

EVROPSKO
RAČUNSKO SODIŠČE

ISSN 1831-094X

Posebno poročilo št. 8

2010

IZBOLJŠEVANJE PREVOZNE ZMOGLJIVOSTI
NA VSEEVROPSKIH ŽELEZNIŠKIH OSEH:
**ALI SO BILE INVESTICIJE EU
V ŽELEZNIŠKO INFRASTRUKTURO USPEŠNE?**



SL



Posebno poročilo št. 8 // 2010

IZBOLJŠEVANJE PREVOZNE ZMOGLJIVOSTI NA VSEEVROPSKIH ŽELEZNIŠKIH OSEH: ALI SO BILE INVESTICIJE EU V ŽELEZNIŠKO INFRASTRUKTURO USPEŠNE?

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

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

Tel. +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-naslov: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.ea.europa.eu>

Posebno poročilo št. 8 // 2010

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Kataloški podatki so navedeni na koncu te publikacije.
Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2010

ISBN 978-92-9207-831-7
doi:10.2865/23362

© Evropska unija, 2010
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

KAZALO

Odstavek

GLOSAR

I–III POVZETEK

1–14 UVOD

1–3 OZADJE

4–14 UKREPI EU NA PODROČJU ŽELEZNIC

5–10 ZAKONODAJNI UKREPI NA RAVNI EU

11–14 SOFINANCIRANJE EU ZA ŽELEZNIŠKO INFRASTRUKTURO

15–18 OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

19–61 OPAŽANJA

19–24 OPREDELITEV PREDNOSTNIH PROJEKTOV GLEDE NA DOKAZLJIVE POTREBE PO OBSTOJEČIH IN PREDVIDENIH ŽELEZNIŠKIH STORITVAH

21 PRI REVIZIJI SO SE POKAZALE SLABOSTI PRI PROCESU OPREDELJEVANJA PREDNOSTNIH PROJEKTOV V LETU 2004

22–24 PREDNOSTNI PROJEKTI NE POMENIJO DOKONČNIH OPISOV GLAVNIH VSEEVROPSKIH ŽELEZNIŠKIH OSI

25–38 USMERJANJE, IZBIRA IN ODOBRITEV FINANČNE PODPORE EU

28–31 KONCENTRACIJA SOFINANCIRANJA TEN-T NA ČEZMEJNIH LOKACIJAH SE JE PO LETU 2006 IZBOLJŠALA, VENDAR JE TREBA ŠE VELIKO STORITI

32 KOORDINATORJI SO POZITIVNO VPLIVALI NA KONCENTRACIJO VLAGANJ IN OMOGOČANJE RAZVOJA PREDNOSTNIH PROJEKTOV

33 UGOTAVLJANJE OZKIH GRL JE MOGOČE IZBOLJŠATI

34–38 V POSTOPKIH KOMISIJE ZA IZBIRO IN ODOBRITEV SO BILE SLABOSTI

39–48 IZGRADNJA INFRASTRUKTURE, KI JO SOFINANCIRA EU, V SKLADU S SPECIFIKACIJAMI IN NJENA PRIPRAVLJENOST ZA UPORABO

41–43 NAČRTOVANA INFRASTRUKTURA JE IZGRAJENA V SKLADU S SPECIFIKACIJAMI

44 OBČASNO JE INFRASTRUKTURA Z ZAMUDO PRIPRAVLJENA ZA UPORABO

45–48 PRI REVIZIJI SE JE POKAZALO, DA SO SE STROŠKI POVEČALI PRI VSEH ODSEKIH, PREDVSEM IZ NEPREDVIDLJIVIH RAZLOGOV

49–61 PREVOZNA ZMOGLJIVOST NA ODSEKIH, V IZGRADNJO KATERIH JE V OKVIRU PREDNOSTNIH PROJEKTOV VLAGALA EU

52 ZMOGLJIVOST NA ODSEKIH, KI SO NAMENJENI POTNIŠKIM VLAKOM VISOKIH HITROSTI, JE V SKLADU S PRIČAKOVANJI

53–61 NA ODSEKIH ZA KONVENCIONALEN TOVORNI ALI MEŠAN PROMET PREVOZNA ZMOGLJIVOST ŠE NI IZPOLNILA PRIČAKOVANJ

62–66 ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

- PRILOGA I – POVZETEK GLAVNE EVROPSKE ZAKONODAJE S PODROČJA ŽELEZNIŠKEGA SEKTORJA**
- PRILOGA II – TEHNIČNE SPECIFIKACIJE ZA INTEROPERABILNOST**
- PRILOGA III – SEZNAM PREDNOSTNIH PROJEKTOV TEN-T**
- PRILOGA IV – VZOREC ODSEKOV INFRASTRUKTURE, KI JIH SOFINANCIRA EU, ZA REVIZIJO**
- PRILOGA V – KOORDINATORJI, KI JIH JE ZA ŽELEZNIŠKE PREDNOSTNE PROJEKTE IMENOVALA KOMISIJA, JUNIJA 2010**
- PRILOGA VI – PRI REVIZIJI PREGLEDANI ODSEKI, KI JIH SOFINANCIRA EU: STANJE IZGRADNJE IN UPORABE**
- PRILOGA VII – PREGLED SISTEMSKIH OVIR NA ČEZMEJNIH LOKACIJAH NA VSEEVROPSKIH ŽELEZNIŠKIH OSEH, OPAŽENIH MED REVIZIJO**

ODGOVORI KOMISIJE

Fotografija 1 – Nepripeta lokomotiva pred ranžiranjem na postaji Brennersee v Avstriji



© Evropsko računsko sodišče, februar 2009.

GLOSAR

GD: Generalni direktorat Komisije.

Projekti iz Essna: 14 projektov, ki so bili na zasedanju Evropskega sveta v Essnu leta 1993 opredeljeni kot projekti skupnega interesa za vseevropsko omrežje.

Evropski koordinatorji: osebe, ki jih je Komisija imenovala zaradi omogočanja koordinirane izvedbe nekaterih projektov, predvsem čezmejnih projektov ali odsekov čezmejnih projektov, ki so vključeni med projekte evropskega interesa.

Evropski sistem za vodenje železniškega prometa (ERTMS): specifična pobuda na evropski ravni, katere namen je z nadomestitvijo različnih nacionalnih sistemov za nadzor vlakov prispevati k izgradnji enotnega evropskega železniškega sistema. Sestavljena je iz dveh tehničnih komponent, evropskega sistema za nadzor vlakov (ETCS) in globalnega sistema za mobilne komunikacije v železnici (GSM-R).

Evropski sklad za regionalni razvoj (ERDF): finančni instrument za spodbujanje ekonomske in socialne kohezije med regijami EU. Pomoč iz Evropskega sklada za regionalni razvoj se večinoma izvaja z operativnimi programi, ki vključujejo veliko projektov.

Upravljavac infrastrukture (IM): kateri koli organ ali katero koli podjetje, odgovorno zlasti za izgradnjo in vzdrževanje železniške infrastrukture. To lahko vključuje tudi upravljanje nadzora infrastrukture in varnostnih sistemov.

Instrument strukturnih politik v predpristopnem obdobju (ISPA): eden od instrumentov, namenjenih pomoči državam kandidatkam iz Srednje in Vzhodne Evrope pri pripravah na pristop, ki se je uporabljal v obdobju 2000–2006. Njegovi cilji so bili pomagati državam kandidatkam pri uvedbi okoljskih standardov EU ter pri posodobitvi in razširitvi prometnih omrežij, vključno s povezavami z vseevropskim omrežjem. Ti projekti so bili ob pristopu preoblikovani v projekte Kohezijskega sklada.

Interoperabilnost: tehnična združljivost infrastrukture, tirnih vozil, signalizacije, drugih železniških sistemov in postopkov za odobritev uporabe tirnih vozil po celotnem evropskem železniškem omrežju.

Prednostni projekti: 30 projektov skupnega interesa, ki so sestavljeni iz odsekov omrežja TEN-T, ki so vključeni v smernice TEN-T.

Prevoznik v železniškem prometu: kateri koli javni ali zasebni prevoznik, ki ima ustrezna dovoljenja v skladu z zakonodajo Skupnosti in katerega osnovna dejavnost je zagotavljanje storitev železniškega prevoza blaga in/ali potnikov.

Upravni organ: organ, ki ni odvisen od nobenega upravljavca infrastrukture, organa za zaračunavanje uporabnine, organa za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti ali prosilca. Prevoznik v železniškem prometu se lahko pritoži upravnemu organu.

Vlaki visokih hitrosti (TGV/HSL/AVE): *Trains à Grande Vitesse / High Speed Line / Alta Velocidad Española.*

POVZETEK

I.

Politika Evropske unije na področju železnic po eni strani prinaša zakonodajne ukrepe za odpiranje evropskega trga storitev v železniškem prometu, interoperabilnost in varnostna vprašanja, po drugi pa sofinanciranje razvoja železniške infrastrukture v okviru TEN-T in kohezijske politike. Pri reviziji se je Sodišče osredotočilo na sofinanciranje EU za železniško infrastrukturo in pregledalo njegovo uspešnost pri izboljševanju zmogljivosti vseevropskih osi.

II.

Sodišče je prišlo do zaključka, da je EU s sofinanciranjem razvoja železniške infrastrukture prispevala k zagotavljanju novih možnosti za vseevropski železniški promet, vendar bi bili lahko sprejeti nekateri ukrepi za doseganje večje vrednosti za denar EU:

- opredelitev prednostnih projektov, ki predstavlja glavni mehanizem za koordinacijo in koncentracijo finančnih virov EU, zaenkrat še ne temelji na analizi dejanskih in predvidenih prometnih tokov, poleg tega pa osi, katerim ustrezajo, ne pomenijo dokončnih opisov glavnih vseevropskih železniških osi;
- koncentracija sofinanciranja TEN-T se je na čezmejnih lokacijah izboljšala in prispevek koordinatorjev, ki jih je Komisija imenovala zaradi omogočanja čezmejnih in drugih odsekov, je bil pozitiven. Vendar pa je treba na teh lokacijah še veliko doseči in izboljšati analizo ozkih grl. Pri postopkih za odobritev projektov Kohezijskega sklada so obstajale slabosti, pa tudi izbirne postopke za projekte TEN-T je mogoče izboljšati;
- v okviru sofinanciranih infrastrukturnih projektov je bila izgrajena načrtovana infrastruktura v skladu s specifikacijo, ki je, ko je bila končana, prinesla nove in izboljšane možnosti za železniški promet na ključnih odsekih prednostnih projektov. Zaradi okoliščin, ki so se pokazale med gradnjo, so bile tehnične specifikacije spremenjene, stroški pa so se pogosto povečali;
- merljive izboljšave so bile dosežene na progah za potniške storitve visokih hitrosti, železniške storitve na konvencionalnih mešanih in tovornih progah pa še ne dosegajo povsem predvidenih ravni, saj na uporabo teh prog vpliva veliko različnih dejavnikov, ki vključujejo sistemske ovire v železniškem omrežju, še posebej na mejnih lokacijah.

POVZETEK

III.

Sodišče Komisiji priporoča, naj:

- pri prihodnjih opredelitvah prednostnih projektov sodeluje z državami članicami in železniškimi organizacijami, da se opredeli tiste vseevropske koridorje, za katere obstaja pomembna dejanska ali predvidena potreba, s čimer bi se po potrebi okrepila znanje na evropski ravni in analitska osnova;
- nadgradi vlogo, ki so jo doslej opravljali koordinatorji, in zagotovi, da odločitve o usmerjanju sredstev TEN-T temeljijo na trdni analizi pomembnih ozkih grl;
- zagotovi, da so postopki za odobritev projektov v okviru kohezijske politike temeljiti, in izboljša kakovost analize stroškov in koristi za izbirne postopke TEN-T;
- na podlagi izkušenj iz preteklosti prevzame pobudo pri omogočanju izmenjave znanja in izkušenj o razvoju železniške infrastrukture med pobudniki projektov;
- razmisli o večjem poudarku na zmanjševanju praktičnih ovir za čezmejni železniški promet, ki same po sebi niso povezane z infrastrukturo, ter spodbuja in omogoča lažje sodelovanje med železniškimi organizacijami držav članic zaradi zmanjševanja teh ovir.

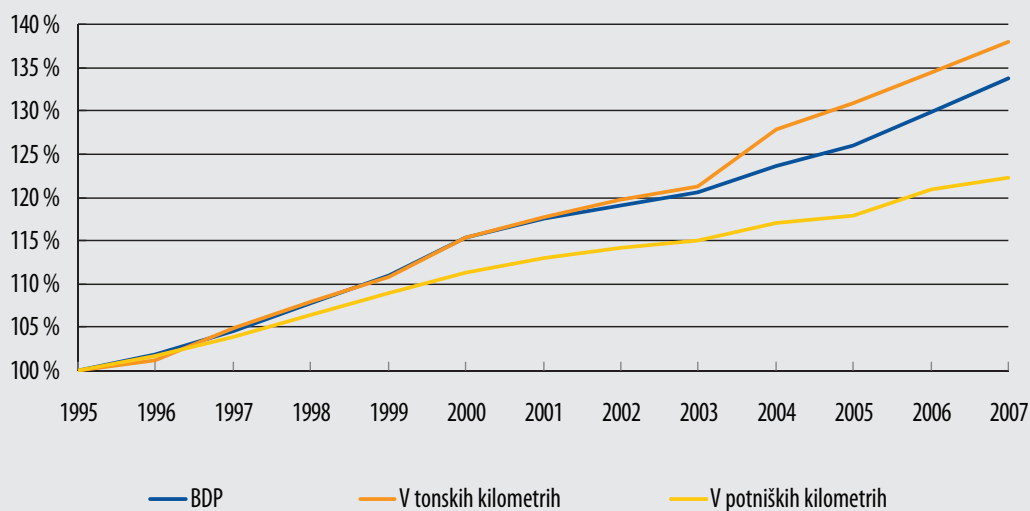
UVOD

OZADJE

1. V zadnjih letih se je obseg prometa v Evropski uniji pomembno povečal, pri čemer je rast obsega tovornega prometa večja kot rast BDP med letoma 1995 in 2007 (glej **sliko 1**).
2. To stanje se bo po pričakovanjih nadaljevalo do leta 2020, pri čemer naj bi se po nedavnih napovedih rast tovornega prometa nanašala predvsem na cestni in pomorski promet (glej **sliko 2**), osebna vozila pa naj bi predstavljala veliko večino rasti potniškega prometa (glej **sliko 3**). Evropske železnice naj bi prispevale le majhen delež k pričakovani rasti, njihov delež na trgu prometnih storitev naj bi se po predvidevanjih celo zmanjšal.

SLIKA 1

RAST PROMETA V EU-27 (1995–2007)



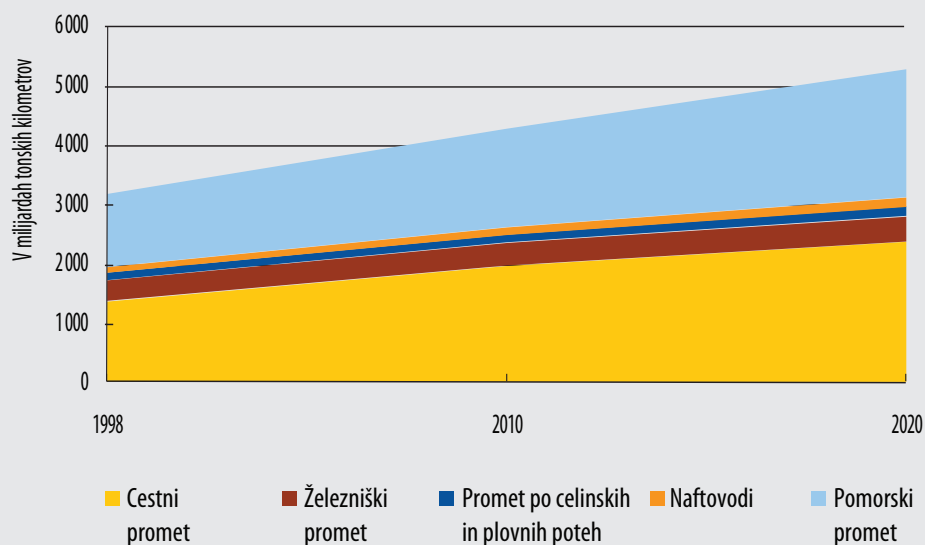
Vir: EU Energy and Transport in Figures: Statistical Pocketbook 2009 (Energetika in promet v EU v številkah: statističnik priročnik iz leta 2009), Evropska komisija (GD za energetiko in promet).

3. Komisija je ugotovila tri pomembne ovire pri razvoju močnega in konkurenčnega evropskega železniškega sektorja:

- železniška infrastruktura ni dobro prilagojena potrebam vseevropskih storitev, predvsem manjkajo povezave med nacionalnimi železniškimi omrežji (še posebej na čezmejnih lokacijah), obstajajo ozka grla na pomembnih oseh, veliko današnje železniške infrastrukture v Evropi pa je stare nekaj desetletij (nekateri odseki celo stoletje), zato jo je treba zamenjati ali izboljšati;
- evropsko železniško omrežje je sestavljeno iz nacionalnih železniških omrežij, ki so se skozi zgodovino razvijala, da bi zadovoljila nacionalne potrebe. Vsako je razvijalo podobne, vendar ne enake, tehnične in operativne značilnosti in upravljalvske postopke, zato je treba obravnavati težave v zvezi z interoperabilnostjo;
- železniške storitve v Evropi so se v zgodovini zagotavljale le znotraj nacionalnih trgov, zato je zdaj treba zagotoviti konkurenčen trg za vseevropske storitve.

SLIKA 2

PREDVIDENA RAST TOVORNEGA PROMETA V EU-25 (1998–2020)



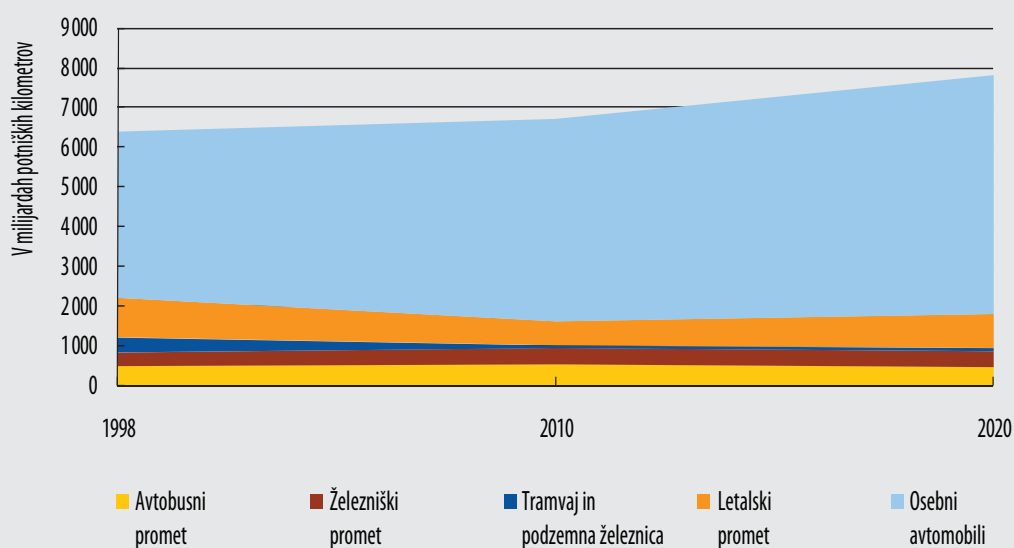
Vir: Naj Evropa ostane v gibanju, ASSESS, GD za energetiko in promet, Priloga II, str. 35 in 36.

UKREPI EU NA PODROČJU ŽELEZNIC

4. Ukrepi EU na področju evropskih železnic prinašajo dva instrumenta politike: zakonodajne ukrepe za odpiranje evropskega trga storitev v železniškem prometu in spodbujanje interoperabilnosti (pa tudi varnosti v železniškem prometu in pravic potnikov) na eni strani ter sofinanciranje nove in izboljšane železniške infrastrukture na drugi (glej **sliko 4**). Splošen napredek je odvisen od tega, ali bodo sinergije med tema instrumentoma kar najbolj izkoriščene. Na primer, novozgrajena čezmejna železniška infrastruktura ne more biti popolnoma izkoriščena, če trg za vseevropske storitve, za katere se uporablja ta infrastruktura, ni primerno razvit.

SLIKA 3

PREDVIDENA RAST POTNIŠKEGA PROMETA V EU-25 (1998–2020)



Vir: Naj Evropa ostane v gibanju, ASES, GD za energetiko in promet, Priloga II, str. 35 in 36.

SLIKA 4

CILJI POLITIKE IN INSTRUMENTI EU V ZVEZI Z ŽELEZNICO



ZAKONODAJNI UKREPI NA RAVNI EU

TRG, INTEROPERABILNOST IN VARNOST

5. Zakonodaja EU iz leta 1991¹ predpisuje, naj se enotne železniške družbe razdelijo na nacionalne upravljavce železniške infrastrukture in prevoznike v železniškem prometu. Predpisuje tudi, naj se vzpostavijo nacionalni železniški upravni organi, ki naj na nacionalni ravni nadzorujejo trg storitev v železniškem prometu.
6. Od leta 2001 so bile direktive EU združene v tako imenovane železniške pakete, ki so usmerjeni na področja odpiranja trga, interoperabilnosti in varnosti (glej **sliko 4**, na kateri so povzeti zakonodajni instrumenti EU, in **Prilogo I**, v kateri so navedene podrobne reference) in ki jih morajo države članice prenesti v nacionalno zakonodajo in izvajati.
7. Skupni tehnični standardi so bili s tehničnimi specifikacijami za interoperabilnost (TSI), v katere so med drugim vključeni tudi standardi za evropski sistem za vodenje železniškega prometa (ERMTS) (glej **okvir 1**), formalizirani na ravni EU. Razvoj tehničnih specifikacij za interoperabilnost je Komisija prenesla na Evropsko železniško agencijo (glej **Prilogo II**, v kateri je povzetek objavljenih tehničnih specifikacij za interoperabilnost).

¹ Direktiva Sveta 91/440/EGS z dne 29. julija 1991 o razvoju železnic Skupnosti (UL L 237, 24.8.1991, str. 25).

OKVIR 1

EVROPSKI SISTEM ZA VODENJE ŽELEZNIŠKEGA PROMETA

Namen evropskega sistema za vodenje železniškega prometa je z nadomestitvijo različnih nacionalnih sistemov za nadzor vlakov v Evropi prispevati k vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega sistema. Omogoča tudi lažji železniški promet visokih hitrosti in povečanje zmogljivosti na železniških linijah ter izboljšuje varnost. V več odločbah Komisije, vključno z načrtom uvedbe evropskega sistema za vodenje železniškega prometa², je predpisano, da morajo biti novozgrajene linije opremljene s tem sistemom, nekateri koridorji pa z njim opremljeni do določenih rokov. Skupni proračun za TEN-T za obdobje 2007–2013 znaša 8 milijard EUR, od česar je 500 milijonov EUR namenjenih podpori prevoznikom v železniškem prometu in upravljavcem železniške infrastrukture pri uvajanju evropskega sistema za vodenje železniškega prometa.

² Odločba Komisije 2009/561/ES z dne 22. julija 2009 o spremembi Odločbe 2006/679/ES o tehnični specifikaciji za interoperabilnost v zvezi s podsistemom vodenje-upravljanje in signalizacija vseevropskega železniškega sistema za konvencionalne hitrosti (UL L 194, 25.7.2009, str. 60).

OMREŽJE TEN-T IN PREDNOSTNI PROJEKTI

8. Pogodba določa, da mora EU spodbujati medsebojno povezanost in interoperabilnost nacionalnih omrežij³. Vseevropsko prometno omrežje (TEN-T) zajema glavne prometne osi, za katere je bila zagotovljena evropska finančna podpora za železniško infrastrukturo.
9. Še posebej pomembni so prednostni projekti, ki so bili prvič opredeljeni na zasedanju Evropskega sveta v Essnu leta 1993, zaradi koncentracije vlaganj EU na najpomembnejših oseh. Od leta 2004 se je število prednostnih projektov povečalo na 30 (od katerih jih je 19 s področja železniškega prometa), kar je zapisano v smernicah za TEN-T⁴. Ta seznam je bil oblikovan na podlagi priporočil skupine na visoki ravni, ki ji je predsedoval nekdanji komisar Karel Van Miert (glej **sliko 5**, na kateri so povzeti glavni mejniki v razvoju omrežja TEN-T in prednostni projekti, in **Prilogo III**, v kateri je naveden seznam prednostnih projektov). V **okviru 2** so prikazani viri financiranja za prednostne projekte.
10. Komisija je leta 2009 uvedla obširen pregled politike TEN-T, pri čemer je preučila prihodnje politične in gospodarske izzive, npr. doseganje ciljev glede podnebnih sprememb, nadaljnjo gospodarsko rast, ekonomsko in socialno kohezijo ter krepitev mednarodne vloge Evrope⁵. Predlagala je različne možnosti za prihodnji razvoj TEN-T, saj namerava pripraviti pomemben zakonodajni predlog, ki bi vključeval tudi revizijo smernic TEN-T.

³ Člen 154 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (1992). Vseevropska omrežja obstajajo na področju prometa, telekomunikacij in energije.

⁴ Odločba št. 884/2004/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o spremembi Odločbe št. 1692/96/ES o smernicah Skupnosti za razvoj vseevropskega prometnega omrežja (UL L 167, 30.4.2004, str. 1).

⁵ Zelena knjiga TEN-T: Pregled politike: naproti bolj povezanemu vseevropskemu prometnemu omrežju v službi skupne prometne politike, COM(2009) 44 konč. 4.2.2009.

OKVIR 2

VIRI FINANCIRANJA ZA PREDNOSTNE PROJEKTE

Po nedavnih ocenah je bilo do leta 2007 v prednostne projekte vloženih že 126,35 milijard EUR, 154 milijard EUR naj bi bilo vloženih med letoma 2007 in 2013, 119 milijard EUR pa naj bi bilo vloženih po tem obdobju. Prispevek iz nacionalnih proračunov držav članic med letoma 1996 in 2013 znaša 66 % skupnih vlaganj v prednostne projekte (glej **tabelo 1**).

SLIKA 5

MEJNIKI V RAZVOJU OMREŽJA TEN-T IN PREDNOSTNI PROJEKTI

Leta 1994 je skupina predstavnikov voditeljev vlad ali držav predlagala seznam 14 projektov evropskega interesa (od katerih se jih 10 nanaša na železniško infrastrukturo). Tako imenovani projekti iz Essna so bili vključeni v prve uradne smernice TEN-T.

Leta 2001 je Komisija izdala Belo knjigo o evropski prometni politiki za leto 2010, v kateri je še posebej poudarjena potreba po ponovni oživitvi železnic.

Leta 2004 je skupina na visoki ravni na podlagi predlogov držav članic in pristopnic predlagala projekte skupnega interesa v okviru omrežja TEN-T do leta 2020. Svet je uradno potrdil 30 tako imenovanih prednostnih projektov (od katerih se jih 19 nanaša na železniško infrastrukturo).

Leta 2005 je bil v prenovljeni lizbonski strategiji poudarjen pomen prometne infrastrukture za strateški razvoj Evrope, pri čemer so še posebej poudarjene potreba po uspešni prilagoditvi rastočim svetovnim in evropskim trgovskim tokovom, usmerjenost v varstvo okolja ter podpora socialnemu in gospodarskemu razvoju.

Leta 2006 so začele veljati posodobljene smernice TEN-T, s katerimi je bila uvedena možnost 30-odstotne stopnje sofinanciranja za čezmejne lokacije, v njih pa je predvideno tudi imenovanje koordinatorjev.

Leta 2009 je Komisija izvedla uradno posvetovanje z zainteresiranimi stranmi o osnovi za bolj povezano omrežje TEN-T in mogoče prihodnje značilnosti prednostnih projektov. V razpravi poudarjena vprašanja so vključevala opredelitev osrednjih omrežij in razvoj inteligentnih prometnih sistemov.

Leta 2010 naj bi Komisija objavila Belo knjigo o omrežju TEN-T.

SOFINANCIRANJE EU ZA ŽELEZNIŠKO INFRASTRUKTURO

11. Viri financiranja za 30 prednostnih projektov (razen za projekt Galileo) vključno z železniškim prometom so povzeti v **tabeli 1**⁶.
12. Odseki železniške infrastrukture, ki jih EU sofinancira v okviru TEN-T in kohezijske politike, temeljijo na nacionalnih predlogih, za izvedbo del pa so zadolženi nacionalni organi. Za ti dve politiki na Komisiji obstajata različna postopka za dodeljevanje sredstev in različna izbirna postopka.

⁶ Člen 17 Uredbe (ES) št. 680/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2007 o določitvi splošnih pravil za dodelitev finančne pomoči Skupnosti na področju vseevropskih prometnih in energetskih omrežij (UL L 162, 22.2.2007, str. 1). Komisija mora vsaki dve leti predložiti poročilo o dejavnostih TEN-T. Običajno je v teh poročilih trenutno stanje dobro opisano, vendar se je pri reviziji pokazalo, da poročilo, ki ga je Komisija predložila maja 2008, vsebuje nepravilnosti pri navedenih zneskih v zvezi s preteklimi vlaganji.

TABELA 1

VIRI FINANCIRANJA ZA VLAGANJA V 30 PREDNOSTNIH PROJEKTOV (RAZEN ZA PROJEKT GALILEO), 1996–2013

(v milijardah EUR)		1996-1999 EU-15	2000-2006 EU-27	2007-2013 EU-27	Skupaj	%
Donacije EU	TEN-T	1,35	2,80	5,40	9,55	3 %
	Kohezijski sklad	3,83	7,00	12,30	23,13	8 %
	ESRR	1,46	4,81	4,70	10,97	4 %
EIB		9,78	16,10	25,00	50,88	18 %
Drugi viri (nacionalni)		16,23	63,00	106,60	185,83	66 %
Skupna vlaganja v prednostne projekte TEN-T		32,65	93,70	154,00	280,35	100 %

Sodišče je opazilo razliko v podatkih o skupnih zneskih naložb v obdobju 2007–2013, saj naj bi po podatkih iz tabele znašali 154 milijard EUR, v poročilu o napredku pri prednostnih projektih TEN-T pa je navedeno, da so znašali 151 milijard EUR.

Vir: Financiranje TEN-T v številkah (*TEN-T Funding in Figures*), spletna stran GD za promet in energetiko; GD za mobilnost in promet: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/funding/doc/funding_figs.pdf

- 13.** EU v okviru politike TEN-T sofinancira študije in dela (glej **tabelo 2**, v kateri so navedeni maksimalni deleži sofinanciranja). Dela pri sofinanciranih projektih večinoma vključujejo gradnjo posameznih delov ali tehničnih elementov nekega odseka prednostnih projektov. Projekti so izbrani na konkurenčni podlagi po oceni predlogov, ki jih predložijo organi držav članic. Postopek vrednotenja predlogov se zaključi z razvrstitvijo projektov po prednostnem vrstnem redu, sofinanciranje EU pa se dodeli projektom, ki so bili ocenjeni kot najboljši. Za politiko TEN-T je pristojen GD za mobilnost in promet. Naloga organiziranja postopka vrednotenja je ena od nalog, ki so bile nedavno prenesene na Izvajalsko agencijo za TEN-T.
- 14.** V okviru kohezijske politike je sofinanciranje EU dostopno za države članice, upravičene do Kohezijskega sklada⁷ in ESRR (glej **tabelo 2**, na kateri so navedeni maksimalni deleži sofinanciranja). Za kohezijsko politiko je pristojen GD za regionalno politiko. Za sofinanciranje za projekte Kohezijskega sklada⁸ in za velike projekte v okviru ESRR⁹ je potrebna odobritev Komisije pod posebnimi pogoji, ki veljajo za vsak sklad. Postopki odobritve Komisije vključujejo preverjanje skladnosti predlaganih projektov z nacionalnimi in regionalnimi strategijami ter pregled njihove splošne izvedljivosti in stopnje pripravljenosti. Uredbe o Kohezijskem skladu določajo, da je treba sredstva za promet dodeliti omrežju TEN-T, zlasti prednostnim projektom¹⁰.

⁷ Do leta 2004 je bilo financiranje v okviru ISPA na voljo tudi državam pristopnicam. Ti projekti so bili ob pristopu preoblikovani v projekte Kohezijskega sklada.

⁸ Od leta 2007 za projekte, ki so bili predloženi za sofinanciranje v okviru Kohezijskega sklada in ki ne presegajo vrednosti 50 milijonov EUR, ni potrebna odobritev Komisije.

⁹ Veliki projekti so v glavnem opredeljeni glede na obseg sredstev, potrebnih za projekt. V to opredelitev so zajeti projekti, „katerih skupni strošek, upoštevan pri določitvi prispevka skladov, presega 50 milijonov EUR“ (člen 25 Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 (UL L 161, 26.6.1999, str. 1) in člen 39 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 210, 31.7.2006, str. 25), kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (EU) št. 539/2010 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 158, 24.6.2010, str. 1)). Več informacij o tem je v Posebnem poročilu št. 1/2008 o procesu obravnavanja vlog in vrednotenja v zvezi z velikimi naložbenimi projekti iz programskih obdobj 1994–1999 in 2000–2006.

¹⁰ V členu 3 Uredbe Sveta (ES) št. 1164/94 (UL L 130, 25.5.1994, str. 1), členu 3(1) Uredbe (ES) št. 1246/1999 (UL L 161, 26.6.1999, str. 57) in členu 2(1)(a) Uredbe (ES) št. 1084/2006 (UL L 210, 31.7.2006, str. 79) je določeno, da se poraba za promet v okviru Kohezijskega sklada nameni projektom TEN-T, zlasti projektom skupnega interesa, določenim v smernicah TEN-T leta 2004.

TABELA 2

**MAKSIMALNI DELEŽI SOFINANCIRANJA V OKVIRU TEN-T
IN KOHEZIJSKE POLITIKE (2000–2013)¹**

		2000–2006	2007–2013
TEN-T	Študije	50 %	50 %
	Evropski sistem za vodenje železniškega prometa ob progi / na vozilu	10 %	50 %
	Čezmejni odseki pri prednostnih projektih	10 % (20 % od leta 2004)	30 %
	Drugi odseki pri prednostnih projektih	10 % (20 % za ozka grla)	20 %
Kohezijska politika	Kohezijski sklad	85 %	85 %
	ESRR	75 %	75 % (80 % za države članice, upravičene do Kohezijskega sklada)
	ISPA (do leta 2004)	75 %	–

¹ Deleži sofinanciranja se nanašajo samo na tiste stroške projektov, ki veljajo za upravičene v skladu s pravili o podpori EU.

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

- 15.** Revizija je bila osredotočena na sofinanciranje EU za železniško infrastrukturo, Sodišče pa je pregledalo njegovo uspešnost pri izboljševanju učinkovitosti vseevropskih oseh. Pri izvajanju revizije se je Sodišče osredotočilo na štiri glavna področja tveganja, in sicer:
- ali so bili prednostni projekti uspešni kot mehanizem za koncentracijo sredstev EU na glavnih vseevropskih oseh, zlasti ker so bili opredeljeni glede na dokazljive potrebe po obstoječih in predvidenih železniških storitvah;
 - ali je bila finančna podpora v okviru TEN-T in kohezijske politike uspešno usmerjena na prednostna področja in v kolikšni meri je to podprto z zanesljivimi postopki za izbiro in odobritev;
 - ali so bili odseki infrastrukture, ki jih je sofinancirala EU, zgrajeni v skladu s specifikacijami in ali so bili po izgradnji brez nepotrebnih zamud pripravljeni za uporabo; ter
 - ali so bili odseki infrastrukture, ki jih je sofinancirala EU, izkoriščeni po pričakovanjih, tudi glede na vseevropsko os, katere del so.

Fotografija 2 – Tovorni vlak v Münchnu, pripravljen na odhod v Verono preko postaje Brennersee



© Evropsko računsko sodišče, februar 2009

16. Sodišče je za revizijo analiziralo vzorec 21 posebnih odsekov, ki jih je v obdobju 2000–2006 sofinancirala EU (14 odsekov je bilo v glavnem financiranih v okviru finančnega instrumenta TEN-T, sedem pa predvsem v okviru kohezijske politike). Ti odseki ustrezajo osmim prednostnim projektom, opredeljenim v smernicah za TEN-T. Vzorec skupaj zajema 8 683 milijonov EUR vlaganj EU, kar predstavlja 77 % vseh vlaganj EU za sofinanciranje osmih prednostnih projektov v vzorcu in 36 % vlaganj iz vseh virov (glej **Prilogo IV**, v kateri je navedenih več podrobnosti o vzorcu, in **okvir 3**, v katerem so opredeljeni izrazi, uporabljeni v poročilu).
17. Terensko revizijsko delo je bilo opravljeno med oktobrom 2008 in majem 2009¹¹, revizijski dokazi so se zbirali z razgovori, opravljenimi z uradniki držav članic, pobudniki projektov in zainteresiranimi stranmi iz železniškega sektorja, ter s pregledom dokumentov, s katerimi razpolaga Komisija, tehničnih vprašalnikov, ki so jih izpolnile institucije držav članic, ter z obiski na kraju samem v državah članicah. Podatke o prevoznih zmogljivostih so zagotovili nacionalni upravljavci železniške infrastrukture.
18. Pri reviziji se niso ocenjevali mehanizmi za finančni ali tehnični nadzor v državah članicah.

¹¹ Revizijski ekipi je pri terenskem delu pomagal neodvisni strokovnjak za železniški sektor.

OKVIR 3

OPREDELITVE IZRAZOV, UPORABLJENIH V POROČILU

Železniška os je železniška proga (ali več prog), ki se razteza na dolgi razdalji in povezuje več pomembnih trgovinskih in/ali industrijskih lokacij. **Vseevropske železniške** osi se raztezajo čez več kot eno državo članico.

Prednostni projekt vključuje skupino **odsekov**, od katerih se vsak nanaša na povezave med določenimi trgovinskimi in/ali industrijskimi lokacijami, ki so bile leta 2004 uradno opredeljene kot „projekti skupnega interesa“ v zakonodaji EU (Odločba št. 884/2004/ES – glej **sliko 5**). Čeprav se prednostni projekti včasih imenujejo osi, skupine odsekov niso vedno povezane med seboj.

Sofinancirani **projekt** se nanaša na opremo ali infrastrukturo na odseku proge, ki je del prednostnega projekta in za katero je bila odobrena donacija EU.

Prednostni projekt 1 se npr. nanaša na železniško os Berlin–Verona/Milano–Bologna–Neapelj–Mesina–Palermo. Za ta prednostni projekt je Sodišče pregledalo projekte, ki jih sofinancira EU in ki vključujejo naslednje odseke: glavno železniško postajo v Berlinu, proge Nürnberg–Ingolstadt, Kufstein–Innsbruck, predor Brenner, proge Bologna–Firenze, Rim–Neapelj in Mesina–Patti.

OPAŽANJA

OPREDELITEV PREDNOSTNIH PROJEKTOV GLEDE NA DOKAZLJIVE POTREBE PO OBSTOJEČIH IN PREDVIDENIH ŽELEZNIŠKIH STORITVAH

19. Glede na pomembnost prednostnih projektov kot mehanizma za koordinacijo in koncentracijo finančnih virov Skupnosti je pomembno, da njihova opredelitev temelji na analizi dokazljivih potreb po obstoječih in predvidenih železniških storitvah.
20. Sodišče je preverjalo, ali je bil postopek za opredelitev seznama prednostnih projektov leta 2004 zanesljiv.

¹² Skupino sestavljajo po en predstavnik iz vsake države članice, po en opazovalec iz vsake države pristopnice in opazovalec iz Evropske investicijske banke, predseduje pa ji nekdanji komisar Karel van Miert.

PRI REVIZIJI SO SE POKAZALE SLABOSTI PRI PROCESU OPREDELJEVANJA PREDNOSTNIH PROJEKTOV V LETU 2004

21. Sedanje in bodoče države članice so skupini na visoki ravni, ki je bila ustanovljena leta 2003¹², predložile 100 predlogov za posebne projekte in odseke. Ti so bili najprej ocenjeni po predizbirnih merilih, potem pa po sklopu meril za vrednotenje, ki jih je opredelila skupina. Skupina je svoja priporočila predstavila v obliki štirih seznamov prednostnih projektov, kamor je vključila 14 projektov v zaključni fazi (predvsem projekti iz Essna), 18 projektov, ki naj bi se začeli pred letom 2010, štiri dolgoročne projekte in 15 drugih projektov, pomembnih za teritorialno kohezijo. Ta priporočila so predstavljala osnovo za posvet Evropskega sveta, na katerem so opredelili seznam 30 prednostnih projektov (19 projektov se je nanašalo na železnice) v smernicah TEN-T leta 2004. Pri analizi Sodišča so se pokazale pomembne slabosti pri uporabi predizbirnih meril in meril za vrednotenje, ki jih je opredelila skupina:
 - o ker ni bilo popolnoma jasno, kaj je važnejša evropska os, so ocenjevalci navedli, da so imeli težave pri doslednem ocenjevanju prednosti lokacij predlaganih odsekov;

- o razlike v obsegu opravljene analize, ki je utemeljevala gospodarsko rentabilnost in socialno-ekonomske koristi predlaganih odsekov, ter njena nedoslednost so povzročile težave ocenjevalcev pri primerjavi prednosti predlaganih projektov;
- o predlogi za projekte niso zagotovili zadostnih in doslednih informacij o pričakovani evropski dodani vrednosti projektov, zlasti glede količine pričakovanega vseevropskega prometa.

¹³ Skupina na visoki ravni o vseevropskem prometnem omrežju, 23. junija 2003, poročilo, str. 49.

PREDNOSTNI PROJEKTI NE POMENIJO DOKONČNIH OPISOV GLAVNIH VSEEVROPSKIH ŽELEZNIŠKIH OSI

- 22.** Čeprav obstaja veliko podobnosti med prednostnimi projekti in glavnimi vseevropskimi železniškimi osmi, kot jih je opredelil sektor, samih prednostnih projektov ne moremo šteti za dokončne opise teh osi. To stališče potrjujejo naslednja opažanja:
- o prvič, skupina na visoki ravni za izhodišče ni vzela analize sedanjih in pričakovanih prometnih tokov na glavnih oseh, to slabost pa je omenila tudi v svojem poročilu: „Skupina ni imela časa za določitev teh glavnih osi ... [in] ... prednostni projekti omogočajo, da si ustvarimo samo prvi vtis o verjetni trasi teh osi“¹³;

OKVIR 4

PRIMERI KORIDORJEV EVROPSKEGA SISTEMA ZA VODENJE ŽELEZNIŠKEGA PROMETA, KI SE NE UJEMAJO S PREDNOSTNIMI PROJEKTI

Koridor B evropskega sistema za vodenje železniškega prometa, ki prečka Nemčijo v smeri sever–jug, se ne ujema s prednostnim projektom med Hannovrom in Münchnom.

Koridor D evropskega sistema za vodenje železniškega prometa med Barcelono in Valencio se le delno ujema s prednostnim projektom.

Koridor F evropskega sistema za vodenje železniškega prometa, ki prečka Nemčijo in Poljsko v smeri vzhod–zahod, se ne ujema z nobenim prednostnim projektom. Poljske oblasti so dale večji poudarek tej osi vzhod–zahod, v katero so do danes vložile 528 milijonov EUR, kot prednostnemu projektu 23 sever–jug, v katerega je bilo vloženi 449 milijonov EUR.

- o drugič, v nadaljnjem koraku za določitev vseevropskih železniških koridorjev, ki bi imeli prednost pri uvajanju evropskega sistema za vodenje železniškega prometa (kar je podpiral koordinator Karel Vinck, ki ga je imenovala Komisija (glej odstavek 26)), je bilo doseženo splošno soglasje železniškega sektorja in leta 2008 je bilo določenih šest koridorjev¹⁴. Vseh šest koridorjev, s katerimi je sektor soglašal, pa ne ustreza popolnoma program prednostnih projektov (glej **okvir 4**);
- o tretjič, v prednostne projekte niso vključene povezave z nekaterimi pomembnimi morskimi pristanišči, vključno s pristanišči v Marseilleu, Rostocku, Brehmenhavnu in Le Havru; druga pomembna pristanišča, kot je Gioia Tauro, so blizu posameznih odsekov prednostnih projektov, vendar povezave do njih niso vključene v prednostne projekte;
- o zadnjič, prednostni projekti se ne ujemajo vedno s vseevropskimi osmi, ki so jih opredelila železniška združenja.

23. Posledica teh slabosti je, da bi lahko izboljšave pri opredeljevanju prednostnih projektov še okrepile koordinacijo in koncentracijo finančnih virov EU.

24. Skupina na visoki ravni je v svojem poročilu leta 2003 Komisijo pozvala, naj izboljša analizo vseevropskih prometnih tokov, da bi lahko prihodnje revizije seznama prednostnih projektov temeljile na njej¹⁵. Komisija je leta 2009 začela razpravo o prihodnosti vseevropske prometne politike, saj je ugotovila potrebo po izboljšanju konceptov, na katerih temelji vseevropsko železniško omrežje, in omenila, da je za opredeljevanje prioritet za vlaganje potrebno jasnejše razmišljanje¹⁶. Komisija je navedla tudi, da bi opredelitev posebnih koridorjev, ki temeljijo na poslovnih modelih, koristila razvoju vseevropskega železniškega tovornega prometa¹⁷.

¹⁴ Memorandum o soglasju med Evropsko komisijo in evropskimi železniškimi združenji (CER, UIC, UNIFE, EIM, GSM-R Industry Group, ERFA) o krepitvi sodelovanja za pospeševanje uvajanja evropskega sistema za vodenje železniškega prometa, julij 2008.

¹⁵ Skupina na visoki ravni o vseevropskem prometnem omrežju – poročilo, poglavje 6.4.3., odstavek 11, 27. junija 2003, Bruselj.

¹⁶ COM(2009) 279 konč., Sporočilo Komisije – Trajnostno naravnana prihodnost prometa: usmeritev k integriranemu, tehnološko naprednemu in uporabnikom prijaznemu prometnemu sistemu, Bruselj, 17.6.2009.

¹⁷ COM(2008) 852 konč., Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropskem železniškem omrežju za konkurenčen tovorni promet, Bruselj, 11.12.2008.

USMERJANJE, IZBIRA IN ODOBRITEV FINANČNE PODPORE EU

25. Usmerjanje vlaganj EU je pomembno, ker:

- o je za prednostne projekte potrebnih veliko finančnih sredstev, financiranje iz vseh virov pa je skromno; in
- o imajo prednostni projekti vseevropsko razsežnost, ki lahko preseže nacionalne interese.

26. 26. V zakonodaji EU sta glavni prednostni nalogi za vseevropsko omrežje odprava ozkih grl in izgradnja manjkajočih povezav (zlasti na čezmejnih odsekih)¹⁸. Sodišče je v posebnem poročilu, objavljenem leta 2005, navedlo, da „se finančna pomoč TEN-T dodeljuje preveč razdrobljeno in se ne osredotoča dovolj na čezmejne projekte (ali projektne dele). TEN-T kot tak ne more v celoti doseči evropske dodane vrednosti“¹⁹. Po tem je prišlo do pomembnih sprememb:

- o posodobitev uredbe o TEN-T, kar je med drugim uvedlo možnost donacij za čezmejne odseke v višini največ 30 % upravičenih stroškov;
- o Komisija je julija 2005 imenovala šest koordinatorjev²⁰ „za omogočanje koordinirane izvedbe nekaterih projektov, predvsem čezmejnih projektov ali odsekov čezmejnih projektov“²¹ (glej **Prilogo V**).

27. Za pripravo tega poročila je Sodišče preučilo napredek in še posebej pregledalo:

- o koncentracijo sofinanciranja TEN-T na čezmejnih odsekih in s tem povezan dosednji napredek pri prednostnih projektih iz vzorca;
- o vlogo koordinatorjev, ki jih je imenovala Komisija;

¹⁸ Glej Odločbo št. 884/2004/ES in Uredbo (ES) št. 680/2007. Sodišče je poleg tega v svojem odgovoru na sporočilo Komisije „Reforma proračuna v spreminjajoči se Evropi“ poudarilo, da so izdatki s čezmejnimi učinki ali v skupnem interesu na prvi pogled primernejši za ukrepe EU kot poraba z geografsko omejenim učinkom.

¹⁹ Posebno poročilo št. 6/2005 o vseevropskem prometnem omrežju (TEN-T) z odgovori Komisije.

²⁰ Komisija je ta seznam posodobila v letih 2007, 2009 in 2010.

²¹ Člen 17a Odločbe št. 1692/96/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 228, 9.9.1996, str. 1).

- o kakovost razpoložljivih analiz zaradi odprave ozkih grl na vseevropskih oseh;
- o ali so postopki za odobritev projektov v okviru Kohezijskega sklada (in glavnih projektov ESRR) dovolj zanesljivi, da se ugotovijo slabosti v opredelitvi in pripravi projektov, ter v kolikšni meri so bile spremembe izbirnih postopkov v okviru TEN-T usmerjene v slabosti, ki jih je Sodišče navedlo v prejšnjem posebnem poročilu.

KONCENTRACIJA SOFINANCIRANJA TEN-T NA ČEZMEJNIH LOKACIJAH SE JE PO LETU 2006 IZBOLJŠALA, Vendar JE TREBA ŠE VELIKO STORITI

- 28.** Koncentracija vlaganj sredstev TEN-T v čezmejne lokacije se je v programskem obdobju 2007–2013 znatno povečala v primerjavi z obdobjem 2000–2006. V obdobju 2000–2006 je bilo 37 % sredstev TEN-T vloženih v čezmejne lokacije, za obdobje 2007–2013 pa se pričakuje, da bo ta delež znašal 71 %. Povečanje deleža sofinanciranja TEN-T za čezmejne odseke z 10 % na 30 % in dejavnost koordinatorjev, s katerimi so države članice spodbujali, naj predlagajo čezmejne odseke, so bili pomembni dejavniki izboljšav v tem obdobju, čeprav ni neposrednih dokazov, ki bi to potrdili.
- 29.** Kot so pokazale že predhodne ugotovitve Sodišča, bi se glede na prijavnne obrazce držav članic, 14 odsekov, odobrenih pred letom 2006, ki so bili sofinancirani iz TEN-T in pregledani pri reviziji, nadaljevalo v vsakem primeru, čeprav s spremembami in/ali dodatnim tveganjem. Nasprotno pa je v predlogu za pomemben projekt, ki je bil odobren za obdobje 2007–2013 (predor Brenner), navedeno, da se projekt ne bi mogel nadaljevati brez sofinanciranja EU.
- 30.** Upravičenim državam članicam sta za razvoj železniške infrastrukture na voljo tudi Kohezijski sklad in ESRR (sedem od 21 odsekov, pregledanih pri reviziji, je prejelo sredstva iz teh virov). V Španiji so bila na primer vsa sredstva Kohezijskega sklada, ki so bila v obdobju 2000–2006 porabljena za železniško infrastrukturo, usmerjena v prednostne projekte. Vendar ni formalne zahteve po prednostnem vlaganju Kohezijskega sklada v čezmejne lokacije.

31. Napredek pri razvoju infrastrukture na čezmejnih lokacijah vključuje politične in tehnične izzive. Za podpis dvostranskih sporazumov, ki so običajno formalne pogodbe, so pogosto potrebna dolga pogajanja med sosednjimi državami članicami na podlagi medvladnih konferenc. Pri splošnem pregledu stanja napredka pri 13 čezmejnih lokacijah, zajetih v vzorcu prednostnih projektov, se je pokazalo, da je treba še veliko doseči in da bo potrebnega še veliko dela, preden bo razvoj na teh odsekih končan (glej **tabelo 3**).

TABELO 3

RAZVOJ INFRASTRUKTURE NA ČEZMEJNIH LOKACIJAH, ZAJETIH V VZORCU PREDNOSTNIH PROJEKTOV

		Lokacija	Izgrajeno	V gradnji	Študija/ priprave	Načrtovanje se še ni začelo
Prednostni projekt 1	Nemčija-Avstrija	München–Kufstein			✓	
	Avstrija-Italija	Predor Brenner			✓	
Prednostni projekt 2	Nemčija-Belgija	Aachen–Düren–Köln		✓		
	Nizozemska-Belgija	Rotterdam–Antwerpen	✓			
Prednostni projekt 3	Francija-Španija (Atlantik)	Dax–Vittoria				✓
	Francija-Španija (Sredozemlje)	Perpignan–Figueras	✓			
Prednostni projekt 6	Francija-Italija	Lyon–Torino			✓	
Prednostni projekt 17	Francija-Nemčija	Most v Kehl		✓		
	Nemčija-Avstrija	Mühldorf–Freilassing				✓
	Avstrija-Slovaška	Dunaj–Bratislava			✓	
Prednostni projekt 23	Poljska-Slovaška	Bielsko Biala–Zwardoń			✓	
Prednostni projekt 24	Nizozemska-Nemčija	Zevenaar–Emmerich		✓		
	Nemčija-Francija	Mulhouse			✓	

KOORDINATORJI SO POZITIVNO VPLIVALI NA KONCENTRACIJO VLAGANJ IN OMOGOČANJE RAZVOJA PREDNOSTNIH PROJEKTOV

32. Koordinatorji so pozitivno vplivali na usmerjanje vlaganj EU, zlasti:

- z lajšanjem stikov med zainteresiranimi stranmi zaradi doseganja napredka na težavnih odsekih prednostnih projektov, predvsem tam, kjer se je pokazalo, da se je treba dogovoriti za jasno skupno vizijo ciljnega trga za železniški promet in opredelitev potrebnega razvoja infrastrukture²² (na primer sporazum o mediteranskem delu prednostnega projekta 3²³ med francoskimi in španskimi oblastmi ter platforma za brennerski koridor (glej **okvir 5**));
- z opozarjanjem držav članic na to, kako pomembno je, da za sofinanciranje EU predlagajo posamezne odseke (na primer brennerski koridor pri prednostnem projektu 1 ter ozka grla in čezmejne odseke pri Stuttgartu ter med Münchnom in Freilassingom pri prednostnem projektu 17), pri čemer poudarjajo tudi, da drugih odsekov, na primer takih, pri katerih postajna infrastruktura ni neposredno povezana z upravljanjem vlakov, ne bi bili pozitivno sprejeti;
- s spodbujanjem sodelovanja med železniškimi organi v državah članicah pri izboljševanju prevoznih zmogljivosti in reševanju operativnih in drugih težav v obstoječih koridorjih (npr. notranja kontrola kakovosti (glej **okvir 14**), tehnična delovna skupina, imenovana za prednostni projekt 6 in koridorje evropskega sistema za vodenje železniškega prometa).

²² Miert, Karel Van, Davignon, Etienne, Secchi, Carlo, Brinkhorst, Laurens Jan, Balázs, Péter, Peijs, Karla, Oliveira, Luis Valente De, Telička, Pavel, Vinck, Karel: *Position paper of the European Transport Coordinators on the Future of TEN-T Policy* (stališče evropskih koordinatorjev za promet v zvezi s prihodnostjo politike TEN-T), Bruselj, 6. oktober 2009.

²³ Letno poročilo evropskega koordinatorja Etiennea Davignona, Prednostni projekt 3, *South-West European High-Speed Rail Link* (evropska železniška povezava visokih hitrosti jug-zahod), Bruselj, avgust 2009.

OKVIR 5

PLATFORMA ZA BRENNERSKI KORIDOR

Z lajšanjem sodelovanja med italijanskimi, avstrijskimi in nemškimi zainteresiranimi stranmi je takratni koordinator Karel Van Miert prispeval k oblikovanju platforme za brennerski koridor, ki je nadgradila preteklo sodelovanje in postala ključni forum za doseganje sporazuma o ciljih in specifikaciji projektov predlaganega razvoja infrastrukture (vključno s predorom Brenner).

UGOTAVLJANJE OZKIH GRL JE MOGOČE IZBOLJŠATI

- 33.** Natančna in zanesljiva analiza je pomemben pogoj za ugotavljanje, kateri odseki pri prednostnih projektih predstavljajo ozka grla, zato je ključna za določanje prednostnih projektov za vlaganja EU. Vendar temeljita empirična analiza ozkih grl na ključnih vseevropskih oseh ni na voljo in Komisija se zanaša predvsem na analizo držav članic, ki jo v zadnjih letih dopolnjujejo informacije, ki jih za ugotavljanje ozkih grl zbirajo koordinatorji.

V POSTOPKIH KOMISIJE ZA IZBIRO IN ODOBRITEV SO BILE SLABOSTI

V OKVIRU KOHEZIJSKEGA SKLADA SO BILI ODOBRENI PROJEKTI, KI NISO BILI TEMELJITO PRIPRAVLJENI

- 34.** Sodišče je preverilo, ali so postopki za odobritev projektov železniške infrastrukture, ki so bili predloženi za sofinanciranje iz Kohezijskega sklada in kot veliki projekti ESRR, dovolj zanesljivi za ugotavljanje slabosti pri opredelitvi in pripravi projektov.

- 35.** Sodišče je pri projektih železniške infrastrukture, ki se sofinancirajo iz Kohezijskega sklada, ugotovilo, da ovrednotenje tehničnih vidikov predlaganih projektov ni bilo ustrezno. Pri pregledanih predlogih je edini pregled projektov, predloženih v okviru Kohezijskega sklada, predstavljalo tako imenovano notranje posvetovanje med službami Komisije, pri katerem je GD za regionalno politiko poslal dokumente s predlogi projektov drugim službam Komisije, da bi pridobil njihovo mnenje. Vendar je pregled dokumentacije Komisije pokazal, da ni nobenih dokazov o temeljitnem strokovnem pregledu, ki bi utemeljil tako mnenje. V postopku se niso posvetovali z zunanjimi strokovnjaki za železniško infrastrukturo in so se zanašali zgolj na interno posvetovanje, kar pa ni ustrezen mehanizem za strokovni pregled. Poleg tega se niso dovolj temeljito prepričali, da so odobreni projekti ustrezno pripravljeni. Pri projektu Madrid-Levante je GD za regionalno politiko Evropsko investicijsko banko prosil za nasvet v zvezi s predlogi projekta. Čeprav je Evropska investicijska banka izrazila pomisleke v zvezi s specifikacijo projekta, je bilo za projekt odobreno financiranje iz Kohezijskega sklada. Stroški projekta so se kasneje povečali za 89 % v primerjavi z zneskom, ki je bil naveden v dokumentaciji za predlog projekta (glej **okvir 8**). Sodišče opaža, da se je postopek za odobritev velikih projektov od leta 2007 spremenil.

IZBIRNI POSTOPKI ZA PROJEKTE V OKVIRU TEN-T SO BILI POSODOBLJENI, VENDAR JIH JE MOGOČE ŠE IZBOLJŠATI

- 36.** Sodišče je pregledalo spremembe izbirnih postopkov za predloge projektov železniške infrastrukture, ki so bili predloženi za sofinanciranje v okviru TEN-T, predvsem pa je preverilo, ali so bile odpravljene slabosti, ki jih je navedlo v predhodnem posebnem poročilu.

37. Po priporočilih Sodišča²⁴, so bili izbirni postopki za projekte TEN-T spremenjeni, in sicer so bile uvedene zlasti naslednje spremembe:

- posodobitev postopka vrednotenja predlogov, predvsem zaradi vključitve zunanjih strokovnjakov;
- prispevek koordinatorjev pri zagotavljanju informacij o stanju na terenu za prednostne projekte;
- prenos številnih nalog na nedavno ustanovljeno Izvajalsko agencijo za TEN-T²⁵.

38. Kljub temu je še vedno mogoče izboljšati uporabo analize stroškov in koristi. Pomembno je, da analiza stroškov in koristi z okoljsko in socialno-ekonomsko analizo omogoča primerjavo prednosti predlaganih projektov med izbirnim postopkom. Pri pregledu dokumentacije za izbiro projektov se je pokazalo, da so bili predloženi le povzetki podatkov iz analize stroškov in koristi za predlagane projekte in da podatki v teh povzetkih v praksi niso dosledni glede zajetih spremenljivk, stopnje podrobnosti ali predpostavk, na katerih je temeljila analiza. Predpostavke o predvidenih prihodnjih prometnih tokovih so bistveni elementi takih analiz. Bilo je sicer nekaj pobud za zagotavljanje doslednosti predpostavk o prometnih tokovih (na primer v zvezi z alpskimi predori), vendar so bili to osamljeni primeri. Koherenten model evropskih železniških prometnih tokov, na katerem bi temeljila splošna politika in izbor posameznih projektov, še ni bil razvit.

²⁴ Posebno poročilo št. 6/2005, odstavki 35, 43 in od 52 do 58.

²⁵ Sklep Komisije 2007/60/ES z dne 26. oktobra 2006 o ustanovitvi Izvajalske agencije za vseevropsko prometno omrežje na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 58/2003 (UL L 32, 6.2.2007, str. 88).

IZGRADNJA INFRASTRUKTURE, KI JO SOFINANCIRA EU, V SKLADU S SPECIFIKACIJAMI IN NJENA PRIPRAVLJENOST ZA UPORABO

39. Sodišče je za vsak vzorčni sofinanciran odsek pri reviziji preverilo, ali je bil pri projektu odsek infrastrukture zgrajen v skladu s specifikacijami in ali je bila infrastruktura pripravljena za uporabo brez nepotrebnih zamud. Preverjalo se je tudi povišanje stroškov projekta.
40. V **Prilogi VI** je prikazano stanje glede uporabe 21 odsekov, ki jih je sofinancirala EU, pregledanih med revizijo.

NAČRTOVANA INFRASTRUKTURA JE ZGRAJENA V SKLADU S SPECIFIKACIJAMI

41. Pri 14 dokončanih odsekih iz vzorca je tehnična infrastruktura zgrajena, kot je bilo opredeljeno v specifikacijah. Zaradi okoliščin, ki so se pokazale med gradnjo, so bile tehnične specifikacije upravičeno spremenjene. V enem primeru nekateri tehnični pogoji niso bili v celoti predvideni v specifikacijah projekta (glej **okvir 6**).

OKVIR 6

V SPECIFIKACIJAH PROJEKTA TEHNIČNI POGOJI NISO BILI V CELOTI PREDVIDENI

V skladu s specifikacijami je bila proga [Nürnberg–Ingolstadt](#) zgrajena za mešano uporabo, vendar se je med varnostnim testiranjem pokazalo, da se vlaki zaradi težav z zračnim pritiskom ne morejo srečevati v predorih. Proga se zdaj uporablja le za potniške vlake visokih hitrosti.

42. Tudi gradnja petih odsekov, ki v času revizije še ni bila končana, je potekala v skladu s specifikacijami. Pri dveh dolgoročnih odsekih alpskih predorov (Mont Cenis, Brenner (glej **fotografijo 5**, str. 37)) sta narava in obseg prilagoditev tehničnim specifikacijam, ki potekajo med načrtovalno in raziskovalno fazo, v skladu s pričakovanji, saj sta ta dva odseka še posebej zapletena. Te prilagoditve so potrebne, na primer, za upoštevanje okoljskih zadev in drugih posledic.
43. Sodišče je upoštevalo izkušnjo projekta, ki je prejel podporo Komisije, da bi olajšalo vzpostavitev omrežja za širjenje znanja o upravljanju in organizaciji velikih infrastrukturnih projektov v Evropi²⁶. Ta izkušnja nudi uporabne rezultate v smislu razvijanja stikov med vodji projektov in izmenjave praktičnega znanja ter možnost za prihodnje pobude, da jo nadgradijo.

²⁶ Projekt NETLIPSE je dobil podporo iz šestega evropskega okvirnega programa na področju raziskav in tehnološkega razvoja (www.netlipse.eu).

OKVIR 7

MEDNARODNI ODSEK PERPIGNAN–FIGUERAS

Mednarodni odsek med Perpignanom in Figuerasom (dolga 44 km, vključno z 8 km dolgim predorom Pertus) bo ustrezno opremljenim vlakom za standardno tirno širino UIC omogočal potovanje brez ustavljanja med Francijo in Španijo in zagotovil izboljšani pretok tovornega in potniškega prometa. To je bilo eno redkih javno-zasebnih partnerstev v revizijskem vzorcu. Izvajalec je gradnjo infrastrukture zaključil konec leta 2009. Zaradi temeljite in podrobne priprave je bil projekt zaključen bolj ali manj pravočasno in v okviru proračuna. Proga je sicer pri Perpignanu povezana z železniškim omrežjem, vendar na španski strani v Figuerasu povezave z omrežjem še ni. Gradnja povezave s standardno tirno širino UIC med Barcelono in Figuerasom poteka, a ne bo zaključena pred letom 2012. Zato še najmanj dve leti po izgradnji ni pričakovati, da bo nov mednarodni odsek v celoti pripravljen za uporabo. Začasna rešitev, ki pomeni izgradnjo tretjega tira med Girono in Figuerasom, ki bi ga lahko uporabljali vlaki za standardno tirno širino UIC in taki za tirno širino, ki se uporablja na Iberskem polotoku, bi lahko bila pripravljena do konca leta 2010, vendar bi to tudi v najboljšem primeru omogočilo le delno uporabo nove proge.

Fotografija 3 – Nova proga mednarodnega odseka Perpignan–Figueras, ki se še ne uporablja



© Evropsko računsko sodišče, marec 2009

OBČASNO JE INFRASTRUKTURA Z ZAMUDO PRIPRAVLJENA ZA UPORABO

- 44.** V času revizije je bilo 12 od 14 zgrajenih odsekov pripravljenih za uporabo. Vendar je za en pomemben čezmejni odsek (mednarodni odsek Perpignan–Figueras med Francijo in Španijo (glej **okvir 7** in **fotografijo 3**)) zamuda pri povezovanju s sosednjimi odseki pomenila, da infrastruktura ni bila pripravljena za uporabo, čeprav je bila dokončana.

PRI REVIZIJI SE JE POKAZALO, DA SO SE STROŠKI POVIŠALI PRI VSEH ODSEKIH, PREDVSEM IZ NEPREDVIDLJIVIH RAZLOGOV

- 45.** Povišanje stroškov projekta je bilo opaženo v vseh primerih (glej **okvir 8**). V skoraj vseh primerih je do tega povišanja prišlo zaradi nepredvidljivih dejavnikov, ki so se pokazali v fazi gradnje, kot na primer nepričakovano težki geografski pogoji, okoljevarstvene in varnostne zahteve ter ponudbe izvajalcev, ki so bile dražje od pričakovanih²⁷.

²⁷ V poročilu akademske raziskave je navedeno, da so megaprojekti zelo zapletene naloge in da je po izkušnjah bistveno povišanje stroškov glede na prvotni predračun zelo običajno. Običajna je celo prekoračitev stroškov za 50 % do 100 %, prekoračitev nad 100 % pa tudi ni neobičajna. Flyberg, B., Bruzelius, N. in Rothengatter, W.: *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition* (megaprojekti in teveganje). Cambridge University Press, 2003, stran 44. Glej tudi Priemus, Hugo, Flyvbjerg, Bent, Wee, Bert Van: *Decision-making on Mega-projects: Cost-benefit Analysis, Planning and Innovation* (odločanje pri megaprojekti: analiza stroškov in koristi, načrtovanje in inovacija). Edward Elgar Publishing Ltd, 2008, ISBN 1845427378.

OKVIR 8

POVIŠANJE STROŠKOV, OPAŽENO PRI ODSEKU, KI JE BIL PREGLEDAN MED REVIZIJO

Podatki o stroških so bili na voljo za 19 od 21 revidiranih odsekov. Pri 11 odsekih je prišlo do povišanja stroškov do 49 %, pri šestih odsekih med 50 % in 100 %, pri dveh pa je povišanje znašalo več kot 100 %. Na splošno so bila ta povišanja v skladu s povišanji, ki so bila opažena pri drugih velikih projektih prometne infrastrukture. Pri revidiranem odseku [Varšava–Gdynia](#) (financiran v okviru kohezijske politike) je prišlo do največjega povišanja stroškov, in sicer so se stroški po zadnjih ocenah iz novembra 2009 povečali s 475 milijonov EUR, predvidenih v predlogu projekta leta 2004, na 1 265 milijonov EUR, kar znaša 166 %.

- 46.** Pri projektih, ki so temeljito in podrobno pripravljeni, je bilo manj verjetnosti za povišanje stroškov, na primer odsek Perpignan–Figueras, ki je bil zaključen bolj ali manj pravočasno in v okviru proračuna (glej **okvir 7**). Pri projektih z manj temeljito in podrobno pripravo pa je bilo tveganje za bistveno povišanje stroškov večje, tako so se na primer pri odseku Madrid–Levante, v zvezi s katerim je EIB izrazila pomisleke, stroški doslej povišali za 89 % (glej odstavek 35).
- 47.** Ta povišanja stroškov niso neposredno vplivala na proračun EU, saj je bilo vlaganje EU omejeno na prvotno odobrene zneske. Vendar bi jih bilo treba obravnavati glede na velike potrebe po vlaganjih v prednostne projekte in spoznanje o vse večjem pomenu pridobivanja vlaganj iz zasebnega sektorja. Tveganje, da se bodo stroški projekta povišali, lahko poveča pomisleke v zvezi z nizko stopnjo donosa in zato ne deluje spodbudno na vlagatelje iz zasebnega sektorja.
- 48.** Zaradi upoštevanja zapletenosti projektov in tveganja povišanja stroškov se pri nekaterih projektih (na primer predor Brenner) rezervirajo sredstva za nepredvidene izdatke, da bi ublažili morebiten vpliv takih povišanj na splošni proračun.

PREVOZNA ZMOGLJIVOST NA ODSEKIH, V IZGRADNJO KATERIH JE V OKVIRU PREDNOSTNIH PROJEKTOV VLAGALA EU

- 49.** Potniške storitve visokih hitrosti so običajno namenjene trgu med pomembnimi urbanimi območji, kjer lahko konkurirajo cestnemu prometu in kratkim poletom, zato je najpomembneje, da so potovanja med posameznimi točkami zanesljiva, udobna, predvsem pa hitra. Za tovorni promet so načela jasna: daljša kot je pot, lažje železnica konkurira drugim vrstam prometa, še posebej cestnemu prometu. Pri daljših vseevropskih poteh se potovanju čez več kot eno nacionalno omrežje ni mogoče izogniti.

50. Ko je železniška infrastruktura dokončana in obratuje, je polna izkoriščenost odvisna od tega, ali železniške storitve potekajo, kot je bilo predvideno. Sodišče je preverilo:
- o ali je prevozna zmogljivost na odsekih, namenjenih potniškim storitvam visokih hitrosti, in na konvencionalnih odsekih za tovorni ali mešani promet v skladu s pričakovanji;
 - o v kolikšni meri sistemske ovire omejujejo zmogljivost na oseh z odseki, ki jih je sofinancirala EU, in kakšen je napredek pri odpravljanju teh omejitev.
51. V **Prilogi VI** je prikazano stanje glede uporabe odsekov, pregledanih pri reviziji, ki jih je sofinancirala EU.

Fotografija 4 – Potniški vlak visokih hitrosti AVE na postaji Chamartin pred odhodom na progo Madrid–Segovia–Valladolid, ki vodi skozi 28-kilometrski predor Guadarrama



© Evropsko računsko sodišče, marec 2009.

ZMOGLJIVOST NA ODSEKIH, KI SO NAMENJENI POTNIŠKIM STORITVAM VISOKIH HITROSTI, JE V SKLADU S PRIČAKOVANJI

52. Osem od 21 odsekov, pregledanih pri reviziji, je prispevalo k izgradnji novih potniških prog za visoke hitrosti, od katerih jih je v času revizije obratovalo sedem (**fotografija 4**). Železniške storitve na šestih od teh prog potekajo v skladu s pričakovanji, težave, ki so povzročale zamudo pri začetku polnega obratovanja na sedmi progi, pa so bile nedavno odpravljene (*HSL Zuid*). Pobudniki projektov so predvideli, da bodo imeli projekti pomemben učinek na ciljnih trgih, in dostopni podatki kažejo, da je dejanski doseženi učinek v skladu s temi pričakovanji (glej **okvir 9**). Dejstvo, da je ta infrastruktura namenjena dobro opredeljenim in homogenim storitvam, pomeni, da pri njeni uporabi kljub tehnični zahtevnosti ni težav zaradi mešane uporabe.

OKVIR 9

POTNIŠKE STORITVE VISOKIH HITROSTI, PRI KATERIH SO BILI CILJI DOSEŽENI

Z odsekom [Madrid–Barcelona LVE](#) se je potovalni čas med tema mestoma skrajšal s 6 ur 35 minut (leta 1998) na 2 uri 30 minut, zaradi česar je bil pridobljen del tržnega deleža letalskih storitev. Število potnikov je z 2,62 milijona (leta 2007) naraslo na 5,8 milijona (leta 2008).

Z odsekom [glavne železniške postaje v Berlinu](#) se je dosegel 25-minutni prihranek časa pri prestopanju med osema sever–jug in vzhod–zahod, poleg tega pa odsek zagotavlja popolnoma nove možnosti potovanja.

Odsek [LGV Est \(faza 1\)](#) omogoča hitrosti do 320 km/h, s čimer se je potovalni čas med Parizom in Strasbourgom skrajšal s 3 ur 50 minut na 2 uri 20 minut, med Parizom in Luxembourgom pa s 3 ur 35 minut na 2 uri 5 minut, zaradi česar so se zmanjšale letalske storitve med Parizom in letališči v bližini mest z železniško povezavo visokih hitrosti.

Poleg izboljšanja neposrednega potniškega prometa so se zaradi potniških prog za visoke hitrosti [Frankfurt na Majni–Köln](#) in [Nürnberg–Ingolstadt](#) sprostile zmogljivosti na obstoječih progah za mešani/tovorni promet.

NA ODSEKIH ZA KONVENCIONALNI TOVORNI ALI MEŠANI PROMET PREVOZNA ZMOGLJIVOST ŠE NI IZPOLNILA PRIČAKOVANJ

- 53.** Od revidiranih odsekov se jih 13 nanaša na infrastrukturo za mešani ali tovorni promet, od teh pa jih obratuje le pet. Namen teh odsekov je bil večinoma lajšanje ozkih grl, večanje zmogljivosti in krajšanje potovalnih časov (glej tudi okvir 10 v zvezi z alpskima predoroma).
- 54.** Doseganje ciljev v zvezi z zmogljivostjo je bilo na petih odsekih, ki že obratujejo, problematično, saj se še nobeden ne izkorišča, kot je bilo predvideno. Glavni dejavniki, ki vplivajo na doseganje ciljev v zvezi z zmogljivostjo, so po eni strani povezani s povpraševanjem po storitvah, ki so mogoče na tej infrastrukturi, po drugi strani pa z interoperabilnostjo in drugimi ovirami v železniškem sistemu, ki povzročajo prekinitve vseevropskih železniških storitev. To potrjuje, da je splošni napredek vseevropskega železniškega prometa odvisen od doseganja sinergij med učinkom zakonodajnih ukrepov v zvezi s trgi in interoperabilnostjo ter ukrepi politike sofinanciranja, kar so poudarili tudi koordinatorji²⁸.

²⁸ Miert, Karel Van, Davignon, Etienne, Secchi, Carlo, Brinkhorst, Laurens Jan, Balázs, Péter, Peijs, Karla, Oliveira, Luis Valente De, Telička, Pavel, Vinck, Karel: *Position paper of the European Transport Coordinators on the Future of TEN-T Policy* (stališče evropskih koordinatorjev za promet v zvezi s prihodnostjo politike TEN-T), Bruselj, 6. oktober 2009.

POSEBNA ODSEKA: ALPSKA PREDORA BRENNER IN MONT CENIS

Odseka predorov med Avstrijo in Italijo (**Brenner**) ter Francijo in Italijo (**Mont Cenis**) sta še posebej velika in namenjena omogočanju učinkovitejšega tovornega in potniškega prometa, saj se z njima lahko izognemo prečkanju Alp po obstoječih omejenih progah, kar je prednost z vidika prometa in okolja. Čeprav se pričakuje mešani promet, sta predora namenjena predvsem tovornemu prometu. Pobudniki projektov pričakujejo, da bodo na teh progah z omogočanjem prevoza veliko večjih količin tovora, kot so mogoče zdaj, dosegli preoblikovanje trga in da bodo pridobili pomemben tržni delež v primerjavi z drugimi vrstami prometa. Projekta sta dolgoročna, trajala bosta 10–15 let, zdaj pa sta v fazi načrtovanja in raziskav.

Fotografija 5 – Vhod v raziskovalni rov za predor Brenner pri Fortezzi



© Evropsko računsko sodišče, februar 2009.

SISTEMSKÉ OVIRE IMAJO NEGATIVEN UČINEK, KI JE PO RAZSEŽNOSTI PRIMERLJIV Z IZBOLJŠANJEM ZMOGLJIVOSTI ZARADI DRAGIH VLAGANJ V INFRASTRUKTURO

- 55.** Izkoristek železniške infrastrukture je odvisen od različnih dejavnikov, vključno s splošnimi gospodarskimi pogoji²⁹, povezanim razvojem infrastrukture v pristaniščih, razvojem predorov itn. (glej **okvir 11**), pa tudi z vlaganji v železniški sistem drugje (glej **okvir 12**).
- 56.** Sistemske ovire so prav tako precej pomembne. Za vseevropske potniške storitve visokih hitrosti, na primer med Parizom, Brusljem in Londonom, je zagotovljeno, da se vlakom ni treba ustavljati na mejah. Na primer, lokomotive so opremljene tako, da so interoperabilne z več odjemnimi sistemi pogonske energije in sistemi za nadzor vlakov (signalizacijo), obstajajo dogovori o operativnih predpisih za te proge itn. Čeprav je to zapleteno, je izvedljivo, ker so proge namenjene samo eni vrsti storitev in ker so zainteresirane strani pripravljene reševati morebitne težave.

²⁹ Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, Drugo poročilo o spremljanju razvoja trga storitev v železniškem prometu, COM(2009) 676 konč., Bruselj, 18.12.2009.

Fotografija 6 – Zaloga vagonskih osi pri napravi za menjavo tirne širine TRANSFESA v Cerbèreu na francosko-španski meji



© Evropsko računsko sodišče, marec 2009.

OKVIR 11

ODSEKI INFRASTRUKTURE, KATERIH IZKORIŠČANJE SE LAHKO ZAČNE, ŠELE KO BODO RAZVITE DRUGE INFRASTRUKTURE

Proga [Betuweroute](#) poteka med pristaniščem v Rotterdamu in mejo med Nizozemsko in Nemčijo v smeri vzhod–zahod, namenjena pa je samo tovarnemu prometu. Infrastruktura proge je od junija 2007 popolnoma na voljo za železniške storitve. Njena največja realna zmogljivost je v povprečju 380 vlakov na dan, zdaj pa jo na dan prevozi 20 vlakov. Po pričakovanjih naj bi se to število do leta 2013 povečalo na 150. Postopno uvajanje lokomotiv, ki so združljive s signalnim sistemom druge stopnje evropskega sistema za vodenje železniškega prometa, je še vedno omejevalni dejavnik. Pričakuje se, da bo promet narasel na 380 vlakov na dan, ko bo zaključen načrtovani razvoj pristaniškega objekta Maasvlakte 2.

Uporaba odseka, ki ga sofinancira EU in ki se gradi na relaciji [Kufstein–Innsbruck](#) v brennerskem koridorju med Münchnom in Verono, bo omejena s količino prometa, ki lahko prečka gorski prelaz pri postaji Brennersee. Stanje se bo bistveno izboljšalo šele leta 2022, ko bodo v koridorju začele obratovati železniške proge skozi [predor Brenner](#), ki so trenutno v gradnji.

Izkoriščanje mednarodnega odseka [Perpignan–Figueras](#) je deloma odvisno od pretoka tovarnega prometa med Španijo in Francijo. Razvoj infrastrukture, ki poteka v pristaniščih (na primer v Barceloni), bo imel na to pomemben vpliv.

OKVIR 12

INFRASTRUKTURA, NAMENJENA PODPORI STORITEV, ZA KATERE SE NE PRIČAKUJE POSEBNO POVPRASEVANJE V KRATKO- DO SREDNJEROČNEM OBDOBJU

Visoko zmogljivi progi za visoke hitrosti [Rim–Neapelj](#) in [Bologna–Firence](#) sta bili zgrajeni za tovarne in potniške vlake. Za to, da se po teh progah lahko vozijo tovarni in potniški vlaki, so bila potrebna velika vlaganja v povezave s konvencionalnimi odseki. Poleg tega sta bila potrebna tudi izgradnja predorov, mostov in viaduktov, da bi se zmanjšali vzponi, ter povečanje mogoče osne obremenitve. Tovarni vlaki po teh progah še ne vozijo in čeprav se tak razvoj v prihodnosti pričakuje, natančnih načrtov med železniškimi prevozniki še ni.

Na progah [Rim–Neapelj](#), [Bologna–Firence](#) in [Pioltello–Treviglio](#) obstoječe tovarne lokomotive ne morejo doseči predpisane najmanjše hitrosti 120 km/h.

Proga [Rača–Trnava–Piešťany](#) omogoča hitrosti vlakov do 160 km/h, vendar vlaki, ki so zmožni doseči tako hitrost, na Slovaškem trenutno ne vozijo.

57. Pri konvencionalnih progah za tovorni in potniški promet pa je stanje bolj problematično. Prečkanje meja med nekaterimi nacionalnimi železniškimi sistemi ostaja zapleteno, ker je veliko vseevropskih železniških storitev prekinjenih zaradi nujnega ustavljanja na mejah. Sodišče je opazilo različne ovire, vključno z razlikami v tirni širini, pogonski energiji, sistemih za nadzor vlakov (signalizacijo), dolžinah vlakov in operativnih predpisih. Med dodatne razloge, zaradi katerih se morajo vlaki ustavljati, sodijo: zavračanje tirnih vozil, ki so dovoljena za uporabo v drugih državah članicah, nepriznavanje usposobljenosti in spričeval vlakovnega osebja, tehnične in komercialne kontrole, upravljanje prometa v realnem času (glej **Prilogo VII**, v kateri je naveden pregled teh težav s primeri, ki so se zgodili na odsekih iz revizijskega vzorca ter vseevropske osi, na katerih so ti odseki). Čeprav ni nujno, da bi posamezne težave na mejah povzročale večje zamude, je lahko njihov skupni učinek velik. Zlasti lahko zaradi njih pride do težav pri upravljanju prometa, kar povzroči tveganje zastojev in posledično zamud (glej **okvir 13**).

Fotografija 7 – Objekt za nadzor prometa na postaji Brennersee



© Evropsko računsko sodišče, februar 2009.

POT TOVORNEGA VLAKA IZ MÜNCHNA NA POSTAJO BRENNERSEE

Tehnična in komercialna kontrola se opravita pred odhodom iz Münchna (glej **fotografijo 2**), pri čemer se preveri, ali so lokomotiva in vagoni pravilno speti, ali zavorni sistemi delujejo ter ali so zadnje luči pravilno nameščene. Vlak, ki ima dve lokomotivi, vozi ensam nemško govoreči strojevodja.

Ob vstopu v avstrijsko železniško omrežje pri Kufsteinu spremembe niso potrebne, ker so operativni predpisi v Nemčiji in Avstriji usklajeni, železniški organi obeh držav pa pri manjših razlikah formalno sprejemajo standarde druge države. Za pomoč pri vzponu na Brennersee se doda še tretja lokomotiva (glej **fotografijo 8**).

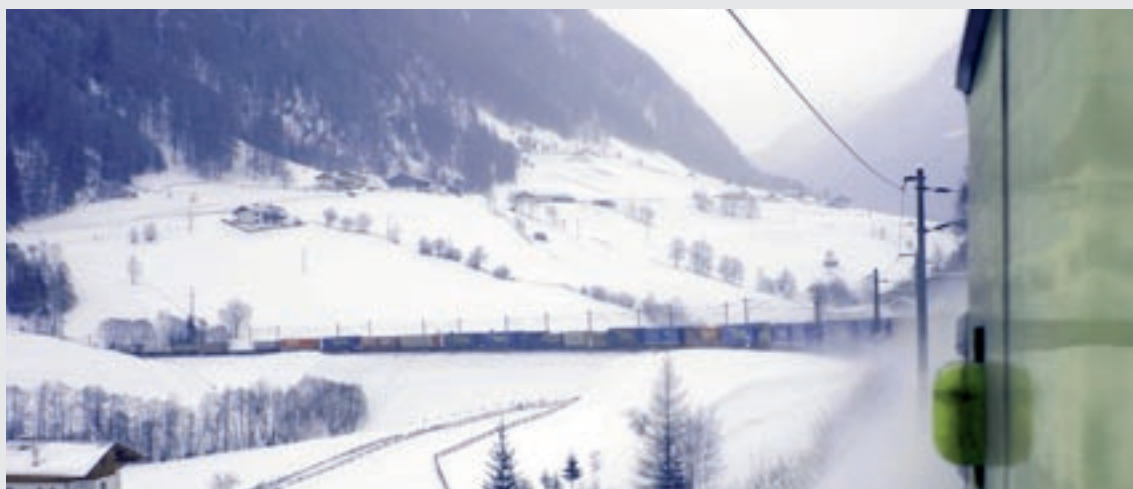
Ob prihodu na postajo Brennersee na vrhu gore (avstrijsko-italijanska meja) se izvede ranžiranje, da se odklopi lokomotivi, ki nista več potrebni. Izvedejo se še druge zamenjave, ki so potrebne zaradi razlik med italijanskimi in avstrijskimi operativnimi predpisi, in sicer:

- zamenjava strojevodje: po italijanskih obratovalnih pravilih morata vlak voziti dva italijansko govoreča strojevodja (z dovoljenjem za vožnjo v Italiji), ki zamenjata nemško govorečega strojevodjo (z dovoljenjem za vožnjo v Nemčiji in Avstriji);
- zamenjava zadnjih svetlobnih oznak: v Nemčiji in Avstriji so obvezni svetlobni odbojniki na zadnji strani vlaka)³⁰, v Italiji pa svetlobni odbojniki niso dovoljeni, saj so tam obvezne zadnje luči (glej **fotografijo 9** str. 47).

Čeprav je bila tehnična kontrola izvedena pred odhodom iz Münchna in čeprav je pot do Verone dolga le 448 km (največ 700 km, kot dovoljujejo italijanski predpisi), se na postaji Brennersee izvede dodatna kontrola, ki traja približno 25 minut. Ta kontrola se izvede, ker italijanski prevoznik v železniškem prometu ne priznava kontrole, ki jo je opravil nemški prevoznik v Münchnu. Na poti v nasprotno smer se dodatna kontrola ne izvaja, saj nemški prevoznik v železniškem prometu priznava kontrolo, ki jo je prej opravil italijanski prevoznik.

³⁰ Natančna oblika svetlobnih odbojnikov po nemških in avstrijskih obratovalnih pravilih se malo razlikuje, vendar obe državi dopuščata odbojnike druge države.

Fotografija 8 – Tovorni vlak, ki se vzpenja v Alpe v Avstriji proti postaji Brennersee



© Evropsko računsko sodišče, februar 2009.

- 58.** Napredek pri odpravljanju teh omejitev lahko privede do izboljšav v vseevropskem prometu, ki so primerljive z izboljšavami zaradi velikih vlaganj v infrastrukturo (v **tabeli 4** je primerjava za prednostni projekt 1). Tak napredek bi pomenil več za sodelovanje med organi držav članic kot finančno vlaganje v infrastrukturo.

TABELA 4

25 PRIHRANJENIH MINUT IN 25 MINUT ZAMUDE PRI PREDNOSTNEM PROJEKTU 1

25 minut

Čas, ki se na poti med Nürnbergom in Ingolstadt v Nemčiji prihrani zaradi izgradnje nove proge za visoke hitrosti s skupnimi stroški 2 336 milijonov EUR (s sofinanciranjem EU v višini 134 milijonov EUR iz TEN-T).

Dodatni čas, ki je potreben za tehnično kontrolo vlakov, ki vstopajo v Italijo na postaji Brennersee na avstrijsko-italijanski meji, ker italijanski prevoznik v železniškem prometu ne priznava tehničnih kontrol, ki jih je pred odhodom iz Münchna izvedel nemški prevoznik.

- 59.** Študija na evropski ravni za vse pomembne osi, ki bi te probleme natančno opisala, količinsko opredelila njihov učinek in opredelila mogoče rešitve, ne obstaja, čeprav je obstoj teh ovir v pomembnih koridorjih dobro znan v železniškem sektorju v Evropi.
- 60.** Za odpravljanje sistemskih ovir na vseevropskih oseh je potrebno soglasje med državami članicami. Poskusi odpravljanja teh ovir na evropski ravni so nedavni dogodki, saj je bilo doseganje napredka na dvostranski ravni vedno težko. Pomembna izjema, pri kateri je bil dosežen velik uspeh, je sodelovanje držav članic zaradi izboljšanja prevozne zmogljivosti na železniški osi (glej **okvir 14**). Postopoma prihaja do drugih podobnih pobud, pogosto ob pomoči koordinatorjev, ki jih je imenovala Komisija, na primer v zvezi z brennerskim koridorjem.
- 61.** Na evropski ravni je bil dosežen napredek na enem področju: leta 2008 je bila sprejeta zakonodaja EU za poenostavitev vzajemnega priznavanja tirnih vozil med nacionalnimi železniškimi omrežji³¹.

³¹ Direktiva 2008/57/ES
Evropskega parlamenta in Sveta
z dne 17. junija 2008
o interoperabilnosti
železniškega sistema v Skupnosti
(UL 191, 18.7.2008, str. 1)

OKVIR 14

MEDNARODNA SKUPINA ZA IZBOLJŠANJE KAKOVOSTI ŽELEZNIŠKEGA PROMETA V KORIDORJU SEVER-JUG (ROTTERDAM-GENOVA) („IQC“)

Nemški, nizozemski, italijanski in švicarski organi za železniški promet od leta 2003 sodelujejo pri analizi in reševanju težav v koridorju. Skupina je zaslužna za nekaj pomembnih dosežkov, na primer za vzajemno priznavanje strojevodij in navzkrižno priznavanje postopkov za odobritev uporabe tirnih vozil. Leta 2008 je bila vzpostavljena evropska gospodarska interesna skupina in ustanovljen programski upravljalni urad, ki vodi delo skupine. Potrjen je bil akcijski načrt s 14 točkami, kjer so povzete ugotovitve tega poročila, saj poudarja pomembnost zadev, kot so uvajanje evropskega sistema za vodenje železniškega prometa, operativni predpisi in certificiranje vlakovnega osebja, ki so glavne omejitve za vseevropski promet.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

- 62.** EU je s sofinanciranjem razvoja železniške infrastrukture prispevala k zagotavljanju novih možnosti za vseevropski železniški promet. Vendar pa bi se lahko sprejeli ukrepi za večjo stroškovno učinkovitost sredstev EU.
- 63.** Prednostni projekti so glavni mehanizem za koordinacijo in koncentracijo finančnih virov, zato je pomembno, da njihova opredelitev upošteva sedanje in predvidene potrebe. Vendar zaenkrat še niso bili opredeljeni na podlagi analize sedanjih in pričakovanih prometnih tokov in ne pomenijo popolnih opisov glavnih vseevropskih železniških osi (glej odstavke od 19 do 24).

PRIPOROČILO 1

Komisija bi morala za **koncentracijo sredstev EU** pri prihodnjem opredeljevanju prednostnih projektov:

- o sodelovati z državami članicami in železniškimi institucijami zaradi krepitve **znanja in analitske osnove** v zvezi s sedanjimi in pričakovanimi železniškimi prometnimi tokovi;
- o opredeliti tiste vseevropske koridorje, za katere obstaja veliko **sedanje ali predvideno povpraševanje**.

- 64.** Usmerjanje vlaganj EU v infrastrukturo v okviru TEN-T je pomembno. Koncentracija sofinanciranja TEN-T na čezmejnih lokacijah se je izboljšala, vendar je na teh lokacijah pri prednostnih projektih iz vzorca treba še veliko doseči. Prispevek koordinatorjev je bil pozitiven, vendar je treba izboljšati analizo ozkih grl. Pri postopkih Komisije za odobritev projektov Kohezijskega sklada so obstajale slabosti, pa tudi izbirne postopke za projekte TEN-T je mogoče izboljšati (glej odstavke od 25 do 38).

PRIPOROČILO 2

Komisija bi morala:

- o zagotoviti, da je v podporo odločitvam v zvezi z usmerjanjem sredstev TEN-T dostopna temeljita analiza najpomembnejših [ozkih grl](#) pri prednostnih projektih;
- o nadgraditi dosedanje vlogo koordinatorjev in razmisliti o imenovanju dodatnih [koordinatorjev](#) za druge prednostne projekte;
- o zagotoviti, da bodo [postopki za odobritev projektov v okviru kohezijske politike temeljiti](#), zlasti v zvezi s pregledom tehničnih značilnosti, in zaradi precejšnjega tveganja povišanja stroškov zagotoviti, da bodo predlagani projekti temeljito pripravljeni in da se bodo upoštevale dobre prakse v sektorju, kot je bilo pri projektih, izvedenih pravočasno in v okviru proračuna;
- o izboljšati kakovost analiz stroškov in koristi za [izbirne postopke v okviru TEN-T](#).

- 65.** V okviru infrastrukturnih projektov, ki jih je sofinancirala EU, je bila načrtovana infrastruktura zgrajena v skladu s specifikacijo, kar je po zaključku projektov prineslo nove in izboljšane možnosti za železniški promet na ključnih odsekih prednostnih projektov. Tehnične specifikacije so bile v mnogih primerih spremenjene zaradi okoliščin, ki so se pokazale med gradnjo (glej odstavke od 39 do 48).

PRIPOROČILO 3

Komisija bi morala prevzeti pobudo pri [lajšanju izmenjave znanja](#) in izkušenj o razvoju železniške infrastrukture med pobudniki projektov, pri čemer bi morala upoštevati izkušnje iz preteklosti, na primer projekt Netlipse.

- 66.** Merljive izboljšave so bile dosežene na progah, namenjenih potniškim storitvam visokih hitrosti, ki delujejo kot načrtovano. Vendar na uporabo konvencionalnih odsekov za mešan in tovorni promet, ki jih je sofinancirala EU, vpliva veliko različnih dejavnikov, zaradi česar železniške storitve še niso zagotovljene kot pričakovano. Sistemske ovire v evropskem železniškem omrežju še vedno obstajajo, predvsem na mejnih lokacijah (glej odstavke od 49 do 61).

PRIPOROČILO 4

Komisija bi morala:

- o razmisliti, v kolikšni meri bi lahko z večjim poudarkom na **zmanjševanju praktičnih ovir** pri čezmejnem železniškem prometu, ki same po sebi niso povezane z infrastrukturo, dosegla večjo stroškovno učinkovitost sredstev EU;
- o spodbujati **sodelovanje med železniškimi institucijami držav članic na ravni koridorjev** in zagotoviti podporo zanj (kot na primer struktura za koridor Rotterdam–Genova), da se premostijo ovire in omogoči nemoten železniški promet na obstoječi infrastrukturi.

To poročilo je sprejel senat II, ki ga vodi g. Morten LEVYSOHN, član Evropskega računskega Sodišča, v Luxembourgju na svojem zasedanju 8. septembra 2010.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Fotografija 9 – Zadnje luči, ki so potrebne za obratovanje v Italiji, so na postaji Brennersee pripravljene za namestitev



© Evropsko računsko sodišče, februar 2009.

POVZETEK GLAVNE EVROPSKE ZAKONODAJE S PODROČJA ŽELEZNIŠKEGA SEKTORJA

		Zakonodajni akt	Spremembe	
Organi in trgi	Razvoj železnic Skupnosti	Direktiva Sveta 91/440/EGS z dne 29. julija 1991 o razvoju železnic Skupnosti	Direktiva 2001/12/ES Direktiva 2004/51/ES Direktiva 2007/58/ES	
	Evropska železniška agencija	Uredba (ES) št. 881/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o ustanovitvi Evropske železniške agencije	Uredba (ES) št. 1335/2008	
	Izdaja licence	Direktiva Sveta 95/18/ES z dne 19. junija 1995 o izdaji licence prevoznikom v železniškem prometu	Direktiva 2001/13/ES Direktiva 2004/49/ES	
	Dodeljevanje železniških infrastrukturnih zmogljivosti in naložitev uporabnin za uporabo infrastrukture	Direktiva 2001/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti in naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture	Odločba 2002/844/ES Direktiva 2004/49/ES Direktiva 2007/58/ES	
	Pravila o državni pomoči	Sporočilo Komisije: Smernice Skupnosti o državnih pomočeh za prevoznike v železniškem prometu	(2008/C 184/07)	
Varnost in interoperabilnost	Interoperabilnost	Interoperabilnost železniškega sistema za konvencionalne hitrosti	Direktiva 2001/16/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. marca 2001 o interoperabilnosti vseevropskega železniškega sistema za konvencionalne hitrosti	Direktiva 2004/50/ES Direktiva 2007/32/ES
		Interoperabilnost vseevropskega železniškega sistema za visoke hitrosti	Direktiva Sveta 96/48/ES z dne 23. julija 1996 o interoperabilnosti vseevropskega železniškega sistema za visoke hitrosti	Direktiva 2004/50/ES Direktiva 2007/32/ES
		Interoperabilnost železniškega sistema v Skupnosti	Direktiva 2008/57/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o interoperabilnosti železniškega sistema v Skupnosti	
	Varnost	Varnost na železnicah	Direktiva 2004/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o varnosti na železnicah Skupnosti	Direktiva 2008/110/ES
			Uredba Komisije (ES) št. 653/2007 z dne 13. junija 2007 o uporabi enotne evropske oblike za varnostna spričevala in dokumentacijo za vloge v skladu s členom 10 Direktive 2004/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta in o veljavnosti varnostnih spričeval, izdanih na podlagi Direktive 2001/14/ES	

		Zakonodajni akt	Spremembe
Železniški delavci	Strojvodje	Direktiva 2007/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o izdaji spričeval strojevodjem, ki upravljajo lokomotive in vlake na železniškem omrežju Skupnosti	
	Mobilni delavci	Direktiva Sveta 2005/47/ES z dne 18. julija 2005 o Sporazumu med Skupnostjo Evropskih železnic (CER) in Evropsko Federacijo delavcev v prometu (ETF) o določenih vidikih delovnih pogojev mobilnih delavcev, ki opravljajo interoperabilne čezmejne storitve v železniškem sektorju	
Pravice potnikov	Obveznosti javne službe	Uredba (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in 1107/70	
	Pravice potnikov	Uredba (ES) št. 1371/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o pravicah in obveznostih potnikov v železniškem prometu	

TEHNIČNE SPECIFIKACIJE ZA INTEROPERABILNOST

Kategorija	Opis	Sklic
Tehnične specifikacije za interoperabilnost za visoke hitrosti (sprejeto z odločbo Komisije)	Podsystem vzdrževanja	
	Vodenje-upravljanje in signalizacija Vodenje-upravljanje in signalizacija – popravek	2002/731/ES
	Infrastrukturni podsystem	2002/732/ES
	Energijski podsystem	2002/733/ES
	Podsystem železniškega voznega parka	2002/735/ES
	Obratovalni podsystem	2002/734/ES
	Podsystem vodenja in upravljanja Evropskega sistema za vodenje železniškega prometa in sprememba Priloge A k Odločbi 2006/679	2006/860/ES
	Podsystem vodenja in upravljanja Evropskega sistema za vodenje železniškega prometa – sprememba Priloge A k Odločbi 2006/679 in Priloge A k Odločbi 2006/860	2008/386/ES
Revidirane tehnične specifikacije za interoperabilnost za visoke hitrosti (sprejeto z odločbo Komisije)	Infrastrukturni podsystem	2008/217/ES
	Obratovalni podsystem Priloga A, Priloga P 9	2008/231/ES
	Podsystem železniškega voznega parka Železniški vozni park – popravek	2008/232/ES
	Energijski podsystem	2008/284/ES
	Vodenje-upravljanje in signalizacija – sprememba Priloge A k Odločbi 2002/731/ES z dne 30. maja 2002 Vodenje-upravljanje in signalizacija – sprememba Priloge A k Odločbi 2002/731/ES z dne 30. maja 2002 – popravek	2004/447/ES
	Vodenje-upravljanje in signalizacija – sprememba Priloge A k Odločbi 2006/860 za železniške proge za visoke in konvencionalne hitrosti	2007/153/ES

PRILOGA II

Kategorija	Opis	Sklic
Tehnične specifikacije za interoperabilnost za proge za konvencionalne hitrosti (sprejeto z odločbami/uredbami Komisije)	Telematske aplikacije za tovorni podsistem	62/2006/ES
	Vidik hrupa konvencionalnega voznega parka	2006/66/ES
	Vodenje-upravljanje in signalizacija	2006/679/ES
	Vodenje-upravljanje in signalizacija	2009/561/ES
	Podsistem vodenja in upravljanja Evropskega sistema za vodenje železniškega prometa in sprememba Priloge A k Odločbi 2006/679/ES	2006/860/ES
	Podsistem vodenja Evropskega sistema za vodenje železniškega prometa – sprememba Priloge A k Odločbi 2006/679 in Priloge A k Odločbi 2006/860	2008/386/ES
	Železniški vozni park – tovorni vagoni – spremembi Odločbe 2006/861/ES in Odločbe 2006/920/ES	2006/861/ES 2009/107/ES
	Delovanje in upravljanje prometa – Priloga P 5: spremembe Odločbe 2006/861/ES in Odločbe 2006/920/ES, Priloga P 9	2006/920/ES 2009/107/ES
Transverzalne tehnične specifikacije za interoperabilnost (progeza visoke in konvencionalne hitrosti) (sprejeto z odločbo Komisije)	Načrt uvedbe evropskega sistema za vodenje železniškega prometa	2009/561/ES
	Varnost v železniških predorih	2008/163/ES
	Funkcionalno ovirane osebe	2008/164/ES

SEZNAM PREDNOSTNIH PROJEKTOV TEN-T

"Projekti iz Essna" (Smernice TEN-T iz leta 1996)	Prednostni projekti (Smernice TEN-T iz leta 2004)
Vlak za visoke hitrosti/kombinirani promet sever–jug: Nürnberg–Erfurt–Halle/Leipzig–Berlin brennerska os: Verona–München	Prednostni projekt 1: železniška os Berlin–Verona/Milano–Bologna–Neapelj–Mesina–Palermo
Vlak za visoke hitrosti (Pariz–Bruselj–Köln–Amsterdam–London)	Prednostni projekt 2: železniška os za visoke hitrosti Pariz–Bruselj/Bruselj–Köln–Amsterdam–London
Vlak za visoke hitrosti jug: Madrid–Barcelona–Perpignan–Montpellier; Madrid–Vitoria–Dax	Prednostni projekt 3: železniška os za visoke hitrosti Lizbona/Porto–Madrid–Barcelona–Perpignan–Montpellier; Madrid–Vitoria–Dax–Bordeaux–Tours
Železniška os za visoke hitrosti vzhod	Prednostni projekt 4: železniška os za visoke hitrosti vzhod
Proga Betuweroute	Prednostni projekt 5: proga Betuweroute
Vlak za visoke hitrosti/kombinirani promet: Lyon–Trst	Prednostni projekt 6: železniška os Lyon–Trst–Divača/Koper/Divača–Ljubljana–Budimpešta–ukrajinska meja
	Prednostni projekt 8: multimodalna os Portugalska/Španija–preostala Evropa
Železniška os Cork–Dublin–Belfast–Stranraer	Prednostni projekt 9: železniška os Cork–Dublin–Belfast–Stranraer
Stalna povezava Öresund	Prednostni projekt 11: stalna povezava Öresund
Železniško-cestna os nordijskega trikotnika	Prednostni projekt 12: železniško-cestna os nordijskega trikotnika
Glavna proga Zahodne obale	Prednostni projekt 14: glavna proga Zahodne obale
	Prednostni projekt 16: tovorna železniška os Sines/Algeciras–Madrid–Pariz
	Prednostni projekt 17: železniška os Pariz–Strasbourg–Stuttgart–Dunaj–Bratislava
	Prednostni projekt 19: železniška interoperabilnost za visoke hitrosti na Iberskem polotoku
	Prednostni projekt 20: železniška os Fehmarn Belt
	Prednostni projekt 22: železniška os Atene–Sofija–Budimpešta–Dunaj–Praga–Nürnberg/Dresden
	Prednostni projekt 23: železniška os Gdansk–Varšava–Brno/Bratislava–Dunaj
	Prednostni projekt 24: železniška os Lyon/Genova–Basel–Duisburg–Rotterdam/Antwerpen
	Prednostni projekt 26: železniško-cestna os Irska/Združeno kraljestvo/celinska Evropa
	Prednostni projekt 27: železniška os Rail Baltica Varšava–Kauņas–Riga–Talin–Helsinki
	Prednostni projekt 28: „Eurocaprail“ na železniški osi Bruselj–Luxembourg–Strasbourg
	Prednostni projekt 29: železniška os Jonskega/Jadranskega intermodalnega koridorja

PRILOGA IV

VZOREC ODSEKOV INFRASTRUKTURE, KI JIH SOFINANCIRA EU, ZA REVIZIJO

1. Sodišče je analiziralo vzorec 21 odsekov železniške infrastrukture, ki jih je sofinancirala EU (in z njimi povezane sklepe o financiranju). Odseki so del osmih prednostnih projektov (1, 2, 3, 5/24, 6, 4/17, 19, 23). Podrobnosti o vzorcu so navedene v tabeli spodaj.
2. Vzorec je zajel velik delež vlaganj EU v železniško infrastrukturo. Skupaj vzorec zajema 8 683 milijonov EUR (1 613 milijonov EUR iz TEN-T in 7 070 milijonov EUR iz Kohezijskega sklada, ISPA in ESRR). To predstavlja 77 % vseh vlaganj EU v sofinanciranje prednostnih projektov iz vzorca in 36 % vlaganj iz vseh virov.
3. Če je le bilo možno, so bili v vzorcu izbrani:
 - o odseki, ki so bili dokončani ali skoraj dokončani;
 - o čezmejni odseki in odseki, ki predstavljajo ozka grla;
 - o pomembni potniški in tovorni koridorji (ki se deloma ujemajo s koridorji evropskega sistema za vodenje železniškega prometa);
 - o povezave med državami članicami EU-15 in EU-10;
 - o odseki, ki so se financirali tudi iz zasebnih vlaganj;
 - o pomembni odseki z alpskimi predori.

PRI REVIZIJI PREGLEDANI ODSEKI PREDNOSTNIH PROJEKTOV, FINANCIRANI IZ TEN-T, KOHEZIJSKEGA SKLADA (CF) ALI ESRR

		Potniške proge	Proge za mešano uporabo	Tovorne proge
Dokončani odseki	V obratovanju	Glavna postaja Berlin (DE) [TEN-T] Frankfurt na Majni–Köln (DE) [TEN-T] Nürnberg–Ingolstadt (DE) [TEN-T] TGV Est faza 1 (FR) [TEN-T] Madrid–Valladolid (ES) [CF, ESRR, TEN-T] Madrid–Barcelona (ES) [CF, TEN-T] HSL Zuid (NL) [TEN-T]	Pioltello–Treviglio (IT) [TEN-T] Rača–Trnava–Piešťany (SK) [CF] Rim–Neapelj (IT) [ESRR, TEN-T] Messina–Patti (IT) [ESRR]	Betuweroute (NL) [TEN-T]
	Pripravljeni za obratovanje		Perpignan–Figueras (FR, ES) [TEN-T] Bologna–Firenze (IT) [TEN-T]	
Odseki v gradnji		Madrid–Levante (ES) [CF, ERDF, TEN-T]	Karlsruhe–Basel (DE) [TEN-T] Kufstein–Innsbruck (AT) [TEN-T] Linz–St Pölten (AT) [TEN-T] Warsaw–Gdynia (PL) [CF]	
Odseki v načrtovalni in raziskovalni fazi			Predor Brenner (AT, IT) [TEN-T] Predor Lyon–Torino (FR, IT) [TEN-T]	

PRILOGA V

KOORDINATORJI, KI JIH JE ZA ŽELEZNIŠKE PREDNOSTNE PROJEKTE IMENOVALA KOMISIJA, JUNIJA 2010

Železniški prednostni projekt	Koordinator
1	Pat Cox
3	Carlo Secchi
6	Laurens Jan Brinkhorst
17	Péter Balázs
19	Carlo Secchi
22	Gilles Savary
27	Pavel Telička
Uvajanje evropskega sistema za vodenje	Karel Vinck

PRILOGA VI

PRI REVIZIJI PREGLEDANI ODSEKI, KI JIH SOFINANCIRA EU: STANJE IZGRADNJE IN UPORABE

		Pripravljeni za uporabo			Obseg uporabe				
		Gradnja zaključena	V gradnji	Na voljo za uporabo	Polna uporaba	Polna uporaba se pričakuje	Ni v uporabi, dokler ne bo razvita druga infrastruktura v prometnem omrežju	Polna uporaba kratko- do srednje-ročno ni verjetna	Dolgoročni odseki
Tovorni odseki	Proga Betuweroute	✓		✓			✓		
	Predor Lyon–Torino		✓						✓
(Konvencionalni) Odseki za mešano uporabo	Predor Brenner		✓						✓
	Varšava–Gdynia		✓			✓			
	Linz–St Polten		✓			✓			
	Kufstein–Innsbruck		✓				✓		
	Karlsruhe–Basel		✓			✓			
	Bologna–Firenze	✓						✓	
	Perpignan–Figueras	✓					✓		
	Messina–Patti	✓		✓				✓	
	Rim–Neapelj	✓		✓				✓	
	Rača–Trnava–Piešťany	✓		✓				✓	
Potniški odseki	Pioltello–Treviglio	✓		✓				✓	
	Madrid–Levante		✓			✓			
	HSL Zuid	✓		✓		✓			
	Madrid–Barcelona	✓		✓	✓				
	Madrid–Valladolid	✓		✓	✓				
	TGV Est	✓		✓	✓				
	Nürnberg–Ingolstadt	✓		✓	✓				
	Frankfurt na Majni–Köln	✓		✓	✓				
	Glavna postaja Berlin	✓		✓	✓				

PREGLED SISTEMSKIH OVIR NA ČEZMEJNIH LOKACIJAH NA VSEEVROPSKIH ŽELEZNIŠKIH OSEH, KI SO BILE OPAŽENE MED REVIZIJO

TIRNA ŠIRINA

1. Večina železnic v Evropski uniji obratuje na standardni tirni širini UIC¹. Pomembna izjema je špansko železniško omrežje, kjer je tirna širina večja. Razlika v tirni širini pomeni, da med Francijo in Španijo lahko potujejo le potniški vlaki s posebno opremo za prilagajanje tirne širine, vsi ostali vlaki se morajo ustaviti na meji. Tovorne vlake, ki prečkajo mejo, je treba razložiti in ponovno naložiti ali pa se jim v posebnem objektu zamenjajo osi (glej **fotografijo 6**). Odpravljanje te težave napreduje zaradi vlaganj v infrastrukturo (na to se nanašajo štirje pri reviziji pregledani odseki v okviru prednostnih projektov 3 in 19):
 - o železniško omrežje za visoke hitrosti AVE v Španiji je trenutno v gradnji, pri čemer se uporablja standardna tirna širina UIC, namen gradnje pa je priključitev na francosko omrežje med Perpignanom in Figuerasom ter med Irunom in Hendayeom;
 - o na prehodih med standardno tirno širino UIC in tirno širino, ki se uporablja na Iberskem polotoku, bodo za interoperabilnost skrbela naprave za spreminjanje tirne širine, na primer blizu postaje Chamartin v Madridu in blizu Medine del Campo.

¹ Mednarodna zveza železnic
(Union International de Chemins
de Fer).

POGONSKA ENERGIJA

2. Interoperabilnost nekaterih nacionalnih sistemov ostaja problematična, saj lahko za električno energijo, ki jo dobavljajo železnicam v sosednjih državah članicah, veljajo drugačni tehnični standardi, kar povzroča težave na čezmejnih lokacijah (glej **okvir A**). Zaradi visokih stroškov in tehničnih težav problem verjetno ne bo popolnoma odpravljen z vlaganjem v novo posebno infrastrukturo za dobavljanje energije na nacionalni ravni, zato se v praksi uporablja pragmatičen pristop. Na primer, kjer energetski sistemi niso interoperabilni:
 - o se morajo vlaki, ki so opremljeni za delovanje v le enem sistemu, ustavljati na mejah, kjer zamenjajo lokomotive, kar traja najmanj 15 minut, pri čemer obstaja tveganje večjih skupnih zamud;

PRILOGA VII

- o morajo prevozniki v železniškem prometu vlagati v opremljanje lokomotiv za obratovanje v več energetskih sistemih;
- o se uporabljajo dizelske lokomotive, ki so, čeprav so še vedno v uporabi, manj učinkovite, z vidika čiste energije pa tudi nezaželeni.

DOLŽINA VLAKOV

3. Dovoljena dolžina vlakov na nacionalnih omrežjih ni vedno enaka niti v istem vseevropskem koridorju. Do teh omejitev pride zaradi značilnosti infrastrukture, kot so razpoložljivost izogibališč, ostri ovinki na progi ali strmi vzponi ali spusti (na primer pri alpskih prelazih). Vlaki so v Franciji na primer lahko dolgi do 600 metrov, v Španiji pa le 450 metrov (prednostni projekt 3). Zato lahko neodvisno od razlike v tirni širini na francosko stran vozijo le tovorni vlaki dolžine do 450 metrov, če pa morajo v Francijo ali iz Francije voziti daljši vlaki, obstaja tveganje dodatnih zamud na meji zaradi ranžiranja vlakov.

OKVIR A

PRIMERI INTEROPERABILNOSTI SISTEMOV ZA DOBAVO POGONSKE ENERGIJE

Energetska sistema Nemčije in Avstrije sta združljiva, zato lokomotive z enotnim sistemom pri potovanju med tema državama nimajo težav z interoperabilnostjo. Energetski sistemi Nizozemske in Nemčije (prednostni projekt 5) ter Avstrije in Italije (prednostni projekt 1) pa niso interoperabilni. To je en vir težav na čezmejnih lokacijah, kot je Brennersee.

SISTEMI ZA NAZOR VLAKOV (SIGNALIZACIJA)

4. Trenutno je po Evropski uniji 20 samostojnih (signalnih) sistemov za nadzor vlakov, ki niso interoperabilni, kar predstavlja pomembno oviro za vseevropsko interoperabilnost. Namen evropskega sistema za vodenje železniškega prometa je z nadomestitvijo različnih nacionalnih sistemov za nadzor vlakov v Evropi prispevati k vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega sistema. Ta sistem tudi omogoča železniški promet visokih hitrosti in povečane zmogljivosti na železniških progah ter izboljšuje varnost. Evropski sistem za vodenje železniškega prometa ima dve osnovni komponenti: evropski sistem za nadzor vlakov (ETCS), avtomatski sistem za zaščito vlakov za nadomestitev obstoječih nacionalnih sistemov, in globalni sistem za mobilne komunikacije v železnici GSM-R, radijski sistem za glasovno in podatkovno komunikacijo med progo in vlakom. Države članice so v zvezi z evropskim sistemom za vodenje železniškega prometa sprejele Evropski razvojni načrt², vendar se pričakuje, da bo njegovo uvajanje glede na trenutne razmere dolgo, kar je pogosto povezano s časovnimi okviri za prenovno obstoječih sistemov za nadzor vlakov. V primerih, ko evropski sistem za vodenje železniškega prometa še ne deluje po celotnem koridorju in na nekaterih odsekih še vedno deluje le obstoječi sistem, bodo morale biti lokomotive v fazi uvajanja opremljene za evropski sistem za vodenje železniškega prometa in za obstoječi sistem, kar bo povzročalo povišane stroške namestitve in vzdrževanja za železniške prevoznike. To bo imelo še posebej velik vpliv na tovorni promet, kjer morajo bili lokomotive običajno opremljene za obratovanje na več vrstah prog.

² Odločba Komisije 2009/561/ES z dne 22. julija 2009 o spremembi Odločbe 2006/679/ES o tehnični specifikaciji za interoperabilnost v zvezi s podsistemom vodenje-upravljanje in signalizacija vseevropskega železniškega sistema za konvencionalne hitrosti („Evropski razvojni načrt“) [C(2009) 5607 konč.].

RAZLIKE V OPERATIVNIH PREDPISIH

5. Vsaka država članica je sprejela svoje operative predpise za železniški promet na nacionalnih omrežjih (podobno cestno-prometnim predpisom). V teh predpisih so navedeni ključni elementi varnostne opreme vlakov, določeno pa je tudi, kaj morajo strojevodje storiti v predvidljivih prometnih okoliščinah. V nekaterih primerih imajo sosednje države članice zelo podobne operative predpise, dopuščajo pa tudi operative prakse sosednje države, da lahko vlaki med njimi potujejo, ne da bi se zaradi razlik v predpisih morali ustavljati na mejah (na primer Nemčija in Avstrija). Vendar v mnogih drugih primerih zaradi razlik v operativnih predpisih sosednjih omrežij vlaki ne morejo potovati iz enega omrežja v drugega, ne da bi se ustavili na meji, kjer se prilagodi oprema vlaka (primeri takih razlik so pravila v zvezi z zadnjimi svetlobnimi oznakami, številom strojevodij, gasilnimi aparati itn.) ali zamenja lokomotiva (glej **okvir 13**). Te prilagoditve na mejah same po sebi ne povzročajo pomembnih zamud, vendar ustavljanje vlakov na mejah povzroča težave za upravljanje prometa in povečuje tveganje skupnih posledičnih zamud.

VZAJEMNO PRIZNAVANJE TIRNIH VOZIL

6. Tirna vozila je treba tehnično pregledati, da se zagotovi njihova primernost za uporabo na železniški infrastrukturi (postopek homologacije). Ti pregledi se izvedejo v eni državi članici glede na njeno lastno infrastrukturo (izvedejo jih nacionalni organi za varnost v železniškem prometu), potem pa se izdajo potrdila o tirnih vozilih. Vendar je treba za lokomotive ali vagone, ki potujejo po omrežju več kot ene države članice, postopek izdaje dovoljenja izvesti v vsaki državi. To je lahko dolg in včasih drag proces. Zato bi bilo v interesu poenostavljanja dostopnosti evropskega železniškega omrežja na splošno ustrezno, da bi bila tirna vozila, ki jih je odobrila ena država članica, priznana tudi na železniškem omrežju druge. To pa ni vedno tako, zato se morajo vlaki z lokomotivami, ki niso bile odobrene za uporabo v sosednji državi, zaradi menjave lokomotive ustavljati na meji (tudi če sicer ni ovir v zvezi z interoperabilnostjo ali s čim drugim). Za izboljšanje tega stanja se sprejemajo ukrepi na ravni Evropske unije³.

³ Direktiva 2008/57/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o interoperabilnosti železniškega sistema v Skupnosti.

IZDAJA SPRIČEVAL VLAKOVNEMU OSEBJU

7. Pomembno je, da komunikacija med osebjem vlaka in kontrolnim centrom za vlake poteka uspešno ter da osebje vlaka zna voziti v skladu z operativnimi predpisi. Pri vlakih, ki potujejo samo znotraj železniškega omrežja ene države članice, je to razmeroma enostavno. Vendar je stanje pri vseevropskih progah, kjer vlaki prečkajo meje med nacionalnimi omrežji, bolj zapleteno, saj mora osebje vlaka včasih govoriti različne jezike, strojevodje pa morajo imeti spričevala za vožnjo v skladu z operativnimi predpisi več kot ene države članice. Menjava osebja je zato dodaten razlog, iz katerega se morajo vlaki ustavljati na mejah. Prevozniki v železniškem prometu vseevropske storitve pogosto pragmatično načrtujejo tako, da menjava osebja vlaka poteka istočasno kot drugi postopki, ki so običajno potrebni na mejah, kot so menjava lokomotive, predaja vlakov drugemu prevozniku v železniškem prometu in druge prilagoditve zaradi razlik v operativnih predpisih. Menjava se načrtuje tako, da se strojevodje lahko vrnejo domov v istem delovniku. Kadar pa je potrebno prečkanje meja brez ustavljanja, na primer pri potniških storitvah visokih hitrosti, je treba najti rešitve za težave v zvezi z usposabljanjem in izdajanjem spričeval osebju (glej **okvir B**). Za izboljšanje tega stanja se sprejemajo ukrepi na ravni Evropske unije⁴.

⁴ Direktiva 2007/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o izdaji spričeval strojevodjem, ki upravljajo lokomotive in vlake na železniškem omrežju Skupnosti (UL L 315, 3.12.2007, str. 51).

ČEZMEJNE REŠITVE V ZVEZI IZDAJANJEM SPRIČEVAL VLAKOVNEMU OSEBJU

Na odseku prog za visoke hitrosti [Pariz–London](#) prednostnega projekta 2 so se francoske in britanske železniške oblasti dogovorile o skupnem seznamu besed, da lahko posebej usposobljeni strojevodje vozijo na celotni poti.

Za odsek [Mannheim in Metz](#) prednostnega projekta 4, ki je že od nekdaj zapletena čezmejna lokacija, je bil sprejet dogovor o posebnem programu usposabljanja, po katerem se nemškemu in francoskemu vlakovnemu osebju izdajo spričevala.

TEHNIČNE IN KOMERCIALNE KONTROLE

8. Za izvedbo tehničnih in komercialnih kontrol obstajata dva glavna razloga. Prvič, za storitve na dolгих razdaljah nekateri nacionalni predpisi določajo najdaljše dovoljene presledke med temi kontrolami, zaradi zagotavljanja varnosti vlakov (v Italiji so te kontrole obvezne na primer najmanj na vsakih 700 km). Vendar je Sodišče opazilo primer, ko so bile te kontrole obvezne ob prečkanju meje na polovici poti, čeprav je bila celotna pot krajša kot predvideni maksimum. Drugič, pri storitvah, ki vključujejo prečkanje meje (še posebej pri tovornih storitvah), odgovornost za vlake na različnih nacionalnih omrežjih običajno prevzamejo različni prevozniki v železniškem prometu, ki sodelujejo kot poslovni partnerji, predaja vlaka pa se izvede na mejnih postajah. Običajno oba prevoznika v železniškem prometu izvedeta lastno tehnično in komercialno kontrolo, kar pomeni, da se enaka kontrola dejansko izvede dvakrat. Sodišče je opazilo primer, kjer sta prevoznika v železniškem prometu poskušala doseči sporazum o medsebojnem priznavanju izvedenih kontrol. Te predaje na podlagi zaupanja lahko prihranijo čas na mejnih postajah (glej **okvir C**). Za izboljšanje tega stanja se na ravni Evropske unije sprejemajo ukrepi na podlagi Direktive 2008/57/ES.

PREDAJE NA PODLAGI ZAUPANJA NA VZHODNI POSTAJI V BRATISLAVI (BRATISLAVA VÝCHOD)

Ob predaji vlakov v mejnem terminalu avstrijski in slovaški prevoznik v železniškem prometu izvedeta tehnično in komercialno kontrolo, za katero vsak potrebuje vsaj 30 minut. Da bi se zmanjšala nepotrebna zamuda, se pripravlja sporazum, v skladu s katerim bi kontrole, ki jih izvede en prevoznik v železniškem prometu, drugi prevoznik priznal, s čimer bi bilo mogoče prihraniti 30 minut.

UPRAVLJANJE PROMETA V REALNEM ČASU

9. Upravljanje prometa v realnem času je še posebej pomembno za tiste odseke s pogostimi zastoji, npr. ozkimi grli in čezmejnimi lokacijami, kjer se mora veliko vseevropskih vlakov ustavljati (primeri pri reviziji pregledanih prednostnih projektov vključujejo nizozemsko-nemško mejo pri Emmerichu in avstrijsko-italijansko mejo pri Brennerseeju (glej **fotografijo 7**)). Do zastojev na teh lokacijah pride, kadar vlaki ne prispejo pravočasno in zamudijo dodeljeni slot za vstop v sosednje železniško omrežje, potem pa morajo čakati na dodelitev novega slota. Poznavanje lokacije vlakov v realnem času in komuniciranje med upravljavci prometa sosednjih omrežij sta pomembna za obvladovanje teh okoliščin. Orodja za komunikacijo so lahko tudi enostavna (na primer stiki med nizozemskimi in nemškimi upravljavci prometa pri Emmerichu so se po poročanjih izboljšali z uporabo telefona in elektronske pošte). Uspešen računalniški vmesnik za povezovanje nacionalnih sistemov za vodenje prometa je treba še razviti, nekaj projektov za izboljšanje dostopa prevoznikov v železniškem prometu do informacij o poti njihovih vlakov v realnem času pa je že v pripravi (glej **okvir D**).

EUROPTIRAILS

Orodje EUROPTIRAILS (za katero je od leta 2007 odgovorno združenje RailNetEurope) bi lahko prvič omogočilo spletni nadzor evropskega železniškega prometa v realnem času in s tem pokazalo, kje bi se lahko zasnovali primerni ukrepi za izboljšanje kakovosti. Lahko bi zagotovilo tudi temelj za ocenjevanje učinkovitosti, na primer s primerjavo načrtovanega in dejanskega potovalnega časa.

ODGOVORI KOMISIJE

POVZETEK

II., prva alineja

Komisija se strinja, da opredelitev prednostnih projektov ne temelji na analizi dejanskih in predvidenih prometnih tokov. Treba pa je spomniti, da so takšne študije sicer bile izvedene, tako za posamezne projekte kot za omrežje, vendar še niso dale zadovoljivih rezultatov in jih zato ni bilo mogoče uporabiti.

Komisija meni, da bo verjetno zelo težko zagotoviti dokončen opis glavnih transevropskih železniških osi, saj se te nenehno spreminjajo glede na migracijo, trgovinske tokove in geopolitični okvir. Vendar pa se Komisija tudi strinja s stališčem, da bi morala opredelitev glavnega omrežja temeljiti na objektivnih merilih. Zato bi morali v prihodnosti prednostni projekti še naprej temeljiti na političnem sporazumu med Svetom in Evropskim parlamentom, obenem pa se še bolj opirati na najboljše razpoložljive informacije.

II., druga alineja

Komisija pozdravlja dejstvo, da Sodišče priznava izboljšave na podlagi koncentracije sofinanciranja TEN-T na čezmejnih lokacijah in prispevka koordinatorjev. Strinja se, da je potrebno nadaljnje delo glede ugotavljanja ozkih grl in bo glede tega ukrepala.

Komisija meni, da so postopki za odobritev projektov učinkoviti, zlasti po njihovi obsežni prenovitvi za programsko obdobje 2007–2013. Ti postopki so bili znatno okrepljeni z vključitvijo Kohezijskega sklada v načrtovanje programov in s posebnimi ukrepi za izboljšanje priprave projektov, dokumentacije in kakovosti ocen Komisije.

II., tretja alineja

Komisija pozdravlja pozitivno oceno rezultatov projektov, sofinanciranih iz TEN-T in Kohezijskega sklada. Poudarja, da – kakor navaja Sodišče v odstavku 47 – povišanje stroškov ne vpliva na proračun EU, saj je prispevek EU določen ob začetku projekta.

II., četrta alineja

Komisija se strinja z analizo Sodišča glede merljivih izboljšav na potniških progah za visoke hitrosti. Prizadeva si, da bi izboljšala stanje na konvencionalnih mešanih in tovornih progah.

III., prva alineja

Komisija že ima tesne stike z državami članicami in železniškimi organizacijami in bo z njimi še naprej tesno sodelovala. Poleg tega v okviru tekočih posvetovanj z interesnimi skupinami o smernicah TEN-T išče možnosti, kako bi lahko najbolje uresničila transevropske koridorje, po katerih obstaja velika dejanska ali predvidena potreba.

III., druga alineja

Komisija se strinja, da imajo koordinatorji pomembno vlogo in je 8. junija 2010 imenovala tri nove ter s tem povečala njihovo število na devet.

Komisija se strinja, da je potrebno nadaljnje delo glede ugotavljanja ozkih grl in bo glede tega ukrepala še naprej. Evropski koordinatorji so analizirali ozka grla v prednostnih projektih, za katere so odgovorni. Komisija je o ozkih grlih poročala tudi v letnih poročilih.

ODGOVORI KOMISIJE

UVOD

III., tretja alineja

Komisija meni, da so postopki za odobritev projektov v okviru kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013 učinkoviti. Še naprej jih poskuša izboljševati in vlaga znatna sredstva, da bi prispevala k izboljšanju priprave projektov.

Komisija pozdravlja dejstvo, da Sodišče priznava izboljšave izbirnih postopkov TEN-T, vendar se strinja, da bi bilo mogoče še izboljšati uporabo analize stroškov in koristi. Izvajalska agencija TEN-T se ukvarja z nadaljnjim razvojem tega vidika, vendar pa se s sredstvi TEN-T sofinancira samo omejen znesek vsakega projekta v primerjavi z zneskom, ki ga financirajo države članice, zato je logično, da nalogo ocenjevanja stroškov in koristi prevzamejo države članice same, zlasti, ker so skoraj vsi podatki in domneve njihovi.

III., četrta alineja

Komisija priznava pomembnost izmenjave informacij med pobudniki projektov. Izvajalska agencija TEN-T bo pospešila izmenjavo informacij z organiziranjem razprav na svojih rednih delavnicah s sedanji in potencialnimi upravičenci o najboljših praksah in izmenjavi znanja med vsemi pobudniki projektov, zlasti v železniškem sektorju.

III., peta alineja

Komisija si je s sprejetjem tehničnih specifikacij za interoperabilnost prizadevala odpraviti te „praktične ovire“ in bo s tem tudi nadaljevala. Evropski koordinatorji prav tako namenjajo veliko pozornosti tem vprašanjem.

11., opomba 6

Komisija se v svojih dokumentih pri predstavitvi številčnih podatkov, povezanih z vlaganji, opira na informacije, ki so jih predložile države članice. Ob spoznanju, da bi bilo kakovost finančnih podatkov vredno izboljšati, je sprejela ustrezne ukrepe, kar se je odražalo v poročilu Komisije iz junija 2010, saj so bile informacije v primerjavi s prejšnjimi poročili bistveno boljše.

14.

Komisija poudarja, da so bili pred letom 2007 projekti v okviru Kohezijskega sklada sprejeti na podlagi ocene vsakega posameznega projekta in v skladu z razpoložljivimi proračunskimi sredstvi. Pravna podlaga za prednostne projekte je začela veljati šele po letu 2004.

ODGOVORI KOMISIJE

OPAŽANJA

22.

Komisija izjavo Sodišča „Prednostni projekti ne pomenijo dokončnih opisov glavnih transevropskih železniških osi“ razume kot potrebo po splošnem dogovoru o tem, kaj so glavne osi, in da bi tak dogovor moral biti v daljšem časovnem obdobju čim bolj stabilen.

Komisija meni, da bo verjetno zelo težko zagotoviti dokončen opis glavnih transevropskih železniških osi, saj se te nenehno spreminjajo glede na migracijo, trgovinske tokove in geopolitični okvir. Vendar pa se Komisija tudi strinja s stališčem, da bi morala opredelitev glavnega omrežja temeljiti na objektivnih merilih. Zato bi morali v prihodnosti prednostni projekti še naprej temeljiti na političnem sporazumu med Svetom in Evropskim parlamentom, obenem pa se še bolj opirati na najboljše razpoložljive informacije.

22., tretja alineja

Medtem ko Komisija priznava, da povezave z nekaterimi pomembnimi morskimi pristanišči niso vključene v prednostne naloge, obenem poudarja, da številne so. Komisija je 4. maja 2010 v sklopu postopka revizije TEN-T predložila delovni dokument, ki določa metodologijo za opredelitev prihodnjega omrežja TEN-T. To bi moralo v prihodnosti preprečiti pojav takšnega stanja, kot ga opisuje Sodišče.

Okvir 4

Komisija priznava, da se koridorji evropskega sistema za vodenje železniškega prometa ne ujemajo popolnoma s prednostnimi projekti. Evropski sistem za vodenje železniškega prometa zahteva, da so izpolnjene tako zahteve glede infrastrukture kot zahteve glede tirnih vozil. Postopek revizije TEN-T je namenjen obravnavanju te zadeve in ena izmed možnosti, ki se proučuje, je, da bi koridorje evropskega sistema za vodenje železniškega prometa vključili neposredno v prednostne projekte.

Komisija razume, da bodo poljske oblasti konec leta 2010 predložile prošnjo za financiranje dela poljske severno-južne osi od Varšave do Gdynie, da bo to vključevalo koridorje evropskega sistema za vodenje železniškega prometa in da bodo okvirni skupni stroški znašali 386 milijonov EUR.

23.

Komisija se strinja, da je opredelitev prednostnih projektov mogoče še izboljšati. Ta zadeva se trenutno obravnava v okviru revizije TEN-T.

24.

Komisija se strinja, da opredelitev prednostnih projektov ne temelji na analizi dejanskih in predvidenih prometnih tokov. Treba pa je spomniti, da so takšne študije sicer bile izvedene, tako za posamezne projekte kot za omrežje, vendar še niso prinesle zadovoljivih rezultatov in jih zato v prvotni obliki ni bilo mogoče uporabiti.

ODGOVORI KOMISIJE

Kot je izjavilo Sodišče, Komisija priznava potrebo po pregledu politike TEN-T. Pregled se trenutno izvaja in vključuje presojo metodologije za opredelitev prihodnjega omrežja TEN-T.

29.

Komisija meni, da je imelo financiranje EU znaten vpliv na vse odseke TEN-T, ki jih je Sodišče pregledalo pri tej reviziji. To je vključevalo izboljšanje prvotno načrtovanih projektov ali zmanjšanje tveganja.

30.

Komisija meni, da se v državah, ki jih zajema Kohezijski sklad, številni železniški projekti ne bi izvajali brez znatnega sofinanciranja EU iz Kohezijskega sklada ali evropskega sistema za vodenje železniškega prometa, vključno s čezmejnimi odseki, kar izboljšuje dostopnost in zmožljivost za vse uporabnike. Prednost morajo imeti tehnično in gospodarsko zreli projekti, ki so izvedljivi v okviru programskega obdobja; v nasprotnem primeru lahko upravičenci izgubijo sredstva.

Opredelitev velikih projektov v členu 39 Uredbe (ES) št. 1083/2006 je bila spremenjena z namenom, da se državam članicam olajša predložitev velikih čezmejnih projektov.

33.

Komisija se strinja, da je potrebno nadaljnje delo glede ugotavljanja ozkih grl in bo glede tega ukrepala še naprej. Evropski koordinatorji so analizirali ozka grla v prednostnih projektih, za katere so odgovorni. Komisija je o ozkih grlih poročala tudi v letnih poročilih.

34.

Komisija je za obdobje 2007–2013 izboljšala svoje postopke za odobritev velikih projektov, sofinanciranih iz evropskega sistema za vodenje železniškega prometa in Kohezijskega sklada. Veliki projekti, ki so bili v obdobju 2000–2006 sofinancirani iz Kohezijskega sklada, so bili iz proračunskih razlogov pogosto odobreni po posameznih odsekih. V tem smislu kakovost priprave posameznih odsekov morda ne odraža kakovosti priprave in razvoja celotne osi.

35.

Interno posvetovanje ustreznih služb Komisije („notranje posvetovanje“) je še vedno ključni element v postopku ocenjevanja in odobritve.

Da bi pripomogla k izboljšanju kakovosti projektov v zgodnji fazi, je Komisija v programskem obdobju 2007–2013 ustanovila JASPERS, ki zagotavlja tehnično pomoč novim državam članicam. Ima tudi pogodbo z zunanjimi strokovnjaki za tehnično svetovanje pri ocenjevanju velikih projektov.

Pri deljenem upravljanju je pobudnik projekta odgovoren za ustrezno opredelitev tehničnih specifikacij projektov. Sprejetje tehničnih specifikacij (glej prilogo I) pomeni znaten prispevek k izboljšanju tehnične kakovosti železniške infrastrukture. Projekt Madrid–Levante je bil iz proračunskih razlogov odobren postopoma, po posameznih odsekih, in ne v celoti, saj omrežje obsega skupno 940 km železniške povezave visokih hitrosti. Opravljeno je bilo posvetovanje z Evropsko investicijsko banko in njena priporočila so bila postopoma upoštevana pri tem projektu. EIB je menila, da je financiranje tega projekta upravičeno in je poleg podpore Kohezijskega sklada tudi sama zagotovila znatna posojila zanj.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija se ne strinja, da je bilo naknadno povišanje stroškov povezano s pomsleki EIB. Meni, da so bili pri tem odločilni drugi dejavniki, kot je navedla v odgovoru na točko 46.

37., prva alineja

Komisija želi poudariti, da so zunanji strokovnjaki v središču postopka izbire projektov TEN-T. Sodeluje tudi zunanji opazovalec, ki izvajalski agenciji TEN-T zagotavlja celovite povratne informacije o celotnem zunanjem postopku ocenjevanja.

38.

Komisija pozdravlja dejstvo, da Sodišče priznava izboljšave izbirnih postopkov, in se strinja, da bi bilo mogoče še izboljšati uporabo analize stroškov in koristi. V prihodnosti bo izvajalska agencija TEN-T oblikovala bolj sistematičen pristop k analizi stroškov in koristi ter ob tem upoštevala obstoječe delo. Za doseg tega bo delala z izbranimi projekti 3. prednostnega področja iz letnega razpisa za leto 2010, da bi izboljšala pripravo projektov, vključno z oblikovanjem skladnih pristopov k analizi stroškov in koristi.

Glede na to, da se s sredstvi TEN-T sofinancira le omejen znesek vsakega projekta v primerjavi z zneskom, ki ga financirajo države članice, je logično, da nalogo ocenjevanja stroškov in koristi prevzamejo države članice same, zlasti, ker so skoraj vsi podatki in domneve njihovi.

Glede skladnega modela evropskih železniških prometnih tokov Komisija ni prepričana, da bi dodatna spoznanja, ki bi jih zagotovil, upravičila morebitna znatna sredstva, potrebna za njegovo realizacijo.

44.

8. junija 2010 je bil sprejet memorandum o soglasju, ki določa ukrepe za izboljšanje tega stanja. Podpisale so ga tri države članice, ki jih zadeva prednostni projekt 3 (Francija, Španija in Portugalska).

45.

Komisija želi poudariti, da je povišanje stroškov značilno za velike infrastrukturne projekte.

46.

Komisija se strinja glede prednosti temeljite in podrobne priprave projekta, vendar, kot Sodišče navaja v prejšnjem odstavku, so se stroški v proučenih primerih na splošno povečali iz razlogov, povezanih z nepredvidljivimi dejavniki.

Pri odseku Madrid–Levante (pa tudi drugih enako zahtevnih projektih) bi bilo povišanje stroškov, ki ga navaja Sodišče, mogoče pripisati različnim razlogom, med katerimi nekaterih ni bilo mogoče predvideti: visoka inflacija pri gradbenih projektih v Španiji in nepredvideno povišanje stroškov zaradi težkih geoloških pogojev sta na primer znatno vplivala na projekt Madrid–Levante, ki ga navaja Sodišče.

ODGOVORI KOMISIJE

47.–48.

Komisija se strinja z mnenjem Sodišča, da povišanje stroškov ni neposredno vplivalo na proračun EU, in ugotavlja, da Sodišče prav tako ni zabeležilo nobenega neposrednega vpliva.

Komisija želi poudariti, da morajo upravičenci in pobudniki projekta v skladu z novim modelom za sklepe o financiranju glede sredstev TEN-T za obdobje 2007–2013 predložiti strateški akcijski načrt, ki podrobno opisuje, kako se bo projekt izvajal, vključno s časovnim načrtom izvedbe, načrtom obvladovanja tveganja in vodenjem projekta. Izvedbena agencija TEN-T je že oblikovala smernice na to temo in spodbuja izmenjavo dobre prakse med upravičenci.

Okvir 8

V fazi II projekta Varšava–Gdynia so se pojavile številne težave, ki niso povezane z odobritvenimi postopki Komisije, kot so znatne zamude pri razpisnih postopkih, težave z nakupom zemljišč in zagotavljanjem dostopa do gradbišča, pa tudi spori s pogodbeniki. Komisija je večkrat opozorila na prekoračitev stroškov v fazi II projekta Varšava–Gdynia in poljske oblasti so naznanile, da bodo zanj predložile spremenjen predlog. Komisija je jasno sporočila, da te spremembe ne bo proučila, če poljske oblasti ne bodo predložile horizontalne analize o prekoračitvah stroškov v železniškem sektorju in informacij o načinu njihove obravnave.

54.

Komisija se strinja s Sodiščem, da je splošni napredek vseevropskega železniškega prometa odvisen od doseganja sinergij med učinkom zakonodajnih ukrepov v zvezi s trgi in interoperabilnostjo ter ukrepi politike sofinanciranja.

Okvir 11

Komisija pozorno spremlja stanje v okviru koridorja A evropskega sistema za vodenje železniškega prometa. Sprejela je evropski razvojni načrt za evropski sistem za vodenje železniškega prometa in predlog uredbe za koridorje za tovorni promet, ki sta ga Evropski parlament in Svet sprejela 15. junija 2010. Poleg tega je imenovala koordinatorje za TEN-T.

Okvir 12

Komisija se zaveda, da tovorni vlaki trenutno ne vozijo na visoko zmogljivih progah za visoke hitrosti Rim–Neapelj in Bologna–Firence. Vendar pa se je zaradi uvedbe teh visoko zmogljivih prog za visoke hitrosti povečala zmogljivost za tovorni promet na obstoječih konvencionalnih progah. Večina pričakovanih ugodnosti od odsekov, financiranih iz evropskega sistema za vodenje železniškega prometa, se nanaša na izboljšan dostop potnikov do železniškega omrežja in ne na tovorni promet.

57.

Komisija priznava, da je napredek pri doseganju interoperabilnosti počasen. Radikalno usklajevanje ni mogoče, saj imajo železniška infrastruktura in tirna vozila dolgo življenjsko dobo, stroški vlaganj v odsek pa morajo ostati realni.

Kljub temu se interoperabilna infrastruktura in število tirnih vozil povečujeta, število odstopanj, ki so jih države članice zahtevale od izvedbene zakonodaje Komisije, ki določa tehnične specifikacije za interoperabilnost, pa je omejeno. To kaže, da je izvajanje obstoječih tehničnih specifikacij za interoperabilnost uspešno. Pričakuje se, da bodo tehnične specifikacije za interoperabilnost v zvezi z omrežjem TEN-T končane v letu 2010. Od tega bodo imeli korist tako projekti v okviru TEN-T kot tudi projekti, financirani iz kohezijskega sklada.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija si bo še naprej prizadevala za izvedbo tehničnih specifikacij za interoperabilnost, ki bodo prinesle znatne kratko- in dolgoročne koristi, kot so telematske aplikacije za signaliziranje ter tovorni in potniški promet. Ustanovila je tudi organizacije koridorjev, da bodo ugotovile in odpravile vse težave, ki ovirajo konkurenčnost tovarnega prometa po oseh.

Glede ukrepov iz odstavka 8 Priloge VII Komisija meni, da se na evropski ravni sprejemajo ukrepi za izboljšanje stanja:

1. v okviru Direktive 2008/57 se izvajajo dejavnosti za razvrstitev vseh nacionalnih predpisov glede železniškega prometa, da bi lahko ocenili, kateri so ustrezni, in s tem preprečili podvajanje kontrol, zlasti na mejah;
2. delovne skupine v okviru koridorjev evropskega sistema za vodenje železniškega prometa opredeljujejo vse obstoječe ovire – zlasti zamude na mejah – s proučevanjem ovir, ki so značilne za vsako mejo.

60.

Evropski koordinatorji si prizadevajo za odpravo sistemskih ovir na koridorjih, ta prizadevanja pa se bodo zaradi predlagane uredbe o tovarnem prometu še nadaljevala.

V tem pogledu je pomemben tudi predlog Komisije iz novembra 2008 za uredbo, ki bi ustvarila strukturo za vsak koridor tovarnega prometa. S tem bo vzpostavljeno okrepljeno sodelovanje med upravljavci infrastrukture za upravljanje prometa (operativni ukrepi) in vlaganji (večinoma za odpravo ozkih grl in uskladitev tehničnih pogojev). Predlog temelji na izkušnjah s koridorjema Rotterdam–Genova in Antwerpen–Lyon/Basel.

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

62.

Komisija pozdravlja delo Sodišča, ki je bilo opravljeno ravno pravi čas glede na prihajajočo revizijo omrežij TEN-T.

63.

Komisija se strinja s Sodiščem, da so prednostni projekti glavni mehanizem za usklajevanje in osredotočanje finančnih virov na omrežja TEN-T in si še naprej prizadeva v tej smeri, pri tem pa zagotavlja komplementarnost s cilji za regionalni razvoj in kohezijsko politiko. S tega vidika Komisija razume, zakaj Sodišče želi, da so prednostni projekti opredeljeni na podlagi analize sedanjih in pričakovanih prometnih tokov. Treba pa je spomniti, da so takšne študije sicer bile izvedene, tako za posamezne projekte kot za omrežje, vendar še niso prinesle zadovoljivih rezultatov in jih zato ni mogoče uporabiti.

Komisija meni, da bo verjetno zelo težko zagotoviti dokončen opis glavnih trans-evropskih železniških osi, saj se te nenehno spreminjajo glede na migracijo, trgovinske tokove in geopolitični okvir. Vendar pa se Komisija tudi strinja s stališčem, da bi morala opredelitev glavnega omrežja temeljiti na objektivnih merilih. Zato bi morali v prihodnosti prednostni projekti še naprej temeljiti na političnem sporazumu med Svetom in Evropskim parlamentom, obenem pa se še bolj opirati na najboljše razpoložljive informacije.

Priporočilo 1, prva alineja

Komisija že ima tesne stike z državami članicami in železniškimi organizacijami in bo z njimi še naprej tesno sodelovala pri zadevah, povezanih z železniškim prometom.

Priporočilo 1, druga alineja

Komisija v okviru tekočih posvetovanj z interesnimi skupinami o smernicah TEN-T išče možnosti, kako bi lahko to najlažje uresničila.

64.

Komisija pozdravlja dejstvo, da Sodišče priznava izboljšave, ki so rezultat koncentracije sofinanciranja TEN-T na čezmejnih lokacijah in prispevka koordinatorjev. Strinja se, da je potrebno nadaljnje delo za ugotavljanje ozkih grl in bo glede tega ukrepala.

Komisija ugotavlja, da so se od leta 2007 postopki za odobritev projektov Kohezijskega sklada bistveno spremenili.

Komisija pozdravlja dejstvo, da Sodišče priznava izboljšave izbirnih postopkov TEN-T, vendar se strinja, da bi bilo mogoče še izboljšati uporabo analize stroškov in koristi.

ODGOVORI KOMISIJE

Priporočilo 2, prva alineja

Komisija se strinja, da je potrebno nadaljnje delo glede ugotavljanja ozkih grl in bo glede tega ukrepala še naprej. Evropski koordinatorji so analizirali ozka grla v prednostnih projektih, za katere so odgovorni. Komisija je o ozkih grlih poročala tudi v letnih poročilih.

Priporočilo 2, druga alineja

Komisija se strinja, da imajo koordinatorji pomembno vlogo in je 8. junija 2010 imenovala tri nove koordinatorje.

Priporočilo 2, tretja alineja

Komisija meni, da so postopki za odobritev projektov učinkoviti, zlasti po njihovi obsežni prenovi za programsko obdobje 2007–2013. Še naprej jih poskuša izboljševati in vlaga znatna sredstva, da bi prispevala k izboljšanju priprave projektov in ocen. Kar zadeva tehnične značilnosti projektov, se bo njihov pregled zaradi stalnega razvoja tehničnih specifikacij za interoperabilnost močno izboljšal.

Priporočilo 2, četrta alineja

Komisija se strinja, da bi bilo mogoče še izboljšati uporabo analize stroškov in koristi. V prihodnosti bo izvajalska agencija TEN-T oblikovala bolj sistematičen pristop k analizi stroškov in koristi. Za doseg tega bo delala z izbranimi projekti 3. prednostnega področja iz letnega razpisa za leto 2010, da bi izboljšala pripravo projektov, vključno z oblikovanjem skladnih pristopov k analizi stroškov in koristi.

Glede na to, da se s sredstvi TEN-T sofinancira le omejen znesek vsakega projekta v primerjavi z zneskom, ki ga financirajo države članice, je logično, da nalogo ocenjevanja stroškov in koristi prevzamejo države članice same, zlasti, ker so skoraj vsi podatki in domneve njihovi.

Priporočilo 3

Komisija priznava pomembnost izmenjave informacij med pobudniki projektov. Izvajalska agencija TEN-T bo pospešila izmenjavo informacij z organiziranjem razprav na svojih rednih delavnicah s sedanjimi in potencialnimi upravičenci o najboljših praksah in izmenjavi znanja med vsemi pobudniki projektov, zlasti v železniškem sektorju.

66.

Komisija se strinja z analizo Sodišča glede merljivih izboljšav na potniških progah za visoke hitrosti. Trudi se, da bi izboljšala položaj na konvencionalnih mešanih in tovornih progah.

Priporočilo 4, prva alineja

Komisija si je s sprejetjem tehničnih specifikacij za interoperabilnost prizadevala odpraviti te „praktične ovire“ in bo s tem tudi nadaljevala. Evropski koordinatorji prav tako namenjajo veliko pozornosti tem vprašanjem.

Priporočilo 4, druga alineja

Novembra 2008 je Komisija predlagala uredbo, ki bi ustvarila strukturo za vsak koridor tovrnega prometa ter okrepila sodelovanje med upravljavci infrastrukture za upravljanje prometa (operativni ukrepi) in investicijami (zlasti za odpravo ozkih grl in usklajitev tehničnih pogojev). Predlog temelji na izkušnjah s koridorjema Rotterdam–Genova in Antwerpen–Lyon/Basel.

Evropsko računsko sodišče

Posebno poročilo št. 8/2010

**Izboljševanje prevozne zmogljivosti na vseevropskih železniških oseh:
ali so bile investicije EU v železniško infrastrukturo uspešne?**

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije

2010 – 71 str. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-831-7

doi:10.2865/23362

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- na predstavništvih ali delegacijah Evropske unije. Njihovi kontaktni podatki so na voljo na spletni strani <http://ec.europa.eu> ali po faksu +352 2929-42758.

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Plačljive naročnine (na primer na Uradni list Evropske unije ali zbirke odločb sodne prakse Sodišča Evropske unije):

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm).

OBSEG PROMETA V EVROPI SE BO PO PRIČAKOVANJIH ŠE VEČAL IN EVROPSKE ŽELEZNICE SE SOOČAJO S POMEMBNI SPREMEMBAMI. VSEEVROPSKO ŽELEZNIŠKO INFRASTRUKTURO JE TREBA ŠE BOLJ RAZVITI, ZATO JE EVROPSKA UNIJA PREK SVOJE KOHEZIJSKE POLITIKE IN POLITIKE VSEEVROPSKIH OMREŽIJ IZVEDLA VELIKE NALOŽBE. SODIŠČE JE PREVERILO, ALI SO BILE TE NALOŽBE V INFRASTRUKTURO USPEŠNE.



EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE



Urad za publikacije

ISBN 978-92-9207-831-7



9 789292 078317