

Zvláštní zpráva

Evropská vysokorychlostní železniční síť: nikoliv realita, ale nesouvislý systém

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

AUDITNÍ TÝM

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

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát II, který se zaměřuje na výdajové oblasti týkající se investic ve prospěch soudržnosti, růstu a začleňování a jemuž předsedá členka EÚD Iliana Ivanovová. Audit vedl člen EÚD Oskar Herics a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Thomas Obermayr, vyšší manažer Pietro Puricella, vedoucí úkolu Luc T'Joel a auditoři Marcel Bode, Dieter Böckem, Guido Fara, Aleksandra Klis-Lemieszonková, Nils Odins a Milan Šmíd. Jazykovou podporu zajišťoval Richard Moore.



Zleva doprava: Thomas Obermayr, Guido Fara, Milan Smid, Aleksandra Klis-Lemieszonková, Richard Moore, Luc T'Joel, Marcel Bode, Pietro Puricella, Dieter Böckem, Oskar Herics.

OBSAH

	Body
Zkratky a glosář	
Shrnutí	I–XI
Úvod	1–13
Vysokorychlostní železnice v Evropě	1–2
Vysokorychlostní železniční síť EU se rozšiřuje a roste i její míra využití	3–4
Politiky EU pro vysokorychlostní železnici	5–9
Dopravní politika	5–7
Politika soudržnosti	8–9
Podpora EU na výstavbu vysokorychlostních tratí: je sice významná, ale představuje jen zlomek celkových nákladů	10–13
Rozsah a koncepce auditu	14–20
Připomínky	21–95
Investice do vysokorychlostní železnice spolufinancované z EU mohou být přínosné, neexistuje však žádný solidní strategický přístup pro celou EU	21–36
Vysokorychlostní železnice jsou výhodným druhem dopravy, který přispívá k dosažení cílů EU v oblasti udržitelné mobility	21–22
Pravomoci Komise jsou omezené a není pravděpodobné, že její plán ztrojnásobit délku vysokorychlostní železniční sítě bude realizován	23–26
Členské státy plánují a rozhodují o svých vnitrostátních sítích samy, ve výsledku vzniká nesouvislý systém nedostatečně propojených vnitrostátních vysokorychlostních sítí	27–36
Pro rozhodování nejsou k dispozici spolehlivé analýzy nákladů a přínosů	37–58
„Velmi vysoká rychlost“ není všude potřebná	37–44
Kontroly nákladové efektivnosti se provádějí jen zřídka	45–48
Členské státy nepodkládají svá rozhodování analýzou nákladů a přínosů	49–51
Překročení nákladů, zpoždění výstavby a opožděné uvedení do provozu jsou spíše pravidlem než výjimkou	52–58

Názor občanů: hodnocení skutečné jízdní doby, cen a spojení, služeb cestujícím a stanic a jejich spádové oblasti z pohledu cestujících	59–77
Jízdní doba a ceny jízdenek jsou důležitými faktory úspěchu	59–63
Další zlepšení je zapotřebí při vystavování přepravních dokladů na železnici a při monitorování údajů o osobní dopravě	64–67
Důležitý je počet i umístění stanic	68–77
Udržitelnost vysokorychlostních železnic: ohrožená účinnost spolufinancování EU	78–85
Analýza údajů o počtu cestujících: na třech ze sedmi dokončených vysokorychlostních železničních tratí se přepraví méně cestujících, než je referenční hodnota 9 milionů cestujících za rok	79
Analýza počtu obyvatel žijících ve spádové oblasti v okolí tratě: 9 ze 14 auditovaných vysokorychlostních tratí a úseků nemá dostatečně vysoký počet potenciálních cestujících	80–82
Konkurenceschopnost vysokorychlostní železnice v porovnání s jinými druhy dopravy: zatím není zavedena zásada „znečišťovatel platí“	83–85
Souvislý a konkurenceschopný přeshraniční provoz vysokorychlostní železnice: dosud není všeobecný	86–95
Vzhledem k množství přetrvávajících překážek bude ještě třeba urazit dlouhou cestu, než dojde k otevření trhů vysokorychlostních tratí v EU a než tyto tratě budou konkurenceschopné	86–88
Poplatky za přístup k infrastruktuře: příliš složité a představují potenciální překážku hospodářské soutěže	89–92
Silný a nezávislý regulační orgán: je potřebný, ale ne vždy je skutečností	93–95
Závěry a doporučení	96–106
Provoz vysokorychlostní železnice má mnoho výhod, neexistuje však žádný realistický dlouhodobý plán EU a ani žádná skutečná vysokorychlostní síť EU	96–98
U investic do auditované vysokorychlostní železniční infrastruktury nebyly důsledně uplatňovány zásady řádného finančního řízení	99–100
Posouzení situace pro občany EU poukazuje na výhody vysokorychlostní železnice, zatímco udržitelnost spolufinancování EU pro vysokorychlostní tratě je ohrožena	101–103
Souvislý a konkurenceschopný přeshraniční provoz vysokorychlostní železnice: stále „hudba budoucnosti“	104–106

Příloha I – Mapa evropských vysokorychlostních sítí

Příloha II – Přehled financování vysokorychlostní železnice od roku 2000 podle členských států a způsobů řízení

Příloha III – Analýza projektů

Příloha IV – Klíčové údaje o vysokorychlostní železnici podle jednotlivých členských států

Příloha V – Analýza využití kapacity traťové rychlosti

Příloha VI – Názor občanů: Posouzení jízdní doby, cen a spojů u kontrolovaných vysokorychlostních železničních tratí: metodika a data

Příloha VII – Vliv stanic na jízdní dobu a rychlost jízdy

Příloha VIII – Mapa spádové oblasti a klíčové údaje pro každou z auditovaných vysokorychlostních tratí a pro posuzované hraniční přechody

Příloha IX – Analýza stanic

Odpovědi Komise

ZKRATKY A GLOSÁŘ

Agentura Evropské unie pro železnice	Agentura zřízená v roce 2004, jejímž cílem je rozvíjet technické specifikace pro interoperabilitu včetně evropského systému řízení železničního provozu (ERTMS) a přispět k fungování jednotného evropského železničního prostoru.
Analýza nákladů a přínosů	Analytický nástroj, který slouží k posouzení investičního rozhodnutí prostřednictvím porovnání jeho předpokládaných nákladů a očekávaných přínosů. Účelem analýzy nákladů a přínosů je umožnit efektivnější rozdělení zdrojů a pomoci odpovědným činitelům přijímat informovaná rozhodnutí, zda realizovat investiční návrh nebo případné alternativy, či nikoli.
Členské státy	Členské státy Evropské unie.
Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR)	Investiční fond, který má za cíl posilovat hospodářskou a sociální soudržnost v EU odstraňováním regionálních rozdílů prostřednictvím finanční podpory určené na vytváření infrastruktury a pomocí produktivních investic do tvorby pracovních míst, především pro podniky.
Evropský systém řízení železničního provozu (ERTMS)	Významný evropský projekt, jehož cílem je nahradit různé vnitrostátní vlakové zabezpečovací systémy a systémy řízení, a podporovat tak interoperabilitu.
Fond soudržnosti (FS)	Fond, který je zaměřen na zlepšování hospodářské a sociální soudržnosti v Evropské unii prostřednictvím financování projektů v oblasti životního prostředí a dopravy v členských státech, jejichž HNP na obyvatele je nižší než 90 % průměru EU.
GŘ MOVE	Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu
GŘ REGIO	Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku
Interoperabilita	Iniciativa Evropské komise na podporu jednotného trhu v odvětví železniční dopravy. Technické specifikace pro interoperabilitu stanovují technické normy, jež musí splňovat základní požadavky, které jsou předpokladem dosažení interoperability. Mezi tyto požadavky patří mimo jiné bezpečnost, spolehlivost a dostupnost, zdraví, ochrana životního prostředí a technická kompatibilita a zajištění, že vlaky budou schopné fungovat bez problému na jakémkoli úseku evropské železniční sítě.
Nástroj pro propojení Evropy (CEF)	Mechanismus, který od roku 2014 poskytuje finanční podporu pro tři odvětví – energetiku, dopravu a informační a komunikační technologie (IKT). V těchto třech oblastech Nástroj pro propojení Evropy určuje investiční priority, které mají být realizovány v následujícím desetiletí. V oblasti dopravy tyto priority představují propojené dopravní koridory a čistší druhy dopravy.

Poplatky za přístup k infrastruktuře	Poplatky, které hradí provozovatelé drážní dopravy provozovateli infrastruktury, za účelem zpětného získání části prostředků na pokrytí nákladů na infrastrukturu.
Předběžné podmínky	Podmínky, které je třeba splnit před zahájením podpory dlouhodobých a strategických plánů infrastruktury, které slouží jako rámec pro investice EU do spolufinancování.
Přepravní výkon	V této souvislosti se jedná o měřítko využití vysokorychlostních tratí, které se stanoví na základě počtu cestujících, kteří používají danou trať, vyděleného délkou ujeté trati v kilometrech.
Přidaná hodnota Unie	Hodnota, která vzniká díky intervenci EU navíc k hodnotě, která může být vytvořena působením pouze samotného členského státu. Pro účely vysokorychlostních železničních tratí vytváří investice finančních prostředků EU do tratí v členských státech také přidanou hodnotu pro občany Unie (například usnadněním cestování a zkrácením celkové doby cestování). Výdaje na nadnárodní koridory za účelem dokončení hlavní sítě EU jsou automaticky silnějším kandidátem na činnost EU z důvodu společného zájmu: jejich přidaná hodnota Unie je vyšší.
Spádová oblast	Oblast, v níž je stanice vysokorychlostní železnice dosažitelná autem v daném čase (pro účely této zprávy do 15, 30 nebo 60 minut).
Transevropské dopravní sítě (TEN-T)	Plánovaný soubor silničních, železničních, leteckých a vodních dopravních sítí v Evropě. Sítě TEN-T jsou součástí širší soustavy transevropských sítí (TEN), kam patří telekomunikační síť (eTEN) a navrhovaná energetická síť (TEN-E).
Výkonná agentura pro inovace a sítě (INEA)	Nástupnická organizace nahrazující Výkonnou agenturu pro transevropskou dopravní síť (TEN-T EA), která byla vytvořena Evropskou komisí v roce 2006, aby řídila technické a finanční provádění svého programu TEN-T. Agentura INEA zahájila činnost dne 1. ledna 2014 za účelem provádění částí následujících programů EU: Nástroje pro propojení Evropy (CEF); programu Horizont 2020 a starších programů (TEN-T a Marco Polo 2007–2013).
Vysokorychlostní železnice	Železniční doprava provozovaná na nových zvlášť navržených tratích s maximální provozní rychlostí nejméně 250 km/h a doprava provozovaná na konvenčních tratích s maximální provozní rychlostí nejméně 200 km/h.
Využití kapacity traťové rychlosti	Poměr skutečné rychlosti používané při přepravě cestujících k maximální provozní a návrhové rychlosti trati.

SHRNUTÍ

I. Vysokorychlostní železnice představuje pohodlný, bezpečný, flexibilní a z hlediska životního prostředí udržitelný druh dopravy. Přináší environmentální výkonnost a sociálně-ekonomické výhody, které mohou podpořit cíle EU v oblasti dopravy a politiky soudržnosti. Od roku 2000 poskytla EU na podporu investic do vysokorychlostní železniční infrastruktury spolufinancování ve výši 23,7 miliardy EUR.

II. Provedli jsme audit výkonnosti dlouhodobého strategického plánování vysokorychlostních tratí v EU, nákladové efektivity (posouzení nákladů na výstavbu, zpoždění, překročení nákladů a využívání vysokorychlostních tratí, na které bylo poskytnuto spolufinancování z EU) a udržitelnosti a přidané hodnoty Unie, kterou má spolufinancování. Audit probíhal v šesti členských státech a analyzovali jsme při něm výdaje na více než 5 000 km infrastruktury deseti vysokorychlostních železničních tratí a čtyř hraničních přechodů, jež pokrývaly přibližně 50 % vysokorychlostních železničních tratí v Evropě.

III. Zjistili jsme, že současný dlouhodobý plán EU nevychází z důvěryhodné analýzy, jeho realizace není pravděpodobná a chybí mu jasný strategický přístup, který by zahrnoval celou EU. I když délka vnitrostátních vysokorychlostních železničních sítí roste, cíle Komise z roku 2011 – ztrojnásobení počtu kilometrů vysokorychlostních železničních tratí do roku 2030 – nebude dosaženo: v současné době je v provozu 9 000 km vysokorychlostních tratí a v roce 2017 bylo ve výstavbě přibližně 1 700 km tratí. Uvedení nových vysokorychlostních tratí do provozu trvá v průměru přibližně 16 let od zahájení prací.

IV. Není vytvořena žádná evropská vysokorychlostní železniční síť a Komise nemá k dispozici žádné právní nástroje ani žádné rozhodovací pravomoci, aby zajistila, že členské státy učiní rychlý pokrok směrem k dokončení koridorů hlavní sítě stanovených v nařízení o TEN-T. Výsledkem je jen nesouvislý systém vnitrostátních vysokorychlostních tratí, které členské státy plánují a staví izolovaně. Tento nesouvislý systém byl vybudován bez řádné přeshraniční koordinace: výstavba vysokorychlostních tratí překračujících vnitrostátní hranice nepředstavuje pro členské státy prioritu, navzdory uzavřeným mezinárodním dohodám i skutečnosti, že do nařízení TEN-T bylo zařazeno ustanovení, které ukládá

povinnost vybudovat do roku 2030 koridory hlavní sítě. To znamená, že spolufinancování EU na investice do vysokorychlostní železniční infrastruktury má nízkou přidanou hodnotu Unie.

V. Kvalita hodnocení skutečných potřeb v členských státech je nízká a alternativnímu řešení modernizace stávajících konvenčních tratí není často věnována patřičná pozornost, i když úspory, kterých lze dosáhnout použitím této varianty, mohou být významné.

Rozhodnutí o výstavbě vysokorychlostních tratí bývá často založeno na politických faktorech a analýzy nákladů a přínosů obecně nepředstavují nástroj podporující nákladově efektivní rozhodování.

VI. Vysokorychlostní železniční infrastruktura je drahá a její cena nadále roste: cena tratí, které jsme auditovali, dosahovala 25 milionů EUR na km (tato cena nezohledňuje nákladnější projekty vyžadující ražbu tunelů). Ve skutečnosti by náklady mohly být mnohem nižší, a to s malým nebo žádným dopadem na provoz. Vysokorychlostní tratě pro velmi vysoké rychlosti totiž nejsou potřebné všude tam, kde jsou budovány. V mnoha případech vlaky jezdí na vysokorychlostních tratích pro velmi vysoké rychlosti při mnohem nižších průměrných rychlostech, než pro jaké je trať konstruována. Náklady na trať se zvyšují úměrně s návrhovou rychlostí, přičemž infrastruktura umožňující provoz za velmi vysokých rychlostí (300 km/h nebo více) je obzvláště drahá. Takto vysokých rychlostí však vlaky v praxi nikdy nedosahují: na auditovaných tratích vlaky využívají návrhovou rychlost tratě pouze z přibližně 45 % a pouze na dvou tratích provoz dosahoval průměrné rychlosti nad 200 km/h, přičemž ani na jedné z tratí nebyla překročena rychlost 250 km/h. Pokud průměrná rychlost stále nedosahuje návrhové rychlosti, vyvolává to otázky ohledně řádného finančního řízení.

VII. Také jsme analyzovali cenu na minutu ušetřenou zavedením vysokorychlostní železnice. Zjistili jsme, že u čtyř z deseti tratí, které jsme auditovali, dosáhnou náklady za každou ušetřenou minutu více než 100 milionů EUR. Nejvyšší ceny bylo dosaženo na trati Stuttgart – Mnichov, kde bude každá ušetřená minuta stát 369 milionů EUR. Překročení nákladů, které jsou hrazeny z vnitrostátních rozpočtů, a zpoždění byly spíše pravidlem než výjimkou. V souhrnu činilo překročení nákladů na auditované tratě a projekty 5,7 miliardy EUR na úrovni projektů (tj. 44 %) a 25,1 miliardy EUR na úrovni tratí (78 %). Zpoždění na úrovni projektů i na úrovni tratí byla rovněž značná: osm z 30 auditovaných projektů mělo zpoždění nejméně o jeden rok a u pěti tratí (tj. poloviny auditovaného

výběrového souboru) přesáhlo zpoždění více než deset let. Větší pozornost věnovaná uvedeným prvkům by mohla ušetřit stovky milionů eur a zajistit řádné využívání vybudovaných tratí.

VIII. Abychom získali přehled o tom, jaký prospěch přináší vysokorychlostní železnice občanům EU, analyzovali jsme a srovnávali dobu cestování „ode dveří ke dveřím“, cenu a počet spojení vysokorychlostní železnice a konkurenčních druhů dopravy (letecké dopravy, konvenční železnice a silniční dopravy). Dospěli jsme k závěru, že důležitými faktory úspěchu jsou celková doba cestování i cena. V kombinaci s efektivní pravidelnou linkovou dopravou by tyto faktory mohly umožnit vysokorychlostní železnici zvýšit její podíl na trhu. Hospodářská soutěž mezi jednotlivými druhy dopravy je silná a ovlivňuje udržitelnost vysokorychlostních tratí: vysokorychlostní železnice nekonkuruje na stejném základě s jinými druhy dopravy.

IX. Podle našeho soudu je udržitelnost spolufinancování z EU ohrožena. Podle referenční hodnoty by na vysokorychlostní trati mělo být v ideálním případě přepraveno devět milionů cestujících za rok, aby byla úspěšná. Na třech ze sedmi dokončených vysokorychlostních tratí, které jsme auditovali, byl však počet přepravených cestujících mnohem nižší. Náklady na infrastrukturu těchto tratí činily 10,6 miliardy EUR, přičemž EU poskytla přibližně 2,7 miliardy EUR. To znamená, že u těchto tratí existuje vysoké riziko neúčinného vynakládání spolufinancování EU. Z našeho hodnocení počtu osob žijících ve spádových oblastech auditovaných tratí vyplývá, že devět ze čtrnácti auditovaných tratí a přeshraničních spojů nemělo dostatek potenciálních cestujících, aby mohly být úspěšné. Sem patří zmíněné tři tratě, na nichž je přepravován nižší počet cestujících ve srovnání s referenční hodnotou 9 milionů.

X. V roce 2010 jsme vydali zprávu vyzývající k naléhavému přijetí opatření za účelem odstranění všech technických, administrativních a dalších překážek interoperability železnic. Zjistili jsme však, že v roce 2018 tyto překážky stále přetrvávají. Ve Francii a Španělsku není v oblasti osobní železniční dopravy otevřený přístup na trh. V Itálii a v omezené míře v Rakousku existuje na železnici hospodářská soutěž; v těchto členských státech byly spoje častější a služby kvalitnější, zatímco ceny jízdenek byly nižší. Integrované systémy prodeje

jízdenek a větší pozornost věnovaná monitorování a standardizaci údajů o spokojenosti zákazníků a dochvilnosti spojů by mohly zkušenosti cestujících zlepšit.

XI. V zájmu úspěšného pokračování spolufinancování vysokorychlostní železniční infrastruktury ze strany EU v příštím programovém období doporučujeme Komisi, aby přijala řadu opatření. Ta zahrnují:

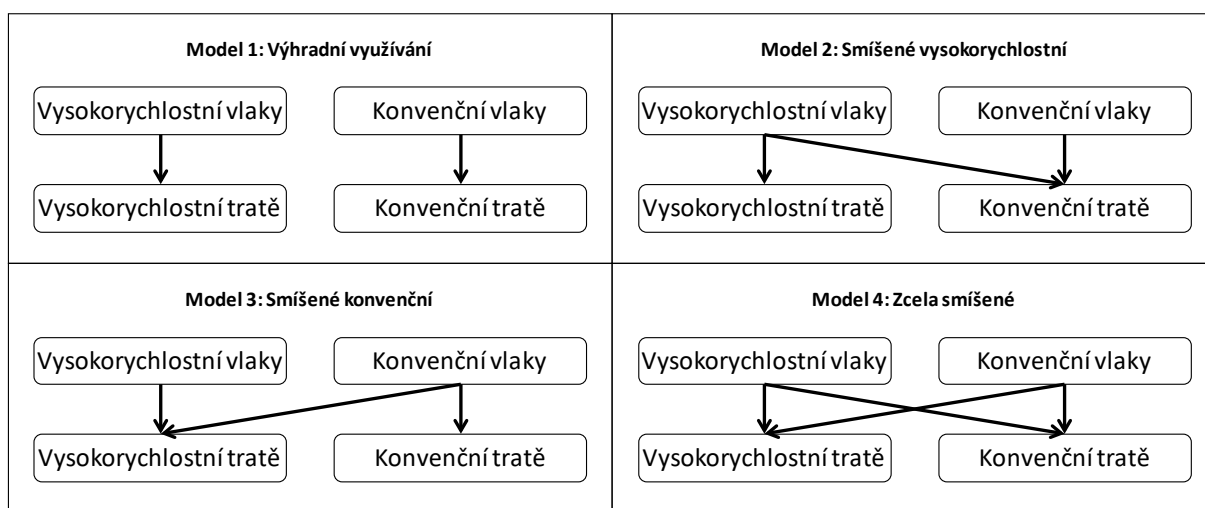
- i) realistické dlouhodobé plánování a dosažení dohody s členskými státy o klíčových strategických úsecích, které mají být realizovány jako první, provázené důsledným monitoringem a právně vymahatelnými pravomocemi s cílem zajistit, že budou dodrženy závazky týkající se dokončení hlavní vysokorychlostní železniční sítě EU;
- ii) spojení spolufinancování EU se vytyčenými strategickými prioritními projekty, účinnou hospodářskou soutěží na železnici a dosahováním výsledků;
- iii) zjednodušení zadávání veřejných zakázek u přeshraničních projektů, využívání „jednotných kontaktních míst“ k vyřizování formalit a odstranění všech administrativních a regulačních překážek interoperability.
- iv) opatření ke zlepšení provozu vysokorychlostních železnic pro cestující, například elektronické jízdenky, zjednodušení poplatků za přístup k trati, zlepšení informování veřejnosti o dochvilnosti spojů a spokojenosti zákazníků.

ÚVOD

Vysokorychlostní železnice v Evropě

1. Rozvoj vysokorychlostní železnice v Evropě začal po ropné krizi v roce 1974. Energetická závislost Evropy ohrožovala vnitřní mobilitu, a proto se několik členských států rozhodlo vytvořit bezpečný, rychlý, pohodlný a ekologický druh dopravy v podobě vysokorychlostních železničních tratí. První evropskou zemí, která zavedla vysokorychlostní železniční dopravu, byla Itálie: trať z Florencie a Říma byla otevřena v roce 1977. Krátce poté zahájila provoz svých „Trains à Grande Vitesse“ Francie. První německé vysokorychlostní tratě, na nichž jezdily vlaky „Intercity Express“ (ICE), byly otevřeny počátkem devadesátých let a ve Španělsku byl vysokorychlostní provoz „Alta Velocidad Española“ (AVE) zahájen v roce 1992.
2. V současné době neexistuje jednotná evropská vysokorychlostní železniční síť: jednotlivé členské státy mají různé provozní modely (**Obrázek 1**). Existují například smíšené vysokorychlostní systémy (ve Francii, Španělsku a v Itálii) a plně smíšené vysokorychlostní tratě (v Německu, Rakousku a na dvou úsecích v Itálii).

Obrázek 1 – Provozní modely pro vysokorychlostní železniční dopravu

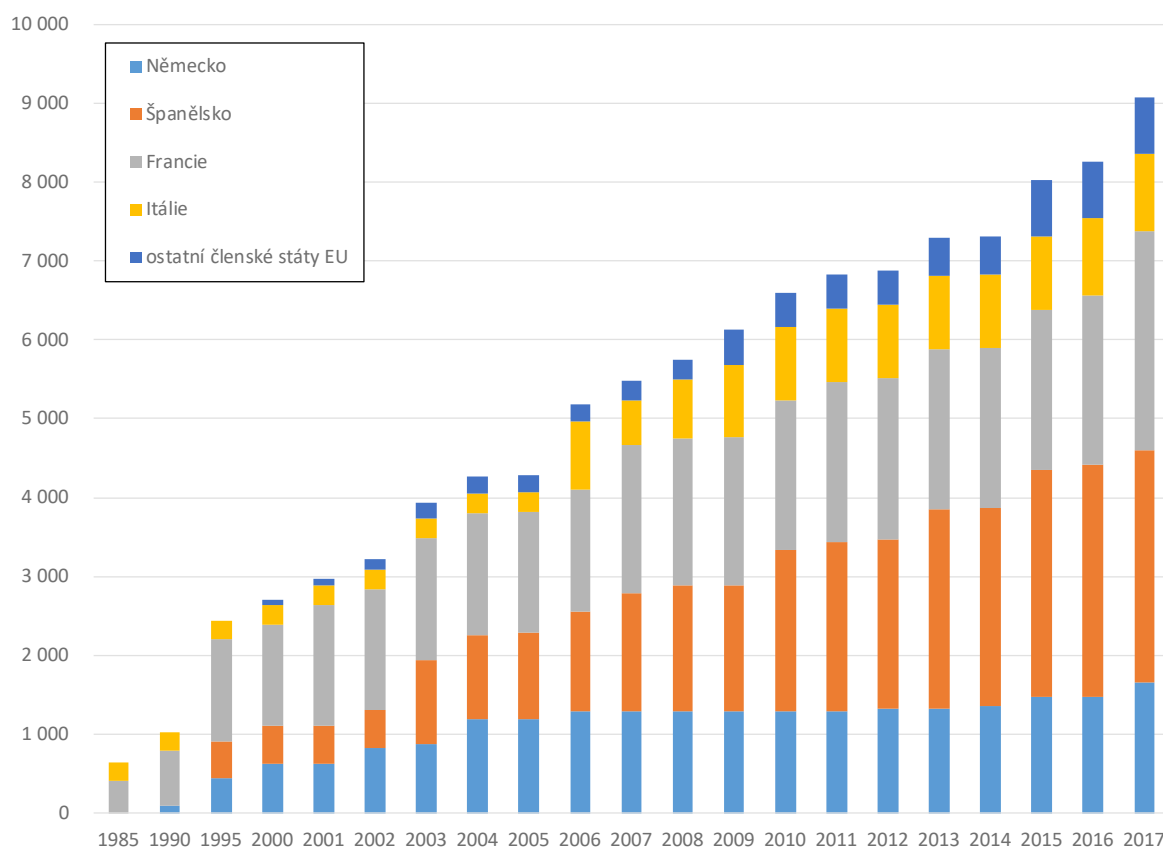


Zdroj: De Rus, G. (ed.), I. Barrón, J. Campos, P. Gagnepain, C. Nash, A. Ulled a R. Vickerman (2009): *Economic Analysis of High Speed Rail in Europe* (Hospodářská analýza vysokorychlostní železnice v Evropě). BBVA Foundation, Bilbao.

Vysokorychlostní železniční síť EU se rozšiřuje a roste i její míra využití

3. Na konci roku 2017 bylo v Unii 9 067 km vysokorychlostních tratí (**obrázek 2; příloha I** obsahuje podrobnou mapu). Tato síť se stále rozrůstá: v současné době je ve výstavbě 1 671 km vysokorychlostních železnic. Jakmile budou dokončeny všechny plánované investice do vysokorychlostní železniční infrastruktury, bude mít Španělsko po Číně druhou nejdelší vysokorychlostní železniční síť na světě.

Obrázek 2 – Délka vnitrostátních vysokorychlostních železničních sítí v EU – postupný růst



Zdroj: Statistická příručka EU 2017; Mezinárodní unie železnic – UIC. **Poznámka:** Tento graf obsahuje pouze tratě (nebo úseky tratí), na kterých mohou vlaky v určitém okamžiku své jízdy překročit rychlost 250 km/h.

4. Počet cestujících využívajících vysokorychlostní železnici v Evropě se neustále zvyšuje: z přibližně 15 miliard osobokilometrů (oskm)¹ v roce 1990 se poptávka v roce 2016 zvýšila na více než 124 miliard oskm. V členských státech, kde jsou provozovány vysokorychlostní vlaky, přepravily v roce 2015 spoje vysokorychlostních železnic více než čtvrtinu (26 %) všech cestujících v železniční dopravě.

Politiky EU pro vysokorychlostní železnici

Dopravní politika

5. Program transevropských dopravních sítí (TEN-T)² hraje klíčovou roli v programu Evropa 2020: strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Slouží cílům hospodářského rozvoje, regionální konkurenceschopnosti, regionální a sociální soudržnosti a environmentální udržitelnosti. Rovněž stanoví hlavní spojení potřebná pro usnadnění dopravy, optimalizaci kapacity stávající infrastruktury, stanovení specifikací pro interoperabilitu sítí a zohlednění ochrany životního prostředí. Cíle TEN-T zahrnují propojení a interoperabilitu vnitrostátních dopravních sítí, optimální integraci a propojení všech druhů dopravy a účinné využívání infrastruktury.

6. Ve své poslední bílé knize o dopravě z roku 2011³ Komise stanovila specifické cíle pro tok cestujících na vysokorychlostní železnici⁴: i) do roku 2030 by měla být délka stávajících vysokorychlostních železničních sítí ztrojnásobena tak, aby do roku 2050 většina objemu přepravy cestujících na střední vzdálenost probíhala po železnici (přesun 50 % meziměstské

¹ Oskm je jednotka získaná porovnáním počtu osob cestujících vysokorychlostní železnici za rok a vzdálenosti, kterou během cesty ujedou, což umožňuje optimalizaci měření využívání vysokorychlostní železnice.

² Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES ze dne 23. července 1996 o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě (Úř. věst. L 228, 9.9.1996, s. 1).

³ KOM(2011) 144 v konečném znění ze dne 28. března 2011, Bílá kniha – Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje.

⁴ Současně s tím EU stanovila ambiciózní cíle snižování emisí uhlíku v nadcházejících desetiletích (viz též **bod 22**).

osobní a nákladní přepravy na střední vzdálenosti ze silnice na železnici). Vysokorychlostní železnice by měla růst rychleji než letecká doprava pro cesty do vzdálenosti 1 000 km a do roku 2050 by všechna letiště hlavní sítě měla být propojena s železniční sítí, nejlépe prostřednictvím vysokorychlostních spojů.

7. Za účelem prosazování těchto cílů přijala EU v prosinci 2013 novou politiku dopravní infrastruktury⁵, jejímž cílem je odstranit rozdíly mezi dopravními sítěmi členských států, zrušit úzká místa, která stále brání hladkému fungování vnitřního trhu, a překonat technické překážky (např. neslučitelné normy pro železniční dopravu). Finanční podporu těchto cílů zajišťuje Nástroj pro propojení Evropy (CEF)⁶, který byl přijat ve stejné době.

Politika soudržnosti

8. Od roku 2000 se vyžaduje, aby strukturální fondy fungovaly v souladu s ostatními politikami EU, jako je dopravní politika⁷. V rámci nařízení o EFRR i FS byla poskytnuta podpora investicím, které přispívají k vytváření a rozvoji sítí TEN-T⁸, stejně jako projektům dopravní infrastruktury společného zájmu⁹.

9. V rámci současného rámce politiky soudržnosti na období 2014–2020 fondy politiky soudržnosti EU stále podporují dopravní infrastrukturu, byly však zavedeny „předběžné podmínky“ za účelem zvýšení účinnosti spolufinancování z EU. To znamená, že členské státy musí prokázat, že navrhované projekty budou realizovány v rámci komplexního

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě (Úř. věst. L 348, 20.12.2013, s. 1).

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy (Úř. věst. L 348, 20.12.2013, s. 129).

⁷ Čl. 2 odst. 5 nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech (Úř. věst. L 161, 26.6.1999, s. 1).

⁸ Čl. 2 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1783/1999 ze dne 12. června 1999 o Evropském fondu pro regionální rozvoj (Úř. věst. L 213, 13.8.1999, s. 1).

⁹ Čl. 3 odst. 1 a příloha k příloze II nařízení Rady (ES) č. 1164/94 ze dne 16. května 1994 o zřízení Fondu soudržnosti (Úř. věst. L 130, 25.5.1994, s. 1).

vnitrostátního nebo regionálního dlouhodobého plánu dopravy přijatého všemi zainteresovanými a zúčastněnými stranami.

Podpora EU na výstavbu vysokorychlostních tratí: je sice významná, ale představuje jen zlomek celkových nákladů

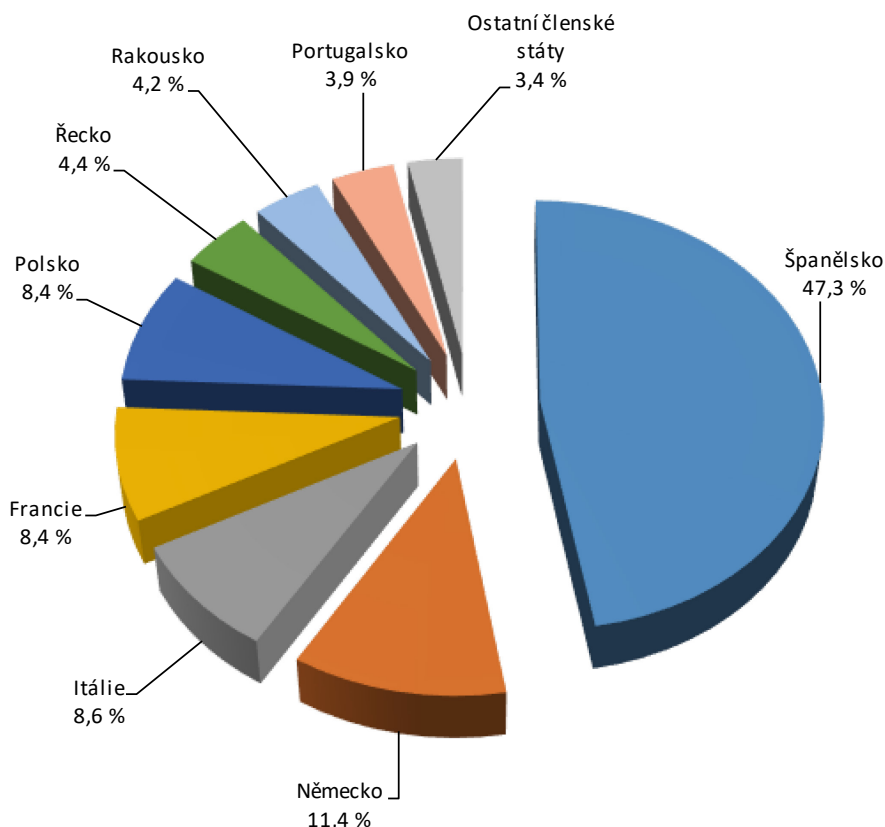
10. V letech 2000 až 2017¹⁰ poskytla EU granty na spolufinancování investic do vysokorychlostní železniční infrastruktury ve výši 23,7 miliardy EUR a rovněž 4,4 miliardy EUR na podporu zavedení evropského systému řízení železničního provozu (ERTMS) na vysokorychlostních železničních tratích. Přibližně 14,6 miliardy EUR spolufinancování, tj. 62% z celkového objemu, bylo poskytnuto v rámci sdíleně řízených mechanismů financování (ERDF a FS), zatímco přímo řízené investiční systémy (např. CEF) poskytly 9,1 miliardy EUR, tj. 38 %. Spolufinancování z EU lze využít k realizaci studií i stavebních prací, a to jak pro nové vysokorychlostní tratě, tak pro modernizaci stávajících konvenčních železničních tratí, jež jim umožní vyhovět podmínkám vysokorychlostního provozu.

11. Kromě této podpory poskytla EIB od roku 2000 úvěry ve výši 29,7 miliardy EUR na podporu výstavby vysokorychlostních železničních tratí.

12. Téměř polovina finančních prostředků z EU, které byly poskytnuty na investice do vysokorychlostních železnic (více než 11 miliard EUR), byla přidělena na investice do Španělska. Celkově bylo sedmi členskými státy přiděleno 21,8 miliardy EUR – 92,7 % z celkového objemu (**obrázek 3** a **příloha II**).

¹⁰ Údaje zahrnují nejnovější (2017) výzvu k předkládání návrhů CEF. Všechny uvedené údaje jsou vyjádřeny v nominálních hodnotách.

Obrázek 3 – Přehled spolufinancování z EU pro vysokorychlostní železnici podle členských států (2000–2017)



Zdroj: Evropská komise.

13. Přestože že se jedná o značné částky, spolufinancování z EU představuje jen malý zlomek celkových částek investovaných do stavebních prací v rámci výstavby vysokorychlostní železniční infrastruktury v EU. Například v závislosti na použitých finančních nástrojích se míra spolufinancování pohybovala od 2 % v Itálii po 26 % ve Španělsku. V průměru spolufinancování z EU pokrývalo přibližně 11 % celkových nákladů na výstavbu.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

14. Provedli jsme audit nákladové efektivnosti a účinnosti spolufinancování z EU na investice do vysokorychlostní železniční infrastruktury po roce 2000. Posuzovali jsme: i) zda byly vysokorychlostní tratě v EU budovány podle dlouhodobého strategického plánu; ii) zda byly projekty vysokorychlostní železnice prováděny nákladově efektivním způsobem (prostřednictvím posouzení nákladů na výstavbu, zpoždění, překročení nákladů a využívání

vysokorychlostních tratí, na které byla poskytnuta investiční podpora); iii) zda byly investice po dokončení projektu udržitelné (včetně dopadu vysokorychlostní železnice na konkurenční druhy dopravy) a iv) zda má spolufinancování z EU přidanou hodnotu. Abychom tyto otázky mohli zodpovědět, provádíme v této zprávě nejprve analýzu plánování a rozhodování, pokračujeme hodnocením nákladů, následně uplatňujeme hledisko občanů EU formou analýzy doby cestování, cen, spojení a stanic a nakonec provádíme posouzení překážek a hospodářské soutěže na železnici, z čehož nakonec vyvozujeme závěry týkající se provozu vysokorychlostní železnice.

15. Uplatnili jsme několik auditorských postupů, jako např. přezkumy dokumentů a analýzy dlouhodobých strategických plánů rozvoje EU a členských států pro vysokorychlostní železnici; rozhovory se zaměstnanci Komise a členských států; setkání s provozovateli drážní dopravy a provozovateli infrastruktury a průzkum mezi hlavními zúčastněnými stranami¹¹. Požádali jsme externí odborníky, aby provedli hodnocení: i) kvality analýz nákladů a přínosů a analýz budoucí poptávky¹²; ii) přístupnosti, spojení a účinků na obnovu vybraných stanic vysokorychlostní železnice¹³; iii) vysokorychlostní tratě Paříž – Brusel – Amsterdam¹⁴ a iv) cen, doby cestování a počtu spojení s využitím různých druhů dopravy¹⁵. Porovnávali jsme také výsledky našich auditů s provozem vysokorychlostních železnic a osobní dopravou v Japonsku a ve Švýcarsku.

16. Audit jsme prováděli v Evropské komisi (GŘ pro mobilitu a dopravu, včetně výkonné agentury INEA a Agentury Evropské unie pro železnice (ERA) a GŘ pro regionální a městskou politiku) a v šesti členských státech (Francii, Španělsku, Itálii, Německu, Portugalsku

¹¹ Obdrželi jsme řadu odpovědí od jednotlivých zástupců tří skupin zúčastněných stran: Společenství evropských železničních společností (CER), Mezinárodní unie železnic (UIC) a Sdružení průmyslu zabezpečovacího zařízení (UNISIG).

¹² Bruselská univerzita (VUB).

¹³ Konsorcium profesorů a výzkumných pracovníků z Lyonu, Milána, Barcelony a Berlína.

¹⁴ Antverpská univerzita.

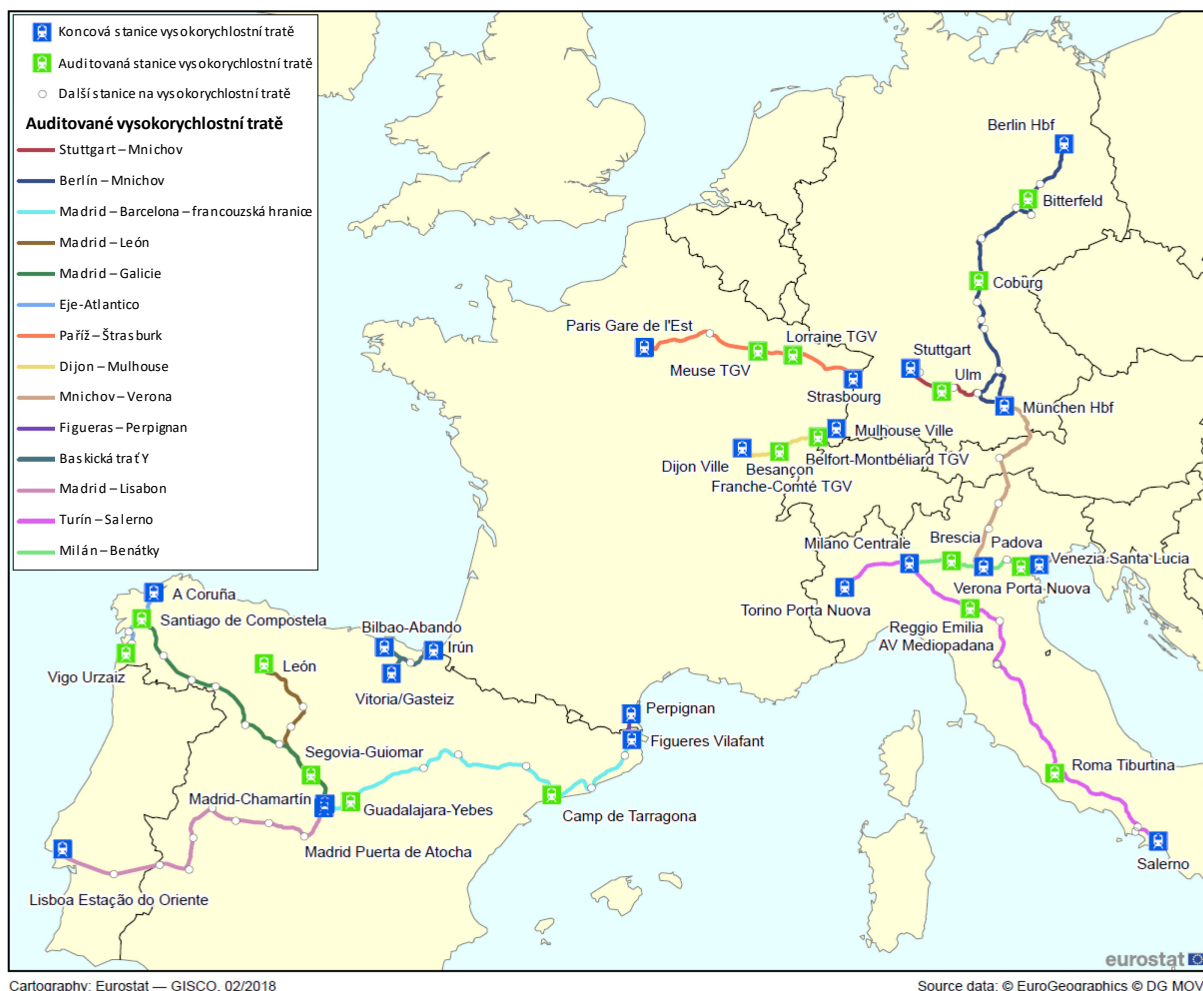
¹⁵ Společnost Advito.

a Rakousku). Tyto členské státy čerpaly od roku 2000 celkem 83,5 % veškerého financování z EU přiděleného na vysokorychlostní tratě (23,7 miliardy EUR, což odpovídá částce 46 EUR na obyvatele EU)¹⁶.

17. S použitím kombinace specifických kritérií výběru vzorku souvisejících s objemem spolufinancování z EU, délkou tratě a skutečností, zda je na trať napojena hlavní město, či nikoli, jsme pro audit vybrali deset vysokorychlostních tratí. S ohledem na velikost jsme auditovali čtyři vysokorychlostní tratě ve Španělsku a dvě v Německu, Itálii a Francii. Posuzovali jsme také čtyři přeshraniční projekty: spojení mezi Mnichovem a Veronou; Španělskem a Francií (podél Atlantiku i na středomořské straně) a mezi Španělskem a Portugalskem (**obrázek 4**).

¹⁶ Zdroj: Eurostat, v roce 2017 činil počet obyvatel v EU 512 milionů:
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/>.

Obrázek 4 – Přehled auditovaných tratí (10 vysokorychlostních tratí, čtyři přeshraniční spojení)



Zdroj: EÚD a Eurostat.

18. Za základ auditu jsme zvolili vysokorychlostní tratě, což znamená, že k posouzení jsme měli k dispozici více než 5 000 km tratí, ať již dokončených, ve výstavbě nebo plánovaných (pro podrobný přehled délky auditovaných tratí viz **tabulka 4**). Tímto způsobem jsme pokryli více než 50 % vysokorychlostních železničních tratí v EU, které jsou v provozu nebo ve výstavbě.

19. Provedli jsme také analýzu 30 projektů spolufinancovaných z EU na těchto vysokorychlostních tratích (největší projekty v rámci každého způsobu řízení). Celkové navrhované náklady na 30 auditovaných projektů činily 41,56 miliardy EUR. Částka grantů EU poskytnutých auditovaným projektům činila 6,18 miliardy EUR, z čehož bylo v době auditu

vyplaceno 3,64 miliardy EUR a přidělení prostředků ve výši 967 milionů EUR bylo zrušeno (**tabulka 1**).

Tabulka 1 – Přehled hlavních finančních údajů o auditovaných projektech

Místo projektů vysokorychlostní železnice	Celkové náklady na auditované projekty (v milionech EUR)	Způsobilé výdaje na auditované projekty (v milionech EUR)	Přiznaný příspěvek EU (v milionech EUR)	Zrušení závazku financování EU (v milionech EUR)
Německo	8 074,8	3 006,5	540,4	6,3
Španělsko	2 830,7	2 305,3	1 729,9	10,8
Přeshraniční	19 505,2	8 534,3	2 968,2	894,9
Francie	3 693,4	2 840,1	277,7	2,2
Itálie	6 646	1 957,5	540,1	53,1
Portugalsko	814,7	315,4	127,7	—
Celkem	41 564,8	18 959,1	6 184	967,3

Zdroj: EÚD. Přeshraniční projekty jsou v záznamech označeny kódem země „EU“.

20. Výdaje spojené s projekty, které jsme auditovali, zahrnovaly 2 100 km různých typů vysokorychlostní železniční infrastruktury (železniční spodky, tunely, viadukty a přejezdy). S výjimkou projektu přeshraničního úseku tratě Mnichov – Verona pokrýval náš projektový audit 45 % celé délky vysokorychlostních tratí v členských státech, v nichž jsme prováděli audit. Úplný seznam všech auditovaných projektů a hlavní připomínky a zjištění vyplývající z naší analýzy ohledně dosažení výstupů, výsledků a cílů těchto projektů jsou uvedeny v **příloze III**.

PŘIPOMÍNKY

Investice do vysokorychlostní železnice spolufinancované z EU mohou být přínosné, neexistuje však žádný solidní strategický přístup pro celou EU

Vysokorychlostní železnice jsou výhodným druhem dopravy, který přispívá k dosažení cílů EU v oblasti udržitelné mobility

21. Investice do vysokorychlostní železniční infrastruktury a provozu vysokorychlostní železnice významně prospívají společnosti jako celku, protože přinášejí cestujícím časové úspory, vysokou úroveň bezpečnosti, ochrany a pohodlí při cestování. Uvolňují kapacitu na přetížených silnicích a konvenčních železničních sítích, stejně jako na letištích.

Vysokorychlostní železnice mohou také posílit sociálně-ekonomickou dynamiku a přispět k obnově krizí postižených městských oblastí v okolí stanic.

22. I když tento vztah není zcela jednoznačný¹⁷, různé subjekty¹⁸ dospěly k závěru, že vysokorychlostní železnice představují také přínos pro životní prostředí, protože vlaky mají nižší uhlíkovou stopu než většina ostatních druhů dopravy.

Pravomoci Komise jsou omezené a není pravděpodobné, že její plán ztrojnásobit délku vysokorychlostní železniční sítě bude realizován

23. Současný dlouhodobý plán Komise na ztrojnásobení délky vysokorychlostních železničních sítí v EU do roku 2030 (z 9 700 km v roce 2008¹⁹ na 30 750 km do roku 2030), který je stanoven v bílé knize z roku 2011 a v nařízení o CEF (v bodě odůvodnění č. 11), není podložen žádnou důvěryhodnou analýzou. Vzhledem k stavu zadluženosti vnitrostátních veřejných financí (vlády členských států jsou hlavními investory), omezené návratnosti těchto veřejných investic a době, kterou v praxi vyžaduje dokončení realizace investice do vysokorychlostní železnice, je dosažení cíle ztrojnásobení délky vysokorychlostní železniční sítě velmi nepravděpodobné.

24. Z naší auditní činnosti vyplývá, že průměrná doba od začátku prací do zahájení provozu je přibližně 16 let (**tabulka 2**), přičemž tato doba nezahrnuje čas potřebný pro předběžné plánování. Tento závěr platí i v případě, že nejsou započítány projekty, které vyžadují zdoluhavé práce ražby tunelů, jako je Brennerský patní tunel na úseku Mnichov – Verona.

¹⁷ Emise CO₂ závisí na původu použité elektřiny, na míře obsazenosti vlaků a na tom, zda dojde k významnému přesunu silniční a letecké dopravy na železnici. Aby se vyvážilo znečištění způsobené výrobou elektrické energie, kterou vysokorychlostní vlaky spotřebují, je kromě vysoké vytiženosti vysokorychlostní železnice také třeba přilákat značné množství cestujících z jiných druhů dopravy. Pro mnoho vysokorychlostní tratí je dále třeba vyčlenit půdu. Mohou protínat ekologicky hodnotné oblasti, kde bude mít trať bariérový efekt, bude zdrojem hluku a vizuálně rušivým prvkem, přičemž než se vyváží obrovský objem emisí způsobených stavbou vysokorychlostní tratě, může to trvat desetiletí provozu.

¹⁸ Např. Evropská agentura pro životní prostředí a UIC.

¹⁹ Údaje uváděné v bílé knize z roku 2011 jsou sporné, protože z našich údajů vyplývá, že do konce roku 2017 bylo postaveno pouze 9 067 km vysokorychlostních tratí.

Tabulka 2 – Posouzení doby od plánování do zahájení provozu

Auditované vysokorychlostní železniční tratě a úsek Mnichov – Verona	Zahájení plánování	Zahájení prací	V provozu*	Roků od zahájení plánování	Trvání prací v letech
Berlín – Mnichov	1991	1996	2017**	26	21
Stuttgart – Mnichov	1995	2010	2025*	30	15
Rýn – Rhona	1992	2006	2011	19	5
LGV Est Européenne	1992	2002	2016	24	14
Madrid – Barcelona – francouzská hranice	1988	1997	2013	25	16
Eje Atlántico	1998	2001	2015	17	14
Madrid – León	1998	2001	2015	17	14
Madrid – Galicie	1998	2001	2019*	21	18
Milán – Benátky	1995	2003	2028*	33	25
Turín – Salerno	1987	1994	2009	22	15
Mnichov – Verona	1986	2003	2040*	54	37

* Očekává se.

** 52 km ne před rokem 2018.

Zdroj: EÚD.

25. Nařízení o TEN-T vymezuje hlavní infrastrukturu, kterou musí Evropa vybudovat na podporu cílů udržitelné mobility EU. Stanoví, které investice v odvětví dopravy mají být dokončeny do roku 2030 (hlavní síť) a které do roku 2050 (globální síť). Podle odhadu Komise si dokončení základní sítě vyžádá 500 miliard EUR, zatímco dokončení globální sítě bude stát 1,5 miliardy EUR²⁰.

26. Komise nemá možnost ovlivňovat rozhodování a nemá ani žádné právní nástroje či pravomoci k tomu, aby členské státy přiměla dodržet předchozí závazky týkající se vybudování vysokorychlostních tratí potřebných k dokončení hlavní sítě. Rovněž se nepodílí na rozhodování o přeshraničních propojeních dvou nebo více členských států, protože

²⁰ Zdroj: Evropská komise, *Delivering TEN-T Facts & figures* („Realizace TEN-T – faktografické a číselné údaje“), září 2017, a závěry Rady o pokroku při provádění transevropské dopravní sítě (TEN-T) a Nástroje pro propojení Evropy v odvětví dopravy, 15425/17, 5. prosince 2017.

v nařízeních o Nástroji pro propojení Evropy a TEN-T²¹ není stanovena žádná možnost, jak by Komise mohla stanovené priority EU právně vymáhat.

Členské státy plánují a rozhodují o svých vnitrostátních sítích samy, ve výsledku vzniká nesouvislý systém nedostatečně propojených vnitrostátních vysokorychlostních sítí

Nadnárodní koridory EU nepředstavují prioritu

27. Přestože lokality, kde mají být vybudovány vysokorychlostní tratě, jsou stanoveny v přílohách nařízení TEN-T, o tom, zda a kdy se tak skutečně stane, rozhodují členské státy. Poskytují také většinu potřebného finančního krytí a jsou samy odpovědné za provádění všech nezbytných opatření (studií, povolení, zadávání a monitorování prací a dohledu nad všemi zúčastněnými stranami). **Příloha IV** obsahuje klíčové ukazatele výkonnosti pro vybrané navštívené členské státy, z nichž jsou patrné odlišné vlastnosti jednotlivých vnitrostátních sítí. Z těchto ukazatelů vyplývá, že Francie má nejvyšší míru využívání vysokorychlostních tratí (v poměru osobokilometrů na obyvatele i v poměru osobokilometrů na km vysokorychlostních tratí); že Španělsko má nejvyšší stavební náklady na obyvatele (1 159 EUR) a čerpá nejvyšší spolufinancování EU pro vysokorychlostní železnici na obyvatele (305 EUR) a že Itálie má nejvyšší stavební náklady na km na osobu (0,46 EUR).

28. V rámci členského státu hrají důležitou roli různé subjekty a to, zda stavební práce postupují, jak bylo původně naplánováno, závisí na množství činitelů a parametrů. Například:

- i) projekt „Eurocaprail“ měl vytvořit propojení mezi Bruselem, Lucemburkem a Štrasburkem prostřednictvím vysokorychlostní železnice spojující Lucemburk s Bruselem za 90 minut. Na svém zasedání v Essenu v prosinci 1994 označila Rada tento projekt za jednu z 30 „hlavních priorit“ výstavby (práce měly být zahájeny nejpozději v roce 2010 a dokončeny do roku 2020). Do roku 2004 však tento projekt již žádný členský stát nepovažoval za vnitrostátní prioritu. Přestože EU poskytla na modernizaci konvenční tratě 96,5 milionu EUR, jízdní doba z Bruselu do Lucemburku v současnosti trvá až 3 hodiny a 17 minut. To je více než dvojnásobek

²¹ Článek 22 nařízení o Nástroji pro propojení Evropy a čl. 38 odst. 3 nařízení o TEN-T.

cíle stanoveného v roce 2003 a téměř o hodinu pomalejší než v roce 1980, kdy stejnou vzdálenost vlak urazil za 2 hodiny a 26 minut. V důsledku toho mnozí potenciální cestující jednoduše využívají silniční dopravu.

- ii) Španělsko investovalo do nové vysokorychlostní železniční sítě. EU tyto iniciativy podporovala již od roku 1994 a investovala do španělských vysokorychlostních tratí více než 14 miliard EUR. Vlaky ve Španělsku tradičně používají širší rozchod koleje než ve zbývajících částech Evropy, španělská vysokorychlostní síť však používá z velké části standardní rozchod koleje, běžný v celé EU. Tři auditované tratě (Eje Atlántico, část vysokorychlostní tratě Madrid – Galicie a vysokorychlostní trať Madrid – Extremadura) ovšem stále používají tradiční širší rozchod koleje. To se odráží na výkonnosti: maximální provozní rychlost je omezena na 250 km/h (výrazně pod maximální provozní rychlostí 300 km/h pro vysokorychlostní vlaky ve Španělsku), přičemž doprava je zajišťována buď kolejovými vozidly se širokým rozchodem, nebo vozidly vybavenými podvozky s možností změny rozchodu. Tyto vlaky potřebují zařízení pro přenastavení rozchodu: v lednu 2017 bylo ve Španělsku 20 těchto zařízení. Náklady na zařízení pro přenastavení rozchodu dosahují až osmi milionů EUR za kus a EU poskytla na podporu jejich výstavby spolufinancování ve výši 5,4 milionu EUR.

29. Ačkoli byly podepsány mezinárodní dohody, jejichž cílem bylo potvrdit politickou vůli k propojení, a i když jsou na základě nařízení o Nástroji pro propojení Evropy k dispozici pobídky ve formě spolufinancování ve výši 40 %, členské státy nebudují vysokorychlostní tratě, pokud je nepovažují za vnitrostátní prioritu, ani když jde o trať, která se nachází na nadnárodním koridoru a zajistila by dokončení hlavní sítě. Komise toto zjištění potvrdila ve zprávě o hodnocení Nástroje pro propojení Evropy v polovině období²².

²² „Rozpočty členských států nikdy nepokládají přeshraniční investice v rámci více zemí za dostatečně prioritní, a jednotný trh tak nemá k dispozici infrastrukturu, kterou potřebuje.“
Zdroj: Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o hodnocení Nástroje pro propojení Evropy v polovině období, SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final ze dne 14. února 2018, s. 6.

30. Tím se snižuje přidaná hodnota Unie z poskytnutého spolufinancování EU, jelikož přeshraniční propojení vytváří nejvyšší přidanou hodnotu Unie. Kromě toho, pokud budou propojení chybět a nebudou vybudována včas, může to pro společnost představovat vysoké náklady²³.

Komise nemá pravomoc právně vymáhat přeshraniční projekty

31. Velké přeshraniční projekty vysokorychlostní železnice vyžadují zvláštní pozornost ze strany EU. Je třeba, aby práce byly úzce koordinovány, aby výstupy projektů byly dokončeny na základě podobného harmonogramu a aby byly tyto projekty propojeny s domácími sítěmi na obou stranách hranice.

32. Komisi v současné době chybí potřebné nástroje k účinnému zásahu v případě, kdy zpoždění na jedné straně hranice brání včasnému užívání vysokorychlostní železniční infrastruktury postavené na druhé straně hranice. Všechny zúčastněné strany mají navíc četné možnosti, jak se vyslovit proti provádění prací a způsobit tak zpoždění, nebo dokonce zastavit již schválené projekty.

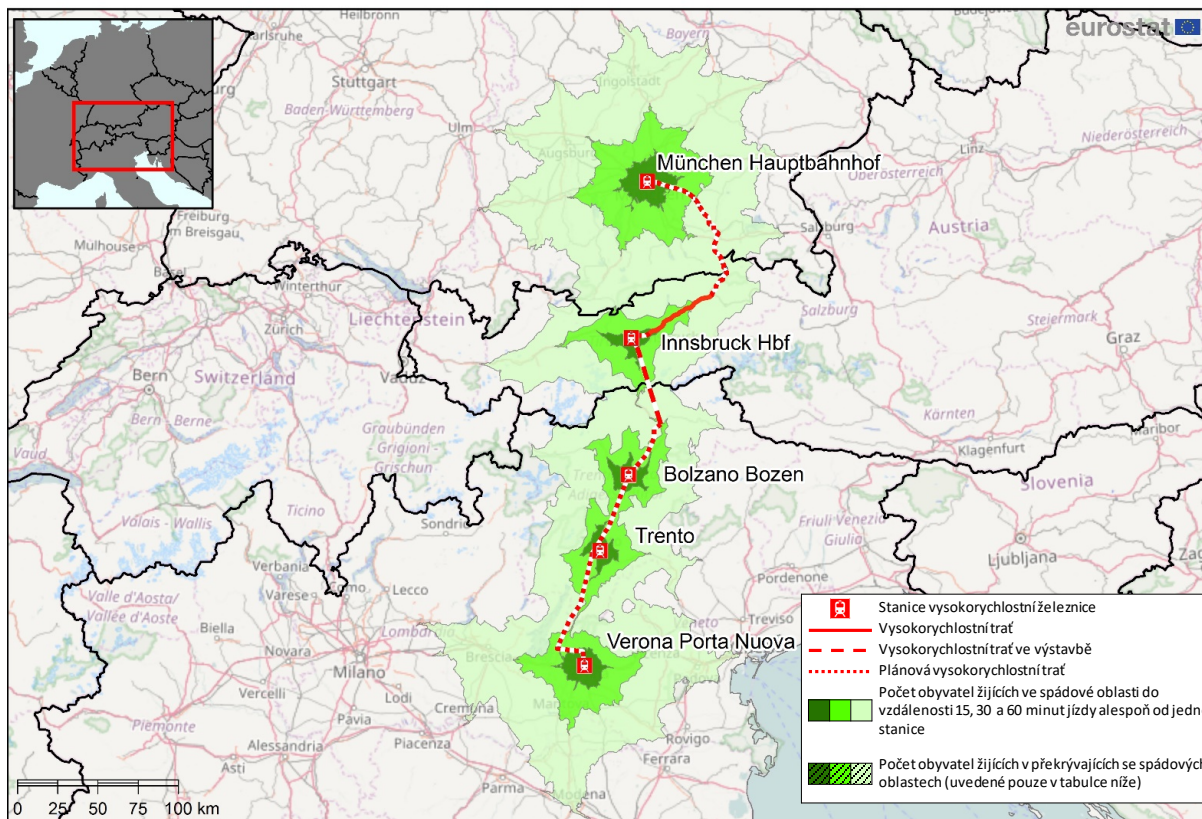
33. Zaznamenali jsme řadu případů, kdy výstupy realizované v jednom členském státě nebudou moci být účinně využívány nejméně další dvě desetiletí kvůli tomu, že práce v sousedním členském státě nebyly dokončeny (viz **rámeček 1**).

Rámeček 1 – Nedostatečně propojené vnitrostátní sítě a jejich dopad

1. Úsek Mnichov – Verona a Brennerský patní tunel (BBT): odlišné priority a harmonogramy stavebních prací v Rakousku, Itálii a Německu vedly ke vzniku nesouvislých oblastí s různými kapacitami a potenciálními úzkými místy na celém skandinávsko-středomořském koridoru, které budou přetrvávat nejméně do roku 2040.

²³ Studie z roku 2015 nazvaná „Náklady nedokončení sítě TEN-T“ prokázala, že kdyby členské státy a další zúčastněné strany nedokázaly včas zavést hlavní síť jako ústřední prvek nové politiky TEN-T, „náklady“ pro hospodářství EU by představovaly ztrátu růstového potenciálu HDP ve výši 1,8 % a promarnění 10 milionů člověkoroků práce. Zdroj: Fraunhofer ISI, závěrečná zpráva z 15. června 2015, s. 14.

Aby se snížil počet kamionů, které každodenně projíždějí přes Alpy, EU již od roku 1986 investuje do výstavby Brennerského patního tunelu, který je součástí úseku tratě Mnichov – Verona²⁴. Tunel staví Rakousko a Itálie se spolufinancováním z EU ve výši 1,58 miliardy EUR.



Zdroj: EÚD a Eurostat.

Práce na stavbě tunelu v Rakousku a v Itálii budou dokončeny do roku 2027, ale na severní přístupové trase, která leží převážně v Německu, probíhá jen malá stavební činnost. Tato trasa ještě nebyla ani navržena a nebude dokončena do roku 2035 (v Rakousku), nebo dokonce až do roku 2040 (v Německu). Na rozdíl od Rakouska a Itálie projevuje Německo jen malý zájem o místa, jako je Innsbruck nebo Verona, která z hlediska běžného pracovního provozu v Německu neplní žádnou zásadní úlohu. V důsledku toho nezahrnulo Německo výstavbu severní přístupové trasy mezi priority, i když tato trasa podporuje cíl vytvoření hlavní sítě do roku 2030. To znamená, že bude trvat více než půl století, než budou moci být tyto investice skutečně využity, a že více než 1,5 miliardy EUR nelze po více než dvě desetiletí považovat za převážně účinně vynaložené.

²⁴ Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE – Asse Ferroviario Monaco – Verona; Elaborazione tecnica del progetto, Rapporto 2002; Eisenbahnachse München – Verona – Technische Aufbereitung, 2002.

2. Propojení Portugalska a Španělska (Extremadura)

Bylo naplánováno propojení Lisabonu a Madridu prostřednictvím vysokorychlostní železnice. V době vysokého veřejného dluhu byl však tento plán považován za příliš nákladný. Navzdory 43 milionům EUR ze spolufinancování EU, které Portugalsko čerpalo na studie a přípravné práce, žádné přeshraniční vysokorychlostní železniční spojení neexistuje. Konvenční železniční trať končí ve městě Évora. V době auditu byly zahájeny stavební práce na portugalské straně, zatímco práce na vysokorychlostní trati na španělské straně se zastavily asi šest kilometrů od hranice, jak je znázorněno šipkou na **obrázku 1**.

Obrázek 1 – Chybějící propojení v místě, kde měla vysokorychlostní trať Madrid – Lisabon překročit hranici



Zdroj: © Ferropedia, Inserco ingenieros.

34. Přestože byl politický rámec zaměřen zejména na dokončení hlavní sítě do roku 2030²⁵, mnohé nedostatky politik je ještě třeba vyřešit. Například při posuzování přeshraničních prací při výstavbě Brennerského patního tunelu jsme zaznamenali tyto nedostatky.

- i) Zadávání veřejných zakázek je pro přeshraniční projekty TEN-T velkým problémem: neexistují žádné pokyny, jak snížit vlastní procesní rizika; neexistuje jednotný právní

²⁵ Čl. 38 odst. 3 nařízení (EU) č. 1315/2013.

rámec pro přeshraniční projekty; zadávací dokumentace, smlouvy a účetní systémy pro práce na rakouském a italském území se liší mimo jiné i jazykově; postupy pro řešení sporů nejsou stejné.

- ii) Neexistují žádné zjednodušené postupy, které by usnadnily a urychlily provádění (např. „jednotná kontaktní místa“, jak již navrhoval Soudní dvůr ve zvláštní zprávě č. 23/2016²⁶); není stanoven jediný orgán, který by zjednodušoval formální náležitosti na obou stranách hranice (např. se na výstavbu železnic mohou vztahovat různé právní předpisy na ochranu životního prostředí a právní reakce na tvrzení zúčastněných stran se mohou lišit).

35. Vzhledem k tomu, že většina těchto stavebních prací vychází z mezinárodních dohod mezi dotčenými členskými státy a EU a vzhledem k tomu, že vysokorychlostní tratě jsou situovány na mezinárodních koridorech, na postup prací dohlíží společní koordinátoři EU na úrovni koridorů a je předmětem zkoumání ve „fórech koridoru“. Tito koordinátoři mají mimořádný přístup k informacím o tom, jak koridor funguje či nefunguje (a pravidelně podávají zprávy o potřebných změnách²⁷), nemají však žádné zákonné pravomoci.

36. Kromě nedostatečné koordinace přeshraničního provádění trpí realizace i dalšími nedostatky: i) nejsou ustaveny žádné „jediné subjekty v rámci koridoru“, které by dlouhodobě monitorovaly výsledky a dopady budoucích investic do vysokorychlostních železnic; ii) neexistuje žádné časové omezení s ohledem na množství a trvání právních nebo správních úkonů a není stanoven žádný subjekt pro vyřizování stížností a iii) hodnocení pokroku prací na koridoru vychází ze společných klíčových ukazatelů výkonnosti, které jsou stále založeny na výstupech²⁸. Jak již Soudní dvůr uvedl ve své zvláštní zprávě o námořní

²⁶ Zvláštní zpráva č. 23/2016 „Námořní doprava v EU: v neklidných vodách – mnoho neúčinných a neudržitelných investic“. Viz zejména doporučení 2 písm. a).

²⁷ Např. v pravidelných „společných zprávách o pokroku“.

²⁸ Klíčové ukazatele výkonnosti pro projekty železniční infrastruktury: stupeň elektrifikace sítě; rozchod koleje 1 435 mm; zavádění ERTMS (a pro projekty železniční nákladní dopravy traťová rychlost (≥ 100 km/h), zatížení na nápravu ($\geq 22,5$ t) a délka vlakové soupravy (740 m)).

dopravě²⁹, monitorování projektu ze strany agentury INEA se zaměřuje na výstavbu jako takovou (výstupy) a nezahrnuje ani výsledky, ani využívání tratí. Výsledky a dopady nejsou proto posuzovány a žádný subjekt nemá přehled o tom, zda projekty spolufinancované z EU na koridorech hlavní sítě dosáhly jakýchkoli cílů založených na výsledcích.

Pro rozhodování nejsou k dispozici spolehlivé analýzy nákladů a přínosů

„Velmi vysoká rychlost“ není všude potřebná

37. Vysokorychlostní železniční infrastruktura je drahá: cena tratí, které jsme auditovali, dosahovala v průměru 25 milionů EUR na km (tato cena nezohledňuje nákladnější projekty vyžadující ražbu tunelů), přičemž celkové náklady na výstavbu Brennerského patního tunelu dosáhly až 145 milionů EUR na km. Náklady v průběhu času stoupají: udávané hodnoty u nejnovějších staveb (Milán – Benátky a Stuttgart – Mnichov) přesahují 40 milionů EUR na km kvůli nedostatku půdy, křížení městských uzlů, stavbám viaduktů a rozsáhlých tunelů. Náklady by přitom mohly být nižší s malým dopadem na železniční provoz.

38. Vysoká rychlost je jednoznačně jednou z důležitých vlastností vysokorychlostní železnice³⁰: jedná se faktor, který umožňuje vysokorychlostní železnici konkurovat letecké dopravě a vyvažuje pohodlí spojené s použitím osobního vozidla na posledních kilometrech cesty. Výkonnost systému vysokorychlostních železnic však není dána pouze maximální teoretickou rychlostí, které lze na trati dosáhnout, ale také skutečnou rychlostí používanou při přepravě cestujících. Proto jsme na auditovaných vysokorychlostních tratích analyzovali „využívání kapacity traťové rychlosti“ se zaměřením na celkovou jízdní dobu a průměrnou rychlost.

²⁹ Zvláštní zpráva č. 23/2016 „Námořní doprava v EU: v neklidných vodách – mnoho neúčinných a neudržitelných investic“. Viz zejména body 80 a 81.

³⁰ Odlišný přístup je uplatňován ve Švýcarsku: prioritou je dochvilnost a pravidelnost spojů, srozumitelnost informací pro zákazníky a přehlednost osobní dopravy, a nikoli rychlost.

39. Investice do vysokorychlostních tratí jsou oprávněné, pouze pokud lze dosáhnout vysokého využití kapacity traťové rychlosti: čím větší je populační základna (budoucí poptávka) a pružnost jízdní doby³¹ a využívání kapacity traťové rychlosti, tím je výstavba vysokorychlostní tratě výhodnější.

40. Z této analýzy využívání kapacity traťové rychlosti na auditovaných tratích (**příloha V**) vyplývá, že v průměru na trať vlaky využívají návrhové rychlosti tratě pouze přibližně ze 45 %. Pouze na dvou tratích provoz dosahoval průměrné rychlosti nad 200 km/h, přičemž ani na jedné nebyla překročena rychlost 250 km/h. Nejnižší míra využívání kapacity traťové rychlosti byla zaznamenána na dokončené vysokorychlostní trati na vysokorychlostní trati Madrid – León (39 % návrhové rychlosti). Na přeshraničním úseku Figueres – Perpignan dosahuje provoz pouhých 36 % návrhové rychlosti, protože se přizpůsobuje podmínkám smíšeného provozu. Průměrná rychlost, která je výrazně nižší než návrhová rychlost, dokládá, že modernizace konvenční tratě by byla k dosažení stanovených cílů dostačujícím řešením vyžadujícím mnohem nižší náklady, takže vyvolává otázky ohledně řádného finančního řízení.

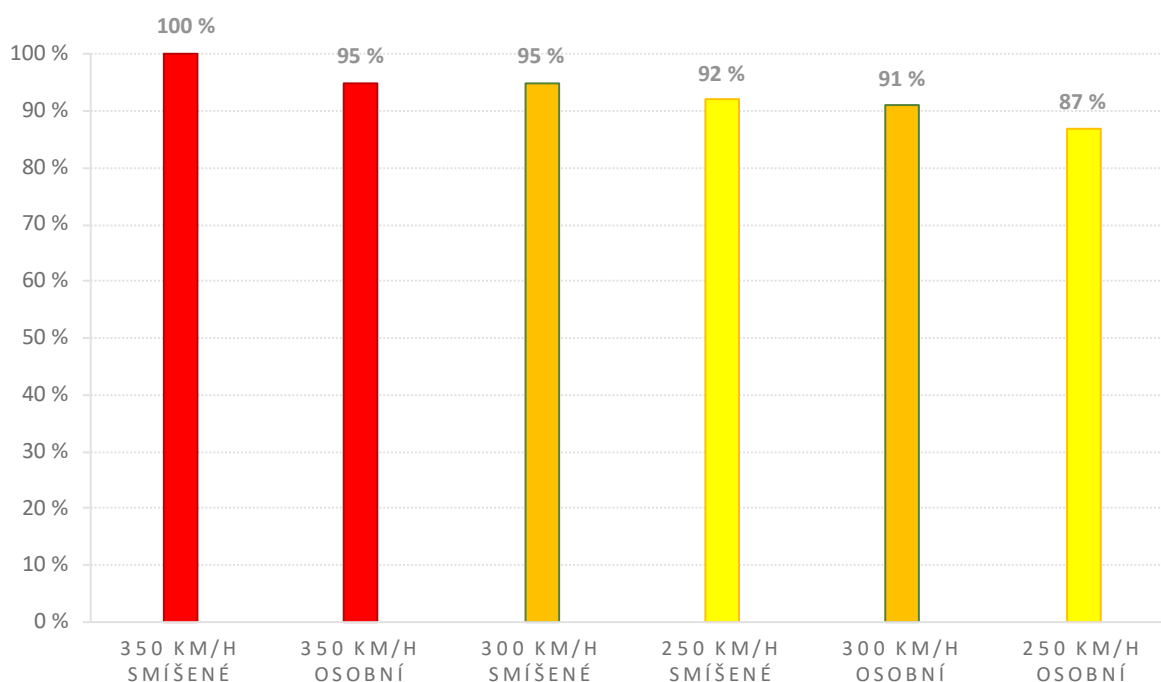
41. Rozhodování o potřebě plně vysokorychlostní tratě pro velmi vysoké rychlosti je třeba provádět na základě individuálního přístupu. Toto rozhodnutí je důležité, protože vyšší návrhové rychlosti jsou spojeny s vyššími stavebními náklady. Tratě s maximální rychlostí do 160 km/h jsou nejméně o 5 % levnější než tratě s rychlostí přesahující tento limit. Koleje na vysokorychlostních tratích musí být totiž vedeny dále od sebe. U tratí do 160 km/h je standardní osová vzdálenost kolejí čtyři metry; u tratí pro vyšší rychlosti se vyžaduje osová vzdálenost kolejí alespoň 4,5 metru. To znamená, že musí být širší i tunely, což je dražší.

³¹ To souvisí s ochotou potenciálních cestujících změnit chování v závislosti na změnách jízdní doby: vysoká pružnost jízdní doby ukazuje, že cestující jsou poměrně ochotní přejít na železnici, pokud se zlepší jízdní doba.

42. Také náklady na „smíšenou“ vysokorychlostní trať (kombinovaná osobní a nákladní doprava) jsou vyšší než u vysokorychlostní tratě pro osobní dopravu, jelikož s ohledem na sklony či kružnicové oblouky je vytyčení koridorů méně flexibilní a obvykle vyžaduje více půdy. Náklady na údržbu smíšených tratí budou také vyšší kvůli intenzivnějšímu využívání infrastruktury.

43. Smíšené tratě jsou dražší než vysokorychlostní tratě pouze pro osobní dopravu. Ze studie vyplývá, že tento rozdíl činí až 5 % a až 13 % v případě tratě určené pouze pro osobní dopravu s omezením rychlosti do 250 km/h (**obrázek 5**).

Obrázek 5 – Rozdíly ve stavebních nákladech u vysokorychlostních tratí



Zdroj: Studie RAVE z roku 2009 ze dne 5. srpna 2009, Lisabonská univerzita; srovnání se smíšenou vysokorychlostní tratí 350 km/h (referenční hodnota 100).

44. Výběrem nejvhodnější možnosti lze ušetřit miliony eur. Například na úseku Mnichov – Verona se na auditované části Brennerského patního tunelu staví vysokorychlostní trať. Podle údajů o rychlosti není tento postup odůvodněný: v současné době se na konvenční železniční trati mezi Mnichovem a Veronou nachází 13 stanic, z toho doba čekání ve stanicích činí 41 minut (12,6 % celkové jízdní doby). V současné době trvá cesta z Mnichova do Verony cestujícím 5 hodin a 24 minut. I kdyby jízdní doba po dokončení Brennerské vysokorychlostní

tratě klesla na zhruba 3,5 hodiny, bude průměrná rychlost na této trati stále ještě dosahovat pouhých 115 km/h, což je ještě příliš nízká rychlost nato, aby představovala přesvědčivý argument pro vybudování plnohodnotné vysokorychlostní tratě.

Kontroly nákladové efektivnosti se provádějí jen zřídka

45. Vysokorychlostní železniční infrastruktura je nákladnější než konvenční železnice, a to jak z hlediska výstavby, tak údržby. Za určitých okolností však mohou spoje s vysokou rychlostí provozované při rychlosti 300 km/h nebo vyšší poskytovat omezené dodatečné úspory jízdní doby v porovnání s vlaky provozovanými na modernizovaných konvenčních tratích. Měla by proto být zvažována také možnost modernizace stávajících konvenčních tratí za účelem zvýšení rychlosti, namísto výstavby vysokorychlostních tratí pro velmi vysoké rychlosti, neboť by to mohlo vést ke značné úspoře nákladů.

46. V Itálii a Německu je uplatňována následující „dobrá praxe“: projekty, u nichž již byla zahájena přípravná fáze nebo u nichž už vznikly právní závazky, procházejí před každou novou programovací fází přehodnocením, jež ověří, zda svým charakterem stále odpovídají stávajícím potřebám. Z tohoto procesu přezkumu projektu je patrné, jak mohou vést konstrukční volby k podstatným úsporám s omezeným dopadem na výkonnost. Například z přezkumu projektu provedeného pro úsek Benátky – Terst vyplývá, že odlišná konfigurace tratě by mohla ušetřit 5,7 miliardy EUR, přičemž jízdní doba se prodlouží o pouhých 10 minut, tzn. úsporu 570 milionů EUR za každou další minutu jízdy (**tabulka 3**).

Tabulka 3 – Srovnání nákladů na vysokorychlostní a konvenční železnici: Benátky – Terst

Konstrukční konfigurace	Návrhová rychlost (km/h)	Náklady (v mld. EUR)	Jízdní doba (v min)	Úspory (v mil. EUR/min)
Nová vysokorychlostní trať pro 300 km/h	300	7,5	55	570
Modernizovaná konvenční trať	200	1,8	65	

Zdroj: EÚD.

47. Tato praxe, která se uplatňuje v Itálii a v Německu, se nepoužívá v ostatních členských státech, které jsme navštívili: posuzuje se pouze plánovaná výstavba vysokorychlostní tratě a nezvažuje se přitom, zda je skutečně nutné, aby určité úseky, nebo dokonce celá trať splňovaly podmínky pro provoz velmi vysokorychlostních vlaků, nebo zda by k dosažení specifických cílů projektu nestačilo modernizovat konvenční tratě.

48. Analyzovali jsme rovněž nákladovou efektivnost tím, že jsme porovnali vztah mezi investičními náklady a reálně ušetřeným časem na auditovaných vysokorychlostních tratích (**tabulka 4**). Z naší analýzy vyplývá, že náklady na ušetřenou minutu činí průměrně 90 milionů EUR na minutu jízdní doby, přičemž hodnoty se pohybovaly v rozmezí od 34,5 milionu EUR (na vysokorychlostní trati Eje Atlántico) do 369 milionů EUR (na vysokorychlostní trati Stuttgart – Mnichov).

Tabulka 4 – Náklady na ušetřený km a minutu na auditovaných vysokorychlostních tratích

Auditovaná trať	Délka (v km)	Celkové náklady (v mil. EUR)	Ušetřená jízdní doba (v minutách)	Náklady na každou ušetřenou minutu (v mil. EUR)
Berlín – Mnichov	671	14 682	140	104,87
Stuttgart – Mnichov	267	13 273	36	368,69
Rýn – Rhona	138	2 588	75	34,51
LGV Est Européenne	406	6 712	130	51,63
Madrid – Barcelona – francouzská hranice	797	12 109	305	39,7
Eje Atlántico	165	2 596	75	34,61
Madrid – Galicie	549	7 684*	110	69,85
Madrid – León	345	5 415	95	57
Milán – Benátky	273	11 856	49	241,96
Turín – Salerno	1 007	32 169	192	167,55
Celkem/průměr	4 618**	109 084	1 207	90,38

*Analýza odhadu nákladů na celou trať a jízdní doba zahrnuje překrývající se úsek v délce 133 km na vysokorychlostní trati Madrid – León (s výjimkou Guadarramského tunelu).

** S úsekem Mnichov – Verona o délce 445 km dosahují auditované tratě celkové délky 5 063 km.
Zdroj: EÚD.

Členské státy nepodkládají svá rozhodování analýzou nákladů a přínosů

49. Vzhledem k tomu, že vysokorychlostní tratě představují nákladné investice, rozhodnutí o tom, zda mají být vybudovány, či nikoli, musí předcházet řádná analýza všech stěžejních nákladů a přínosů. Analýzy nákladů a přínosů umožňují při správném použití před přijetím jakéhokoli rozhodnutí zhodnotit sociální návratnost investic daného projektu i jeho společenskou potřebnost a užitečnost. Kladné rozhodnutí musí být podpořeno čistými příspěvky na sociální zabezpečení (např. poměrem nákladů a přínosů vyšším než 1, tj. pokud přínosy překračují náklady) za rozsáhlé poptávky (např. vysoký versus nízký nárůst dopravy) a poptávkovými scénáři (např. výstavba vysokorychlostní tratě oproti konvenčním tratím).

50. Účetní dvůr požádal externího odborníka, aby provedl srovnávací analýzu jednotlivých analýz nákladů a přínosů v souvislosti s auditovanými vysokorychlostními tratěmi. Externí odborník dospěl k závěru, že analýzy nákladů a přínosů jsou využívány pouze jako povinná administrativní náležitost, a nikoli jako nástroj pro lepší rozhodování a začleňování zúčastněných stran. Objevili jsme následující pozoruhodné příklady.

- i) Při přidělení spolufinancování EU na projekt č. 2007-FR-24070-P (východní úsek vysokorychlostní tratě Rýn – Rhona) ve Francii byla přijata analýza nákladů a přínosů se zápornou čistou současnou hodnotou. Pro jiný projekt francouzské vysokorychlostní železnice (projekt č. 2010-FR-92204-P, týkající se modernizace stávající tratě mezi Mulhouse a hranicí, tak aby umožňovala provoz vysokorychlostních vlaků a vlaků „Intercity express“) nebyla provedena žádná analýza nákladů a přínosů, projekt však přesto získal financování EU.
- ii) Žádné analýzy nákladů a přínosů nebyly provedeny ani při přijímání rozhodnutí o stavbě úseků Halle/Lipsko – Erfurt – Ebensfeld a Stuttgart – Wendlingen – Ulm v Německu. Rozhodnutí o výstavbě těchto úseků bylo politické a analýza nákladů a přínosů byla provedena až v pozdější fázi (následně) s cílem prokázat sociálně-ekonomickou ziskovost.
- iii) Většina studií ve Španělsku, bez ohledu na region a vlastnosti projektu, vykazovala velmi podobné výsledky a relativně nízký poměr nákladů a přínosů (přibližně 1). Ve skutečnosti mají některé projekty jen omezenou naději být z hlediska sociálních

nákladů a přínosů životaschopné (např. úsek vysokorychlostní tratě „Venta de Baños – León“ nebyl životaschopný ze sociálně-ekonomického hlediska několika scénářů citlivých situací), přesto jsou však realizovány.

- iv) Od roku 2007 nebyla provedena žádná aktualizace analýzy nákladů a přínosů Brennerské osy. V analýze z roku 2007 činil poměr nákladů a přínosů 1,9. Mezitím došlo v plánování a výstavbě projektu Brennerského patního tunelu ke zpoždění přibližně o jedenáct let: dokončení bylo původně plánováno na rok 2016, nyní se však nepředpokládá dříve než v roce 2027. Z nejnovějších údajů vyplývá, že předpokládané náklady na tunel dosáhnou přibližně 9,3 miliardy EUR (s přihlédnutím k míře inflace). Oproti předběžným odhadům z roku 2002 vzrostly náklady v odhadu z roku 2013 o 46 % (z 5,9 miliardy EUR na 8,6 miliardy EUR), přičemž se nyní počítá s poklesem nákladní dopravy. Tyto činitele velmi výrazně snižují poměr přínosů a nákladů, čímž se údaje z analýzy nákladů a přínosů z roku 2007 o počtu cestujících a nákladní dopravě stávají nerealistické. Agentura INEA, která tuto oblast řídí v zastoupení Komise, uvedenou otázku neřešila.

51. V roce 2015 zavedla agentura INEA pro účely výzvy k předkládání návrhů v rámci CEF konkrétní posouzení nákladů a přínosů, které je předpokladem poskytnutí podpory v rámci Nástroje pro propojení Evropy. Domníváme se, že to pomůže zlepšit kvalitu rozhodování v rané fázi. Agentura INEA (stejně jako řídicí orgány v případě výdajů na politiku soudržnosti v rámci sdíleného řízení) v současné době před schválením spolufinancování EU neprovádí hodnocení nákladů na ušetřenou minutu nebo nákladů na modernizaci stávající konvenční železniční tratě jakožto alternativy k navrhované nové vysokorychlostní trati.

Překročení nákladů, zpoždění výstavby a opožděné uvedení do provozu jsou spíše pravidlem než výjimkou

52. Překročení nákladů na investice do vysokorychlostních železnic nezatěžují rozpočet EU, protože spolufinancovaná částka je omezena na původně dohodnutou částku. Třebaže překročení nákladů jsou hrazena z vnitrostátních rozpočtů, posuzovali jsme rozsah překročení nákladů i zpoždění, a to jak na úrovni projektu, tak na úrovni tratě. Z údajů, které

máme k dispozici, usuzujeme, že překročení nákladů činilo celkem 5,7 miliardy EUR na úrovni projektů (tj. 44 %) a 25,1 miliardy EUR na úrovni tratí (78 %).

53. U tří z 30 posuzovaných projektů došlo k výraznému překročení nákladů o více než 20 % původního odhadu a u všech auditovaných vysokorychlostních tratí došlo k překročení nákladů o více než 25 % (**tabulka 5**). Nejvyšší překročení nákladů byla zjištěna u německých tratí: překročení nákladů u tratě Stuttgart – Mnichov dosáhlo 622,1 %.

Tabulka 5 – Přehled nákladů na km a srovnání s odhady

Auditovaná trať	Celková délka (v km)	Celkové náklady (v mil. EUR)**	Původní odhadované náklady (v mil. EUR)	Skutečné překročení nákladů (%)	Původní stavební náklady na km (v mil. EUR)	Konečné náklady na dokončení na km (v mil. EUR)
Berlín – Mnichov	671	14 682	8 337	76,1 %	12,4	21,9
Stuttgart – Mnichov	267	13 273	1 838	622,1 %	6,9	49,7
Rýn – Rhona	138	2 588	2 053	26,1 %	14,9	18,8
LGV Est Européenne	406	6 712	5 238	28,1 %	12,9	16,5
Madrid – Barcelona – francouzská hranice	797	12 109	8 740	38,5 %	11	15,2
Eje Atlántico	165	2 596	2 055	26,3 %	12,5	15,7
Madrid-León	345	5 415	4 062	33,3 %	11,8	15,7
Madrid – Galicie*	416***	5 714***	nepoužije se	nepoužije se	nepoužije se	13,7***
Turín – Salerno*	1 007	32 169	nepoužije se	nepoužije se	nepoužije se	31,9
Milán – Benátky*	273	11 856	nepoužije se	nepoužije se	nepoužije se	43,4

* Na úrovni tratě nejsou k dispozici žádné odhady nákladů, takže nelze odhadnout jejich potenciální překročení.

** V době auditu a také u nedokončených tratí: Stuttgart – Mnichov, Madrid – Galicie a Milán – Benátky.

*** Výpočet pro úsek Medina del Campo – Galicie, takže nezahrnuje překrývající se úsek 133 km na vysokorychlostní trati Madrid – León.

Zdroj: EÚD. Všechny údaje jsou vyjádřeny v nominálních hodnotách.

54. Zpoždění na úrovni projektů byla rovněž značná: osm z 30 auditovaných projektů mělo zpoždění nejméně o jeden rok a u poloviny tratí (5 tratí z deseti auditovaných) došlo ke zpoždění o více než deset let. Nejdelší zpoždění oproti původním odhadům se předpokládá u tratě Milán – Benátky (18 let).

55. Nejvyšší překročení nákladů na projekt činilo 83 % u projektu stanice „Stuttgart 21“ (**obrázek 2**), na který byl poskytnut grant z EU ve výši 726,6 milionu EUR.

Obrázek 2 – Stavební práce u projektu stanice Stuttgart 21



Zdroj: EÚD.

56. Stavební náklady na tento projekt vzrostly velmi výrazně kvůli nerealistickým počátečním odhadům nákladů na stavbu tunelů v hustě osídleném městském centru a nedostatečnému posouzení geologických a environmentálních hledisek a hledisek místního kulturního dědictví. Celkové stavební náklady ve výši 4,5 miliardy EUR podle odhadu z roku 2003 vzrostly na 6,5 miliardy EUR v roce 2013 a až na 8,2 miliardy EUR (podle nejnovějšího odhadu z ledna 2018). To znamená, že rozdíl oproti původní dohodě dosahuje 3,7 miliardy EUR. Dosud všichni partneři podílející se na financování odmítli uhradit vyšší náklady, než stanoví původní dohoda o financování.

57. Dokončení prací na této stanici bude dále významně zpožděno, protože podle původního plánu měly být stavební práce dokončeny do roku 2008. Zahájení prací plánované na rok 2001 se zpozdilo a práce byly zahájeny až v roce 2009 a podle současných odhadů budou dokončeny do roku 2025.

58. U 18 projektů³² jsme také posuzovali, jak dlouho trvalo, než byly tratě skutečně uvedeny do provozu od okamžiku dokončení projektů spolufinancovaných EU. U šesti projektů došlo k zahájení provozu nejpozději do měsíce po dokončení stavebních prací. U dvou projektů se uvedení do provozu zpozdilo přibližně o jeden rok; u šesti projektů bylo zpoždění dva roky; u jiného projektu trvalo zpoždění čtyři roky; zatímco dva projekty v Německu se zpozdí o osm let (tyto projekty byly dokončeny ke konci roku 2015 a v současné době se odhaduje, že trať nebude uvedena do provozu dříve než na konci roku 2023). V jiném případě (přeshraniční trať Figueres – Perpignan mezi Španělskem a Francií), přestože byla celá trať dokončena, nemohla být dalších 22 měsíců využívána, protože nebyla na obou koncích propojena se zbytkem sítě.

Názor občanů: hodnocení skutečné jízdní doby, cen a spojení, služeb cestujícím a stanic a jejich spádové oblasti z pohledu cestujících

Jízdní doba a ceny jízdenek jsou důležitými faktory úspěchu

59. Zkoumali jsme konkurenceschopnost vysokorychlostní železnice tím, že jsme požádali cestovní agenturu, aby našla nejlevnější ceny zpáteční letenky, jízdní dobu a počet spojení v určitých dnech jak pro obchodní, tak pro turistické profily na auditovaných tratích. Přehled naší metodiky a příslušných údajů je uveden v **příloze VI**. To nám umožnilo vypočítat průměrné ceny za kilometr a minutu cestování.

60. Ceny jízdenek se mohou značně lišit (např. podle denní doby a dostupnosti zvláštních nabídek). Provedli jsme však dostatečně rozsáhlé šetření (shromáždili jsme údaje o více než 5 000 zpátečních cest), abychom mohli realisticky posoudit možnosti cestování mezi jednotlivými výchozími a cílovými stanicemi na auditovaných tratích. Z analýzy vyplynuly následující poznatky.

- i) Pokud jde o rychlost: vysokorychlostní železnice bývá často mnohem rychlejší (v průměru o 30 % až 50 % jízdní doby) než konvenční železnice. Letecká doprava

³² Jedenáct ze třiceti auditovaných projektů buď stále probíhá, nebo nebylo realizováno řádně, což mělo za následek zrušení závazků významného objemu financování EU. U jednoho dokončeného projektu nebylo v době auditu stanoveno datum uvedení do provozu.

(od vzletu do přistání) je rychlejší než vysokorychlostní železnice. Pokud však hodnotíme celkovou reálnou dobu cestování z centra města do centra města, včetně cesty na letiště a postupy spojené s nástupem do letadla, je vysokorychlostní železnice často konkurenceschopná.

- ii) Pokud jde o ceny jízdenek/letenek: vysokorychlostní železnice bývá často mnohem levnější než letecká doprava. Rezervace na poslední chvíli u obou druhů dopravy jsou dražší než předem rezervované jízdenky/letenky. V Německu jsou ceny jízdenek na vysokorychlostní trati Stuttgart – Mnichov nižší než ceny jízdenek konvenčních železnic.
- iii) Počet nabízených spojů vysokorychlostní železnice se v průběhu roku značně liší. Dostupnost spojení je důležitá: některé vysokorychlostní tratě nabízejí velký počet spojů (např. v Německu 50–60 za den), zatímco u dvou ze čtyř auditovaných tratí ve Španělsku (Madrid – Santiago a Madrid – León) a u dvou auditovaných francouzských tratí bylo nabízeno velmi málo spojů.
- iv) U některých z auditovaných tras není řešení formou konvenční železnice schůdné; například cesta z Říma do Turína konvenční železnicí trvá více než 20 hodin. Vysokorychlostní železnicí trvá ujetí této trasy přibližně polovinu a letecky desetinu této doby. Podobná situace je na trati Madrid – Santiago.
- v) Spoje, které jsou nejvyhledávanější mezi uživateli cestujícími služebně (např. Madrid – Barcelona, Turín – Řím, Paříž – Štrasburk), jsou také nejdražší. Celkově nejvíce za vysokorychlostní železnice na kilometr zaplatí cestující ve Francii (služební i soukromé cesty).

61. Za účelem posouzení skutečné konkurenceschopnosti vysokorychlostní železnice byla analyzována celková jízdní doba z centra města do centra města i ceny dostupných možností. Dále jsme vylepšili analýzu dat pro čtyři tratě a vypočítali příslušné údaje srovnáním

vysokorychlostní železnice, konvenční železnice, letecké a silniční dopravy, včetně nákladů na osobní automobily a dálkové autobusy³³ (**tabulka 6**).

Tabulka 6 – Analýza přepravy „ode dveří ke dveřím“ na vybraných vysokorychlostních tratích

	MADRID, Puerta del Sol – BARCELONA, Plaça de Catalunya		ŘÍM, Piazza del Campidoglio – MILÁN, Piazza del Duomo		BERLÍN, Potsdamer Platz – MNICHOV, Marienplatz		PAŘÍŽ, Place de la Concorde – ŠTRASBURK, Place du Château	
Vzdálenost	607–698 km		572–661 km		587–654 km		466–548 km	
Druh dopravy	Doba	Cena (EUR)	Doba	Cena (EUR)	Doba	Cena (EUR)	Doba	Cena (EUR)
Osobní automobil	10:40–18:20	138–190	10:40–18:40	180	10:00–16:40	95–142	8:40–12:20	44–79
Letecká doprava	6:30–8:00	227–253	6:30–7:00	140	6:30–8:00	146	nepoužije se	nepoužije se
Dálkový autobus	16:20–18:00	36–49	15:00–21:00	40	17:00–23:00	45–79	13:00–22:40	33–55
Konvenční železnice	11:30–12:00	124–128	9:00–23:00	61–103	nepoužije se	nepoužije se	nepoužije se	nepoužije se
Vysokorychlostní železnice	6:00–8:20	159–181	6:50–9:00	23–205	8:30–10:30	66	5:10–5:30	158–165

Zdroj: EÚD.

62. Z analýzy cesty z „centra města do centra města“ vyplynuly následující závěry:

- i) Nejrychlejší spojení mezi Madridem a Barcelonou představuje vysokorychlostní železnice: i letecká doprava – měříme-li jízdní dobu „ode dveří ke dveřím“ – je pomalejší a také dražší. To vysvětluje, proč vysokorychlostní železnice v posledních letech výrazně zvýšila svůj podíl na trhu. Od otevření vysokorychlostní tratě v roce 2008 se modální rozdělení mezi leteckou dopravou a železnicí změnilo z poměru 85:15 na 38:62 v roce 2016. Tato analýza může sloužit k posouzení úspěšnosti provozu vysokorychlostní železnice a jako měřítko míry udržitelnosti uskutečněných investic.
- ii) Rovněž mezi Římem a Milánem si z hlediska jízdní doby drží vedoucí pozici letecká doprava a vysokorychlostní železnice. Počet vlaků se zvýšil a ceny jízdenek se

³³ Od nedávné liberalizace trhu zaznamenala autobusová doprava v mnoha členských státech obrovský nárůst. Například v Německu vzrostl počet cestujících ze 3 milionů v roce 2012 na 25 milionů v roce 2015 (Zdroj: *Les autocars et le marché voyageurs longue distance: vers un jeu perdant-perdant?*, Prof. Yves Crozet, Lyonská univerzita, 2015).

v průběhu času snižovaly. Vysokorychlostní železnice tak časem získala větší podíl na trhu, a to i na úkor dálkové konvenční železnice.

- iii) Z Berlína do Mnichova lze cestovat konvenční železnicí, avšak s mnoha přestupy. Letecká doprava je nejrychlejší, ale nákladná. Vysokorychlostní železnice je druhou nejrychlejší variantou a je přitom levnější. I když je cestování dálkovým autobusem nejlevnější, jízdní doba je odrazující.
- iv) Z Paříže do Štrasburku nejsou provozovány žádné přímé letecké ani přímé konvenční železniční spoje. Vysokorychlostní železnice je nejrychlejší s ohledem na celkovou jízdní dobu, ale ceny jízdenek výrazně převyšují cenu jízdy osobním automobilem či dálkovým autobusem.

63. Dospěli jsme k obecnému závěru, že důležitými faktory úspěchu jsou celková doba cestování i cena. V kombinaci s účinnou linkovou dopravou (časté vlakové spoje, které odjíždějí a přijíždějí včas) mohou tyto faktory přispět k posílení budoucího provozu vysokorychlostních železnic.

Další zlepšení je zapotřebí při vystavování přepravních dokladů na železnici a při monitorování údajů o osobní dopravě

64. Z jednoho zveřejněného výzkumu o vysokorychlostních železnicích³⁴ vyplývá, že flexibilita při vystavování přepravních dokladů a dochvilnost spojů zvyšují konkurenceschopnost mezi různými druhy dopravy a napomáhají udržitelnému úspěchu. Představují tedy prostor pro další rozvoj.

65. Vystavování přepravních dokladů na železnici nevychází ze srovnání s vystavováním přepravních dokladů v leteckém průmyslu dobře. Například řešení pro elektronické vystavování jednotných přepravních dokladů (e-ticketing), jež např. umožňují rezervovat cesty zahrnující více provozovatelů nebo překročení hranic, jsou mnohem jednodušší

³⁴ Zdroj: Florence School of Regulation, *Low-cost air and high-speed rail: an untapped potential for complementarity?* („Florentská správní akademie: Nízkonákladová letecká doprava a vysokorychlostní železnice: nevyužitý potenciál komplementarity?“), březen 2014.

v letecké dopravě než na železnici. Také téměř neexistuje žádný vyhledávač pro kombinované cestování leteckou dopravou a vysokorychlostní železnicí.

66. Komise začala shromažďovat údaje o spojích a ukazatele týkající se vývoje využívání železničních sítí a sleduje vývoj rámcových podmínek prostřednictvím své platformy pro monitorování železničního trhu (RMMS). Tyto údaje jsou však zatím nesoudržné, neboť do konce roku 2017 nebyly komplexně uplatňovány společné normy. Soubor údajů, které se v současné době shromažďují o vysokorychlostní železnici, je ve srovnání s údaji o konvenční železnici omezený. Údaje pokrývají tyto oblasti: zpoplatnění infrastruktury, přidělování kapacity, investice do infrastruktury a závazky veřejné služby týkající se vysokorychlostní železnice.

67. Do roku 2017 neexistovaly ani společné platné definice dochvilnosti spojů. Údaje o dochvilnosti spojů se proto v rámci EU značně liší. Provozovatelé drážní dopravy jsou podle požadavků čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 1371/2007 povinni zveřejňovat zprávy o dochvilnosti spojů a spokojenosti zákazníků v databázi ERADIS, ale vzhledem k tomu, že neexistuje žádná společná metodika nebo standardizovaný rámec pro tyto zprávy, jsou těžko použitelné a neposkytují cestujícím jasný přehled o situaci. Komise zadala průzkumy Eurobarometru o sledování spokojenosti cestujících s železniční dopravou. Poslední průzkum byl zveřejněn v roce 2013 a zpráva o následné kontrole se očekává do konce června 2018. Monitorování těchto otázek na úrovni EU je stále nutné výrazně zlepšit.

Důležitý je počet i umístění stanic

68. Pro úspěch tratě a udržitelnost jejího provozu je nezbytný správný počet stanic³⁵. Je-li trať bez zastávek nebo jich má jen velmi málo, celková rychlost mezi výchozí a cílovou stanicí je vysoká a konkurenceschopnost s jinými druhy dopravy je optimální; je tím však omezena její udržitelnost, protože spoje tak může využívat méně potenciálních cestujících, kteří žijí v okolí tratě. Pokud je naopak na trati více zastávek, sníží se průměrná rychlost a může být

³⁵ Viz také: zvláštní zpráva Francouzského účetního dvora z roku 2014: *LA GRANDE VITESSE FERROVIAIRE: UN MODÈLE PORTÉ AU-DELÀ DE SA PERTINENCE* a výroční veřejná zpráva za rok 2013 o LGV Est-Européenne *La participation des collectivités territoriales au financement de la LGV-EST: des contreparties coûteuses, une gare de trop*.

ohrožena konkurenceschopnost s jinými druhy dopravy, spoj však může využívat více cestujících, čímž se zvyšují příjmy z prodeje přepravních dokladů.

69. Analyzovali jsme počet zastávek na auditovaných tratích a následný dopad na jízdní dobu a konkurenceschopnost dopravy na trati, stejně jako jejich přístupnost, konektivitu a účinky na obnovu. Úplné informace a všechny klíčové údaje o této analýze stanic jsou uvedeny v **příloze VII.**

70. Z údajů oficiálních jízdních řádů vyplývá, že každá mezistanice prodlužuje celkovou jízdní dobu v průměru o 4 až 12 minut³⁶ a snižuje průměrnou rychlost o 3 až 16 km/h³⁷. Počet stanic se pohybuje od čtyř (LGV Rýn – Rhona) do patnácti (na trati Berlín – Mnichov) a vzdálenost mezi nimi se značně liší (nejdelší vzdálenost mezi dvěma stanicemi na téže vysokorychlostní trati je 253 km; nejkratší je 26 km). Na auditovaných tratích jsou provozovány různé typy spojů³⁸ (např. na trati Madrid – Barcelona jezdí některé vlaky přímo bez zastávky celých 621 km, zatímco jiné vlaky na této trati zastavují i na mezistanicích, a to s různou frekvencí). Největší časový rozdíl mezi přímými a „nejméně přímými“ vlakovými spoji je 72 minut (na trati Berlín – Mnichov).

71. Abychom posoudili potenciální počet uživatelů vysokorychlostní tratě, provedli jsme rovněž audit spádové oblasti každé z deseti vysokorychlostních tratí a čtyř přeshraničních tratí³⁹. Některé stanice nemají v bezprostřední spádové oblasti dostatečný počet cestujících a jsou umístěny příliš blízko u sebe. Tím se snižuje celková účinnost vysokorychlostní dopravy, protože vlaky musí zastavovat příliš často, aniž by se tak dostaly k mnoha novým

³⁶ Např. přímý vlak na trati Madrid – Barcelona jede 150 minut, zatímco vlaky, které zastavují i ve městech Guadalajara nebo Calatayud, Zaragoza, Lleida a Camp de Tarragona, jedou 190 minut.

³⁷ Např. přímý vlak Madrid – Barcelona dosahuje průměrné rychlosti 268 km/h, zatímco vlaky, které zastavují i ve městech Guadalajara nebo Calatayud, Zaragoza, Lleida a Camp de Tarragona, dosahují průměrně pouze 211 km/h.

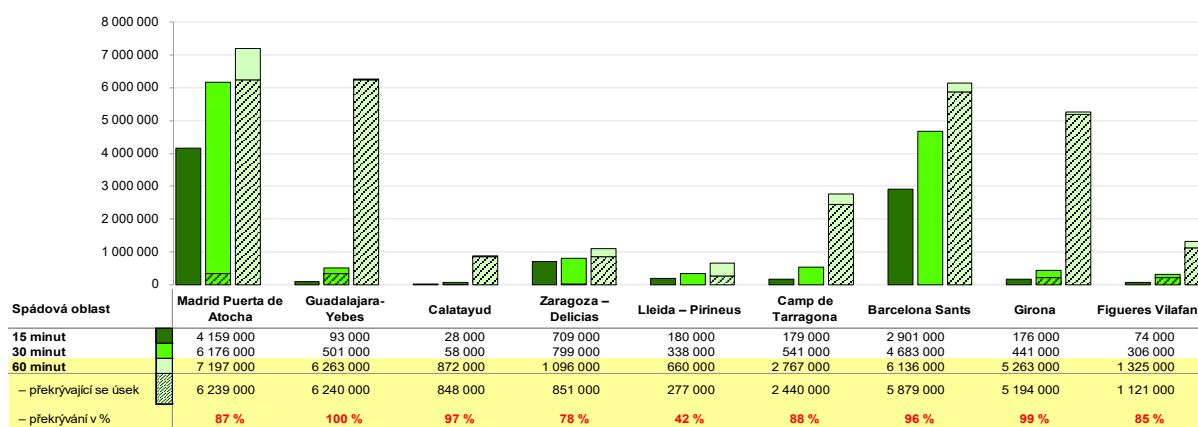
³⁸ S výjimkou vysokorychlostních tratí Milán – Benátky a Eje Atlantico všechny spoje osobní dopravy na vysokorychlostní železnici zastavovaly na stejných zastávkách.

³⁹ Viz také zvláštní zpráva č. 21/2014, bod 53 a násl., kde jsme použili podobnou techniku.

cestujícím, nebo se tak příliš komplikuje každodenní řízení provozu vlaků s cílem získat přijatelné údaje o přepravním výkonu.

72. **Příloha VIII** obsahuje celkové výsledky a hlavní údaje o stanicích všech auditovaných vysokorychlostních tratí. Například, jak je vidět na **obrázku 6**, ačkoli trať Madrid – Barcelona – francouzská hranice má velmi rozsáhlou spádovou oblast (což vysvětluje její úspěch), spádová oblast některých stanic na trati (např. Guadalajara-Yebes nebo Calatayud) je velmi malá. Vzhledem k velmi omezenému počtu lidí žijících v 15minutové spádové oblasti existuje důvod k pochybnostem o nákladové efektivnosti a účinnosti zachování těchto stanic jako zastávek na vysokorychlostní trati (60minutová spádová oblast stanice Guadalajara je ze 100 % překrývající spádovou oblastí díky své blízkosti k Madridu).

Obrázek 6 – Analýza stanic vysokorychlostní tratě Madrid – Barcelona – francouzská hranice



Zdroj: EÚD a Eurostat.

73. I když plán Komise předpokládá propojení všech letišť hlavní sítě s železniční sítí do roku 2050, pokud možno pomocí vysokorychlostní železnice, v současné době má jen několik vysokorychlostních železničních stanic přímé vysokorychlostní spojení s letištěm.

Vysokorychlostní železniční a letecká doprava se mohou doplňovat (tím, že vysokorychlostní železnice dopravují cestující na letiště, mohou rozšiřovat spádovou oblast letiště a cestující se tak mohou rozhodnout využít daného letiště kvůli plynulému a rychlému železničnímu spojení po přistání). Zjistili jsme však, že kombinování vysokorychlostní železniční a letecké dopravy je pro cestující komplikované. Například i když vysokorychlostní trať Madrid – Barcelona vede poblíž dvou nejrušnějších letišť Španělska (Madrid-Barajas, které v roce 2016

využilo 50,4 milionu cestujících, a Barcelona-El Prat, které ve stejném roce využilo 44,2 milionu cestujících⁴⁰), neexistují žádné plány na propojení těchto letišť s vysokorychlostní železniční sítí zavedením vysokorychlostních spojů⁴¹.

74. Úspěch a konkurenceschopnost stanic vysokorychlostní železnice předpokládá jejich dobré umístění.

- i) Měly by být snadno dostupné cestujícím využívajícím různé druhy dopravy, včetně chůze a jízdy na kole, a měly by nabízet vhodné možnosti využití veřejné dopravy a parkovací místa za přijatelné ceny.
- ii) Měly by nabízet několik dobře fungujících vysokorychlostních železničních spojení a dostatečný počet vlaků po celý den.
- iii) Měly by přispívat k hospodářské činnosti v okolí (účinky na „obnovu“ nebo „opětovnou urbanizaci“).

75. Analyzovali jsme přístupnost, konektivitu a účinky na obnovu 18 stanic vysokorychlostní železnice (dvě na každou auditovanou trať). Úplné informace, včetně použitých kvantitativních kritérií, jsou uvedeny v příloze IX. Z naší analýzy vyplývá, že by bylo možné zlepšit přístup ke 14 stanicím. Např. stanice Meuse TGV (obrázek 3) na trati LGV Est-Européenne je špatně dostupná: jak ukazuje šipka, stanice se nachází na izolovaném místě ve venkovské oblasti. Jediný způsob přístupu ke stanici nabízí několik místních autobusových linek a malé parkoviště pro osobní automobily.

⁴⁰ *Tráfico de pasajeros, operaciones y carga en los aeropuertos Españoles*, Aena 2016.

⁴¹ Studie proveditelnosti pro vysokorychlostní železniční propojení s letištěm Madrid-Barajas a informační studie o úpravě letištní stanice pro vysokorychlostní dopravu jsou v současné době prováděny za pomoci spolufinancování z Nástroje pro propojení Evropy jako součásti projektu 2015-ES-TM-0173-S.

Obrázek 3 – Stanice Meuse TGV



Zdroj: EÚD.

76. Zjistili jsme také, že sedm stanic nemá přiměřenou velikost: čtyři z nich byly příliš velké a tři příliš malé pro daný počet cestujících. Čtyři stanice neposkytovaly veřejnosti všeobecné služby. U pěti stanic chybělo dobré propojení, zatímco dalším sedmi stanicím by prospělo lepší propojení.

77. Na základě provedené analýzy změn v průběhu času (např. na trhu práce, na trhu s nemovitostmi či v počtu přesunutých podniků a vytvořených pracovních míst) jsme nezaznamenali žádné jednoznačné účinky obnovy u 15 z 18 stanic na auditovaných vysokorychlostních tratích. Otevření stanice Belfort-Montbéliard na trati Rýn – Rhona se stalo podnětem k otevření nedalekého obchodu a hotelu a umožnilo přemístění regionální nemocnice. Ve dvou dalších případech vytvořila modernizace stanic – spojená se zavedením vysokorychlostní dopravy – snadnější propojení mezi čtvrtěmi, které byly předtím odděleny železniční tratí. Svědčí to o tom, že vysokorychlostní tratě mohou doprovázet/doplňovat a

podporovat ekonomický zlepšení, která již region zahájil a očekával, ale sama o sobě nevytvoří místní hospodářský rozmach⁴².

Udržitelnost vysokorychlostních železnic: ohrožená účinnost spolufinancování EU

78. Má-li být vysokorychlostní trať úspěšná a investice udržitelná, měla by být schopna umožnit dopravu vysokého počtu cestujících. Tento prvek jsme hodnotili dvěma způsoby: referenčním srovnáváním počtu přepravených cestujících v průběhu času a analýzou počtu osob žijících ve spádové oblasti v okolí tratě.

Analýza údajů o počtu cestujících: na třech ze sedmi dokončených vysokorychlostních železničních tratí se přepraví méně cestujících, než je referenční hodnota 9 milionů cestujících za rok

79. Podle hodnocení na základě referenční hodnoty vycházející z akademických a institucionálních zdrojů by vysokorychlostní trať, má-li být považována za úspěšnou, měla v ideálním případě přepravit devět milionů cestujících, nebo alespoň šest milionů cestujících v prvním roce provozu⁴³. V roce 2016 bylo skutečně přepraveno více než devět milionů cestujících ročně pouze na třech tratích (Madrid – Barcelona, Turín – Salerno a LGV Est-Européenne). Na třech ze sedmi dokončených vysokorychlostních tratí, které jsme auditovali (Eje Atlántico, Rýn – Rhona a Madrid – León), byl však počet přepravených cestujících mnohem nižší⁴⁴. Náklady na infrastrukturu těchto tratí činily 10,6 miliardy EUR, přičemž EU

⁴² Výzkumná studie *Retour sur les effets économiques du TGV. Les effets structurants sont un mythe* dospěla ke stejnému závěru. Zdroj: Prof. Y. Crozet: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01094554/document>

⁴³ Údaj 9 milionů cestujících se vyskytuje v těchto dokumentech:
i) *In what circumstances is investment in HSR worthwhile?* („Za jakých okolností se vyplatí investice do vysokorychlostní železnice?“), De Rus, Gines, a Nash, C.A., Mnichov Personal RePEc Archive (MPRA), prosinec 2007, stejně jako
ii) v Příručce pro analýzu nákladů a přínosů investičních projektů Evropské komise, 2008, s. 84 (tato referenční hodnota pro analýzy nákladů a přínosů Komise se už neobjevuje v nejnovějším vydání z roku 2014).

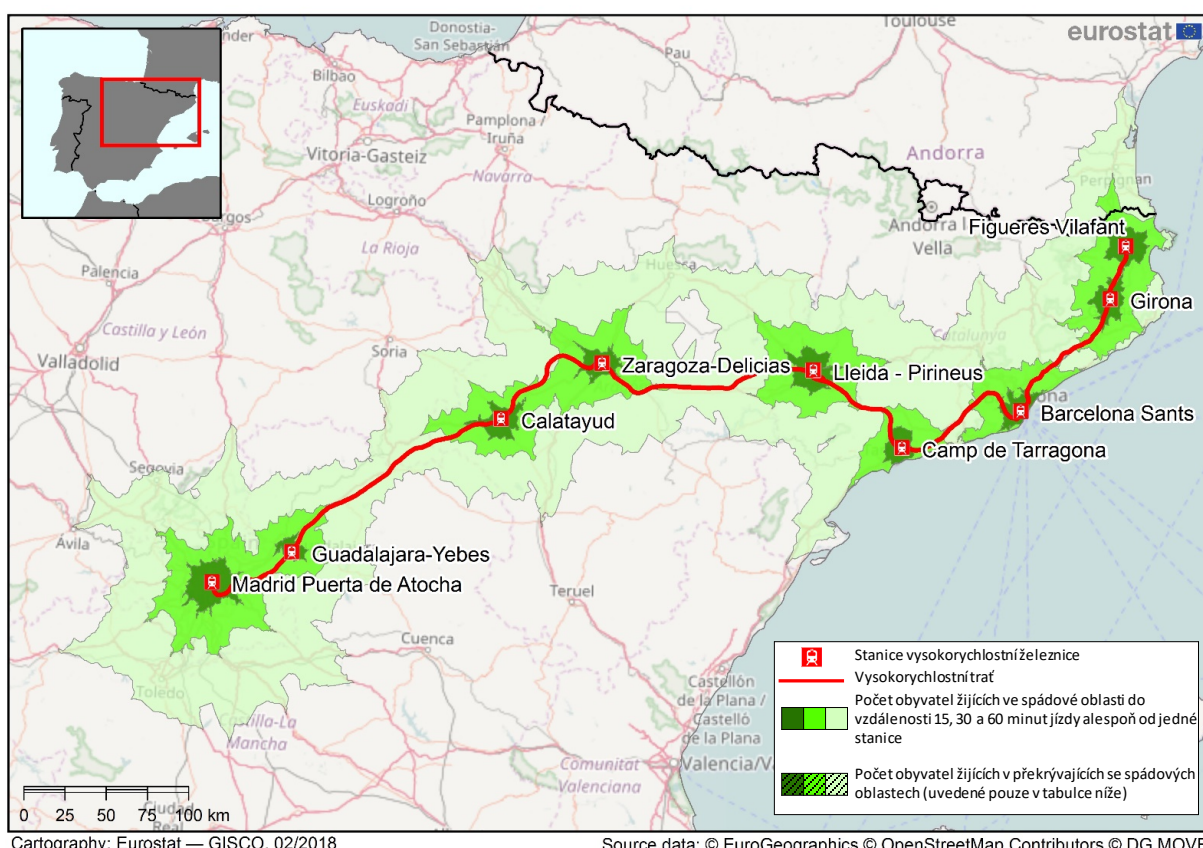
⁴⁴ Vysokorychlostní trať Berlín – Mnichov, která byla otevřena až v prosinci roku 2017, se v analýze nezohledňuje.

poskytla přibližně 2,7 miliardy EUR. To znamená, že u těchto tratí existuje vysoké riziko neúčinného vynakládání spolufinancování EU.

Analýza počtu obyvatel žijících ve spádové oblasti v okolí tratě: 9 ze 14 auditovaných vysokorychlostních tratí a úseků nemá dostatečně vysoký počet potenciálních cestujících

80. Provedli jsme také analýzu spádové oblasti, abychom posoudili potenciální udržitelnost provozu na úrovni tratě (viz **obrázek 7**). **Příloha VIII** rovněž obsahuje celkové výsledky a hlavní údaje o všech auditovaných vysokorychlostních tratích.

Obrázek 7 – Analýza spádové oblasti vysokorychlostní tratě Madrid – Barcelona – francouzská hranice



Zdroj: EÚD a Eurostat.

81. Devět ze čtrnácti auditovaných vysokorychlostních tratí a přeshraničních spojů nemělo ve svých patnáctiminutových a třicetiminutových spádových oblastech v okolí tratě dostatečný počet cestujících, kteří jsou předpokladem úspěšnosti vysokorychlostní železnice.

Jednalo se o tratě Madrid – León, Eje Atlántico, Madrid – Galicie, Milán – Benátky, Rýn – Rhona, Stuttgart – Mnichov, Mnichov – Verona, Figueres – Perpignan a Baskická trať Y. Je vhodné poznamenat, že tři tratě, které nesplňovaly uvedenou referenční hodnotu počtu cestujících (viz výše), jsou do tohoto kritéria rovněž zahrnuty.

82. Také jsme provedli analýzu úspěšnosti vysokorychlostní železnice v globálním kontextu, abychom pochopili příčiny úspěchu (**rámeček 2**).

Rámeček 2 – Provoz vlaků Shinkansen

Vlak Shinkansen (**obrázek 4**) a provozování vysokorychlostních železnic v Japonsku, umožňují širší srovnání provozu vysokorychlostních železnic v globálním měřítku.

550 km dlouhá vysokorychlostní trať z Tokia do Osaky je velmi úspěšná a přepraví 163 milionů cestujících ročně. Tento úspěch má řadu příčin: trať propojuje metropole s několika miliony obyvatel; vlaky jezdí na zvláštních tratích s velmi vysokou frekvencí (až 433 vlaků denně); spolehlivost a dochvilnost spojů jsou vynikající (v roce 2016 bylo průměrné zpoždění za celý rok méně než 24 sekund) a ve stanicích podél tratě jsou nainstalována nejmodernější bezpečnostní a ochranná opatření, přičemž cestujícím ve stanicích je poskytována odpovídající podpora.

Obrázek 4 – Vlak Shinkasen na Hlavním nádraží v Tokiu



Zdroj: EÚD.

**Konkurenceschopnost vysokorychlostní železnice v porovnání s jinými druhy dopravy:
zatím není zavedena zásada „znečišťovatel platí“**

83. Vysokorychlostní železnice mají jen omezenou konkurenční výhodu. Zatímco japonské vlaky Shinkansen jsou konkurenceschopné i u cestovních vzdáleností delších než 900 km, vysokorychlostní železnice v Evropě jsou obecně konkurenceschopné ve vzdálenostech od 200 do 500 km, přičemž jízda trvá někdy až čtyři hodiny. Převažujícím druhem dopravy na cestách do 200 km je osobní automobil kvůli své flexibilitě v místě určení (tzv. „poslední míle“), zatímco letecká doprava je nejvíce konkurenceschopná u delších cest.

84. Jedním z nástrojů posouzení dopadu různých druhů dopravy na životní prostředí je režim zdanění založený na uhlíku. V současné době neexistuje v žádném z členských států EU funkční mechanismus srovnatelný se švýcarským fondem pro železniční infrastrukturu, který je zčásti financován z poplatků uložených nákladním vozidlům, které projíždějí zemí.

Švýcarský přístup snižuje finanční zátěž daňových poplatníků v souvislosti s budováním a

údržbou železniční sítě, protože směřuje příjem z výběru poplatků z jednoho druhu dopravy přímo na investice podporující jiný druh dopravy.

85. V současné době neexistuje v EU žádný systém zpoplatnění, který by zohledňoval zásady „uživatel platí“ a „znečišťovatel platí“ v jednotlivých druzích dopravy za účelem zvýšení konkurenceschopnosti železniční dopravy. V minulosti byly uskutečněny pokusy o změnu intermodálních podmínek prostřednictvím internalizace externích nákladů z různých druhů dopravy, ty však byly z velké části neúspěšné. Téma funkce zdanění ve vztahu ke snížení emisí skleníkových plynů zůstává na programu řady vlád. Například ve Francii se v současnosti (opět⁴⁵) jedná o zavedení režimu křížového financování. Itálie bude v roce 2018 financovat stavbu Brennerského patního tunelu a jeho jižních přístupových tratí pomocí výnosů specializovaného fondu, který byl vytvořen v roce 1997 z příjmů z dálničních poplatků⁴⁶.

Souvislý a konkurenceschopný přeshraniční provoz vysokorychlostní železnice: dosud není všeobecný

Vzhledem k množství přetrvávajících překážek bude ještě třeba urazit dlouhou cestu, než dojde k otevření trhů vysokorychlostních tratí v EU a než tyto tratě budou konkurenceschopné

86. Účinná hospodářská soutěž na vysokorychlostních tratích dokáže prokazatelně zlepšit služby a snížit ceny pro cestující v EU. V současné době existuje jen velmi málo příkladů účinné konkurence na vysokorychlostních tratích (konkurence na železnici existuje v Itálii a v omezené míře v Rakousku⁴⁷). Zavedení hospodářské soutěže na italské vysokorychlostní

⁴⁵ Zásada *eco-taxa poida lourda* byla již jednou v roce 2008 ve Francii schválena v rámci rozpravy o životním prostředí (*grenelle de l'Environnement*), ale v roce 2014 bylo rozhodnuto, že tato ustanovení nebudou v praxi uplatňována.

⁴⁶ Čl. 55 odst. 13 zákona č. 449/1997 ze dne 27. prosince 1997, zveřejněné v dodatku k Úř. věst. 302, 30.12.1997, s. 5–113.

⁴⁷ V Rakousku, i když je trh v zásadě otevřený, se na ztrátové spoje vysokorychlostní osobní železniční dopravy nevypisují výběrová řízení. V Německu je trh otevřený, ale zavedený železniční podnik nemá na vysokorychlostních železničních tratích žádné významné konkurenty.

trati Turín – Salerno vedlo ke zlepšení dopravních služeb pro cestující. Výběr spojů se zlepšil (podle jízdního řádu na období 2017–2018 provozuje nový účastník na trhu denně 34 spojů v každém směru), přičemž ceny jízdenek klesly alespoň o 24 %⁴⁸. Zaměstnanci agentury ERA, kterých jsme se dotazovali, uváděli, že podobný příznivý účinek zaznamenali v Rakousku: hospodářská soutěž mezi zavedeným železničním podnikem a novým účastníkem na trhu přinesla více zákazníků i zavedenému provozovateli drážní dopravy.

87. Ve Francii a ve Španělsku však dosud nebyl trh s vysokorychlostní železniční dopravou otevřen a na vysokorychlostních železničních tratích nevznikla žádná hospodářská soutěž. Tyto členské státy chtějí počkat až do roku 2020, aby bylo možné posoudit, zda je zavedený provozovatel drážní dopravy připraven na hospodářskou soutěž v oblasti dálkové osobní dopravy. Dokonce i poté, bude-li provoz na těchto tratích považován za závazek veřejné služby, budou mít tyto členské státy za určitých podmínek možnost udělit desetiletý odklad, což znamená, že skutečně otevřená hospodářská soutěž může být odložena až do roku 2035.

88. Kromě postupného otevírání trhu, jež je stanoveno ve čtvrtém železničním balíčku, přetrvává v odvětví železniční dopravy řada postupů, které brání vzniku skutečně souvislé vysokorychlostní železniční sítě EU a potenciálně blokují účast nových zahraničních účastníků v hospodářské soutěži na vysokorychlostních tratích. Tyto postupy zahrnují technické a administrativní překážky a další překážky interoperability. Jaký to má v praxi dopad na cestující, je vysvětleno v **rámečku 3**.

Kromě toho existuje hospodářská soutěž na vysokorychlostní trati Stockholm – Göteborg. Na mezinárodních trasách fungují provozovatelé, kteří si navzájem nekonkurují. Nejedná se nové subjekty, ale obvykle o obchodní partnerství mezi zavedenými železničními podniky (např. Eurostar, Thalys, Thello).

⁴⁸ G. Adinolfi, „La guerra dei prezzi“, *La Repubblica*, 15. října 2017.

Rámeček 3 – Dopady nesouvislých přeshraničních vlakových spojů na cestující

1. Absence interoperability je příčinou zastávky a zpoždění ve stanici Brenner na úseku Mnichov – Verona

Na železniční dopravu se vztahuje více než 11 000 vnitrostátních pravidel, které ERA v současné době kategorizuje, aby je později „protřídila“. Neexistují žádná společná pravidla pro přeshraniční železniční dopravu. Německo a Rakousko uplatňují harmonizovaný přístup, avšak Itálie i nadále používá jiný soubor pravidel⁴⁹. To vše má za následek povinné přerušení jízdy na rakousko-italské hranici: všechny vlaky se musí zastavit na hranici, aby mohly být provedeny provozní změny s ohledem na požadavky italských a rakouských vnitrostátních právních předpisů, jež stanoví odlišné požadavky. Osobní vlaky se musí zastavit na dobu nejméně 14 minut (**obrázek 5**) a nákladní vlaky jsou zpožděny o 45 minut. Tato zpoždění jsou velmi významná vzhledem k tomu, že celkový cíl několikamiliardové investice do železniční infrastruktury na vysokorychlostní trati Mnichov – Verona je zkrácení jízdní doby o 114 minut.

Obrázek 5 – Cestující čekající ve stanici Brenner na pokračování cesty



Zdroj: EÚD.

⁴⁹ Například i) na rakousko-italské hranici dochází k výměně strojvedoucích: zatímco německé a rakouské právo vyžadují pouze jednoho německy mluvícího strojvedoucího, v Itálii platí požadavek na dva italsky mluvící strojvedoucí s licenci; ii) Německo a Rakousko vyžadují, aby na zadní straně nákladních vlaků byly umístěny reflexní cedule; v Itálii jsou reflexní cedule nepřijatelné a vyžadují se koncová světla; iii) Itálie neuznává technické kontroly prováděné německým železničním úřadem a požaduje vlastní nezávislé technické kontroly na hranicích.

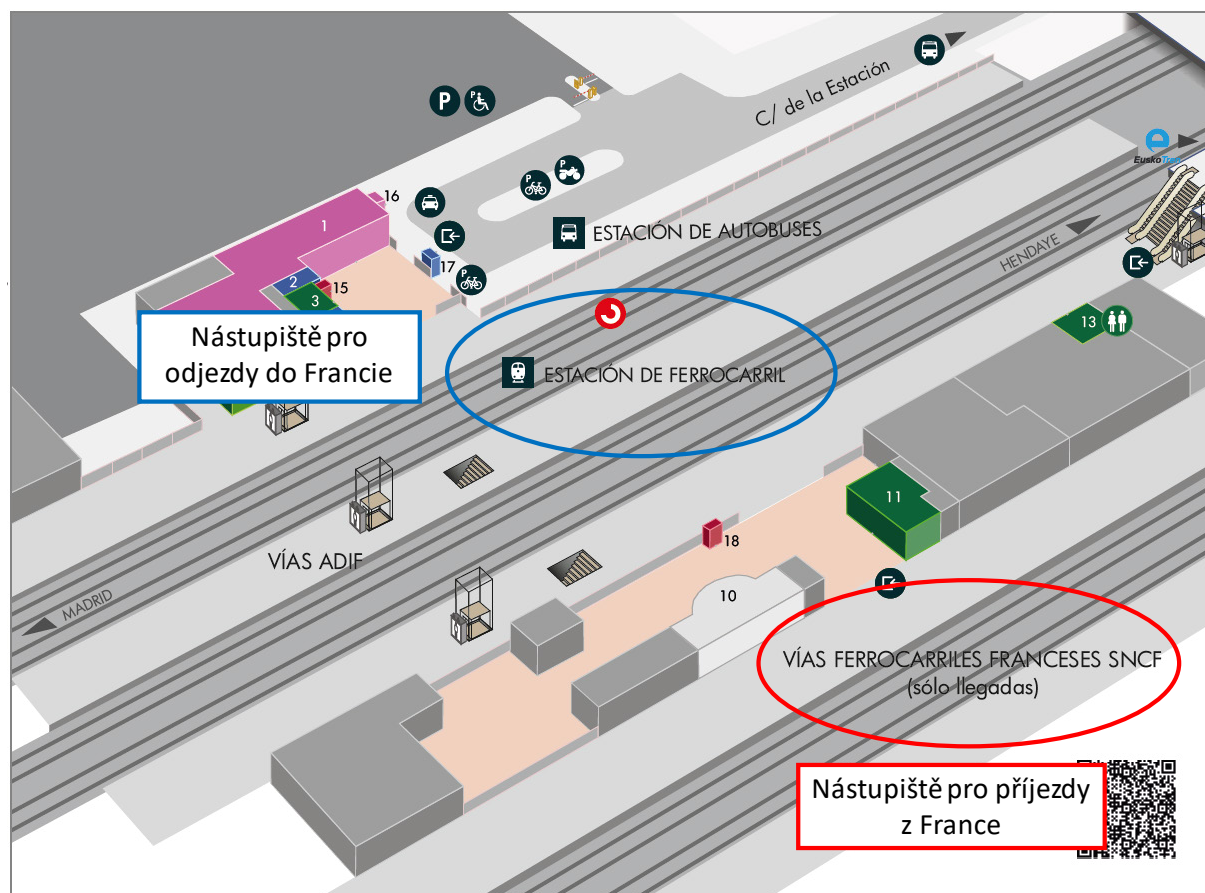
Na tento problém již upozornila zvláštní zpráva Účetního dvora č. 8/2010⁵⁰. Po osmi letech naše doporučení nevedla k žádným změnám v praxi. Podle vnitrostátních orgánů v navštívených členských státech by problémy v přeshraniční dopravě způsobené různými vnitrostátními předpisy v oblasti zaměstnanosti nebo pracovních jazyků bylo možné nejlépe vyřešit zavedením harmonizovaných pravidel v celé EU. V letecké dopravě je například používán pouze jeden pracovní jazyk (angličtina), což zmenšuje překážky mezi kontinenty a mohlo by to vyřešit i podobné problémy mezi členskými státy.

2. Vzhledem k chybějícímu propojení infrastruktury mezi Francií a Španělskem (na atlantické přeshraniční trase) jsou cestující nuceni přestoupit do jiného vlaku na jiném nástupišti

Vzhledem k tomu, že většina úseku mezi Bordeaux a španělskou hranicí není pro Francii prioritou, infrastruktura na hranicích je zastaralá, nekompatibilní a neodpovídá plně potřebám moderní vysokorychlostní železniční sítě. Francie není ochotná do této infrastruktury investovat (a proto nepožaduje financování EU), což negativně ovlivní propojení Španělska a Portugalska se sítí EU podél atlantického koridoru. Na španělské straně hranic pokračují práce na propojení baskické vysokorychlostní železniční sítě se zbytkem španělské sítě (se spolufinancováním z EU ve výši 318 milionů EUR). V současnosti musí proto při cestě přes hranice všichni cestující přestoupit na jiný vlak a jiné nástupiště (**obrázek 6**).

⁵⁰ Zvláštní zpráva č. 8/2010 Zlepšování dopravní výkonnosti na transevropských železničních osách: splnily investice EU do železniční infrastruktury svůj účel?

Obrázek 6 – Na hranici mezi Francií a Španělskem musí všichni cestující přestoupit do jiného vlaku



Zdroj: ADIF, s komentáři EÚD.

Poplatky za přístup k infrastruktuře: příliš složité a představují potenciální překážku hospodářské soutěže

89. Podle právního rámce EU pro železniční provoz musí provozovatel infrastruktury (subjekt oddělený od provozovatele drážní dopravy) umožnit využívat železniční trať každému provozovateli, který se podílí na nákladech na jejich údržbu. Tyto poplatky za přístup k infrastruktuře mají různé dopady na udržitelnost sítě. Podle výše, na jakou jsou stanoveny, mohou pomoci získat zpět část prostředků vložených do investičních nákladů na infrastrukturu, a pokud jsou dostatečně nízké, mohou také podpořit hospodářskou soutěž na železnici tím, že umožní účast novým účastníkům na trhu.

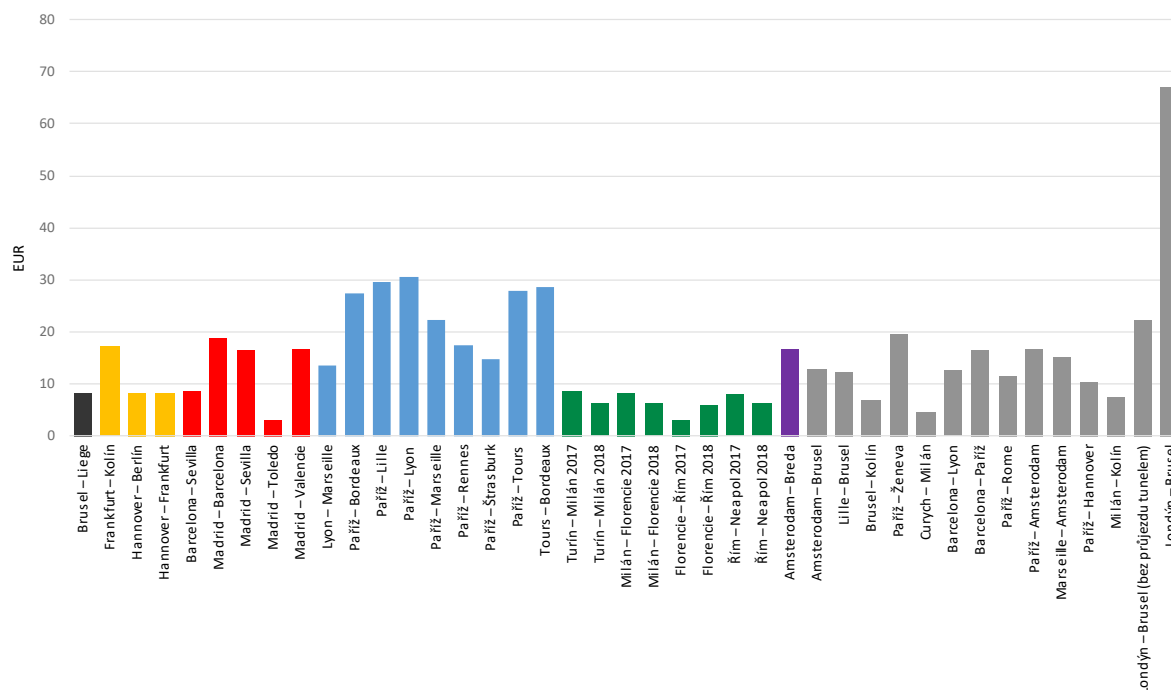
90. Směrnice (EU) č. 2012/34/EU⁵¹ požaduje, aby byly poplatky za přístup k infrastruktuře stanoveny především na základě nákladů přímo vynaložených na provoz vlakové dopravy. Zásady, které se používají ke stanovení cen v jednotlivých členských státech, se však značně liší⁵², zejména proto, že právní předpisy umožňují použití mnoha parametrů. Ve všech navštívených členských státech byly uplatňovány „obchodní přírážky“, které zohledňují zvláštní kategorie nákladů, jako je denní doba požadovaného termínu nebo přítomnost či nepřítomnost problematického místa.

91. Podle Mezinárodní unie železnic není výpočet poplatků za přístup k infrastruktuře transparentní. Poplatky se pravidelně se mění a na jejich výpočet se vztahuje až 56 proměnných, což vede k velmi rozdílným výsledkům. To potvrzuje **obrázek 8**, který ukazuje přesnou výši poplatků za přístup k infrastruktuře na vybraných párech výchozích a cílových stanic v EU propojených vysokorychlostní tratí, z nichž je patrné, že cenové hladiny poplatků jsou skutečně velmi odlišné. Například poplatky za přístup k infrastruktuře jsou ve Francii velmi vysoké a mnohem nižší v Itálii.

⁵¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru. Text s významem pro EHP (Úř. věst. L 343, 14.12.2012, s. 32).

⁵² Například v Itálii zahrnují poplatky za přístup k infrastruktuře nejen přímé náklady, ale i další náklady provozovatele infrastruktury, které orgán považuje za „efektivní a přiměřené“, zatímco v Německu je cílem politiky poplatků získat za přístup k infrastruktuře zpět značnou část nákladů vložených do infrastruktury od železničních společností. V Rakousku vychází poplatky za přístup k infrastruktuře z provozních nákladů. Poplatky za přístup k infrastruktuře ve Francii se zakládají na dvou kritériích: provozním pilíři, který využívá ekonometrický model pro stanovení mezních nákladů vycházejících z využívání tratě (přibližně 30 % celkové hodnoty), a pilíři ekonomické hodnoty, který je stanoven tak, aby umožňoval vybrat „co nejvyšší poplatek za přístup k infrastruktuře, jaký si mohou provozovatelé drážní dopravy dovolit hradit“ (přibližně 70 % celkové hodnoty). Ve Španělsku je účelem těchto poplatků pokrytí přímých nákladů.

Obrázek 8 – Výše poplatků za přístup k infrastruktuře pro vybrané páry výchozích a cílových stanic v EU



Zdroj: UIC.

92. Stanovení správné výše poplatků za přístup k infrastruktuře je důležité pro zajištění udržitelnosti i konkurenceschopnosti.

- i) Ve Francii jsou poplatky za přístup k infrastruktuře vysoké, aby pro správce infrastruktury, který je značně zadlužen, generovaly příjmy a zajišťovaly jeho udržitelné fungování. Tím se snižuje potřeba státu financovat a udržovat novou vysokorychlostní železniční infrastrukturu. Nadměrně vysoké poplatky za přístup k infrastruktuře současně odrážejí nové účastníky od vstupu na trh, čímž chrání zavedené provozovatele drážní dopravy před konkurencí.
- ii) V Itálii byly poplatky za přístup k infrastruktuře dříve používány jako prostředek k posílení hospodářské soutěže mezi zavedeným provozovatelem drážní dopravy a novým účastníkem na trhu. Italský železniční regulátor kromě jiných opatření (například zajištění práva na přístup k nádražním službám) snížil poplatky, aby zajistil spravedlivou hospodářskou soutěž. To vedlo ke zlepšení situace cestujících (viz **bod 86**).

Silný a nezávislý regulační orgán: je potřebný, ale ne vždy je skutečností

93. Zajištění rovnováhy mezi finanční udržitelností a konkurenceschopností má zásadní význam. Je proto důležité, aby v každém členském státě fungovaly vnitrostátní regulační orgány a aby Komise vykonávala nad tímto systémem dohled. Tyto subjekty by měly zajistit správné uplatňování pravidel, jimiž se řídí využívání přírážek ke zpětnému získání prostředků na pokrytí veškerých nákladů na infrastrukturu, přičemž právním cílem je optimální využití dostupné infrastruktury.

94. Podle práva Unie musí být vnitrostátním železničním regulačním orgánům poskytnuta značná nezávislost a pravomoci k monitorování železničních trhů, aby nedocházelo k diskriminaci nových subjektů na trhu a mohla se rozvíjet spravedlivá hospodářská soutěž. Regulační orgány by měly být vybaveny dostatečnými zdroji. Komise plnění těchto požadavků sleduje, podporuje vnitrostátní kontrolní orgány v jejich činnosti a usnadňuje dialog a výměnu osvědčených postupů mezi regulačními orgány. Zaznamenali jsme následující dva problémy.

- i) Španělsko je jediným členským státem, který považuje poplatky za přístup k infrastruktuře za daň a stanoví je v rámci právních předpisů. Tím se omezuje nezávislost řízení provozovatele infrastruktury a pravomoci regulačního orgánu upravovat jejich výši v případě porušení pravidel. Kromě toho se tím omezuje čas určený k přezkumu poplatků a komplikují revize a stížnosti. Postavení regulačního orgánu je obtížné, protože má omezený počet zaměstnanců a protože, na rozdíl od ustanovení směrnice v přepracovaném znění, nejsou jeho rozhodnutí pro provozovatele infrastruktury závazná.
- ii) V roce 2017 vydal francouzský regulační orgán závazné záporné stanovisko k novému modelu výpočtu poplatků za přístup k infrastruktuře, který byl určen pro rok 2018. Francouzská vláda zasáhla tak, že stanovila úroveň poplatků za přístup k infrastruktuře na rok 2018 prostřednictvím vyhlášky, která vycházela z původně použitého modelu. Takový přístup účinně omezuje pravomoc regulačního orgánu.

95. Komise v těchto dvou věcech zahájila řízení o nesplnění povinnosti. Pečlivě sleduje probíhající legislativní iniciativy, aby zajistila, že pravomoci regulačních orgánů nebudou v tomto procesu narušeny.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Provoz vysokorychlostní železnice má mnoho výhod, neexistuje však žádný realistický dlouhodobý plán EU a ani žádná skutečná vysokorychlostní síť EU

96. Vysokorychlostní železnice podporuje cíle politiky EU v oblasti udržitelné mobility, protože její uhlíková stopa je menší než u jiných druhů dopravy⁵³. Má i řadu dalších výhod, např. nabízí vyšší úroveň bezpečnosti; zmírňuje tlak na dopravní silniční sítě; umožňuje cestujícím na služebních i soukromých cestách cestovat rychle a pohodlně a může také představovat sociálně-ekonomickou podporu pro regiony.

97. Cíl Komise, kterým je ztrojnásobení délky vysokorychlostní železniční sítě (na více než 30 000 km v roce 2030), není podložen důvěryhodnou analýzou. Dosažení tohoto cíle považujeme za nepravděpodobné, protože plánování a výstavba vysokorychlostní železniční infrastruktury a její uvedení do provozu trvá přibližně 16 let. Do konce roku 2017 bylo v provozu pouze 9 000 km vysokorychlostních tratí a dalších 1 700 km bylo ve výstavbě.

98. Neexistuje žádná skutečná evropská vysokorychlostní železniční síť: existuje jen nesouvislý systém vysokorychlostních tratí jednotlivých členských států. Komise nemá pravomoc rozhodovat o tom, zda a kdy by měly být vybudovány vysokorychlostní tratě popsané v nařízení TEN-T, jelikož za rozhodnutí o výstavbě vysokorychlostních železničních tratí nesou výlučnou odpovědnost členské státy. Dokončení nadnárodních koridorů EU propojením vnitrostátních sítí není pro auditované členské státy prioritou. Přestože byl současně přijat mechanismus financování EU (nařízení o Nástroji pro propojení Evropy) a přestože příslušné členské státy podepsaly různé mezinárodní dohody, realizace prací na přeshraničních úsecích vysokorychlostních železničních tratí neprobíhá koordinovaně.

⁵³ V souladu s hypotézou rozsáhlého a intenzivního využívání vytvořené infrastruktury a za předpokladu, že spotřebovaná elektřina pochází z čistého zdroje (viz poznámka pod čarou 17).

Následkem toho má spolufinancování investic do vysokorychlostní železniční infrastruktury z EU poskytované členskými státy nízkou přidanou hodnotu Unie (**body 21 až 36**).

U investic do auditované vysokorychlostní železniční infrastruktury nebyly důsledně uplatňovány zásady řádného finančního řízení

99. Kvalita hodnocení potřeb v členských státech je nízká. Alternativní řešení, jako je modernizace stávajících konvenčních tratí namísto výstavby nových vysokorychlostních tratí, jsou systematicky zvažována pouze v Itálii a Německu; to je správná praxe, která by měla být uplatňována všude. Rozhodnutí o výstavbě jsou přijímána na vnitrostátní úrovni a jsou politická a jen zřídka se opírají o řádné analýzy nákladů a přínosů.

100. Vysokorychlostní železniční infrastruktura je drahá a její cena nadále roste: cena tratí, které jsme auditovali, dosahovala 25 milionů EUR na kilometr. Nákladová efektivnost je nízká. I když překročení nákladů na investice do vysokorychlostních železnic nezatěžuje rozpočet EU, protože spolufinancovaná částka je omezena na původně dohodnutou částku a veškerá navýšení nákladů jsou hrazena z rozpočtů členských států, překročení nákladů a zpoždění při výstavbě auditovaných tratí byla pravidlem a trvalo dlouho, než byly dokončené tratě uvedeny do provozu. V souhrnu činilo překročení nákladů 5,7 miliardy EUR na úrovni projektů (tj. 44 %) a 25,1 miliardy EUR na úrovni tratí (78 %). Zpoždění byla rovněž značná, u poloviny tratí dosahovala více než deseti let. Z našeho vyhodnocení využívání kapacity traťové rychlosti jednoznačně vyplývá, že vysokorychlostní doprava není vždy nezbytná: ve většině případů vlaky v průměru dosahují pouze asi 45 % návrhové rychlosti. Pouze na dvou vysokorychlostních tratích je průměrná provozní rychlost vyšší než 200 km/h a na žádné nepřesahuje 250 km/h. Z našich zjištění vyplývá, že čtyři z deseti tratí budou stát více než sto milionů EUR za ušetřenou minutu jízdy. Větší pozornost věnovaná uvedeným prvkům by mohla ušetřit stovky milionů eur a zajistit řádné využívání už vybudovaných tratí (**body 37 až 57**).

Posouzení situace pro občany EU poukazuje na výhody vysokorychlostní železnice, zatímco udržitelnost spolufinancování EU pro vysokorychlostní tratě je ohrožena

101. Z posouzení jízdní doby, ceny a počtu spojů vyplývá, že vysokorychlostní železnice má oproti svým konkurentům (letecké, konvenční železniční a silniční dopravě) výhody. Dospěli

jsme k obecnému závěru, že důležitými faktory úspěchu jsou ve stejné míře celková jízdní doba i cena. V kombinaci s linkovou dopravou (časté vlakové spoje) a spolehlivostí (dochvilnost odjezdů i příjezdů) by tyto faktory mohly umožnit vysokorychlostní železnici zvýšit podíl na trhu. Počet stanic na trati je důležitý a jejich umístění má zásadní význam: ne všechny auditované stanice jsou dobře přístupné a mají dobré spojení, přičemž u 15 z 18 auditovaných stanic vysokorychlostní železnice jsme nezaznamenali žádné zřetelné účinky na obnovu okolí.

102. Podle našeho posouzení je udržitelnost ohrožena: vycházíme-li z referenční hodnoty devět milionů cestujících za rok, tři ze sedmi dokončených tratí nelze považovat za úspěšné vysokorychlostní železniční tratě (Eje Atlántico, Rýn – Rhona a Madrid – León), protože počet přepravených cestujících byl mnohem nižší. Náklady na infrastrukturu těchto tratí činily 10,6 miliardy EUR, přičemž EU poskytla přibližně 2,7 miliardy EUR. To znamená, že existuje značné riziko neúčinných výdajů na spolufinancování těchto tratí ze strany EU, které by bylo možné zmírnit řádným posuzováním nákladů a přínosů jednotlivých tratí provedeným *ex ante*.

103. Z našeho hodnocení počtu osob žijících ve spádové oblasti auditovaných tratí vyplývá, že devět ze čtrnácti auditovaných tratí a přeshraničních spojení nemělo dostatek potenciálních cestujících, aby mohly být úspěšné. Kromě toho vysokorychlostní železnice a jiné druhy dopravy nemají v hospodářské soutěži stejné podmínky, protože na všechny druhy dopravy se nevztahují stejné poplatky (**body 58 až 85**).

Souvislý a konkurenceschopný přeshraniční provoz vysokorychlostní železnice: stále „hudba budoucnosti“

104. Stále existuje řada technických, administrativních a dalších překážek interoperability, i když Účetní dvůr vyzval k přijetí naléhavých opatření k odstranění těchto překážek již ve zvláštní zprávě zveřejněné v roce 2010. Přístup na trh železniční osobní dopravy není otevřen ve Francii a ve Španělsku; v Itálii a v omezené míře i v Rakousku hospodářská soutěž na železnici existuje. V Německu je trh železniční osobní dopravy otevřen, ale hospodářská soutěž na vysokorychlostních tratích neexistuje. Podle stávajících pravidel může být hospodářská soutěž odložena až do roku 2035. Vzhledem k tomu, že hospodářská soutěž

umožňuje poskytovat lepší dopravní služby, provozovat více spojů, a to za nižší ceny pro cestující, měla by se uskutečnit dříve.

105. Účelem poplatků za přístup k infrastruktuře je získat zpět předchozí investiční náklady na infrastrukturu a provozní náklady. Jsou-li dostatečně nízké, mohou podpořit hospodářskou soutěž na železnici tím, že umožní účast novým účastníkům na trhu. Systémy, které se k výpočtu používají, jsou však příliš složité, protože umožňují použití mnoha proměnných.

106. Každý členský stát musí mít regulační orgán, který musí být odborně způsobilý, mít dostatek zaměstnanců a být nezávislý na subjektu, který stanoví poplatky, i na vládě. Tento regulační orgán musí důsledně uplatňovat pravidla, aby zajistil dodržování schválených politik. Ve dvou ze čtyř případů, které jsme posuzovali, se prokázalo, že regulační orgány nemohou vykonávat své zákonné povinnosti. Komise v těchto dvou případech zahájila řízení o nesplnění povinnosti (**body 86 až 95**).

Doporučení 1 – Plánování vysokorychlostní železniční sítě EU

Komise by měla v rámci své kontrolní úlohy provést následující opatření:

1. Na základě vstupů a závazků členských států by měla přijmout realistický dlouhodobý prováděcí plán pro výstavbu zbývajících infrastruktury potřebné k dokončení hlavní vysokorychlostní železniční sítě EU v kontextu revize nařízení TEN-T. Tento dlouhodobý plán by měl být založen na klíčových právně vymahatelné projektech strategické infrastruktury v rámci hlavní sítě se zvláštním zaměřením na přeshraniční úseky, které musí být dokončeny do roku 2030, aby byla zvýšena přidaná hodnota Unie.

Na základě právně vymahatelného strategického plánu podle odstavce 1 by měla přijmout předem stanovená nápravná opatření v případě, že projekty na těchto prioritních úsecích nebudou zahájeny podle schváleného harmonogramu, budou zpožděny, nebo bude hrozit, že by problémy koordinace na jednotlivých hranicích mohly zabránit plánovanému uvedení tratě do provozu.

Termín pro splnění doporučení: při přípravě nových legislativních návrhů pro TEN-T.

2. Měla by provázat spolufinancování EU s posuzováním potřeby vysokorychlostních tratí a detailnějším monitorováním a dohledem, a to tak, že stanoví konkrétní podmínky uvedené v prováděcích rozhodnutích o hlavních prioritních úsecích. Dále by měla být posílena úloha evropských koordinátorů při realizaci přeshraničních projektů a vazba mezi pracovními plány pro koridor hlavní sítě a plněním Nástroje pro propojení Evropy.

Cílové datum provedení: okamžitě.

Doporučení 2 – Spolufinancování EU pro investice do vysokorychlostní železniční infrastruktury

Komise by měla:

1. Přezkoumat nařízení o TEN-T, které jí umožní právně vymáhat včasnou realizaci klíčových sítí strategické infrastruktury uvedených výše.

Termín pro splnění doporučení: zahájit práci co možná nejdříve, aby byla dokončena do roku 2023.

2. Při přezkumu nařízení TEN-T vyčlenit spolufinancování EU pro tyto strategické prioritní projekty.

Termín pro splnění doporučení: ihned po revizi nařízení TEN-T.

3. Při programování politiky soudržnosti spolu s členskými státy soustředit financování vysokorychlostních železničních tratí na ty tratě, které tvoří součást koridorů hlavní sítě.

Termín pro splnění doporučení: při přípravě programů na období po roce 2020.

4. Podmínit spolufinancování EU zavedením účinné hospodářské soutěže na podpořených vysokorychlostních tratích, a to co nejdříve po dokončení stavebních prací.

Cílový termín provedení: okamžitě.

5. Spojit poskytování spolufinancování EU příjemcům nejen se zajištěním výstupů, ale také s dosažením stanovených výsledků. Za tímto účelem by se mělo zajistit přijetí zásady placení určitého procentního podílu ze spolufinancování EU poskytnutého příjemci ve formě výkonnostního bonusu, pokud lze z následného hodnocení prokázat, že očekávané výsledky byly překročeny. Tento bonus by měl pocházet z výkonnostní rezervy, podobně jako je tomu v současné době v rámci politiky soudržnosti.

Termín pro splnění doporučení: při přípravě nových legislativních návrhů na období po roce 2020.

6. V rámci nového nařízení CEF se s členskými státy dohodnout na efektivnějších nástrojích pro prosazování právních předpisů, aby bylo možné urychlit plnění stávajících závazků stanovených nařízením TEN-T.

Takové nástroje by se měly rovněž uplatňovat v situaci, kdy členský stát nenavrhuje včas pokračit s realizací klíčových projektů, aby splnil přijaté závazky související s dokončením projektů hlavní sítě.

Termín pro splnění doporučení: při přípravě nových legislativních návrhů CEF na období po roce 2020.

Doporučení 3 – Zjednodušení přeshraniční výstavby

Za účelem zjednodušení stávajících a budoucích velkých přeshraničních investic do vysokorychlostní železniční infrastruktury by Komise měla:

1. Přezkoumat pravidla pro zadávání veřejných zakázek a umožnit vytvoření jednotného právního rámce pro hlavní projekty přeshraniční infrastruktury. To zahrnuje otázky, jako je jazyk zadávací dokumentace, smlouvy a účetní systémy řídicích orgánů realizujících projekty a postupy pro řešení sporů.
2. Vytvořit nebo usnadnit vytváření „jednotných kontaktních míst“, tj. jediných orgánů, jejichž úkolem je zjednodušovat různé formální náležitosti na obou stranách hranice.

3. Urychlit odstranění všech administrativních a regulačních překážek interoperability.

Cílové datum provedení: do poloviny roku 2019.

Doporučení 4 – Opatření ke zlepšení provozu vysokorychlostních železnic pro cestující

Komise by měla:

1. poskytovat podporu odvětví železniční dopravy, aby aktivně vyvíjelo řešení pro elektronické vystavování jednotných přepravních dokladů, jež budou zahrnovat i provoz vysokorychlostních železnic;
2. monitorovat členské státy s cílem zajistit, že přijmou veškerá možná opatření k úplnému a správnému provádění pravidel EU pro výpočet poplatků za přístup k infrastruktuře, zejména s ohledem na povinnost koordinace přírážek za účelem usnadnění přeshraničního provozu vysokorychlostních železnic;
3. v rámci svých kontrolních pravomocí přimět členské státy, aby splnily své závazky a zaručily, že na podmínky přístupu na trh pro vysokorychlostní železnici budou dohlížet nezávislé orgány a že provozovatelé infrastruktury budou svou činnost koordinovat tak, aby bylo zajištěno optimální účinné využívání těchto tras.
4. Zlepšit informace pro občany: i) u údajů o dochvilnosti vývojem specifických ukazatelů pro vysokorychlostní železnici a ii) na základě informací o spokojenosti zákazníků se službami, které jsou již nyní dostupné v databázi Komise (ERADIS), vypracováním standardního rámce výkaznictví a metodiky. Tyto údaje a výsledky se budou zveřejňovat ve dvouleté zprávě o monitorování železničního trhu.
5. posílit hospodářskou soutěž mezi jednotlivými druhy dopravy stanovením zásad, které budou vyžadovat náležité zohlednění externích nákladů všech druhů dopravy, a prosazovat jejich provádění.

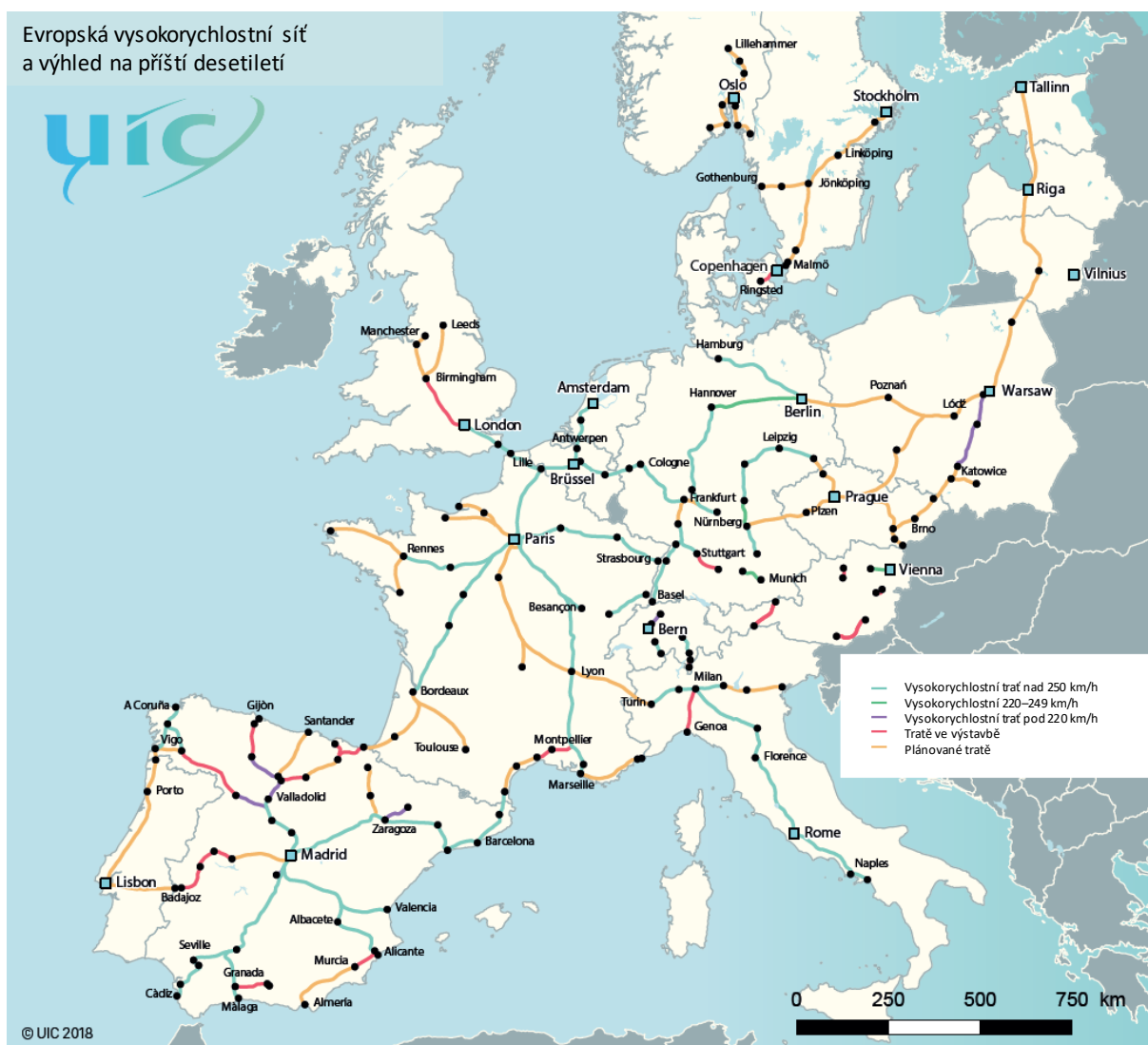
Cílové datum provedení: do konce roku 2019.

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá Iliana IVANOVA, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne středa 13. června 2018.

Za Účetní dvůr

předseda

Klaus-Heiner LEHNE

Mapa evropských vysokorychlostních sítí

Zdroj: UIC.

PŘÍLOHA II**Přehled financování vysokorychlostní železnice od roku 2000 podle členských států a způsobů řízení**

Členský stát	Celkový součet	Celkem v %	Programové období 2000–2006				Programové období 2007–2013				Programové období 2014–2020			
			Přímé řízení	Sdílené řízení	Celkem	Celkem v %	Přímé řízení	Sdílené řízení	Celkem	Celkem v %	Přímé řízení	Sdílené řízení	Celkem	Celkem v %
Belgie	95,5	0,4 %	76	-	76	0,9 %	19	-	19	0,2 %	0,5	-	0,5	0 %
Bulharsko	259,4	1,1 %	-	-	-	-	-	259,4	259,4	2,7 %	-	-	-	-
Česká republika	0,3	0 %	-	-	-	-	0,3	-	0,3	0 %	-	-	-	-
Dánsko	90,4	0,4 %	8,4	-	8,4	0,1 %	82	-	82	0,8 %	-	-	-	-
Německo	2 693,9	11,4 %	377,9	12,2	390,1	4,5 %	492,3	351,8	844,1	8,6 %	1 459,7	-	1 459,7	27,8 %
Řecko	1 050,9	4,4 %	-	241,9	241,9	2,8 %	1	308,3	309,3	3,2 %	499,7	-	499,7	9,5 %
Španělsko	11 232,2	47,3 %	197,5	6 175,8	6 373,3	73,3 %	299,4	4 264,3	4 563,7	46,6 %	295,2	-	295,2	5,6 %
Francie	2 004,7	8,4 %	252,9	-	252,9	2,9 %	814,7	101,6	916,3	9,4 %	835,5	-	835,5	15,9 %
Itálie	2 042,5	8,6 %	195,7	241	436,7	5 %	608,1	-	608,1	6,2 %	997,6	-	997,6	19 %
Nizozemsko	104,6	0,4 %	98,3	-	98,3	1,1 %	6,3	-	6,3	0,1 %	-	-	-	-
Rakousko	996,6	4,2 %	39,6	-	39,6	0,5 %	308,7	-	308,7	3,2 %	648,3	-	648,3	12,3 %
Polsko	1 996,7	8,4 %	-	-	-	-	1,9	1 710,6	1 712,5	17,5 %	-	284,2	284,2	5,4 %
Portugalsko	917,9	3,9 %	36,3	543,2	579,4	6,7 %	43	102,9	145,9	1,5 %	192,5	-	192,5	3,7 %
Slovinsko	0,7	0 %	-	-	-	-	0,7	-	0,7	0 %	-	-	-	-
Finsko	5	0 %	-	-	-	-	5	-	5	0,1 %	-	-	-	-
Švédsko	6,6	0 %	-	-	-	0 %	4,6	1,9	6,6	0,1 %	-	-	-	-
Spojené království	232,7	1 %	185	8,5	193,5	2,2 %	-	-	-	-	39,2	-	39,2	0,7 %
nepoužije se	1,5	0 %	1,5	-	1,5	0 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Celkový součet	23 732,1	100 %	1 469,2	7 222,6	8 691,8	100 %	2 687,1	7 100,8	9 787,9	100 %	4 968,2	284,2	5 252,4	100 %

Poznámka: Hodnoty v milionech EUR v únoru 2018; vyplacené / přidělené částky; částky přeshraničních projektů přidělené rovnoměrně mezi dotčené členské státy; aby byly údaje v tabulce soudržné, jsou evidovány Evropskou komisí. Vzhledem k rozdílným metodikám se proto mohou údaje pro auditované členské státy lišit od hodnot uvedených ve znění zvláštní zprávy; údaje nezahrnují podporu ERTMS a úvěry z EIB.

Zdroj: Evropská komise. EÚD.

PŘÍLOHA III**Analýza projektů**

Země	Vysokorychlostní trať	Kód projektu	Název projektu	Počáteční celkové náklady (mil. EUR)	Počáteční grant Unie (mil. EUR)	Skutečné celkové náklady (mil. EUR)	Skutečný grant Unie (mil. EUR)	Celková délka spolufinancovaného úseku v km	Náklady na km (mil. EUR)	Výstup realizovaný včas a v rámci rozpočtu? Uveden do provozu nejdříve po skončení výstavby?	Splnění předpokládaných výsledků?	Dosažené cíle?
Španělsko	Madrid – Barcelona – francouzské hranice	1999ES16CPT001	Suministro y montaje de materiales de vía en la Línea de Alta Velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa . Tramo Madrid – Lleida	745	464	848,1	464	485	1,7	ne, došlo ke zpoždění a překročení nákladů	ano	ano, částečně
Španělsko	Madrid – Barcelona – francouzské hranice	2001ES16CPT009	Línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera francesa . Tramo: Lleida – Martorell (Platforma). Subtramos XI-A y XI-B (Sant Sadurni D'Anoia – Gelida)	78,1	48,5	73,3	43,3	6,3	11,7	ano, částečně, došlo ke zpoždění, ale nikoli k překročení nákladů	ano, částečně	ano, částečně
Španělsko	Madrid – León	2002ES16CPT002	Nuevo acceso ferroviario al Norte y Noroeste de España, Madrid - Segovia - Valladolid / Medina del Campo . Tramo: Soto del Real – Segovia. Túnel de Guadarrama (Infraestructura y vía)	1 380,3	1 001,4	1 702,5	1 001,4	32,5	52,4	ne, došlo ke zpoždění a překročení nákladů	ano	ano
Španělsko	Madrid – León	2009ES162PR011	Línea de Alta Velocidad Venta de Baños-Palencia-León Plataforma Fase I	365,8	102,7	384,8	125,6	92,9	4,1	ne, došlo ke zpoždění a překročení nákladů	ano, částečně	ano, částečně
Španělsko	Eje Atlántico	2003ES161PR008	Eje Atlántico. Tramo Santiago-Oroso (Variante de Berdia)	85,5	55,2	101,8	49,5	9,1	11,2	ano, částečně, došlo k malému zpoždění a překročení nákladů	ne	ano
Španělsko	Madrid – Galicie	2009-ES-19091-E	Línea de alta velocidad Madrid-Galicia para tráfico mixto. Tramo La Hiniesta-Perilla-Otero-Cernadilla	211,5	35,2	243,4	35,2	83,2	2,9	ne, došlo ke zpoždění a překročení nákladů	přiliš brzy na posouzení	přiliš brzy na posouzení, žádné reálné cíle; dosud neměřitelné
Španělsko/ Portugalsko	Madrid – Extremadura	2007-EU-03080-P	Studie a práce na vysokorychlostní železniční ose jihozápadní Evropa (PP3) – osa Lisabon – Madrid: přeshraniční úsek Evora – Merida	3 027,45	312,7	247,10 (španělská část), celkem 312,66	29,00 ES část; 0,83 PT část	50+80 (portugalská část)	4,9	ne, došlo k výraznému zmenšení rozsahu	ne	ne
Španělsko/ Francie	Figueres – Perpignan	2007-EU-03110-P	Práce na výstavbě vysokorychlostního železničního úseku mezi Perpignanem a Figuerasem	994	69,8	952	60,6	51,9	18,3	ano	ne	ne
Španělsko/ Francie	Y Vasca	2007-EU-03040-P	Atlantická část mezinárodního úseku PP3 Vitoria – Dax (estudios y obras para la nueva línea de alta velocidad)	1 250	70	70,8 (španělská část)	5,1 (španělská část, 11,48 celkem)	16,5	4,3	ne, došlo k výraznému zpoždění a zmenšení rozsahu	ne	ne
Španělsko/ Francie	Y Vasca	2014-EU-TM-0600-M	Atlantický koridor: Úsek Bergara – San Sebastian – Bayonne. Studie a práce a služby pro následné práce. Fáze 1	1 165,1	459,3	nepoužije se	nepoužije se	67,8	17,2	přiliš brzy na posouzení, ale zpoždění se dají očekávat	přiliš brzy na posouzení	přiliš brzy na posouzení
Francie	Est-Européenne	2009-FR-17044-E	Druhá fáze LGV východní Evropa mezi městy Baudrecourt a Štrasburk – realizace stavebních prací na LGV	2 340	76	2 130	76	106	20,1	ano, částečně, došlo ke zpoždění, ale nikoli k překročení nákladů	ano, částečně	ano
Francie	Est-Européenne	2005-FR-401-b-P	Ligne à grande vitesse Est - section Vair es - Baudrecourt : installations et projets d'accompagnement dans râtelier de maintenance de l'OURCQ et gares nouvelles	92,3	3	93,4	1	nepoužije se	nepoužije se	ne, došlo ke zpoždění a překročení nákladů	ano	ano
Francie	Rýn – Rhona	2007-FR-24070-P	Vysokorychlostní železnice (LGV) Rýn – Rhona – Východní větev	2 312	198	2 610	198	137,5	19	ne, došlo ke zpoždění a překročení nákladů	ne	ano, částečně
Francie	Rýn – Rhona	2010-FR-92204-P	Adaptation de la ligne existante entre Mulhouse et la frontière en vue de la circulation de trains à grande vitesse (TGV) ou d'intercity express (ICE) sur l'axe Mulhouse-Mulheim (Fribourg)	4,1	0,7	3,4	0,6	4	0,9	ano	ano	ano, částečně Na trati není instalován ERTMS

Itálie	Milán – Benátky	2012-IT-06072-P	Tratta AV/AC Treviglio - Brescia: completamento 1° lotto costruttivo tratta e realizzazione opere di sistemazione stazione di Brescia.	644	123	644,2	114,2	51,3	12,6	částečně, zpoždění neovlivňují očekávané otevření tratě	ano	ano, ale výsledky se projeví až po uvedení celé tratě do provozu
Itálie	Milán – Benátky	2011-IT-93095-P	Tratta AV/AC Treviglio - Brescia: opere civili (fase)	26,4	5	26,4	4,9	0,3	87,1	částečně, zpoždění neovlivňují očekávané otevření tratě	ano	ano, ale výsledky se projeví až po uvedení celé tratě do provozu
Itálie	Turin – Salerno	2006IT161PR003	Tratta Campana della linea AV/AC Roma-Napoli	273	118,7	273	118,7	14,8	18,5	částečně, projekt realizován včas, ale tříleté zpoždění pro otevření tratě	ano	ano
Itálie	Turin – Salerno	žinnost 6 OP 1994–1999	Linea AV/AC Roma – Napoli (tratta campana): realizzazione di parte del I lotto e del II lotto	712,7	146,3	713	234,6	58	12,3	ne, došlo k významnému zpoždění při dokončení	ano	ano
Itálie	Mnichov – Verona	2007-IT-01030-M	jižní přístupová trať k Brenneru	422,3*	58,8	82,2**	14,5	nepoužije se**	nepoužije se**	ne, došlo k výraznému zpoždění a zmenšení rozsahu	ne	ne
Itálie/ Rakousko	Mnichov – Verona	2014-EU-TM-0190-W	Brennerský patní tunel – stavební práce	9 300***	878,6	probíhající***	probíhající	64***	145***	přiliš brzy na posouzení	přiliš brzy na posouzení	přiliš brzy na posouzení
Itálie/ Rakousko	Mnichov – Verona	2014-EU-TM-0186-S	Brennerský patní tunel – studie	9 300***	302,9	probíhající***	probíhající	64***	145***	přiliš brzy na posouzení	přiliš brzy na posouzení	přiliš brzy na posouzení
Itálie/ Rakousko	Mnichov – Verona	2007-EU-01190-S	Prioritní projekt TEN-T č. 1 Brennerský patní tunel – studie	9 300***	193,4	probíhající***	193,35	64***	145***	částečně, došlo ke zpoždění o jeden rok	přiliš brzy na posouzení	přiliš brzy na posouzení
Itálie/ Rakousko	Mnichov – Verona	2007-EU-01180-P	Prioritní projekt TEN-T č. 1 Brennerský patní tunel – stavební práce	9 300***	592,7	probíhající***	65,8	64***	145***	ne, došlo k velkým zpožděním	přiliš brzy na posouzení	přiliš brzy na posouzení
Itálie/ Rakousko	Mnichov – Verona	2012-EU-01098-S	Prioritní projekt TEN-T č. 1 Brennerský patní tunel – studie	9 300***	85,7	probíhající***	70,9	64***	145***	ano, částečně, rozsah nebyl plně dosažen	přiliš brzy na posouzení	přiliš brzy na posouzení
Německo/ Rakousko	Mnichov – Verona	2012-EU-01092-S	Předběžná studie pro severní přístupovou trať k Brennerskému patnímu tunelu mezi Mnichovem (Německo) a Radfeldem (Rakousko)	6,7	3,4	nepoužije se	0,7	nepoužije se	nepoužije se	ne, došlo ke zpoždění o pět let	ne	ne
Německo	Berlín – Lipsko/Halle – Erfurt – Norimberk – Mnichov	2009DE161PR002	Neubau VDE 8.1 Ebensfeld - Erfurt, Einzelmaßnahmen Projektabschnitt Thüringen	705,8	239,3	815	239,3	60,9	13,4	ano, částečně, došlo k překročení nákladů, ale nikoli ke zpoždění	ano	přiliš brzy na posouzení
Německo	Berlín – Lipsko/Halle – Erfurt – Norimberk – Mnichov	2007-DE-01050-P	Verkehrsprojekt Deutsche Einheit (VDE) 8.2, Neubaustrecke (NBS) Erfurt - Leipzig/Halle, Abschnitt Erfurt- Halle bzw. Gröbers	762	48,8	770	48,8	122	6,3	ano, částečně, došlo k mírnému překročení nákladů	ano, částečně, na trati byla nákladní železniční doprava	ano, částečně, protože na trati nebyla žádná nákladní železniční doprava a předpokládané jízdní doby nebyly zcela dodrženy
Německo	Stuttgart – Mnichov	2007-DE-17200-P	Aus- und Neubaustrecke Stuttgart-Wendlingen einschl. Stuttgart 21	2 894,5	135,1	6 526	128,8	57	114,5	ne, došlo k výraznému překročení nákladů a zpožděním	přiliš brzy na posouzení	přiliš brzy na posouzení
Německo	Stuttgart – Mnichov	2007-DE-17010-P	Neubaustrecke Wendlingen - Ulm	2 065,5	117,2	3 259	117,2	59,6	54,7	ne, došlo k výraznému překročení nákladů a zpožděním	přiliš brzy na posouzení	přiliš brzy na posouzení
Portugalsko	Lisabon – Madrid	2014-PT-TM-0627-M	Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha): Troco Évora-Caia e Estação Técnica ao km 118 da Linha do Sul (železniční spojení Sines/Elvas (Španělsko): Úsek Évora – Caia a technická stanice na 118 km jižní tratě)	814,7	127,7	nepoužije se	nepoužije se	130	6,3	přiliš brzy na posouzení	přiliš brzy na posouzení	přiliš brzy na posouzení

* Údaj se vztahuje k celkovým způsobům nákladů.

** Rozsah projektu byl výrazně omezen.

*** Odhad proveden v době auditu celého projektu Brennerského patního tunelu.

Klíčové údaje o vysokorychlostní železnici podle jednotlivých členských států***Vstupní údaje***

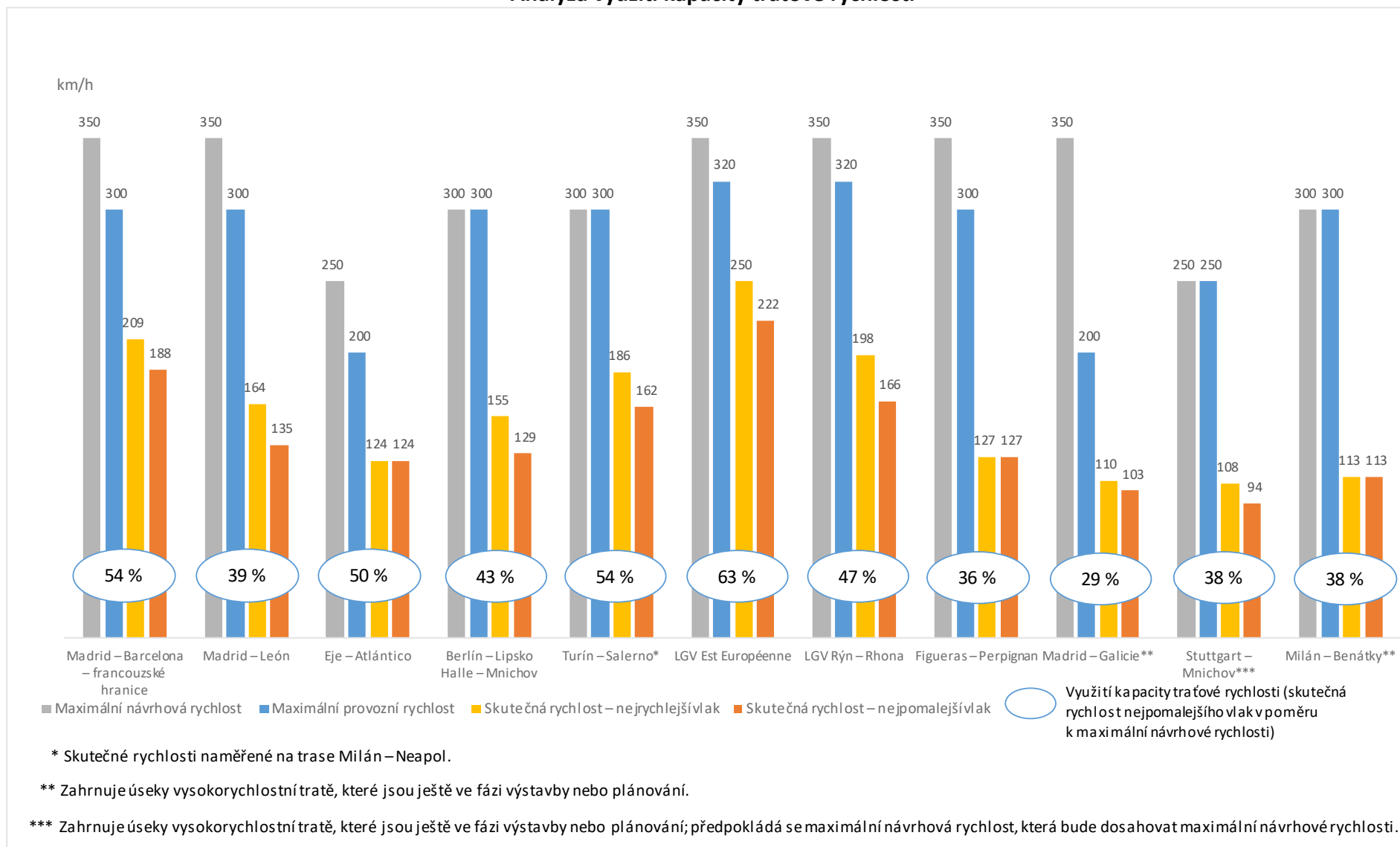
	Vysokorychlostní železnice – dokončené (km)	Vysokorychlostní železnice – dokončené a ve výstavbě (km)	Celkové náklady – dokončené (v mil. EUR)	Celkové náklady – dokončené a ve výstavbě (v mil. EUR)	Spolufinancování EU – dokončené a ve výstavbě (v mil. EUR)	Oskm (v miliardách)	Počet obyvatel (v milionech)
Španělsko	2 675	3 827	31 015	53 554	14 071	13,4	46,2
Francie	2 548	2 628	38 395	40 382	1 406	49	67
Itálie	1 144	1 280	31 812	41 912	724	20	60,6
Německo	2 141	2 331	28 506	34 105	2 694	27,2	82,8

Vypočítané klíčové ukazatele výkonnosti

	Celkové náklady – dokončené / km	Celkové náklady – dokončené a ve výstavbě / km	Celkové náklady – dokončené / na obyvatele	Celkové náklady – dokončené a ve výstavbě / na obyvatele	Celkové náklady – dokončené / km / na obyvatele	Celkové náklady – dokončené a ve výstavbě / km / na obyvatele	Spolufinancování EU / na obyvatele	oskm (v mil.) / km vysokorychlostní železnice	oskm / na obyvatele
Španělsko	12	14	671	1 159	0,25	0,3	305	5	290
Francie	15	15	573	603	0,22	0,23	21	19,2	731
Itálie	28	33	525	692	0,46	0,54	12	17,5	330
Německo	13	15	344	412	0,16	0,18	33	12,7	329

Poznámka: Údaje pro Francii a Itálii nezahrnují přeshraniční spojení Brennerský patní tunel a tunel na trase Lyon – Turín;
Osobokilometry (oskm) pro Itálii vycházejí z nejnovějších veřejně dostupných odhadů.

Zdroj: EÚD, státní správa, provozovatelé infrastruktury a provozovatelé drážní dopravy.

Analýza využití kapacity traťové rychlosti

PŘÍLOHA VI**Názor občanů: Posouzení jízdní doby, cen a spojů u kontrolovaných vysokorychlostních železničních tratí: metodika a data****Metodika použitá pro sběr údajů:**

Práce spočívaly ve shromažďování údajů o cenách cestovních dokladů a cestovních údajů platných pro konkrétní datum a dané výchozí a cílové stanice auditované vysokorychlostní tratě s využitím vysokorychlostní železnice, konvenční železnice a letecké dopravy a v provedení analýzy zjištěných specifických vzorců na následujících trasách.

Členský stát	Vysokorychlostní trať určená pro audit	Údaje o cenách a o cestě	Příslušné železniční stanice
Španělsko	Madrid – Barcelona – francouzská hranice	Madrid – Barcelona	Madrid Puerta de Atocha – Barcelona Sants
	Madrid – Galicie – Eje Atlántico	Madrid – Santiago de Compostela	Madrid Chamartín – Santiago de Compostela
	Madrid – Valladolid-León	Madrid – León	Madrid Chamartín – León
Německo	Stuttgart – Mnichov	Stuttgart – Mnichov	Stuttgart Hbf – Mnichov Hbf
	Berlín – Mnichov	Lipsko/Halle – Mnichov	Lipsko Hbf – Mnichov Hbf
Itálie	Turín – Salerno	Turín – Řím	Turín Porta Nuova – Řím Termini
	Milán – Benátky	Milán – Benátky	Milán (Milano Centrale) – Benátky (Venezia S. Lucia)
Francie	LGV Est-Européenne	Paříž – Štrasburk	Paříž (Paris EST) – Štrasburk (Strasbourg Gare)
	LGV Rýn – Rhona	Dijon – Mulhouse	Dijon Ville – Mulhouse Ville

První část práce spočívala v shromažďování údajů za účelem získání informací a údajů o nejnižší ceně jízdenky/letenky (včetně všech poplatků) pro daný den a čas odjezdu, který nejlogičtěji odpovídá denní době příslušné kategorie cestujících, zatímco ve druhé části jsme zjišťovali počet spojů mezi oběma stanicemi v daném dni (a zaznamenávali, zda je možných spojů méně než 10, 10 až 20 nebo více než 20). V podrobném rozpisu byl rozsah práce následující:

- o Počet jednotlivých druhů dopravy: 3: Vysokorychlostní vlak, konvenční vlak a letecká doprava (dálkové autobusy analyzuje EÚD samostatně);
- o Počet cílových stanic / tras: 9 viz výše;
- o Počet směrů (všechny trasy jsou obousměrné; např. MAD – BCD a BCN – MAD): 2, avšak omezeny na výchozí a cílové stanice;
- o Několik různých dnů v týdnu pro zahájení cesty: 2 (zpáteční jízdenka s platností od pondělí do středy, která se zaměřuje především na zákazníky na služebních cestách; zpáteční jízdenka s platností od pátku do neděle, která se zaměřuje především na zákazníky na soukromých cestách);
- o Datum cesty: 4 týdny s přibližnými termíny (5. až 9. června 2017, 3. až 7. července 2017, 31. července až 4. srpna 2017 a 28. srpna až 3. září 2017);
- o Jízdní doba v kombinaci s výše uvedenými cestovními dny: (služební cesty: odjezd mezi 7:00 až 9:00 hod. a návrat mezi 16:00 a 18:00 hod.; soukromé cesty: odjezd mezi 10:00 a 12:00 hod. a návrat mezi 17:00 až 19:00 hod.);
- o Počet dob rezervace: 3 (3 měsíce před prvním dnem cesty; 2 týdny před prvním dnem cesty; rezervace na poslední chvíli: pracovní den před prvním dnem cesty);
- o Údaje, které mají být shromážděny: Datum odjezdu a příjezdu; cena zpáteční jízdenky/letenky v eurech; doba trvání cesty v minutách. Počet spojů za den.

Práce na shromažďování údajů byly zahájeny v březnu 2017 provedením rezervace, tj. „3 měsíce před“ prvním dnem cesty uvedeným výše. V případě služebních cest bylo upřednostňováno časové hledisko před finančním a u soukromých cest hledisko finanční před časovým. Při rezervaci jízdenek jsme vycházeli z předpokladu, že má-li cestující na služební cestě na výběr dvě možnosti v daném časovém rámci, přičemž jedna je o 20 EUR

levnější, ale o 30 minut pomalejší, dá přednost nejrychlejšímu a o něco dražšímu vlaku. Totéž platí pro soukromé cesty: pokud je jízdní doba vlaku o 30 minut delší, ale je o 20 EUR levnější, bude vybrán tento vlak.

Průměrné ceny a jízdní doby: obecný přehled

Trasa	Průměrná cena a doba cestování							Počet spojů
	Služební cesta			Soukromá cesta				
	Vysokorychlostní železnice	Konvenční železnice	Letecká doprava	Vysokorychlostní železnice	Konvenční železnice	Letecká doprava		
Madrid – Barcelona – Madrid	177 EUR 5 h 19	120 EUR 12 h 04	225 EUR 2 h 45	169 EUR 5 h 35		218 EUR 2 h 40	20–30	
Barcelona – Madrid – Barcelona	155 EUR 5 h 17	124 EUR 11 h 43	244 EUR 2 h 45	167 EUR 5 h 30	130 EUR 11 h 19	223 EUR 2 h 43	20–30	
Madrid – Santiago – Madrid	81 EUR 11 h 06		229 EUR 2 h 27				<10	
Santiago – Madrid – Santiago	82 EUR 10 h 40			81 EUR 10 h 36			<10	
Madrid – Leon – Madrid	69 EUR 4 h 38	63 EUR 10 h 13		81 EUR 4 h 57			10	
Leon – Madrid – Leon	71 EUR 4 h 56						10	
Stuttgart – Mnichov – Stuttgart	76 EUR 4 h 36	88 EUR 6 h 49		63 EUR 4 h 37	84 EUR 6 h 46		50–60	
Mnichov – Stuttgart – Mnichov	74 EUR 4 h 31	88 EUR 6 h 46	229 EUR 1 h 30	65 EUR 4 h 33	84 EUR 6 h 45		50–60	
Lipsko – Mnichov – Lipsko	135 EUR 10 h 15	117 EUR 13 h 33		108 EUR 10 h 45	87 EUR 13 h 39		40–45	
Mnichov – Lipsko – Mnichov	113 EUR 10 h 28	118 EUR 13 h 32	340 EUR 1 h 50	91 EUR 10 h 18	92 EUR 14 h 26		40–45	
Turín – Řím – Turín	137 EUR 9 h 08	125 EUR 12 h 55	276 EUR 2 h 24	157 EUR 8 h 43	159 EUR 13 h 15	236 EUR 2 h 20	20–50	
Řím – Turín – Řím	134 EUR 9 h 10	127 EUR 13 h 53	289 EUR 2 h 23	140 EUR 8 h 54	121 EUR 20 h 44	165 EUR 2 h 30	20–50	
Milán – Benátky – Milán	68 EUR 4 h 50	51 EUR 6 h 40		82 EUR 4 h 50	53 EUR 7 h 42		20–50	
Benátky – Milán – Benátky	65 EUR 4 h 50	50 EUR 7 h 04		66 EUR 4 h 50	51 EUR 7 h 56		20–50	
Paříž – Štrasburk – Paříž	161 EUR 3 h 40			173 EUR 3 h 44			15–20	
Štrasburk – Paříž – Štrasburk	154 EUR 3 h 51			162 EUR 3 h 36			15–20	
Dijon – Mulhouse – Dijon	49 EUR 2 h 28						15–20	
Mulhouse – Dijon – Mulhouse				62 EUR 2 h 42			15–20	

Zdroj: Advito a EÚD. Šedá pole = údaje nejsou k dispozici; ve sloupci „počet spojů“ je uveden průměrný počet přímých obousměrných spojení mezi uvedenými městy během 24hodinového období.

Průměr pro jednotlivé navštívené země

Země	EUR na minutu jízdy						EUR na kilometr jízdy	
	Služební cesta			Soukromá cesta			Služební cesta	Soukromá cesta
	Vysokorychlostní železnice	Konvenční železnice	Letecká doprava	Vysokorychlostní železnice	Konvenční železnice	Letecká doprava	Vysokorychlostní železnice	Vysokorychlostní železnice
Španělsko	0,30 EUR	0,15 EUR	1,47 EUR	0,35 EUR	0,19 EUR	1,37 EUR	0,10 EUR	0,12 EUR
Německo	0,24 EUR	0,18 EUR	2,82 EUR	0,19 EUR	0,16 EUR		0,15 EUR	0,12 EUR
Itálie	0,24 EUR	0,14 EUR	1,97 EUR	0,27 EUR	0,13 EUR	1,39 EUR	0,12 EUR	0,13 EUR
Francie	0,58 EUR			0,64 EUR			0,17 EUR	0,19 EUR

Zdroj: Advito a EÚD. Průměrné rychlosti u výše uvedených vysokorychlostních spojů byly 157 km/h ve Španělsku, 103 km/h v Německu, 126 km/h v Itálii a 183 km/h ve Francii.

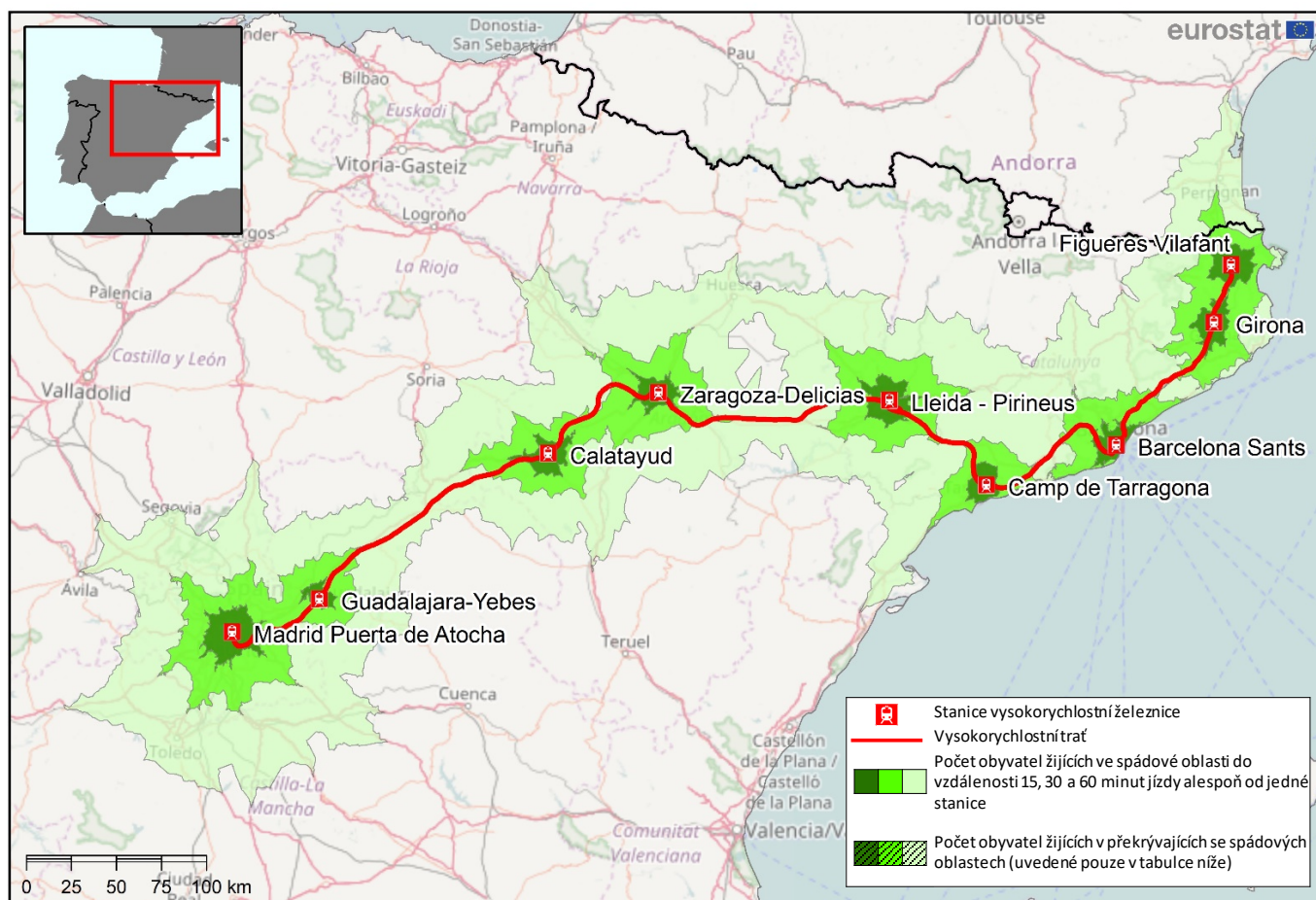
PŘÍLOHA VII**Vliv stanic na jízdní dobu a rychlost jízdy**

Vysokorychlostní trať	Výchozí – cílová stanice	Délka v km	Počet stanic	Průměrná vzdálenost mezi stanicemi (v km)	Nejkratší vzdálenost mezi stanicemi (v km)	Nejdelší vzdálenost mezi stanicemi (v km)	Spoj s nejmenším počtem přestupů (v min)	Spoj s největším počtem přestupů (v min)	Rozdíl (v min)	„Časová ztráta“ u každé mezistanice	Průměrná rychlost při použití spoje s nejmenším počtem přestupů (km/h)	Průměrná rychlost při použití spoje s největším počtem přestupů (km/h)	Rozdíl (km/h)	„Průměrná ztráta rychlosti“ u každé mezistanice (km/h)
Madrid – Barcelona – francouzské hranice	Madrid – Figueres Vilafant	797	9	100	35	157	215	255	40	10	209	188	21,49	5,37
Madrid – León	Madrid – León	345	5	86	51	114	126	153	27	9	164	135	28,99	7,2
Eje Atlantico	Vigo – A Coruña	165	5	41	26	61	80	80	nepoužije se	nepoužije se	124	124	nepoužije se	nepoužije se
Turín – Salerno	Turín – Salerno*	1 007	14	77	4	253	255*	292*	37*	7*	186*	162*	23,55*	4,71*
Milán – Benátky	Milán – Benátky	273	7	46	8	84	145	145	nepoužije se	nepoužije se	113	113	nepoužije se	nepoužije se
LGV Est Européenne	Paříž – Štrasburk	441	5	110	68	137	106	119	13	7	250	222	27,27	13,64
LGV Rýn-Rhona	Dijon – Mulhouse	205	4	68	46	82	62	74	12	6	198	166	32,17	16,09
Stuttgart – Mnichov	Stuttgart – Mnichov	267	8	38	6	191	134	154	20	4	108	94	14	2,74
Berlín – Lipsko/Halle – Erfurt – Norimberk – Mnichov	Berlín – Mnichov	672	15	48	2	94	240	312	72	12	155	129	25,77	4,28

*Vliv stanic na dobu a rychlost jízdy je vypočítán podle hodnot zjištěných na trase Milán – Neapol.

Mapa spádové oblasti a klíčové údaje pro každou z auditovaných vysokorychlostních tratí a pro posuzované hraniční přechody

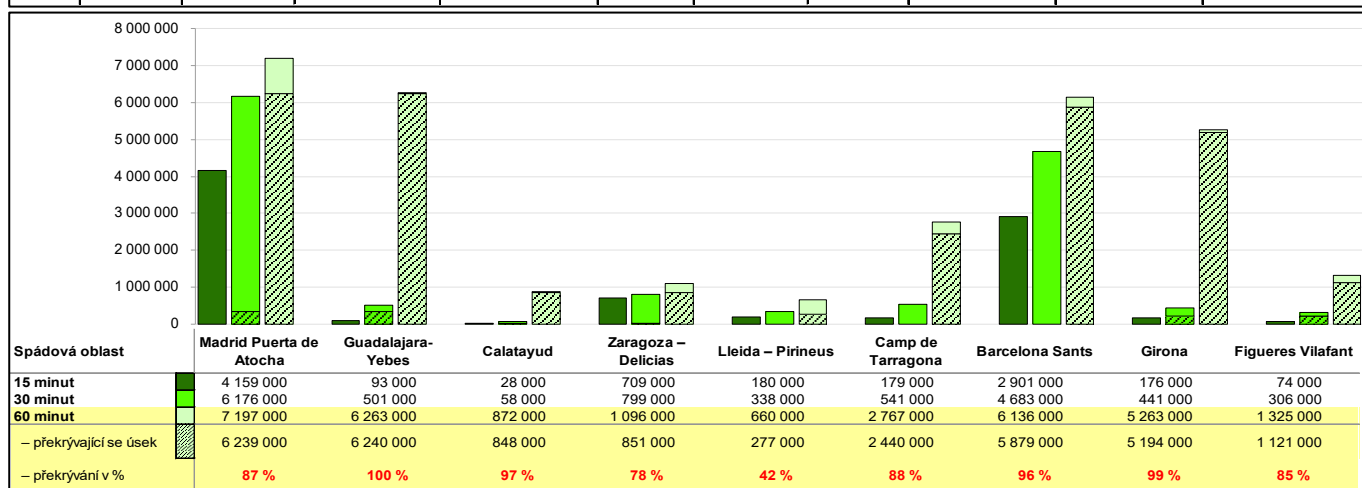
Vysokorychlostní trať Madrid – Barcelona – francouzská hranice



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

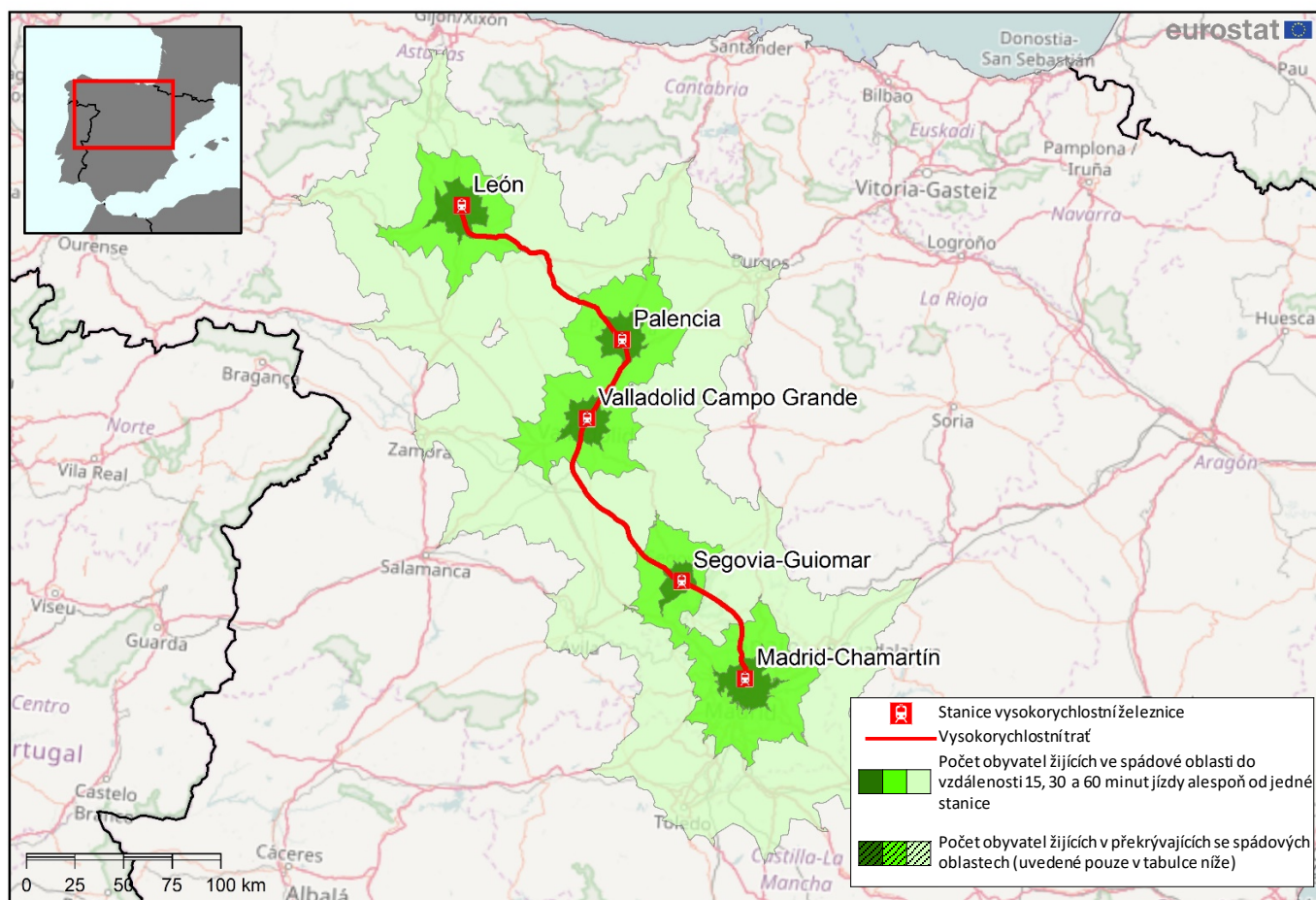
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Délka	Celkové náklady (bez DPH)	Financování z EU	Nasycenost kapacity tratě	Vlaky vysokorychlostní železnice	Stanice	Průměrná vzdálenost mezi	Rychlosti			
							max. návrhová	max. provozní	skutečný průměr	v poměru k max. návrhové rychlosti
km	mil. EUR	mil. EUR	%	počet	počet	km	km/h	km/h	km/h	%
797	12 109	3 553	45 %	90	9	94*	350	300	188–209	54–60 %



* Nezahrnuje obchvaty u měst Zaragoza a Lleida.

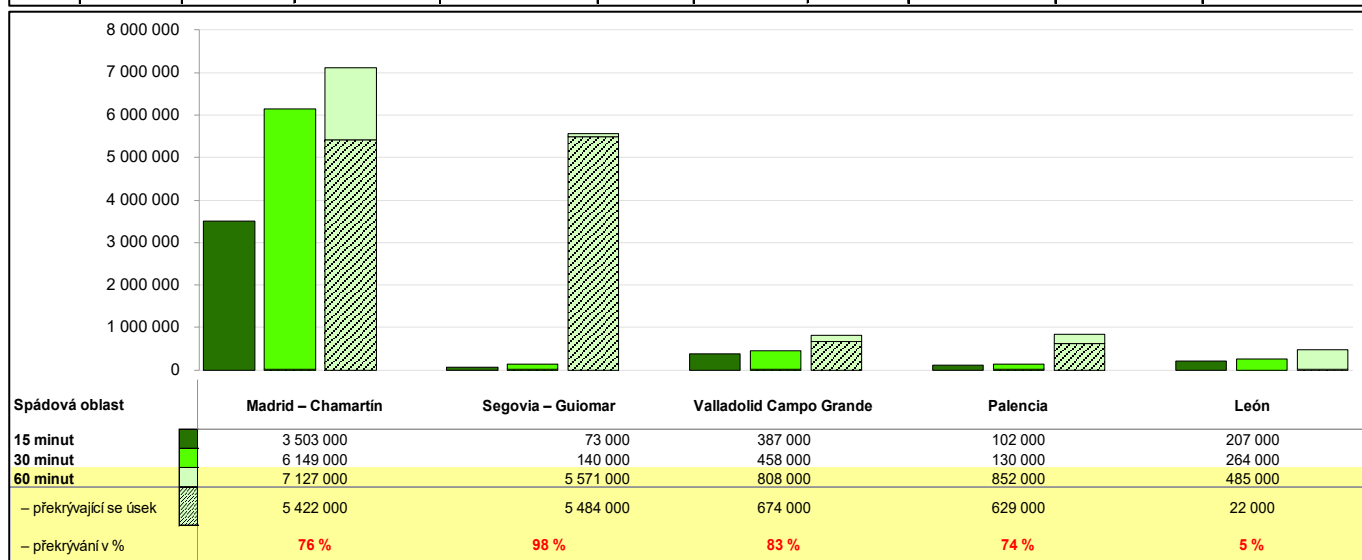
Vysokorychlostní trať Madrid – León



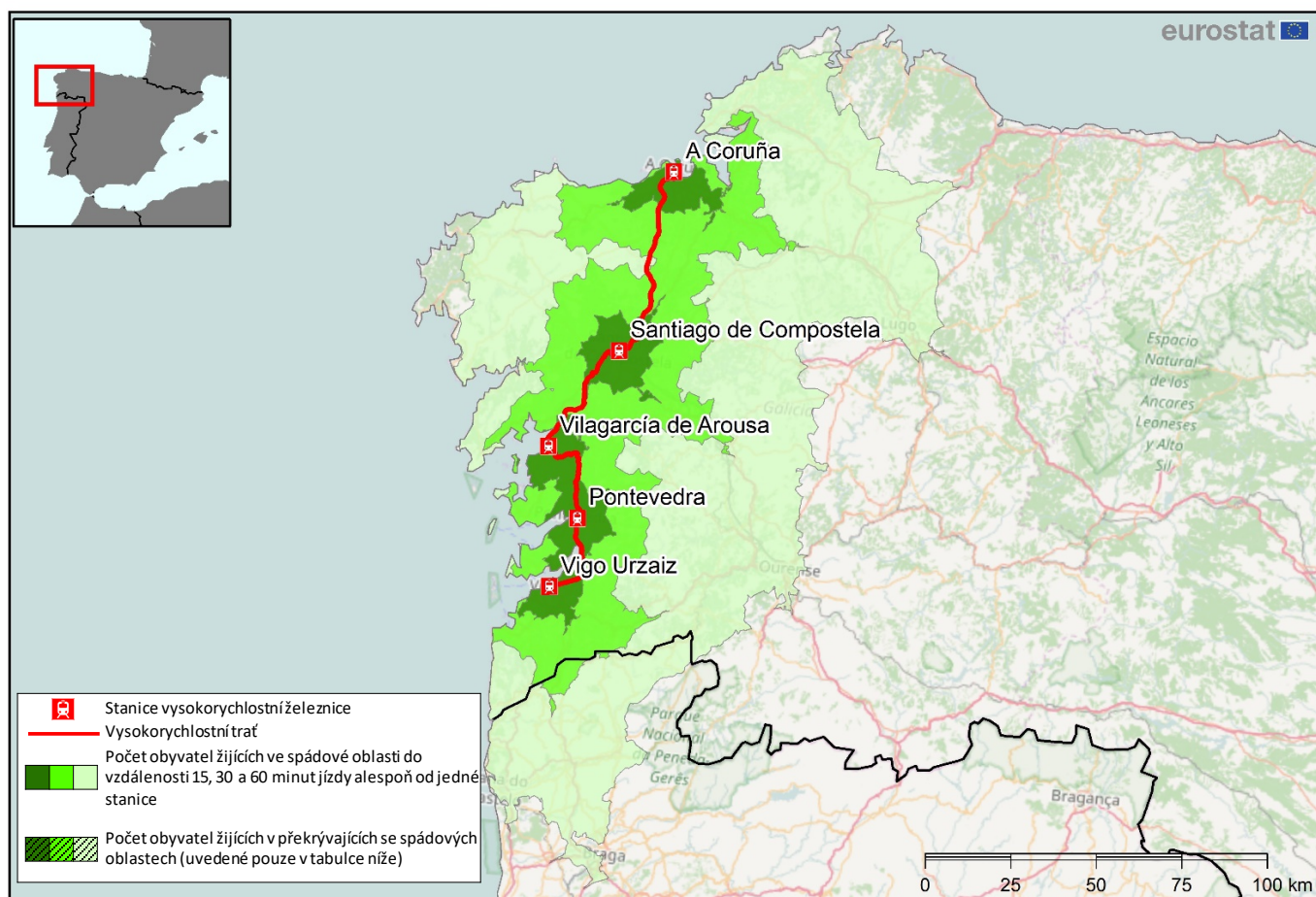
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Délka	Celkové náklady (bez DPH)	Financování z EU	Nasycenost kapacity tratě	Vlaky vysokorychlostní železnice	Stanice	Průměrná vzdálenost mezi	max. návrhová	max. provozní	Rychlosti skutečný průměr	v poměru k max. návrhové rychlosti
km	mil. EUR	mil. EUR	%	počet	počet	km	km/h	km/h	km/h	%
345	5 415	2 118	39 %	47	5	86	350	300	135–164	39–47 %



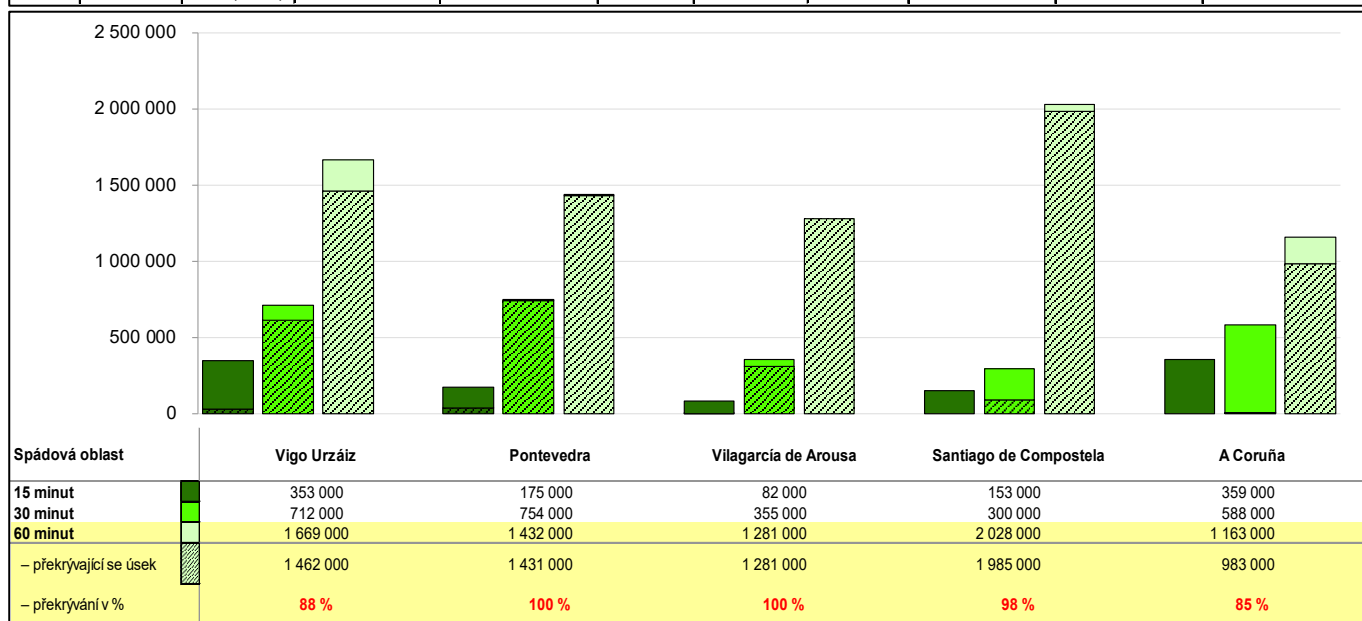
Vysokorychlostní trať Eje Atlantico



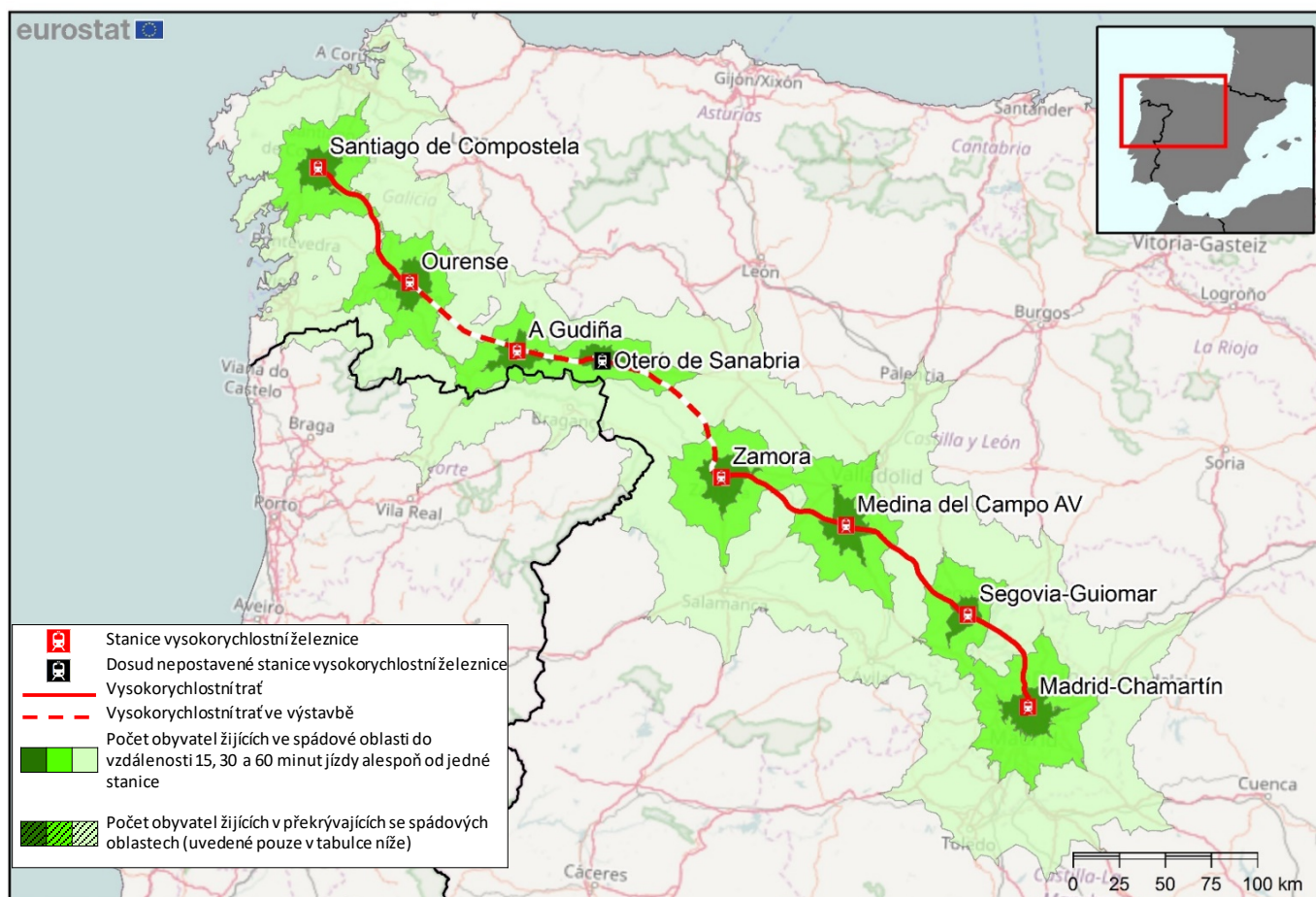
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Délka	Celkové náklady (bez DPH)	Financování z EU	Nasycenost kapacity tratě	Vlaky vysokorychlostní železnice	Stanice	Průměrná vzdálenost mezi	max. návrhová	max. provozní	Rychlosti skutečný průměr	v poměru k max. návrhové rychlosti
km	mil. EUR	mil. EUR	%	počet	počet	km	km/h	km/h	km/h	%
165	2 596	418 (14 %)	19 %	22	5	41	250	200	124	50 %



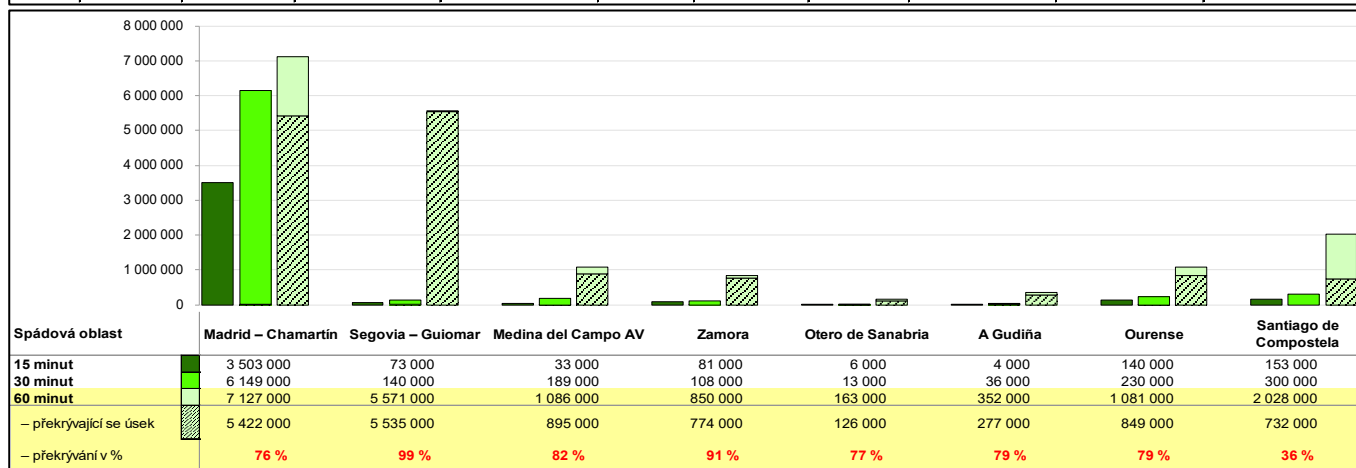
Vysokorychlostní trať Madrid – Galicie



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

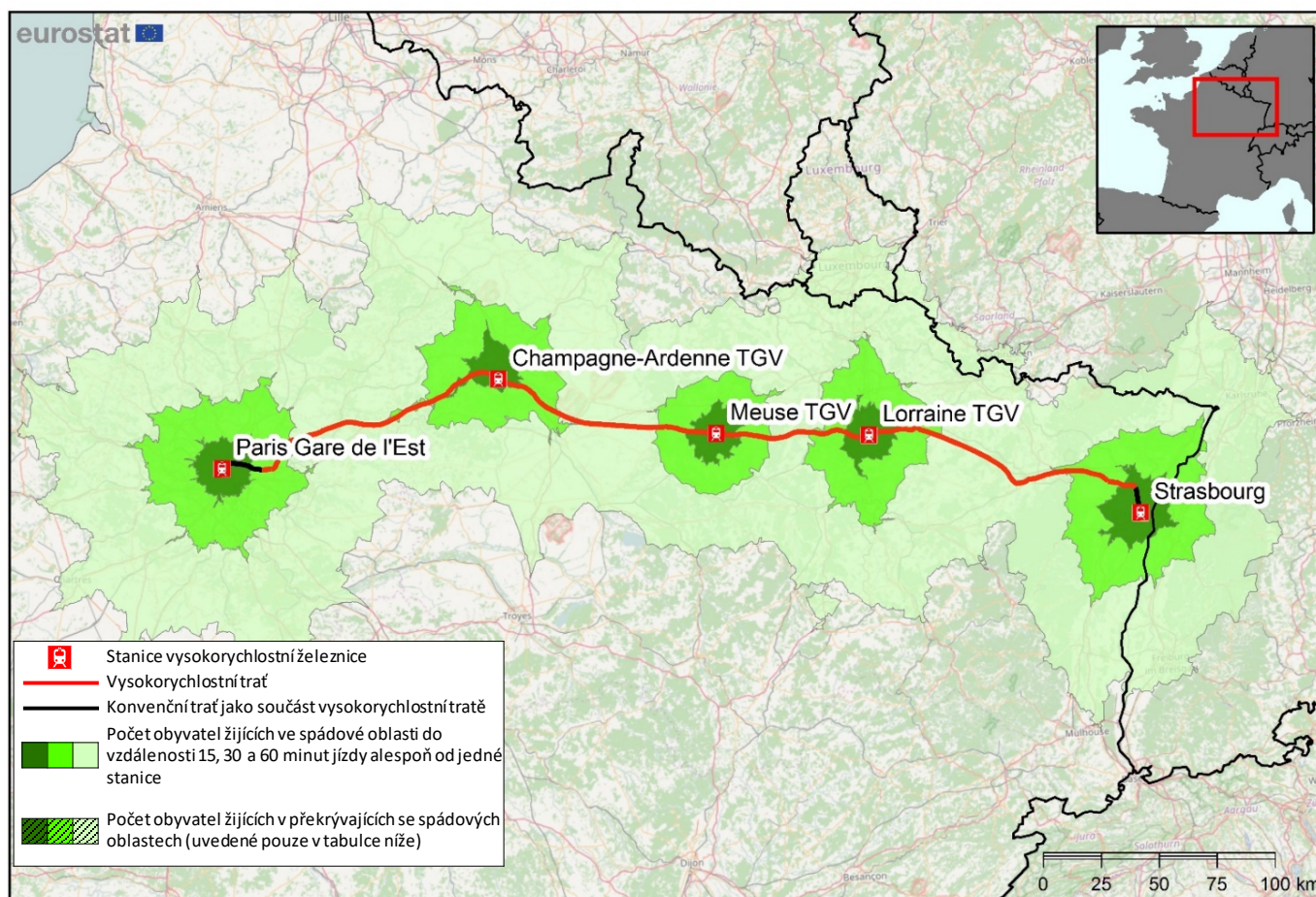
Délka	Celkové náklady (bez DPH)	Financování z EU	Nasycenost kapacity tratě	Vlaky vysokorychlostní železnice	Stanice	Průměrná vzdálenost mezi	max. návrhová	max. provozní	Rychlosti skutečný průměr	v poměru k max. návrhové rychlosti
km	mil. EUR	mil. EUR	%	počet	počet	km	km/h	km/h	km/h	%
549	5 714*	440*	36 %	22	8	78	350	200	103–110	29–31 %



* Celkové náklady a financování EU se vztahují k úseku Medina del Campo – Galicie.

** Týkají se dokončených vysokorychlostních úseků.

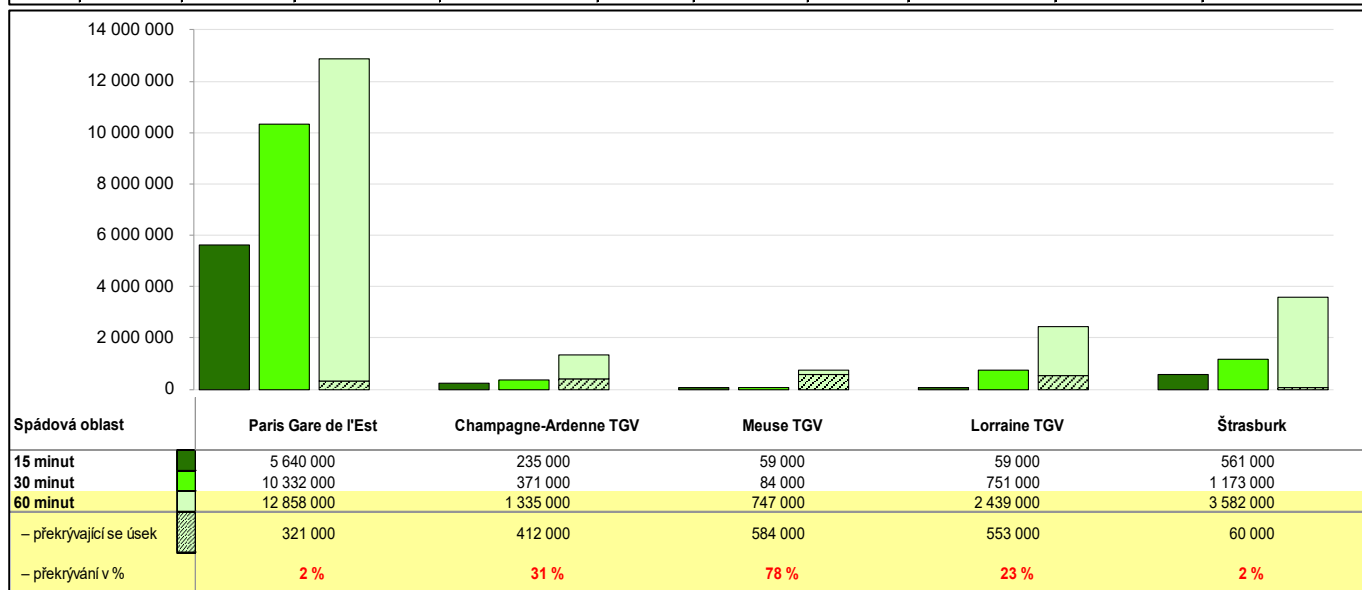
Vysokorychlostní trať Est Européenne



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

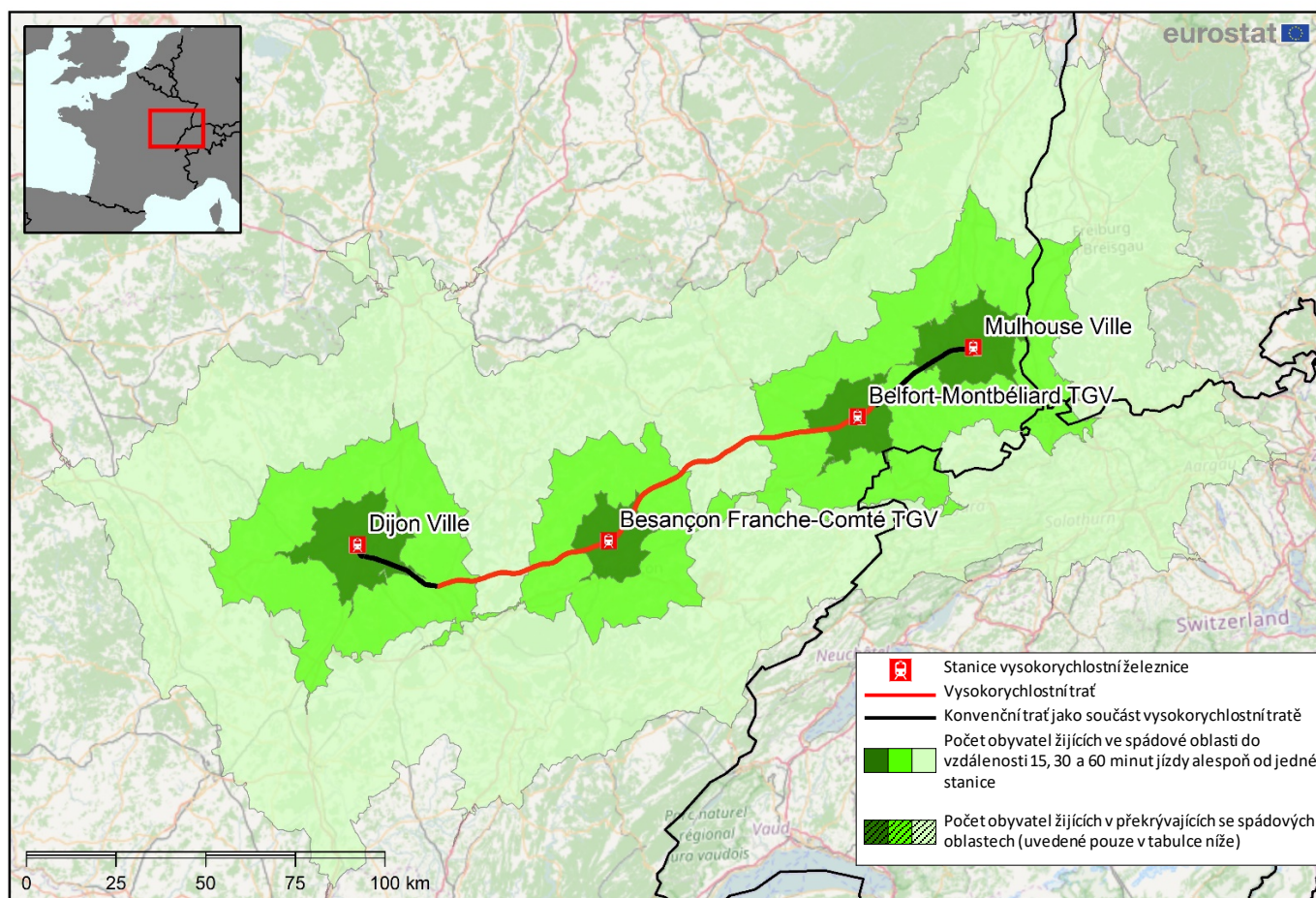
Délka km	Celkové náklady (bez DPH) mil. EUR	Financování z EU mil. EUR	Nasycenost kapacity tratě %	Vlaky vysokorychlostní železnice počet	Stanice počet	Průměrná vzdálenost mezi km	max. návrhová km/h	max. provozní km/h	Rychlosti	
									skutečný průměr km/h	v poměru k max. návrhové rychlosti %
406*	6 712	331 (5 %)	50 %	56	5	110**	350	320	222–250	63–71 %



* Pouze vysokorychlostní trať, včetně 441 km konvenční tratě.

** Vypočítáno z celkové délky 441 km.

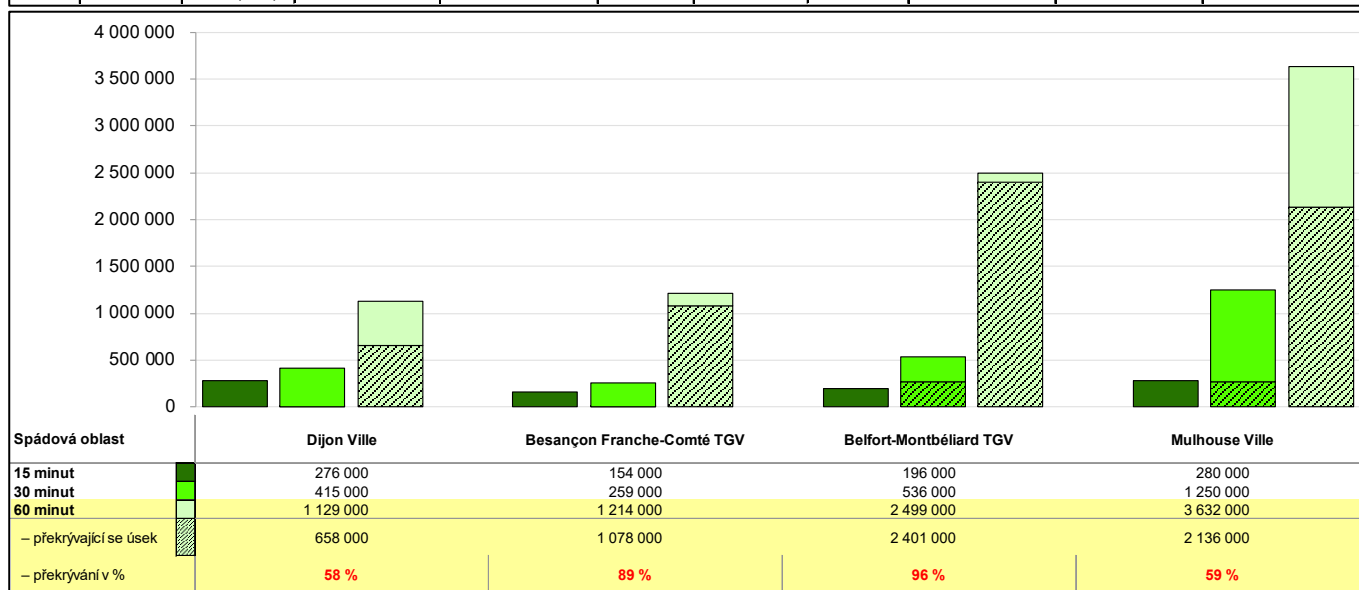
Vysokorychlostní trať Rýn – Rhona



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

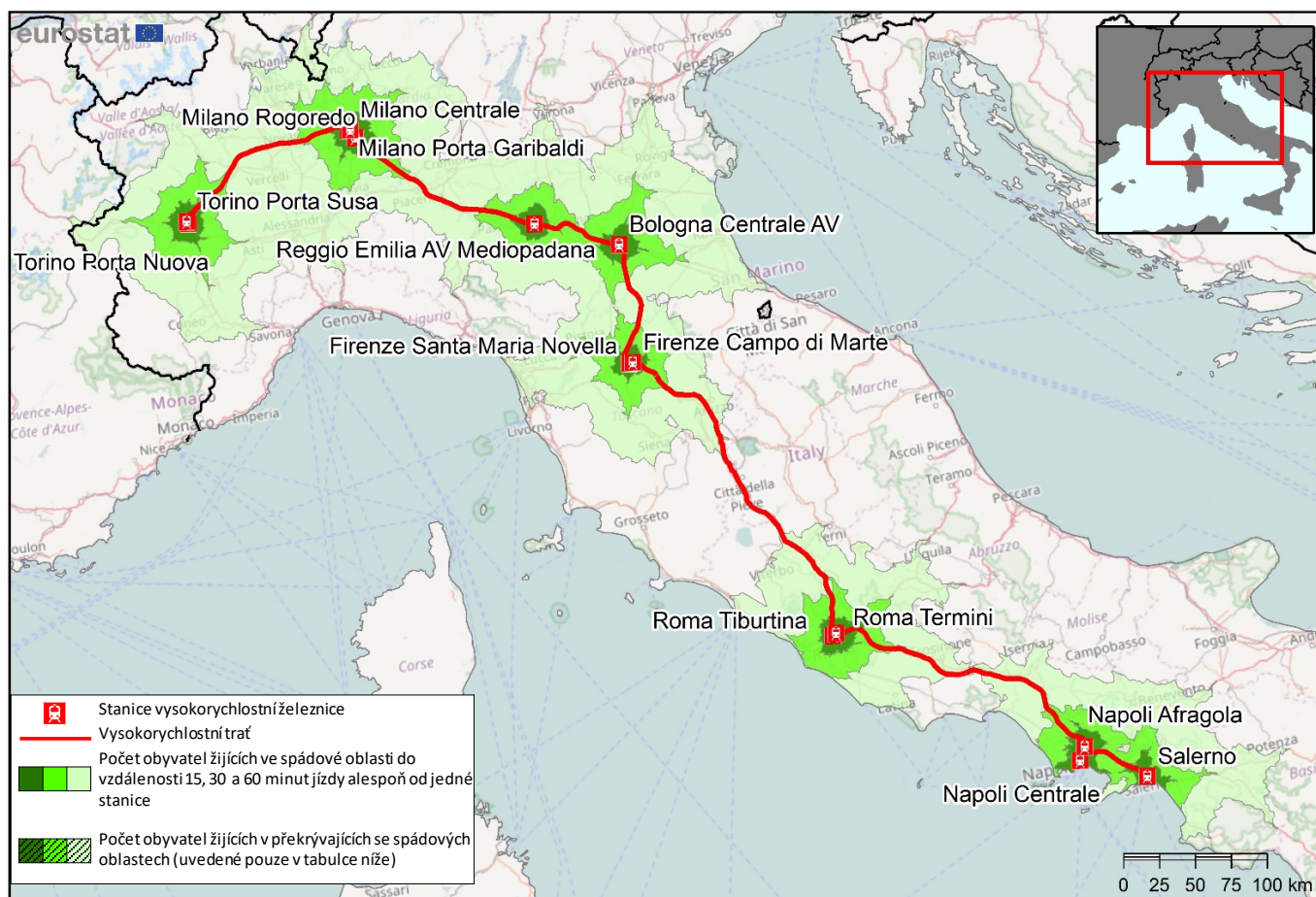
Délka	Celkové náklady (bez DPH)	Financování z EU	Nasycenost kapacity tratě	Vlaky vysokorychlostní železnice	Stanice	Průměrná vzdálenost mezi	max. návrhová	max. provozní	Rychlosti skutečný průměr	v poměru k max. návrhové rychlosti
km	mil. EUR	mil. EUR	%	počet	počet	km	km/h	km/h	km/h	%
138*	2 588	207 (8 %)	20 %	19	4	68**	350	320	166–198	47–57 %



* Pouze vysokorychlostní trať, včetně 205 km konvenční tratě.

** Vypočítáno z celkové délky 205 km.

Vysokorychlostní trať Torino – Salerno



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

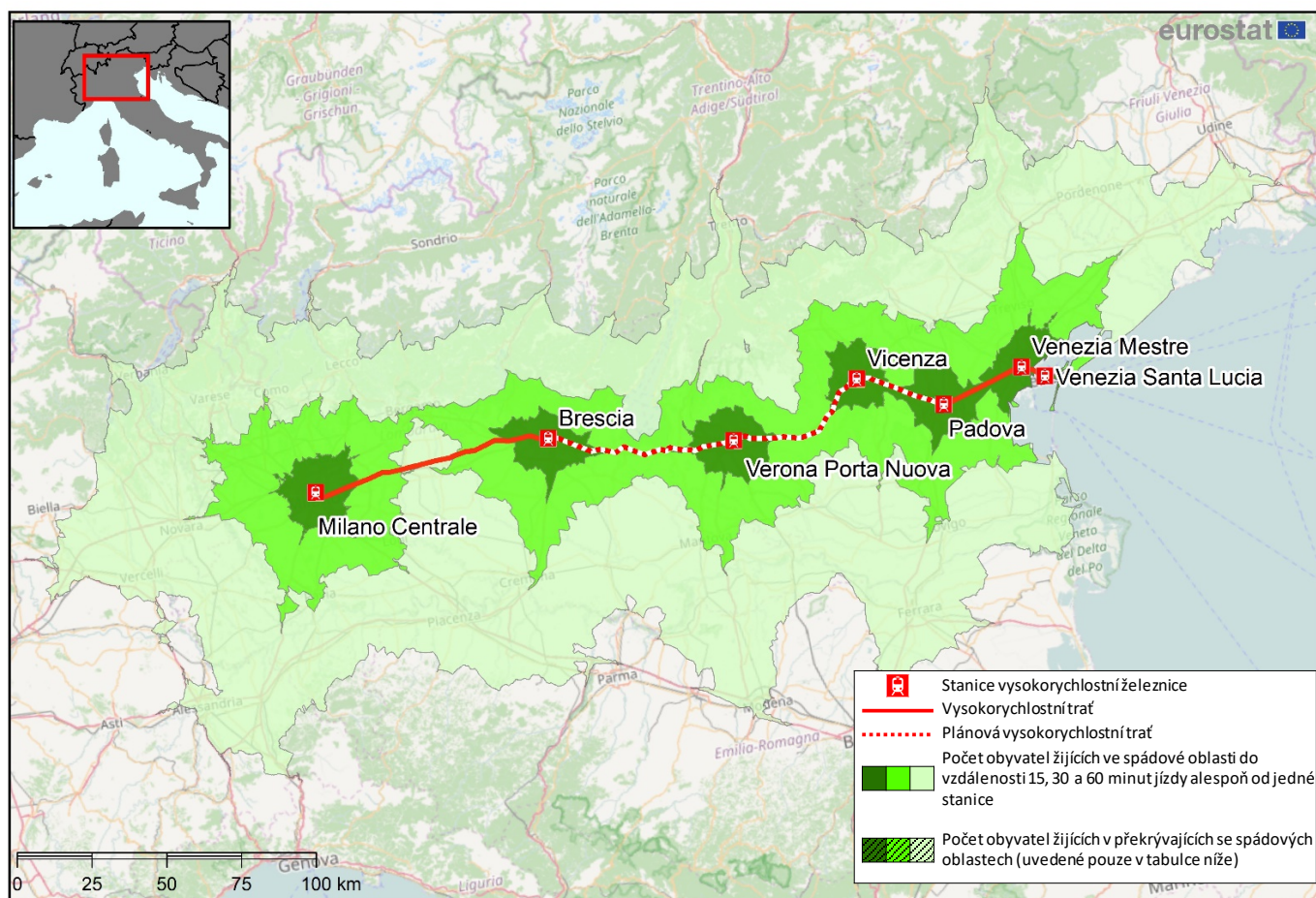
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Délka	Celkové náklady (bez DPH)	Financování z EU	Nasycenost kapacity tratě	Vlaky vysokorychlostní železnice	Stanice	Průměrná vzdálenost mezi	max. návrhová	max. provozní	Rychlosti skutečný průměr	v poměru k max. návrhové rychlosti
km	mil. EUR	mil. EUR	%	počet	počet	km	km/h	km/h	km/h	%
1 007	32 169	530	38 %	257	14	77	300	300	162–186*	54–62 %

Spádová oblast	Torino Porta Nuova	Torino Porta Susa	Milano Porta Garibaldi	Milano Centrale	Milano Rogoredo	Reggio Emilia Med.	Bologna Centrale AV	Firenze St Maria Novella	Firenze Campo di Marte	Roma Tiburtina	Roma Termini	Napoli Afragola	Napoli Centrale	Salerno
15 minut	1 324 000	1 329 000	2 123 000	2 158 000	2 086 000	214 000	557 000	557 000	519 000	2 017 000	2 029 000	1 647 000	2 105 000	272 000
30 minut	1 994 000	2 011 000	4 784 000	4 860 000	4 569 000	1 023 000	1 064 000	1 222 000	1 171 000	3 295 000	3 330 000	3 836 000	3 909 000	1 607 000
60 minut	3 558 000	3 561 000	9 373 000	9 399 000	9 400 000	3 280 000	4 141 000	2 785 000	2 693 000	4 897 000	4 791 000	5 458 000	5 467 000	5 390 000
– překrývající se úsek	3 512 000	3 543 000	9 322 000	9 391 000	9 354 000	2 636 000	2 770 000	2 713 000	2 657 000	4 768 000	4 768 000	5 419 000	5 451 000	5 050 000
– překrývání v %	99 %	99 %	99 %	100 %	100 %	80 %	67 %	97 %	99 %	97 %	100 %	99 %	100 %	94 %

* Reálná průměrná rychlost se měří na trase Milán – Neapol.

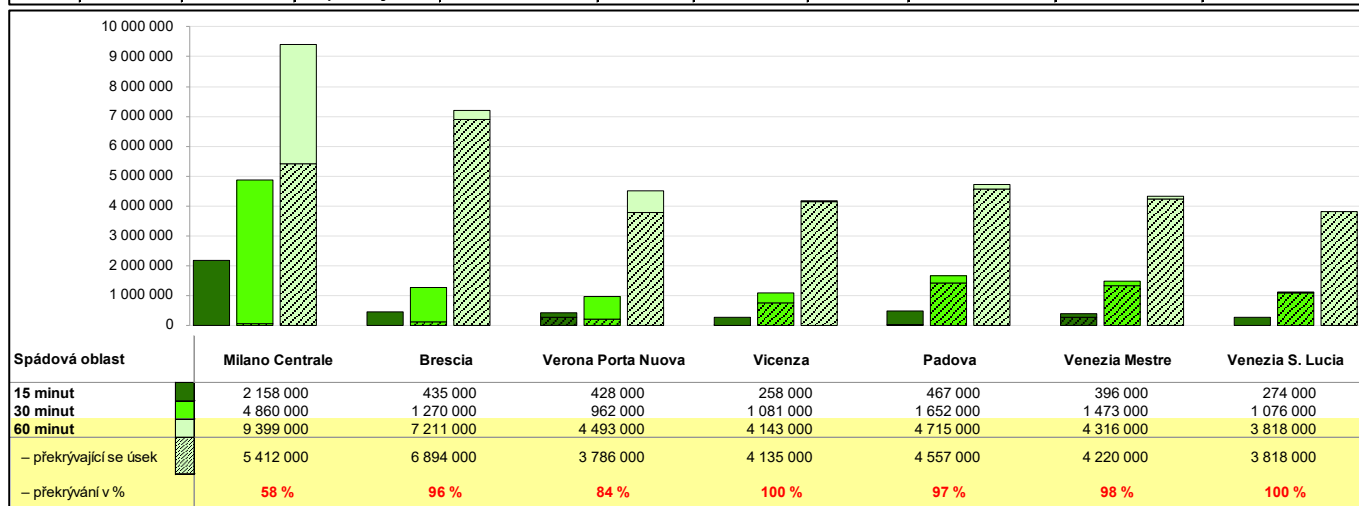
Vysokorychlostní trať Milán – Benátky



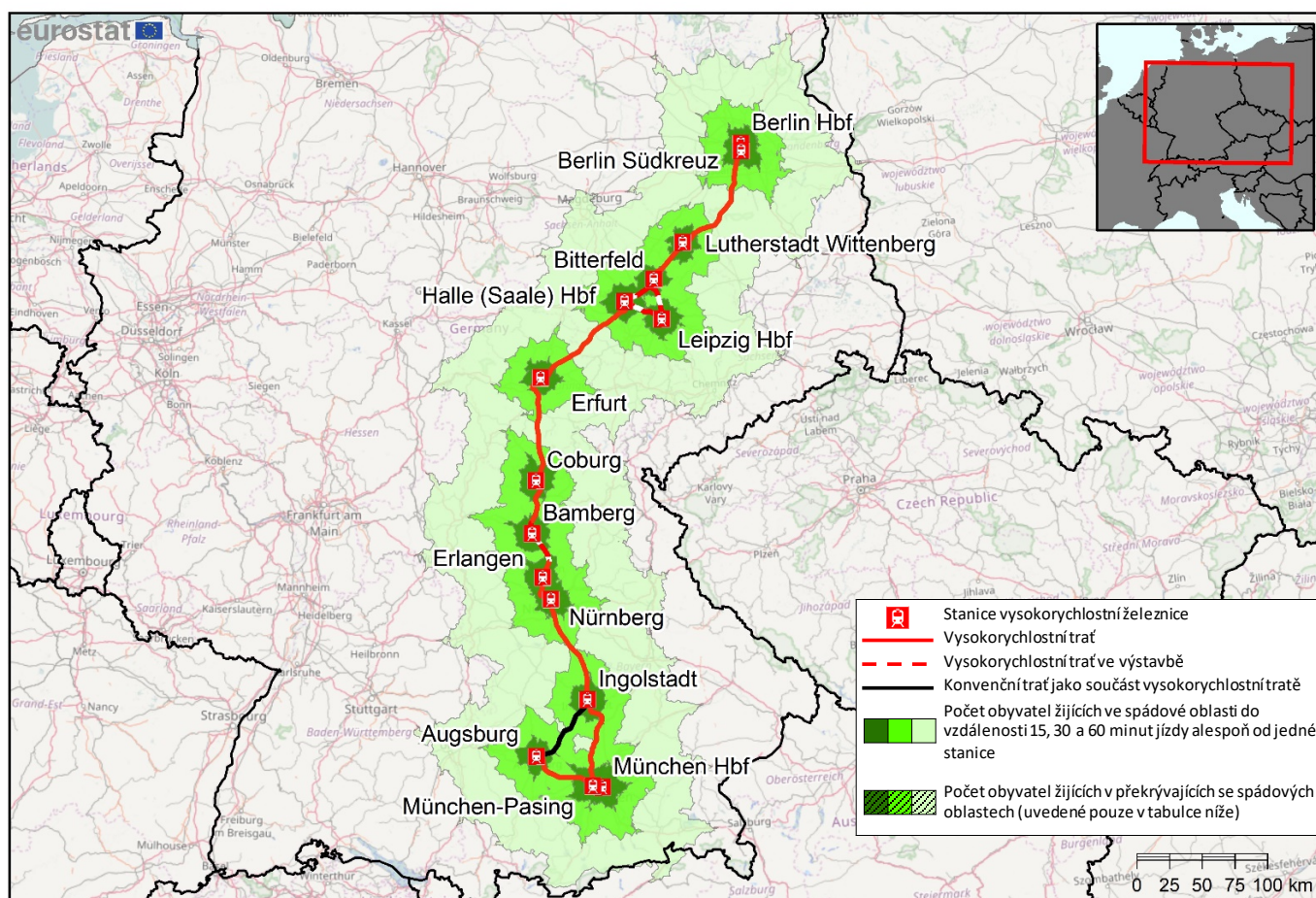
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Délka	Celkové náklady (bez DPH)	Financování z EU	Nasycenost kapacity tratě	Vlaky vysokorychlostní železnice	Stanice	Průměrná vzdálenost mezi	Rychlosti			
km	mil. EUR	mil. EUR	%	počet	počet	km	max. návrhová	max. provozní	skutečný průměr	v poměru k max. návrhové rychlosti
273	11 856	178	nepoužije se	93	7	46	300	300	113	38 %



Vysokorychlostní trať Berlín – Mnichov



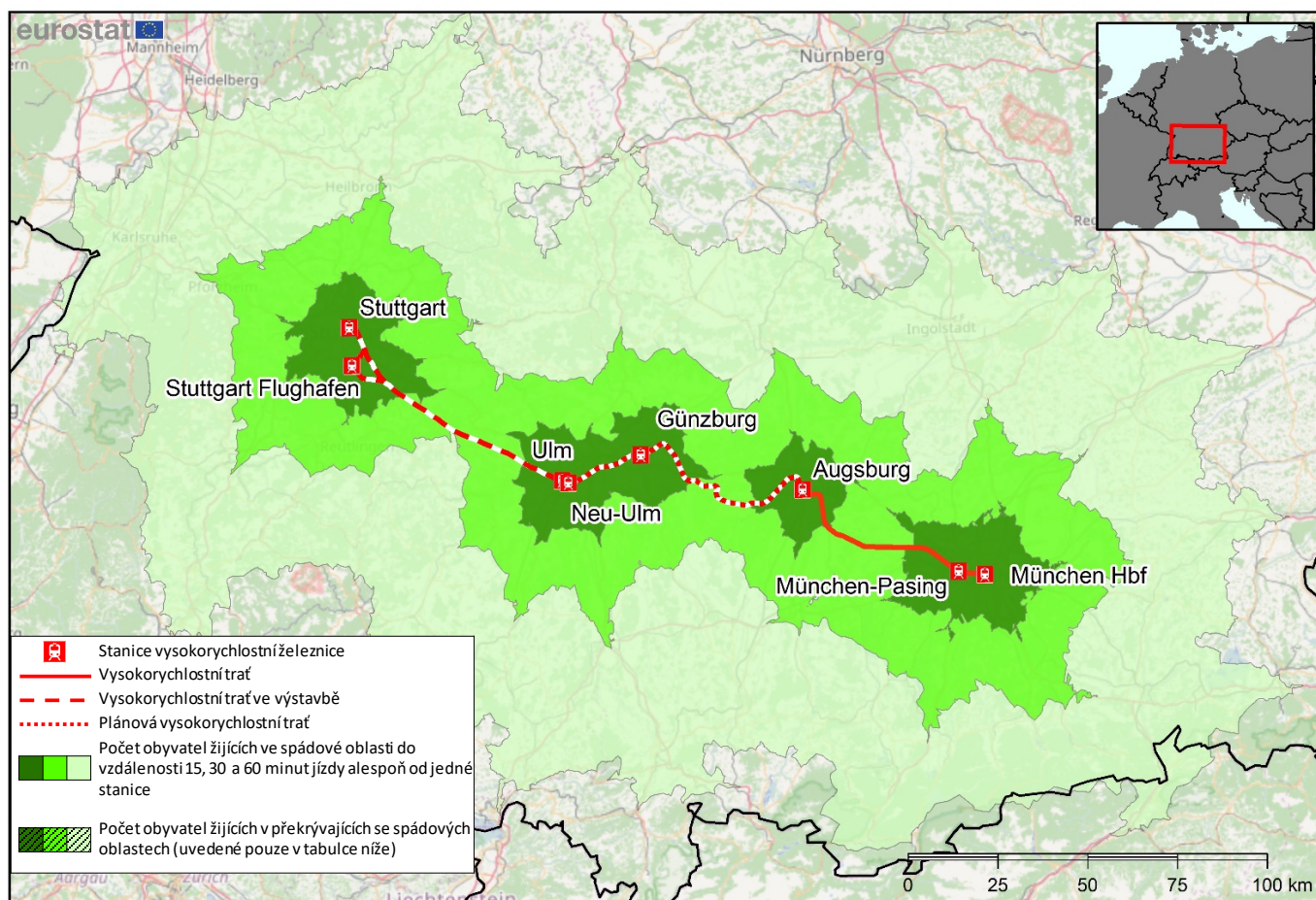
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Délka	Celkové náklady (bez DPH)	Financování z EU	Nasycenost kapacity tratě	Vlaky vysokorychlostní železnice	Stanice	Průměrná vzdálenost mezi	Rychlosti				
							max. návrhová	max. provozní	skutečný průměr	v poměru k max. návrhové rychlosti	
km	mil. EUR	mil. EUR	%	počet	počet	km	km/h	km/h	km/h	%	
672	14 682	734 (5 %)	nepoužije se	nepoužije se	15	48	300	nepoužije se	129–155	43–52 %	

Spádová oblast	Berlin Hbf	Berlin Südkreuz	Lutherstadt Wittenberg	Bitterfeld	Halle (Saale) Hbf	Leipzig Hbf	Erfurt	Coburg	Bamberg	Erlangen	Nürnberg	Ingolstadt	Augsburg	München – Pasing	München Hbf
15 minut	2 605 000	2 538 000	66 000	111 000	324 000	594 000	226 000	127 000	193 000	680 000	1 513 000	1 455 000	506 000	442 000	1 450 000
30 minut	4 102 000	4 086 000	201 000	706 000	1 130 000	1 078 000	590 000	415 000	680 000	1 513 000	1 455 000	1 455 000	506 000	780 000	2 506 000
60 minut	4 933 000	4 969 000	1 834 000	2 349 000	3 132 000	3 376 000	1 999 000	2 068 000	3 273 000	3 424 000	3 404 000	3 404 000	5 145 000	4 734 000	5 134 000
– překrývající se úsek	4 901 000	4 921 000	1 801 000	2 349 000	2 776 000	2 581 000	1 082 000	1 993 000	3 059 000	3 374 000	3 252 000	4 967 000	4 072 000	4 970 000	5 152 000
– překrývání v %	99 %	99 %	98 %	100 %	89 %	76 %	54 %	96 %	93 %	99 %	96 %	97 %	86 %	97 %	100 %

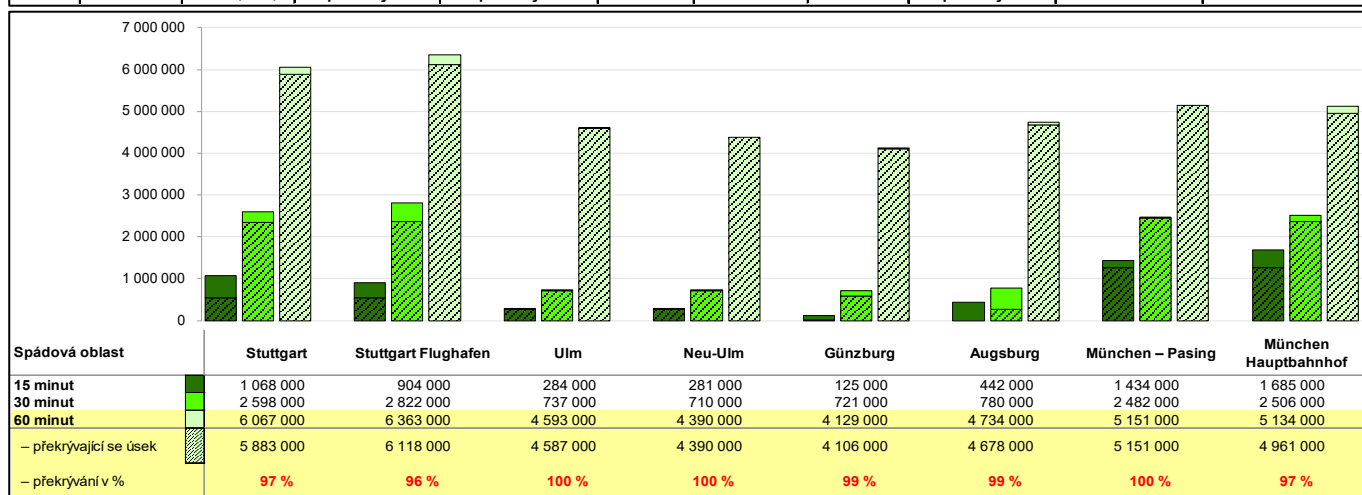
Vysokorychlostní trať Stuttgart – Mnichov



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

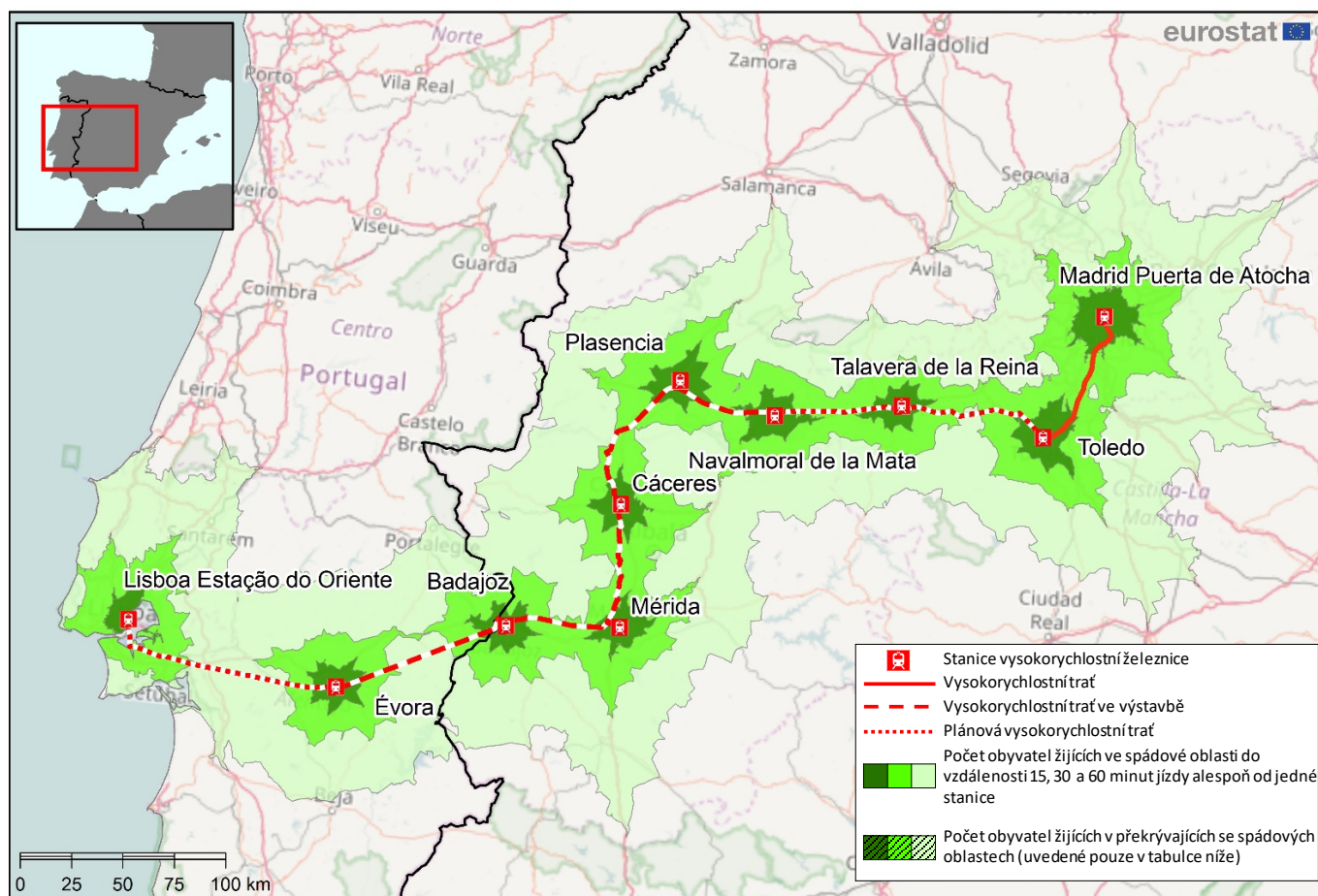
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Délka	Celkové náklady (bez DPH)	Financování z EU	Nasycenost kapacity tratě	Vlaky vysokorychlostní železnice	Stanice	Průměrná vzdálenost mezi	max. návrhová	max. provozní	Rychlosti skutečný průměr	v poměru k max. návrhové rychlosti
km	mil. EUR	mil. EUR	%	počet	počet	km	km/h	km/h	km/h	%
267	5 073*	288 (6 %)	nepoužije se	nepoužije se	8	38	250	nepoužije se	94–108	38–43 %



* Celkové náklady nezahrnují stanici Stuttgart 21.

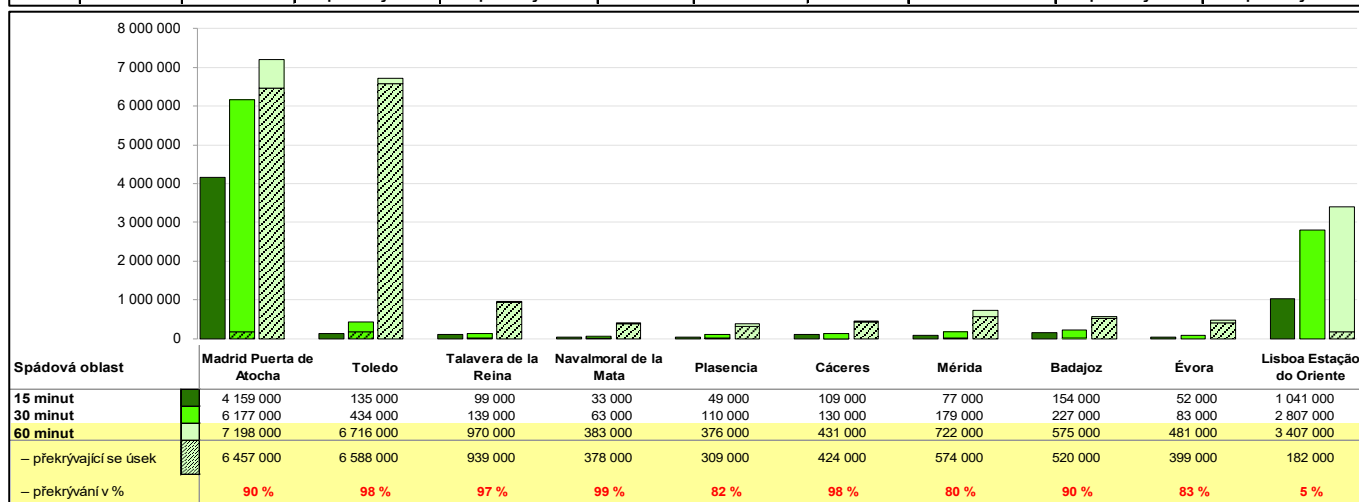
Vysokorychlostní trať Madrid – Lisabon



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Délka	Celkové náklady (bez DPH)	Financování z EU	Nasycenost kapacity tratě	Vlaky vysokorychlostní železnice	Stance	Průměrná vzdálenost mezi	max. návrhová	max. provozní	Rychlosti skutečný průměr	v poměru k max. návrhové rychlosti
km	mil. EUR	mil. EUR	%	počet	počet	km	km/h	km/h	km/h	%
644*	2 875*	436**	nepoužije se	nepoužije se	9	81	350	250***	nepoužije se	nepoužije se

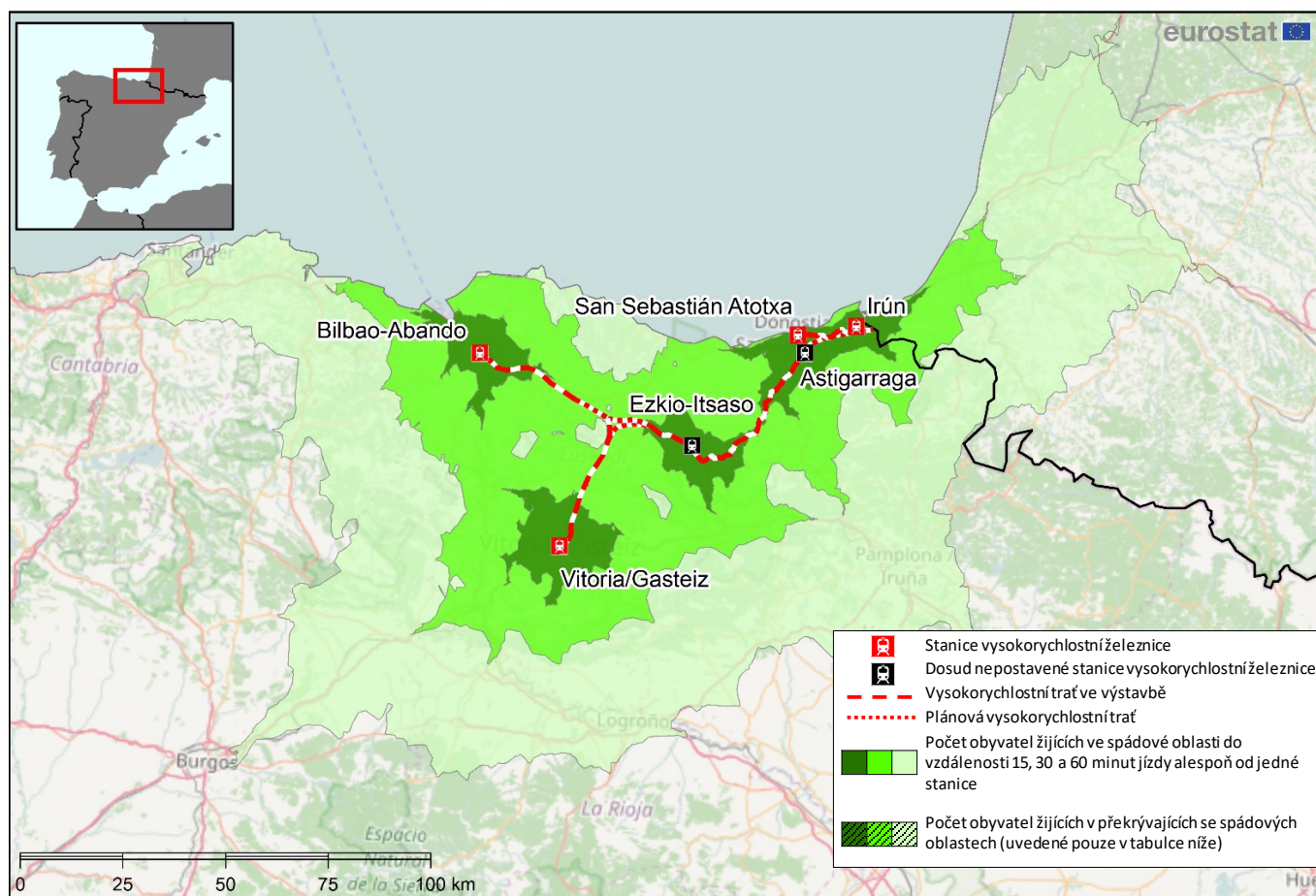


* 437 km úseku Madrid – portugalská hranice.

** Dosud přidělené prostředky z EU.

*** Podle stávajících předpokladů.

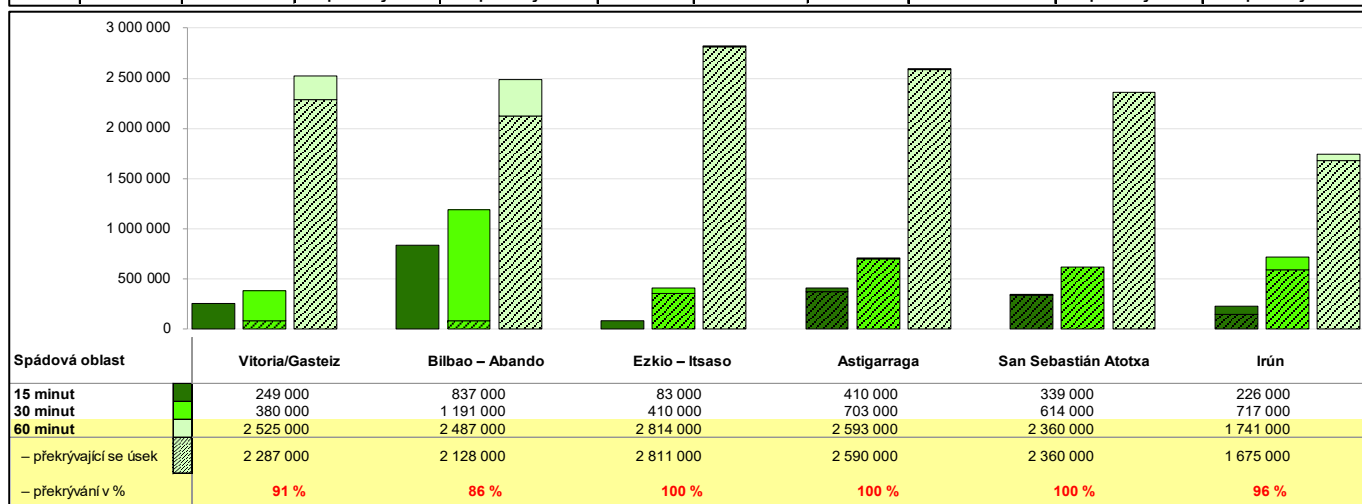
Vysokorychlostní trať Baskická trať Y



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

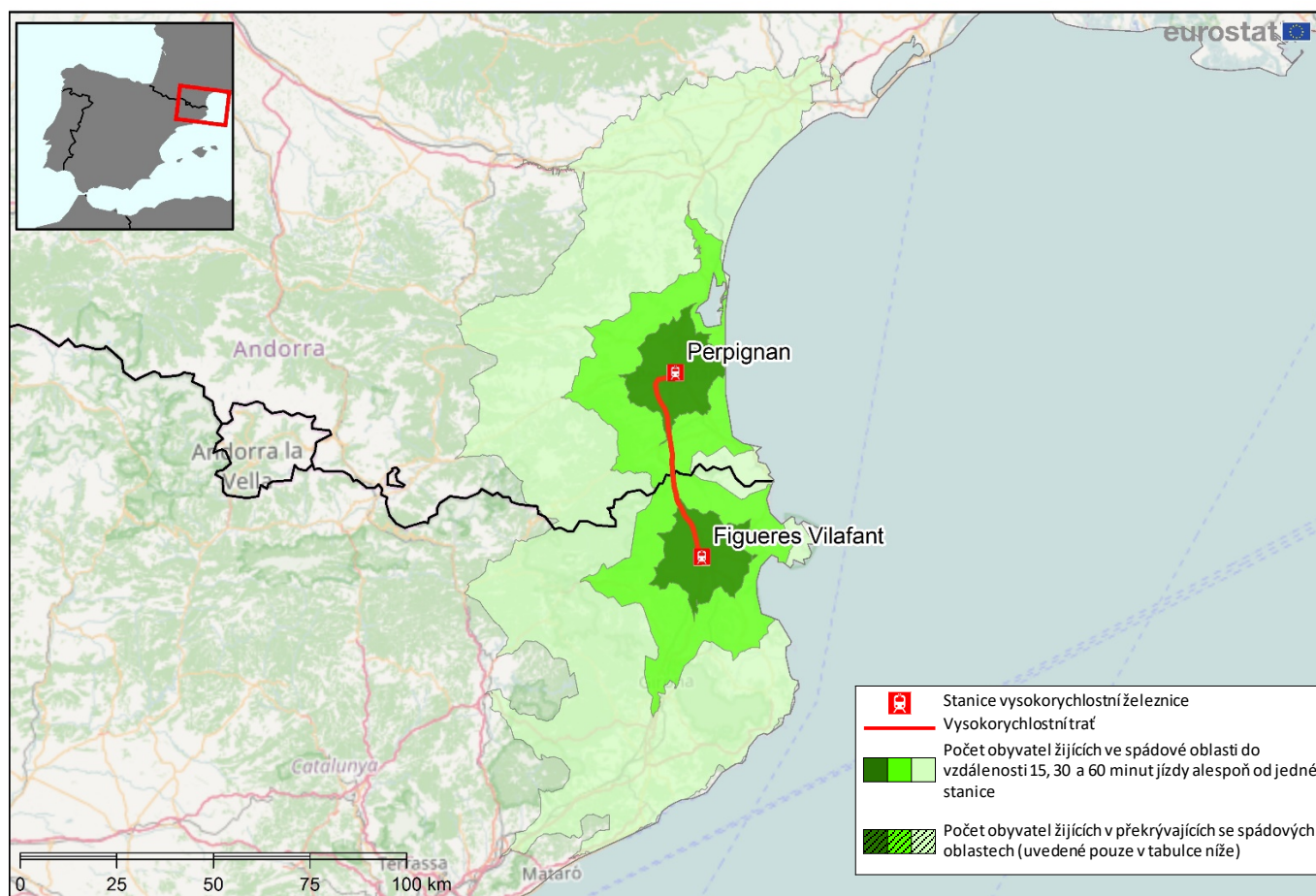
Délka	Celkové náklady (bez DPH)	Financování z EU	Nasycenost kapacity tratě	Vlaky vysokorychlostní železnice	Stanice	Průměrná vzdálenost mezi	max. návrhová	max. provozní	Rychlosti skutečný průměr	v poměru k max. návrhové rychlosti
km	mil. EUR	mil. EUR	%	počet	počet	km	km/h	km/h	km/h	%
175	5 767	318*	nepoužije se	nepoužije se	6	35	250	220**	nepoužije se	nepoužije se



* Dosud přidělené prostředky z EU.

** Podle stávajících předpokladů.

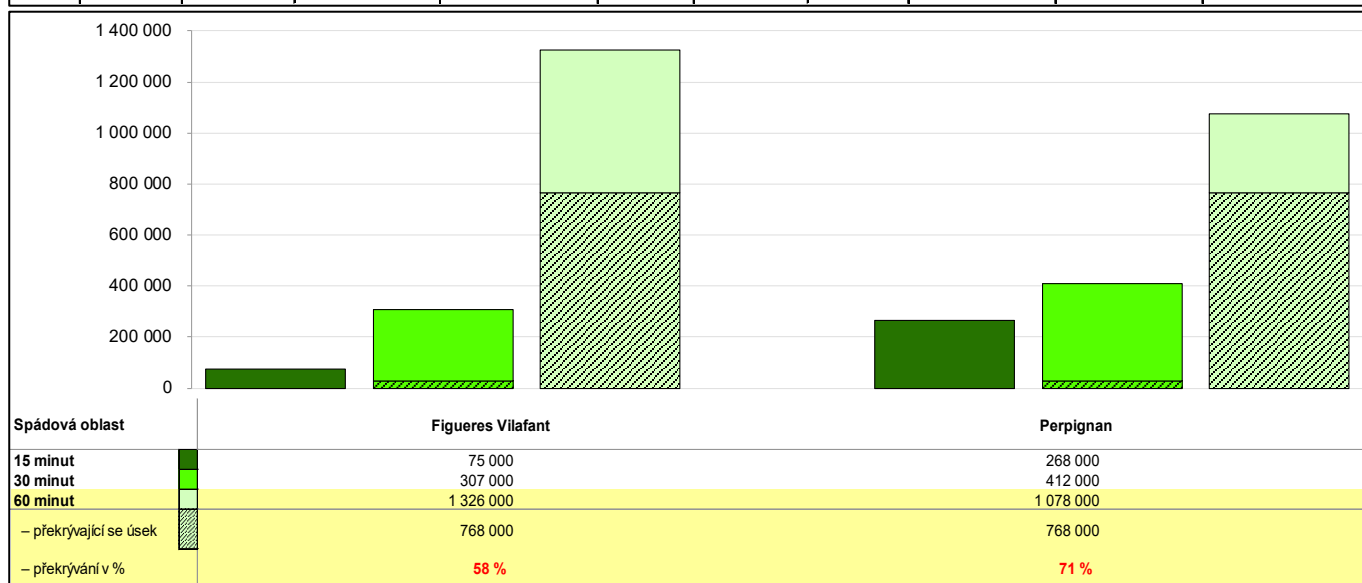
Vysokorychlostní trať Figueres – Perpignan



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

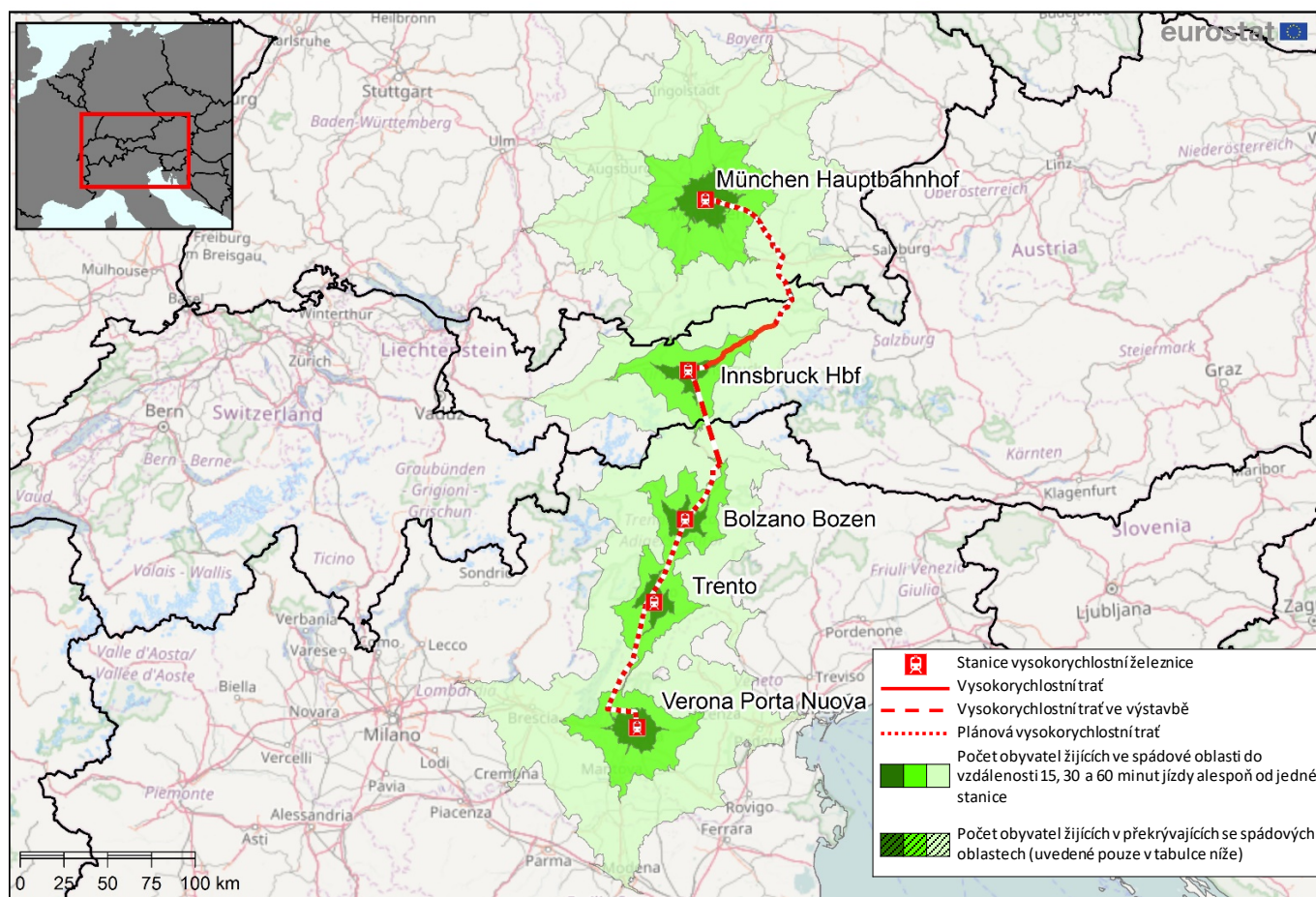
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Délka	Celkové náklady (bez DPH)	Financování z EU	Nasycenost kapacity tratě	Vlaky vysokorychlostní železnice	Stanice	Průměrná vzdálenost mezi	max. návrhová	max. provozní	Rychlosti skutečný průměr	v poměru k max. návrhové rychlosti
km	mil. EUR	mil. EUR	%	počet	počet	km	km/h	km/h	km/h	%
44	999	61	16 %	16	2	44	350	300	127*	36 %



* Osobní vlaky.

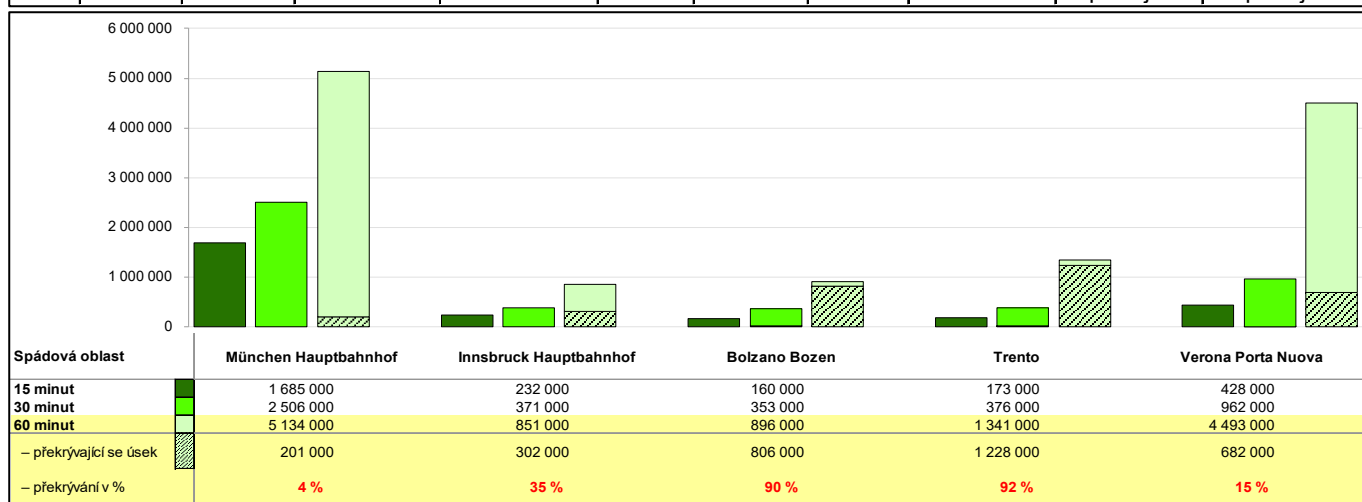
Vysokorychlostní trať Mnichov – Verona



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Délka	Celkové náklady (bez DPH)	Financování z EU	Nasycenost kapacity tratě	Vlaky vysokorychlostní železnice	Stanice	Průměrná vzdálenost mezi	max. návrhová	max. provozní	Rychlosti skutečný průměr	v poměru k max. návrhové rychlosti
km	mil. EUR	mil. EUR	%	počet	počet	km	km/h	km/h	km/h	%
445	12 269*	1 896**	až 87 %	360–473*	5	111	250	220	nepoužije se	nepoužije se



* Včetně nákladů na dokončení Brennerského patního tunelu do roku 2027.

** Přidělené financování EU do roku 2020.

*** Údaj zahrnuje vysokorychlostní i konvenční vlaky, přičemž konvenční vlaky převládají.

PŘÍLOHA IX

Analýza stanic

Země	Vysokorychlostní trať	Stanice	Celková plocha (cestujících/m ²)	Všeobecné služby	Přístupnost lokalita	Přístupnost doprava	Konektivita % vysokorychlostních vlaků	Konektivita doprava	Příznivý vliv na opětovnou urbanizaci	Cestujících / spádová obl. do 60 minut
Španělsko	Madrid – Barcelona – francouzské hranice	Camp de Tarragona								
Španělsko	Madrid – Barcelona – francouzské hranice	Guadalajara-Yebes								
Španělsko	Madrid – León	Segovia – Guiomar								
Španělsko	Madrid – León	León								
Španělsko	Eje Atlántico	Santiago de Compostela								
Španělsko	Eje Atlántico	Vigo Urzáiz								
Francie	Est-Européenne	Meuse TGV								
Francie	Est-Européenne	Lorraine TGV								
Francie	Rýn – Rhona	Besançon Franche-Comté								
Francie	Rýn – Rhona	Belfort Montbéliard								
Itálie	Turin – Salerno	Reggio Emilia AV Mediolan								
Itálie	Turin – Salerno	Roma Tiburtina								
Itálie	Milán – Benátky	Brescia								
Itálie	Milán – Benátky	Padova								
Německo	Stuttgart – Mnichov	Stuttgart								
Německo	Stuttgart – Mnichov	Ulm								
Německo	Berlín – Lipsko/Halle – Erfurt – Norimberk – Mnichov – Verona	Coburg								
Německo	Berlín – Lipsko/Halle – Erfurt – Norimberk – Mnichov – Verona	Bitterfeld								

Celková plocha (cestujících/m ²)	Všeobecné služby	Přístupnost lokalita	Přístupnost doprava	Konektivita % vysokorychlostních vlaků	Konektivita doprava	Příznivý vliv na opětovnou urbanizaci	Cestujících / spádová obl. do 60 minut
Cestujících (za rok) / m ² > 100 a < 200	stanice je vybavena <u>všemi</u> uvedenými zařízeními: – restaurace / bufet – obchod – turistické informační centrum – business salonek	Stanice vysokorychlostní železnice je umístěna v <u>centru</u> (do 1 km – 5 km)	k dispozici jsou <u>všechny</u> uvedené možnosti: – městská doprava – stanoviště taxislužby – parkování (s méně než 10 cestujícími na 1 parkovací místo za den)	% vysokorychlostních vlaků, které ve stanicích zastavují, > 75 %	Stanice vysokorychlostní železnice je napojena na <u>alespoň tři</u> z uvedených možností: – regionální autobusová nádraží – konvenční železnice – kyvadlová doprava na letiště / letiště – půjčovna aut	Rozvoj v oblasti lze spojit s výstavbou vysokorychlostní železnice	Počet cestujících / obyvatel ve spádové oblasti do 60 min > 75 %
Cestujících (za rok) / m ² 50 až 100 nebo 200 až 300	stanice je vybavena <u>alespoň dvěma</u> uvedenými zařízeními: – restaurace / bufet – obchod – turistické informační centrum – business salonek	Stanice vysokorychlostní železnice je umístěna více než 5 km, ale <u>do 15 km</u> od centra města	k dispozici jsou <u>alespoň dvě</u> z uvedených možností: – městská doprava – stanoviště taxislužby – parkování (s méně než 10 cestujícími na 1 parkovací místo za den)	% vysokorychlostních vlaků, které ve stanicích zastavují, > 50 %	Stanice vysokorychlostní železnice je napojena na <u>alespoň dvě</u> z uvedených možností: – regionální autobusová nádraží – konvenční železnice – kyvadlová doprava na letiště / letiště – půjčovna aut	Rozvoj v oblasti nelze spojit s výstavbou vysokorychlostní železnice	Počet cestujících / obyvatel ve spádové oblasti do 60 min > 25 % a < 75 %
Cestujících (za rok) / m ² > 50 nebo < 300	k dispozici je <u>alespoň jedno</u> z uvedených zařízení: – restaurace / bufet – obchod – turistické informační centrum – business salonek	Stanice vysokorychlostní železnice je umístěna <u>více než 15 km</u> od centra města	k dispozici je <u>alespoň jedno</u> z uvedených možností: – městská doprava – stanoviště taxislužby – parkování (s méně než 10 cestujícími na 1 parkovací místo za den)	% vysokorychlostních vlaků, které ve stanicích zastavují, < 50 %	Stanice vysokorychlostní železnice je napojena <u>alespoň na jednu</u> z uvedených možností: – regionální autobusová nádraží – konvenční železnice – kyvadlová doprava na letiště / letiště – půjčovna aut	Je zřejmé, že výstavba vysokorychlostní železnice neměla žádný vliv na danou oblast.	Počet cestujících / obyvatel ve spádové oblasti do 60 min < 25 %

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA „EVROPSKÁ VYSOKORYCHLOSTNÍ ŽELEZNIČNÍ SÍŤ: MÍSTO REALITY JEN NEEFEKTIVNÍ SMĚSICE IZOLOVANÝCH ÚSEKŮ“

SHRNUTÍ

III. Komise je nadále odhodlána prosazovat závěry a stanovená opatření vyplývající ze strategie nastíněné v bílé knize z roku 2011 a nadále pokračuje v navrhování a provádění opatření nezbytných ke splnění cílů uvedených v dokumentu. Nařízení TEN-T stanoví strategický a ambiciózní plán železniční sítě z hlediska EU pokrývající celé území EU. Nařízení TEN-T představuje hlavní strategický a prováděcí nástroj k dosažení těchto obecných cílů.

IV. Nařízení TEN-T stanoví strategický plán z hlediska EU pokrývající celé území EU a podrobně popisuje ty části železniční sítě, které mají být postaveny v souladu s normami vysokorychlostních sítí. Komise považuje lhůty na rozvoj TEN-T stanovené v nařízení za závazné a vyvíjí maximální úsilí, aby zajistila koordinované a synchronizované zavádění dotčené vysokorychlostní železniční infrastruktury v celé EU. Nástroj k realizaci koridorů hlavní sítě byl navržen konkrétně tak, aby maximalizoval synergie mezi snahami vynaloženými různými členskými státy a jejich provozovateli infrastruktury. Všechny uvedené prvky by měly být propojeny do roku 2030. Následně budou moci těžit ze snah Komise vynaložených v dalších oblastech na podporu otevření trhu a interoperability.

Komise se domnívá, že financování EU zvyšuje přidanou hodnotu Unie, jelikož by bez jejího přispění nebylo možno adekvátně se zabývat přeshraničními infrastrukturami, odstraněním úzkých míst a doplněním chybějících spojení nebo tyto záležitosti určit jako prioritu.

VI. Aby byla zajištěna atraktivita a konkurenceschopnost dlouhých cest na vysokorychlostních železnicích ve srovnání s leteckou dopravou, jsou mnohdy ekonomicky ospravedlnitelné vysokorychlostní služby s odlišnými vlastnostmi pro nákladní dopravu a přepravu osob, které jsou posuzovány individuálně. Údaje o průměrné rychlosti se po dokončení sítě pravděpodobně změní, jelikož současné údaje se týkají služeb poskytovaných na neúplné železniční síti.

IX. Ustanovení kapitoly o dopravě v příručce o analýze nákladů a přínosů (2014) byla navržena tak, aby umožnila přísnou a metodicky správnou analýzu investic do vysokorychlostních železničních tratí, jejichž analytický rámec pro určení a zhodnocení nákladů a přínosů a vypočtení sociálně-ekonomické životaschopnosti se nijak neodlišuje od jiných investic do dopravy. Ke skutečnostem zdůrazněným EÚD je potřeba přistupovat v souvislosti se širšími politickými cíli, jako je podpora přechodu na jiný druh dopravy s cílem řešit zejména otázku změny klimatu a místní kvalitu ovzduší.

Zařazení minimálního objemu cestujících může vést k tomu, že nebudou realizována projektová řešení relevantní pro potřeby územního rozvoje.

Pokyny zaměřující se na klíčové požadavky na analýzu nákladů a přínosů na úrovni EU by tak měly být dostatečně flexibilní, aby umožnily zpracovat charakteristiky typické pro jednotlivé státy, jednotlivá odvětví a jednotlivé projekty do hodnocení každého jednotlivého případu projektu.

X. Čtvrtý železniční balíček přijatý roku 2016 předpokládá odstranění překážek pro zajištění interoperability, zvýšení bezpečnosti a liberalizaci trhu osobní železniční přepravy. Tyto cíle budou plněny od roku 2019 s určitými přechodnými obdobími.

V důsledku toho, že se jedná o novou infrastrukturu splňující moderní konstrukční normy, jež byla od počátku navržena pro mezinárodní dopravu, se na vysokorychlostních trasách nachází podstatně méně překážek k zajištění interoperability než na historické železniční síti.

XI.

Komise odkazuje na svou odpověď na doporučení 1.

Komise odkazuje na svou odpověď na doporučení 2.

Komise odkazuje na svou odpověď na doporučení 3.

Komise odkazuje na svou odpověď na doporučení 4.

POZNÁMKY

23. Nařízení TEN-T stanoví strategický a ambiciózní plán železniční sítě z hlediska EU pokrývající celé území EU a zaměřuje se na ty části železniční sítě, které mají být postaveny v souladu s normami vysokorychlostních sítí. Vysokorychlostní železnice jsou definovány nařízením TEN-T, viz čl. 11 odst. 2 písm. a).

26. Komise se přímo nepodílí na rozhodovacím procesu v členských zemích.

Nařízení TEN-T však převádí strategii vypracovanou Komisí v bílé knize z roku 2011 na konkrétní cíle, specifická zaměření a vhodná opatření.

Nařízení definuje politiku dopravních infrastruktur EU a kritéria pro určení projektů společného zájmu EU.

Sada nástrojů definovaná v nařízení TEN-T a nařízení o Nástroji pro propojení Evropy – zejména koridory hlavní sítě – umožňuje Komisi ověřovat, zda členské státy plní své závazky vyplývající z nařízení, a v případě potřeby přijmout náležitá opatření.

Evropští koordinátoři vydávají pracovní plány hlavní sítě, které upozorňují na hlavní problémy a sledují dosažený pokrok. Tyto pracovní plány jsou schvalovány dotčenými členskými státy a jsou veřejně dostupné.

Navíc nařízení TEN-T stanoví pro Komisi možnost přijímat prováděcí rozhodnutí pro určité přeshraniční úseky (například Evora-Merida, Rail Baltica atd.). Viz rovněž odpověď Komise k bodu 31.

Komise považuje lhůtu do roku 2030 pro dokončení hlavní sítě TEN-T za závaznou, byť závisí na dostupnosti finančních prostředků v členských státech.

V programovém období 2014–2020 Komise posílila rámec plánování investic do dopravy, včetně vysokorychlostních železnic, pro jednotlivé členské státy a regiony. Podpora těchto investic v rámci politiky soudržnosti je podmíněna existencí srozumitelné dopravní strategie / srozumitelných dopravních strategií a rámce/rámců, které zajišťují jistotu plánování pro všechny zúčastněné strany: EU, vnitrostátní a soukromé aktéry. Komise navrhla zachovat umožňující podmínky i v období 2021–2027.

31. Komise oznamuje, že v rámci stávajícího programového období již existují nástroje koordinace pro přeshraniční úseky:

1) Dle nařízení TEN-T Komise může přijímat prováděcí rozhodnutí pro přeshraniční projekty. Poprvé se tak stalo přijetím prováděcího rozhodnutí o projektu Evora-Merida dne 25. dubna 2018.

2) Pokud jde o technické prvky a interoperabilitu, evropský prováděcí plán pro systém řízení železničního provozu ERTMS (PROVÁDĚCÍ NAŘÍZENÍ KOMISE (EU) 2017/6) nařizuje uzavření přeshraniční dohody o ERTMS.

Rámeček č. 1 – Nedostatečně propojené vnitrostátní železniční sítě a jejich dopad

1. Na základě dostupných informací a vlastního posouzení Komise předpokládá, že by provoz na přístupových trasách měl být postupně zahájen mezi lety 2027 a 2040.

Na základě informací poskytnutých orgány zodpovědnými za výstavbu severních přístupových tras se v současnosti předpokládá jejich postupné dokončení. Mají tak potenciál odpovídně na budoucí nárůst kapacity dopravy. Do roku 2027 by měla být stávající dvoukolejná trať mezi Mnichovem a Kufsteinem v souladu s nařízením TEN-T vybavena systémem ECTS. Do roku 2032 by měl být otevřen čtyřkolejový modernizovaný úsek Schafteu-Radfild (Rakousko) a do roku 2038 čtyřkolejový modernizovaný úsek mezi Schafteu (Rakousko) a severem Rosenheimu (Německo). Zbývající část z Großkarolinenfeldu do Mnichova – Truderingu (Německo) bude plně funkční do roku 2040.

34.

i) Otázka týkající se rámce na zadávání veřejných zakázek byla vznesena v kontextu návrhu na zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě, jenž byl 17. května 2018 přijat Komisí.

Navíc byl 29. května 2018 představen návrh nařízení o mechanismu řešení právních a správních překážek v přeshraničním kontextu vztahující se na všechny oblasti, který díky jednotnému souboru pravidel umožňuje členskému státu uplatňování jeho vnitrostátních právních předpisů v přeshraničním kontextu.

ii) Návrh na zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě obsahuje závazek pro členské státy stanovit jediný příslušný orgán, který bude koordinovat postup udělování povolení pro projekty hlavní sítě TEN-T.

36. V dalším víceletém finančním rámci Komise plánuje v souvislosti s Nástrojem pro propojení Evropy v období 2021–2027 připravit návrh nového souboru klíčových ukazatelů výkonnosti, který bude také zahrnovat výsledky a dopady.

Co se týče politiky soudržnosti, každý program má přiděleny celkové cíle, a to včetně ukazatelů výsledků. Předběžné podmínky pro provádění zahrnují umožňující podmínky spojené se sladěním vnitrostátních strategických plánů s cíli politiky EU v oblasti dopravy týkající se zejména transevropské dopravní sítě a městské/místní mobility. Při výběru a provádění způsobilých projektů je odpovědností členských států zajistit, aby tyto projekty umožňovaly účinné dosažení konsolidovaných cílů programů, a odpovídajícím způsobem poskytovat zprávy Komisi. Železniční projekty procházejí nabídkovým řízením a smlouvy o veřejných zakázkách zpravidla obsahují ustanovení týkající se lhůt dodání a výstupů, včetně odpovídajících mechanismů sankcí. Správa těchto smluv spadá do odpovědnosti dotčených veřejných zadavatelů / příjemců.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 37 až 44:

Aby byla zajištěna atraktivita a konkurenceschopnost dlouhých cest na vysokorychlostních železnicích ve srovnání s cestováním leteckou dopravou, je často po vysokorychlostních službách požadováno, aby rozšířily svoji konkurenceschopnost s leteckou dopravou z 600km tratí na trati 800–900 km. Údaje o průměrné rychlosti se po dokončení sítě pravděpodobně změní, jelikož současné údaje pocházejí ze služeb poskytovaných na neúplné železniční síti.

Stávající rychlost na vysokorychlostních tratích je dána počtem stanic (parametrem, který je v ideálním případě ovlivňován požadavky trhu, a nikoli plánováním) a signalizačním systémem (v závislosti na dostupnosti vysokorychlostních kolejových vozidel).

Přesto však přijetí signalizačního systému EU značně přispělo k nárůstu komerční rychlosti i kapacity. Postupné zavádění systému ERTMS úrovně 2 a v blízké budoucnosti úrovně 3 (jež může využívat stávající tratě) přispěje ke zvýšení obou faktorů.

51. Komise se domnívá, že ustanovení kapitoly o dopravě v příručce o analýze nákladů a přínosů (2014) byla navržena tak, aby umožnila přísnou a metodicky správnou analýzu investic do

vysokorychlostních železničních tratí, jejichž analytický rámec pro určení a zhodnocení nákladů a přínosů a vypočtení sociálně-ekonomické životaschopnosti se nijak neodlišuje od jiných investic do dopravy. Ke skutečnostem zdůrazněným EÚD je potřeba přistupovat v souvislosti se širšími politickými cíli, jako je podpora přechodu na jiný druh dopravy s cílem řešit zejména otázku změny klimatu a místní kvalitu ovzduší.

65. Pomocí společného financování nabízeného společným podnikem Shift2Rail Komise finančně podporuje technický vývoj přepravních dokladů pro železniční dopravu, včetně vysokorychlostní dopravy. Komise se domnívá, že po vzoru letecké dopravy by i železniční doprava měla využívat elektronických jízdenek. Při přechodu k přímým dopravním dokladům využily letecké společnosti odvětvový přístup založený na aliancích, tedy obchodních ujednáních. Přímé doklady nemohou vystavovat provozovatelé leteckých společností, kteří nejsou součástí těchto aliancí. V železniční dopravě narůstá počet odvětvových iniciativ, např. „Trainline“, která umožňuje jak zakoupení elektronické jízdenky, tak cesty zahrnující více než jednoho poskytovatele železniční dopravy.

Komise ve čtvrtém železničním balíčku navrhla právní předpisy upravující tuto oblast, Rada se však přiklonila k ponechání řešení na daném odvětví. Komise musí do roku 2022 podat zprávu o celoodvětvových řešeních a následně může jednat.

67. Komise pravidelně sleduje údaje o přesnosti železniční dopravy v členských státech a od roku 2017 je společně stanovená definice přesnosti součástí režimu sledování železničního trhu (RMMS). Komise každoročně shromažďuje údaje na vnitrostátní úrovni pro dvě kategorie osobních vlaků: „příměstské a regionální služby“ a „konvenční dálkové a vysokorychlostní služby“. Přesnost vysokorychlostních služeb není sledována odděleně. Výsledná data jsou každé dva roky Komisí zveřejňována ve zprávách o sledování železničního trhu.

Komise nekontroluje spokojenost zákazníků častěji, jelikož je to z důvodu celé škály služeb poskytovaných v členských zemích velmi složité. Některé členské státy jsou však velmi aktivní v monitorování spokojenosti zákazníků, které provádějí v rámci závazků veřejné služby.

79. Komise se domnívá, že ustanovení kapitoly o dopravě v příručce o analýze nákladů a přínosů z roku 2014 byla navržena tak, aby umožnila přísnou a metodicky správnou analýzu investic do vysokorychlostních železničních tratí, jejichž analytický rámec pro určení a zhodnocení nákladů a přínosů a vypočtení sociálně-ekonomické životaschopnosti se nijak neodlišuje od jiných investic do dopravy.

Zařazení pevně stanovených kvantitativních dat/parametrů, jež bude nutno splňovat (např. minimálního objemu cestujících), může vést k tomu, že nebudou realizována projektová řešení relevantní ve vztahu k potřebám územního rozvoje.

Pokyny zaměřující se na klíčové požadavky na analýzu nákladů a přínosů na úrovni EU by tak měly být dostatečně flexibilní, aby umožnily zpracovat charakteristiky typické pro jednotlivé státy, jednotlivá odvětví a jednotlivé projekty do hodnocení každého jednotlivého případu projektu.

85. V roce 2017 Komise navrhla balíček „Evropa v pohybu“, který obsahoval opatření v souladu se zásadou uživatel platí a znečišťovatel platí, například metody zpoplatnění silnic. Navíc Komise připravila řadu návrhů s cílem omezit emise z dopravního sektoru a zajistit pobídky k přechodu k jinému druhu dopravy a dekarbonizaci především silniční dopravy.

Navíc v roce 2017 Komise zahájila rozsáhlou studii o internalizaci vnějších nákladů s cílem posoudit, do jaké míry jsou v členských státech EU prováděny zásady „uživatel platí“ a „znečišťovatel platí“ ve všech druzích dopravy, a přispěla tak k projednávání příslušné politiky. Celá studie bude k dispozici na začátku roku 2019.

Další studie s názvem „*Case study analysis of the burden of taxation and charges on transport*“ (Případová studie analyzující zátěž daní a poplatků v oblasti dopravy) (dostupná na internetových stránkách GR MOVE) shromažďovala údaje o daních a poplatcích, ale i dotacích, na dvaceti pečlivě zvolených reprezentativních trasách pro všechny typy dopravy.

Rámeček č. 3 – Dopad na cestující při neexistenci bezproblémové přeshraniční vlakové přepravy

1. Chybějící interoperabilita na úseku Mnichov–Verona způsobuje zastavení a zpoždění ve stanici Brenner

Komise sdílí obavy EÚD týkající se interoperability a pracuje na vyřešení tohoto problému. Díky ustanovením čtvrtého železničního balíčku začala agentura ERA s odstraňováním této velké překážky způsobené existencí více než 11 000 vnitrostátních pravidel. Nezávisle postupuje stejným směrem i proaktivní přístup týkající se nevyřešených problémů v dotčených koridorech a poté, co budou tato pravidla identifikována a charakterizována, očekáváme, že většina jich bude buď odstraněna, nebo harmonizována na evropské úrovni, nicméně dokončení této činnosti zabere několik let.

Tyto překážky se však ve většině případů netýkají vysokorychlostních tratí (žádné vysokorychlostní vlaky nezastavují na hranicích Belgie, Francie, Německa, Nizozemska a Spojeného království).

Třetí odrážka: Pokud jde o problematiku pracovního jazyka, navrhla Komise hodnocení jednotného železničního jazyka v rámci posouzení dopadů revidované směrnice o strojvedoucích (odvětví vyžadovalo analýzu nákladů a přínosů ke stanovení tohoto jazyka), byť po provozní i politické stránce je přijetí jednotného jazyka nerealistické. V současnosti však probíhá šetření řady možností k vyřešení této problematiky (vymezená slovní zásoba, IT nástroje apod.) a Komise navrhne změnu právního základu, která umožní pilotní testování těchto řešení.

2. Chybějící propojení infrastruktury mezi Francií a Španělskem (*Atlantic cross-border route*) nutí cestující přestupovat mezi vlaky i měnit nástupiště

Komise sdílí obavy vyslovené EÚD. Mezitím se Francie zavázala, že zlepší stávající trasu, navýší její kapacitu a odstraní úzké místo v Hendaye. Komise stejně jako evropský koordinátor sledují tento vývoj.

90. Zavedení a úroveň přírážek závisí na ochotě a schopnosti členských států pokrýt rozdíly mezi přímými a celkovými náklady na infrastrukturu.

91. Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/909 ze dne 12. června 2015 o způsobech výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy stanovuje tři metodiky výpočtu.

Je pravdou, že tyto tři metodiky mají za výsledek spíše rozdílné výše poplatků. Jelikož jsou poplatky stanovovány na základě mnoha faktorů, které nezahrnují pouze opotřebení, ale také současný stav infrastruktury a použití přírážek, je zřejmé, že existence jednoho poplatku za vysokorychlostní služby v celé EU, který by vyhovoval všem, není možná. Viz rovněž odpověď Komise k bodu 90.

92.

i) Komise také poznamenává, že francouzská vysokorychlostní železniční síť nutně vyžaduje údržbu a modernizaci, a jelikož se v dřívějších dobách nedostávalo finančních prostředků na údržbu, jsou současné náklady na údržbu železniční sítě vyšší. Pokud provozovatel infrastruktury není schopen tyto náklady plně pokrýt z vnitrostátních dotací, přecházejí na provozovatele, a to v podobě nejen přímých nákladů, ale i přírážek, jelikož provozovatel infrastruktury nemá jiné formy příjmu.

ii) Komise uvádí, že regulační orgán snížil poplatky, jelikož bránil činnosti konkurenčního provozovatele. Díky účinné hospodářské soutěži na vysokorychlostních železničních tratích došlo ke snížení tarifů obou provozovatelů a zlepšily se podmínky pro cestující.

93. Viz odpověď Komise k bodu 95.

95. Komise potvrzuje, že dohlíží na systém tím, že zajišťuje, že jsou zřízeny regulační orgány, a ověřuje, že jsou „řádně financovány“. Finanční zdroje závisí na velikosti státu a míře otevřenosti trhu. Komise připomíná regulačním orgánům jejich povinnost jednat z moci úřední či na základě stížnosti, kdykoliv zjistí, že nebyla přijata náležitá opatření. Regulační orgány mají jasnou úlohu při schvalování systému poplatků a zajišťování jeho provádění nediskriminačním způsobem.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

97. Komise je nadále odhodlána prosazovat závěry a stanovená opatření vyplývající ze strategie nastíněné v bílé knize z roku 2011 a nadále pokračuje v navrhování a provádění činností nezbytných ke splnění cílů uvedených v dokumentu. Nařízení TEN-T přijaté Radou a Evropským parlamentem stanoví konkrétní cíle, zaměření a opatření, které vyplývají ze strategie uvedené v bílé knize Evropské komise z roku 2011.

98. Nařízení TEN-T stanoví konkrétní cíle, zaměření a opatření, které vyplývají ze strategie uvedené v bílé knize Evropské komise z roku 2011.

Nařízení definuje politiku dopravních infrastruktur EU a kritéria pro určení projektů společného zájmu EU. Stanoví globální a hlavní síť a v rámci železniční sítě stanovuje, kde má být použito vysokorychlostní síť, a to včetně souvisejících cílů a lhůt (2030 pro hlavní a 2050 pro globální síť), které Komise považuje za závazné, byť závislé na dostupnosti finančních prostředků v členských státech.

Přestože není Komise přímo zapojena do rozhodovacího procesu v členských státech, sada nástrojů definovaná v nařízení TEN-T a nařízení o Nástroji pro propojení Evropy – zejména koridory hlavní sítě – umožňuje Komisi ověřovat, zda členské státy splňují své závazky vyplývající z nařízení, a v případě potřeby přijmout náležitá opatření.

102. Ustanovení kapitoly o dopravě v příručce o analýze nákladů a přínosů (2014) byla navržena tak, aby umožnila přísnou a metodicky správnou analýzu investic do vysokorychlostních železničních tratí, jejichž analytický rámec pro určení a zhodnocení nákladů a přínosů a vypočtení sociálně-ekonomické životaschopnosti se nijak neodlišuje od jiných investic do dopravy. Ke skutečnostem zdůrazněným EÚD je potřeba přistupovat v souvislosti se širšími politickými cíli, jako je podpora přechodu na jiný druh dopravy s cílem řešit zejména otázku změny klimatu a místní kvalitu ovzduší.

Zařazení minimálního objemu cestujících může vést k tomu, že nebudou realizována projektová řešení relevantní pro potřeby územního rozvoje.

Pokyny zaměřující se na klíčové požadavky na analýzu nákladů a přínosů na úrovni EU by tak měly být dostatečně flexibilní, aby umožnily zpracovat charakteristiky typické pro jednotlivé státy, jednotlivá odvětví a jednotlivé projekty do hodnocení každého jednotlivého případu projektu.

103. V roce 2017 Komise zahájila rozsáhlou studii o internalizaci vnějších nákladů s cílem posoudit, do jaké míry jsou v členských státech EU prováděny zásady „uživatel platí“ a znečišťovatel platí“ ve všech druzích dopravy, a přispěla tak k projednávání příslušné politiky.

Viz odpověď Komise k bodu 85.

104. Čtvrtý železniční balíček přijatý roku 2016 předpokládá odstranění překážek pro zajištění interoperability, zvýšení bezpečnosti a liberalizaci trhu osobní železniční přepravy. Pro vysokorychlostní komerční provoz vstoupí v platnost roku 2019.

V důsledku toho, že se jedná o novou infrastrukturu splňující moderní konstrukční normy, jež byla od počátku navržena pro mezinárodní dopravu, se na vysokorychlostních trasách nachází podstatně méně překážek k zajištění interoperability než na historické železniční síti. Stávající klíčové překážky vznikají z důvodu rozdílných signalizačních systémů, které vyřeší systém ERTMS úrovně 3 a odstranění (vnitrostátních stávajících) systémů „třídy B“, a dále pak z důvodu rozdílu napětí (25 kV či 15 kV), které mohou být snadno odstraněny na základě technických řešení.

105. Úroveň poplatků by měla zůstat přiměřená, zároveň by však měla být minimálně ve výši přímých nákladů, aby pokryla náklady na provoz vlaků. Zavedení a úroveň přírážek nad přímé náklady závisí na ochotě a schopnosti členských států poskytnout dotace provozovatelům infrastruktury.

Doporučení 1 – Plánování vysokorychlostní železniční sítě EU

1. Komise toto doporučení přijímá.

Pracovní plány pro příslušné koridory hlavní sítě stanoví klíčové prioritní projekty, které mají být provedeny co nejdříve. Komise bude i nadále spolupracovat s členskými státy, aby zajistila, že bude hlavní síť dokončena do roku 2030, jak stanovuje nařízení TEN-T.

Komise se navíc chystá v blízké době zahájit přezkum politiky TEN-T v souladu s článkem 54 nařízení TEN-T (č. 1315/2013). V rámci tohoto přezkumu Komise zajistí správné zhodnocení vysokorychlostní železniční sítě TEN-T. Mimo jiné se tento přezkum bude týkat sociálně-ekonomické životaschopnosti vlakových spojů či vzájemného vztahu infrastruktury a poskytování služeb prostřednictvím většího zaměření na klíčového ukazatele výkonnosti v souvislosti s poskytováním služeb.

Komise dále podporuje používání prováděcích rozhodnutí u přeshraničních projektů, které umožní jejich důkladnější sledování.

2. Komise toto doporučení částečně přijímá. Přestože s ním Komise v zásadě souhlasí, nemůže toto opatření provést s okamžitou účinností. Započne s prováděním opatření v nejbližší možné době a bude v něm pokračovat při přípravě nového legislativního návrhu týkajícího se TEN-T.

S ohledem na nařízení o Nástroji pro propojení Evropy pro období 2021–2027 Komise navrhuje posílit propojení mezi pracovními plány koridorů hlavní sítě evropských koordinátorů a prováděním nařízení o Nástroji pro propojení Evropy.

Komise dále podporuje používání prováděcích rozhodnutí u přeshraničních projektů, které umožní jejich důkladnější sledování.

Pokud jde o prostředky z Fondu soudržnosti a EFRR pro období po roce 2020, je jakožto nepostradatelná podmínka navrhována existence komplexního dopravního plánu na příslušné úrovni. Tyto plány musí počítat s posouzením vysokorychlostních tratí, kde to bude relevantní.

Zvýšená synergie a doplňkovost existuje navíc mezi těmito fondy a Nástrojem pro propojení Evropy, který se zaměřuje zejména na „hlavní síť“, zatímco EFRR a Fond soudržnosti budou podporovat taktéž „globální síť“.

Doporučení 2 – Podpora spolufinancování ze strany EU investic do infrastruktury vysokorychlostní železniční sítě

1. Komise toto doporučení přijímá.

2. Komise toto doporučení v zásadě přijímá. Doporučení však nebude mít vliv na výsledek revize nařízení TEN-T.

3. V míře, v jaké je dotčena, Komise toto doporučení přijímá.

4. Komise částečně přijímá toto doporučení, jak je uvedeno níže.

Pokud jde o prostředky z Fondu soudržnosti a EFRR pro období po roce 2020, Komise částečně přijímá toto doporučení. Existence komplexního dopravního plánu na příslušné úrovni je navrhována jako umožňující podmínka. Komise navrhl, aby dopravní plány zohledňovaly předpokládaný dopad liberalizace železnic.

Pokud jde o Nástroj pro propojení Evropy, Komise toto doporučení nepřijímá, jelikož čtvrtý železniční balíček ukládá povinnosti členským státům, zatímco Nástroj pro propojení Evropy se vztahuje na všechny typy příjemců. Uplatňování podmíněnosti by tak nebylo účinné, jelikož příjemci Nástroje pro propojení Evropy nejsou odpovědní za zavedení hospodářské soutěže v rámci podporovaných projektů infrastruktury.

5. Komise toto doporučení nepřijímá.

Jelikož nejsou výsledky takových zásahů okamžité, ale vyžadují určité časové období po dokončení projektu, bylo by velmi složité zachovat „výkonnostní prémii“ pro případné vyplacení. Navíc Komise upozorňuje na fakt, že výkon závisí na mnoha faktorech, na něž nemají možní příjemci vliv.

Finanční zdroje EU tak nebudou propojeny s výsledky realizovanými příjemci, Komise však plánuje v souvislosti s Nástrojem pro propojení Evropy na období 2021–2027 připravit návrh nového souboru klíčových ukazatelů výkonnosti, který bude také zahrnovat výsledky a dopady.

Co se týče politiky soudržnosti, každý program má přiděleny celkové cíle, a to včetně ukazatelů výsledků. Při výběru a provádění způsobilých projektů je odpovědností členských států zajistit, aby tyto projekty umožňovaly účinné dosažení konsolidovaných cílů programů. Železniční projekty procházejí nabídkovým řízením a smlouvy o veřejných zakázkách zpravidla obsahují ustanovení týkající se lhůt dodání, výstupů a výsledků, a to včetně odpovídajících mechanismů sankcí. Správa těchto smluv spadá do odpovědnosti dotčených veřejných zadavatelů / příjemců. Návrh nového nařízení o společných ustanoveních předložený Komisí nepředpokládá vyplacení výkonnostní prémie příjemcům.

6. Komise toto doporučení přijímá a provede jej zajištěním silnějšího propojení mezi financováním z Nástroje pro propojení Evropy, pracovních plánů koridorů a prováděcích rozhodnutí.

Doporučení 3 – Zjednodušení přeshraničních projektů

1. Komise toto doporučení přijímá.

Návrh nařízení na zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě, přijatý jako součást třetího balíčku mobility, podtrhuje nutnost používat pouze jeden rámec pro veřejné zakázky u přeshraničních projektů, které jsou realizované jedním subjektem.

Právní nástroj umožňující provádění právních předpisů i přes hranice členského státu by velmi zjednodušil přeshraniční operace. Přeshraniční projekty by tak mohly být realizovány za uplatňování jednotného souboru předpisů. Takový mechanismus je součástí návrhu balíčku o politice soudržnosti na období po roce 2020, který byl přijat 29. května 2018.

2. Komise toto doporučení přijímá.

Komise přijímá pro toto doporučení roli zprostředkovatele, jelikož vytvoření jednotných kontaktních míst spadá do odpovědnosti členských států.

Návrh na inteligentní TEN-T, přijatý v rámci třetího balíčku mobility, ukládá členským státům požadavek, aby stanovily jediný příslušný orgán, který se bude zabývat postupy integrovaného udělování povolení pro projekty hlavní sítě TEN-T.

Kontaktní místo pro hranice by mohlo zprostředkovat osvědčené postupy a pokud možno poskytnout odborné poradenství.

Kontaktní místo pro hranice bylo zřízeno v rámci útvarů Komise a skládá se z odborníků Komise pro přeshraniční záležitosti, kteří prostřednictvím shromažďování a sdílení osvědčených postupů v rámci nově vytvořené celounijní internetové sítě poskytují poradenství vnitrostátním a regionálním orgánům. Tato platforma je určena zúčastněným stranám na hranicích, které tak mají prostor sdílet své zkušenosti a diskutovat o řešeních a nápadech, jak překonat přeshraniční překážky.

Tato iniciativa je součástí rozsáhlejšího sdělení Komise o „podpoře růstu a soudržnosti v příhraničních regionech EU“, přijatého dne 20. září 2017, které obsahuje soubor nových opatření a seznam probíhajících iniciativ, jež příhraničním regionům EU pomohou v rychlejším růstu a sbližování. Je také uvedena v nařízení o mechanismu řešení právních a správních překážek v přeshraničním kontextu, které bylo Komisí přijato dne 29. května 2018.

3. Komise toto doporučení přijímá.

Evropský prováděcí plán systému ERTMS a čtvrtý železniční balíček poskytují jasný rámec pro zajištění interoperability.

Doporučení 4 – Opatření ke zlepšení vysokorychlostních železničních služeb ve prospěch cestujících

1. Komise toto doporučení přijímá.

Technologie umožňující vydávání jednotlivých elektronických jízdenek jsou vyvíjeny na základě pravidel TAP TSI – zatímco další technologické zlepšení je vyvíjeno prostřednictvím programu Shift2Rail Innovation Programme 4 (např. kombinované elektronické peněženky).

V současné době Komise sleduje vývoj na trhu železniční dopravy týkající se zavádění a používání společných informačních systémů a systémů prodeje jednotných jízdenek. Právní předpisy (směrnice EU 2016/2370) stanoví, že Komise je povinna do 31. prosince 2022 Evropskému parlamentu a Radě předložit zprávu o dostupnosti společných informačních systémů a systémů prodeje jednotných jízdenek, kterou v příslušných případech doplní o legislativní návrhy.

2. Komise toto doporučení přijímá.

Komise do konce roku 2019 dokončí kontrolu souladu vnitrostátních prováděcích opatření členských států. Připomíná však, že ji provozovatelé i po roce 2019 mohou upozornit na případy špatného uplatňování (na rozdíl od provedení), a v tomto případě bude povinna jednat.

Komise také aktivně spolupracuje s provozovateli infrastruktur, aby zajistila soulad přírážek při přeshraničních operacích.

3. Komise toto doporučení přijímá.

Komise do konce roku 2019 dokončí kontrolu souladu vnitrostátních prováděcích opatření členských států. Provozovatelé ji i po roce 2019 mohou upozornit na případy špatného uplatňování (na rozdíl od provedení), a v tomto případě bude povinna jednat.

4. Komise toto doporučení částečně přijímá.

Pokud jde o bod i), v rámci předpokládané revize nařízení EU 2015/1100 o povinnosti členských států předkládat zprávy v rámci sledování železničního trhu Komise navrhuje, aby členské státy shromažďovaly údaje o přesnosti zvláště pro konvenční dálkové a zvláště pro vysokorychlostní

služby. Pokud členský stát odsouhlasí tento návrh, mohly by údaje být k dispozici od roku 2020 a budou šířeny prostřednictvím dvouletých zpráv o sledování železničního trhu.

Komise nepřijímá bod ii), který vyžaduje vytvoření standardního rámce podávání zpráv a metodiky pro zjištění spokojenosti zákazníků. Zprávy poskytovatelů služeb, které jsou v současnosti zveřejňovány na internetových stránkách ERADIS agentury ERA tak, jak vyžaduje nařízení (ES) 1371/2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční přepravě, svědčí o spokojenosti s individuálními normami kvality služeb. Zavedení harmonizovaného podávání zpráv na úrovni EU by znamenalo další administrativní zátěž, jelikož by provozovatelé služeb byli povinni podávat zprávy nejen svému oddělení pro kontrolu kvality služeb, ale i v souladu s harmonizovanými požadavky EU. Komise se rozhodla posílit transparentnost a kvalitu podávání zpráv na úrovni provozovatelů a v rámci přepracování nařízení o právech a povinnostech cestujících v železniční přepravě (ES) 1371/2007 (COM(2017)548 final) navrhla standardizovanější postup pro podávání zpráv, včetně podrobnějších minimálních standardů kvality služeb pro průzkum spokojenosti zákazníků, a to v jeho příloze III bodě I (2). To však neumožní plnou harmonizaci, a proto se Komise domnívá, že pokračování průzkumů Eurobarometru každé 4 roky až 6 let (v závislosti na dostupnosti rozpočtových zdrojů) představuje vhodný a přiměřený nástroj k zajištění spolehlivějšího a reprezentativního přehledu spokojenosti zákazníků na úrovni EU. Zjištění průzkumu Eurobarometru jsou zveřejňována samostatně a následně jsou analyzována v kontextu přijatých politik ve zprávě o sledování železničního trhu, kterou předkládá Komise.

Komise se kromě toho nedomnívá, že by s ohledem na cíl liberalizace železničního trhu měla posuzovat aktéry, kteří spolu na tomto trhu soutěží.

5. Komise toto doporučení přijímá.

Komise v roce 2017 zahájila rozsáhlou studii o internalizaci vnějších nákladů s cílem posoudit, do jaké míry jsou v členských státech EU prováděny zásady „uživatel platí“ a „znečišťovatel platí“ ve všech druzích dopravy. Poskytnutí odpovídajících metodik a údajů také napomůže budoucímu provádění těchto zásad odpovědnými členskými státy.

Událost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	25. 1. 2017
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	4. 5. 2018
Přijetí konečné verze zprávy po řízení o sporných otázkách	13. 6. 2018
Oficiální odpovědi Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) byly obdrženy ve všech jazycích	v angličtině: 25. 6. 2018 v ostatních jazycích: 12. 7. 2018

Od roku 2000 investovala EU do vysokorychlostní železniční infrastruktury 23,7 miliardy EUR. EU nemá žádný realistický dlouhodobý plán pro vysokorychlostní železniční síť, existuje pouze nesouvislý systém nedostatečně propojených vnitrostátních tratí, protože Evropská komise nemá nástroje ani pravomoci, jež by jí umožnily donutit členské státy budovat tratě, jak bylo dohodnuto.

Je to i otázka nákladové efektivity, protože ne všude jsou vysokorychlostní tratě potřeba, jelikož náklady na ušetřenou minutu jízdy jsou velmi vysoké – až 369 milionů EUR – a průměrné rychlosti dosahují pouze 45 % maximální kapacity a současně je překračování nákladů a zpoždění výstavby spíše normou než výjimkou.

Udržitelnost je malá, investice nejsou účinné a přidaná hodnota EU je ohrožena: u tří ze sedmi dokončených tratí byl počet přepravených cestujících nízký, což vede k vysokému riziku neúčinně vynaloženého spolufinancování EU ve výši 2,7 miliardy EU. Devět ze 14 kontrolovaných vysokorychlostních tratí a úseků navíc nemá dostatečně vysoký počet potenciálních cestujících a stále je v platnosti 11 000 vnitrostátních pravidel, i když Účetní dvůr o odstranění těchto technických a správních překážek požádal již v roce 2010.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

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

Tel.: +352 4398-1

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

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2018

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.