EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 8.7.2025.
COM(2025) 368 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

o provedbi Direktive 2012/34/EU

kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

1. Uvod

U ovom se izvješću daje pregled provedbe Direktive 2012/34/EU[1] („Direktiva”) kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2016/2370[2] („Direktiva o upravljanju”) u željezničkom sektoru u skladu s člankom 63. stavkom 1. Direktive 2012/34/EU. Cilj je izvješća pružiti pregled ključnih pitanja i problema u provedbi Direktive. U njemu se, međutim, ne može dati iscrpan pregled svih nacionalnih provedbenih mjera i ne dovodi se u pitanje ni jedno stajalište koje Komisija može zauzeti u budućim pravnim postupcima.

Kako je propisano člankom 63. stavkom 1. Direktive 2012/34/EU, u izvješću se ocjenjuje: 1. razvoj usluga prijevoza željeznicama velikih brzina i postojanje diskriminirajućih praksi u pogledu pristupa prugama velikih brzina i 2. postoje li diskriminirajuće prakse ili druge vrste narušavanja tržišnog natjecanja u vezi s upraviteljima infrastrukture koji su dio vertikalno integriranog poduzeća. Analiza tržišta željezničkih usluga velikih brzina u kontekstu ovog izvješća o provedbi poslužila je i kao temelj za izradu Komunikacije o željeznicama[3] velikih brzina koju treba donijeti Komisija.

Rast željezničkog prometa važan je za dekarbonizaciju prometa jer je željeznica jedan od najučinkovitijih načina prijevoza. Željeznicom je prevezeno 7,2 % putničkog i 11,9 % teretnog prometa u EU-u, a istodobno generirano samo 0,3 % emisija stakleničkih plinova iz prometa. Željeznica troši samo 1,8 % od ukupne potrošnje energije u prometu u EU-u.

Ovo izvješće pokazuje da određene prepreke i dalje koče razvoj istinskog jedinstvenog europskog željezničkog prostora. Međutim, zbog kašnjenja u prenošenju Direktive o upravljanju u nacionalno zakonodavstvo, učinka pandemije bolesti COVID-19 i energetske krize posljednjih godina[4] još uvijek nije moguće provesti sveobuhvatnu procjenu učinka Direktive na željezničko tržište. Za nove zakonodavne prijedloge u ovoj fazi bilo bi potrebno više dokaza. Međutim, moguće je rješavanje pitanja istaknutih u ovom izvješću kroz ciljane intervencije, koje bi mogle uključivati specifične političke mjere ili izmjene drugih instrumenata, poput provedbenih akata, delegiranih akata ili smjernica.

Komisija cijeni povratne informacije koje je dobila od dionika, kako je navedeno u Prilogu A radnom dokumentu službi (SWD) priloženom ovom izvješću, i uzimat će ih u obzir u svim eventualnim daljnjim mjerama.

Izvješće ne sadržava podatke o najnovijim kretanjima na tržištu. Međutim, opsežan pregled, uključujući statističke podatke, dostupan je u Prilogu C radnom dokumentu službi Komisije.

2. Prenošenje

Direktiva je posljednji put izmijenjena 2016. Direktivom o upravljanju, koja se odnosi na otvaranje usluga domaćeg prijevoza putnika i upravljanje željezničkom infrastrukturom. Komisija je pratila prenošenje Direktive u nacionalno pravo i pokrenula nekoliko postupaka

[1] Direktiva 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (preinaka) (SL L 343, 14.12.2012., str. 32.).
[2] Direktiva (EU) 2016/2370 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Direktive 2012/34/EU u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika i upravljanja željezničkom infrastrukturom (SL L 352, 23.12.2016., str. 1.).
[3] Buduća komunikacija o željeznicama velikih brzina
[4] Europska komisija, „Utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na financijsku održivost željezničkog sektora” (2024.).

zbog povrede protiv država članica. Polovina tih postupaka upućena je državama članicama koje Komisiji nisu na vrijeme priopćile mjere za prenošenje. Druga polovina bila je usmjerena na razne aspekte neusklađenosti, tj. slučajeve u kojima Direktiva nije pravilno prenesena. Područja u kojima je bilo najviše neusklađenosti (navedena prema redoslijedu učestalosti) bila su:

- upravljanje upravitelja infrastrukture,
- okvir za ubiranje pristojbi,
- uloga regulatornog tijela,
- davanje prava pristupa infrastrukturi,
- dodjela infrastrukturnog kapaciteta i
- izdavanje dozvola.

Dodatne pojedinosti o tim povredama navedene su u Prilogu B radnom dokumentu službi Komisije.

3. Provedba glavnih odredbi

a. Otvaranje tržišta

Čini se da otvaranje tržišta ima pozitivne učinke na korisnike, što je vidljivo iz studije koju je nedavno objavila Komisija[5].

Preliminarni rezultati koji se temelje na iskustvu država članica koje su prve otvorile tržište domaćeg prijevoza putnika pokazuju da su na tržištima na kojima putnici imaju veći izbor željezničke usluge postale jeftinije i češće.

U okviru postupka postupnog otvaranja tržišta Direktiva je poticala željezničke prijevoznike da bolje odgovaraju na potrebe korisnika i poboljšaju ekonomičnost svojeg poslovanja, čime se jača uloga željeznice u ubrzavanju smanjenja emisija iz prometa i zagušenja.

U skladu s postojećim regulatornim okvirom EU-a pružanje usluga prijevoza putnika s otvorenim pristupom može se ograničiti samo ako se testom ekonomske ravnoteže u skladu s člankom 11. Direktive utvrdi da bi nova usluga prijevoza putnika ugrozila ekonomsku ravnotežu javne usluge koja se pruža na istoj ili nekoj drugoj trasi. Test ekonomske ravnoteže iznimka je kad je riječ o otvaranju tržišta i trebalo bi ga upotrebljavati u skladu s time. U vezi s njegovom primjenom postoji nekoliko problema, od 18-mjesečnog razdoblja prethodnog obavješćivanja o novim uslugama u skladu s člankom 38. stavkom 4. Direktive do nedosljednog tumačenja Provedbene uredbe (EU) 2018/1795 o utvrđivanju postupka i kriterija za primjenu tog testa[6].

Priuštivost i praktičnost i dalje su ključni čimbenici na temelju kojih putnici odabiru željeznički prijevoz umjesto drugih vrsta prijevoza, a njegovu konkurentnost tek treba poboljšati. Osim

[5] Europska komisija, „Studija o cijenama usluga željezničkog prijevoza putnika i tereta za krajnje korisnike”, (2024.).
[6] Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/1795 od 20. studenog 2018. o utvrđivanju postupka i kriterija za primjenu testa ekonomske ravnoteže na temelju članka 11. Direktive 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 294, 21.11.2018., str. 5.).

toga, u Europskoj uniji već su provedene mjere kojima se djelomično pokrivaju vanjski troškovi načina prijevoza s većim emisijama ugljika, npr. sustav EU-a za trgovanje emisijama.

Pružanje prekograničnih usluga i dalje je kompliciranо zbog problema povezanih s interoperabilnošću i koordinacijom kapaciteta. Ta su pitanja posebno problematična za nove sudionike i mala start-up poduzeća, koji se moraju oslanjati na više partnera. Posebno je teško uvoditi noćne vlakove, koji imaju negativne ili vrlo male profitne marže.

I dalje postoje znatne prepreke ulasku na tržište za sve usluge prijevoza putnika, koje nisu uvijek obuhvaćene zakonodavstvom EU-a.

Za pružanje usluga željezničkog prijevoza bitna je dostupnost željezničkih vozila. Nova željeznička vozila su skupa, a vrijeme isporuke dugo, posebno za putnička željeznička vozila. To može biti problem, posebno za manje operatore i nove sudionike u „pravom" smislu , koji često teško financiraju svoja ulaganja u odnosu na velike etablirane operatere i njihova društva kćeri.

Još uvijek ne postoje funkcionalna tržišta najma ili rabljenih putničkih željezničkih vozila, za razliku od sektora prijevoza tereta, gdje je tržište otvoreno mnogo ranije, a tržište leasinga imalo je vremena za razvoj. U putničkom sektoru aktivni operateri mogu radije uništiti željeznička vozila umjesto da ih preprodaju jer tako izbjegavaju davanje prednosti konkurentima. U nekim je slučajevima dostupnost rabljenih željezničkih vozila dodatno ograničena potrebom da se stari materijal uskladi s novijim propisima (na primjer za željeznička vozila koja sadržavaju azbest). Postojeća Direktiva ne spominje tu vrlo veliku prepreku ulasku na tržište.

Rascjepkano okruženje za izdavanje karata i nedostatak jedinstvenih karata čine putovanja željeznicom manje privlačnima za putnike[7]. Uz ciljanu reviziju Uredbe (EU) 2021/782 o pravima i obvezama putnika u željezničkom prometu, Komisija trenutačno radi na konkretnim inicijativama s tom tematikom (na primjer, o multimodalnim digitalnim uslugama mobilnosti i jedinstvenim digitalnim rezervacijama/izdavanju karata).

Izmjene uvedene Direktivom o upravljanju bile su manje relevantne za željeznički prijevoz tereta, koji se od 2007. odvija na potpuno otvorenom tržištu EU-a. Međutim, nedavna kretanja na tržištu željezničkog prijevoza tereta nisu pozitivna te se još nije ostvarila promjena načina prijevoza u korist željeznice. Zapravo, u različitim segmentima tržišta željezničkog prijevoza tereta opaža se raznolika dinamika. Na primjer, europsko gospodarstvo kontinuirano se mijenja i potražnja za prijevozom preusmjerava se s robe u rasutom stanju, kao što su ugljen, kemikalije, osnovni metali i naftni derivati, na prijevoz u kontejnerima. Stoga općenito dobra uspješnost intermodalnog željezničkog prijevoza posljednjih godina nije u potpunosti mogla kompenzirati smanjenje prijevoza tereta u rasutom stanju, koji čini temelj djelatnosti željezničkog prijevoza robe. Poslovni segment teretnog prijevoza pojedinačnim vagonima također se suočava s poteškoćama zbog visokih troškova i složenosti.

[7] U članku 13.a. Direktive 2012/34/EU navodi se: „Komisija prati razvoj željezničkog tržišta u pogledu uvođenja i uporabe zajedničkog informacijskog sustava i sustava za izdavanje jedinstvenih karata te procjenjuje potrebu za djelovanjem na razini Unije, uzimajući u obzir tržišne inicijative." Osim toga, člankom 12. Uredbe 2021/782 o pravima i obvezama putnika u željezničkom prometu predviđaju se određene obveze željezničkih prijevoznika da izdaju jedinstvene karte.

Jedan od najvažnijih čimbenika za uspjeh sektora željezničkog prijevoza tereta je dostupnost kvalitetnog mrežnog kapaciteta koji željezničkim prijevoznicima omogućuje da brzo odgovore na zahtjeve tržišta i pošiljateljima pruže pouzdanu uslugu. Trenutačno željeznički prijevoz robe ima nizak prioritet pri dodjeli željezničkog kapaciteta (prioritet ima putnički prijevoz) te je na kraju najviše pogođen privremenim ograničenjima kapaciteta zbog radova na održavanju i popravcima. Aspekti upravljanja kapacitetom dodatno se razmatraju u točki (e) u nastavku.

Još jedno bitno pitanje je financiranje infrastrukture i njegova predvidljivost jer upravitelji infrastrukture moraju izraditi poslovne planove kako bi osigurali dostatna ulaganja u željeznički promet. U tom je pogledu potrebna daljnja analiza provedbe članka 8., kojim se utvrđuju zahtjevi za financiranje upravitelja infrastrukture.

Naposljetku, u sveobuhvatnoj procjeni učinaka otvaranja tržišta trebalo bi razmotriti i socijalne aspekte, uključujući (i) sigurnost radnih mjesta, (ii) uvjete rada i (iii) održivost sektora općenito. Nedostatak specijaliziranog željezničkog osoblja dobro je poznat problem.

b. Pristup uslužnim objektima i uslugama koje se pružaju u tim objektima

Pristup uslužnim objektima i uslugama koje ti objekti pružaju neophodan je za pružanje usluga željezničkog prijevoza.

Različiti dionici imaju različita shvaćanja razlike između željezničke infrastrukture i uslužnih objekata, a taj nedostatak zajedničkog razumijevanja utječe na provedbu pravila kojima se uređuju pristup i ubiranje pristojbi. Nepostojanje precizne i upotrebljive definicije određenih dijelova infrastrukture ili uslužnih objekata također otežava jednoznačnu kategorizaciju tih elemenata i primjenu odgovarajućih odredbi. Problematična je i kombinacija nejasnih definicija i nedorečenosti (na primjer u pogledu toga što bi trebalo smatrati dodatnom ili pomoćnom uslugom u kontekstu Priloga II.). U nekim slučajevima na istoj lokaciji postoji više od jednog objekta ili se u istom objektu pruža više od jedne usluge, što dovodi do nesigurnosti u pogledu primjenjivih pravila (dobar primjer toga su luke, usluge većeg i manjeg održavanja u objektima za željeznice velike brzine i teretni terminali za više aktivnosti).

Ograničena je i dostupnost informacija o uslužnim objektima i pristupačnosti usluga unutar tih objekata, kako je propisano Provedbenom uredbom (EU) 2017/2177 o pristupu uslužnim objektima i uslugama povezanima sa željeznicom[8].

Naposljetku, u regulatornom okviru EU-a nedostaju odredbe kojima bi se spriječile diskriminirajuće prakse uslužnih objekata u vlasništvu etabliranih željezničkih prijevoznika kada korištenje tih uslužnih objekata može biti ključno za pružanje željezničkih usluga njihovih konkurenata.

c. Izdavanje dozvola

Kao repozitorij obavijesti nacionalnih tijela za izdavanje dozvola (članak 24. stavak 8.), Agencija Europske unije za željeznice (ERA) znatno je pomogla u Komisijinoj procjeni

[8] Provedbena uredba Komisije (EU) 2017/2177 od 22. studenog 2017. o pristupu uslužnim objektima i uslugama povezanima sa željeznicom, C/2017/7692, SL L 307, 23.11.2017., str. 1.

odredaba o izdavanju dozvola željezničkim prijevoznicima i istakla pitanja povezana s: (i) obavijestima (kašnjenja, različita tumačenja postupaka, ograničena digitalizacija), (ii) nedostatkom informacija o različitim nacionalnim okvirima građanskopravne odgovornosti; i (iii) međudjelovanjem predmetne direktive i Direktive (EU) 2016/798 (Direktiva o sigurnosti željeznica)[9]. Komisija je primijetila da dionicima nije jasno može li se društvo kći ili podružnica željezničkog prijevoznika osloniti na licenciju svojeg matičnog društva. Dionici su ukazali na: (i) moguću dvosmislenost u tumačenju nekih dokumenata potrebnih za dokazivanje financijske sposobnosti iz Priloga III. i (ii) neupućivanje na aktualne standardne financijske izvještaje.

Naposljetku, ERA je izvijestila i o problemima s predloškom i postupkom obavješćivanja kako su definirani Provedbenom uredbom (EU) 2015/171[10].

d. Ubiranje pristojbi

Upravitelji infrastrukture primjenjuju različite pristupe ubiranju pristojbi za pristup pruzi, posebno za određivanje dodataka i utvrđivanje tržišnih segmenata u kojima se one primjenjuju. Dionici su ujedno (i) ukazali na nedostatak koordinacije upravitelja infrastrukture u pogledu pristojbi za pristup pruzi koje se primjenjuju na međunarodne rute za prekogranične željezničke usluge i (ii) izvijestili o različitim tumačenjima i primjeni dijelova Direktive koji se odnose na naplatu u vezi s prilozima V. i VI. Komisija je stoga donijela smjernice[11] kako bi pojasnila postojeće pravne obveze i dala primjere najbolje prakse i kretanja uočenih na željezničkim tržištima EU-a.

Dionici izvješćuju i o poteškoćama s kojima se suočavaju upravitelji infrastrukture pri prikupljanju podataka od željezničkih prijevoznika radi izračuna pristojbi za pristup pruzi, kao i o nejasnom konceptu izravnih troškova uvedenom u članku 30. i detaljno opisanom u Uredbi (EU) 2015/909[12]. Nacionalna regulatorna tijela imaju važnu ulogu u praćenju i provedbi u tom pogledu.

e. Upravljanje kapacitetom

Postojeća pravila za upravljanje željezničkim infrastrukturnim kapacitetom utvrđena su u Direktivi. Dokazi pokazuju da taj okvir ne odgovara jednako dobro svim segmentima željezničkog tržišta. Konkretno, teretni i prekogranični prijevoz imaju poteškoća u pribavljanju kapaciteta u smislu količine i kvalitete koje odgovaraju potrebama njihovih korisnika.

[9] Direktiva (EU) 2016/798 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o sigurnosti željeznica (preinaka) (SL L 138, 26.5.2016., str. 102.).
[10] Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/171 od 4. veljače 2015. o određenim aspektima postupka izdavanja dozvola željezničkim prijevoznicima , SL L 29, 5.2.2015., str. 3.
[11] Komunikacija Komisije – Interpretativne smjernice za utvrđivanje pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture, SL C, C/2025/2606, 7.5.2025.
[12] Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/909 od 12. lipnja 2015. o načinima izračuna troška koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge, SL L 148, 13.6.2015., str. 17.

Komisija je 2023. predstavila Prijedlog uredbe kojim se revidiraju ta pravila[13] i uvodi: (i) novi višegodišnji ciklus planiranja, (ii) bolja prekogranična koordinacija i (iii) veće korištenje gospodarskih poticaja, pregleda uspješnosti i digitalnih alata. Prijedlog o kojem se trenutačno pregovara u okviru trijaloga zamijenit će postojeći pravni okvir jedinstvenim, izravno primjenjivim okvirom za cijelu željezničku mrežu EU-a.

Dionici sustavno navode da upravljanje prometom i planiranje održavanja imaju znatan utjecaj na razvoj željezničkog prijevoza te u nekim slučajevima primjećuju da su zahtjevi Direktive o tim pitanjima nejasni ili se ne primjenjuju ujednačeno. Neadekvatni kriteriji za određivanje prioriteta za međunarodni promet, ograničen i nepravodoban pristup informacijama o planiranju radova te ograničenja kapaciteta također se navode kao značajni izvori poremećaja. Neki smatraju da bi se samo uključivanjem upravljanja prometom i planiranja održavanja u osnovne funkcije osigurala neovisnost upravitelja infrastrukture, dok se drugi boje da bi to moglo smanjiti fleksibilnost ključnih operacija. Mnogi smatraju da bi poticaji za uspješnost upravitelja infrastrukture trebali biti djelotvorniji. Okvirni sporazumi omogućuju dugoročno poslovno planiranje željezničkih prijevoznika, ali ne smiju stvarati nesigurnost (na primjer u pogledu obnove tih okvirnih sporazuma) ili se koristiti za sprečavanje ulaska na tržište. Prema navodima regulatornih tijela, Provedbenom uredbom (EU) 2016/545 o okvirnim sporazumima trenutačno se ne uklanjaju ti rizici[14].

f. Regulatorna tijela

Za zdrav razvoj željezničkog tržišta potrebna su snažna i neovisna regulatorna tijela. To je osobito važno pri dolasku konkurencije i kad na tržištu djeluju vertikalno integrirana poduzeća. Za izvršavanje značajnih i proširenih dužnosti utvrđenih Direktivom regulatorna tijela moraju imati potrebno kvalificirano osoblje i financijska sredstva. Direktiva je i dalje prilično općenita u tom pogledu, ostavljajući državama članicama slobodu odlučivanja o mehanizmu financiranja i broju zaposlenika koji moraju biti proporcionalni važnosti željezničkog sektora u državi članici.

Sposobnost regulatornih tijela da provode pravila ovisi i o njihovim ovlastima u nacionalnom zakonodavstvu. Kad god Direktiva daje samo općenite naznake snage određenih regulatornih ovlasti, nacionalni okviri mogu se razlikovati, što bi moglo ugroziti jednako postupanje prema poduzećima širom EU-a. Primjeri toga su ovlasti izricanja sankcija i iznosi novčanih kazni koje regulatorna tijela mogu izreći (za koje se u Direktivi jednostavno navodi da moraju biti odgovarajuće) ili uloga regulatornih tijela u praćenju pristojbi, koje u nekim državama članicama uključuju ovlast *ex ante* evaluacije, dok je u drugima ograničena na *ex post* provjere. Općenito, djelotvornost regulatornih tijela mogla bi se povećati jasnijim tumačenjem njihovih ovlasti.

Naposljetku, nejasne ili nedostajuće definicije nekih elemenata Direktive dodatno otežavaju rad regulatornih tijela i stvaraju nesigurnost za sudionike na tržištu.

---

[13] Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o upotrebi željezničkog infrastrukturnog kapaciteta u jedinstvenom europskom željezničkom prostoru, izmjeni Direktive 2012/34/EU i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 913/2010 – COM(2023) 443 final

[14] Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/545 od 7. travnja 2016. o postupcima i kriterijima u pogledu okvirnih sporazuma za dodjelu željezničkog infrastrukturnog kapaciteta, C/2016/1954, SL L 94, 8.4.2016., str. 1.

4. Željeznica velikih brzina

Povoljan regulatorni okvir definiran Direktivom bio je iznimno važan čimbenik za rast usluga željeznica velikih brzina zahvaljujući kojima se sve više povezuju ljudi i tržišta održivijim načinom prijevoza na brz i troškovno učinkovit način[15].

Kvalitetnije željezničke veze velikih brzina velik su korak u izgradnji povezanije, pristupačnije i ujedinjenije Europe. Komisija to potvrđuje u svojoj predstojećoj komunikaciji o željeznici velikih brzina, u kojoj se utvrđuju koraci potrebni za postizanje sljedećih ciljeva: 1. potpuno interoperabilne mreže željeznica velikih brzina i visokih performansi; 2. konkurentnog modela željezničkih usluga okrenutih potrebama javnosti; i 3. vizije konkurentne europske industrije opskrbe željeznica.

U segmentu željeznica velikih brzina došlo je do znatnog pada cijena i povećanja prometa nakon uvođenja tržišnog natjecanja u području domaćih usluga u Italiji, Španjolskoj i nedavno Francuskoj. Utjecaj tržišnog natjecanja na cijene karata, frekvenciju, usluge u vlaku i vrijeme putovanja ovisi o poslovnim strategijama konkurentnih željezničkih prijevoznika, ali je općenito povoljan za putnike željeznicama velike brzine.

Međutim, i dalje postoje diskriminirajuće prakse i nekoliko prepreka pristupu prugama za velike brzine, što oslabljuje pozitivan učinak otvaranja tržišta. Dostupnost željezničkih vozila velika je prepreka brzom rastu tržišta velikih brzina. Komisija je obaviještena o više slučajeva u kojima se novi sudionici na tržištu suočavaju s preprekama koje nastaju zbog preostalih nacionalnih pravila, dugim kašnjenjima u dobivanju potrebnih odobrenja te znatnog vremena i troškova prilagodbe željezničkih vozila različitim tehničkim specifikacijama, posebno pri pružanju prekogranične usluge.

Postojeći uslužni objekti, kao što su radionice za održavanje, ne mogu uvijek pružati usluge potrebne vlakovima velikih brzina, a čak i kad su sposobni pružati takve usluge, njihova teritorijalna distribucija nije uvijek prilagođena potrebama novih sudionika. Međutim, za otvaranje novih ili prilagodbu postojećih radionica za održavanje potrebno je mnogo vremena i ulaganja, kao i odgovarajuća lokacija, što je često neizvedivo za manje operatere koji ne mogu iskoristiti ekonomiju razmjera ili naslijeđenu infrastrukturu kojom raspolažu postojeći operateri.

Razina, struktura i stabilnost pristojbi za pristup pruzi drugi su elementi koji utječu na tržišnu ponudu i razinu tržišnog natjecanja u željezničkom sektoru velikih brzina. Te pristojbe predstavljaju znatan dio operativnih troškova za željezničke prijevoznike velikih brzina i izvor prihoda za upravitelje infrastrukture. Usluge željezničkog prijevoza velikih brzina, koje su obično profitabilnije od konvencionalnih usluga zbog većeg broja putnika i viših cijena, često podliježu maržama povrh pristojbi izravno utemeljenih na troškovima. To pogoduje profitabilnosti upravitelja infrastrukture, ali negativno utječe na troškove prijevoznika i, u konačnici, na cijene karata, čime se smanjuje sposobnost željeznice da se natječe s drugim vrstama prijevoza. Ovisno o elastičnosti cijena, uštede željezničkih prijevoznika zbog nižih

[15] Uvodna izjava 29. Direktive (EU) 2016/2370.

pristojbi za pristup pruzi mogle bi se prenijeti na putnike u obliku nižih cijena karata, čime bi se povećala potražnja, a u konačnici i prihodi upravitelja infrastrukture. Čak i bez prijenosa tih ušteda, veće profitne marže mogle bi potaknuti operatore da prošire svoje usluge, čime bi se povećali i prihodi upravitelja infrastrukture.

Naposljetku, nesigurnost u pogledu primjenjivih pristojbi za pristup pruzi (nedostatak transparentnosti, pretjerano složene formule, česte promjene) također može biti prepreka ulasku na tržište. Nepredvidljivost troškova pristupa infrastrukturi otežava izradu dobrih poslovnih planova i narušava povjerenje potencijalnih ulagača, koji traže stabilnost tijekom duljih razdoblja.

Usluge željezničkog prijevoza velikih brzina uglavnom se nude u režimu otvorenog pristupa, ali postoje slučajevi u kojima se te usluge kombiniraju s obvezama pružanja javnih usluga koje financira država. Ta kombinacija može predstavljati problem ako: (i) ne postoji jasno računovodstveno i operativno razdvajanje komercijalnih i javnih dijelova usluge kako bi se izbjeglo unakrsno subvencioniranje ili (ii) pravila prednosti dovode do povlaštenog tretmana pružatelja koji nude kombinirane usluge na štetu isključivo komercijalnih usluga.

Svaka mjera za jačanje željezničkih veza velikih brzina zahtijevat će pouzdano praćenje tržišta. Međutim, u europskim statističkim podacima nema dovoljno sveobuhvatnih pokazatelja posebno osmišljenih za praćenje tržišta željeznica velikih brzina u pogledu i ruta i usluga. To je djelomično posljedica nepreciznih ili nedosljednih definicija pruga za velike brzine ili željezničkih usluga velikih brzina u zakonodavstvu EU-a. To će se pitanje riješiti inicijativama na razini EU-a[16].

5. Vertikalno integrirana poduzeća

Direktivom se ne nameće konkretan oblik upravljanja u željezničkom sektoru te među dionicima postoje vrlo različita stajališta o tome jesu li postojeće odredbe djelotvorne u sprečavanju protutržišnog ponašanja vertikalno integriranih poduzeća, u kojima su upravitelji infrastrukture i željeznički prijevoznici dio istog subjekta. Neki dionici smatraju da bi potpuno razdvajanje bilo jedini učinkovit način izbjegavanja sukoba interesa i protutržišnog ponašanja, dok drugi naglašavaju koristi za društvo od integriranog upravljanja („vizija sustava”). Regulatorna tijela smatraju da se učinak modela upravljanja na tržišno natjecanje ne može generalizirati i da treba intenzivnije nadzirati vertikalno integrirana poduzeća.

Direktivom o upravljanju uvedene su posebne odredbe kako bi se osiguralo da nema sukoba interesa i protutržišnog ponašanja vertikalno integriranih poduzeća. Izmijenjeni članak 7. Direktive usmjeren je na neovisnost upravitelja infrastrukture, posebno unutar vertikalno integriranih poduzeća, i među ostalim nameće organizacijsku odvojenost u zasebnim pravnim subjektima i zabranjuje istodobna imenovanja ili zapošljavanja višeg rukovodstva upravitelja infrastrukture u željezničkom prijevozniku (ili obrnuto). Posljednje je posebno relevantno jer neki primjeri dvostrukih mandata i premještaja osoblja unutar integriranih subjekata upućuju na postojanost znatnih sukoba interesa, čak i u slučajevima u kojima vertikalno integrirana

[16] Vidjeti Prilog C pratećem radnom dokumentu službi Komisije.

poduzeća formalno poštuju pravne odredbe. Nadzorne ovlasti regulatornih tijela u pogledu sukoba interesa razlikuju se među zemljama.

Direktivom se utvrđuje nekoliko uvjeta kako bi se osiguralo da upravitelj infrastrukture ima organizacijsku neovisnost i neovisnost u donošenju odluka u pogledu osnovnih funkcija (članak 7.a) kako bi se izbjegla diskriminacija u korist integriranih željezničkih prijevoznika. Države članice također mogu odlučiti dodijeliti osnovne funkcije (naplaćivanje i dodjela trasa) neovisnom tijelu za osnovne funkcije. Trenutačno su se samo Irska, Mađarska, Luksemburg i Latvija odlučili za to rješenje.

Vertikalno integrirana poduzeća sve se više bave sporednim aktivnostima kao što su održavanje željezničkih vozila, prodaja karata, upravljanje energijom ili proizvodnja i pružanje telekomunikacijskih usluga. Učinkovitost djelatnosti opskrbe energijom i održavanja željezničkih vozila koju provode vertikalno integrirana poduzeća mogla bi stvoriti prepreke tržišnom natjecanju koje zahtijevaju veću pozornost, posebno kada ta poduzeća koriste željezničku infrastrukturu koja se izvorno financirala javnim sredstvima.

Razdvajanje računa i financijska transparentnost financijskih tokova unutar grupe i dalje su značajni problemi. Ostali važni problemi uključuju nedostatak transparentnosti i poteškoće s kojima se suočavaju regulatorna tijela u pristupu financijskim informacijama potrebnima za obavljanje svojih dužnosti praćenja i provedbe. Primjeri takvog zabranjenog ponašanja uključuju: (i) povoljne uvjete financiranja unutar grupe, (ii) kumulaciju zadaća i odgovornosti unutar vertikalno integriranih poduzeća, (iii) nedovoljnu transparentnost i (iv) nepostojanje razdvojenih računa. Problem bi mogli predstavljati i izravni prijenosi imovine između subjekata u istoj grupi.

Djelovanje regulatornih tijela ključno je za osiguravanje usklađenosti s pravilima koja se odnose na vertikalno integrirana poduzeća, posebno s pravilima o razdvojenim računima i zaštitnim mjerama protiv nediskriminirajuće prakse. Člankom 56. stavkom 12. Direktive regulatorna tijela ovlašćuju se za provjeru usklađenosti s člankom 6. (razdvajanje računa) i člankom 7.d (financijska transparentnost). Međutim, djelotvornost istražnih ovlasti regulatornih tijela ovisi o nacionalnom zakonodavnom okviru i nije ujednačena u svim državama članicama. Preostali problemi uključuju potrebu za velikim resursima za revizije i poteškoće u pristupu ključnim informacijama. Pojednostavnjenje ovlasti regulatornih tijela, poboljšanje njihova pristupa podacima i razmatranje revizija trećih strana koje financiraju operatori mogli bi poboljšati učinkovitost i osigurati dosljednu regulatornu provedbu.

Narušavanje tržišnog natjecanja i diskriminirajuće prakse moglo bi se dodatno spriječiti regulatornim inicijativama, kao što su: (i) rješavanje pravnih nejasnoća u ključnim definicijama, (ii) povećanje transparentnosti u pristupu podacima i financijskim tokovima, (iii) fizičko i operativno razdvajanje IT sustava upravitelja infrastrukture i željezničkih prijevoznika, (iv) pravedan pristup uslužnim objektima i prostorima postaja i (v) povećavanje neovisnosti, resursa i sposobnosti izvršavanja regulatornih tijela[17].

[17] Za više pojedinosti o ovom odlomku vidjeti „Studiju o vertikalno integriranim željezničkim prijevoznicima u Europskoj uniji" na internetskim stranicama Glavne uprave za mobilnost i promet.

6. Zaključci

U ovoj je fazi teško dati potpunu i pouzdanu procjenu učinaka revidirane Direktive. Razlozi tomu su sljedeći: (i) kratko razdoblje od potpunog prenošenja Direktive u državama članicama, (ii) utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na željeznički sektor i (iii) učinak energetske krize na željeznički sektor. Međutim, unatoč pozitivnim kretanjima na nekim tržištima, postoje jasne naznake da mnoge prepreke i dalje ograničavaju uspostavu jedinstvenog europskog željezničkog prostora, kako je predviđeno Direktivom, te da postoje aspekti Direktive kojima se te preostale prepreke ne uklanjaju na odgovarajući način.

U posljednjih nekoliko godina Komisija je poduzela inicijative za rješavanje određenih problematičnih područja iz Direktive. Te inicijative uključuju **prijedlog uredbe o upotrebi željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i smjernice za određivanje pristojbi za pristup pruzi. Predstojeća komunikacija EU-a o željeznicama velikih brzina** bavi se pitanjima regulacije tržišta i potrebom za infrastrukturnim ulaganjima. Već su u tijeku i **inicijative koje se bave izdavanjem karata.**

Pored tih nedavnih inicijativa Komisije potrebno je riješiti i druge problematične elemente u provedbi propisa o željeznici.

Test ekonomske ravnoteže važan je element otvaranja tržišta i trebao bi se dosljedno primjenjivati i provoditi na odgovarajući način. Ovisno o rezultatima procjene upotrebe testa ekonomske ravnoteže i provedbe **Uredbe (EU) 2018/1795**, Komisija bi mogla odlučiti preispitati tu uredbu.

Usluge željezničkog prijevoza podrazumijevaju pravedan i nediskriminirajući pristup uslužnim objektima i uslugama koje se pružaju u tim objektima, ali u tom području i dalje postoje velike prepreke. Komisija će te prepreke analizirati pri preispitivanju **Provedbene uredbe (EU) 2017/2177**.

S obzirom na probleme povezane s izdavanjem dozvola, Komisija će preispitati i **Provedbenu uredbu (EU) 2015/171** kako bi utvrdila kako se ona može ažurirati i poboljšati.

Kad je riječ o nedostatku sveobuhvatnih posebnih pokazatelja za praćenje tržišta, Komisija će revidirati **Provedbenu uredbu (EU) 2015/1100** kako bi se uključili posebni pokazatelji za željeznice velikih brzina i pokazatelji socijalnih i radnih aspekata te istodobno što više pojednostavnile obveze izvješćivanja.

Komisija je svjesna da je za neke problematične aspekte Direktive potrebna daljnja dubinska procjena te će nastaviti surađivati sa sektorom na njihovu rješavanju. Važan primjer tih problematičnih aspekata su dostupnost i financiranje željezničkih vozila. Kad je riječ o trajnim problemima povezanima s vertikalno integriranim poduzećima, Komisija je odlučna djelotvorno provesti postojeće odredbe u tom području.