE MOŽNÉ VYUŽÍVAT, JEN POKUD PROBĚHNOU DALŠÍ PRÁCE

Trať **Betuwe** vede východozápadním směrem mezi přístavem Rotterdam a hranicí mezi Nizozemskem a Německem; je vyhrazena pouze pro nákladní dopravu. Traťová infrastruktura byla pro železniční provoz plně k dispozici v červnu 2007, s realistickou maximální kapacitou v průměru 380 vlaků denně, ale zatím zde jezdí 20 vlaků za den, přičemž toto množství by se do roku 2013 mělo zvýšit na 150 za den: limitujícím faktorem bylo prozatím postupné zavádění lokomotiv kompatibilních se zabezpečovacím systémem ERTMS úrovně 2. Zvýšení dopravy na 380 vlaků denně se předpokládá po realizaci plánovaných prací na druhé příštavní části Maasvlakte.

Využití nyní stavěného úseku **Kufstein–Innsbruck** spolufinancovaného EU na brennerském koridoru mezi Mnichovem a Veronou bude omezeno objemem dopravy, která může projíždět přes horský průsmyk ve stanici Brennersee. Situace se výrazně zlepší až v roce 2022, kdy bude v tomto koridoru zprovozněna trať vedoucí **Brennerským tunelem**, toho času ve výstavbě.

Využití mezinárodního úseku **Perpignan–Figueras** závisí částečně na toku nákladní dopravy mezi Španělskem a Francií, přičemž důležitou roli bude hrát i právě probíhající rozvoj v přístavech (jako je Barcelona).

RÁMEČEK 12

VÝSTAVBA INFRASTRUKTURY NA PODPORU SLUŽEB, U KTERÝCH SE NEOČEKÁVÁ SPECIFICKÁ POPTÁVKA V KRÁTKODOBÉM ČI DLOUHODOBÉM HORIZONTU

Vysokorychlostní tratě **Řím–Neapol** a **Bologna–Florence** s vysokou kapacitou byly vystavěny pro nákladní i osobní dopravu. Aby po nich mohly jezdit jak nákladní, tak osobní vlaky, bylo nutné značně investovat do propojení s konvenčními tratěmi. Dále byla potřebná výstavba tunelů, mostů a viaduktů, aby se snížil sklon trati a zvýšila kapacita zatížení nápravy. Na těchto tratích prozatím nákladní vlaky nejezdí, a i když se s jejich provozem někdy v budoucnu počítá, žádné konkrétní plány v tomto ohledu na straně provozovatelů vlaků zatím nevznikly.

Na úsecích **Řím–Neapol**, **Bologna–Florence** a **Pioltello–Treviglio** nedosahují nákladní lokomotivy, které jsou k dispozici, stanovené minimální rychlosti 120 km/h.

Trať **Rača–Trnava–Piešťany** umožňuje jet rychlostí až 160 km/h; v současnosti však žádné vlaky schopné dosáhnout této rychlosti na Slovensku nejezdí.

57. U konvenčních tratí určených pro kombinovanou nákladní a osobní dopravu je situace složitější. Překročení hranic mezi některými vnitrostátními železničními systémy je stále komplikované do takové míry, že u mnoha transevropských železničních služeb dochází kvůli nutnosti na hranicích zastavit k přerušení. Účetní dvůr zjistil různé komplikace, včetně rozdílů v rozchodu, systému trakční energie, systému řízení (zabezpečení) vlaků, délce vlakové soupravy a provozních předpisech. Dalším důvodem k zastavení vlaku je skutečnost, že členský stát neakceptuje železniční kolejová vozidla schválená k provozu v jiném členském státě nebo školení a osvědčení vlakové čety, technické a obchodní kontroly či řízení provozu v reálném čase (přehled těchto problémů s příklady úseků vybraných k auditu, včetně transevropských os, na nichž se nacházejí, viz **příloha VII**). Přestože tyto komplikace na hranicích nemusí v jednotlivých případech nutně znamenat velké zpoždění, jejich kumulativní dopad už výrazný být může, zejména v podobě problémů s řízením dopravy, rizika dopravní zácpy a následného zpoždění (viz **rámeček 13**).

Fotografie 7 – Řídící centrum ve stanici Brennersee



© Evropský účetní dvůr, únor 2009.

CESTA NÁKLADNÍHO VLAKU Z MNICHOVA DO BRENNERSEE

Před vypravením vlaku z Mnichova (viz **fotografie 2**, s. 18) proběhne technická a obchodní kontrola, kdy se prověřuje, že vlaková souprava je v náležitém stavu a její brzdový systém je plně funkční. Vlak je vybaven dvěma lokomotivami a řídí jej jeden německy mluvící strojvedoucí.

Při vjezdu do rakouské železniční sítě v Kufsteinu není nutné na soupravě provádět žádné změny, neboť německé a rakouské provozní předpisy jsou harmonizovány a příslušné železniční orgány formálně akceptují některé menší odlišnosti v normách druhé strany. K vlakové soupravě je pro snazší výstup do stanice Brennersee připojena třetí lokomotiva (viz **fotografie 8**).

Při dosažení stanice Brennersee na vrcholu hory (rakousko-italská hranice) dojde k posunu vlaku, aby se odpojily nyní již nepotřebné dvě lokomotivy. Vzhledem k odlišným požadavkům italských a rakouských provozních předpisů se provedou také další úkony, a to:

- výměna strojvedoucího: italské provozní předpisy vyžadují dva italsky mluvící strojvedoucí (s osvědčením k jízdě v Itálii) a ti zaujmou místo jednoho německy mluvícího strojvedoucího (s osvědčením k jízdě v Německu a Rakousku),
- výměna koncových návěstí: v Německu a Rakousku musí mít vlaky na zadní části reflexní tabule³⁰, což v Itálii, kde se vyžadují rozsvícená zadní světla, není přípustné (viz **fotografie 9**, s. 47).

Přestože před vypravením vlaku v Mnichově proběhne technická kontrola a vzdálenost do Verony je pouze 448 km (což je méně než maximálních 700 km požadovaných italskými předpisy), ve stanici Brennersee se provádí další kontrola, trvající přibližně 25 minut, protože italský železniční podnik neakceptuje technickou kontrolu provedenou německou protistranou v Mnichově. Na cestě opačným směrem taková technická kontrola neprobíhá, protože železniční podnik v Německu kontroly provedené italskou protistranou akceptuje.

³⁰ Přesné provedení reflexních tabulí podle německých a rakouských provozních předpisů se mírně liší, ale oba typy jsou oběma stranami akceptovány.

Fotografie 8 – Nákladní vlak stoupá přes rakouské Alpy směrem k Brennersee



© Evropský účetní dvůr, únor 2009.

- 58.** Pokud by se podařilo tato omezení zmírnit, transevropská doprava by mohla doznat zlepšení, která by svým rozsahem byla srovnatelná s přínosy ze zvýšení výkonnosti, dosaženými díky značným investicím do infrastruktury (srovnání na příkladu prioritního projektu 1 viz **tabulka 4**). Takový pokrok by vyžadoval spíše spolupráci mezi orgány členských států než finanční investice do infrastruktury.

TABULKA 4

ÚSPORA 25 MINUT A 25 MINUT ZPOŽDĚNÍ U PRIORITNÍHO PROJEKTU 1

25 minut

Jízdní doba ušetřená díky výstavbě nové vysokorychlostní trati mezi Norimberkem a Ingolstadtem v Německu s celkovými náklady 2 336 milionů EUR (z toho spolufinancování EU ve výši 134 milionů EUR v rámci TEN-T).

Dodatečná doba potřebná k provedení technické kontroly vlaků vstupujících na území Itálie ve stanici Brennersee na rakousko-italské hranici, protože italský železniční podnik neakceptuje technickou kontrolu, kterou před vypravením vlaku z Mnichova provádí německá protistrana.

- 59.** V železničním odvětví v Evropě jsou tato omezení na důležitých koridorech dobře známá, ale studie na evropské úrovni, která by komplexně popisovala dané problémy, vyčíslila jejich dopad a nabídla možná řešení, zatím není pro všechny důležité osy k dispozici.
- 60.** Předpokladem zmírnění systémových omezení na transevropských osách je vzájemná dohoda členských států. Pokusy o takovou dohodu na evropské úrovni se začaly objevovat až poměrně nedávno, jelikož dosáhnout pokroku při dvoustranných jednáních se historicky ukazuje jako obtížné. Za zmínku stojí jedna poměrně úspěšně fungující výjimka, která spočívá ve spolupráci orgánů členských států na zlepšení výkonnosti železniční dopravy na železniční ose (viz **rámeček 14**). Podobné iniciativy vznikají a často se tak děje s podporou koordinátorů jmenovaných Komisí, jako je tomu například v případě brennerského koridoru.
- 61.** V jedné oblasti byl na evropské úrovni učiněn pokrok, a to přijetím právního předpisu EU v roce 2008, jehož cílem je zjednodušit vzájemné schvalování kolejových vozidel mezi vnitrostátními železničními sítěmi³¹.

³¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/57/ES ze dne 17. června 2008 o interoperabilitě železničního systému ve Společenství (Úř. věst. L 191, 18.7.2008, s. 1).

RÁMEČEK 14

MEZINÁRODNÍ SKUPINA PRO ZLEPŠOVÁNÍ KVALITY ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY V SEVEROJIŽNÍM KORIDORU (ROTTERDAM–JANOV)

Od roku 2003 spolupracují německé, nizozemské, italské a švýcarské orgány v oblasti železniční dopravy při analyzování a řešení problémů daného koridoru. Společně dospěly k několika výborným výsledkům, např. pokud jde o vzájemné uznávání strojvedoucích a vzájemné přijímání postupů schvalování kolejových vozidel. V roce 2008 vzniklo evropské hospodářské zájmové sdružení a byla založena kancelář pro řízení programu, aby řídila práci skupiny. Dále byl schválen čtrnáctibodový akční plán, který v souladu se zjištěními této zprávy zdůrazňuje význam takových prvků, jako je zavedení systému ERTMS, provozní předpisy a osvědčení vlakových čet, s nimiž souvisí hlavní omezení v transevropské dopravě.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

62. Spolufinancováním rozvoje železniční infrastruktury Evropská unie přispívá k otevření nových možností v transevropské železniční dopravě. Na zajištění lepšího využití prostředků EU by však bylo možné podniknout několik kroků.
63. Prioritní projekty jsou hlavním mechanismem pro koordinaci a zaměření finančních zdrojů, a je proto důležité, aby se při jejich vymezení vycházelo ze stávajících a předpokládaných potřeb. Dodnes však k tomu nebyla využita analýza současných a očekávaných dopravního toků a také nepředstavují definitivní popis hlavních transevropských železničních os (viz body 19–24).

DOPORUČENÍ 1

Za účelem **zaměření prostředků EU** by Komise měla při vymezení prioritních projektů v budoucnu:

- o spolupracovat s členskými státy a železničními subjekty na posílení **poznatků a analytických východisek** na evropské úrovni, pokud jde o stávající a očekávané železniční dopravní toky,
- o identifikovat transevropské koridory, kde již **existuje nebo se předpokládá** výrazná **poptávka** po službách.

64. Zacílení infrastrukturních investic EU v rámci TEN-T je důležité. Zaměření spolufinancování TEN-T do přeshraničních lokalit se zlepšila, ale u prioritních projektů ve vzorku je v těchto lokalitách nutné ještě leccího dosáhnout. Práce koordinátorů měla pozitivní přínos, ale je třeba zlepšit analýzu míst s malou průjezdností. Komise měla nedostatky v postupech schvalování projektů v rámci Fondu soudržnosti a rovněž ve výběru projektů TEN-T lze nalézt prostor ke zlepšení (viz body 25–38).

DOPORUČENÍ 2

Komise by měla:

- o mít k dispozici důkladnou analýzu hlavních úseků s malou průjezdností u prioritních projektů, která by napomáhala rozhodování o zacílení prostředků TEN-T,
- o navázat na dosavadní úlohu koordinátorů a zvážit jmenování dalších koordinátorů pro ostatní prioritní projekty,
- o zajistit důkladné postupy pro schvalování projektů v rámci politiky soudržnosti, zejména pokud jde o přezkum technických parametrů, a vzhledem k výraznému riziku nárůstu nákladů se ujistit, že navrhované projekty byly pečlivě připraveny na základě odvětvových osvědčených postupů, jako tomu bylo u projektů, které byly realizovány včas a v mezích svého rozpočtu,
- o zvýšit kvalitu analýzy nákladů a přínosů, která se používá při výběrových postupech v rámci TEN-T.

65. V rámci infrastrukturních projektů spolufinancovaných EU byla plánovaná infrastruktura realizována v souladu se specifikací a po dokončení nabídla nové a lepší možnosti železniční dopravy na klíčových úsecích prioritních projektů. V mnoha případech reagovaly změny technické specifikace na okolnosti, které vyšly najevo během výstavby (viz body 39–48).

DOPORUČENÍ 3

Komise by se měla na základě předchozích zkušeností, např. z projektu Netlipse, ujmout vedoucí úlohy při zprostředkování vzájemné výměny poznatků a zkušeností v oblasti rozvoje železniční infrastruktury mezi navrhovateli projektů.

66. Na tratích vyhrazených pro vysokorychlostní přepravu cestujících, jež jsou v provozu zcela podle plánů, bylo dosaženo měřitelných zlepšení. Na využití konvenčních úseků pro smíšenou a nákladní dopravu, jež EU spolufinancovala, se však podepisuje řada faktorů, v jejichž důsledku železniční služby prozatím plně nefungují v očekávané míře. Na evropské železniční síti přetrvávají systémová omezení, zejména v přeshraničních lokalitách (viz body 49–61).

DOPORUČENÍ 4

Komise by měla:

- o zvážit možnosti lepšího využití prostředků EU větším důrazem na **zmírnění praktických omezení** u přeshraniční železniční dopravy, které se netýkají infrastruktury jako takové,
- o podpořit vznik **spolupráce železničních subjektů členských států v oblasti koridorů** (jako je např. struktura zavedená pro koridor Rotterdam–Janov) a tuto spolupráci dále podporovat s cílem vyřešit překážky pro plynulou železniční dopravu na současné infrastruktuře.

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá pan Morten LEVYSOHN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 8. září 2010.

Za Účetní dvůr



předseda
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Fotografie 9 – Zadní světla požadovaná v železničním provozu v Itálii před umístěním na vlak ve stanici Brennersee



© Evropský účetní dvůr, březen 2009

SOUHRN NEJDŮLEŽITĚJŠÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ EU V OBLASTI ŽELEZNIČNÍHO ODVĚTVÍ

		Právní akt	Novely	
Subjekty a trhy	Rozvoj železnic Společenství	Směrnice Rady 91/440/EHS ze dne 29. července 1991 o rozvoji železnic Společenství	Směrnice 2001/12/ES Směrnice 2004/51/ES Směrnice 2007/58/ES	
	Evropská agentura pro železnice	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 881/2004 ze dne 29. dubna 2004 o zřízení Evropské agentury pro železnice	Nařízení (ES) č. 1335/2008	
	Vydávání licencí	Směrnice Rady 95/18/ES ze dne 19. června 1995 o vydávání licencí železničním podnikům	Směrnice 2001/13/ES Směrnice 2004/49/ES	
	Přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění využívání železniční infrastruktury	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury	Rozhodnutí 2002/844/ES Směrnice 2004/49/ES Směrnice 2007/58/ES	
	Pravidla pro státní podporu	Sdělení Komise Pokyny Společenství ke státním podporám železničním podnikům	(2008/C 184/07)	
Bezpečnost a interoperabilita	Interoperabilita	Interoperabilita konvenčního železničního systému	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/16/ES ze dne 19. března 2001 o interoperabilitě konvenčního železničního systému	Směrnice 2004/50/ES Směrnice 2007/32/ES
		Interoperabilita transevropského vysokorychlostního železničního systému	Směrnice Rady 96/48/ES ze dne 23. července 1996 o interoperabilitě transevropského vysokorychlostního železničního systému	Směrnice 2004/50/ES Směrnice 2007/32/ES
		Interoperabilita železničního systému ve Společenství	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/57/ES ze dne 17. června 2008 o interoperabilitě železničního systému ve Společenství	
	Bezpečnost	Železniční bezpečnost	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 o bezpečnosti železnic Společenství Nařízení Komise (ES) č. 653/2007 ze dne 13. června 2007 o používání společného evropského vzoru pro osvědčení o bezpečnosti a žádosti podle článku 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES a o platnosti osvědčení o bezpečnosti předkládaných podle směrnice 2001/14/ES	Směrnice 2008/110/ES

		Právní akt	Novely
Pracovníci železnic	Strojvedoucí	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/59/ES ze dne 23. října 2007 o vydávání osvědčení strojvedoucím obsluhujícím hnací vozidla a vlaky v železničním systému Společenství	
	Mobilní pracovníci	Směrnice Rady 2005/47/ES ze dne 18. července 2005 o dohodě mezi Společenstvím evropských železnic (CER) a Evropskou federací pracovníků v dopravě (ETF) o některých aspektech pracovních podmínek mobilních pracovníků poskytujících interoperabilní přeshraniční služby v železniční dopravě	
Práva cestujících	Závazky veřejné služby	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70	
	Práva cestujících	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1371/2007 ze dne 23. října 2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční přepravě	

TECHNICKÉ SPECIFIKACE PRO INTEROPERABILITU

Kategorie	Popis	Reference
TSI pro vysokorychlostní systém (přijato rozhodnutím Komise)	Subsystém Údržba	
	Řízení a zabezpečení Řízení a zabezpečení – oprava	2002/731/ES
	Subsystém Infrastruktura	2002/732/ES
	Subsystém Energie	2002/733/ES
	Subsystém Kolejová vozidla	2002/735/ES
	Subsystém Provoz	2002/734/ES
	Subsystém Řízení a zabezpečení ERTMS, kterým se mění příloha A rozhodnutí 2006/679	2006/860/ES
	Subsystém Řízení a zabezpečení ERTMS, kterým se mění příloha A rozhodnutí 2006/679 a příloha A rozhodnutí 2006/860	2008/386/ES
Revize TSI pro vysokorychlostní systém (přijato rozhodnutím Komise)	Subsystém Infrastruktura	2008/217/ES
	Subsystém Provoz, příloha A, příloha P 9	2008/231/ES
	Subsystém Kolejová vozidla Kolejová vozidla – oprava	2008/232/ES
	Subsystém Energie	2008/284/CS
	Řízení a zabezpečení – kterým se mění příloha A rozhodnutí 2002/731/ES ze dne 30. května 2002	2004/447/ES
	Řízení a zabezpečení – kterým se mění příloha A rozhodnutí 2002/731/ES ze dne 30. května 2002 – oprava	
	Řízení a zabezpečení – kterým se mění příloha A rozhodnutí 2006/860 pro vysokorychlostní a konvenční železnice	2007/153/ES

PŘÍLOHA II

Kategorie	Popis	Reference
TSI pro konvenční železnice (přijato rozhodnutími/nařízeními Komise)	Telematické aplikace v nákladní dopravě	62/2006/ES
	Hlukové aspekty konvenčních kolejových vozidel	2006/66/ES
	Řízení a zabezpečení	2006/679/ES
	Řízení a zabezpečení	2009/561/ES
	Subsystém Řízení a zabezpečení ERTMS, kterým se mění příloha A rozhodnutí 2006/679/ES	2006/860/ES
	Subsystém Řízení a zabezpečení ERTMS, kterým se mění příloha A rozhodnutí 2006/679 a příloha A rozhodnutí 2006/860	2008/386/ES
	Kolejová vozidla – nákladní vozy – změna rozhodnutí 2006/861/ES a 2006/920/ES	2006/861/ES 2009/107/ES
	Provoz a řízení dopravy – příloha P 5: změna rozhodnutí 2006/861/ES a 2006/920/ES příloha P 9	2006/920/ES 2009/107/ES
	Evropský prováděcí plán ERTMS	2009/561/ES
Průřezové TSI (vysokorychlostní a konvenční železnice) (přijato rozhodnutím Komise)	Bezpečnost v železničních tunelech	2008/163/ES
	Osoby s omezenou schopností pohybu	2008/164/ES

SEZNAM PRIORITNÍCH PROJEKTŮ TEN-T

„Essenské projekty“ (hlavní směry rozvoje TEN-T 1996)	Prioritní projekty (hlavní směry rozvoje TEN-T 2004)
Vysokorychlostní vlak / kombinovaná doprava sever–jih: Norimberk–Erfurt–Halle/Lipsko–Berlín, Brennerská osa: Verona–Mnichov	PP 1 Železniční osa Berlín–Verona/Milán–Bologna–Neapol– Messina–Palermo
Vysokorychlostní vlak (Paříž–Brusel–Kolín nad Rýnem– Amsterdam–Londýn)	PP 2 Vysokorychlostní železniční osa Paříž–Brusel/Brusel–Kolín nad Rýnem–Amsterdam–Londýn
Vysokorychlostní vlak jih: Madrid–Barcelona–Perpignan–Montpellier; Madrid–Vitoria–Dax	PP 3 Vysokorychlostní železniční osa Lisabon/Porto–Madrid– Barcelona–Perpignan–Montpellier; Madrid–Vitoria–Dax– Bordeaux–Tours
Vysokorychlostní železniční osa východ	PP 4 Vysokorychlostní železniční osa východ
Trat' Betuwe	PP 5 Trat' Betuwe
Vysokorychlostní vlak / kombinovaná doprava: Lyon–Terst	PP 6 Železniční osa Lyon–Terst–Divača/Koper–Divača–Lublaň– Budapešť–ukrajinská hranice
	PP 8 Multimodální osa Portugalsko/Španělsko–ostatní Evropa
Železniční osa Cork–Dublin–Belfast–Stranraer	PP 9 Železniční osa Cork–Dublin–Belfast–Stranraer
Pevné spojení Öresund	PP 11 Pevné spojení Öresund
Severský trojúhelník, železniční/silniční osa	PP 12 Severský trojúhelník, železniční/silniční osa
Západopobřežní hlavní trať	PP 14 Západopobřežní hlavní trať
	PP 16 Nákladní železniční osa Sines/Algeciras–Madrid–Paříž
	PP 17 Železniční osa Paříž–Štrasburk–Stuttgart–Viedeň– Bratislava
	PP 19 Vysokorychlostní železniční interoperabilita na Iberském poloostrově
	PP 20 Železniční osa Fehmarn
	PP 22 Železniční osa Atény–Sofia–Budapešť–Viedeň–Praha– Norimberk/Drážďany
	PP 23 Železniční osa Gdaňsk–Varšava–Brno/Bratislava–Viedeň
	PP 24 Železniční osa Lyon/Ženeva–Basilej–Duisburg–Rotterdam/ Antverpy
	PP 26 Železniční/silniční osa Irsko/Spojené království/ kontinentální Evropa
	PP 27 „Rail Baltica“, železniční osa Varšava–Kaunas–Riga– Tallinn–Helsinky
	PP 28 „Eurocaprail“ na železniční ose Brusel–Lucemburk– Štrasburk
	PP 29 Železniční osa ionského/jaderského intermodálního koridoru

ÚSEKY INFRASTRUKTURY SPOLUFINANCOVANÉ EU V AUDITNÍM VZORKU

1. Analýze byl podroben vzorek 21 úseků železniční infrastruktury (a související rozhodnutí o financování) spolufinancovaných EU. Tyto úseky spadaly pod osm prioritních projektů (1, 2, 3, 5/24, 6, 4/17, 19, 23). Podrobné údaje o vzorku uvádí tabulka.
2. Do vzorku spadal vysoký podíl investic EU do železniční infrastruktury. Celkem vzorek obsáhl 8 683 milionů EUR (1 613 milionů EUR v rámci TEN-T a 7 070 milionů EUR z Fondu soudržnosti, ISPA a EFRR). Tato částka představuje 77 % celého spolufinancování EU u prioritních projektů vybraných do vzorku a 36 % investic ze všech zdrojů celkem.
3. Do vzorku byly pokud možno zahrnuty:
 - o úseky, které byly dokončeny nebo téměř dokončeny,
 - o přeshraniční úseky a úseky s malou průjezdností,
 - o důležité koridory pro osobní a nákladní dopravu (s určitým překrytím s koridory ERTMS),
 - o spojení mezi členskými státy EU-15 a EU-10,
 - o úseky, kde byly investovány prostředky ze soukromých zdrojů,
 - o hlavní úseky s alpskými tunely.

AUDITOVANÉ ÚSEKY PRIORITNÍCH PROJEKTŮ SPOLUFINANCOVANÉ V RÁMCI TEN-T, Z FONDU SOUDRŽNOSTI (FS) NEBO EFRR

		Tratě pro osobní dopravu	Tratě pro smíšené využití	Tratě pro nákladní dopravu
Dokončené úseky	Zprovozněné	Berlín hl. nádraží (DE) [TEN-T] Frankfurt nad Mohanem–Kolín (DE) [TEN-T] Norimberk–Ingolstadt (DE) [TEN-T] TGV Est fáze 1 (FR) [TEN-T] Madrid–Valladolid (ES) [CF, EFRR, TEN-T] Madrid–Barcelona (ES) [CF, TEN-T] HSL Zuid (NL) [TEN-T]	Pioltello–Treviglio (IT) [TEN-T] Rača–Trnava–Piešťany (SK) [CF] Řím–Neapol (IT) [EFRR, TEN-T] Messina–Patti (IT) [EFRR]	Tratě Betuwe (NL) [TEN-T]
	Čeká se na zprovoznění		Perpignan–Figueras (FR, ES) [TEN-T] Bologna–Florence (IT) [TEN-T]	
Úseky ve výstavbě		Madrid–Levante (ES) [CF, EFRR, TEN-T]	Karlsruhe–Basilej (DE) [TEN-T] Kufstein–Innsbruck (AT) [TEN-T] Linec–St. Pölten (AT) [TEN-T] Varšava–Gdyně (PL) [CF]	
Úseky ve fázi plánování a průzkumu			Brennerský tunel (AT, IT) [TEN-T] Tunel Lyon–Turín (FR, IT) [TEN-T]	

PŘÍLOHA V

KOORDINÁTOŘI JMENOVANÍ KOMISÍ PRO ŽELEZNIČNÍ PRIORITY PROJEKTY K ČERVNU 2010

Železniční prioritní projekt	Koordinátor
1	Pat Cox
3	Carlo Secchi
6	Laurens Jan Brinkhorst
17	Péter Balázs
19	Carlo Secchi
22	Gilles Savary
27	Pavel Telička
Zavedení ERTMS	Karel Vinck

PŘÍLOHA VI

AUDITOVANÉ ÚSEKY SPOLUFINANCOVANÉ EU: STAV VÝSTAVBY A VYUŽITÍ

		Připraveno pro využití			Rozsah využití				
		Výstavba dokončena	Ve výstavbě	K dispozici pro využívání	Plně využíván	Očekává se úplný provoz	Čeká se na realizaci dalších prací v dopravní síti	Úplné využití i potenciálu v krátkodobém a dlouhodobém výhledu nepravděpodobné	Dlouhodobější úseky
Úsek pro nákladní dopravu	Trat' Betuwe	✓		✓			✓		
Úsek pro smíšené (konvenční) využití	Tunel Lyon–Turín		✓						✓
	Brennerský tunel		✓						✓
	Varšava–Gdyně		✓			✓			
	Linec–St. Pölten		✓			✓			
	Kufstein–Innsbruck		✓				✓		
	Karlsruhe–Basilej		✓			✓			
	Bologna–Florence	✓						✓	
	Perpignan–Figueras	✓					✓		
	Messina–Patti	✓		✓				✓	
	Řím–Neapol	✓		✓				✓	
	Rača–Trnava–Piešťany	✓		✓				✓	
	Pioltello–Treviglio	✓		✓				✓	
Úseky vyhrazené pro osobní dopravu	Madrid–Levante		✓			✓			
	HSL Zuid	✓		✓		✓			
	Madrid–Barcelona	✓		✓	✓				
	Madrid–Valladolid	✓		✓	✓				
	TGV Est (fáze 1)	✓		✓	✓				
	Norimberk–Ingolstadt	✓		✓	✓				
	Frankfurt n. Mohanem–Kolín	✓		✓	✓				
	Berlín hlavní nádraží	✓		✓	✓				

PŘEHLED SYSTÉMOVÝCH OMEZENÍ V PŘESHraniČNÍCH LOKALITÁCH NA TRANSEVROPSKÝCH ŽELEZNIČNÍCH OSÁCH, KTERÁ BYLA ZJIŠTĚNA BĚHEM AUDITU

ROZCHOD KOLEJÍ

1. Na většině železnic v Evropské unii se používá standardní rozchod kolejí stanovený Mezinárodní železniční unií (UIC)¹. Významnou výjimkou je tradiční železniční síť ve Španělsku, která má rozchod širší. Kvůli rozdílu v rozchodu mohou mezi Francií a Španělskem jezdit pouze osobní vlaky vybavené speciálním zařízením na úpravu rozchodu. Všechny ostatní vlaky musejí na hranicích zastavit. U nákladních vlaků směřujících přes hranice buď dojde k vykládce a překládce nákladu, nebo se ve zvláštních stanicích provede výměna nápravy (viz **fotografie 6**). Tento problém se řeší investováním do infrastruktury (je tomu tak u čtyř auditovaných úseků v prioritních projektech 3 a 19):
 - o ve Španělsku probíhá výstavba vysokorychlostní trati pro osobní vlaky AVE s rozchodem UIC a plánuje se její napojení na francouzskou síť mezi městy Perpignan a Figueras a mezi městy Irun a Hendaye,
 - o na průsečících mezi rozchodem UIC a iberským rozchodem ve španělské síti budou interoperabilitě napomáhat zařízení na změnu rozchodu, např. blízko stanice Chamartin v Madridu a nedaleko Mediny del Campo.

¹ Union International de Chemins de Fer.

TRAKČNÍ ENERGIE

2. Interoperabilita některých vnitrostátních systémů je stále problematická kvůli tomu, že dodávky elektřiny do železniční sítě sousedních členských států se řídí různými technickými normami, což komplikuje provoz v přeshraničních lokalitách (viz **rámec A**). Vzhledem k výrazným nákladům a technické náročnosti není pravděpodobné, že by se tento problém beze zbytku vyřešil investicí do nové, k tomu určené infrastruktury pro dodávky energie na vnitrostátní úrovni a v praxi se uplatňují různé pragmatické přístupy. Například pokud nejsou energetické systémy interoperabilní:
 - o vlaky s jedním napájecím systémem musí buď zastavit na hranicích a vyměnit lokomotivu, což obnáší minimálně 15 minut pro posun, a tedy riziko kumulace dalších zpoždění, nebo

PŘÍLOHA VII

- o železniční podniky musí investovat do vybavení svých lokomotiv tak, aby mohly být poháněny více než jedním napájecím systémem, nebo
- o se využívají dieselové lokomotivy, které jsou sice stále obvyklé, ale jsou považovány za méně efektivní, a navíc z hlediska čisté energie nežádoucí.

DÉLKA VLAKOVÉ SOUPRAVY

3. Délka vlakové soupravy povolená ve vnitrostátních sítích se někdy liší, a to i v rámci jednoho transevropského koridoru. Důvodem těchto omezení bývají vlastnosti infrastruktury, např. dostatek míst pro projíždění vlaků vedle sebe, prudké zatáčky na trati nebo prudký sklon terénu (jako např. na úsecích v Alpách). Například vlaková souprava ve Francii může být až 600 metrů dlouhá, zatímco ve Španělsku je povolena délka pouze 450 metrů (prioritní projekt 3). Bez ohledu na různý rozchod na jejich hranici tak na francouzské straně jezdí buď pouze nákladní vlaky dlouhé 450 metrů, nebo, pokud má být do Francie či z Francie vypraven delší vlak, je nutné vyhradit více času rozvěšení a svěšení soupravy, a vzniká tak riziko dalších zpoždění na hranici.

RÁMEČEK A

PŘÍKLADY INTEROPERABILITY TRAKČNÍCH SYSTÉMŮ

Energetické systémy v Německu a Rakousku jsou kompatibilní, takže v případě lokomotivy s jedním napájecím systémem nevzniká žádný problém s interoperabilitou. Naopak nizozemské a německé systémy (prioritní projekt 5) kompatibilní nejsou a totéž platí pro Rakousko a Itálii (prioritní projekt 1). Je to jednou z příčin komplikací v přeshraničních lokalitách, jako je Brennersee.

VLAKOVÉ ŘÍDÍCÍ (ZABEZPEČOVACÍ) SYSTÉMY

4. V současnosti v Evropské unii existuje více než 20 samostatných, navzájem nekompatibilních vlakových řídicích (zabezpečovacích) systémů, což představuje pro transevropskou interoperabilitu značnou překážku. K vytvoření plynulého evropského železničního systému má přispět systém ERTMS, který nahradí různé vnitrostátní vlakové řídicí systémy v Evropě. Uspodňuje také vysokorychlostní železniční přepravu, umožňuje zvýšit kapacitu na železničních tratích a zvyšuje bezpečnost. ERTMS má dvě hlavní složky: Evropský systém řízení vlaků (ETCS), což je automatický ochranný systém vlaků, který nahradí dosavadní vnitrostátní systémy, a GSM-R, radiový systém pro hlasovou a datovou komunikaci mezi tratí a vlakem. Členské státy se dohodly na evropském prováděcím plánu² pro ERTMS, ale za současného stavu jeho zavedení potrvá zřejmě dlouho, často v závislosti na časovém harmonogramu obnovy stávajících řídicích systémů. Během zaváděcí fáze budou lokomotivy v případech, kdy systém ERTMS nebude zaveden po celé délce koridoru a některé jeho úseky budou mít nadále pouze stávající systém, vybaveny jak ERTMS, tak stávajícími systémy, což pro provozovatele vlaku znamená větší náklady na instalaci a údržbu. To se dotkne zejména nákladní dopravy, kde jsou lokomotivy zpravidla provozovány na více trasách.

² Rozhodnutí Komise ze dne 22. července 2009, kterým se mění rozhodnutí 2006/679/ES, pokud jde o provádění technické specifikace pro interoperabilitu subsystému pro řízení a zabezpečení transevropského konvenčního železničního systému („evropský prováděcí plán“) [C(2009) 5607 v konečném znění].

ROZDÍLY V PROVOZNÍCH PŘEDPISECH

5. Každý členský stát má své vlastní zavedené soubory předpisů pro železniční provoz ve vnitrostátní síti (podobně jako pravidla silničního provozu). Tyto předpisy určují hlavní součásti bezpečnostního vybavení vlaku a stanoví postup strojvedoucích ve všech předvídatelných dopravních situacích. Některé sousední členské státy mají provozní předpisy velmi podobné a přijímají praxi svých sousedů do té míry, že vypravené vlaky nemusí kvůli rozdílným předpisům zastavovat na hranicích (např. Německo a Rakousko). V mnoha jiných případech však různé provozní předpisy mezi sousedními sítěmi pro vlak znamenají zastávku na hranicích, buď aby proběhla úprava vlaku (týká se např. koncových návěstí, počtu strojvedoucích, hasičích přístrojů apod.), nebo výměna lokomotiv (viz **rámeček 13**). Přestože tyto úpravy samy o sobě neznamenaají výrazné zpoždění, zastávka vlaku na hranicích určitým způsobem komplikuje řízení dopravy a také přináší riziko kumulace vícero zpoždění.

³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/57/ES ze dne 17. června 2008 o interoperabilitě železničního systému ve Společenství.

VZÁJEMNÉ SCHVALOVÁNÍ KOLEJOVÝCH VOZIDEL

6. Železniční kolejová vozidla musí projít technickou kontrolou, zajišťující jejich způsobilost pro danou železniční infrastrukturu (tento proces se označuje jako homologace). Tyto kontroly provádějí členské státy u své vlastní infrastruktury (prostřednictvím vnitrostátních orgánů pro bezpečnost železniční dopravy) a na jejich základě se vydávají certifikáty pro kolejová vozidla. Aby se však lokomotiva či vagón mohly provozovat po železnici více než jednoho členského státu, musí zpravidla podstoupit schvalovací proceduru v každém státě. Ta může být zdloouvavá a někdy také nákladná. Pro snazší přístup do evropské železniční sítě je proto celkově žádoucí, aby kolejová vozidla schválená v jednom členském státě byla přijímána i železniční sítí jiného členského státu. Není tomu tak vždy a vlaky s lokomotivami, které nebyly pro provoz v sousedním státě schváleny, musejí na hranicích lokomotivu vyměnit (dokonce i když se jinak žádné omezení interoperability ani jiné omezení nevyskytuje). Evropská unie přijímá opatření, která mají tuto situaci zlepšit³.

OSVĚDČENÍ PRO VLAKOVÉ ČETY

7. Komunikace mezi vlakovými četami a vlakovým kontrolním střediskem musí probíhat hladce a vlakové čety musí být schopny řídit vlak podle provozních předpisů. U vlaků, které se pohybují pouze v železniční síti jednoho členského státu, je řešení těchto záležitostí relativně snadné. Na transevropských trasách napříč vnitrostátními sítěmi je však situace složitější, jelikož může od vlakových čet vyžadovat znalost několika jazyků a také osvědčení pro řízení podle provozních předpisů více členských států. Výměna vlakových čet je tak dalším z důvodů zastávky vlaku na hranicích. Železniční podniky často pragmaticky plánují transevropské služby tak, aby výměna vlakové čety proběhla ve stejnou dobu jako ostatní úkony, které se běžně na hranicích provádějí, např. výměna lokomotivy, předávka vlaku jinému železničnímu podniku a další opatření, plynoucí z různých provozních předpisů. Kromě toho se bere ohled na to, aby se strojvedoucí mohli vrátit domů během jednoho pracovního dne. Pokud však transevropská služba vyžaduje překročit hranice bez zastavení, např. u vysokorychlostní přepravy cestujících, je třeba nalézt řešení v oblasti školení a osvědčování vlakových čet (viz **rámec B**). Ke zlepšení situace přijímá Evropská unie opatření⁴.

⁴ Směrnice 2007/59/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. října 2007 o vydávání osvědčení strojvedoucím obsluhujícím hnací vozidla a vlaky v železničním systému Společenství (Úř. věst. L 315, 3.12.2007, s. 51).

PŘESHraniční opatření týkající se osvědčování vlakových čet

Na vysokorychlostním úseku **Paříž–Londýn** prioritního projektu 2 se francouzské a britské železniční orgány dohodly na společné terminologii, aby speciálně vyškolení strojvedoucí mohli řídit celou trasu.

U historicky komplikovaného přeshraničního úseku **Mannheim a Mety** prioritního projektu 4 byl dohodnut speciální školící program pro získání zvláštního osvědčení pro německé a francouzské vlakové čety.

TECHNICKÉ A KOMERČNÍ KONTROLY

8. Pro provádění technických a komerčních kontrol existují dva hlavní důvody. Zaprvé, u dálkových služeb některé vnitrostátní režimy stanoví maximální intervaly, v jakých je třeba tyto kontroly, zaměřené na zajištění bezpečnosti vlaku, provádět (např. v Itálii jde o maximálně 700 km). Byl však zjištěn i případ, kdy se takové kontroly požadovaly v pohraniční železniční stanici uprostřed trasy, jejíž celková délka byla kratší než stanovené maximum. Zadruhé, u přeshraničních železničních služeb (zejména v nákladní dopravě) mají běžně odpovědnost za vlak v různých vnitrostátních sítích různé železniční podniky jednající jako obchodní partneři a vlak si předávají v pohraničních stanicích. Oba železniční podniky provádějí své technické a komerční kontroly, takže v podstatě stejná prohlídka probíhá dvakrát. Byl zjištěn jeden případ, kdy železniční podniky z různých členských států společně pracují na dohodě o uznávání kontrol prováděných druhou stranou. Tyto předávky založené na důvěře mohou v pohraničních železničních stanicích ušetřit čas (viz **rámeček C**). Ke zlepšení situace přijímá Evropská unie opatření na základě směrnice 2008/57/ES.

PŘEDÁVKY ZALOŽENÉ NA DŮVĚŘE VE STANICI BRATISLAVA-VÝCHOD

U předávek vlaků na hraničním terminálu prováděl technické a obchodní kontroly jak rakouský, tak slovenský železniční podnik a tyto kontroly trvaly v obou případech alespoň 30 minut. Aby dále nedocházelo k tomuto zbytečnému zpoždění, připravuje se reciproční opatření, aby kontroly prováděné jedním železničním podnikem byly uznány i druhým železničním podnikem, což by mohlo 30 minut ušetřit.

ŘÍZENÍ DOPRAVY V REÁLNÉM ČASE

9. Řízení dopravy v reálném čase je klíčové pro ty úseky, kde snadno může vzniknout dopravní zácpa, např. u úseků s malou průjezdností nebo v přeshraničních lokalitách, kde řada transevropských vlaků musí zastavit (příkladem z auditovaných prioritních projektů je nizozemsko-německá hranice v Emmerichu a rakousko-italská hranice v Brennersee (viz **fotografie 7**)). V těchto místech může dojít k dopravní zácpě při zpoždění vlaku, který tím pádem nemůže využít přidělený čas („slot“) ke vstupu do sousední železniční sítě a musí počkat na přidělení nového. Informace v reálném čase o tom, kde se vlaky právě nacházejí, a komunikace mezi provozovateli sousedních sítí jsou pro řízení takových situací nezbytné. Komunikační nástroje nemusejí být nijak složité (např. kontakty mezi nizozemskými a německými dopravními provozovateli v Emmerichu se údajně zlepšily používáním telefonu a elektronické pošty). Na účinná rozhraní informačních technologií, jejichž cílem je integrovat vnitrostátní systémy řízení dopravy, je ještě třeba počkat, nicméně na několika projektech, jejichž cílem je zlepšit poskytování informací v reálném čase o jízdě vlaků železničním podnikům, se už pracuje (viz **rámeček D**).

EUROPTIRAILS

Nástroj EUROPTIRAILS (za nějž od roku 2007 odpovídá RailNetEurope) má zřejmě potenciál poprvé zajistit online dohled v reálném čase nad evropskou dopravou a tím zároveň ukázat, kde by se dala vyvinout vhodná opatření na zvýšení kvality. Mohl by také poskytnout východisko pro hodnocení výkonnosti, např. porovnáním plánovaného a skutečného jízdního času.

ODPOVĚDI KOMISE

SHRNUTÍ

II. první odrážka

Komise souhlasí s tím, že východiskem pro vymezení prioritních projektů dosud není analýza stávajících a očekávaných dopravních toků. Je však důležité poznamenat, že i když tyto studie byly provedeny, a to jak pro jednotlivé projekty, tak pro celou síť, dosud nepřinesly průkazné výsledky, a tudíž nemohly být jako takové použity.

Komise se domnívá, že poskytnout definitivní popis hlavních transevropských železničních os bude pravděpodobně obzvláště obtížné, protože se nacházejí ve stavu neustálého vývoje v závislosti na migraci, obchodních tocích a geopolitickém kontextu. Komise však také sdílí názor, že vymezení hlavní sítě by mělo být založeno na objektivních kritériích. Proto by v budoucnu měly být prioritní projekty i nadále založeny na politické dohodě mezi Radou a Evropským parlamentem, ale ještě více by měly spoléhat na nejlepší dostupné informace.

II. druhá odrážka

Komise vítá, že Účetní dvůr uznává zlepšení plynoucí ze zaměření spolufinancování transevropské dopravní sítě (TEN-T) do přeshraničních lokalit a z práce koordinátorů. Souhlasí s tím, že je nutno se dále věnovat vymežování míst s malou průjezdností, a bude na tom pracovat.

Komise se domnívá, že postupy schvalování projektů jsou v pořádku, zvláště po jejich zásadním přepracování pro programové období 2007–2013. Tyto postupy byly podstatně posíleny začleněním Fondu soudržnosti do tvorby programu a konkrétními opatřeními ke zlepšení přípravy projektů, dokumentace a kvality hodnocení Komise.

II. třetí odrážka

Komise vítá toto kladné hodnocení přínosů sítě TEN-T a projektů spolufinancovaných z Fondu soudržnosti. Ráda by zdůraznila, že – jak uvádí Účetní dvůr ve svém bodu 47 – zvyšování nákladů nemá dopad na rozpočet EU, protože příspěvek EU je pevně stanoven na začátku projektu.

II. čtvrtá odrážka

Komise sdílí stanovisko Účetního dvora uvedené v jeho analýze měřitelných zlepšení na tratích vyhrazených pro vysokorychlostní přepravu cestujících. Pracuje na zlepšení situace na konvenčních smích a nákladních tratích.

III. první odrážka

Komise již má úzké kontakty s členskými státy a železničními subjekty. Nadále s nimi bude úzce spolupracovat. Kromě toho v rámci svých pokračujících konzultací se zúčastněnými stranami o pokynech pro síť TEN-T hledá Komise podněty, jak transevropské koridory, kde již existuje nebo se očekává výrazná poptávka po službách, co nejlépe realizovat.

III. druhá odrážka

Komise souhlasí s tím, že koordinátoři hrají zásadní úlohu, a dne 8. června 2010 jmenovala tři nové koordinátory, čímž se jejich počet zvýšil na devět.

Komise souhlasí s tím, že je nutno se dále věnovat vymežování míst s malou průjezdností, a bude na tom i nadále pracovat. Evropští koordinátoři zanalyzovali místa s malou průjezdností u prioritních projektů, za něž zodpovídají. Komise rovněž informovala o místech s malou průjezdností ve svých výročních zprávách.

ODPOVĚDI KOMISE

ÚVOD

III. třetí odrážka

Komise se domnívá, že postupy schvalování projektů v rámci politiky soudržnosti pro programové období 2007–2013 jsou v pořádku. Komise nadále pracuje na jejich zdokonalení a vynakládá značné zdroje s cílem přispět ke zlepšení přípravy projektů.

Komise vítá, že Účetní dvůr uznává zlepšení výběrových řízení v rámci sítě TEN-T; zároveň však připouští, že existuje prostor ke zlepšení, pokud jde o využití analýzy nákladů a přínosů. Výkonná agentura pro transevropskou dopravní síť pracuje na dalším rozvoji této oblasti, nicméně vzhledem k tomu, že finanční prostředky určené na síť TEN-T pouze spolufinancují omezenou výši nákladů každého projektu v porovnání s výší financovanou členskými státy, je logické, že posuzovat náklady a přínosy by měly členské státy, zejména jelikož téměř všechny údaje a předpoklady pocházejí od nich.

III. čtvrtá odrážka

Komise uznává důležitost vzájemné výměny informací mezi navrhovateli projektů. Výkonná agentura pro transevropskou dopravní síť toto usnadní pořádáním diskusí na svých pravidelných seminářích se současnými a potenciálními příjemci o osvědčených postupech a vzájemnou výměnou poznatků mezi všemi navrhovateli projektů, zejména v odvětví železniční dopravy.

III. pátá odrážka

Přijetím technických specifikací pro interoperabilitu se Komise věnovala a bude i nadále věnovat těmto „praktickým omezením“. Evropští koordinátoři rovněž věnují těmto otázkám zvláštní úsilí.

11. poznámka pod čarou č. 6

Při prezentování údajů o investicích ve svých dokumentech se Komise opírá o informace poskytnuté členskými státy. Jelikož Komise uznává, že zlepšení by prospělo kvalitě finančních údajů, vynaložila značné úsilí, které vedlo k tomu, že informace obsažené ve zprávě Komise z června 2010 jsou výrazně lepší než v předchozích zprávách.

14.

Komise zdůrazňuje, že před rokem 2007 byly projekty v rámci Fondu soudržnosti přijímány jednotlivě projekt od projektu a v souladu s dostupnými rozpočtovými prostředky. Právní základ pro prioritní projekty platil teprve po roce 2004.

ODPOVĚDI KOMISE

PŘIPOMÍNKY

22.

Komise má za to, že Účetní dvůr svým výrokem, že „prioritní projekty nepředstavují konečné popisy hlavních transevropských železničních os“, míní, že je nezbytná všeobecná shoda, co jsou to hlavní osy, a že tato shoda by měla zůstat v průběhu času co nejstabilnější.

Komise se domnívá, že poskytnout definitivní popis hlavních transevropských železničních os bude pravděpodobně obzvláště obtížné, protože se nacházejí ve stavu neustálého vývoje v závislosti na migraci, obchodních tocích a geopolitickém kontextu. Komise však také sdílí názor, že vymezení hlavní sítě by mělo být založeno na objektivních kritériích. Proto by v budoucnu měly být prioritní projekty i nadále založeny na politické dohodě mezi Radou a Evropským parlamentem, ale ještě více by měly spoléhat na nejlepší dostupné informace.

22. třetí odrážka

Přestože Komise připouští, že součástí prioritních projektů nejsou spojení s některými důležitými námořními přístavy, ráda by zdůraznila, že mnohá z nich mezi prioritní projekty patří. Dne 4. května 2010 v rámci svého přezkumu sítě TEN-T předložila pracovní dokument, který stanoví metodiku pro určení budoucí sítě TEN-T. To by mělo zabránit jakémukoli budoucímu vzniku situace popsané Účetním dvorem.

Rámeček 4

Komise uznává, že koridory s evropským systémem řízení železničního provozu (ERTMS) se ve 100 % nekryjí s prioritními projekty. Systém ERTMS má požadavky, které musí být splněny u infrastruktury i kolejových vozidel. Proces revize transevropské dopravní sítě je navržen tak, aby řešil i tuto otázku, a jednou ze zvažovaných možností je zahrnout koridory se systémem ERTMS přímo do prioritních projektů.

Komise vyrozuměla, že polské orgány podají koncem roku 2010 žádost o financování části polské severojižní osy z Varšavy do Gdyně, která bude zahrnovat i koridory se systémem ERTMS, a že orientační celkové náklady budou činit 386 milionů EUR.

23.

Komise souhlasí s tím, že existuje prostor ke zlepšení vymezení prioritních projektů. To je něco, co se řeší prostřednictvím revize sítě TEN-T.

24.

Komise souhlasí s tím, že východiskem pro vymezení prioritních projektů dosud není analýza stávajících a očekávaných dopravních toků. Je však důležité poznamenat, že i když tyto studie byly provedeny, a to jak pro jednotlivé projekty, tak pro celou síť, dosud nepřinesly průkazné výsledky, a tudíž nemohly být použity tak, jak byly.

ODPOVĚDI KOMISE

Komise uznává, že jak uvedl Účetní dvůr, je třeba přezkoumat politiku týkající se transevropské dopravní sítě. Tento přezkum se v současné době provádí a zahrnuje posouzení metodiky pro vymezení budoucí sítě TEN-T.

29.

Komise se domnívá, že financování EU má významný vliv na všechny úseky sítě TEN-T přezkoumané Účetním dvorem v rámci tohoto auditu. Sem patří i zlepšení původně plánovaných projektů nebo snížení jejich rizika.

30.

Komise se domnívá, že v zemích, na něž se vztahuje Fond soudržnosti, by se mnoho železničních projektů prostě neuskutečnilo bez podstatného spolufinancování Evropskou unií z Fondu soudržnosti nebo Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) včetně přeshraničních úseků, čímž se zlepšuje dostupnost a výkon pro všechny uživatele. Je žádoucí upřednostnit technicky a ekonomicky vyspělé projekty, které jsou proveditelné v rámci programového období, jinak může dojít k tomu, že příjemci prostředků z fondů neobdrží.

Vymezení velkých projektů v článku 39 nařízení (ES) č. 1083/2006 bylo změněno, aby mohly členské státy snadněji předkládat velké přeshraniční projekty.

33.

Komise souhlasí s tím, že je nutno se dále věnovat vymezování míst s malou průjezdností, a bude na tom i nadále pracovat. Evropští koordinátoři zanalyzovali místa s malou průjezdností u prioritních projektů, za něž zodpovídají. Komise rovněž informovala o místech s malou průjezdností ve svých výročních zprávách.

34.

Komise na období 2007–2013 zlepšila své postupy schvalování velkých projektů spolufinancovaných z EFRR a Fondu soudržnosti. Velké projekty spolufinancované v rámci Fondu soudržnosti v období 2000–2006 byly z rozpočtových důvodů často schvalovány po úsecích. V tomto smyslu nemusí kvalita přípravy jednotlivých úseků odrážet kvalitu přípravy a vývoje celkové osy.

35.

Interní konzultace příslušných útvarů Komise (tzv. „meziútvarová konzultace“) byla a stále je klíčovým prvkem v rámci procesu hodnocení a schvalování.

V programovém období 2007–2013 Komise zřídila nástroj JASPERS, který poskytuje technickou pomoc novým členským státům s cílem přispět ke zlepšení kvality projektů v počáteční fázi. Má také smlouvu s externími odborníky na technické poradenství při hodnocení velkých projektů.

V rámci sdíleného řízení zodpovídá navrhovatel projektu za přiměřené vymezení technických specifikací projektů. Přijetí technických specifikací (viz příloha I) významně přispívá ke zlepšení technické kvality železniční infrastruktury. Projekt Madrid–Levante byl z rozpočtových důvodů schválen v několika fázích, po jednotlivých úsecích, a nikoli jako celek, jelikož tato síť zahrnuje celkem 940 km vysokorychlostní železnice. Byla konzultována EIB a její doporučení byla do tohoto projektu postupně zapracována. EIB považovala financování tohoto projektu za odůvodněné a vedle podpory z Fondu soudržnosti na něj sama poskytuje značné úvěry.

ODPOVĚDI KOMISE

Komise nesouhlasí s názorem, že všechny následné nárůsty nákladů souvisely s obavami EIB. Domnívá se, že, jak je vysvětleno v odpovědi na bod 46, sehrály zde svou roli i další faktory.

37. první odrážka

Komise by ráda zdůraznila, že externí odborníci mají v procesu výběru projektů v rámci sítě TEN-T ústřední postavení. Existuje také externí pozorovatel, který poskytuje výkonné agentuře pro transevropskou dopravní síť komplexní zpětnou vazbu o celém procesu externího hodnocení.

38.

I když Komise vítá, že Účetní dvůr uznává zlepšení výběrových řízení, připouští, že existuje prostor ke zlepšení, pokud jde o využití analýzy nákladů a přínosů. V budoucnu vypracuje výkonná agentura pro transevropskou dopravní síť systematictější přístup k analýze nákladů a přínosů s přihlédnutím k dosavadní práci. Za tímto účelem bude pracovat s projekty vybranými v prioritě 3 roční výzvy za rok 2010, aby došlo k zlepšení přípravy projektů, a to také vytvořením jednotných přístupů k analýze nákladů a přínosů.

Nicméně vzhledem k tomu, že finanční prostředky určené na síť TEN-T pouze spolufinancují omezenou výši nákladů každého projektu v porovnání s výší financovanou členskými státy, je logické, že posuzovat náklady a přínosy by měly členské státy, zejména jelikož téměř všechny údaje a předpoklady pocházejí od nich.

Co se týče jednotného modelu železničních dopravních toků v Evropě, Komise je nadále přesvědčena, že další poznatky, které by poskytl, by zdůvodnily potenciálně významné množství finančních prostředků potřebných k jeho uskutečnění.

44.

Dne 8. června 2010 bylo přijato memorandum o porozumění, které stanoví opatření k nápravě této situace. Podepsaly je tři členské státy, jichž se PP3 týká (Francie, Španělsko a Portugalsko).

45.

Komise by ráda zdůraznila, že zvyšování nákladů je u velkých infrastrukturních projektů typické.

46.

Komise souhlasí s přínosy důkladné a podrobné přípravy projektů, avšak, jak Účetní dvůr uvádí v předchozím odstavci, ke zvyšování nákladů ve studovaných případech obecně došlo z důvodů souvisejících s nepředvídatelnými faktory.

Pokud jde o úsek Madrid–Levante (ale i jiné stejně složité projekty), nárůsty nákladů zmíněné Účetním dvorem mohou být způsobeny různými faktory, z nichž některé jsou nepředvídatelné. Například na projekt Madrid–Levante uváděný Účetním dvorem měly významný vliv vysoká inflace u stavebních projektů ve Španělsku a nepředvídané zvýšení nákladů v důsledku obtížných geologických podmínek.

ODPOVĚDI KOMISE

47.–48.

Komise sdílí názor Účetního dvora, že zvyšování nákladů nemělo přímý dopad na rozpočet EU, a poznamenává, že Soudní dvůr nezdokumentoval ani žádné nepřímé dopady.

Komise by ráda zdůraznila, že podle nového modelu rozhodnutí o financování pro finanční prostředky sítě TEN-T na období 2007–2013 musí příjemci a navrhovatelé projektů předložit strategický akční plán, v němž je podrobně uvedeno, jak bude projekt realizován, včetně otázek plánování projektu, plánu řízení rizik a řízení projektu. Výkonná agentura pro transevropskou dopravní síť již vypracovala pokyny k tomuto tématu a pracuje na vzájemné výměně osvědčených postupů mezi příjemci.

Rámeček 8

II. etapa projektu Varšava–Gdyně se potýkala s mnoha problémy, které nesouvisí s postupy schvalování Komisí, jako jsou významná zpoždění nabídkových řízení, problémy s výkupem pozemků a zajištěním přístupu na staveniště, jakož i spory s dodavateli. Komise opakovaně vynesla otázku překročení nákladů u II. etapy projektu Varšava–Gdyně a polské orgány oznámily, že pro ni předloží upravený návrh. Komise dala jasně najevo, že se nebude touto změnou zabývat, dokud polské orgány nepředloží horizontální analýzu případů překročení nákladů v odvětví železniční dopravy a způsobů jejich vyřešení.

54.

Komise souhlasí s Účetním dvorem, že celkový pokrok v oblasti transevropské železniční dopravy závisí na dosažení synergií mezi účinky legislativních opatření ovlivňujících trhy a interoperabilitu a účinky politických opatření týkajících se spolufinancování.

Rámeček 11

Komise bedlivě sleduje tuto situaci v rámci koridoru A se systémem ERTMS. Přijala pro ERTMS evropský plán rozvoje a také návrh nařízení týkající se železničních koridorů pro nákladní dopravu, který byl dne 15. června 2010 přijat Evropským parlamentem a Radou. Kromě toho Komise jmenovala koordinátory sítě TEN-T.

Rámeček 12

Komise si je vědoma, že žádné nákladní vlaky v současné době nevyužívají vysokorychlostní tratě Řím–Neapol a Bologna–Florence s vysokou kapacitou. Nicméně díky zavedení těchto vysokorychlostních tratí s vysokou kapacitou je k dispozici větší kapacita pro nákladní dopravu na stávajících konvenčních tratích. V každém případě se většina očekávaných přínosů úseků financovaných z EFRR týká zlepšení přístupu cestujících k železniční síti, a nikoli nákladní dopravy.

57.

Komise uznává, že pokrok směrem k interoperabilitě je pomalý. Radikální harmonizace není možná vzhledem k tomu, že železniční infrastruktura a kolejová vozidla mají dlouhou životnost a investiční náklady tohoto odvětví musí zůstat realistické.

Nicméně množství interoperabilní infrastruktury a kolejových vozidel roste a počet odchylek požadovaných členskými státy od prováděcích předpisů Komise, jež stanoví technické specifikace pro interoperabilitu, je omezený. To ukazuje, že stávající technické specifikace pro interoperabilitu jsou prováděny úspěšně. Pokud jde o síť TEN-T, měly by být technické specifikace pro interoperabilitu dokončeny v roce 2010. To prospěje jak síti TEN-T, tak i projektům financovaným v rámci politiky soudržnosti.

ODPOVĚDI KOMISE

Komise bude pokračovat ve svém úsilí tím, že se zaměří na provádění technických specifikací pro interoperabilitu, které poskytnou v krátkodobém a střednědobém horizontu významné přínosy, jako jsou telematické aplikace v signalizaci, nákladní a osobní dopravě. Zřídila také koridorové organizace, které mají identifikovat a řešit všechny problémy, které brání konkurenceschopnosti železniční nákladní dopravy na transevropských osách.

Pokud jde o opatření podle odstavce 8 přílohy VII, Komise se domnívá, že jsou na evropské úrovni podnikány kroky ke zlepšení situace:

- 1) v rámci směrnice 2008/57 probíhají činnosti, jejichž cílem je klasifikovat všechny vnitrostátní předpisy týkající se železniční dopravy, posoudit, které z nich jsou rovnocenné, a tak se vyhnout zdvojení kontrol, zejména na hranicích;
- 2) v rámci koridorů se systémem ERTMS identifikují pracovní skupiny všechny existující překážky – zejména zpoždění na hranicích – zkoumáním překážek specifických pro každou hranici.

60.

Evropští koordinátoři se snaží zmírnit systémová omezení u koridorů, které budou prodlouženy v důsledku navrhovaného nařízení o železniční nákladní dopravě.

V tomto ohledu je rovněž významný návrh Komise z listopadu 2008 přijmout nařízení o vytvoření struktury pro každý koridor železniční nákladní dopravy. Povede k posílení spolupráce mezi provozovateli infrastruktury v oblasti řízení dopravy (provozní opatření) a investic (především k odstranění míst s malou průjezdností a k harmonizaci technických podmínek). Vychází ze zkušeností s koridory Rotterdam–Janov a Antverpy–Lyon/Basilej.

ODPOVĚDI KOMISE

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

62.

Komise vítá práci Účetního dvora, která je zvláště aktuální vzhledem k nadcházející revizi sítě TEN-T.

63.

Komise souhlasí s Účetním dvorem, že prioritní projekty jsou hlavním mechanismem pro koordinaci a soustředění finančních prostředků na síť TEN-T, a nadále pokračuje tímto směrem, přičemž zajišťuje doplňkovost s cíli regionálního rozvoje a politikou soudržnosti. V tomto světle chápe, proč si Účetní dvůr přeje, aby prioritní projekty byly vymezeny na základě analýzy současných a očekávaných dopravních toků. Je však důležité poznamenat, že i když tyto studie byly provedeny, a to jak pro jednotlivé projekty, tak pro celou síť, dosud nepřinesly průkazné výsledky, a tudíž je v současnosti nelze jako takové použít.

Komise se domnívá, že dospět k definitivnímu popisu hlavních transevropských železničních os bude pravděpodobně obzvláště obtížné, protože se nacházejí ve stavu neustálého vývoje v závislosti na migraci, obchodních tocích a geopolitickém kontextu. Komise však také sdílí názor, že vymezení hlavní sítě by mělo být založeno na objektivních kritériích. Proto by v budoucnu měly být prioritní projekty i nadále založeny na politické dohodě mezi Radou a Evropským parlamentem, ale ještě více by měly spoléhat na nejlepší dostupné informace.

Doporučení 1 první odrážka

Komise již má úzké kontakty s členskými státy a železničními subjekty. Nadále s nimi bude v otázkách železniční dopravy úzce spolupracovat.

Doporučení 1 druhá odrážka

V rámci svých pokračujících konzultací se zúčastněnými stranami o pokynech pro síť TEN-T hledá Komise podněty, jak toto co nejlépe realizovat.

64.

Komise vítá, že Účetní dvůr uznává zlepšení plynoucí ze zaměření spolufinancování sítě TEN-T do přeshraničních lokalit a z práce koordinátorů. Souhlasí s tím, že je nutno se dále věnovat vymezení míst s malou průjezdností, a bude na tom pracovat.

Komise konstatuje, že postupy schvalování projektů v rámci Fondu soudržnosti se od roku 2007 podstatně změnil.

Komise vítá, že Účetní dvůr uznává zlepšení výběrových řízení v rámci sítě TEN-T; zároveň však připouští, že existuje prostor ke zlepšení, pokud jde o využití analýzy nákladů a přínosů.

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení 2 první odrážka

Komise souhlasí s tím, že je nutno se dále věnovat vymezování míst s malou průjezdností, a bude na tom i nadále pracovat. Evropští koordinátoři zanalyzovali místa s malou průjezdností u prioritních projektů, za něž zodpovídají. Komise rovněž informovala o místech s malou průjezdností ve svých výročních zprávách.

Doporučení 2 druhá odrážka

Komise souhlasí s tím, že koordinátoři hrají zásadní úlohu, a dne 8. června 2010 jmenovala tři další koordinátory.

Doporučení 2 třetí odrážka

Komise se domnívá, že postupy schvalování projektů jsou v pořádku, zvláště po jejich zásadním přepracování pro programové období 2007–2013. Komise nadále pracuje na jejich zdokonalení a vynakládá značné zdroje s cílem přispět ke zlepšení přípravy a hodnocení projektů. Co se týče technických parametrů projektů, jejich přezkum se značně zlepšil prostřednictvím pokračujícího vývoje technických specifikací pro interoperabilitu.

Doporučení 2 čtvrtá odrážka

Komise připouští, že existuje prostor ke zlepšení, pokud jde o využití analýzy nákladů a přínosů. V budoucnu vypracuje výkonná agentura pro transevropskou dopravní síť systematictější přístup k analýze nákladů a přínosů. Za tímto účelem bude pracovat s projekty vybranými v prioritě 3 roční výzvy za rok 2010, aby došlo ke zlepšení přípravy projektů, a to také vytvořením jednotných přístupů k analýze nákladů a přínosů.

Nicméně vzhledem k tomu, že finanční prostředky určené na síť TEN-T pouze spolufinancují omezenou výši nákladů každého projektu v porovnání s výší financovanou členskými státy, je logické, že posuzovat náklady a přínosy by měly členské státy, zejména jelikož téměř všechny údaje a předpoklady tudíž pocházejí od nich.

Doporučení 3

Komise uznává důležitost vzájemné výměny informací mezi navrhovateli projektů. Výkonná agentura pro transevropskou dopravní síť toto usnadní pořádáním diskusí na svých pravidelných seminářích se současnými a potenciálními příjemci o osvědčených postupech a vzájemnou výměnou poznatků mezi všemi navrhovateli projektů, zejména v odvětví železniční dopravy.

66.

Komise sdílí stanovisko Účetního dvora uvedené v jeho analýze měřitelných zlepšení na tratích vyhrazených pro vysokorychlostní přepravu cestujících. Pracuje na zlepšení situace na konvenčních smíšených a nákladních tratích.

Doporučení 4

Doporučení 4 první odrážka. Přijetím technických specifikací pro interoperabilitu se Komise věnovala a bude i nadále věnovat těmto „praktickým omezením“. Evropští koordinátoři rovněž věnují těmto otázkám zvláštní úsilí.

Doporučení 4 druhá odrážka

V listopadu 2008 navrhla Komise nařízení o vytvoření struktury pro každý koridor železniční nákladní dopravy, které posílí spolupráci mezi provozovateli infrastruktury (pod dohledem členských států) v oblasti řízení dopravy (provozní opatření) a investic (zejména při odstraňování míst s malou průjezdností a harmonizaci technických podmínek). Toto nařízení vychází ze zkušeností s koridory Rotterdam–Janov a Antverpy–Lyon/Basilej.

Evropský účetní dvůr

Zvláštní zpráva č. 8/2010

**Zlepšování dopravní výkonnosti na transevropských železničních osách:
Splnily investice EU do železniční infrastruktury svůj účel?**

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie

2010 — 71 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-813-3

doi:10.2865/93531

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- v zastoupeních a delegacích Evropské unie.
Jejich kontaktní údaje naleznete na adrese <http://ec.europa.eu>
nebo si je můžete vyžádat faxem na čísle +352 2929-42758.

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Předplatné (např. roční řady *Úředního věstníku Evropské unie*, sbírky rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie):

- u některého z prodejců Úřadu pro publikace Evropské unie
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_cs.htm).

OBJEM DOPRAVY V EVROPĚ BY MĚL DLE OČEKÁVÁNÍ NADÁLE RŮST, ALE EVROPSKÉ ŽELEZNICE ZÁROVEŇ ČELÍ NEMALÝM VÝZVÁM. TRANSEVROPSKÁ ŽELEZNIČNÍ INFRASTRUKTURA POTŘEBUJE ROZSÁHLÝ ROZVOJ A EVROPSKÁ UNIE NA TENTO ÚČEL UVOLNILA PROSTŘEDNICTVÍM POLITIKY SOUDRŽNOSTI A POLITIKY TRANSEVROPSKÝCH SÍTÍ ZNAČNÉ INVESTICE. ÚČETNÍ DVŮR PROVĚŘOVAL, ZDA BYLY TYTO INVESTICE DO INFRASTRUKTURY VYNALOŽENY ÚČELNĚ.



EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

ISBN 978-92-9207-813-3



9 789292 078133