EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 8.7.2025
COM(2025) 368 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

direktiivi 2012/34/EL (mida on muudetud direktiiviga (EL) 2016/2370)

rakendamise kohta

{SWD(2025) 178 final}

1. Sissejuhatus

Käesolevas aruandes antakse ülevaade direktiiviga (EL) 2016/2370[1] (edaspidi „juhtimisdirektiiv“) muudetud direktiivi 2012/34/EL[2] (edaspidi „direktiiv“) rakendamisest raudteesektoris, nagu on nõutud direktiivi 2012/34/EL artikli 63 lõikes 1. Aruande eesmärk on anda ülevaade direktiivi rakendamisega seotud peamistest probleemidest. Aruandes ei ole siiski võimalik anda ammendavat ülevaadet kõigist riigi tasandil võetud rakendusmeetmetest ja see ei mõjuta seisukohti, mida komisjon võib tulevastes kohtumenetlustes võtta.

Nagu on sätestatud direktiivi 2012/34/EL artikli 63 lõikes 1, hinnatakse aruandes eelkõige: 1) kiirrongiteenuste arengut ja seda, kas kiirraudteeliinidele juurdepääsu saamisel kasutatakse diskrimineerivaid tavasid ning 2) kas seoses vertikaalselt integreeritud ettevõtja osaks olevate taristuettevõtjatega esineb endiselt diskrimineerivat tegevust või muud liiki konkurentsimoonutusi. Käesoleva rakendusaruande kohast kiirraudteeturu analüüsi võetakse arvesse ka kiirraudteed käsitlevas teatises,[3] mille komisjon peaks vastu võtma.

Raudteesektori edendamist peetakse transpordi CO_2 heite vähendamiseks hädavajalikuks, kuna raudteetransport on üks tõhusamaid transpordiliike. 2022. aastal toimus 7,2 % ELi reisijateveost ja 11,9 % ELi kaubaveost raudteed pidi, kusjuures raudteetransport tekitas üksnes 0,3 % transpordi kasvuhoonegaaside heitest. Raudteesektoris tarbitakse üksnes 1,8 % ELi transpordisektoris tarbitavast lõppenergiast.

Aruandest nähtub, et mõned tegurid takistavad ikka veel tõeliselt ühtse Euroopa raudteepiirkonna arengut. Kuid tulenevalt viivitustest juhtimisdirektiivi ülevõtmisel liikmesriikides, COVID-19 pandeemia mõjust ja viimaste aastate energiakriisist[4] ei ole direktiivi mõju raudteeturule võimalik ikka veel põhjalikult hinnata. Uute seadusandlike ettepanekute esitamiseks praeguses etapis oleks vaja ulatuslikumaid tõendeid. Aruandes kindlaks tehtud probleemide lahendamiseks võib siiski olla võimalik sihipäraselt sekkuda konkreetsete poliitikameetmete abil või muude õigusaktide, näiteks rakendusaktide, delegeeritud õigusaktide või suuniste läbivaatamise kaudu.

Komisjon hindas aruande jaoks sidusrühmadelt saadud teavet, nagu on märgitud aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendi A lisas, ning võtab seda arvesse võimalikes järelmeetmetes.

Aruanne ei sisalda andmeid viimaste turusuundumuste kohta. Ulatuslik ülevaade, sealhulgas statistika, on siiski esitatud komisjoni talituste töödokumendi C lisas.

2. Ülevõtmine

Direktiivi muudeti viimati 2016. aastal juhtimisdirektiiviga, milles käsitletakse nii riigisiseste reisijateveoteenuste turu avamist kui ka raudteetaristu juhtimist. Komisjon on jälginud direktiivi ülevõtmist liikmesriigi õigusesse ja algatanud liikmesriikide vastu mitu

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/2370, millega muudetakse direktiivi 2012/34/EL riigisiseste raudtee-reisijateveoteenuste turu avamise ja raudteeinfrastruktuuri juhtimise osas (ELT L 352, 23.12.2016, lk 1–17).
[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. novembri 2012. aasta direktiiv 2012/34/EL, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond (uuesti sõnastatud) (ELT L 343, 14.12.2012, lk 32–77).
[3] Tulevane kiirraudteed käsitlev teatis.
[4] Euroopa Komisjon, „Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the railway sector“, (2024).

rikkumismenetlust. Pooled neist menetlustest olid adresseeritud liikmesriikidele, kes ei teavitanud komisjoni õigeaegselt oma ülevõtmismeetmetest, ja pooltes käsitleti mittevastavuse aspekte ehk juhtumeid, mille puhul direktiivi ei ole nõuetekohaselt üle võetud. Kõige sagedasemad mittevastavuse aspektid olid järgmised (loetletud sageduse järjekorras):

- taristuettevõtjate juhtimine;
- kasutustasude määramise raamistik;
- reguleeriva asutuse roll;
- taristule juurdepääsu õiguste andmine;
- taristu läbilaskevõime jaotamine ja
- tegevuslubade andmine.

Täiendavad üksikasjad rikkumismenetluste kohta on esitatud komisjoni talituste töödokumendi B lisas.

3. Põhiliste sätete rakendamine

a. Turu avamine

Komisjoni hiljuti avaldatud uuringust[5] nähtub, et turu avamisel on klientidele positiivne mõju.

Esialgsed tulemused, mis põhinevad riigisiseste reisijateveoturgude avamise eestvedajate kogemustel, näitavad, et reisijatele mitme võimaluse pakkumisega muutusid raudteeteenused odavamaks ja sagedasemaks.

Turu järkjärgulise avamise protsessi lõpuleviimisega julgustati direktiiviga raudtee-ettevõtjaid reageerima paremini klientide vajadustele ja suurendama oma kulutõhusust, suurendades raudtee rolli transpordi heitkoguste ja ummikute vähendamise kiirendamisel.

Kehtiva ELi õigusraamistiku kohaselt saab avatud juurdepääsu alusel osutatavate reisijateveoteenuste osutamist piirata üksnes juhul, kui direktiivi artikli 11 kohase majandusliku tasakaalu katsega tehakse kindlaks, et uus reisijateveoteenus ohustaks samal või alternatiivsel marsruudil osutatava avaliku teenuse majanduslikku tasakaalu. Majandusliku tasakaalu katse on erand turu avamisest ja seda tuleks vastavalt kasutada. Majandusliku tasakaalu katse tekitab erinevaid probleeme alates direktiivi artikli 38 lõikes 4 nõutud 18 kuu pikkusest uutest teenustest etteteatamisest kuni rakendusmääruse (EL) 2018/1795[6] (milles sätestatakse majandusliku tasakaalu katse menetlus ja kriteeriumid) ebajärjekindla tõlgendamiseni.

Taskukohasus ja mugavus on rongi teistele transpordiliikidele eelistavate reisijate jaoks endiselt otsustava tähtsusega ning raudteetranspordi konkurentsivõimet tuleb suurendada. Lisaks on Euroopa Liidus juba rakendatud meetmeid, mis katavad ainult osaliselt CO_2-mahukamate transpordiliikide väliskulud, eelkõige ELi heitkogustega kauplemise süsteem.

[5] Euroopa Komisjon, „Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers", (2024).
[6] Komisjoni 20. novembri 2018. aasta rakendusmäärus (EL) 2018/1795, milles sätestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2012/34/EL artikli 11 kohase majandusliku tasakaalu katse menetlus ja kriteeriumid (ELT L 294, 21.11.2018, lk 5–14).

Piiriüleste teenuste osutamine on endiselt keeruline koostalitluse ja läbilaskevõime koordineerimisega seotud probleemide tõttu. Need probleemid mõjutavad eelkõige uusi turuletulijaid ja väikesi idufirmasid, kes sõltuvad mitmest partnerist. Eriti raske on panna käima ööronge, kuna kasumimarginaalid on negatiivsed või väga väikesed.

Kõigi reisijateveoteenuste puhul esineb turule sisenemisel endiselt märkimisväärseid takistusi ja neid tõkkeid ei käsitleta alati ELi õigusaktides.

Raudteetransporditeenuste osutamiseks on oluline veeremi kättesaadavus. Uue veeremi ostmine on kulukas ja tarneaeg on pikk, eelkõige reisijateveoveeremi puhul. See tekitab probleeme, eriti väiksematele ettevõtjatele ja täiesti uutele turuletulijatele, kellel on sageli raske oma investeeringuid rahastada, erinevalt suurtest turgu valitsevatest ettevõtjatest ja nende tütarettevõtjatest.

Erinevalt kaubaveosektorist, kus turu avamine toimus palju varem ja liisinguturul on olnud aega areneda, ei toimi reisijateveoveeremi liisingu- ja järelturud veel hästi. Reisijateveosektoris võivad aktiivsed ettevõtjad eelistada veeremi lammutamist edasimüümisele, et vältida konkurentide eelistamist. Mõnel juhul piirab kasutatud veeremi kättesaadavust veelgi vajadus viia vana materjal kooskõlla hiljutiste eeskirjadega (näiteks asbesti sisaldava veeremi puhul). Kehtivas direktiivis ei käsitleta seda väga olulist turule sisenemise takistust.

Killustatud piletimüügimaastik ja otsepiletite puudumine vähendavad rongireisi atraktiivsust[7]. Komisjon töötab praegu sellega seoses välja konkreetseid algatusi (näiteks nii digitaalsete mitmeliigilise liikuvuse teenuste kui ka ühtse digitaalse broneerimise/piletimüügi valdkonnas lisaks rongireisijate õigusi ja kohustusi käsitleva määruse (EL) 2021/782 sihipärasele läbivaatamisele).

Juhtimisdirektiiviga tehtud muudatused olid vähem asjakohased raudtee-kaubaveo teenuste puhul, mida on osutatud täielikult avatud ELi turul alates 2007. aastast. Sellest hoolimata ei ole raudtee-kaubaveoturu hiljutine areng eriti julgustav ja üleminek raudteetranspordile ei ole veel toimunud. Raudtee-kaubaveoturu eri segmentide dünaamika erineb. Näiteks nihutab Euroopa majanduse ümberkujundamine transpordinõudlust mahtkaubalt, nagu kivisüsi, kemikaalid, põhimetallid ja naftatooted, konteinervedudele. Kaupade ühendveod on viimastel aastatel üldiselt hästi toiminud, kuid sellest ei ole piisanud, et kompenseerida puistlastivedude vähenemist, mis moodustab raudteekaubaveo tuumiku. Kogumisrongide sektoril on kulude ja sektori keerukuse tõttu raskusi.

Raudtee-kaubaveosektori edu üks olulisemaid tegureid on kvaliteetse läbilaskevõime kättesaadavus, mis võimaldab raudteeveo-ettevõtjatel kiiresti vastata turunõudlusele ja pakkuda tarnijatele usaldusväärset teenust. Praegu on raudtee-kaubavedu raudtee läbilaskevõime jaotamisel vähetähtis (esmatähtis on reisijatevedu) ning raudtee-kaubavedu kannatab kõige rohkem hooldus- ja remonditöödest tulenevate ajutiste läbilaskevõime piirangute tõttu. Läbilaskevõime haldamise aspekte käsitletakse täiendavalt allpool punktis e.

Teine oluline küsimus on taristu rahastamine ja rahastamise prognoositavus, arvestades seda, et taristuettevõtjad peavad koostama äriplaanid, et tagada piisavad investeeringud

[7] Direktiivi 2012/34/EL artiklis 13a on öeldud: „Komisjon jälgib arengut raudteeturul seoses ühiste teavitus- ja otsepiletisüsteemide kasutuselevõtu ja kasutamisega ning hindab vajadust liidu tasandi meetmete järele, võttes arvesse turualgatusi“. Lisaks on määruse (EL) 2021/782 (rongireisijate õiguste ja kohustuste kohta) artiklis 12 sätestatud raudteeveo-ettevõtjatele teatavad kohustused pakkuda otsepileteid.

raudteetransporti. Sellega seoses on vaja täiendavalt analüüsida artikli 8 rakendamist, milles on sätestatud taristuettevõtjate rahastamise nõuded.

Turu avamise mõju põhjalikul hindamisel tuleks käsitleda ka sotsiaalseid aspekte, sealhulgas järgmist: i) töökohakindlus; ii) töötingimused ning iii) sektori jätkusuutlikkus üldisemalt. Spetsialiseerunud raudteetöötajate puudus on üldteada probleem.

b. Juurdepääs teenindusrajatistele ja nendes pakutavatele teenustele

Juurdepääs teenindusrajatistele ja nendes pakutavatele teenustele on raudteeveoteenuste osutamiseks hädavajalik.

Eri sidusrühmad ei mõista raudteetaristu ja teenindusrajatiste vahet alati ühtemoodi ning ühise arusaama puudumine mõjutab juurdepääsu ja kasutustasude kehtestamist reguleerivate eeskirjade täitmise tagamist. Taristu või teenindusrajatiste konkreetsete elementide täpse ja kasutatava määratluse puudumine raskendab ka nende elementide ühemõttelist liigitamist ja vastavate sätete kohaldamist. Ebaselged määratlused põhjustavad probleeme ka siis, kui need ei ole kõikehõlmavad (näiteks seoses sellega, mida tuleks II lisa kontekstis käsitada lisa- või abiteenusena). Mõnel juhul asub samal tegevuskohal rohkem kui üks rajatis või osutatakse samas rajatises rohkem kui üht teenust, mis tekitab ebakindlust kohaldatavate eeskirjade osas (nt sadamad, põhjalik ja kerge hooldus kiirrongirajatistes ja mitmeotstarbelised kaubaterminalid).

Samuti on teenindusrajatistele ja raudteega seotud teenustele juurdepääsu käsitleva rakendusmääruse (EL) 2017/2177[8] kohaselt nõutav teave teenindusrajatiste ja nendes rajatistes osutatavate teenuste kohta piiratud.

Lisaks puuduvad ELi õigusraamistikus sätted, mis hoiaksid ära väljakujunenud raudteeveo-ettevõtjatele kuuluvate teenindusrajatiste puhul diskrimineerivate tavade kasutamise olukorras, kus nende teenindusrajatiste kasutamine võib olla raudteeveo-ettevõtjate konkurentide jaoks raudteeveoteenuste osutamisel otsustava tähtsusega.

c. Tegevusloa andmine

Riiklike tegevuslube väljaandvate asutuste teadete (artikli 24 lõige 8) hoidlana aitas Euroopa Liidu Raudteeamet (ERA) märkimisväärselt kaasa raudteeveo-ettevõtjatele lubade andmist käsitlevate sätete komisjonipoolsele hindamisele, tuues esile probleemid, mis on seotud järgmisega: i) teated (hilinemised, protseduuride lahknevad tõlgendused, piiratud digitaliseerimine); ii) teabe puudumine erinevate riiklike tsiviilvastutuse raamistike kohta ning iii) direktiivi ja direktiivi (EL) 2016/798 (raudteeohutuse kohta)[9] koostoime. Komisjon täheldas, et sidusrühmadel puudub selgus küsimuses, kas raudteeveo-ettevõtja tütarettevõtja või filiaal võib tugineda oma emaettevõtja tegevusloale. Sidusrühmad viitasid järgmisele: i)

[8] Komisjoni 22. novembri 2017. aasta rakendusmäärus (EL) 2017/2177 teenindusrajatistele ja raudteega seotud teenustele juurdepääsu kohta (ELT L 307, 23.11.2017, lk 1–13).
[9] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/798 raudteeohutuse kohta (uuesti sõnastatud) (ELT L 138, 26.5.2016, lk 102–149).

mõnede III lisas loetletud finantssuutlikkuse tõendamiseks vajalike dokumentide tõlgendamise võimalik ebaselgus ning ii) viidete puudumine kehtivatele standardsetele finantsaruannetele.

Lisaks teatas ERA ka probleemidest, mis on seotud rakendusmääruses (EL) 2015/171[10] määratletud tegevusloavormi ja tegevusloa väljaandmise korraga.

d. Kasutustasud

Taristuettevõtjad kasutavad raudteele juurdepääsu kasutustasude puhul eri lähenemisviise, eelkõige lisatasude kehtestamisel ja nende turusegmentide kindlaksmääramisel, kus raudteele juurdepääsu kasutustasusid kohaldatakse. Sidusrühmad: i) juhtisid tähelepanu taristuettevõtjate puudulikule koordineerimisele seoses raudteele juurdepääsu kasutustasudega, mida kohaldatakse rahvusvahelistel marsruutidel osutatavate piiriüleste raudteeteenuste suhtes, ning ii) teatasid kasutustasusid käsitlevate direktiivi osade erinevast tõlgendamisest ja kohaldamisest koostoimes V ja VI lisaga. Seepärast võttis komisjon vastu suunised,[11] et selgitada kehtivaid juriidilisi kohustusi ning tuua näiteid parimatest tavadest ja suundumustest, mida on täheldatud liikmesriikide raudteeturgudel.

Sidusrühmad on teatanud ka sellest, et taristuettevõtjatel on raskusi raudteeveo-ettevõtjatelt raudteele juurdepääsu kasutustasude arvutamiseks vajalike andmete saamisel ning et artiklis 30 sätestatud ja määruses (EL) 2015/909[12] üksikasjalikult kirjeldatud otseste kulude kontseptsiooni osas puudub selgus. Riiklikel reguleerivatel asutustel on sellega seoses oluline roll järelevalve tegemisel ja eeskirjade täitmise tagamisel.

e. Läbilaskevõime haldamine

Raudteetaristu läbilaskevõime haldamise praegused eeskirjad on sätestatud direktiivis. Tõendid näitavad, et praegune raamistik ei vasta võrdselt kõigi raudteeturu segmentide huvile. Eelkõige on kaubaveo ja piiriüleste vedude puhul raskusi klientide vajaduste rahuldamiseks vajalikus mahus ja kvaliteediga läbilaskevõime hankimisel.

2023. aastal esitas komisjon ettepaneku võtta vastu määrus, millega eeskirjad[13] läbi vaadatakse, nähes ette: i) uue mitmeaastase planeerimistsükli; ii) parema piiriülese koordineerimise ning iii) majanduslike stiimulite, tulemuslikkuse hindamise ja digitaalsete vahendite laialdasema kasutamise. Praegu kolmepoolselt läbiräägitava ettepanekuga asendatakse olemasolev õigusraamistik ühtse ja kogu ELi raudteevõrgus vahetult kohaldatava raamistikuga.

Sidusrühmad on süstemaatiliselt märkinud, et liikluskorraldus ja hooldustööde kavandamine mõjutavad märkimisväärselt raudteetranspordi arengut, ning täheldanud mõnel juhul, et

[10] Komisjoni 4. veebruari 2015. aasta rakendusmäärus (EL) 2015/171, mis käsitleb raudteeveo-ettevõtjate tegevuslubade väljaandmise korra teatavaid aspekte (ELT L 29, 5.2.2015, lk 3–10).
[11] Komisjoni teatis „Tõlgendamissuunised seoses raudteetaristu kasutamise eest tasude kindlaksmääramisega“ (ELT C, C/2025/2606, 7.5.2025).
[12] Komisjoni 12. juuni 2015. aasta rakendusmäärus (EL) 2015/909, milles käsitletakse rongiliikluse korraldamisega seotud otseste kulude arvutamise meetodeid (ELT L 148, 13.6.2015, lk 17–22).
[13] Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb raudteetaristu läbilaskevõime kasutamist ühtses Euroopa raudteepiirkonnas ning millega muudetakse direktiivi 2012/34/EL ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 913/2010 (COM(2023) 443 final).

direktiivi vastavad nõuded on ebaselged või neid kohaldatakse ebaühtlaselt. Oluliste häirete põhjustena on nimetatud ka rahvusvahelist liiklust käsitlevaid puudulikke prioriseerimiskriteeriume, piiratud ja mitteõigeaegset juurdepääsu tööde planeerimisele ning läbilaskevõime piiranguid. Mõned sidusrühmad leiavad, et ainult liikluskorralduse ja hooldustööde kavandamise lisamine põhiülesannete hulka tagaks taristuettevõtjate sõltumatuse, kuid teised kardavad, et see võib muuta kriitilise tähtsusega toimingud jäigemaks. Paljud sidusrühmad leiavad, et taristuettevõtjate tulemuslikkuse stiimulid tuleks muuta tõhusamaks. Raamlepingutega nähakse ette raudteeveo-ettevõtjate pikaajalised äriplaanid, kuid need ei tohi tekitada ebakindlust (näiteks seoses nende raamlepingute uuendamisega) ja neid ei tohi kasutada turule sisenemise takistamiseks. Reguleerivate asutuste sõnul ei ole raamlepinguid käsitleva rakendusmäärusega (EL) 2016/545[14] neid riske praegu võimalik ära hoida.

f. Reguleerivad asutused

Raudteeturu hea arengu tagamiseks on vaja tugevaid ja sõltumatuid reguleerivaid asutusi. See kehtib eelkõige konkursitingimustes ja vertikaalselt integreeritud ettevõtjate olemasolu korral. Direktiivis sätestatud oluliste ja laiendatud ülesannete täitmiseks peavad reguleerivatel asutustel olema olemas vajalikud kvalifitseeritud töötajad ja rahalised vahendid. Direktiiv jääb selles küsimuses üsna üldiseks, jättes liikmesriikidele vabaduse otsustada nii rahastamismehhanismi kui ka töötajate arvu üle, mis peab olema „proportsionaalne raudteesektori tähtsusega liikmesriigis“.

Reguleerivate asutuste suutlikkus tagada eeskirjade järgimine sõltub ka siseriiklike õigusaktidega neile antud volitustest. Kui direktiiv jääb konkreetsete regulatiivsete volituste tugevuse taseme osas üldiseks, võivad riiklikud raamistikud erineda ning see võib ohustada ettevõtjate võrdset kohtlemist kogu ELis. Selle näiteks on karistuste määramise volitused ja karistuste tase, mida reguleerivad asutused võivad määrata (mille kohta direktiivis lihtsalt märgitakse, et see peab olema „asjakohane“), või reguleerivate asutuste roll tasude järelevalves, mis mõnes liikmesriigis hõlmab eelhindamist, samas kui teistes piirdub see järelkontrollidega. Üldiselt võiks reguleerivate asutuste tegevuse tõhususele kasuks tulla nende volituste selgem tõlgendamine.

Direktiivi mõne elemendi ebaselged või puuduvad määratlused raskendavad veelgi reguleerivate asutuste tööd ja tekitavad turuosalistele ebakindlust.

4. Kiirrongiteenused

[14] Komisjoni 7. aprilli 2016. aasta rakendusmäärus (EL) 2016/545 raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõime jaotamise raamkokkuleppeid käsitlevate menetluste ja kriteeriumide kohta (C/2016/1954, ELT L 94, 8.4.2016, lk 1–11).

Direktiiviga ette nähtud soodne õigusraamistik on olnud peamine tegur, mis on võimaldanud kiirraudteeteenustel kasvada ja ühendada inimesi ja turge üha kiiremal, kulutõhusamal ja keskkonnasõbralikumal viisil[15].

Paremad kiirraudteeühendused on oluline samm paremini ühendatud, juurdepääsetavama ja ühtsema Euroopa suunas. Komisjon tunnistab seda oma tulevases kiirraudteed käsitlevas teatises, milles on sätestatud vajalikud sammud, et luua: 1) täielikult koostalitluslik ja kiire kiirraudteevõrk; 2) üldsusele suunatud konkurentsivõimeline teenusemudel ning 3) visioon konkurentsivõimelisest Euroopa raudteetööstusest.

Pärast riigisiseste teenuste turul konkurentsi tekkimist Itaalias, Hispaanias ja viimasel ajal Prantsusmaal on toimunud kiirraudtee segmendis märkimisväärne hinnalangus ja sõitjate arv on suurenenud. Konkurentsi mõju hindadele, sagedusele, pardateenustele ja sõiduaegadele sõltub konkureerivate raudteeveo-ettevõtjate äristrateegiatest, kuid on üldiselt soodne kiirrongireisijatele.

Siiski esineb endiselt diskrimineerivaid tavasid ja mitmeid sisenemistõkkeid kiirraudteeliinidele juurdepääsul ning need nõrgendavad turu avamise positiivset mõju. Veeremi kättesaadavus on suur takistus kiirelt kasvavatele kiirrongiturgudele sisenemisel. Komisjonile on antud teada mitmest juhust, kus uued turuletulijad seisavad silmitsi takistustega, mis tulenevad allesjäänud siseriiklikest eeskirjadest, pikkadest viivitustest vajalike lubade saamisel ning veeremi kohandamiseks eri tehniliste kirjeldustega kuluvast märkimisväärsetest aja- ja rahakulust, eelkõige piiriülese teenuse osutamisel.

Olemasolevad teenindusrajatised, näiteks hooldustöökojad, ei suuda alati osutada kiirrongidele vajalikke teenuseid ning kui nad suudavad neid teenuseid osutada, ei pruugi nende geograafiline paiknemine vastata uute turuletulijate vajadustele. Uute hooldustöökodade loomine või olemasolevate kohandamine nõuab siiski märkimisväärset aega ja investeeringuid ning sobiva asukoha olemasolu, mis ei ole sageli mõeldav väiksemate ettevõtjate jaoks, kellel puudub turgu valitsevate ettevõtjatega võrreldes mastaabisääst või pärandtaristu.

Raudteele juurdepääsu kasutustasude tase, struktuur ja stabiilsus on ülejäänud tegurid, mis mõjutavad turupakkumist ja konkurentsi taset kiirraudteesektoris. Raudteele juurdepääsu kasutustasud moodustavad olulise osa kiirraudteesektori raudteeveo-ettevõtjate tegevuskuludest ja samal ajal on need taristuettevõtjatele tuluallikaks. Kiirraudteeteenused on tänu reisijate suuremale arvule ja kõrgemale hinnale tavaliselt kasumlikumad kui tavapärased teenused, aga neile kohaldatakse lisaks otsestele kulupõhistele tasudele sageli lisatasusid. Sellest saavad kasu taristuettevõtjad, kuid see avaldab negatiivset mõju ettevõtjate kuludele ja lõppkokkuvõttes piletihindadele, vähendades raudtee võimet konkureerida teiste transpordiliikidega. Sõltuvalt hinnaelastsusest saaks raudteeveo-ettevõtjate väiksematest raudteele juurdepääsu kasutustasudest tuleneva kokkuhoiu reisijatele üle kanda madalamate hindade näol, mis suurendab nõudlust ja lõppkokkuvõttes taristuettevõtjate tulusid. Isegi sellist kokkuhoidu edasi kandmata võivad suuremad kasumimarginaalid julgustada ettevõtjaid oma teenuseid laiendama, suurendades ka taristuettevõtjate tulusid.

Lisaks võib turule sisenemist takistada ka kohaldatavate raudteele juurdepääsu kasutustasude ebakindlus (läbipaistvuse puudumine, liiga keerulised valemid, sagedased muudatused).

[15] Direktiivi (EL) 2016/2370 põhjendus 29.

Taristule juurdepääsu kulude prognoositavuse puudumine raskendab usaldusväärsete äriplaanide väljatöötamist ja õõnestab nende võimalike investorite usaldust, kes vajavad stabiilsust pikema aja jooksul.

Kiirraudteeteenuseid pakutakse peamiselt avatud juurdepääsu korra alusel, kuid on juhtumeid, kus neid teenuseid kombineeritakse riiklikult rahastatavate avaliku teenindamise kohustuste täitmisega. Selline kombinatsioon võib olla probleemiks, kui: i) teenuse äriliste ja avaliku teenindamise kohustustega seotud osade vahel puudub selge raamatupidamisarvestuse ja tegevuse lahusus, mis hoiaks ära ristsubsideerimise, või ii) prioriteetsuseeskirjad toovad kaasa kombineeritud teenuseid pakkuvate teenuseosutajate eeliskohtlemise üksnes äriliste teenuste kahjuks.

Kõik kiirraudteeühenduste edendamise meetmed nõuavad usaldusväärset turujärelevalvet. Euroopa statistikas puuduvad aga põhjalikud näitajad, mis on spetsiaalselt kavandatud kiirraudteeturgude jälgimiseks nii liinide kui ka teenuste osas. See on osaliselt tingitud kiirraudteeliinide või -teenuste ebatäpsetest või ebajärjekindlatest määratlustest ELi õigusaktides. Seda küsimust käsitletakse ELi tasandi algatustes[16].

5. Vertikaalselt integreeritud ettevõtjad

Direktiiviga ei ole kehtestatud raudteesektoris konkreetset juhtimisvormi ning sidusrühmade arvamused erinevad väga palju küsimuses, kas kehtivate sätetega on võimalik tõhusalt ära hoida vertikaalselt integreeritud ettevõtjate (kui taristuettevõtjad ja raudteeveo-ettevõtjad kuuluvad samasse üksusesse) konkurentsi kahjustavat käitumist, . Mõned sidusrühmad leiavad, et täielik eraldamine on ainus tõhus viis huvide konflikti ja konkurentsi kahjustava käitumise ärahoidmiseks, samas kui teised on omaks võtnud süsteemse käsitluse ja rõhutavad integreeritud juhtimise eeliseid ühiskonnale. Reguleerivad asutused leiavad, et juhtimismudeli mõju konkurentsile ei saa üldistada, kuid nad väidavad, et vertikaalselt integreeritud ettevõtjad vajavad rangemat järelevalvet.

Juhtimisdirektiiviga kehtestati erisätted, et hoida ära huvide konflikti ja vertikaalselt integreeritud ettevõtjate konkurentsi kahjustavat käitumist. Direktiivi muudetud artiklis 7 käsitleti taristuettevõtjate, eelkõige vertikaalselt integreeritud ettevõtjate sõltumatust ja nähti ette eraldiseisvate juriidiliste isikute organisatsiooniline eraldamine, keelates muu hulgas taristuettevõtja kõrgema juhtkonna samaaegse ametisse nimetamise või töölevõtmise raudteeveo-ettevõtjas (või vastupidi). Viimane punkt on eriti asjakohane, kuna mõned näited topeltmandaatidest ja töötajate üleviimisest integreeritud üksustes viitavad märkimisväärsete huvide konfliktide püsimisele isegi juhtudel, kui vertikaalselt integreeritud ettevõtjad täidavad ametlikult õigusnorme. Reguleerivate asutuste volitused huvide konfliktide üle järelevalve teostamiseks on riigiti erinevad.

Direktiivis on sätestatud mitu tingimust, et tagada taristuettevõtja organisatsiooniline ja otsuste tegemise sõltumatus põhiülesannete osas (artikkel 7a), et hoida ära integreeritud raudteeveo-ettevõtjate sooduskohtlemist. Liikmesriigid võivad samuti otsustada anda põhiülesanded

[16] Vt aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendi C lisa.

(tasude kehtestamine ja liinide jaotamine) sõltumatule põhiülesandeid täitvale organile. Praegu on selle lahenduse valinud ainult Iirimaa, Ungari, Luksemburg ja Läti.

Vertikaalselt integreeritud ettevõtjad tegelevad üha enam sellise kõrvaltegevusega nagu veeremi hooldus, piletimüük, energiahaldus või telekommunikatsiooniteenuste tootmine ja osutamine. Vertikaalselt integreeritud ettevõtjate energiavarustuse ja veeremi hooldamisega seotud tegevuse tulemuslikkus võib tekitada konkurentsitõkkeid, mis väärivad suuremat tähelepanu, eriti kui need vertikaalselt integreeritud ettevõtjad kasutavad raudteetaristut, mida algselt rahastati riiklikest vahenditest.

Raamatupidamise lahusus ja grupisiseste rahavoogude finantsläbipaistvus on endiselt olulised küsimused. Muude oluliste probleemide hulka kuuluvad läbipaistvuse puudumine ja raskused, millega reguleerivad asutused puutuvad kokku, kui nad tahavad juurde pääseda finantsteabele, mida on vaja järelevalveks ja eeskirjade täitmise tagamiseks. Sellise keelatud käitumise näited on järgmised: i) grupisisesed soodsad rahastamistingimused, ii) ülesannete ja kohustuste kumuleerimine vertikaalselt integreeritud ettevõtja siseselt; iii) läbipaistvuse puudumine ning iv) raamatupidamisarvestuse eristamata jätmine. Probleemiks võib olla ka varade otsene ülekandmine samasse gruppi kuuluvate üksuste vahel.

Reguleerivate asutuste tegevus on väga oluline, et tagada vastavus vertikaalselt integreeritud ettevõtjatega seotud eeskirjadele, eelkõige raamatupidamise lahusust käsitlevatele eeskirjadele ja diskrimineerivate tavade kasutamist ärahoidvatele meetmetele. Direktiivi artikli 56 lõikega 12 on volitatud reguleerivaid asutusi kontrollima vastavust artiklitele 6 (raamatupidamise lahusus) ja 7d (finantsläbipaistvus). Reguleerivate asutuste uurimisvolituste tõhusus sõltub siiski riiklikust õigusraamistikust ega ole kõigis liikmesriikides ühtne. Järelejäänud probleemide hulka kuuluvad auditite ressursimahukus ja raskused kriitilise tähtsusega teabele juurdepääsul. Reguleerivate asutuste volituste ühtlustamine, nende andmetele juurdepääsu parandamine ja ettevõtjate rahastatavate kolmandate isikute auditite kaalumine võiks suurendada tõhusust ja tagada järjepideva eeskirjade täitmise tagamise.

Konkurentsimoonutusi ja diskrimineerivate tavade kasutamist saaks veelgi ära hoida selliste regulatiivsete algatustega nagu: i) peamiste määratluste õigusliku ebaselguse käsitlemine; ii) andmetele juurdepääsu ja rahavoogude läbipaistvuse suurendamine; iii) taristuettevõtjate ja raudteeveo-ettevõtjate IT-süsteemide füüsiline ja operatiivne eraldamine; iv) õiglane juurdepääs teenindusrajatistele ja jaamade ruumidele ning v) reguleerivate asutuste sõltumatuse, ressursside ja eeskirjade täitmise tagamise tugevdamine[17].

6. Järeldused

Praeguses etapis on raske anda täielikku ja usaldusväärset hinnangut läbivaadatud direktiivi mõju kohta. Selle põhjuseks on järgmised asjaolud: i) lühike ajavahemik alates direktiivi täielikust jõustamisest liikmesriikides; ii) COVID-19 pandeemia mõju raudteesektorile ja iii) energiakriisi mõju raudteesektorile. Hoolimata positiivsest arengust mõnel turul on siiski selgeid märke sellest, et paljud takistused piiravad jätkuvalt direktiiviga ette nähtud ühtse

[17] Täpsemat teavet selle punkti kohta leiab liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi veebisaidilt „Input study on vertical integrated rail operators in the European Union“.

Euroopa raudteepiirkonna loomist ning et direktiivi teatavates aspektides ei käsitleta neid allesjäänud tõkkeid nõuetekohaselt.

Viimastel aastatel on komisjon teinud algatusi, et tegeleda direktiivi konkreetsete probleemsete valdkondadega. Nende algatuste hulka kuuluvad **raudteetaristu läbilaskevõime kasutamist käsitleva määruse ettepanek** ja **suunised vertikaalselt integreeritud ettevõtjate kohta**. **Tulevases ELi kiirraudteed käsitlevas teatises** analüüsitakse turu reguleerimise küsimusi ja vajadust taristuinvesteeringute järele. Samuti tegeletakse praegu **piletimüüki käsitlevate algatustega**.

Hoolimata komisjoni hiljutistest algatustest tuleb veel käsitleda raudteemääruse rakendamisega seotud probleemseid elemente.

Majandusliku tasakaalu katse on turu avamise põhielement ning seda tuleks järjepidevalt kohaldada ja asjakohaselt kasutada. Sõltuvalt majandusliku tasakaalu katse kasutamise ja **määruse (EL) 2018/1795** rakendamise hindamise tulemustest võib komisjon otsustada kõnealuse määruse läbi vaadata.

Raudteeveoteenuste osutamiseks on vaja õiglast ja mittediskrimineerivat juurdepääsu teenindusrajatistele ja nendes rajatistes pakutavatele teenustele, kuid selles osas esineb endiselt suuri takistusi. Komisjon hindab neid takistusi **rakendusmääruse (EL) 2017/2177** läbivaatamisel.

Tegevuslubadega seotud probleemide osas analüüsib komisjon ka **rakendusmäärust (EL) 2015/171**, et selgitada välja, kuidas seda ajakohastada ja täiustada.

Kuna turujärelevalve jaoks puuduvad põhjalikud konkreetsed näitajad, vaatab komisjon **rakendusmääruse (EL) 2015/1100** läbi, et lisada sellesse konkreetsed näitajad kiirraudtee ning sotsiaal- ja tööaspektide kohta, lihtsustades samal ajal nii palju kui võimalik aruandluskohustusi.

Komisjon on teadlik, et mõned direktiivi probleemaatilised aspektid vajavad täiendavat põhjalikku hindamist, ning jätkab nende lahendamiseks koostööd sektoriga. Nende probleemsete aspektide peamine näide on veeremi kättesaadavus ja rahastamine. Mis puutub vertikaalselt integreeritud ettevõtjatega seotud püsivatesse probleemidesse, siis on komisjon kindlalt otsustanud tagada selle valdkonna kehtivate sätete tõhus järgimine.