EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 8.7.2025.
COM(2025) 368 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

par to, kā tiek īstenota Direktīva 2012/34/ES, kas grozīta ar Direktīvu (ES) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

1. Ievads

Šajā ziņojumā ir izvērtēta Direktīvas 2012/34/ES[1] (turpmāk tekstā "Direktīva"), kas grozīta ar Direktīvu (ES) 2016/2370[2] (turpmāk tekstā "Pārvaldības direktīva"), īstenošana dzelzceļa nozarē, kā noteikts Direktīvas 2012/34/ES 63. panta 1. punktā. Šā ziņojuma mērķis ir sniegt pārskatu par galvenajiem jautājumiem un problēmām Direktīvas īstenošanas gaitā. Tomēr šajā ziņojumā nav iespējams sniegt visaptverošu pārskatu par visiem īstenošanas pasākumiem valstīs, un tas neskar Komisijas iespējamu nostāju jebkādā tiesvedībā nākotnē.

Kā noteikts Direktīvas 2012/34/ES 63. panta 1. punktā, ziņojumā jo īpaši novērtē: 1) ātrgaitas dzelzceļa pakalpojumu attīstību un to, vai pastāv diskriminējoša prakse attiecībā uz piekļuvi ātrgaitas līnijām, 2) vai arvien vēl pastāv diskriminējoša prakse vai citi konkurences kropļojumu veidi saistībā ar infrastruktūras pārvaldītājiem (IP), kuri ir daļa no vertikāli integrēta uzņēmuma (VIU). Ātrgaitas dzelzceļa tirgus analīze šā īstenošanas ziņojuma kontekstā ir arī ļāvusi izstrādāt paziņojumu par ātrgaitas dzelzceļu[3], kas ir jāpieņem Komisijai.

Dzelzceļa satiksmes veicināšana tiek uzskatīta par būtisku transporta dekarbonizācijas nolūkā, jo dzelzceļš ir viens no efektīvākajiem transporta veidiem. 2022. gadā tas nodrošināja 7,2 % no ES pasažieru pārvadājumiem un 11,9 % no ES kravu pārvadājumiem, vienlaikus radot tikai 0,3 % no transporta siltumnīcefekta gāzu emisijām. Dzelzceļš veido tikai 1,8 % no ES transporta enerģijas galapatēriņa.

Šis ziņojums liecina, ka patiesi vienotas Eiropas dzelzceļa telpas izveidi joprojām kavē daži šķēršļi. Tomēr tas, ka pēdējos gados Pārvaldības direktīvas transponēšana valstu līmenī ir kavējusies un negatīvu ietekmi radīja Covid-19 pandēmija un enerģētiskā krīze[4], nozīmē arī, ka vēl nav iespējams veikt visaptverošu novērtējumu par Direktīvas ietekmi uz dzelzceļa tirgu. Lai šajā posmā pamatotu jaunu tiesību aktu priekšlikumu iesniegšanu, būtu vajadzīgi plašāki pierādījumi. Tomēr mērķtiecīga iejaukšanās jautājumos, kas identificēti šajā ziņojumā, varētu būt iespējama, veicot konkrētas rīcībpolitikas darbības vai pārskatot citus aktus, piemēram, īstenošanas aktus, deleģētos aktus vai pamatnostādnes.

Komisija novērtēja ieinteresēto personu saņemto ieguldījumu šajā ziņojumā, kā norādīts šim ziņojumam pievienotā dienestu darba dokumenta (*SWD*) A pielikumā, un ņems to vērā visos iespējamos turpmākos pasākumos.

Ziņojumā nav iekļauti skaitļi par jaunākajām tirgus norisēm. Taču plašs pārskats, arī statistika, ir atrodams Komisijas dienestu darba dokumenta C pielikumā.

2. Transponēšana

Direktīvā jaunākie grozījumi tika izdarīti 2016. gadā ar Pārvaldības direktīvu, kas attiecas gan uz iekšzemes pasažieru pārvadājumu pakalpojumu atvēršanu, gan uz dzelzceļa infrastruktūras

[1] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2012/34/ES (2012. gada 21. novembris), ar ko izveido vienotu Eiropas dzelzceļa telpu (pārstrādāta redakcija) (Dokuments attiecas uz EEZ)(OV L 343, 14.12.2012., 32.–77. lpp.).

[2] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2016/2370 (2016. gada 14. decembris), ar ko Direktīvu 2012/34/ES groza attiecībā uz iekšzemes dzelzceļa pasažieru pārvadājumu tirgus atvēršanu un dzelzceļa infrastruktūras pārvaldību (OV L 352, 23.12.2016., 1.–17. lpp.).

[3] Paziņojums par ātrgaitas dzelzceļu (drīzumā).

[4] Eiropas Komisija, "*Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the railway sector*" ("Covid-19 pandēmijas ietekme uz dzelzceļa nozares finansiālo ilgtspēju") (2024).

pārvaldību. Komisija ir uzraudzījusi Direktīvas transponēšanu valsts tiesību aktos un ir uzsākusi vairākas pārkāpuma procedūras pret dalībvalstīm. Puse no šīm procedūrām tika vērstas uz dalībvalstīm, kas laikus nepaziņoja Komisijai savus transponēšanas pasākumus. Otra puse attiecās uz neatbilstības aspektiem, proti, uz gadījumiem, kad Direktīva netika transponēta pareizi. Visbiežāk neatbilstības bija saistītas ar šādiem aspektiem (uzskaitīti dilstošā secībā):

- IP pārvaldība;
- maksas iekasēšanas sistēma;
- regulatīvās iestādes (RI) loma;
- infrastruktūras piekļuves tiesību piešķiršana;
- infrastruktūras jaudas sadale;
- licenču piešķiršana.

Sīkāka informācija par pārkāpumu lietām ir atrodama Komisijas dienestu darba dokumenta B pielikumā.

3. Galveno noteikumu īstenošana

a. Tirgus atvēršana

Kā liecina Komisijas nesen publicētais pētījums[5], tirgus atvēršana, šķiet, pozitīvi ietekmē klientus.

Sākotnējie rezultāti, kuru pamatā ir līderu pieredze iekšzemes pasažieru tirgus atvēršanā, liecina, ka gadījumos, kad pasažieriem bija vairākas iespējas, dzelzceļa pakalpojumi kļuva lētāki un tika biežāk izmantoti.

Pabeidzot pakāpeniskas tirgus atvēršanas procesu, Direktīvā noteiktais pamudināja dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumus vairāk reaģēt uz klientu vajadzībām un uzlabot savu rentabilitāti, palielinot dzelzceļa nozīmi nolūkā ātrāk samazināt transporta emisijas un sastrēgumus.

Saskaņā ar pašreizējo ES tiesisko regulējumu brīvi pieejamu pasažieru pārvadājumu pakalpojumu sniegšanu var ierobežot tikai tad, ja saskaņā ar direktīvas 11. pantu ekonomiskā līdzsvara pārbaudē (ELP) ir noteikts, ka jauns pasažieru pārvadājumu pakalpojums varētu izjaukt tāda sabiedriskā pakalpojuma ekonomisko līdzsvaru, kuru sniedz tajā pašā vai alternatīvā maršrutā. ELP ir tirgus atvēršanas izņēmums un attiecīgi tā arī būtu jāizmanto. ELP piemērošana rada dažādas problēmas, sākot no Direktīvas 38. panta 4. punktā noteiktās prasības 18 mēnešus iepriekš paziņot par jauniem pakalpojumiem un beidzot ar to, ka nekonsekventi tiek interpretēta Īstenošanas regula (ES) 2018/1795, ar ko nosaka ELP piemērošanas procedūru un kritērijus[6].

Cenas pieņemamība un ērtība joprojām ir būtiski faktori pasažieriem, kuri izvēlas vilcienu, nevis citus transporta veidus, un dzelzceļa transporta konkurētspēja joprojām ir jāuzlabo.

[5] Eiropas Komisija, "*Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers*" ("Pētījums par dzelzceļa pasažieru un kravu pārvadājumu pakalpojumu cenām galalietotājiem") (2024).
[6] Komisijas Īstenošanas regula (ES) 2018/1795 (2018. gada 20. novembris), ar ko nosaka Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2012/34/ES 11. pantā paredzētās ekonomiskā līdzsvara pārbaudes piemērošanas procedūru un kritērijus (OV L 294, 21.11.2018., 5.–14. lpp.).

Turklāt Eiropas Savienībā jau ir īstenoti pasākumi, kas tikai daļēji sedz oglekļietilpīgāku transporta veidu ārējās izmaksas, jo īpaši ES emisijas kvotu tirdzniecības sistēma.

Pārrobežu pakalpojumu sniegšana joprojām ir sarežģīta ar savstarpējo izmantojamību un jaudas koordināciju saistīto problēmu dēļ. Šīs problēmas ir īpaši sarežģītas jaunpienācējiem un maziem jaunuzņēmumiem, kuriem ir jāpaļaujas uz vairākiem partneriem. Īpaši grūti ir norīkot nakts vilcienus, kuriem ir negatīva vai ļoti neliela peļņas norma.

Joprojām pastāv būtiski šķēršļi ienākšanai tirgū attiecībā uz visiem pasažieru pārvadājumu pakalpojumiem, un šie šķēršļi ne vienmēr tiek novērsti ar ES tiesību aktiem.

Dzelzceļa transporta pakalpojumu sniegšanas kontekstā būtiska loma ir ritošā sastāva pieejamībai. Jauna ritošā sastāva iegāde ir dārga, un tā piegādes laiks ir ilgs, jo īpaši pasažieru ritošajam sastāvam. Tas ir izaicinājums, jo īpaši mazākiem pārvadātājiem un jaunpienācējiem, kuriem bieži vien ir grūti finansēt savus ieguldījumus salīdzinājumā ar lieliem vēsturiskajiem pārvadātājiem un to meitasuzņēmumiem.

Attiecībā uz pasažieru ritošo sastāvu labi funkcionējoši izpirkumnomas vai lietotu preču tirgi vēl nav pieejami, atšķirībā no kravu pārvadājumu nozares, kur tirgus atvēršana notika daudz agrāk un izpirkumnomas tirgum bija laiks attīstīties. Pārvadātāji, kas darbojas pasažieru pārvadājumu nozarē, iespējams, dod priekšroku ritošā sastāva nodošanai metāllūžņos, nevis tālākpārdošanai, lai neradītu priekšrocības konkurentiem. Dažos gadījumos lietota ritošā sastāva pieejamību vēl vairāk ierobežo nepieciešamība saskaņot vecos materiālus ar jaunākajiem noteikumiem (piem., attiecībā uz azbestu saturošu ritošo sastāvu). Par šo ļoti būtisko šķērsli ienākšanai tirgū pašreizējā Direktīvā nekas nav minēts.

Sadrumstalota biļešu sistēma un tranzīta biļešu trūkums ir aspekti, kas dzelzceļa satiksmi padara mazāk pievilcīgu pasažieriem[7]. Komisija pašlaik izstrādā konkrētas iniciatīvas šajā jomā (piem., gan attiecībā uz multimodāliem digitālās mobilitātes pakalpojumiem, gan vienotu digitālo rezervāciju/biļetēm papildus mērķtiecīgai Regulas (ES) 2021/782 par dzelzceļa pasažieru tiesībām un pienākumiem pārskatīšanai).

Ar Pārvaldības direktīvu ieviestie grozījumi mazāk attiecās uz dzelzceļa kravu pārvadājumiem, kas kopš 2007. gada darbojas pilnībā atvērtā ES tirgū. Tomēr nesenās norises dzelzceļa kravu pārvadājumu tirgū nav tik iepriecinošas un vēl nav notikusi modālā pārvirze uz dzelzceļu. Faktiski dažādos dzelzceļa kravu pārvadājumu tirgus segmentos ir vērojama atšķirīga dinamika. Piemēram, Eiropas ekonomikas pārveide novirza transporta pieprasījumu no beztaras precēm, piemēram, oglēm, ķīmiskām vielām, parastajiem metāliem un naftas produktiem, uz pārvadājumiem konteineros. Tādējādi intermodālo dzelzceļa pārvadājumu kopumā labo darbību pēdējos gados vairāk nekā neitralizēja beztaras pārvadājumu, kas ir dzelzceļa kravu pārvadājumu pamatdarbība, apjoma samazināšanās. Grūtības ir arī vienas vagona kravas uzņēmējdarbības jomā tās augsto izmaksu un sarežģītības dēļ.

Viens no būtiskākajiem panākumu faktoriem dzelzceļa kravu pārvadājumu nozarē ir labas kvalitātes tīkla jaudas pieejamība, kas ļauj dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumiem ātri reaģēt uz

[7] Direktīvas 2012/34/ES 13.a pantā ir noteikts: "Komisija uzrauga dzelzceļa tirgus attīstības tendences attiecībā uz kopīgu informācijas un tranzīta biļešu pārdošanas sistēmu ieviešanu un lietošanu un izvērtē, vai Savienības līmenī ir nepieciešami pasākumi, ņemot vērā tirgus iniciatīvas." Turklāt Regulas (ES) 2021/782 par dzelzceļa pasažieru tiesībām un pienākumiem 12. pantā dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumiem ir paredzēti daži pienākumi piedāvāt tranzīta biļetes.

tirgus pieprasījumiem un sniegt uzticamus pakalpojumus nosūtītājiem. Pašlaik dzelzceļa kravu pārvadājumiem ir zema prioritāte dzelzceļa jaudas piešķiršanas ziņā (prioritāte ir pasažieru pārvadājumi), un tie visvairāk cieš no jaudas pagaidu ierobežojumiem apkopes un remonta darbu dēļ. Jaudas pārvaldības aspekti ir sīkāk aplūkoti e) punktā tālāk.

Vēl viens būtisks jautājums ir infrastruktūras finansēšana un šā finansējuma paredzamība, jo IP ir jāizstrādā uzņēmējdarbības plāni, lai nodrošinātu pietiekamus ieguldījumus dzelzceļa transportā. Šajā sakarā ir vajadzīga papildu analīze par to, kā tiek īstenots 8. pants, kurā noteiktas prasības attiecībā uz IP finansēšanu.

Visbeidzot, visaptverošā novērtējumā par tirgus atvēršanas ietekmi būtu jāaplūko arī sociālie aspekti, to vidū: i) nodarbinātības drošība, ii) darba apstākļi un iii) nozares ilgtspēja plašākā nozīmē. Specializēta dzelzceļa personāla trūkums ir vispāratzīta problēma.

b. Piekļuve apkalpes vietām un tajās sniegtajiem pakalpojumiem

Piekļuve apkalpes vietām un tajās sniegtajiem pakalpojumiem ir būtiska dzelzceļa transporta pakalpojumu sniegšanas kontekstā.

Dažādas ieinteresētās personas ne vienmēr vienādi izprot atšķirību starp dzelzceļa infrastruktūru un apkalpes vietām, un šis vienotas izpratnes trūkums ietekmē to noteikumu izpildi, ar kuriem reglamentē piekļuvi un maksas iekasēšanu. Tas, ka nav precīzas un izmantojamas konkrētu infrastruktūras vienību vai apkalpes vietu definīcijas, apgrūtina arī šo elementu nepārprotamu klasificēšanu un attiecīgo noteikumu piemērošanu. Problēmas rada arī neskaidras definīcijas apvienojumā ar vispusīguma trūkumu (piem., par to, kas būtu jāuzskata par papildpakalpojumu vai palīgpakalpojumu II pielikuma kontekstā). Dažos gadījumos vienā un tajā pašā objektā līdzās pastāv vairākas apkalpes vietas vai vienā un tajā pašā apkalpes vietā tiek sniegti vairāki pakalpojumi, radot neskaidrības par piemērojamiem noteikumiem (būtiskākie piemēri ir ostas, smagās un vieglās apkopes pakalpojumi ātrgaitas dzelzceļa objektos un daudzfunkcionāli kravu terminmāļi).

Arī informācijas pieejamība par apkalpes vietām un pakalpojumu piekļūstamību šajās vietās, kā noteikts Īstenošanas regulā (ES) 2017/2177 par piekļuvi apkalpes vietām un ar dzelzceļu saistītajiem pakalpojumiem[8], ir ierobežota.

Visbeidzot, ES tiesiskajā regulējumā trūkst noteikumu, ar kuriem varētu novērst diskriminējošu praksi apkalpes vietās, kas pieder iedibinātiem dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumiem (DzPU), ja šo apkalpes vietu izmantošana var būt izšķiroša DzPU konkurentiem dzelzceļa pārvadājumu pakalpojumu sniegšanā.

c. Licencēšana

Eiropas Savienības Dzelzceļu aģentūra (*ERA*) kā valstu licencēšanas iestāžu paziņojumu repozitorijs (24. panta 8. punkts) sniedza būtisku ieguldījumu Komisijas novērtējuma sagatavošanā par DzPU licencēšanas noteikumiem, uzsverot jautājumus, kas saistīti ar:

[8] Komisijas Īstenošanas regula (ES) 2017/2177 (2017. gada 22. novembris) par piekļuvi apkalpes vietām un ar dzelzceļu saistītajiem pakalpojumiem (Dokuments attiecas uz EEZ) (OV L 307, 23.11.2017., 1.–13. lpp.).

i) paziņojumiem (kavēšanās, procedūru atšķirīga interpretācija, ierobežota digitalizācija), ii) informācijas trūkumu par dažādiem valstu civiltiesiskās atbildības regulējumiem un iii) mijiedarbību starp Direktīvu un Direktīvu (ES) 2016/798 (Dzelzceļa drošības direktīva)[9]. Komisija konstatēja, ka ieinteresētajām personām trūkst skaidrības par to, vai meitasuzņēmums vai DzPU filiāle var paļauties uz sava mātesuzņēmuma licenci. Ieinteresētās personas norādīja uz šādiem aspektiem: i) iespējamās neskaidrības, interpretējot dažus III pielikumā uzskaitītos dokumentus, kas vajadzīgi, lai pierādītu finanšu pietiekamību, un ii) atsauces uz pašreizējiem standarta finanšu pārskatiem trūkums.

Visbeidzot, *ERA* ziņoja arī par problēmām, kas radušās saistībā ar paziņojuma veidni un procedūru, kā noteikts Īstenošanas regulā (ES) 2015/171[10].

d. Maksas iekasēšanas sistēma

IP izmanto dažādas pieejas, lai izsekotu maksu par piekļuvi sliežu ceļiem (MPSC), jo īpaši nolūkā noteikt uzcenojumus un tirgus segmentus, kuros piemēro MPSC. Ieinteresētās personas arī: i) norādīja uz IP koordinācijas trūkumu attiecībā uz MPSC, ko piemēro starptautiskajiem dzelzceļa pārrobežu pārvadājumu maršrutiem, un ii) ziņoja par to Direktīvas daļu atšķirīgu interpretāciju un piemērošanu, kuras attiecas uz maksas iekasēšanu saistībā ar V un VI pielikumu. Tādēļ Komisija ir pieņēmusi vadlīnijas[11], lai nodrošinātu skaidrību par spēkā esošajiem juridiskajiem pienākumiem, kā arī sniegtu paraugprakses piemērus un izklāstītu norises, kas novērotas dažādos ES dzelzceļa tirgos.

Ieinteresētās personas ziņo arī par grūtībām, ar kurām IP saskaras, vācot no DzPU datus MPSC aprēķināšanas nolūkā, kā arī par to, ka trūkst skaidrības par jēdzienu "tiešās izmaksas", kas ieviests ar 30. pantu un sīki izklāstīts Regulā (ES) 2015/909[12]. Šajā ziņā valstu RI ir svarīga loma uzraudzībā un izpildes panākšanā.

e. Jaudas pārvaldība

Direktīvā ir izklāstīti pašreizējie noteikumi par dzelzceļa infrastruktūras jaudas pārvaldību. Pierādījumi liecina, ka pašreizējais regulējums nenodrošina visu dzelzceļa tirgus segmentu vajadzības vienlīdz labi. Jo īpaši kravu un pārrobežu pārvadājumiem ir grūti iegūt pietiekamas kvantitātes un kvalitātes jaudu klientu vajadzību apmierināšanai.

[9] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2016/798 (2016. gada 11. maijs) par dzelzceļa drošību (pārstrādāta redakcija) (OV L 138, 26.5.2016., 102.–149. lpp.).
[10] Komisijas Īstenošanas regula (ES) 2015/171 (2015. gada 4. februāris) par dažiem dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumu licencēšanas procedūras aspektiem (OV L 29, 5.2.2015., 3.–10. lpp.).
[11] Komisijas paziņojums "*Interpretative guidelines concerning the setting up of charges for the use of railway infrastructure*" ("Interpretējošas vadlīnijas par dzelzceļa infrastruktūras izmantošanas maksu noteikšanu") (OV C, C/2025/2606, 7.5.2025.).
[12] Komisijas Īstenošanas regula (ES) 2015/909 (2015. gada 12. jūnijs) par kārtību, kā aprēķināt izmaksas, kas tieši radušās, sniedzot vilcienu satiksmes pakalpojumus (OV L 148, 13.6.2015., 17.–22. lpp.).

Komisija 2023. gadā iesniedza priekšlikumu regulai, ar ko minētos noteikumus pārskata[13], ieviešot: i) jaunu daudzgadu plānošanas ciklu, ii) labāku pārrobežu koordināciju un iii) ekonomisko stimulu, darbības izvērtēšanas un digitālo rīku plašāku izmantošanu. Ar šo priekšlikumu, par kuru pašlaik notiek sarunas trialogos, tiks aizstāts spēkā esošais tiesiskais regulējums, nosakot vienotu, tieši piemērojamu regulējumu visam ES dzelzceļa tīklam.

Ieinteresētās personas sistemātiski norāda, ka dzelzceļa transporta attīstību būtiski ietekmē satiksmes pārvaldība un tehniskās apkopes plānošana, un dažos gadījumos secina, ka Direktīvas prasības attiecībā uz šiem jautājumiem ir neskaidras vai tiek piemērotas nevienādi. Kā nozīmīgi traucējumu avoti ir minēti arī slikti prioritātes noteikšanas kritēriji starptautiskajai satiksmei, ierobežota un nesavlaicīga piekļuve darbu plānošanai un jaudas ierobežojumi. Dažas ieinteresētās personas uzskata, ka IP neatkarību nodrošinātu tikai satiksmes pārvaldības un tehniskās apkopes plānošanas iekļaušana būtiskajās funkcijās, bet citas bažījas, ka tas varētu padarīt kritiski svarīgas darbības neelastīgākas. Daudzas ieinteresētās personas uzskata, ka IP darbības stimuli būtu jāpadara efektīvāki. Pamata vienošanās nodrošina DzPU ilgtermiņa uzņēmējdarbības plānus, bet tās nedrīkst radīt nenoteiktību (piem., par šo pamata vienošanos atjaunošanu) vai tikt izmantotas, lai kavētu ienākšanu tirgū. Saskaņā ar RI sniegto informāciju, ar Īstenošanas regulu (ES) 2016/545 par pamata vienošanos[14] pašlaik šie riski netiek novērsti.

f. Regulatīvās iestādes

Lai nodrošinātu dzelzceļa tirgus veselīgu attīstību, ir vajadzīgas spēcīgas un neatkarīgas RI. Tas jo īpaši attiecas uz konkurences izvēršanu un VIU esību. Lai veiktu Direktīvā noteiktos nozīmīgos un paplašinātos pienākumus, RI rīcībā ir jābūt nepieciešamajam kvalificētajam personālam un finansējumam. Direktīvā šajā ziņā noteiktais joprojām ir diezgan vispārīgs, un tas ļauj dalībvalstīm brīvi lemt gan par finansēšanas mehānismu, gan par darbinieku skaitu, kam ir jābūt proporcionālam "dzelzceļa nozares nozīmei dalībvalstī".

RI spēja panākt noteikumu piemērošanu ir atkarīga arī no šo iestāžu pilnvarām valsts tiesību aktos. Ja Direktīvā noteiktais joprojām ir vispārīgs attiecībā uz konkrētu regulatīvo pilnvaru spēku, valstu regulējums var atšķirties, un tas varētu apdraudēt vienlīdzīgu attieksmi pret uzņēmumiem visā ES. Kā piemērus var minēt sankciju noteikšanas pilnvaras un sodu līmeni, ko RI var piemērot (Direktīvā noteikts, ka tiem vienkārši ir jābūt "piemērotiem"), vai RI lomu maksu uzraudzībā, kas dažās dalībvalstīs ietver *ex ante* novērtēšanas pilnvaras, savukārt citās – tikai *ex post* pārbaudes. Kopumā RI darbību efektivitāti varētu uzlabot skaidrāka to pilnvaru interpretācija.

Visbeidzot, tas, ka dažu elementu definīcijas Direktīvā ir neskaidras vai to nav vispār, vēl vairāk sarežģī RI darbu un rada nenoteiktību tirgus dalībniekiem.

[13] Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai par dzelzceļa infrastruktūras jaudas izmantošanu vienotajā Eiropas dzelzceļa telpā un ar ko groza Direktīvu 2012/34/ES un atceļ Regulu (ES) Nr. 913/2010 (COM(2023) 443 final).

[14] Komisijas Īstenošanas regula (ES) 2016/545 (2016. gada 7. aprīlis) par procedūrām un kritērijiem, kas saistīti ar pamata vienošanos par dzelzceļa infrastruktūras jaudas iedalīšanu (C/2016/1954) (OV L 94, 8.4.2016., 1.–11. lpp.).

4. Ātrgaitas pārvadājumu pakalpojumi

Direktīvā definētais labvēlīgais tiesiskais regulējums ir bijis galvenais faktors ātrgaitas dzelzceļa pakalpojumu izaugsmei, arvien vairāk ātri un rentabli savienojot cilvēkus un tirgus ar ilgtspējīgāku transporta veidu[15].

Labāki ātrgaitas dzelzceļa savienojumi ir izšķirošs solis ceļā uz savienotāku, pieejamāku un vienotāku Eiropu. Komisija to atzina gaidāmajā paziņojumā par ātrgaitas dzelzceļu, kurā izklāstīti nepieciešamie pasākumi, lai īstenotu: 1) pilnībā savstarpēji izmantojamu augstas veiktspējas ātrgaitas dzelzceļa tīklu, 2) uz sabiedrību orientētu konkurētspējīgu pakalpojumu modeli un 3) redzējumu par konkurētspējīgu Eiropas dzelzceļa nodrošinājuma nozari.

Pēc konkurences ieviešanas iekšzemes pakalpojumu jomā Itālijā, Spānijā un pēdējā laikā Francijā ātrgaitas dzelzceļa segmentā ievērojami samazinājās cenas un pieauga pasažieru skaits. Konkurences ietekme uz tarifiem, reisu biežumu, pakalpojumiem vilcienā un ceļošanas laiku ir atkarīga no konkurējošo DzPU pieņemtajām uzņēmējdarbības stratēģijām, taču kopumā tā ir labvēlīga ātrgaitas dzelzceļa pasažieriem.

Tomēr joprojām pastāv diskriminējoša prakse un vairāki šķēršļi piekļuvei ātrgaitas dzelzceļa līnijām, un tie vājina tirgus atvēršanas pozitīvo ietekmi. Ritošā sastāva pieejamība ir būtisks šķērslis ienākšanai ātrgaitas satiksmes tirgos straujas izaugsmes apstākļos. Komisijai ir darīti zināmi vairāki gadījumi, kad jaunpienācēji saskaras ar šķēršļiem, ko rada joprojām spēkā esošie valstu noteikumi, ilgi kavējumi nepieciešamo atļauju saņemšanā un tas, ka ir vajadzīgs ievērojams laiks un izmaksas, lai pielāgotu ritošo sastāvu dažādām tehniskajām specifikācijām, jo īpaši tad, ja tiek sniegti pārrobežu pakalpojumi.

Esošās apkalpes vietas, piemēram, tehniskās apkopes darbnīcas, ne vienmēr spēj sniegt ātrgaitas vilcieniem vajadzīgos pakalpojumus, un, ja tās spēj sniegt šos pakalpojumus, to teritoriālais sadalījums, iespējams, nav pielāgots jaunpienācēju vajadzībām. Taču jaunu tehniskās apkopes darbnīcu izveidei vai esošo darbnīcu pielāgošanai ir vajadzīgs ievērojams laiks un ieguldījumi, kā arī ir jābūt pieejamai piemērotai vietai, un to bieži vien mazāki pārvadātāji nespēj nodrošināt, jo tiem trūkst apjomradīto ietaupījumu vai vēsturiskās infrastruktūras, kas ir pieejama vēsturiskajiem pārvadātājiem.

Citi elementi, kas ietekmē tirgus piedāvājumu un konkurences līmeni ātrgaitas dzelzceļa nozarē, ir MPSC līmenis, struktūra un stabilitāte. MPSC ir būtiska daļa no darbības izmaksām ātrgaitas DzPU un vienlaikus ienākumu avots IP. Ātrgaitas dzelzceļa pakalpojumiem, kas parasti ir rentablāki nekā tradicionālie pakalpojumi, jo ir vairāk pasažieru un paaugstinātas cenas, bieži piemēro uzcenojumus papildus tiešajām izmaksām. Tas nāk par labu IP peļņai, bet negatīvi ietekmē pārvadātāju izmaksas un galu galā biļešu cenas, samazinot dzelzceļa spēju konkurēt ar citiem transporta veidiem. Atkarībā no cenu elastības DzPU ietaupījumus no zemākām MPSC varētu pārnest uz pasažieriem zemāku tarifu veidā, palielinot pieprasījumu un galu galā IP ieņēmumus. Pat ja šie ietaupījumi netiktu pārnesti, uzlabota peļņas norma varētu mudināt pārvadātājus paplašināt savus pakalpojumus, palielinot arī IP ieņēmumus.

[15] Direktīvas (ES) 2016/2370 29. apsvērums.

Visbeidzot, arī neskaidrība par piemērojamām MPSC (pārredzamības trūkums, pārāk sarežģītas formulas, biežas izmaiņas) var būt šķērslis ienākšanai tirgū. Tas, ka nav paredzamas izmaksas saistībā ar piekļuvi infrastruktūrai, sarežģī stabilu uzņēmējdarbības plānu izstrādi un mazina potenciālo ieguldītāju uzticēšanos, jo tiem ir nepieciešama stabilitāte ilgākā laikposmā.

Ātrgaitas dzelzceļa pakalpojumus piedāvā galvenokārt atvērtās piekļuves režīmā, bet ir gadījumi, kad šie pakalpojumi tiek apvienoti ar valsts finansētu sabiedrisko pakalpojumu saistību (SPS) nodrošināšanu. Šis apvienojums var radīt problēmas, ja: i) nav skaidras uzskaites un darbības nodalīšanas starp pakalpojuma komerciālo un SPS daļu, lai izvairītos no šķērssubsidēšanas, vai ii) prioritātes noteikumi rada preferenciālu attieksmi pret pārvadātājiem, kas piedāvā kombinētus pakalpojumus, kaitējot tīri komerciālu pakalpojumu nodrošinātājiem.

Visbeidzot, lai veicinātu ātrgaitas dzelzceļa savienojumus, būs vajadzīga uzticama tirgus uzraudzība. Taču Eiropas statistikā trūkst visaptverošu rādītāju, kas būtu īpaši izstrādāti ātrgaitas dzelzceļa tirgu uzraudzībai gan attiecībā uz līnijām, gan pakalpojumiem. Tas daļēji ir tādēļ, ka ātrgaitas līniju vai pakalpojumu definīcijas ES tiesību aktos nav precīzas vai konsekventas. Šis jautājums tiks risināts ar iniciatīvām ES līmenī[16].

5. Vertikāli integrēti uzņēmumi

Direktīvā netiek noteikts īpašs pārvaldības veids dzelzceļa nozarē, un ieinteresētajām personām ir ļoti atšķirīgi viedokļi par to, vai pašreizējie noteikumi ir efektīvi, lai novērstu VIU pret konkurenci vērstu rīcību, ja IP un DzPU ir vienas un tās pašas struktūras daļa. Dažas ieinteresētās personas uzskata, ka vienīgais efektīvais veids, kā izvairīties no interešu konfliktiem un rīcības, kas vērsta pret konkurenci, ir pilnīga nodalīšana, savukārt citas uzsver priekšrocības, ko sabiedrībai sniedz integrēta pārvaldība ("sistēmas redzējums"). RI uzskata, ka pārvaldības modeļa ietekmi uz konkurenci nevar vispārināt, bet apgalvo, ka ir vajadzīga intensīvāka VIU uzraudzība.

Ar Pārvaldības direktīvu tika ieviesti īpaši noteikumi, lai nodrošinātu, ka VIU nav interešu konfliktu un tie neveic pret konkurenci vērstas darbības. Grozītajā Direktīvas 7. pantā galvenā uzmanība ir pievērsta IP neatkarībai, jo īpaši VIU ietvaros, nosakot organizatorisku nodalīšanu atsevišķās juridiskās vienībās, citastarp aizliedzot vienlaicīgu iecelšanu amatā vai IP augstākās vadības nodarbināšanu DzPU (vai otrādi). Šis pēdējais minētais punkts ir īpaši svarīgs, jo daži piemēri par dubultām pilnvarām un darbinieku pārcelšanu integrēto struktūru ietvaros liecina par būtisku interešu konfliktu turpināšanos pat gadījumos, kad VIU formāli ievēro tiesību normas. RI uzraudzības pilnvaras attiecībā uz interešu konfliktiem dažādās valstīs ir atšķirīgas.

Direktīvā ir paredzēti vairāki nosacījumi, lai nodrošinātu, ka IP ir organizatoriska un lēmumu pieņemšanas neatkarība attiecībā uz būtiskajām funkcijām (7.a pants) ar mērķi izvairīties no diskriminācijas par labu integrētiem DzPU. Dalībvalstis var arī nolemt uzticēt būtiskās funkcijas (maksas iekasēšana un ceļa iedalīšana) neatkarīgai būtisko funkciju struktūrai. Pašlaik šo risinājumu ir izvēlējušās tikai Īrija, Ungārija, Luksemburga un Latvija.

VIU arvien vairāk iesaistās ar pamatdarbību nesaistītās darbībās, piemēram, ritošā sastāva apkopē, biļešu pārdošanā, energovadībā vai telesakaru pakalpojumu radīšanā un sniegšanā.

[16] Sk. pievienotā Komisijas dienestu darba dokumenta C pielikumu.

VIU energoapgādes un ritošā sastāva apkopes darbību izpilde varētu radīt konkurences šķēršļus, kam ir jāpievērš lielāka uzmanība, jo īpaši tad, ja šie VIU izmanto dzelzceļa infrastruktūru, kas sākotnēji tika finansēta no publiskiem līdzekļiem.

Būtiskas problēmas joprojām ir grāmatvedības nodalīšana un grupas iekšējo finanšu plūsmu pārredzamība. Citi būtiski problēmjautājumi ir pārredzamības trūkums un grūtības, ar kurām RI saskaras piekļuvē finanšu informācijai, kas vajadzīga to uzraudzības un izpildes panākšanas pienākumu veikšanai. Šādas aizliegtas rīcības piemēri ir: i) labvēlīgi finansēšanas noteikumi grupas iekšienē, ii) uzdevumu un pienākumu kumulācija VIU iekšienē, iii) pārredzamības trūkums un iv) grāmatvedības uzskaites nenošķiršana. Problēma varētu būt arī tieša aktīvu nodošana starp vienas un tās pašas grupas vienībām.

RI darbība ir būtiska, lai nodrošinātu atbilstību noteikumiem, kas saistīti ar VIU (jo īpaši noteikumiem par grāmatvedības uzskaites nošķiršanu), un aizsardzības pasākumiem pret diskriminējošu praksi. Direktīvas 56. panta 12. punktā RI tiek pilnvarotas pārbaudīt atbilstību 6. pantā (atsevišķa grāmatvedības uzskaite) un 7.d pantā (finanšu pārredzamība) noteiktajam. Tomēr RI izmeklēšanas pilnvaru efektivitāte ir atkarīga no valsts tiesiskā regulējuma un nav vienāda visās dalībvalstīs. Vēl neatrisinātas problēmas ir arī revīziju resursietilpība un grūtības piekļūt būtiski svarīgai informācijai. Racionalizējot RI pilnvaras, uzlabojot to piekļuvi datiem un apsverot iespēju, ka revīzijas veic pārvadātāju finansētas trešās personas, varētu uzlabot efektivitāti un nodrošināt konsekventu regulējuma izpildi.

Konkurences izkropļojumus un diskriminējošu praksi varētu vēl vairāk novērst ar regulatīvām iniciatīvām, piemēram: i) novēršot juridiskās neskaidrības galvenajās definīcijās, ii) palielinot pārredzamību attiecībā uz piekļuvi datiem un finanšu plūsmām, iii) fiziski un operacionāli nodalot IT sistēmas starp IP un DzPU; iv) nodrošinot taisnīgu piekļuvi apkalpes vietām un staciju telpām un v) stiprinot RI neatkarību, resursus un izpildes panākšanas spējas[17].

6. Secinājumi

Šajā posmā ir grūti sniegt pilnīgu un uzticamu novērtējumu par pārskatītās Direktīvas ietekmi. Iemesli ir šādi: i) īsais laikposms kopš Direktīvas pilnīgas ieviešanas dalībvalstīs, ii) Covid-19 pandēmijas ietekme uz dzelzceļa nozari un iii) enerģētiskās krīzes ietekme uz dzelzceļa nozari. Tomēr, neraugoties uz pozitīvajām norisēm dažos tirgos, ir pārliecinošas norādes, ka daudzi šķēršļi joprojām ierobežo tādas vienotas Eiropas dzelzceļa telpas izveidi, kāda paredzēta Direktīvā, un ka atsevišķi Direktīvas aspekti pienācīgi nenodrošina šo atlikušo šķēršļu novēršanu.

Dažos pēdējos gados Komisija ir uzsākusi iniciatīvas, kas vērstas uz konkrētām problemātiskām jomām Direktīvā. Šīs iniciatīvas ietver **priekšlikumu regulai par dzelzceļa infrastruktūras jaudas izmantošanu** un **pamatnostādnes par MPSC**. **Gaidāmajā paziņojumā par ES ātrgaitas dzelzceļu** tiek risināti tirgus regulēšanas jautājumi un tiek

[17] Sīkāku informāciju par šo punktu skatīt *MOVE* ĢD tīmekļvietnē, rakstā "*Input study on vertical integrated rail companies in the European Union*".

aplūkota vajadzība veikt ieguldījumus infrastruktūrā. Jau tiek īstenotas arī **iniciatīvas par biļetēm**.

Neraugoties uz šīm nesenajām Komisijas iniciatīvām, vēl ir jārisina arī citi problemātiski elementi dzelzceļa regulējuma īstenošanas kontekstā.

ELP ir būtisks tirgus atvēršanas elements un būtu konsekventi jāpiemēro un pienācīgi jāizmanto. Atkarībā no novērtējuma rezultātiem par ELP izmantošanu un **Regulas (ES) 2018/1795** īstenošanu Komisija varētu nolemt pārskatīt minēto regulu.

Dzelzceļa transporta pakalpojumu sniegšanas kontekstā ir vajadzīga taisnīga un nediskriminējoša piekļuve apkalpes vietām un šajās vietās sniegtajiem pakalpojumiem, taču šajā jomā joprojām pastāv būtiski šķēršļi. Komisija šos šķēršļus izvērtēs, pārskatot **Īstenošanas regulu (ES) 2017/2177**.

Ņemot vērā ar licencēšanu saistītās problēmas, Komisija izskatīs arī **Īstenošanas regulu (ES) 2015/171**, lai noskaidrotu, kā to var atjaunināt un uzlabot.

Attiecībā uz visaptverošu konkrētu rādītāju trūkumu tirgus uzraudzībai Komisija pārskatīs **Īstenošanas regulu (ES) 2015/1100**, lai iekļautu konkrētus rādītājus par ātrgaitas dzelzceļu un rādītājus par sociālajiem un darba aspektiem, vienlaikus pēc iespējas vienkāršojot ziņošanas pienākumus.

Komisija apzinās, ka daži problemātiskie Direktīvas aspekti ir jāizvērtē padziļināti, un turpinās sadarboties ar nozari, lai tos risinātu. Viens no svarīgākajiem šo problemātisko aspektu piemēriem ir ritošā sastāva pieejamība un finansēšana. Attiecībā uz neatrisinātajām problēmām, kas saistītas ar VIU, Komisija ir apņēmusies panākt, ka tiek efektīvi īstenoti pašreizējie noteikumi šajā jomā.