COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 8.7.2025
COM(2025) 368 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

privind punerea în aplicare a Directivei 2012/34/UE astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

1. Introducere

Prezentul raport analizează punerea în aplicare a Directivei 2012/34/UE[1] (denumită în continuare „directiva”), astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2016/2370[2] (denumită în continuare „Directiva privind guvernanța”), în sectorul feroviar, astfel cum se prevede la articolul 63 alineatul (1) din Directiva 2012/34/UE. Scopul prezentului raport este de a oferi o imagine de ansamblu asupra principalelor aspecte și probleme legate de punerea în aplicare a directivei. Totuși, raportul nu poate prezenta în mod exhaustiv toate măsurile naționale de punere în aplicare și nu aduce atingere niciunei poziții pe care Comisia ar putea-o adopta în cadrul unor eventuale proceduri juridice viitoare.

În conformitate cu articolul 63 alineatul (1) din Directiva 2012/34/UE, raportul evaluează în special: (1) dezvoltarea serviciilor feroviare de mare viteză și existența unor practici discriminatorii în ceea ce privește accesul la liniile de mare viteză; și (2) dacă persistă practici discriminatorii sau alte tipuri de denaturare a concurenței în raport cu administratorii de infrastructură (AI) care fac parte dintr-o întreprindere integrată vertical. Analiza pieței de mare viteză în contextul prezentului raport privind punerea în aplicare a contribuit, de asemenea, la elaborarea comunicării privind transportul feroviar de mare viteză[3] care urmează să fie adoptată de Comisie.

Stimularea transportului feroviar este considerată esențială pentru decarbonizarea transportului, întrucât transportul feroviar este unul dintre cele mai eficiente moduri de transport. În 2022, acesta a reprezentat 7,2 % din transportul de călători din UE și 11,9 % din transportul de mărfuri din UE, fiind, în același timp, responsabil pentru doar 0,3 % din emisiile de gaze cu efect de seră generate de transporturi. Transportul feroviar reprezintă doar 1,8 % din consumul final de energie al transporturilor din UE.

Acest raport arată că există încă unele obstacole care frânează dezvoltarea unui veritabil spațiu feroviar unic european. Totuși, întârzierile în transpunerea la nivel național a Directivei privind guvernanța, impactul pandemiei de COVID-19 și criza energetică din ultimii ani[4] au condus la imposibilitatea de a efectua în prezent o evaluare cuprinzătoare a impactului directivei asupra pieței feroviare. Ar fi necesare dovezi mai ample pentru a justifica prezentarea de noi propuneri legislative în această etapă. Totuși, intervenții specifice cu privire la aspectele identificate în prezentul raport ar putea fi posibile prin acțiuni de politică specifice sau prin revizuiri ale altor acte, cum ar fi actele de punere în aplicare, actele delegate sau orientările.

Comisia a apreciat contribuțiile la prezentul raport transmise de părțile interesate, astfel cum sunt prezentate în anexa A la documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezentul raport, și va lua în considerare aceste contribuții în cadrul unor eventuale acțiuni subsecvente.

---

[1] Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european (reformare) – Text cu relevanță pentru SEE, JO L 343, 14.12.2012, p. 32-77.
[2] Directiva (UE) 2016/2370 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 decembrie 2016 de modificare a Directivei 2012/34/UE în ceea ce privește deschiderea pieței pentru serviciile de transport feroviar intern de călători și guvernanța infrastructurii feroviare, JO L 352, 23.12.2016, p. 1-17.
[3] Comunicarea privind transportul feroviar de mare viteză, în curs de publicare.
[4] Comisia Europeană, „*Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the rail sector*” (Impactul pandemiei de COVID-19 asupra sustenabilității financiare a sectorului feroviar) (2024).

Raportul nu conține cifre privind cele mai recente evoluții ale pieței. Totuși, o imagine de ansamblu cuprinzătoare, care include și statistici, se regăsește în anexa C la documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

2. Transpunere

Directiva a fost modificată ultima dată în 2016 prin Directiva privind guvernanța, care se referă atât la deschiderea pieței pentru serviciile de transport intern de călători, cât și la guvernanța infrastructurii feroviare. Comisia a monitorizat transpunerea directivei în dreptul intern și a inițiat mai multe acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva unor state membre. Jumătate dintre aceste acțiuni au vizat statele membre care nu au notificat la timp Comisiei măsurile lor de transpunere. Cealaltă jumătate a vizat aspecte legate de neconformitate, și anume cazuri în care directiva nu a fost transpusă corect. Aspectele legate de neconformitate cel mai des întâlnite au fost următoarele (enumerate în ordinea frecvenței):

- guvernanța AI;
- cadrul de tarifare;
- rolul organismului de reglementare;
- acordarea drepturilor de acces la infrastructură;
- alocarea capacităților de infrastructură;
- acordarea de licențe.

Detalii suplimentare privind cazurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pot fi găsite în anexa B la documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

3. Punerea în aplicare a principalelor dispoziții

a. Deschiderea pieței

Deschiderea pieței pare să aibă efecte pozitive pentru clienți, după cum arată un studiu publicat recent de Comisie[5].

Rezultatele preliminare bazate pe experiența liderilor din domeniul deschiderii piețelor interne de transport de călători arată că, acolo unde călătorii dispun de mai multe opțiuni, serviciile feroviare au devenit mai ieftine și mai frecvente.

La finalizarea procesului de deschidere treptată a pieței, directiva a încurajat operatorii feroviari să răspundă mai bine nevoilor clienților și să își îmbunătățească raportul cost-eficacitate, consolidând astfel rolul transportului feroviar în accelerarea reducerii emisiilor generate de transporturi și a saturării infrastructurii.

În temeiul actualului cadru de reglementare al UE, furnizarea de servicii de transport de călători cu acces liber poate fi limitată numai dacă un test de echilibru economic (EET), efectuat în conformitate cu articolul 11 din directivă, stabilește că un nou serviciu de transport de călători ar periclita echilibrul economic al unui serviciu public prestat pe aceeași rută sau pe o rută alternativă. Testul de echilibru economic reprezintă o excepție de la deschiderea pieței și ar

[5] Comisia Europeană, „*Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers*" (Studiu privind prețurile serviciilor de transport feroviar de călători și de marfă pentru clienții finali) (2024).

trebui utilizat în consecință. Aplicarea EET prezintă diferite preocupări, de la notificarea noilor servicii cu 18 luni înainte, prevăzută la articolul 38 alineatul (4) din directivă, până la interpretarea inconsecventă a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2018/1795, care stabilește procedura și criteriile de aplicare a EET[6].

Accesibilitatea prețurilor și confortul rămân factori esențiali pentru călătorii care aleg trenul în detrimentul altor moduri de transport, iar competitivitatea transportului feroviar trebuie să se îmbunătățească în continuare. În plus, în Uniunea Europeană au fost deja puse în aplicare măsuri care acoperă doar parțial costurile externe ale modurilor de transport cu emisii mai ridicate de dioxid de carbon, în special schema UE de comercializare a certificatelor de emisii.

Furnizarea de servicii transfrontaliere rămâne dificilă din cauza aspectelor legate de interoperabilitate și de coordonarea capacităților. Aceste aspecte reprezintă o mare provocare pentru operatorii nou-intrați pe piață și întreprinderile mici nou-înființate, care trebuie să se bazeze pe mai mulți parteneri. Trenurile de noapte, care au marje de profit negative sau foarte reduse, sunt deosebit de dificil de introdus.

Există în continuare bariere semnificative la intrare pentru toate serviciile de transport de călători, iar aceste bariere nu sunt întotdeauna abordate în legislația UE.

Disponibilitatea materialului rulant este esențială pentru furnizarea de servicii de transport feroviar. Achiziționarea de material rulant nou este costisitoare și necesită termene lungi de livrare, în special în ceea ce privește materialul rulant destinat transportului de călători. Acest lucru reprezintă o provocare, în special pentru operatorii mai mici și pentru operatorii efectiv nou-intrați, care adesea întâmpină dificultăți în a-și finanța investițiile, spre deosebire de marii operatori tradiționali și filialele acestora.

Nu sunt încă disponibile piețe funcționale de leasing sau de ocazie pentru materialul rulant destinat transportului de călători, spre deosebire de sectorul transportului de marfă unde deschiderea pieței a avut loc mult mai devreme, iar piața de leasing a avut timp să se dezvolte. În sectorul transportului de călători, operatorii activi pot prefera casarea materialului rulant în detrimentul revânzării, pentru a evita favorizarea concurenților. În unele cazuri, disponibilitatea materialului rulant de ocazie este limitată și mai mult de necesitatea de a alinia materialele vechi la reglementările recente (de exemplu, materialul rulant care conține azbest). Directiva actuală nu conține nicio mențiune cu privire la această barieră foarte importantă la intrare.

Un peisaj fragmentat în ceea ce privește sistemele de emitere a biletelor și lipsa biletelor directe fac ca transportul feroviar să fie mai puțin atractiv pentru călători[7]. Comisia lucrează în prezent la inițiative specifice în acest sens [de exemplu, în ceea ce privește atât serviciile digitale de mobilitate multimodală, cât și sistemul digital unic de rezervare/emitere a biletelor, pe lângă o

[6] Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/1795 al Comisiei din 20 noiembrie 2018 de stabilire a procedurii și a criteriilor de aplicare a testului de echilibru economic în temeiul articolului 11 din Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului, JO L 294, 21.11.2018, p. 5-14.

[7] Articolul 13a din Directiva 2012/34/UE stipulează că: „Comisia monitorizează evoluțiile pieței feroviare în ceea ce privește introducerea și utilizarea unor sisteme comune de informații și de emitere a biletelor directe și evaluează necesitatea de a lua măsuri la nivelul Uniunii, ținând seama de inițiativele legate de piață”. În plus, articolul 12 din Regulamentul 2021/782 privind drepturile și obligațiile călătorilor din transportul feroviar prevede unele obligații pentru întreprinderile feroviare de a oferi bilete directe.

revizuire specifică a Regulamentului (UE) 2021/782 privind drepturile și obligațiile călătorilor din transportul feroviar].

Modificările introduse prin Directiva privind guvernanța au fost mai puțin relevante pentru transportul feroviar de marfă, care funcționează pe o piață complet deschisă în UE începând din 2007. Cu toate acestea, evoluțiile recente de pe piața transportului feroviar de marfă nu sunt chiar încurajatoare, iar transferul modal către transportul feroviar nu s-a materializat încă. De fapt, diferitele segmente ale pieței transportului feroviar de marfă prezintă o dinamică diferită. De exemplu, transformarea economiei europene redirecționează cererea de transport de la mărfuri în vrac – cum ar fi cărbunele, produsele chimice, metalele de bază și produsele petroliere – către transportul containerizat. Performanța în general bună a transportului feroviar intermodal din ultimii ani a fost, prin urmare, mai mult decât contrabalansată de declinul transportului în vrac, care constituie nucleul activității de transport feroviar de marfă. Activitatea de încărcare în vagoane separate se confruntă, de asemenea, cu dificultăți, din cauza costurilor și a complexității sale.

Unul dintre cei mai importanți factori pentru succesul sectorului transportului feroviar de marfă este disponibilitatea unei capacități a rețelei de bună calitate, care le permite operatorilor feroviari să răspundă rapid la cererile pieței și să furnizeze un serviciu fiabil expeditorilor. În prezent, transportul feroviar de marfă are o prioritate scăzută în alocarea capacității feroviare (transportul de călători având prioritate) și ajunge să sufere cel mai mult din cauza restricțiilor temporare de capacitate generate de lucrările de întreținere și de reparații. Aspectele legate de gestionarea capacităților sunt discutate în detaliu la litera (e) de mai jos.

O altă problemă principală este finanțarea infrastructurii și predictibilitatea acestei finanțări, deoarece AI trebuie să elaboreze planuri de afaceri pentru a asigura investiții suficiente în transportul feroviar. În acest sens, este necesară o analiză suplimentară a punerii în aplicare a articolului 8, care stabilește cerințele pentru finanțarea AI.

În cele din urmă, o evaluare cuprinzătoare a efectelor deschiderii pieței ar trebui să analizeze, de asemenea, aspectele sociale, inclusiv: (i) siguranța locului de muncă, (ii) condițiile de muncă și (iii) sustenabilitatea sectorului în general. Lipsa personalului feroviar specializat este o problemă bine cunoscută.

b. Accesul la infrastructurile de servicii și la serviciile furnizate în cadrul acestor infrastructuri

Accesul la infrastructurile de servicii și la serviciile furnizate de aceste infrastructuri este esențial pentru furnizarea serviciilor de transport feroviar.

Distincția dintre infrastructura feroviară și infrastructurile de servicii nu este întotdeauna interpretată în același mod de către diferitele părți interesate, iar această lipsă a unei interpretări comune are un impact asupra aplicării normelor care reglementează accesul și tarifarea. Lipsa unei definiții precise și utilizabile a anumitor elemente de infrastructură sau de infrastructuri de servicii îngreunează, de asemenea, clasificarea fără echivoc a acestor elemente și aplicarea dispozițiilor corespunzătoare. O altă problemă este combinația dintre definițiile neclare și lipsa de exhaustivitate (de exemplu, cu privire la ceea ce ar trebui considerat ca fiind un serviciu suplimentar sau auxiliar în contextul anexei II). În unele cazuri, pe același amplasament

coexistă mai multe infrastructuri sau în cadrul aceleiași infrastructuri sunt furnizate mai multe servicii, ceea ce creează incertitudini cu privire la normele aplicabile (principalele exemple în acest sens sunt porturile, serviciile de întreținere preventivă și capitală furnizate în cadrul infrastructurilor feroviare de mare viteză și terminalele de marfă unde se desfășoară mai multe activități).

Disponibilitatea informațiilor cu privire la infrastructurile de servicii și la accesibilitatea serviciilor în cadrul acestor infrastructuri, astfel cum se prevede în Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2017/2177 privind accesul la infrastructurile de servicii și la serviciile feroviare conexe[8], este, de asemenea, limitată.

În cele din urmă, cadrul de reglementare al UE nu conține dispoziții care să prevină practicile discriminatorii ale infrastructurilor de servicii deținute de întreprinderile feroviare consacrate, atunci când utilizarea acestor infrastructuri de servicii poate fi esențială pentru furnizarea serviciilor feroviare de către concurenții respectivelor întreprinderi.

c. Acordare de licențe

În calitate de registru de notificări din partea autorităților naționale de acordare a licențelor [articolul 24 alineatul (8)], Agenția Uniunii Europene pentru Căile Ferate (ERA) a contribuit în mod semnificativ la evaluarea de către Comisie a dispozițiilor privind acordarea de licențe întreprinderilor feroviare, evidențiind aspecte legate de: (i) notificări (întârzieri, interpretări divergente ale procedurilor, digitalizare limitată), (ii) lipsa de informații cu privire la diferitele cadre naționale de răspundere civilă și (iii) interacțiunea dintre directivă și Directiva (UE) 2016/798 (Directiva privind siguranța feroviară)[9]. Comisia a observat că părților interesate nu le este clar dacă o filială sau o sucursală a unei întreprinderi feroviare se poate baza pe licența societății-mamă. Părțile interesate au făcut referire la: (i) eventuala ambiguitate în interpretarea unora dintre documentele necesare pentru a dovedi capacitatea financiară enumerate în anexa III și (ii) lipsa trimiterilor la rapoartele financiare standard actuale.

În cele din urmă, ERA a raportat, de asemenea, problemele întâmpinate în ceea ce privește modelul de notificare și procedura de notificare, astfel cum sunt definite în Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/171[10].

d. Tarifare

Administratorii de infrastructură adoptă abordări diferite în ceea ce privește taxele de acces la calea ferată, în special pentru stabilirea majorărilor și a segmentelor de piață în care se aplică aceste taxe. De asemenea, părțile interesate: (i) au subliniat lipsa de coordonare a AI cu privire la taxele de acces la calea ferată aplicate rutelor internaționale pentru serviciile feroviare

[8] Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2017/2177 al Comisiei din 22 noiembrie 2017 privind accesul la infrastructurile de servicii și la serviciile feroviare conexe (Text cu relevanță pentru SEE), JO L 307, 23.11.2017, p. 1-13.
[9] Directiva (UE) 2016/798 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2016 privind siguranța feroviară (reformare), JO L 138, 26.5.2016, p. 102-149.
[10] Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/171 al Comisiei din 4 februarie 2015 privind anumite aspecte din cadrul procedurii de acordare de licențe întreprinderilor feroviare, JO L 29, 5.2.2015, p. 3-10.

transfrontaliere și (ii) au raportat interpretări și aplicări diferite ale părților din directivă referitoare la tarifare, coroborate cu anexele V și VI. Din acest motiv, Comisia a adoptat orientări[11] pentru a oferi claritate cu privire la obligațiile juridice existente, precum și exemple de bune practici și evoluții observate pe diferite piețe feroviare din UE.

Părțile interesate raportează, de asemenea, dificultățile cu care se confruntă administratorii de infrastructură în ceea ce privește colectarea datelor de la întreprinderile feroviare pentru calcularea taxelor de acces la calea ferată, precum și lipsa de claritate a conceptului de costuri directe introdus la articolul 30 și detaliat în Regulamentul (UE) 2015/909[12]. În acest sens, organismele naționale de reglementare au un rol important în procesul de monitorizare și de asigurare a respectării legislației.

e. Gestionarea capacităților

Normele actuale privind gestionarea capacităților de infrastructură feroviară sunt prevăzute în directivă. Dovezile arată că actualul cadru nu deservește la fel de bine toate segmentele pieței feroviare. În special, transportul de marfă și transportul transfrontalier întâmpină dificultăți în a obține o capacitate cantitativă și calitativă adecvată pentru a răspunde nevoilor clienților.

În 2023, Comisia a prezentat o propunere de regulament care revizuiește aceste norme[13], introducând: (i) un nou ciclu de planificare multianuală, (ii) o mai bună coordonare transfrontalieră și (iii) utilizarea pe scară mai largă a stimulentelor economice, a evaluării performanței și a instrumentelor digitale. Propunerea legislativă, care este în curs de negociere în cadrul trilogurilor, va înlocui cadrul juridic actual cu un cadru unic, direct aplicabil pentru întreaga rețea feroviară a UE.

Părțile interesate menționează în mod sistematic că gestionarea traficului și planificarea lucrărilor de întreținere au un impact semnificativ asupra dezvoltării transportului feroviar și, în unele cazuri, observă că cerințele directivei cu privire la aceste subiecte sunt neclare sau sunt aplicate în mod inegal. Criteriile deficitare de stabilire a priorităților pentru traficul internațional, accesul limitat și întârziat la planificarea lucrărilor și restricțiile de capacitate sunt menționate, de asemenea, ca surse importante de perturbări. Unii consideră că independența AI ar putea fi asigurată numai prin includerea în cadrul funcțiilor esențiale a gestionării traficului și a planificării lucrărilor de întreținere, în timp ce alții se tem că acest lucru ar putea face ca operațiunile critice să devină mai rigide. Mulți consideră că stimulentele de performanță pentru AI ar trebui să devină mai eficace. Acordurile-cadru le permit întreprinderilor feroviare să elaboreze planuri de afaceri pe termen lung, însă nu trebuie să creeze incertitudine (de exemplu, cu privire la reînnoirea acestor acorduri-cadru) sau să fie utilizate pentru a împiedica intrarea pe piață. Potrivit organismelor de reglementare,

[11] Comunicare a Comisiei – Orientări interpretative privind stabilirea de taxe pentru utilizarea infrastructurii feroviare, JO C, C/2025/2606, 7.5.2025.
[12] Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/909 al Comisiei din 12 iunie 2015 privind modalitățile de calculare a costurilor generate direct în urma exploatării serviciului de transport feroviar, JO L 148, 13.6.2015, p. 17-22.
[13] Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind utilizarea capacităților de infrastructură feroviară în spațiul feroviar unic european, de modificare a Directivei 2012/34/UE și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 913/2010 - COM/2023/443 final.

Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2016/545 privind acordurile-cadru nu previne în prezent aceste riscuri[14].

f. Organisme de reglementare

Pentru a asigura o dezvoltare sănătoasă a pieței feroviare sunt necesare organisme de reglementare puternice și independente. Acest lucru este valabil în special în timpul dezvoltării concurenței și în prezența întreprinderilor integrate vertical. Pentru a îndeplini sarcinile semnificative și extinse prevăzute de directivă, organismele de reglementare trebuie să dispună de personalul calificat și de fondurile necesare. Directiva păstrează un caracter destul de general cu privire la acest aspect, lăsând statelor membre libertatea de a decide atât cu privire la mecanismul de finanțare, cât și cu privire la numărul de angajați care trebuie să fie „proporțional cu importanța sectorului feroviar din statele membre".

Capacitatea organismelor de reglementare de a asigura respectarea normelor depinde, de asemenea, de competențele lor prevăzute în legislația națională. Ori de câte ori directiva păstrează un caracter general în ceea ce privește nivelul de putere al competențelor de reglementare specifice, cadrele naționale pot diferi, iar acest lucru ar putea periclita egalitatea de tratament a întreprinderilor în întreaga UE. Exemple în acest sens sunt competențele de sancționare și nivelul sancțiunilor pe care organismele de reglementare le pot impune (despre care directiva afirmă doar că trebuie să fie „adecvate") sau rolul organismelor de reglementare în monitorizarea taxelor, care, în unele state membre, include o competență de evaluare *ex ante*, în timp ce în altele se limitează la controalele *ex post*. În general, o interpretare mai clară a competențelor organismelor de reglementare ar putea contribui la eficacitatea acțiunilor întreprinse de acestea.

În cele din urmă, definițiile neclare sau lipsa definițiilor unor elemente ale directivei complică și mai mult activitatea organismelor de reglementare și creează incertitudine pentru actorii de pe piață.

4. Servicii de mare viteză

Cadrul de reglementare favorabil, definit de directivă, a reprezentat un factor-cheie pentru dezvoltarea serviciilor feroviare de mare viteză, conectând tot mai mult oamenii și piețele cu un mod de transport mai durabil[15], într-un mod rapid și eficient din punctul de vedere al costurilor.

Îmbunătățirea legăturilor feroviare de mare viteză reprezintă un pas esențial către construirea unei Europe mai conectate, mai accesibile și mai unificate. Comisia a recunoscut acest lucru în viitoarea sa comunicare privind transportul feroviar de mare viteză, care stabilește măsurile necesare pentru a realiza: (1) o rețea feroviară de mare viteză complet interoperabilă și de înaltă

[14] Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2016/545 al Comisiei din 7 aprilie 2016 privind proceduri și criterii referitoare la acordurile-cadru pentru alocarea capacităților de infrastructură feroviară, C/2016/1954, JO L 94, 8.4.2016, p. 1-11.
[15] Considerentul 29 din Directiva (UE) 2016/2370.

performanță, (2) un model de serviciu competitiv orientat către public și (3) o viziune pentru o industrie europeană competitivă de echipamente feroviare.

Segmentul feroviar de mare viteză a înregistrat o scădere semnificativă a prețurilor și o creștere a numărului de utilizatori după introducerea concurenței în serviciile interne din Italia, Spania și, mai recent, din Franța. Impactul concurenței asupra tarifelor, a frecvenței, a serviciilor la bord și a timpului de călătorie depinde de strategiile de afaceri adoptate de întreprinderile feroviare concurente, dar este în general favorabil călătorilor care utilizează transportul feroviar de mare viteză.

Totuși, există în continuare practici discriminatorii și mai multe bariere la intrare în ceea ce privește accesul la liniile feroviare de mare viteză, care diminuează impactul pozitiv al deschiderii pieței. Disponibilitatea materialului rulant reprezintă o barieră majoră la intrarea pe piețele de mare viteză care sunt în creștere rapidă. Au fost aduse în atenția Comisiei mai multe cazuri în care operatorii nou-intrați se confruntă cu obstacole create de normele naționale rămase, de întârzierile mari la primirea autorizațiilor necesare și de timpul și costurile considerabile pentru adaptarea materialului rulant la specificații tehnice diferite, în special atunci când aceștia furnizează un serviciu transfrontalier.

Infrastructurile de servicii existente, cum ar fi atelierele de întreținere, nu sunt întotdeauna capabile să furnizeze serviciile necesare trenurilor de mare viteză și, în cazul în care sunt capabile să furnizeze aceste servicii, este posibil ca distribuția lor teritorială să nu fie adaptată la nevoile operatorilor nou-intrați. Totuși, înființarea de noi ateliere de întreținere sau adaptarea celor existente necesită timp și investiții substanțiale, precum și disponibilitatea unui amplasament adecvat, ceea ce adesea nu este un lucru fezabil pentru operatorii mai mici care nu dispun de economiile de scară sau de infrastructura tradițională de care se bucură operatorii tradiționali.

Nivelul, structura și stabilitatea taxelor de acces la calea ferată sunt alte elemente care influențează oferta pieței și nivelul concurenței în sectorul feroviar de mare viteză. Taxele de acces la calea ferată reprezintă o parte substanțială a costurilor de exploatare pentru întreprinderile feroviare de mare viteză și, în același timp, o sursă de venit pentru AI. Serviciile feroviare de mare viteză, care tind să fie mai profitabile decât serviciile convenționale datorită volumelor mai mari de călători și a prețurilor ridicate, fac adesea obiectul unor majorări care se adăugă tarifelor bazate pe costuri directe. Acest lucru aduce beneficii pragului de rentabilitate al administratorilor de infrastructură, dar are un impact negativ asupra costurilor operatorilor și, în cele din urmă, asupra prețurilor biletelor, reducând capacitatea căilor ferate de a concura cu alte moduri de transport. În funcție de elasticitatea prețurilor, economiile întreprinderilor feroviare rezultate din reducerea taxelor de acces la calea ferată ar putea fi transferate pasagerilor sub forma unor prețuri mai mici, stimulând cererea și, în final, veniturile administratorilor de infrastructură. Chiar și fără a transfera aceste economii, îmbunătățirea marjelor de profit ar putea încuraja operatorii să își extindă serviciile, sporind, de asemenea, veniturile administratorilor de infrastructură.

În cele din urmă, incertitudinea cu privire la taxele aplicabile de acces la calea ferată (lipsa de transparență, formulele excesiv de complexe, modificările frecvente) poate acționa și ca o barieră la intrarea pe piață. Lipsa predictibilității costurilor de acces la infrastructură complică elaborarea unor planuri de afaceri solide și subminează încrederea potențialilor investitori, care au nevoie de stabilitate pe perioade îndelungate.

Serviciile feroviare de mare viteză sunt oferite în principal într-un regim de acces liber, dar există cazuri în care aceste servicii sunt combinate cu furnizarea de obligații de serviciu public (OSP) finanțate de stat. Această combinație poate reprezenta o problemă atunci când: (i) nu există o separare contabilă și operațională clară între partea comercială a serviciului și partea OSP a serviciului, pentru a se evita subvenționarea încrucișată sau (ii) normele de prioritate conduc la un tratament preferențial pentru furnizorii care oferă servicii combinate în detrimentul celor pur comerciale.

În cele din urmă, orice acțiune de stimulare a legăturilor feroviare de mare viteză va necesita o monitorizare fiabilă a pieței. Totuși, nu există indicatori cuprinzători în statisticile europene, care să fie special concepuți pentru monitorizarea piețelor feroviare de mare viteză în ceea ce privește atât liniile, cât și serviciile. Acest lucru se datorează, în parte, definițiilor inexacte sau incoerente ale liniilor sau serviciilor de mare viteză din legislația UE. Această problemă va fi abordată prin inițiative la nivelul UE[16].

5. Întreprinderi integrate vertical

Directiva nu impune o anumită formă de guvernanță în sectorul feroviar, iar în rândul părților interesate există opinii foarte diferite cu privire la eficacitatea dispozițiilor actuale în prevenirea comportamentului anticoncurențial al întreprinderilor integrate vertical, în cazul în care administratorii de infrastructură și întreprinderile feroviare fac parte din aceeași entitate. Unele părți interesate consideră că separarea totală este singura modalitate eficace de a evita conflictele de interese și comportamentele anticoncurențiale, în timp ce altele subliniază beneficiile guvernanței integrate pentru societate („viziunea sistemică”). Organismele de reglementare consideră că impactul modelului de guvernanță asupra concurenței nu poate fi generalizat, susținând că întreprinderile integrate vertical necesită o supraveghere mai intensă.

Directiva privind guvernanța a introdus dispoziții specifice pentru a se asigura că nu există conflicte de interese și comportamente anticoncurențiale din partea întreprinderilor integrate vertical. Articolul 7 modificat din directivă se axează pe independența administratorilor de infrastructură, în special în cadrul întreprinderilor integrate vertical, impunând separarea organizațională în entități juridice distincte și interzicând, printre altele, numirile simultane sau angajarea personalului de conducere de nivel superior prin transfer de la administratorii de infrastructură la întreprinderile feroviare (sau invers). Acest ultim punct este deosebit de relevant, deoarece unele exemple de mandate duble și transferuri de personal în cadrul entităților integrate sugerează persistența unor conflicte de interese semnificative, chiar și în cazurile în care întreprinderile integrate vertical respectă în mod oficial dispozițiile legale. Competențele de supraveghere ale organismelor de reglementare în ceea ce privește conflictele de interese diferă de la o țară la alta.

Directiva stabilește mai multe condiții pentru a se asigura că administratorul de infrastructură dispune de independență organizațională și decizională în ceea ce privește funcțiile esențiale (articolul 7a) cu scopul de a evita discriminarea în favoarea întreprinderilor feroviare integrate. Statele membre pot decide, de asemenea, să atribuie funcțiile esențiale (tarifarea și alocarea

[16] A se vedea anexa C la documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

traselor) unui organism independent cu funcții esențiale. În prezent, numai Irlanda, Ungaria, Luxemburg și Letonia au optat pentru această soluție.

Întreprinderile integrate vertical se implică din ce în ce mai mult în activități neesențiale, cum ar fi întreținerea materialului rulant, emiterea de bilete, gestionarea energiei sau producerea și furnizarea de servicii de telecomunicații. Desfășurarea activităților de furnizare a energiei și de întreținere a materialului rulant de către întreprinderile integrate vertical ar putea crea bariere concurențiale care necesită o atenție sporită, în special atunci când aceste întreprinderi integrate vertical utilizează infrastructura feroviară finanțată inițial din fonduri publice.

Separarea contabilă și transparența financiară a fluxurilor financiare intragrup rămân aspecte semnificative. Alte aspecte semnificative sunt lipsa de transparență și dificultățile cu care se confruntă organismele de reglementare în ceea ce privește accesul la informațiile financiare necesare pentru îndeplinirea sarcinilor lor de monitorizare și de asigurare a respectării legislației. Printre exemplele de astfel de comportamente interzise se numără: (i) condiții de finanțare favorabile în interiorul grupului, (ii) cumulul de sarcini și responsabilități în interiorul întreprinderii integrate vertical, (iii) lipsa de transparență și (iv) nesepararea conturilor. De asemenea, transferurile directe de active între entități din același grup ar putea reprezenta o problemă.

Activitatea organismelor de reglementare este fundamentală pentru asigurarea respectării normelor referitoare la întreprinderile integrate vertical, în special a normelor privind separarea contabilă și a garanțiilor împotriva practicilor discriminatorii. Articolul 56 alineatul (12) din directivă împuternicește organismele de reglementare să verifice conformitatea cu articolul 6 (separarea contabilă) și cu articolul 7d (transparența financiară). Totuși, eficacitatea competențelor de investigare ale organismelor de reglementare depinde de cadrul legislativ național și nu este uniformă în toate statele membre. Printre provocările rămase se numără consumul intensiv de resurse în cadrul auditurilor și dificultățile în ceea ce privește accesul la informații critice. Raționalizarea competențelor organismelor de reglementare, îmbunătățirea accesului acestora la date și luarea în considerare a auditurilor efectuate de terți și finanțate de operatori ar putea îmbunătăți eficiența și ar putea asigura o aplicare consecventă a reglementărilor.

Denaturările concurenței și practicile discriminatorii ar putea fi prevenite și mai mult prin inițiative de reglementare precum: (i) abordarea ambiguităților juridice din definițiile importante, (ii) creșterea transparenței în ceea ce privește accesul la date și fluxurile financiare, (iii) separarea fizică și operațională a sistemelor informatice între administratorii de infrastructură și întreprinderile feroviare, (iv) accesul echitabil la infrastructurile de servicii și la spațiile gărilor și (v) consolidarea independenței, a resurselor și a capacităților de asigurare a respectării legislației ale organismelor de reglementare[17].

6. Concluzii

[17] Pentru mai multe detalii cu privire la acest punct, a se vedea „*Input study on vertically integrated rail undertakings in the European Union*” (Studiu privind întreprinderile feroviare integrate vertical din Uniunea Europeană) publicat pe site-ul web al DG MOVE.

În această etapă, este dificil de realizat o evaluare completă și fiabilă a efectelor directivei revizuite. Acest lucru se datorează: (i) perioadei scurte de timp scurse de la adoptarea integrală a directivei în statele membre, (ii) impactului pandemiei de COVID-19 asupra sectorului feroviar și (iii) impactului crizei energetice asupra sectorului feroviar. Totuși, în pofida evoluțiilor pozitive de pe unele piețe, există indicii clare că instituirea unui spațiu feroviar unic european, astfel cum se prevede în directivă, este în continuare restricționată de multe obstacole și că unele aspecte ale directivei nu abordează în mod corespunzător aceste bariere.

În ultimii ani, Comisia a adoptat inițiative pentru a aborda anumite domenii de interes din directivă. Printre aceste inițiative se numără **propunerea de regulament privind utilizarea capacităților de infrastructură feroviară** și **orientările privind taxele de acces la calea ferată**. **Viitoarea comunicare a UE privind transportul feroviar de mare viteză** abordează aspecte legate de reglementarea pieței și nevoia de investiții în infrastructură. De asemenea, sunt deja în curs de adoptare **inițiative privind emiterea biletelor**.

În pofida acestor inițiative recente ale Comisiei, trebuie abordate și alte elemente problematice în ceea ce privește punerea în aplicare a Regulamentului privind transportul feroviar.

Testul de echilibru economic reprezintă un element-cheie al deschiderii pieței, care ar trebui aplicat în mod consecvent și utilizat în mod corespunzător. În funcție de rezultatele evaluării cu privire la utilizarea EET și punerea în aplicare a **Regulamentului (UE) 2018/1795,** Comisia ar putea decide să revizuiască regulamentul respectiv.

Serviciile de transport feroviar necesită un acces echitabil și nediscriminatoriu la infrastructurile de servicii și la serviciile furnizate în cadrul acestor infrastructuri, dar există în continuare obstacole majore în acest domeniu. Comisia va evalua aceste obstacole în momentul revizuirii **Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2017/2177**.

Având în vedere problemele legate de acordarea de licențe, Comisia va analiza, de asemenea, **Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/171**, pentru a identifica modul în care acesta poate fi actualizat și îmbunătățit.

În ceea ce privește lipsa unor indicatori specifici cuprinzători pentru monitorizarea pieței, Comisia va revizui **Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/1100** cu scopul de a include indicatori specifici privind transportul feroviar de mare viteză și indicatori privind aspectele sociale și de muncă, simplificând în același timp cât mai mult posibil obligațiile de raportare.

Comisia este conștientă de faptul că unele aspecte problematice ale directivei necesită o evaluare aprofundată suplimentară și va continua să colaboreze cu sectorul feroviar în vederea abordării acestor aspecte. Disponibilitatea și finanțarea materialului rulant reprezintă un exemplu important de astfel de aspecte problematice. În ceea ce privește problemele persistente legate de întreprinderile integrate vertical, Comisia este hotărâtă să pună în aplicare în mod eficace dispozițiile actuale din acest domeniu.