ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 8.7.2025 г.
COM(2025) 368 final

# ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

## относно изпълнението на Директива 2012/34/ЕС, изменена с Директива (ЕС) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

## 1. Въведение

В настоящия доклад се прави преглед на изпълнението на Директива 2012/34/ЕС[1] („директивата“), изменена с Директива (ЕС) 2016/2370[2] („Директивата за управлението“), в железопътния сектор, както се изисква в член 63, параграф 1 от Директива 2012/34/ЕС. Целта на настоящия доклад е да предостави общ преглед на ключовите въпроси и проблеми при изпълнението на директивата. В настоящия доклад обаче не може да се направи изчерпателна равносметка на всички национални мерки по изпълнението и той не предопределя позицията, която Комисията може да заеме при евентуални бъдещи съдебни производства.

Съгласно член 63, параграф 1 от Директива 2012/34/ЕС в доклада се прави оценка по-специално на: 1) развитието на високоскоростните железопътни услуги и на наличието на дискриминационни практики по отношение на достъпа до високоскоростни линии; и 2) дали продължават да съществуват дискриминационни практики или други видове нарушаване на конкуренцията във връзка с управители на инфраструктура (УИ), които са част от вертикално интегрирано предприятие (ВИП). Анализът на пазара на високоскоростния транспорт в контекста на настоящия доклад за изпълнението е послужил и за изготвянето на съобщението относно високоскоростния железопътен транспорт[3], което предстои да бъде прието от Комисията.

Стимулирането на железопътния транспорт се счита за ключов фактор за декарбонизирането на транспорта, тъй като железопътният транспорт е един от най-ефективните видове транспорт. През 2022 г. чрез него са извършени 7,2 % от превозите на пътници в ЕС и 11,9 % от превозите на товари в ЕС, като на него се дължат едва 0,3 % от емисиите на парникови газове от транспорта. Железопътният транспорт съставлява едва 1,8 % от крайното енергийно потребление в транспорта в ЕС.

Настоящият доклад показва, че все още съществуват някои пречки, които възпрепятстват развитието на истинско единно европейско железопътно пространство. Въпреки това, забавянето в националното транспониране на Директивата за управлението, въздействието на пандемията от COVID-19 и енергийната криза от последните години[4] доведоха до това все още да не е възможно да се направи цялостна оценка на въздействието на директивата върху железопътния пазар. На този етап са необходими по-подробни доказателства, за да се обоснове представянето на нови законодателни предложения. При все това целенасочените действия по въпросите, посочени в настоящия доклад, биха могли да бъдат възможни чрез конкретни политически мерки или чрез преразглеждане на други актове, като актове за изпълнение, делегирани актове или насоки.

---

[1] Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 г. за създаване на единно европейско железопътно пространство (преработен текст) (текст от значение за ЕИП) (ОВ L 343, 14.12.2012 г., стр. 32—77).

[2] Директива (ЕС) 2016/2370 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. за изменение на Директива 2012/34/ЕС по отношение на отварянето на пазара на вътрешни услуги за железопътни пътнически превози и управлението на железопътната инфраструктура (ОВ L 352, 23.12.2016 г., стр. 1—17).

[3] Съобщение относно високоскоростния железопътен транспорт, предстоящо.

[4] Европейска комисия, „Въздействие на пандемията от COVID-19 върху финансовата устойчивост на железопътния сектор“ (2024 г.).

Комисията оцени високо приноса на заинтересованите страни към настоящия доклад, както е посочено в приложение А към работния документ на службите на Комисията (SWD), придружаващ настоящия доклад, и ще вземе предвид този принос при евентуални последващи действия.

Докладът не съдържа данни за последните развития на пазара. Въпреки това, подробен преглед, включващ статистически данни, може да бъде намерен в приложение В към работния документ на службите на Комисията.

## 2. Транспониране

Директивата беше изменена за последен път през 2016 г. с Директивата за управлението, която се отнася както до отварянето на пазара на вътрешни услуги за железопътни пътнически превози, така и до управлението на железопътната инфраструктура. Комисията следи за транспонирането на директивата в национално законодателство и е започнала няколко производства за установяване на нарушение срещу държави членки. Половината от тези производства бяха насочени към държави членки, които не са уведомили навреме Комисията за мерките си за транспониране. Другата половина се отнасяше до несъответствия, т.е. случаи, в които директивата не е била транспонирана правилно. Най-често срещаните видове несъответствие бяха следните (подредени по честота):

- управлението на УИ;
- рамката за таксуване;
- ролята на регулаторния орган (РО);
- предоставянето на права за достъп до инфраструктура;
- разпределението на инфраструктурния капацитет;
- издаването на лицензии.

По-подробна информация за случаите на нарушение може да бъде намерена в приложение Б към работния документ на службите на Комисията.

## 3. Изпълнение на основните разпоредби

### a. Отваряне на пазара

Отварянето на пазара изглежда има положителни ефекти за потребителите, както показва проучване, публикувано наскоро от Комисията[5].

Предварителните резултати, основани на опита на лидерите в отварянето на вътрешните пазари за превоз на пътници, показват, че там, където пътниците имаха няколко възможности за избор, железопътните услуги станаха по-евтини и по-чести.

Със завършването на процеса на постепенно отваряне на пазара директивата насърчи железопътните оператори да се ориентират в по-голяма степен към потребностите на

[5] Европейска комисия, „Проучване на цените на железопътните превози на пътници и товари за крайни потребители“, (2024 г.).

клиентите и да подобрят своята рентабилност, като засилят ролята на железопътния транспорт за ускоряване на намаляването на емисиите от транспорта и задръстванията.

Съгласно действащата регулаторна рамка на ЕС предоставянето на услуги за превоз на пътници с отворен достъп може да бъде ограничено само ако оценка на икономическото равновесие (ОИР) съгласно член 11 от директивата установи, че нова услуга за превоз на пътници би нарушила икономическото равновесие на обществена услуга, извършвана по същия или по алтернативен маршрут. ОИР е изключение от отварянето на пазара и трябва да се използва по подходящ начин. Извършването на ОИР поражда различни опасения — от изискването за 18-месечно предварително уведомление за нови услуги съгласно член 38, параграф 4 от директивата до непоследователното тълкуване на Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1795, с който се установяват процедурата и критериите за извършване на ОИР[6].

Достъпността и удобството остават решаващи фактори за пътниците, които предпочитат влака пред другите видове транспорт, а конкурентоспособността на железопътния транспорт все още се нуждае от подобряване. Освен това в Европейския съюз вече са въведени мерки, които само частично покриват външните разходи на видовете транспорт с по-висок въглероден интензитет, по-специално системата за търговия с емисии на ЕС.

Предоставянето на трансгранични услуги остава предизвикателство поради проблеми с оперативната съвместимост и координацията на капацитета. Тези проблеми са особено трудни за новите участници и малките стартиращи предприятия, които трябва да разчитат на множество партньори. Нощните влакове, които имат отрицателни или много ниски печалби, са особено трудни за организиране.

Продължават да съществуват значителни пречки за навлизането на пазара на всички услуги за пътнически превоз, като тези пречки невинаги са разгледани в законодателството на ЕС.

Наличието на подвижен състав е от съществено значение за предоставянето на железопътни превози. Закупуването на нов подвижен състав е скъпо и изисква дълги срокове за доставка, особено за пътнически подвижен състав. Това представлява предизвикателство, особено за по-малките оператори и „чистите“ нови участници, които често се сблъскват с трудности при финансирането на инвестициите си, за разлика от големите оператори и техните дъщерни дружества.

Все още не съществуват добре функциониращи лизингови или вторични пазари за пътнически подвижен състав, за разлика от сектора на товарния транспорт, където отварянето на пазара се осъществи много по-рано и лизинговият пазар имаше време да се развие. В сектора на пътническите превози активните оператори може да предпочетат бракуването на подвижния състав пред препродажбата, за да не дават предимство на конкурентите си. В някои случаи наличието на подвижен състав втора употреба е допълнително ограничено от необходимостта старият материал да бъде приведен в съответствие с последните нормативни изисквания (например за подвижен състав,

[6] Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1795 на Комисията от 20 ноември 2018 г. за установяване на процедура и критерии за извършването на оценка на икономическото равновесие в съответствие с член 11 от Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 294, 21.11.2018 г., стр. 5—14).

съдържащ азбест). Действащата понастоящем директива не съдържа разпоредби относно тази много значителна пречка за навлизането на пазара.

Фрагментираната система за продажба на билети и липсата на директни билети правят пътуването с влак по-малко привлекателно за пътниците[7]. Комисията понастоящем работи по конкретни инициативи в тази насока (например по отношение на услугите за мултимодална цифрова мобилност и системата за единно цифрово резервиране и продажба на билети, в допълнение към целенасоченото преразглеждане на Регламент (ЕС) 2021/782 относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт).

Измененията, въведени с Директивата за управлението, бяха по-малко значими за железопътния товарен превоз, който от 2007 г. работи в условията на напълно отворен пазар в ЕС. Въпреки това последните тенденции на пазара за железопътен товарен превоз не са толкова обнадеждаващи и преминаването към железопътния транспорт все още не се е осъществило. Всъщност различните сегменти на пазара на железопътен товарен превоз показват различна динамика. Например трансформацията на европейската икономика пренасочва търсенето на транспорт от стоки в насипно състояние — като въглища, химикали, основни метали и нефтопродукти — към контейнерен транспорт. Общото добро представяне на интермодалния железопътен превоз през последните години беше в по-голяма степен компенсирано от спада в превоза на стоки в насипно състояние, който съставлява основната част от железопътния превоз на товари. Бизнесът с превоз на товари с единични вагони също изпитва затруднения поради високите разходи и сложността си.

Един от най-важните фактори за успеха на железопътния товарен превоз е наличието на мрежови капацитет с добро качество, който позволява на железопътните оператори да реагират бързо на пазарните изисквания и да предоставят надеждни услуги на превозвачите. Понастоящем железопътният товарен превоз е с нисък приоритет при разпределянето на железопътния капацитет (пътническият превоз има приоритет) и в крайна сметка е най-засегнат от временните ограничения на капацитета поради поддръжка и ремонт. Аспектите на управлението на капацитета са разгледани по-подробно в буква д) по-долу.

Друг важен въпрос е финансирането на инфраструктурата и предвидимостта на това финансиране, тъй като УИ трябва да изготвят бизнес планове, за да осигурят достатъчни инвестиции в железопътния транспорт. В тази връзка е необходим по-задълбочен анализ на прилагането на член 8, който определя изискванията за финансиране на УИ.

Накрая, цялостната оценка на въздействието от отварянето на пазара следва да обхване и социалните аспекти, включително: i) сигурността на работните места; ii) условията на труд; и iii) устойчивостта на сектора като цяло. Липсата на специализиран железопътен персонал е добре известен проблем.

[7] Член 13а от Директива 2012/34/ЕС гласи: „Комисията наблюдава развитието на пазара на железопътни превози по отношение на въвеждането и използването на общи системи за информация и продажба на директни билети и прави оценка на необходимостта от действие на равнището на Съюза, като взема предвид пазарните инициативи.“. Освен това член 12 от Регламент 2021/782 относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт, предвижда някои задължения за железопътните предприятия да предлагат директни билети.

б. Достъп до обслужващи съоръжения и до услугите, предоставяни в тези съоръжения

Достъпът до обслужващите съоръжения и до услугите, които те предоставят, е от съществено значение за предоставянето на железопътни транспортни услуги.

Разграничението между железопътна инфраструктура и обслужващи съоръжения невинаги се разбира по един и същ начин от различните заинтересовани страни, а липсата на общо разбиране оказва влияние върху прилагането на правилата за достъп и таксуване. Липсата на точно и използваемо определение на конкретни елементи на инфраструктурата или обслужващите съоръжения също затруднява еднозначното им категоризиране и прилагането на съответните разпоредби. Съчетанието от неясни определения и липса на изчерпателност (например относно това какво следва да се счита за допълнителна или спомагателна услуга в контекста на приложение II) също е проблематично. В някои случаи на едно и също място съществуват повече от едно съоръжение или в едно и също съоръжение се предоставя повече от една услуга, което създава неясноти по отношение на приложимите правила (основни примери за това са пристанищата, услугите за тежка и лека поддръжка в съоръжения за високоскоростни железопътни линии и многофункционалните товарни терминали).

Наличната информация за обслужващите съоръжения и достъпността на услугите в тези съоръжения, както се изисква от Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/2177 относно достъпа до обслужващи съоръжения и свързани с железопътните дейности услуги[8], също е ограничена.

Накрая, в регулаторната рамка на ЕС липсват разпоредби за предотвратяване на дискриминационни практики от страна на обслужващи съоръжения, собственост на установени железопътни предприятия (ЖП), когато използването на тези обслужващи съоръжения може да бъде от решаващо значение за конкурентите на ЖП за предоставянето на железопътни услуги.

в. Лицензиране

Като хранилище на уведомленията от националните лицензиращи органи (член 24, параграф 8), Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз (ERA) допринесе значително за оценката на Комисията на разпоредбите относно лицензирането на железопътните оператори, като подчерта въпроси, свързани с: i) уведомленията (забавяния, различия в тълкуването на процедурите, ограничена цифровизация); ii) липсата на информация за различните национални рамки за гражданска отговорност; и iii) взаимодействието между директивата и Директива (ЕС) 2016/798 (Директивата относно безопасността на железопътния

[8] Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/2177 на Комисията от 22 ноември 2017 г. относно достъпа до обслужващи съоръжения и свързани с железопътните дейности услуги (текст от значение за ЕИП) (ОВ L 307, 23.11.2017 г., стр. 1—13).

транспорт)[9]. Комисията отбеляза, че заинтересованите страни не са наясно дали дъщерно дружество или клон на железопътен оператор може да се позовава на лицензa на своето дружество майка. Заинтересованите страни посочиха: i) потенциалната неяснота при тълкуването на някои от документите, необходими за доказване на финансова стабилност, изброени в приложение III; и ii) липсата на позоваване на текущите стандартни финансови отчети.

Накрая, ERA също така докладва за проблеми, възникнали във връзка с формуляра и процедурата за нотификация, определени в Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/171[10].

г. Таксуване

УИ прилагат различни подходи към таксите за достъп до релсов път (ТДРП), особено за определяне на надценките и пазарните сегменти, в които се прилагат ТДРП. Заинтересованите страни също така: i) посочиха липсата на координация между УИ по отношение на ТДРП, прилагани по международни маршрути за трансгранични железопътни услуги; и ii) съобщиха за различни тълкувания и приложения на частите от директивата, свързани с таксуването във връзка с приложения V и VI. Поради тази причина Комисията прие насоки[11], за да внесе яснота относно съществуващите правни задължения, както и да даде примери за най-добри практики и тенденции, наблюдавани на различни железопътни пазари в ЕС.

Заинтересованите страни също съобщават за трудности, с които се сблъскват УИ при събирането на данни от ЖП за изчисляване на ТДРП, както и за липса на яснота по отношение на понятието „преки разходи“, въведено в член 30 и подробно описано в Регламент (ЕС) 2015/909[12]. Националните регулаторни органи имат важна роля в наблюдението и правоприлагането в това отношение.

д. Управление на капацитета

Настоящите правила за управление на капацитета на железопътната инфраструктура са определени в директивата. Данните показват, че настоящата рамка не обслужва еднакво добре всички сегменти на железопътния пазар. По-специално товарните и трансграничните превози се конкурират за капацитет с подходящо количество и качество, за да отговорят на потребностите на клиентите.

[9] Директива (ЕС) 2016/798 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. относно безопасността на железопътния транспорт (преработен текст) (ОВ L 138, 26.5.2016 г., стр. 102—149).
[10] Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/171 на Комисията от 4 февруари 2015 г. относно някои аспекти на процедурата за лицензиране на железопътни предприятия (ОВ L 29, 5.2.2015 г., стр. 3—10).
[11] Съобщение на Комисията — Тълкувателни насоки относно определянето на такси за ползване на железопътна инфраструктура (ОВ C, C/2025/2606, 7.5.2025 г.).
[12] Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/909 на Комисията от 12 юни 2015 г. относно реда и условията за изчисляване на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга (ОВ L 148, 13.6.2015 г., стр. 17—22).

През 2023 г. Комисията представи предложение за регламент, с който се преразглеждат тези правила[13] и се въвеждат: i) нов многогодишен цикъл на планиране; ii) по-добра трансгранична координация; и iii) по-широко използване на икономически стимули, оценка на резултатите и цифрови инструменти. Предложението, което в момента се обсъжда в тристранни преговори, ще замени съществуващата правна рамка с единна, пряко приложима рамка за цялата железопътна мрежа на ЕС.

Заинтересованите страни систематично посочват, че управлението на движението и планирането на поддръжката оказват значително въздействие върху развитието на железопътния транспорт, а в някои случаи отбелязват, че изискванията на директивата по тези въпроси са неясни или се прилагат неравномерно. Като значителни източници на смущения се посочват също така нецелесъобразните критерии за определяне на приоритетите за международното движение, ограниченият и несвоевременен достъп до плановете за строителни работи и ограниченията на капацитета. Мнозина считат, че стимулите за постигане на резултати за УИ трябва да бъдат по-ефективни. Рамковите споразумения осигуряват дългосрочна перспектива за бизнес плановете на железопътните оператори, но не трябва да създават несигурност (например относно подновяването на тези рамкови споразумения) или да се използват за предотвратяване на достъпа до пазара. Според регулаторните органи Регламент (ЕС) 2016/545 относно рамковите споразумения понастоящем не предотвратява тези рискове[14].

e. Регулаторни органи

Осигуряването на стабилно развитие на железопътния пазар изисква силни и независими регулаторни органи. Това е особено вярно по време на разгръщането на конкуренцията и при наличието на ВИП. За да изпълняват важните и разширени задължения, определени в директивата, регулаторните органи трябва да разполагат с необходимия квалифициран персонал и финансиране. Разпоредбите на директивата са доста общи по този въпрос, като оставят на държавите членки свободата да решават както относно механизма на финансиране, така и относно броя на служителите, които трябва да бъдат „пропорционални на значението на железопътния сектор в държавата членка“.

Способността на регулаторните органи да прилагат правилата зависи и от правомощията им в националното законодателство. Когато в директивата не са предвидени изрични разпоредби по отношение на степента на конкретните регулаторни правомощия, националните рамки могат да се различават, което може да застраши равното третиране на предприятията в целия ЕС. Примери за това са правомощията за налагане на санкции и размерът на санкциите, които регулаторните органи могат да налагат (за които в директивата просто е посочено, че трябва да бъдат „подходящи“), или ролята на регулаторните органи в наблюдението на таксите, която в някои държави членки включва правомощия за *предварителна* оценка, докато в други е ограничена до *последващи*

[13] Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно използването на железопътния инфраструктурен капацитет в единното европейско железопътно пространство, за изменение на Директива 2012/34/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС) № 913/2010 — COM/2023/443 final.
[14] Регламент за изпълнение (ЕС) 2016/545 на Комисията от 7 април 2016 г. относно процедурите и критериите за рамкови споразумения за разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура (C/2016/1954, ОВ L 94, 8.4.2016 г., стр. 1—11).

проверки. Като цяло ефективността на действията на регулаторните органи би могла да се подобри чрез по-ясно тълкуване на техните правомощия.

Накрая, неясните или липсващи определения на някои елементи от директивата допълнително усложняват работата на регулаторните органи и създават несигурност за участниците на пазара.

## 4. Високоскоростни услуги

Благоприятната регулаторна рамка, определена в директивата, е ключов фактор за растежа на високоскоростните железопътни услуги, които все повече свързват хората и пазарите по бърз и икономически ефективен начин с по-устойчив вид транспорт[15].

По-добрите високоскоростни железопътни връзки са важна стъпка към изграждането на по-свързана, достъпна и обединена Европа. Комисията признава това в предстоящото си съобщение за високоскоростните железопътни линии, в което се определят необходимите стъпки за постигане на: 1) напълно оперативно съвместима и високопроизводителна мрежа от високоскоростни железопътни линии; 2) конкурентоспособен модел на услуги, ориентиран към обществото; и 3) визия за конкурентоспособен европейски сектор за оборудване за железопътния транспорт.

Сегментът на високоскоростните железопътни превози отбеляза значителен спад в цените и увеличение на броя на пътниците след въвеждането на конкуренция в услугите за вътрешен превоз в Италия, Испания и, по-наскоро, във Франция. Въздействието на конкуренцията върху цените, честотата, услугите по време на пътуване и времето за пътуване зависи от бизнес стратегиите, приети от конкурентните ЖП, но като цяло е благоприятно за пътниците на високоскоростни влакове.

Въпреки това все още съществуват дискриминационни практики и редица пречки за достъпа до високоскоростни железопътни линии, които отслабват положителното въздействие от отварянето на пазара. Наличността на подвижен състав е основна пречка за навлизането на бързо развиващите се пазари на високоскоростния транспорт. Комисията е уведомена за множество случаи, в които новодошлите участници се сблъскват с пречки, създадени от приложимите национални правила, дълги забавяния при получаването на необходимите разрешения и значителни разходи и време за адаптиране на подвижния състав към различни технически спецификации, особено при предоставянето на трансгранични услуги.

Съществуващите обслужващи съоръжения, като например работилниците за поддръжка, невинаги са в състояние да предоставят услугите, необходими за високоскоростните влакове, а когато са в състояние да предоставят тези услуги, тяхното териториално разпределение може да не е адаптирано към потребностите на новите участници. Създаването на нови работилници за поддръжка или адаптирането на съществуващите обаче изисква значително време и инвестиции, както и наличието на подходящо място, което често е невъзможно за по-малките оператори, които не разполагат с икономии от

[15] Съображение 29 от Директива (ЕС) 2016/2370.

мащаба или със съществуваща инфраструктура, с която разполагат установените оператори.

Размерът, структурата и стабилността на ТДРП са други елементи, които оказват влияние върху пазарното предлагане и нивото на конкуренция във високоскоростния железопътен сектор. ТДРП са съществена част от оперативните разходи на високоскоростните железопътни оператори и в същото време източник на приходи за УИ. Високоскоростните железопътни услуги, които са по-рентабилни от конвенционалните услуги поради по-големия брой пътници и по-високите цени, често са обект на надценки към таксите, основани на преките разходи. Това е от полза за финансовите резултати на УИ, но има отрицателно въздействие върху разходите на операторите и в крайна сметка върху цените на билетите, което намалява способността на железопътния транспорт да се конкурира с други видове транспорт. В зависимост от ценовата еластичност, спестяванията на ЖП от по-ниските ТДРП могат да бъдат прехвърлени на пътниците под формата на по-ниски тарифи, което ще стимулира търсенето и в крайна сметка приходите на УИ. Дори без да прехвърлят тези спестявания, подобрените маржове на печалбата биха могли да насърчат операторите да разширят услугите си, което също би увеличило приходите на УИ.

Накрая, несигурността относно приложимите ТДРП (липса на прозрачност, прекалено сложни формули, чести промени) също може да представлява пречка за навлизането на пазара. Липсата на предвидимост относно разходите за достъп до инфраструктурата затруднява изготвянето на солидни бизнес планове и подкопава доверието на потенциалните инвеститори, които се нуждаят от стабилност в дългосрочен план.

Високоскоростните железопътни услуги се предлагат предимно в режим на отворен достъп, но има случаи, в които тези услуги се комбинират с предоставянето на задължения за извършване на обществени услуги (ЗОУ), финансирани от държавата. Тази комбинация може да представлява проблем, когато: i) няма ясно разграничение в счетоводството и оперативната дейност между търговската и частта от услугата, свързана със ЗОУ, за да се избегне кръстосаното субсидиране; или ii) правилата за приоритет водят до преференциално третиране на доставчици, предлагащи комбинирани услуги, в ущърб на чисто търговските доставчици.

Накрая, всяко действие за насърчаване на високоскоростните железопътни връзки ще изисква надеждно наблюдение на пазара. Въпреки това в европейската статистика липсват всеобхватни показатели, специално предназначени за наблюдение на пазарите на високоскоростни железопътни линии и услуги. Това се дължи отчасти на неточните или непоследователни определения на високоскоростните линии или услуги в законодателството на ЕС. Този въпрос ще бъде предмет на инициативи на равнище ЕС[16].

## 5. Вертикално интегрирани предприятия (ВИП)

Директивата не налага конкретна форма на управление в железопътния сектор и съществуват значително различаващи се мнения сред заинтересованите страни относно това дали настоящите разпоредби са ефективни за предотвратяване на антиконкурентно

[16] Вж. приложение В към придружаващия работен документ на службите на Комисията.

поведение от страна на ВИП, когато УИ и ЖП са част от едно и също предприятие. Някои заинтересовани страни считат, че пълното разделяне е единственият ефективен начин за избягване на конфликти на интереси и антиконкурентно поведение, докато други подчертават ползите от интегрираното управление за обществото („системна визия“). Регулаторните органи считат, че въздействието на модела на управление върху конкуренцията не може да бъде обобщено, но твърдят, че ВИП се нуждаят от по-интензивен надзор.

Директивата за управлението въведе специални разпоредби, за да гарантира липсата на конфликти на интереси и антиконкурентно поведение от страна на ВИП. Измененият член 7 от директивата се фокусира върху независимостта на УИ, по-специално в рамките на ВИП, като налага организационно разделение в отделни юридически лица, забранява едновременното назначаване или наемането на висши ръководни кадри от УИ в ЖП (или обратното), наред с другото. Последното е особено важно, тъй като някои примери за двойни мандати и прехвърляне на персонал в рамките на интегрирани предприятия сочат, че продължават да съществуват значителни конфликти на интереси, дори в случаите, когато ВИП формално спазват правните разпоредби. Надзорните правомощия на регулаторните органи по отношение на конфликти на интереси се различават в различните държави.

Директивата определя няколко условия, които да гарантират, че УИ разполага с организационна и управленска независимост по отношение на основните функции (член 7а), за да се избегне дискриминация в полза на интегрираните ЖП. Държавите членки могат също да решат да възложат основните функции (таксуване и разпределение на маршрутите) на независим орган, изпълняващ основни функции. Понастоящем само Ирландия, Унгария, Люксембург и Латвия са избрали това решение.

ВИП все по-често се занимават с несъществени дейности като поддръжка на подвижен състав, издаване на билети, управление на енергията или производство и предоставяне на телекомуникационни услуги. Извършването на дейности по доставка на енергия и поддръжка на подвижен състав от ВИП може да създаде пречки пред конкуренцията, които изискват по-голямо внимание, особено когато тези ВИП използват железопътна инфраструктура, финансирана първоначално с публични средства.

Разделното водене на счетоводство и финансовата прозрачност на вътрешногруповите финансови потоци остават важни въпроси. Други важни проблеми са липсата на прозрачност и трудностите, с които се сблъскват регулаторните органи при достъпа до финансовата информация, необходима за изпълнение на техните задачи по наблюдение и прилагане. Примери за забранено поведение от този вид включват: i) благоприятни условия на финансиране в рамките на групата; ii) натрупване на задачи и отговорности в рамките на ВИП; iii) липса на прозрачност; и iv) липса на разделно водене на счетоводство. Прякото прехвърляне на активи между предприятия от една и съща група също може да представлява проблем.

Дейността на регулаторните органи е от ключово значение за осигуряване на спазването на правилата, свързани с ВИП, по-специално правилата за разделно водене на счетоводството и защитните мерки срещу дискриминационни практики. Член 56, параграф 12 от директивата дава право на регулаторните органи да проверяват спазването на член 6 (разделно водене на счетоводство) и член 7г (финансова

прозрачност). Ефективността на разследващите правомощия на регулаторните органи обаче зависи от националната законодателна рамка и не е еднаква във всички държави членки. Останалите предизвикателства включват интензивното използване на ресурси при одитите и трудностите при достъпа до критична информация. Оптимизирането на правомощията на регулаторните органи, подобряването на достъпа им до данни и разглеждането на възможността за одити от трети страни, финансирани от операторите, биха могли да подобрят ефективността и да гарантират последователно прилагане.

Нарушаването на конкуренцията и дискриминационните практики биха могли да бъдат предотвратени в по-голяма степен чрез регулаторни инициативи, като например: i) премахване на правните неясноти в ключови определения; ii) повишаване на прозрачността при достъпа до данни и финансовите потоци; iii) физическо и оперативно разделяне на ИТ системите между УИ и ЖП; iv) справедлив достъп до обслужващите съоръжения и пространството на гарите; и v) укрепване на независимостта, ресурсите и капацитета за правоприлагане на регулаторните органи[17].

## 6. Заключения

На този етап е трудно да се даде пълна и надеждна оценка на въздействието на преработената директива. Основанията за това са: i) краткият период от време, изминал от пълното въвеждане на директивата в държавите членки; ii) въздействието на пандемията от COVID-19 върху железопътния сектор; и iii) въздействието на енергийната криза върху железопътния сектор. Въпреки положителните развития на някои пазари, има силни индикации, че много пречки продължават да ограничават създаването на единна европейска железопътна зона, както е предвидено в директивата, и че има аспекти на директивата, които не отговарят адекватно на оставащите пречки.

През последните няколко години Комисията предприе инициативи за разрешаване на конкретни проблеми, посочени в директивата. Тези инициативи включват **предложение за регламент относно използването на железопътния инфраструктурен капацитет** и **насоките за ТДРП**. **Предстоящото съобщение на ЕС относно високоскоростните железопътни линии** разглежда въпроси, свързани с регулирането на пазара и необходимостта от инвестиции в инфраструктурата. Вече са в ход и **инициативи във връзка с продажбите на билети**.

Въпреки тези неотдавнашни инициативи на Комисията все още предстои да бъдат намерени решения за някои проблеми в прилагането на железопътните разпоредби.

ОИР е ключов елемент от отварянето на пазара и следва да се прилага последователно и да се използва по подходящ начин. В зависимост от резултатите от оценката на използването на ОИР и прилагането на **Регламент (ЕС) 2018/1795,** Комисията може да реши да преразгледа този регламент.

[17] За повече подробности относно този параграф вж. „Въвеждащо проучване относно вертикално интегрираните железопътни предприятия в Европейския съюз“ на уебсайта на ГД „Мобилност и транспорт“.

Железопътният транспорт изисква справедлив и недискриминационен достъп до обслужващите съоръжения и до услугите, предоставяни в тези съоръжения, но в тази област все още съществуват сериозни пречки. Комисията ще оцени тези пречки при преразглеждането на **Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/2177**.

Предвид проблемите, свързани с лицензирането, Комисията ще разгледа и **Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/171**, за да прецени как той може да бъде актуализиран и подобрен.

По отношение на липсата на всеобхватни конкретни показатели за наблюдение на пазара, Комисията ще преразгледа **Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1100**, за да включи конкретни показатели за високоскоростния железопътен превоз и показатели за социалните и трудовите аспекти, като същевременно опрости максимално задълженията за докладване.

Комисията е наясно, че някои проблемни аспекти на директивата изискват по-задълбочена оценка и ще продължи да работи със сектора за тяхното разрешаване. Наличността и финансирането на подвижния състав е основен пример за тези проблемни аспекти. Що се отнася до продължаващите проблеми, свързани с ВИП, Комисията е решена да прилага ефективно настоящите разпоредби в тази област.