EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 8.7.2025
COM(2025) 368 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

o provádění směrnice 2012/34/EU, ve znění směrnice (EU) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

1. Úvod

Tato zpráva přezkoumává provádění směrnice 2012/34/EU[1] (dále jen „směrnice“) ve znění směrnice (EU) 2016/2370[2] (dále jen „směrnice o správě a řízení“) v odvětví železniční dopravy, jak požaduje čl. 63 odst. 1 směrnice 2012/34/EU. Cílem této zprávy je poskytnout přehled klíčových otázek a problémů při provádění směrnice. Tato zpráva nicméně nemůže podat úplný přehled o všech vnitrostátních prováděcích opatřeních, ani nepředjímá žádné stanovisko Komise v jakýchkoli případných budoucích soudních řízeních.

Podle čl. 63 odst. 1 směrnice 2012/34/EU zpráva hodnotí zejména: 1) vývoj vysokorychlostních železničních služeb a existenci diskriminačních postupů, pokud jde o přístup k vysokorychlostním tratím, a 2) zda ve vztahu k provozovatelům infrastruktury, kteří jsou součástí vertikálně integrovaného podniku, přetrvávají diskriminační praktiky nebo jiné druhy narušení hospodářské soutěže. Analýza trhu vysokorychlostních tratí v kontextu této prováděcí zprávy byla rovněž podkladem pro vypracování návrhu sdělení o vysokorychlostních tratích[3], které má Komise přijmout.

Posílení železnice je považováno za zásadní pro dekarbonizaci dopravy, protože železnice je jedním z nejúčinnějších druhů dopravy. V roce 2022 se podílela ze 7,2 % na osobní dopravě v EU a z 11,9 % na nákladní dopravě v EU, přičemž byla zodpovědná za pouhých 0,3 % emisí skleníkových plynů z dopravy. Na konečné spotřebě energie v dopravě v EU se železnice podílí pouze 1,8 %.

Tato zpráva ukazuje, že rozvoji skutečného jednotného evropského železničního prostoru stále brání některé překážky. Zpoždění při provádění směrnice o správě a řízení ve vnitrostátním právu, dopad pandemie COVID-19 a energetická krize v posledních letech[4] však způsobily, že zatím není možné provést komplexní posouzení dopadu směrnice na železniční trh. K odůvodnění předložení nových legislativních návrhů v této fázi by bylo zapotřebí rozsáhlejších důkazů. Cílené zásahy do problémů uvedených v této zprávě by však mohly být možné prostřednictvím konkrétních politických opatření nebo revizí jiných aktů, jako jsou prováděcí akty, akty v přenesené pravomoci nebo pokyny.

Komise ocenila podněty, které k této zprávě obdržely zúčastněné strany, jak je uvedeno v příloze A pracovního dokumentu útvarů Komise, který je přiložen k této zprávě, a zohlední je při případných následných opatřeních.

Zpráva neobsahuje údaje o nejnovějším vývoji trhu. Rozsáhlý přehled včetně statistických údajů je však uveden v příloze C pracovního dokumentu útvarů.

2. Provedení

[1] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (přepracované znění) (Text s významem pro EHP), Úř. věst. L 343, 14.12.2012, s. 32.
[2] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2370 ze dne 14. prosince 2016, kterou se mění směrnice 2012/34/EU, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici a správu a řízení železniční infrastruktury, Úř. věst. L 352, 23.12.2016, s. 1.
[3] Sdělení o vysokorychlostních tratích, připravuje se.
[4] Evropská komise, „Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the railway sector“ (Dopad pandemie COVID-19 na finanční udržitelnost železničního odvětví) (2024).

Směrnice byla naposledy změněna v roce 2016 směrnicí o správě a řízení, která se zabývá jak otevřením vnitrostátních služeb v přepravě cestujících, tak správou a řízením železniční infrastruktury. Komise sledovala provádění směrnice ve vnitrostátním právu a zahájila proti členským státům několik řízení o nesplnění povinnosti. Polovina těchto řízení byla určena členským státům, které Komisi včas neoznámily svá prováděcí opatření. Druhá polovina byla zaměřena na aspekty neshody, tedy na případy, kdy směrnice nebyla správně provedena. Nejčastěji se objevovaly následující aspekty neshody (seřazeno podle četnosti):

- správa a řízení provozovatelů infrastruktury,
- rámec zpoplatnění,
- úloha regulačního subjektu,
- zaručení práv přístupu k infrastruktuře,
- přidělování kapacity infrastruktury,
- vydávání licencí.

Další podrobnosti o případech nesplnění povinností jsou uvedeny v příloze B pracovního dokumentu útvarů.

3. Provádění hlavních ustanovení

a. Otevření trhu

Zdá se, že otevření trhu má pro zákazníky pozitivní účinky, jak ukazuje studie, kterou nedávno zveřejnila Komise[5].

Předběžné výsledky založené na zkušenostech průkopníků v otevírání vnitrostátních trhů osobní dopravy ukazují, že tam, kde měli cestující na výběr z několika možností, se služby železniční dopravy zlevnily a byly poskytovány častěji.

Směrnice završila proces postupného otevírání trhu a podpořila železniční podniky, aby lépe reagovaly na potřeby zákazníků a zlepšily svou nákladovou efektivitu, čímž posílila úlohu železnice při urychlování snižování emisí a přetížení dopravy.

Podle stávajícího regulačního rámce EU lze poskytování služeb osobní dopravy s otevřeným přístupem omezit pouze tehdy, pokud se na základě testu hospodářské vyváženosti podle článku 11 směrnice zjistí, že by nová služba osobní dopravy ohrozila hospodářskou vyváženost veřejné služby poskytované na stejné nebo alternativní trase. Test hospodářské vyváženosti představuje výjimku z otevření trhu a měl by se podle toho používat. Provádění testu hospodářské vyváženosti nese různé problémy, od 18měsíčního předstihu při oznamování nových služeb, který vyžaduje čl. 38 odst. 4 směrnice, až po nejednotný výklad prováděcího nařízení (EU) 2018/1795, kterým se stanoví postup a kritéria pro provedení testu hospodářské vyváženosti[6].

[5] Evropská komise, „Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers" (Studie o cenách služeb osobní a nákladní železniční dopravy pro konečné zákazníky), 2024.
[6] Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/1795 ze dne 20. listopadu 2018, kterým se stanoví postup a kritéria pro provedení testu hospodářské vyváženosti podle článku 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU, Úř. věst. L 294, 21.11.2018, s. 5.

Cenová dostupnost a pohodlí zůstávají rozhodujícími faktory pro cestující, kteří dávají přednost vlaku před jinými druhy dopravy, přičemž konkurenceschopnost železniční dopravy se musí ještě zlepšit. Kromě toho již byla v Evropské unii zavedena opatření, která pouze částečně pokrývají externí náklady na způsoby dopravy s vyšší uhlíkovou náročností, zejména systém EU pro obchodování s emisemi.

Poskytování přeshraničních služeb je stále náročné kvůli problémům s interoperabilitou a koordinací kapacit. Tyto problémy jsou obzvláště náročné pro nové účastníky a malé začínající podniky, které se musí spoléhat na více partnerů. Zavádění nočních vlaků, které mají zápornou nebo velmi nízkou ziskovou marži, je obzvláště obtížné.

I nadále existují významné překážky vstupu na trh pro všechny služby osobní dopravy a tyto překážky nejsou vždy řešeny v právních předpisech EU.

Dostupnost kolejových vozidel je pro poskytování služeb železniční dopravy zásadní. Nákup nových kolejových vozidel je nákladný a vyžaduje dlouhé dodací lhůty, zejména u kolejových vozidel pro osobní dopravu. To představuje výzvu zejména pro menší podniky a „zcela začínající“ subjekty nově vstupující na trh, které mají často problémy s financováním svých investic, na rozdíl od velkých etablovaných podniků a jejich dceřiných společností.

Na rozdíl od nákladní dopravy, kde k otevření trhu došlo mnohem dříve a kde se leasingový trh stihl rozvinout, v případě kolejových vozidel pro přepravu cestujících ještě neexistuje dobře fungující leasingový trh nebo trh použitých vozidel. V odvětví osobní dopravy mohou aktivní podniky upřednostnit vyřazení kolejových vozidel před jejich dalším prodejem, aby nezvýhodňovaly konkurenty. V některých případech je dostupnost kolejových vozidel z druhé ruky dále omezena nutností uvést starý materiál do souladu s nejnovějšími předpisy (například u kolejových vozidel obsahujících azbest). Současná směrnice o této velmi významné překážce vstupu mlčí.

Roztříštěné prostředí prodeje přepravních dokladů a nedostatek jednotných jízdenek snižují atraktivitu cestování po železnici pro cestující[7]. Komise v současné době pracuje na konkrétních iniciativách v tomto ohledu (například na multimodálních digitálních službách v oblasti mobility a jednotných digitálních rezervacích či jednotném digitálním prodeji přepravních dokladů, vedle cílené revize nařízení (EU) 2021/782 o právech a povinnostech cestujících v železniční dopravě).

Změny zavedené směrnicí o správě a řízení se méně týkaly železniční nákladní dopravy, která od roku 2007 funguje na plně otevřeném trhu EU. Nedávný vývoj na trhu železniční nákladní dopravy však není příliš povzbudivý a modální přechod na železniční dopravu se zatím neuskutečnil. Různé segmenty trhu železniční nákladní dopravy vykazují odlišnou dynamiku. Například v důsledku transformace evropského hospodářství se poptávka po dopravě přesouvá od volně loženého nákladu, jako je uhlí, chemikálie, základní kovy a ropné produkty, ke kontejnerové dopravě. Obecně dobré výsledky intermodální železniční dopravy v posledních letech tak byly více než kompenzovány poklesem přepravy volně loženého nákladu, která tvoří

[7] V čl. 13a směrnice 2012/34/EU se uvádí: „Komise sleduje vývoj na trhu železniční dopravy ohledně zavádění a používání společných informačních systémů a systémů výdeje jednotných jízdenek a posoudí potřebu opatření na úrovni Unie, a to při zohlednění iniciativ na trhu.“ Kromě toho článek 12 nařízení 2021/782 o právech a povinnostech cestujících v železniční dopravě stanoví pro železniční podniky určité povinnosti týkající se nabídky jednotných jízdenek.

jádro činností v železniční nákladní dopravě. Problémem je také podnikání v oblasti jednovozových zásilek, a to kvůli nákladům a složitosti.

Jedním z nejdůležitějších faktorů pro úspěch odvětví železniční nákladní dopravy je dostupnost kvalitní kapacity sítě, která umožňuje železničním podnikům rychle reagovat na požadavky trhu a poskytovat spolehlivé služby odesílatelům. V současné době má nákladní železniční doprava nízkou prioritu při přidělování železniční kapacity (přednost má osobní doprava) a nejvíce trpí dočasným omezováním kapacity z důvodu údržby a oprav. Aspekty řízení kapacity jsou dále popsány v písmenu e) níže.

Další zásadní otázkou je financování infrastruktury a předvídatelnost tohoto financování, protože provozovatelé infrastruktury musí vypracovat podnikatelské plány, aby zajistili dostatečné investice do železniční dopravy. V tomto ohledu je třeba provést další analýzu provádění článku 8, který stanoví požadavky na financování provozovatelů infrastruktury.

Komplexní posouzení dopadů otevření trhu by se mělo zabývat také sociálními aspekty, včetně: i) jistoty zaměstnání, ii) pracovních podmínek, a iii) udržitelnosti odvětví obecně. Nedostatek specializovaného železničního personálu je dobře známým problémem.

b. Přístup k zařízením služeb a ke službám poskytovaným v těchto zařízeních

Přístup k zařízením služeb a službám, které tato zařízení poskytují, je pro poskytování služeb železniční dopravy zásadní.

Rozdíl mezi železniční infrastrukturou a zařízeními služeb není vždy chápán různými zúčastněnými stranami stejně a tento nedostatek společného chápání má dopad na prosazování pravidel upravujících přístup a zpoplatnění. Absence přesné a použitelné definice konkrétních položek infrastruktury nebo zařízení služeb rovněž ztěžuje jejich jednoznačnou kategorizaci a aplikaci odpovídajících ustanovení. Problematická je také kombinace nejasných definic a nedostatečné komplexnosti (například pokud jde o to, co by mělo být považováno za doplňkovou nebo pomocnou službu v kontextu přílohy II). V některých případech se na stejném místě nachází více než jedno zařízení nebo se v jednom zařízení poskytuje více než jedna služba, což vyvolává nejasnosti ohledně použitelných pravidel (hlavními příklady jsou přístavy, těžké a lehké údržbářské služby v zařízeních pro vysokorychlostní železnice a terminály železniční nákladní přepravy s více činnostmi).

Omezená je také dostupnost informací o zařízeních služeb a dostupnosti služeb v rámci těchto zařízení, jak vyžaduje prováděcí nařízení (EU) 2017/2177 o přístupu k zařízením služeb a k službám souvisejícím s železniční dopravou[8].

V regulačním rámci EU chybí ustanovení, která by zabránila diskriminačním praktikám ze strany zařízení služeb ve vlastnictví zavedených železničních podniků v situacích, kdy využívání těchto zařízení služeb může mít pro konkurenty železničních podniků při poskytování železničních služeb zásadní význam.

[8] Prováděcí nařízení Komise (EU) 2017/2177 ze dne 22. listopadu 2017 o přístupu k zařízením služeb a k službám souvisejícím s železniční dopravou (Text s významem pro EHP), Úř. věst. L 307, 23.11.2017, s. 1.

c. Vydávání licencí

Agentura Evropské unie pro železnice (ERA), která je úložištěm oznámení vnitrostátních orgánů vydávajících licence (čl. 24 odst. 8), významně přispěla k posouzení ustanovení o vydávání licencí železničním podnikům, které provedla Komise, a zdůraznila otázky týkající se: i) oznámení (zpoždění, rozdílný výklad postupů, omezená digitalizace), ii) nedostatku informací o různých vnitrostátních rámcích občanskoprávní odpovědnosti a iii) vzájemného vztahu mezi touto směrnicí a směrnicí (EU) 2016/798 (směrnice o bezpečnosti železnic)[9]. Komise konstatovala, že zúčastněné strany nemají jasno v tom, zda se dceřiná společnost nebo pobočka železničního podniku může spoléhat na licenci své mateřské společnosti. Zúčastněné strany poukazovaly na: i) potenciální nejednoznačnost výkladu některých dokumentů požadovaných k prokázání finanční způsobilosti uvedených v příloze III a ii) chybějící odkaz na aktuální standardní finanční zprávy.

V neposlední řadě agentura ERA rovněž informovala o problémech, které se vyskytly v souvislosti se šablonou a postupem oznamování, jak jsou definovány v prováděcím nařízení (EU) 2015/171[10].

d. Zpoplatnění

Provozovatelé infrastruktury uplatňují různé přístupy k poplatkům za přístup k tratím, zejména pokud jde o stanovení přirážek a určení segmentů trhu, v nichž se poplatky za přístup k tratím uplatňují. Zúčastněné strany také: i) poukázaly na nedostatečnou koordinaci provozovatelů infrastruktury ohledně poplatků za přístup k tratím uplatňovaných na mezinárodních trasách pro přeshraniční železniční dopravu a ii) informovaly o různých výkladech a použitích částí směrnice týkajících se zpoplatnění ve spojení s přílohami V a VI. Z tohoto důvodu Komise přijala pokyny[11], které mají objasnit stávající právní povinnosti, jakož i příklady osvědčených postupů a vývoje pozorovaných na různých železničních trzích EU.

Zúčastněné strany rovněž uvádějí obtíže, kterým čelí provozovatelé infrastruktury při shromažďování údajů od železničních podniků za účelem výpočtu poplatků za přístup k tratím, jakož i nejasnost pojmu přímých nákladů zavedeného v článku 30 a podrobně popsaného v nařízení (EU) 2015/909[12]. Vnitrostátní regulační subjekty mají v tomto ohledu důležitou úlohu při monitorování a prosazování.

e. Řízení kapacity

Současná pravidla pro řízení kapacity železniční infrastruktury jsou stanovena ve směrnici. Důkazy ukazují, že současný rámec neslouží všem segmentům železničního trhu stejně dobře.

[9]Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/798 ze dne 11. května 2016 o bezpečnosti železnic (přepracované znění), Úř. věst. L 138, 26.5.2016, s. 102.
[10] Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/171 ze dne 4. února 2015 o některých aspektech postupu vydávání licencí železničním podnikům, Úř. věst. L 29, 5.2.2015, s. 3.
[11] Sdělení Komise – Výkladové pokyny k zavedení poplatků za použití železniční infrastruktury, Úř. věst. C 2025/2606, 7.5.2025.
[12] Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/909 ze dne 12. června 2015 o způsobech výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy, Úř. věst. L 148, 13.6.2015, s. 17.

Zejména v nákladní a přeshraniční dopravě je složité získat kapacitu v dostatečném množství a kvalitě, aby bylo možno uspokojit potřeby zákazníků.

V roce 2023 Komise předložila návrh nařízení, které tato pravidla reviduje[13], přičemž zavádí: i) nový víceletý plánovací cyklus, ii) lepší přeshraniční koordinaci a iii) větší využívání ekonomických pobídek, přezkumu výkonnosti a digitálních nástrojů. Návrh, který je v současné době projednáván v trojstranných jednáních, nahradí stávající právní rámec jednotným, přímo použitelným rámcem pro celou železniční síť EU.

Zúčastněné strany systematicky uvádějí, že řízení dopravy a plánování údržby mají významný dopad na rozvoj železniční dopravy, a v některých případech konstatují, že požadavky směrnice týkající se těchto témat jsou nejasné nebo nerovnoměrně uplatňované. Jako významné zdroje narušení jsou uváděna také špatná kritéria pro stanovení priorit v mezinárodní dopravě, omezený a nevčasný přístup k plánování prací a kapacitní omezení. Někteří se domnívají, že pouze zahrnutí řízení dopravy a plánování údržby do hlavních funkcí by zajistilo nezávislost provozovatelů infrastruktury, jiní se však obávají, že by to mohlo vést k větší nepružnosti kritických operací. Mnozí se domnívají, že výkonnostní pobídky pro provozovatele infrastruktury by měly být účinnější. Rámcové dohody poskytují dlouhodobý rámec pro obchodní plány železničních podniků, ale nesmí vytvářet nejistotu (například ohledně obnovení těchto rámcových dohod) nebo být používány k zabránění vstupu na trh. Podle regulačních subjektů prováděcí nařízení (EU) 2016/545 o rámcových dohodách v současné době těmto rizikům nebrání[14].

f. Regulační subjekty

Zajištění zdravého rozvoje železničního trhu vyžaduje silné a nezávislé regulační subjekty. To platí zejména při zavádění konkurence a v přítomnosti vertikálně integrovaných podniků. Aby mohly regulační subjekty vykonávat významné a rozšířené povinnosti stanovené směrnicí, musí mít k dispozici potřebný kvalifikovaný personál a finanční prostředky. Směrnice zůstává v tomto bodě poměrně obecná a ponechává členským státům volnost při rozhodování o kapacitě mechanismu financování i o počtu zaměstnanců, jež musí být „přiměřená významu železničního odvětví v členském státě“.

Schopnost regulačních subjektů prosazovat pravidla závisí také na jejich pravomocích ve vnitrostátních právních předpisech. Pokud směrnice zůstává obecná, co se týče úrovně síly konkrétních regulačních pravomocí, mohou se vnitrostátní rámce lišit, což by mohlo ohrozit rovné zacházení s podniky v celé EU. Příkladem jsou sankční pravomoci a výše sankcí, které mohou regulační subjekty ukládat (směrnice pouze uvádí, že musí být „příslušné“), nebo úloha regulačních subjektů při kontrole poplatků, která v některých členských státech zahrnuje pravomoc hodnocení *ex ante*, zatímco v jiných je omezena na kontroly *ex post*. Obecně lze říci, že pro účinnost činností regulačních subjektů je třeba jasnější interpretace jejich pravomocí.

[13] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o využívání kapacity železniční infrastruktury v jednotném evropském železničním prostoru, o změně směrnice 2012/34/EU a o zrušení nařízení (EU) č. 913/2010 – COM/2023/443 final.

[14] Prováděcí nařízení Komise (EU) 2016/545 ze dne 7. dubna 2016 o postupech a kritériích týkajících se rámcových dohod pro přidělování kapacity železniční infrastruktury, C/2016/1954, Úř. věst. L 94, 8.4.2016, s. 1.

A konečně, nejasné nebo chybějící definice některých prvků směrnice dále komplikují práci regulačních subjektů a vytvářejí nejistotu pro účastníky trhu.

4. Vysokorychlostní služby

Příznivý regulační rámec vymezený směrnicí byl klíčovým faktorem pro růst vysokorychlostních železničních služeb, které stále více spojují lidi a trhy rychlým a nákladově efektivním způsobem pomocí udržitelnějšího druhu dopravy[15].

Lepší vysokorychlostní železniční spojení je zásadním krokem k vytvoření propojenější, dostupnější a sjednocenější Evropy. Komise to uznala ve svém nadcházejícím sdělení o vysokorychlostních železnicích, které stanoví nezbytné kroky k jejich realizaci: 1) zcela interoperabilní a vysoce výkonná vysokorychlostní železniční síť, 2) konkurenční model služeb zaměřený na veřejnost a 3) vize konkurenceschopného evropského odvětví dodávek na železnici.

Po zavedení konkurence ve vnitrostátních službách v Itálii, Španělsku a nedávno i ve Francii došlo v segmentu vysokorychlostních železnic k výraznému poklesu cen a nárůstu počtu cestujících. Dopad hospodářské soutěže na ceny jízdného, frekvenci, palubní služby a cestovní dobu závisí na obchodních strategiích konkurenčních železničních podniků, ale obecně je pro cestující vysokorychlostní železnicí příznivý.

Stále však existují diskriminační praktiky a několik překážek vstupu na vysokorychlostní tratě, které oslabují pozitivní dopad otevření trhu. Hlavní překážkou vstupu na vysokorychlostní trhy, které se rychle rozvíjejí, je dostupnost kolejových vozidel. Komise byla upozorněna na řadu případů, kdy se noví účastníci na trhu potýkají s překážkami způsobenými zbývajícími vnitrostátními předpisy, dlouhými prodlevami při získávání potřebných povolení a značným časem a náklady na přizpůsobení kolejových vozidel různým technickým specifikacím, zejména při poskytování přeshraničních služeb.

Stávající zařízení služeb, jako jsou údržbářské dílny, nejsou vždy schopna poskytovat služby potřebné pro vysokorychlostní vlaky, a pokud jsou schopna tyto služby poskytovat, jejich územní rozložení nemusí být přizpůsobeno potřebám nových účastníků. Zřízení nových nebo úprava stávajících údržbářských dílen však vyžaduje značný čas a investice a také dostupnost vhodného místa, což je pro menší podniky, které nemají úspory z rozsahu nebo nedisponují starší infrastrukturou, jakou mají etablované podniky, často neproveditelné.

Dalšími prvky, které ovlivňují nabídku na trhu a úroveň hospodářské soutěže v odvětví vysokorychlostní železniční dopravy, jsou výše, struktura a stabilita poplatků za přístup k tratím. Poplatky za přístup k tratím představují podstatnou část provozních nákladů vysokorychlostních železničních podniků a zároveň zdroj příjmů pro provozovatele infrastruktury. Vysokorychlostní železniční doprava, která bývá ziskovější než konvenční doprava díky vyššímu počtu cestujících a prémiovým cenám, často podléhá přirážkám k přímým nákladům. To je sice výhodné pro provozovatele infrastruktury, ale má to negativní dopad na náklady podniků a v konečném důsledku na ceny jízdného, což snižuje schopnost

[15] Ustanovení 29. bodu odůvodnění směrnice (EU) 2016/2370.

železnice konkurovat ostatním druhům dopravy. V závislosti na cenové elasticitě by se úspory železničních podniků z nižších poplatků za přístup k tratím mohly přenést na cestující ve formě nižšího jízdného, což by zvýšilo poptávku a v konečném důsledku i příjmy provozovatelů infrastruktury. I bez přenosu těchto úspor by vyšší ziskové marže mohly podnítit podniky k rozšíření služeb, což by rovněž zvýšilo příjmy provozovatelů infrastruktury.

A konečně, jako překážka vstupu na trh může rovněž působit nejistota ohledně platných poplatků za přístup k tratím (nedostatek transparentnosti, příliš složité vzorce, časté změny). Absence předvídatelnosti nákladů na přístup k infrastruktuře komplikuje vypracování solidních podnikatelských plánů a podkopává důvěru potenciálních investorů, kteří vyžadují stabilitu po delší dobu.

Vysokorychlostní železniční služby jsou nabízeny převážně v režimu otevřeného přístupu, ale existují případy, kdy jsou tyto služby kombinovány s poskytováním státem financovaných závazků veřejné služby. Tato kombinace může představovat problém, pokud: i) neexistuje jasné účetní a provozní oddělení komerční části služby a části závazku veřejné služby, aby se zabránilo křížovému subvencování, nebo ii) pravidla přednosti vedou k přednostnímu zacházení s poskytovateli kombinovaných služeb na úkor čistě komerčních služeb.

Jakákoli opatření na podporu vysokorychlostních železničních spojů budou vyžadovat spolehlivé monitorování trhu. V evropských statistikách však chybí komplexní ukazatele určené speciálně pro monitorování trhu vysokorychlostních železnic na tratích i ve službách. To je částečně způsobeno nepřesnými nebo nejednotnými definicemi vysokorychlostních tratí nebo služeb v právních předpisech EU. Touto otázkou se budou zabývat iniciativy na úrovni EU[16].

5. Vertikálně integrované podniky

Směrnice neukládá konkrétní formu správy a řízení v odvětví železniční dopravy a mezi zúčastněnými stranami existují velmi rozdílné názory na to, zda jsou současná ustanovení účinná při prevenci protisoutěžního chování vertikálně integrovaných podniků, pokud jsou provozovatelé infrastruktury a železniční podniky součástí téhož subjektu. Některé zúčastněné strany považují úplné oddělení za jediný účinný způsob, jak se vyhnout střetu zájmů a protisoutěžnímu chování, zatímco jiné zdůrazňují výhody integrované správy a řízení pro společnost („systémová vize“). Regulační subjekty se domnívají, že dopad modelu správy a řízení na hospodářskou soutěž nelze zobecnit, ale tvrdí, že vertikálně integrované podniky vyžadují intenzivnější dohled.

Směrnice o správě a řízení zavedla zvláštní ustanovení, která mají zajistit, aby nedocházelo ke střetu zájmů a protisoutěžnímu chování vertikálně integrovaných podniků. Pozměněný článek 7 směrnice se zaměřuje na nezávislost provozovatelů infrastruktury, zejména v rámci vertikálně integrovaných podniků, a ukládá mimo jiné nutnost organizačního oddělení v samostatných právních subjektech, a zakazuje souběžné jmenování nebo zaměstnávání vrcholného vedení z provozovatelů infrastruktury v železničních podnicích (nebo naopak). Tento poslední bod je obzvláště důležitý, protože některé příklady dvojích mandátů a přesunů zaměstnanců v rámci integrovaných subjektů naznačují, že přetrvávají významné střety zájmů, a to i v případech,

[16]Viz příloha C doprovodného pracovního dokumentu útvarů.

kdy vertikálně integrované podniky formálně dodržují právní předpisy. Pravomoci regulačních subjektů v oblasti dohledu nad střetem zájmů se v jednotlivých zemích liší.

Směrnice stanoví několik podmínek pro zajištění organizační a rozhodovací nezávislosti provozovatelů infrastruktury, pokud jde o hlavní funkce (článek 7a), aby se zabránilo diskriminaci ve prospěch integrovaných železničních podniků. Členské státy se také mohou rozhodnout, že hlavní funkce (zpoplatnění a přidělování tras) svěří nezávislému orgánu pro hlavní funkce. V současné době se pro toto řešení rozhodly pouze Irsko, Maďarsko, Lucembursko a Lotyšsko.

Vertikálně integrované podniky se stále více zabývají vedlejšími činnostmi, jako je údržba kolejových vozidel, prodej přepravních dokladů, hospodařením s energií nebo produkce a poskytování telekomunikačních služeb. Výkon činností v oblasti dodávek energie a údržby kolejových vozidel ze strany vertikálně integrovaných podniků by mohl vytvářet překážky hospodářské soutěže, které si zaslouží větší pozornost – zejména pokud tyto vertikálně integrované podniky využívají železniční infrastrukturu původně financovanou z veřejných prostředků.

Značným problémem zůstává oddělení účetnictví a finanční transparentnost finančních toků uvnitř skupiny. K dalším významným problémům patří nedostatek transparentnosti a potíže, s nimiž se regulační subjekty potýkají při přístupu k finančním informacím potřebným k plnění svých povinností v oblasti monitorování a vymáhání. Mezi příklady zakázaného jednání tohoto druhu patří: i) výhodné podmínky financování v rámci skupiny, ii) kumulace úkolů a odpovědností v rámci vertikálně integrovaného podniku, iii) nedostatek transparentnosti a iv) neoddělení účetnictví. Problém by mohly představovat i přímé převody aktiv mezi subjekty ve stejné skupině.

Činnost regulačních subjektů má zásadní význam pro zajištění souladu s pravidly týkajícími se vertikálně integrovaných podniků, zejména s pravidly pro oddělené účetnictví a ochrannými opatřeními proti nediskriminačním praktikám. Podle čl. 56 odst. 12 směrnice jsou regulační subjekty oprávněny ověřovat dodržování článku 6 (oddělené účetnictví) a článku 7d (finanční transparentnost). Účinnost vyšetřovacích pravomocí regulačních subjektů však závisí na vnitrostátním legislativním rámci a není ve všech členských státech jednotná. Mezi zbývající problémy patří náročnost auditů na zdroje a obtížný přístup k důležitým informacím. Zefektivnění pravomocí regulačních subjektů, zlepšení jejich přístupu k údajům a zvážení auditů třetími stranami financovaných podniky by mohlo zlepšit účinnost a zajistit důsledné prosazování předpisů.

Narušení hospodářské soutěže a diskriminačním praktikám by mohly dále zabránit regulační iniciativy, jako např.: i) řešení právních nejasností v klíčových definicích, ii) zvýšení transparentnosti přístupu k údajům a finančním tokům, iii) fyzické a provozní oddělení IT systémů mezi provozovateli infrastruktury a železničními podniky, iv) spravedlivý přístup k zařízením služeb a prostorám stanic a v) posílení nezávislosti a zdrojů regulačních subjektů a jejich schopností prosazovat právo[17].

[17] Podrobnější informace k tomuto odstavci naleznete v dokumentu „Input study on vertically integrated rail undertakings in the European Union“ (Vstupní studie o vertikálně integrovaných železničních podnicích v Evropské unii) na internetových stránkách GŘ MOVE.

6. Závěry

Podat úplné a spolehlivé posouzení účinků revidované směrnice je v této fázi obtížné. Důvodem je: i) krátký časový úsek od úplného provedení směrnice v členských státech, ii) dopad pandemie COVID-19 na odvětví železniční dopravy a iii) dopad energetické krize na odvětví železniční dopravy. Navzdory pozitivnímu vývoji na některých trzích však existují silné náznaky, že vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, jak předpokládá směrnice, nadále brání mnoho překážek, a že některé aspekty směrnice tyto zbývající překážky řádně neřeší.

V posledních několika letech Komise přijala iniciativy k řešení konkrétních problematických oblastí směrnice. Mezi tyto iniciativy patří **návrh nařízení o využívání kapacity železniční infrastruktury** a **pokyny k poplatkům za přístup k tratím**. **Připravované sdělení EU o vysokorychlostní železnici** se zabývá otázkami regulace trhu a potřebou investic do infrastruktury. **Iniciativy týkající se prodeje přepravních dokladů** již také probíhají.

Navzdory těmto nedávným iniciativám Komise zbývá vyřešit další problematické prvky v provádění regulace železniční dopravy.

Test hospodářské vyváženosti je klíčovým prvkem otevření trhu a měl by být důsledně uplatňován a vhodně využíván. V závislosti na výsledcích posouzení používání testu hospodářské vyváženosti a provádění **nařízení (EU) 2018/1795** by se Komise mohla rozhodnout toto nařízení přezkoumat.

Služby železniční dopravy vyžadují spravedlivý a nediskriminační přístup k zařízením služeb a službám poskytovaným v těchto zařízeních, ale v této oblasti přetrvávají velké překážky. Tyto překážky posoudí Komise při přezkumu **prováděcího nařízení (EU) 2017/2177**.

Vzhledem k problémům s vydáváním licencí se Komise bude zabývat také **prováděcím nařízením (EU) 2015/171**, aby zjistila, jak je možné jej aktualizovat a zlepšit.

V souvislosti s nedostatkem komplexních specifických ukazatelů pro monitorování trhu Komise zreviduje **prováděcí nařízení (EU) 2015/1100** tak, aby zahrnovalo specifické ukazatele týkající se vysokorychlostní železnice a ukazatele týkající se sociálních a pracovních aspektů a zároveň co nejvíce zjednodušilo povinnosti podávání zpráv.

Komise si je vědoma, že některé problematické aspekty směrnice vyžadují další hloubkové posouzení, a bude na jejich řešení nadále spolupracovat s tímto odvětvím. Dostupnost a financování kolejových vozidel je hlavním příkladem těchto problematických aspektů. Co se týče přetrvávajících problémů souvisejících s vertikálně integrovanými podniky, je Komise odhodlána účinně prosazovat stávající ustanovení v této oblasti.