



ODPOVĚDI EVROPSKÉ KOMISE

NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

Intermodální nákladní doprava

Odklon nákladní dopravy z pozemních komunikací v EU je stále v nedohlednu

—

Obsah

I. ODPOVĚDI KOMISE VE STRUČNOSTI.....	2
II. ODPOVĚDI KOMISE NA HLAVNÍ PŘIPOMÍNKY EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA	2
1. Cíle týkající se intermodality.....	2
2. Vliv regulačního rámce na atraktivitu intermodální dopravy.....	3
3. Síť infrastruktury EU.....	4
III. ODPOVĚDI KOMISE NA DOPORUČENÍ EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA	4
1. Doporučení 1 – Stanovit cíle týkající se dělby přepravní práce podél koridorů hlavní sítě a podávat související zprávy.....	4
2. Doporučení 2 – Připravit změny právních předpisů s cílem zlepšit konkurenceschopnost intermodální dopravy.....	5
3. Doporučení 3 – Položit základy pro koordinované posouzení potřeb intermodálních terminálů členskými státy	6
4. Doporučení 4 – Posuzovat u projektů financovaných EU v analýzách nákladů a přínosů potenciál přechodu na jiné druhy dopravy	6

Tento dokument představuje odpovědi Evropské komise na připomínky zvláštní zprávy Evropského účetního dvora v souladu s článkem 259 [finančního nařízení](#) a bude zveřejněn společně se zvláštní zprávou.

I. ODPOVĚDI KOMISE VE STRUČNOSTI

Komise vítá zvláštní zprávu Účetního dvora o intermodální nákladní dopravě, neboť Zelená dohoda pro Evropu požaduje, aby se podstatná část vnitrozemské nákladní dopravy, která je dnes ze 75 % realizována po pozemních komunikacích, přesunula na železnici a vnitrozemské vodní cesty. V praxi to znamená využívání intermodální dopravy, kdy je nejdelší část cesty realizována po železnici nebo po vodě, zatímco přeprava po pozemních komunikacích probíhá pouze na prvních a posledních kilometrech cesty. To vyžaduje efektivní překladiště a překládkové technologie, které umožňují rychlý a nákladově efektivní přesun nákladových jednotek mezi jednotlivými druhy dopravy.

Přestože na úrovni Evropské unie (EU) nejsou stanoveny žádné konkrétní cíle v oblasti intermodální dopravy, Komise upřednostňuje přístup, který vychází z komplexní strategie dopravní politiky. Komise dne 19. prosince 2020 přijala strategii pro udržitelnou a inteligentní mobilitu, která stanovuje cíle a opatření EU v oblasti dopravní politiky s cílem přejít do roku 2050 na klimaticky neutrální Evropu a přispět k Zelené dohodě pro Evropu¹.

Komise souhlasí s analýzou Účetního dvora, že v současné době existují nedostatky v informacích o stávajících intermodálních terminálech a potřebách budoucích intermodálních terminálů. Očekává se, že tyto problémy budou řešeny v rámci probíhající revize nařízení o TEN-T. Kromě toho Komise plánuje revizi směrnice o kombinované dopravě a směrnice o hmotnostech a rozměrech, jejichž cílem je usnadnit intermodální dopravu, spolu s novým legislativním návrhem, který se zabývá právními předpisy o kapacitě železniční infrastruktury a řízení dopravy.

Komise přijímá doporučení 1c, 2a, 2b a 3 a nepřijímá doporučení 1a, 1b, 4a a 4b.

II. ODPOVĚDI KOMISE NA HLAVNÍ PŘIPOMÍNKY EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

1. Cíle týkající se intermodality

Komise uznává, že na úrovni EU nejsou stanoveny žádné konkrétní cíle v oblasti intermodální dopravy. Doprava je síťové odvětví a funguje jako systém. Z tohoto důvodu Komise zvolila a upřednostňuje přístup, v jehož rámci je dopravní politika založena na komplexní strategii, a nikoliv přístupy vycházející z jednotlivých druhů či segmentů dopravy.

Cíle udržitelnosti na systémové úrovni, jako je cíl stanovený Zelenou dohodou pro Evropu pro dopravu (snížení emisí skleníkových plynů o 90 % do roku 2050), jsou pro dopravní politiku nejvýznamnější a při jejich dosahování je třeba ponechat trhu a zúčastněným stranám dostatečnou flexibilitu, neboť na této cestě hrají důležitou roli vnější faktory (např. změna dopravních vzorců, druh přepravovaného zboží, regionální a vnější rozvoj a technologický pokrok, jako je např. neustále se zvyšující udržitelnost silniční dopravy).

¹ https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/mobility-strategy_en

2. Vliv regulačního rámce na atraktivitu intermodální dopravy

Komise dne 19. prosince 2020 přijala strategii pro udržitelnou a inteligentní mobilitu, která vymezuje cíle a opatření EU v oblasti dopravní politiky s cílem přejít do roku 2050 na klimaticky neutrální Evropu a přispět k Zelené dohodě pro Evropu. Ekologizace nákladní dopravy hraje v této strategii důležitou roli a Komise uznává, že stávající rámec pro intermodální dopravu je třeba výrazně přepracovat a musí se z něj stát účinný nástroj. Bude zvážen regulační rámec, jako je směrnice o kombinované dopravě, a zavedení ekonomických pobídek pro provoz i infrastrukturu. Očekává se, že motivační mechanismy budou založeny na nestranném monitorování výkonnosti v souladu s evropským rámcem pro měření emisí z dopravy a logistiky.

Hrozí, že stanovením uživatelských poplatků (poplatků hrazených vlastníkem/provozovatelem infrastruktury za její užívání) na úrovni nižší, než jsou tržní ceny, dojde k narušení rovných podmínek, za nichž si vlastníci/provozovatelé těchto infrastruktur konkurují. To je důvod, proč pravidla státní podpory buď vyžadují účtování tržních cen (v případech investiční podpory podle obecného nařízení o blokových výjimkách²), nebo podmiňují nižší poplatky posouzením Komise, které je uvedeno v jednotlivých oznámeních (v případě režimů, jejichž cílem je motivovat k přechodu na jiné druhy dopravy), čímž se zajistí, aby se případné narušení omezilo na minimum. Podpora z centrálně řízených fondů by neměla vést k nabízení infrastruktury za nižší ceny, než jsou sazby na trhu, protože by to narušilo hospodářskou soutěž mezi infrastrukturami využívajícími takovéto centrálně řízené financování na straně jedné a infrastrukturami financovanými z čistě soukromých prostředků a infrastrukturami využívajícími státní podporu na straně druhé. Zatímco u dvou posledních kategorií je nutné účtovat tržní ceny (buď aby se vrátily soukromé investice, nebo aby byly splněny podmínky spojené se státní podporou), první kategorie by se mohla cenově podbízet cenám těchto konkurentů.

Cílem právních předpisů EU v oblasti železniční dopravy je zlepšit efektivnost a cenovou dostupnost železniční dopravy v EU a navýšit její kapacitu. Čtvrtý železniční balíček, přijatý v roce 2016, na jedné straně přináší zejména vyšší míru technické a provozní harmonizace a větší interoperabilitu a na druhé straně otevření trhu pro podmínky služeb příznivější pro hospodářskou soutěž. Zvýšení atraktivitu železnic je hlavním cílem všech právních předpisů na úrovni EU v této oblasti. Očekává se, že účinné postupy pro zahájení plynulého železničního provozu povzbudí nákladní dopravce k odklonu od znečišťujících způsobů dopravy a k většímu využívání železniční dopravy pro větší počet přeprav a delší úseky cesty, a tím posílí intermodální dopravu.

Kromě toho mohou rozvoj intermodální dopravy podpořit i technická pravidla stanovená na úrovni EU pro železnice. Například revize technických specifikací pro interoperabilitu (TSI) plánovaná na rok 2023 má za cíl zavést nový společný rámec pro technické a provozní podmínky intermodální dopravy. Očekává se, že tento rámec poskytne provozovatelům intermodální dopravy a nákladní dopravy větší flexibilitu a nezávislost na povoleních *ad hoc* od provozovatelů železniční infrastruktury. Nová pravidla mají rovněž umožnit plnou integraci intermodální dopravy s běžným provozem vlaků všude v EU. V některých částech Evropy je dnes intermodální doprava totiž stále považována za výjimečnou a vyžaduje předběžné povolení provozovatelů infrastruktury před každou jízdou, což u běžné vlakové dopravy není nutné. Kromě toho by nová pravidla měla umožnit lepší přizpůsobení nákladních vozů potřebám intermodální dopravy.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/AUTO/?uri=celex:32014R0651>

3. Síť infrastruktury EU

Komise souhlasí s analýzou Účetního dvora, že v současné době existují nedostatky v informacích o stávajících intermodálních terminálech a potřebách budoucích intermodálních terminálů. Návrh revize nařízení o TEN-T z roku 2021, na který se odvolává Účetní dvůr, má za cíl tyto nedostatky do značné míry odstranit, a to jak z hlediska umístění terminálů, tak z hlediska digitalizace. Podle návrhu Komise provedou členské státy do dvou let od vstupu návrhu v platnost analýzu trhu a výhledovou analýzu terminálů multimodální nákladní přepravy na svém území. Cílem této analýzy je posoudit současné a budoucí dopravní toky nákladní dopravy, včetně dopravních toků zboží přepravovaného po pozemních komunikacích, určit stávající terminály multimodální nákladní přepravy v transevropské dopravní síti na svém území a posoudit potřebu nových terminálů multimodální nákladní přepravy nebo potřebu doplňující překládkové kapacity ve stávajících terminálech. Očekává se také, že bude analyzováno, jak zajistit odpovídající rozmístění terminálů multimodální nákladní přepravy s odpovídající kapacitou překládky, aby se vyhovělo zjištěným potřebám. Zohlední se při tom terminály nacházející se v příhraničních oblastech sousedních členských států. Na základě této analýzy vypracují členské státy akční plán pro rozvoj sítě terminálů multimodální nákladní přepravy. Výsledky analýzy a akční plán se předloží Komisi nejpozději šest měsíců po dokončení analýzy spolu se seznamem kombinovaných terminálů železniční a silniční dopravy, které členský stát navrhuje doplnit do přílohy II navrhovaného nařízení.

Návrh nařízení je nyní posuzován řádným legislativním postupem a o výsledku rozhodnou spolunormotvůrci. Obecný přístup přijatý Radou v prosinci 2022 sice zachovává obecné cíle a hlavní povinnosti členských států, ale poskytuje členským státům větší flexibilitu: analýza trhu bude muset být provedena do tří let od vstupu nařízení v platnost, a pokud tato analýza zjistí potřebu nových terminálů, budou mít členské státy na vypracování akčního plánu jeden rok navíc.

Komise zdůrazňuje probíhající práci na legislativní iniciativě, která se zabývá právními předpisy týkajícími se kapacity železniční infrastruktury a řízení dopravy. Cílem této iniciativy je zlepšit řízení kapacity a přizpůsobit proces přidělování tras vlaků potřebám všech segmentů trhu a překonat některé obtíže, s nimiž se potýkají zejména provozovatelé nákladní dopravy. Očekává také urychlení digitalizace služeb souvisejících s kapacitou a zavedení pobídek ke zlepšení výkonnosti a spolehlivosti provozovatelů infrastruktury i železničních podniků. Komise v roce 2022 provedla konzultaci se zúčastněnými stranami a ve druhém čtvrtletí roku 2023 plánuje předložit legislativní návrh.³

III. ODPOVĚDI KOMISE NA DOPORUČENÍ EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

1. Doporučení 1 – Stanovit cíle týkající se dělby přepravní práce podél koridorů hlavní sítě a podávat související zprávy

Komise by měla:

³https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13134-International-freight-and-passenger-transport-increasing-the-share-of-rail-traffic_cs

- a. **v úzké spolupráci s dotčenými členskými státy specifikovat cíle pro koridory hlavní sítě, pokud jde o dělbu přepravní práce toků nákladní dopravy, včetně intermodálních toků;**

Termín pro realizaci doporučení: konec roku 2024

- b. **požadovat, aby evropští koordinátoři podávali zprávy o postupu k dosažení těchto cílů a stanovili investice potřebné k jejich splnění;**

Termín pro realizaci doporučení: konec roku 2024

Komise doporučení 1a a 1b nepřijímá.

Komise by ráda zdůraznila, že úloha evropských koordinátorů je v současné době omezena na zajištění toho, aby na jejich příslušných evropských dopravních koridorech (ETC) byla vytvořena infrastrukturní základna umožňující úspěšný přechod na jiné druhy dopravy. Cílem revidovaného návrhu nařízení o TEN-T je výrazně posílit úlohu evropských koordinátorů a umožnit koordinovaný rozvoj a efektivní realizaci infrastruktury podél jejich příslušných evropských dopravních koridorů.

Článek 53 návrhu revize vyžaduje, aby každý evropský koordinátor evropských dopravních koridorů a obou horizontálních priorit vypracoval nejpozději dva roky po vstupu nařízení v platnost a poté každé čtyři roky pracovní plán, který obsahuje podrobnou analýzu stavu provádění koridoru nebo horizontální priority v jeho působnosti s informacemi o souladu s požadavky tohoto nařízení, jakož i s prioritami pro budoucí rozvoj. Pracovní plán bude vypracován v úzké spolupráci s dotčenými členskými státy a po konzultaci s fórem koridoru. Očekává se, že pracovní plán zohlední výsledky analýzy trhu a výhledové analýzy terminálů multimodální nákladní přepravy, kterou členské státy provedou na svém území.

- c. **zlepšit shromažďování vnitrostátních údajů o intermodální nákladní dopravě ve spolupráci s Eurostatem a národními statistickými úřady, zejména pak posouzením potřeby zahrnout požadavky na poskytování údajů do legislativního aktu.**

Termín pro realizaci doporučení: konec roku 2026

Komise doporučení 1c přijímá.

Komise posoudí možnost zavedení dalších legislativních požadavků, zejména vytváření administrativních údajů o dopravních operacích, které lze využít ke zlepšení vnitrostátních statistik o intermodální nákladní dopravě. Komise tak učiní při respektování zásad zlepšování právní úpravy (veřejné konzultace, posouzení dopadů...). Výsledek tohoto procesu proto nelze předjímat.

2. Doporučení 2 – Připravit změny právních předpisů s cílem zlepšit konkurenceschopnost intermodální dopravy

Komise by měla připravit revizi právního rámce pro:

- a. **železniční dopravu, která odstraní stávající regulační překážky, a umožní tak železniční dopravě stát se konkurenceschopnou alternativou výhradně silniční dopravy. Zejména jsou zapotřebí ustanovení o řízení kapacit, aby lépe vyhovovala potřebám služeb nákladní dopravy, a o regulaci technických a provozních norem, které v současné době platí na národní úrovni;**

Termín pro realizaci doporučení: konec roku 2024

- b. **kombinovanou dopravu s rozšířením její působnosti na intermodální dopravu i výhradně silniční dopravu. Cílem těchto revizí by mělo být snížit rozdíly v provádění ze strany**

členských států, začlenit ustanovení o digitalizaci informačních toků a posílit pobídky pro intermodální dopravu ve srovnání s výhradně silniční dopravou.

Termín pro realizaci doporučení: konec roku 2024

Komise doporučení 2a a 2b přijímá.

Komise plánuje revidovat právní rámec a bude při tom respektovat zásady zlepšování právní úpravy (veřejné konzultace, posouzení dopadů...). Výsledek tohoto procesu proto nelze předjímat.

Probíhá posouzení dopadů revize směrnice o kombinované dopravě a směrnice o hmotnostech a rozměrech. Po úspěšném dokončení se plánuje, že návrhy budou přijaty ve druhém čtvrtletí roku 2023.

Očekává se, že návrh revize směrnice o kombinované dopravě rozšíří její působnost na širší soubor intermodálních operací pod podmínkou, že tyto operace ušetří určitou výši externích nákladů ve srovnání s operacemi výhradně silniční dopravy. V rámci posouzení dopadů jsou v současné době analyzovány možnosti rozšíření oblasti působnosti a zvýšení úrovně a účinnosti regulačních a finančních pobídek. Záměrem je využívat digitální dopravní údaje prostřednictvím zavádění platformy eFTI, které mají být zřízeny podle nařízení (EU) 2020/1056 o elektronických informacích o nákladní dopravě, pro digitální provádění dokladů o způsobilosti.

Očekává se, že návrh revize směrnice o hmotnostech a rozměrech bude obsahovat nové pobídky pro zefektivnění silničních úseků intermodální dopravy.

3. Doporučení 3 – Položit základy pro koordinované posouzení potřeb intermodálních terminálů členskými státy

Jako další krok k návrhu revize nařízení o TEN-T z roku 2021 by Komise měla členským státům poskytnout jasné pokyny pro i) provádění studie trhu a ii) vypracování plánu rozvoje terminálů, zejména s ohledem na přeshraniční aspekty a podél koridorů hlavní sítě.

Termín pro realizaci doporučení: 12 měsíců po vstupu nového nařízení o TEN-T v platnost

Komise doporučení přijímá.

Do jednoho roku od vstupu revidovaného nařízení o TEN-T v platnost vypracuje Komise pro členské státy pokyny pro provádění studie trhu týkající se terminálů multimodální nákladní přepravy na jejich území.

4. Doporučení 4 – Posuzovat u projektů financovaných EU v analýzách nákladů a přínosů potenciál přechodu na jiné druhy dopravy

Pro další podporu přechodu na jiné druhy dopravy prostřednictvím projektů financovaných z prostředků EU by Komise měla:

- a) požadovat, aby příjemci projektů financovaných z Nástroje pro propojení Evropy (přímé řízení) a zaměřených na přechod na jiné druhy dopravy (zejména terminálová nebo přístavní infrastruktura) v analýze nákladů a přínosů, která je již povinnou součástí žádostí o grant, uváděli kvantifikovaný odhad potenciálu projektu vyvolat přechod na jiné druhy dopravy a výše poplatků, při níž by byl přechod na jiné druhy dopravy vyvolán;

Termín pro realizaci doporučení: konec roku 2023

- b) u projektů v rámci sdíleného řízení propagovat mezi řídicími orgány a monitorovacími výbory programů koncepce uvedené v písmenu a), a to zejména při navrhování operačních programů.**

Termín pro realizaci doporučení: konec roku 2023

Komise doporučení 4a a 4b nepřijímá.

Podpora přechodu na udržitelnější dopravu zůstává klíčovým cílem dopravní politiky, zejména v souvislosti s cíli v oblasti klimatu stanovenými pro roky 2030 a 2050, jak je uvedeno ve sdělení o Zelené dohodě a v evropském právu v oblasti klimatu a dále zdůrazněno ve strategii pro udržitelnou a inteligentní mobilitu.

Zlepšení všech druhů dopravy zůstává klíčové pro dosažení ekologizace odvětví, včetně například ekologizace silniční dopravy prostřednictvím alternativních paliv. To nastane, až budou na konkrétním trhu splněny správné podmínky. Tyto podmínky závisejí na druhu příslušného nákladu, dostupné infrastruktuře, administrativních překážkách, nákladech stanovených zúčastněnými stranami a na dalších podmínkách specifických pro jednotlivé případy (např. naléhavost, jako tomu bylo v případě ukrajinské obilné krize, nebo specifický vývoj na trhu).

V tomto rámci se Komise domnívá, že shromažďování odhadovaných hodnot přechodu na jiné druhy dopravy u projektů spolufinancovaných z Nástroje pro propojení Evropy (CEF) a politiky soudržnosti by pro předkladatele projektů představovalo další zátěž, aniž by přineslo dostatečnou přidanou hodnotu výběrovému řízení spojenému s přidělením finančních prostředků.

Projekty v rámci nástroje CEF a fondů politiky soudržnosti totiž často představují pouze menší části infrastrukturních investic týkajících se celkového projektu souvisejícího s určitým druhem dopravy nebo multimodální platformou. Z tohoto důvodu nelze požadavek, aby každý žadatel o projekt ve své žádosti povinně uváděl hodnoty přechodu na jiné druhy dopravy, považovat za efektivní ani relevantní, a to tím spíše, že nebyla vypracována žádná společná metodika pro jeho stanovení a přechod na jiné druhy dopravy lze posuzovat pouze případ od případu.

Komise podotýká, že v případě nástroje CEF jsou žadatelé v části B formuláře žádosti vyzváni, aby v bodě 4.3 uvedli skutečnosti, které doloží očekávaný dopad projektu z hlediska rozdělení na jednotlivé druhy dopravy. Kromě toho se od žadatelů o některé stavební projekty v rámci nástroje CEF vyžaduje, aby poskytli podrobné informace (předpoklady a odůvodnění předpokladů) o očekávané poptávce a případně i prognózy objemů nákladu (např. na železnici, silnici atd.). Tato analýza by měla být „přírůstková“ nebo by měla být provedena na základě hypotetického srovnávacího scénáře (obecně bez projektu). Tam, kde je to podstatné, by tato analýza poptávky mohla určit očekávané rozdělení na jednotlivé druhy dopravy a mohla by být zahrnuta do analýzy nákladů a přínosů nebo do šablony Fondu soudržnosti, která je součástí samostatné zprávy.

Komise by rovněž ráda upozornila, že investice do dopravy financované z EFRR a FS v rámci cíle politiky 3 v programovém období 2021–2027 podléhají základní podmínce, která vyžaduje multimodální mapování stávající i plánované infrastruktury, a to včetně těch, které by přispěly k přechodu na jiné druhy dopravy, do roku 2030. Měla by obsahovat ekonomické posouzení plánovaných investic založené na analýze poptávky a modelování dopravy, zajistit interoperabilitu železniční sítě a podporovat multimodalitu a identifikovat potřeby multimodálních nebo překládkových terminálů pro nákladní a osobní dopravu. Kromě toho Komise průběžně podporovala členské státy při posilování kapacit pro přípravu vysoce kvalitních projektů, včetně provádění analýz nákladů a přínosů a studií proveditelnosti, zejména s pomocí programu společné pomoci na podporu projektů v evropských regionech (JASPERS).

Ze stejných důvodů, které byly uvedeny výše, s ohledem na infrastrukturní povahu nástroje CEF, s odkazem na poplatky, které mají být uplatňovány během provozu, o nich často rozhodují subjekty,

které se neúčastní grantové dohody a nejsou zapojeny do fáze žádosti o financování z nástroje CEF, např. programy PPP. Vše závisí na finančním režimu, který je pro provoz infrastruktury zvolen.