



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.12.2021 г.
COM(2021) 832 final

2021/0437 (COD)

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на Регламент (ЕС) 2020/1429 по отношение на продължителността на референтния период за прилагането на временни мерки във връзка с налагането на такси за ползване на железопътната инфраструктура

(текст от значение за ЕИП)

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Железопътният сектор е от стратегическо значение за Европейския съюз. Той има жизненоважен принос за цялостната икономика и заетостта в ЕС, като осигурява пряко заетост на над 900 000 души, около 500 000 от които работят в железопътните предприятия, а около 400 000 са наети от управителите на инфраструктура (към края на 2018 г.)¹.

Железопътният транспорт е от решаващо значение за стратегията на ЕС за устойчив транспортен сектор, икономическо и социално сближаване и свързаност на европейските граждани в рамките на територията на собствената им държава и между отделните държави членки. Железопътният транспорт има важен принос за съчетанието от различни видове транспорт в ЕС, като осигурява екологично чиста мобилност и високо ниво на ефикасност. Поради това той е от решаващо значение за постигане на целите на Зеления пакт предвид стойността му като най-устойчив и най-благоприятен за околната среда вид транспорт.

През 2018 г. европейските железници са превозили около 1,6 милиарда тона товари и 7,1 милиарда пътници. През същата година пътничопотокът в ЕС е достигнал 400 милиарда пътничокилометра, като сухопътният транспорт е възлизал общо на около 5 трилиона пътничокилометра. Железопътният пътничопоток е предимно с национален характер, като през 2018 г. трансграничният дял е само 7 %².

През 2018 г.³ товаропотокът в ЕС е достигнал 435 милиарда тонкилометра, като сухопътният транспорт е възлизал общо на около 2,3 трилиона тонкилометра. Около половината от общите железопътни товарни превози са трансгранични. Това означава, че железопътните товарни превози имат голямо европейско измерение.

От началото на 2020 г. пандемията от COVID-19 оказва огромно въздействие върху железопътния транспорт в Съюза. Железопътният пътнически и товарен транспорт намаля поради ограниченията на мобилността и последвалото по-свито търсене на транспортни услуги. По време на първия период от пандемията през пролетта на 2020 г. железопътните оператори спряха по-голямата част от международните пътнически влакове. Броят на пътниците, използвали вътрешния железопътен транспорт, намаля през първата вълна на пандемията с до 90 % в сравнение с предходната година. Няколко оператори, по-конкретно нови участници на пазара, трябваше да преустановят дейността си, като същевременно операторите на железопътни товарни превози съобщиха за тежък спад на превозваните обеми, тъй

¹ Работен документ на службите на Комисията, придружаващ Седмия мониторингов доклад за развитието на железопътния пазар съгласно член 15, параграф 4 от Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, COM(2021) 5 final.

² Пак там.

³ Пак там.

като много предприятия намалиха или дори спряха производството си поради въздействието на пандемията. През целия летен период на 2020 г. търсенето и транспортните обеми останаха на ниски нива както при пътническите, така и при товарните превози.

През есента на 2020 г. втората вълна на пандемията принуди много държави да предприемат допълнителни ограничителни мерки по отношение на мобилността на гражданите. Третата вълна на пандемията възпрепятства бързото възстановяване на железопътния трафик, по-специално по отношение на услугите за железопътен превоз на пътници. През октомври и ноември 2020 г. държавите членки наложиха нови ограничения на мобилността, като само частично и постепенно ги премахнаха през 2021 г. Броят на пътниците все още не се е възстановил до равнищата отпреди пандемията, което може да отнеме по-дълго от очакваното, по-специално що се отнася до търговския пътнически трафик. Следователно въздействието на пандемията върху сектора на транспорта продължава да е значително. Появата на новия изключително заразен вариант на COVID-19 „Омикрон“ през есента на 2021 г., с все още неизвестни характеристики в сравнение с предишните варианти, поражда загриженост относно четвъртата вълна на пандемията и по-строгите ограничителни мерки.

На 7 октомври 2020 г. Европейският парламент и Съветът приеха Регламент (ЕС) 2020/1429 за установяване на мерки за устойчив железопътен пазар с оглед на избухването на COVID-19⁴. Целта на Регламента беше да се предостави възможност на заинтересованите страни от сектора на железопътния транспорт да се справят по-добре с финансовите последици от пандемията от COVID-19 и да се отговори на спешните им нужди от ликвидност, освобождаване от плащане или отлагане на плащането на таксите за минималния пакет за достъп и за достъп до инфраструктура, която свързва обслужващите съоръжения.

Тези мерки за облекчение се прилагаха за таксите, дължими през референтния период, предвиден в член 1 от Регламента, а именно от 1 март 2020 г. до 31 декември 2020 г. (наричан по-нататък „референтният период“). Приложното поле беше ограничено в рамките на този срок, за да се гарантира, че мерките се прилагат само докато е необходимо.

С член 5 от Регламент (ЕС) 2020/1429 на Комисията беше оправомощена, въз основа на данни, предоставени от управителите на инфраструктура, показващи трайно намаляване на железопътния трафик, очевидно свързано с пандемията от COVID-19, да удължава референтния период с до шест месеца чрез делегирани актове. Референтният период би могъл да бъде удължаван до 14 април 2022 г.

Комисията упражни това делегирано правомощие два пъти⁵ и удължи референтния период до 31 декември 2021 г. Правомощието да приема делегирани актове за

⁴ ОВ L 333, 12.10.2020 г., стр. 1—5.

⁵ Делегиран регламент (ЕС) 2020/2180 на Комисията от 18 декември 2020 г. за удължаване на референтния период, предвиден в Регламент (ЕС) 2020/1429 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на мерки за устойчив железопътен пазар с оглед на избухването на COVID-19 (ОВ L 433, 22.12.2020 г., стр. 37) и Делегиран регламент (ЕС) 2020/1061 на Комисията

удължаване на референтния период беше предоставено на Комисията за срок от една година, считано от 13 октомври 2020 г., и вече изтече.

Въз основа на данните, предоставени на Комисията от управителите на железопътна инфраструктура в Съюза, които обхващат периода до септември 2021 г., пандемията е засегнала по-силно сегмента на услугите за превоз на пътници, и по-специално сегмента на търговските услуги за превоз на пътници, със значително намаляване на тяхното предлагане във всички държави членки, което все още не се е върнало към нивата от 2019 г. Броят на обхванатите от задължение за извършване на обществена услуга пътнически влакове, движещи се по мрежата между януари и септември 2021 г., е сравним с този, който се отнася за същия период през 2019 г., докато през 2020 г. е бил със 7,8 % по-нисък в сравнение с 2019 г. За сметка на това броят на влаковете, осъществяващи търговски услуги за превоз на пътници, между януари и септември 2021 г. все още е бил с 21,5 % по-нисък, отколкото през същия период на 2019 г., което показва, че не е имало възстановяване в сравнение със същия период през 2020 г., когато той е бил с 23,3 % по-нисък в сравнение с 2019 г. Броят на товарните влакове, движещи се по мрежата, все още е с 2,5 % по-нисък, отколкото през съответния период на 2019 г. Подобни тенденции може да се наблюдават, когато услугите за превоз са изразени във влакилометри. Между януари и септември 2021 г. пътническите услуги, обхванати от задължение за извършване на обществена услуга, изразени във влакилометри, са били с 5,2 % по-ниски в сравнение със същия период на 2019 г. Търговските услуги за превоз на пътници, изразени във влакилометри, останаха с 25,6 % по-ниски през 2021 г. в сравнение със същия период на 2019 г., в съответствие с (ниското) равнище, достигнато още през 2020 г. Изразената във влакилометри работа, извършена от товарни влакове, движещи се по мрежата, показва известни признаци на възстановяване, но остана с 2,6 % по-ниска между януари и септември 2021 г. в сравнение със същия период на 2019 г. От горепосоченото следва, че установеният спад в нивото на железопътния трафик в резултат на пандемията от COVID-19 все още е налице.

Поради това е необходимо Регламент (ЕС) 2020/1429 да бъде изменен, за да се удължи допълнително референтният период.

Тъй като пандемията все още не е приключила и продължава да съществува известна степен на непредвидимост на бъдещото развитие, необходимо е също така на Комисията да се делегира правомощието да удължава, всеки път с максимум шест месеца, горепосочения период, в съответствие със съществуващата правна уредба.

Съответно се предлага референтният период да се удължи до 30 юни 2022 г., а Комисията да се оправомощи да приема делегирани актове за допълнително удължаване на този период до 31 декември 2023 г. Предлага се също така делегирането на правомощия да приключи на същата дата, т.е. 31 декември 2023 г.

от 28 юни 2021 г. за удължаване на референтния период, предвиден в Регламент (ЕС) 2020/1429 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на мерки за устойчив железопътен пазар с оглед на избухването на COVID-19 (ОВ L 229, 29.6.2021 г., стр. 1).

Всички останали разпоредби на действащия регламент следва да останат непроменени.

Поради непредвидимото развитие на пандемията от COVID-19, и по-специално внезапната поява на нови обезпокоителни варианти, беше невъзможно съответните мерки да бъдат приети навреме. Регламент (ЕС) 2020/1429 изисква от Комисията да взема решението си за евентуалното удължаване на референтния период въз основа на данни, които управителите на инфраструктура е трябвало да предоставят след изтичането на половината от периода за удължаване на референтния период. Комисията не беше в състояние да приеме допълнително удължаване на референтния период преди изтичането на делегираните правомощия, тъй като необходимите данни все още не бяха налични към този момент.

За да се избегнат пропуски в прилагането на мерките след 31 декември 2021 г. (края на текущия референтен период), настоящият регламент следва да обхваща и периода преди влизането му в сила. Предвид естеството на мерките, предвидени с настоящия регламент, прилагането с обратна сила не води до нарушаване на оправданите правни очаквания на засегнатите лица.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Настоящото предложение има за цел да гарантира продължаването и непрекъснатостта на настоящите извънредни мерки, въведени с цел смекчаване на последиците от пандемията от COVID-19 върху железопътния транспорт и запазване на целостта на единното европейско железопътно пространство. Тези мерки допълват и вземат предвид правната уредба, установена с Директива 2012/34/ЕС.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Ефективното функциониране на единното европейско железопътно пространство зависи от икономическите резултати на участниците на пазара и от запазване на постиженията по отношение на независимостта на управлението на управителите на инфраструктура и железопътните предприятия, прозрачността на разпоредбите за таксуване и достъп до мрежата, недискриминацията и равното третиране при разпределянето на маршрути и схемите за таксуване, както и отварянето на пазара. Отрицателните икономически последици от пандемията от COVID-19 за заинтересованите страни в областта на железопътния транспорт биха могли да застрашат тяхната финансова жизнеспособност и евентуално да доведат до тежки отрицателни последици за функционирането на транспортната система, което би оказало отрицателно въздействие върху икономиката като цяло. Данните за обемите, събрани от управителите на инфраструктура в ЕС и обхващащи периода март 2020 г. до септември 2021 г., ясно показват, че въздействието на пандемията върху железопътния трафик все още не е приключило и че възстановяването е нестабилно. Поради това предложеният регламент за изменение има за цел мерките за справяне с трайните последици за сектора да продължат да се прилагат. Това би било в съответствие и с удължаването на срока на действие на други мерки, които помагат на държавите членки и на предприятията и гражданите на ЕС да се справят с отрицателното въздействие на пандемията. Например на 18 ноември 2021 г.

Комисията удължи срока на действие на Временната рамка за мерки за държавна помощ⁶ до 30 юни 2022 г., като позволи на държавите членки при необходимост да продължат своите схеми за подпомагане и да гарантират, че предприятията, които все още са засегнати от кризата, няма внезапно да бъдат лишени от необходимата финансова подкрепа.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Настоящата инициатива се основава на член 91 от Договора за функционирането на Европейския съюз, който е и правното основание на Регламент (ЕС) 2020/1429.

• Субсидиарност (при неизключителна компетентност)

Целите на предложението не може да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки по следната причина: таксите за достъп до релсов път са изчерпателно регулирани на равнище ЕС и поради това държавите членки не могат да се отклоняват от правилата на Съюза, освен ако е налице специално европейско законодателство. Директива 2012/34/ЕС не допуска държавите членки — в контекста на пандемията от COVID-19 — да реагират на непредвиденото въздействие върху железопътния транспорт, по-специално чрез адаптиране на правилата за таксуване и за разпределение на капацитета. Това беше разрешено с Регламент (ЕС) 2020/1429 само по изключение и в определени граници. Освен това съгласно разпоредбите на посочения регламент държавите членки са тези, които решават дали да прилагат предвидените мерки, като имат предвид и средствата, с които разполагат по отношение на публичното финансиране. Поради това предложеното удължаване на срока на прилагане на мерките, предвидени в Регламент (ЕС) 2020/1429, е в съответствие с принципа на субсидиарност.

• Пропорционалност

Предложението не надхвърля необходимото за постигане на целта за намаляване на въздействието на настоящата пандемия от COVID-19 чрез удължаване за ограничен период на целевите дерогации от Директива 2012/34/ЕС, приети с Регламент (ЕС) 2020/1429. Следователно предложената мярка е пропорционална. Удължаването на референтния период е в съответствие с предишните удължавания и отразява заключенията, които може да бъдат направени въз основа на наличните в момента данни. Предлага се също така да се удължи срокът на правомощията на Комисията да удължава референтния период, за да се вземе предвид бъдещото развитие на пандемията.

⁶ Съобщение на Комисията — Шесто изменение на Временната рамка за мерките за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19 и изменение на приложението към Съобщението на Комисията до държавите членки относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към застраховането на краткосрочни експортни кредити (2021/C 473/01)(ОВ С 473, 24.11.2021 г., стр. 1—15).

- **Избор на инструмент**

Тъй като това е предложение за изменение на съществуващ регламент, следва да се използва същият инструмент.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

Това е спешна мярка, породена от непредвидимото естество на пандемията от COVID-19.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Предвид неотложния характер на въпроса не беше проведена официална консултация със заинтересованите страни. Въпреки това както органите на държавите членки, така и заинтересованите страни призоваха Комисията да удължи срока на действие на Регламент (ЕС) 2020/1429.

По-конкретно, сдруженията в железопътния сектор, които представляват железопътните предприятия, многократно се обърнаха към Комисията с молба за удължаване на мерките. Освен това държавите членки и управителите на инфраструктура вече са въвели такива мерки.

Като се има предвид липсата на подходящи разпоредби за извънредни ситуации в Директива 2012/34/ЕС и продължаващите последици от пандемията за железопътния сектор, е необходимо да се удължи срокът на възможното прилагане на настоящите мерки.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Както беше обяснено, не беше възможно да се съберат експертни становища с обичайната степен на подробност поради неотложния характер на ситуацията. Комисията обаче се е възползвала от опита, придобит чрез контактите с държавите членки и заинтересованите страни в железопътния сектор, както и от постоянния мониторинг на обема на железопътния трафик чрез данните, предоставяни от управителите на инфраструктурата през последните две години.

- **Оценка на въздействието**

Предвид неотложния характер на ситуацията не беше извършена оценка на въздействието.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Не се прилага.

- **Основни права**

Не се прилага.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Не се прилага.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизми за мониторинг, оценка и докладване**

Мярката не включва никакви специфични мерки за мониторинг или докладване. При все това Комисията следва да следи развитието на пандемията от COVID-19 и нейното въздействие върху единното европейско железопътно пространство и при необходимост да бъде оправомощена да приеме делегиран акт за удължаване на сроковете, свързани с тази мярка.

- **Обяснителни документи (за директивите)**

Няма.

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

С член 1 от предложения регламент се изменят член 1, член 5, параграф 2 и член 6, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2020/1429, като се удължава референтният период, максималното му допълнително удължаване и срокът на правомощията на Комисията в това отношение.

В член 2 се предвижда предложеният регламент да се прилага от 1 януари 2022 г.

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на Регламент (ЕС) 2020/1429 по отношение на продължителността на референтния период за прилагането на временни мерки във връзка с налагането на такси за ползване на железопътната инфраструктура

(текст от значение за ЕИП)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 91 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет¹,

след консултация с Комитета на регионите,

в съответствие с обикновената законодателна процедура²,

като имат предвид, че:

- (1) Пандемията от COVID-19 доведе до рязък спад на железопътния трафик поради значителното намаляване на търсенето. Това оказва сериозно въздействие върху железопътните предприятия.
- (2) Тези обстоятелства са извън контрола на железопътните предприятия, които непрекъснато са изправени пред значителни проблеми с ликвидността, големи загуби и в някои случаи рискуват да изпаднат в несъстоятелност.
- (3) За да се противодейства на отрицателните икономически последици от пандемията от COVID-19 и да се подкрепят железопътните предприятия, по силата на Регламент (ЕС) 2020/1429 на Европейския парламент и на Съвета³ на държавите членки беше предоставена възможност да разрешат на управителите на инфраструктура да намаляват, освобождават от плащане или да отлагат плащането на такси за достъп до железопътната инфраструктура. Тази възможност бе предоставена за референтен период от 1 март 2020 г. до 31 декември 2020 г. и бе удължена допълнително с Делегиран регламент (ЕС)

¹ Становище на [да се актуализира в окончателния текст от ЕП и Съвета].

² Позиция на Европейския парламент от [да се актуализира в окончателната версия от ЕП и Съвета] и решение на Съвета от [да се актуализира в окончателната версия на ЕП и Съвета].

³ Регламент (ЕС) 2020/1429 на Европейския парламент и на Съвета от 7 октомври 2020 г. за установяване на мерки за устойчив железопътен пазар с оглед на избухването на COVID-19 (ОВ L 333, 12.10.2020 г., стр. 1).

2021/1061 на Комисията⁴ до 31 декември 2021 г. Комисията вече няма правомощия да удължава този референтен период.

- (4) Пандемията от COVID-19 продължава и появата на много заразни и непредвидими варианти, като например варианта на COVID-19, наречен „Омикрон“, създава несигурност за бъдещето и за рисковете от нови ограничителни мерки.
- (5) Отрицателното въздействие на пандемията от COVID-19 върху железопътния трафик продължава и е възможно железопътните предприятия да продължат да бъдат засегнати в зависимост от бъдещото развитие на пандемията. С цел да се отговори на неотложните нужди на сектора референтният период по Регламент (ЕС) 2020/1429 следва да бъде удължен до 30 юни 2022 г.
- (6) Непредвидимото развитие на пандемията от COVID-19, внезапната поява на нови варианти и необходимостта да се оцени тяхното въздействие върху железопътния сектор изискват бърз и гъвкав регулаторен отговор. За да се избегне пропуск в отговора на настоящата ситуация, е целесъобразно да се осигури непрекъснатост на прилагането на мерките след 31 декември 2021 г. Предвид естеството на мерките, предвидени с настоящия регламент, прилагането с обратна сила на това удължаване на референтния период няма да доведе до нарушаване на оправданите правни очаквания на съответните лица.
- (7) Комисията следва непрекъснато да анализира икономическото въздействие от пандемията от COVID-19 върху железопътния сектор и Съюзът следва да бъде в състояние да удължи без ненужно забавяне срока на прилагане на предвидените в настоящия регламент мерки, ако неблагоприятните условия продължават да са налице. Делегираните правомощия съгласно Регламент (ЕС) 2020/1429 следва да бъде удължено при същите условия до 31 декември 2023 г.
- (8) Доколкото целта на настоящия регламент, а именно да се удължи прилагането на временните правила за налагането на такси за ползване на железопътната инфраструктура, приети в отговор на неотложната ситуация, възникнала вследствие на пандемията от COVID-19, не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки, а поради обхвата и последиците на действието може да бъде по-добре постигната на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящият регламент не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.
- (9) Поради това Регламент (ЕС) 2020/1429 следва да бъде съответно изменен.
- (10) За да се даде възможност за бързото прилагане на предвидените в настоящия регламент мерки, той следва да влезе в сила по спешност в деня след деня на публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз,

⁴ Делегиран регламент (ЕС) 2020/1061 на Комисията от 28 юни 2021 г. за удължаване на референтния период, предвиден в Регламент (ЕС) 2020/1429 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на мерки за устойчив железопътен пазар с оглед на избухването на COVID-19 (ОВ L 229, 29.6.2021 г., стр. 1).

ПРИЕХА НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

Член 1

Изменение на Регламент (ЕС) 2020/1429

Регламент (ЕС) 2020/1429 се изменя, както следва:

- (1) в член 1 второто изречение се заменя със следното:
„Той се прилага по отношение на железопътната инфраструктура за вътрешни и международни превози, обхваната от посочената директива, за периода от 1 март 2020 г. до 30 юни 2022 г. (наричан по-нататък „референтният период“).“
- (2) в член 5, параграф 2 второто изречение се заменя със следното:
„Всяко такова изменение може да удължи референтния период само с до шест месеца, като референтният период не може да бъде удължаван след 31 декември 2023 г.“
- (3) в член 6 параграф 2 се заменя със следното:
„2. Правомощието да приема делегирани актове, посочено в член 5, параграф 2, се предоставя на Комисията до 31 декември 2023 г.“

Член 2

Влизане в сила

Настоящият регламент влиза в сила в деня след деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Той се прилага от 1 януари 2022 г.

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Европейския парламент
Председател

За Съвета
Председател