EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2025 07 08
COM(2025) 368 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

dėl Direktyvos 2012/34/ES su pakeitimais, padarytais Direktyva (ES) 2016/2370, įgyvendinimo

{SWD(2025) 178 final}

1. Įvadas

Šioje ataskaitoje apžvelgiamas Direktyvos 2012/34/ES[1] (toliau – Direktyva) su pakeitimais, padarytais Direktyva (ES) 2016/2370[2] (toliau – Valdymo direktyva), įgyvendinimas geležinkelių sektoriuje, kaip reikalaujama Direktyvos 2012/34/ES 63 straipsnio 1 dalyje. Šios ataskaitos tikslas – apžvelgti pagrindinius Direktyvos įgyvendinimo klausimus ir problemas. Vis dėlto šioje ataskaitoje neįmanoma išsamiai apžvelgti visų nacionalinių įgyvendinimo priemonių ir ji neturės įtakos Komisijos pozicijai, kurios ji galbūt laikysis ateityje per galimus teismo procesus.

Kaip nustatyta Direktyvos 2012/34/ES 63 straipsnio 1 dalyje, ataskaitoje visų pirma vertinami šie aspektai: 1) greitųjų geležinkelių paslaugų plėtra, taip pat ar esama diskriminacinės praktikos, susijusios su prieiga prie greitųjų geležinkelių linijų, ir 2) ar vis dar esama su infrastruktūros valdytojais, kurie sudaro vertikaliai integruotą įmonę, susijusios diskriminacinės praktikos ar kitokio pobūdžio konkurencijos iškraipymo. Greitųjų geležinkelių rinkos analizės, kuri buvo atliekama rengiant šią įgyvendinimo ataskaitą, rezultatais taip pat pasinaudota rengiant komunikatą dėl greitųjų geležinkelių[3] (Komisija dar turi jį priimti).

Intensyvesnė geležinkelių plėtra yra itin svarbi norint sumažinti transporto priklausomybę nuo iškastinio kuro, nes geležinkeliai yra viena iš efektyviausių transporto rūšių. 2022 m. Europos Sąjungoje geležinkeliais pervežta 7,2 proc. keleivių ir 11,9 proc. krovinių, o geležinkelių sektoriuje išmetamas šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekis sudarė tik 0,3 proc. Geležinkelių sektoriui tenka tik 1,8 proc. ES transporto sektoriaus galutinės energijos suvartojimo.

Iš šios ataskaitos matyti, kad tebėra tam tikrų kliūčių, kurios trukdo sukurti tikrą bendrą Europos geležinkelių erdvę. Tačiau dėl vėlavimo perkelti Valdymo direktyvą į nacionalinę teisę, COVID-19 pandemijos poveikio ir pastarųjų metų energetikos krizės[4] dar neįmanoma išsamiai įvertinti direktyvos poveikio geležinkelių rinkai. Siekiant pagrįsti naujų pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų pateikimą šiame etape, reikėtų išsamesnių įrodymų. Tačiau šioje ataskaitoje nurodytoms problemoms spręsti galima taikyti tikslines intervencines priemones: imtis konkrečių politikos veiksmų arba persvarstyti kitus aktus, pavyzdžiui, įgyvendinimo aktus, deleguotuosius aktus ar gaires.

Komisija yra dėkinga už rengiant šią ataskaitą suinteresuotųjų subjektų pateiktus atsiliepimus (jie įtraukti į prie šios ataskaitos pridedamo Komisijos tarnybų darbinio dokumento A priedą) ir į juos atsižvelgs imdamasi bet kokių galimų tolesnių veiksmų.

Į ataskaitą neįtraukti duomenys apie naujausius rinkos pokyčius. Tačiau išsamią apžvalgą, įskaitant statistinius duomenis, galima rasti Komisijos tarnybų darbinio dokumento C priede.

2. Perkėlimas į nacionalinę teisę

Direktyva paskutinį kartą iš dalies pakeista 2016 m. Valdymo direktyva, kuria reglamentuojamas tiek vidaus keleivinio transporto paslaugų rinkos atvėrimas, tiek

[1] 2012 m. lapkričio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/34/ES, kuria sukuriama bendra Europos geležinkelių erdvė, (nauja redakcija) (OL L 343, 2012 12 14, p. 32–77).
[2] 2016 m. gruodžio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2016/2370, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2012/34/ES, kiek tai susiję su keleivių vežimo geležinkeliais valstybės viduje paslaugų rinkos atvėrimu ir geležinkelių infrastruktūros valdymu, (OL L 352, 2016 12 23, p. 1–17).
[3] Komunikatas dėl greitųjų geležinkelių (dar turi būti priimtas).
[4] Europos Komisija (2024). COVID-19 pandemijos poveikis finansiniam geležinkelių sektoriaus tvarumui.

geležinkelių infrastruktūros valdymas. Komisija vykdo Direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę stebėseną ir pradėjo kelias pažeidimo nagrinėjimo procedūras prieš valstybes nares. Pusė šių procedūrų buvo pradėtos prieš valstybes nares, kurios laiku nepranešė Komisijai apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones. Likusios buvo susijusios su neatitiktimi, t. y. tais atvejais, kai Direktyva į nacionalinę teisę buvo perkelta netinkamai. Dažniausiai pasitaikė tokie neatitikties atvejai (jie toliau vardijami dažnumo tvarka):

- infrastruktūros valdytojo valdymas;
- apmokestinimo sistema;
- reguliavimo institucijos vaidmuo;
- prieigos prie infrastruktūros teisių suteikimas;
- infrastruktūros pajėgumų paskirstymas;
- licencijų išdavimas.

Daugiau informacijos apie pažeidimo bylas galima rasti Komisijos tarnybų darbinio dokumento B priede.

3. Pagrindinių nuostatų įgyvendinimas

a. Rinkos atvėrimas

Kaip matyti iš neseniai Komisijos paskelbto tyrimo[5], rinkos atvėrimas turi teigiamą poveikį vartotojams.

Preliminarūs rezultatai, pagrįsti šalių, kurios jau pradėjo keleivių vežimo vidaus rinkų atvėrimo procesą, rodo, kad tais atvejais, kai keleiviai galėjo rinktis iš kelių galimybių, geležinkelių paslaugos atpigo ir padažnėjo.

Direktyva, kuria siekiama užbaigti laipsnišką rinkos atvėrimo procesą, paskatino geležinkelių operatorius labiau reaguoti į vartotojų poreikius ir didinti savo ekonominį efektyvumą, o tai padeda užtikrinti didesnį geležinkelių indėlį spartinant transporto sektoriuje išmetamų teršalų kiekio ir spūsčių mažinimą.

Pagal dabartinę ES reguliavimo sistemą atviros prieigos keleivių vežimo paslaugų teikimas gali būti ribojamas tik tuo atveju, jei atlikus ekonominės pusiausvyros įvertinimą, kaip nurodyta direktyvos 11 straipsnyje, nustatoma, kad nauja keleivių vežimo paslauga keltų pavojų tuo pačiu arba alternatyviu maršrutu teikiamos viešosios paslaugos ekonominei pusiausvyrai. Ekonominės pusiausvyros įvertinimas yra rinkos atvėrimo išimtis ir turėtų būti naudojamas atitinkamai. Ekonominės pusiausvyros įvertinimas kelia tam tikrų problemų, pavyzdžiui, pagal Direktyvos 38 straipsnio 4 dalį reikalaujama, kad apie naujas paslaugas būtų informuojama iš anksto – iki jų teikimo likus 18 mėnesių, arba nenuosekliai aiškinamas Įgyvendinimo reglamentas (ES) 2018/1795, kuriuo nustatoma ekonominės pusiausvyros įvertinimo tvarka ir kriterijai[6].

[5] Europos Komisija (2024). Galutiniams vartotojams taikomų keleivių ir krovinių vežimo geležinkeliais paslaugų kainų tyrimas.

[6] 2018 m. lapkričio 20 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2018/1795, kuriuo pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2012/34/ES 11 straipsnį nustatoma ekonominės pusiausvyros įvertinimo tvarka ir kriterijai, (OL L 294, 2018 11 21, p. 5–14).

Įperkamumas ir patogumas tebėra itin svarbūs veiksniai keleiviams renkantis važiuoti traukiniu, o ne kitos rūšies transportu, taigi geležinkelių transporto konkurencingumą vis dar reikia didinti. Be to, Europos Sąjungoje jau įgyvendintos priemonės, kuriomis tik iš dalies padengiamos taršesnių transporto rūšių išorės sąnaudos, visų pirma ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema.

Tarpvalstybinių paslaugų teikimas tebėra sudėtingas dėl sąveikumo ir pajėgumų koordinavimo problemų. Šie klausimai kelia ypač daug iššūkių naujiems rinkos dalyviams ir mažiems startuoliams, kurie turi kliautis įvairiais partneriais. Ypač sunku pradėti eksploatuoti naktinius traukinius, kurių pelno marža yra neigiama arba labai nedidelė.

Vis dar yra didelių kliūčių atverti rinką rinką visoms keleivių vežimo paslaugoms ir į šias kliūtis ne visada atsižvelgiama ES teisės aktuose.

Geležinkelių transporto paslaugoms teikti labai svarbu turėti riedmenų. Pirkti naujus riedmenis, ypač keleivinius riedmenis, yra brangu, o jų pristatymas gali užtrukti. Tai kelia sunkumų, ypač mažesniems operatoriams ir tikrai naujiems rinkos dalyviams, kuriems, skirtingai nei stambioms rinkoje įsitvirtinusioms įmonėms ir jų patronuojamosioms įmonėms, dažnai sunku finansuoti savo investicijas.

Kitaip nei krovinių vežimo sektoriuje, kur rinka buvo atverta daug anksčiau ir pakako laiko išplėtoti išperkamosios nuomos rinką, gerai veikiančių keleivinių riedmenų išperkamosios nuomos ar naudotų keleivinių riedmenų rinkų dar nėra. Keleivių sektoriuje veikiantys operatoriai gali būti labiau linkę atiduoti riedmenis į metalo laužą, o ne perparduoti juos, kad nebūtų sudaromos palankesnės sąlygos konkurentams. Kai kuriais atvejais naudotų riedmenų prieinamumą dar labiau riboja poreikis užtikrinti, kad senas inventorius (pavyzdžiui, asbesto turintys riedmenys) atitiktų naujausias taisykles. Direktyvoje apie šią itin didelę patekimo į rinką kliūtį dabar nekalbama visai.

Bilietų pardavimo srities fragmentiškumas ir tęstinės kelionės bilietų trūkumas lemia mažesnį kelionių geležinkeliais patrauklumą keleiviams[7]. Komisija jau rengia konkrečias šios srities iniciatyvas (pavyzdžiui, susijusias su skaitmeninėmis daugiarūšio judumo paslaugomis ir bendra skaitmenine rezervacija / bilietų pardavimu, be to, atliekama tikslinė Reglamento (ES) 2021/782 dėl geležinkelių keleivių teisių ir pareigų peržiūra).

Valdymo direktyva padaryti pakeitimai buvo mažiau svarbūs krovinių vežimui geležinkeliais, nes tokios paslaugos nuo 2007 m. teikiamos visiškai atvertoje ES rinkoje. Vis dėlto pastarojo meto pokyčiai krovinių vežimo geležinkeliais rinkoje nesuteikia daug optimizmo, o perėjimas prie geležinkelių transporto dar neįvyko. Iš tiesų, skirtingiems krovinių vežimo geležinkeliais rinkos segmentams būdinga skirtinga dinamika. Pavyzdžiui, dėl Europos ekonomikos pertvarkos transporto paklausa, kuri anksčiau buvo daugiausia susijusi su nefasuotomis prekėmis (pavyzdžiui, anglimis, cheminėmis medžiagomis, netauriaisiais metalais ir naftos produktais), darosi orientuota į vežimą konteineriuose. Taigi apskritai gerus įvairiarūšio vežimo geležinkeliais rezultatus pastaraisiais metais į neigiamą pusę nusvėrė sumažėjęs

[7] Direktyvos 2012/34/ES 13a straipsnyje nustatyta: „Komisija stebi geležinkelių rinkos pokyčius, susijusius su bendrų informacijos teikimo ir tęstinės kelionės bilietų pardavimo sistemų įdiegimu ir naudojimu, ir, atsižvelgdama į rinkos iniciatyvas, įvertina, ar reikia imtis veiksmų Sąjungos lygmeniu.“ Be to, Reglamento (ES) 2021/782 dėl geležinkelių keleivių teisių ir pareigų 12 straipsnyje numatytos tam tikros geležinkelio įmonių pareigos siūlyti tęstinės kelionės bilietus.

nefasuotų produktų vežimas, kuris yra krovinių vežimo geležinkeliais veiklos pagrindas. Dėl sąnaudų ir sudėtingumo keičiamo sąstato prekinių traukinių verslas taip pat patiria sunkumų.

Vienas iš svarbiausių veiksnių, lemiančių krovinių vežimo geležinkeliais sektoriaus sėkmę, yra kokybiškų tinklo pajėgumų prieinamumas, leidžiantis geležinkelių operatoriams greitai reaguoti į paklausą rinkoje ir teikti patikimas paslaugas siuntėjams. Šiuo metu krovinių vežimas geležinkeliais nėra prioritetinis skirstant geležinkelių pajėgumus (pirmenybė teikiama keleiviniam transportui) ir dėl techninės priežiūros ir remonto darbų labiausiai kenčia nuo laikinų pajėgumų apribojimų. Pajėgumų valdymo aspektai išsamiau aptariami e punkte.

Kitas itin svarbus klausimas – infrastruktūros finansavimas ir šio finansavimo nuspėjamumas, nes infrastruktūros valdytojai turi parengti verslo planus, kad būtų užtikrintos pakankamos investicijos į geležinkelių transportą. Šiuo atžvilgiu reikia atlikti tolesnę 8 straipsnio, kuriame nustatyti infrastruktūros valdytojų finansavimo reikalavimai, įgyvendinimo analizę.

Galiausiai, atliekant išsamų rinkos atvėrimo poveikio vertinimą, taip pat reikėtų atsižvelgti į socialinius aspektus, įskaitant: i) darbo vietos garantiją; ii) darbo sąlygas ir iii) apskritai sektoriaus tvarumą. Gerai žinoma problema yra specializuotų geležinkelio darbuotojų trūkumas.

b. Prieiga prie paslaugų įrenginių ir juose teikiamų paslaugų

Galimybė naudotis paslaugų įrenginiais ir juose teikiamomis paslaugomis yra labai svarbi teikiant geležinkelių transporto paslaugas.

Skirtingi suinteresuotieji subjektai ne visada vienodai supranta geležinkelių infrastruktūros ir paslaugų įrenginių skirtumą, o tai, kad nėra bendros sampratos, turi įtakos taisyklių, reglamentuojančių prieigą ir apmokestinimą, vykdymo užtikrinimui. Dėl to, kad nėra tikslios ir tinkamai suformuluotos konkrečių infrastruktūros objektų ar paslaugų įrenginių apibrėžties, taip pat sunku vienareikšmiškai suskirstyti juos pagal kategorijas ir taikyti atitinkamas nuostatas. Problemų, be neaiškių apibrėžčių, taip pat kelia išsamumo stoka (pavyzdžiui, kas turėtų būti laikoma papildoma ar pagalbine paslauga pagal II priedą). Kai kuriais atvejais toje pačioje vietoje naudojamas daugiau nei vienas įrenginys arba tame pačiame įrenginyje teikiama daugiau nei viena paslauga, todėl kyla neaiškumų dėl taikomų taisyklių (pagrindiniai pavyzdžiai yra uostai, sudėtingos ir smulkios techninės priežiūros paslaugos greitųjų geležinkelių įrenginiuose ir daugiafunkciai krovinių terminalai).

Taip pat yra mažai galimybių gauti informacijos apie paslaugų įrenginius ir juos teikiamų paslaugų prieinamumą, kaip reikalaujama Įgyvendinimo reglamente (ES) 2017/2177 dėl galimybės naudotis geležinkelių paslaugų įrenginiais ir su geležinkeliais susijusiomis paslaugomis[8].

Galiausiai ES reguliavimo sistemoje nėra nuostatų, kuriomis būtų užkirstas kelias diskriminacinei praktikai, kurią taiko rinkoje įsitvirtinusioms geležinkelio įmonėms

[8] 2017 m. lapkričio 22 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2017/2177 dėl galimybės naudotis geležinkelių paslaugų įrenginiais ir su geležinkeliais susijusiomis paslaugomis (C/2017/7692, OL L 307, 2017 11 23, p. 1–13).

priklausantys paslaugų įrenginiai, kai naudotis šiais paslaugų įrenginiais geležinkelių paslaugoms teikti gali būti labai svarbu geležinkelio įmonių konkurentams.

c. Licencijavimas

Europos Sąjungos geležinkelių agentūra (ESGA), kaip nacionalinių licencijas išduodančių institucijų pranešimų saugykla (24 straipsnio 8 dalis), svariai prisidėjo prie Komisijos atlikto nuostatų dėl geležinkelio įmonių licencijavimo vertinimo, kuriame iškeltos problemos, susijusios su: i) pranešimais (vėlavimu, skirtingu procedūrų aiškinimu, ribotu skaitmeninimu); ii) informacijos apie skirtingas nacionalines civilinės atsakomybės sistemas trūkumu ir iii) Direktyvos ir Direktyvos (ES) 2016/798 (Direktyvos dėl geležinkelių saugos)[9] sąveika. Komisija pažymėjo, kad suinteresuotiesiems subjektams trūksta aiškumo dėl to, ar geležinkelio įmonės patronuojamoji įmonė ar filialas gali naudotis savo patronuojančiosios įmonės licencija. Suinteresuotieji subjektai nurodė: i) galimą dviprasmišką kai kurių III priede išvardytų dokumentų, reikalingų finansinei būklei įrodyti, aiškinimą ir ii) nuorodos į dabartines standartines finansines ataskaitas nebuvimą.

Galiausiai, ESGA taip pat pranešė apie problemas, iškilusias dėl Įgyvendinimo reglamente (ES) 2015/171[10] nustatyto pranešimo šablono ir procedūros.

d. Apmokestinimas

Prieigos prie geležinkelių infrastruktūros objektų mokesčių srityje infrastruktūros valdytojai taiko skirtingus metodus, visų pirma, kai nustato antkainius ir rinkos segmentus, kuriuose taikomi tie mokesčiai. Suinteresuotieji subjektai taip pat: i) atkreipė dėmesį į tai, kad infrastruktūros valdytojai nekoordinuoja prieigos prie geležinkelių infrastruktūros objektų mokesčių, taikomų tarptautiniams tarpvalstybinių geležinkelių paslaugų teikimo maršrutams; ir ii) pranešė apie skirtingą su apmokestinimu susijusių Direktyvos dalių kartu su V ir VI priedais aiškinimą ir taikymą. Dėl šios priežasties Komisija priėmė gaires[11], kuriomis siekiama suteikti aiškumo dėl nustatytų teisinių pareigų, taip pat supažindinti su geriausios praktikos pavyzdžiais ir įvairių ES geležinkelių rinkų raida.

Be to, suinteresuotieji subjektai praneša apie sunkumus, su kuriais infrastruktūros valdytojai susiduria iš geležinkelio įmonių rinkdami duomenis, kuriais remiantis apskaičiuojami prieigos prie geležinkelių infrastruktūros objektų mokesčiai; taip pat apie tai, kad 30 straipsnyje nustatyta ir Reglamente (ES) 2015/909[12] išsamiau apibrėžta tiesioginių išlaidų sąvoka yra nepakankamai aiški. Nacionalinėms reguliavimo institucijoms tenka svarbus šio srities stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo vaidmuo.

[9] 2016 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2016/798 dėl geležinkelių saugos (nauja redakcija) (OL L 138, 2016 5 26, p. 102–149).
[10] 2015 m. vasario 4 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2015/171 dėl tam tikrų geležinkelio įmonių licencijavimo procedūros aspektų (OL L 29, 2015 2 5, p. 3–10).
[11] Komisijos komunikatas „Mokesčių už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra nustatymo aiškinamosios gairės“, OL C, C/2025/2606, 2025 5 7.
[12] 2015 m. birželio 12 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2015/909 dėl išlaidų, kurios tiesiogiai patiriamos dėl traukinių eksploatavimo, apskaičiavimo tvarkos (OL L 148, 2015 6 13, p. 17–22).

e. Pajėgumo valdymas

Šiuo metu galiojančios taisyklės dėl geležinkelių infrastruktūros pajėgumo valdymo nustatytos Direktyvoje. Iš įrodymų matyti, kad dabartinė sistema nėra vienodai naudinga visiems geležinkelių rinkos segmentams. Visų pirma krovinių vežimo ir tarpvalstybinio vežimo segmentams sunku užsitikrinti pakankamos apimties ir kokybės pajėgumą, kad būtų patenkinti klientų poreikiai.

2023 m. Komisija pateikė pasiūlymą dėl reglamento, kuriuo tos taisyklės persvarstomos[13] ir kuriuo nustatomas: i) naujas daugiamečio planavimo ciklas; ii) geresnis tarpvalstybinis koordinavimas; iii) skatinama labiau naudotis ekonominėmis paskatomis, veiklos rezultatų peržiūra ir skaitmeninėmis priemonėmis. Pasiūlymu, dėl kurio šiuo metu deramasi per trilogus, galiojanti teisinė sistema bus pakeista visam ES geležinkelių tinklui tiesiogiai taikoma viena sistema.

Suinteresuotieji subjektai sistemingai nurodo, kad eismo valdymas ir techninės priežiūros planavimas daro didelį poveikį geležinkelių transporto plėtrai, o kai kuriais atvejais pastebi, kad su šiais klausimais susiję Direktyvos reikalavimai yra neaiškūs arba taikomi nevienodai. Kaip svarbūs trikdžių šaltiniai taip pat minimi netinkami tarptautinio eismo prioritetų nustatymo kriterijai, ribota ir ne laiku suteikiama prieiga prie darbų planavimo informacijos ir pajėgumų apribojimai. Kai kurie suinteresuotieji subjektai mano, kad tik eismo valdymo ir techninės priežiūros planavimo įtraukimas į esmines funkcijas užtikrintų infrastruktūros valdytojų nepriklausomumą, o kiti baiminasi, kad tai galėtų lemti mažesnį ypatingos svarbos operacijų lankstumą. Daugelis suinteresuotųjų subjektų mano, kad reikia užtikrinti didesnį infrastruktūros valdytojų veiklos paskatų veiksmingumą. Pamatiniais susitarimais nustatomi ilgalaikiai geležinkelio įmonių verslo planai, tačiau jie neturi sukelti netikrumo (pavyzdžiui, dėl šių pamatinių susitarimų atnaujinimo) ir neturi būti naudojami siekiant užkirsti kelią patekti į rinką. Pasak reguliavimo institucijų, Įgyvendinimo reglamentas (ES) 2016/545[14] dėl pamatinių susitarimų šiuo metu neužkerta kelio šiai rizikai.

f. Reguliavimo institucijos

Siekiant užtikrinti kokybišką geležinkelių rinkos plėtrą, reikalingos stiprios ir nepriklausomos reguliavimo institucijos. Tai ypač aktualu atvėrimo konkurencijai etapu ir kai yra vertikaliai integruotų įmonių. Kad galėtų vykdyti Direktyvoje nustatytas svarbias išplėstines pareigas, reguliavimo institucijos turi turėti reikiamus kvalifikuotus darbuotojus ir finansavimą. Su šiuo aspektu susijusios Direktyvos nuostatos yra gana bendro pobūdžio: valstybėms narėms paliekama laisvė spręsti tiek dėl finansavimo mechanizmo, tiek dėl darbuotojų skaičiaus, kurie turi būti „proporcingi geležinkelių sektoriaus valstybėje narėje svarbai“.

[13] Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl geležinkelių infrastruktūros pajėgumo naudojimo bendroje Europos geležinkelių erdvėje, kuriuo iš dalies keičiama Direktyva 2012/34/ES ir panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 913/2010, (COM(2023) 443 *final*).

[14] 2016 m. balandžio 7 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2016/545 dėl procedūrų ir kriterijų, susijusių su pamatiniais susitarimais dėl geležinkelių infrastruktūros pajėgumų paskirstymo, (OL L 94, 2016 4 8, p. 1–11).

Reguliavimo institucijų gebėjimas užtikrinti taisyklių vykdymą taip pat priklauso nuo to, kokie įgaliojimai joms suteikti nacionalinės teisės aktuose. Visais atvejais, kai Direktyvoje konkrečiai neapibrėžiamas specialių reguliavimo įgaliojimų lygis, nacionalinės sistemos gali skirtis, todėl gali būti sunku užtikrinti, kad visoje ES įmonėms būtų taikoma vienodo požiūrio politika. Tokių atvejų pavyzdžiai: sankcijų taikymo įgaliojimai ir nuobaudų, kurias gali skirti reguliavimo institucijos, dydis (Direktyvoje tiesiog nurodyta, kad jos turi būti „tinkamos“) arba su mokesčių stebėsena susijusi reguliavimo institucijų funkcija, kuri kai kuriose valstybėse narėse apima išankstinio vertinimo įgaliojimus, o kitose apsiriboja *ex post* patikrinimais. Apskritai reguliavimo institucijų veikla galėtų būti efektyvesnė, jei jų įgaliojimai būtų aiškesni.

Galiausiai, neaiškios arba trūkstamos kai kurių Direktyvos elementų apibrėžtys dar labiau apsunkina reguliavimo institucijų darbą, o rinkos dalyviai dėl to patiria netikrumą.

4. Greitųjų traukinių paslaugos

Direktyvoje nustatyta palanki reguliavimo sistema yra svarbus veiksnys, lėmęs greitųjų geležinkelių paslaugų augimą: tokia tvaresnė transporto rūšis greitai ir ekonomiškai efektyviu būdu susieja žmones ir rinkas[15].

Geresnės greitųjų geležinkelių jungtys yra labai svarbus žingsnis kuriant geriau sujungtą ir prieinamesnę vieningą Europą. Komisija tai pripažino būsimame greitųjų geležinkelių komunikate, kuriame išdėstyti būtini veiksmai, padėsiantys sukurti: 1) visiškai sąveikų ir labai našų greitųjų geležinkelių tinklą; 2) į visuomenę orientuotą konkurencingą paslaugų modelį; 3) konkurencingos Europos geležinkelių tiekimo pramonės viziją.

Po to, kai Italijoje, Ispanijoje ir visai neseniai Prancūzijoje vidaus paslaugų rinka atverta konkurencijai, smarkiai sumažėjo kainos ir padidėjo keliavimo traukiniais mastas. Konkurencijos poveikis tarifams, periodiškumui, paslaugoms traukinyje ir kelionės laikui priklauso nuo konkuruojančių geležinkelio įmonių taikomų verslo strategijų, tačiau iš esmės konkurencija yra palanki greitųjų geležinkelių keleiviams.

Tačiau vis dar esama diskriminacinės praktikos ir tam tikrų patekimo į rinką kliūčių, susijusių su prieiga prie greitųjų geležinkelių linijų, o tai silpnina teigiamą rinkos atvėrimo poveikį. Riedmenų prieinamumas yra viena iš pagrindinių kliūčių, trukdančių patekti į sparčiai augančias greitųjų geležinkelių rinkas. Komisijai pranešta apie daugybę atvejų, kai nauji rinkos dalyviai susiduria su kliūtimis, atsiradusiomis dėl tebetaikomų nacionalinių taisyklių, ilgų terminų gauti būtinus leidimus ir dėl to, kad reikia daug laiko bei išlaidų pritaikyti riedmenis prie skirtingų techninių specifikacijų, visų pirma tais atvejais, kai teikiamos tarpvalstybinės paslaugos.

Esami paslaugų įrenginiai (pvz., techninės priežiūros dirbtuvės) ne visada pajėgūs teikti paslaugas, kurių reikia greitiesiems traukiniams, o jeigu jie gali teikti šias paslaugas, jų teritorinis paskirstymas gali būti nepritaikytas prie naujų rinkos dalyvių poreikių. Tačiau naujų techninės priežiūros dirbtuvių steigimui arba esamų dirbtuvių pritaikymui reikia daug laiko ir investicijų, taip pat tinkamos vietos, o tai dažnai yra neįgyvendinama mažesniems

[15] Direktyvos (ES) 2016/2370 29 konstatuojamoji dalis.

operatoriams, kuriems trūksta masto ekonomijos arba senosios infrastruktūros, kuria naudojasi rinkoje įsitvirtinę operatoriai.

Prieigos prie geležinkelių infrastruktūros objektų mokesčių dydis, struktūra ir stabilumas yra kiti veiksniai, turintys įtakos rinkos pasiūlai ir konkurencijos mastui greitųjų geležinkelių sektoriuje. Prieigos prie geležinkelių infrastruktūros objektų mokesčiai sudaro didelę greitojo geležinkelio įmonių veiklos išlaidų dalį ir kartu yra infrastruktūros valdytojų pajamų šaltinis. Greitųjų geležinkelių paslaugoms, kurios paprastai yra pelningesnės už įprastines paslaugas dėl didesnio keleivių skaičiaus ir didesnių kainų, be tiesioginių sąnaudomis grindžiamų mokesčių, dažnai taikomi antkainiai. Tai naudinga infrastruktūros valdytojų veiklos rezultatams, tačiau daro neigiamą poveikį operatorių sąnaudoms ir galiausiai bilietų kainoms, todėl sumažėja geležinkelių sektoriaus galimybės konkuruoti su kitų rūšių transportu. Priklausomai nuo kainų elastingumo, geležinkelio įmonių sutaupytos lėšos dėl mažesnių prieigos prie geležinkelių infrastruktūros objektų mokesčių galėtų būti perkeltos keleiviams mažesnių tarifų forma, o tai didintų paklausą ir galiausiai infrastruktūros valdytojų pajamas. Net neperkėlus šių sutaupytų lėšų, didesnės pelno maržos galėtų paskatinti operatorius plėsti savo paslaugas ir kartu padidintų infrastruktūros valdytojų pajamas.

Galiausiai netikrumas dėl taikomų prieigos prie geležinkelių infrastruktūros objektų mokesčių (skaidrumo stoka, pernelyg sudėtingos formulės, dažni pokyčiai) taip pat gali tapti kliūtimi patekti į rinką. Dėl to, kad prieigos prie infrastruktūros išlaidos nenuspėjamos, sunku rengti patikimus verslo planus ir mažėja potencialių investuotojų, kuriems reikia stabilumo ilguoju laikotarpiu, pasitikėjimas.

Greitųjų geležinkelių paslaugos daugiausia siūlomos pagal atviros prieigos tvarką, tačiau yra atvejų, kai šios paslaugos derinamos su valstybės finansuojamų viešųjų paslaugų įsipareigojimų vykdymu. Toks paslaugų derinimas gali kelti problemų, kai: i) paslaugos komercinė dalis ir su viešųjų paslaugų įsipareigojimais susijusi dalis nėra aiškiai atskirtos apskaitos ir operaciniu lygmeniu, kad būtų išvengta kryžminio subsidijavimo; arba ii) dėl pirmenybės taisyklių lengvatinės sąlygos sudaromos mišrias paslaugas teikiantiems subjektams, o tai kenkia išskirtinai komercinio pobūdžio paslaugas teikiantiems subjektams.

Galiausiai, bet kokiems veiksmams, kuriais siekiama intensyviau plėtoti greitųjų geležinkelių jungtis, turės būti taikoma patikima rinkos lygmens stebėsena. Tačiau Europos statistikoje trūksta išsamių rodiklių, specialiai skirtų greitųjų geležinkelių rinkoms (tiek linijoms, tiek paslaugoms) stebėti. Iš dalies taip yra dėl netikslių arba nenuoseklių greitųjų geležinkelių linijų ar paslaugų apibrėžčių ES teisės aktuose. Šis klausimas bus sprendžiamas ES lygmens iniciatyvomis[16].

5. Vertikaliai integruotos įmonės

Direktyvoje nenustatyta konkreti valdymo forma geležinkelių sektoriuje, o suinteresuotųjų subjektų nuomonės dėl to, ar dabartinėmis nuostatomis veiksmingai užkertamas kelias vertikaliai integruotų įmonių antikonkurenciniam elgesiui, kai infrastruktūros valdytojai ir geležinkelio įmonės priklauso tam pačiam subjektui, yra labai skirtingos. Kai kurie suinteresuotieji subjektai mano, kad visiškas atskyrimas yra vienintelis veiksmingas būdas

[16] Žr. pridedamo Komisijos tarnybų darbinio dokumento C priedą.

išvengti interesų konfliktų ir antikonkurencinio elgesio, o kiti pabrėžia integruoto valdymo naudą visuomenei (sistemos vizija). Reguliavimo institucijos mano, kad valdymo modelio poveikis konkurencijai negali būti apibendrintas, tačiau teigia, kad vertikaliai integruotoms įmonėms reikia griežtesnės priežiūros.

Valdymo direktyvoje nustatytos konkrečios nuostatos, kuriomis siekiama užtikrinti vertikaliai integruotų įmonių interesų konfliktų ir antikonkurencinio elgesio prevenciją. Iš dalies pakeistame Direktyvos 7 straipsnyje daugiausia dėmesio skiriama infrastruktūros valdytojų nepriklausomumui (visų pirma vertikaliai integruotose įmonėse): nustatomas organizacinis atskyrimas į atskirus juridinius subjektus, uždraudžiamas infrastruktūros valdytojo vyresniosios vadovybės konkurencingas įdarbinimas arba skyrimas į pareigas geležinkelio įmonėje (arba atvirkščiai). Pastarasis aspektas yra ypač aktualus, nes kai kurie dvigubų įgaliojimų ir darbuotojų perkėlimo integruotuose subjektuose pavyzdžiai rodo įsisenėjusius didelius interesų konfliktus – net ir tais atvejais, kai vertikaliai integruotos įmonės oficialiai laikosi teisinių nuostatų. Reguliavimo institucijų priežiūros įgaliojimai, susiję su interesų konfliktais, įvairiose šalyse skiriasi.

Direktyvoje nustatytos kelios sąlygos, kuriomis siekiama užtikrinti, kad infrastruktūros valdytojas turėtų organizacinį ir sprendimų priėmimo nepriklausomumą, kiek tai susiję su esminėmis funkcijomis (7a straipsnis), kad būtų išvengta diskriminacijos integruotų geležinkelio įmonių naudai. Valstybės narės taip pat gali nuspręsti esmines funkcijas (apmokestinimą ir traukinio linijų paskirstymą) paskirti nepriklausomai esminių funkcijų įstaigai. Tokį sprendimą kol kas pasirinko tik Airija, Latvija, Liuksemburgas ir Vengrija.

Vertikaliai integruotos įmonės vis dažniau užsiima nepagrindine veikla, pavyzdžiui, riedmenų techninė priežiūra, bilietų pardavimu, energijos valdymu arba telekomunikacijų paslaugų kūrimu ir teikimu. Dėl vertikaliai integruotų įmonių vykdomos energijos tiekimo ir riedmenų techninės priežiūros veiklos gali atsirasti konkurencinių kliūčių, kurioms vertėtų skirti daugiau dėmesio, ypač kai šios vertikaliai integruotos įmonės naudojasi geležinkelių infrastruktūra, kuri iš pradžių buvo finansuojama viešosiomis lėšomis.

Apskaitos atskyrimas ir finansinis grupės vidaus finansinių srautų skaidrumas tebėra svarbūs klausimai. Kitos svarbios problemos, be kita ko, yra skaidrumo trūkumas ir sunkumai, su kuriais susiduria reguliavimo institucijos norėdamos gauti finansinę informaciją, reikalingą jų stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo pareigoms atlikti. Draudžiamo elgesio pavyzdžiai: i) palankios grupės vidaus finansavimo sąlygos, ii) užduočių ir pareigų kumuliacija vertikaliai integruotose įmonėse; iii) skaidrumo stoka; iv) sąskaitų neatskyrimas. Problemų taip pat galėtų kelti tiesioginis turto perleidimas tarp tos pačios grupės subjektų.

Reguliavimo institucijų veikla yra labai svarbi siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi su vertikaliai integruotomis įmonėmis susijusių taisyklių, visų pirma apskaitos atskyrimo ir apsaugos nuo nediskriminacinės praktikos taisyklių. Direktyvos 56 straipsnio 12 dalimi reguliavimo institucijoms suteikiami įgaliojimai tikrinti, ar laikomasi 6 straipsnio (apskaitos atskyrimas) ir 7d straipsnio (finansinis skaidrumas). Tačiau reguliavimo institucijų tyrimo įgaliojimų veiksmingumas priklauso nuo nacionalinės teisės aktų sistemos ir įvairiose valstybėse narėse skiriasi. Kitos problemos yra, be kita ko, tai, kad auditui atlikti reikia daug išteklių ir yra sunku gauti ypatingos svarbos informaciją. Supaprastinus reguliavimo institucijų įgaliojimus, pagerinus jų prieigą prie duomenų ir įvertinus galimybę, kad trečiųjų šalių auditus

finansuotų operatoriai, būtų galima padidinti veiksmingumą ir užtikrinti nuoseklų reguliavimo vykdymo užtikrinimą.

Konkurencijos iškraipymui ir diskriminacinei praktikai galėtų būti toliau užkertamas kelias reguliavimo iniciatyvomis, pavyzdžiui: i) šalinant pagrindinių apibrėžčių teisinius neaiškumus; ii) didinant prieigos prie duomenų ir finansinių srautų skaidrumą; iii) užtikrinant fizinį ir operacinį infrastruktūros valdytojų ir geležinkelio įmonių IT sistemų atskyrimą; iv) užtikrinant sąžiningą prieigą prie paslaugų įrenginių ir stočių erdvių; v) stiprinant reguliavimo institucijų nepriklausomumą, išteklius ir vykdymo užtikrinimo pajėgumus[17].

6. Išvados

Šiame etape sudėtinga išsamiai ir patikimai įvertinti persvarstytos Direktyvos poveikį. Tai lemia šios priežastys: i) trumpas laikotarpis nuo tada, kai Direktyva buvo visiškai įgyvendinta valstybėse narėse; ii) COVID-19 pandemijos poveikis geležinkelių sektoriui; iii) energetikos krizės poveikis geležinkelių sektoriui. Tačiau, nepaisant teigiamų pokyčių kai kuriose rinkose, esama aiškių požymių, kad daug kliūčių ir toliau riboja bendros Europos geležinkelių erdvės kūrimą, numatytą Direktyvoje, ir kad yra Direktyvos aspektų, kuriais į tas likusias kliūtis nėra tinkamai atsižvelgiama.

Per pastaruosius kelerius metus Komisija ėmėsi iniciatyvų, orientuotų į konkrečias problemines Direktyvos sritis. Tarp šių iniciatyvų – **pasiūlymas dėl reglamento dėl geležinkelių infrastruktūros pajėgumų naudojimo** ir **mokesčių už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra nustatymo gairės**. **Būsimame komunikate dėl ES greitųjų geležinkelių** svarstomi rinkos reguliavimo klausimai ir investicijų į infrastruktūrą poreikis. Jau įgyvendinamos ir **bilietų pardavimo iniciatyvos**.

Nepaisant šių naujausių Komisijos iniciatyvų, dar reikia spręsti kitus probleminius geležinkelių sektoriaus reglamentavimo įgyvendinimo aspektus.

Ekonominės pusiausvyros įvertinimas yra pagrindinis rinkos atvėrimo elementas ir turėtų būti nuosekliai taikomas bei tinkamai naudojamas. Atsižvelgdama į ekonominės pusiausvyros įvertinimo naudojimo vertinimo ir **Reglamento (ES) 2018/1795** įgyvendinimo rezultatus, Komisija galėtų nuspręsti peržiūrėti tą reglamentą.

Geležinkelių transporto paslaugoms reikalinga sąžininga ir nediskriminacinė prieiga prie paslaugų įrenginių ir juose teikiamų paslaugų, tačiau šioje srityje tebėra didelių kliūčių. Komisija šias kliūtis įvertins, kai bus peržiūrimas **Įgyvendinimo reglamentas (ES) 2017/2177**.

Atsižvelgdama į su licencijavimu susijusius klausimus, Komisija taip pat vertins **Įgyvendinimo reglamentą (ES) 2015/171**, kad išsiaiškintų, kaip jį būtų galima atnaujinti ir patobulinti.

[17] Daugiau informacijos apie šią dalį pateikiama Mobilumo ir transporto GD interneto svetainėje pateiktame „Vertikaliai integruotų geležinkelio įmonių Europos Sąjungoje sąnaudų tyrime“.

Atsižvelgdama į tai, kad nėra išsamių konkrečių rinkos stebėsenos rodiklių, Komisija persvarstys **Įgyvendinimo reglamentą (ES) 2015/1100**, kad į jį būtų įtraukti konkretūs greitųjų geležinkelių rodikliai ir socialinių bei darbo aspektų rodikliai, ir kartu kuo labiau supaprastins pareigas pranešti.

Komisija žino, kad kai kuriuos probleminius Direktyvos aspektus reikia išsamiau įvertinti, ir toliau bendradarbiaus su sektoriaus atstovais, kad tas problemas išspręstų. Svarbus šių probleminių aspektų pavyzdys – riedmenų prieinamumas ir finansavimas. Kalbant apie dar neišspręstas problemas, susijusias su vertikaliai integruotomis įmonėmis, Komisija yra pasiryžusi veiksmingai užtikrinti dabartinių šios srities nuostatų vykdymą.