

Zvláštní zpráva

# Železniční nákladní doprava v EU: stále není na správné cestě



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR

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

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: [eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx)

Internetová stránka: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.  
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4579-3	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/712432	QJ-AB-16-008-CS-C
PDF	ISBN 978-92-872-4577-9	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/90916	QJ-AB-16-008-CS-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4607-3	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/00888	QJ-AB-16-008-CS-E

© Evropská unie, 2016

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Použití nebo reprodukce obrázku 3 jsou možné pouze na základě svolení získaného přímo od držitele autorských práv.

Zvláštní zpráva

## Železniční nákladní doprava v EU: stále není na správné cestě

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy  
o fungování EU)

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témata z oblasti řízení. EÚD 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, jemuž předsedá člen EÚD Henri Grethen a který se zaměřuje na výdajovou oblast strukturálních politik, dopravy a energetiky. Audit vedl člen EÚD Ladislav Balko a podporu mu poskytovali vedoucí jeho kabinetu Branislav Urbanič a tajemnice kabinetu Zuzana Franková, vyšší manžer Pietro Puricella, vedoucí úkolu Fernando Pascual Gil a auditori Kurt Bungartz, Aleksandra Klis-Lemieszoneková, Nils Odins, Jelena Magermaneová a Di Haiová.



*Zleva doprava: B. Urbanič, D. Haiová, N. Odins, L. Balko, F. Pascual Gil, A. Klis-Lemieszoneková, P. Puricella a Z. Franková.*

## Body

### Glosář

### I – XVII **Shrnutí**

VI – VII **O tomto auditu**

VIII – XV **Co Účetní dvůr zjistil**

XVI – XVII **Co Účetní dvůr doporučuje**

### 1 – 13 **Úvod**

1 – 4 **Základní informace**

5 – 6 **Subjekty působící v železniční nákladní dopravě a její formy**

7 – 13 **Intervence EU týkající se železniční nákladní dopravy**

### 14 – 18 **Rozsah a koncepce auditu**

### 19 – 93 **Připomínky**

19 – 29 **Výkonnost železniční nákladní dopravy v EU zůstává celkově neuspokojivá**

19 – 22 **Hlavním způsobem nákladní dopravy v EU zůstává silniční doprava**

23 – 27 **Některým členským státům se přesto podařilo zvýšit podíl zboží přepravovaného po železnici**

28 – 29 **Slabé výkonnosti železniční nákladní dopravy nepřidává ani nízká rychlost vlaků**

30 – 73 **Větší konkurenceschopnosti železniční nákladní dopravy brání mnoho strategických a regulačních činitelů**

30 – 31 **Aby mohly být cíle dopravní politiky EU splněny, musí se železniční nákladní doprava stát hospodářsky atraktivní**

32 – 36 **Komise vyvinula úsilí, aby se podmínky pro dopravu zboží po železnici zlepšily, ale jednotný evropský železniční prostor není ještě zdaleka vybudován**

- 37 – 43 Liberalizace trhu železniční nákladní dopravy dosáhla v členských státech nestejnóměrného pokroku a stále jsou běžné určité praktiky narušující hospodářskou soutěž
- 44 – 57 Postupy řízení provozu nebyly přizpůsobeny potřebám železniční nákladní dopravy, a to ani na železničních nákladních koridorech
- 58 – 63 Konkurenceschopnost železniční nákladní dopravy stále brzdí správní a technická omezení
- 64 – 67 Nedostatečná transparentnost výkonnosti odvětví železniční nákladní dopravy nepodněcuje zlepšování zákaznických služeb
- 68 – 73 Poplatky za přístup na železniční infrastrukturu vycházejí ze srovnání s poplatky za přístup k silnicím nepříznivě
- 74 – 93 **Financování EU by mělo být na infrastrukturní potřeby železniční nákladní dopravy lépe zaměřeno**
- 74 – 77 Na silniční komunikace bylo celkově přiděleno více prostředků EU než na železniční infrastrukturu
- 78 – 83 Prostředky EU přidělené na železnice se konkrétně nezaměřovaly na potřeby železniční nákladní dopravy
- 84 – 89 Zkoumané projekty železniční infrastruktury přinesly nebo pravděpodobně přinesou očekávané výstupy, ale obecného zlepšení výkonnosti železniční nákladní dopravy dosud dosaženo nebylo
- 90 – 93 Špatná údržba železniční sítě ovlivňuje udržitelnost a výkonnost infrastruktury financované EU

## 94 – 100 **Závěry a doporučení**

**Příloha I** — **Legislativní akty železničních balíčků**

**Příloha II** — **Finanční prostředky EU přidělené na železnici podle členských států za období 2007–2013**

**Příloha III** — **Seznam projektů prověřovaných Účetním dvorem**

**Příloha IV** — **Podíl železniční nákladní dopravy na celkové vnitrozemské nákladní dopravě**

**Příloha V** — **Modální podíl železniční nákladní dopravy (vnitrozemská nákladní doprava) v pěti navštívených členských státech (2000 až 2013)**

**Příloha VI** — **Případová studie přeshraničního úseku mezi Španělskem a Francií (železniční nákladní koridor 6 Středomořský)**

## **Odpověď Komise**

**Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR):** fond EU, který má za cíl posilovat hospodářskou a sociální soudržnost v Evropské unii vyrovnáváním hlavních nerovností mezi regiony prostřednictvím finanční podpory určené na budování infrastruktury a na produktivní investice vytvářející pracovní místa. Tato podpora je určena hlavně podnikům.

**Evropský systém řízení železničního provozu (ERTMS):** významný evropský průmyslový projekt, jehož cílem je nahradit různé vnitrostátní vlakové zabezpečovací systémy a systémy řízení, a podporovat tak interoperabilitu. Má dvě základní složky: evropský vlakový zabezpečovací systém (ETCS) a rádiový systém pro poskytování hlasové a datové komunikace mezi tratí a vlakem pomocí standardních frekvencí GSM speciálně vyhrazených pro železnici (GSM-R).

**Fond soudržnosti:** fond, který má posilovat hospodářskou a sociální soudržnost financováním projektů v oblasti životního prostředí a dopravy v členských státech, jejichž HNP na obyvatele je nižší, než je 90 % průměru dosahovaného EU.

**Interoperabilita:** interoperabilita se definuje jako schopnost provozu na jakémkoliv úseku železniční sítě bez sebemenších rozdílů. Jinými slovy jde o důraz na součinnost různých technických systémů na železnicích v EU.

**Jediné kontaktní místo:** v kontextu této zprávy jediné kontaktní místo zřízené pro každý železniční nákladní koridor, aby zpracovávalo žádosti o přidělení mezinárodní kapacity.

**Modální podíl:** podíl všech cest, objemu, váhy, výkonnosti vozidla nebo dopravy (vozidlové kilometry, tunokilometry nebo osobokilometry) různých alternativních způsobů dopravy, jako je silniční doprava, železniční doprava, vnitrozemské vodní cesty, námořní a letecká doprava, včetně nemotorizované dopravy. V této zprávě označuje modální podíl železniční nákladní dopravu.

**Nástroj pro propojení Evropy:** nástroj, z něhož se od roku 2014 poskytuje finanční podpora třem odvětvím: energetice, dopravě a informačním a komunikačním technologiím (ICT). V těchto třech oblastech se pro nástroj vyhledávají priority, které by měly být realizovány v následujícím desetiletí, jako jsou koridory pro přenos elektřiny a pro přepravu plynu, využívání energie z obnovitelných zdrojů, propojené dopravní koridory a čistější druhy dopravy, vysokorychlostní širokopásmové připojení a digitální síť.

**Nový účastník:** jakýkoli provozovatel železniční nákladní dopravy (kromě zavedených provozovatelů nákladní dopravy) s oprávněním podle platných předpisů EU a vnitrostátních předpisů působící na konkurenčním trhu.

**Provozovatel infrastruktury:** subjekt nebo podnik pověřený zejména zřízením, správou a udržováním železniční infrastruktury.

**RailNetEurope:** sdružení založené většinou evropských provozovatelů železniční infrastruktury a subjektů přidávajících trasy, které má umožnit rychlý a snadný přístup k evropské železnici. Jeho cílem je poskytovat podporu železničním podnikům při jejich mezinárodních činnostech (jak v oblasti nákladní, tak osobní dopravy) a napomáhat zjednodušování, harmonizaci a optimalizaci mezinárodních železničních procesů. Sdružení dále provádí řadu projektů spolufinancovaných z prostředků TEN-T s cílem pomáhat se zaváděním železničních nákladních koridorů, jak je stanoví nařízení (EU) č. 913/2010.

**Regulační subjekt:** úkolem regulačního subjektu je zajistit, aby poplatky a úprava přístupu stanovené provozovatelem infrastruktury byly v souladu s platnými předpisy a byly nediskriminační. Musí být nezávislý na provozovateli infrastruktury, správci poplatků, subjektu přidělováním trasy nebo železničním podniku. Každý železniční podnik má právo odvolat se k regulačnímu subjektu proti rozhodnutím provozovatele infrastruktury týkajícím se zprávy o síti, procesu přidělování a jeho výsledku, systému zpoplatnění a úpravy přístupu podle platných předpisů. Regulační subjekt je také povinen z vlastní iniciativy sledovat situaci v oblasti hospodářské soutěže na trhu železniční dopravy a může přijímat opatření k nápravě diskriminace žadatelů, narušení trhu a jakéhokoli dalšího nežádoucího vývoje na trhu železniční dopravy.

**Transevropské dopravní síť (TEN-T):** plánovaný soubor silničních, železničních, leteckých a vodních dopravních sítí v Evropě. Síť TEN-T jsou součástí širší soustavy transevropských sítí (TEN), kam patří telekomunikační síť (eTEN) a navrhovaná energetická síť (TEN-E). Rozvoj infrastruktury TEN-T je těsně spjat s prováděním a dalším postupem dopravní politiky EU. Nové nařízení o TEN-T, revidované v roce 2013, zavádí nový přístup k rozvoji efektivní infrastruktury a k finanční podpoře zaměřené na projekty s přidanou hodnotou EU.

**Trasa:** kapacita potřebná k tomu, aby určitý vlak projel mezi dvěma místy za určitou dobu.

**Tunokilometr:** jednotka měření pro účtování dopravních výstupů odpovídající přepravě jedné tuny na jeden kilometr. Počítá se jako součin přepravovaného objemu v tunách a překonané vzdálenosti v kilometrech.

**Vlakový kilometr:** Jednotka, která vyjadřuje přemístění jednoho vlaku o jeden kilometr.

**Výkonná agentura pro inovace a síť (INEA):** Výkonná agentura pro inovace a síť (INEA) je následníkem Výkonné agentury pro transevropskou dopravní síť (TEN-T EA), který byla vytvořena Evropskou komisí v roce 2006, aby řídila technické a finanční provádění svého programu TEN-T. INEA, která sídlí v Bruselu, oficiálně zahájila svou činnost 1. ledna 2014 s cílem provádět části Nástroje pro propojení Evropy, programu Horizont 2020 a dalších starších programů (TEN-T a Marco Polo 2007–2013).

**Zavedený provozovatel nákladní dopravy:** provozovatel železniční dopravy s historicky dominantním postavením na vnitrostátním trhu, který má původ v jediné integrované společnosti, jež bývala dříve odpovědná za řízení železniční infrastruktury a poskytování dopravních služeb.

**Železniční nákladní koridor (RFC):** devět mezinárodních tržně orientovaných koridorů pro železniční nákladní dopravu procházejících Evropou, které byly zřízeny nařízením (EU) č. 913/2010 s cílem posílit a usnadnit železniční nákladní dopravu.

**Železniční podnik:** veřejný nebo soukromý podnik licencovaný v souladu s platnými předpisy EU, jehož hlavní činností je železniční přeprava zboží nebo cestujících.

## I

Mobilita zboží je zásadní složkou vnitřního trhu EU a je důležitá pro zachování konkurenceschopnosti evropského průmyslu a služeb. Má zásadní dopad na hospodářský růst a tvorbu pracovních míst. V posledních letech se objemy vnitrozemské nákladní dopavy v EU (zahrnující silniční dopravu, železniční dopravu a vnitrozemské vodní cesty) ustálily na přibližně 2 300 miliardách tunokilometrů, přičemž zhruba 75 % celého objemu připadá na silniční dopravu.

## II

Doprava má však také negativní dopad na životní prostředí a na kvalitu života občanů EU. Připadá na ni asi jedna třetina spotřeby energie a celkových emisí CO<sub>2</sub> v EU. Podpora efektivních a udržitelných způsobů dopavy, jako jsou železnice a vnitrozemské vodní cesty, proti silniční dopravě by mohla omezit závislost Evropy na dovážené ropě a snížit znečištění. Podle Evropské agentury pro životní prostředí jsou emise CO<sub>2</sub> z železniční dopavy na tunokilometr 3,5krát nižší než emise ze silniční dopavy.

## III

Udržitelnější způsoby dopavy by rovněž mohly snížit náklady spojené s přetížením silniční sítě, které se mají podle odhadů do roku 2050 zvýšit asi o 50 % na téměř 200 miliard EfUR ročně, a omezit počet obětí dopravních nehod.

## IV

Podpora efektivnějších a udržitelnějších způsobů dopavy a zejména železniční nákladní dopavy je klíčovou součástí politiky EU posledních 25 let. Již v roce 1992 stanovila Evropská komise změnu poměru mezi různými druhy dopavy jako jeden ze svých hlavních cílů. V roce 2001 Evropská komise potvrdila význam revitalizace odvětví železniční dopavy a jako cíl stanovila udržet do roku 2010 tržní podíl odvětví železniční nákladní dopavy ve státech střední a východní Evropy na 35 %. A konečně v roce 2011 stanovila Komise cíl převést 30 % nákladní silniční přepravy na vzdálenosti nad 300 km do roku 2030 na jiné druhy dopavy, například na železniční či lodní dopravu, a do roku 2050 by to mělo být více než 50 %.

## V

Cíle politiky EU spočívající v přesunutí dopavy zboží ze silnice na železnici se odrazily v řadě legislativních opatření EU, která se zaměřila především na otevření trhu, zajištění nediskriminačního přístupu a podporu interoperability a bezpečnosti. Také rozpočet EU přispěl na financování železničních projektů v letech 2007 až 2013 přibližně 28 miliardami EUR.

## O tomto auditu

### VI

Prostřednictvím tohoto auditu Účetní dvůr posuzoval, zda EU účinně zlepšovala železniční nákladní dopravu. Zejména jsme zkoumali, zda se výkonnost železniční nákladní dopravy v EU, především pokud jde o modální podíl a přepravený objem, od roku 2000 zlepšila. Hodnotili jsme strategický a regulační rámec stanovený Komisí a členskými státy, abychom zjistili, zda úspěšně podporoval konkurenceschopnost železniční nákladní dopravy. Konečně jsme zkoumali i to, zda dostupné prostředky EU byly řádně zaměřeny na konkrétní infrastrukturní potřeby odvětví železniční nákladní dopravy.

### VII

Audit jsme prováděli v Komisi a v pěti členských státech – České republice, Německu, Španělsku, Francii a Polsku – od poloviny roku 2014 do poloviny roku 2015. Jeho součástí byl přezkum 18 projektů železniční infrastruktury, které měly alespoň částečně prospět železniční nákladní dopravě.

## Co Účetní dvůr zjistil

### VIII

Výkonnost železniční nákladní dopravy v EU zůstává celkově neuspokojivá a postavení silniční dopravy od roku 2000 dále vzrostlo. Navzdory cíli politiky EU, který formulovala Komise, totiž přesunout přepravu zboží ze silnice na železnice, a financování určenému na železniční infrastrukturu, je výkonnost železniční nákladní dopravy v EU, pokud jde o modální podíl a přepravený objem, neuspokojivá. Modální podíl železniční nákladní dopravy na úrovni EU ve skutečnosti od roku 2011 lehce poklesl.

### IX

Kromě slabé výkonnosti železniční nákladní dopravy, pokud jde o objem a modální podíl, je také průměrná přepravní rychlost nákladních vlaků v EU velmi nízká (na mnoha mezinárodních tratích pouze kolem 18 km/h). Viníkem je také špatná spolupráce mezi vnitrostátními provozovateli infrastruktury. Nenašli jsme žádné doklady, že by se za poslední desetiletí výrazně zvýšila. Na železničních nákladních koridorech je však průměrná rychlost vlaků poměrně srovnatelná s rychlostí nákladních vozidel.

### X

Železniční nákladní doprava nebyla v uplynulých 15 letech schopna účinně reagovat na konkurenci silniční dopravy v EU. Zasilatelé při dopravě zboží jasně upřednostňují silniční dopravu před železniční. Nicméně některým členským státům (například Rakousku, Německu a Švédsku) se podařilo, pokud jde o modální podíl a objem přepravovaný po železnici, dosáhnout lepších výsledků.

### XI

Liberalizace trhu železniční nákladní dopravy dosáhla v členských státech nestejnóměrného pokroku a jednotný evropský železniční prostor není ještě zdaleka dobudován. Železniční síť EU celkem vzato zůstává systémem 26 samostatných železničních sítí (Malta a Kypr nemají žádnou železniční síť), které nejsou plně interoperabilní, s různými provozovateli infrastruktury, vnitrostátními bezpečnostními orgány a velmi odlišnými vnitrostátními předpisy upravujícími přidělování tras, řízení, cenotvorbu atd.

### XII

Postupy řízení provozu nejsou přizpůsobeny potřebám železniční nákladní dopravy, a to ani na železničních nákladních koridorech. Železnice proto obtížně konkuruje jiným způsobům dopravy, zejména silniční dopravě, jejíž infrastruktura je otevřeně přístupná ve všech členských státech.

### XIII

Nákladní vlaky musí platit poplatky za každý kilometr použité železniční infrastruktury; v silniční dopravě tomu tak vždy není. Když se stanoví cena, kterou mají uživatelé zaplatit za přístup k infrastruktuře, nezohledňují se vyčerpávajícím způsobem externality vytvořené železniční a silniční dopravou (dopady na životní prostředí a znečištění, přetížení, nehody atd.).

### XIV

Ve třech z pěti navštívených členských států bylo v období 2007–2013 více prostředků EU přiděleno na silnice než na železnici, zejména pokud jde o Fond soudržnost a EFRR. Když byly prostředky EU přiděleny na železniční dopravu, nebyly v první řadě využity na potřeby odvětví železniční nákladní dopravy.

### XV

Špatná údržba železniční sítě může ovlivňovat udržitelnost a výkonnost infrastruktury financované EU. Aby se na železniční síti mohly železničním podnikům a zasilatelům poskytovat kvalitní služby a aby se obecněji železniční nákladní doprava stala konkurenceschopnou, musí provozovatel infrastruktury železniční síť nejen opravovat a modernizovat, nýbrž také pravidelně udržovat. Obzvláště důležité je to u železničních nákladních koridorů. Bez odpovídající údržby trati je nutno zavádět rychlostní omezení a železniční tratě se postupně uzavírají.

## Co Účetní dvůr doporučuje

### XVI

Strategické a regulační otázky, na něž tato zpráva upozorňuje, jsou takové povahy, že pokud nebudou řešeny, další financování železniční infrastruktury samo o sobě problémy, jež jsme zjistili, nevyřeší. Komise a členské státy by měly provozovatelům infrastruktury a železničním podnikům pomoci zaměřit se na zvyšování konkurenceschopnosti železniční nákladní dopravy, zejména pokud jde o spolehlivost, pružnost, orientaci na zákazníky, přepravní čas a cenu, neboť to jsou hlavní činitele, které zasilatelé zohledňují, když se rozhodují mezi jednotlivými dostupnými způsoby přepravy.

### XVII

Účetní dvůr v této souvislosti předkládá několik doporučení, která se zaměřují na dvě hlavní oblasti: zaprvé, nutné zlepšení strategického a regulačního rámce, kterým se přeprava zboží po železnici řídí. Proto by se Komise spolu s členskými státy měla zabývat nedostatky, které byly zjištěny v souvislosti s liberalizací trhu železniční nákladní dopravy, postupy řízení provozu, správnými a technickými omezeními, monitorováním a transparentností výkonosti železniční nákladní dopravy a spravedlivou hospodářskou soutěží mezi různými způsoby dopravy. Zadruhé, Účetní dvůr doporučuje, aby se na potřeby odvětví železniční nákladní dopravy lépe využívaly dostupné finanční prostředky EU. Za tímto účelem by Komise a členské státy měly zajistit zlepšení v těchto oblastech: soulad mezi cíli politiky a přidělováním prostředků (se zaměřením na železniční nákladní koridory), výběr, plánování a řízení projektů a údržba železniční sítě.

## Základní informace

### 01

Mobilita zboží je podstatnou složkou vnitřního trhu EU. Významně přispívá ke konkurenceschopnosti evropského průmyslu a služeb. Má též zásadní dopad na hospodářský růst a tvorbu pracovních míst. V posledních letech se objemy vnitrozemské nákladní dopavy v EU (zahrnující silniční dopravu, železniční dopravu a vnitrozemské vodní cesty<sup>1)</sup>) ustálily na přibližně 2 300 miliardách tunokilometrů ročně, přičemž zhruba 75 % celého objemu připadá na silniční dopravu.

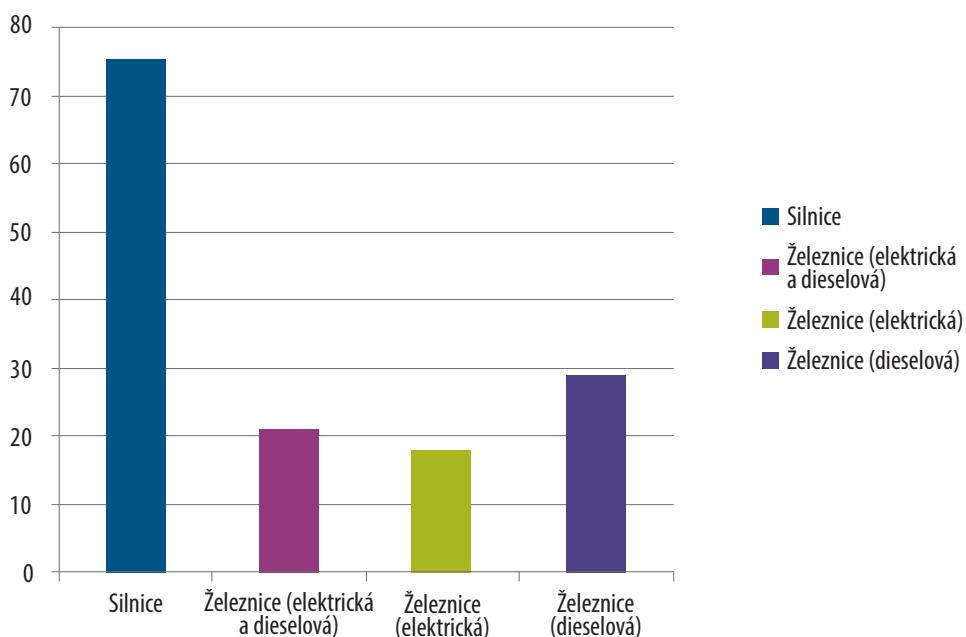
### 02

Doprava má však také negativní dopad na životní prostředí a na kvalitu života občanů EU. Připadá na ni asi jedna třetina spotřeby energie a celkových emisí CO<sub>2</sub> v EU<sup>2</sup>. Podpora efektivních a udržitelných způsobů dopavy, jako jsou železnice a vnitrozemské vodní cesty, proti silniční dopravě by mohla omezit závislost Evropy na dovážené ropě a snížit znečištění. Podle Evropské agentury pro životní prostředí jsou emise CO<sub>2</sub> z železniční dopavy na tunokilometr 3,5krát nižší než emise ze silniční dopavy (viz **obrázek 1**).

- 1 Bez potrubní, námořní a letecké dopavy.
- 2 Evropská komise, *EU transport in figures, Statistical Pocketbook* (Doprava EU v číslech, statistická příručka), 2014.

Obrázek 1

### Emise CO<sub>2</sub> na tunokilometr v EU v roce 2012



Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě údajů Evropské agentury pro životní prostředí.

### 03

Udržitelnější způsoby dopravy by rovněž mohly snížit náklady spojené s přetížením silniční sítě, které se mají podle odhadů do roku 2050 zvýšit asi o 50 % na téměř 200 miliard EUR ročně<sup>3</sup>, a také omezit počet obětí dopravních nehod (v roce 2012 byl počet obětí silničních dopravních nehod v EU 28 126 ve srovnání s 36 oběťmi v souvislosti se železniční dopravou<sup>4</sup>).

### 04

V EU existuje síť přibližně 216 000 km aktivních železnic<sup>5</sup>. Ta by mohla představovat udržitelnou alternativu k silniční dopravě, zejména na střední a dlouhé vzdálenosti, kde má železniční nákladní doprava potenciál být konkurenceschopnější. Při cestách na střední a dlouhé vzdálenosti v EU vlaky obvykle překračují nejméně jednu hranici. Celkové náklady na mezinárodní cestu vlaku se v Evropě liší. Závisí na vnitrostátních poplatcích za přístup, úrovni konkurence, cestovním čase a dosažených úsporách z rozsahu. Zejména při cestách na střední a dlouhou vzdálenost jsou rovnoměrněji rozděleny významné pevné dodatečné náklady související s tzv. první a poslední milí (například nakládka a vykládka v terminálech). Celkové náklady na tunokilometr na tyto vzdálenosti tak mohou být u železniční nákladní dopravy nižší, než kdyby se totéž zboží přepravovalo po silnici. Železnice spolu s vnitrozemskými vodními cestami je v některých zeměpisných oblastech<sup>6</sup> také nejehospodárnějším způsobem dopravy u některých zvláštních druhů zboží, jako pevná nerostná paliva, suroviny a chemické výrobky.

## Subjekty působící v železniční nákladní dopravě a její formy

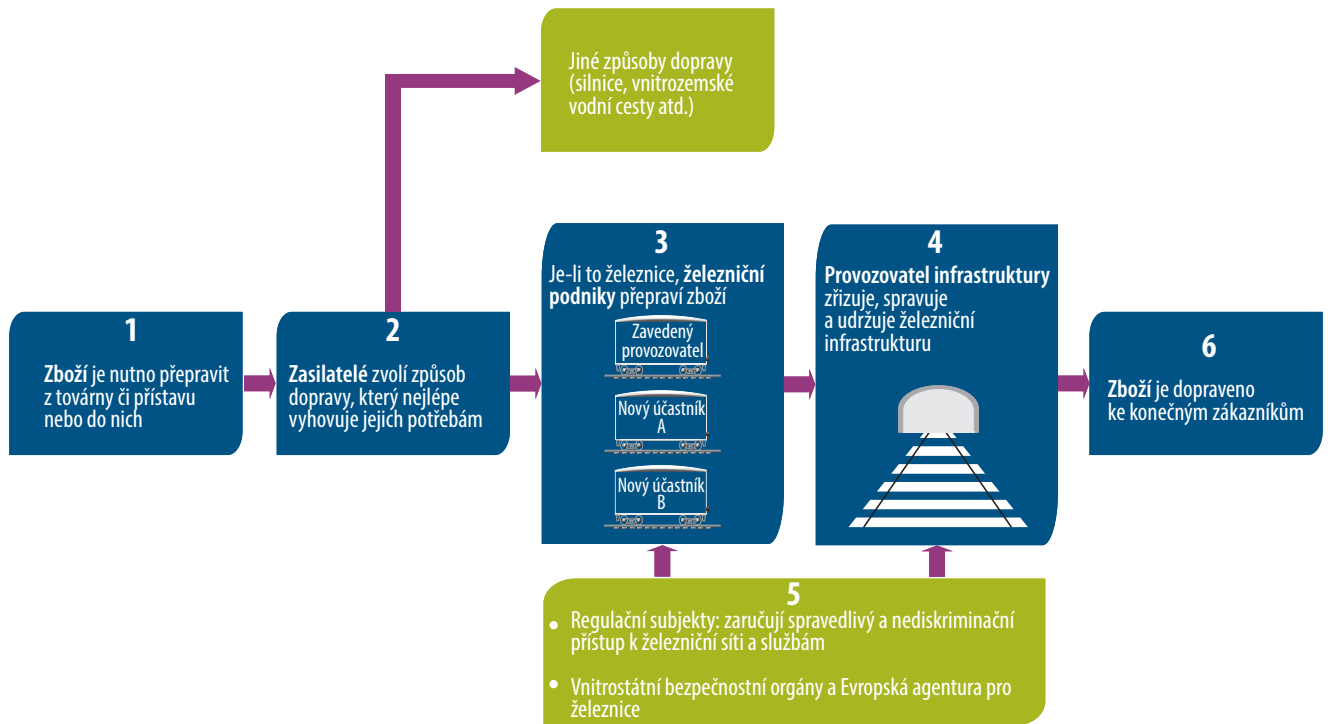
### 05

Na dopravě zboží po železnici se podílí různé subjekty, jsou to zejména: zasilatelé (kteří vybírají způsob dopravy, který nejvíce vyhovuje jejich potřebám), železniční podniky (provozovatelé železniční nákladní dopravy, kteří poskytují službu dopravy zboží a kteří od roku 2007 soutěží v EU na otevřeném trhu), provozovatelé infrastruktury (kteří vlastní infrastrukturu a kromě jiného přidělují železničním podnikům kapacitu na infrastruktuře), vnitrostátní regulační subjekty (které mají zaručovat spravedlivý a nediskriminační přístup k železniční síti pro všechny železniční podniky) a vnitrostátní bezpečnostní orgány (které odpovídají za vydávání osvědčení o bezpečnosti železničním podnikům a za schvalování železničních vozidel ve spolupráci s Evropskou agenturou pro železnice). Jejich úloha je shrnuta na **obrázku 2**.

- 3 SEC(2011) 391 final ze dne 28. března 2011 *Accompanying the White Paper - Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system* (Průvodní dokument k bílé knize – Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje).
- 4 Evropská komise, *EU transport in figures, Statistical Pocketbook* (Doprava EU v číslech, statistická příručka), 2014.
- 5 Evropská komise, *EU transport in figures, Statistical Pocketbook* (Doprava EU v číslech, statistická příručka), 2014.
- 6 Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 1/2015 „Vnitrozemská vodní doprava v Evropě: od roku 2001 se významně nezvýšil podíl tohoto způsobu dopravy ani se nezlepšila splavnost“ (<http://eca.europa.eu>).

Obrázek 2

Hlavní subjekty železniční nákladní dopravy



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

06

Existuje několik forem železniční nákladní dopravy: jednotlivé vozy (zákazník chce dopravit několik vozů a vlak se skládá z vozů různých zákazníků), ucelený vlak (zákazník má dostatek zboží na naplnění celého vlaku) a intermodální neboli kombinovaná železniční a silniční doprava (kontejner je naložen na vůz).

## Intervence EU týkající se železniční nákladní dopravy

### Cíle dopravní politiky EU spočívající v přechodu ze silniční na železniční dopravu

#### 07

Podpora efektivnějších a udržitelnějších způsobů dopravy a zejména železniční nákladní dopravy je klíčovou součástí politiky EU posledních 25 let. Již v roce 1992 stanovila Evropská komise přesun poměru mezi druhy dopravy jako jeden ze svých hlavních cílů<sup>7</sup>. V roce 2001 Evropská komise potvrdila význam revitalizace železnic a jako cíl stanovila udržet do roku 2010 tržní podíl odvětví železniční nákladní dopravy ve státech střední a východní Evropy na 35 %<sup>8</sup>. A konečně v roce 2011 stanovila Komise cíl převést 30 % nákladní silniční přepravy na vzdálenosti nad 300 km do roku 2030 na jiné druhy dopravy, například na železniční či lodní dopravu, a do roku 2050 by to mělo být více než 50 %<sup>9</sup>.

### Právní rámec upravující železniční nákladní dopravu

#### 08

Cíle politiky EU spočívající v přesunutí dopravy zboží ze silnice na železnici se odrazily v řadě legislativních opatření EU, která se zaměřila především na otevření trhu, zajištění nediskriminačního přístupu a podporu interoperability a bezpečnosti. Výsledkem tří železničních balíčků a přepracovaného znění prvního železničního balíčku (viz **příloha I**) bylo především to, že:

- dříve integrované železniční společnosti byly rozděleny na národní provozovatele infrastruktury a železniční podniky,
- trh železniční nákladní dopravy měl být nejpozději do 1. ledna 2007 plně otevřen hospodářské soutěži,
- byly zřízeny vnitrostátní regulační subjekty zaručující spravedlivý a nediskriminační přístup k železniční síti a službám,
- byla zřízena Evropská agentura pro železnice, která zodpovídá především za vývoj norem bezpečnosti a interoperability a sladění technických specifikací. Agentura těsně spolupracuje s vnitrostátními bezpečnostními orgány.

- 7 KOM(92) 494 v konečném znění ze dne 2. prosince 1992 *White Paper - The Future Development of the Common Transport Policy – A Global Approach to the Construction of a Community Framework for Sustainable Mobility* (Bílá kniha – Budoucí rozvoj společné dopravní politiky – globální přístup k vytvoření rámce společenství pro udržitelnou mobilitu).
- 8 KOM(2001) 370 v konečném znění ze dne 12. září 2001 *White Paper - European transport policy for 2010: time to decide* (Bílá kniha – Evropská dopravní politika do roku 2010: čas rozhodnout).
- 9 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“.

## 09

V lednu 2013 přijala Komise svůj návrh na čtvrtý železniční balíček, kterým se měl dokončit jednotný evropský železniční prostor. Balíček spočívá na dvou hlavních pilířích: technickém pilíři (kromě jiného posílení úlohy Evropské agentury pro železnice, která se stane orgánem odpovědným za vydávání osvědčení o bezpečnosti pro železniční podniky a povolení vozidel ve všech členských státech) a pilíři správy a řízení a otevření trhu (posílení zejména úlohy provozovatelů infrastruktury a otevření trhu vnitrostátní osobní železniční dopravy). I když diskuse o technickém pilíři probíhají již téměř tři roky, v době auditu Rada a Evropská komise balíček stále neschválily.

## 10

Vedle železničních balíčků a dalších legislativních aktů<sup>10</sup>, které se vztahují obecně na odvětví železniční dopravy, existují dřívější konkrétní legislativní opatření, jež se týkají výhradně dopravy zboží po železnici. V roce 2007 přijala Komise sdělení<sup>11</sup>, v němž navrhovala soubor nových opatření, která by podpořila vytvoření evropské železniční sítě se zvláštním zaměřením na nákladní koridory. Nařízení (EU) č. 913/2010 o evropské železniční síti pro konkurenceschopnou nákladní dopravu pokračovalo v linii stanovené ve sdělení z roku 2007 a stanovilo pravidla pro výběr, organizaci a řízení devíti železničních nákladních koridorů (RFC) a orientační plánování investic do těchto koridorů (viz **obrázek 3** a **rámeček 1**). Cílem bylo zlepšit koordinaci mezi různými subjekty, pokud jde o řízení provozu a přístup k infrastruktuře a investicím do železniční infrastruktury, a také zlepšit plynulost dopravy v členských státech se zaměřením na dostatečné upřednostnění železniční nákladní dopravy. Nařízení (EU) č. 913/2010 konkrétně vyžadovalo, aby bylo pro každý železniční nákladní koridor vytvořeno jediné kontaktní místo, které by zpracovávalo žádosti o přidělení kapacity infrastruktury pro nákladní vlaky překračující alespoň jednu hranici na trase koridoru.

- 10 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (stanovená jako koncept v bílé knize z roku 2011), nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU.
- 11 KOM(2007) 608 v konečném znění ze dne 18. října 2007 „Směrem k železniční síti zaměřené na nákladní dopravu“.

## Evropské železniční nákladní koridory

**Mapa železničních nákladních koridorů (RFC) v roce 2015**  
Včetně rozšíření předpokládaných v roce 2016 dle informací RFC



Tuto mapu, která vychází z nařízení (EU) č. 913/2010, vytvořilo sdružení RNE a odsouhlasily všechny RFC.  
Zdroj: [www.rne.eu](http://www.rne.eu), ©RNE.

**Seznam devíti železničních nákladních koridorů a datum zřízení podle nařízení (EU) č. 913/2010<sup>12</sup>**

- RFC1 Rýnsko–alpský, zahrnující Nizozemsko, Belgie, Německo a Itálii (listopad 2013)
- RFC2 Severomořsko–středomořský, zahrnující Nizozemsko, Belgie, Lucembursko a Francii (listopad 2013)
- RFC3 Skandinávsko–středomořský, zahrnující Švédsko, Dánsko, Německo, Rakousko a Itálii (listopad 2015)
- RFC4 Atlantský, zahrnující Portugalsko, Španělsko a Francii (listopad 2013)
- RFC5 Baltsko–jadranský, zahrnující Polsko, Českou republiku, Slovensko, Rakousko, Itálii a Slovinsko (listopad 2015)
- RFC6 Středomořský, zahrnující Španělsko, Francii, Itálii, Slovinsko a Maďarsko (datum zřízení: listopad 2013)
- RFC7 Východní a východostředomořský, zahrnující Českou republiku, Rakousko, Slovensko, Maďarsko, Rumunsko, Bulharsko a Řecko (datum zřízení: listopad 2013)
- RFC8 Severomořsko–baltský, zahrnující Německo, Nizozemsko, Belgie, Polsko a Litvu (datum zřízení: listopad 2015)
- RFC9 Česko–slovenský, zahrnující Českou republiku a Slovensko (datum zřízení: listopad 2013)

<sup>12</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 913/2010 ze dne 22. září 2010 o evropské železniční síti pro konkurenceschopnou nákladní dopravu (Úř. věst. L 276, 20.10.2010, s. 22).

## Finanční podpora v oblasti infrastruktury pro nákladní železniční dopravu

### 11

EU poskytuje finanční podporu na investice do železniční infrastruktury, aby členskými státy a regionům pomohla přesunout přepravu zboží ze silnice na železnici. V letech 2007 až 2013 bylo z rozpočtu EU na železnice přiděleno přibližně 28 miliard EUR: 23,5 miliardy EUR v rámci politiky soudržnosti (Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR)<sup>13</sup> a Fond soudržnosti<sup>14</sup>) a 4,5 miliardy EUR prostřednictvím programu transevropské dopravní sítě (TEN-T)<sup>15</sup>, který byl od roku 2014 nahrazen Nástrojem pro propojení Evropy<sup>16</sup>. Částky, které EU přidělila na projekty železniční infrastruktury v každém členském státě, jsou uvedeny v **příloze II**.

### 12

Dva hlavní zdroje financování EU pro projekty železniční infrastruktury fungují následujícím způsobem.

- a) Projekty spolufinancované z EFRR a Fondu soudržnosti se provádějí v rámci sdíleného řízení mezi Komisí (Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku) a členskými státy. Projekty obvykle vybírají vnitrostátní řídicí orgány z návrhů předložených prováděcími subjekty, kterými jsou v mnoha případech provozovatelé infrastruktury. Komise sama zkoumá velké projekty, jejichž celkové náklady přesahují 50 milionů EUR (což je u projektů železniční infrastruktury obvyklé), a posuzuje operační programy předložené vnitrostátními orgány, na jejichž základě se provádějí všechny projekty (bez ohledu na náklady). Poskytnuté spolufinancování může představovat až 85 %.
- b) Za řízení a technické a finanční provádění projektů spolufinancovaných v rámci programu TEN-T odpovídá Výkonná agentura pro inovace a sítě (INEA) pod dohledem Generálního ředitelství pro mobilitu a dopravu. Za schvalování každého jednotlivého projektu předloženého orgány členských států odpovídá Komise. Míra spolufinancování je různá: až 20 % na projekty stavebních prací, až 30 % na přeshraniční projekty a až 50 % na studie<sup>17</sup>.

- 13 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 1).
- 14 Nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 79).
- 15 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 661/2010/EU ze dne 7. července 2010 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě (přepracované znění) (Úř. věst. L 204, 5.8.2010, s. 1).
- 16 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy, mění zařízení (EU) č. 913/2010 a zrušují nařízení (ES) č. 680/2007 a (ES) č. 67/2010 (Úř. věst. L 348, 20.12.2013, s. 129).
- 17 V rámci Nástroje pro propojení Evropy, který na období 2014–2020 nahrazuje TEN-T, mohou železniční projekty využívat míru spolufinancování až 20 % způsobilých nákladů na projekty stavebních prací, přičemž tuto míru lze zvýšit na 30 % u železničních projektů řešících úzká místa a na 40 % u železničních projektů týkajících se přeshraničních úseků.

**13**

Finanční podpora poskytovaná Evropskou unií<sup>18</sup> se zaměřuje hlavně na výstavbu nových železničních tratí nebo obnovu či modernizaci stávajících tratí, které obvykle spočívají ve zvýšení rychlosti a hmotnosti na nápravu nebo přizpůsobení se požadavkům na interoperabilitu<sup>19</sup>. S výjimkou projektů na tratích využívaných výhradně osobními vlaky (obvykle vysokorychlostní tratě) nebo ve výjimečných případech na tratích využívaných pouze nákladními vlaky, přinášejí investice do železniční infrastruktury užitek oběma druhům dopravy. **Rámeček 2** obsahuje krátký popis dvou typických infrastrukturních projektů, které jsme při auditu prověřovali.

- 18 Poskytovaná finanční podpora EU na jednotlivé projekty má doplňovat vnitrostátní financování, a to s různou mírou spolufinancování v závislosti na zdroji.
- 19 Z rozpočtu EU se v menší míře podporují i investice do kolejových vozidel, několik neinfrastrukturních opatření, která mají podporovat provádění železniční politiky EU (prostřednictvím programů TEN-T a Nástroje pro propojení Evropy) a výzkumné projekty (například prostřednictvím společného podniku Shift2Rail, zřízeného poté co vstoupilo v platnost nařízení Rady (EU) č. 642/2014 ze dne 16. června 2014 (Úř. věst. L 177, 17.6.2014, s. 9) s cílem povzbudit a koordinovat výzkum a inovace v oblasti železničních produktů, procesů a služeb). Těch se však tento audit přímo netýkal.

### Příklady spolufinancovaných projektů železniční infrastruktury, které mají přinést užitek nákladní dopravě



Fotografie 1 – Projekt obchvatu Girona mercancías – Figueras (Španělsko)

- a) Jeden ze zkoumaných projektů ve Španělsku spočíval v obnově tratí, výstavbě dvou vedlejších kolejí a rozšíření existující koleje o třetí kolejnici, aby mohli trať používat jak vlaky s iberským rozchodem (viz bod 62 e)), tak běžným Evropským rozchodem. Projekt byl spolufinancován s mírou 10 % z programu TEN-T a bylo na něj celkově přiděleno 6,1 milionu EUR.



Fotografie 2 – Nákladní vlak projíždějící rekonstruovaným železničním uzlem Břeclav (Česká republika)

- b) Jiný prověřovaný projekt v České republice spočíval v obnově a modernizaci železničního uzlu, zejména zvýšení jeho traťové třídy (přechodnosti). Byl spolufinancován z Fondu soudržnosti s mírou 85 %. Příspěvek EU činil kolem 59,9 milionu EUR.

## 14

Při tomto auditu Účetní dvůr posuzoval, zda EU účinně zlepšovala železniční nákladní dopravu. Za tímto účelem jsme zkoumali:

- zda se výkonnost železniční nákladní dopravy v EU, především pokud jde o modální podíl a přepravený objem, od roku 2000 zlepšila,
- zda strategický a regulační rámec stanovený Komisí a členskými státy podporoval konkurenceschopnost železniční nákladní dopravy,
- zda dostupné prostředky EU byly zaměřeny na konkrétní infrastrukturní potřeby odvětví železniční nákladní dopravy.

## 15

Audit jsme prováděli od poloviny roku 2014 do poloviny roku 2015 v Komisi, INEA a v pěti členských státech (České republice, Německu, Španělsku, Francii a Polsku)<sup>20</sup>. Těmito členskými státy prochází alespoň částečně všechny železniční nákladní koridory. Konaly se pohovory s pracovníky Komise, orgánů členských států (ministerstev dopravy, provozovatelů infrastruktury, regulačních subjektů, bezpečnostních orgánů atd.), provozovatelů železniční nákladní dopravy (jak zavedených železničních podniků, tak nových účastníků) a dalšími subjekty (zasi-latelé, sdružení dopravců apod.).

## 16

Audit se týkal období od roku 2001, kdy Komise potvrdila svůj cíl podporovat ekologicky šetrné způsoby dopravy, zejména železnici. Pokud to bylo možné, byly rovněž určeny osvědčené postupy, které mohou uplatňovat i zúčastněné subjekty v jiných členských státech.

<sup>20</sup> Česká republika, Španělsko a Polsko byly třemi největšími celkovými příjemci financí EU určených na železnice za období 2007–2013. Německo a Francie byly hlavními příjemci financování z TEN-T na železniční projekty během téhož období.

### 17

Účetní dvůr již v předchozí zprávě<sup>21</sup> upozorňoval na několik překážek rozvoje silné a konkurenceschopné železniční dopravy: železniční infrastruktura, která není dobře uzpůsobena pro provozování transevropských služeb (zejména chybí přeshraniční propojení, úzká místa na důležitých osách, infrastruktura, jež potřebuje modernizovat), problémy s interoperabilitou způsobené tím, že evropskou železniční síť tvoří jednotlivé vnitrostátní sítě se specifickými technickými a provozními charakteristikami a správními postupy, a potřeba vybudovat konkurenční trh železniční dopravy. Většinu těchto překážek je sice nutno fakticky odstranit, především přijetím a provedením čtvrtého železničního balíčku, tato zpráva se však konkrétně zaměřuje na stav železniční nákladní dopravy. Přihlédli jsme i k nedávné studii zadané Evropským parlamentem, v níž se analyzují výsledky, efektivita a účinnost investic EU do železniční infrastruktury<sup>22</sup>.

### 18

Kromě toho bylo k přezkumu vybráno 18 projektů železniční infrastruktury spolufinancovaných z Fondu soudržnosti, EFRR a programu TEN-T během období 2007–2013. Všechny měly alespoň v určité míře přinést prospěch nákladní dopravě. Seznam projektů zkoumaných Účetním dvorem je uveden v **příloze III**.

21 Zvláštní zpráva č. 8/2010 „Zlepšování dopravní výkonnosti na transevropských železničních osách: splnily investice EU do železniční infrastruktury svůj účel?“ (<http://eca.europa.eu>).

22 Evropský parlament, Generální ředitelství pro vnitřní politiky, *Study on the Results and Efficiency of Railway Infrastructure Financing within the European Union* (Studie o výsledcích a efektivnosti financování železniční infrastruktury v Evropské unii), 2015.

## Výkonnost železniční nákladní dopravy v EU zůstává celkově neuspokojivá

Hlavním způsobem nákladní dopravy v EU zůstává silniční doprava

### 19

Navzdory úsilí, které Komise od bílé knihy z roku 2001 vyvinula, zůstává výkonnost přepravy zboží po železnici v EU celkově neuspokojivá. Objem zboží ročně přepravovaného po železnici byl v letech 2000 až 2012 relativně stálý (kolem 400 miliard tunokilometrů). Objem zboží přepravovaného po silnici se během téhož období naopak zvýšil (z 1 522 na 1 693 miliard tunokilometrů), jak dokládá **obrázek 4**.

Obrázek 4

### Vnitrozemská nákladní doprava v EU, v miliardách tunokilometrů



Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě posledních dostupných údajů Eurostatu.

## 20

Výsledkem bylo, že tržní podíl železniční nákladní dopravy na celkové vnitrozemské nákladní dopravě lehce poklesl. Snížil se z 19,7 % v roce 2000 na 17,8 % v roce 2013, zatímco podíl zboží přepravovaného po silnici během téhož období lehce vzrostl ze 73,7 % na 75,4 %. Tento trend ohrožuje splnění cíle stanoveného v bílé knize Komise z roku 2011, totiž převést do roku 2030 až 30 % silničního nákladu přepravovaného na vzdálenosti delší než 300 km na jiné druhy dopravy, jako je železniční a vodní doprava.

## 21

Z naší analýzy však vyplývá, že Švýcarsko, ačkoli je to relativně malá a hornatá země bez významného těžkého průmyslu, je schopno od roku 2000 udržovat modální podíl železniční nákladní dopravy nad 40 %, přičemž v roce 2013 dosáhl 48 %. Ke zlepšení výkonnosti železniční nákladní dopravy ve Švýcarsku přispělo spojení regulačních opatření (například poplatků za těžká vozidla, dotace pro kombinovanou dopravu, zákaz ježdění v noci a o víkendech a omezení maximální povolené hmotnosti a rozměru nákladních vozidel) a investic do obnovy a budování nových železničních tratí (zejména transalpské tunely). V EU lze srovnatelný nárůst pozorovat v Rakousku, které rovněž uplatnilo podobné regulační opatření.

## 22

Železniční nákladní doprava má v jiných částech světa, kde je často převládajícím způsobem dopravy, jinou výkonnost a dosahuje tržního podílu 40 % a více (například ve Spojených státech, Austrálii, Číně, Indii a Jižní Africe)<sup>23</sup>. Je to obecně dáno tím, že po železnici se přepravuje značný podíl surovin, přičemž jmenované země zaujímají rozsáhlé zeměpisné oblasti podléhající jedinému národnímu právnímu řádu, jazykovému režimu a technickému systému pro železniční služby: tuto situaci tak nelze snadno srovnávat se situací v EU.

### **Některým členským státům se přesto podařilo zvýšit podíl zboží přepravovaného po železnici**

## 23

Příčinou celkového klesajícího trendu v EU jsou různé problémy, s nimiž se železniční nákladní doprava v mnoha členských státech potýká a které pramení z rozdělení evropského železničního trhu do několika národních segmentů. Patří sem nedostatečná konkurence na trhu, postupy řízení železniční dopravy, jež nejsou přizpůsobeny potřebám železniční nákladní dopravy a další správní a technická omezení. Tento stav zhoršuje zastaralá infrastruktura, která byla po léta zanedbávána ve prospěch silniční dopravy, přičemž projekty železniční infrastruktury se soustředily na rozvoj vysokorychlostních tratí.

23 Portál Mezinárodní unie železnic (UIC) a Evropská komise, *EU transport in figures, Statistical Pocketbook* (Doprava EU v číslech, statistická příručka), 2014.

## 24

Třebaže situace v odvětví železniční nákladní dopravy, pokud jde o modální podíl a přepravený objem, zůstává obecně neuspokojivá, není rozsah problému stejný v celé EU. Z naší analýzy údajů Eurostatu vyplývá, že v deseti z 26 členských států se modální podíl zboží přepravovaného po železnici v letech 2000 až 2013 celkově zvýšil<sup>24</sup>. V jiných členských státech výkonnost poklesla, například ve všech středoevropských a východoevropských členských státech, jejichž modální podíl byl v roce 2000 poměrně vysoký. Naše analýza nadto dokládá, že podíl železniční nákladní dopravy rostl i klesal bez ohledu na dosažený rozsah modálního podílu (viz **tabulka 1**). Statistické údaje o všech členských státech jsou uvedeny v **příloze IV**.

24 Na základě údajů Eurostatu (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>). Kypr a Malta žádnou železniční síť nemají.

## Tabulka 1

## Modální podíl železniční nákladní dopravy v EU

Modální podíl železniční nákladní dopravy v roce 2013	Modální podíl železniční nákladní dopravy v roce 2013 a trend v letech 2000 až 2013	
Nad 40 %	↑	Rakousko (42,1 %)
	↓	Estonsko (44,1 %) a Lotyšsko (60,4 %)
Mezi 30 % a 40 %	↑	Švédsko (38,2 %)
	↓	Litva (33,6 %)
Mezi 20 % a 30 %	↑	<b>Německo (23,5 %)</b> a Finsko (27,8 %)
	↓	<b>Česká republika (20,3 %)</b> , Maďarsko (20,5 %), Slovensko (21,4 %) a Rumunsko (21,9 %)
Mezi 10 % a 20 %	↑	Itálie (13 %), Spojené království (13,2 %), Belgie (15,1 %) a Dánsko (13,2 %)
	↓	<b>Francie (15 %)</b> , <b>Polsko (17 %)</b> , Chorvatsko (17,4 %), <b>průměr EU (17,8 %)</b> a Slovinsko (19,3 %)
Pod 10 %	↑	Nizozemsko (4,9 %)
	↓	Irsko (1,1 %), Řecko (1,2 %), Lucembursko (2,4 %), <b>Španělsko (4,6 %)</b> , Portugalsko (5,9 %) a Bulharsko (9,1 %)

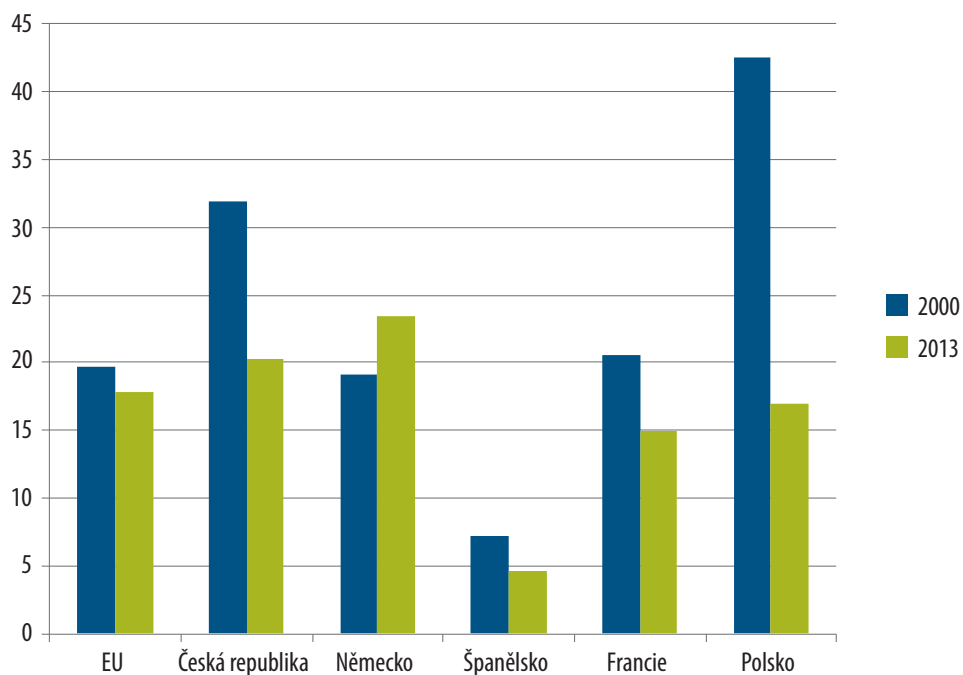
Poznámka: členské státy navštívené v rámci auditu a průměr EU jsou tučně.

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě údajů Eurostatu.

## 25

Pokud se jedná o členské státy, které jsme v rámci auditu navštívili, modální podíl zboží přepravovaného po železnici se v letech 2000 až 2013 snížil ve čtyřech z nich (v České republice, Španělsku, Francii a Polsku) a zvýšil v jednom (Německu), jak ukazuje **obrázek 5** a **příloha V**.

Obrázek 5

**Modální podíl železniční nákladní dopravy (vnitrozemská nákladní doprava) v %**

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě údajů Eurostatu.

## 26

Zejména v České republice a Polsku trpí výkonnost železniční nákladní dopravy tím, že železniční síť je ve špatném stavu (čemuž nenapomáhá skutečnost, že v obou členských státech se při přidělování prostředků z fondů EU upřednostňují silnice), poplatky za přístup jsou stanoveny relativně vysoko a regulační subjekt je nedostatečně nezávislý (viz bod 43 a **tabulka 3**) (zejména v případě České republiky). Tyto dva členské státy proto nesplnily cíle stanovené v bílé knize z roku 2001 pro členské státy střední a východní Evropy. Španělsko trpělo pomalým a neúplným procesem tržní liberalizace a ve Francii utrpěla výkonnost tím, že chybí poplatek za těžká vozidla a kvalita tras nabízených pro železniční nákladní dopravu je nízká.

## 27

V případě Německa je poměrně vysoký podíl železniční nákladní dopravy způsoben centrální polohou země a velkým rozsahem průmyslové výroby, ale též časnou liberalizací trhu železniční nákladní dopravy, zavedením mýtného pro těžká vozidla v roce 2005 a existencí relativně silného a nezávislého regulačního subjektu.

### Slabé výkonnosti železniční nákladní dopravy nepřidává ani nízká rychlost vlaků

## 28

Slabé výkonnosti železniční nákladní dopravy v EU, pokud jde o objem a modální podíl, nepomáhá ani průměrná přepravní rychlost nákladních vlaků. Jednoduše řečeno, nákladní vlaky jezdí pomalu a jejich rychlost se v posledním desetiletí výrazně nezvýšila. Na některých mezinárodních tratích jezdí nákladní vlaky průměrnou rychlostí pouze kolem 18 km/h<sup>25</sup>. Pramení to i ze špatné spolupráce mezi vnitrostátními provozovateli infrastruktury<sup>26</sup>. V střeoevropských a východoevropských členských státech se průměrná rychlost pohybuje mezi 20 a 30 km/h. Například průměrná přepravní rychlost nákladních vlaků v Polsku v roce 2014 činila podle našeho auditu 22,7 km/h.

## 29

Naše analýza však ukázala, že situace je výrazně lepší na některých železničních nákladních koridorech, kde průměrná rychlost dosahuje 50 km/h<sup>27</sup>. To se již blíží průměrné rychlosti nákladních vozidel (kolem 60 km/h).

- 25 Průměrná rychlost nákladních vlaků se měří od odjezdu nákladního ze stanice původu do příjezdu do stanice určení – obvykle se nejedná o rychlost z výchozího bodu až do cílové destinace, jelikož nákladní vlaky se obvykle tímto způsobem neprovozují, nýbrž mezi různými zařízeními služeb (zařízeními pro sestavování či údržbu vlaků, seřaďovacími nádražími apod.).
- 26 SWD(2013) 12 final ze dne 30. ledna 2013 „Posouzení dopadu čtvrtého železničního balíčku“, s. 21.
- 27 Tak tomu například bylo u koridoru 1 Rýnsko-alpského.

### Větší konkurenceschopnosti železniční nákladní dopravy brání mnoho strategických a regulačních činitelů

**Aby mohly být cíle dopravní politiky EU splněny, musí se železniční nákladní doprava stát hospodářsky atraktivní**

#### 30

Každý den jsou v EU přepravovány tisíce tun zboží do továren, skladů a ke konečným zákazníkům. Železniční nákladní doprava (a kombinovaná železniční a silniční doprava) je v přímé konkurenci se silniční nákladní dopravou: když se zasilatelé rozhodují, který způsob dopravy použít, pravidelně tyto dva způsoby srovnávají. Přirozeně si vybírají ten, který nejlépe vyhovuje jejich potřebám, s přihlédnutím především ke spolehlivosti, ceně, zákaznickým službám, četnosti a přepravnímu času<sup>28</sup>. Jinými slovy, zasilatelé si vybírají způsoby dopravy podle obchodních kritérií, nikoliv podle priorit politiky EU.

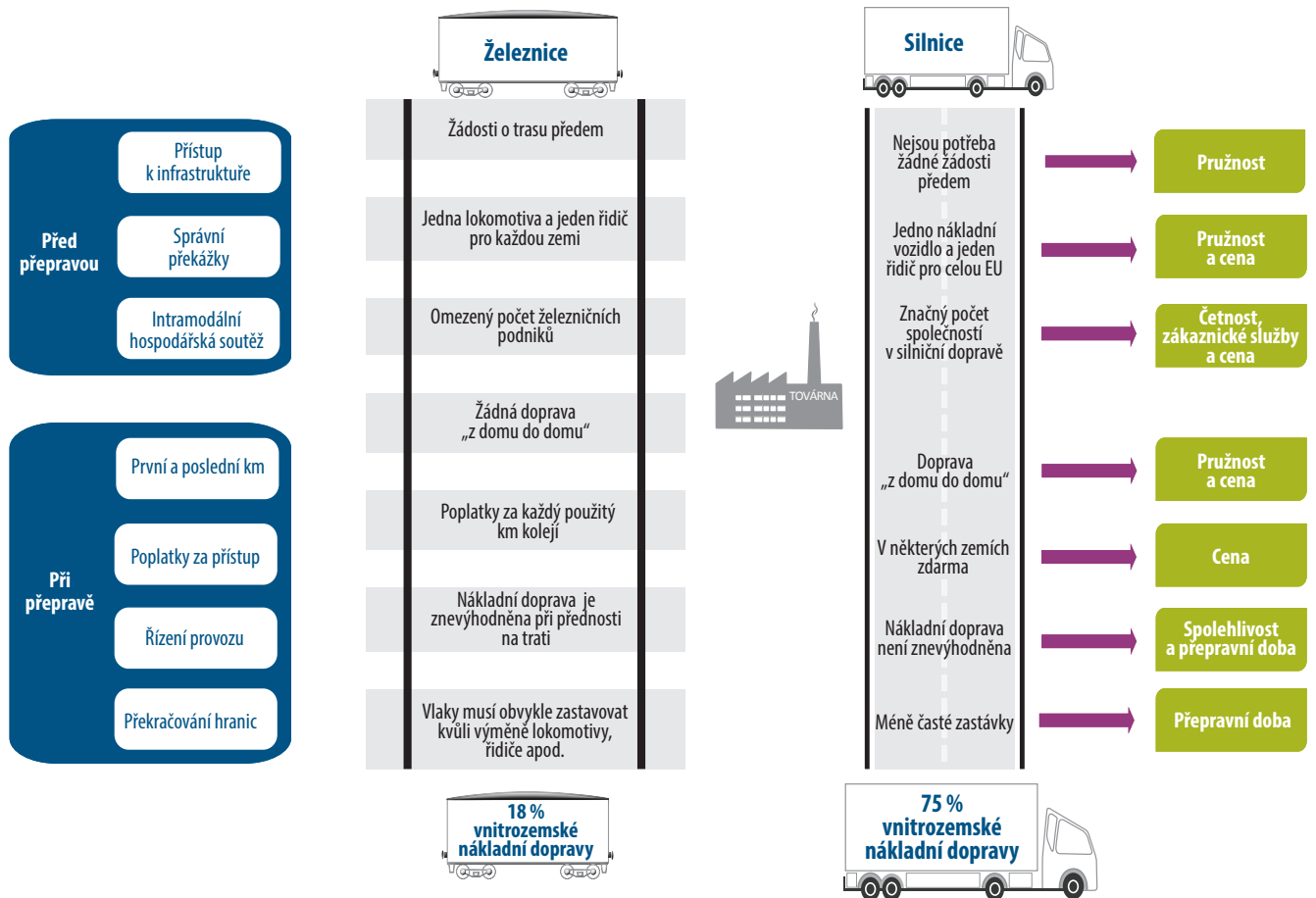
#### 31

Jak bylo uvedeno výše, některé produkty se ze své podstaty lépe hodí pro přepravu po železnici (viz bod 4). Aby však odvětví železniční dopravy mohlo konkurovat silniční přepravě i u jiných druhů zboží, musí se vypořádat s několika problémy, jako jsou jízdny řády, poplatky za přístup nebo přesnost, které mají dopad na volbu zasilatelů (viz **obrázek 6**).

28 Přihlíží se rovněž k riziku ztráty nebo poškození, pružnosti a dopadu na životní prostředí (zdroj: Evropská intermodální asociace, *Intermodal yearbook 2011 and 2012* (Intermodální ročenka 2011 a 2012)).

Obrázek 6

Srovnání některých problémů, kterým čelí železniční a silniční nákladní doprava



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

## Komise vyvinula úsilí, aby se podmínky pro dopravu zboží po železnici zlepšily, ale jednotný evropský železniční prostor není ještě zdaleka vybudován

### 32

Posledních 15 let Komise usilovala o zlepšení podmínek pro dopravu zboží po železnici. Vypracovala především několik různých železničních balíčků a další legislativní opatření (viz body 8 to 10). Cílem těchto opatření bylo otevřít vnitrostátní trhy, sladit předpisy, lépe zacílit financování EU na udržitelné způsoby přepravy a zvýšit konkurenceschopnost a interoperabilitu železnic na úrovni EU, aby mohl vzniknout jednotný evropský železniční prostor.

## Řízení o nesplnění povinnosti

### 33

Abyste tyto podmínky v praxi skutečně vznikly, zahájila Komise značný počet řízení o nesplnění povinnosti týkajících se směrnic 91/440/EHS a 2001/14/ES<sup>29</sup> (viz **tabulka 2**). U 14 z 26<sup>30</sup> členských států vedlo řízení k rozsudku Evropského soudního dvora. Nejčastější důvody nesplnění povinnosti jsou v těchto oblastech: systém odměňování výkonu vytvářející pobídky pro zlepšení výkonu železniční sítě, oddělení účetnictví mezi zavedeným železničním podnikem a provozovatelem infrastruktury, výpočet poplatků za přístup a neoznámení prováděcích opatření. Kromě toho Komise zahájila další řízení o nesplnění povinnosti týkající se směrnice o bezpečnosti (2004/49/ES) a interoperabilitě (2008/57/ES).

### 34

Pět navštívených členských států bylo účastníky řízení o nesplnění povinnosti, která se konkrétně týkala poplatků za přístup stanovených provozovatelem infrastruktury, nezávislosti regulačních subjektů a provozovatelů infrastruktury, chybějícího systému odměňování výkonu, neoznámení prováděcích opatření, pravidel pro přidělování kapacity a oddělení účetnictví mezi zavedeným železničním podnikem a provozovatelem infrastruktury.

29 Pokud členský stát nezačlení nařízení EU do svého vnitrostátního práva nebo je podezření, že porušil právo Unie, může Komise zahájit formální řízení o nesplnění povinnosti. Řízení se skládá z řady kroků vymezených ve Smlouvách, přičemž každý z nich je stanoven ve formálním rozhodnutí.

30 Kypr a Malta nemají žádnou železniční síť.

Řízení o nesplnění povinnosti

Řízení o nesplnění povinnosti, která vedla k rozsudku Evropského soudního dvora, že členský stát správně ve vnitrostátním právu neprovedl právo EU nebo ho neuplatnil												
Členský stát	Předmět											
	chybějící systém odměňování výkonu	oddělení účetnictví	výpočet poplatků za přístup na trať	neoznámení prováděcích opatření	snížování nákladů na poskytování infrastruktury a výše poplatků za přístup	zásada přímo vynaložených nákladů pro výpočet poplatků za přístup	pravidla pro přidělování kapacity	nezávislost provozovatele infrastruktury (přidělování trasy)	nezávislost řízení provozovatele infrastruktury (stanovení poplatků)	vyrovnání účetnictví provozovatele infrastruktury	soudní odvolání proti rozhodnutím regulačního subjektu	nezávislost řízení železničních podniků
Bulharsko			√			√						
<b>Česká republika</b>	√				√				√		√	
<b>Německo</b>		√ <sup>1</sup>		√								
Irsko				√								
Řecko			√	√								
<b>Španělsko</b>	√						√		√			
<b>Francie</b>	√	√ <sup>1</sup>						√				
Itálie		√ <sup>1</sup>	√									
Maďarsko					√	√				√		
Rakousko		√ <sup>1</sup>										
<b>Polsko</b>	√	√ <sup>1</sup>	√				√					
Portugalsko										√		√
Slovinsko	√				√	√		√				
Spojené království				√								

1 Projednávané věci.

Poznámka 1: členské státy navštívené v rámci auditu jsou tučně.

Poznámka 2: počet řízení o nesplnění povinnosti uváděných Účetním dvorem se týká pouze řízení vztahujících se ke směrnici 91/440/EHS a 2001/14/ES. Ještě byla zahájena další řízení o nesplnění povinnosti týkající se směrnice o bezpečnosti (200/49/ES) a interoperabilitě (2008/57/ES).

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě údajů Komise.

## Další opatření

### 35

Komise také podporovala koordinaci různých subjektů působících v železniční nákladní dopravě tím, že přispívala k vytváření platforem a pracovních skupin, jakou je Evropská síť regulačních subjektů v oblasti železniční dopravy (ENRRB), Platforma pro provozovatele železniční infrastruktury v Evropě (PRIME) a Dialog železničních podniků, a také jmenováním evropského koordinátora pro železniční koridory a dalšího pro evropský systém řízení železničního provozu (ERTMS)<sup>31</sup>. Dále Komise zřídila devět železničních nákladních koridorů, z nichž každý má svou řídicí strukturu a jednotné kontaktní místo, aby byly řízení provozu, přístup k infrastruktuře a investice do železniční infrastruktury dobře koordinovány (viz bod 10).

### 36

Přes toto úsilí nebyl v době auditu jednotný evropský železniční prostor ještě zdaleka dobudován: železniční síť EU je stále systémem 26 (Malta a Kypr nemají žádnou železniční síť) samostatných železničních sítí, které nejsou plně interoperabilní. Na celém kontinentu jsou různí provozovatelé infrastruktury (nejméně jeden dominantní provozovatel infrastruktury v každém členském státě), vnitrostátní bezpečnostní orgány a velmi odlišné vnitrostátní předpisy upravující přidělování tras, řízení, cenotvorbu atd. To vše brání konkurenceschopnosti železniční nákladní dopravy.

**Liberalizace trhu železniční nákladní dopravy dosáhla v členských státech nestejněmého pokroku a stále jsou běžné určité praktiky narušující hospodářskou soutěž**

## Postavení zavedeného provozovatele nákladní dopravy

### 37

Ve 26 členských státech historicky odpovídala za správu železniční infrastruktury a poskytování dopravních služeb jediná integrovaná společnost. První železniční balíček, přijatý v roce 2001, požadoval určité oddělení těchto dvou činností: provozovatelů infrastruktury a zavedených železničních podniků (provozovatelů nákladní dopravy).

31 Tito koordinátoři jednají jménem Evropské komise a v jejím zastoupení. Jsou pověřeni vypracovávat příslušné pracovní plány koridorů, podporovat a monitorovat provádění pracovních plánů, pravidelně konzultovat fórum koridoru, předkládat doporučení v oblastech jako rozvoj dopravy v koridorech nebo přístup k finančním zdrojům a každoročně předkládat Evropskému parlamentu, Radě, Komisi a dotyčným členským státům zprávy o dosaženém pokroku.

## 38

Podle druhého železničního balíčku z roku 2004 musely členské státy do 1. ledna 2007 plně otevřít svůj trh železniční nákladní dopravy. Od té doby může jakýkoli železniční podnik s licenci požádat o přístup k železniční infrastruktuře, požádat o přidělení trasy a poskytovat služby pro přepravu zboží v hospodářské soutěži s jinými provozovateli železniční dopravy (včetně zavedeného provozovatele nákladní dopravy)<sup>32</sup>.

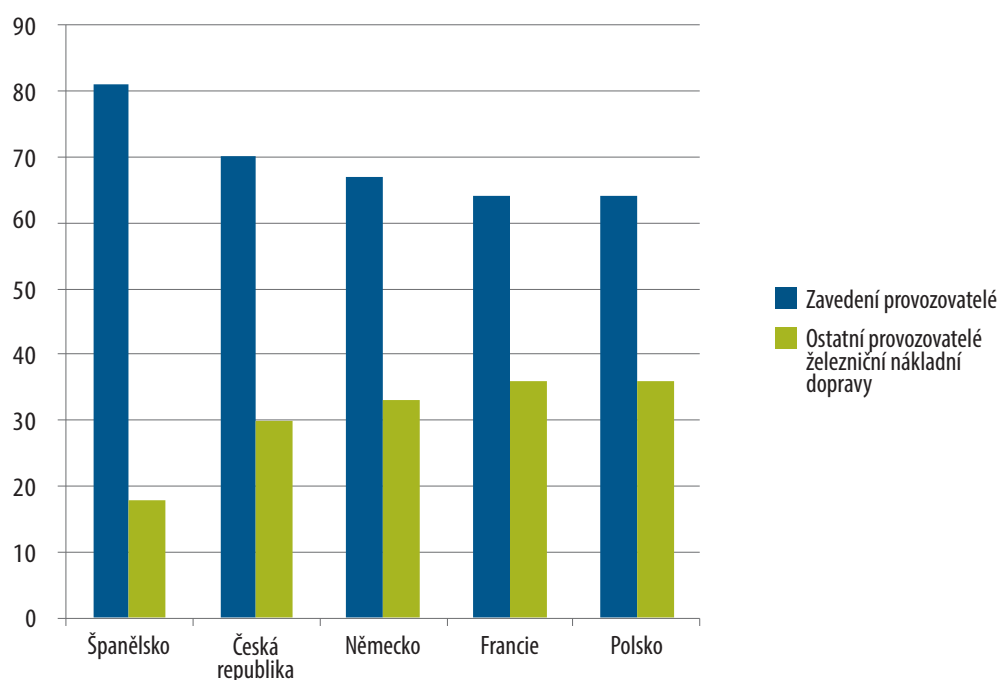
## 39

Liberalizace trhu však nedosáhla ve všech členských státech stejné úrovně. Ve Slovinsku a na Slovensku byl v době auditu tržní podíl zavedeného provozovatele nákladní dopravy stále na úrovni kolem 90 % a v šesti dalších členských státech (Řecku, Finsku, Chorvatsku, Irsku, Litvě a Lucembursku) zůstává trh železniční nákladní dopravy v podstatě uzavřený, neboť na zavedeného provozovatele nákladní dopravy připadá 100% tržní podíl. I když v pěti navštívených členských státech se tržní podíl nových účastníků od otevření trhu neustále zvyšoval, připadá na jeden jediný železniční podnik, tj. zavedeného provozovatele nákladní dopravy, v každé zemi stále nejméně 64% tržní podíl (v tunokilometrech), přičemž o zbytek se dělí ostatní provozovatelé železniční nákladní dopravy. Podíl zavedeného provozovatele nákladní dopravy by výrazně vyšší ve Španělsku (81 %), jak ukazuje **obrázek 7**. V celé EU připadá na zavedeného provozovatele nákladní dopravy v průměru 66 % trhu železniční nákladní dopravy.

32 Trh železniční nákladní dopravy v některých navštívených členských státech (například v Německu) byl otevřen již před stanovenou lhůtou.

Obrázek 7

### Podíl zavedeného provozovatele nákladní dopravy a nových účastníků na trhu železniční nákladní dopravy (v roce 2013)



Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě údajů poskytnutých vnitrostátními orgány.

**40**

Zavedení provozovatelé nákladní dopavy v určitém počtu případů stále těží ze svého historického dominantního postavení a stále mohou existovat střety zájmů vedoucí k diskriminačním praktikám, což narušuje hospodářskou soutěž v železničních službách. K těmto praktikám patří následující.

- a) Přístup k terminálům a infrastruktuře výhybek (jako jsou vedlejší koleje či seřadovací nádraží). Terminály a další podstatná zařízení jsou klíčovou součástí železniční infrastruktury. V některých případech získávají noví účastníci obtížně přístup k těmto zařízením za týčž podmínek jako zavedený provozovatel nákladní dopavy (viz **rámeček 3 a**)<sup>33</sup>.
- b) Přidělování tras vlaků. Aby mohli přepravovat zboží, musí provozovatelé železniční nákladní dopavy nejprve požádat provozovatele infrastruktury o kapacitu, aby mohl jejich vlak projet mezi dvěma místy za určitou dobu. V některých případech zavedení provozovatelé nákladní dopavy při přidělování tras stále požívají určitých výhod (viz **rámeček 3 b**).
- c) Dostupnost kolejových vozidel. Noví provozovatelé železniční dopavy mohou mít potíže získat kolejová vozidla, aby mohli zahájit svou činnost (zejména lokomotivy, jež jsou drahé), zatímco zavedení provozovatelé nákladní dopavy zdělili rozsáhlý vozový park lokomotiv a vagónů od staré integrované železniční společnosti, která byla často subvencována z veřejných prostředků. Zavedení provozovatelé nákladní dopavy se obecně zdráhají pronajímat či prodávat nadbytečná kolejová vozidla konkurentům za přiměřenou cenu (viz **rámeček 3 c**).
- d) Údržba kolejových vozidel. Lokomotivy a vagóny je třeba pravidelně udržovat. Přístup do středisek údržby může být pro nové účastníky obtížný, neboť v některých případech jsou částečně ve vlastnictví zavedeného provozovatele nákladní dopavy.

**41**

Na trhu železniční nákladní dopavy v EU se také odehrává proces konsolidace, kdy zavedení provozovatelé nákladní dopavy kupují jiné provozovatele železniční nákladní dopavy jak na domácím trhu, tak v jiných členských státech. To může narušit hospodářskou soutěž, neboť trh EU může nakonec ovládat malý počet velkých společností. Například německý zavedený provozovatel nákladní dopavy se poté, co koupil nové účastníky, stal hlavním provozovatelem ve třech jiných členských státech – Dánsku, Nizozemsku a Spojeném království.

33 Článek 13 směrnice 2012/34/EU zavedl široký soubor nových pravidel, která mají řešit potíže při přístupu k terminálům a dalším zařízením služeb. Lhůta pro provedení ve vnitrostátním právu byla stanovena na červen 2015.

### Příklady praktik omezujících hospodářskou soutěž: Polsko, Francie, Španělsko

- a) V **Polsku** zavedený provozovatel nákladní dopravy vlastní prostřednictvím dceřiných společností většinu železničních terminálů v zemi, včetně důležitých hraničních terminálů. Jeden takový terminál se nachází na důležité trase na jednom z železničních nákladních koridorů. Přístup k tomuto terminálu by měli mít i ostatní provozovatelé železniční nákladní dopravy za spravedlivých a nediskriminačních podmínek, což se však v době auditu v praxi neuskutečňovalo: kapacita terminálu byla většinou rezervována zavedenými provozovateli nákladní dopravy. To pro nové účastníky představovalo překážku, neboť museli používat delší trasy přes jiný hraniční přechod.
- b) Ve **Francii** zavedený provozovatel nákladní dopravy dostával přiděleny pevné trasy (trasy, které se méně mění kvůli údržbovým pracím apod.) mnohem častěji než jiní provozovatelé. V roce 2014 bylo z celkových tras přidělených zavedenému provozovateli nákladní dopravy asi 80 % pevných oproti 68 % takových tras přidělených novým účastníkům.
- c) Ve **Španělsku** nebyly žádné nadpočetné lokomotivy či vagóny zavedeného provozovatele nákladní dopravy prodány jiným provozovatelům železniční dopravy na španělském trhu, třebaže část přebytečných kolejových vozidel byla prodána provozovatelům v jiných zemích. V dubnu 2014 založila španělská vláda samostatnou společnost, patřící stále do téže obchodní skupiny jako zavedený provozovatel, za účelem pronajímání kolejových vozidel. Do doby auditu však tato společnost nepronajala novým účastníkům jedinou lokomotivu nebo vagón. Kromě toho je zavedený provozovatel nákladní dopravy jediným provozovatelem s lokomotivami, který je oprávněn provozovat vlaky jak ve Španělsku, tak na mezinárodním úseku Perpignan–Figueras.

## Regulační subjekty

### 42

V rámci procesu liberalizace měly členské státy povinnost zřídit vnitrostátní regulační subjekty k zajištění nediskriminačního přístupu k železniční síti<sup>34</sup>. V praxi se však regulační subjekt založený každým členským státem ne vždy těšil nezávislosti, pravomocím a zdrojům, které k výkonu svých povinností potřeboval. To vedlo Komisi k tomu, že proti určitým členským státům zahájila několik řízení o nesplnění povinnosti (viz bod 33 a **tabulka 2**).

### 43

Při auditu jsme zjistili, že v pěti navštívených členských státech se počet pracovníků zabývajících se regulačními úkoly a situace subjektů, pokud jde o jejich fungování a finanční nezávislost, stále značně lišily. Situaci regulačních subjektů v každém z navštívených členských států v době auditu zachycuje **tabulka 3**.

34 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti (Úř. věst. L 75, 15.3.2001, s. 29).

## Regulační subjekty v navštívených členských státech – hlavní údaje

Členský stát	Počet pracovníků zabývajících se regulačními otázkami	Ukazatel: km sítě na jednoho pracovníka	Počet stížností obdržených do doby auditu	Nezávislý rozpočet	Nezávislost na ministerstvu dopravy
Česká republika	1	9 570	Nebylo poskytnuto	Ne	Ne. Subjekt, za nějž zodpovídá ministerstvo dopravy.
Německo	50	826	82–112 ročně (nákladní a osobní doprava)	Ano	Ano. Rozpočet schvalován ministerstvem hospodářství; předsedu a dva místopředsedy jmenuje spolkový prezident.
Španělsko	3	4 658	2	Ano (od r. 2013)	Ano. Předsedu a správní radu jmenuje parlament.
Francie	36	813	15	Ano (od r. 2011)	Ano. Ze sedmi členů čtyři nominuje vláda a zbylé tři nominuje parlament a Hospodářská, sociální a environmentální rada.
Polsko	17	1 136	5	Ano	Částečně. Předsedu jmenuje předseda vlády a dva místopředsedy jmenuje ministr odpovědný za dopravu.

### Postupy řízení provozu nebyly přizpůsobeny potřebám železniční nákladní dopravy, a to ani na železničních nákladních koridorech

#### 44

Železniční síť v EU je obecně koncipována pro smíšenou dopravu. Jinými slovy, nákladní i osobní vlaky obvykle využívají tytéž tratě. Pro provoz železniční sítě musí být zavedeny postupy řízení provozu, podle nichž se přidělují a spravují trasy. To provádí individuálně každý provozovatel infrastruktury. Jak je vysvětleno níže, tyto postupy však obvykle nejsou přizpůsobeny zvláštním potřebám železniční nákladní dopravy, která je ve více než 50 % případů přeshraniční, a to ani na železničních nákladních koridorech (viz též bod 52). Železnice proto obtížně konkuruje jiným způsobům dopravy, zejména silniční dopravě, jejíž infrastruktura je otevřeně přístupná v celé EU.

## Přidělování kapacity

### 45

Aby mohl vlak využívat železniční síť určité země, musí železniční podnik nejprve požádat odpovědného provozovatele infrastruktury, aby mu přidělil trasu (kapacitu potřebnou k tomu, aby určitý vlak projel mezi dvěma místy za určitou dobu). To se provádí postupem stanoveným každým provozovatelem infrastruktury: provozovatelé železniční nákladní dopravy obecně mohou buď požádat o trasu s předstihem v rámci ročního jízdního řádu, nebo požádat o přidělení trasy *ad hoc* později, a to z těch, které jsou v rámci rezervní kapacity stále k dispozici. Časový rozvrh stanovený provozovateli infrastruktury pro vypracování ročního jízdního řádu ovšem není přizpůsoben potřebám železniční nákladní dopravy, neboť trasy je nutno zarezervovat asi rok dopředu. Na rozdíl od osobní dopravy, která je pravidelnější a snadněji se plánuje, je pro provozovatele nákladní dopravy obtížné s takovým předstihem odhadnout svoje budoucí požadavky a rezervovat si nejvhodnější trasy, jež jsou v síti k dispozici.

### 46

Provozovatelé železniční nákladní dopravy, obzvláště ti menší, tak jsou obecně nuceni používat *ad hoc* systém (tak tomu je například v 90 % případů v Polsku). V tomto systému je k dispozici pouze malý počet tras (jedná se o ty, které dosud nebyly rezervovány prostřednictvím ročního jízdního řádu, zejména pro osobní vlaky). Často tak nastává jedna ze dvou situací: buďto je k dispozici jen omezený počet tras s tím výsledkem, že zasilatel nemusí mít k výběru žádnou vhodnou trasu (takže možný zákazník použije alternativní způsob dopravy, obvykle silniční přepravu), nebo je mu nabídnuta méně vhodná trasa (například delší a méně přímá trasa), což obvykle vede k vyšším nákladům a k větší potřebě času.

### 47

Užitečným nástrojem odrazujícím od „prázdných“ rezervací mohou být rezervační poplatky hrazené provozovateli nákladní dopravy, asymetrické systémy pokut avšak mohou dále zhoršit obtíže, s nimiž se provozovatelé železniční nákladní dopravy potýkají při využívání ročního jízdního řádu (viz **rámeček 4**).

### Příklad asymetrických systémů pokut: Česká republika

V **České republice** se nyní ukládá pokuta, pokud byla trasa zarezervována, ale zůstala nevyužita. Pokuta je o více než 40 % vyšší (na vlakový kilometr) pro nákladní než pro osobní přepravu.

**48**

Podle článku 39 a 47 směrnice 2012/34/EU musí členské státy stanovit zvláštní pravidla pro přidělování kapacity pro jednotlivé služby. Vznikne-li konflikt (když dva nebo více provozovatelů železniční nákladní dopravy žádají o tutéž trasu) a nelze-li jej vyřešit v procesu koordinace, kterým provozovatel infrastruktury navrhuje provozovatelům alternativní trasy, uplatňují provozovatelé infrastruktury prioritní pravidla, která nákladní dopravu obecně znevýhodňují (viz **rámeček 5**).

**Rámeček 5****Příklady nevýhodného pořadí priorit: Polsko a Česká republika**

V **Polsku** jsou nákladní vlaky šesté a sedmé v pořadí osmi prioritních kategorií (osmou jsou prázdné osobní vlaky).

V **České republice** používá provozovatel infrastruktury prioritní pravidla, podle nichž má mezinárodní nákladní doprava nejnižší prioritu.

**49**

Článek 37 a 40 směrnice 2012/34/EU zavedl zvláštní požadavky na spolupráci mezi provozovateli infrastruktury, pokud jde o přidělování kapacity a zpoplatnění přeshraničních služeb železniční dopravy. Vzhledem k tomu, že lhůta pro provedení nařízení ve vnitrostátním právu byla stanovena na červen 2015, je zatím na posuzování dopadu těchto nových právních povinností příliš brzy.

**Řízení pohybu vlaků****50**

Jakmile jsou trasy železničním podnikům přiděleny a vlaky se pohybují po železniční síti, odpovídá provozovatel infrastruktury za řízení provozu. Každý den je třeba vlaky přesunout v jízdním řádu nebo je zastavit, aby se zohlednila narušení provozu v síti, údržbové práce na některých tratích, zpoždění jiných vlaků apod. Provozovatelé infrastruktury v těchto případech dávají přednost osobní dopravě, což vede ke značným zpožděním nákladních vlaků bez ohledu na povahu přepravovaného zboží nebo příčinu zpoždění.

**51**

Údržbové práce se navíc obvykle provádějí v noci, kdy je kapacita sítě pro nákladní vlaky obvykle přístupnější.

## Evropské železniční nákladní koridory

### 52

Cílem nařízení o železničních nákladních koridorech<sup>35</sup> bylo usnadnit a podporovat železniční nákladní dopravu, včetně řízení provozu. Nařízením se zřídilo devět železničních nákladních koridorů (RFC), z nichž šest je v provozu od listopadu 2013. V době auditu měly zbývající tři začít fungovat v listopadu 2015 (viz **rámec 1**).

### 53

Jednou z hlavních inovací u železničních nákladních koridorů bylo zřízení jediného kontaktního místa, které provozovatelům umožňuje na jediném místě v rámci jediné operace požádat o trasu v podobě tzv. předem plánované trasy nebo si rezervovat kapacitu pro nákladní vlaky překračující alespoň jednu hranici na koridoru. Tato změna znamená, že provozovatel železniční nákladní dopravy, který chce zorganizovat cestu nákladního vlaku po trase koridoru, již nemusí kontaktovat každého provozovatele infrastruktury v příslušných členských státech jednotlivě. Namísto toho se může se žádostí o trasu obrátit na jediný kontaktní místo. Předem plánovaná trasa pro nákladní vlaky nemůže být zrušena během posledních dvou měsíců před plánovaným odjezdem vlaku.

### 54

Mezinárodní předem plánované trasy a navrhovaná rezervní kapacita jsou vyhrazeny pro nákladní vlaky, přičemž přednost mají vlaky překračující alespoň jednu hranici. V případě konfliktu jsou pravidla priority stanovena v rámci pro přidělování kapacity, který vypracovala výkonná rada železničních nákladních koridorů.

### 55

Průměrná rychlost nákladních vlaků na koridorech je sice vyšší než ve zbytku sítě (viz bod 29), nicméně při auditu jsme zjistili, že v praxi železniční nákladní koridory v prvním roce fungování podporovaly železniční nákladní dopravu jen v omezeném rozsahu a že pro ně platí mnoho výše popsaných nedostatků. Jedná se zejména o následující situace.

- a) Počet a kvalita nabízených předem plánovaných tras pro nákladní vlaky a časový rozvrh pro žádosti o trasu prostřednictvím jediných kontaktních míst nejsou přizpůsobeny potřebám nákladní dopravy. O předem plánované trasy pro nákladní vlaky je třeba žádat s přibližně ročním předstihem, což je v odvětví železniční nákladní dopravy příliš brzy, aby se to dalo předjímat. Existuje však určitá rezervní kapacita pro plánování provozu *ad hoc*, které umožňuje o trasu žádat asi dva měsíce předem;
- b) Pravidla pro provoz na evropských železničních nákladních koridorech jsou tatáž, jaká uplatňují provozovatelé infrastruktury ve všech členských státech (s výjimkou Spojeného království). Tato pravidla znevýhodňují nákladní vlaky, pokud v síti dojde k narušení provozu (viz bod 50).

## 56

Dále jsme zjistili, že pravidla a postupy, jimiž se devět železničních nákladních koridorů řídí, nejsou sladěna ani na jednotlivých koridorech, ani mezi nimi. Navíc legislativa závazně nestanoví, aby se pro železniční nákladní koridory přijaly společné postupy. To provozu železniční nákladní dopravy v Evropě nenapomáhá (viz **rámeček 6**).

### Rámeček 6

#### Příklady nesladěných pravidel: železniční nákladní koridory 4 Atlantský, 7 Východní a 9 Česko-slovenský

Na **železničním nákladním koridoru 4**, který zahrnuje Portugalsko, Španělsko a Francii, se předem plánované trasy pro nákladní vlaky nabízejí sedm dní v týdnu ve Španělsku a Portugalsku, zatímco ve Francii jsou k dispozici pouze pět dní v týdnu kvůli údržbě sítě a omezeným provozním hodinám terminálů.

Lhůta, v níž může provozovatel železniční nákladní dopravy požádat o rezervní kapacitu, činí 60 dní před odjezdem vlaku na **železničním nákladním koridoru 7**, který zahrnuje Českou republiku, Rakousko, Slovensko, Maďarsko, Rumunsko, Bulharsko a Řecko, ale 30 dní před odjezdem na **železničním nákladním koridoru 9**, který zahrnuje Českou republiku a Slovensko. Tento rozdíl platí i na území jediného členského státu.

Správní rady všech koridorů tento stav vyřešily tak, že se v říjnu 2015 dohodly uplatňovat jednotnou lhůtu 30 dní, která začne platit až od roku 2017.

## 57

Zájem o předem plánované trasy pro nákladní vlaky v některých oblastech je proto velmi malý. Například v České republice byly na železničním nákladním koridoru 9 Česko-slovenském na rok 2015 zarezervovány z 24 předem plánovaných tras pro nákladní vlaky pouze tři a na železničním nákladním koridoru 7 Východním nebyla zarezervována jediná předem plánovaná trasa pro nákladní vlaky. Na rok 2015 byly na španělské části železničního nákladního koridoru 4 Atlantského předloženy žádosti jen o pět ze 14 dostupných předem plánovaných tras pro nákladní vlaky.

## Konkurenceschopnost železniční nákladní dopravy stále brzdí správní a technická omezení

### 58

Výsledkem samostatného vývoje 26 železničních sítí a rozdílů v tom, jak je regulační rámec EU pro železnice vykládán a prováděn ve vnitrostátním právu, jsou různé vnitrostátní předpisy a pravidla vztahující se na provozovatele železniční nákladní dopravy v EU. Komisi se podařilo některé správní a technické překážky odstranit, například tím, že v rámci druhého železničního balíčku zřídila Evropskou agenturu pro železnice. Agentura hraje v těsné spolupráci s členskými státy a subjekty činnými v odvětví železniční dopravy ústřední úlohu při podpoře interoperability, harmonizaci technických norem a rozvoji společného přístupu k bezpečnosti.

### 59

Jak však Účetní dvůr informoval v roce 2010<sup>36</sup>, přetrvávají určitá správní a technická omezení, která zvyšují náklady na přepravu zboží po železnici a složitost železniční nákladní dopravy. Tato omezení mohou navíc vést k překážkám přístupu na trh, zejména pro nové účastníky.

### 60

K těmto překážkám patří zdlouhavé postupy schvalování vozidel a vydávání osvědčení o bezpečnosti pro železniční podniky. Každé vozidlo musí schválit bezpečnostní orgán každého členského státu, kde bude používáno, což s sebou nese nákladná a zdlouhavá řízení. Celkové dodatečné náklady spojené se schvalováním vozidel prováděným vnitrostátními bezpečnostními orgány dosahují kolem 1,6 milionu EUR na vozidlo<sup>37</sup>. Aby se tento proces usnadnil, podepsaly některé členské státy dohody o vzájemném uznávání schvalovacích řízení pro kolejová vozidla, která však ne vždy zahrnují i nákladní vagóny. Tato správní omezení by se měla výrazně snížit, pokud bude nakonec Radou a Evropským parlamentem schválen a řádně proveden technický pilíř čtvrtého železničního balíčku, který v procesu schvalování posiluje úlohu Evropské agentury pro železnice.

36 Zvláštní zpráva č. 8/2010.

37 SWD(2013) 8 final ze dne 30. ledna 2013 „Posouzení dopadu čtvrtého železničního balíčku“.

### 61

Dalším problémem jsou požadavky na jazykové znalosti řidičů lokomotiv. Řidič lokomotivy musí být schopen komunikovat v jazyce země, v níž vlak cestuje. Na rozdíl od odvětví letectví, kde je jen jeden provozní jazyk, je tudíž obvykle nutné na hraničním přechodu řidiče vyměnit, což je nákladné a nepohodlné.

### 62

Omezení se týkají i technických aspektů provozu vlaků, což znesnadňuje interoperabilitu.

- a) Různé zabezpečovací systémy: každá lokomotiva vstupující do země, musí být vybavena národním zabezpečovacím systémem, což znamená, že lokomotivy překračující hranici musí mít na palubě nainstalovány nejméně dva nebo tři zabezpečovací systémy. Komise v těsné spolupráci s členskými státy a dalšími subjekty odvětví železnic vyvíjí a zavádí evropský zabezpečovací systém, ERTMS, který má nahradit národní zabezpečovací systémy. ERTMS je však zaváděn pomalu a potýká se s problémy v oblasti interoperability.
- b) V členských státech a někdy i v jednom členském státě (například v České republice a Francii) jsou v provozu různé elektrizační systémy. Problémy může působit i nedostatek elektrizovaných tratí.
- c) Rozdíly v maximální délce vlaků (například ve Španělsku mohou být vlaky dlouhé 450 m, kdežto ve Francii jsou povoleny vlaky dlouhé až 740 m). Konkurenceschopnost přepravy zboží po železnici se tím výrazně snižuje.
- d) Různé kategorie hmotnosti na nápravu.
- e) Absence standardního evropského rozchodu koleje (například vlaky určené pro standardní rozchod koleje nemohou být provozovány na tratích ve Španělsku či pobaltských státech. Vlaky musí na hranici zastavit, aby se zboží přeložilo na jiné vlaky, které mohou jezdit na tratích s místním rozchodem koleje).

### 63

Některými z těchto omezení se zabývalo revidované nařízení o TEN-T, přijaté v roce 2013. Nařízení například vyžaduje, aby hlavní síť byla modernizována tak, aby vyhovovala konkrétním normám a aby byla v rámci EU sjednocena. K těmto normám patří příslušné technické specifikace pro interoperabilitu (TSI), zavedení ERTMS, elektrizace (ačkoliv se neukládá žádný konkrétní typ elektrizace) a možnost provozovat vlaky o délce 740 m rychlostí 100 km/h a o hmotnosti na nápravu 22,5 t. Prioritou pro hlavní síť je rovněž přechod na standardní rozchod UIC (1435 mm). Výše uvedené požadavky musí být splněny do roku 2030 u hlavní sítě a do roku 2050 u globální sítě.

## Nedostatečná transparentnost výkonnosti odvětví železniční nákladní dopravy nepodněcuje zlepšování zákaznických služeb

### 64

Jedním z hlavních faktorů pro zasilatele, když vybírají způsob dopravy, jsou zákaznické služby (viz bod 30). Ke službám, které provozovatelé železniční dopravy poskytují, nepatří jen cena služeb, ale též spolehlivost či přepravní čas. Provozovatelé infrastruktury však nejsou formálně povinni zveřejňovat údaje o výkonnosti sítě, jako jsou přidělené a zrušené trasy, průměrná rychlost nákladní dopravy v síti a přesnost jízdy a spolehlivost sítě. Na provozovatele infrastruktury tak nic netlačí, aby výkonnost sítě zlepšovali, a zasilatelé jen s obtížemi získávají spolehlivé informace o zákaznických službách, které provozovatelé železniční nákladní dopravy, zejména noví účastníci, nabízejí, neboť údaje, které popřípadě poskytnou, aby inzerovali své služby, nelze ověřit.

### 65

Tento typ údajů se již shromažďuje u osobní dopravy v rámci dobrovolného Režimu sledování železničního trhu (*Railway Market Monitoring Scheme – RMMS*), který provozuje Komise, který však zatím nebyl rozšířen i na nákladní dopravu. Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1100 stanoví od roku 2016 členským státům povinnost poskytovat údaje RMMS, včetně úspěšného přidělení trasy a zamítnutí přidělení trasy, přesnosti a rušení služeb nákladní dopravy a počtu a popisu stížností týkajících se zařízení služeb<sup>38</sup>. Bude-li dodržování nařízení řádně vynucováno, zveřejňování těchto údajů by mělo přispět k transparentnosti a povzbudit provozovatele infrastruktury a provozovatele, aby zlepšovali kvalitu poskytovaných služeb. Informace o průměrné rychlosti nákladní dopravy však zůstávají nepovinné.

### 66

Zvýšit transparentnost výkonnosti služeb železniční nákladní dopravy na nákladních koridorech se již snažilo nařízení o železničních nákladních koridorech. Podle nařízení se mají pro každý koridor stanovit ukazatele výkonnosti, které se mají každoročně sledovat a jejich výsledky zveřejňovat ve výročních zprávách koridorů. Kromě toho je správní rada každého koridoru povinna provést průzkum spokojenosti uživatelů nákladního koridoru a jeho výsledky jednou ročně zveřejnit. Z naší analýzy však vyplývá, že přetrvávají určitá omezení.

38 Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1100 ze dne 7. července 2015 o povinnosti členských států předkládat zprávy v rámci sledování železničního trhu (Úř. věst. L 181, 9.7.2015, s. 1).

- a) Průzkum spokojenosti se týká jen železničních nákladních koridorů a dotazník, který musí členské státy podle nařízení Komise č. 2015/1100 vyplnit, neobsahuje žádné hodnocení spokojenosti uživatelů s celou sítí. Ovšem provozovatelé železniční nákladní dopravy a zejména zasilatelé se zajímají o výkonnost celé sítě: jak dlouho trvá přepravit kontejner z bodu A do bodu B a jak jsou služby spolehlivé bez ohledu na použitou železniční trať (zda se jedná o železniční nákladní koridor, či nikoli).
- b) Ukazatele výkonnosti se stanoví pro každý železniční nákladní koridor jednotlivě, takže nemusí být jednotné ani srovnatelné.

### 67

Obecněji jsme také zjistili, že Komise pravidelně nemonitoruje dva klíčové prvky své politiky železniční nákladní dopravy.

- a) Pokrok dosažený při plnění cílů politiky železniční nákladní dopravy stanovených v bílé knize z roku 2011, totiž převést až 30 % nákladní silniční přepravy na vzdálenosti nad 300 km do roku 2030 na jiné druhy dopravy a více než 50 % do roku 2050. Navíc nebyly stanoveny žádné průběžné cíle.
- b) Podíl zboží přepravovaného elektrickými lokomotivami, jejichž emise CO<sub>2</sub> jsou nižší než emise dieselových lokomotiv (Komise má jen informace o podílu elektrizovaných tratí, nikoli o jejich využívání).

### **Poplatky za přístup na železniční infrastrukturu vycházejí ze srovnání s poplatky za přístup k silnicím nepříznivě**

### 68

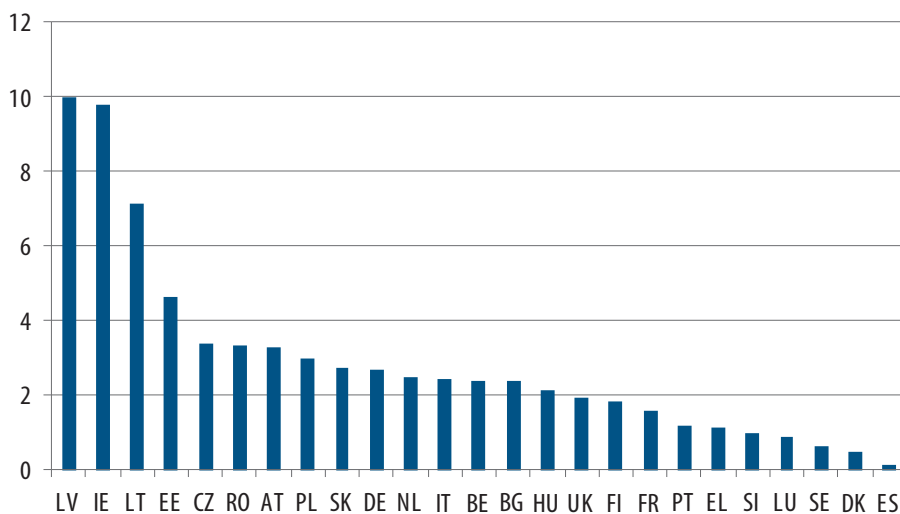
Aby se mohla lokomotiva železničního podniku pohybovat po železniční síti dané země, musí podnik požádat provozovatele infrastruktury odpovědného za její provozování, aby mu přidělil trasu. Provozovatel infrastruktury stanoví poplatek za přístup, který musí železniční podnik za použití každého kilometru železniční sítě uhradit. Na tyto poplatky připadá 20 % až 35 % provozních nákladů provozovatelů železniční nákladní dopravy.

69

Poplatky za přístup určuje každý provozovatel infrastruktury na základě obecných ustanovení směrnic č. 2001/14/ES a č. 2012/34/ES a prováděcího nařízení Komise<sup>39</sup>. Poplatky za přístup na železnici pro nákladní vlaky se v jednotlivých členských státech značně liší, a to i na tomtéž železničním nákladním koridoru (viz **obrázek 8**). Také ne vždy odrážejí stav, v jakém se infrastruktura nachází.

39 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. 17–22), které stanoví pravidla, která mají provozovatelé infrastruktury uplatňovat.

**Obrázek 8 Poplatky za přístup na trať na jeden vlakový kilometr (v EUR) v roce 2014 (na základě nákladního vlaku o hrubé hmotnosti 1 000 tun)**



Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě dotazníku RMMS (příloha 8 SWD(2014) 186) – v případě Francie a Itálie se data vztahují k roku 2013.

## 70

Navíc poplatky za přístup na železnici v EU jsou pro nákladní vlaky průměrně o 28 % vyšší než pro vlaky pro meziměstskou osobní dopravu a o 78 % vyšší než pro příměstské vlaky<sup>40</sup>. Tak tomu bylo ve dvou z pěti navštívených členských států.

- a) V České republice se poplatek za používání infrastruktury skládá ze dvou složek: ceny za řízení provozu a ceny za samotnou infrastrukturu. Společně v průměru dosahují přibližně 1,50 EUR za vlakový kilometr a 1,75 EUR za tisíc hrubých tunokilometrů pro nákladní vlaky a 0,25 EUR za vlakový kilometr a 1,35 EUR za tisíc hrubých tunokilometrů pro osobní vlaky.
- b) V Polsku zůstávají poplatky za přístup (ve vlakových kilometrech) pro nákladní vlaky výrazně vyšší než pro osobní vlaky (přibližně 3,3 EUR oproti 1,6 EUR v roce 2015), i když od roku 2013 poklesly.

## 71

Na druhé straně nákladní vozidla mají přístup k silniční infrastruktuře bez nákladů kromě mýtného nebo silnic, na nichž se vybírá poplatek za těžká vozidla, pokud takový poplatek existuje. Směrnice EU o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly<sup>41</sup> stanoví, že návratnost nákladů na stavbu, provoz a rozvoj komunikací lze zajistit tím, že se uživatelům budou účtovat mýtné a známky. Mýtné a známky se však v EU nemusí používat povinně. Z pěti navštívených členských států se poplatek za těžká vozidla platil v České republice, Německu a Polsku. V těchto členských státech je sazba za tunokilometr nižší než průměrný poplatek za přístup k trati. V České republice a Polsku se poplatek týkal jen omezené délky silnic (kolem 20 % vnitrostátní silniční sítě v České republice a 15 % v Polsku). Ve Španělsku a Francii musí nákladní vozidla obvykle platit mýtné jen na dálnicích. Tento stav dále snižuje konkurenceschopnost nákladní dopravy po železnici oproti silniční dopravě, pokud jde o náklady (viz příklad v **ráměčku 7**).

40 Podle čtvrté zprávy o vývoji na železničním trhu (COM(2014) 353 final ze dne 13. června 2014).

41 Směrnice 1999/62/ES (Úř. věst. L 187, 20.7.1999, s. 42) ve znění směrnice 2006/38/ES (Úř. věst. L 157, 9.6.2006, s. 8) a směrnice 2011/76/EU (Úř. věst. L 269, 14.10.2011, s. 1).

### Náklady na přístup k mezinárodnímu úseku mezi Francií a Španělskem

Mezinárodní železniční úsek spojující Perpignan a Figueras spravuje soukromý koncesionář, který odpovídá za stanovení poplatků za přístup pro vlaky. Celkové náklady na výstavbu této nové trati činí 1,1 miliardy EUR, přičemž 162 milionů EUR poskytly fondy EU. Náklad na přístup k infrastruktuře na tomto úseku železnice jsou pro vlaky šestkrát vyšší než by za použití dálnice mezi týmiž dvěma body zaplatil rovnocenný počet nákladních vozidel<sup>42</sup>.

42 Má-li průměrný náklad na vlak ve Francii 475 tun (podle roční zprávy o sledování trhu za rok 2013 vypracované *Independent Regulator's Group-Rail* (Skupinou nezávislých drážních regulačních orgánů) – IRG-Rail), bylo by na dopravu téhož objemu zboží zapotřebí přibližně 12 nákladních vozidel po 40 tunách.

## 72

Navíc když se stanoví cena, kterou mají uživatelé za přístup k infrastruktuře zaplatit, nezohledňují se vyčerpávajícím způsobem externality vytvořené železniční a silniční dopravou (dopady na životní prostředí a znečištění, přetížení nebo nehody atd.). To dále zvyšuje nevýhody železniční nákladní dopravy ve srovnání se silniční.

## 73

Kromě vyrovnávání poplatků za přístup mezi různými způsoby dopravy lze na podporu železniční nákladní dopravy použít ještě jiná opatření. Patří k nim omezení silniční dopravy pro nákladní vozidla a dotace pro společnosti provozující kombinovanou železniční a silniční dopravu. Takto se například postupuje ve Švýcarsku, kde je modální podíl železniční nákladní dopravy o 170 % vyšší, než je průměr EU. V EU lze srovnatelný nárůst pozorovat v Rakousku, které rovněž uplatnilo podobné regulační opatření (viz bod 21).

## Financování EU by mělo být na infrastrukturní potřeby železniční nákladní dopravy lépe zaměřeno

### Na silniční komunikace bylo celkově přiděleno více prostředků EU než na železniční infrastrukturu

## 74

Ve třech z pěti navštívených členských států bylo v období 2007–2013 na silnice přiděleno více prostředků EU než na železnice (jak je patrné z **obrázku 9**), ačkoli Komise ve své politice upřednostňovala udržitelnější a efektivnější způsoby přepravy zboží (viz bod 7).

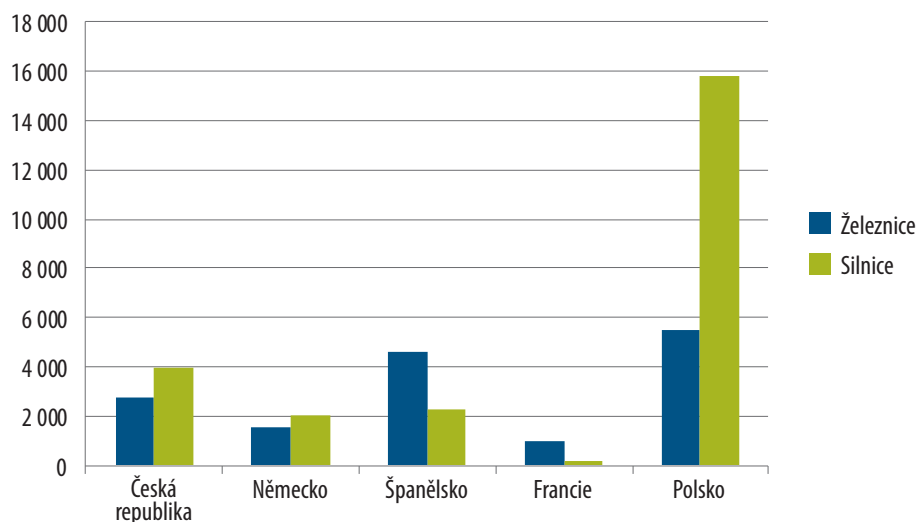
## 75

Náš audit ukázal, že v přidělování prostředků EU na silnice a železnice byly mezi financováním politiky soudržnosti (EFRR a Fond soudržnosti) a programem TEN-T značné rozdíly. Zatímco prostředky TEN-T byly přidělovány hlavně na železnici ve srovnání se silnicemi<sup>43</sup>, při financování politiky soudržnosti se v České republice, Německu a Polsku upřednostňovaly silnice. Během období 2007–2013 dosáhlo v těchto třech členských státech financování politiky soudržnosti přidělené na železnice 69 % (Česká republika), 38 % (Německo) a 35 % (Polsko) částek přidělených na silnice<sup>44</sup>.

43 Ve Francii bylo na železnice přiděleno 793 milionů EUR a na silnice 21 milionů EUR. Ve Španělsku bylo na železnice přiděleno 484 milionů EUR a na silnice 52 milionů EUR. V Německu bylo na železnice přiděleno 798 milionů EUR a na silnice 23 milionů EUR. V ostatních dvou navštívených členských státech (v České republice a Polsku) bylo z programu TEN-T spolufinancován jen velmi malý počet železničních a silničních projektů.

44 Česká republika: přibližně 2,7 miliardy EUR na železnici a 3,9 miliardy EUR na silnici, Německo: 0,75 miliardy EUR na železnici a 2 miliardy EUR, Polsko: 5,5 miliardy EUR a 15,8 miliardy EUR (Komise neschválila žádost o přerozdělení prostředků určených na železnici na investice do silnic, kterou v červnu 2011 předložily polské orgány).

### Prostředky z fondů EU (EFRR, Fond soudržnosti a TEN-T) přidělené za železnice a silnice v období 2007–2013 (v mil. EUR)



Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě informací poskytnutých Komisí, agenturou INEA a vnitrostátními orgány.

## 76

Navíc v režimech financování politiky soudržnosti mohly být dopravní projekty spolufinancovány až do výše 85 %, zatímco míry spolufinancování v programu TEN-T, který se výrazně zaměřoval na železnici, byly během období 2007–2013 nižší: do 20 % pro stavební projekty, do 30 % pro přeshraniční projekty a do 50 % pro studie. Jelikož silniční projekty byly obvykle financovány z Fondu soudržnosti nebo EFRR, platila pro ně obecně vyšší míra spolufinancování než pro investice do železniční infrastruktury.

## 77

Tento stav bude mít tendenci pokračovat i v období 2014–2020, přičemž Nástroj pro propojení Evropy (program navazující na TEN-T) se bude zaměřovat na investice do železnic<sup>45</sup> a ve financování politiky soudržnosti se budou upřednostňovat silnice. Z pěti navštívených členských států se to týká zejména České republiky a Polska, kde prostředky v rámci politiky soudržnosti určené na železnice dosahují 1,8 miliardy EUR v prvním případě a 6,8 miliardy EUR ve druhém, zatímco na silnice bude pro Českou republiku k dispozici 2,9 miliardy EUR a pro Polsko 14,6 miliardy EUR. To představuje 62 % a 47 % celkových částek přidělených na silnice. Ve srovnání s obdobím 2007–2013 Polsko na rozdíl od České republiky zvýšilo jak částku, tak procentní podíl prostředků přidělených na železnici oproti silnicím.

45 Předběžné údaje poskytnuté Komisí o Nástroji pro propojení Evropy: Česká republika (železnice 257 milionů EUR a žádné financování EU pro silnice), Německo (železnice 2,26 miliardy EUR a silnice 41,3 milionu EUR), Španělsko (železnice 731 milionů EUR a silnice 41,0 milionu EUR), Francie (železnice 1,53 miliardy EUR a silnice 41 milionů EUR) a Polsko (železnice 1,2 miliardy EUR a silnice 414 milionů EUR).

## Prostředky EU přidělené na železnice se konkrétně nezaměřovaly na potřeby železniční nákladní dopravy

### 78

Aby se zvýšila konkurenceschopnost železniční nákladní dopravy, měla by železniční síť odpovídat potřebám odvětví nákladní dopravy. Obecně se uznává, že by zejména měla<sup>46</sup>:

- o umožňovat snadné překračování hranic, neboť železniční nákladní doprava je konkurenceschopnější na střední a dlouhé vzdálenosti (což v Evropě obvykle znamená přepravu zboží mezi různými členskými státy) díky lepším přeshraničním spojením a zvýšené interoperabilitě železnic;
- o zajišťovat dobré spojení s významnými místy, která generují nákladní dopravu a podporovat rozvoj multimodálních logistických platform včetně spojení s vnitrozemskými a námořními přístavy a letišti;
- o poskytovat infrastrukturu výhybek a zařízení na posledním úseku usnadňující vstup nákladu do železniční soustavy a výstup z ní a dále poskytovat rozhraní s jinými druhy dopravy (především v nutných případech usnadňovat kombinovanou železniční a silniční dopravu);
- o umožnit provoz delších vlaků, aby se snížily jednotkové náklady na tunu přepraveného zboží.

### 79

Zjistili jsme však, že prostředky EU přidělené v období 2007–2013 v pěti navštívených členských státech na projekty železniční infrastruktury byly v první řadě zaměřeny na potřeby cestujících na železnici (například vysokorychlostní tratě, viz **rámeček 8**) nebo na smíšené tratě využívané více osobními vlaky. Nezaměřovali se na potřeby železniční nákladní dopravy.

46 Pokyny k TEN-T, směrnice EU, politické dokumenty Komise a pohovory se zainteresovanými subjekty během auditu.

### Příklad upřednostňování vysokorychlostních tratí: Španělsko 2007–2013

Ve **Španělsku** bylo asi 95 % prostředků z Fondu soudržnosti a EFRR na železnice určeno na vysokorychlostní tratě. I když se předpokládalo, že některé vysokorychlostní železniční tratě budou sloužit jak osobní, tak nákladní dopravě, ve skutečnosti nemohou kvůli svým technickým charakteristikám nákladní a osobní vlaky používat souběžné koleje (v opačném směru) současně. Vysokorychlostní železniční tratě jsou tudíž nyní s výjimkou úseku Barcelona–Figueras–Perpignan téměř výhradně určeny pro osobní dopravu.

## 80

Investice do železničních spojení s přístavy a do přeshraničních úseků, které mají pro nákladní dopravu větší význam, byly omezené, jak ukazuje **tabulka 4**. To je obzvláště nápadné v případě EFRR a Fondu soudržnosti; program TEN-T se více zaměřoval na přeshraniční úseky. **Rámeček 9** obsahuje příklady ze dvou členských států.

## Rámeček 9

## Problémy se železničním spojením s přístavy: Polsko a Francie

V **Polsku** byly zaznamenány závažné problémy s přístupem do přístavu v Gdyni, kde podle provozovatelů železniční nákladní dopravy mohou být nákladní vlaky zastaveny až na deset hodin, než jim je povolen vjezd do přístavu. Ze zprávy o poptávce po kapacitě vypracované regulačním subjektem vyplývá, že investice, kterých je na odstranění úzkých míst v této oblasti zapotřebí, mají být podle plánů provedeny v období 2014–2020.

Ve **Francii** je železniční síť spojující přístavy s vnitrozemím obecně ve špatném stavu a v některých případech jsou rychlosti z výchozího bodu až do cílové destinace velmi nízké (například 6 km/h mezi velkým přístavem Le Havre a Paříží podle studie vypracované Evropským parlamentem<sup>47</sup>). V sedmi největších přístavech ve Francii bylo v roce 2012 přepraveno po železnici jen 11,5 % zboží.

47 Studie Evropského parlamentu „Nákladní silniční doprava: proč přepravci v EU dávají přednost silniční dopravě před železniční“, 2015.

## Tabulka 4

## Prostředky EU přidělené na přeshraniční železniční úseky a železniční spojení s přístavy v období 2007–2013 (v mil. EUR a v % prostředků EU přidělených na železnici)

	Přeshraniční železniční projekty						Železniční spojení s přístavy					
	EFRR / FS		TEN-T <sup>1</sup>		Celkem		EFRR / FS		TEN-T		Celkem	
	EUR	%	EUR	%	EUR	%	EUR	%	EUR	%	EUR	%
Francie	0	0 %	769	59 %	769	52 %	2,5	1 %	5,8	0,4 %	8,3	1 %
Španělsko	0	0 %	456	94 %	456	10 %	0	0 %	1	0,2 %	1	0 %
Německo	24	4 % <sup>2</sup>	299	37 %	323	21 %	123	16 %	5,5	0,7 %	129	8,3 %
Polsko	35	1 %	0	0 %	35	1 %	1,1	0,1 %	0	0 %	1,1	0,1 %
Česká republika	343	13 %	0,37	1 %	344	12 %	– (bez námořních přístavů)					

1 Nezahrnuje ERTMS.

2 Zohledňuje pouze 675,2 milionu EUR z operačního programu Doprava (na nějž připadá 90 % prostředků přidělených na železnici v Německu).

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě informací poskytnutých vnitrostátními orgány.

### 81

Kromě toho EU při financování, s výjimkou prostředků TEN-T ve Francii a Španělsku (viz **tabulka 4**), nestanovila jako priority další potřeby železniční nákladní dopravy v oblasti infrastruktury. Níže uvádíme několik příkladů.

- a) Jako prioritní nebyla určena modernizace a zlepšování infrastruktury výhybek a zařízení na posledním úseku. Například v Polsku na hraniční stanici s Německem byla stanice zcela renovována, ale jediná kolej pro vykládku byla kvůli svému špatnému stavu uzavřena.
- b) Jako prioritní nebylo určeno přizpůsobení sítě delším vlakům. V současné době se maximální povolená délka vlaků mezi jednotlivými členskými státy a dokonce na témže železničním nákladním koridoru v jedné zemi liší (viz bod 62 c)).

### 82

Nařízení (EU) č. 913/2010 stanoví, že pro každý železniční nákladní koridor musí být vypracován plán investic, který umožní určit konkrétní potřeby investic do infrastruktury pro nákladní železniční dopravu. Pro šest železničních nákladních koridorů, které začaly fungovat v listopadu 2013, byly plány skutečně předloženy, avšak nenásledoval po nich žádný finanční závazek ze strany dotčených členských států.

### 83

A konečně Komise nemonitoruje, kolik finančních prostředků EU určených na projekty železniční infrastruktury bylo přiděleno na podporu projektů se složkou nákladní dopravy, na přeshraniční úseky nebo na úseky spojující přístavy se železniční sítí. Pro Komisi je tak obtížnější zajistit, aby se financování EU účinně zaměřovalo na potřeby odvětví železniční nákladní dopravy.

**Zkoumané projekty železniční infrastruktury přinesly nebo pravděpodobně přinesou očekávané výstupy, ale obecného zlepšení výkonnosti železniční nákladní dopravy dosud dosaženo nebylo**

### 84

Součástí našeho auditu byl též přezkum 18 projektů železniční infrastruktury, které měly alespoň do určité míry podpořit železniční nákladní dopravu (viz **příloha III**). Zjistili jsme, že výstupy byly nebo s největší pravděpodobností budou vytvořeny podle projektové specifikace bez zásadních změn v rozsahu prací (například počtu kilometrů modernizovaných nebo vybudovaných tratí, zavedených systémů elektrizace apod.) nebo velkého překročení nákladů.

**85**

Pokud jde o výkonnost, plný očekávaný dopad jednotlivých projektů lze potvrdit až poté, co budou dokončeny práce na celé železniční trati, k níž patří. V některých případech jsme si ovšem povšimli, že investice byly nedostatečně koordinovány, což vedlo k tomu, že síť byla budována nesystematicky, po částech. Obzvláště patrné to bylo u dvou projektů na téže koridoru spojujícím Francii a Španělsko (koridor 4 Atlantský): jeden z nich nákladní vlaky sotva využívaly a úroveň provozu na druhém byla výrazně vzdálena předpokladům. Více informací o těchto dvou projektech přináší případová studie v **příloze VI**.

**86**

Některé projekty se zaměřovaly na zvýšení rychlosti nákladních vlaků a přinesly časovou úsporu několika minut. Tato malá zlepšení však nepomohla zvýšit objem přepravovaného zboží. Ten naopak výrazně poklesl. Ukazuje to, že projekty spolufinancované z rozpočtu EU mají nízkou nákladovou efektivnost (viz **rámeček 10**).

**Rámeček 10****Příklady projektů, které přinesly časové úspory, avšak nezvýšily nákladní dopravu: Česká republika**

V České republice dva projekty, jež jsme zkoumali, spočívaly v modernizaci železniční infrastruktury pro smíšené využití. Vedly ke zvýšení kvality příslušných tratí a snížení maximální rychlosti a díky tomu se zkrátil jízdní čas nákladních vlaků. Výkonnost železniční nákladní dopravy (v tunokilometrech) mezi rokem 2007 (poslední rok před zahájením prací) a 2013 však poklesla.

**Projekt 1:** příspěvek EU ve výši 36,1 milionu EUR vedoucí k úspoře 5,5 minut na úseku dlouhém 39 km. Objem zboží přepravovaného po železnici ovšem poklesl z 358 milionů tunokilometrů v roce 2007 na 159 milionů tunokilometrů v roce 2013.

**Projekt 2:** příspěvek EU ve výši 116,7 milionu EUR vedoucí k úspoře 12 minut na úseku dlouhém 40 km. Objem přepravovaného zboží po železnici ovšem poklesl z 224 milionů tunokilometrů v roce 2007 na 187 milionů tunokilometrů v roce 2013.

## 87

Šest projektů mělo značné zpoždění, což ohrožuje výkonnost na celé železniční trati, na níž se provádějí (viz **rámeček 11**).

## Rámeček 11

**Příklady zpožděné realizace projektů: Polsko a Španělsko**

V **Polsku** jsou čtyři projekty vybrané pro přezkum značně opožděny a pravděpodobně nebudou do konce období způsobilosti dokončeny (vnitrostátní orgány připustily, že jeden z projektu bude přenesen do období 2014–2020). Tato zpoždění byla hlavně způsobena nedostatečnou správní kapacitou provozovatele infrastruktury.

Ve **Španělsku** se u dvou projektů předpokládá, že budou končeny s asi tříletým zpožděním. V obou případech se projekty týkají první fáze výstavby nové trati. Zahrnují vybudování kolejového lože, které je nutné pro následné položení kolejí, komunikačních a zabezpečovacích systémů a elektrizace. Provoz na celé trati, kde se jednotlivé projekty nacházejí, se proto zdrží.

## 88

V neposlední řadě, ačkoli železniční tratě byly koncipovány pro smíšené využití, nebyly v projektové žádosti k osmi z 18 vybraných projektů železniční infrastruktury stanoveny žádné vyčíslené cílové hodnoty pro nákladní dopravu. Tato absence vyčíslených cílových hodnot, pokud jde o počet nákladních vlaků, objem přepravovaného zboží nebo časové úspory, byla zaznamenána především ve Španělsku a Polsku, kde vyčíslené cílové hodnoty pro nákladní dopravu neobsahovala žádná ze zkoumaných projektových žádostí<sup>48</sup>. Na druhé straně prognózy počtu cestujících v projektových žádostech obvykle obsaženy byly.

## 89

Kvůli tomuto stavu je obtížnější vyhodnotit, které projekty jsou z hlediska nákladní dopravy nejpotřebnější, a vybrat projekty s nejvyšší přidanou hodnotou. Zjistili jsme nicméně, že Komise všechny tyto projekty v letech 2008 až 2013 jednotlivě schválila, jak je to pro velké projekty EFRR či Fondu soudržnosti a všechny projekty TEN-T povinné (viz **příloha III**).

48 S výjimkou mezinárodního úseku Perpignan–Figueras ve Španělsku, realizovaného spolu s francouzskými orgány.

## Špatná údržba železniční sítě ovlivňuje udržitelnost a výkonnost infrastruktury financované EU

### 90

Aby se na železniční síti mohly železničním podnikům a obecněji zasilatelům poskytovat kvalitní služby a aby se železniční nákladní doprava stala konkurenceschopnou, musí provozovatel infrastruktury železniční síť nejen opravovat a modernizovat, aby splňovala specifické potřeby železniční nákladní dopravy (viz bod 76), nýbrž také pravidelně udržovat.

### 91

Avšak navzdory obchodním plánům a orientačním strategiím rozvoje infrastruktury, které mají provozovatelé infrastruktury vypracovat<sup>49</sup>, jsou železniční tratě častěji využívané nákladními vlaky a s omezenou osobní dopravou obecně více uzavírány a podléhají rychlostním omezením (viz **rámeček 12**). To má dopad na výkonnost ostatní železniční sítě, pokud jde o objem přepraveného zboží, včetně úseků, na něž se potenciálně mohly využít fondy EU, neboť to omezuje možnost přepravovat zboží z místa jeho výroby do středisek spotřeby.

49 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (přepřacované znění) (Úř. věst. L 343, 14.12.2012, s. 32).

### Špatná údržba železničních tratí využívaných nákladními vlaky: Francie

Ve **Francii** byla železniční nákladní doprava postižena špatnou údržbou železničních tratí více využívaných nákladními vlaky (na přibližně 76 % tratí bez osobní dopravy platí dočasná rychlostní omezení) a uzavřením významného počtu vedlejších železničních tratí, které nicméně zůstávají pro nákladní dopravu důležité, protože umožňují přepravu zboží z místa jeho výroby do místa, kde se spotřebovávají.

### 92

Provozovatelé infrastruktury nepřisuzují údržbě železničních tratí dostatečnou prioritu, protože se upřednostňují tratě pro osobní dopravu, které jsou politicky citlivější, a protože železniční nákladní doprava vytváří v některých případech jen nízké zisky. Z naší analýzy vyplynulo, že příjmy z poplatků za přístup placených provozovatelů železniční nákladní dopravy byly ve dvou z pěti navštívených členských států, v nichž byl modální podíl železniční nákladní dopravy nejnižší, tj. ve Španělsku a Francii, velmi nízké.

## 93

Vzhledem ke složité konkurenční situaci v intermodální dopravě je třeba přihlídnout ke schopnosti odvětví nákladní opravy platit poplatky za přístup. Pokud z analýzy odvětví nákladní dopavy vyplývá, že tento tržní segment není schopen hradit vyšší poplatky (tj. poplatky přesahující náklady přímo vzniklé v důsledku provozování železniční služby), čl. 32 odst. 1 směrnice 2012/34/EU by dokonce zakazoval, aby provozovatel infrastruktury vybíral vyšší poplatky (tj. přírážky). Při auditu jsme zjistili, že nízké poplatky za přístup nemotivují provozovatele infrastruktury investovat do obnovy a údržby železničních tratí (viz **rámeček 13**).

## Rámeček 13

**Příklady nízké míry příjmů vytvářených železniční nákladní dopravou pro provozovatele infrastruktury: Francie a Španělsko**

Ve **Francii** nejsou investice do infrastruktury pro nákladní železniční dopravu pro provozovatele infrastruktury atraktivní, protože jsou jen málo ziskové. Nákladní doprava představuje 15 % veškerého železničního provozu, ale jen 3 % poplatků vybraných provozovatelem infrastruktury a 7 % jeho příjmů, pokud započítáme i kompenzaci za nákladní dopravu vyplácenou státem. Tento stav může částečně vysvětlovat, proč se ve Francii upřednostňují před investicemi do železniční nákladní dopavy investice, jež mají rozvíjet železniční osobní dopravu.

Ve **Španělsku** činily v roce 2013 poplatky za přístup vybrané za nákladní vlaky 3,8 milionu EUR, což představuje méně než 1 % celkových příjmů z poplatků za přístup (včetně poplatků, které železniční podniky zaplatily za osobní dopravu).

## 94

Účetní dvůr celkově zjistil, že EU železniční nákladní dopravu účinně nerozšiřovala. Železniční nákladní doprava v EU nebyla v uplynulých 15 letech schopna účinně reagovat na konkurenci silniční dopravy. Pro dopravu zboží zasilatelé jasně upřednostňují silniční dopravu před železnicí. Proto je výkonnost železniční nákladní dopravy v EU, pokud jde o modální podíl a přepravený objem, trvale neuspokojivá, a to navzdory cíli politiky EU přesunout zboží ze silnice na železnice, třebaže některým státům se podařilo svou výkonnost zlepšit. Strategické a regulační otázky, na něž tato zpráva upozorňuje, jsou takové povahy, že pokud nebudou řešeny, další financování železniční infrastruktury samo o sobě zjištěné problémy nevyřeší a konkurenceschopnost železniční nákladní dopravy nezvýší.

### **Výkonnost železniční nákladní dopravy v EU není uspokojivá**

## 95

Objem a modální podíl zboží přepravovaného po železnici v navštívených členských státech vykazují obecně negativní trend. Ohrožuje to splnění cílů vytyčených v bílé knize Komise z roku 2011. Obecně klesající trend v navštívených členských státech obráží různé problémy, s nimiž se železniční nákladní doprava v EU potýká: nedostatečná konkurence na trhu, postupy řízení železničního provozu nepřizpůsobené potřebám odvětví železniční nákladní dopravy, nízká rychlost nákladních vlaků, správní a technická omezení a zastaralá infrastruktura (viz body 19–29).

### **Konkurenceschopnosti evropské železniční nákladní dopravy stále brání mnoho strategických a regulačních činitelů**

## 96

Zasilatelé se rozhodují, který způsob dopravy použijí, podle obchodních kritérií, nikoliv podle priorit politiky EU. Aby bylo možno přesunout dopravu zboží ze silnice na železnici, je nezbytné, aby železniční nákladní doprava v EU byla co možná nejkonkurenceschopnější. Dnes však tuto konkurenceschopnost omezuje mnoho strategických a regulačních činitelů.

- a) Liberalizace trhu dosáhla v členských státech různého pokroku: regulační subjekty nemají vždy dostatek pravomocí, aby zajistili rovné a nediskriminační jednání s novými účastníky. Některé praktiky používané v železničních službách ovlivňují hospodářskou soutěž v oblastech, jako je přístup k terminálům a dalším zařízením, přidělování trasy, dostupnost a údržba kolejových vozidel apod. Navíc trh prochází procesem konsolidace, což omezuje prostor pro skutečnou hospodářskou soutěž (viz body 37–43).

## Závěry a doporučení

- b) Postupy řízení železničního provozu (zejména přidělování kapacity a řízení pohybu vlaků) nejsou přizpůsobeny zvláštním potřebám odvětví železniční nákladní dopravy, a to ani na železničních nákladních koridorech (viz body 44–57). Přetrvávající správní a technická omezení také zvyšují náklady a složitost přepravy zboží po železnici (viz body 58–63).
- c) Nedostatečná transparentnost výkonnosti železniční nákladní dopravy nepodněcuje zlepšování zákaznických služeb poskytovaných uživatelům železniční infrastruktury (provozovatelům železniční nákladní dopravy a zasílatelům) (viz body 64–67).
- d) Pro různé způsoby dopravy neexistují rovné podmínky: pokud jde o náklady na přístup k infrastruktuře, je železniční nákladní doprava ve srovnání se silniční znevýhodněna (viz body 68–73).

## 97

Účetní dvůr obecně doporučuje, aby Komise a členské státy zlepšily strategický a regulační rámec, kterým se přeprava zboží po železnici řídí. K dosažení tohoto cíle by Komise a členské státy měly podniknout následující kroky.

### Doporučení 1 – Liberalizace trhu železniční nákladní dopravy

Komise a členské státy by se měly postarat o to, aby vnitrostátní regulační subjekty měly a mohly skutečně uplatňovat pravomoci, nezávislost a zdroje nutné k provádění jim svěřených úkolů, zejména spolu s orgány pro hospodářskou soutěž bránit tomu, aby provozovatelé infrastruktury a zavedené železniční podniky provozovaly praktiky narušující hospodářskou soutěž.

### Doporučení 2 – Postupy řízení provozu

- a) Komise a členské státy by měly v rámci své působnosti iniciovat zejména na železničních nákladních koridorech přizpůsobení pravidel řízení provozu uplatňovaných provozovateli infrastruktury zvláštním potřebám železniční nákladní dopravy. To se například týká časového rozvrhu pro přidělování tras a počtu a kvality nabízených tras.
- b) Komise by měla v rámci své působnosti iniciovat sladění pravidel a postupů, kterými se řídí různé železniční nákladní koridory, aby usnadnila provoz železniční nákladní dopravy v Evropě, a také zvážit, jak by mohl být na celé železniční síti zajištěn jednotný přístup k přidělování tras.

### Doporučení 3 – Správní a technická omezení

---

- a) Komise by spolu s členskými státy měla zjednodušit a sladit postupy pro schvalování vozidel a pro vydávání osvědčení o bezpečnosti železničním podnikům. Pomohlo by, kdyby Parlament a Rada rychle přijaly čtvrtý železniční balíček (jehož součástí je i posílení postavení Evropské agentury pro železnice) a kdyby byl poté řádně prováděn.
- b) Komise a členské státy by také měly posoudit možnost, že by se postupně zjednodušovaly jazykové požadavky kladené na řidiče lokomotiv, aby byla železniční nákladní doprava v EU na střední a dlouhé vzdálenosti snadnější a konkurenceschopnější.

### Doporučení 4 – Monitorování a transparentnost výkonnosti odvětví železniční nákladní dopavy

---

- a) Komise by měla pravidelně sledovat pokrok při plnění cílů z bílé knihy z roku 2011, které souvisí s přenesením dopavy zboží ze silnice na železnici. S ohledem na dlouhé plánovací výhledy v odvětví železniční dopavy (sahající až do roku 2050) měly by být v budoucích politických dokumentech stanoveny také průběžné cíle.
- b) Komise a členské státy by měly vyhodnotit spokojenost provozovatelů železniční nákladní dopavy, zasilatelů a dalších uživatelů celé železniční sítě s cílem podporovat kvalitní služby pro uživatele železniční sítě.
- c) Komise by měla podniknout nutné kroky, jež povedou k tomu, že se členské státy budou účinně podílet na Režimu sledování železničního trhu (RMMS), a měla by iniciovat sjednocení monitorování kvality a výkonnosti na všech železničních nákladních koridorech.

### Doporučení 5 – Spravedlivá hospodářská soutěž mezi různými způsoby dopavy

---

Komise a členské státy by měly podporovat rovné podmínky pro jednotlivé druhy dopavy tím, že v nutných případech zavedou další regulační anebo jiná opatření ve prospěch železniční nákladní dopavy. Pokud se jedná o náklady na přístup k infrastruktuře, je třeba přihlídnout k externalitám, jako je dopad na životní prostředí, přetížení nebo počet nehod, které každý druh dopavy způsobí.

**Financování EU by mělo být lépe zaměřeno na infrastrukturní potřeby železniční nákladní dopravy****98**

Aby se zvýšila konkurenceschopnost železniční nákladní dopravy je kromě lepšího regulačního a strategického rámce zapotřebí železniční sítě přizpůsobené potřebám železniční nákladní dopravy, což znamená co nejlépe využívat dostupného financování.

**99**

Náš audit v tomto ohledu ukázal, že financování EU by mělo být lépe zaměřeno na infrastrukturní potřeby železniční nákladní dopravy.

- a) Přidělování prostředků EU nebylo vždy sladěno s cílem politiky EU spočívajícím v přesunutí dopravy zboží ze silnice na železnici, neboť ve třech z pěti navštívených členských států bylo v období 2007–2013 celkově více prostředků EU přiděleno na silnice než na železnici. Obzvláště to platí pro financování z Fondu soudržnosti a EFRR (viz body 74–77).
- b) Prostředky EU, které byly přiděleny na železnici, nebyly v pěti navštívených členských státech celkově zaměřeny na zvláštní potřeby železniční nákladní dopravy. Byly provedeny omezené investice s cílem zjednodušit překračování hranic, zajistit dobré spojení s významnými místy, které generují nákladní dopravu, umožnit provoz delších vlaků, poskytnout infrastrukturu výhybek a zařízení na posledním úseku usnadňující přepravu zboží ke konečným zákazníkům nebo v nutných případech usnadnit kombinovanou železniční a silniční dopravu (viz body 78–83).
- c) Zkoumané spolufinancované projekty železniční infrastruktury celkově přinesly očekávané výstupy, ale z hlediska objemu zboží přepraveného po železnici v tunách výkonnost železniční nákladní dopravy zatím obecně nezvýšily (viz bod 84–89).
- d) Aby se na železniční síti mohly železničním podnikům a obecněji zasilatelům poskytovat kvalitní služby, musí se síť pravidelně udržovat. Uzavírání a špatná údržba částí železniční sítě, obvykle tratí, které jsou častěji využívány nákladními vlaky, mají dopad na výkonnost zbývajících sítě (včetně úseků, na něž se potenciálně mohly využít fondy EU), protože znesnadňují přepravu zboží po železnici co nejbližší z místa jeho výroby do místa, kde je ho potřeba (viz body 90–93).

### 100

Účetní dvůr doporučuje, aby Komise a členské státy prostředky EU lépe využívaly.

#### **Doporučení 6 – Soulad mezi cíli politiky a přidělováním prostředků**

---

- a) Komise a členské státy by měly přidělovat dostupné financování EU na dopravní infrastrukturu v souladu s cíli dopravní politiky EU, a posilovat tak udržitelný, konkurenceschopný a efektivní systém železniční nákladní dopravy. Financování EU by se mělo přednostně zaměřit na úzká místa a chybějící články, jako jsou železniční spojení do přístavů a přeshraničních oblastí, a také na další opatření s možným vysokým dopadem na konkurenceschopnost železniční nákladní dopravy, jako je obnova infrastruktury výhybek a zařízení na posledním úseku.
- b) Komise by pak měla sledovat, kolik prostředků EU se skutečně investuje do projektů železniční nákladní dopravy (nebo do projektů se složkou železniční nákladní dopravy).

#### **Doporučení 7 – Výběr, plánování a řízení projektů**

---

- a) Členské státy by měly spolu s Komisí zlepšit koordinaci investic do železnice, aby byly maximálně účinné a aby se železniční síť nebudovala nesystematicky po částech. V této souvislosti je třeba jako prioritu stanovit financování investic do železničních nákladních koridorů.
- b) Komise a členské státy by měly posoudit, nakolik jsou projekty schopné zvýšit výkonnost a udržitelnost železniční nákladní dopravy. Projektové žádosti by měly soustavně obsahovat kvantitativní cíle pro nákladní dopravu (například přepravený objem, počet nákladních vlaků, průměrnou přepravní rychlost nákladních vlaků a jak souvisí se zvýšením maximální konstrukční rychlosti, apod.).

**Doporučení 8 – Údržba železniční sítě**

---

Členské státy by měly v rámci obchodních plánů a orientačních strategií rozvoje infrastruktury vypracovaných provozovateli infrastruktury zajistit řádnou údržbu železniční sítě (včetně zařízení na posledním úseku), především na železničních nákladních koridorech. Komise by měla ověřovat, že členské státy tyto strategie provádějí.

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá Henri GRETHEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 24. února 2016.

*Za Účetní dvůr*



*předseda*

Vítor Manuel da Silva Caldeira

## Legislativní akty železničních balíčků

Železniční balíček	Legislativní akt
<b>První železniční balíček</b> (přijátý v únoru 2001)	Směrnice 2001/12/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství Směrnice 2001/13/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům Směrnice 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti
<b>Druhý železniční balíček</b> (přijátý v dubnu 2004)	Směrnice 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 o bezpečnosti železnic Společenství a o změně směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům a směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti Směrnice 2004/50/ES ze dne 29. dubna 2004, kterou se mění směrnice Rady 96/48/ES o interoperabilitě transevropského vysokorychlostního železničního systému a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/16/ES o interoperabilitě transevropského konvenčního železničního systému Směrnice 2004/51/ES ze dne 29. dubna 2004, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 881/2004 ze dne 29. dubna 2004 o zřízení Evropské agentury pro železnice
<b>Třetí železniční balíček</b> (přijátý v říjnu 2007)	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/58/ES ze dne 23. října 2007, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství a směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/59/ES ze dne 23. října 2007 o vydávání osvědčení strojvedoucím obsluhujícím hnací vozidla a vlaky v železničním systému Společenství Nařízení (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 Nařízení (ES) č. 1371/2007 ze dne 23. října 2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční dopravě Nařízení (ES) č. 1372/2007 ze dne 23. října 2007, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 577/98 o organizaci výběrového šetření pracovních sil ve Společenství
<b>Přepracované znění prvního železničního balíčku</b>	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (přepracované znění)
<b>Čtvrtý železniční balíček</b>	Návrh Komise z ledna 2013 nebyl dosud Evropským parlamentem a Radou přijat. V říjnu 2015 bylo dosaženo shody o technickém pilíři, přičemž pilíř správy a řízení a otevření trhu je stále předmětem jednání.

### Finanční prostředky EU přidělené na železnici podle členských států za období 2007–2013 (v EUR)

Členský stát	EFRR / FS (k 21. 11. 2013)	TEN-T (k 1. 12. 2013)	Celkem 2007–2013
Belgie	0	38 368 723	38 368 723
Bulharsko	312 000 000	1 550 000	313 550 000
Česká republika	2 757 734 752	75 418 778	2 833 153 530
Dánsko	0	102 425 000	102 425 000
Německo	769 493 444	566 166 086	1 335 659 530
Estonsko	185 307 991	14 528 479	199 836 470
Irsko	16 750 000	10 724 000	27 474 000
Řecko	761 942 391	34 258 192	796 200 583
Španělsko	4 045 448 445	302 881 069	4 348 329 514
Francie	203 128 796	442 229 850	645 358 646
Chorvatsko	221 634 478	0	221 634 478
Itálie	2 275 968 478	250 233 670	2 526 202 148
Kypr	0	0	0
Lotyšsko	256 300 000	17 504 744	273 804 744
Litva	580 370 413	61 773 402	642 143 815
Lucembursko	0	8 335 754	8 335 754
Maďarsko	1 720 106 773	14 250 000	1 734 356 773
Malta	0	0	0
Nizozemsko	423 500	66 411 325	66 834 825
Rakousko	0	293 227 541	293 227 541
Polsko	5 557 540 807	30 377 657	5 587 918 464
Portugalsko	363 160 743	86 019 797	449 180 540
Rumunsko	1 784 367 036	0	1 784 367 036
Slovinsko	449 567 581	77 369 000	526 936 581
Slovensko	1 093 086 960	50 425 000	1 143 511 960
Finsko	10 198 058	81 865 000	92 063 058
Švédsko	11 605 373	210 898 000	222 503 373
Spojené království	86 863 617	75 339 333	162 202 950
Přeshraniční	79 971 793	1 496 471 548	1 576 443 341
<b>EU</b>	<b>23 542 971 429</b>	<b>4 409 051 948</b>	<b>27 952 023 377</b>

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě databázi Komise.

## Seznam projektů prověřovaných Účetním dvorem

Členský stát	Kód	Název	Zdroj financování EU	Příspěvek EU (v EUR)	Rozhodnutí Komise	Míra spolufinancování	Celkové náklady (v EUR)
CZ	2010CZ161PR012	Optimalizace trati Horní Dvořiště st. hranice – České Budějovice	Fond soudržnosti	36 062 780	21. 12. 2011	85 %	50 646 773
CZ	2008CZ161PR015	Optimalizace trati Planá u M. L. – Cheb (mimo stanic)	Fond soudržnosti	116 710 460	13. 9. 2010	85 %	159 695 770
CZ	2009CZ161PR010	Elektrizace trati Zábřeh–Šumperk	Fond soudržnosti	46 458 142	19. 9. 2011	85 %	56 615 535
CZ	2008CZ161PR005	Rekonstrukce železničního uzlu Břeclav, 1. stavba	Fond soudržnosti	70 303 930	5. 12. 2011	85 %	98 242 674
DE	2011-DE-161PR005	Elektrizace železniční trati Reichenbach – hranice zemí Sasko a Bavorsko (Modul 1)	EFRR	25 700 000	21. 2. 2012	65 %	60 000 000
DE	2012-DE-161PR001	Elektrizace železniční trati Reichenbach – hranice zemí Sasko a Bavorsko (Modul 2)	EFRR	22 000 000	20. 7. 2012	65 %	56 000 000
DE	2009-DE-161PR010	Modernizace železniční trati Rostock–Berlín (modul 1)	EFRR	39 800 000	19. 4. 2011	65 %	60 800 000
DE	2012-DE-161PR006	Modernizace železniční trati Rostock–Berlín (modul 2)	EFRR	39 800 000	5. 2. 2013	65 %	60 800 000
DE	2007-DE-01050-P	Nová železniční trať Erfurt–Lipso/Halle, úsek Erfurt–Halle	TEN-T	48 850 000	5. 12. 2008	6,42 %	762 000 000
ES	2008ES161PR001	Vysokorychlostní trať Madrid–León–Asturias. Úsek: varianta Pajares. Dílčí úseky: La Robla – tunely Pajares a tunely Pajares – Sotiello – Campomanes – Pola de Lena (Fáze I)	Fond soudržnosti	253 953 331	27. 10. 2009	80 %	377 547 173
ES	2009ES162PR012	Vysokorychlostní trať Madrid–Castilla-La Mancha–Valencijské společenství–Region Murcia. Úsek: Elche-Murcia Platforma Fáze I	EFRR	131 300 576	8. 4. 2010	80 %	203 125 891
ES	2008-ES-92512-P	Modernizace trati Barcelona–Francie a přístup pro provoz na mezinárodním rozchodu	TEN-T	6 150 000	4. 5. 2009	9,99 %	61 542 534

Členský stát	Kód	Název	Zdroj financování EU	Příspěvek EU (v EUR)	Rozhodnutí Komise	Míra spolufinancování	Celkové náklady (v EUR)
ES	2009-ES-92516-P	Vysokorychlostní železniční trať Paříž–Madrid: úsek Mondragón–Elorrio	TEN-T	5 225 400	6. 9. 2010	10 %	52 254 000
FR a ES	2007-EU-03110-P	Práce na výstavbě úseku vysokorychlostní trati mezi Perpignanem a Figueras	TEN-T	69 750 000	3. 12. 2008	25 %	279 000 000
PL	2011PL1661PR001	Modernizace železniční trati E30/C-E30 Krakov–Řešov, etapa III	Fond soudržnosti	559 949 536	19. 11. 2012	85 %	989 501 956
PL	2013PL161PR017	Modernizace železniční trati E 75 Rail Baltica, Varšava – Białystok – litevská hranice, etapa I, úsek Varšava–Rembertów–Zielonka–Tłuszcz (Sadowne)	Fond soudržnosti	220 382 666	26. 11. 2013	85 %	444 209 017
PL	2012PL161PR058	Modernizace železniční trati E 20/C-E 20, úsek Siedlce–Terespol, etapa II	Fond soudržnosti	106 688 713	27. 9. 2013	85 %	162 833 314
PL	2010PL161PR005	Modernizace železniční trati E 65/C-E 65 Varšava–Gdaňsk, úsek LCS Ciechanów	Fond soudržnosti	207 251 518	24. 3. 2011	85 %	367 901 203

*Poznámka:* v případě České republiky a Polska byly částky v EUR stanoveny na základě informací obsažených v databázích Komise nebo posledního dostupného směnného kurzu.

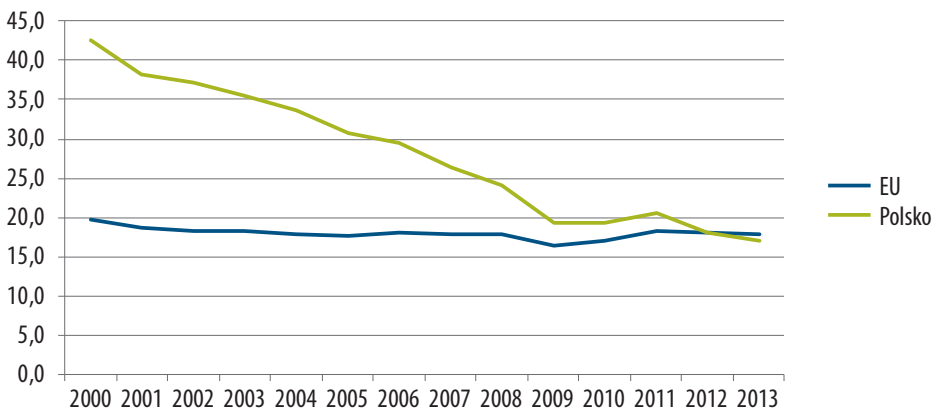
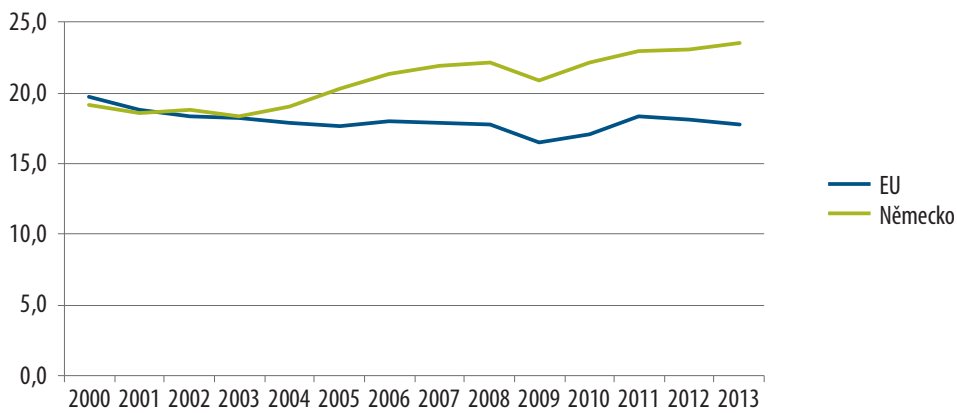
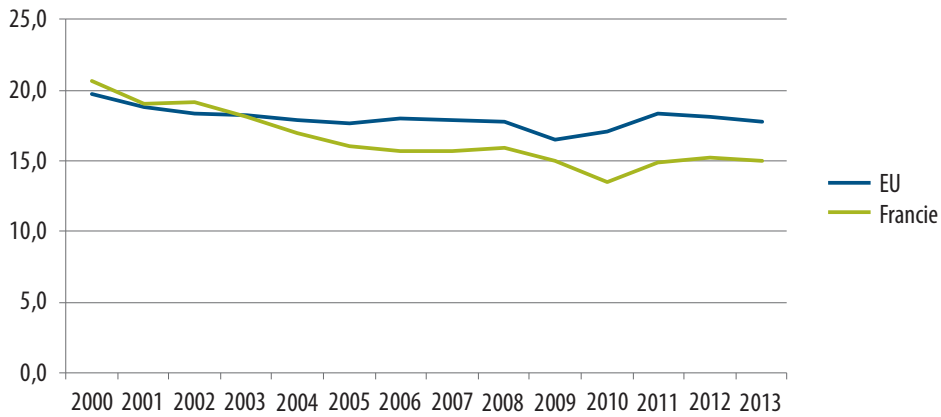
## Podíl železniční nákladní dopravy na celkové vnitrozemské nákladní dopravě

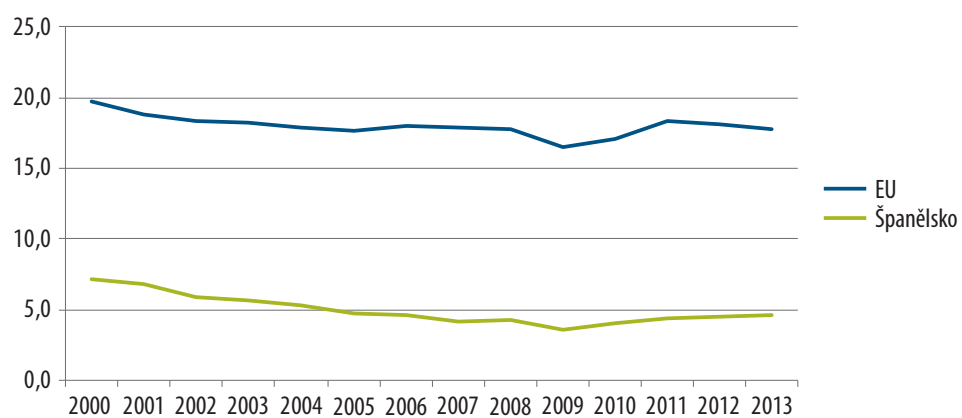
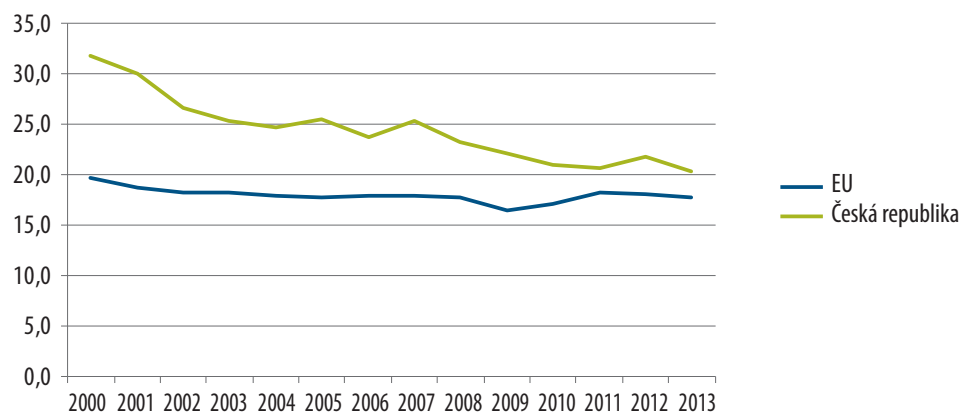
GEO/ČAS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU	19,7	18,8	18,3	18,2	17,9	17,7	18	17,9	17,8	16,5	17,1	18,3	18,1	17,8
Belgie	11,6	10,4	10,7	11	12	13,4	15,4	15,3	15,9	12,8	14,5	15,2	15	15,1
Bulharsko	45,2	36,7	33,1	34,3	29,2	25,4	27,1	25,1	20,5	11,9	10,7	11,4	8,9	9,1
Česká republika	31,9	30,1	26,6	25,4	24,7	25,5	23,8	25,3	23,3	22,1	21	20,7	21,8	20,3
Dánsko	7,9	8,2	7,9	7,9	9,1	7,8	8,2	7,8	8,7	9,2	13	14	12	13,2
Německo	19,2	18,6	18,8	18,4	19	20,3	21,4	21,9	22,2	20,9	22,2	23	23,1	23,5
Estonsko	62,7	68,8	69,7	70,9	67,3	64,6	65,3	56,8	44,7	52,7	54,2	51,5	47	44,1
Irsko	3,8	4	2,9	2,5	2,3	1,7	1,2	0,7	0,6	0,7	0,8	1	0,9	1,1
Řecko	2,1	1,9	1,6	2,3	1,6	2,5	1,9	2,9	2,7	1,9	2	1,7	1,3	1,2
Španělsko	7,2	6,8	5,9	5,7	5,3	4,7	4,6	4,2	4,3	3,6	4,1	4,4	4,5	4,6
Francie	20,6	19	19,1	18,1	17	16	15,7	15,7	15,9	15	13,5	14,9	15,2	15
Chorvatsko	NA	21,2	21,1	21,5	20,4	23,1	24,3	25,2	21,8	20,6	21,2	20,2	19,8	17,4
Itálie	11	10,6	9,6	10,4	10,1	9,7	11,4	12,3	11,7	9,6	9,6	12,2	14	13
Lotyšsko	73,5	72,6	70,8	72,5	71,6	70,2	61	58,1	61,3	69,8	61,9	63,8	64,2	60,4
Litva	53,4	48,3	47,7	50	48,7	43,9	41,6	41,5	41,9	40,1	40,9	41,2	37,7	33,6
Lucembursko	7,9	6,5	5,6	5	5,3	4,1	4,6	5,5	2,9	2,3	3,4	3,1	2,7	2,4
Maďarsko	28,8	28,3	28,6	27,9	28	25	23,9	20,9	20,6	17,1	19,6	20	20,5	20,5
Nizozemsko	3,7	3,4	3,3	3,8	4,2	4,4	4,8	5,5	5,4	4,9	4,6	5	5,1	4,9
Rakousko	30,6	29,6	29,3	28,7	31,4	32,8	33,8	34,8	37,4	36,4	39	39,9	40,8	42,1
Polsko	42,5	38,2	37,2	35,5	33,7	30,8	29,4	26,4	24	19,4	19,4	20,5	18	17
Portugalsko	7,6	6,7	6,9	7	5,3	5,4	5,1	5,3	6,1	5,7	6,1	6	6,8	5,9
Rumunsko	49,1	43,1	34,4	30,4	27,8	21,7	19,4	18,9	19	19,4	23,5	28	24,2	21,9
Slovinsko	28,1	27	30	30	25,9	22,7	21,8	20,8	17,8	16	17,7	18,6	17,9	19,3
Slovensko	41,7	42,4	40,9	37,5	34,3	29,5	30,9	25,5	23,4	19,6	22	20,9	19,8	21,4
Finsko	24	24,4	23,2	24,5	23,8	23,3	27,1	25,9	25,7	24,1	24,8	25,8	26,6	27,8
Švédsko	35,3	35,7	34,4	35,5	36,1	36	35,8	36,4	35,1	36,8	39,3	38,2	39,7	38,2
Spojené království	9,8	10,6	10,2	10,1	12,2	11,7	11,7	11,1	11,6	12,1	11,2	12	11,9	13,2

Poznámka: Malta a Kypr nemají železniční síť.

Zdroj: Eurostat.

**Modální podíl železniční nákladní dopravy (vnitrozemská nákladní doprava) v pěti navštívených členských státech (2000 až 2013)**





Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě údajů Eurostatu.

## Případová studie přeshraničního úseku mezi Španělskem a Francií (železniční nákladní koridor 6 Středomořský)

Z 18 projektů, které Účetní dvůr vybral k přezkumu, se dva nacházejí na železničním nákladním koridoru 6 mezi Barcelonou (Španělsko) a Perpignanem (Francie).

Každý rok překročí hranici mezi Francií a Španělskem převážně po západním a východním pobřeží kolem 90 milionů tun zboží v těžkých nákladních vozidlech (kolem 19 000 nákladních vozidel za den). Pouze 3,1 milionu tun z tohoto zboží je ročně přepraveno přes Pyreneje po železnici. To představuje asi 3 % celkové vnitrozemské nákladní dopravy mezi těmito dvěma zeměmi<sup>1</sup>.

Hlavním cílem prvního projektu na tomto koridoru bylo přidat třetí kolejnici k jedné z již existujících kolejí, aby mohly trať používat vlaky určené pro standardní rozchod koleje a aby španělská železniční síť mohla na této trati fungovat podle evropských norem. Náklady na projekt činily 61,5 milionu EUR s příspěvkem EU ve výši 6,1 milionu EUR. Projekt byl uveden do provozu v prosinci 2010. V letech 2011 a 2012 však třetí kolejnici položenou v rámci projektu využívaly jen maximálně dva až tři nákladní vlaky denně. Od té doby, co byla v lednu 2013 zprovozněna nová vysokorychlostní trať s podobnou trasou, nepoužil třetí kolejnici jediný nákladní či osobní vlak.

Druhý projekt se týká nového mezinárodního železničního úseku Perpignan–Figueras mezi Francií a Španělskem. Kvantitativní cíle týkající se počtu nákladních vlaků a hmotnosti přepravovaného zboží na tomto úseku po dokončení projektu nejsou zdaleka splněny. Celkové náklady na projekt vybraný na této trati činily 279 milionů EUR s příspěvkem EU ve výši téměř 70 milionů EUR. V prvních třech letech provozu (2011–2013) byl roční počet nákladních vlaků 357, 636 a 931 ve srovnání s cílem 8 665 nákladních vlaků stanoveným na první rok provozu (tj. 2009) a cílem 19 759 nákladních vlaků v roce 2019. Prakticky to znamená, že v průměru trať využívaly méně než čtyři nákladní vlaky denně.

<sup>1</sup> Evropská komise, *EU transport in figures, Statistical Pocketbook* (Doprava EU v číslech, statistická příručka), 2014, a *Observatorio hispano-francés del tráfico en los Pirineos* (Španělsko-francouzské středisko pro sledování dopravy v Pyrenejích).



Fotografie 3 – Mezinárodní úsek Perpignan–Figueras: velký potenciál, ale malý provoz

Z naší analýzy plyne, že nedostatečná konkurenceschopnost na tomto úseku a výsledná horší výkonnost byly způsobeny hlavně problémy s koordinací investice na obou stranách hranice. Ve Francii je trať Perpignan–Montpellier přetížená a omezena v mnoha technických parametrech, včetně několika úrovnových přejezdů na úseku 150 km. Obnova trati, která není pro Francii přednostní, pravděpodobně začne až v roce 2030. Ve Španělsku na úseku Barcelona–Figueras není ještě řada přístavů a továren, které jsou důležitým zdrojem a cílem nákladní dopravy, napojena na železniční síť se standardním rozchodem. Kromě toho je délka nákladních vlaků omezena na zhruba 500 metrů místo evropského standardu 740 metrů a nákladní vlaky musí pravidelně zastavovat, aby nechaly projet osobní vlaky. To ukazuje, že příslušné vnitrostátní orgány koncept železničních nákladních koridorů ještě v plném rozsahu nezohlednily.

## Shrnutí

### VIII

Komise má za to, že výkonnost programů EU by se měla měřit podle základních scénářů. Bílá kniha z roku 2001 označila jako základní scénář „riziko, že silniční nákladní doprava bude mít [v budoucnosti v EU] v oblasti přepravy zboží prakticky monopol“, nebudou-li přijata žádná opatření.

V tomto kontextu má Komise za to, že poměrná stabilita modálního podílu železniční nákladní dopavy představuje částečný úspěch, zejména s ohledem na restrukturalizaci ekonomik středoevropských a východoevropských členských států, která vyústila ve snížení podílu valné části tradičních odvětví zaměřených na tunokilometry. Komise je kromě toho přesvědčena, že v důsledku opatření přijatých v nedávné době se modální podíl železniční nákladní dopavy v budoucích letech zvýší.

Problémy, které Účetní dvůr zjistil a popsal ve své zprávě, částečně vyplývají ze skutečnosti, že hospodářská soutěž není založena na rovných podmínkách (internalizaci vnějších nákladů). Dalším faktorem je skutečnost, že účinky této politiky lze měřit ve střednědobém až dlouhodobém horizontu, celkově je tedy třeba více času.

### IX

Komise by chtěla poukázat na to, že projekty zkoumané tímto auditem přinesly značné úspory času.

### X

Komise by dále chtěla zdůraznit, že významné investice do železnic pomohly snížit pokles tržního podílu železnic.

### XI

Komise je přesvědčena, že plné provedení směrnice 2012/34/EU a přijetí čtvrtého železničního balíčku v souladu s návrhem Komise přispěje k dosažení cíle jednotného evropského železničního prostoru.

### XII

Komise si je vědoma problémů, jimž čelí provozovatelé železniční nákladní dopavy ve vztahu k postupům řízení provozu, a v současnosti posuzuje možná řešení, jak na tyto problémy reagovat.

### XIV

Financování soudržnosti se nezaměřuje speciálně na železniční nákladní dopravu jako takovou a může se týkat různých způsobů dopravy s cílem snížit regionální rozdíly. V některých členských státech, ve kterých je směsice méně rozvinutých a více rozvinutých regionů (jako např. v Německu), by se financování z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondu soudržnosti mohlo zaměřit na regiony, které nepředstavují oblasti s prioritními železničními nákladními koridory.

Komise má kromě toho za to, že bylo vynaloženo významné úsilí k zacílení velice potřebných investic do odvětví železniční dopravy, např. prostřednictvím projektů transevropské dopravní sítě (TEN-T).

### XV

Komise připomíná, že údržba spadá do pravomoci členských států a není způsobilá pro financování z prostředků EU.

Potřeba údržby je ovšem pro účely financování zohledněna, a to takto:

- v období 2007–2013 byly náklady na údržbu posouzeny a zahrnuty do analýz nákladů a přínosů, jakož i do studií proveditelnosti k výpočtu nedostatků ve financování,
- pokud jde o evropské strukturální a investiční fondy (ESI fondy), v programovém období 2014–2020 se v projektových žádostech velkých projektů údržba pravidelně zařazuje do programů jako podmíněnost.

Tento problém se také řeší v článku 8 směrnice 2012/34/EU (v přepracovaném znění).

### XVI

Komise souhlasí s tím, že zvýšení výkonnosti železniční dopravy je klíčový faktor podpory železniční nákladní dopravy. Zahájila proto proces jednání s provozovateli infrastruktury (prostřednictvím Platformy Sdružení provozovatelů evropské železniční infrastruktury (PRIME) i železničními podniky (prostřednictvím dialogu s železničními podniky) s cílem vypracovat klíčové ukazatele výkonnosti za účelem zlepšení účinnosti a posílení orientace na zákazníka v tomto odvětví. Výkonnost se kromě toho monitoruje na úrovni železničních nákladních koridorů a koridorů hlavní sítě TEN-T.

### XVII

Z hlediska souladu mezi cíli politiky a přidělováním prostředků by Komise chtěla poukázat na to, že se uplatňují metodiky, které se snaží prosazovat výraznou orientaci na klíčové cíle, jako např. dokončení koridorů TEN-T, a tudíž úspěšné dokončení koridorů s evropskou přidanou hodnotou.

Komise poukazuje na to, že při hodnocení projektů uplatňuje metodiky posuzování přínosů a nákladů a ekonomické zřetele s náročnými kritérii. Jsou zavedeny postupy hodnocení projektů k výběru kvalitních projektů.

## Rozsah a koncepce auditu

### 17

Komise má za to, že většina těchto otázek se řešila v rámci čtvrtého železničního balíčku. Kromě toho již byly řešeny v revidovaných hlavních směrech pro rozvoj transevropské dopravní sítě (dále jen „hlavní směry pro síť TEN-T“) a prostřednictvím nového nástroje financování v rámci Nástroje pro propojení Evropy.

## Připomínky

### 19

Komise má za to, že výkonnost programů EU by se měla měřit podle základních scénářů. Bílá kniha z roku 2001 označila jako základní scénář „riziko, že silniční nákladní doprava bude mít [v budoucnosti v EU] v oblasti přepravy zboží prakticky monopol“, nebudou-li přijata žádná opatření.

V tomto kontextu má Komise za to, že poměrná stabilita modálního podílu železniční nákladní dopravy představuje částečný úspěch, zejména s ohledem na restrukturalizaci ekonomik středoevropských a východoevropských členských států, která vyústila ve snížení podílu valné části tradičních odvětví zaměřených na tunokilometry. Komise je kromě toho přesvědčena, že v důsledku opatření přijatých v nedávné době se modální podíl železniční nákladní dopravy v budoucích letech zvýší.

### 20

Komise má za to, že nová nařízení EU, jako např. revidované hlavní směry pro síť TEN-T a nový nástroj financování v rámci Nástroje pro propojení Evropy, pomohou tento trend korigovat a budou působit směrem k dosažení cíle vytyčeného v bílé knize Komise z roku 2011.

### 22

Při porovnání železničních trhů v zemích, jako jsou Spojené státy, Austrálie, Čína, Indie a Jihoafrická republika, s EU je třeba také vzít v úvahu důležité rozdíly, pokud jde o právní rámec a technické podmínky, které mají dopad na vývoj příslušných železničních trhů.

### 26

Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti Polsku a České republice ve věci neúplného/nesprávného provedení směrnic 2001/14/ES a 91/440/EHS; Soudní dvůr vydal své rozsudky v květnu 2013 (věc C-512/10) a v červenci 2013 (věc C-545/10). Oba členské státy následně přijaly opatření k zajištění souladu s právními předpisy EU, zejména pokud jde o výpočet poplatků za přístup k infrastruktuře. Předpokládá se, že tato opatření povedou v dotčených členských státech ke snížení úrovně poplatků za přístup k infrastruktuře.

Na stav železniční infrastruktury (a infrastruktury obecně) v České republice a v Polsku měla negativní dopad nedostatečná údržba a péče po dobu téměř pěti desítek let. Komise je přesvědčena, že investice uskutečněné v těchto státech přinesou v příštích letech kladné výsledky.

### 28

Komise by chtěla poukázat na skutečnost, že projekty zkoumané tímto auditem přinesly značné úspory času (rámeček 9).

### 32

Vzhledem k tomu, že členským státům byla uložena lhůta pro provedení směrnice do června 2015, Komise je přesvědčena, že plné provedení směrnice přispěje k dosažení cíle jednotného evropského železničního prostoru.

### 36

Komise je přesvědčena, že plné provedení směrnice 2012/34/EU a přijetí čtvrtého železničního balíčku v souladu s návrhem Komise přispěje k dosažení cíle jednotného evropského železničního prostoru.

### 40 a)

Komise konstatuje, že lhůta pro provedení článku 13 směrnice 2012/34/EU, který zavedl komplexní soubor nových pravidel k řešení problémů přístupu k terminálům a dalším zařízením služeb, uplynula teprve v červnu 2015.

### 42

Komise tento problém řešila prostřednictvím směrnice 2012/34/EU a čtvrtého železničního balíčku.

Článek 56 směrnice 2012/34/EU značně rozšířil pravomoci regulačních subjektů; lhůta pro provedení byla stanovena teprve na červen 2015.

V souvislosti s jednáními o čtvrtém železničním balíčku se diskutuje o dalším posílení regulačních subjektů, včetně rozšíření jejich pravomocí.

### 45

Komise si je vědoma problémů, s nimiž se setkávají provozovatelé železniční nákladní dopravy ve vztahu k procesu každoročního naplánování trasy vlaků, a v současnosti posuzuje možná řešení, jak na tyto problémy reagovat. Je však třeba připomenout, že účelem tohoto procesu, který je zakotven ve směrnici 2012/34/EU, je zajistit vyvážené zacházení s provozovateli osobní a nákladní dopravy, jakož i zavedenými provozovateli a nově vstupujícími provozovateli. Každoroční lhůta pro předložení žádostí o kapacitu usnadňuje koordinaci žádostí, které kolidují, a zajišťuje spravedlivé a rovné zacházení se všemi žadateli.

### 55

Komise má za to, že jakkoli lze předpokládat, že u jistých opatření, jako je harmonizace provozních pravidel, se pozitivní dopad může projevit rychleji, jiná opatření, zejména ta, jež souvisejí se zlepšením infrastruktury, budou mít spíše střednědobý až dlouhodobý dopad.

Struktura správy zavedená v koridorech často náležitě funguje a umožnila přesně určit problémy, které komplikují železniční nákladní dopravu, zejména dopravu přeshraniční, a umožnila také přizvat ke společnému jednání všechny zúčastněné strany s cílem tyto problémy vyřešit.

### 56

Komise konstatuje, že v některých oblastech bylo dosaženo pokroku, a to i v případě harmonizace různých železničních nákladních koridorů (např. společný rámec pro přidělování kapacity pro všech devět železničních nákladních koridorů počínaje od jízdního řádu na rok 2016).

V některých oblastech činnost směřující k harmonizaci procesů postupuje vpřed prostřednictvím projektů sdružení RailNetEurope.

Komise uznává nezbytnost další harmonizace v této oblasti tak, aby železniční nákladní koridory mohly přispět všemi svými přínosy k rozvoji železniční nákladní dopravy.

### 57

Komise má za to, že by se měla kupříkladu zohlednit konkrétní situace každého evropského regionu (např. ekonomická situace, přítomnost velkých přístavů, průmyslová základna, kvalita již existující infrastruktury, infrastruktura na posledním úseku) a různé obchodní modely v různých členských státech.

### 62 a)

Pokud jde o evropský systém řízení železničního provozu (ERTMS), Komise jmenovala evropského koordinátora pro provádění ERTMS, který v současné době provádí svůj přelomový program pro ERTMS. Tento program tvoří pět cílů, jichž musí být dosaženo do konce roku 2016. Koordinátor poté předloží návrh prováděcího plánu systému ERTMS (EDP) pro 9 koridorů hlavní sítě tak, aby současný prováděcí plán systému ERTMS pro 6 koridorů ERTMS mohl být zrušen. Členské státy by měly zajistit, aby hlavní část zavádění systému ERTMS v koridorech byla dokončena do roku 2027 s využitím finančních příležitostí, jež nabízí probíhající programové období (2014–2020) a budoucí programové období (2020–2027).

Koordinátor definitivně potvrdil, co bude realizováno do roku 2020. Tyto údaje se následně promítnou do různých činností, jež budou soustředěny do jediného z technického hlediska i z hlediska zavádění uceleného prováděcího plánu.

### 64

Provozovatelé infrastruktury musí v rámci svých systémů zpoplatnění nabídnout systémy odměňování výkonu s cílem omezit závady a zpoždění v souladu s článkem 35 a přílohou VI směrnice 2012/34/EU. Kromě toho smluvní ujednání mezi provozovateli infrastruktury a státy, která stanoví výši veřejné kompenzace pro provozovatele infrastruktury, musí stanovit výkonnostní cíle zaměřené na uživatele v podobě ukazatelů a kritérií kvality, jež jsou upřesněny v článku 30 a příloze V směrnice 2012/34/EU. Tyto výkonnostní cíle vyvíjejí tlak na provozovatele infrastruktury, aby zajistili dohodnutou úroveň výkonnosti, vzhledem k tomu, že jejich nesplnění může vyústit v nižší kompenzaci nebo jinou formu pokuty.

Komise kromě toho spolupracuje s provozovateli infrastruktury v rámci Platformy Sdružení provozovatelů evropské železniční infrastruktury (PRIME) na referenčním srovnávání nejlepší výkonnosti.

**66 b)**

Klíčové ukazatele výkonnosti pro proces přidělování kapacity byly harmonizovány ve společném rámci pro přidělování kapacity vztahujícím se na všech 9 železničních nákladních koridorů, jež byly dohodnuty v říjnu 2015. Klíčové ukazatele výkonnosti týkající se činnosti a rozvoje trhu jsou v současné době harmonizovány prostřednictvím projektu RailNetEurope.

**67**

Komise úzce spolupracuje s Eurostatem na vytvoření ukazatelů, jež jsou potřebné k monitorování cílů bílé knihy. Včasnost a kvalita ukazatelů však bude záviset na dostupnosti údajů členských států.

**Společná odpověď Komise na body 74 a 75**

Cíli politiky soudržnosti v oblasti dopravy je vybudovat udržitelný, multimodální, plynulý a spolehlivý systém dopravy. Financování politiky soudržnosti se tudíž nezaměřuje speciálně na železniční nákladní dopravu jako takovou a může se týkat různých způsobů dopravy s cílem snížit regionální rozdíly. V některých členských státech, ve kterých je směsice méně rozvinutých a více rozvinutých regionů (jako např. v Německu), se financování z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondu soudržnosti může zaměřit na regiony, které nepředstavují oblasti s prioritními železničními nákladními koridory.

Komise má kromě toho za to, že bylo vynaloženo významné úsilí k zacílení velice potřebných investic do odvětví železniční dopravy, např. prostřednictvím projektů transevropské dopravní sítě (TEN-T).

**77**

Je nezbytné poukázat na to, že z Fondu soudržnosti byla do Nástroje pro propojení Evropy převedena částka 11,3 miliardy EUR, jež má být vynaložena v souladu s cíli nařízení, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy (dále jen „nařízení o Nástroji pro propojení Evropy“), tj. ve většině případů na železniční projekty realizované v korytech hlavní sítě TEN-T; za schválení každého jednotlivého projektu předloženého orgány členských států odpovídá Komise. V tomto případě platí míra spolufinancování jako v případě Fondů soudržnosti, tj. u projektů železniční infrastruktury až do výše 85 %. Nařízení o Nástroji pro propojení Evropy upřednostňuje železniční projekty, neboť pouze 10 % příslušných národních rámců části Nástroje pro propojení Evropy týkající se Fondu soudržnosti lze použít na silniční projekty a silniční projekty lze spolufinancovat pouze v případě, že je jejich součástí přeshraniční úsek.

Existence komplexního plánu přepravy s vyspělým souborem projektů představuje podmíněnost *ex ante* pro přijetí podpory z ESI fondů v období 2014–2020. Přestože celkovým cílem plánu musí být urychlení přechodu k udržitelnějšímu systému dopravy, může se snadno stát, že – s ohledem na již zavedenou infrastrukturu a zjištěné potřeby – může být největší investiční úsilí potřebné v odvětví silniční dopravy.

Na období 2014–2020 bylo plánování přidělování kapacity provedeno s cílem umožnit doplňkovost mezi ESI fondy a Nástrojem pro propojení Evropy, nikoli jen porovnávat procentuální podíly. V tomto ohledu byly přiděleny další prostředky v objemu 1,1 miliardy EUR v České republice a 3,5 miliardy EUR v Polsku téměř výhradně na železnice prostřednictvím Nástroje pro propojení Evropy. Tato skutečnost srovnání dramaticky mění: na železnici bylo přiděleno přibližně 2,8 miliardy EUR pro Českou republiku a 10,2 miliardy EUR pro Polsko.

Komise má kromě toho za to, že analýza by měla brát v úvahu všechny způsoby dopravy. Například v Polsku se na období 2014–2020 ve srovnání se silniční dopravou vyčleňuje více finančních prostředků na udržitelné způsoby dopravy.

**79**

Mnoho investic do železniční dopravy ve zkoumaných členských státech významně těžilo ze souběžné osobní a nákladní dopravy.

Komise by chtěla zdůraznit, že v rámci programu TEN-T byly finanční prostředky zaměřeny na železniční projekty a zejména na železniční přeshraniční úseky. Ze 30 prioritních projektů se 22 projektů týkalo železničních přeshraničních úseků a prioritní projekty č. 5 a č. 16 byly speciálně zaměřeny na trati železniční nákladní dopravy. Financování v rámci programu TEN-T bylo zaměřeno na prioritní projekty<sup>1</sup>.

V souladu s rozhodnutím Rady ze dne 6. října 2006 o strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost (2006/702/ES) Komise neupřednostňovala nákladní dopravu před osobní.

### **Rámeček 8 – Příklad upřednostňování vysokorychlostních tratí: Španělsko – 2007–2013**

Zatímco investice do železnic ve Španělsku v období 2007–2013 byly zaměřeny především na osobní dopravu, v období 2014–2020 byl důraz kladen na intermodalitu, interoperabilitu a zejména na nákladní dopravu (viz dohoda o partnerství se Španělskem, s. 145–148). Obecně se bude uvažovat o případném spolufinancování pouze u projektů, které mají největší potenciální dopad na růst a zaměstnanost.

Železniční nákladní tratě v koridorech hlavní sítě TEN-T s mezinárodními propojeními (tj. středomořský a atlantský koridor) budou podporovány ve všech typech regionů, jelikož očekávaná vnitřní míra návratnosti a socioekonomický dopad těchto projektů se považují za velmi vysoké, včetně vedlejších účinků.

V méně rozvinutých a přechodových regionech (tj. Extremadura, Andalusie, Castilla-La Mancha a Murcia) budou některé úseky vysokorychlostních tratí spolufinancovány, pokud patří do sítí TEN-T. Většina těchto tratí bude určena pro smíšenou dopravu (osobní a nákladní).

### **80**

Viz odpověď Komise na body 74 a 75.

### **83**

Komise monitoruje celkové investice do železniční infrastruktury, jelikož většina tratí je pro smíšené použití a z finančního hlediska je obtížné monitorování osobní a nákladní složky jednotlivých investic oddělit.

V duchu nových hlavních směrů pro síť TEN-T a nařízení o Nástroji pro propojení Evropy má Komise v úmyslu zefektivnit celkovou koordinaci a monitorování projektů v koridorech TEN-T.

### **86**

Komise má za to, že projekty by se měly posuzovat podle konkrétních okolností na základě analýzy nákladů a přínosů projektu. Zvýšení objemu zboží je ukazatel, který nezávisí pouze na druhu investic, ale také na jiných makroekonomických faktorech. Skutečnost, že se tohoto výsledku nepodaří dosáhnout, nelze považovat pouze za důsledek vynaložených investic. Kromě toho jsou zde vedle úspor času další přínosy, jako například posílená bezpečnost a soulad s regulačními požadavky (technické specifikace pro interoperabilitu atd.). Komise by dále chtěla konstatovat, že úspory času se týkají nejenom železniční nákladní dopravy, ale také doby cestování pro cestující, což je třeba zohlednit při posuzování plnění projektu. A konečně plná přidaná hodnota pro nákladní dopravu by se mohla projevit teprve po dokončení celého úseku/koridoru.

<sup>1</sup> Uvedme několik příkladů tohoto zaměření: u pěti členských států zařazených do vzorku byly finanční prostředky přiděleny na tyto projekty: DE: Karlsruhe–Basilej, se zvláštním zaměřením na železniční nákladní dopravu, přičemž další tratě byly stavěny pouze pro účely železniční nákladní dopravy (prioritní projekt č. 24), Emmerich–Oberhausen, klíčové spojení s tratí výhradně železniční nákladní dopravy do Betuwe (prioritní projekt č. 24); FR: Lyon–Turín (prioritní projekt č. 3), FR: Perpignan–Figueras (prioritní projekt č. 3), FR: Contournement Nîmes – Montpellier (prioritní projekt č. 3), ES: Évora–Mérida.

**Rámeček 11 – Příklady zpožděné realizace projektů: Polsko a Španělsko**

Ve Španělsku se předpokládalo, že dva projekty (Túneles de Pajares–Sotiello a Sotiello–Campomanes) budou dokončeny v roce 2011.

Pokud jde o Túneles de Pajares, geologické podmínky projektu vyžadovaly změnu technického projektu a ten byl místo v roce 2011 dokončen v roce 2013.

Co se týče tunelu Sotiello, nestabilita podloží si vyžádala mimořádné práce a měla negativní dopad na běžné provádění prací. Projekt nebyl doposud dokončen.

Pokud jde o plnění projektu a dosažení cílů projektu a programu, v obou výše uvedených případech může být zapotřebí prodleva v realizaci projektu, má-li být zajištěno jeho úspěšné dokončení.

**88**

Podíl železniční nákladní dopravy a její situace se nyní ve Španělsku posuzuje na vnitrostátní úrovni, v současnosti však nejsou k dispozici žádné údaje. Odvětví železniční nákladní dopravy představovalo tradičně velmi malý procentuální podíl celkové dopravy. Začlenění nákladní dopravy do dopravních projektů představuje vývoj, který se projevil teprve nedávno a který lze pozorovat u nejnovějšího velkého projektu<sup>2</sup>, jenž byl Komisi předložen.

**89**

V rámci Fondu soudržnosti a EFRR členské státy vybírají projekty v souladu s cílem programů dohodnutých s Komisí. Řídicí a kontrolní systém těchto programů by kromě toho měl zajistit, že budou vybrány projekty s vysokou hodnotou z hlediska dosažení cílů programu.

**90**

Komise připomíná, že údržba spadá do pravomoci členských států a není způsobilá pro financování z prostředků EU.

Potřeba údržby je ovšem pro účely financování zohledněna, a to takto:

- v období 2007–2013 byly náklady na údržbu posouzeny a zahrnuty do analýzy nákladů a přínosů, jakož i do studií proveditelnosti pro výpočet nedostatků ve financování,
- pokud jde o ESI fondy, v programovém období 2014–2020 se údržba pravidelně zařazuje do programů jako jedna z podmínek v žádostech velkých projektů.

**91**

Komise v současné době tyto obchodní plány a orientační strategie rozvoje infrastruktury vyžadované podle článku 8 směrnice 2012/34/EU prověřuje; je třeba vzít v úvahu, že strategie rozvoje infrastruktury měly být zveřejněny až v prosinci 2014.

<sup>2</sup> Nejnovější projekt, který zahrnoval železniční nákladní dopravu ve Španělsku, je součástí koridoru Madrid – portugalská hranice, tj. atlantského koridoru TEN-T. V rámci tohoto projektu vlaky absorbují přibližně 25 % nákladní dopravy v daném regionu (11 milionů tun vlaková doprava, 43 milionů tun silniční doprava). Nákladní doprava představuje 1,06 % výnosů v tomto koridoru.

### 92

Členské státy na vnitrostátní úrovni rozhodují o tom, zda provozovatelé infrastruktury mohou účtovat přírážky, nebo pouze náklady přímo vynaložené v souvislosti s přístupem k železniční infrastruktuře. Jestliže některý z členských států povolí přírážky, provozovatel infrastruktury musí vzít v úvahu zásadu „pokud to trh unese“, která je zakotvena v článku 32 směrnice 2012/34/EU. Účelem tohoto pravidla je zajistit, aby se segmentům trhu, jejichž schopnost platit je omezená (často to platí pro provozovatele nákladní dopravy), nebránilo v provozování služeb železniční dopravy v důsledku vysokých poplatků za přístup k infrastruktuře.

Španělské orgány během programového období 2007–2013 upřednostnily tratě pro osobní dopravu, a z tohoto důvodu byly investice do tratí pro nákladní dopravu odpovídajícím způsobem sníženy. Viz odpověď Komise na bod 79 a rámeček 8.

## Závěry a doporučení

### 94

Komise má za to, že výkonnost programů EU by se měla měřit podle základních scénářů. Bílá kniha z roku 2001 označila jako základní scénář „riziko, že silniční nákladní doprava bude mít [v budoucnosti v EU] v oblasti přepravy zboží prakticky monopol“, nebudou-li přijata žádná opatření.

V tomto kontextu má Komise za to, že poměrná stabilita modálního podílu železniční nákladní dopravy představuje částečný úspěch, zejména s ohledem na restrukturalizaci ekonomik středoevropských a východoevropských členských států, která vyústila ve snížení podílu valné části tradičních odvětví zaměřených na tunokilometry. Komise je kromě toho přesvědčena, že v důsledku opatření přijatých v nedávné době se modální podíl železniční nákladní dopravy v budoucích letech zvýší.

Problémy, které Účetní dvůr zjistil a popsal ve své zprávě, částečně vyplývají ze skutečnosti, že hospodářská soutěž není založena na rovných podmínkách (internalizace vnějších nákladů). Dalším faktorem je skutečnost, že účinky této politiky lze měřit ve střednědobém až dlouhodobém horizontu, celkově je tedy třeba více času.

### 95

Komise souhlasí s tím, že tyto trendy jsou do značné míry určovány postoji dopravních společností a provozovatelů silniční nákladní dopravy k otázkám regulace a nákladů, a mají-li být zásadně změněny, je zapotřebí klást na tyto otázky větší důraz.

Komise poukazuje na skutečnost, že trendy ovlivňující podíl železniční dopravy na trzích nákladní dopravy jsou také důsledkem roztržitosti evropského železničního trhu na několik vnitrostátních segmentů. Železniční nákladní doprava je nejefektivnější na střední a dlouhé vzdálenosti, což v případě Evropy znamená překročení nejméně jedné hranice (viz bod 4). Roztržitěné vnitrostátní sítě postrádají společná a interoperabilní pravidla a normy a provozovatele kromě tzv. prvního a posledního úseku zatěžují dalšími náklady (např. výměna lokomotiv z regulačních důvodů a požadavky na odbornou přípravu strojvedoucích).

### 96 a)

Komise tento problém řešila prostřednictvím směrnice 2012/34/EU (v přepracovaném znění) a čtvrtého železničního balíčku.

Článek 56 značně rozšířil pravomoci regulačních subjektů; lhůta pro provedení byla stanovena až na červen 2015.

Článek 13 přinesl podstatná zlepšení právního rámce týkajícího se přístupu k zařízením služeb a službám souvisejícím s železnicí.

V souvislosti s jednáními o čtvrtém železničním balíčku se diskutuje o dalším posílení regulačních subjektů, včetně rozšíření jejich pravomocí.

### 96 b)

Komise si je vědoma problémů, jimž čelí provozovatelé nákladní dopravy ve vztahu k postupům řízení provozu, a v současnosti posuzuje možná řešení, jak na tyto problémy reagovat.

Řada těchto administrativních a technických omezení se řeší prostřednictvím zavedených právních předpisů EU nebo právních předpisů EU, jež mají být přijaty (např. technický pilíř čtvrtého železničního balíčku, zavádění ERTMS), a speciálně v železničních nákladních koridorech prostřednictvím vytváření určitého počtu zvláštních pracovních skupin.

### 96 c)

Železniční nákladní koridory se již snaží zajistit transparentnost výkonnosti služeb železniční nákladní dopravy v železničních nákladních koridorech. V souladu s dotčeným nařízením byly pro každý koridor stanoveny ukazatele výkonnosti, jsou každoročně monitorovány a výsledky jsou zveřejňovány.

### Doporučení 1

Komise, pokud se jí týče, toto doporučení přijímá a přijala potřebná opatření k řešení této otázky prostřednictvím směrnice 2012/34/EU a čtvrtého železničního balíčku.

Nyní ji musí řešit členské státy

- i. plným/správným provedením právních předpisů, zejména směrnice 2012/34/EU (pro provedení byla stanovena lhůta do června 2015) a
- ii. poskytnutím požadovaných zdrojů regulačním subjektům v souladu s čl. 55 odst. 3 a čl. 56 odst. 5 směrnice 2012/34/EU.

Komise bude provádění směrnice pečlivě monitorovat.

## Doporučení 2 a)

Komise toto doporučení přijímá a podnikla již kroky k řešení těchto otázek.

Pokud jde např. o proces související s vytvořením časového rozvrhu přidělování tras, Komise zavedla prostřednictvím směrnice 2012/34/EU regulační rámec, který obsahuje ustanovení, jež stanoví lhůty a pravidla, jež musí provozovatelé infrastruktury splnit (zejména článek 43 a články následující a příloha VII). Článek 43 směrnice 2012/34/EU stanoví pro Komisi možnost přijímat akty v přenesené pravomoci, jimiž se mění časový rozvrh procesu přidělování uvedený v příloze VII. V závislosti na výsledku budoucího hodnocení provádění těchto ustanovení na základě zpětné vazby/důkazů z daného odvětví, může Komise zvážit změnu této přílohy.

## Doporučení 2 b)

Komise toto doporučení přijímá.

V některých oblastech převzaly iniciativu v souvislosti s harmonizací zúčastněné strany (např. v případě společného rámce pro přidělování kapacity).

Hodnocení nařízení o železničních nákladních koridorech bude provedeno v roce 2016, přičemž se zohlední to, co již bylo provedeno nebo právě probíhá, a posoudí se, zda existují oblasti, ve kterých je harmonizace prostřednictvím zásahu Komise zapotřebí.

## Doporučení 3 a)

Komise toto doporučení přijímá a má za to, že tyto problémy jsou řešeny prostřednictvím čtvrtého železničního balíčku, jehož legislativní návrhy předložila v lednu 2013.

## Doporučení 3 b)

Komise toto doporučení přijímá a podnikla již kroky k jeho provedení. Pokud jde o jazykové požadavky na přeshraniční úseky, probíhá proces změny příslušné přílohy směrnice 2007/59/ES.

Nadcházející hodnocení směrnice o strojvedoucích v roce 2016 prozkoumá, zda je zapotřebí provést legislativní změny, ovšem za předpokladu zajištění přiměřené úrovně bezpečnosti.

## Doporučení 4 a)

Komise přijímá doporučení k monitorování pokroku směrem k dosažení cíle bílé knihy o dopravě z roku 2011 a částečně přijímá doporučení k průběžným cílům.

Komise úzce spolupracuje s Eurostatem na vytvoření ukazatelů, jež jsou potřebné k monitorování cílů bílé knihy. Včasnost a kvalita ukazatelů však bude záviset na dostupnosti údajů členských států.

V případě budoucích politických dokumentů Komise souhlasí s tím, že průběžné cíle jsou v zásadě žádoucí, a zváží možnost průběžné cíle stanovit v závislosti na rozsahu iniciativy, relevantnosti a včasnosti ukazatelů.

### Doporučení 4 b)

Komise toto doporučení přijímá a považuje je za částečně provedené.

Ustanovení čl. 56 odst. 7 směrnice 2012/34/EU zavedl pro regulační subjekty novou povinnost konzultovat se zástupci uživatelů trhu železniční nákladní dopravy a osobní dopravy nejméně jednou za dva roky. Zjištění z těchto konzultací představují pro toto hodnocení cenný vstup.

Jednou ročně se kromě toho provádí průzkum spokojenosti uživatelů železničních nákladních koridorů, přičemž jeho výsledky tyto koridory zveřejňují.

### Doporučení 4 c)

Komise toto doporučení přijímá.

Pokud jde o Režim sledování železničního trhu (RMMS), Komise již přijala prováděcí akt (prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1100 ze dne 7. července 2015), které ukládá členským státům plnění povinnosti předkládat zprávy, a považuje je tudíž již za provedené.

Pokud jde o železniční nákladní koridory, Komise je považuje za částečně provedené. Určité míry harmonizace se daří částečně dosáhnout prostřednictvím projektu RailNetEurope. Na základě hodnocení nařízení o železničních nákladních koridorech Komise posoudí potřebu další harmonizace v této oblasti, přičemž zohlední výsledek projektu RailNetEurope.

### Doporučení 5

Komise toto doporučení přijímá a souhlasí se zásadou prosazovat rovné podmínky.

## 98

Na základě víceletého finančního rámce na období 2014–2020 se nově vytvořený nástroj v rámci Nástroje pro propojení Evropy zaměřuje téměř výhradně na projekty s jednoznačnou evropskou přidanou hodnotou, zejména v projektech přeshraniční železniční dopravy a zavádění ERTMS. Zaměření na přeshraniční úseky a interoperabilitu bude jistě prospěšné pro služby železniční nákladní dopravy, jelikož tato je obzvláště konkurenceschopná pro střední a dlouhé vzdálenosti.

Komise má za to, že bylo vyvinuto a bude i nadále vyvíjeno úsilí směřující k zacílení na investice do železnic, např. v případě programu TEN-T.

## 99 a)

Pokud jde o ESI fondy, pouhé porovnání železniční dopravy se silniční dopravou, a to jen ve třech z 28 členských států, nebere zřetel na to, že vybudování komplexního, udržitelného, multimodálního, plynulého a spolehlivého systému dopravy vyžaduje investice do všech způsobů dopravy: železniční, námořní i letecké, vnitrozemských vodních cest a silnic, jakož i do multimodální infrastruktury.

Dosažení správné rovnováhy nespočívá v přidělování předem stanovených podílů dostupných rozpočtových prostředků tomu či onomu způsobu dopravy. Analýza namísto toho musí vzít v úvahu potřeby různých členských států a regionů, pokud jde o různé způsoby dopravy.

Program TEN-T, hlavní nástroj financování EU k provádění strategie EU v oblasti dopravy, se zaměřil speciálně na železniční dopravu, která představovala hlavního příjemce finančních prostředků. 56 % dostupných finančních prostředků bylo vyčleněno na železniční projekty, přičemž dalších 7 % bylo vynaloženo na provádění ERTMS, ve srovnání s pouhými 4 % vyčleněnými na tradiční silniční dopravu. V tomto přístupu se pokračuje v rámci nově vytvořeného Nástroje pro propojování Evropy.

### 99 b)

Program TEN-T se zaměřil speciálně na železniční projekty, zejména na přeshraniční úseky (viz bod 77). Kromě toho byly pro nákladní dopravu přínosem projekty zaměřené na rozvoj smíšených nebo vysokorychlostních tratí, mimo jiné prostřednictvím vytvoření další kapacity na konvenčních nebo jiných souběžných tratích. Je také metodicky obtížné z finančního hlediska oddělit dopady investic do nákladní nebo osobní dopravy zaměřených na smíšené trati.

Dále je třeba konstatovat, že nařízení o TEN-T zavedlo několik nových nástrojů správy pro zavádění hlavní sítě TEN-T (koridory hlavní sítě, evropské koordinátory, pracovní plány koridorů, fóra koridorů). Tyto nástroje pomáhají lépe monitorovat zavádění transevropské dopravní sítě a určení souboru projektů, které slouží cílům politiky EU, v jejichž rámci má rozvoj železniční dopravy klíčovou úlohu.

### 99 c)

Komise má za to, že železniční infrastruktura je klíčovým prvkem, musí však být doprovázena nezbytnými provozními a legislativními opatřeními. Čtvrtý železniční balíček přinese pozitivní výsledky pouze v případě, že bude plně proveden. Kromě toho tržní podmínky (hospodářská krize) v uplynulých několika letech nepřály rozvoji služeb železniční nákladní dopravy.

Viz odpověď Komise na body 25 a 84.

### 99 d)

Komise připomíná, že údržba spadá do pravomoci členských států a obecně není způsobilá pro financování z prostředků EU.

Viz odpověď Komise na bod 88.

### 100

Nové rámce TEN-T a Nástroje pro propojení Evropy si kladou za cíl lépe využívat finanční prostředky EU zacílením na projekty s vyšší přidanou hodnotou EU, jako např. železniční přeshraniční propojení a řešení úzkých míst, železniční spojení do přístavů a letišť, v souladu s technickými normami zavedenými nařízením o TEN-T. Komise sjednává s členskými státy operační programy v rámci EFRR a Fondu soudržnosti za účelem dosažení hlavního cíle politiky soudržnosti, tj. soudržnosti mezi více a méně rozvinutými regiony. Komise má za to, že nařízení na období 2014–2020 tento proces dále usnadňují zavedením podmíněností *ex ante* a rámce výkonnosti.

**Doporučení 6 a)**

Komise toto doporučení přijímá a již je provádí. V nových nařízeních pro rámec politiky soudržnosti na období 2014–2020 zavedla podmíněnost *ex ante* s cílem zajistit, aby byly zavedeny podmínky nezbytné pro účinnou podporu. Tato nařízení zahrnují také dlouhodobý strategický plán, který by měl být vytvořen před jakýmkoli rozhodnutím o financování.

Komise sdílí názor, že plánování železniční infrastruktury by mělo být prováděno v kontextu celkového plánování dopravních sítí. To se objasňuje v článku 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě. Cíle transevropské sítě zahrnují „vzájemné propojení a interoperabilitu vnitrostátních dopravních sítí“, „optimální integraci a propojení všech druhů dopravy“ a „účinné využívání infrastruktury“.

Komise má v této souvislosti za to, že optimální výkonnost vyžaduje také dlouhodobé strategické plánování na vnitrostátní úrovni a že by se měly vzít v úvahu rovněž přeshraniční vlivy.

Financování z prostředků Nástroje pro propojení Evropy se zaměří na projekty s vysokou přidanou hodnotou EU. Finanční prostředky přidělené na projekty TEN-T v rámci nově vytvořeného Nástroje pro propojení Evropy budou k dispozici pouze pro projekty, které jsou v souladu s nařízením o TEN-T, tj. umožňují rychlost 100 km/h, hmotnost na nápravu 22,5 t, délku vlaku 740 m. Výsledkem bude zlepšení podmínek pro železniční nákladní dopravu. Nástroj pro propojení Evropy se kromě toho zaměří na přístup k subjektům zvyšujícím objem nákladní železniční dopravy, které si kladou za cíl rozvoj intermodality, zejména železničních spojení do přístavů. Zvláštní prioritou je také zaměření na multimodální platformy (železniční a silniční terminály). Komise zajistí, aby se optimálně zaměřily na potřeby evropské železniční sítě.

**Doporučení 6 b)**

Komise toto doporučení přijímá a považuje je za částečně provedené.

Komise již monitoruje, jaký objem finančních prostředků EU se investuje do projektů železniční nákladní dopravy v souvislosti s prováděním Nástroje pro propojení Evropy.

Komise s přihlédnutím ke smíšenému využití většiny tratí bude monitorovat objemy finančních prostředků vynaložených na projekty, které se nezaměřují pouze na osobní dopravu (vysokorychlostní tratě).

**Doporučení 7 a)**

Komise toto doporučení přijímá a považuje je za částečně provedené.

Koridory TEN-T / železniční nákladní dopravy, hlavní směry pro síť TEN-T, předem určené úseky a priority v nařízení o Nástroji pro propojení Evropy, technické specifikace pro interoperabilitu, jakož i podmíněnost *ex ante* v rámci požadavku č. 7.2 zřizují rámec komplexního plánu přepravy, který usnadňuje proces rozvoje železničních koridorů způsobem, jenž není roztříštěný.

Nově vytvořený Nástroj pro propojení Evropy se zaměřuje zejména na koridory hlavní sítě. Maximalizace dopadů opatření přijatých na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni je v duchu nového nařízení o TEN-T. To podporuje strategii financování pro Nástroj pro propojení Evropy. Nařízení o TEN-T předpokládá vytvoření celoevropské sítě. Nové právní předpisy posílily mandát evropských koordinátorů, k jejichž úkolům patří kromě jiného usnadnění koordinovaného zavádění multimodálních koridorů hlavní sítě. To umožní využít potenciální synergie a doplňkovost mezi opatřeními přijatými na vnitrostátní úrovni a v rámci různých programů. Předpokládá se, že by tento přístup měl minimalizovat riziko různorodé směsice projektů, jež by vyústily v rozvoj roztříštěné sítě.

### Doporučení 7 b)

Komise toto doporučení přijímá, a pokud se jí týče, považuje je za provedené na základě rámce analýzy nákladů a přínosů.

Analýza nákladů a přínosů je nezbytným prvkem všech žádostí o financování v rámci Nástroje pro propojení Evropy. Analýza nákladů a přínosů využívá prognózy provozu k vyčíslení finančních a ekonomických výhod daného projektu, přičemž tyto zahrnují také nákladní dopravu pro smíšené tratě. Financování v rámci Nástroje pro propojení Evropy obdrží pouze projekty s kladnou analýzou nákladů a přínosů.

Komise věnuje v procesu výběru náležitou pozornost projektům s nejvyšší ekonomickou přidanou hodnotou pro EU, což se ve většině případů týká železniční nákladní dopravy.

Pokud jde o ESI fondy, Komise by chtěla poukázat na to, že zmíněné prvky musí být zahrnuty do informací poskytovaných jako podklad pro schvalování velkých projektů (zejména studie proveditelnosti a analýza nákladů a přínosů). Právní odkazy: na období 2007–2013 článek 40 nařízení (ES) 1083/2006, na období 2014–2020 článek 101 nařízení (EU) 1303/2013.

Komise podotýká, že členské státy jsou také vyzvány k tomu, aby *ex ante* provedly analýzy nedostatků ve financování v případě výnosů, jež vytvářejí jiné než velké projekty<sup>3</sup>.

### Doporučení 8

Komise konstatuje, že první část tohoto doporučení je určena členskými státním, a přijímá druhou část doporučení.

Členské státy by měly s podporou svých regulačních subjektů v rámci obchodních plánů a orientačních strategií rozvoje infrastruktury stanovených provozovateli infrastruktury zajistit řádnou údržbu železniční sítě (včetně zařízení na posledním úseku), a to zejména v železničních nákladních koridorech.

<sup>3</sup> Pokyny k čl. 55 odst. 6 nařízení (ES) č. 1083/2006, COCOF 08/0012/03.



## JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

### **Bezplatné publikace:**

- jeden výtisk:  
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:  
na zastoupeních Evropské unie ([http://ec.europa.eu/represent\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/represent_cs.htm))  
a na delegacích Evropské unie v zemích mimo EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_cs.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm));  
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese [http://europa.eu/europedirect/index\\_cs.htm](http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm)  
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (\*).

(\*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

### **Placené publikace:**

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Podpora efektivnějších a udržitelnějších způsobů dopravy, a zejména železniční nákladní dopravy, je klíčovou součástí politiky EU posledních 25 let. Z rozpočtu EU bylo na financování železničních projektů v letech 2007 až 2013 poskytnuto 28 miliard EUR. Ve zprávě se posuzuje, zda EU účinně posílila železniční nákladní dopravu a zda se výkonnost železniční nákladní dopravy v EU, pokud jde o modální podíl a přepravený objem, od roku 2000 zlepšila. Zjistili jsme, že výkonnost železniční nákladní dopravy zůstává celkově neuspokojivá, zatímco postavení silniční dopravy dále vzrostlo.



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace