

Zvláštní zpráva

Udržitelná městská mobilita v EU: bez odhodlání členských států není možné podstatné zlepšení



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–X
Úvod	01–12
Udržitelná městská mobilita a její význam	01–06
Úloha Komise	07–08
Dostupné prostředky pro městskou mobilitu	09–12
Rozsah a koncepce auditu	13–16
Připomínky	17–69
Zásadní změna udržitelné městské mobility nenastala	17–30
Nic nenasvědčuje jasnému směřování k udržitelnějším druhům dopravy	18–20
Kvalita ovzduší v městských uzlech se zlepšila, znečištění však stále překračuje bezpečnou úroveň	21–23
Městská mobilita se pro účastníky silničního provozu zhoršuje v důsledku kongesce	24–26
Rozsah a dostupnost veřejné dopravy v městech se zlepšují	27–30
Komise zintenzivnila svou podporu, ale pokrok v oblasti udržitelné městské mobility omezovala řada činitelů	31–56
Komise vypracovala politiky a vydala pokyny, avšak členské státy je ne vždy dodržovaly	32–35
Na udržitelnou městskou mobilitu v letech 2014–2020 bylo vyčleněno více prostředků EU, ale plán udržitelné městské mobility obvykle není podmínkou pro financování	36–40
Účinnost podpory Komise pro udržitelnější městskou mobilitu ovlivňuje několik faktorů	41–56
Některé projekty, které jsme prověřovali, nebyly plně účinné a některé nebyly založeny na důkladných strategiích	57–69
Některé projekty nebyly tak účinné, jak bylo plánováno	58–59
Projekty nebyly vždy založeny na důkladných strategiích městské mobility	60–69
Závěry a doporučení	70–75

Přílohy

Příloha I – Seznam posuzovaných projektů

Příloha II – Mapy navštívených měst

Příloha III – Prostředky z ESI fondů v období 2014–2020 podle oblasti intervence

Příloha IV – Průměrné stáří autobusů v navštívených městech

Glosář, zkratková slova a zkratky

Odpovědi Komise

Auditní tým

Harmonogram

Shrnutí

I Udržitelná městská mobilita je jednou z hlavních výzev, jimž čelí města v EU, a pro mnoho občanů EU je oblastí, která je znepokojuje. Udržitelnější městská mobilita úzce souvisí s ekonomickým růstem i menším znečištěním životního prostředí.

II Hlavním zdrojem, z něhož EU městskou mobilitu financuje, jsou Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF) s objemem 16,3 miliardy EUR v období 2014–2020. Kromě toho získala řada větších měst v EU prostředky ve výši 200 milionů EUR z Nástroje pro propojení Evropy v odvětví dopravy.

III Městská mobilita je téma, které se týká mnoha občanů EU, kteří jsou citliví na čas a peníze vynaložené na cestování. EU investuje značné částky, aby pomohla městům k lepší a udržitelnější mobilitě. Naše zpráva by měla Komisi, členským státům a městům pomoci využívat finanční prostředky při řešení daných problémů účinněji a efektivněji, a to zejména v souvislosti se sdělením Komise o Zelené dohodě pro Evropu z prosince 2019, které bylo vydáno až po našem auditu.

IV Za udržitelné řízení městské mobility odpovídají členské státy a jejich města. Role Komise je omezená, avšak na význam tohoto tématu reagovala tím, že po přijetí svého balíčku opatření v oblasti městské mobility z roku 2013 vydala řadu odvětvových dokumentů a pokynů a zvýšila financování, které na projekty v této oblasti poskytuje.

V Prověřovali jsme, do jaké míry podpora EU účinně přispívá ke zlepšování městské mobility udržitelným způsobem. Zejména jsme pak posuzovali, zda města v EU od přijetí balíčku opatření v oblasti městské mobility z roku 2013 pokročila ve zlepšování udržitelné městské mobility, zda se řídila pokyny EU a využila financování EU tak, aby se udržitelnost městské mobility zvýšila, a zda projekty, které jsme prověřovali, byly založeny na důkladných strategiích a byly účinné.

VI Je zřejmé, že výrazné zlepšení v oblasti udržitelné městské mobility může vyžadovat více času. Nicméně šest let poté, co Komise vyzvala k zásadnímu posunu, nic jednoznačně nenasvědčuje tomu, že by města svůj přístup principiálně měnila. Zejména neexistuje jasné směřování k udržitelnějším druhům dopravy. Města sice zavedla řadu iniciativ, jejichž cílem je zvýšit kvalitu a objem veřejné dopravy, avšak k výraznému omezení používání soukromých vozidel nedošlo. Některé ukazatele kvality ovzduší se mírně zlepšily, avšak emise skleníkových plynů ze silniční dopravy neustále rostou a mnoho měst stále překračuje bezpečnostní limity EU.

VII Vzhledem k tomu, že neexistuje legislativní tlak, mnohé členské státy a města uplatňovaly pokyny Komise v omezeném rozsahu, zejména pokud jde o vypracování plánů udržitelné městské mobility. Ani přístup k financování EU není nikterak podmíněn vypracováním těchto plánů, ačkoli dva z členských států, které jsme navštívili, tuto podmínku na vnitrostátní úrovni zavedly.

VIII Některé členské státy a města účinně nedoplňovaly finanční prostředky EU přiměřenými zdroji, aby zajistily odpovídající provoz a údržbu své sítě veřejné dopravy; náklady mohou rovněž růst proto, že tratě nejsou vždy technicky interoperabilní. Politiky městské mobility na místní úrovni navíc nebyly vždy v souladu s cílem udržitelnější městské mobility. Našli jsme příklady pozitivních iniciativ zaměřených na udržitelnou městskou mobilitu, které vyžadovaly značné politické vedení a komunikační úsilí, aby se s nimi občané ztotožnili.

IX Zjistili jsme, že prověřované projekty, které získaly finanční prostředky EU, nebyly tak účinné, jak se plánovalo, protože v jejich koncepci a provádění byly nedostatky. Tyto projekty nebyly vždy založeny na důkladných strategiích městské mobility, neboť ty často postrádaly základní údaje, vhodné analýzy a relevantní cíle a nebyly koordinovány s jinými plány a sousedními obcemi.

X Na základě těchto závěrů doporučujeme, aby Komise:

- navázala na své předchozí zkušenosti a zveřejňovala lepší údaje o městské mobilitě a o tom, do jaké míry nejdůležitější města v EU vypracovala plány udržitelné městské mobility,
- podmínila financování z EU existencí plánů udržitelné městské mobility.

Úvod

Udržitelná městská mobilita a její význam

01 Městská mobilita v této zprávě označuje, jak snadno se lidé mohou pohybovat mezi destinacemi v městských oblastech pomocí dostupné dopravní sítě a služeb. Na městskou mobilitu má vliv mnoho činitelů, jako je demografie, využívání půdy, správa, dostupnost veřejné dopravy, používání automobilů a místní ekonomika.

02 Řízení městské mobility je pro městské oblasti významnou výzvou. Plánovači a tvůrci politik se kromě nevyhnutelných finančních omezení musí vypořádat také s mnoha často soupeřícími požadavky: udržet vysokou kvalitu života a současně vytvářet atraktivní prostředí pro podnikání, omezovat v citlivých oblastech dopravu a zároveň nebránit nutnému pohybu zboží a osob¹.

03 Městská mobilita čelí mnoha výzám, mezi nimiž je dopravní kongesce jednou z nejnáročnějších. Podle rozsáhlého hospodářského výzkumu jsou náklady pro společnost způsobené kongescí vysoké (odhadem 270 miliard EUR za rok v EU²) a čím je doprava v městské oblasti plynulejší, tím větší je její pravděpodobný hospodářský růst. Jedna studie ukázala, že přechod na plynulý provoz ve vysoce dopravně přetížených regionech by mohl zvýšit produktivitu pracovníků až o 30 %³. Jelikož dopravní kongesce v EU se často vyskytuje v městských oblastech a jejich okolí, týká se tento problém většiny obyvatel EU. Zkušenosti však ukazují, že když se zvýší kapacita silnic v městských oblastech, zvýší se provoz, a tudíž kongesce, a proto se řešení musí hledat pomocí jiných přístupů.

04 Mnoho evropských měst trpí špatnou kvalitou ovzduší a pravidelně překračuje mezní hodnoty pro ochranu lidského zdraví stanovené ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší⁴. Až 96 % občanů EU žijících v městských oblastech je vystaveno úrovním látek

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

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

³ David Hartgen a Gregory Fields (2009), *Gridlock and Growth: The effect of Traffic Congestion on Regional Economic Performance*. Reason Foundation, policy study 371.

⁴ Směrnice 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

znečišťujících ovzduší, které Světová zdravotnická organizace (WHO) považuje za škodlivé pro zdraví. Podle odhadů Evropské komise (dále jen „Komise“) z roku 2013 se externí náklady spojené s dopady znečištění ovzduší na zdraví pohybují v řádu několika set miliard eur ročně. Znečištění má rovněž negativní dopad na biologickou rozmanitost. Nedávné studie rovněž poukazují na nedostatečný fyzický pohyb jako vážný negativní vedlejší účinek cestování automobilem.

05 Jednou z hlavních příčin znečištění ovzduší⁵ a emisí skleníkových plynů je silniční doprava. Ta je například největším zdrojem emisí oxidů dusíku (NO a NO₂) a druhým největším zdrojem emisí oxidu uhelnatého a aerosolových částic. Na městské oblasti připadá 23 % emisí CO₂ z dopravy. Kromě znečištění ovzduší a emisí CO₂ je doprava odpovědná také za obtěžování hlukem.

06 Vzhledem k dopadu městské mobility na hospodářský růst i životní prostředí podporuje EU městskou mobilitu, která je udržitelná. Jedná se o rozvoj strategií, které podněcují přechod k čistějším a udržitelnějším druhům dopravy, jako je chůze, jízda na kole, veřejná doprava a nové formy používání a vlastnictví automobilů⁶.

Úloha Komise

07 V souladu se zásadou subsidiarity je městská mobilita řízena na místní úrovni a neexistují žádné nařízení ani směrnice EU, které by ji upravovaly. Vzhledem k významu této otázky Komise nicméně vydala několik strategických dokumentů a vyčlenila na městskou mobilitu značné prostředky, zejména v souvislosti se svou dopravní politikou. Hlavní generální ředitelství Komise pro tuto oblast jsou:

- o GŘ pro mobilitu a dopravu (GŘ MOVE), které stanoví dopravní politiky a financuje projekty dopravní infrastruktury pro transevropskou dopravní síť (TEN-T),
- o GŘ pro regionální a městskou politiku (GŘ REGIO), které členskými státy a regionům poskytuje finanční podporu, kterou lze využít pro udržitelnou dopravu a městskou mobilitu,

⁵ Zvláštní zpráva č. 23/2018: Znečištění ovzduší: naše zdraví stále není dostatečně chráněno.

⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Společně ke konkurenceschopné městské mobilitě účinně využívající zdroje, COM(2013) 913 final.

- o GŘ pro výzkum a inovace (GŘ RTD) poskytuje financování na výzkum koncepcí inteligentní mobility v městských oblastech.

08 V posledním desetiletí Komise vydala několik strategických dokumentů, které jsou znázorněny na **obrázku 1**. Prvním souborným programem podpory městské mobility byl v roce 2009 „akční plán pro městskou mobilitu“, který stanovil rámec pro iniciativy EU v oblasti městské mobility. V roce 2013 vydala Komise balíček opatření v oblasti městské mobility (viz **rámeček 1**) s cílem posílit podporu evropských měst při řešení výzev v této oblasti. V roce 2017 vydala sdělení „Evropa v pohybu: agenda pro sociálně spravedlivý přechod na čistou, konkurenceschopnou a propojenou mobilitu pro všechny“, které obsahuje soubor iniciativ zaměřených na modernizaci evropské mobility a dopravy. V prosinci 2019 po ukončení našeho auditu vydala Komise sdělení, v němž navrhuje Zelenou dohodu pro Evropu, jejímž cílem je klimaticky neutrální kontinent⁷ a jež obsahuje cíl přechodu k udržitelnější městské mobilitě.

Rámeček 1

Balíček opatření v oblasti městské mobility

Prostřednictvím svého balíčku opatření v oblasti městské mobility chtěla Komise posílit svou podporu evropským městům při řešení této problematiky. Vybízela v něm k zásadnímu posunu v přístupu k městské mobilitě, aby se městské oblasti Evropy rozvíjely udržitelnějším způsobem, a vybízela členské státy, aby podnikly rozhodnější a lépe koordinované kroky.

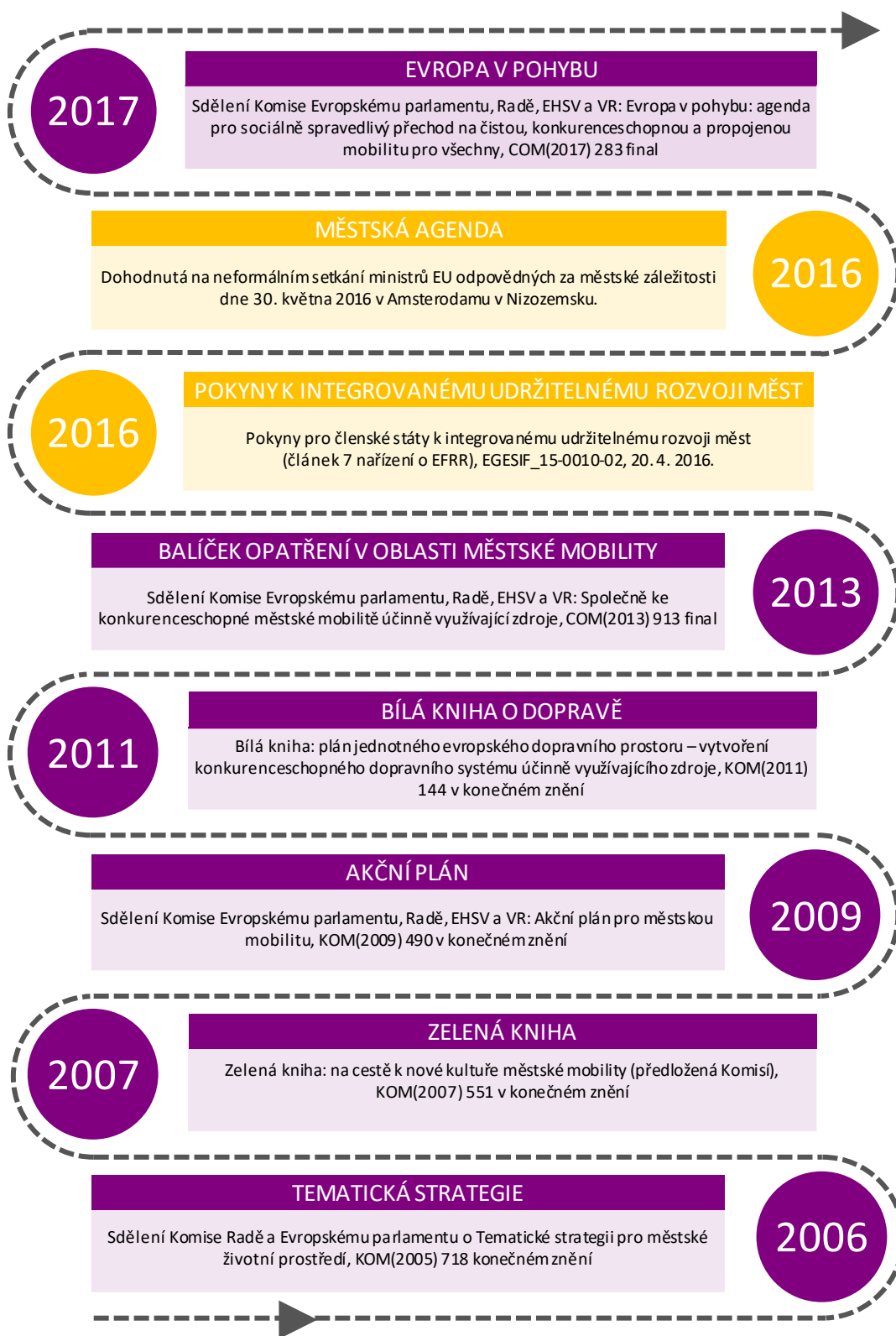
Balíček se zaměřil na přijetí plánů udržitelné městské mobility (SUMP – *Sustainable Urban Mobility Plans*) a členské státy byly vyzvány, aby pro své městské oblasti zajistily vypracování takových plánů a jejich následného provádění jako součást širší strategie městského nebo územního rozvoje.

V balíčku se dále požaduje inteligentnější řízení přístupu do měst a zavádění poplatků za užívání silničních komunikací, koordinované zavádění inteligentních dopravních systémů ve městech a vyšší bezpečnost silničního provozu.

Situace v listopadu 2019 byla taková, že se balíček opatření v oblasti městské mobility vyhodnocoval s cílem posoudit, zda je vhodný pro daný účel a zda přináší předpokládané výsledky.

⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Zelená dohoda pro Evropu“, COM(2019) 640 final.

Obrázek 1 – Hlavní strategické dokumenty přijaté Komisí



● GŘ MOVE

● GŘ REGIO

Zdroj: EÚD.

Dostupné prostředky pro městskou mobilitu

09 EU městskou mobilitu financuje hlavně ze dvou z pěti evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondů), tj. Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondu soudržnosti (FS). Další finanční prostředky pocházejí z programu Horizont 2020 v oblasti výzkumu a vývoje a z Nástroje pro propojení Evropy v oblasti dopravy.

10 Částka, která je k dispozici pro městskou mobilitu z ESI fondů, se zvýšila z 11,2 miliardy EUR v programovém období 2007–2013 na 16,3 miliardy EUR v programovém období 2014–2020. Zahrnuje hlavně financování čisté městské dopravy (v období 2007–2013 částku 8,1 miliardy EUR, v období 2014–2020 částku 12,8 miliardy EUR), ale také inteligentních dopravních systémů (ITS), cyklostezek a multimodální dopravy. Projekty podporované z ESI fondů jsou spolufinancovány z vnitrostátních zdrojů.

11 Celkový objem prostředků vyčleněných na TEN-T v rámci Nástroje pro propojení Evropy v letech 2014–2020 činí 24 miliard EUR. Ve stávajícím období se Nástroj pro propojení Evropy zaměřuje na tzv. městské uzly, tj. včetně 88 měst v EU, které představují vstupní body do hlavní sítě TEN-T⁸. V době auditu činila částka z Nástroje pro propojení Evropy určená na městské uzly 214 milionů EUR (1 % z celkové částky).

12 Od roku 2014 poskytla EIB úvěry ve výši 48,2 miliardy EUR, včetně Evropského fondu pro strategické investice, na financování projektů v odvětví dopravy jako celku, kam patří železniční, letecké, námořní a silniční projekty a také městská mobilita. Tyto úvěry jsou určeny na projekty s celkovými investičními náklady přesahujícími 25 milionů EUR, které jsou navrženy tak, aby byly šetrné k životnímu prostředí, bezpečné, udržitelné a inovační.

⁸ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě (Úř. věst. L 348, 20.12.2013, s. 1).

Rozsah a koncepce auditu

13 V roce 2014 jsme zveřejnili zprávu o účinnosti projektů městské dopravy⁹. Cílem našeho současného auditu bylo posoudit, do jaké míry podpora EU účinně přispívá ke zlepšování městské mobility udržitelným způsobem. Zejména jsme pak posuzovali, zda:

- 1) města v EU od přijetí balíčku opatření v oblasti městské mobility z roku 2013 pokročila při zlepšování udržitelné městské mobility;
- 2) se města řídila pokyny EU a zaměřila financování EU tak, aby se zvýšila udržitelnost městské mobility;
- 3) projekty, které jsme prověřovali, byly založeny na důkladných strategiích a byly účinné.

14 Městská mobilita je téma, které se týká mnoha občanů EU, kteří jsou citliví na čas a peníze vynaložené na cestování. Více než polovina z nich považuje za nejzávažnější problém spojený s mobilitou kongesci¹⁰. EU investuje značné částky, aby pomohla městům zlepšit mobilitu a zvýšit její udržitelnost. Naše zpráva by měla Komisi, členským státům a městům pomoci využívat finanční prostředky při řešení daných problémů účinněji a efektivněji, a to zejména v souvislosti se sdělením Komise o Zelené dohodě pro Evropu z prosince 2019.

15 Audit se vztahoval na odvětvové a strategické dokumenty od roku 2013, kdy Komise přijala balíček opatření v oblasti městské mobility s cílem posílit podporu evropských měst při řešení této problematiky. Prověřovali jsme příslušné dokumenty poskytnuté Komisí a také členskými státy, městy a třetími stranami, prováděli jsme pohovory, analyzovali zprávy a posuzovali údaje o projektech, včetně projektů financovaných z Nástroje pro propojení Evropy.

16 Od listopadu 2018 do dubna 2019 jsme navštívili osm měst¹¹ ve čtyřech členských státech (v Itálii, Německu, Španělsku a Polsku), abychom zjistili, zda mají plány

⁹ Zvláštní zpráva č. 1/2014: Účinnost projektů veřejné městské dopravy podporovaných EU.

¹⁰ Zvláštní průzkum Eurobarometru 422a, zpráva o kvalitě dopravy, prosinec 2014.
https://ec.europa.eu/transport/media/news/2014-12-08-eurobarometer_en.

¹¹ Lipsko, Hamburk, Neapol, Palermo, Varšava, Lodž, Madrid a Barcelona. Tato města jsme vybírali podle řady kritérií, včetně míry kongescce, obyvatelstva a zeměpisné polohy.

udržitelné městské mobility a další místní strategie a plány, a jaký je jejich obsah. V navštívených městech jsme posuzovali 15 projektů spolufinancovaných EU¹² (viz [příloha I](#)), z nichž 14 obdrželo podporu z ESI fondů a jeden z EFSI. Kromě toho jsme uskutečnili studijní návštěvy v Kodani a Stockholmu, abychom posoudili možnost vybírání poplatků za kongesci a potenciál cyklistiky. Naši analýzu doplnil průzkum mezi 88 městy, jež jsou součástí sítě TEN-T, s mírou odpovědí přes 30 %, a geoprostorové analýzy, které pro nás provedl Eurostat, včetně využití analýzy dat velkého objemu o kongesci. V příslušných případech jsme využili znalostí čtyř externích odborníků na městskou mobilitu, zejména o posledním vývoji v této oblasti.

¹² Jako projekty jsme vybrali ty, které s největší pravděpodobností povedou k udržitelnější městské mobilitě nebo zlepší efektivnost stávající infrastruktury.

Připomínky

Zásadní změna udržitelné městské mobility nenastala

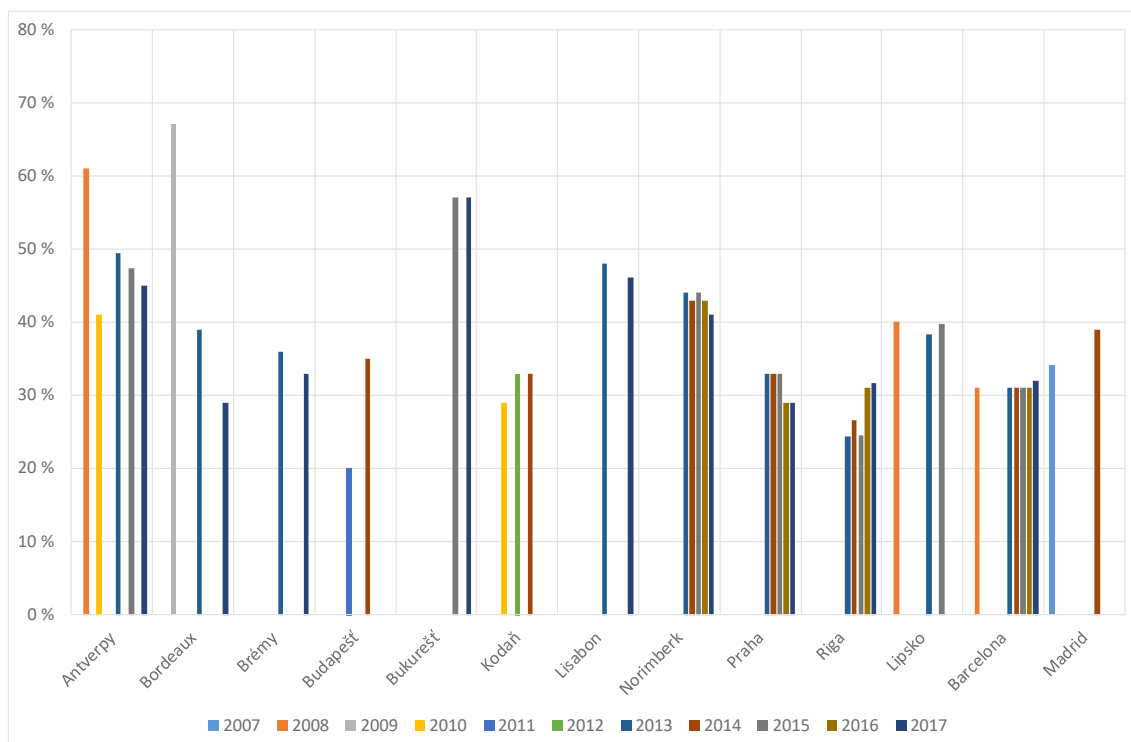
17 Abychom mohli posoudit, zda se mobilita stala udržitelnější v souladu s aspiracemi vyjádřenými v balíčku opatření v oblasti městské mobility, prověřovali jsme podíl různých druhů dopravy, znečištění z dopravy, míru kongesce a rozsah a dostupnost veřejné dopravy v městech a jejich okolí.

Nic nenasvědčuje jasnému směřování k udržitelnějším druhům dopravy

18 Podle Evropské platformy pro řízení mobility (EPOMM) je nejlepším ukazatelem, zda je dopravní politika města udržitelná, tzv. modální podíl, tj. poměr, v němž se využívají různé druhy dopravy. Jelikož chybí zdroj komplexních údajů o modálním podílu v EU, čerpali jsme informace z internetových stránek EPOMM a analýzu doplnili novějšími informacemi z našeho průzkumu a z našich návštěv v osmi městech.

19 Údaje o modálním podílu poskytlo pouze 27 z 88 měst, která se zúčastnila průzkumu. Z analýzy modálního podílu ve 13 z těchto měst s porovnatelnými údaji v různých letech (viz [obrázek 2](#)) vyplývá, že ve dvou z těchto měst – Antverpách a Bordeaux – značně poklesl podíl soukromých vozidel, zatímco v Budapešti vzrostl o 80 %.

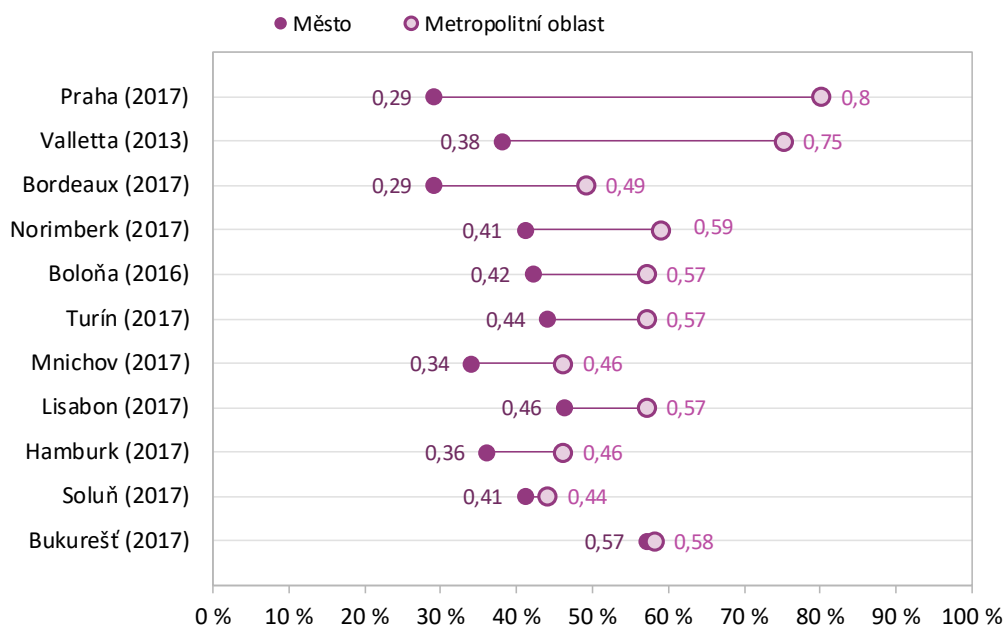
Obrázek 2 – Modální podíl soukromých vozidel ve 13 městech v letech 2007 až 2017



Zdroj: analýza EÚD na základě údajů poskytnutých městy a EPOMM.

20 Výsledky našeho průzkumu rovněž ukazují, že ve 14 městech, která poskytla údaje o tomto tématu, byl podíl soukromých vozidel ve většině případů výrazně vyšší v metropolitní oblasti než ve městě samotném (viz [obrázek 3](#)).

Obrázek 3 – Modální podíl soukromých vozidel v 11 městech a metropolitních oblastech kolem měst



Zdroj: EÚD na základě odpovědí na svůj průzkum o městské mobilitě.

Kvalita ovzduší v městských uzlech se zlepšila, znečištění však stále překračuje bezpečnou úroveň

21 Ačkoli emise skleníkových plynů v letech 1990 až 2017 ve většině odvětví poklesly, emise způsobené dopravou se zvýšily. V tomto odvětví byla kategorií, jejíž emise vzrostly nejvíce, silniční doprava. V letech 2014 až 2017 se emise CO₂ ze silniční dopravy zvýšily o 45 milionů tun, tj. 5 %, a připadá na ně 25 % všech domácích emisí CO₂¹³. Z emisí, které lze přičíst dopravě, je 23 % v městských oblastech.

22 Znečištění ovzduší ve městech je i nadále škodlivé pro lidské zdraví. Celkově se podařilo snížit emise oxidu dusičitého (NO₂) a aerosolových částic. Podle Evropské agentury pro životní prostředí¹⁴ je však porušování norem stanovených ve směrniciích EU o kvalitě vnějšího ovzduší v městech EU stále rozšířené.

¹³ Evropská agentura pro životní prostředí, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2017 and inventory report 2019*, 27. května 2019.

¹⁴ <https://airindex.eea.europa.eu/>.

23 Všech osm navštívených měst je součástí řízení EU o nesplnění povinnosti¹⁵ proti příslušným členským státům. V září 2019 všechna tato města kromě Lipska a Palerma povolenou úroveň znečištění stále překračovala.

Městská mobilita se pro účastníky silničního provozu zhoršuje v důsledku kongesce

24 Jelikož nedochází k výraznějšímu přechodu na jiné formy dopravy, zvyšující se kongesce (viz **rámeček 2**) je znakem toho, že městská mobilita se pro účastníky silničního provozu zhoršuje.

Rámeček 2

Kongesce

Kongesce je jak fyzický jev související s tím, jak si vozidla vzájemně brání v pohybu, když se požadavky na omezený prostor na silnicích blíží plnému vytížení, tak relativní jev související s očekáváními účastníků silničního provozu, pokud jde o výkonnost silničního systému¹⁶. Nejobvyklejší ukazatel dopravní kongesce je založen na rozdílu v průměrné rychlosti mezi volným tokem dopravy (obvykle na základě údajů zaznamenaných uprostřed noci) a stavem zaznamenaným v různých denních dobách, převedeným na zvýšení (absolutní nebo procentuální) průměrné doby cestování.

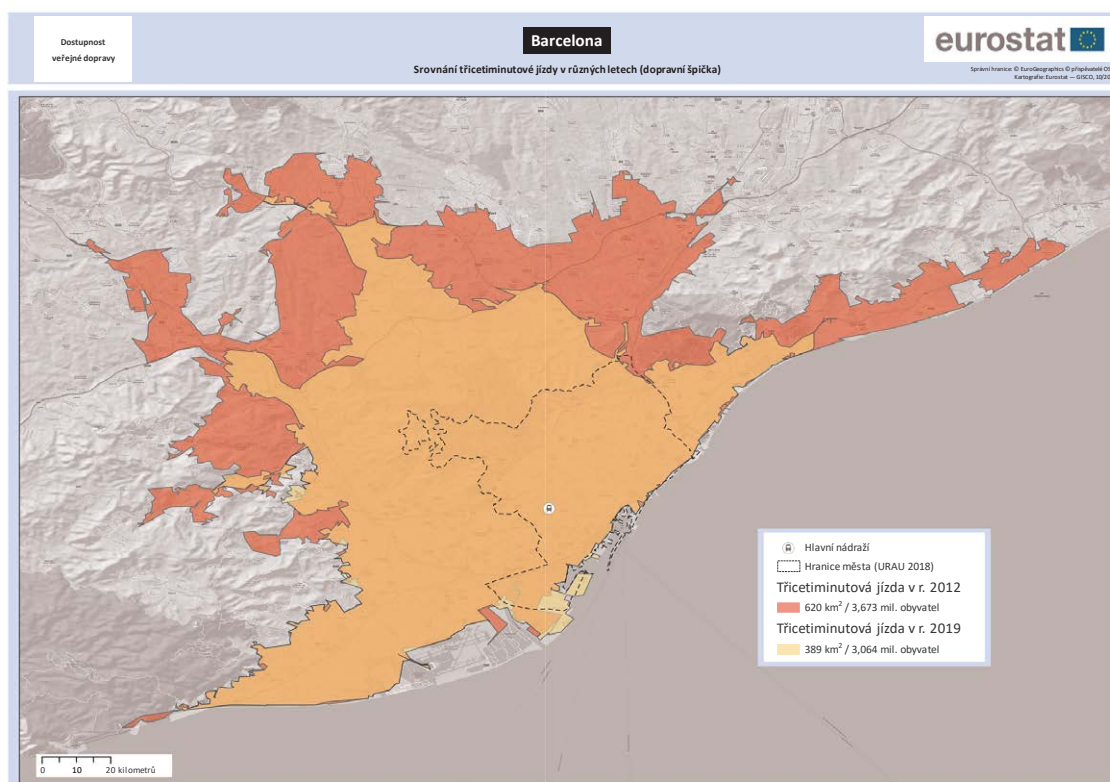
25 Podle údajů společnosti TomTom¹⁷ se v letech 2013 až 2018 kongesce zhoršila v 25 z 37 městských uzlů, k nimž byly údaje k dispozici. Tento trend byl zaznamenán také ve všech městech, která jsme navštívili. Na mapě na **obrázku 1** je znázorněno, jak během třicetiminutové jízdy ujedete kratší vzdálenost, než tomu bylo v roce 2012. Podobné mapy pro další navštívená města jsou v **příloze II**.

¹⁵ Právní kroky vůči členskému státu, který neprovádí právní předpisy EU.

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

¹⁷ Poskytovatel údajů o dopravě.

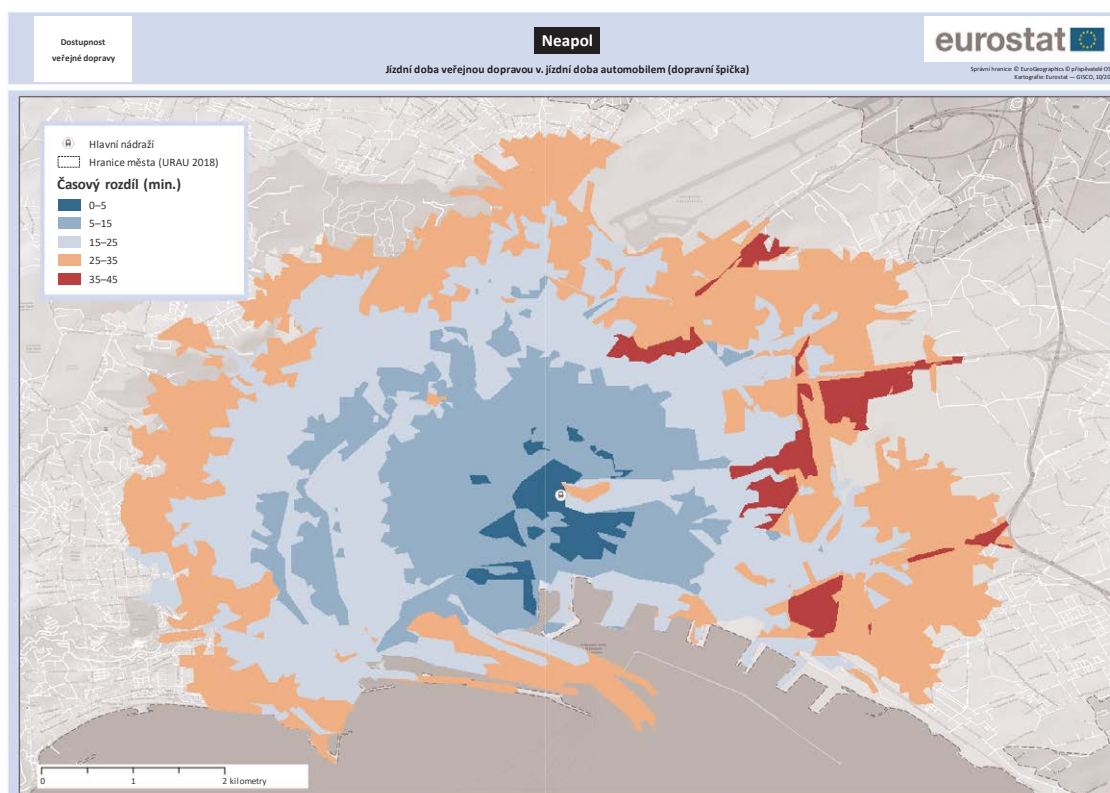
Obrázek 1 – Dostupnost během třicetiminutové jízdy v dopravní špičce v letech 2012 a 2019 – Barcelona



Zdroj: analýza Eurostatu pro EÚD.

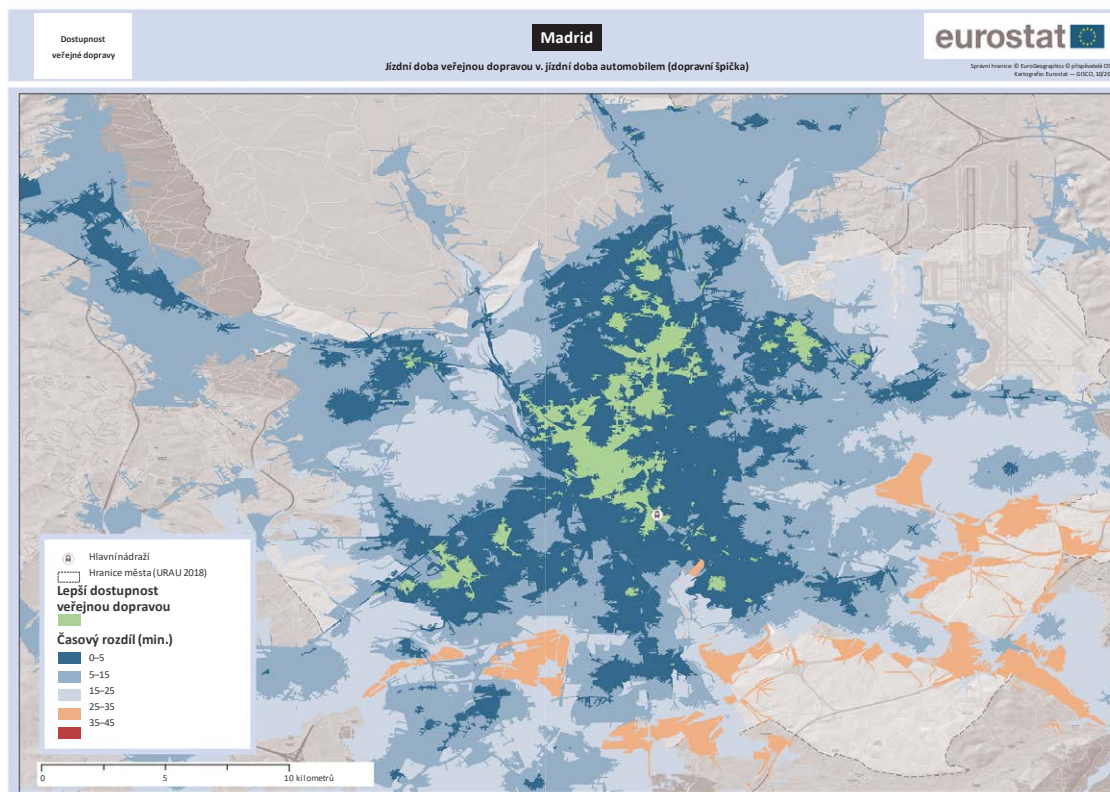
26 Zaznamenali jsme však, že i když svou roli hrají také náklady a pohodlí, v sedmi z osmi měst je i přesto obvykle časově výhodnější použít soukromé vozidlo než veřejnou dopravu. Z **obrázku 2** vyplývá, že dostat se na hlavní nádraží v Neapoli veřejnou dopravou trvá déle než soukromým vozidlem. Pouze v Madridu jsme zjistili, že z některých částí města je dostupnost nádraží Atocha – jednoho ze dvou hlavních nádraží – rychlejší veřejnou dopravou (viz **obrázek 3**). Podobné mapy pro další města, která jsme navštívili, jsou v **příloze II**.

Obrázek 2 – Srovnání dostupnosti železničního nádraží v Neapoli automobilem a veřejnou dopravou



Zdroj: analýza Eurostatu pro EÚD.

Obrázek 3 – Srovnání dostupnosti železničního nádraží Atocha v Madridu automobilem a veřejnou dopravou (tranzit)



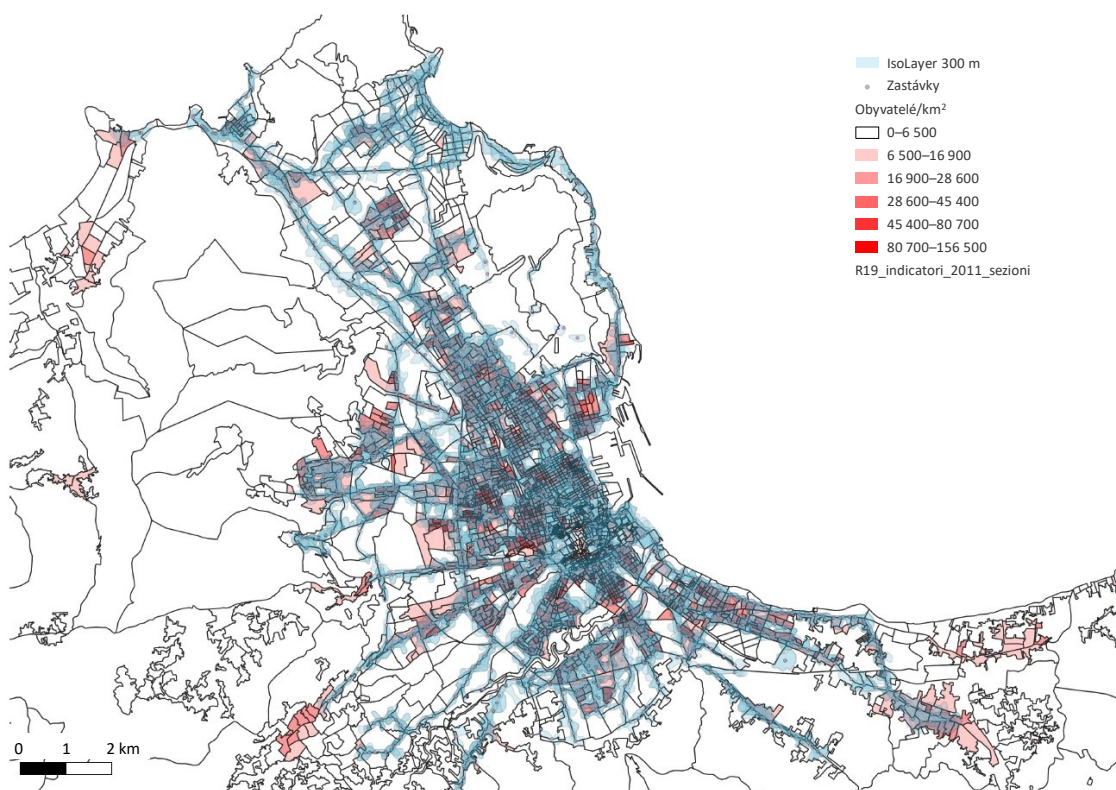
Zdroj: analýza Eurostatu pro EÚD.

Rozsah a dostupnost veřejné dopravy v městech se zlepšují

27 Dobrá veřejná doprava je klíčem k udržitelné městské mobilitě, neboť spolu s tzv. aktivní mobilitou (dopravou založenou na lidské fyzické aktivitě, jako je chůze a jízda na kole) představuje alternativu k používání osobních automobilů. Dobrá veřejná doprava vyžaduje mimo jiné snadný přístup (s vysokým podílem obyvatelstva v krátké vzdálenosti od infrastruktury veřejné dopravy), frekvenci, rychlost a vysokou míru napojení na síť. Města dokázala využít finanční prostředky EU na rozšíření své sítě veřejné dopravy prostřednictvím investic do tratí metra a tramvajových tratí a do kolejových vozidel (viz bod [36](#)).

28 Ze zprávy OECD z roku 2019 vyplývá, že podíl obyvatel žijících v blízkosti prostředků veřejné dopravy je v některých městech velmi vysoký (viz [tabulka 1](#)). Podíl v okrajových oblastech je nižší – viz příklad Palerma na [obrázku 4](#), z něhož je patrná značná část obyvatel s malou dostupností veřejné dopravy.

Obrázek 4 – Hustota obyvatelstva a dostupnost veřejné dopravy v Palermu



Zdroj: analýza EÚD na základě údajů, které zveřejnily ISTAT a město Palermo.

29 Jelikož však tato města přitahují osoby dojíždějící z okolních obcí, rozhoduje o tom, zda si tyto osoby zvolí k cestě do města veřejnou dopravu nebo soukromé vozidlo, nabídka veřejné dopravy na periferii a snadnost napojení na zbytek sítě ve městě, a to bez ohledu na kvalitu veřejné dopravy ve městě.

Tabulka 1 – Dostupnost veřejné dopravy

Město	Střed města	Metropolitní oblast
Lipsko	99,9 %	70,7 %
Hamburk	99,9 %	99,5 %
Neapol	53,5 %	48,5 %
Madrid	99,9 %	96,7 %
Varšava	100,0 %	84,8 %
Průměr*	95,6 %	87,9 %

* Průměrná hodnota zahrnuje 81 měst, o nichž jsou k dispozici údaje GTFS, ze 121 měst, na něž se vztahuje zpráva Mezinárodního dopravního fóra.

Zdroj: Mezinárodní dopravní fórum, 2019.

30 Nižší dostupnost veřejné dopravy v okrajových zónách dojíždění a skutečnost, že většina linek na periferii směřuje do centra a z něj, zatímco stále větší část cest probíhá z jednoho předměstí do druhého, přispívá k vyššímu modálnímu podílu soukromých vozidel v těchto zónách než ve městech (viz [obrázek 3](#)).

Komise zintenzivnila svou podporu, ale pokrok v oblasti udržitelné městské mobility omezovala řada činitelů

31 Posuzovali jsme podporu, kterou Komise poskytla členským státům, pokud jde o strategické dokumenty a pokyny, a nakolik tuto podporu členské státy využívaly. Analyzovali jsme také finanční podporu, kterou Komise poskytla z ESI fondů a z Nástroje pro propojení Evropy, abychom mohli posoudit, zda byly finanční prostředky použity v souladu s cílem směřovat k udržitelnější městské mobilitě.

Komise vypracovala politiky a vydala pokyny, avšak členské státy je ne vždy dodržovaly

32 Komise vydala řadu strategických dokumentů (viz [obrázek 1](#)). Na podporu cílů své politiky vydávala a pravidelně aktualizovala mnoho různých pokynů. Doplnovala je konferencemi a semináři, aby zlepšila jejich přijímání a zvýšila povědomí měst v EU o tom, že k udržitelné městské mobilitě je třeba přistupovat integrovaným způsobem.

33 V balíčku opatření v oblasti městské mobility z roku 2013 se konstatovalo, že přechod k udržitelnějším způsobům městské mobility je pomalý a že je nutný zásadní posun. Opatření na větší podporu evropských měst v něm uvedená spočívala hlavně ve shromažďování a šíření informací a poradenství, ve výzkumu a v iniciativách na výměnu zkušeností. Opatření se zaměřují na problémy městské mobility v oblasti dopravní kongesce, emisí CO₂ z dopravy, škodlivé expozice vůči částicím znečišťujícím ovzduší a smrtelných silničních nehod. Mezi činnosti podpory patřilo:

- vytvoření platformy ELTIS¹⁸, která slouží jako středisko pro sledování městské mobility – tj. úložiště dat – a jednotné kontaktní místo pro plány udržitelné městské mobility,
- pokyny k SUMP, které byly v době auditu aktualizovány, doplněné šesti konferencemi o SUMP,

¹⁸ Evropská informační služba o místní dopravě: <https://www.eltis.org>.

- poradenství o možnostech financování,
- podpora testování a zavádění inovačních řešení městské mobility prostřednictvím iniciativ, jako je CIVITAS¹⁹ a evropské inovační partnerství Inteligentní města a obce²⁰.

34 Údaje jsou na internetové stránce ELTIS Komise poskytovány dobrovolně a nemusí odrážet nejnovější stav. Náš průzkum však potvrdil údaje z platformy ELTIS, že ačkoli řada měst na SUMP pracuje, v době našeho auditu neschválilo SUMP ještě mnoho městských uzlů.

35 Podle stávajících právních předpisů je jednou z nejvýznamnějších oblastí, v níž může EU vykonávat na členské státy přímý vliv, životní prostředí. Svými předpisy v této oblasti vytvořila EU silný podnět k tomu, aby města přijala opatření, kterými by zabránila riziku, že budou porušeny prahové hodnoty v oblasti životního prostředí. Součástí předpisů v oblasti životního prostředí je také přijetí přísnějších emisních norem pro silniční vozidla a ambiciózní cíle pro zadávání veřejných zakázek na čistá vozidla. Cílem těchto iniciativ bylo snížit hladinu emisí, které pocházejí z dopravy, a v ojedinělých případech vedly tyto iniciativy k dočasnému uzavření jednotlivých ulic pro automobily s naftovým motorem (Hamburk, viz bod **51**).

Na udržitelnou městskou mobilitu v letech 2014–2020 bylo vyčleněno více prostředků EU, ale plán udržitelné městské mobility obvykle není podmínkou pro financování

36 V zájmu podpory cíle politiky, jímž je zvýšit udržitelnost městské mobility, stoupl objem ESI fondů na období 2014–2020 pro městskou mobilitu ve srovnání s předchozím obdobím o 46 % (viz bod **10**). To naznačuje jasnou změnu zaměření, neboť například objem prostředků určených pro silnice jiné než TEN-T se snížil z 20,8 miliardy EUR na 15,5 miliardy EUR, tj. o 25 %. Částka 12,8 miliardy EUR na „čistou městskou dopravu“ v letech 2014–2020 je největší přiděl mezi jednotlivými oblastmi intervence, které souvisejí s dopravou (viz **příloha III**). Velké projekty zaměřené na městskou mobilitu spočívaly hlavně v investicích do tras metra nebo tramvajových tratí a do kolejových vozidel.

¹⁹ <https://civitas.eu/>.

²⁰ <https://eu-smartcities.eu>.

37 Města v EU nemusí dodržovat pokyny Komise ani mít SUMP či dokonce ani komplexní vnitrostátní strategii městské dopravy, aby městské projekty mohly využívat financování z EU. Je tomu tak navzdory skutečnosti, že přetížené městské uzly mohou vážně ohrozit účinnost sítě TEN-T podporované z prostředků Nástroje pro propojení Evropy v celé EU.

38 Vypracování SUMP učinily podmínkou pro čerpání vnitrostátních nebo unijních finančních prostředků dva ze čtyř navštívených členských států.

- V Itálii vydalo ministerstvo infrastruktury a dopravy v roce 2017 vyhlášku, podle které města s více než 100 000 obyvateli musela do října 2019 (tato lhůta byla později prodloužena o jeden rok) přijmout SUMP v souladu s pokyny Komise, aby mohla čerpat vnitrostátní prostředky pro infrastrukturu veřejné dopravy. To vedlo ke zvýšení počtu měst, která zahájila proces přijímání SUMP.
- Ve Španělsku státní správa učinila přijetí SUMP podmínkou pro poskytování strukturálních fondů EU regionálním a místním správním orgánům na městskou hromadnou dopravu na programové období 2014–2020. Plány SUMP musí být v souladu s národní strategií pro udržitelnou mobilitu. Podle španělských orgánů to vedlo k tomu, že je přijala většina měst s více než 50 000 obyvateli.

39 V Itálii a Španělsku se tedy stanovení podmínky spočívající v přijetí SUMP ukázalo jako silná pobídka pro města, aby vypracovala strategii městské mobility. V žádném z měst, která jsme v těchto zemích navštívili, nebyly přijaté SUMP podrobeny externímu hodnocení kvality. Existuje tedy riziko, že proces přijímání plánů udržitelné městské mobility se může stát administrativní formalitou s cílem získat přístup k finančním prostředkům, a že tyto plány tak nemusí být dostatečně kvalitní na to, aby vedly ke zlepšování městské mobility.

40 V roce 2019 začala Komise řešit otázku městské mobility ve svých doporučeních pro jednotlivé země v rámci procesu evropského semestru. Do roku 2019 se v doporučeních pro jednotlivé země o městské mobilitě a kongesci hovořilo jen sporadicky (viz [tabulka 2](#)). Komise pro příští programové období navrhla posílit vazbu mezi čerpáním finančních prostředků EU a doporučeními pro jednotlivé země²¹, avšak není jasné, zda tento návrh, o kterém v lednu 2020 stále jednájí legislativní orgány, bude začleněn do konečné podoby právního předpisu.

²¹ Stanovisko EÚD č. 6/2018 k návrhu nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027.

Tabulka 2 – Doporučení pro jednotlivé země týkající se kongesce, městské mobility a udržitelné dopravy

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Belgie	K/D	D	K/D	K/D	K/D	K/M/D
Bulharsko	N	N	N	N	D	D
Česká republika	N	N	D	N	N	M/D
Dánsko	N	N	N	D	N	K/D
Německo	N	D	N	N	N	K/M/D
Estonsko	D	N	D	D	N	K/D
Irsko	N	N	D	N	K/M/D	D
Řecko	/	/	/	/	/	D
Španělsko	D	D	N	N	D	D
Francie	D	N	N	N	N	N
Chorvatsko	N	N	N	N	N	M/D
Itálie	D	D	D	N	N	M/D
Kypr	/	/	N	N	N	K/M/D
Lotyšsko	D	N	N	N	N	D
Litva	N	N	N	N	N	M/D
Lucembursko	N	N	N	K	D	K/D
Maďarsko	D	N	N	D	N	K/M/D
Malta	D	D	K/D	K/D	K/D	K/D
Nizozemsko	N	N	N	N	N	K
Rakousko	D	N	N	N	N	N
Polsko	D	D	D	K/D	K/D	K/D
Portugalsko	D	D	N	N	N	N
Rumunsko	D	D	N	D	D	K/M/D
Slovinsko	N	N	N	N	N	D
Slovensko	N	D	N	N	N	M/D
Finsko	N	N	N	D	N	K/D
Švédsko	N	N	N	N	N	D
Spojené království	N	N	N	K	D	K/D

N – Ne
 K – Kongesce
 M – Městská mobilita
 D – Udržitelná doprava

Zdroj: analýza EÚD na základě doporučení pro jednotlivé země vydaných Komisí.

Účinnost podpory Komise pro udržitelnější městskou mobilitu ovlivňuje několik faktorů

41 Zjistili jsme, že účinnost podpory Komise omezují dvě důležité oblasti, v nichž se města potýkají s problémy: financování požadavků na udržitelnou městskou mobilitu a tvorba ucelených politik v oblasti parkování, zón bez dopravy a cyklistiky.

Potřeby v oblasti financování městské veřejné dopravy

42 Efektivní a účinná veřejná dopravní síť je klíčovou podmínkou pro to, aby byli občané motivováni přejít k udržitelnějším druhům dopravy. Související finanční náklady se netýkají jen investic do infrastruktury pro veřejnou dopravu a kolejových vozidel, na něž může EU poskytovat finanční podporu, ale též provozních nákladů a nákladů na údržbu, které mohou být významné (viz **rámeček 3**) a na něž EU neposkytuje žádnou finanční podporu.

Rámeček 3

Provozní náklady na veřejnou dopravu – příklady z navštívených měst

V Barceloně se za 15 let provozní náklady na veřejnou dopravu více než zdvojnásobily, a to z 646 milionů EUR v roce 2003 na 1 373 milionů EUR v roce 2017. Během tohoto období se vnitrostátní příspěvek zvýšil na 200 milionů EUR v roce 2010, ale od té doby klesá a v době auditu činil něco málo přes 100 milionů EUR.

V Madridu se náklady na veřejnou dopravu zvýšily z 1 684 milionů EUR v roce 2013 na 2 014 milionů EUR v roce 2016, ačkoli následně v roce 2017 klesly na 1 842 milionů EUR. Příspěvky od vnitrostátních orgánů mezitím značně poklesly.

V Hamburku rostou náklady na veřejnou dopravu, a to zejména v důsledku rozšíření rychlé tramvaje. Podle orgánů města Hamburk budou od roku 2020 tyto náklady činit několik stovek milionů eur ročně. Aby se takové zvýšení částečně pokrylo, vzrostly v letech 2012 až 2016 ceny jízdného o více než 20 %.

Také Lipsko zvýšilo v letech 2011 až 2018 ceny měsíčního jízdného o více než 40 %, aby se pokryla část rostoucích provozních nákladů.

43 Města pokrývají určité provozní náklady na veřejnou dopravu z jízdného. Tím se však uhradí pouze část nákladů. Ve městech, která jsme navštívili, se podíl nákladů pokrytých z jízdného pohyboval mezi 81 % (v Hamburku) a 8 % (v Palermu)²². Mezinárodní asociace veřejné dopravy nám poskytla údaje ze 41 měst v EU, z nichž vyplývá, že příjmy z jízdného u téměř dvou třetin z těchto 41 zkoumaných měst v EU pokrývají méně než 60 % provozních nákladů. Náš průzkum dospěl k podobným závěrům.

²² Vliv má také jízda na černo. Například podle městského dopravního podniku v Neapoli dosahují jízdy na černo v tomto městě asi 33 %.

44 Související finanční problémy se odrážejí ve stáří vozového parku (*příloha IV*). Například na začátku roku 2013 bylo průměrné stáří 500 autobusů v Neapoli 11,5 let a kvůli problémům s jejich spolehlivostí bylo denně k dispozici méně než 65 % z nich. Ačkoli některé autobusy byly nahrazeny, průměrné stáří se do listopadu 2018 zvýšilo na 13,4 let. Podle orgánů města toto postupné zhoršování veřejné dopravy vedlo k většímu používání automobilů. Podobně v Palermu bylo pro každodenní provoz k dispozici pouze 71 % vozového parku autobusů s průměrným stářím více než 12 let.

45 Podle zprávy Komise z roku 2019²³ se celkové náklady na dopravu v EU pro společnost odhadují na 987 miliard EUR a zahrnují náklady související s životním prostředím (44 %), dopravními nehodami (29 %) a kongescí (27 %). Pokud jde o přepravu cestujících, připadá 565 miliard EUR, což odpovídá externím nákladům 0,12 EUR/km, na osobní automobily a 19 miliard EUR (0,04 EUR/km) na autobusy nebo autokary. Zdanění (paliva a vlastnictví) a poplatky, které nesou uživatelé soukromých vozidel, pokrývají necelou polovinu těchto nákladů, tedy 267 miliard EUR. Ve zprávě byly uvedeny možnosti, jak zvýšit podíl uživatelů soukromých vozidel na celkových nákladech, včetně využití zvláštních režimů zpoplatnění silnic v městských oblastech s cílem řešit vysoké náklady na městskou dopravu.

46 Dalším činitelem, který přispívá ke zvýšení nákladů, jsou chybějící harmonizované normy mezi různými tramvajovými linkami a trasami metra, což omezuje hospodářskou soutěž na trhu. Například v Neapoli to vedlo k tomu, že vlaky splňující požadované normy vyrábí pouze velmi malý počet společností, což mimo jiné způsobilo prodlevy. Ve Varšavě se naopak obě trasy metra řídí týmiž normami, což pomohlo zvýšit efektivitu při výstavbě druhé trasy metra. Během této stavby je například možné používat depa první trasy metra. Pokud by města chtěla své současné technické normy nahradit normami platnými pro celou EU, a snížit tak náklady, problémy s tím související by byly značné a nákladné. Často také existují politické překážky, které je třeba překonat, pokud jde o větší spolupráci mezi jednotlivými městy.

Ucelenost politik

47 Zkoumali jsme, zda politiky měst v oblasti městské mobility řeší uceleným způsobem potřebu zlepšit udržitelnost a zaměřují se na problematiku parkování, využívání poplatků za kongesci a zajišťování vybavenosti pro cyklistiku.

²³ *Sustainable Transport Infrastructure Charging and Internalisation of Transport Externalities*, Evropská komise, 2019.

48 Města, která jsme navštívili, přijala opatření v oblasti parkování, jejichž cílem je odradit od používání soukromých vozidel ve městech, a to buď zvýšením poplatků za parkování, nebo snížením počtu parkovacích míst. Například v Lipsku byla na parkovištích instalována parkovací zařízení pro jízdní kola, čímž se snížila dostupnost parkovišť pro automobily a zvýšila se atraktivita cyklistiky (viz [obrázek 5](#)).

Obrázek 5 – Lipsko – parkování pro jízdní kola, které nahradilo parkoviště pro automobily



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

49 Setkali jsme se však s řadou případů, v nichž opatření v oblasti parkování nejsou v souladu s politikou udržitelné městské mobility:

- V Polsku, a zejména ve Varšavě, je pokuta za neuhrazení parkovacího poplatku nižší než pokuta za neplacení za veřejnou dopravu.
- Rovněž v Polsku v případě, že je zakázáno parkování na okraji vozovky, je stále možné parkovat na chodníku (viz [obrázek 6](#)), čímž se zmenšuje prostor pro chodce.

Obrázek 6 – Varšava: Nápis zní: „Netýká se chodníku“



Zdroj: EÚD.

50 Dalšími způsoby, jak odradit od používání soukromých vozidel, je vytvoření zón bez dopravy a využívání poplatků za kongesci:

- o V roce 2018 byla v Madridu zavedena zóna s omezenou dopravou o rozloze 472 hektarů (Madrid Central – viz [rámeček 4](#)). Díky tomu kleslo znečištění NO₂.

Rámeček 4 – Příspěvek zóny Madrid Central ke snížení znečištění

Zóna Madrid Central začala fungovat v březnu 2019. Z údajů o NO₂ z května 2019 na Plaza del Carmen (jediná měřicí stanice v oblasti Madrid Central) vyplývá, že znečištění NO₂ ve srovnání s květnem 2018 pokleslo o 45 %. Znečištění NO₂ se snížilo i podle údajů z 24 stanic v Madridu, které je měří, přičemž průměrný pokles činil 24 %. Snížilo se také hlukové znečištění.

- o V Barceloně byly automobily připraveny o prostor na silnicích tím, že byly vytvořeny tzv. superbloky. Ty pokrývají devět obytných bloků o ploše 400 m × 400 m, obklopených ulicemi, v nichž se soustřeďuje doprava, včetně autobusů. Ve vnitřních ulicích jsou automobily zakázány nebo se mohou pohybovat jen nízkou rychlostí. Superbloky jsou příkladem toho, jak mohou města

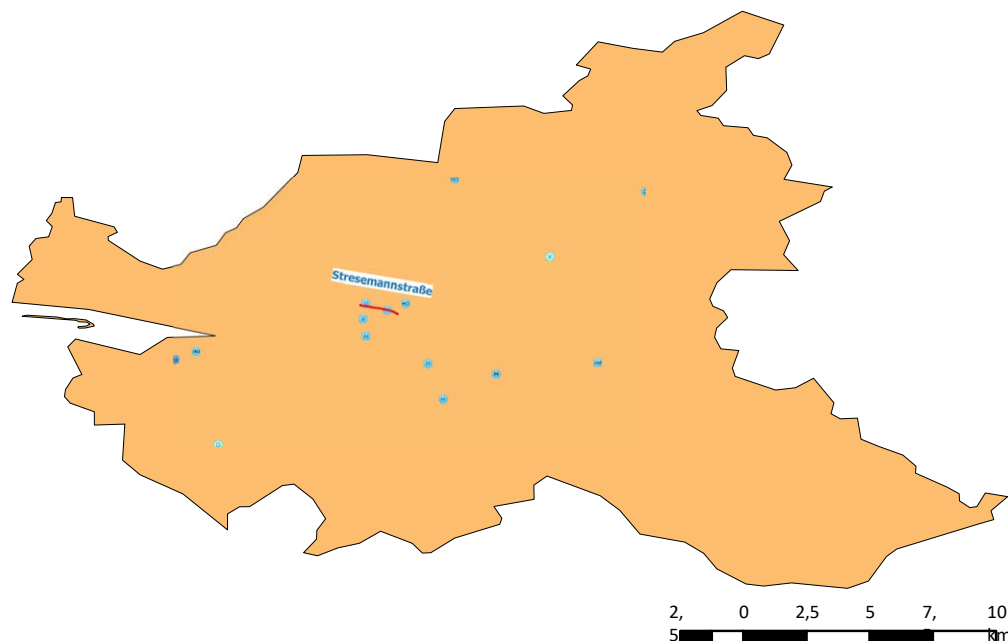
upřednostňovat chůzi a jízdu na kole tím, že veřejný prostor odejmou parkování a poskytnou jej občanům.

- V Palermu byla zřízena zóna bez dopravy o rozloze 4 ha a plánuje se její zdvojnásobení. Město má rovněž v úmyslu omezit prostor, který je k dispozici pro osobní automobily, aby mohlo rozšířit tramvajovou síť.
- Některá města, včetně Stockholmu a Valletty, zavedla poplatky za kongesci a uvedla, že to pomohlo kongesci značně snížit, což významně přispívá k rozvoji udržitelnějších druhů dopravy. Příjmy z poplatků za kongesci rovněž poskytly finanční prostředky na zlepšení veřejné dopravy.

51 Zjistili jsme však, že poplatky za kongesci se ve větší míře neuplatňovaly, a setkali jsme se s případy, kdy zóny s omezenou dopravou nebyly zaváděny důsledně:

- Jen velmi málo měst uplatňovalo poplatky za kongesci, a to i přes jejich potenciální přínos, pokud jde o snižování kongesce, zvyšování udržitelnosti a poskytování dodatečných příjmů. To lze částečně vysvětlit konkrétní situací jednotlivých měst. Město se například může zdráhat zavést poplatek za kongesci, pokud by se pro občany a podniky stalo méně atraktivním ve srovnání se sousedními městy bez poplatku.

Obrázek 7 – Ulice v Hamburku s dočasným zákazem pro starší vozidla se vznětovým motorem



Zdroj: EÚD na základě údajů zveřejněných orgány města Hamburku. Mapa: © QGIS.

- Aby byly dodrženy mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší, byl v jedné ulici v Hamburku, blízko místa, kde je soustředěno pět z 15 měřících stanic pro kvalitu ovzduší ve městě, vyhlášen dočasný zákaz pro starší vozidla se vznětovým motorem (viz mapa – **obrázek 7**). Tato opatření mohou zlepšit ukazatele, ale pravděpodobně nepovedou k významnému zlepšení kvality ovzduší ve velkém městě.

52 Značný potenciál pro zvýšení udržitelnosti městské mobility má jízda na kole. V Kodani se k dojíždění ze 40 % používá jízdní kolo a také Antverpám a Bordeaux se díky rozšíření sítě cyklistických stezek podařilo značně snížit používání soukromých vozidel (viz bod **19**)²⁴. Údaje z Lipska ukazují, že náklady na údržbu i investiční náklady na cyklostezky jsou mnohem nižší než u všech ostatních dopravních prostředků.

²⁴ Podle indexu označovaného jako Copenhagenize Index (www.copenhagenizeindex.eu), který stanoví pořadí měst nejvstřícnějších k cyklistům v Evropě, jsou Antverpy na čtvrtém a Bordeaux na šestém místě.

53 Navzdory možným přínosům jízdy na kole a nižším investičním nákladům na infrastrukturu pro cyklistiku jsme konstatovali, že v mnoha městech chybí jasné odhodlání cyklostezky zlepšovat:

- V mnoha navštívených městech je podíl jízdy na kole nízký. Například délka cyklostezek v Neapoli byla kratší než 20 km a modální podíl cyklistiky v Madridu a v Barceloně se pohyboval mezi 1 % a 2 %. V Barceloně se v plánu předpokládal modální podíl jízdy na kole ve výši 2,5 % v roce 2018 a hlavní plán cyklistické mobility v Madridu vedl k modálnímu podílu ve výši pouhých 1,2 % v roce 2016. Plán byl v roce 2016 revidován s novým cílem ve výši 5 % v roce 2025.
- Jen málo měst, která jsme navštívili, mělo ve svých plánech stanovené cíle pro jízdu na kole. Pokud takové cíle existovaly, byly někdy kombinovány s chůzí.
- Rovněž neexistují jasné cíle, pokud jde o počet nebo druh cyklostezek, které mají být vybudovány. V některých městech, například v Madridu, nejsou cyklostezky zcela odděleny od motorizované dopravy nebo chodců na chodníku.

54 Z údajů o podílu jednotlivých druhů dopravy poskytnutých městy a z informací získaných v navštívených městech, jako například v Madridu a Barceloně, vyplývá značné riziko, že zvýšení aktivní mobility, jako je jízda na kole a chůze, je způsobeno odklonem od veřejné dopravy namísto odklonem od využívání soukromých vozidel. Například v Antverpách v letech 2013 až 2017 kleslo využívání soukromých vozidel o 4,4 % a veřejné dopravy o 2,8 %, zatímco podíl jízdy na kole vzrostl v témže období o 7,3 %; v Lisabonu podíl veřejné dopravy klesl z 34 % v roce 2013 na 22 % v roce 2017. Riziko vyššího využívání osobních vozidel se zvyšuje v obdobích, kdy klesají ceny paliv. Například v Hamburku a v Lipsku se ceny paliv v letech 2012 až 2018 výrazně snížily, zatímco ceny jízdného vzrostly až o 40 %.

55 Tyto příklady dokládají, jak je důležité nejen zvyšovat atraktivitu veřejné dopravy a aktivní mobility, ale také účinnými opatřeními odrazovat občany od používání soukromých vozidel.

56 Mnoho pozitivních příkladů, s nimiž jsme se setkali, vyžadovalo výrazné politické vedení a účinnou komunikaci. Přesvědčit občany, aby opustili pohodlí svých automobilů výměnou za jiné druhy dopravy, je často náročné. Například zavedení poplatku za kongesci ve Stockholmu vyžadovalo úvodní zkušební fázi před tím, než mohl být poplatek plně zaveden. Ačkoli občané zpočátku tuto myšlenku odmítali, nyní si již k původnímu stavu bez poplatků za kongesci nepřejí vrátit. A Barcelona i Lipsko zdůraznily význam účinné komunikace o možných přínosech navrhovaných řešení před

tím, než zavedly superbloky (v Barceloně) a omezené prostory pro soukromá vozidla (v Lipsku).

Některé projekty, které jsme prověřovali, nebyly plně účinné a některé nebyly založeny na důkladných strategiích

57 U 15 projektů v EU, které jsme prověřovali, jsme posuzovali jejich účinnost. Rovněž jsme posuzovali, zda byly projekty založeny na důkladných strategických přístupech a zda byly strategie na místní úrovni v souladu se strategickými zásadami stanovenými Komisí v jejích politických dokumentech a pokynech.

Některé projekty nebyly tak účinné, jak bylo plánováno

58 Ne všechny prověřované projekty byly plně účinné. Zaznamenali jsme řadu příkladů, kdy výsledkem projektů bylo nižší využívání, než se plánovalo:

- Projekty v Neapoli a Palermu, jejichž cílem bylo zvýšit používání autobusů a tramvají, měly s výjimkou pořízení autobusů v Neapoli značně značné zpoždění. Po dokončení projektů byl skutečný počet cestujících podstatně nižší, než se plánovalo.
- Projekty ve Varšavě a Lodži byly dokončeny podle plánu a zlepšily veřejnou dopravu pro občany, avšak nepřinesly výrazné změny modálního podílu. Po dokončení projektu v Lodži, který se týkal tramvajového vozového parku, se tramvajová síť zlepšila, ale počet cestujících ve veřejné dopravě se oproti roku 2014, kdy projekt začal, nezvýšil (cíl stanovený při schválení projektu). Mezitím narostla kongesce.
- V Barceloně došlo při výstavbě pruhu pro autobusy a vozidla s vysokou obsazeností (*high occupancy vehicle* – HOV) ke značným zpožděním a překročení nákladů a projekt nedosáhl svých cílů, pokud jde o počet vozidel, která jej používají.

59 Prodloužení linky metra č. 11 v Madridu předpokládalo, že doprava se zvýší v důsledku výstavby nového obchodního centra. Toto obchodní centrum bylo blízko jiným existujícím centrům a bylo uzavřeno krátce po otevření nové linky metra. V důsledku toho byly počty uživatelů o 45 % nižší, než se plánovalo. Zjistili jsme, že

k omezené účinnosti navštívených projektů přispělo několik skutečností. Jednalo se o nedostatky jak ve fázi plánování projektů, tak ve fázi jejich provádění:

- Tramvajová linka v Palermu byla od počátku koncipována tak, že závisela na dopravních projektech jiných provozovatelů. Tím byl projekt vystaven riziku zpoždění při realizaci dalších projektů a toto riziko se následně potvrdilo. Jeho účinnost byla také omezena nedostatečnou integrací jízdních dokladů mezi jednotlivými provozovateli, takže chtějí-li se cestující dostat do centra města tramvají, musí si zakoupit více jízdenek.
- Pruh pro autobusy a HOV v Barceloně byl tvořen dodatečným pruhem, který byl v některých úsecích vybudován nad stávající dálnicí. Projekt přinesl úsporu času ve výši přibližně čtyř minut, to však nepředstavovalo pro uživatele soukromých vozidel dostatečnou pobídku k tomu, aby přešli do pruhu pro autobusy a HOV, což bylo cílem projektu.
- V případě rozšíření trasy metra v Neapoli místní orgány včas nenakoupily nové vozy. Stejný počet vozů tak musel obsluhovat rozšířenou délku trati, což vedlo k nižší frekvenci a nižší úrovni služeb.

Projekty nebyly vždy založeny na důkladných strategiích městské mobility

60 V řadě případů jsme zjistili, že projekty financované EU nebyly založeny na důkladných strategiích, tedy buďto na SUMP, nebo jiných odvětvových strategiích. K nedostatkům ve strategických přístupech patřil nedostatek komplexních údajů a vhodných cílů a nedostatečná koordinace s ostatními plány a politikami.

Nedostatek relevantních a spolehlivých údajů

61 Každá politika a strategie by měla vycházet ze spolehlivé diagnózy, pro niž je nezbytné shromáždit relevantní a spolehlivé údaje. Na evropské úrovni však neexistuje žádný společný soubor ukazatelů týkajících se městské mobility a ne všechny členské státy systematicky shromažďují příslušné údaje. Získat od měst a členských států užitečné údaje pro tento audit bylo značně problematické. Jelikož chybí spolehlivé údaje, je pro Komisi obtížné vytvořit si spolehlivý obraz o stavu městské mobility v EU, a tudíž i vypracovat vhodné politiky.

62 Komise zřídila v podobě ELTIS (viz bod 33) středisko pro sledování městské mobility, které shromažďuje příklady osvědčených postupů a zkušenosti měst EU. Kromě toho v době auditu prováděla pilotní projekt s přibližně 50 městy v EU, jehož

cílem bylo vytvořit pro města společný soubor ukazatelů městské mobility pro sběr údajů. Podle informací Komise vedl projekt ke stanovení 21 ukazatelů, jejichž pomocí mohou města standardizovaným způsobem hodnotit své politiky v oblasti městské mobility.

63 Některé členské státy, například Itálie, Německo a Španělsko, rovněž začaly zřizovat střediska pro sledování městské mobility a shromažďovat užitečné údaje od měst a stanovily pokyny a normy, aby byly údaje v průběhu času srovnatelné a konzistentní. Zjistili jsme však, že údaje předložené středisky pro sledování ne vždy odpovídají údajům poskytovaným městy.

64 Pouze 30 z 88 měst, v nichž jsme vedli šetření, předložilo některé údaje, o které jsme požádali, a žádné město neposkytlo úplný soubor údajů. O něco více než polovina respondentů poskytla údaje o modálním podílu v roce 2016 nebo 2017 a ještě méně z nich poskytlo údaje z předchozích let. Podobně jen velmi málo měst předložilo relevantní a podrobné údaje o míře kongesce.

65 Kromě toho jsme zjistili, že některá města plně nevyužívají nástrojů geografického informačního systému, které jsou nyní k dispozici pro analýzu jejich městských dopravních sítí. Často svou analýzu omezily na základní údaje (například „vzdálenost k nejbližší zastávce veřejné dopravy“), aniž provedly úplnou analýzu poptávky. Úplné analýzy by měly zohlednit přinejmenším toky a frekvence veřejné dopravy a dostupnost klíčových cílů, jako jsou nemocnice, školy a pracoviště, jednotlivými druhy dopravy.

Chybějící vyčíslené cíle a operační plány pro provádění strategií

66 Ve strategiích nebyly v několika případech stanoveny žádné cíle nebo cílové hodnoty, pokud jde o výsledky či modální podíl. Z osmi navštívených měst stanovily konkrétní cíle pro modální podíl tři:

- Město Lipsko stanovilo cíle týkající se modálního podílu ve svém dopravním plánu na rok 2015 pro všechny druhy dopravy šetrné k životnímu prostředí a použilo je při vypracování různých scénářů.
- Podobně město Barcelona určilo tři možné intervenční scénáře a stanovilo konkrétní cíle pro zvolenou možnost, včetně cílů pro aktivní mobilitu. Pokrok pravidelně hodnotilo.

- Město Madrid stanovilo jak obecný cíl snížit objem dopravy o 6 %, tak specifické cíle, pokud jde o modální podíl soukromých vozidel, veřejné dopravy a aktivní mobility.

Jiná města neměla žádné cíle nebo mají cíle pouze pro některé druhy dopravy:

- Město Hamburk stanoví cíle pouze pro jízdu na kole, nikoli pro jiné druhy dopravy.
- Město Varšava určilo operační cíle, pokud jde o míru spokojenosti obyvatel s kvalitou veřejných prostor a přírodního prostředí ve městě, ale žádné konkrétní cíle, pokud jde o modální podíl.
- V Neapoli, Palermu a Lodži nebyly pro modální podíl stanoveny žádné konkrétní cíle. Plán městské dopravy v Palermu má obecný cíl přejít na méně znečišťující způsoby dopravy a na dopravu s nižší specifickou spotřebou energie, ale nejsou v něm stanoveny konkrétní cíle, kterých má být dosaženo. V Lodži analýza provedená dopravním orgánem za účelem stanovení modálního podílu zařadila jízdní kola a motocykly do téže kategorie, a to i přes jejich přirozené rozdíly, pokud jde o udržitelnost a využití veřejného prostoru.

67 Města často přijala příslušné strategie, avšak v plánech na jejich provádění byly nedostatky, včetně nejasného stanovení priorit, nákladů a zdrojů financování.

- Strategický plán udržitelné mobility v Palermu předpokládal intervence v krátkodobém, střednědobém a dlouhodobém výhledu a obsahoval harmonogram prací a předpokládané náklady. Obsahoval rovněž priority ve středně krátkodobém a středně dlouhodobém výhledu, založené zejména na ekonomických potřebách.
- V Neapoli vycházel strategický plán ze zastaralých odvětvových plánů. Tento plán nebyl doplněn prováděcím plánem a neuváděl, jakým způsobem budou stanoveny priority pro jednotlivá opatření.
- V Lipsku plán obsahuje obecné zásady a cíle plánování, ale nikoliv například seznam opatření se souvisejícím financováním nebo harmonogramy. Místo toho odkazuje na opatření pro jednotlivá odvětví uvedená v jiných plánech.
- Město Hamburk vypracovalo řadu možných opatření (tzv. *Themenspeicher*), neposkytlo však žádné informace o prioritách ani o tom, jak by opatření mohla být vybírána.

- Město Madrid vypracovalo podrobnou strategii sestávající z osmi strategických směrů, 15 oblastí intervence a 95 konkrétních opatření, ale už nevedlo informace o tom, jak bude financován jeho SUMP.
- Ani Varšava, ani Lodž nemají pro své strategie prováděcí plán.

Nedostatečná koordinace s jinými plány a okrajovými oblastmi

68 Účinná integrace s okolními oblastmi, zapojení různých druhů dopravy a komunikace s orgány územního plánování jsou pro udržitelnější městskou mobilitu klíčové. S výjimkou Barcelony nebyly plány městské mobility integrované s okolními oblastmi v žádném z navštívených měst. V Barceloně různé obce aktivně prováděly koordinaci ve prospěch integrovanější veřejné dopravy. Za tímto účelem byl vytvořen správní orgán zahrnující 36 obcí. Tento orgán v době auditu pracoval na plánu mobility, který by obsáhl všech 36 plánů mobility jednotlivých obcí. Pozitivní příklad představuje i Kodaň, ačkoli nebyla v průběhu auditu navštívena (viz [rámeček 5](#)).

Rámeček 5 Kodaň: Inovativní přístup k plánování městské mobility

Kodaň účinně kombinuje plánování městské mobility s územním plánováním. Například kanceláře a pracoviště s větším než stanoveným počtem zaměstnanců mohou být zřízeny pouze v blízkosti významné stanice veřejné dopravy.

69 Naproti tomu ve Varšavě se plány územního rozvoje vztahují jen na 37 % města, což omezuje nástroje, které zajišťují, aby se urbanizace města vyvíjela řízeným způsobem a byla koordinována s plány městské mobility.

Závěry a doporučení

70 Pro to, aby se městská mobilita v EU stala udržitelnější, má zásadní význam jednotný postup všech zúčastněných stran. Komise od svého balíčku opatření v oblasti městské mobility z roku 2013 vydala řadu odvětvových dokumentů a pokynů a zvýšila financování, které na projekty v této oblasti poskytuje. Je zřejmé, že výrazné zlepšení udržitelné městské mobility může vyžadovat více času. Nicméně šest let poté, co Komise vyzvala k zásadnímu posunu, nic jednoznačně nenasvědčuje tomu, že by města svůj přístup principiálně změnila.

71 Neexistuje jasné směřování k udržitelnějším druhům dopravy. Města sice zavedla řadu iniciativ, jejichž cílem je zvýšit kvalitu a objem veřejné dopravy, avšak celkově k výraznému omezení používání soukromých vozidel nedošlo. I když se některé ukazatele kvality ovzduší mírně zlepšily, mnoho měst stále překračuje minimální normy EU pro kvalitu ovzduší. Emise skleníkových plynů ze silniční dopravy neustále rostou. Cestování veřejnou dopravou často trvá déle než osobním automobilem.

72 V posledním desetiletí vydala Komise řadu odvětvových dokumentů spolu s pokyny, aby městům pomohla řešit související výzvy. V souladu se zásadou subsidiarity nejsou členské státy a jejich města povinny se těmito pokyny řídit a tyto pokyny byly využívány jen málo, zejména pokud jde o vypracování plánů udržitelné městské mobility. EU na podporu cílů své politiky v oblasti udržitelné mobility uvolnila značné množství finančních prostředků. Přístup k financování není nikterak podmíněn vypracováním plánů udržitelné městské mobility, ačkoli některé členské státy tuto podmínku na vnitrostátní úrovni zavedly. V několika posledních letech Komise zvýšila politický tlak na udržitelnou městskou mobilitu prostřednictvím procesu evropského semestru. Ovšem bez zřetelné spojitosti mezi doporučeními pro jednotlivé země a čerpáním finančních prostředků EU v členských státech bude tento tlak jen omezený.

73 Některé členské státy a města obtížně doplňovaly finanční prostředky EU přiměřenými zdroji, aby zajistily odpovídající provoz a údržbu své sítě veřejné dopravy; náklady mohou rovněž růst proto, že tratě nejsou vždy technicky interoperabilní. V řadě případů navíc nebyla praxe městské mobility na místní úrovni v souladu s cílem udržitelnější městské mobility. Našli jsme příklady pozitivních iniciativ zaměřených na udržitelnou městskou mobilitu, které vyžadovaly značné politické vedení a komunikační úsilí, aby se s nimi občané ztotožnili.

74 Zjistili jsme, že námi prověřované projekty, které získaly finanční prostředky EU, nebyly tak účinné, jak bylo zamýšleno, protože v jejich koncepci a provádění byly

nedostatky. Tyto projekty nebyly vždy založeny na důkladných strategiích městské mobility, neboť ty často postrádaly základní údaje, vhodné analýzy a relevantní cíle a nebyly koordinovány s jinými plány a sousedními obcemi.

75 Na základě těchto závěrů vydáváme následující doporučení a vyzýváme Komisi, aby je zvažila ve světle cílů stanovených v Zelené dohodě pro Evropu z prosince:

Doporučení 1 – Zveřejňovat údaje o městské mobilitě

Na základě svých zkušeností se zřízením střediska ELTIS a svého pilotního projektu na vytvoření souboru společných ukazatelů pro městskou mobilitu by Komise měla:

- a) poté, co provede posouzení dopadů s kladným výsledkem, navrhnout legislativu, podle níž by členské státy byly povinny shromažďovat a pravidelně předkládat příslušné údaje o městské mobilitě a o přijímání plánů udržitelné městské mobility ve všech městských uzlech hlavní a globální sítě TEN-T, včetně jejich okolních oblastí;
- b) vycházejíc z údajů, které jsou členské státy povinny předkládat, pravidelně vykazovat pokrok, kterého členské státy a městské uzly dosahují při zvyšování udržitelnosti městské mobility.

Časový rámec: a) do roku 2022 a b) do roku 2024.

Doporučení 2 – Propojit financování s plány udržitelné městské mobility

- a) V případě EFRR a FS by Komise měla přístup k prostředkům na financování městské mobility z programů podmínit existencí plánu udržitelné městské mobility (nebo závazku přijmout plán v přiměřené lhůtě) a také ujištěním o dostupnosti dostatečných peněžních prostředků na financování provozních nákladů a nákladů na údržbu;
- b) Při schvalování programů dbát o to, aby byla smysluplně zohledněna doporučení pro jednotlivé země, i když to není jako požadavek stanoveno v předpisech.

Časový rámec: a) a b) na programové období 2021–2027.

- c) V případě Nástroje pro propojení Evropy by Komise měla více upřednostňovat návrhy projektů v městských uzlech, které se v příslušném městě opírají o plán udržitelné městské mobility.

Časový rámec: začátek období VFR 2021–2027.

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá Iliana Ivanovová, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 5. února 2020.

Za Účetní dvůr

Klaus-Heiner LEHNE
předseda

Přílohy

Příloha I – Seznam posuzovaných projektů

Země	Město	Fond – operační program	Název a popis projektu	Celkové plánované náklady (v mil. EUR)	Plánovaná podpora EU (v mil. EUR)
Itálie	Neapol	EFRR – 2007IT161PO009	Práce na trase 1 podzemní dráhy v Neapoli (velký projekt 2009IT161PR020)	573	430
		EFRR – 2014IT16RFOP007	Pořízení vozového parku autobusů (projekt 18014BP000000002 a 18014BP000000004)	14	10,5
	Palermo	EFRR – 2007IT161PO011	Výstavba tramvaje v Palermu (velký projekt 2008IT161PR002)	137	103
		EFRR – 2014IT161M2O004	Pořízení vozového parku autobusů (projekt D70D16000020006 a D70D17000000006)	11	8,25
Německo	Hamburk	EFRR – 2014DE16RFOP006	iPlanB – interaktivní analýza dat velkého objemu pro plánování stavebních prací (<i>Interaktive Big-Data-Analysen für die Planung von Baumaßnahmen</i>)	0,6	0,06
	Lipsko	EFRR – 2007DE161PO004	Stanice mobility (malá místní informační střediska, která spojují služby mobility lipského dopravního podniku (LVB) s alespoň dvěma dalšími druhy dopravy a poskytovateli, jako je sdílení automobilů, stanice sdílených kol nebo dobíjecí stanice)	7,8	5,5
		EFRR – 2014DE16RFOP012	Nákup vozového parku autobusů: 11 nových kloubových autobusů	3,7	1,5
Španělsko	Madrid	EFRR – 2008ES162PR002	Rozšíření trasy 11 madridského metra (velký projekt)	100	50
		Úvěr od EIB s podporou EFSI	Modernizace infrastruktury madridského metra	402	396
	Barcelona	EFRR – 2007ES162PO006	Vyhrazený pruh pro autobusy a vozidla s vysokou obsazeností na dálnici C-58 (2008ES162PR001) (velký projekt)	78	39
			Projekt výstavby diagonální mimoúrovňové křižovatky (PO011876)	17	8,5

Polsko	Varšava	FS – 2007PL161PO002	Trasa II metra ve Varšavě – přípravné práce, projektování a výstavba centrálního úseku spolu s nákupem kolejových vozidel POIS 07.03.00-00-007/10	1 049 ²⁵	839 ²⁶
			Obslužnost severních oblastí Varšavy tramvajovou tratí spolu s rozšířením sítě metra a nákupem kolejových vozidel POIS 07.03.00-00-009/10	145 ²⁷	116 ²⁸
	Lodž		Pořízení nových tramvajových vozů s cílem zvýšit konkurenceschopnost veřejné dopravy v Lodži (číslo projektu POIS.07.03.00-00-046/14)	31,5 ²⁹	25 ³⁰
			Multimodální uzel v železniční stanici Lodž Fabryczna (číslo projektu POIS.07.03.00-00-016/11)	78 ³¹	63 ³²

Zdroj: EÚD.

²⁵ PLN 4 501 605 421.

²⁶ PLN 3 601 284 336.

²⁷ PLN 620 980 799.

²⁸ PLN 496 784 639.

²⁹ PLN 135 219 799.

³⁰ PLN 108 175 839.

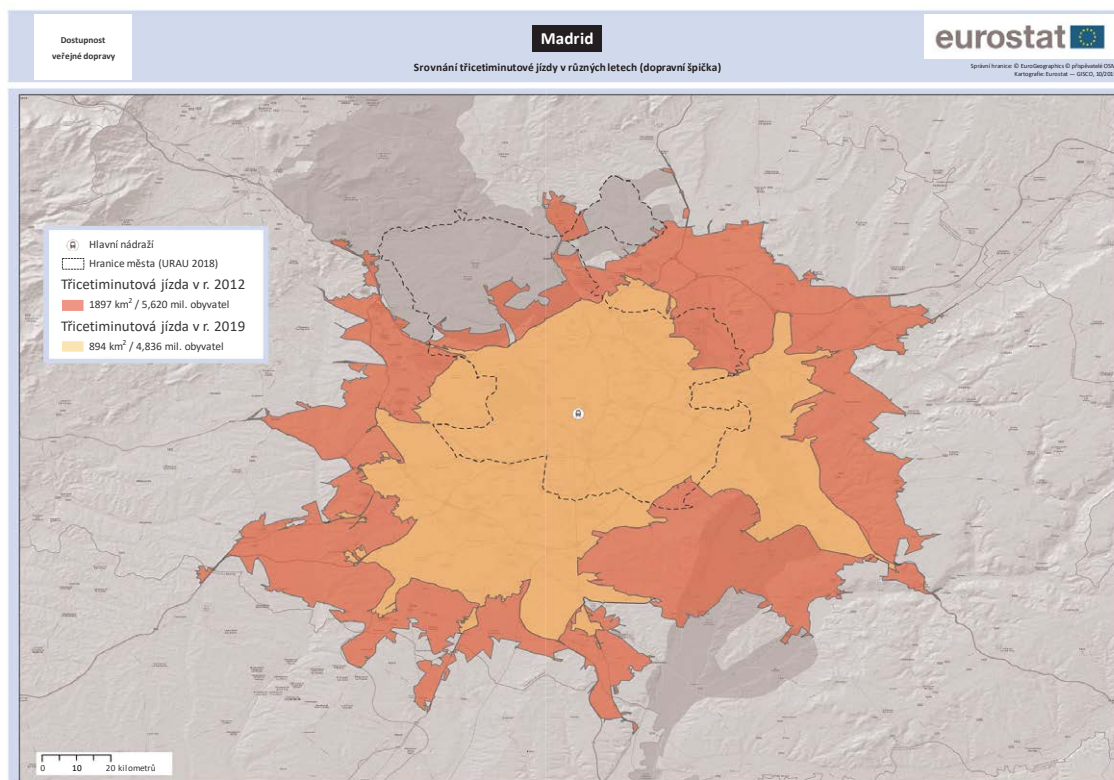
³¹ PLN 335 951 061.

³² PLN 268 760 848.

Příloha II – Mapy navštívených měst

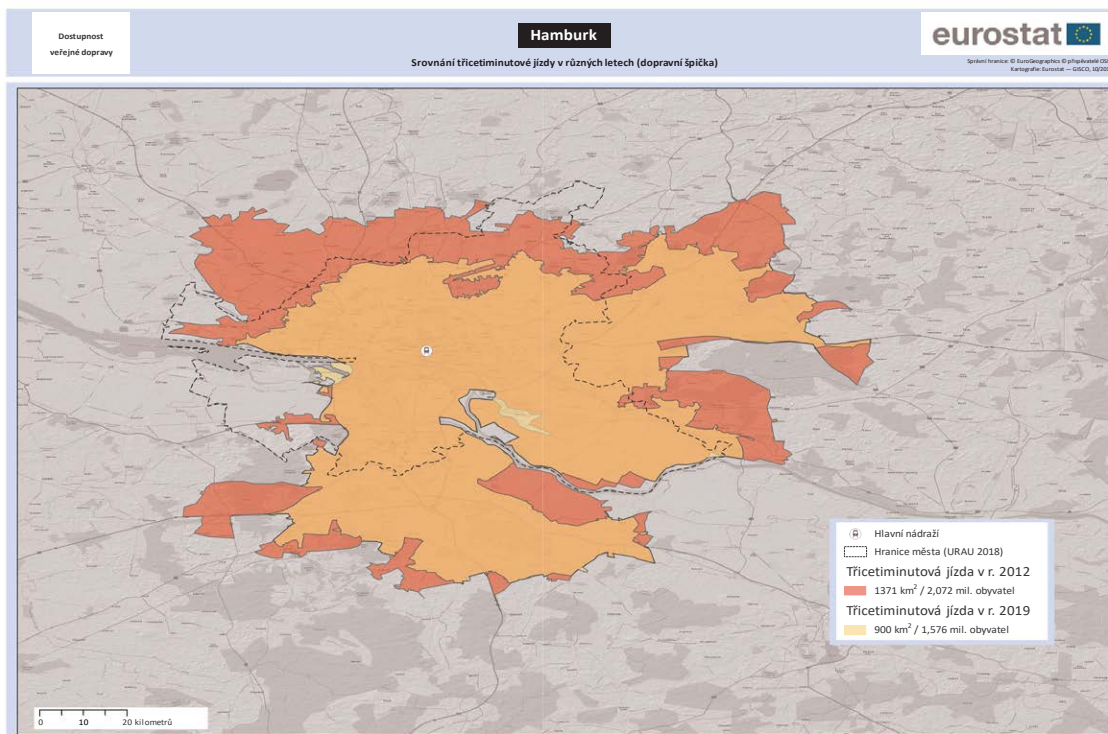
Madrid

Dostupnost během třicetiminutové jízdy v dopravní špičce v letech 2012 a 2019

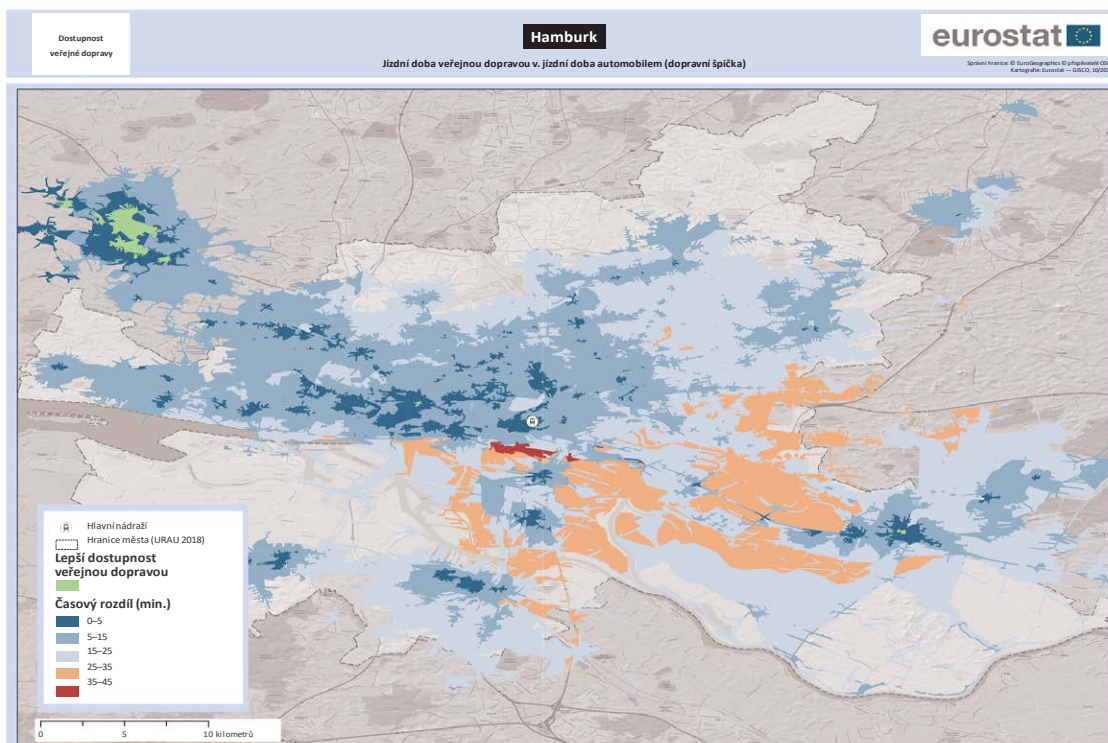


Hamburk

Dostupnost během třicetiminutové jízdy v dopravní špičce v letech 2012 a 2019

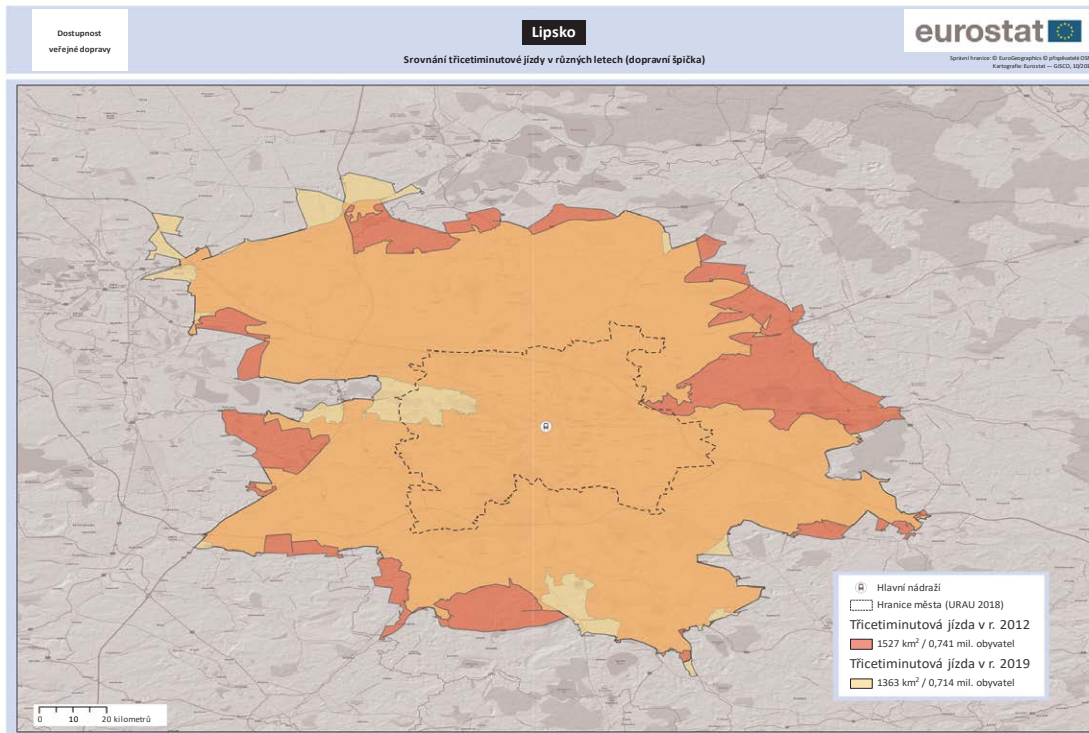


Srovnání dostupnosti hlavního železničního nádraží automobilem a veřejnou dopravou v dopravní špičce

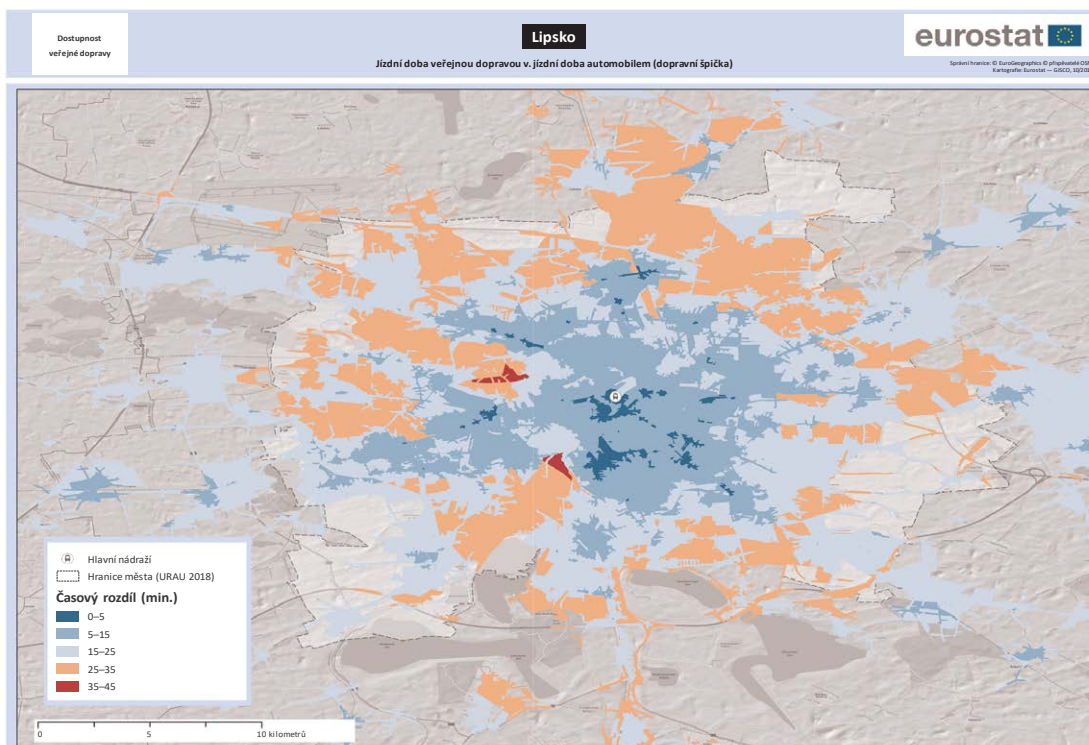


Lipsko

Dostupnost během třicetiminutové jízdy v dopravní špičce v letech 2012 a 2019

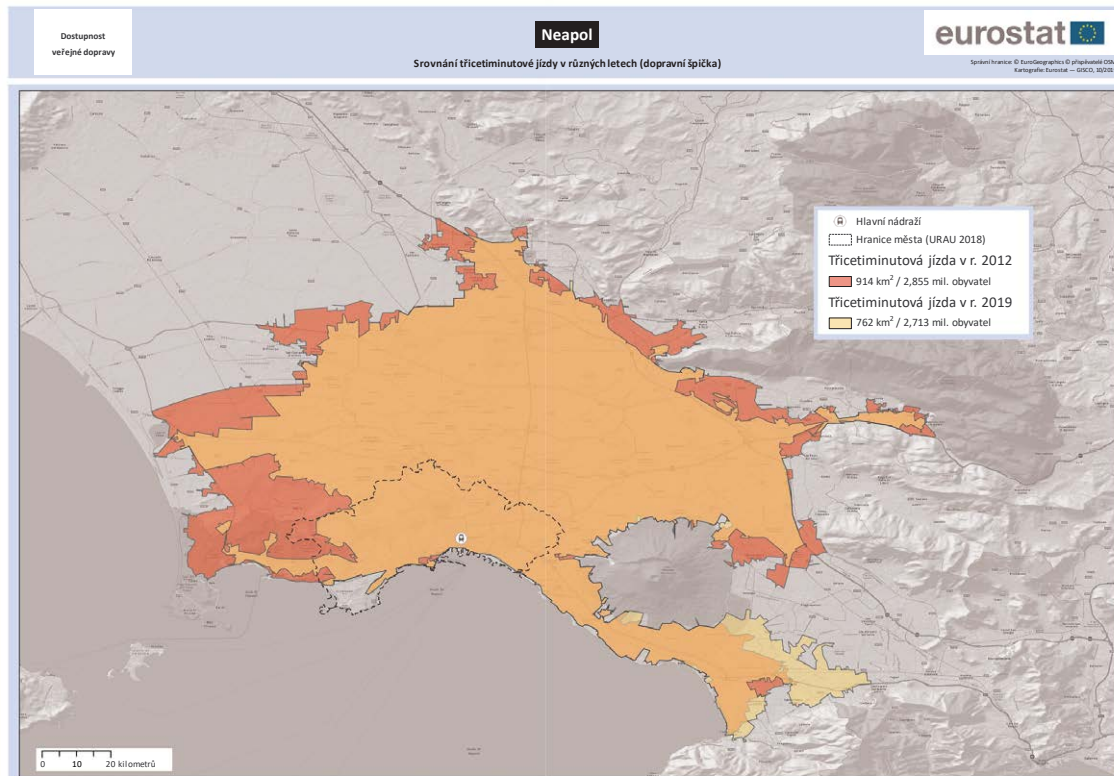


Srovnání dostupnosti hlavního železničního nádraží automobilem a veřejnou dopravou v dopravní špičce



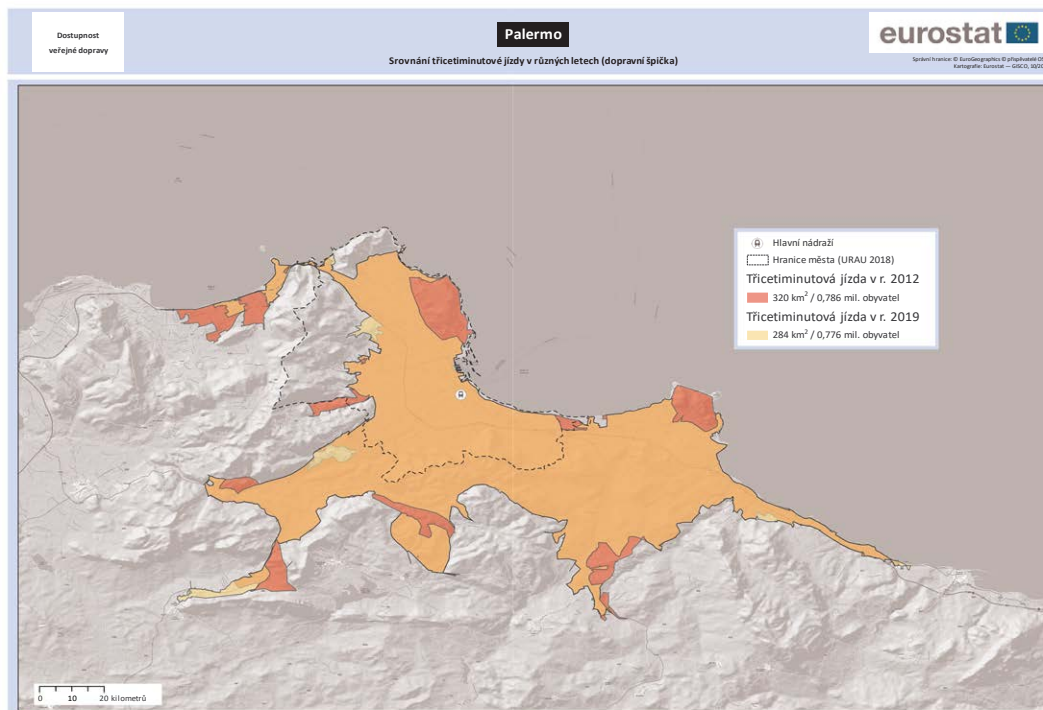
Neapol

Dostupnost během třicetiminutové jízdy v dopravní špičce v letech 2012 a 2019

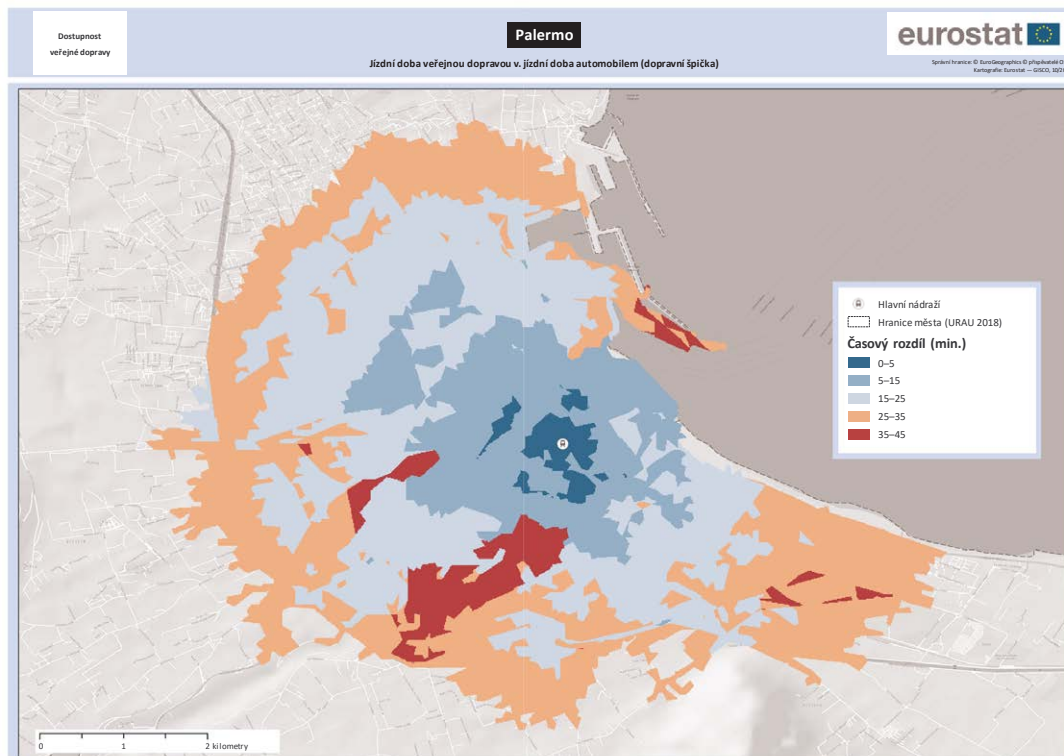


Palermo

Dostupnost během třicetiminutové jízdy v dopravní špičce v letech 2012 a 2019

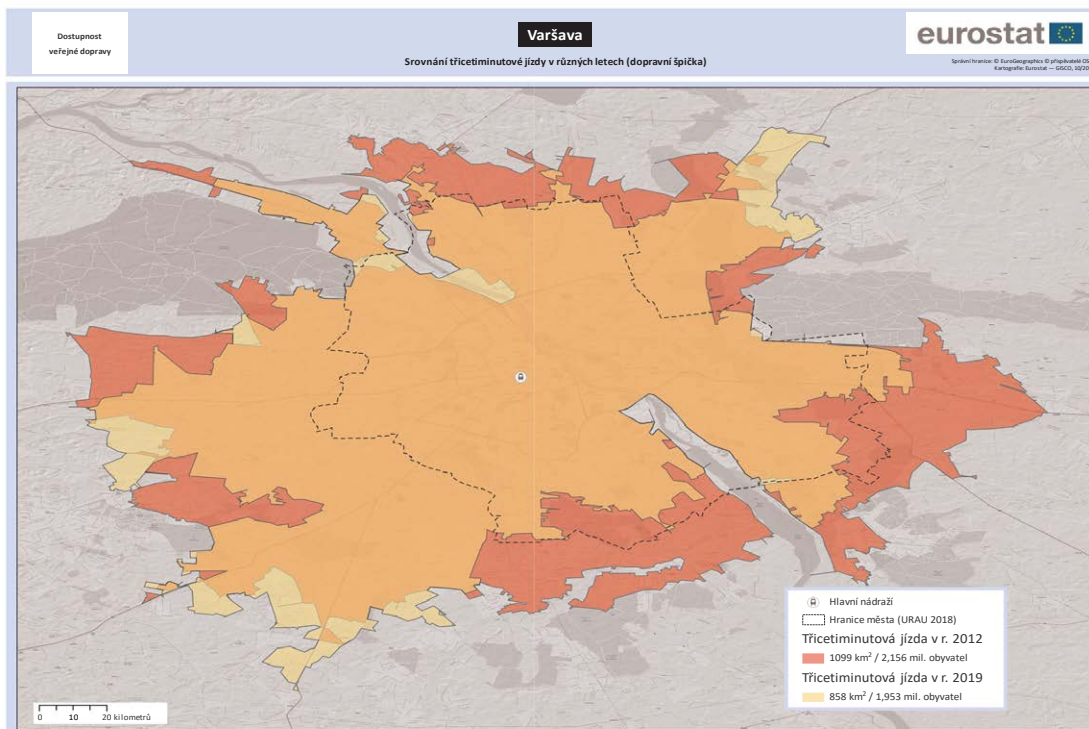


Srovnání dostupnosti hlavního železničního nádraží automobilem a veřejnou dopravou v dopravní špičce

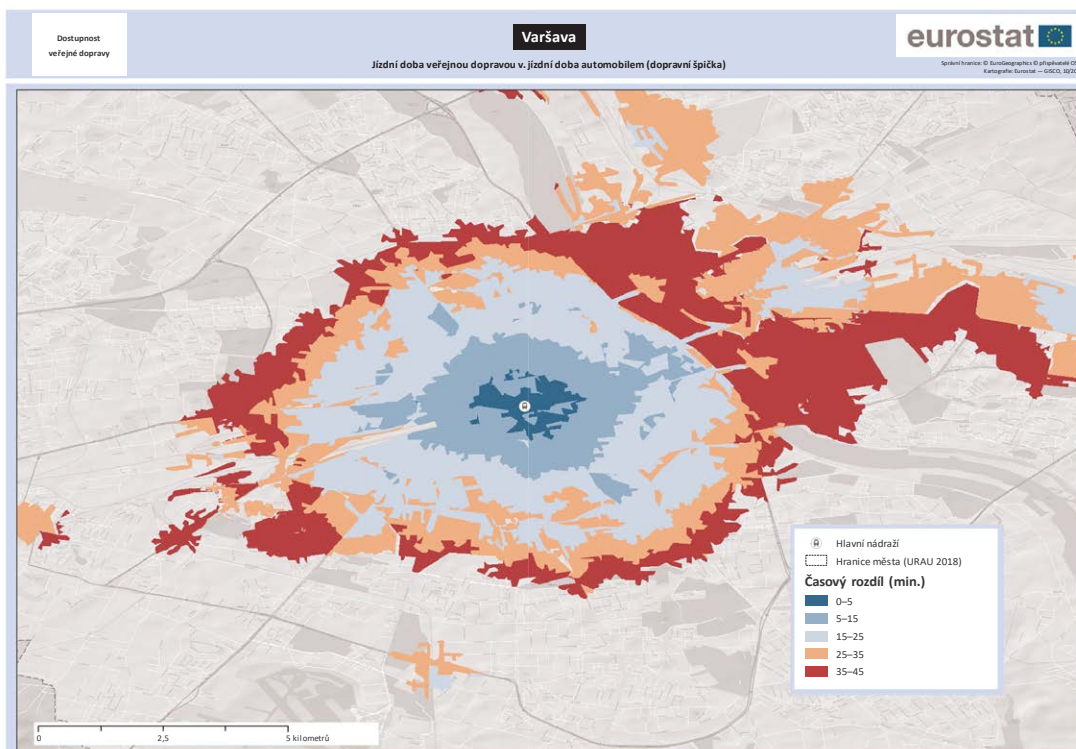


Varšava

Dostupnost během třicetiminutové jízdy v dopravní špičce v letech 2012 a 2019

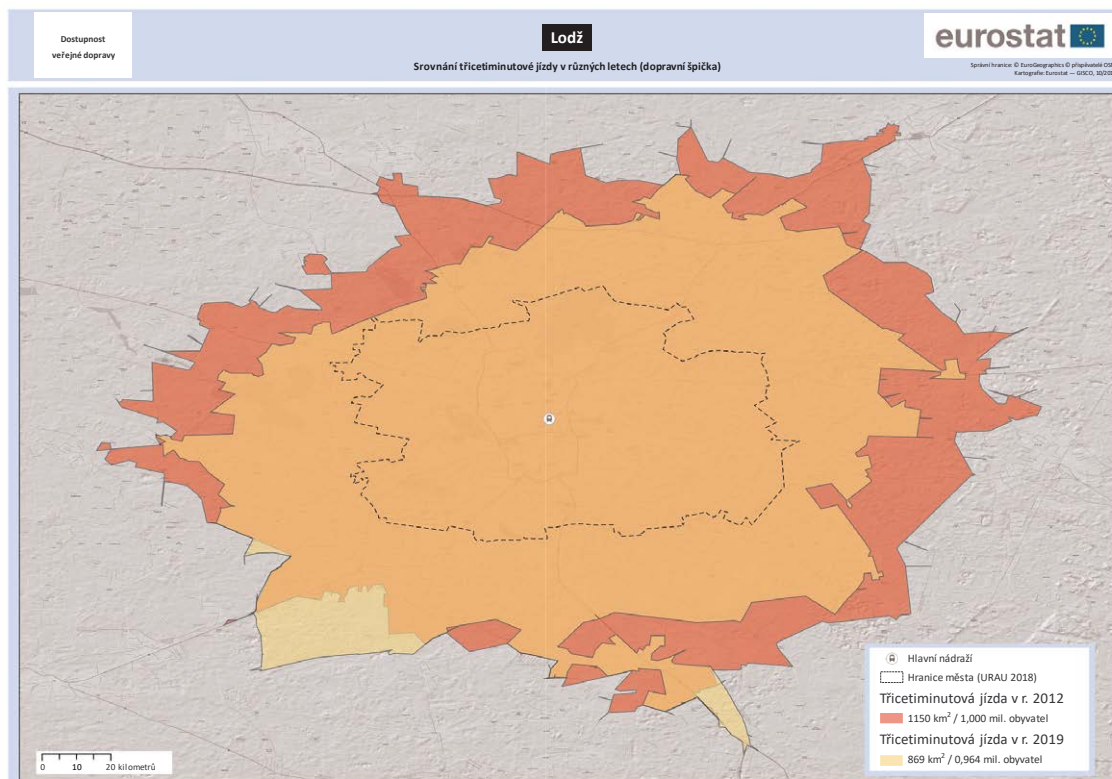


Srovnání dostupnosti hlavního železničního nádraží automobilem a veřejnou dopravou v dopravní špičce

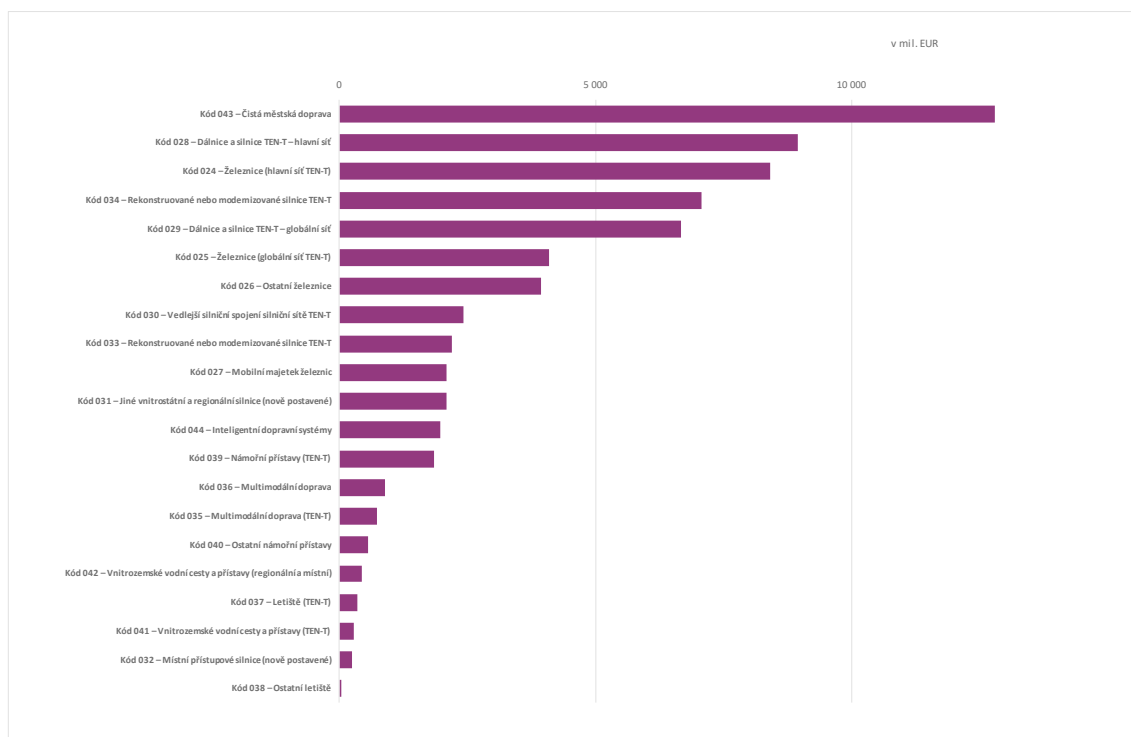


Lodž

Dostupnost během třicetiminutové jízdy v dopravní špičce v letech 2012 a 2019



Příloha III – Prostředky z ESI fondů v období 2014–2020 podle oblasti intervence



Zdroj: analýza EÚD vycházející z údajů Komise (databáze Infoview).

Příloha IV – Průměrné stáří autobusů v navštívených městech

Město	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Madrid	5,5	6,0	6,6	6,9	6,7	
Barcelona					9,0	9,0
Hamburk	5,9	5,9	6,4	6,7	5,9	
Lipsko	4,9	5,1	6,1	6,1	6,9	7,3
Neapol	12,1	12,7	13,5	13,9	14,2	13,4
Palermo	10,3	10,8	11,2	10,4	11,4	12,4
Varšava	6,3	6,6	6,7	6,4	6,6	6,6
Lodž	7,2	7,1	6,6	6,8	7,7	8,7

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě údajů, které poskytla jednotlivá města.

Glosář, zkratková slova a zkratky

Aktivní mobilita: druh dopravy, který využívá pouze fyzickou aktivitu. Nejběžnější formy aktivní mobility jsou chůze a jízda na kole.

CIVITAS: síť měst pro města, která usilují o čistší a lepší dopravu v Evropě i mimo ni. Od okamžiku, kdy Komise v roce 2002 zahájila její činnost, iniciativa CIVITAS otestovala a realizovala více než 800 opatření a řešení v oblasti městské dopravy v rámci demonstračních projektů ve více než 80 tzv. živých laboratořích v městech v celé Evropě. Poznatky získané prostřednictvím těchto praktických zkušeností jsou doplněny a podpořeny řadou výzkumných a inovačních projektů, které jsou rovněž prováděny v rámci iniciativy CIVITAS. Tyto výzkumné projekty zkoumají možnosti vytvoření konkurenceschopnějšího dopravního systému účinně využívajícího zdroje v Evropě.

Doporučení pro jednotlivé země: jedná se o dokumenty vypracované Evropskou komisí pro každou zemi, v nichž se analyzuje její hospodářská situace a předkládají doporučení, jaká opatření by měla přijmout v období 12 až 18 měsíců.

EIP Inteligentní města a obce: Evropské inovační partnerství Inteligentní města a obce (*European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities*, EIP-SCC) je významnou trh měnící iniciativou podporovanou Evropskou komisí, která spojuje města, průmysl, malé a střední podniky, investory, výzkumné pracovníky a další subjekty v oblasti inteligentních měst.

ELTIS: Evropské středisko pro sledování městské mobility, podporované Evropskou komisí, jehož hlavní úlohou je usnadňovat výměnu informací, znalostí a zkušeností v oblasti udržitelné městské mobility v Evropě. Shromažďuje rovněž údaje o udržitelné městské mobilitě v Evropě, například o přijímání plánů udržitelné městské mobility evropskými městy.

EPOMM: Evropská platforma pro řízení mobility. Jedná se o mezinárodní neziskovou organizaci, která je sítí vlád v evropských zemích zapojených do řízení mobility.

ESI fondy: evropské strukturální a investiční fondy. Jedná se o tyto fondy: Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond. Společně je řídí Evropská komise a země EU.

Evropský semestr: cyklus pro koordinaci hospodářské a fiskální politiky v rámci EU. Je součástí rámce Evropské unie pro správu ekonomických záležitostí. Vztahuje se na období prvních měsíců od začátku rok, a proto se označuje názvem „semestr“. Během

evropského semestru uvádějí členské státy své rozpočtové a hospodářské politiky do souladu s cíli a pravidly dohodnutými na úrovni EU.

Funkční městská oblast nebo metropolitní oblast: tyto pojmy se vztahují k celému městskému kontinuu, které zahrnuje město a jeho oblast dojíždění podle definice EU a OECD.

Horizont 2020: jde o program EU pro výzkum a inovace na období 2014–2020 s finančním krytím téměř 80 miliard EUR.

HOV: vozidlo s vysokou obsazeností (*high occupancy vehicle*)

Městský uzel: městská oblast, ve které se dopravní infrastruktura transevropské dopravní sítě, jako jsou přístavy včetně terminálů osobní dopravy, letiště, železniční stanice, logistická centra a nákladní terminály umístěné v městské oblasti a jejím okolí, napojuje na jiné části této infrastruktury a na infrastrukturu regionální a místní dopravy.

Mezinárodní dopravní fórum: Mezinárodní dopravní fórum je mezivládní organizace s 59 členskými zeměmi. Působí jako think-tank pro dopravní politiku a organizuje výroční vrcholnou schůzku ministrů dopravy. ITF je jediným celosvětovým subjektem, který se zabývá všemi druhy dopravy. ITF je politicky autonomní a administrativně je začleněno do OECD.

Mikromobilita: kategorie druhů dopravy, kterou zajišťují velmi lehká vozidla (o celkové hmotnosti menší než 500 kg) vybavená motorem. Patří sem mimo jiné elektrické koloběžky, skateboardy a jízdní kola a také jednokolky.

Nástroj pro propojení Evropy: jedná se o nástroj financování EU na období 2014–2020 určený na podporu vývoje vysoce výkonných, udržitelných a účinně propojených transevropských sítí v oblasti dopravy, energetiky a digitálních služeb.

Řízení o nesplnění povinnosti: právní kroky Evropské komise vůči zemi EU, která neprovádí právní předpisy EU. Komise může věc postoupit Soudnímu dvoru, který může v určitých případech uložit finanční sankce.

SUMP: plán udržitelné městské mobility (*sustainable urban mobility plan*). Jedná se o koncepci plánování, kterou uplatňují místní a regionální orgány při strategickém plánování mobility. Podporuje přechod k udržitelnějším druhům dopravy a napomáhá integraci všech druhů dopravy a jejich vyváženému rozvoji.

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

„UDRŽITELNÁ MĚSTSKÁ MOBILITA V EU: BEZ ODHODLÁNÍ ČLENSKÝCH STÁTŮ NENÍ MOŽNÉ PODSTATNÉ ZLEPŠENÍ“

SHRNUTÍ

I. Souhrnná odpověď Komise k bodům I–V.

Komise uznává význam udržitelné městské mobility a uvedených faktorů, které ji ovlivňují.

Finanční podpora EU na období 2014–2020 byla zvýšena o 50 % a poskytovala se především prostřednictvím evropských strukturálních a investičních fondů a Nástroje pro propojení Evropy. Jednalo se o jeden ze závazků v rámci balíčku opatření v oblasti městské mobility z roku 2013, který rovněž poukazoval na to, že při řešení výzev, jimž města s ohledem na místní dopravu čelí, je nezbytná spolupráce mezi správami na místní, celostátní a evropské úrovni.

VI. Komise uznává, že pokud jde o zavádění plánů mobility na místní úrovni v souladu s pokyny EU, je zapotřebí dalšího zlepšení. Zdůrazňuje, že v tomto ohledu hrají významnou úlohu členské státy.

X. První odrážka – Komise toto doporučení částečně přijímá. Viz odpovědi k doporučení 1.

Druhá odrážka – Komise toto doporučení částečně přijímá, ale úspěšné propojení financování z EU a plánů udržitelné městské mobility závisí na spolupráci členských států během jednání o dohodách o partnerství a o programech. Viz odpovědi k doporučení 2.

ÚVOD

Rámeček 1 – Balíček opatření v oblasti městské mobility

Hodnocení balíčku opatření v oblasti městské mobility z roku 2013 ještě probíhá a jeho výsledky budou k dispozici až po jeho dokončení ve druhém čtvrtletí roku 2020.

PŘIPOMÍNKY

38. Ačkoli plány udržitelné městské mobility nejsou vždy podmínkou pro podporu v rámci politiky soudržnosti, programy často vyžadují existenci dalších strategických rámců. To je i případ programů druhých dvou navštívených členských států:

– V Sasku program odkazuje na regionální plán v oblasti energetiky a klimatu, rozvojový plán regionu, jeho dopravní plán a koncepci cyklistické dopravy.

– V Polsku je podmínkou pro získání podpory EU na investice do udržitelné městské mobility vypracování a dodržování příslušných plánovacích dokumentů, jako jsou územní

strategie, plány pro nízkoemisní hospodářství, plány udržitelné městské mobility či jiné dokumenty.

39. Pro naplnění konceptu plánu udržitelné městské mobility je nutné uplatňovat interní mechanismy zajištění kvality v souladu s pokyny EU. Viz příloha I sdělení o balíčku opatření v oblasti městské mobility.

V některých členských státech / regionech, jako je Švédsko nebo Flandry, existují externí mechanismy zajištění kvality.

40. V právních předpisech na období 2021–2027 Komise navrhla jasnou vazbu mezi doporučeními Rady pro jednotlivé země a financováním v rámci politiky soudržnosti. Tento návrh by členské státy zavazoval k tomu, aby v případě dohody o partnerství i programů zohledňovaly příslušná doporučení, a Komise by byla povinna při schvalování těchto dokumentů posoudit, zda dohoda o partnerství a programy příslušná doporučení zohledňují. Jednání o návrhu nařízení o společných ustanoveních předloženém Komisí sice ještě probíhají, avšak v částečné předběžné obecné shodě, jíž spolunormotvůrci dosáhli dne 10. prosince 2019, zůstaly tyto prvky zachovány.

62. Komise upozorňuje na to, že pilotní projekt týkající se ukazatelů udržitelné městské mobility zmíněný v bodě 62 má skončit v prvním čtvrtletí roku 2020. S ohledem na výsledek tohoto pilotního projektu hodlá Komise posoudit příslušná opatření, pokud jde o ukazatele.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

70. Komise uznává, že udržitelná městská mobilita v EU představuje zásadní výzvu a existuje zde prostor pro zlepšení.

Zdůrazňuje, že za tuto oblast jsou odpovědné především místní orgány a že v tomto ohledu hrají významnou úlohu členské státy.

71. Komise konstatuje, že hodnocení balíčku opatření v oblasti městské mobility z roku 2013 ještě probíhá. Po jeho dokončení by měl být k dispozici úplnější obraz situace.

72. V právních předpisech na období 2021–2027 Komise navrhla jasnou vazbu mezi doporučeními Rady pro jednotlivé země a financováním v rámci politiky soudržnosti. Tento návrh by členské státy zavazoval k tomu, aby v případě dohody o partnerství i programů zohledňovaly příslušná doporučení, a Komise by byla povinna při schvalování těchto dokumentů posoudit, zda dohoda o partnerství a programy příslušná doporučení zohledňují. Jednání o návrhu nařízení o společných ustanoveních předloženém Komisí sice ještě probíhají, avšak v částečné předběžné obecné shodě, jíž spolunormotvůrci dosáhli dne 10. prosince 2019, zůstaly tyto prvky zachovány.

73. Finanční podpora EU na období 2014–2020 se zvýšila přibližně o 50 % a poskytovala se především prostřednictvím evropských strukturálních a investičních fondů a Nástroje pro propojení Evropy. Jednalo se o jeden ze závazků v rámci balíčku opatření v oblasti městské mobility z roku 2013, který rovněž poukazyval na to, že při řešení výzev, jimž města

s ohledem na místní dopravu čelí, je nezbytná spolupráce mezi správami na místní, celostátní a evropské úrovni.

Doporučení 1 – Zveřejňovat údaje o městské mobilitě

a) Komise toto doporučení přijímá.

b) Komise toto doporučení přijímá částečně, neboť nemůže předjímat výsledek legislativního procesu.

Doporučení 2 – Propojit financování s plány udržitelné městské mobility

a) Komise toto doporučení částečně přijímá.

Komise nemůže předjímat výsledek probíhajících legislativních jednání.

Úspěšné provedení závisí na spolupráci členských států při jednáních o dohodách o partnerství a o programech.

Prvky, které se mají vzít při výběru jednotlivých operací v úvahu, se stanoví na úrovni programů, za které odpovídají řídicí orgány, a měly by splňovat požadavky stanovené v článku 67 návrhu nařízení o společných ustanoveních.

b) Komise toto doporučení přijímá částečně v té míře, v níž je v souladu s navrhovaným právním rámcem a částečnou předběžnou obecnou shodou, již spolunormotvůrci dosáhli dne 10. prosince 2019.

Komise však může jednat pouze tehdy, pokud pro její kroky existuje právní základ, který dojednali a schválili spolunormotvůrci. Proto je v zásadě třeba veškerá doporučení překračující právní rámec, který v otázkách interakce mezi navrhovanými programy členských států a doporučeními pro jednotlivé země přijatými Radou nakonec přijmou spolunormotvůrci Unie, adresovat členským státům.

c) Komise toto doporučení přijímá.

První kroky v tomto směru podnikla v rámci výzvy Nástroje pro propojení Evropy z roku 2019 týkající se městských uzlů. Komise je odhodlána v tomto přístupu pokračovat v rámci Nástroje pro propojení Evropy II.

Auditní tým

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

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát II, který se zaměřuje na výdajové oblasti týkající se investic ve prospěch soudržnosti, růstu a začleňování a jemuž předsedá členka EÚD Iliana Ivanovová. Tento audit vedla členka EÚD Iliana Ivanovová a podporu jí poskytoval vedoucí kabinetu a tajemník kabinetu James Verity, vyšší manažer Niels-Erik Brokopp, vedoucí úkolu Enrico Grassi a auditoři Paloma Munoz Mulaová, Paolo Pesce, Angelika Zychová a Marija Bjalkovová.



Zleva doprava: Paloma Munoz Mulaová, Paolo Pesce, Angelika Zychová, James Verity, Iliana Ivanovová, Michail Stefanov, Enrico Grassi, Niels-Erik Brokopp a Marija Bjalkovová.

Harmonogram

Událost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	4. 11. 2019
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	4. 12. 2019
Přijetí konečné verze zprávy po sporném řízení	5. 2. 2020
Oficiální odpovědi Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) byly obdrženy ve všech jazycích	25. 2. 2020

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2020.

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

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

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

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

Obrázek 7: © QGIS, povolení uděleno na základě [CC BY-SA 3.0](#).

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

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

Používání loga Evropského účetního dvora

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

Udržitelná městská mobilita je jednou z hlavních výzev, jimž čelí města v EU, a pro mnoho občanů je oblastí, která je znepokojuje. Silniční doprava je jednou z hlavních příčin znečišťování ovzduší a emisí skleníkových plynů v městských oblastech a náklady pro společnost způsobené kongescí dosahují zhruba 270 miliard EUR ročně.

V roce 2013 vydala Komise balíček opatření v oblasti městské mobility a poskytla více financování na čistou městskou dopravu – přibližně 13 miliard EUR na období 2014–2020 – s cílem dosáhnout její větší udržitelnosti.

Podle našich zjištění z kontrolní činnosti provedené v Komisi a osmi městech v Německu, Itálii, Polsku a Španělsku nic nenaznačuje, že by města v EU svůj přístup principiálně měnila a že by existovalo jasné směřování k udržitelnějším druhům dopravy.

Doporučujeme, aby Komise shromažďovala od členských států více údajů o městské mobilitě a zveřejňovala je a aby přístup k financování podmínila existencí důkladných plánů městské mobility.

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



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

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

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors