EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.7.2025
COM(2025) 368 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

om gennemførelsen af direktiv 2012/34/EU som ændret ved direktiv (EU) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

1. Indledning

I denne rapport gennemgås virkningerne af gennemførelsen af direktiv 2012/34/EU[1] ("direktivet"), som ændret ved direktiv (EU) 2016/2370[2] ("forvaltningsdirektivet"), på jernbanesektoren, som krævet i artikel 63, stk. 1, i direktiv 2012/34/EU. Formålet med denne rapport er at give et overblik over centrale spørgsmål og problemer i forbindelse med gennemførelsen af direktivet. Rapporten indeholder imidlertid ikke give en udtømmende redegørelse for alle nationale gennemførelsesforanstaltninger, ligesom den ikke foregriber Kommissionens holdninger i forbindelse med senere retssager.

Som foreskrevet i artikel 63, stk. 1, i direktiv 2012/34/EU evalueres i rapporten navnlig: 1) udviklingen af højhastighedsjernbanetjenester og eksistensen af diskriminerende praksis med hensyn til adgang til højhastighedsstrækninger, og 2) om der fortsat forekommer diskriminerende praksis eller andre former for konkurrenceforvridning i forbindelse med infrastrukturforvaltere, som indgår i en vertikalt integreret virksomhed. Analysen af markedet for højhastighedsjernbaner i forbindelse med denne gennemførelsesrapport har også dannet grundlag for udarbejdelsen af en meddelelse om højhastighedsjernbaner,[3] som skal vedtages af Kommissionen.

Fremme af jernbanetransport anses for afgørende for at dekarbonisere transportsektoren, da jernbanetransport er en af de mest effektive transportformer. I 2022 tegnede den sig for 7,2 % af EU's passagertransport og 11,9 % af EU's godstransport, samtidig med at den kun var ansvarlig for 0,3 % af transportsektorens drivhusgasemissioner. Jernbanetransport tegner sig kun for 1,8 % af EU's endelige energiforbrug på transportområdet.

Denne rapport viser, at der stadig er visse hindringer for udviklingen af et ægte fælles europæisk jernbaneområde. Forsinkelserne i den nationale gennemførelse af forvaltningsdirektivet, konsekvenserne af covid-19-pandemien og de seneste års energikrise[4] betyder samlet set, at det endnu ikke er muligt at foretage en omfattende vurdering af direktivets indvirkning på jernbanemarkedet. Der vil være behov for mere omfattende dokumentation for at begrunde fremlæggelsen af nye lovgivningsforslag på nuværende tidspunkt. Målrettede indsatser vedrørende de spørgsmål, der er udpeget i denne rapport, kan dog være mulige gennem specifikke politiske tiltag eller revisioner af andre retsakter såsom gennemførelsesretsakter, delegerede retsakter eller retningslinjer.

Kommissionen værdsatte det input til denne rapport, som interessenterne har givet, jf. bilag A til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport, og den vil tage hensyn til dette input i eventuelle opfølgende foranstaltninger.

Rapporten indeholder ikke tal for de seneste markedsudviklinger. En omfattende oversigt, herunder statistikker, findes imidlertid i bilag C til arbejdsdokumentet.

---

1 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (omarbejdning) (EØS-relevant tekst) (EUT L 343 af 14.12.2012, s. 32).

2 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2370 af 14. december 2016 om ændring af direktiv 2012/34/EU for så vidt angår åbning af markedet for indenlandsk passagertransport med jernbane og forvaltning af jernbaneinfrastrukturen (EUT L 352 af 23.12.2016, s. 1).

3 Meddelelse om højhastighedsjernbaner, under udarbejdelse.

4 Europa-Kommissionen, "Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the railway sector" (2024).

2. Gennemførelse

Direktivet blev senest ændret i 2016 ved forvaltningsdirektivet, som omhandler både åbningen af tjenester vedrørende indenlandsk passagertransport og forvaltningen af jernbaneinfrastrukturen. Kommissionen har overvåget gennemførelsen af direktivet i national ret og indledt flere traktatbrudsprocedurer mod medlemsstaterne. Halvdelen af disse sager var rettet mod medlemsstater, der ikke gav Kommissionen meddelelse om deres gennemførelsesforanstaltninger i tide. Den anden halvdel var rettet mod tilfælde med manglende overensstemmelse, dvs. tilfælde, hvor direktivet ikke blev gennemført korrekt. Følgende var de hyppigst forekommende tilfælde med manglende overensstemmelse (opført ud fra hyppighed):

- styringen af infrastrukturforvaltere
- afgiftsrammen
- tilsynsorganets rolle
- tildeling af adgangsrettigheder til infrastruktur
- tildeling af infrastrukturkapacitet
- tildeling af licenser.

Yderligere oplysninger om traktatbrudssagerne findes i bilag B til arbejdsdokumentet.

3. Gennemførelse af de vigtigste bestemmelser

a. Åbning af markedet

Åbningen af markedet synes at have positive virkninger for kunderne, som det fremgår af en undersøgelse, som Kommissionen for nylig har offentliggjort[5].

Foreløbige resultater baseret på frontløberes erfaringer med åbningen af de indenlandske passagermarkeder viser, at de steder, hvor passagererne havde flere muligheder, blev jernbanetjenesterne billigere og hyppigere.

Som afslutning på den gradvise åbning af markedet tilskyndede direktivet jernbaneoperatørerne til at blive mere lydhøre over for kundernes behov og forbedre deres omkostningseffektivitet, hvilket styrkede jernbanernes rolle med hensyn til at fremskynde reduktionen af transportemissioner og trafikbelastningen.

I henhold til EU's nuværende lovgivningsmæssige ramme kan leveringen af passagertjenester med åben adgang kun begrænses, hvis en prøvning af den økonomiske ligevægt, jf. direktivets artikel 11, fastslår, at en ny passagertjeneste vil bringe den økonomiske ligevægt for en offentlig tjeneste, der udføres på den samme eller en alternativ rute, i fare. Prøvningen af økonomisk ligevægt er en undtagelse fra åbningen af markedet og bør anvendes i overensstemmelse hermed. Anvendelsen af prøvningen af økonomisk ligevægt giver anledning til forskellige betænkeligheder, fra den 18-måneders forhåndsmeddelelse om nye tjenester, der kræves i henhold til direktivets artikel 38, stk. 4, til den inkonsekvente fortolkning af

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

gennemførelsesforordning (EU) 2018/1795 om procedurer og kriterier for anvendelse af en prøvning af økonomisk ligevægt[6].

Prisoverkommelighed og bekvemmelighed er fortsat afgørende faktorer for passagerer, der vælger toget frem for andre transportformer, og det er stadig nødvendigt at forbedre jernbanetransportsektorens konkurrenceevne. Desuden er der allerede gennemført foranstaltninger i Den Europæiske Union, som kun delvist dækker de eksterne omkostninger ved mere kulstofintensive transportformer, navnlig EU's emissionshandelssystem.

Levering af grænseoverskridende tjenester er fortsat udfordrende på grund af problemer med interoperabilitet og kapacitetskoordinering. Disse problemer er særligt udfordrende for nytilkomne og små nystartede virksomheder, som er afhængige af flere partnere. Nattog, som har negative eller meget snævre fortjenstmargener, er særligt vanskelige at etablere.

Der er fortsat betydelige adgangsbarrierer for alle passagertjenester, og disse barrierer behandles ikke altid i EU-lovgivningen.

Tilgængeligheden af rullende materiel er afgørende for leveringen af jernbanetransporttjenester. Det er dyrt at købe nyt rullende materiel, og det kræver lange leveringstider, navnlig for rullende materiel til passagerer. Dette udgør en udfordring, navnlig for mindre operatører og "reelle" nytilkomne, som ofte kæmper for at finansiere deres investeringer i modsætning til store etablerede operatører og deres datterselskaber.

Velfungerende leasing- eller brugtmarkeder for rullende materiel til passagertog er endnu ikke tilgængelige i modsætning til godstransportsektoren, hvor åbningen af markedet fandt sted meget tidligere, og leasingmarkedet har haft tid til at udvikle sig. I passagersektoren foretrækker aktive operatører måske ophugning af rullende materiel frem for videresalg for at undgå at favorisere konkurrenter. I nogle tilfælde er tilgængeligheden af brugt rullende materiel yderligere begrænset af behovet for at bringe gammelt materiale i overensstemmelse med den seneste lovgivning (f.eks. rullende materiel, der indeholder asbest). Det nuværende direktiv indeholder ingen bestemmelser om denne meget betydelige adgangsbarriere.

De forskellige billetsystemer og manglen på gennemgående billetter gør togrejser mindre attraktive for passagererne[7]. Kommissionen arbejder i øjeblikket på specifikke initiativer i denne henseende (f.eks. om både multimodale digitale mobilitetstjenester og fælles digital booking/billetudstedelse ud over en målrettet revision af forordning (EU) 2021/782 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser).

De ændringer, der blev indført med forvaltningsdirektivet, var mindre relevante for jernbanegodstransport, som har opereret på et helt åbent EU-marked siden 2007. Ikke desto mindre er den seneste udvikling på markedet for jernbanegodstransport ikke så opmuntrende, og der er endnu ikke sket en overflytning til jernbanetjenester. Faktisk udviser forskellige

---

6 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/1795 af 20. november 2018 om fastsættelse af procedurer og kriterier for anvendelse af en prøvning af økonomisk ligevægt i henhold til artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU (EUT L 294 af 21.11.2018, s. 5).

7 I artikel 13a i direktiv 2012/34/EU fastsættes følgende: "Kommissionen overvåger jernbanemarkedets udvikling i forbindelse med indførelsen og anvendelsen af fælles informationssystemer og gennemgående billetsystemer og vurderer behovet for handling på EU-plan under hensyntagen til markedets initiativer." Desuden fastsætter artikel 12 i forordning (EU) 2021/782 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser visse forpligtelser for jernbanevirksomheder, for at de kan tilbyde gennemgående billetter.

segmenter af jernbanegodsmarkedet forskellige dynamikker. Omstillingen af den europæiske økonomi flytter f.eks. transportefterspørgslen fra bulkvarer – såsom kul, kemikalier, basismetaller og olieprodukter – til containertransport. Den intermodale jernbanetransports generelt gode resultater i de seneste år blev således mere end opvejet af nedgangen i bulktransporten, som udgør kernen for jernbanegodstransport. Enkeltvognsladninger kæmper også på grund af omkostningerne og kompleksitet herved.

En af de mest kritiske faktorer for jernbanegodssektorens succes er tilgængeligheden af netkapacitet af god kvalitet, som gør det muligt for jernbaneoperatører at reagere hurtigt på markedsanmodninger og levere en pålidelig service til afsenderne. I øjeblikket har jernbanegodstransport lav prioritet ved tildelingen af jernbanekapacitet (passagertransport har højere prioritet) og ender med at lide mest under midlertidige kapacitetsrestriktioner som følge af vedligeholdelses- og reparationsarbejder. Kapacitetsforvaltningsaspekter behandles nærmere i litra e) nedenfor.

Et andet kritisk spørgsmål er finansieringen af infrastruktur og forudsigeligheden af denne finansiering, fordi infrastrukturforvalterne er nødt til at udarbejde forretningsplaner for at sikre tilstrækkelige investeringer i jernbanetransport. Der er i den forbindelse behov for en yderligere analyse af gennemførelsen af artikel 8, som fastsætter kravene til finansieringen af infrastrukturforvaltningen.

Endelig bør man i forbindelse med en omfattende vurdering af virkningerne af en markedsåbning også se på sociale aspekter, herunder: i) jobsikkerhed, ii) arbejdsvilkår og iii) sektorens bæredygtighed mere generelt. Manglen på specialiseret jernbanepersonale er et velkendt problem.

b. Adgang til servicefaciliteter og til de tjenesteydelser, der leveres i disse faciliteter

Adgang til servicefaciliteter og til de tjenesteydelser, som leveres af disse faciliteter, er afgørende for leveringen af jernbanetransporttjenester.

Sondringen mellem jernbaneinfrastruktur og servicefaciliteter forstås ikke altid på samme måde af forskellige interessenter, og denne mangel på en fælles forståelse har indvirkning på håndhævelsen af reglerne for adgang og afgifter. Manglen på en præcis og brugbar definition af specifikke elementer vedrørende infrastruktur eller servicefaciliteter gør det også vanskeligt entydigt at kategorisere disse elementer og anvende de tilsvarende bestemmelser. Kombinationen af uklare definitioner og manglende fuldstændighed (f.eks. med hensyn til, hvad der bør betragtes som en supplerende tjeneste eller hjælpeydelse i forbindelse med bilag II) er også problematisk. I nogle tilfælde sameksisterer der mere end én facilitet på samme sted, eller der leveres mere end én tjeneste på samme facilitet, hvilket skaber usikkerhed med hensyn til de gældende regler (vigtige eksempler herpå er havne, tunge og lette vedligeholdelsestjenester i højhastighedsjernbanefaciliteter og godsterminaler med flere aktiviteter).

Tilgængeligheden af oplysninger om servicefaciliteter og tilgængeligheden af tjenester inden for disse faciliteter, som krævet i gennemførelsesforordning (EU) 2017/2177 om adgang til servicefaciliteter og jernbanerelaterede tjenesteydelser[8], er også begrænset.

Endelig mangler EU's lovramme bestemmelser, der skal forhindre diskriminerende praksis hos servicefaciliteter, der ejes af etablerede jernbanevirksomheder, når brugen af disse servicefaciliteter kan være afgørende for, at jernbanevirksomhedernes konkurrenter kan levere jernbanetjenester.

c. Licensudstedelse

Som register over anmeldelser fra nationale licensudstedende myndigheder (artikel 24, stk. 8) bidrog Den Europæiske Unions Jernbaneagentur væsentligt til Kommissionens vurdering af bestemmelserne om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder og fremhævede spørgsmål vedrørende: i) meddelelserne (forsinkelser, divergerende fortolkninger af procedurerne, begrænset digitalisering), ii) manglen på oplysninger om forskellige nationale rammer for civilretligt ansvar og iii) samspillet mellem direktivet og direktiv (EU) 2016/798 (jernbanesikkerhedsdirektivet)[9]. Kommissionen bemærkede, at interessenterne mangler klarhed om, hvorvidt et datterselskab eller en filial af en jernbanevirksomhed kan påberåbe sig sin modervirksomheds licens. Interessenterne henviste til: i) den potentielle tvetydighed i fortolkningen af nogle af de dokumenter, der kræves for at dokumentere finansiel egnethed, og som er opført i bilag III og ii) manglende henvisning til aktuelle standardregnskaber.

Endelig rapporterede Den Europæiske Unions Jernbaneagentur også om problemer med meddelelsesskabelonen og -proceduren som defineret i gennemførelsesforordning (EU) 2015/171[10].

d. Afgifter

Infrastrukturforvalterne anvender forskellige tilgange til afgifter for sporadgang, især til fastsættelse af tillæg og fastlæggelse af de markedssegmenter, hvor afgifter for sporadgang anvendes. Interessenter: i) påpegede desuden den manglende koordinering af infrastrukturforvalternes afgifter for sporadgang for internationale ruter for grænseoverskridende jernbanetjenester og ii) rapporterede derudover om forskellige fortolkninger og anvendelser af de dele af direktivet, der vedrører afgifter, sammenholdt med bilag V og VI. Kommissionen har derfor vedtaget retningslinjer[11] for at skabe klarhed om eksisterende retlige forpligtelser samt eksempler på bedste praksis og udviklinger, der er observeret på forskellige jernbanemarkeder i EU.

---

8 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/2177 af 22. november 2017 om adgang til servicefaciliteter og jernbanerelaterede tjenesteydelser (EØS-relevant tekst) (EUT L 307 af 23.11.2017, s. 1).

9 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/798 af 11. maj 2016 om jernbanesikkerhed (omarbejdning) (EUT L 138 af 26.5.2016, s. 102).

10 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/171 af 4. februar 2015 om visse aspekter af proceduren for udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder (EUT L 29 af 5.2.2015, s. 3).

11 Meddelelse fra Kommissionen – Fortolkende retningslinjer for fastsættelse af afgifter for brugen af jernbaneinfrastruktur (EUT C, C/2025/2606, 7.5.2025).

Interessenterne rapporterer også om de vanskeligheder, som infrastrukturforvalterne har med at indsamle data fra jernbanevirksomhederne med henblik på at beregne afgifter for sporadgang, samt den manglende klarhed i begrebet direkte omkostninger, der er indført i artikel 30 og nærmere beskrevet i forordning (EU) 2015/909[12]. De nationale tilsynsorganer spiller en vigtig rolle i overvågningen og håndhævelsen i denne henseende.

e. Kapacitetsforvaltning

De nuværende regler for forvaltning af jernbaneinfrastrukturkapacitet er fastsat i direktivet. Der er dokumentation for, at den nuværende ramme ikke fungerer lige godt for alle segmenter af jernbanemarkedet. Navnlig inden for godstransport og grænseoverskridende transport er det vanskeligt at få kapacitet i en tilstrækkelig mængde og kvalitet til at opfylde kundernes behov.

Kommissionen forelagde i 2023 et forslag til forordning, der reviderer disse regler[13], og som indfører: i) en ny flerårig planlægningscyklus, ii) bedre grænseoverskridende koordinering og iii) øget brug af økonomiske incitamenter, præstationsvurdering og digitale værktøjer. Forslaget, der i øjeblikket er til forhandling på trepartsmøder, vil erstatte den eksisterende retlige ramme med en enkelt, direkte anvendelig ramme for hele EU's jernbanenet.

Interessenterne nævner systematisk trafikstyring og vedligeholdelsesplanlægning som havende en betydelig indvirkning på udviklingen af jernbanetransporten og bemærker i nogle tilfælde, at direktivets krav til disse emner er uklare eller anvendes uensartet. Dårlige prioriteringskriterier for international trafik, begrænset og utidig adgang til planlægning af anlægsarbejder samt kapacitetsbegrænsninger nævnes også som væsentlige kilder til forstyrrelser. Nogle mener, at infrastrukturforvalternes uafhængighed kun kan sikres ved inddragelse af trafikstyring og vedligeholdelsesplanlægning i de væsentlige funktioner, mens andre er bange for, at dette kan gøre kritiske operationer mere ufleksible. Mange mener, at resultatincitamenterne for infrastrukturforvalterne bør gøres mere effektive. Rammeaftaler sikrer jernbanevirksomhedernes forretningsplaner på lang sigt, men må ikke skabe usikkerhed (f.eks. om fornyelsen af disse rammeaftaler) eller anvendes til at forhindre markedsadgang. Ifølge tilsynsorganerne forebygger gennemførelsesforordning (EU) 2016/545 om rammeaftaler på nuværende tidspunkt ikke disse risici[14].

f. Tilsynsorganer

For at sikre en sund udvikling af jernbanemarkedet er det nødvendigt med stærke og uafhængige tilsynsorganer. Dette gælder især under indførelsen af konkurrence og under tilstedeværelsen af vertikalt integrerede virksomheder. For at udføre de betydelige og udvidede

---

12 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/909 af 12. juni 2015 om bestemmelser for beregning af de omkostninger, der påløber direkte som følge af jernbanedriften (EUT L 148 af 13.6.2015, s. 17).

13 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om anvendelse af jernbaneinfrastrukturkapacitet i det fælles europæiske jernbaneområde, om ændring af direktiv 2012/34/EU og om ophævelse af forordning (EU) nr. 913/2010 (COM(2023) 443/final).

14 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/545 af 7. april 2016 om procedurer og kriterier vedrørende rammeaftaler for tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet, C/2016/1954 (EUT L 94 af 8.4.2016, s. 1).

opgaver, der er fastsat i direktivet, skal tilsynsorganerne have det nødvendige kvalificerede personale og den nødvendige finansiering. Direktivet er fortsat ret generelt på dette punkt, idet det overlades til medlemsstaterne at træffe afgørelse om både finansieringsmekanismen og antallet af ansatte, som skal "stå i forhold til jernbanesektorens betydning i medlemsstaten".

Tilsynsorganers evne til at håndhæve reglerne afhænger også af deres beføjelser i den nationale lovgivning. Når direktivet forbliver generelt med hensyn til styrken af specifikke reguleringsbeføjelser, kan de nationale rammer være forskellige, og dette kan bringe ligebehandlingen af virksomheder i hele EU i fare. Eksempler herpå er de sanktionsbeføjelser og det sanktionsniveau, som tilsynsorganer kan pålægge (som ifølge direktivet blot skal være "passende"), eller tilsynsorganers rolle i forbindelse med overvågning af afgifter, som i nogle medlemsstater omfatter en *forudgående* evalueringsbeføjelse, mens det i andre er begrænset til *efterfølgende* kontroller. Generelt kan effektiviteten af tilsynsorganers foranstaltninger drage fordel af en klarere fortolkning af deres beføjelser.

Endelig komplicerer uklare eller manglende definitioner af visse elementer i direktivet yderligere tilsynsorganernes arbejde og skaber usikkerhed for markedsaktørerne.

4. Højhastighedsjernbanetjenester

De gunstige lovgivningsmæssige rammer, der er defineret i direktivet, har været en nøglefaktor for væksten i højhastighedsjernbanetjenester, som i stigende grad forbinder mennesker og markeder på en hurtig og omkostningseffektiv måde med en mere bæredygtig transportform[15].

Bedre højhastighedsjernbaneforbindelser er et afgørende skridt i retning af at skabe et mere forbundet, tilgængeligt og forenet Europa. Kommissionen anerkendte dette i sin kommende meddelelse om højhastighedsjernbaner, som beskriver de nødvendige skridt til at opnå: 1) et fuldt interoperabelt og højtydende højhastighedsjernbanenet, 2) en konkurrencedygtig tjenestemodel rettet mod offentligheden og 3) en vision for en konkurrencedygtig europæisk jernbaneindustri.

Højhastighedsjernbanesegmentet oplevede et betydeligt prisfald og en stigning i passagertallet efter indførelsen af konkurrence inden for indenlandske tjenester i Italien, Spanien og for nylig Frankrig. Konkurrencens indvirkning på billetpriser, frekvenser, tjenester om bord og rejsetider afhænger af de konkurrerende jernbanevirksomheders forretningsstrategier, men den er generelt gunstig for rejsende med højhastighedstog.

Der findes dog stadig diskriminerende praksis og adskillige hindringer for adgang til højhastighedsjernbanestrækninger, og disse svækker de positive virkninger af åbningen af markedet. Tilgængeligheden af rullende materiel er en stor hindring for adgang til højhastighedsmarkeder i hurtig vækst. Kommissionen er blevet gjort opmærksom på flere tilfælde, hvor nytilkomne på markedet står over for hindringer som følge af de resterende nationale regler, lange forsinkelser med hensyn til at modtage de nødvendige tilladelser og

[15] Betragtning 29 i direktiv (EU) 2016/2370.

betydelige omkostninger til tilpasning af det rullende materiel til forskellige tekniske specifikationer, hvilket tager lang tid, navnlig når der leveres en grænseoverskridende tjeneste.

Eksisterende servicefaciliteter, f.eks. vedligeholdelsesværksteder, er ikke altid i stand til at levere de tjenester, som højhastighedstog har brug for, og hvis de er i stand til at levere disse tjenester, er deres territoriale fordeling muligvis ikke tilpasset de nytilkomnes behov. Etablering af nye vedligeholdelsesværksteder eller tilpasning af eksisterende værksteder kræver imidlertid betydelig tid og investeringer samt tilgængeligheden af et passende sted, hvilket ofte er umuligt for mindre operatører, der mangler stordriftsfordele eller den eksisterende infrastruktur, som de etablerede operatører har.

Niveauet, strukturen og stabiliteten af afgifter for sporadgang er andre elementer, der påvirker markedsudbuddet og konkurrenceniveauet i sektoren for højhastighedsjernbaner. Afgifter for sporadgang udgør en betydelig del af driftsomkostningerne for jernbanevirksomheder med højhastighedstog og er samtidig en indtægtskilde for infrastrukturforvalterne. Højhastighedsjernbanetjenester, som har tendens til at være mere rentable end konventionelle tjenester på grund af højere passagertal og højere priser, er ofte underlagt tillæg ud over direkte omkostningsbaserede afgifter. Dette gavner infrastrukturforvalternes bundlinje, men har en negativ indvirkning på operatørernes omkostninger og i sidste ende på billetpriserne, hvilket reducerer jernbanernes evne til at konkurrere med andre transportformer. Afhængigt af priselasticiteten kan jernbanevirksomhedernes besparelser som følge af lavere afgifter for sporadgang videregives til passagererne i form af lavere billetpriser, hvilket øger efterspørgslen og i sidste ende infrastrukturforvalternes indtægter. Selv uden at videregive disse besparelser kan forbedrede fortjenstmargener tilskynde operatørerne til at udvide deres tjenester, hvilket også vil øge infrastrukturforvalternes indtægter.

Endelig kan usikkerhed med hensyn til gældende afgifter for sporadgang (manglende gennemsigtighed, alt for komplekse formler, hyppige ændringer) også fungere som en hindring for markedsadgang. Den manglende forudsigelighed med hensyn til omkostningerne ved at få adgang til infrastrukturen komplicerer udarbejdelsen af solide forretningsplaner og underminerer tilliden hos potentielle investorer, som har brug for stabilitet over længere perioder.

Højhastighedsjernbanetjenester udbydes overvejende i en ordning med åben adgang, men der er tilfælde, hvor disse tjenester kombineres med levering af statsfinansierede offentlige serviceforpligtelser. Denne kombination kan udgøre et problem, når: i) der ikke er nogen klar regnskabsmæssig og operationel adskillelse mellem de kommercielle dele og de dele af tjenesten, der vedrører offentlige serviceforpligtelser, for at undgå krydssubsidiering eller ii) prioritetsregler fører til fortrinsbehandling af udbydere, der tilbyder kombinerede tjenester på bekostning af de rent kommercielle tjenester.

Endelig vil enhver indsats for at fremme højhastighedsjernbaneforbindelser kræve pålidelig markedsovervågning. Der mangler imidlertid omfattende indikatorer i europæiske statistikker, der specifikt er udformet til overvågning af markederne for højhastighedsjernbaner både for så vidt angår deres strækninger og tjenester. Dette skyldes til dels upræcise eller

usammenhængende definitioner af højhastighedsstrækninger eller -tjenester i EU-lovgivningen. Initiativer på EU-plan vil behandle dette spørgsmål[16].

5. Vertikalt integrerede virksomheder

Direktivet pålægger ikke en specifik form for forvaltning i jernbanesektoren, og der er meget forskellige synspunkter blandt interessenterne om, hvorvidt de nuværende bestemmelser er effektive med hensyn til at forhindre konkurrencebegrænsende adfærd fra vertikalt integrerede virksomheder, hvor infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder er en del af samme enhed. Nogle interessenter mener, at fuld adskillelse er den eneste effektive måde at undgå interessekonflikter og konkurrencebegrænsende adfærd på, mens andre understreger fordelene ved integreret forvaltning for samfundet ("systemvision"). De bemyndigede organer mener ikke, at forvaltningsmodellens indvirkning på konkurrencen kan generaliseres, men hævder, at vertikalt integrerede virksomheder kræver et mere intensivt tilsyn.

Med forvaltningsdirektivet blev der indført specifikke bestemmelser for at sikre, at der ikke forekommer interessekonflikter og konkurrencebegrænsende adfærd fra de vertikalt integrerede virksomheders side. Den ændrede artikel 7 i direktivet fokuserer på infrastrukturforvalternes uafhængighed, navnlig inden for vertikalt integrerede virksomheder, og indfører bl.a. organisatorisk adskillelse i separate juridiske enheder, forbyder samtidige udnævnelser eller ansættelse af den øverste ledelse fra infrastrukturforvalteren i jernbanevirksomheden (eller omvendt). Dette sidste punkt er særlig relevant, da nogle eksempler på dobbelte mandater og personaleoverførsler inden for integrerede enheder tyder på, at der fortsat er betydelige interessekonflikter, selv i tilfælde, hvor de vertikalt integrerede virksomheder formelt overholder lovbestemmelserne. Tilsynsorganernes tilsynsbeføjelser vedrørende interessekonflikter varierer fra land til land.

I direktivet fastsættes flere betingelser for at sikre, at infrastrukturforvalteren har organisatorisk og beslutningsmæssig uafhængighed med hensyn til væsentlige funktioner (artikel 7a) for at undgå forskelsbehandling til fordel for integrerede jernbanevirksomheder. Medlemsstaterne kan også beslutte at tildele de væsentlige funktioner (afgifter og kanaltildeling) til et uafhængigt organ for væsentlige funktioner. I øjeblikket er det kun Irland, Ungarn, Luxembourg og Letland, der har valgt denne løsning.

Vertikalt integrerede virksomheder deltager i stigende grad i ikke-kerneaktiviteter såsom vedligeholdelse af rullende materiel, billetudstedelse, energistyring eller produktion og levering af telekommunikationstjenester. Vertikalt integrerede virksomheders udførelse af aktiviteter vedrørende energiforsyning og vedligeholdelse af rullende materiel kan skabe konkurrencemæssige hindringer, der kræver større opmærksomhed – navnlig når disse vertikalt integrerede virksomheder anvender jernbaneinfrastruktur, der oprindeligt blev finansieret med offentlige midler.

Opsplitning af regnskaber og finansiel gennemsigtighed i koncerninterne finansielle strømme er fortsat væsentlige problemstillinger. Andre væsentlige spørgsmål vedrører manglende gennemsigtighed og de vanskeligheder, som de bemyndigede organer står over for med hensyn til at få adgang til de finansielle oplysninger, der er nødvendige for at udføre deres

[16] Jf. bilag C i det ledsagende arbejdsdokument.

overvågnings- og håndhævelsesopgaver. Eksempler på forbudt adfærd af denne art omfatter: i) koncerninterne gunstige finansieringsvilkår, ii) kumulering af opgaver og ansvarsområder inden for vertikalt integrerede virksomheder, iii) manglende gennemsigtighed og iv) manglende adskillelse af regnskaber. Direkte overførsler af aktiver mellem enheder i samme koncern kan også udgøre et problem.

Tilsynsorganers aktiviteter er afgørende for at sikre overholdelse af reglerne vedrørende vertikalt integrerede virksomheder, navnlig reglerne om regnskabsmæssig adskillelse og sikkerhedsforanstaltninger mod ikkediskriminerende praksis. I direktivets artikel 56, stk. 12, gives de bemyndigede organer beføjelse til at kontrollere overholdelsen af artikel 6 (adskillelse af regnskaber) og artikel 7d (finansiel gennemsigtighed). Effektiviteten af tilsynsorganernes undersøgelsesbeføjelser afhænger imidlertid af de nationale lovgivningsmæssige rammer, og den er ikke ensartet på tværs af medlemsstaterne. De resterende udfordringer omfatter revisionernes ressourceintensitet og vanskelighederne med at få adgang til kritiske oplysninger. Strømlining af tilsynsorganers beføjelser, forbedring af deres adgang til data og hensyntagen til tredjepartsrevisioner finansieret af operatører kan forbedre effektiviteten og sikre konsekvent håndhævelse af lovgivningen.

Konkurrenceforvridninger og diskriminerende praksis kan yderligere forhindres ved hjælp af lovgivningsmæssige initiativer, såsom: i) håndtering af juridiske tvetydigheder i centrale definitioner, ii) øget gennemsigtighed for dataadgang og finansielle strømme, iii) fysisk og operationel adskillelse af IT-systemer mellem infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder, iv) fair adgang til servicefaciliteter og stationslokaler og v) styrkelse af tilsynsorganernes uafhængighed, ressourcer og håndhævelseskapacitet[17].

6. Konklusioner

Det er en udfordring på nuværende tidspunkt at foretage en fuldstændig og pålidelig vurdering af virkningerne af det reviderede direktiv. Årsagerne til det er: i) den korte tid, der er gået, siden direktivet blev fuldt ud vedtaget i medlemsstaterne, ii) covid-19-pandemiens indvirkning på jernbanesektoren og iii) energikrisens indvirkning på jernbanesektoren. På trods af den positive udvikling på nogle markeder er der imidlertid stærke tegn på, at mange hindringer fortsat begrænser oprettelsen af et fælles europæisk jernbaneområde som omhandlet i direktivet, og at der er aspekter af direktivet, som ikke i tilstrækkelig grad afhjælper disse resterende hindringer.

I de seneste år har Kommissionen taget initiativer til at tage fat på specifikke områder i direktivet, der giver anledning til bekymring. Disse initiativer omfatter **forslaget til en forordning om anvendelse af jernbaneinfrastrukturkapacitet** og **retningslinjerne til afgifter for sporadgang**. **EU's kommende meddelelse om højhastighedsjernbaner** tager fat på spørgsmål vedrørende markedsregulering og behovet for infrastrukturinvesteringer. **Initiativer vedrørende billetudstedelse** er også allerede i gang.

[17] For yderligere oplysninger herom se inputundersøgelsen om vertikalt integrerede jernbanevirksomheder i Den Europæiske Union på GD MOVE's websted.

På trods af disse nylige initiativer fra Kommissionen er der stadig yderligere problematiske elementer i gennemførelsen af lovgivningen om jernbaner, der ikke er taget fat på.

Prøvningen af økonomisk ligevægt er et centralt element i åbningen af markedet og bør anvendes konsekvent og hensigtsmæssigt. Afhængigt af resultaterne af vurderingen af prøvningen af økonomisk ligevægt og gennemførelsen af **forordning (EU) 2018/1795** kan Kommissionen beslutte at revidere nævnte forordning.

Jernbanetransporttjenester kræver fair og ikkediskriminerende adgang til servicefaciliteter og de tjenester, der leveres i disse faciliteter, men der er fortsat store hindringer på dette område. Kommissionen vil vurdere disse hindringer, når den reviderer **gennemførelsesforordning (EU) 2017/2177**.

I betragtning af de problemer, der er forbundet med udstedelse af licenser, vil Kommissionen også kigge på **gennemførelsesforordning (EU) 2015/171** for at se, hvordan den kan opdateres og forbedres.

Med hensyn til manglen på omfattende specifikke indikatorer for markedsovervågning vil Kommissionen revidere **gennemførelsesforordning (EU) 2015/1100** for at medtage specifikke indikatorer for højhastighedsjernbaner og indikatorer for sociale og arbejdsmæssige aspekter, samtidig med at rapporteringsforpligtelserne forenkles så meget som muligt.

Kommissionen er klar over, at visse problematiske aspekter af direktivet kræver en yderligere tilbundsgående vurdering, og den vil fortsat samarbejde med sektoren om at løse dem. Tilgængeligheden og finansieringen af rullende materiel er et vigtigt eksempel på disse problematiske aspekter. Med hensyn til de vedvarende spørgsmål vedrørende vertikalt integrerede virksomheder er Kommissionen fast besluttet på effektivt at håndhæve de nuværende bestemmelser på dette område.