EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.7.2025
COM(2025) 368 final

# POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

## o izvajanju Direktive 2012/34/EU, kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

## 1. Uvod

To poročilo vsebuje pregled izvajanja Direktive 2012/34/EU[1] (v nadaljnjem besedilu: Direktiva), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2016/2370[2] (v nadaljnjem besedilu: direktiva o upravljanju), v zvezi z železniškim sektorjem, kot se zahteva s členom 63(1) Direktive 2012/34/EU. Namen tega poročila je zagotoviti pregled ključnih vprašanj in težav pri izvajanju Direktive. Vendar v njem ni mogoče izčrpno opisati vseh nacionalnih ukrepov izvajanja, prav tako pa ne vpliva na nobeno stališče, ki bi ga lahko Komisija zavzela v morebitnih prihodnjih sodnih postopkih.

Kot je določeno v členu 63(1) Direktive 2012/34/EU, je v poročilu ocenjeno zlasti naslednje: (1) razvoj storitev železniškega prometa visokih hitrosti in obstoj diskriminatornega izvajanja dostopa do železniških prog za visoke hitrosti ter (2) ali v povezavi z upravljavci infrastrukture, ki so del vertikalno integriranega podjetja, še obstajajo diskriminatorno ravnanje ali druge vrste izkrivljanja konkurence. Analiza trga za visoke hitrosti v okviru tega poročila o izvajanju je prispevala tudi k pripravi sporočila o železniškem prometu visokih hitrosti[3], ki ga bo sprejela Komisija.

Spodbujanje železniškega prometa velja za bistveno za razogljičenje prometa, saj je železniški promet eden od najučinkovitejših načinov prevoza. Leta 2022 je predstavljal 7,2 % potniškega prometa v EU in 11,9 % tovornega prometa v EU, hkrati pa je povzročil le 0,3 % emisij toplogrednih plinov iz prometa. Železniški promet predstavlja le 1,8 % končne porabe energije v prometu v EU.

To poročilo kaže, da nekatere ovire še vedno zavirajo razvoj pravega enotnega evropskega železniškega območja. Vendar zaradi zamud pri prenosu direktive o upravljanju v nacionalno zakonodajo, vpliva pandemije COVID-19 in energetske krize v zadnjih letih[4] še ni mogoče izvesti celovite ocene učinka Direktive na železniški trg. Za utemeljitev predložitve novih zakonodajnih predlogov bi bili v tej fazi potrebni obsežnejši dokazi. Vendar bi lahko bili ciljno usmerjeni ukrepi v zvezi z vprašanji, opredeljenimi v tem poročilu, mogoči na podlagi posebnih ukrepov politike ali revizij drugih aktov, kot so izvedbeni akti, delegirani akti ali smernice.

Komisija ceni prispevek deležnikov k temu poročilu, kot je predstavljen v Prilogi A k delovnemu dokumentu služb Komisije (v nadaljnjem besedilu: delovni dokument), priloženemu temu poročilu, in bo ta prispevek upoštevala pri vseh morebitnih nadaljnjih ukrepih.

Poročilo ne vključuje podatkov o najnovejšem razvoju na trgu. Obsežen pregled, vključno s statističnimi podatki, pa je na voljo v Prilogi C k delovnemu dokumentu.

## 2. Prenos

Direktiva je bila nazadnje spremenjena leta 2016 z direktivo o upravljanju, ki obravnava odprtje trga notranjih storitev potniškega prometa in upravljanje železniške infrastrukture.

[1] Direktiva 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (prenovitev) (Besedilo velja za EGP) (UL L 343, 14.12.2012, str. 32).
[2] Direktiva (EU) 2016/2370 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2016 o spremembi Direktive 2012/34/EU glede odprtja trga notranjih storitev železniškega potniškega prometa in upravljanja železniške infrastrukture (UL L 352, 23.12.2016, str. 1).
[3] Sporočilo o železniškem prometu visokih hitrosti, v pripravi.
[4] Evropska komisija, Vpliv pandemije COVID-19 na finančno vzdržnost železniškega sektorja (2024).

Komisija je spremljala prenos Direktive v nacionalno zakonodajo in začela več postopkov za ugotavljanje kršitev proti državam članicam. Polovica teh postopkov se je nanašala na države članice, ki Komisije niso pravočasno obvestile o svojih ukrepih za prenos. Druga polovica se je nanašala na vidike neskladnosti, tj. primere, v katerih Direktiva ni bila pravilno prenesena. Najpogosteje so se pojavili naslednji vidiki neskladnosti (navedeni po pogostnosti):

- upravljanje upravljavcev infrastrukture,
- okvir za zaračunavanje uporabnin,
- vloga regulatornega organa,
- podelitev pravic dostopa do infrastrukture,
- dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti,
- podeljevanje licenc.

Več podrobnosti o postopkih za ugotavljanje kršitev je na voljo v Prilogi B k delovnemu dokumentu.

## 3. Izvajanje glavnih določb

### a. Odprtje trga

Kot je pokazala študija, ki jo je nedavno objavila Komisija, ima odprtje trga pozitivne učinke za stranke[5].

Predhodni rezultati, ki temeljijo na izkušnjah vodilnih pri odpiranju trgov notranjih storitev potniškega prometa, kažejo, da so v primerih, ko so imeli potniki več možnosti, železniške storitve postale cenejše in pogostejše.

Z zaključkom procesa postopnega odpiranja trga je Direktiva spodbudila prevoznike v železniškem prometu k večji odzivnosti na potrebe strank in izboljšanju stroškovne učinkovitosti, s čimer se je okrepila vloga železniškega prometa pri pospeševanju zmanjševanja emisij iz prometa in preobremenjenosti infrastrukture.

V skladu s sedanjim regulativnim okvirom EU se lahko zagotavljanje storitev potniškega prometa z odprtim dostopom omeji le, če se s preskusom ekonomskega ravnovesja v skladu s členom 11 Direktive določi, da bi nova storitev potniškega prometa ogrozila ekonomsko ravnovesje javne službe, ki se izvaja na isti ali alternativni progi. Preskus ekonomskega ravnovesja je izjema pri odprtju trga in bi ga bilo treba ustrezno uporabljati. Uporaba preskusa ekonomskega ravnovesja vzbuja različne pomisleke, od 18-mesečnega predhodnega obvestila o novih storitvah, ki se zahteva s členom 38(4) Direktive, do nedosledne razlage Izvedbene uredbe (EU) 2018/1795 o določitvi postopka in meril za uporabo preskusa ekonomskega ravnovesja[6].

Cenovna dostopnost in udobje ostajata ključna dejavnika za potnike, ki izberejo vlak pred drugimi načini prevoza, konkurenčnost železniškega prometa pa je treba še izboljšati. Poleg

[5] Evropska komisija, Študija o cenah storitev železniškega potniškega in tovornega prometa za končne porabnike (2024).

[6] Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/1795 z dne 20. novembra 2018 o določitvi postopka in meril za uporabo preskusa ekonomskega ravnovesja v skladu s členom 11 Direktive 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta, UL L 294, 21.11.2018, str. 5.

tega so bili v Evropski uniji že uvedeni ukrepi, ki le delno krijejo zunanje stroške ogljično intenzivnejših načinov prevoza, zlasti sistem EU za trgovanje z emisijami.

Zagotavljanje čezmejnih storitev ostaja izziv zaradi težav z interoperabilnostjo in usklajevanjem zmogljivosti. Te težave so še posebno zahtevne za nove udeležence in mala zagonska podjetja, ki se morajo zanašati na več partnerjev. Nočne vlake, ki imajo negativne ali zelo nizke stopnje dobička, je še posebno težko uvesti.

Še vedno obstajajo znatne ovire za vstop za vse potniške storitve in te ovire niso vedno obravnavane v zakonodaji EU.

Razpoložljivost tirnih vozil je bistvena za zagotavljanje storitev železniškega prometa. Nakup novih tirnih vozil je drag, dobavni roki pa so dolgi, zlasti za potniška tirna vozila. To predstavlja izziv, zlasti za manjše prevoznike in povsem nove udeležence, ki imajo pogosto težave pri financiranju svojih naložb v nasprotju z velikimi uveljavljenimi prevozniki in njihovimi hčerinskimi družbami.

Dobro delujoči trgi zakupa ali rabljenih potniških tirnih vozil še niso na voljo, v nasprotju s sektorjem tovornega prometa, kjer je bilo odprtje trga veliko zgodnejše in se je trg zakupa lahko razvil. V potniškem sektorju se lahko aktivni prevozniki raje odločijo za razrez tirnih vozil kot za nadaljnjo prodajo, da ne bi dajali prednosti konkurentom. V nekaterih primerih je razpoložljivost rabljenih tirnih vozil dodatno omejena zaradi potrebe po uskladitvi starega materiala z novejšimi predpisi (na primer za tirna vozila, ki vsebujejo azbest). V trenutni direktivi ta zelo pomembna ovira za vstop ni omenjena.

Zaradi razdrobljenega okolja izdajanja vozovnic in pomanjkanja vozovnic, ki veljajo za vse proge, je potovanje z vlakom za potnike manj privlačno[7]. Komisija trenutno pripravlja posebne pobude v zvezi s tem (na primer v zvezi z multimodalnimi digitalnimi storitvami mobilnosti in enotno digitalno rezervacijo/izdajo vozovnic poleg ciljno usmerjene revizije Uredbe (EU) 2021/782 o pravicah in obveznostih potnikov v železniškem prometu).

Spremembe, uvedene z direktivo o upravljanju, so bile manj pomembne za železniški tovorni promet, ki od leta 2007 deluje na popolnoma odprtem trgu EU. Kljub temu nedavni razvoj na trgu železniškega tovornega prometa ni tako spodbuden in prehod na železniški prevoz se še ni uresničil. Različni segmenti trga železniškega tovornega prometa namreč kažejo različno dinamiko. S preoblikovanjem evropskega gospodarstva se na primer povpraševanje po prevozu preusmerja z blaga v razsutem stanju, kot so premog, kemikalije, osnovne kovine in naftni proizvodi, na prevoz v zabojnikih. Na splošno dobra uspešnost intermodalnega železniškega prometa v zadnjih letih je bila tako več kot izravnana z zmanjšanjem prevoza razsutega tovora, ki je jedro dejavnosti železniškega tovornega prometa. Zaradi stroškov in zapletenosti ima težave tudi segment prevoza posameznih vagonskih pošiljk.

Eden od najpomembnejših dejavnikov za uspeh sektorja železniškega tovornega prometa je razpoložljivost kakovostne zmogljivosti omrežja, ki prevoznikom v železniškem prometu omogoča, da se hitro odzovejo na zahteve trga in naročnikom prevoza zagotovijo zanesljive

[7] Člen 13a Direktive 2012/34/EU določa: „Komisija spremlja dogajanje na železniškem trgu v zvezi z uvedbo in uporabo skupnih informacijskih sistemov in sistemov za izdajanje vozovnic, ki veljajo za vse proge, ter oceni, ali je potrebno ukrepanje na ravni Unije, pri čemer upošteva tržne pobude“. Poleg tega člen 12 Uredbe 2021/782 o pravicah in obveznostih potnikov v železniškem prometu določa nekatere obveznosti prevoznikov v železniškem prometu, da ponudijo vozovnice, ki veljajo za vse proge.

storitve. Železniški tovorni promet trenutno nima prednosti pri dodeljevanju železniških zmogljivosti (prednost ima potniški promet) in na koncu najbolj trpi zaradi začasnih omejitev zmogljivosti zaradi vzdrževalnih in popravljalnih del. Vidiki upravljanja zmogljivosti so podrobneje obravnavani v točki (e) v nadaljevanju.

Drugo ključno vprašanje je financiranje infrastrukture in predvidljivost tega financiranja, saj morajo upravljavci infrastrukture pripraviti poslovne načrte, da bi zagotovili zadostne naložbe v železniški promet. V zvezi s tem je potrebna nadaljnja analiza izvajanja člena 8, ki določa zahteve za financiranje upravljavcev infrastrukture.

V celoviti oceni učinkov odprtja trga bi morali biti obravnavani tudi socialni vidiki, vključno z: (i) varnostjo delovnega mesta, (ii) delovnimi pogoji in (iii) trajnostnostjo sektorja na splošno. Pomanjkanje specializiranega železniškega osebja je splošno priznana težava.

b. Dostop do objektov za izvajanje železniških storitev in do storitev, ki se izvajajo v teh objektih

Dostop do objektov za izvajanje železniških storitev in do storitev, ki se izvajajo v teh objektih, je bistven za zagotavljanje storitev železniškega prometa.

Različni deležniki razlikovanja med železniško infrastrukturo in objekti za izvajanje železniških storitev ne razumejo vedno enako, to pomanjkanje skupnega razumevanja pa vpliva na izvrševanje pravil, ki urejajo dostop in zaračunavanje uporabnin. Ker ni natančne in uporabne opredelitve posameznih sestavnih delov infrastrukture ali objektov za izvajanje železniških storitev, je te sestavne dele tudi težko nedvoumno razvrstiti in uporabiti ustrezne določbe. Problematična je tudi kombinacija nejasnih opredelitev in neizčrpnosti (na primer o tem, kaj bi bilo treba šteti za dodatno oziroma pomožno storitev v okviru Priloge II). V nekaterih primerih na isti lokaciji obstaja več kot en objekt ali pa se v istem objektu izvaja več kot ena storitev, kar povzroča negotovost glede pravil, ki se uporabljajo (glavni primeri so pristanišča, večje in manjše vzdrževalne storitve v železniških objektih za visoke hitrosti in večnamenski tovorni terminali).

Razpoložljivost informacij o objektih za izvajanje železniških storitev in dostopnosti storitev v teh objektih v skladu z Izvedbeno uredbo (EU) 2017/2177 o dostopu do objektov za izvajanje železniških storitev in z železnico povezanih storitev[8] je prav tako omejena.

Nazadnje, regulativni okvir EU ne vsebuje določb za preprečevanje diskriminatornih praks objektov za izvajanje železniških storitev, ki so v lasti uveljavljenih prevoznikov v železniškem prometu, kadar je uporaba teh objektov lahko ključna za konkurente prevoznikov v železniškem prometu pri zagotavljanju storitev železniškega prometa.

c. Izdaja licenc

Agencija Evropske unije za železnice (ERA) je kot odložišče obvestil nacionalnih licenčnih organov (člen 24(8)) pomembno prispevala k oceni določb o izdaji licenc prevoznikom v

[8] Izvedbena uredba Komisije (EU) 2017/2177 z dne 22. novembra 2017 o dostopu do objektov za izvajanje železniških storitev in z železnico povezanih storitev (Besedilo velja za EGP) (UL L 307, 23.11.2017, str. 1).

železniškem prometu, ki jo je izvedla Komisija, pri čemer je izpostavila vprašanja, povezana z: (i) uradnimi obvestili (zamude, različne razlage postopkov, omejena digitalizacija), (ii) pomanjkanjem informacij o različnih nacionalnih okvirih civilne odgovornosti ter (iii) medsebojnim vplivom Direktive in Direktive (EU) 2016/798 (direktiva o varnosti na železnici)[9]. Komisija je ugotovila, da deležnikom ni jasno, ali se lahko hčerinska družba ali podružnica prevoznika v železniškem prometu zanese na licenco svoje matične družbe. Deležniki so navedli: (i) morebitno dvoumnost pri razlagi nekaterih dokumentov, potrebnih za dokazovanje finančne sposobnosti iz Priloge III, in (ii) neobstoj sklicevanja na trenutna standardna računovodska poročila.

Nazadnje, agencija ERA je poročala tudi o težavah v zvezi z obrazcem in postopkom za obveščanje, kot sta opredeljena v Izvedbeni uredbi (EU) 2015/171[10].

d. Zaračunavanje uporabnin

Upravljavci infrastrukture uporabljajo različne pristope k zaračunavanju uporabnin za dostop po tirih, zlasti za določanje pribitkov in tržnih segmentov, v katerih se te uporabnine uporabljajo. Deležniki so tudi: (i) opozorili na neusklajenost upravljavcev infrastrukture glede uporabnin za dostop po tirih, ki se uporabljajo za mednarodne proge za storitve čezmejnega železniškega prometa, ter (ii) poročali o različnih razlagah in uporabah delov Direktive, povezanih z zaračunavanjem uporabnin, v povezavi s prilogama V in VI. Zato je Komisija sprejela smernice[11], da bi pojasnila obstoječe pravne obveznosti ter predstavila primere dobrih praks in razvoja na različnih železniških trgih EU.

Deležniki poročajo tudi o težavah, s katerimi se spopadajo upravljavci infrastrukture pri zbiranju podatkov od prevoznikov v železniškem prometu za izračun uporabnin za dostop po tirih, ter o nejasnosti glede pojma neposredni stroški, ki je uveden v členu 30 in podrobno opisan v Uredbi (EU) 2015/909[12]. Nacionalni regulatorni organi imajo v zvezi s tem pomembno vlogo pri spremljanju in izvrševanju.

e. Upravljanje zmogljivosti

Trenutna pravila za upravljanje zmogljivosti železniške infrastrukturne so določena v Direktivi. Dokazi kažejo, da sedanji okvir ne ustreza enako dobro vsem segmentom železniškega trga. Zlasti v tovornem in čezmejnem prometu je težko pridobiti količinsko in kakovostno zadostne zmogljivosti, ki bi izpolnjevale potrebe porabnikov.

[9] Direktiva (EU) 2016/798 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o varnosti na železnici (prenovitev) (UL L 138, 26.5.2016, str. 102).
[10] Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/171 z dne 4. februarja 2015 o nekaterih vidikih postopka za izdajo licenc prevoznikom v železniškem prometu (UL L 29, 5.2.2015, str. 3).
[11] Sporočilo Komisije – Smernice za razlago določanja uporabnin za železniško infrastrukturo (UL C, C/2025/2606, 7.5.2025).
[12] Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/909 z dne 12. junija 2015 o načinih izračunavanja stroškov, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa (UL L 148, 13.6.2015, str. 17).

Komisija je leta 2023 predložila predlog uredbe o reviziji navedenih pravil[13], ki uvaja: (i) nov večletni cikel načrtovanja, (ii) boljše čezmejno usklajevanje ter (iii) večjo uporabo ekonomskih spodbud, oceno uspešnosti in digitalna orodja. S predlogom, o katerem trenutno potekajo tristranska pogajanja, bo obstoječi pravni okvir nadomeščen z enotnim okvirom, ki se bo neposredno uporabljal za celotno železniško omrežje EU.

Deležniki sistematično navajajo, da upravljanje prometa in načrtovanje vzdrževanja pomembno vplivata na razvoj železniškega prometa, in v nekaterih primerih ugotavljajo, da so zahteve Direktive v zvezi s temi temami nejasne ali se uporabljajo neenakomerno. Kot pomembni viri motenj so navedeni tudi slaba merila za prednostno razvrščanje mednarodnega prometa, omejen in nepravočasen dostop do načrtovanja del ter omejitve zmogljivosti. Nekateri menijo, da bi samo vključitev upravljanja prometa in načrtovanja vzdrževanja v bistvene funkcije zagotovila neodvisnost upravljavcev infrastrukture, drugi pa se bojijo, da bi bile lahko zaradi tega kritične dejavnosti bolj toge. Mnogi menijo, da bi morale biti spodbude za uspešnost upravljavcev infrastrukture učinkovitejše. Okvirne pogodbe zagotavljajo dolgoročnost poslovnih načrtov prevoznikov v železniškem prometu, vendar ne smejo ustvarjati negotovosti (na primer glede podaljšanja teh okvirnih pogodb) ali se uporabljati za preprečevanje vstopa na trg. Po mnenju regulatornih organov Izvedbena uredba (EU) 2016/545 o okvirnih pogodbah trenutno ne preprečuje teh tveganj[14].

f. Regulatorni organi

Za zagotavljanje zdravega razvoja železniškega trga so potrebni močni in neodvisni regulatorni organi. To še zlasti velja med uvajanjem konkurence in ob prisotnosti vertikalno integriranih podjetij. Za izvajanje pomembnih in razširjenih nalog, določenih v Direktivi, morajo imeti regulatorni organi potrebno usposobljeno osebje in finančna sredstva. Direktiva v zvezi s tem ostaja precej splošna in državam članicam prepušča, da same odločajo o mehanizmu financiranja in številu zaposlenih, ki morata biti „sorazmern[a] s pomembnostjo železniškega sektorja v posamezni državi članici“.

Sposobnost regulatornih organov, da izvršujejo pravila, je odvisna tudi od njihovih pooblastil v nacionalni zakonodaji. Kadar Direktiva ostaja splošna glede moči posebnih regulativnih pooblastil, se lahko nacionalni okviri razlikujejo, to pa bi lahko ogrozilo enako obravnavo podjetij po vsej EU. Primeri tega so pooblastila za sankcioniranje in višina kazni, ki jih lahko naložijo regulatorni organi (za katere je v Direktivi preprosto navedeno, da morajo biti „ustrezne“), ali vloga regulatornih organov pri spremljanju uporabnin, ki v nekaterih državah članicah vključuje pooblastilo za predhodno ocenjevanje, medtem ko je v drugih omejena na naknadne preglede. Na splošno bi bila za učinkovitost ukrepov regulatornih organov koristna jasnejša razlaga njihovih pooblastil.

Nazadnje, nejasne ali manjkajoče opredelitve nekaterih elementov Direktive dodatno otežujejo delo regulatornih organov in ustvarjajo negotovost za akterje na trgu.

[13] Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi zmogljivosti železniške infrastrukture na enotnem evropskem železniškem območju, spremembi Direktive 2012/34/EU in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 913/2010 (COM(2023) 443 final).

[14] Izvedbena uredba Komisije (EU) 2016/545 z dne 7. aprila 2016 o postopkih in merilih pri okvirnih pogodbah za dodelitev železniških infrastrukturnih zmogljivosti (C/2016/1954, UL L 94, 8.4.2016, str. 1).

## 4. Storitve prometa visokih hitrosti

Ugoden regulativni okvir, opredeljen z Direktivo, je bil ključni dejavnik za rast storitev železniškega prometa visokih hitrosti, ki ljudem in trgom vse bolj omogočajo hitro in stroškovno učinkovito povezovanje, in to z bolj trajnostnim načinom prevoza[15].

Boljše železniške povezave za visoke hitrosti so ključen korak k oblikovanju bolj povezane, dostopne in enotne Evrope. Komisija je to priznala v svojem prihodnjem sporočilu o železniškem prometu visokih hitrosti, v katerem so predstavljeni potrebni koraki za uresničitev: (1) popolnoma interoperabilnega in visokozmogljivega železniškega omrežja za visoke hitrosti, (2) konkurenčnega modela storitev, usmerjenega k javnosti, in (3) vizije o konkurenčni evropski železniški dobavni industriji.

V segmentu železniškega prometa visokih hitrosti so se po uvedbi konkurence na področju notranjih storitev v Italiji, Španiji in nedavno v Franciji znatno znižale cene in povečalo število potnikov. Vpliv konkurence na prevoznine, pogostost, storitve na vlaku in čas potovanja je odvisen od poslovnih strategij, ki jih sprejmejo konkurenčni prevozniki v železniškem prometu, vendar je na splošno ugoden za potnike v železniškem prometu visokih hitrosti.

Vendar še vedno obstajajo diskriminatorne prakse in številne ovire za dostop do železniških prog za visoke hitrosti, ki slabijo pozitiven učinek odprtja trga. Razpoložljivost tirnih vozil je velika ovira za vstop na hitro rastoče trge za visoke hitrosti. Komisija je bila seznanjena z več primeri, v katerih se novi udeleženci srečujejo z ovirami, ki jih povzročajo preostali nacionalni predpisi, dolge zamude pri pridobivanju potrebnih dovoljenj ter precejšnji čas in stroški, potrebni za prilagoditev tirnih vozil različnim tehničnim specifikacijam, zlasti pri zagotavljanju čezmejnih storitev.

Obstoječi objekti za izvajanje železniških storitev, kot so vzdrževalne delavnice, niso vedno sposobni zagotavljati storitev, ki jih potrebujejo hitri vlaki, če pa so sposobni zagotavljati te storitve, njihova ozemeljska porazdelitev morda ni prilagojena potrebam novih udeležencev. Vendar je za vzpostavitev novih vzdrževalnih delavnic ali prilagoditev obstoječih potrebnih veliko časa in naložb, pa tudi razpoložljivost ustrezne lokacije, kar je pogosto neizvedljivo za manjše prevoznike, ki nimajo ekonomije obsega ali obstoječe infrastrukture, ki ju imajo uveljavljeni operaterji.

Višina, struktura in stabilnost uporabnin za dostop po tirih so drugi elementi, ki vplivajo na ponudbo na trgu in raven konkurence v sektorju železniškega prometa visokih hitrosti. Uporabnine za dostop po tirih predstavljajo znaten del operativnih stroškov za prevoznike v železniškem prometu visokih hitrosti in hkrati vir prihodkov za upravljavce infrastrukture. Za storitve železniškega prometa visokih hitrosti, ki so zaradi večjega števila potnikov in oblikovanja premijskih cen običajno donosnejše od konvencionalnih storitev, se poleg uporabnin, ki temeljijo na neposrednih stroških, pogosto uporabljajo pribitki. To koristi končnemu izidu upravljavcev infrastrukture, vendar negativno vpliva na stroške prevoznikov in navsezadnje na cene vozovnic, kar zmanjšuje zmožnost železniškega prevoza, da konkurira

[15] Uvodna izjava 29 Direktive (EU) 2016/2370.

drugim načinom prevoza. Odvisno od cenovne elastičnosti bi se lahko prihranki prevoznikov v železniškem prometu zaradi nižjih uporabnin za dostop po tirih prenesli na potnike v obliki nižjih prevoznin, s čimer bi se povečalo povpraševanje in navsezadnje prihodki upravljavcev infrastrukture. Tudi brez prenosa teh prihrankov bi lahko višje stopnje dobička spodbudile prevoznike, da razširijo svoje storitve, s čimer bi se povečali tudi prihodki upravljavcev infrastrukture.

Nazadnje, negotovost glede veljavnih uporabnin za dostop po tirih (nepreglednost, prezapletene formule, pogoste spremembe) je lahko prav tako ovira za vstop na trg. Nepredvidljivost stroškov dostopa do infrastrukture otežuje razvoj trdnih poslovnih načrtov in spodkopava zaupanje potencialnih vlagateljev, ki potrebujejo stabilnost v daljšem časovnem obdobju.

Storitve železniškega prometa visokih hitrosti se večinoma ponujajo v okviru režima odprtega dostopa, vendar obstajajo primeri, ko se te storitve kombinirajo z izpolnjevanjem obveznosti javne službe, ki jih financira država. Ta kombinacija lahko predstavlja težavo, če: (i) med komercialnim delom storitve in delom storitve v okviru obveznosti javne službe ni jasne računovodske in operativne ločitve, da bi se izognili navzkrižnemu subvencioniranju, ali če (ii) prednostna pravila povzročijo prednostno obravnavo ponudnikov, ki ponujajo kombinirane storitve v škodo izključno komercialnih storitev.

Nazadnje, za vsak ukrep za spodbujanje železniških povezav za visoke hitrosti bo potrebno zanesljivo spremljanje trga. Vendar v evropski statistiki ni celovitih kazalnikov, posebej zasnovanih za spremljanje trgov železniškega prometa visokih hitrosti, za proge in storitve. To je delno posledica nenatančnih ali neskladnih opredelitev prog za visoke hitrosti ali storitev prometa visokih hitrosti v zakonodaji EU. To vprašanje bo obravnavano v pobudah na ravni EU[16].

## 5. Vertikalno integrirana podjetja

Direktiva ne določa posebne oblike upravljanja v železniškem sektorju, mnenja deležnikov o tem, ali so sedanje določbe učinkovite pri preprečevanju protikonkurenčnega ravnanja vertikalno integriranih podjetij, kadar so upravljavci infrastrukture in prevozniki v železniškem prometu del istega subjekta, pa se zelo razlikujejo. Nekateri deležniki menijo, da je popolno ločevanje edini učinkovit način za preprečevanje nasprotij interesov in protikonkurenčnega ravnanja, drugi pa poudarjajo koristi integriranega upravljanja za družbo („sistemska vizija“). Regulatorni organi menijo, da vpliva modela upravljanja na konkurenco ni mogoče posplošiti, vendar trdijo, da je za vertikalno integrirana podjetja potreben strožji nadzor.

Z direktivo o upravljanju so bile uvedene posebne določbe za zagotovitev, da ne bi bilo nasprotij interesov in protikonkurenčnega ravnanja vertikalno integriranih podjetij. Spremenjeni člen 7 Direktive se osredotoča na neodvisnost upravljavcev infrastrukture, zlasti v vertikalno integriranih podjetjih, pri čemer nalaga organizacijsko ločitev v ločenih pravnih subjektih ter med drugim prepoveduje hkratna imenovanja ali zaposlitev višjega vodstva upravljavca infrastrukture v prevozniku v železniškem prometu (ali obratno). To zadnje je zlasti pomembno, saj nekateri primeri dvojnih mandatov in premestitev osebja znotraj integriranih

[16] Glej Prilogo C k priloženemu delovnemu dokumentu.

subjektov kažejo na obstoj znatnih nasprotij interesov, tudi v primerih, ko vertikalno integrirana podjetja formalno izpolnjujejo pravne določbe. Nadzorniška pooblastila regulatornih organov v zvezi z nasprotji interesov se med državami razlikujejo.

Direktiva določa več pogojev za zagotovitev, da je upravljavec infrastrukture glede bistvenih funkcij organizacijsko in na ravni odločanja neodvisen (člen 7a), da se prepreči diskriminacija v korist integriranih prevoznikov v železniškem prometu. Države članice se lahko tudi odločijo, da bistvene funkcije (zaračunavanje uporabnin in dodeljevanje poti) dodelijo neodvisnemu organu za bistvene funkcije. Trenutno so se za to rešitev odločili le Irska, Madžarska, Luksemburg in Latvija.

Vertikalno integrirana podjetja se vse bolj ukvarjajo z netemeljnimi dejavnostmi, kot so vzdrževanje tirnih vozil, izdajanje vozovnic, upravljanje energije ali proizvodnja in zagotavljanje telekomunikacijskih storitev. Z izvajanjem dejavnosti oskrbe z energijo in vzdrževanja tirnih vozil v vertikalno integriranih podjetjih bi lahko nastale konkurenčne ovire, ki jim je treba nameniti večjo pozornost, zlasti kadar ta vertikalno integrirana podjetja uporabljajo železniško infrastrukturo, ki se je prvotno financirala z javnimi sredstvi.

Ločevanje poslovnih računov in finančna preglednost finančnih tokov znotraj skupine ostajata pomembni vprašanji. Druga pomembna vprašanja vključujejo nepreglednost in težave, s katerimi se srečujejo regulatorni organi pri dostopu do finančnih informacij, potrebnih za opravljanje svojih nalog spremljanja in izvrševanja. Primeri tovrstnega prepovedanega ravnanja so: (i) ugodni pogoji financiranja znotraj skupine, (ii) kopičenje nalog in odgovornosti znotraj vertikalno integriranega podjetja, (iii) pomanjkanje preglednosti in (iv) neločevanje poslovnih računov. Težavo bi lahko predstavljali tudi neposredni prenosi sredstev med subjekti v isti skupini.

Dejavnost regulatornih organov je bistvena za zagotavljanje skladnosti s pravili, povezanimi z vertikalno integriranimi podjetji, zlasti s pravili o ločenih poslovnih računih in zaščitnimi ukrepi proti diskriminatornim praksam. S členom 56(12) Direktive so regulatorni organi pooblaščeni, da preverijo skladnost s členom 6 (ločevanje poslovnih računov) in členom 7d (finančna preglednost). Vendar je učinkovitost preiskovalnih pooblastil regulatornih organov odvisna od nacionalnega zakonodajnega okvira in ni enotna v vseh državah članicah. Preostali izzivi vključujejo veliko porabo virov pri revizijah in težave pri dostopu do ključnih informacij. Z racionalizacijo pooblastil regulatornih organov, izboljšanjem njihovega dostopa do podatkov in upoštevanjem revizij tretjih strani, ki jih financirajo prevozniki, bi se lahko izboljšala učinkovitost in zagotovilo dosledno regulativno izvrševanje.

Izkrivljanje konkurence in diskriminatorne prakse bi bilo mogoče dodatno preprečiti z regulativnimi pobudami, kot so: (i) obravnavanje pravnih nejasnosti v ključnih opredelitvah, (ii) povečanje preglednosti pri dostopu do podatkov in finančnih tokovih, (iii) fizična in operativna ločitev informacijskih sistemov med upravljavci infrastrukture in prevozniki v železniškem prometu, (iv) pravičen dostop do objektov za izvajanje železniških storitev in prostorov na postajah ter (v) krepitev neodvisnosti, virov in zmogljivosti regulatornih organov za izvrševanje[17].

[17]Za več podrobnosti o tem odstavku glej Input study on vertically integrated rail undertakings in the European Union (Vhodna študija o vertikalno integriranih prevoznikih v železniškem prometu v Evropski uniji) na spletnem mestu Generalnega direktorata za mobilnost in promet.

## 6. Sklepne ugotovitve

Na tej stopnji je težko podati celovito in zanesljivo oceno učinkov spremenjene Direktive. Razlogi za to so: (i) kratko obdobje, odkar je bila Direktiva v celoti sprejeta v državah članicah, (ii) vpliv pandemije COVID-19 na železniški sektor in (iii) vpliv energetske krize na železniški sektor. Vendar kljub pozitivnemu razvoju na nekaterih trgih obstajajo jasni znaki, da številne ovire še naprej omejujejo vzpostavitev enotnega evropskega železniškega območja, kot je predvideno v Direktivi, in da nekateri vidiki Direktive ne obravnavajo ustrezno teh preostalih ovir.

Komisija je v zadnjih nekaj letih sprejela pobude za obravnavo specifičnih problematičnih področij v Direktivi. Te pobude vključujejo **predlog uredbe o uporabi zmogljivosti železniške infrastrukture** in **smernice o uporabninah za dostop po tirih**. **Prihodnje sporočilo EU o železniškem prometu visokih hitrosti** obravnava vprašanja regulacije trga in potrebo po naložbah v infrastrukturo. **Pobude v zvezi z izdajanjem vozovnic** so prav tako že v teku.

Kljub tem nedavnim pobudam Komisije je treba obravnavati še druge problematične elemente pri izvajanju predpisov o železnicah.

Preskus ekonomskega ravnovesja je ključni element odprtja trga ter bi ga bilo treba uporabljati dosledno in ustrezno. Glede na rezultate ocene uporabe preskusa ekonomskega ravnovesja in izvajanja **Uredbe (EU) 2018/1795** bi se Komisija lahko odločila za pregled navedene uredbe.

Pri storitvah železniškega prometa je potreben pravičen in nediskriminatoren dostop do objektov za izvajanje železniških storitev in storitev, ki se izvajajo v teh objektih, vendar na tem področju še vedno obstajajo velike ovire. Komisija bo te ovire ocenila pri pregledu **Izvedbene uredbe (EU) 2017/2177**.

Glede na vprašanja v zvezi z izdajo licenc bo Komisija preučila tudi **Izvedbeno uredbo (EU) 2015/171**, da bi ugotovila, kako jo je mogoče posodobiti in izboljšati.

V zvezi s pomanjkanjem celovitih posebnih kazalnikov za spremljanje trga bo Komisija pregledala **Izvedbeno uredbo (EU) 2015/1100**, da bi vključila posebne kazalnike za železniški promet visokih hitrosti ter kazalnike o socialnih in delovnih vidikih, hkrati pa čim bolj poenostavila obveznosti poročanja.

Komisija se zaveda, da je za nekatere problematične vidike Direktive potrebna nadaljnja poglobljena ocena, in bo še naprej sodelovala s sektorjem, da bi jih obravnavala. Razpoložljivost in financiranje tirnih vozil sta pomemben primer teh problematičnih vidikov. Kar zadeva nerešena vprašanja, povezana z vertikalno integriranimi podjetji, je Komisija odločena, da bo učinkovito izvrševala sedanje določbe na tem področju.