EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2025.7.8.
COM(2025) 368 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

az (EU) 2016/2370 irányelvvel módosított 2012/34/EU irányelv végrehajtásáról

{SWD(2025) 178 final}

1. Bevezetés

Ez a jelentés a 2012/34/EU irányelv[1] (a továbbiakban: az irányelv) 63. cikkének (1) bekezdésében előírtaknak megfelelően áttekinti az (EU) 2016/2370 irányelvvel[2] (a továbbiakban: az irányítási irányelv) módosított 2012/34/EU irányelv vasúti ágazatra vonatkozó végrehajtását. A jelentés célja, hogy áttekintést nyújtson az irányelv végrehajtásával kapcsolatos legfontosabb kérdésekről és problémákról. Ez a jelentés azonban nem ismerteti kimerítően valamennyi nemzeti végrehajtási intézkedést, és nem irányadó a Bizottság jövőbeli bírósági eljárásokban esetlegesen képviselt álláspontjára nézve sem.

A 2012/34/EU irányelv 63. cikkének (1) bekezdésében előírtak szerint a jelentés különösen a következőket értékeli: 1. a nagy sebességű vasúti szolgáltatások fejlesztését, illetve hogy a nagy sebességű vasútvonalakhoz való hozzáférés tekintetében megfigyelhetők-e diszkriminatív gyakorlatok; valamint 2. hogy a vertikálisan integrált vállalkozáshoz (a továbbiakban: VIV) tartozó pályahálózat-működtetőkkel (a továbbiakban: PM) továbbra is kapcsolatba hozhatók-e diszkriminatív gyakorlatok vagy a verseny torzításának egyéb módjai. A nagy sebességű vasúti piac e végrehajtási jelentés keretében végzett elemzése szintén hozzájárult a Bizottság által elfogadandó nagy sebességű vasúti közlemény[3] kidolgozásához.

A vasút fellendítése elengedhetetlen a közlekedés dekarbonizációjához, mivel a vasút az egyik leghatékonyabb szállítási mód. A vasút 2022-ben az uniós személyszállítás 7,2 %-át és az uniós árufuvarozás 11,9 %-át teljesítette, miközben a közlekedés üvegházhatásúgáz-kibocsátásának csupán 0,3 %-áért felelt. A vasút az uniós közlekedés végsőenergia-fogyasztásának mindössze 1,8 %-át teszi ki.

Ez a jelentés azt mutatja, hogy egyes akadályok továbbra is gátolják a valódi egységes európai vasúti térség kialakítását. Az irányítási irányelv nemzeti jogba való átültetésének késedelme, a Covid19-világjárvány hatása és az elmúlt évek energiaválsága miatt[4] azonban még nem lehet átfogóan értékelni az irányelv vasúti piacra gyakorolt hatását. Ebben a szakaszban kiterjedtebb bizonyítékra lenne szükség az új jogalkotási javaslatok előterjesztésének indokolásához. A jelentésben azonosított kérdésekre irányuló célzott beavatkozások ugyanakkor konkrét szakpolitikai intézkedések által vagy más jogi aktusok, például végrehajtási jogi aktusok, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vagy iránymutatások felülvizsgálata által is lehetségesek.

A Bizottság értékelte az érdekelt felektől a jelentéshez kapott, az e jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum A. mellékletében szereplő információkat, és figyelembe fogja venni őket az esetleges nyomonkövetési intézkedések során.

A jelentés nem tartalmaz a legújabb piaci fejleményekre vonatkozó számadatokat. A bizottsági szolgálati munkadokumentum C. mellékletében azonban átfogó, statisztikákra is kiterjedő áttekintés található.

---

[1] Az Európai Parlament és a Tanács 2012/34/EU irányelve (2012. november 21.) az egységes európai vasúti térség létrehozásáról, HL L 343., 2012.12.14., 32. o.

[2] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/2370 irányelve (2016. december 14.) a 2012/34/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitása és a vasúti infrastruktúra irányítása tekintetében történő módosításáról, HL L 352., 2016.12.23., 1. o.

[3] Nagy sebességű vasúti közlemény, előkészületben.

[4] Európai Bizottság, „Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the railway sector" (A Covid19-világjárvány hatása a vasúti ágazat pénzügyi fenntarthatóságára), 2024.

2. Nemzeti jogba való átültetés

Az irányelvet legutóbb 2016-ban módosította az irányítási irányelv, amely mind a belföldi személyszállítási szolgáltatások megnyitásával, mind a vasúti infrastruktúra irányításával foglalkozik. A Bizottság nyomon követte az irányelv nemzeti jogba való átültetését, és számos kötelezettségszegési eljárást indított a tagállamok ellen. Ezen eljárások felét olyan tagállamok ellen indították, amelyek nem jelentették be időben átültető intézkedéseiket a Bizottságnak. Az eljárások másik fele a meg nem felelés aspektusait célozta, azaz olyan eseteket, amikor az irányelvet nem megfelelően ültették át. A legnagyobb mértékben felmerült meg nem felelési esetek a következők voltak (gyakorisági sorrendben):

- a PM irányítása,
- a díjszabási rendszer,
- az igazgatási szervek szerepe,
- az infrastruktúrához való hozzáférési jogok odaítélése,
- az infrastruktúra-kapacitás elosztása,
- az engedélyek megadása.

A kötelezettségszegési ügyek további részletei a bizottsági szolgálati munkadokumentum B. mellékletében találhatók.

3. A fő rendelkezések végrehajtása

a) Piacnyitás

Úgy tűnik, a piacnyitásnak pozitív hatása van a fogyasztókra nézve, amint azt a Bizottság által nemrégiben közzétett tanulmány is mutatja[5].

Az élenjárók belföldi személyszállítási piacok megnyitása során szerzett tapasztalatain alapuló előzetes eredmények azt mutatják, hogy ahol az utasoknak több választási lehetőségük volt, ott a vasúti szolgáltatások olcsóbbá és gyakoribbá váltak.

A fokozatos piacnyitás folyamatának befejezéseként az irányelv arra ösztönözte a vasúti társaságokat, hogy reagáljanak jobban a fogyasztói igényekre, és javítsák költséghatékonyságukat, ezáltal növelve a vasút szerepét a közlekedésből származó kibocsátások és a forgalmi torlódások csökkentésének felgyorsításában.

A jelenlegi uniós szabályozási keret értelmében a nyílt hozzáférésű személyszállítási szolgáltatások nyújtása csak akkor korlátozható, ha az irányelv 11. cikke szerinti gazdasági egyensúlyra irányuló vizsgálat megállapítja, hogy egy új személyszállítási szolgáltatás veszélyeztetné az ugyanazon vagy alternatív útvonalon nyújtott közszolgáltatás gazdasági egyensúlyát. A gazdasági egyensúlyra irányuló vizsgálat kivételt képez a piacnyitás alól, és ennek megfelelően kell alkalmazni. A gazdasági egyensúlyra irányuló vizsgálat alkalmazása különböző aggályokat vet fel az irányelv 38. cikkének (4) bekezdésében előírt, az új szolgáltatások 18 hónappal előre történő bejelentésétől a gazdasági egyensúlyra irányuló

[5] Európai Bizottság, „Study on passenger and freight services' prices for final customers" (Tanulmány a vasúti személy- és áruszállítási szolgáltatások végső fogyasztók által fizetendő árairól), 2024.

vizsgálat alkalmazására vonatkozó eljárást és kritériumokat megállapító (EU) 2018/1795 végrehajtási rendelet következetlen értelmezéséig[6].

Az utasok számára, akik a vasutat választják más közlekedési módokkal szemben, a megfizethetőség és a kényelem továbbra is kritikus tényező, és a vasúti közlekedés versenyképességének még javulnia kell. Emellett az Európai Unióban már végrehajtottak olyan intézkedéseket – nevezetesen az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszert –, amelyek csak részben fedezik a karbonintenzívebb közlekedési módok külső költségeit.

A határokon átnyúló szolgáltatások nyújtása továbbra is kihívást jelent az interoperabilitással és a kapacitáskoordinációval kapcsolatos problémák miatt. Ezek a kérdések különösen nagy nehézséget jelentenek az új belépők és a kis induló innovatív vállalkozások számára, amelyeknek több partnerre kell támaszkodniuk. A negatív vagy nagyon szűk haszonkulcsú éjszakai vonatokat különösen nehéz elindítani.

Továbbra is jelentős piacra lépési akadályok vannak valamennyi személyszállítási szolgáltatás esetében, és az uniós jogszabályok nem mindig foglalkoznak ezekkel a korlátokkal.

A vasúti szállítási szolgáltatások nyújtásához elengedhetetlen a vasúti járművek rendelkezésre állása. Az új vasúti járművek vásárlása drága, és hosszú szállítási időt igényel, különösen a személyszállító járművek esetében. Ez kihívást jelent, különösen a kisebb vállalkozások és a „tiszta” új belépők számára, akik, szemben a piacon már jelen lévő nagy szereplőkkel és leányvállalataikkal, gyakran nehezen tudják finanszírozni beruházásaikat.

A személyszállító vasúti járművek jól működő lízing- és használtpiaca még nem áll rendelkezésre, ellentétben az árufuvarozási ágazattal, ahol a piacnyitás sokkal korábban megtörtént, és a lízingpiacnak volt ideje fejlődni. A személyszállítási ágazatban az aktív szereplők a vasúti járművek selejtezését preferálhatják a továbbértékesítéssel szemben, hogy elkerüljék a versenytársak előnyben részesítését. Egyes esetekben a használt vasúti járművek elérhetőségét tovább korlátozza, hogy a régi anyagokat a legújabb szabályozásokhoz kell igazítani (például az azbesztet tartalmazó járművek esetében). A jelenlegi irányelv nem foglalkozik ezzel a nagyon jelentős piacra lépési akadállyal.

A széttagolt menetjegy-jegyértékesítés és az átszállójegyek hiánya miatt a vasúti közlekedés kevésbé vonzó az utasok számára[7]. A Bizottság jelenleg konkrét kezdeményezéseken dolgozik e tekintetben (például a multimodális digitális mobilitási szolgáltatásokkal és az egységes digitális foglalással/jegyvásárlással kapcsolatban, a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szóló (EU) 2021/782 rendelet célzott felülvizsgálata mellett).

Az irányítási irányelv által bevezetett módosítások kevésbé voltak relevánsak a vasúti árufuvarozás tekintetében, amely 2007 óta egy teljesen nyitott uniós piacon működik.

[6] A Bizottság (EU) 2018/1795 végrehajtási rendelete (2018. november 20.) a 2012/34/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 11. cikke szerinti gazdasági egyensúlyra irányuló vizsgálat alkalmazására vonatkozó eljárás és kritériumok megállapításáról, HL L 294., 2018.11.21., 5. o.

[7] A 2012/34/EU irányelv 13a. cikke szerint: „A Bizottság nyomon követi a vasúti piacon a közös információs és átszállójegyrendszerek bevezetésével és használatával kapcsolatos fejleményeket, és a piaci kezdeményezéseket figyelembe véve megvizsgálja, hogy szükség van-e uniós szintű fellépésre”. Emellett a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szóló (EU) 2021/782 rendelet 12. cikke bizonyos kötelezettségeket ír elő a vasúti társaságok számára az átszállójegyek kínálására vonatkozóan.

Mindazonáltal a vasúti árufuvarozási piac közelmúltbeli fejleményei nem túl biztatóak, és a vasút felé történő modális váltás még nem valósult meg. Valójában a vasúti árufuvarozási piac különböző szegmensei eltérő dinamikát mutatnak. Az európai gazdaság átalakulása például a szállítási keresletet az ömlesztett árukról – mint a szén, a vegyi anyagok, a fémalapanyagok és a kőolajtermékek – a konténeres szállításra helyezi át. Az elmúlt években az intermodális vasúti szállítás általában véve jó teljesítményét tehát bőven ellensúlyozta az ömlesztett szállítás visszaesése, amely a vasúti árufuvarozási tevékenység központi eleme. Az egyedi kocsirakományú fuvarozás költségei és összetettsége miatt szintén nehézségekkel küzd.

A vasúti árufuvarozási ágazat sikerének egyik legkritikusabb tényezője a jó minőségű hálózati kapacitás rendelkezésre állása, amely lehetővé teszi a vasúttársaságok számára, hogy gyorsan reagáljanak a piaci igényekre, és megbízható szolgáltatást nyújtsanak a szállítóknak. A vasúti árufuvarozás jelenleg alacsony prioritást élvez a vasúti kapacitás elosztása terén (a személyszállítást részesítik előnyben), és végső soron az árufuvarozás szenvedi meg leginkább a karbantartási és javítási munkálatok miatti ideiglenes kapacitáskorlátozásokat. A kapacitásgazdálkodási szempontokat alább az e) pont tárgyalja részletesebben.

Egy másik kritikus kérdés az infrastruktúra finanszírozása és a finanszírozás kiszámíthatósága, mivel a PM-eknek üzleti terveket kell kidolgozniuk a vasúti közlekedésbe történő elegendő befektetés biztosítása érdekében. E tekintetben szükség van a PM-ek finanszírozására vonatkozó követelményeket meghatározó 8. cikk végrehajtásának további elemzésére.

Végezetül a piacnyitás hatásainak átfogó értékelése során szociális szempontokat is kell vizsgálni, beleértve a következőket: i. állásbiztonság; ii. munkafeltételek; és iii. általában véve az ágazat fenntarthatósága. A szakképzett vasúti személyzet hiánya általánosan elismert probléma.

b) A kiszolgáló létesítményekhez és az azokban nyújtott szolgáltatásokhoz való hozzáférés

A vasúti szállítási szolgáltatások nyújtásához elengedhetetlen a kiszolgáló létesítményekhez és az azok által nyújtott szolgáltatásokhoz való hozzáférés.

A vasúti infrastruktúra és a kiszolgáló létesítmények közötti különbségtételt a különböző érdekelt felek nem mindig azonos módon értelmezik, és a közös értelmezés hiánya hatást gyakorol a hozzáférésre és a díjszabásra vonatkozó szabályok érvényesítésére. Az infrastruktúra bizonyos elemeire vagy a kiszolgáló létesítményekre vonatkozó pontos és használható meghatározások hiánya szintén megnehezíti e tételek egyértelmű kategorizálását és a megfelelő rendelkezések alkalmazását. A nem egyértelmű fogalommeghatározások és az átfogó jelleg hiánya (például azzal kapcsolatban, hogy a II. melléklet összefüggésében mit kell kiegészítő vagy mellékszolgáltatásnak tekinteni) szintén problematikus. Egyes esetekben ugyanazon a telephelyen egynél több létesítmény található, vagy ugyanabban a létesítményben egynél több szolgáltatást nyújtanak, ami bizonytalanságot teremt az alkalmazandó szabályokat illetően (ennek fő példái a kikötők, a nagy sebességű vasúti létesítményekben nyújtott jelentős és kisebb karbantartási szolgáltatások, valamint a több tevékenységű teherpályaudvarok).

A kiszolgáló létesítményekre és a szolgáltatások létesítményeken belüli hozzáférhetőségére vonatkozó információk elérhetősége a kiszolgáló létesítményekhez és a vasúthoz kapcsolódó

szolgáltatásokhoz való hozzáférésről szóló (EU) 2017/2177 végrehajtási rendelet[8] által előírt formában szintén korlátozott.

Végezetül, az uniós szabályozási keret nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek megakadályozzák a bevezetett vasúti társaságok (a továbbiakban: VT) tulajdonában lévő kiszolgáló létesítmények diszkriminatív gyakorlatait, pedig e kiszolgáló létesítmények használata döntő fontosságú lehet a VT-k versenytársai számára a vasúti szolgáltatások nyújtásához.

c) Engedélyezés

A nemzeti engedélyező hatóságok értesítéseinek adattáraként (24. cikk (8) bekezdés) az Európai Unió Vasúti Ügynöksége (a továbbiakban: ERA) jelentősen hozzájárult a VT-k engedélyezésére vonatkozó rendelkezések Bizottság általi értékeléséhez, kiemelve az alábbiakkal kapcsolatos kérdéseket: i. értesítések (késések, az eljárások eltérő értelmezése, korlátozott digitalizáció); ii. a különböző nemzeti polgári jogi felelősségi keretekre vonatkozó információk hiánya; és iii. az irányelv és az (EU) 2016/798 irányelv (a továbbiakban: vasútbiztonsági irányelv) közötti kölcsönhatás[9]. A Bizottság megállapította, hogy az érdekelt felek számára nem egyértelmű, hogy egy VT leányvállalata vagy fióktelepe támaszkodhat-e az anyavállalat engedélyére. Az érdekelt felek a következőkre hivatkoztak: i. a III. mellékletben felsorolt, a pénzügyi teljesítőképesség igazolásához szükséges némely dokumentum értelmezésének esetleges kétértelműsége; és ii. az aktuális standard pénzügyi beszámolókra való utalás hiánya.

Végezetül az ERA az (EU) 2015/171 végrehajtási rendeletben meghatározott bejelentési sablon és eljárás kapcsán felmerült problémákról is beszámolt[10].

d) Díjszabás

A PM-ek különböző megközelítéseket alkalmaznak a pályahasználati díjak tekintetében, különösen a felárak megállapítása és azon piaci szegmensek meghatározása tekintetében, amelyekben a pályahasználati díjak alkalmazhatóak. Az érdekelt felek továbbá: i. rámutattak, hogy a PM-ek nem hangolják össze a határokon átnyúló vasúti szolgáltatások nemzetközi útvonalaira alkalmazott pályahasználati díjakat; és ii. az V. és VI. melléklettel összefüggésben az irányelv díjszámításra vonatkozó részeinek eltérő értelmezéseiről és alkalmazásáról számoltak be. Ezért a Bizottság iránymutatásokat fogadott el[11], hogy egyértelművé tegye a meglévő jogi kötelezettségeket, valamint hogy példákat adjon a bevált gyakorlatokra és a különböző uniós vasúti piacokon megfigyelt fejleményekre.

[8] A Bizottság (EU) 2017/2177 végrehajtási rendelete (2017. november 22.) a kiszolgáló létesítményekhez és a vasúthoz kapcsolódó szolgáltatásokhoz való hozzáférésről (EGT-vonatkozású szöveg), HL L 307., 2017.11.23., 1. o.

[9] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/798 irányelve (2016. május 11.) a vasútbiztonságról, HL L 138., 2016.5.26., 102. o.

[10] A Bizottság (EU) 2015/171 végrehajtási rendelete (2015. február 4.) a vasúti társaságok engedélyezésére irányuló eljárás egyes vonatkozásairól, HL L 29., 2015.2.5., 3. o.

[11] A Bizottság közleménye – Értelmező iránymutatások a vasúti infrastruktúra használati díjának megállapításáról, HL C, C/2025/2606, 2025.5.7.

Az érdekelt felek arról is beszámoltak, hogy a PM-ek nehézségekkel szembesülnek a VT-ktől történő, pályahasználati díjak számításához szükséges adatok gyűjtése során, valamint hogy a közvetlen költségek 30. cikkben bevezetett és az (EU) 2015/909 rendeletben részletezett fogalma nem egyértelmű[12]. A nemzeti igazgatási szervek e tekintetben fontos szerepet játszanak a nyomon követésben és a végrehajtásban.

e) Kapacitásgazdálkodás

A vasútiinfrastruktúra-kapacitás kezelésére vonatkozó jelenlegi szabályokat az irányelv állapítja meg. A bizonyítékok azt mutatják, hogy a jelenlegi keretrendszer nem szolgálja egyformán jól minden vasúti piaci szegmens érdekét. Különösen az árufuvarozás és a határon átnyúló szállítás számára jelent gondot, hogy megfelelő mennyiségű és minőségű kapacitáshoz jusson az ügyfelek igényeinek kielégítése érdekében.

2023-ban a Bizottság rendeletjavaslatot terjesztett elő, amely felülvizsgálja ezeket a szabályokat[13], és bevezeti a következőket: i. új többéves tervezési ciklus; ii. a határokon átnyúló koordináció javítása; valamint iii. a gazdasági ösztönzők, a teljesítmény-felülvizsgálat és a digitális eszközök szélesebb körű alkalmazása. A jelenleg háromoldalú egyeztetések keretében tárgyalt javaslat a meglévő jogi keretrendszert a teljes uniós vasúti hálózatra vonatkozó, egységes, közvetlenül alkalmazandó kerettel váltja fel.

Az érdekelt felek szisztematikusan említik, hogy a forgalomirányítás és a karbantartás-tervezés jelentős hatással van a vasúti közlekedés fejlődésére, és egyes esetekben megjegyzik, hogy az irányelv e témákra vonatkozó követelményei nem egyértelműek, vagy egyenlőtlenül alkalmazzák őket. A nemzetközi forgalom rossz rangsorolási kritériumait, a munkálatok tervezéséhez való korlátozott és időszerűtlen hozzáférést, valamint a kapacitáskorlátozásokat szintén jelentős zavarforrásként említik. Egyesek úgy vélik, hogy csak a forgalomirányítás és a karbantartás-tervezés alapvető funkciókba való bevonása biztosítaná a PM-ek függetlenségét, mások azonban attól tartanak, hogy ez rugalmatlanabbá teheti a kritikus műveleteket. Sokan úgy vélik, hogy a PM-ek teljesítményösztönzőit hatékonyabbá kell tenni. A keretmegállapodások hosszú távon biztosítják a VT-k üzleti terveit, de nem kelthetnek bizonytalanságot (például a keretmegállapodások megújítását illetően), és nem használhatók fel a piacra lépés megakadályozására. Az igazgatási szervek szerint a keretmegállapodásokról szóló (EU) 2016/545 végrehajtási rendelet jelenleg nem küszöböli ki ezeket a kockázatokat[14].

f) Igazgatási szervek

A vasúti piac egészséges fejlődésének biztosításához erős és független igazgatási szervekre van szükség. Ez különösen igaz a verseny bevezetésekor és a vertikálisan integrált vállalkozások

[12] A Bizottság (EU) 2015/909 végrehajtási rendelete (2015. június 12.) a vasúti szolgáltatások működtetésével kapcsolatban közvetlenül felmerülő költségek kiszámításának módjairól, HL L 148., 2015.6.13., 17. o.
[13] Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a vasúti infrastruktúra-kapacitás egységes európai vasúti térségben történő használatáról, a 2012/34/EU irányelv módosításáról és a 913/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről, COM(2023) 443 final.
[14] A Bizottság (EU) 2016/545 végrehajtási rendelete (2016. április 7.) a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztásáról szóló keretmegállapodásokra vonatkozó eljárások és kritériumok megállapításáról, C/2016/1954, HL L 94., 2016.4.8., 1. o.

jelenléte esetében. Az igazgatási szerveknek az irányelvben meghatározott jelentős és kibővített feladatok ellátásához rendelkezniük kell a szükséges szakképzett személyzettel és finanszírozással. Az irányelv e tekintetben továbbra is meglehetősen általános, így a tagállamok szabadon dönthetnek a finanszírozási mechanizmusról és az alkalmazottak számáról, amelynek „arányosnak kell lennie a vasúti ágazat tagállamon belüli jelentőségével".

Az igazgatási szervek szabályérvényesítési képessége a nemzeti jogszabályokban meghatározott hatáskörüktől is függ. Valahányszor az irányelv általános marad a konkrét szabályozói hatáskörök erejét illetően, a nemzeti keretek eltérőek lehetnek, és ez az egész EU-ban veszélyeztetheti a vállalkozásokkal szembeni egyenlő bánásmódot. Ilyenek például a szankcionálási hatáskörök és az igazgatási szervek által kiszabható szankciók szintjei (amelyeknek az irányelv szerint egyszerűen „megfelelőnek" kell lenniük), vagy az igazgatási szervek szerepe a díjak nyomon követésében, ami egyes tagállamokban előzetes értékelési hatáskört foglal magában, míg más tagállamokban az utólagos ellenőrzésekre korlátozódik. Általánosságban elmondható, hogy az igazgatási szervek fellépéseinek hatékonysága szempontjából hasznos lenne hatásköreik egyértelműbb értelmezése.

Végezetül az irányelv egyes elemeinek nem egyértelmű vagy hiányzó meghatározása tovább bonyolítja az igazgatási szervek munkáját, és bizonytalanságot teremt a piaci szereplők számára.

4. Nagy sebességű szolgáltatások

Az irányelvben meghatározott kedvező szabályozási keret kulcsfontosságú tényező a nagy sebességű vasúti szolgáltatások növekedése szempontjából, mivel egyre gyorsabb és költséghatékonyabb módon kapcsolja össze az embereket és a piacokat egy fenntarthatóbb közlekedési mód által[15].

A jobb nagy sebességű vasúti összeköttetések kulcsfontosságú lépést jelentenek az összekapcsoltabb, hozzáférhetőbb és egységesebb Európa megteremtése felé. A Bizottság ezt elismerte az előkészületben lévő közleményében a nagy sebességű vasútról, amely meghatározza az alábbiak megvalósításához szükséges lépéseket: 1. teljes mértékben átjárható és nagy teljesítményű nagy sebességű vasúti hálózat; 2. a közérdeket szolgáló, versenyképes szolgáltatási modell; valamint 3. a versenyképes európai vasútipar jövőképe.

A nagy sebességű vasút szegmensében a belföldi szolgáltatások terén Olaszországban, Spanyolországban és újabban Franciaországban a verseny bevezetését követően jelentősen csökkentek az árak és nőtt a forgalom. A versenynek a viteldíjakra, a járatsűrűségre, a fedélzeti szolgáltatásokra és az utazási időkre gyakorolt hatása a versenyző VT-k által elfogadott üzleti stratégiáktól függ, de általában kedvező a nagy sebességű vasúton utazók számára.

A nagy sebességű vasútvonalakhoz való hozzáférés terén azonban továbbra is léteznek diszkriminatív gyakorlatok, ahogy számos belépési akadály is, ezek pedig gyengítik a piacnyitás pozitív hatását. A vasúti járművek rendelkezésre állása a gyorsan növekedő nagy sebességű piacokra való belépés egyik fő akadálya. Több olyan esetre is felhívták a Bizottság

[15] Az (EU) 2016/2370 irányelv (29) preambulumbekezdése.

figyelmét, amikor az új belépők a továbbra is érvényben lévő nemzeti szabályok miatt akadályokba ütköznek, a szükséges engedélyek kézhezvétele hosszú késedelemmel jár, valamint a vasúti járművek különböző műszaki előírásokhoz való igazítása jelentős időt igényel és költséges, különösen határokon átnyúló szolgáltatás nyújtása esetén.

A meglévő kiszolgáló létesítmények, például a karbantartó műhelyek nem mindig tudják a nagy sebességű vonatok számára szükséges szolgáltatásokat nyújtani, és ahol képesek e szolgáltatások nyújtására, előfordulhat, hogy területi eloszlásuk nem igazodik az új belépők igényeihez. Az új karbantartó műhelyek létrehozásához vagy a meglévők átalakításához azonban jelentős időre és beruházásra, valamint egy megfelelő helyszín elérhetőségére van szükség, ami gyakran kivitelezhetetlen a kisebb vállalkozások számára, amelyek nem méretgazdaságosak, vagy nem rendelkeznek a már jelen lévő szereplők hagyományos infrastruktúrájával.

A pályahasználati díjak szintje, szerkezete és stabilitása további olyan elemek, amelyek befolyásolják a nagy sebességű vasúti ágazat piaci kínálatát és a verseny szintjét. A pályahasználati díjak a nagy sebességű vasúttársaságok működési költségeinek jelentős részét teszik ki, ugyanakkor bevételi forrást jelentenek a pályahálózat-működtetők számára. A nagy sebességű vasúti szolgáltatásokra, amelyek a nagyobb utasforgalom és a felárak miatt általában nyereségesebbek, mint a hagyományos szolgáltatások, gyakran a közvetlen költségalapú díjakon felüli felárak vonatkoznak. Ez összességében előnyös a pályahálózat-működtetők számára, de negatív hatással van az üzemeltetők költségeire és végső soron a jegyárakra, csökkentve a vasút azon képességét, hogy más közlekedési módokkal versenyezzen. Az árrugalmasságtól függően a vasúti társaságok alacsonyabb pályahasználati díjakból származó megtakarításai alacsonyabb viteldíjak formájában továbbadhatók az utasoknak, növelve a keresletet és végső soron a pályahálózat-működtetők bevételeit. A jobb haszonkulcsok még e megtakarítások továbbadása nélkül is arra ösztönözhetik a szolgáltatókat, hogy bővítsék szolgáltatásaikat, ezáltal növelve a pályahálózat-működtetők bevételeit is.

Végezetül az alkalmazandó pályahasználati díjakkal kapcsolatos bizonytalanság (az átláthatóság hiánya, túlságosan bonyolult képletek, gyakori változások) szintén akadályozhatja a piacra lépést. Az infrastruktúrához való hozzáférés költségei kiszámíthatóságának hiánya megnehezíti a szilárd üzleti tervek kidolgozását, és aláássa a potenciális befektetők bizalmát, akiknek hosszú időn keresztüli stabilitásra van szükségük.

A nagy sebességű vasúti szolgáltatásokat túlnyomórészt nyílt hozzáférésű rendszerben kínálják, de vannak olyan esetek, amikor ezeket a szolgáltatásokat államilag finanszírozott közszolgáltatási kötelezettségekhez kötik. Ez a kombináció problémát jelenthet, ha: i. nincs egyértelmű számviteli és operatív elkülönítés a szolgáltatás kereskedelmi és közszolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatos részei között a kereszttámogatás elkerülése érdekében; vagy ii. az elsőbbségi szabályok kedvezményes elbánást eredményeznek a kombinált szolgáltatásokat kínáló szolgáltatók számára a tisztán kereskedelmi szolgáltatók kárára.

Végezetül a nagy sebességű vasúti összeköttetések fellendítésére irányuló bármely intézkedés megbízható piaci nyomon követést igényel. Az európai statisztikákban azonban nincsenek olyan átfogó mutatók, amelyek kifejezetten a nagy sebességű vasúti piacok nyomon követésére szolgálnak mind a vonalak, mind a szolgáltatások tekintetében. Ez részben a nagy sebességű vonalak vagy szolgáltatások uniós jogszabályok általi pontatlan vagy következetlen

meghatározásainak tudható be. Ezzel a kérdéssel uniós szintű kezdeményezések foglalkoznak majd[16].

5. Vertikálisan integrált vállalkozások

Az irányelv nem ír elő külön irányítási formát a vasúti ágazatban, és az érdekelt felek szélsőségesen eltérő nézeteket képviselnek azzal kapcsolatban, hogy a jelenlegi rendelkezések hatékonyan megakadályozzák-e a vertikálisan integrált vállalkozások versenyellenes magatartását, amennyiben a pályahálózat-működtetők és a vasúti társaságok ugyanahhoz a jogalanyhoz tartoznak. Egyes érdekelt felek úgy vélik, hogy az összeférhetetlenség és a versenyellenes magatartás elkerülésének egyetlen hatékony módja a teljes szétválasztás, míg mások hangsúlyozzák az integrált irányítás társadalmi előnyeit („rendszerszemlélet"). Az igazgatási szervek úgy vélik, hogy az irányítási modell versenyre gyakorolt hatása nem általánosítható, azonban amellett érvelnek, hogy a vertikálisan integrált vállalkozások intenzívebb felügyeletet igényelnek.

Az irányítási irányelv konkrét rendelkezéseket vezetett be az összeférhetetlenség és a vertikálisan integrált vállalkozások versenyellenes magatartásának elkerülése érdekében. Az irányelv módosított 7. cikke a pályahálózat-működtetők függetlenségére összpontosít, különösen a vertikálisan integrált vállalkozásokon belül, és előírja többek között a szervezeti szétválasztást a különálló jogi személyeknél, megtiltva a pályahálózat-működtető felső vezetésének párhuzamos kinevezését vagy alkalmazását a vasúti társaságban (vagy fordítva). Ez utóbbi különösen fontos, mivel a kettős megbízatások és a személyzet integrált szervezeteken belüli áthelyezésének néhány példája arra utal, hogy továbbra is jelentős összeférhetetlenség áll fenn, még azokban az esetekben is, amikor a vertikálisan integrált vállalkozások formálisan megfelelnek a jogi rendelkezéseknek. Az igazgatási szervek felügyeleti hatáskörei az összeférhetetlenség tekintetében országonként eltérőek.

Az irányelv számos feltételt határoz meg annak biztosítására, hogy a pályahálózat-működtető szervezeti és döntéshozatali függetlenséggel rendelkezzen az alapvető feladatok tekintetében (7a. cikk) az integrált vasúti társaságok javára történő megkülönböztetés elkerülése érdekében. A tagállamok dönthetnek úgy is, hogy az alapvető feladatokat (díjak meghatározása és menetvonalak kijelölése) egy független alapvető feladatokat ellátó szervhez rendelik. Jelenleg csak Írország, Magyarország, Luxemburg és Lettország választotta ezt a megoldást.

A vertikálisan integrált vállalkozások egyre nagyobb mértékben vesznek részt nem alapvető tevékenységekben, például vasúti járművek karbantartásában, menetjegy-értékesítésben, energiagazdálkodásban vagy telekommunikációs szolgáltatások előállításában és nyújtásában. A vertikálisan integrált vállalkozások energiaellátási és vasútijármű-karbantartási tevékenységei olyan versenykorlátokat teremthetnek, amelyek nagyobb figyelmet igényelnek – különösen ha ezek a vertikálisan integrált vállalkozások eredetileg állami forrásokból finanszírozott vasúti infrastruktúrát használnak.

A csoporton belüli pénzmozgások számviteli elkülönítése és pénzügyi átláthatósága továbbra is jelentős probléma. A fontos kérdések közé tartozik továbbá az átláthatóság hiánya, valamint az, hogy az igazgatási szervek nehezen férnek hozzá a nyomonkövetési és végrehajtási

[16] Lásd a kísérő szolgálati munkadokumentum C. mellékletét.

feladataik ellátásához szükséges pénzügyi információkhoz. Az ilyen típusú tiltott magatartások közé tartoznak például: i. a csoporton belüli kedvező finanszírozási feltételek; ii. a vertikálisan integrált vállalkozáson belüli feladatok és felelősségi körök halmozódása; iii. az átláthatóság hiánya; és iv. a számviteli elkülönítés elmulasztása. Az egyazon csoporthoz tartozó jogalanyok közötti közvetlen eszközátruházás szintén problémát jelenthet.

Az igazgatási szervek tevékenysége alapvető fontosságú a vertikálisan integrált vállalkozásokra vonatkozó szabályok betartásának biztosításához – különösen a számviteli elkülönítésre és a megkülönböztetésmentes gyakorlatokat biztosítására vonatkozó szabályok tekintetében. Az irányelv 56. cikkének (12) bekezdése felhatalmazza az igazgatási szerveket, hogy ellenőrizzék a 6. cikknek (számviteli elkülönítés) és a 7d. cikknek (pénzügyi átláthatóság) való megfelelést. Az igazgatási szervek vizsgálati hatásköreinek hatékonysága azonban a nemzeti jogszabályi kerettől függ, és nem egységes a tagállamokban. A fennmaradó kihívások közé tartozik az ellenőrzések erőforrás-igényessége és a kritikus információkhoz való hozzáférés nehézsége. Az igazgatási szervek hatásköreinek észszerűsítése, az adatokhoz való hozzáférésük javítása, valamint a gazdasági szereplők által finanszírozott, harmadik fél által végzett ellenőrzések mérlegelése javíthatná a hatékonyságot, és biztosítaná a szabályozás következetes végrehajtását.

A verseny torzulását és a diszkriminatív gyakorlatokat még inkább meg lehetne akadályozni olyan szabályozási kezdeményezésekkel, mint például: i. a kulcsfontosságú fogalommeghatározások jogi kétértelműségeinek kezelése; ii. az adatokhoz való hozzáférés és a pénzmozgások átláthatóságának növelése; iii. az informatikai rendszerek fizikai és üzemeltetési szétválasztása a PM-ek és a VT-k között; iv. a kiszolgáló létesítményekhez és az állomáshelyekhez való méltányos hozzáférés; valamint v. az igazgatási szervek függetlenségének, erőforrásainak és végrehajtási képességeinek megerősítése[17].

6. Következtetések

Ezen a ponton kihívást jelent a felülvizsgált irányelv hatásainak teljes körű és megbízható értékelése. Ennek okai a következők: i. az irányelv tagállamok általi teljes körű bevezetése óta eltelt rövid idő; ii. a Covid19-világjárvány hatása a vasúti ágazatra; iii. az energiaválság hatása a vasúti ágazatra. Az egyes piacokon tapasztalható pozitív fejlemények ellenére azonban határozott jelek utalnak arra, hogy továbbra is számos akadály korlátozza az egységes európai vasúti térség irányelvben előirányzottnak megfelelő létrehozását, és hogy az irányelvnek vannak olyan vonatkozásai, amelyek nem kezelik megfelelően ezeket a fennmaradó akadályokat.

Az elmúlt néhány évben a Bizottság kezdeményezte az irányelv konkrét aggodalomra okot adó területeinek kezelését. E kezdeményezések közé tartozik a **vasútiinfrastruktúra-kapacitás használatáról szóló rendeletjavaslat** és a **pályahasználati díjakra vonatkozó iránymutatások**. **Az előkészületben lévő, nagy sebességű vasútról szóló uniós közlemény**

[17] Az e bekezdésre vonatkozó további részletekért lásd a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság honlapján található „Input study on vertically integrated rail companies in the European Union” (Bemeneti tanulmány a vertikálisan integrált vasúti társaságokról az Európai Unióban) című dokumentumot.

a piacszabályozási kérdésekkel és az infrastrukturális beruházások szükségességével foglalkozik. A **menetjegy-értékesítéssel** kapcsolatos kezdeményezések szintén folyamatban vannak.

A közelmúltbeli bizottsági kezdeményezések ellenére a vasúti rendelet végrehajtásának egyéb problémás elemeivel továbbra is foglalkozni kell.

A gazdasági egyensúlyra irányuló vizsgálat a piacnyitás kulcsfontosságú eleme, amelyet következetesen és megfelelően kell alkalmazni. A gazdasági egyensúlyra irányuló vizsgálat használatára és az **(EU) 2018/1795 rendelet** végrehajtására vonatkozó értékelés eredményeitől függően a Bizottság dönthet úgy, hogy felülvizsgálja az említett rendeletet.

A vasúti szállítási szolgáltatásokhoz szükséges a kiszolgáló létesítményekhez és az ilyen létesítményekben nyújtott szolgáltatásokhoz való tisztességes és megkülönböztetésmentes hozzáférés biztosítása, azonban ezen a területen továbbra is jelentős akadályok állnak fenn. A Bizottság az **(EU) 2017/2177** végrehajtási rendelet felülvizsgálata során fogja értékelni ezeket az akadályokat.

Az engedélyezéssel kapcsolatos problémákra tekintettel a Bizottság az **(EU) 2015/171 végrehajtási rendeletet** is meg fogja vizsgálni, hogy megtudja, miként lehet azt naprakésszé tenni és javítani.

A Bizottság a piaci nyomon követésre vonatkozó átfogó egyedi mutatók hiányára tekintettel felül fogja vizsgálni az **(EU) 2015/1100 végrehajtási rendeletet**, hogy az tartalmazza a nagy sebességű vasútra, valamint a szociális és munkaügyi szempontokra vonatkozó konkrét mutatókat, ugyanakkor a lehető legnagyobb mértékben egyszerűsítse a jelentéstételi kötelezettségeket.

A Bizottság tisztában van vele, hogy az irányelv egyes problémás vonatkozásai további részletes vizsgálatot igényelnek, és továbbra is együtt fog működni az ágazattal ezek kezelése érdekében. A vasúti járművek elérhetősége és finanszírozása fontos példája a problémás kérdéseknek. A vertikálisan integrált vállalkozásokkal kapcsolatban továbbra is fennálló problémák tekintetében a Bizottság eltökélt szándéka, hogy hatékonyan érvényesítse az e területre vonatkozó jelenlegi rendelkezéseket.