



Брюксел, 30.1.2013
COM(2013) 25 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

ОТНОСНО

**„ЧЕТВЪРТНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЕН ПАКЕТ В ОБЛАСТТА НА ЖЕЛЕЗОПЪТНИЯ
ТРАНСПОРТ – ЗАВЪРШВАНЕ НА ЕДИННОТО ЕВРОПЕЙСКО
ЖЕЛЕЗОПЪТНО ПРОСТРАНСТВО ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ И РАСТЕЖ“**

(текст от значение за ЕИП)

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

ОТНОСНО

**„ЧЕТВЪРТНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЕН ПАКЕТ В ОБЛАСТТА НА ЖЕЛЕЗОПЪТНИЯ
ТРАНСПОРТ – ЗАВЪРШВАНЕ НА ЕДИННОТО ЕВРОПЕЙСКО
ЖЕЛЕЗОПЪТНО ПРОСТРАНСТВО ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ И РАСТЕЖ“**

(текст от значение за ЕИП)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Бялата книга за транспорта от 2011 г.¹ представи визия за създаването на единно европейско железопътно пространство, както и за подхода на Комисията към гарантиране на конкурентоспособността на транспорта в ЕС в дългосрочен план и същевременно за поемане на предизвикателствата на очаквания растеж, сигурността по отношение на горивата и намаляването на въглеродните емисии. Важен аспект на политиката е да се подсили ролята на железопътния транспорт предвид трудностите във връзка с намаляването на зависимостта от петрола в други сектори. Но това може да бъде постигнато единствено ако железопътният транспорт предоставя ефективни и привлекателни услуги и ако се премахнат нормативните и пазарните слабости, пречките за навлизане на пазара и тежките административни процедури, които възпрепятстват ефективността и конкурентоспособността.

Европейският железопътен сектор генерира оборот от 73 млрд. EUR² и осигурява заетост на 800 000 служители³. Всяка година публичните органи инвестират значителни суми в него. През 2009 г. това се равняваше на 20 млрд. EUR плащания за задължения за обществени услуги и 26 млрд. EUR публични инвестиции в инфраструктура⁴.

В повечето държави — членки на ЕС, публичните плащания са се увеличили значително, като същевременно растежът в пътникокилометри бе по-умерен. Общо пътникокилометрите се увеличиха с 4,3 % между 2005 и 2010 г.⁵ Значителните инвестиции в публичния сектор, особено в по-новите държави — членки на ЕС, където платените субсидии са се увеличили повече от два пъти през последните шест години,

¹ Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите, COM(2011) 144 окончателен.

² Включва управителите на инфраструктури (УИ), които са интегрирани с железопътните предприятия (ЖП) (холдинги)

³ 463 000, работещи в пътническия железопътен транспорт.

⁴ Оценка на въздействието на отварянето на вътрешния пазар за пътнически железопътни превози (ОВ)

⁵ Бялата книга за транспорта от 2011 г.

сами по себе си не са осигурили съответното увеличение в търсенето на железопътни превози. Това отчасти се дължи на неспособността за ограничаване на оперативната неефективност, породена от липсата на подходящи стимули за конкуренцията. В някои държави членки публичното финансиране дори се предоставя пряко, без конкурентна тръжна процедура. Повишаването на ефективността е крайно необходимо за генерирането на устойчив растеж и е в полза на публичните бюджети.

Въпреки положителните промени на някои пазари делът на железопътния товарен превоз е намалял от 11,5 % до 10,2 % от 2000 г. насам.⁶ През същия период делът на пътническият железопътен транспорт в общия обем на превозите в ЕС е сравнително постоянен на равнище от около 6 %. Развитието на пазарните сегменти на вътрешните железопътни превози е неравномерно сред държавите членки, като се започне от спад с повече от 10 % в Унгария и се стигне до увеличение с над 20 % в Швеция от 2005 до 2010 г.⁷ Това е така въпреки въвеждането в експлоатация на около 6000 km високоскоростен релсов път през периода⁸. Високоскоростните мрежи увеличиха своя пазарен дял спрямо въздушния транспорт, като станаха предпочитаният избор на пътниците за някои отсечки и позволиха на железопътния транспорт да се конкурира по-ефикасно в редица маршрути. През периода 2020 — 2035 г. се очаква високоскоростната железопътна система да отбележи най-голям ръст в търсенето от всички видове транспорт⁹, водейки до значителен растеж, инвестиции и възможности за заетост, които този пакет цели да доразвие.

Последното проучване на Евробарометър¹⁰ показва, че само 6 % от европейците използват влака най-малко веднъж седмично¹¹. Сред потребителите¹² железопътните услуги се класират на 27-мо място от общо 30 пазара на услуги, с твърде слаби резултати по сравнимост и удовлетвореност на клиентите. Железопътният пазар е на второ място по брой на проблемите, като в рамките на ЕС има големи различия. Потребителите не смятат, че проблемите могат да се решат задоволително. От средата на 90-те години насам в някои части на ЕС (по-специално в относително по-новите държави членки) недостатъчните инвестиции създадоха порочен кръг на спад с влошаване на инфраструктурата и подвижния състав, което прави използването на железопътен транспорт непривлекателно, особено предвид големия растеж на притежаването на автомобили, породен от повишаването на благосъстоянието. Автомобилите заемат голям дял в транспорта в градските райони и 59 % от европейците никога не използват крайградски влакове. В този контекст и предвид факта, че в държавите от ЕС27 урбанизацията е достигнала 75 %, съществува огромен потенциал за развитие на пазара за крайградски и регионален пътнически железопътен транспорт, особено предвид нарастването на задръстванията по пътищата¹³.

⁶ Работен документ на службите на Комисията —РДСК(2012) 246 окончателен/2

⁷ Доклад на SDG — допълнителни действия на европейско равнище (2012 г.)

⁸ Изследване на Everis на нормативните варианти за отваряне на пазара (2010 г.)

⁹ Доклад на SDG — допълнителни действия на европейско равнище (2012 г.)

¹⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_en.pdf.

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf

¹² http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm

¹³ Оценка на въздействието на отварянето на вътрешния пазар за пътнически железопътни превози

2. ДОКЪДЕ СМЕ СТИГНАЛИ

С цел да се създаде вътрешен пазар за железопътен транспорт и по този начин по-ефективна промишленост, която да откликва на нуждите на потребителите, в ранното законодателство на ЕС бяха определени основните принципи, ръководещи подобряването на ефективността на железопътния транспорт чрез постепенното отваряне на пазара, създаването на независими железопътни предприятия и управители на инфраструктура и разделянето на счетоводството им. От 2000 г. насам тези принципи бяха постепенно реализирани, не на последно място и чрез приемането на три последователни законодателни пакета. Въпреки това делът на железопътните превози остава скромнен, което отчасти се дължи на проблеми с пригодността (например железопътният транспорт не е практичен за множество пътувания на къси разстояния в градските райони като пътуванията до супермаркета), но и на пречките пред навлизането на пазара, които възпрепятстват конкуренцията и иновациите.

През 2012 г. части от това законодателство бяха опростени, консолидирани и допълнително подсилени чрез Директива 2012/34/ЕС за създаване на единно европейско железопътно пространство¹⁴, която укрепва вече съществуващите разпоредби относно конкуренцията, регулаторния надзор и финансовата структура на железопътния сектор. Това засилва правомощията на националните регулаторни органи, подобрява рамката за инвестиции в железопътния транспорт и осигурява по-справедлив достъп до железопътната инфраструктура и до свързаните с железопътния сектор услуги. Директивата влезе в сила на 15 декември 2012 г., като транспонирането се изисква до средата на 2015 г.

Паралелно с отварянето на пазара други мерки на ЕС доведоха до подобряване на оперативната съвместимост и безопасността на националните мрежи. По-интегрираният европейски подход към железопътния транспорт има за цел да улесни трансграничното движение, което да помогне на железопътния транспорт да се възползва от своето конкурентно преимущество на по-дълги разстояния, и да осигури единен пазар за доставчиците на железопътно оборудване с по-ниски разходи. Например инициативата Shift2Rail¹⁵ ще допринесе за развитието на железопътния транспорт чрез насърчаване на радикални нововъведения в подвижния състав за пътнически превози и товарен транспорт, както и в системите за управление на движението и железопътната инфраструктура.

Бяха направени значителни инвестиции в железопътната инфраструктура. Новата политика за трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T)¹⁶ се стреми да постигне много ефикасна европейска транспортна мрежа със силни основни железопътни артерии. Комисията предложи нов инструмент за финансиране на инфраструктурата за следващата многогодишна финансова рамка в подкрепа на тези приоритети — механизма за свързване на Европа¹⁷. Новата инфраструктурна политика предоставя необходимата нормативна уредба и необходимото финансиране за завършването на основната железопътна мрежа, която ще бъде гръбнакът на вътрешния пазар. Инфраструктурните инвестиции са от съществено значение, но сами по себе си са

¹⁴ Директива 2012/34/ЕС

¹⁵ <http://www.unife.org/page.asp?pid=194>

¹⁶ COM (2011) 650 окончателен/2

¹⁷ COM/2011/0665 окончателен.

недостатъчни, за да се реализира потенциалът на железопътния транспорт. Това изисква и структурни промени за повишаване на оперативната ефективност и качеството на услугите чрез по-солидно и прозрачно управление и отваряне на пазара.

На заседанието на Европейския съвет от 28-29 юни 2012 г. държавните и правителствени ръководители приеха „Пакт за растеж и работни места“¹⁸, който е насочен към задълбочаване на единния пазар чрез премахване на пречките с цел насърчаване на растежа и разкриването на работни места в мрежовите индустрии. В резултат на това Комисията определи четвъртия законодателен пакет в областта на железопътния транспорт като ключова инициатива за генериране на растеж в ЕС при приемането на Акта за единния пазар II през октомври 2012 г.¹⁹

Този пакет е изготвен, за да се преодолеят оставащите пречки пред единното европейско железопътно пространство.

3. ПЪТЯТ ПРЕД НАС

3.1 Управление на инфраструктурата

Въпреки че в някои части на света (по-специално Северна Америка) има конкурентни железопътни инфраструктури, по-голямата част от мрежата на ЕС е създадена като единна мрежа на национално равнище. Освен това ефективното използване на инфраструктурата се основава на интензивното ѝ използване. Ето защо инфраструктурата в ЕС е и вероятно ще остане естествен монопол. Затова съществуващото законодателство на ЕС изисква известно разделяне между управителите на инфраструктура (УИ), които експлоатират мрежата, и железопътните предприятия (ЖП), които извършват железопътните транспортни услуги по нея, с цел да се гарантира справедливо и равно третиране на всички ЖП. Необходима е пълна независимост на таксуването и разпределянето на капацитет, тъй като те се считат за ключови фактори за гарантиране на равен достъп.

Въпреки това, тъй като са естествени монополи, УИ не винаги реагират на нуждите на пазара и данни от ползвателите навеждат на мисълта, че сегашното управление не осигурява достатъчно стимули за тях, за да откликнат на нуждите на потребителите. По-специално в случая на УИ в холдингови структури съществуват сериозни критики от нови участници на пазара, че УИ понякога увеличават таксите за релсовия път и за достъпа до гарата за обслужване на пътниците съществено в сравнение с цените за утвърдените участници на пазара.

Информационната асиметрия води до конкурентни предимства за утвърдените участници и съществува постоянен риск от кръстосано субсидиране, дължащ се на липсата на пълна финансова прозрачност. Пример за такова предимство може да бъде намерен в обществената поръчка за услуги в областта на железопътния транспорт в Саксония-Анхалт, която беше възложена на Deutsche Bahn (DB) въз основа на ангажимента на нейното дъщерно предприятие DB Regio да компенсира всяко

¹⁸ EUCO 76/12 / EUCO 156/12

¹⁹ COM(2012) 573 окончателен.

покачване на таксите за достъп до релсов път в продължение на 15 години²⁰. Тези допълнителни разходи за такси за достъп за ЖП ще бъдат компенсирани на ниво холдинг от увеличените приходи, произтичащи от същите такси, събирани от УИ. Такава компенсация е на разположение само на интегрираните железопътни структури.

Съществуващите изисквания за разделяне не предотвратяват конфликтите на интереси и функциите, които понастоящем не са определени като съществени (например инвестиционно планиране, финансиране и поддръжка) доведоха до дискриминация по отношение на някои нови участници. Италианският орган за защита на конкуренцията например санкционира Ferrovie dello Stato (FS) и наложи глоба в размер на 300 000 EUR, след като констатира, че чрез своите дъщерни дружества FS е създал „сложна и единна стратегия“, за да задържи Agenaways (конкурент, който към момента на излизане на решението вече е в несъстоятелност) далеч от печелившия маршрут Милано — Торино между 2008 г. и 2011 г.²¹ По същия начин френският орган за защита на конкуренцията неотдавна санкционира националното железопътно предприятие SNCF с глоба в размер на 60,9 млн. EUR за различни нарушаващи конкуренцията практики след отварянето на френския пазар за товарни железопътни превози през 2006 г. Като делегиран управител на инфраструктура SNCF събирала поверителна информация относно заявленията за влакови трасета, внесени от конкурентни дружества, и я използвала за търговска изгода на дъщерното си дружество за товарни превози — SNCF Fret²².

При настоящата система няма стимули за сътрудничество между видовете транспорт на европейско ниво. Необходима е основна железопътна система на ЕС, която да оползотворява максимално мрежовите ефекти. Докато съществуващата политика на Комисията относно TEN-T и новото предложение за механизма за свързване на Европа заедно със съществуващите правила относно коридорите за железопътен превоз на товари²³ са насочени към повишаване на капацитета, ефективността и привлекателността на железопътните превози, потенциалните ползи от тези мерки могат да бъдат напълно реализирани само ако пречките за ефективното функциониране на УИ се премахнат и те придобият действително европейско измерение.

Освен това съществуващите изисквания за разделяне, които гарантират независимостта на УИ, се оказали трудни за транспониране и прилагане. Няколко процедури за нарушение в момента са висещи в Съда на Европейския съюз. Тъй като действащите законодателни уредби са недостатъчни за премахване на риска от конфликт на интереси и възможно нарушаване на конкуренцията, има нужда от допълнителна законодателна намеса.

От друга страна обстоятелството, че съществуващите договорености може да доведат до неефективни операции и неподходящи дългосрочни инвестиционни решения, се подлага на критика²⁴. Комисията не счита, че тези проучвания показват, че

²⁰ Оценка на въздействието „Управление“

²¹ Оценка на въздействието „Управление“. Това решение на италианския орган за защита на конкуренцията наскоро беше обжалвано от дружества на FS пред регионалния административен съд (TAR), който още не се е произнесъл по делото.

²² Решение 12-D-25 от 18 декември 2012 г.

²³ Регламент (ЕС) № 913/2010

²⁴ EVES-Rail Economic effects of Vertical Separation (Nov 2012) (Икономически ефекти на вертикалното разделение, ноември 2012 г.)

разделението *задължително* е неефективно. Те обаче означават, че за постигането на ефективност УИ трябва да отговарят за всички основни задачи по управлението на инфраструктура, от дългосрочното планиране на инвестициите, през изготвянето на графици и управлението на влаковата работа в реално време, до поддръжката. Също така трябва да се улесни целесъобразното сътрудничество между УИ и *всички* ЖП, използващи определен маршрут, така че подходящите управленски структури да осигурят хармонизиране на интересите на нарастващ брой участници на един отворен пазар.

Няколко утвърдени железопътни оператори представиха проучвания, с които доказват, че интегрираните железопътни дружества могат да постигнат значителен растеж на пазара, но това трябва да бъде разглеждано на фона на сериозни опасения, че железопътните дружества с господстващо положение, защитени от интегрирани структури на своя „вътрешен“ пазар, биха могли да извлекат финансови ползи, което им дава несправедливо предимство пред конкурентите другаде в ЕС или дори на вътрешния пазар по отношение на нови участници на пазара. Запазването на националните пазари като системи, доминирани от интегрирани утвърдени участници, също така ще възпрепятства развитието на общоевропейските услуги на дълги разстояния.

Комисията предлага да се измени Директивата за създаване на единно европейско железопътно пространство, за да се гарантира, че УИ могат да изпълняват всички функции, необходими за управлението на инфраструктурата по оптимален, ефективен и недискриминационен начин. Тъй като това е най-простото и ефективно решение за установяване на равнопоставени условия на конкуренция сред операторите на транспортни услуги, Комисията предлага институционално разделяне на управлението на инфраструктурата от транспортната дейност. Ако обаче държавите членки желаят да запазят някои съществуващи холдингови структури, при които собствеността е у управителите на инфраструктура, Комисията предлага да се въведат строги мерки за защита на независимостта на управителя на инфраструктура чрез процес на проверка от страна на Комисията, за да се гарантира, че е налице действителна равнопоставеност на условията на конкуренция за всички железопътни предприятия.

Тя ще определи общи правила за структурата за управление на УИ, които третираат всички ЖП на равни начала и гарантират ефективно участие на публичните органи и ползвателите на инфраструктурата в подготовката на решенията, които оказват въздействие върху тях. УИ ще трябва да създадат координационен орган с ЖП, клиенти и публичните органи, като им предоставят централна роля по отношение на планирането на инвестициите и стремежа за повишаване на ефективността. Тя ще определи икономически стимули и показатели за работата, които да измерват и да подобряват ефективността на УИ и, не на последно място, по този начин ще се създаде европейска мрежа на УИ за насърчаване на трансграничното сътрудничество, като специално внимание ще се обръща на операциите по коридорите за железопътен превоз на товари и международните транспортни маршрути.

Реализиране на потенциала на железопътните превози във Великобритания (Sir Roy McNulty, май 2011 г.)

3.2 Отваряне на пазара за вътрешни пътнически железопътни превози

Подобряването на качеството на услугите и ефективността е необходимо, за да стане железопътният транспорт по-привлекателен избор за пътниците и да се насърчи преходът към този вид транспорт. Така може да се постигне по-висока икономическа изгода от изразходването на ограничените публични средства.

Пазарите на железопътни товарни услуги вече са напълно отворени за конкуренция от януари 2007 г.²⁵, а тези на международните пътнически транспортни услуги — от 1 януари 2010 г.²⁶, но националните пазари за вътрешни пътнически железопътни превози остават до голяма степен недостъпни и са крепости на национални монополисти²⁷.

Гарантирането на висококачествени, интегрирани услуги, които осигуряват по-широки социални ползи и са по-неподатливи на външни въздействия в сравнение с другите видове транспорт ще продължи да се нуждае от голям дял на железопътните услуги в ЕС (66 % от пътникокилометрите), които да се предлагат по договори за обществени услуги (ДОУ), определени и субсидирани от държавите членки, регионалните или местните власти.

Премахването на правните бариери само чрез даването на свободен достъп ще има по-скоро ограничен ефект, като се има предвид, че повечето национални услуги са обхванати от договори за обществени услуги. Конкуренцията на вътрешния пазар следва да бъде разглеждана на две нива: конкуренцията „на пазара“ на тези услуги, които могат да бъдат предоставяни чрез свободен достъп, и конкуренцията „за пазара“, която да позволи прозрачно и икономически ефективно възлагане на обществени поръчки за услуги, както това става днес в някои държави членки.

Съществуващите правила предоставят на компетентните органи (КО) значителен потенциал за пряко възлагане на обществени поръчки за услуги в железопътния транспорт, като се избягва конкурентна тръжна процедура (която по принцип се изисква за обществени поръчки за услуги при други видове обществен транспорт)²⁸. Пряко възложените обществени поръчки за услуги съставляват 42 % от общия брой на пътникокилометрите в ЕС²⁹, което допринася за факта, че в 16 от 25 държави членки с железопътен транспорт, утвърденият участник на пазара притежава над 90 % пазарен дял³⁰.

Данните за конкуренцията за обществени поръчки за услуги в Германия, Швеция и Нидерландия показват, че тръжните процедури реализират спестявания за КО, понякога до 20 — 30 %³¹, които могат да бъдат реинвестирани за подобряване на услугите или да бъдат използвани другаде. Опитът на други либерализирани пазари като например Швеция и Обединеното кралство показва подобрения в качеството и достъпността на услугите с нарастване на удовлетворението на пътниците от година на година и растеж

²⁵ Директива 2004/51/ЕО за изменение на Директива 91/440/ЕИО

²⁶ Директива 2007/58/ЕО за изменение на Директива 91/440/ЕИО

²⁷ Обединеното кралство, Германия, Швеция и Италия са отворили едностранно своите вътрешни пазари

²⁸ Регламент (ЕО) № 1370/2007

²⁹ Оценка на въздействието на отварянето на вътрешния пазар за пътнически железопътни превози

³⁰ Пазарен дял под 50 % само в Обединеното кралство, Швеция и Естония

³¹ Оценка на въздействието „Вътрешните пътнически железопътни пазари“

на броя на пътниците от над 50 % за десет години. Подобрените услуги ще доведат до ясни ползи за пътниците и икономии от около 30-40 млрд. EUR за данъкоплатците³².

Заинтересованите страни съобщават, че достъпът до подвижния състав (влакове) е основна пречка за навлизането на нови участници. В най-малко осем държави членки собствеността върху подвижния състав продължава да бъде доминирана от утвърдените ЖП, които не могат или не желаят да го направят достъпен при по-привлекателни търговски условия. В Австрия например няколко нови участници на пазара са внесли оплаквания пред националния регулаторен орган Schienen-Control във връзка със стратегията на ÖBB относно ненужния подвижен състав — той или се предавал за скрап, или се продавал изключително на ЖП, осъществяващи дейност извън Австрия, с изричното условие да не го препродават на нови участници на австрийския пазар.

Задължителните системи за продажба на билети, управлявани от националните оператори, като например тези в Германия и Чешката република, налагат комисиони до 25 % на всички продажби на билети. Този дискриминационен ефект възпрепятства навлизането на нови участници на пазара. Възстановяванията на новите участници в някои държави членки отнемат до две години, докато в други плащанията се извършват в рамките на осем дни при комисиона от 1,5 %³³.

За да се премахнат правните бариери, Комисията предлага чрез изменение на Директивата за създаване на единно европейско железопътно пространство да се отвори пазарът на вътрешни пътнически железопътни превози с възможност за ограничаване на достъпа, когато икономическото равновесие по даден ДОУ е изложено на риск.

Чрез изменение на Регламента относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт³⁴ Комисията цели да въведе задължителна тръжна процедура за обществените поръчки за услуги от декември 2019 г. Приложното поле на съответните договори и залегналите в основата им задължения за обществена услуга следва да се определят в съответствие с критериите и въз основа на общите принципи на Договора. За да се избегне прекомерно широкият географски обхват на договорите, който се използва за затваряне на достъпа до пазари, Комисията предлага гъвкаво определяне на максималния договорен обем. Минималният праг, под който поръчките могат да се възлагат пряко, ще позволи на компетентните органи да избегнат организирането на тръжна процедура, ако очакваните икономии на публични средства не надвишават разходите за търга. Договорите по пряко възложени поръчки след приемането на този законодателен пакет няма да могат да бъдат продължени след 31 декември 2022 г.

За да се гарантира, че държавите членки и регионалните/местните възлагащи органи възлагат обществени поръчки за услуги съгласувано, интегрирано и ефективно, предлаганите разпоредби съдържат задължение за компетентните органи да създадат планове за обществен транспорт, с които се определят цели на политиката в областта на обществения пътнически транспорт, включително общи показатели за предоставяните услуги. Тези планове следва да бъдат изготвени в съответствие с изискванията на плановете за действие за градска мобилност³⁵. Всички допълнителни административни

³² Доклад на SDG

³³ Оценка на въздействието „Вътрешните пътнически железопътни пазари“

³⁴ Регламент (ЕО) № 1370/2007 за отмяна на Регламенти (ЕИО) № 1191/69 и № 1107/70 на Съвета

³⁵ COM(2009) 490 окончателен.

тежести за компетентните органи във връзка с тръжните процедури обикновено ще бъдат компенсирани от очакваните икономии на субсидии. За да се гарантира максимална прозрачност, от компетентните органи ще се изисква да предоставят определени оперативни, технически и финансови данни на всички потенциални участници в търга за обществена поръчка за услуги, за да им даде възможност да подготвят оферта въз основа на достатъчно информация, като по този начин ще се засили конкуренцията и ще се даде възможност за реализиране на ползи за гражданите.

За да се съхранят мрежовите ефекти, държавите членки, компетентните органи и железопътните предприятия ще бъдат насърчавани да въведат интегрирани системи за продажба на билети на национално ниво при спазване на изискванията за недискриминация.

В държавите членки без функциониращи лизингови пазари за железопътен подвижен състав от компетентните органи ще се изисква да предприемат необходимите мерки, за да се гарантира недискриминационен достъп до подходящ подвижен състав с цел да се улесни постигането на силно конкурентен характер на пазара за обществени поръчки за услуги.

Накратко, тези предложения ще насърчат прехвърлянето на товари от автомобилния и въздушния към железопътния транспорт, ще осигурят по-висока икономическа изгода от изразходването на публичните средства и ще завършат цикъла на отваряне на пазара, което вече бе постигнато в товарния превоз, международните пътнически превози и други транспортни пазари.

3.3 Оперативна съвместимост и безопасност

Статистически железопътният транспорт е много по-безопасен на пътникокилометър от автомобилния транспорт (с 62 смъртни случая на пътници през 2010 г., в сравнение с 31 000 по пътищата на ЕС³⁶), а безопасността продължава да се подобрява през последното десетилетие. Така ползите по отношение на безопасността ще се умножат при прехвърлянето от други видове транспорт.

Въпреки че настоящата система за технически стандарти и одобрения осигурява значителна безопасност на системата, тя е разделена между Европейската железопътна агенция (ERA) и националните органи, което създава прекомерни административни разходи и пречки пред достъпа до пазара, особено за новите участници на пазара и производителите на железопътни возила. По-специално националните технически правила и правила за безопасност съществуват наред с техническите спецификации за оперативна съвместимост (TCOC) на ЕС и създават излишни усложнения за ЖП. ERA счита, че понастоящем в ЕС съществуват над 11 000 подобни правила³⁷.

Процедурите за издаване на разрешения за нови железопътни возила може да продължат до две години и да струват до 6 млн. EUR, в сравнение с много по-кратките срокове и по-ниските разходи за издаване на разрешение на въздухоплавателно средство. Цифрите, предоставени от заинтересованите страни, сочат, че разходите по процедурата за издаване на разрешения представляват до 10 % от стойността на

³⁶ Данни на Евростат

³⁷ Оценка на въздействието „Безопасност и оперативна съвместимост“

локомотивите във всяка държава, така че разрешаването на возила за използване в дотри държави членки би могло да възлезе на 30 % от покупната цена.

Освен това за да получат сертификати за безопасност, ЖП са задължени да плащат на националните органи по безопасността (НОБ), и в някои случаи е известно, че това струва на ЖП две човекогоди и до 70 000 EUR административни и консултантски разходи³⁸. Установено е, че прекомерната бюрокрация в процеса на навлизането на пазара е особено наболял проблем за новите ЖП, тъй като тази категория оператори са по-уязвими по отношение на сложността и забавянето на процедурите, като се имат предвид ограничените им човешки и финансови ресурси.

Съществуват големи несъответствия в начините, по които НОБ провеждат процедурите за разрешаване на возила и за сертифициране за безопасност, а някои НОБ систематично заобикалят установените срокове за издаването на сертификати и разрешения чрез изискване на допълнителни документи и изпитвания.

За реализиране на потенциала на единния пазар е необходима по-силна хармонизация на равнище ЕС, така че Комисията предлага преразглеждане на Учредителния регламент за ERA, за да се прехвърлят на Агенцията правомощията за издаване на разрешения за пускане на пазара на возила и за сертифициране за безопасност на железопътните предприятия. Макар юридическата отговорност да се поема от ERA, тя ще работи в тясно сътрудничество със съответните НОБ. В същото време тя ще играе по-голяма роля в надзора над националните правила и контрола над НОБ, както и за улесняване на внедряването на Европейската система за управление на железопътното движение (ERTMS). Предложените промени в ролята на ERA ще бъдат отразени в измененията на директивите относно безопасността и оперативната съвместимост на железопътния транспорт, с които се осигурява възможност за изясняване и опростяване на съществуващите разпоредби, консолидират се предходните изменения и се актуализира законодателството. Освен тези промени, структурата на управление и вътрешните оперативни методи на ERA ще бъдат подобрени и приведени в съответствие с наскоро приетото Съвместно изявление и общ подход за децентрализираните агенции на ЕС³⁹.

Целта на тези предложения е да се постигне намаление от 20 % на времето за навлизане на пазара на новите ЖП и намаление от 20 % на разходите и времето, необходими за получаване на разрешения за подвижния състав. Това би трябвало да доведе до икономии в размер на 500 млн. EUR за период от пет години⁴⁰ и да допринесе за конкурентоспособността на европейската железопътна промишленост и нейната водеща позиция на световните пазари.

3.4 Социалното измерение

През следващото десетилетие железопътният сектор ще бъде изправен едновременно пред предизвикателствата на застаряването на населението в трудоспособна възраст и на въздействията на отварянето на пазара върху ефективността. Приблизително 30 % от

³⁸ Оценка на въздействието „Безопасност и оперативна съвместимост“

³⁹ Съвет на ЕС (2012 г.) 11450/12

⁴⁰ Оценка на въздействието „Безопасност и оперативна съвместимост“

всички железопътни работници ще се пенсионира през следващите 10 години⁴¹, което ще доведе до недостиг на работна ръка, като същевременно може да се наложи да бъдат реструктурирани няколко ЖП с цел подобряване на производителността и ефективността. Разделянето на УИ от ЖП ще изисква повече хора, които да се заемат с допълнителни задачи в краткосрочен план. Важно е да се даде възможност на железопътния сектор да повиши своята привлекателност като работодател за новаторски и изискващи висока квалификация професии с адекватно ниво на възнаграждение.

За да се осигурят необходимите гаранции за работниците след отварянето на пазара, съществуващото законодателство, като например Директивата относно прехвърлянето на предприятия⁴², определя условията за задължително прехвърляне на персонал, когато се възлага обществена поръчка за услуги и активи, като например подвижния състав, се прехвърлят на друго ЖП. Регламентът за задълженията за обществени услуги дава възможност на компетентните органи да изискват прехвърлянето на персонал⁴³ и/или да определят стандарти и критерии, когато обществена поръчка за услуги се възлага на друго железопътно дружество. Ефектът върху стопанската дейност при свободен достъп вероятно ще бъде много положителен, а новите участници на пазара ще насърчават растежа и възможностите на пазара на труда.

Посредством своите европейски социални партньори, европейските ЖП могат да участват в Комитета за социален диалог в сектора на железопътния транспорт.

Наличието на квалифицирана и добре мотивирана работна ръка в сектора е от съществено значение за осигуряването на ефективни и конкурентни транспортни услуги. Без разглеждане на въпроса за качеството на работните места е малко вероятно да се постигне оптимален напредък към устойчива транспортна система. Конкуренцията там, където е въведена, не е довела до намаление на заплатите в железопътния сектор⁴⁴. Примери, взети от отворените пазари, доказват, че новите участници предлагат привлекателни условия на възнаграждение, за да са сигурни, че привличат най-добрите служители и развиват своите услуги. Не се очаква равнищата на заетост да намалеят след отварянето на пазара, както показва опитът в държави членки, чиито национални железопътни пазари вече са напълно отворени, като например Обединеното кралство и Швеция⁴⁵. В действителност равнищата на заетост са спаднали по-бързо в страни със затворени пазари. Повишената производителност и привлекателността на железопътния транспорт ще доведат до нарастване на търсенето и на инвестициите, например в нов подвижен състав, от които работниците ще имат полза.

4. ЧЕТВЪРТИЯТ ЗАКОНОДАТЕЛЕН ПАКЕТ В ОБЛАСТТА НА ЖЕЛЕЗОПЪТНИЯ ТРАНСПОРТ

Четвъртият пакет от документи за железопътния транспорт се състои от законодателни предложения за изменение на:

⁴¹ Оценка на въздействието „Вътрешните пътнически железопътни пазари“

⁴² Директива 2001/23/ЕО

⁴³ След прилагането на Директива 2001/23/ЕО

⁴⁴ Оценка на въздействието „Вътрешните пътнически железопътни пазари“

⁴⁵ Оценка на въздействието „Вътрешните пътнически железопътни пазари“

- Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство (преработена)
- Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт
- Регламент (ЕО) № 881/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за създаване на Европейска железопътна агенция
- Директива 2004/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно безопасността на железопътния транспорт в Общността
- Директива 2008/57/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 година относно оперативната съвместимост на железопътната система в рамките на Общността

и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 1192/69 относно общите правила за нормализиране на счетоводните сметки на железопътните предприятия.

5. НЕОБХОДИМОСТТА ОТ СТРАТЕГИЧЕСКИ ИНТЕГРИРАН ПОДХОД

Ниската ефективност и ниското качество на някои железопътни услуги се дължат главно на слаба конкуренция, останали изкривявания на пазара и неоптимални структури. Дългите и скъпи процедури, пречките пред достъпа на новите участници до пазара и различните правила за достъп до пазара в държавите членки са разгледани в четвъртия законодателен пакет в областта на железопътния транспорт, който възприема цялостен подход.

Инициативите в пакета се подсилват взаимно: всички те допринасят за създаването на по-ефективен и насочен към нуждите на потребителите сектор и за подобряването на относителната привлекателност на железопътния транспорт в сравнение с други видове транспорт. Всички мерки улесняват навлизането на нови оператори на пазара. Положителните взаимодействия ще бъдат постигнати чрез комбинираното въздействие на индивидуалните инициативи. Ефективността на отварянето на пазара *de jure* зависи от гарантирането на въвеждането и ефективността на някои „рамкови условия“, като например недискриминационен достъп до инфраструктура, до подходящ подвижен състав и до гари, или определяне на влакови трасета, включително системи за управление на движението. За да се гарантира, че отварянето на пазара е успешно, ползите от мрежовите ефекти трябва да бъдат запазени. Някои от тези рамкови условия ще бъдат осигурени чрез инициативи за отваряне на пазара за вътрешни пътнически железопътни превози, а други — чрез предложението за подобро управление на инфраструктурата. За премахването на бариерите пред достъпа на нови участници се очакват синергии чрез намаляване на дискриминацията при достъпа до инфраструктура и осигуряване на опростени процедури за издаване на сертификати за безопасност на ЖП и разрешения за пускане на пазара на возила.

Тези промени ще засилят конкуренцията, ще гарантират пълна финансова прозрачност и ще отстранят всеки риск от кръстосано субсидиране между УИ (често публично финансирани) и ЖП, които предоставят транспортни услуги. Те следва да доведат до

справедливи условия за финансиране и намаляване на рисковете от конфликт на интереси. Справедливият достъп до пазарите и увеличаването на броя на операторите в крайна сметка ще създадат нови стопански дейности и допълнително движение. Нарастващият конкурентен натиск и специализацията на участниците на пазара също така ще имат положителен ефект върху производителността и ефективността и ще доведат до увеличаване на инвестициите в инфраструктурата на железопътния транспорт.

Комбинацията от „отворен достъп“ и конкурентното възлагане на обществени поръчки за услуги ще позволи по-нататъшното отваряне на пазара, както е вече случаят в товарните и международните пътнически превози, а при по-зрелия пазар на товарни превози са налице доказателства, че това е довело до по-висок пазарен дял на железопътния транспорт. Предложението е ключова стъпка към завършването на единното европейско железопътно пространство.

Засилената конкуренция ще направи железопътния сектор по-привлекателен и по-отворен за нуждите на клиентите, което ще позволи на железопътните оператори да се конкурират с други видове транспорт. Високоскоростните пътнически превози ще направят железопътния транспорт по-конкурентоспособен спрямо въздушния транспорт, а растящият пазарен дял на товарните железопътни превози ще допринесе за постигането на целите, свързани с изменението на климата.

Растежът на железопътната дейност ще увеличи търсенето на квалифицирани работници в железопътните предприятия и операторите на железопътни съоръжения, но също така и търсенето на подвижен състав, като по този начин ще се създадат нови работни места в сектора на железопътното производство.

Когато сертифицирането за безопасност и процедурите за издаване на разрешения за возила станат по-ефективни и гарантират, че сертификатите за безопасност и разрешенията за возила се предоставят и признават недискриминационно на цялата територия на ЕС, а националните законодателни уредби станат по-последователни, това ще помогне да се гарантира, че сроковете за навлизане на пазара на нови ЖП са по-кратки и по-адаптирани.

Четвъртият законодателен пакет в областта на железопътния транспорт осигурява интегриран подход, който ще създаде условия за растеж на целия железопътен транспорт и ще увеличи пазарния му дял, като го направи по-надежден и по-ефективен. Той ще спомогне за подобряване на услугите и ще позволи на железопътния транспорт да реализира своя неизчерпан потенциал, така че да се превърне в истинска и привлекателна алтернатива.

Четвъртият законодателен пакет в областта на железопътния транспорт включва също:

- Доклад на Комисията относно осъществения напредък за постигане на оперативна съвместимост на железопътната система;
- Доклад на Комисията относно длъжностните характеристики и задачите на другите членове на влаковите екипажи;
- Доклад на Комисията относно прилагането на разпоредбите на Директива 2007/58/ЕО във връзка с отварянето на пазара на международните железопътни превози на пътници;

- Работен документ на службите на Комисията относно оценката на въздействието във връзка с преразглеждането на Регламента за ERA;
- Работен документ на службите на Комисията относно оценката на въздействието във връзка с отварянето на пазара за вътрешни пътнически железопътни превози;
- Работен документ на службите на Комисията относно оценката на въздействието във връзка с управлението на железопътната инфраструктура в единното европейско железопътно пространство.