



**СЪВЕТ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**Брюксел, 8 март 2012 г. (09.03)
(OR. en)**

**Междуинституционално досие:
2010/0253 (COD)**

**18581/2/11
REV 2 ADD 1**

**TRANS 365
CODEC 2430
PARLNAT 340**

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ НА СЪВЕТА

Относно: Позиция на първо четене, приета от Съвета с оглед приемането на
Директива на Европейския парламент и на Съвета за създаване на единно
европейско железопътно пространство (преработен текст)
— Изложение на мотивите на Съвета
Прието от Съвета на 8 март 2012 г.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

На 21 септември 2010 г. Комисията представи на Съвета предложението си за директива на Европейския парламент и на Съвета за създаване на единно европейско железопътно пространство (преработен текст)¹.

На 16 ноември 2011 г. Европейският парламент прие становището си на първо четене².

На 12 декември 2011 г. Съветът постигна политическо споразумение по проекта за директива. След редакцията на юрист-лингвистите Съветът прие своята позиция на първо четене на 8 март 2012 г. в съответствие с обикновената законодателна процедура, изложена в член 294 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

В хода на работата си Съветът взе предвид становищата на Европейския икономически и социален комитет и на Комитета на регионите.

¹ Док. 13789/10.

² ТА/2011/503/P7

II. АНАЛИЗ НА ПОЗИЦИЯТА НА ПЪРВО ЧЕТЕНЕ

1. Общи бележки

Предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за създаване на единно европейско железопътно пространство (преработен текст) има за цел да преработи първия железопътен пакет, за да се опрости, изясни и модернизира нормативната уредба на европейския железопътен сектор, като същевременно се постигне напредък по стратегия „Европа 2020“. Целта на инициативата за преработване е да се постигне правно опростяване чрез консолидиране и изясняване на законодателството относно достъпа до пазара на железопътни услуги. Освен това намерението е да се актуализира законодателството, като се премахнат остарелите разпоредби и се въведат нови разпоредби, които да отговарят по-адекватно на сегашното функциониране на пазара на железопътни услуги.

Представеното от Комисията преработено предложение обхваща главно:

- финансирането и таксуването за железопътните инфраструктури;
- условията за достъп и конкуренцията на пазара на железопътни услуги;
- регулаторния надзор на пазара на железопътни услуги.

Въпреки че Съветът е съгласен с Комисията относно целта на предложението, подходът на Съвета предполага няколко изменения на първоначалното предложение. Редица от предлаганите разпоредби не са приемливи, защото се смята, че имат прекалено големи последици, по-специално за условията за достъп на железопътните предприятия до обслужващи съоръжения, за принципите на таксуване на ползването на железопътната инфраструктура и обслужващите съоръжения, както и за функциите на регулаторния орган. Други са преработени с оглед да се опростят и пояснят трите съществуващи директиви.

Като резултат от този подход позицията на Съвета на първо четене изменя до известна степен първоначалното предложение на Комисията, като преформулира текста и заличава няколко разпоредби от него. Това означава, че въведените в становището на Европейския парламент на първо четене изменения, свързани със заличените разпоредби, не могат да бъдат приети от Съвета.

2. Основни въпроси

- i) Условия за достъп на железопътните предприятия до обслужващи съоръжения и до услугите, предоставяни в тези съоръжения (член 13 и приложение III)

За да се осигури действителен пазарен достъп на новите железопътни предприятия и по този начин да се увеличи конкуренцията в железопътния сектор, Комисията предлага да се въведат изисквания за независимост, а именно за юридическа и организационна независимост и независимост при вземането на решения, за управление на обслужващи съоръжения и за предоставяне на железопътен превоз, с цел да се премахне конфликтът на интереси между, от една страна, предоставящите железопътни услуги или собствениците на обслужващи съоръжения и, от друга страна, съществуващите железопътни предприятия.

Съветът счита, че е необходимо предложението на Комисията да бъде изменено в това отношение, за да се замени позоваването на „юридическа независимост“ с изискването за независимост „в правно и организационно отношение, както и във връзка с вземането на решения“. По-специално Съветът въвежда разграничение между обслужващите съоръжения от съществено значение (при които е необходимо да се гарантира по-голяма конкуренция), от една страна, и останалите обслужващи съоръжения, от друга страна. За последните Съветът предвижда единствено разделно водене на счетоводството; за обслужващите съоръжения от съществено значение, достъпът до които е необходимо да се подобри, Съветът въвежда изискването за независимост в организационно отношение, както и във връзка с вземането на решения.

Наред с това Съветът добавя, че тази независимост не налага създаването на отделен орган или компания за обслужващите съоръжения и може да бъде постигната чрез организиране на обособени отдели в рамките на едно и също предприятие.

Освен това в първоначалния си текст Комисията предлага да се въведат разпоредби от типа „use-it or lease-it“ (задължение за провеждане на търг за определяне на нов оператор на съоръжението) за стопанисване на обслужващите железопътния превоз съоръжения. Ако обслужващо съоръжение не е използвано през определен период от време, неговият собственик трябва да го предостави (чрез даване под наем или на лизинг) на друга заинтересована страна. Предлаганата мярка има за цел да се увеличи броят на наличните съоръжения на пазара, като се избегнат проблеми, свързани с изкуственото му насищане.

Съветът е съгласен с предложения подход, но предлага да се определи период от три години вместо от две, както е в първоначалното предложение на Комисията. Освен това Съветът смята, че железопътното предприятие ще трябва да заяви пред оператора интерес за използване на съоръжението, който да се основава на доказани потребности. Накрая Съветът добавя, че операторът има правото да предотврати лизинга и даването под наем на това съоръжение, като докаже съществуването на текущ процес на преобразуване.

Европейският парламент предлага да се наложи по-широк обхват на изискванията за отделяне по член 13, параграф 2, докато Съветът не приема да се налагат изисквания за отделяне на други обслужващи съоръжения.

В този контекст изменение 62 на Европейския парламент не беше прието от Съвета.

ii) Принципи на налагане на такси и изключения от тези принципи (членове 31 и 32 и приложение VIII)

Преки разходи

В първоначалното си предложение Комисията предвижда таксите по „пакета за минимален достъп“ до услуги, съдържащ се в приложение III, да се определят на равнището на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга, в съответствие с приложение VIII, точка 1. Последното съдържа списък на елементите, които да бъдат изключени при изчисляване на преките разходи по пакета за минимален достъп. Комисията предлага да се предвиди възможност за изменението му чрез делегирани актове.

Съветът подкрепя принципа, че таксите за пакета за минимален достъп и таксите за достъп до инфраструктура, която свързва обслужващи съоръжения, се определят на равнището на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга, но смята, че трябва да се заличи точка 1 от приложение VIII и че методиката за изчисляване на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковите услуги, трябва да се приеме чрез актове за изпълнение, за да се осигури хармонизирано прилагане на този член. Накрая Съветът въвежда и възможността управителят на инфраструктура да реши да се адаптира постепенно към тази методика за изчисляване на преките разходи в рамките на петгодишен срок след транспониране на директивата. Тази разпоредба има за цел да се даде време на държавите членки да увеличат постепенно финансирането за инфраструктурата си, така че то да съответства на такава обща методика.

Таксуване на шума

Комисията предлага в случаите на таксуване на въздействието на шума, разрешено по приложимото към шосейния товарен транспорт законодателство на Съюза, таксите за инфраструктура да се изменят така, че да отчитат въздействието на шума, породен от експлоатацията на влаковете. Предложената диференциация на таксите за достъп до релсовия път въз основа на шумовите емисии има за цел да създаде ясен стимул за модернизиране на подвижния състав.

Съветът счита, че подходът на Комисията за таксуване на въздействието на шума трябва да остане незадължителен режим за държавите членки, така че да се избегнат отрицателни финансови последици за управителите на инфраструктура. Освен това се въвежда възможността Комисията да приеме мерки за изпълнение за определяне подробните правила, които да уреждат прилагането на таксите за шума, позволяващи чрез диференциация на таксите, когато е целесъобразно, да се отчитат чувствителността на засегнатия район, по-конкретно по отношение на броя на засегнатото население и на състава на влаковете, който влияе върху нивата на шумовите емисии.

Европейска система за контрол на влаковете

В представеното от Комисията предложение се предвижда влаковете, оборудвани с европейска система за управление на влаковете (ETCS), да се ползват от временно намаление на таксата за инфраструктура. Съветът се обявява за незадължителен подход и се противопоставя на всякакви задължителни мерки в това отношение.

В общи линии Европейският парламент следва подхода на Комисията по отношение на основните правила за събиране на такси за ползване на инфраструктурата. Той дори предлага да се разшири предложението на Комисията по отношение на условията за таксуване на шума, и по-специално таксуването да стане задължително, независимо от мерките в пътният сектор. Парламентът също настоява намаляването на таксите за влаковете, оборудвани с европейска система за управление на влаковете, да стане задължителна мярка. Освен това Парламентът предлага да се ограничи възможността за таксуване на други въздействия върху околната среда само ако такова таксуване се прилага от законодателството на Съюза към шосейния товарен транспорт и настоява да се заделят потенциалните приходи в полза на транспортната система.

В този контекст Съветът не можа да вземе под внимание изменения 78, 79, 80 и 132.

iii) Финансиране на управителя на инфраструктура и инфраструктурни разходи и счетоводни баланси (членове 8, 30 и приложение VII)

В първоначалното си предложение Комисията предвижда на управителите на инфраструктура да се осигуряват стимули за намаляване на разходите за предоставяне на инфраструктура, както и на размера на таксите за достъп. Предлага се тези стимули да се осъществяват единствено чрез съглашения между националния компетентен орган и управителя на инфраструктура относно инфраструктурните разходи и таксите за достъп. В предложението на Комисията се предвижда също така съглашенията между националния компетентен орган и управителя на инфраструктура да се сключват за период, не по-кратък от пет години. Общата цел на Комисията по въпроса е да се стимулира въвеждането на дългосрочни стратегии за развитието на железопътния транспорт.

По принцип Съветът е съгласен с подхода на Комисията по този въпрос, но предпочита да си запази възможността за прилагане на мерки за регулиране при осъществяването на споменатите стимули като алтернатива на посочените по-горе съглашения, както и да намали минималния срок на съглашенията на три години. Освен това Съветът предлага да се поясни, че държавите членки отговарят за определяне на размера на публичните средства, които се предоставят за финансиране на инфраструктурата.

Съветът споделя целта на Комисията да се разработи стратегия за развитие за управителите на железопътна инфраструктура, при условие че публикуването на тази стратегия се извършва с индикативна цел. Освен това Съветът не подкрепя въвеждането на определен срок за гарантиране на счетоводния баланс на управителите на инфраструктура и предпочита да се посочи разумен срок, който да не превишава периода на съглашенията по член 30, параграф 2.

Европейският парламент предлага да се увеличи времетраенето на националните стратегии за развитие на железопътната инфраструктура, да се разшири консултирането със заинтересованите страни относно стратегиите за развитие, да се направи по-стриктно задължението на държавите членки за предоставяне на публично финансиране и да се намали срокът, предложен от Комисията в първоначалния ѝ текст, за гарантиране на счетоводния баланс на управителите на инфраструктура. В този контекст изменения 55 и 78 на Европейския парламент не бяха приети от Съвета.

iv) Разделение между управителите на инфраструктура и железопътните предприятия (членове 6 и 7)

Съветът споделя подхода на Комисията да не се засяга отделянето на управителите на инфраструктура от железопътните предприятия, направено в контекста на преработеното предложение за създаване на единно европейско железопътно пространство.

Европейският парламент обаче предлага да се въведат специфични изисквания за услугите, свързани с информационните технологии, и за политиките по отношение на персонала. Освен това Парламентът изменя съществуващите изисквания за разделяне на счетоводната отчетност на управителите на инфраструктура и железопътните предприятия. Накрая Парламентът приканва Комисията да представи ново законодателно предложение по този въпрос преди края на 2012 г., за да се осигури цялостно отделяне на управлението на инфраструктурата от транспортните дейности. Парламентът настоява в новото предложение да се предвиди отваряне на пазара за вътрешни железопътни пътнически превози.

Поради това Съветът не можа да вземе предвид изменения 51, 52, 53 и 54.

v) Функции на регулаторния орган (членове 55—57)

Предложението на Комисията съдържа няколко нови разпоредби, които имат за цел да осигурят на регулаторните органи условия за ефективно изпълнение на задължения им чрез засилване на тяхната независимост, разширяване на правомощията им и предоставяне на допълнителни средства на тяхно разположение.

Поради това се предлага се да се осъвременят разпоредбите относно независимостта на регулаторните органи, като бъде посочено, че те трябва да са независими от който и да е публичен или частен орган. Предлаганата мярка има за цел да се намали възможността за възникване на конфликт на интереси и по този начин да се засили надзорният капацитет на регулаторните органи.

Освен това предложението на Комисията включва разширяване на правомощията на регулаторните органи, така че да обхванат и следните функции: 1) вземане на решения, свързани с достъпа и таксите за железопътни услуги, които са от първостепенно значение, за да се осигури възможност за навлизане на пазара и да се гарантира лоялна конкуренция; 2) предотвратяване на прехвърлянето на държавни финансови средства, предназначени за непечеливши дейности, за финансиране на търговски дейности; предлага се също регулаторните органи да имат правомощия да провеждат одити или да инициират външни одити в железопътните предприятия и в управителите на инфраструктура с цел да проверяват спазването на разпоредбите на член 6 за разделно счетоводство. Накрая, в преработената си инициатива Комисията предлага управителите на инфраструктура да подават счетоводните данни в обобщен стандартен формат като „счетоводни данни, предназначени за регулаторите“, с цел да се даде възможност за по-ефективна работа на регулаторните органи.

Въпреки че по отношение на укрепването на регулаторните органи Съветът като цяло подкрепя подхода на Комисията, той счита за необходимо да се направи преглед на предлаганите разпоредби относно изискванията за независимост на служителите на регулаторните органи. Освен това Съветът прави незадължителна възможността регулаторният орган да се намеси по финансови въпроси и не приема публикуването на счетоводните данни, предназначени за регулаторите.

Съветът взема и решение да даде на регулаторния орган правомощие да следи положението с конкуренцията на пазарите на железопътни услуги и да приема подходящи мерки за коригиране на нежелателни тенденции на тези пазари, без да се засягат правомощията на националните органи по конкуренцията във връзка с осигуряване на конкуренцията. Съветът също така постига принципно съгласие за създаване на рамка за координирано сътрудничество между националните регулаторни органи.

Европейският парламент възнамерява да даде разширени правомощия на националните регулаторни органи за надзор над прилагането на директивата и предлага по-нататъшно укрепване на независимостта и средствата на националните регулатори, като същевременно свежда съществуващите им правомощия до коригиране на нежелателните тенденции на пазара. Накрая Европейският парламент изразява подкрепа за придаване на официален характер на сътрудничеството между националните регулатори чрез създаване на мрежа и отправя искане към Комисията да представи законодателно предложение за създаване на европейски регулаторен орган.

В този контекст Съветът не прие изменения 48, 96, 97, 98, 99 и 100.

vi) Делегирани актове и актове за изпълнение

В първоначалното предложение на Комисията делегираните актове се предлагат като средство за изменение на различните приложения, в т.ч. на раздели в тях.

Съветът обаче счита, че приложенията и разделите, за които Комисията ще има правомощия да приема делегирани актове, трябва да бъдат ограничени и измененията сведени до определени изменения към приложение V, приложение VIII, точка 4в, и приложения IX и X. Ето защо Съветът отхвърля възможността Комисията да приема изменения на приложение I (елементи на железопътната инфраструктура), приложение II (основни функции на управителя на инфраструктура,), приложение III (услуги, предоставяни на железопътните предприятия), приложение VI (референтен документ на мрежата), приложение VII (съглашение/договорно споразумение) и част от приложение VIII (такси) посредством делегирани актове на основание, че тези приложения съдържат съществени елементи.

Освен това Съветът въвежда мерки за изпълнение за приемане на еднакви условия за прилагане на определени елементи от приложенията и разделите, като член 13 относно условията за достъп до свързани с железопътната дейност услуги, член 31, параграф 3 за създаване на метод за изчисление на преките разходи, член 31, параграф 5 за създаване на общ метод за таксуване на шума, член 32 за създаване на общ метод за модулиране на европейска система за управление на влаковете.

В общи линии Европейският парламент предлага или по-нататъшно ограничаване, или премахване на правомощията на Комисията да приема делегирани актове; освен това Парламентът отхвърля използването на делегирани актове за приемане на еднакви условия за прилагане на определени елементи в приложенията и разделите.

В този контекст изменения 62, 65, 68, 69, 70, 71, 72, 76, 78, 80, 81—82 и 87 на Европейския парламент не бяха приети от Съвета.

3. Други въпроси

В общи линии Съветът отхвърля онези изменения на ЕП, които не са съобразени с разпоредбите на Междуинституционалното споразумение относно по-структурирано използване на техниката за преработване на нормативни актове (2002/С 77/01) В точка 8 от междуинституционалното споразумение се казва: *„Когато в хода на законодателната процедура се наложи въвеждането на съществени изменения в преработващия акт на тези разпоредби, които остават непроменени в предложението на Комисията, тези изменения се правят в съответствие с процедурата, установена в Договора съгласно приложимото правно основание.“*

Съветът счита, че измененията на ЕП, които се отнасят до разпоредби, невключени в преработеното предложение на Комисията, не са абсолютно необходими от гледна точка на последователност и яснота. По тази причина Съветът не може да вземе под внимание изменения 16, 17, 27, 29-30, 33, 36, 38, 39, 40, 51, 52, 53, 57, 59, 67, 73, 85, 88, 89, 90, 94 и 95.

4. Други изменения, приети от Европейския парламент

Други изменения на ЕП, които не са включени в позицията на Съвета на първо четене, засягат следното:

- включване на допълнителни изисквания за информация и билетни услуги за пътниците (изменение 57);
- разпоредби, уреждащи сроковете за решенията на националните регулаторни органи (изменение 59);
- разширяване на обхвата на мониторинга на пазара, така че да бъдат включени заетостта и условията на труд, както и инвестициите в железопътната инфраструктура (изменение 65);

- изискване, според което железопътно предприятие кандидат доказва по време на кандидатстването си, че притежава сертификат за безопасност (изменение 73);
- задължение за публикуване на референтния документ за мрежата на английски език (изменение 75)
- ограничителен срок, наложен на управителя на инфраструктура, за информиране на заинтересованите страни за непланирани ремонтни работи (изменение 93);
- дванадесетмесечен срок за транспониране (изменение 112);
- засилени разпоредби относно услугите, предлагани на пътниците на гарата (изменение 115);
- включване на позоваване на Директива 2009/72/ЕО, що се отнася до захранването с тягов ток (изменение 115);
- допълване на информацията за мониторинга на железопътния пазар, съгласно приложение IV, точка 1 с данни за произшествия, катастрофи и сериозни катастрофи (изменение 116);
- допълнителни изисквания във връзка с покритието за гражданска отговорност (изменение 140).

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При изработването на позицията си на първо четене Съветът взе изцяло предвид предложението на Комисията и становището на Европейския парламент на първо четене. Във връзка с измененията, предложени от Европейския парламент, Съветът отбелязва, че известен брой изменения — по дух, частично или изцяло — вече са включени в неговата позиция на първо четене.