EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 8. 7. 2025
COM(2025) 368 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

o vykonávaní smernice 2012/34/EÚ v znení zmien smernice (EÚ) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

1. Úvod

V tejto správe sa preskúmava vykonávanie smernice 2012/34/EÚ[1] (ďalej len „smernica“) zmenenej smernicou (EÚ) 2016/2370[2] (ďalej len „smernica o správe“) v železničnom sektore, ako sa vyžaduje v článku 63 ods. 1 smernice 2012/34/EÚ. Cieľom tejto správy je poskytnúť prehľad kľúčových otázok a problémov pri vykonávaní smernice. V tejto správe však nie je možné poskytnúť vyčerpávajúci zoznam všetkých vnútroštátnych vykonávacích opatrení, ani sa ňou nepredurčuje žiadne prípadné stanovisko Komisie v akomkoľvek budúcom právnom konaní.

V súlade s článkom 63 ods. 1 smernice 2012/34/EÚ sa v správe hodnotí predovšetkým: 1. rozvoj služieb vysokorýchlostnej železničnej dopravy a existencia diskriminačných postupov, pokiaľ ide o prístup k vysokorýchlostným tratiam, a 2) Komisia do toho istého dátumu posúdi, či pretrvávajú diskriminačné postupy alebo iné typy narušenia hospodárskej súťaže v súvislosti s manažérmi infraštruktúry, ktorí sú súčasťou vertikálne integrovaného podniku. Analýza trhu vysokorýchlostných železníc v kontexte tejto vykonávacej správy bola tiež podkladom pre vypracovanie návrhu oznámenia o vysokorýchlostných železniciach[3], ktoré má Komisia prijať.

Posilnenie železničnej dopravy sa považuje za nevyhnutné na dekarbonizáciu dopravy, pretože železnica je jedným z najefektívnejších druhov dopravy. V roku 2022 predstavovala 7,2 % osobnej dopravy v EÚ a 11,9 % nákladnej dopravy v EÚ, pričom bola zodpovedná len za 0,3 % emisií skleníkových plynov z dopravy. Železničná doprava sa na konečnej spotrebe energie v doprave EÚ podieľa len 1,8 %.

Z tejto správy vyplýva, že rozvoju skutočného jednotného európskeho železničného priestoru stále bráni niekoľko prekážok. Oneskorenie transpozície smernice o správe na vnútroštátnej úrovni, vplyv pandémie ochorenia COVID-19 a energetická kríza v posledných rokoch[4] však spôsobili, že zatiaľ nie je možné vykonať komplexné posúdenie vplyvu smernice na železničný trh. Na odôvodnenie predloženia nových legislatívnych návrhov v tejto fáze by boli potrebné rozsiahlejšie dôkazy. Cielené zásahy na riešenie problémov uvedených v tejto správe by však mohli byť možné prostredníctvom konkrétnych politických opatrení alebo revízií iných aktov, ako sú vykonávacie akty, delegované akty alebo usmernenia.

Komisia ocenila príspevky od zainteresovaných strán k tejto správe, ktoré sú uvedené v prílohe A k pracovnému dokumentu útvarov Komisie priloženého k tejto správe, a zohľadní ich pri prípadných následných opatreniach.

Správa neobsahuje údaje o najnovšom vývoji na trhu. Rozsiahly prehľad vrátane štatistických údajov sa však nachádza v prílohe C k pracovnému dokumentu útvarov Komisie.

2. Transpozícia

---

1 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ z 21. novembra 2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor (prepracované znenie) (Text s významom pre EHP) (Ú. v. EÚ L 343, 14.12.2012, s. 32 – 77).

2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/2370 zo 14. decembra 2016, ktorou sa mení smernica 2012/34/EÚ, pokiaľ ide o otvorenie trhu so službami vnútroštátnej železničnej osobnej dopravy a o správu železničnej infraštruktúry (Ú. v. EÚ L 352, 23.12.2016, s. 1 – 17).

3 Oznámenie o vysokorýchlostných železniciach, pripravuje sa.

4 Európska komisia, *Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the railway sector* (Vplyv pandémie ochorenia COVID-19 na finančnú udržateľnosť železničného sektora) (2024).

Smernica bola naposledy zmenená v roku 2016 smernicou o správe, v ktorej sa zaoberá otvorením služieb vnútroštátnej osobnej dopravy a správou železničnej infraštruktúry. Komisia monitorovala transpozíciu smernice do vnútroštátneho práva a začala proti členským štátom niekoľko konaní o porušení povinnosti. Polovica týchto konaní bola adresovaná členským štátom, ktoré neoznámili svoje transpozičné opatrenia Komisii včas. Druhá polovica bola zameraná na aspekty nesúladu, teda na prípady, keď smernica nebola transponovaná správne. Najčastejšie sa vyskytovali tieto aspekty nesúladu (uvedené v poradí podľa početnosti výskytu):

- riadenie manažérov infraštruktúry,
- rámec spoplatnenia,
- úloha regulačného orgánu,
- udeľovanie prístupových práv k infraštruktúre,
- prideľovanie kapacity infraštruktúry,
- udeľovanie licencií.

Ďalšie podrobnosti o prípadoch porušenia povinnosti sa uvádzajú v prílohe B k pracovnému dokumentu útvarov Komisie.

3. Implementácia hlavných ustanovení

a) Otvorenie trhu

Zdá sa, že otvorenie trhu má pre zákazníkov pozitívne účinky, ako ukázala štúdia, ktorú nedávno uverejnila Komisia[5].

Z predbežných výsledkov založených na skúsenostiach krajín, ktoré sa stali lídrami v otváraní domácich trhov s osobnou dopravou, vplýva, že tam, kde mali cestujúci viacero možností, sa železničné služby stali lacnejšími a častejšími.

Smernicou sa zavŕšil proces postupného otvárania trhu a železniční prevádzkovatelia sa podporili v tom, aby lepšie reagovali na potreby zákazníkov a zlepšili svoju nákladovú efektívnosť, čím sa posilnila úloha železníc pri urýchľovaní znižovania emisií a preťaženia dopravy.

Podľa súčasného regulačného rámca EÚ možno poskytovanie služieb osobnej dopravy s otvoreným prístupom obmedziť len vtedy, ak sa na základe skúšky hospodárskej rovnováhy podľa článku 11 smernice zistí, že nová služba osobnej dopravy by ohrozila hospodársku rovnováhu verejnej služby poskytovanej na tej istej alebo alternatívnej trase. Skúška hospodárskej rovnováhy je výnimkou z otvorenia trhu a mala by sa podľa toho používať. Uplatňovanie skúšky hospodárskej rovnováhy predstavuje rôzne problémy, od 18-mesačného predstihu pri oznamovaní nových služieb, ktorý sa vyžaduje podľa článku 38 ods. 4 smernice,

[5] Európska komisia, *Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers* (Štúdia o cenách služieb osobnej a nákladnej železničnej dopravy pre konečných zákazníkov), (2024).

až po nejednotný výklad vykonávacieho nariadenia (EÚ) 2018/1795, ktorým sa stanovuje postup a kritériá uplatňovania skúšky hospodárskej rovnováhy[6].

Cenová dostupnosť a pohodlie zostávajú rozhodujúcimi faktormi pre cestujúcich, ktorí uprednostňujú vlak pred inými druhmi dopravy, a konkurencieschopnosť železničnej dopravy sa musí ešte zlepšiť. Okrem toho sa už v Európskej únii zaviedli opatrenia, ktoré pokrývajú externé náklady na spôsoby dopravy s vyššou uhlíkovou náročnosťou len čiastočne, ide najmä o systém EÚ na obchodovanie s emisiami.

Poskytovanie cezhraničných služieb je naďalej náročné z dôvodu problémov s interoperabilitou a koordináciou kapacít. Tieto problémy sú obzvlášť náročné pre nové subjekty a malé startupy, ktoré sa musia spoliehať na viacerých partnerov. Obzvlášť ťažké je zriadiť službu nočných vlakov, ktoré majú záporné alebo veľmi nízke ziskové rozpätie.

Pre všetky služby osobnej dopravy stále existujú významné prekážky vstupu na trh a tieto prekážky sa nie vždy riešia v právnych predpisoch EÚ.

Dostupnosť železničných koľajových vozidiel je nevyhnutná na poskytovanie služieb železničnej dopravy. Nákup nových železničných koľajových vozidiel je nákladný a vyžaduje si dlhé dodacie lehoty, najmä v prípade železničných koľajových vozidiel na osobnú dopravu. To predstavuje výzvu najmä pre menších prevádzkovateľov a „čisto“ nových účastníkov, ktorí majú často problémy s financovaním svojich investícií na rozdiel od veľkých etablovaných prevádzkovateľov a ich dcérskych spoločností.

Na rozdiel od nákladnej dopravy, kde sa trh otvoril oveľa skôr a kde sa lízingový trh stihol rozvinúť, v osobnej doprave zatiaľ neexistujú dobre fungujúce lízingové trhy alebo trhy s použitými vozidlami. V sektore osobnej dopravy môžu aktívni prevádzkovatelia uprednostniť vyradenie železničných koľajových vozidiel pred ich ďalším predajom, aby nezvýhodňovali konkurentov. V niektorých prípadoch je dostupnosť použitých železničných koľajových vozidiel ďalej obmedzená nutnosťou zosúladiť starý materiál s najnovšími predpismi (napríklad v prípade železničných koľajových vozidiel obsahujúcich azbest). V aktuálnej smernici sa o tejto veľmi významnej prekážke vstupu na trh mlčí.

Roztrieštené prostredie predaja cestovných lístkov a nedostatok priamych cestovných lístkov znižujú atraktivitu cestovania po železnici pre cestujúcich[7]. Komisia v súčasnosti v tomto smere pracuje na konkrétnych iniciatívach [napríklad pokiaľ ide o multimodálne digitálne služby mobility a jednotný systém na elektronickú rezerváciu/predaj cestovných lístkov, ako aj o cielenú revíziu nariadenia (EÚ) 2021/782 o právach a povinnostiach cestujúcich v železničnej doprave].

Zmeny zavedené smernicou o správe sa menej týkali nákladnej železničnej dopravy, ktorá od roku 2007 pôsobí na plne otvorenom trhu EÚ. Najnovší vývoj na trhu železničnej nákladnej

---

6 Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2018/1795 z 20. novembra 2018, ktorým sa stanovuje postup a kritériá uplatňovania skúšky hospodárskej rovnováhy podľa článku 11 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ (Ú. v. EÚ L 294, 21.11.2018, s. 5 – 14).

7 V článku 13a smernice 2012/34/EÚ sa uvádza: „Komisia monitoruje vývoj na železničnom trhu týkajúci sa zavedenia a používania spoločných systémov informovania a predaja priamych cestovných lístkov a posudzuje potrebu opatrení na úrovni Únie, pričom zohľadňuje iniciatívy na trhu.“ Okrem toho sa v článku 12 nariadenia 2021/782 o právach a povinnostiach cestujúcich v železničnej doprave stanovujú určité povinnosti železničných podnikov ponúkať priame cestovné lístky.

dopravy však nie je taký povzbudivý a prechod na železničnú dopravu sa zatiaľ neuskutočnil. Jednotlivé segmenty trhu železničnej nákladnej dopravy v skutočnosti vykazujú odlišnú dynamiku. Napríklad v rámci transformácie európskeho hospodárstva sa dopyt po doprave presúva z voľne loženého tovaru – ako je uhlie, chemikálie, základné kovy a ropné produkty – na kontajnerovú dopravu. Všeobecne dobré výsledky intermodálnej železničnej dopravy v posledných rokoch tak viac než vyrovnal pokles dopravy voľne loženého tovaru, ktorá predstavuje jadro činnosti železničnej nákladnej dopravy. Problémy majú tiež jednovozňové zásielky, a to z dôvodu nákladov a zložitosti.

Jedným z najkritickejších faktorov úspechu odvetvia železničnej nákladnej dopravy je dostupnosť kvalitnej kapacity siete, ktorá umožňuje prevádzkovateľom železničnej dopravy rýchlo reagovať na požiadavky trhu a poskytovať spoľahlivé služby odosielateľom. V súčasnosti má železničná nákladná doprava nízku prioritu pri prideľovaní železničnej kapacity (prednosť má osobná doprava) a najviac trpí dočasnými obmedzeniami kapacity v dôsledku údržby a opráv. Aspekty riadenia kapacity sa podrobnejšie opisujú v písmene e) ďalej.

Ďalšou kritickou otázkou je financovanie infraštruktúry a predvídateľnosť tohto financovania, pretože manažéri infraštruktúry musia na zabezpečenie dostatočných investícií do železničnej dopravy vypracovať podnikateľské plány. V tejto súvislosti je potrebná ďalšia analýza vykonávania článku 8, v ktorom sa stanovujú požiadavky na financovanie manažérov infraštruktúry.

V rámci komplexného posúdenia účinkov otvorenia trhu by sa malo zaoberať aj sociálnymi aspektmi vrátane: i) istoty zamestnania; ii) pracovných podmienok a iii) udržateľnosti sektora vo všeobecnosti. Nedostatok špecializovaného železničného personálu je dobre známy problém.

b) Prístup k servisným zariadeniam a k službám poskytovaným v týchto zariadeniach

Prístup k servisným zariadeniam a k službám, ktoré tieto zariadenia poskytujú, je nevyhnutný pre poskytovanie služieb železničnej dopravy.

Rozdiel medzi železničnou infraštruktúrou a servisnými zariadeniami nechápu rôzne zainteresované strany vždy rovnako a tento nedostatok spoločného chápania má vplyv na presadzovanie pravidiel upravujúcich prístup a spoplatňovanie. Neexistencia presného a použiteľného vymedzenia konkrétnych položiek infraštruktúry alebo servisných zariadení tiež sťažuje jednoznačnú kategorizáciu týchto položiek a uplatňovanie príslušných ustanovení. Problematická je aj kombinácia nejasných vymedzení a nedostatočnej komplexnosti (napríklad pokiaľ ide o to, čo by sa malo považovať za doplnkovú alebo vedľajšiu službu v kontexte prílohy II). V niektorých prípadoch sa na tom istom mieste nachádza viac ako jedno zariadenie alebo sa v tom istom zariadení poskytuje viac ako jedna služba, čo spôsobuje neistotu, pokiaľ ide o uplatniteľné pravidlá (hlavnými príkladmi sú prístavy, služby ťažkej a ľahkej údržby v zariadeniach vysokorýchlostných železníc a terminály nákladnej dopravy s viacerými činnosťami).

Obmedzená je tiež dostupnosť informácií o servisných zariadeniach a prístupnosti služieb v rámci týchto zariadení, ako sa vyžaduje vo vykonávacom nariadení (EÚ) 2017/2177 o prístupe k servisným zariadeniam a službám týkajúcim sa železničnej dopravy[8].

A napokon, regulačný rámec EÚ neobsahuje ustanovenia, ktoré by zabránili diskriminačným praktikám zo strany servisných zariadení vo vlastníctve etablovaných železničných podnikov, keď využívanie týchto servisných zariadení môže byť pre konkurentov železničných podnikov rozhodujúce pri poskytovaní služieb železničnej dopravy.

c) Udeľovanie licencií

Železničná agentúra Európskej únie (ERA) ako register oznámení od vnútroštátnych licenčných orgánov (článok 24 ods. 8) významne prispela k posúdeniu ustanovení o udeľovaní licencií železničným podnikom zo strany Komisie, pričom upozornila na problémy týkajúce sa: i) oznámení (oneskorenia, odlišný výklad postupov, obmedzená digitalizácia); ii) nedostatku informácií o rôznych vnútroštátnych rámcoch občianskoprávnej zodpovednosti a iii) vzájomného vzťahu medzi touto smernicou a smernicou (EÚ) 2016/798 (smernica o bezpečnosti železníc)[9]. Komisia zistila, že zainteresované strany nemajú jasno v otázke, či sa dcérsky podnik alebo pobočka železničného podniku môže spoliehať na licenciu svojej materskej spoločnosti. Zainteresované strany uvádzali: i) potenciálnu nejednoznačnosť výkladu niektorých dokumentov požadovaných na preukázanie finančnej spôsobilosti uvedených v prílohe III a ii) chýbajúci odkaz na aktuálne štandardné finančné správy.

Nakoniec ERA informovala aj o problémoch, ktoré sa vyskytli v súvislosti so vzorom a postupom oznamovania, ako sa vymedzuje vo vykonávacom nariadení (EÚ) 2015/171[10].

d) Spoplatňovanie

Manažéri infraštruktúry prijímajú rôzne prístupy k poplatkom za prístup na trať, najmä pokiaľ ide o stanovenie príplatkov a určenie trhových segmentov, v ktorých sa poplatky za prístup na trať uplatňujú. Zainteresované strany tiež: i) poukázali na nedostatočnú koordináciu manažérov infraštruktúry v oblasti poplatkov za prístup na trať uplatňovaných na medzinárodné trasy pre cezhraničné služby železničnej dopravy a ii) informovali o rôznych výkladoch a uplatňovaní častí smernice týkajúcich sa spoplatňovania v spojení s prílohami V a VI. Z tohto dôvodu Komisia prijala usmernenia[11] s cieľom objasniť existujúce právne povinnosti, ako aj príklady najlepších postupov a vývoj pozorovaný na rôznych trhoch železničnej dopravy v EÚ.

Zainteresované strany uvádzajú aj ťažkosti, ktorým čelia manažéri infraštruktúry pri zhromažďovaní údajov od železničných podnikov na výpočet poplatkov za prístup na trať, ako

---

8 Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2017/2177 z 22. novembra 2017 o prístupe k servisným zariadeniam a službám týkajúcim sa železničnej dopravy (Text s významom pre EHP) (Ú. v. EÚ L 307, 23.11.2017, s. 1 – 13).

9 Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/798 z 11. mája 2016 o bezpečnosti železníc (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 138, 26.5.2016, s. 102 – 149).

10 Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2015/171 zo 4. februára 2015 o určitých aspektoch postupu udeľovania licencií železničným podnikom (Ú. v. EÚ L 29, 5.2.2015, s. 3 – 10).

11 Oznámenie Komisie – Výkladové usmernenia týkajúce sa stanovenia poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry, Ú. v. EÚ C/2025/2606, 7.5.2025.

aj nejasnosť koncepcie priamych nákladov zavedenej v článku 30 a podrobne opísanej v nariadení (EÚ) 2015/909[12]. Vnútroštátne regulačné orgány majú v tejto súvislosti dôležitú úlohu pri monitorovaní a presadzovaní.

e) Riadenie kapacity

Aktuálne pravidlá riadenia kapacity železničnej infraštruktúry sa stanovujú v smernici. Z dôkazov vyplýva, že súčasný rámec neslúži rovnako dobre všetkým segmentom železničného trhu. A najmä nákladná a cezhraničná doprava majú ťažkosti získať kapacitu v primeranom objeme a kvalite na uspokojenie potrieb zákazníkov.

Komisia v roku 2023 predložila návrh nariadenia, ktorým sa tieto pravidlá revidujú[13], pričom zaviedla: i) nový viacročný plánovací cyklus; ii) lepšia cezhraničná koordinácia a iii) väčšie využívanie ekonomických stimulov, hodnotenia výkonnosti a digitálnych nástrojov. Návrh, o ktorom sa v súčasnosti rokuje v trojstranných rokovaniach, nahradí existujúci právny rámec jednotným, priamo uplatniteľným rámcom pre celú železničnú sieť EÚ.

Zainteresované strany systematicky uvádzajú riadenie dopravy a plánovanie údržby ako aspekty, ktoré majú významný vplyv na rozvoj železničnej dopravy, a v niektorých prípadoch konštatujú, že požiadavky smernice týkajúce sa týchto tém sú nejasné alebo sa uplatňujú nerovnomerne. Ako významné zdroje narušenia sa uvádzajú aj zlé kritériá určovania priorít pre medzinárodnú dopravu, obmedzený a časovo nevhodný prístup k plánovaniu prác a kapacitné obmedzenia. Niektoré zainteresované strany sa domnievajú, že nezávislosť manažérov infraštruktúry by sa zabezpečila iba zahrnutím riadenia dopravy a plánovania údržby medzi základné funkcie, ďalšie sa však obávajú, že by sa tým kritické operácie mohli stať nepružnejšími. Mnohé zainteresované strany sa domnievajú, že by sa mali zefektívniť výkonnostné stimuly pre manažérov infraštruktúry. Rámcovými dohodami sa obchodným plánom železničných podnikov poskytuje dlhodobý charakter, ale nesmie sa nimi vytvárať neistota (napríklad v súvislosti s obnovením týchto rámcových dohôd) alebo sa používať na zabránenie vstupu na trh. Vykonávacie nariadenie (EÚ) 2016/545 o rámcových dohodách podľa regulačných orgánov v súčasnosti týmto rizikám nebráni[14].

f) Regulačné orgány

Zabezpečenie zdravého rozvoja železničného trhu si vyžaduje silné a nezávislé regulačné orgány. Platí to najmä počas zavádzania hospodárskej súťaže a v prítomnosti vertikálne integrovaných podnikov. Na vykonávanie významných a rozšírených povinností stanovených v smernici musia mať regulačné orgány potrebný kvalifikovaný personál a finančné prostriedky. Smernica zostáva v tomto bode dosť všeobecná a členským štátom sa v nej

[12] Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2015/909 z 12. júna 2015 o metódach výpočtu nákladov, ktoré vznikajú priamo ako výsledok prevádzky vlakových služieb (Ú. v. EÚ L 148, 13.6.2015, s. 17 – 22).

[13] Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o využívaní kapacity železničnej infraštruktúry v jednotnom európskom železničnom priestore, ktorým sa mení smernica 2012/34/EÚ a zrušuje nariadenie (EÚ) č. 913/2010 [COM(2023) 443 final].

[14] Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2016/545 zo 7. apríla 2016 o postupoch a kritériách týkajúcich sa rámcových dohôd na prideľovanie kapacity železničnej infraštruktúry (C/2016/1954, Ú. v. EÚ L 94, 8.4.2016, s. 1 – 11).

ponecháva voľnosť pri rozhodovaní o mechanizme financovania, ako aj o počte zamestnancov, ktorý musí byť „primeran[ý] dôležitosti železničného sektora v členskom štáte“.

Schopnosť regulačných orgánov presadzovať pravidlá závisí aj od ich právomocí vo vnútroštátnych právnych predpisoch. V prípadoch, keď smernica zostáva všeobecná, pokiaľ ide o úroveň sily konkrétnych regulačných právomocí, sa vnútroštátne rámce môžu líšiť, čo by mohlo ohroziť rovnaké zaobchádzanie s podnikmi v celej EÚ. Príkladom sú sankčné právomoci a výška pokút, ktoré môžu regulačné orgány ukladať (v smernici sa jednoducho uvádza, že musia byť „primerané“), alebo úloha regulačných orgánov pri monitorovaní poplatkov, ktorá v niektorých členských štátoch zahŕňa právomoc hodnotenia *ex ante*, zatiaľ čo v iných je obmedzená na kontroly *ex post*. Vo všeobecnosti by účinnosti opatrení regulačných orgánov mohol prospieť jasnejší výklad ich právomocí.

A napokon, nejasné alebo chýbajúce vymedzenia niektorých prvkov smernice ďalej komplikujú prácu regulačných orgánov a vytvárajú neistotu pre účastníkov trhu.

4. Služby vysokorýchlostnej dopravy

Priaznivý regulačný rámec vymedzený smernicou bol kľúčovým faktorom pre rast služieb vysokorýchlostnej železničnej dopravy, ktorá čoraz viac spája ľudí a trhy rýchlym a nákladovo efektívnym spôsobom a udržateľnejším druhom dopravy[15].

Lepšie vysokorýchlostné železničné spojenia sú rozhodujúcim krokom k vytvoreniu prepojenejšej, dostupnejšej a jednotnejšej Európy. Komisia to uznala vo svojom pripravovanom oznámení o vysokorýchlostných železniciach, v ktorom sa uvádzajú kroky potrebné na ich realizáciu: 1. úplne interoperabilná a vysoko výkonná vysokorýchlostná železničná sieť; 2. konkurenčný model služieb orientovaný na verejnosť a 3. vízia konkurencieschopného európskeho železničného zásobovacieho odvetvia.

V segmente vysokorýchlostných železníc sa po zavedení konkurencie vo vnútroštátnych službách v Taliansku, Španielsku a nedávno aj vo Francúzsku zaznamenal výrazný pokles cien a nárast počtu cestujúcich. Vplyv hospodárskej súťaže na ceny, frekvencie, služby vo vlaku a časy cestovania závisí od obchodných stratégií konkurenčných železničných podnikov, ale vo všeobecnosti je priaznivý pre cestujúcich vysokorýchlostnými vlakmi.

Stále však existujú diskriminačné postupy a viaceré prekážky vstupu na trh vysokorýchlostných železničných tratí, ktoré oslabujú pozitívny vplyv otvorenia trhu. Hlavnou prekážkou vstupu na vysokorýchlostné trhy, ktoré rýchlo rastú, je dostupnosť železničných koľajových vozidiel. Komisia bola upozornená na viaceré prípady, keď noví účastníci na trhu čelia prekážkam spôsobeným zostávajúcimi vnútroštátnymi predpismi, dlhým oneskoreniam pri získavaní potrebných povolení a značnému času a nákladom na prispôsobenie železničných koľajových vozidiel rôznym technickým špecifikáciám, najmä pri poskytovaní cezhraničných služieb.

[15] Odôvodnenie 29 smernice (EÚ) 2016/2370.

Existujúce servisné zariadenia, ako napríklad údržbárske dielne, nie sú vždy schopné poskytovať služby potrebné pre vysokorýchlostné vlaky, a ak sú schopné tieto služby poskytovať, ich územné rozloženie nemusí byť prispôsobené potrebám nových účastníkov. Zriadenie nových údržbárskych dielní alebo úprava existujúcich si však vyžaduje značný čas a investície, ako aj dostupnosť vhodného miesta, čo je pre menšie subjekty, ktoré nemajú úspory z rozsahu alebo staršiu infraštruktúru, často nerealizovateľné.

Úroveň, štruktúra a stabilita poplatkov za prístup na trať sú ďalšími prvkami, ktoré ovplyvňujú ponuku na trhu a úroveň hospodárskej súťaže v sektore vysokorýchlostných železníc. Poplatky za prístup na trať predstavujú podstatnú časť prevádzkových nákladov železničných podnikov prevádzkujúcich vysokorýchlostnú železničnú dopravu a zároveň zdroj príjmov pre prevádzkovateľov infraštruktúry. Na služby vysokorýchlostnej železničnej dopravy, ktoré sú zvyčajne ziskovejšie ako konvenčné služby vďaka vyššiemu počtu cestujúcich a prémiovým cenám, sa často vzťahujú príplatky k priamym nákladom. To je výhodné pre manažérov infraštruktúry, ale má to negatívny vplyv na náklady prevádzkovateľov a v konečnom dôsledku na ceny lístkov, čo znižuje schopnosť železníc konkurovať iným druhom dopravy. V závislosti od cenovej elasticity by sa úspory železničných podnikov z nižších poplatkov za prístup na trať mohli preniesť na cestujúcich vo forme nižších cien cestovného, čím by sa zvýšil dopyt a v konečnom dôsledku aj príjmy manažérov infraštruktúry. Aj bez prenosu týchto úspor by zvýšené ziskové marže mohli podnietiť prevádzkovateľov k rozšíreniu ich služieb, čím by sa zvýšili aj príjmy manažérov infraštruktúry.

A napokon, ako prekážka vstupu na trh môže pôsobiť aj neistota v súvislosti s uplatniteľnými poplatkami za prístup na trať (nedostatočná transparentnosť, príliš zložité vzorce, časté zmeny). Nepredvídateľnosť nákladov na prístup k infraštruktúre komplikuje vypracovanie spoľahlivých podnikateľských plánov a podkopáva dôveru potenciálnych investorov, ktorí požadujú stabilitu počas dlhších období.

Služby vysokorýchlostnej železničnej dopravy sa ponúkajú prevažne v režime otvoreného prístupu, ale existujú prípady, keď sa tieto služby kombinujú s poskytovaním záväzkov vyplývajúcich zo služieb vo verejnom záujme financovaných štátom. Táto kombinácia môže predstavovať problém, keď: i) neexistuje jasné účtovné a prevádzkové oddelenie medzi komerčnou časťou služby a časťou záväzku vyplývajúceho zo služieb vo verejnom záujme, aby sa zabránilo krížovým dotáciám, alebo ii) pravidlá prednosti vedú k prednostnému zaobchádzaniu s poskytovateľmi ponúkajúcimi kombinované služby na úkor čisto komerčných služieb.

A napokon, akékoľvek opatrenia na posilnenie vysokorýchlostných železničných spojení si budú vyžadovať spoľahlivé monitorovanie trhu. V európskych štatistikách však chýbajú komplexné ukazovatele špeciálne určené na monitorovanie trhov vysokorýchlostných železníc na tratiach aj v službách. Čiastočne je to spôsobené nepresnými alebo nejednotnými vymedzeniami vysokorýchlostných tratí alebo služieb v právnych predpisoch EÚ. Týmto problémom sa bude zaoberať v iniciatívach na úrovni EÚ[16].

5. Vertikálne integrovaný podnik

[16] Pozri prílohu C k sprievodnému pracovnému dokumentu útvarov Komisie.

V smernici sa nenariaďuje osobitná forma správy v železničnom sektore a medzi zainteresovanými stranami existujú veľmi rozdielne názory na to, či sú súčasné ustanovenia účinné pri predchádzaní protisúťažnému správaniu vertikálne integrovaných podnikov v prípade že sú manažéri infraštruktúry a regulačné orgány súčasťou toho istého subjektu. Niektoré zainteresované strany považujú úplné oddelenie za jediný účinný spôsob, ako sa vyhnúť konfliktom záujmov a protisúťažnému správaniu, zatiaľ čo ďalšie zdôrazňujú výhody integrovaného riadenia pre spoločnosť („systémová vízia“). Regulačné orgány sa domnievajú, že vplyv modelu riadenia na hospodársku súťaž nemožno zovšeobecniť, ale tvrdia, že vertikálne integrované podniky si vyžadujú intenzívnejší dohľad.

V smernici o správe sa zaviedli osobitné ustanovenia na zabezpečenie toho, aby vertikálne integrované podniky neboli v konflikte záujmov a nesprávali sa protisúťažne. Zmenený článok 7 smernice sa zameriava na nezávislosť manažérov infraštruktúry, najmä v rámci vertikálne integrovaných podnikov, pričom okrem iného nariaďuje organizačné oddelenie v samostatných právnych subjektoch, zakazuje súbežné menovanie alebo zamestnávanie vrcholového manažmentu manažéra infraštruktúry v regulačnom orgáne (alebo naopak). Tento posledný bod je obzvlášť dôležitý, pretože niektoré príklady dvojitých funkcií a presunov zamestnancov v rámci integrovaných subjektov naznačujú pretrvávanie významných konfliktov záujmov, a to aj v prípadoch, keď vertikálne integrované podniky formálne dodržiavajú právne ustanovenia. Právomoci regulačných orgánov v oblasti dohľadu nad konfliktmi záujmov sa v jednotlivých krajinách líšia.

V smernici sa stanovuje niekoľko podmienok na zabezpečenie organizačnej a rozhodovacej nezávislosti manažérov infraštruktúry, pokiaľ ide o základné funkcie (článok 7a), aby sa zabránilo diskriminácii v prospech integrovaných železničných podnikov. Členské štáty sa tiež môžu rozhodnúť, že základné funkcie (spoplatňovanie a prideľovanie trás) pridelia nezávislému orgánu pre základné funkcie. V súčasnosti sa pre toto riešenie rozhodli len Írsko, Maďarsko, Luxembursko a Lotyšsko.

Vertikálne integrované podniky sa čoraz viac zapájajú do vedľajších činností, ako je údržba železničných koľajových vozidiel, predaj cestovných lístkov, riadenie energie alebo výroba a poskytovanie telekomunikačných služieb. Výkon činností v oblasti dodávok energie a údržby železničných koľajových vozidiel zo strany vertikálnych integrovaných podnikov by mohol viesť k prekážkam hospodárskej súťaže, ktoré si vyžadujú zvýšenú pozornosť – najmä ak tieto vertikálne integrované podniky využívajú železničnú infraštruktúru pôvodne financovanú z verejných zdrojov.

Významnými problémami zostávajú oddelenie účtovníctva a finančná transparentnosť finančných tokov v rámci skupiny. Medzi ďalšie významné problémy patrí nedostatočná transparentnosť a ťažkosti, ktorým čelia regulačné orgány pri prístupe k finančným informáciám, ktoré potrebujú na plnenie svojich povinností v oblasti monitorovania a presadzovania práva. Medzi príklady zakázaného správania tohto druhu patria: i) výhodné podmienky financovania v rámci skupiny; ii) kumulácia úloh a zodpovedností v rámci vertikálne integrovaného podniku; iii) nedostatok transparentnosti a iv) neoddelenie účtov. Problém by mohli predstavovať aj priame prevody aktív medzi subjektmi v tej istej skupine.

Činnosť regulačných orgánov má zásadný význam na zabezpečenie dodržiavania pravidiel týkajúcich sa vertikálne integrovaných podnikov, najmä pravidiel o oddelenom účtovníctve a ochranných opatrení proti nediskriminačným praktikám. V článku 56 ods. 12 smernice sa

regulačné orgány oprávňujú overovať dodržiavanie článku 6 (oddelenie účtov) a článku 7d (finančná transparentnosť). Účinnosť vyšetrovacích právomocí regulačných orgánov však závisí od vnútroštátneho legislatívneho rámca a nie je v členských štátoch jednotná. Medzi zostávajúce výzvy patrí náročnosť auditov na zdroje a ťažkosti s prístupom k dôležitým informáciám. Zjednodušením právomocí regulačných orgánov, zlepšením ich prístupu k údajom a zvážením auditov financovaných tretími stranami by sa mohla zlepšiť účinnosť a zabezpečiť dôsledné presadzovanie predpisov.

Narušeniu hospodárskej súťaže a diskriminačným praktikám by sa mohlo ďalej predchádzať regulačnými iniciatívami, ako sú napr.: i) riešenie právnych nejasností v kľúčových vymedzeniach pojmov; ii) zvýšenie transparentnosti prístupu k údajom a finančných tokov; iii) fyzické a prevádzkové oddelenie IT systémov manažérov infraštruktúry a železničných podnikov; iv) spravodlivý prístup k servisným zariadeniam a priestorom staníc a v) posilnenie nezávislosti, zdrojov a možností presadzovania práva regulačných orgánov[17].

6. Závery

V tejto fáze je náročné poskytnúť úplné a spoľahlivé posúdenie účinkov revidovanej smernice. Dôvodom sú tieto skutočnosti: i) krátky čas od úplného prijatia smernice v členských štátoch; ii) vplyv pandémie ochorenia COVID-19 na odvetvie železničnej dopravy a iii) vplyv energetickej krízy na odvetvie železničnej dopravy. Napriek pozitívnemu vývoju na niektorých trhoch však existujú silné náznaky, že vytvorenie jednotného európskeho železničného priestoru, ako sa predpokladá v smernici, naďalej obmedzujú mnohé prekážky a že niektorými aspektmi smernice sa tieto zostávajúce prekážky náležite neriešia.

Komisia v posledných rokoch prijala iniciatívy na riešenie konkrétnych problematických oblastí smernice. Medzi tieto iniciatívy patrí **návrh nariadenia o využívaní kapacity železničnej infraštruktúry** a **usmernenia k poplatkom za prístup na trať**. **V pripravovanom oznámení o vysokorýchlostných železniciach v EÚ** sa riešia otázky regulácie trhu a potreba investícií do infraštruktúry. Realizujú sa aj **iniciatívy v oblasti predaja cestovných lístkov**.

Napriek týmto nedávnym iniciatívam Komisie je ešte potrebné vyriešiť ďalšie problematické prvky pri vykonávaní regulácie v oblasti železničnej dopravy.

Skúška hospodárskej rovnováhy je kľúčovým prvkom otvorenia trhu a mala by sa dôsledne uplatňovať a primerane využívať. V závislosti od výsledkov posúdenia využívania skúšky hospodárskej rovnováhy a vykonávania **nariadenia (EÚ) 2018/1795** by sa Komisia mohla rozhodnúť toto nariadenie preskúmať.

Služby železničnej dopravy si vyžadujú spravodlivý a nediskriminačný prístup k servisným zariadeniam a službám poskytovaným v týchto zariadeniach, no v tejto oblasti pretrvávajú

[17] Podrobnejšie informácie o tomto odseku sa uvádzajú v štúdii *Input study on vertically integrated rail undertakings in the European Union* (Vstupná štúdia o vertikálne integrovaných železničných podnikoch v Európskej únii) na webovej stránke GR MOVE.

veľké prekážky. Komisia tieto prekážky posúdi pri preskúmaní **vykonávacieho nariadenia (EÚ) 2017/2177**.

Vzhľadom na problémy súvisiace s udeľovaním licencií sa Komisia bude zaoberať aj **vykonávacím nariadením (EÚ) 2015/171**, aby zistila, ako ho možno aktualizovať a zlepšiť.

Pokiaľ ide o nedostatok komplexných špecifických ukazovateľov na monitorovanie trhu, Komisia zreviduje **vykonávacie nariadenie (EÚ) 2015/1100** s cieľom zahrnúť špecifické ukazovatele týkajúce sa vysokorýchlostných železníc a ukazovatele týkajúce sa sociálnych a pracovných aspektov a zároveň čo najviac zjednodušiť povinnosti podávania správ.

Komisia si je vedomá, že niektoré problematické aspekty smernice si vyžadujú ďalšie hĺbkové posúdenie, a bude naďalej spolupracovať so sektorom na ich riešení. Dostupnosť a financovanie železničných koľajových vozidiel je hlavným príkladom týchto problematických aspektov. Pokiaľ ide o pretrvávajúce problémy týkajúce sa vertikálne integrovaných podnikov, Komisia je odhodlaná účinne presadzovať súčasné ustanovenia v tejto oblasti.