EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.7.2025
COM(2025) 368 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

om genomförandet av direktiv 2012/34/EU i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

1. Inledning

Denna rapport granskar genomförandet av direktiv 2012/34/EU[1] (*direktivet*), i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2016/2370[2] (*styrningsdirektivet*) om järnvägssektorn i enlighet med artikel 63.1 i direktiv 2012/34/EU. Syftet med denna rapport är att ge en översikt över centrala frågor och problem vid genomförandet av direktivet. Rapporten kan dock inte ge någon uttömmande redogörelse för alla nationella genomförandeåtgärder och föregriper inte någon ståndpunkt som kommissionen kan komma att inta i rättsliga förfaranden i framtiden.

I enlighet med artikel 63.1 i direktiv 2012/34/EU utvärderar rapporten särskilt följande: 1. Utvecklingen av järnvägstrafik med höghastighetståg och den eventuella förekomsten av diskriminerande förfaranden när det gäller tillträde till höghastighetslinjer. 2. Om det fortfarande förekommer diskriminering eller andra typer av konkurrenssnedvridningar i förhållande till de infrastrukturförvaltare som är del av ett vertikalt integrerat företag. Analysen av marknaden för höghastighetståg inom ramen för denna genomföranderapport har också lett till utarbetandet av det meddelande om höghastighetståg[3] som kommissionen ska anta.

Att stärka järnvägen anses vara nödvändigt för att minska koldioxidutsläppen från transporter, eftersom järnvägen är ett av de mest effektiva transportsätten. År 2022 stod den för 7,2 % av EU:s passagerartransporter och 11,9 % av EU:s godstransporter, samtidigt som den endast stod för 0,3 % av transporternas växthusgasutsläpp. Järnvägen står endast för 1,8 % av EU:s slutliga energianvändning på transportområdet.

Denna rapport visar att vissa hinder fortfarande hämmar utvecklingen av ett verkligt gemensamt europeiskt järnvägsområde. Förseningarna i det nationella införlivandet av styrningsdirektivet, effekterna av covid-19-pandemin och de senaste årens energikris[4] innebär dock att det ännu inte är möjligt att göra en heltäckande bedömning av direktivets inverkan på järnvägsmarknaden. Det skulle krävas mer omfattande dokumentation för att motivera framläggandet av nya lagstiftningsförslag i detta skede. Riktade insatser i de frågor som identifieras i denna rapport kan dock vara möjliga genom särskilda politiska åtgärder eller genom översyner av andra akter, såsom genomförandeakter, delegerade akter eller riktlinjer.

Kommissionen har värdesatt de synpunkter på denna rapport som mottagits från berörda parter, som redovisas i bilaga A till det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport, och kommer att beakta dessa synpunkter vid eventuella uppföljningsåtgärder.

Rapporten innehåller inga siffror för den senaste marknadsutvecklingen. En omfattande översikt, inklusive statistik, finns dock i bilaga C till arbetsdokumentet.

2. Införlivande

Direktivet ändrades senast år 2016 genom styrningsdirektivet, som behandlar både öppnandet av inrikes persontrafik på järnväg och styrningen av järnvägsinfrastrukturen. Kommissionen

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (omarbetning) Text av betydelse för EES (EUT L 343, 14.12.2012, s. 32).
[2] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2370 av den 14 december 2016 om ändring av direktiv 2012/34/EU vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg och styrningen av järnvägsinfrastrukturen (EUT L 352, 23.12.2016, s. 1).
[3] Kommande meddelande om höghastighetståg.
[4] Europeiska kommissionen, *Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the rail sector* (2024).

har övervakat införlivandet av direktivet i nationell lagstiftning och inlett flera överträdelseförfaranden mot medlemsstater. Hälften av dessa förfaranden riktades mot medlemsstater som inte anmälde sina införlivandeåtgärder till kommissionen i tid. Resterande förfaranden rörde aspekter av bristande överensstämmelse, dvs. fall där direktivet inte införlivades korrekt. De aspekter av bristande överensstämmelse som oftast förekom var följande (förtecknade i frekvensordning):

- Infrastukturförvaltarens styrning.
- Ramverket för avgifter.
- Regleringsorganets roll.
- Beviljande av rätt till tillträde till infrastruktur.
- Tilldelning av infrastrukturkapacitet.
- Beviljande av tillstånd.

Närmare uppgifter om överträdelseförfarandena finns i bilaga B till arbetsdokumentet.

3. Genomförande av de centrala bestämmelserna

a. Öppnandet av marknaden

Öppnandet av marknaden verkar påverka kunderna positivt, vilket framgår av en studie som kommissionen nyligen offentliggjort[5].

Preliminära resultat som är baserade på föregångarnas erfarenheter av öppnandet av marknaderna för inrikes persontrafik visar att där passagerarna hade flera alternativ blev järnvägstrafiken billigare och turtätheten ökade.

För att slutföra processen med ett gradvis öppnande av marknaden uppmuntrade direktivet järnvägsföretagen att bli mer lyhörda för kundernas behov och förbättra sin kostnadseffektivitet, vilket stärkt järnvägens roll för att påskynda minskningen av transportutsläpp och trafikstockningar.

Enligt EU:s nuvarande regelverk kan tillhandahållandet av persontrafik med öppet tillträde endast begränsas om en bedömning av ekonomisk jämvikt, i enlighet med artikel 11 i direktivet, fastställer att en ny passagerartransport skulle äventyra den ekonomiska jämvikten för allmän trafik som utförs på samma eller en alternativ rutt. Bedömningen av ekonomisk jämvikt är ett undantag från principen om en öppen marknad och bör användas i enlighet med detta. Tillämpningen av bedömningen av ekonomisk jämvikt medför olika angelägenheter, från den 18 månaders förhandsanmälan av ny trafik som krävs enligt artikel 38.4 i direktivet till den inkonsekventa tolkningen av genomförandeförordning (EU) 2018/1795, där förfarandet och kriterierna för tillämpningen av bedömningen av ekonomisk jämvikt fastställs[6].

Överkomlighet och förmånlighet är fortfarande avgörande faktorer för att passagerare ska kunna välja tåg framför andra transportsätt, och järnvägstransporternas konkurrenskraft måste

[5] Europeiska kommissionen, *Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers*, (2024).

[6] Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1795 av den 20 november 2018 om fastställande av förfarandet och kriterier för tillämpningen av bedömningen av ekonomisk jämvikt i enlighet med artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU (EUT L 294, 21.11.2018, s 5).

fortfarande förbättras. Dessutom har åtgärder redan genomförts inom EU som endast delvis täcker de externa kostnaderna för mer koldioxidintensiva transportsätt, särskilt EU:s utsläppshandelssystem.

Det är fortfarande svårt att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster på grund av problem med driftskompatibilitet och kapacitetssamordning. Dessa frågor är särskilt utmanande för nya aktörer och små nystartade företag, som måste förlita sig på flera partner. Nattåg har negativa eller mycket snäva vinstmarginaler och är särskilt svåra att inrätta.

Betydande hinder för inträde på marknaden kvarstår för all persontrafik, och dessa hinder behandlas inte alltid i EU-lagstiftningen.

Tillgången till rullande materiel är avgörande för tillhandahållandet av järnvägstransporttjänster. Att köpa ny rullande materiel är dyrt och leveranstiderna är långa, särskilt för rullande materiel för persontrafik. Detta innebär en utmaning, särskilt för mindre operatörer och helt nya aktörer, som ofta kämpar för att finansiera sina investeringar, till skillnad från stora etablerade aktörer och deras dotterbolag.

Välfungerande leasing- eller secondhand-marknader för rullande materiel för persontrafik är ännu inte tillgängliga, till skillnad från inom godssektorn, där marknaden öppnades mycket tidigare och leasingmarknaden har haft tid att utvecklas. Inom sektorn för persontrafik kan aktiva företag föredra att skrota rullande materiel framför återförsäljning för att undvika att gynna konkurrenter. I vissa fall begränsas tillgången till begagnad rullande materiel ytterligare av behovet att anpassa gammalt material till de senaste bestämmelserna (t.ex. för rullande materiel som innehåller asbest). Det nuvarande direktivet tiger om detta mycket betydande inträdeshinder.

Ett fragmenterat biljettlandskap och bristen på direktbiljetter gör tågresor mindre attraktiva för passagerare[7]. Kommissionen arbetar för närvarande med särskilda initiativ i detta avseende (exempelvis om både multimodala digitala mobilitetstjänster och gemensam digital bokning samt en riktad översyn av förordning (EU) 2021/782 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer).

De ändringar som infördes genom styrningsdirektivet var mindre relevanta för godstransporter på järnväg, som har bedrivits på en helt öppen EU-marknad sedan 2007. Den senaste tidens utveckling på marknaden för godstransporter på järnväg är emellertid inte så positiv, och en trafikomställning till järnväg har ännu inte förverkligats. Faktum är att olika segment av marknaden för godstransporter på järnväg uppvisar olika typer av dynamik. Omvandlingen av den europeiska ekonomin förskjuter efterfrågan inom transport från bulkvaror – såsom kol, kemikalier, basmetaller och oljeprodukter – till containertransporter. De intermodala järnvägstransporternas generellt sett goda resultat under de senaste åren uppvägdes alltså mer än väl av minskningen av bulktransporterna, som utgör kärnan i godstransporter på järnväg. Verksamheten med enstaka vagnslaster kämpar också för sin tillvaro, på grund av de kostnader och den komplexitet den präglas av.

[7] I artikel 13a i direktiv 2012/34/EU anges följande: ”Kommissionen ska övervaka utvecklingen på järnvägsmarknaden i fråga om införande och användning av gemensamma informationssystem och direktbiljettsystem och bedöma behovet av åtgärder på unionsnivå, med beaktande av marknadsinitiativ.” I artikel 12 i förordning (EU) 2021/782 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer föreskrivs järnvägsföretag dessutom vissa skyldigheter erbjuda direktbiljetter.

En av de viktigaste framgångsfaktorerna för sektorn för godstransport på järnväg är tillgången till nätkapacitet av god kvalitet, som gör det möjligt för järnvägsföretagen att snabbt svara på marknadsförfrågningar och tillhandahålla en tillförlitlig tjänst till avsändare. För närvarande har godstransporter på järnväg låg prioritet vid tilldelningen av järnvägskapacitet (där persontrafiken prioriteras) och drabbas i slutändan mest av tillfälliga kapacitetsbegränsningar på grund av underhålls- och reparationsarbeten. Kapacitetsförvaltningsaspekter diskuteras närmare i punkt e nedan.

En annan kritisk fråga är finansieringen av infrastruktur och förutsägbarheten hos denna finansiering, eftersom infrastrukturförvaltare måste utarbeta affärsplaner för att säkerställa tillräckliga investeringar i järnvägstransporter. Det behövs ytterligare analys av genomförandet av artikel 8, som innehåller krav för finansieringen av infrastrukturförvaltarna.

Slutligen bör en omfattande bedömning av effekterna av öppnandet av marknaden också beakta sociala aspekter, däribland i) anställningstrygghet, ii) arbetsvillkor, och iii) sektorns mer allmänna hållbarhet. Bristen på specialiserad järnvägspersonal är ett välkänt problem.

b. Tillträde till anläggningar för tjänster och till de tjänster som tillhandahålls på dessa anläggningar

Tillträde till anläggningar för tjänster och till de tjänster som dessa anläggningar erbjuder är avgörande för tillhandahållandet av järnvägstransporttjänster.

Skillnaden mellan järnvägsinfrastruktur och anläggningar för tjänster uppfattas inte alltid på samma sätt av olika intressenter, och denna brist på gemensam förståelse påverkar tillämpningen av reglerna om tillträde och avgifter. Avsaknaden av en exakt och användbar definition av specifika anläggningar för infrastruktur eller för tjänster gör det också svårt att entydigt kategorisera dessa anläggningar och att tillämpa motsvarande bestämmelser. Kombinationen av otydliga definitioner och bristande fullständighet (t.ex. angående vad som bör betraktas som en tilläggstjänst eller som en extra tjänst inom ramen för bilaga II) är också problematisk. I vissa fall samexisterar mer än en anläggning på samma plats, eller så tillhandahålls mer än en tjänst på samma anläggning, vilket skapar osäkerhet om vilka regler som är tillämpliga (goda exempel på detta är hamnar, tunga och lätta underhållstjänster på anläggningar för höghastighetståg och godsterminaler med flera verksamheter).

Tillgången till information om anläggningar för tjänster och tillgängligheten till tjänster inom dessa anläggningar, som föreskrivs i genomförandeförordning (EU) 2017/2177 om tillträde till anläggningar för tjänster och järnvägsrelaterade tjänster[8], är också begränsad.

Slutligen saknar EU:s regelverk bestämmelser för att förhindra diskriminerande förfaranden vid anläggningar för tjänster som ägs av etablerade järnvägsföretag, när användningen av dessa anläggningar för tjänster kan vara avgörande för att järnvägsföretagens konkurrenter ska kunna tillhandahålla järnvägstjänster.

[8] Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/2177 av den 22 november 2017 om tillträde till anläggningar för tjänster och järnvägsrelaterade tjänster (Text av betydelse för EES), EUT L 307, 23.11.2017, s. 1.

c. Tillståndsgivning

Som arkiv för anmälningar från nationella tillståndsmyndigheter (artikel 24.8) har Europeiska unionens järnvägsbyrå i hög grad bidragit till kommissionens utvärdering av bestämmelserna om tillståndsgivning för järnvägsföretag, och belyst frågor kring i) anmälningar (fördröjningar, skilda tolkningar av förfarandena, begränsad digitalisering), ii) bristen på information om olika nationella ramar för civilrättsligt ansvar, och iii) samspelet mellan direktivet och direktiv (EU) 2016/798 (järnvägssäkerhetsdirektivet)[9]. Kommissionen noterade att berörda parter saknar visshet i huruvida ett dotterbolag eller en filial till ett järnvägsföretag omfattas av moderbolagets tillstånd. Berörda parter hänvisade till i) den potentiella tvetydigheten i tolkningen av vissa av de handlingar som krävs för att bevisa ekonomisk förmåga som förtecknas i bilaga III, och ii) avsaknaden av hänvisning till gällande standardiserade finansiella rapporter.

Slutligen uppgav Europeiska unionens järnvägsbyrå även att problem påträffats med anmälningsmallen och förfarandet enligt definitionen i genomförandeförordning (EU) 2015/171[10].

d. Avgifter

Infrastrukturförvaltare tillämpar olika sätt att fastställa avgifter för tillträde, särskilt för att fastställa uppräkningar och bestämma i vilka marknadssegment avgifterna för tillträde ska tillämpas. Berörda parter pekade också på i) bristen på samordning hos infrastrukturförvaltare med avseende på avgifter för tillträde som tillämpas på internationella linjer för gränsöverskridande järnvägstrafik, och ii) skilda tolkningar och tillämpningar av de delar av direktivet som rör avgifter i samband med bilagorna V och VI. Därför har kommissionen antagit riktlinjer[11] som ska ge klarhet i de rättsliga skyldigheter som finns och även ge exempel på bästa praxis och utveckling som observerats på olika järnvägsmarknader i EU.

Svårigheter för infrastukturförvaltare med att samla in data från järnvägsföretag för att beräkna avgifter för tillträde rapporteras också av berörda parter, liksom bristen på tydlighet i begreppet direkta kostnader som introduceras i artikel 30 och beskrivs närmare i förordning (EU) 2015/909[12]. Nationella regleringsorgan spelar en viktig roll inom övervakning och tillsyn i detta hänseende.

e. Kapacitetsförvaltning

De nuvarande reglerna för förvaltning av järnvägsinfrastrukturkapacitet fastställs i direktivet. Det finns belägg för att den nuvarande ramen inte betjänar alla järnvägsmarknadssegment lika

[9] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/798 av den 11 maj 2016 om järnvägssäkerhet (omarbetning), EUT L 138, 26.5.2016, s. 102).
[10] Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/171 av den 4 februari 2015 om vissa aspekter av förfarandet för tillståndsgivning för järnvägsföretag, EUT L 29, 5.2.2015, s. 3.
[11] Meddelande från kommissionen – Tolkningsriktlinjer vid fastställandet av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur, EUT C, C/2025/2606, 7.5.2025.
[12] Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/909 av den 12 juni 2015 om förfarandena för beräkning av den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs, EUT L 148, 13.6.2015, s. 17.

väl. I synnerhet har godstransporter och gränsöverskridande transporter svårt att få kapacitet med tillräcklig kvantitet och kvalitet för att tillgodose kundernas behov.

År 2023 lade kommissionen fram ett förslag till förordning som reviderar dessa regler[13] och inför i) en ny flerårig planeringscykel, ii) bättre gränsöverskridande samordning, och iii) ökad användning av ekonomiska incitament, prestationsgranskning och digitala verktyg. Förslaget, som för närvarande förhandlas i trepartsmöten, kommer att ersätta det befintliga rättsliga ramverket med en enda direkt tillämplig ram för hela EU:s järnvägsnät.

Berörda parter nämner systematiskt att trafikledning och planering av underhåll har en betydande inverkan på utvecklingen av järnvägstransporter och konstaterar i vissa fall att direktivets krav på dessa områden är otydliga eller ojämnt tillämpade. Bristfälliga prioriteringskriterier för internationell trafik, begränsad och oläglig tillgång till byggarbetsplanering och kapacitetsbegränsningar nämns också som betydande orsaker till störningar. Vissa menar att det bara är inkludering av trafikledning och underhållsplanering i de väsentliga uppgifterna som skulle garantera infrastrukturförvaltarnas oberoende, men andra är rädda för att detta skulle kunna göra kritiska operationer mer rigida. Många anser att prestationsincitament för infrastrukturförvaltare bör effektiviseras. Ramavtal ger järnvägsföretagen långsiktiga affärsplaner men får inte skapa osäkerhet (t.ex. kring förnyelsen av dessa ramavtal) eller användas för att förhindra marknadsinträde. Regleringsorganen anser att genomförandeförordning (EU) 2016/545 om ramavtal för närvarande inte förebygger dessa risker[14].

f. Regleringsorgan

För att säkerställa en sund utveckling av järnvägsmarknaden krävs starka och oberoende regleringsorgan. Detta gäller särskilt vid lansering av konkurrens och när vertikalt integrerade företag förekommer. För att kunna utföra de betydelsefulla och utökade uppgifter som fastställs i direktivet måste regleringsorganen ha den kvalificerade personal och den finansiering som behövs. Direktivet förhåller sig ganska allmänt på denna punkt, vilket ger medlemsstaterna frihet att besluta om både finansieringsmekanismen och antalet anställda som måste vara ”i proportion till järnvägssektorns betydelse i medlemsstaten”.

Regleringsorganens förmåga att verkställa regler beror också på deras befogenheter i den nationella lagstiftningen. När direktivet förblir allmänt när det gäller graden av kraft i särskilda regleringsbefogenheter kan de nationella ramarna skilja sig åt, vilket kan äventyra likabehandlingen av företag i hela EU. Exempel på detta är huruvida regleringsorganen kan ålägga sanktioner och i så fall vilka (i direktivet konstateras helt enkelt att dessa måste vara ”lämpliga”), eller regleringsorganens roll i övervakningen av avgifter, som i vissa medlemsstater omfattar en befogenhet till förhandsutvärdering, medan andra är begränsade till efterhandskontroller. I allmänhet skulle effektiviteten i regleringsorganens åtgärder kunna gynnas av en tydligare tolkning av deras befogenheter.

[13] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utnyttjande av järnvägsinfrastrukturkapacitet i det gemensamma europeiska järnvägsområdet, om ändring av direktiv 2012/34/EU och om upphävande av förordning (EU) nr 913/2010 – COM(2023) 443 final.

[14] Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/545 av den 7 april 2016 om förfaranden och kriterier avseende ramavtal för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet, C/2016/1954, EUT L 94, 8.4.2016, s. 1).

Slutligen komplicerar otydliga eller utelämnade definitioner av vissa inslag i direktivet regleringsorganens arbete ytterligare och skapar osäkerhet för marknadsaktörerna.

4. Trafik med höghastighetståg

Det gynnsamma regelverk som fastställs i direktivet har varit en nyckelfaktor för tillväxten av järnvägstrafik med höghastighetståg och har i allt högre grad kopplat samman människor och marknader på ett snabbt och kostnadseffektivt sätt med ett mer hållbart transportsätt[15].

Bättre järnvägsförbindelser med höghastighetståg är ett avgörande steg mot att skapa ett mer sammanlänkat, tillgängligt och enat Europa. Kommissionen tillkännager detta i sitt kommande meddelande om höghastighetståg, som fastställer de åtgärder som krävs för att uppnå följande: 1. Ett fullständigt driftskompatibelt och högpresterande järnvägsnät för höghastighetståg. 2. En konkurrenskraftig tjänstemodell som är inriktad på allmänheten. 3. En vision för en konkurrenskraftig europeisk järnvägsindustri.

I marknadssegmentet för höghastighetståg minskade priserna kraftigt och åkturerna ökade efter introduktionen av konkurrens i inrikestrafiken i Italien, Spanien och mer nyligen Frankrike. Konkurrensens inverkan på biljettpriser, turtäthet, tjänster ombord och restider beror på vilka affärsstrategier de konkurrerande järnvägsföretagen väljer, men är i allmänhet gynnsam för höghastighetstågens resenärer.

Det förekommer dock fortfarande diskriminerande förfaranden och flera hinder för tillträde till höghastighetslinjer, vilket försvagar de positiva effekterna av öppnandet av marknaden. Tillgången till rullande materiel är ett viktigt hinder för tillträde till höghastighetsmarknader med snabb tillväxt. Kommissionen har uppmärksammats på flera fall där nya aktörer hämmas av återstående nationella regler, långa förseningar för nödvändiga tillstånd och de avsevärda tidsmässiga och ekonomiska resurser som krävs för att anpassa rullande materiel till olika tekniska specifikationer, i synnerhet för aktörer som tillhandahåller gränsöverskridande trafik.

Befintliga anläggningar för tjänster, till exempel järnvägsverkstäder, kan inte alltid tillhandahålla de tjänster som krävs för höghastighetståg, och i de fall de kan det är deras territoriella fördelning inte nödvändigtvis anpassad efter nya aktörers behov. Att inrätta nya järnvägsverkstäder eller anpassa de befintliga kräver dock en ansenlig mängd tid och investeringar, liksom tillgång till en lämplig plats, vilket ofta är ogenomförbart för mindre aktörer som saknar stordriftsfördelarna och den nedärvda infrastruktur som de etablerade företagen gynnas av.

Nivån, strukturen och stabiliteten hos avgifter för tillträde är andra faktorer som påverkar marknadsutbudet och konkurrensnivån inom sektorn för höghastighetståg. Avgifter för tillträde är en väsentlig del av driftskostnaderna för järnvägsföretag med höghastighetståg och samtidigt en inkomstkälla för infrastrukturförvaltarna. Järnvägstrafik med höghastighetståg, som tenderar att vara mer lönsam än konventionell trafik på grund av högre passagerarvolymer och högre prissättning, är ofta föremål för uppräkningar utöver direkta kostnadsbaserade avgifter. Detta är fördelaktigt för infrastrukturförvaltarnas nettoresultat men har en negativ inverkan på

[15] Skäl 29 i direktiv (EU) 2016/2370.

operatörernas kostnader och slutligen på biljettpriserna, vilket minskar järnvägens förmåga att konkurrera med andra transportsätt. Beroende på priselasticitet kan järnvägsföretagens besparingar från lägre avgifter för tillträde överföras till passagerarna i form av lägre biljettpriser, vilket ökar efterfrågan och i slutändan infrastrukturförvaltarnas intäkter. Även utan att överföra dessa besparingar skulle förbättrade vinstmarginaler kunna uppmuntra operatörer att utöka sina tjänster, och därmed också öka infrastrukturförvaltares intäkter.

Slutligen kan osäkerhet kring tillämpliga avgifter för tillträde (brist på insyn, alltför komplexa formler och frekventa förändringar) också fungera som ett hinder för marknadsinträde. Bristen på förutsägbarhet när det gäller kostnaderna för att få tillgång till infrastrukturen försvårar utvecklingen av solida affärsplaner och undergräver förtroendet hos potentiella investerare, som behöver långa perioder av stabilitet.

Järnvägstrafik med höghastighetståg erbjuds främst i ett system för öppen tillgång, men det finns fall där denna trafik kombineras med skyldighet att tillhandahålla statligt finansierade allmänna tjänster. Den här kombinationen kan utgöra ett problem när i) det inte finns någon tydlig bokföringsmässig och operativ åtskillnad mellan den kommersiella trafiken och den allmänna trafikplikten för att undvika korssubventionering, eller ii) prioriteringsregler leder till förmånsbehandling av leverantörer som erbjuder kombinerad trafik på bekostnad av rent kommersiell trafik.

Slutligen kommer alla åtgärder för att främja järnvägsförbindelser med höghastighetståg att kräva en tillförlitlig marknadsövervakning. Det saknas dock heltäckande indikatorer i europeisk statistik som är särskilt utformade för att övervaka marknaderna för höghastighetståg både för linjerna och trafiken. Detta beror delvis på att definitionerna av höghastighetslinjer eller höghastighetstrafik i EU:s lagstiftning är vaga eller motsägelsefulla. Initiativ på EU-nivå kommer att angripa denna fråga[16].

5. Vertikalt integrerade företag

Direktivet föreskriver inte någon särskild form av styrning inom järnvägssektorn, och det finns vitt skilda åsikter bland berörda parter om huruvida de nuvarande bestämmelserna är effektiva för att förhindra konkurrenshämmande beteende från vertikalt integrerade företag, där infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ingår i samma enhet. Vissa berörda parter anser att fullständig åtskillnad är det enda effektiva sättet att undvika intressekonflikter och konkurrenshämmande beteende, medan andra betonar fördelarna för samhället med integrerad styrning (en ”systemvision”). Regleringsorganen anser att styrningsmodellens inverkan på konkurrensen inte kan generaliseras, men hävdar att vertikalt integrerade företag kräver intensivare övervakning.

Genom styrningsdirektivet infördes särskilda bestämmelser för att säkerställa att intressekonflikter inte uppstår och att vertikalt integrerade företag inte ägnar sig åt konkurrenshämmande beteende. Den ändrade artikel 7 i direktivet är inriktad på infrastrukturförvaltares oberoende, särskilt inom vertikalt integrerade företag, genom att införa organisatorisk separation i separata rättsliga enheter och förbjuda att högre chefer hos infrastrukturförvaltare samtidigt utnämns till eller anställs i dylika positioner hos bland annat

[16] Se bilaga I till det åtföljande arbetsdokumentet.

järnvägsföretag (och vice versa). Denna sista punkt är synnerligen relevant, eftersom vissa exempel på dubbla mandat och personalöverföringar inom integrerade enheter tyder på att betydande intressekonflikter kvarstår, även i fall där vertikalt integrerade företag formellt följer de rättsliga bestämmelserna. Regleringsorganens tillsynsbefogenheter när det gäller intressekonflikter varierar mellan länder.

I direktivet fastställs flera villkor för att säkerställa att infrastrukturförvaltaren är organisatoriskt och beslutsmässigt oberoende när det gäller de väsentliga uppgifterna (artikel 7a) för att undvika diskriminering till förmån för integrerade järnvägsföretag. Medlemsstaterna får också besluta att tilldela de väsentliga uppgifterna (uttag av avgifter och tilldelning av tåglägen) till ett oberoende organ för de väsentliga uppgifterna. För närvarande har endast Irland, Ungern, Luxemburg och Lettland valt denna lösning.

Vertikalt integrerade företag bedriver i allt högre grad icke-kärnverksamhet som underhåll av rullande materiel, biljettförsäljning, energiförvaltning eller produktion och tillhandahållande av telekommunikationstjänster. Vertikalt integrerade företags utförande av verksamhet för energiförsörjning och underhåll av rullande materiel skulle kunna skapa konkurrenshinder som kräver vidare uppmärksamhet – särskilt när dessa företag använder järnvägsinfrastruktur som ursprungligen finansierats med offentliga medel.

Särredovisning och finansiell insyn i koncerninterna finansiella flöden förblir väsentliga frågor. Andra viktiga frågor är bristen på insyn och svårigheterna för regleringsorganen att få tillgång till den finansiella information som behövs för att de ska kunna utföra sina övervaknings- och tillsynsuppgifter. Exempel på förbjudna förfaranden av detta slag är bland annat i) koncerninterna gynnsamma finansieringsvillkor, ii) kumulation av uppgifter och ansvarsområden internt på det vertikalt integrerade företaget, iii) brist på insyn, och iv) underlåtenhet att separera räkenskaper. Direkta överföringar av tillgångar mellan enheter i samma koncern kan också utgöra ett problem.

Regleringsorganens verksamhet är grundläggande för att säkerställa efterlevnaden av reglerna kring vertikalt integrerade företag, särskilt reglerna om särredovisning och skyddsåtgärder mot icke-diskriminerande metoder. Artikel 56.12 i direktivet ger regleringsorganen befogenhet att kontrollera efterlevnaden av artikel 6 (särredovisning) och artikel 7d (finansiell insyn). Effektiviteten hos regleringsorganens utredningsbefogenheter beror dock på den nationella rättsliga ramen och är inte enhetlig i medlemsstaterna. Återstående svårigheter är bland annat att revisionerna är resursintensiva och att det är svårt att få tillgång till kritisk information. Att strama upp regleringsorganens befogenheter, förbättra deras tillgång till uppgifter och överväga tredjepartsrevisioner som finansieras av operatörer skulle kunna förbättra effektiviteten och säkerställa en konsekvent tillsyn.

Snedvridningar av konkurrensen och diskriminerande förfaranden skulle kunna förhindras ytterligare genom lagstiftningsinitiativ som att i) ta itu med rättsliga tvetydigheter i viktiga definitioner, ii) öka insynen i dataåtkomst och finansiella flöden, iii) fysiskt och operativt separera infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags it-system, iv) tillgodose rättvist tillträde till anläggningar för tjänster och stationernas utrymmen, och v) stärka regleringsorganens oberoende, resurser och tillsynsförmåga[17].

[17] Mer information om denna punkt finns i studien ”Input study on vertically integrated rail companies in the European Union” på GD Transport och rörlighets webbplats.

6. Slutsatser

Det är svårt att i detta skede göra en fullständig och tillförlitlig bedömning av effekterna av det reviderade direktivet. Detta beror på i) den korta tidsperioden sedan direktivet antogs fullt ut i medlemsstaterna, ii) covid-19-pandemins inverkan på järnvägssektorn, och iii) energikrisens inverkan på järnvägssektorn. Trots den positiva utvecklingen på vissa marknader finns det starka indikationer på att många hinder fortsätter att begränsa inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde i enlighet med direktivet, och att det finns aspekter av direktivet som inte på ett lämpligt sätt tar itu med de återstående hindren.

Under de senaste åren har kommissionen tagit initiativ för att angripa specifika problemområden i direktivet. Dessa initiativ omfattar **förslaget till förordning om utnyttjande av järnvägsinfrastrukturkapacitet** och **riktlinjerna för avgifter för tillträde**. I **det kommande meddelandet om höghastighetståg i EU** behandlas frågor om marknadsreglering och behovet av infrastrukturinvesteringar. **Initiativ rörande biljettförsäljning** pågår också redan.

Trots dessa nya initiativ från kommissionen återstår ytterligare problematiska inslag i genomförandet av järnvägslagstiftningen som behöver hanteras.

Bedömningen av ekonomisk jämvikt är ett viktigt inslag i öppnandet av marknaden och bör tillämpas konsekvent och användas på lämpligt sätt. Beroende på resultaten av utvärderingen av hur bedömningen av ekonomisk jämvikt används och av genomförandet av **förordning (EU) 2018/1795** kan kommissionen besluta att se över den förordningen.

Järnvägstransporttjänster fordrar rättvist och icke-diskriminerande tillträde till anläggningar för tjänster och till de tjänster som tillhandahålls på dessa anläggningar, men det finns fortfarande stora hinder på detta område. Kommissionen kommer att utvärdera dessa hinder vid översynen av **genomförandeförordning (EU) 2017/2177**.

Med tanke på problemen kring tillståndsgivning kommer kommissionen också att se över **genomförandeförordning (EU) 2015/171** för att se hur den kan uppdateras och förbättras.

När det gäller bristen på övergripande specifika indikatorer för marknadsövervakning kommer kommissionen att revidera **genomförandeförordning (EU) 2015/1100** för att inkludera särskilda indikatorer för höghastighetståg och indikatorer för sociala och arbetsmässiga aspekter, och samtidigt förenkla rapporteringsskyldigheterna så mycket som möjligt.

Kommissionen är medveten om att det för vissa problematiska aspekter av direktivet krävs ytterligare fördjupad bedömning och kommer att fortsätta att samarbeta med sektorn för att ta itu med dessa problematiska aspekter. Tillgången till och finansieringen av rullande materiel är ett framträdande exempel på dessa problematiska aspekter. När det gäller de kvarstående problemen i samband med vertikalt integrerade företag är kommissionen fast besluten att effektivt tillämpa de nuvarande bestämmelserna på detta område.