IL-KUMMISSJONI
EWROPEA

Brussell, 8.7.2025
COM(2025) 368 final

RAPPORT TAL-KUMMISSJONI LILL-PARLAMENT EWROPEW, LILL-KUNSILL, LILL-KUMITAT EKONOMIKU U SOĊJALI EWROPEW U LILL-KUMITAT TAR-REĠJUNI

dwar l-implimentazzjoni tad-Direttiva 2012/34/EU kif emendata bid-Direttiva (UE) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

1. Introduzzjoni

Dan ir-rapport jirrieżamina l-implimentazzjoni tad-Direttiva 2012/34/UE[1] ("id-Direttiva") kif emendata mid-Direttiva (UE) 2016/2370[2] ("id-Direttiva dwar il-Governanza") dwar is-settur ferrovjarju kif meħtieġ mill-Artikolu 63(1) tad-Direttiva 2012/34/UE. L-għan ta' dan ir-rapport huwa li jagħti ħarsa ġenerali lejn il-kwistjonijiet u l-problemi ewlenin fl-implimentazzjoni tad-Direttiva. Madankollu, dan ir-rapport ma jistax jagħti rendikont eżawrjenti tal-miżuri ta' implimentazzjoni nazzjonali kollha u ma jippreġudika l-ebda pożizzjoni li l-Kummissjoni tista' tieħu fi kwalunkwe proċedura legali futura.

Kif stipulat fl-Artikolu 63(1) tad-Direttiva 2012/34/UE, ir-rapport jevalwa b'mod partikolari: (1) l-iżvilupp tas-servizzi ferrovjarji ta' veloċità għolja u l-eżistenza ta' prattiki diskriminatorji fir-rigward tal-aċċess għal linji ta' veloċità għolja; u (2) jekk il-prattiki diskriminatorji jew tipi oħra ta' distorsjoni tal-kompetizzjoni jippersistu fir-rigward tal-maniġers tal-infrastruttura (IMs, infrastructure managers) li huma parti minn intrapriża integrata vertikalment (VIU, vertically integrated undertaking). L-analiżi tas-suq ta' veloċità għolja fil-kuntest ta' dan ir-rapport ta' implimentazzjoni infurmat ukoll l-abbozzar tal-komunikazzjoni ta' sistema ferrovjarja ta' veloċità għolja[3] li għandha tiġi adottata mill-Kummissjoni.

It-tisħiħ tal-ferroviji huwa meqjus essenzjali għad-dekarbonizzazzjoni tat-trasport peress li l-ferrovija hija waħda mill-aktar modi ta' trasport effiċjenti. Fl-2022, din wettqet 7,2 % tat-trasport tal-passiġġieri tal-UE u 11,9 % tat-trasport tal-merkanzija tal-UE filwaqt li kienet responsabbli għal 0,3 % biss tal-emissjonijiet ta' gassijiet serra mit-trasport. Il-ferroviji jammontaw biss għal 1,8 % tal-konsum finali tal-enerġija tat-trasport tal-UE.

Dan ir-rapport juri li xi ostakli għadhom qed iżommu lura l-iżvilupp reali ta' żona ferrovjarja unika Ewropea. Madankollu, id-dewmien fit-traspożizzjoni nazzjonali tad-Direttiva dwar il-Governanza, l-impatt tal-pandemija tal-COVID-19 u l-kriżi tal-enerġija ta' dawn l-aħħar snin[4], kollha jfissru li għadu ma huwiex possibbli li ssir valutazzjoni komprensiva tal-impatt tad-Direttiva fuq is-suq ferrovjarju. Tkun meħtieġa evidenza aktar estensiva biex tiġġustifika l-preżentazzjoni ta' proposti leġiżlattivi ġodda f'dan l-istadju. Madankollu, interventi mmirati dwar il-kwistjonijiet identifikati f'dan ir-rapport jistgħu jkunu possibbli permezz ta' azzjonijiet ta' politika speċifiċi jew permezz ta' reviżjonijiet ta' atti oħra, bħal atti ta' implimentazzjoni, atti delegati jew linji gwida.

Il-Kummissjoni vvalutat il-kontribut għal dan ir-rapport riċevut mill-partijiet ikkonċernati, kif irrapportat fl-Anness A tad-dokument ta' ħidma tal-persunal (SWD, staff working document) li jakkumpanja dan ir-rapport, u se tqis dan il-kontribut fi kwalunkwe azzjoni ta' segwitu possibbli.

---

[1] Id-Direttiva 2012/34/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-21 ta' Novembru 2012 li tistabbilixxi żona ferrovjarja unika Ewropea (riformulazzjoni) Test b'rilevanza għaż-ŻEE ĠU L 343, 14.12.2012, p. 32–77.
[2] Id-Direttiva (UE) 2016/2370 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-14 ta' Diċembru 2016 li temenda d-Direttiva 2012/34/UE fir-rigward tal-ftuħ tas-suq tas-servizzi tat-trasport domestiku tal-passiġġieri bil-ferrovija u l-governanza tal-infrastruttura ferrovjarja ĠU L 352, 23.12.2016, p. 1-17.
[3] Il-komunikazzjoni ta' sistema ferrovjarja ta' veloċità għolja, li ġejja.
[4] Il-Kummissjoni Ewropea, "Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the railway sector" (2024).

Ir-rapport ma jinkludix ċifri dwar l-aħħar żviluppi fis-suq. Madankollu, ħarsa ġenerali estensiva, inkluża l-istatistika, tinsab fl-Anness C tal-SWD.

2. Traspożizzjoni

Id-Direttiva ġiet emendata l-aħħar fl-2016 mid-Direttiva dwar il-Governanza, li tittratta kemm il-ftuħ tas-servizzi domestiċi tat-trasport tal-passiġġieri kif ukoll il-governanza tal-infrastruttura ferrovjarja. Il-Kummissjoni mmonitorjat it-traspożizzjoni tad-Direttiva fil-liġi nazzjonali u nediet diversi proċedimenti ta' ksur kontra l-Istati Membri. Nofs dawk il-proċedimenti ġew indirizzati lill-Istati Membri li ma nnotifikawx il-miżuri ta' traspożizzjoni tagħhom lill-Kummissjoni fil-ħin. In-nofs l-ieħor kien immirat lejn aspetti ta' nuqqas ta' konformità, jiġifieri każijiet fejn id-Direttiva ma ġietx trasposta b'mod korrett. L-aspetti ta' nuqqas ta' konformità li nqalgħu l-aktar kienu dawn li ġejjin (elenkati fl-ordni tal-frekwenza):

- il-governanza tal-IM;
- il-qafas tal-imposti;
- ir-rwol tal-korp regolatorju (RB, regulatory body);
- l-għoti ta' drittijiet ta' aċċess għall-infrastruttura;
- l-allokazzjoni tal-kapaċità tal-infrastruttura;
- l-għoti ta' liċenzji.

Aktar dettalji dwar il-każijiet ta' ksur jinstabu fl-Anness B tal-SWD.

3. L-implimentazzjoni tad-dispożizzjonijiet ewlenin

a. Il-ftuħ tas-suq

Il-ftuħ tas-suq jidher li għandu effetti pożittivi għall-klijenti, kif muri minn studju ppubblikat dan l-aħħar mill-Kummissjoni[5].

Ir-riżultati preliminari bbażati fuq l-esperjenza ta' dawk li jinsabu fuq quddiem fil-ftuħ tas-swieq domestiċi tal-passiġġieri juru li, fejn il-passiġġieri kellhom diversi għażliet, is-servizzi ferrovjarji saru orħos u aktar frekwenti.

Id-Direttiva, li kkompletat il-proċess tal-ftuħ gradwali tas-suq, ħeġġet lill-operaturi ferrovjarji biex jirrispondu aħjar għall-ħtiġijiet tal-klijenti u jtejbu l-kosteffettività tagħhom, filwaqt li ssaħħaħ ir-rwol tal-ferrovija fl-aċċellerazzjoni tat-tnaqqis tal-emissjonijiet u l-konġestjoni tat-trasport.

Skont il-qafas regolatorju attwali tal-UE, il-forniment ta' servizzi tal-passiġġieri b'aċċess miftuħ jista' jkun limitat biss jekk test tal-bilanċ ekonomiku (EET, economic equilibrium test), skont l-Artikolu 11 tad-Direttiva, jiddetermina li servizz ġdid tal-passiġġieri jikkomprommetti l-bilanċ ekonomiku ta' servizz pubbliku mwettaq fuq l-istess rotta jew fuq rotta alternattiva. L-EET hija eċċezzjoni għall-ftuħ tas-suq u għandha tintuża kif xieraq. L-applikazzjoni tal-EET tippreżenta tħassib differenti, min-notifika bil-quddiem ta' 18-il xahar ta' servizzi ġodda meħtieġa mill-Artikolu 38(4) tad-Direttiva għall-interpretazzjoni inkonsistenti tar-Regolament

[5] Il-Kummissjoni Ewropea, "Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers", (2024).

ta' Implimentazzjoni (UE) 2018/1795, li jistabbilixxi l-proċedura u l-kriterji għall-applikazzjoni tal-EET[6].

L-affordabbiltà u l-konvenjenza jibqgħu fatturi kritiċi għall-passiġġieri li jagħżlu l-ferrovija fuq mezzi oħra ta' trasport, u l-kompetittività tat-trasport ferrovjarju għad trid titjieb. Barra minn hekk, diġà ġew implimentati miżuri fl-Unjoni Ewropea li jkopru biss parzjalment il-kostijiet esterni ta' modi b'aktar intensità ta' karbonju, b'mod partikolari s-Sistema tal-UE għall-Iskambju ta' Kwoti tal-Emissjonijiet.

Il-forniment ta' servizzi transfruntiera għadu ta' sfida minħabba kwistjonijiet ta' interoperabbiltà u koordinazzjoni tal-kapaċità. Dawn il-kwistjonijiet huma partikolarment ta' sfida għal parteċipanti u start-ups żgħar, li jridu jiddependu fuq diversi sħab. Il-ferroviji ta' billejl, li għandhom marġnijiet ta' profitt negattivi jew stretti ħafna, huma partikolarment diffiċli biex jiġu stabbiliti.

Għad hemm ostakli sinifikanti għad-dħul għas-servizzi kollha tal-passiġġieri u dawn l-ostakli mhux dejjem jiġu indirizzati fil-leġiżlazzjoni tal-UE.

Id-disponibbiltà tal-vetturi ferrovjarji hija essenzjali għall-forniment ta' servizzi tat-trasport ferrovjarju. Ix-xiri ta' vetturi ferrovjarji ġodda huwa għali u jeħtieġ ħinijiet twal ta' konsenja, b'mod partikolari għall-vetturi ferrovjarji tal-passiġġieri. Dan jippreżenta sfida, speċjalment għal operaturi iżgħar u għal parteċipanti ġodda "puri", li ħafna drabi jsibu diffikultà biex jiffinanzjaw l-investimenti tagħhom għall-kuntrarju ta' operaturi stabbiliti u s-sussidjarji tagħhom.

Is-swieq li jiffunzjonaw tajjeb tal-lokazzjoni jew tal-oġġetti użati għall-vetturi ferrovjarji tal-passiġġieri għadhom ma humiex disponibbli, għall-kuntrarju tas-settur tal-merkanzija, fejn il-ftuħ tas-suq seħħ ħafna aktar kmieni u s-suq tal-lokazzjoni kellu ż-żmien biex jiżviluppa. Fis-settur tal-passiġġieri, l-operaturi attivi jistgħu jippreferu l-iskreppjar tal-vetturi ferrovjarji fuq il-bejgħ mill-ġdid sabiex jiġi evitat li jiġu ffavoriti l-kompetituri. F'xi każijiet, id-disponibbiltà ta' vetturi ferrovjarji użati hija limitata aktar mill-ħtieġa li l-materjal antik jinġieb konformi mar-regolamenti reċenti (pereżempju għall-vetturi ferrovjarji li fihom l-asbestos). Id-Direttiva attwali ma titkellem xejn dwar dan l-ostaklu għad-dħul sinifikanti ħafna.

Xenarju frammentat tal-biljetti u n-nuqqas ta' biljetti kumulattivi jagħmlu l-ivvjaġġar bil-ferrovija inqas attraenti għall-passiġġieri[7]. Il-Kummissjoni bħalissa qed taħdem fuq inizjattivi speċifiċi f'dan ir-rigward (pereżempju kemm is-servizzi ta' mobbiltà diġitali multimodali kif ukoll il-prenotazzjoni/il-ħruġ diġitali uniku flimkien ma' reviżjoni mmirata tar-Regolament (UE) 2021/782 dwar id-drittijiet u l-obbligi tal-passiġġieri tal-ferroviji).

L-emendi introdotti mid-Direttiva dwar il-Governanza kienu inqas rilevanti għat-trasport tal-merkanzija bil-ferrovija, li ilu jopera f'suq tal-UE kompletament miftuħ mill-2007.

[6]Ir-Regolament ta' Implimentazzjoni tal-Kummissjoni (UE) 2018/1795 tal-20 ta' Novembru 2018 li jistabbilixxi l-proċedura u l-kriterji għall-applikazzjoni tat-test tal-bilanċ ekonomiku skont l-Artikolu 11 tad-Direttiva 2012/34/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, ĠU L 294, 21.11.2018, p. 5-14.

[7] L-Artikolu 13a tad-Direttiva 2012/34/UE jgħid: "Il-Kummissjoni għandha tissorvelja l-iżviluppi tas-suq ferrovjarju li jikkonċernaw l-introduzzjoni u l-użu ta' sistemi komuni ta' informazzjoni u bejgħ ta' biljetti globali u għandha tivvaluta l-ħtieġa għal azzjoni fil-livell tal-Unjoni, b'kont meħud ta' inizjattivi tas-suq". Barra minn hekk, l-Artikolu 12 tar-Regolament 2021/782 dwar id-drittijiet u l-obbligi tal-passiġġieri tal-ferroviji jipprevedi xi obbligi għall-impriżi ferrovjarji biex joffru biljetti kumulattivi.

Madankollu, l-iżviluppi reċenti fis-suq tat-trasport tal-merkanzija bil-ferrovija ma humiex daqstant inkoraġġanti u l-bidla modali lejn il-ferrovija għadha ma mmaterjalizzatx. Fil-fatt, segmenti differenti tas-suq tal-merkanzija bil-ferrovija juru dinamika differenti. Pereżempju, it-trasformazzjoni tal-ekonomija Ewropea qed tibdel id-domanda tat-trasport lil hinn minn komoditajiet bl-ingrossa – bħall-faħam, is-sustanzi kimiċi, il-metalli bażiċi, u l-prodotti tal-petroleum grezz – lejn it-trasport bil-kontejners. Il-prestazzjoni ġeneralment tajba tat-trasport ferrovjarju intermodali fis-snin reċenti ġiet għalhekk aktar minn ikkumpensata mit-tnaqqis fit-trasport bl-ingrossa, li jikkostitwixxi l-qalba tal-attività tat-trasport tal-merkanzija bil-ferrovija. In-negozju taċ-ċirkolazzjoni ta' vaguni iżolati qed ibati wkoll, minħabba l-kostjiiet u l-kumplessità tiegħu.

Wieħed mill-aktar fatturi kritiċi għas-suċċess tas-settur tal-merkanzija bil-ferrovija huwa d-disponibbiltà tal-kapaċità tan-network ta' kwalità tajba, li tippermetti lill-operaturi ferrovjarji jirrispondu malajr għat-talbiet tas-suq u jipprovdu servizz affidabbli lill-konsenjaturi. Bħalissa, it-trasport tal-merkanzija bil-ferrovija għandu prijorità baxxa fl-allokazzjoni tal-kapaċità ferrovjarja (bit-trasport tal-passiġġieri jieħu prijorità) u jispiċċa jbati l-aktar minn restrizzjonijiet temporanji tal-kapaċità minħabba xogħlijiet ta' manutenzjoni u tiswija. L-aspetti tal-ġestjoni tal-kapaċità huma diskussi aktar fil-punt (e), hawn taħt.

Kwistjoni kritika oħra hija l-finanzjament tal-infrastruttura u l-prevedibbiltà ta' dan il-finanzjament, minħabba li l-IMs jeħtieġ li jfasslu pjanijiet ta' negozju biex jiżguraw investiment suffiċjenti fit-trasport ferrovjarju. F'dan ir-rigward hija meħtieġa analiżi ulterjuri tal-implimentazzjoni tal-Artikolu 8, li jistabbilixxi r-rekwiżiti għall-finanzjament tal-IMs.

Fl-aħħar nett, valutazzjoni komprensiva tal-effetti tal-ftuħ tas-suq għandha tħares ukoll lejn l-aspetti soċjali, inklużi: (i) is-sigurtà tal-impjiegi; (ii) il-kundizzjonijiet tax-xogħol; u (iii) is-sostenibbiltà tas-settur b'mod aktar ġenerali. In-nuqqas ta' persunal ferrovjarju speċjalizzat hija problema rikonoxxuta sew.

b. L-aċċess għall-faċilitajiet ta' servizz u għas-servizzi pprovduti f'dawk il-faċilitajiet

L-aċċess għall-faċilitajiet ta' servizz u għas-servizzi li dawn il-faċilitajiet jipprovdu huwa essenzjali għall-forniment ta' servizzi tat-trasport ferrovjarju.

Id-distinzjoni bejn l-infrastruttura ferrovjarja u l-faċilitajiet tas-servizzi mhux dejjem tinftiehem bl-istess mod minn partijiet ikkonċernati differenti, u dan in-nuqqas ta' fehim komuni għandu impatt fuq l-infurzar tar-regoli li jirregolaw l-aċċess u l-imposti. In-nuqqas ta' definizzjoni preċiża u li tista' tintuża ta' oġġetti speċifiċi ta' infrastruttura jew ta' faċilitajiet ta' servizz jagħmilha wkoll diffiċli li dawn l-oġġetti jiġu kkategorizzati b'mod inekwivoku u li jiġu applikati d-dispożizzjonijiet korrispondenti. Il-kombinament ta' definizzjonijiet mhux ċari u nuqqas ta' komprensività (pereżempju dwar x'għandu jitqies bħala servizz addizzjonali jew anċillari fil-kuntest tal-Anness II) huwa wkoll problematiku. F'xi każijiet, jeżistu aktar minn faċilità waħda fl-istess sit jew jiġi pprovdut aktar minn servizz wieħed fl-istess faċilità, u dan joħloq inċertezzi dwar ir-regoli applikabbli (eżempji ewlenin ta' dan huma l-portijiet, is-servizzi ta' manutenzjoni qawwijin u ħfief f'faċilitajiet ta' sistemi ferrovjarji ta' veloċità għolja u t-terminals tal-merkanzija b'attivitajiet multipli).

Id-disponibbiltà ta' informazzjoni dwar il-faċilitajiet ta' servizz u l-aċċessibbiltà tas-servizzi f'dawn il-faċilitajiet, kif meħtieġ mir-Regolament ta' Implimentazzjoni (UE) 2017/2177 dwar l-aċċess għall-faċilitajiet ta' servizz u għas-servizzi relatati mal-ferroviji,[8] hija limitata wkoll.

Fl-aħħar nett, il-qafas regolatorju tal-UE ma għandux dispożizzjonijiet biex jipprevjeni prattiki diskriminatorji minn faċilitajiet ta' servizz li huma proprjetà ta' impriżi ferrovjarji stabbiliti (RUs, railway undertakings), meta l-użu ta' dawn il-faċilitajiet ta' servizz jista' jkun kruċjali għall-kompetituri tal-RUs biex jipprovdu servizzi ferrovjarji.

c. Ħruġ ta' liċenzji

Bħala r-repożitorju tan-notifiki mill-awtoritajiet nazzjonali tal-liċenzji (l-Artikolu 24(8)), l-Aġenzija tal-Unjoni Ewropea għall-Ferroviji (ERA, European Union Railways Agency) ikkontribwiet b'mod sinifikanti għall-valutazzjoni tal-Kummissjoni tad-dispożizzjonijiet dwar il-liċenzjar tal-RUs, li tenfasizza kwistjonijiet relatati ma': (i) in-notifiki (dewmien, interpretazzjonijiet diverġenti tal-proċeduri, diġitalizzazzjoni limitata); (ii) in-nuqqas ta' informazzjoni dwar oqfsa nazzjonali differenti ta' responsabbiltà ċivili; u (iii) l-interazzjoni bejn id-Direttiva u d-Direttiva (UE) 2016/798 (id-Direttiva dwar is-Sikurezza Ferrovjarja)[9]. Il-Kummissjoni osservat li l-partijiet ikkonċernati għandhom nuqqas ta' ċarezza dwar jekk sussidjarja jew fergħa tal-RU tistax tiddependi fuq il-liċenzja tal-kumpanija omm tagħha. Il-partijiet ikkonċernati rreferew għal: (i) l-ambigwità potenzjali fl-interpretazzjoni ta' wħud mid-dokumenti meħtieġa biex jagħtu prova tal-idoneità finanzjarja elenkati fl-Anness III; u (ii) in-nuqqas ta' referenza għar-rapporti finanzjarji standard attwali.

Fl-aħħar nett, l-ERA rrapportat ukoll kwistjonijiet li nqalgħu bil-mudell u l-proċedura ta' notifika kif iddefiniti mir-Regolament ta' Implimentazzjoni (UE) 2015/171[10].

d. L-imposti

L-IMs jadottaw approċċi differenti tal-aċċess għall-binarji (TACs, track access charges), speċjalment għall-istabbiliment ta' marġnijiet kummerċjali u d-determinazzjoni tas-segmenti tas-suq li fihom jiġu applikati t-TACs. Il-partijiet ikkonċernati: (i) indikaw ukoll in-nuqqas ta' koordinazzjoni tal-IMs dwar it-TACs applikati għar-rotot internazzjonali għas-servizzi ferrovjarji transfruntieri; u (ii) irrapportaw ukoll interpretazzjonijiet u applikazzjonijiet differenti tal-partijiet tad-Direttiva relatati mal-imposti flimkien mal-Annessi V u VI. Għal din ir-raġuni, il-Kummissjoni adottat linji gwida[11] biex tipprovdi ċarezza dwar l-obbligi legali eżistenti, kif ukoll eżempji tal-aħjar prattiki u żviluppi osservati fi swieq ferrovjarji differenti tal-UE.

[8] Ir-Regolament ta' Implimentazzjoni tal-Kummissjoni (UE) 2017/2177 tat-22 ta' Novembru 2017 dwar l-aċċess għall-faċilitajiet ta' servizz u għas-servizzi relatati mal-ferroviji, (Test b'rilevanza għaż-ŻEE), ĠU L 307, 23.11.2017, p. 1-13.
[9] Id-Direttiva (UE) 2016/798 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-11 ta' Mejju 2016 dwar is-sikurezza ferrovjarja (riformulazzjoni), ĠU L 138, 26.5.2016, p. 102–149.
[10] Ir-Regolament ta' Implimentazzjoni tal-Kummissjoni (UE) 2015/171 tal-4 ta' Frar 2015 dwar ċerti aspetti tal-proċedura ta' liċenzjar tal-impriżi ferrovjarji, ĠU L 29, 5.2.2015, p. 3-10.
[11] Il-Komunikazzjoni tal-Kummissjoni – Linji gwida interpretattivi dwar l-istabbiliment ta' imposti għall-użu tal-infrastruttura ferrovjarja, ĠU C, C/2025/2606, 7.5.2025.

Id-diffikultajiet li jħabbtu wiċċhom magħhom l-IMs fil-ġbir tad-data mill-RUs għall-kalkolu tat-TACs huma rrapportati wkoll mill-partijiet ikkonċernati, kif ukoll in-nuqqas ta' ċarezza fil-kunċett tal-kostijiet diretti introdotti fl-Artikolu 30 u dettaljati fir-Regolament (UE) 2015/909[12]. L-RBs nazzjonali għandhom rwol importanti fil-monitoraġġ u l-infurzar f'dan ir-rigward.

e. Ġestjoni tal-kapaċità

Ir-regoli attwali għall-ġestjoni tal-kapaċità tal-infrastruttura ferrovjarja huma stabbiliti fid-Direttiva. L-evidenza turi li l-qafas attwali ma jservix is-segmenti kollha tas-suq ferrovjarju b'mod ugwali. B'mod partikolari, it-trasport tal-merkanzija u transfruntier ibati biex jikseb kapaċità ta' kwantità u kwalità adegwati biex jissodisfa l-ħtiġijiet tal-klijenti.

Fl-2023, il-Kummissjoni ppreżentat proposta għal Regolament li jirrevedi dawk ir-regoli[13], li jintroduċi: (i) ċiklu ta' ppjanar pluriennali ġdid; (ii) koordinazzjoni transfruntiera aħjar; u (iii) użu akbar ta' inċentivi ekonomiċi, rieżami tal-prestazzjoni, u għodod diġitali. Il-proposta, li bħalissa qed tiġi nnegozjata fi trilogi, se tissostitwixxi l-qafas legali eżistenti b'qafas uniku u applikabbli direttament għan-network ferrovjarju kollu tal-UE.

Il-partijiet ikkonċernati jsemmu b'mod sistematiku l-ġestjoni tat-traffiku u l-ippjanar tal-manutenzjoni bħala li għandhom impatt sinifikanti fuq l-iżvilupp tat-trasport ferrovjarju u f'xi każijiet josservaw li r-rekwiżiti tad-Direttiva dwar dawn is-suġġetti ma humiex ċari jew huma applikati b'mod mhux uniformi. Il-kriterji ta' prijoritizzazzjoni ħżiena għat-traffiku internazzjonali, l-aċċess limitat u mhux f'waqtu għall-ippjanar tax-xogħlijiet, u r-restrizzjonijiet fuq il-kapaċità jissemmew ukoll bħala sorsi sinifikanti ta' tfixkil. Xi whud iqisu li l-indipendenza tal-IMs tista' tiġi żgurata biss permezz tal-inklużjoni tal-ġestjoni tat-traffiku u l-ippjanar tal-manutenzjoni fi ħdan il-funzjonijiet essenzjali, iżda oħrajn jibżgħu li dan jista' jagħmel l-operazzjonijiet kritiċi aktar riġidi. Ħafna jqisu li l-inċentivi tal-prestazzjoni għall-IMs għandhom isiru aktar effettivi. Il-ftehimiet qafas jipprovdu pjanijiet kummerċjali fit-tul għall-RUs iżda ma għandhomx joħolqu inċertezza (pereżempju dwar it-tiġdid ta' dawn il-ftehimiet qafas) jew jintużaw biex jipprevjenu d-dħul fis-suq. Skont l-RBs, ir-Regolament ta' Implimentazzjoni (UE) 2016/545 dwar il-ftehimiet qafas attwalment ma jipprevjenix dawn ir-riskji[14].

f. Korpi regolatorji

Biex jiġi żgurat l-iżvilupp b'saħħtu tas-suq ferrovjarju jeħtieġ RBs b'saħħithom u indipendenti. Dan huwa partikolarment minnu matul it-tnedija tal-kompetizzjoni u fil-preżenza ta' VIUs. Sabiex jitwettqu d-dmirijiet sinifikanti u estiżi stabbiliti mid-Direttiva, l-RBs irid ikollhom il-

[12] Ir-Regolament ta' Implimentazzjoni tal-Kummissjoni (UE) 2015/909 tat-12 ta' Ġunju 2015 dwar il-modalitajiet għall-kalkolu tal-ispiża direttament imġarrba minħabba t-tħaddim tas-servizz ferrovjarju, ĠU L 148, 13.6.2015, p. 17-22.

[13] Il-Proposta għal Regolament tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar l-użu tal-kapaċità infrastrutturali ferrovjarja fiż-żona ferrovjarja unika Ewropea, li jemenda d-Direttiva 2012/34/UE u li jħassar ir-Regolament (UE) Nru 913/2010 - COM/2023/443 final.

[14] Ir-Regolament ta' Implimentazzjoni tal-Kummissjoni (UE) 2016/545 tas-7 ta' April 2016 dwar proċeduri u kriterji li għandhom x'jaqsmu ma' ftehimiet qafas għall-allokazzjoni tal-kapaċità tal-infrastruttura ferrovjarja, C/2016/1954, ĠU L 94, 8.4.2016, p. 1-11.

persunal tas-sengħa u l-finanzjament meħtieġa. Id-Direttiva tibqa' pjuttost ġenerali dwar dan il-punt, u tħalli lill-Istati Membri liberi li jiddeċiedu kemm dwar il-mekkaniżmu ta' finanzjament kif ukoll dwar l-għadd ta' impjegati li huma meħtieġa biex ikunu "proporzjonati mal-importanza tas-settur ferrovjarju fl-Istat Membru".

Il-kapaċità tal-RBs li jinfurzaw ir-regoli tiddependi wkoll fuq is-setgħat tagħhom fil-leġiżlazzjoni nazzjonali. Kull meta d-Direttiva tibqa' ġenerali fil-livell tas-saħħa ta' setgħat regolatorji speċifiċi, l-oqfsa nazzjonali jistgħu jvarjaw, u dan jista' jipperikola t-trattament ugwali tal-impriżi madwar l-UE. Eżempji ta' dan huma s-setgħat ta' sanzjonar u l-livell ta' penali li jistgħu jimponu l-RBs (li d-Direttiva sempliċiment tgħid li jridu jkunu "xierqa"), jew ir-rwol tal-RBs fil-monitoraġġ tat-tariffi, li f'xi stati Membri jinkludu setgħa ta' evalwazzjoni *ex ante*, filwaqt li f'oħrajn huwa limitat għal kontrolli *ex post*. B'mod ġenerali, l-effettività tal-azzjonijiet tal-RBs tista' tibbenefika minn interpretazzjoni aktar ċara tas-setgħat tagħhom.

Fl-aħħar nett, definizzjonijiet mhux ċari jew nieqsa ta' xi elementi tad-Direttiva jkomplu jikkumplikaw il-ħidma tal-RBs u joħolqu inċertezza għall-atturi tas-suq.

4. Servizzi ta' veloċità għolja

Il-qafas regolatorju favorevoli definit mid-Direttiva kien fattur ewlieni għat-tkabbir tas-servizzi ferrovjarji ta' veloċità għolja, li billi jikkollega dejjem aktar lin-nies u lis-swieq b'mod rapidu u kosteffettiv ma' mod ta' trasport aktar sostenibbli[15].

Il-konnessjonijiet ferrovjarji aħjar ta' veloċità għolja huma pass kritiku lejn il-ħolqien ta' Ewropa aktar konnessa, aċċessibbli u magħquda. Il-Kummissjoni rrikonoxxiet dan fil-komunikazzjoni li jmiss tagħha dwar is-sistema ferrovjarja ta' veloċità għolja, li tistabbilixxi l-passi meħtieġa biex jitwettqu: (1) network ferrovjarju ta' veloċità għolja kompletament interoperabbli u bi prestazzjoni għolja; (2) mudell ta' servizz kompetittiv orjentat lejn il-pubbliku; u (3) viżjoni għal industrija kompetittiva Ewropea tal-provvista ferrovjarja.

Il-qasam ferrovjarju ta' veloċità għolja ra tnaqqis sinifikanti fil-prezzijiet u żieda fl-ammont ta' passiġġieri wara l-introduzzjoni tal-kompetizzjoni fis-servizzi domestiċi fl-Italja, fi Spanja u aktar reċentement fi Franza. L-impatt tal-kompetizzjoni fuq in-nollijiet, il-frekwenzi, is-servizzi abbord u l-ħinijiet tal-ivvjaġġar jiddependi fuq l-istrateġiji tan-negozju adottati mill-RUs li jikkompetu iżda huwa ġeneralment favorevoli għall-vjaġġaturi ta' sistemi ferrovjarji ta' veloċità għolja.

Madankollu, għadhom jeżistu prattiki diskriminatorji u diversi ostakli għad-dħul fl-aċċess għal linji ta' sistemi ferrovjarji ta' veloċità għolja, u dawn idgħajfu l-impatt pożittiv tal-ftuħ tas-suq. Id-disponibbiltà tal-vetturi ferrovjarji hija ostaklu ewlieni għad-dħul fis-swieq ta' veloċità għolja li qed jikbru b'pass imgħaġġel. Ġew ippreżentati diversi każijiet għall-attenzjoni tal-Kummissjoni fejn parteċipanti ġodda jiffaċċjaw ostakli maħluqa mir-regoli nazzjonali li fadal, dewmien twil biex jirċievu l-awtorizzazzjonijiet meħtieġa, u ħin u kostijiet konsiderevoli biex

[15] Il-premessa (29) tad-Direttiva (UE) 2016/2370.

il-vetturi ferrovjarji jiġu adattati għal speċifikazzjonijiet tekniċi differenti, partikolarment meta jipprovdu servizz transfruntier.

Il-faċilitajiet ta' servizz eżistenti, bħal workshops ta' manutenzjoni, mhux dejjem ikunu kapaċi jipprovdu s-servizzi meħtieġa minn ferroviji ta' veloċità għolja, u fejn ikunu kapaċi jipprovdu dawn is-servizzi, id-distribuzzjoni territorjali tagħhom tista' ma tkunx adattata għall-ħtiġijiet ta' parteċipanti ġodda. Madankollu, l-istabbiliment ta' workshops ġodda dwar il-manutenzjoni jew l-adattament ta' dawk eżistenti jeħtieġu żmien u investiment sostanzjali, kif ukoll id-disponibbiltà ta' post xieraq, li spiss ma jkunx fattibbli għal operaturi iżgħar li ma jkollhomx l-ekonomiji ta' skala jew l-infrastruttura storika li jgawdu minnha l-operaturi stabbiliti.

Il-livell, l-istruttura u l-istabbiltà tat-TACs huma elementi oħra li jinfluwenzaw l-offerta tas-suq u l-livell ta' kompetizzjoni fis-settur ferrovjarju ta' veloċità għolja. It-TACs huma porzjon sostanzjali tal-kostijiet operazzjonali għall-RUs ta' veloċità għolja u fl-istess ħin sors ta' dħul għall-IMs. Is-servizzi ferrovjarji ta' veloċità għolja, li għandhom it-tendenza li jkunu aktar profittabbli mis-servizzi konvenzjonali minħabba l-volumi ogħla ta' passiġġieri u l-ipprezzar primjum, spiss ikunu soġġetti għal marġnijiet kummerċjali minbarra l-imposti diretti bbażati fuq il-kostijiet. Dan huwa ta' benefiċċju għall-bilanċ finali tal-IMs iżda għandu impatt negattiv fuq il-kostijiet tal-operaturi u fl-aħħar mill-aħħar fuq il-prezzijiet tal-biljetti, u b'hekk inaqqas il-kapaċità tal-ferrovija li tikkompeti ma' modi oħra tat-trasport. Skont l-elastiċità tal-prezzijiet, l-iffrankar tal-RUs minn TACs aktar baxxi jista' jiġi ttrasferit lill-passiġġieri fil-forma ta' nollijiet aktar baxxi, li jagħti spinta lid-domanda u fl-aħħar mill-aħħar lid-dħul tal-IMs. Anke jekk dan l-iffrankar ma jiġix ittrasferit, il-marġni ta' profitt imtejba jistgħu jinkoraġġixxu lill-operaturi biex jespandu s-servizzi tagħhom, u b'hekk iżidu wkoll id-dħul tal-IMs.

Fl-aħħar nett, l-inċertezza dwar it-TACs applikabbli (in-nuqqas ta' trasparenza, il-formuli kumplessi żżejjed, il-bidliet frekwenti) tista' taġixxi wkoll bħala ostaklu għad-dħul fis-suq. In-nuqqas ta' prevedibbiltà dwar il-kost tal-aċċess għall-infrastruttura jikkomplika l-iżvilupp ta' pjanijiet ta' negozju sodi u jdgħajjef il-kunfidenza ta' investituri potenzjali, li jeħtieġu stabbiltà fuq perjodi estiżi.

Is-servizzi ferrovjarji ta' veloċità għolja huma offruti b'mod predominanti f'reġim ta' aċċess miftuħ, iżda hemm każijiet fejn dawn is-servizzi jkunu kkombinati mal-forniment ta' obbligi ta' servizz pubbliku (PSOs, public service obligations) iffinanzjati mill-Istat. Dan il-kombinament jista' jkun problematiku meta: (i) ma jkun hemm l-ebda separazzjoni ċara fir-rigward tal-kontabbiltà u l-operat bejn il-partijiet kummerċjali u l-partijiet tal-PSO tas-servizz biex jiġi evitat sussidjar reċiproku; jew (ii) ir-regoli ta' prijorità jwasslu għal trattament preferenzjali lill-fornituri li joffru servizzi kkombinati għad-detriment ta' dawk li huma purament kummerċjali.

Fl-aħħar nett, kwalunkwe azzjoni biex tingħata spinta lill-konnessjonijiet ferrovjarji ta' veloċità għolja teħtieġ monitoraġġ affidabbli tas-suq. Madankollu, hemm nuqqas ta' indikaturi komprensivi fl-istatistika Ewropea mfassla speċifikament għall-monitoraġġ tas-swieq ferrovjarji ta' veloċità għolja kemm fuq il-linji kif ukoll fuq is-servizzi. Dan huwa parzjalment dovut għal definizzjonijiet mhux preċiżi jew inkoerenti ta' linji jew servizzi ta' veloċità għolja fil-leġiżlazzjoni tal-UE. L-inizjattivi fil-livell tal-UE se jindirizzaw din il-kwistjoni[16].

[16]Ara l-Anness C tal-SWD ta' akkumpanjament

5. Impriżi integrati vertikalment

Id-Direttiva ma timponix forma speċifika ta' governanza fis-settur ferrovjarju, u hemm fehmiet differenti ħafna fost il-partijiet ikkonċernati dwar jekk id-dispożizzjonijiet attwali humiex effettivi fil-prevenzjoni ta' mġiba antikompetittiva mill-VIUs, meta l-IMs u l-RUs ikunu parti mill-istess entità. Xi partijiet interessati jqisu s-separazzjoni sħiħa bħala l-uniku mod effettiv biex jiġu evitati kunflitti ta' interess u mġiba antikompetittiva, filwaqt li oħrajn jenfasizzaw il-benefiċċji ta' governanza integrata għas-soċjetà ("viżjoni tas-sistema"). L-RBs iqisu li l-impatt tal-mudell ta' governanza fuq il-kompetizzjoni ma jistax jiġi ġeneralizzat iżda jargumentaw li l-VIUs jeħtieġu superviżjoni aktar intensa.

Id-Direttiva dwar il-Governanza introduċiet dispożizzjonijiet speċifiċi biex tiżgura n-nuqqas ta' kunflitti ta' interess u mġiba antikompetittiva mill-VIUs. L-Artikolu 7 emendat tad-Direttiva jiffoka fuq l-indipendenza tal-IMs, b'mod partikolari fi ħdan il-VIUs, li jimponi separazzjoni organizzazzjonali f'entitajiet legali separati, li jipprojbixxi ħatriet simultanji jew l-impjieg ta' maniġment superjuri mill-IM fl-RU (jew viċi versa) fost l-oħrajn. Dan l-aħħar punt huwa partikolarment rilevanti, peress li xi eżempji ta' mandati doppji u trasferimenti tal-persunal fi ħdan entitajiet integrati jissuġġerixxu l-persistenza ta' kunflitti ta' interess sinifikanti, anke f'każijiet fejn il-VIUs jikkonformaw formalment mad-dispożizzjonijiet legali. Is-setgħat superviżorji tal-RBs dwar il-kunflitti ta' interess ivarjaw bejn il-pajjiżi.

Id-Direttiva tistabbilixxi diversi kundizzjonijiet biex jiġi żgurat li l-IM ikollu indipendenza organizzazzjonali u tat-teħid tad-deċiżjonijiet fir-rigward tal-funzjonijiet essenzjali (l-Artikolu 7a) biex tiġi evitata d-diskriminazzjoni favur l-RUs integrati. L-Istati Membri jistgħu jiddeċiedu wkoll li jattribwixxu l-funzjonijiet essenzjali (l-imposti għall-użu tal-infrastruttura u l-allokazzjoni tal-mogħdijiet) lil korp ta' funzjonijiet essenzjali indipendenti. Bħalissa l-Irlanda, l-Ungerija, il-Lussemburgu u l-Latvja biss għażlu din is-soluzzjoni.

Il-VIUs jinvolvu ruħhom dejjem aktar f'attivitajiet sekondarji bħall-manutenzjoni tal-vetturi ferrovjarji, il-ħruġ ta' biljetti, il-ġestjoni tal-enerġija, jew il-produzzjoni u l-forniment ta' servizzi tat-telekomunikazzjoni. Il-prestazzjoni tal-attivitajiet tal-provvista tal-enerġija u tal-manutenzjoni tal-vetturi ferrovjarji mill-VIUs tista' toħloq ostakli kompetittivi li jeħtieġu attenzjoni aktar mill-qrib – b'mod partikolari meta dawn il-VIUs jużaw l-infrastruttura ferrovjarja oriġinarjament iffinanzjata mill-fondi pubbliċi.

Is-separazzjoni kontabilistika u t-trasparenza finanzjarja tal-flussi finanzjarji intragrupp jibqgħu kwistjonijiet sinifikanti. Kwistjonijiet sinifikanti oħra jinkludu nuqqas ta' trasparenza u d-diffikultajiet li jħabbtu wiċċhom magħhom l-RBs fl-aċċess għall-informazzjoni finanzjarja meħtieġa biex iwettqu d-dmirijiet tagħhom ta' monitoraġġ u infurzar. Eżempji ta' kondotta pprojbita ta' dan it-tip jinkludu: (i) termini ta' finanzjament favorevoli intragrupp (ii) akkumulazzjoni intra-VIU ta' kompiti u responsabbiltajiet; (iii) nuqqas ta' trasparenza; u (iv) nuqqas ta' kontijiet separati. It-trasferimenti diretti tal-assi bejn l-entitajiet fl-istess grupp jistgħu wkoll jirrappreżentaw problema.

L-attività tal-RBs hija fundamentali biex tiġi żgurata l-konformità mar-regoli relatati mal-VIUs, b'mod partikolari r-regoli dwar is-separazzjoni tal-kontabilità u s-salvagwardji kontra prattiki mhux diskriminatorji. L-Artikolu 56(12) tad-Direttiva jagħti s-setgħa lill-RBs biex jivverifikaw il-konformità mal-Artikolu 6 (is-separazzjoni tal-kontijiet) u mal-Artikolu 7d (it-

trasparenza finanzjarja). Madankollu, l-effettività tas-setgħat investigattivi tal-RBs tiddependi fuq il-qafas leġiżlattiv nazzjonali u ma hijiex uniformi fl-Istati Membri kollha. L-isfidi li fadal jinkludu l-intensività tar-riżorsi tal-awditi u d-diffikultajiet fl-aċċess għal informazzjoni kritika. Is-simplifikazzjoni tas-setgħat tal-RBs, it-titjib tal-aċċess tagħhom għad-data, u l-kunsiderazzjoni ta' awditi ta' partijiet terzi ffinanzjati mill-operaturi jistgħu jtejbu l-effiċjenza u jiżguraw infurzar regolatorju konsistenti.

Id-distorsjonijiet tal-kompetizzjoni u l-prattiki diskriminatorji jistgħu jiġu pprevenuti aktar permezz ta' inizjattivi regolatorji, bħal: (i) l-indirizzar tal-ambigwitajiet legali fid-definizzjonijiet ewlenin; (ii) iż-żieda fit-trasparenza fl-aċċess għad-data u fil-flussi finanzjarji; (iii) is-separazzjoni fiżika u operazzjonali tas-sistemi tal-IT bejn l-IMs u l-RUs; (iv) l-aċċess ġust għall-faċilitajiet tas-servizz u għall-ispazji tal-istazzjonijiet; u (v) it-tisħiħ tal-indipendenza, tar-riżorsi u tal-kapaċitajiet ta' infurzar tal-RBs[17].

6. Konklużjonijiet

Huwa ta' sfida li tingħata valutazzjoni sħiħa u affidabbli f'dan l-istadju tal-effetti tad-Direttiva riveduta. Dan huwa minħabba: (i) il-perjodu ta' żmien qasir minn meta d-Direttiva ġiet promulgata bis-sħiħ fl-Istati Membri; (ii) l-impatt tal-pandemija tal-COVID-19 fuq is-settur ferrovjarju; u (iii) l-impatt tal-kriżi tal-enerġija fuq is-settur ferrovjarju. Madankollu, minkejja l-iżviluppi pożittivi f'xi swieq, hemm indikazzjonijiet qawwija li ħafna ostakli għadhom jillimitaw l-istabbiliment ta' Żona Ferrovjarja Unika Ewropea, kif previst mid-Direttiva, u li hemm aspetti tad-Direttiva li ma jindirizzawx kif xieraq dawk l-ostakli li fadal.

F'dawn l-aħħar ftit snin, il-Kummissjoni ħadet inizjattivi biex tindirizza oqsma speċifiċi ta' tħassib fid-Direttiva. Dawn l-inizjattivi jinkludu l-**proposta għal Regolament dwar l-użu tal-kapaċità infrastrutturali ferrovjarja** u **l-linji gwida dwar it-TAC**. **Il-komunikazzjoni li ġejja tal-UE dwar il-ferroviji ta' veloċità għolja tal-UE** tindirizza kwistjonijiet ta' regolamentazzjoni tas-suq u l-ħtieġa għal investimenti fl-infrastruttura. Diġà għaddejjin ukoll **inizjattivi dwar il-ħruġ ta' biljetti**.

Minkejja dawn l-inizjattivi riċenti tal-Kummissjoni, għad iridu jiġu indirizzati aktar elementi problematiċi fl-implimentazzjoni tar-regolament ferrovjarju.

L-EET huwa element ewlieni tal-ftuħ tas-suq u għandu jiġi applikat b'mod konsistenti u jintuża kif xieraq. Skont ir-riżultati tal-valutazzjoni tal-użu u l-implimentazzjoni tal-EET tar-**Regolament (UE) 2018/1795,** il-Kummissjoni tista' tiddeċiedi li tirrieżamina dak ir-Regolament.

Is-servizzi tat-trasport ferrovjarji jeħtieġu aċċess ġust u mhux diskriminatorju għall-faċilitajiet ta' servizz u għas-servizzi pprovduti f'dawk il-faċilitajiet, iżda għad hemm ostakli kbar f'dan il-qasam. Il-Kummissjoni se tivvaluta dawn l-ostakli meta tirrieżamina r-**Regolament ta' Implimentazzjoni (UE) 2017/2177**.

[17] Għal aktar dettalji dwar dan il-paragrafu ara l-"Input study on vertically integrated rail undertakings in the European Union" fuq is-sit web tad-DĠ MOVE.

Minħabba l-kwistjonijiet dwar il-liċenzjar, il-Kummissjoni se tħares ukoll lejn ir-**Regolament ta' Implimentazzjoni (UE) 2015/171**, biex tara kif dan jista' jiġi aġġornat u mtejjeb.

Dwar in-nuqqas ta' indikaturi speċifiċi komprensivi għall-monitoraġġ tas-suq, il-Kummissjoni se tirrevedi r-**Regolament ta' Implimentazzjoni (UE) 2015/1100** biex tinkludi indikaturi speċifiċi dwar il-ferroviji ta' veloċità għolja u indikaturi dwar aspetti soċjali u tax-xogħol, fl-istess ħin tissimplifika kemm jista' jkun l-obbligi ta' rapportar.

Il-Kummissjoni hija konxja li xi aspetti problematiċi tad-Direttiva jeħtieġu valutazzjoni aktar fil-fond u se tkompli taħdem mas-settur biex tindirizzahom. Id-disponibbiltà u l-finanzjament tal-vetturi ferrovjarji huma eżempju ewlieni ta' dawn l-aspetti problematiċi. Fir-rigward tal-kwistjonijiet persistenti relatati mal-VIUs, il-Kummissjoni hija determinata li tinforza b'mod effettiv id-dispożizzjonijiet attwali f'dan il-qasam.