



Брюксел, 13.9.2018г.  
COM(2018) 623 final

## **ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА**

**относно постигнатия напредък в подготовката за засилена роля на Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз съгласно Директива (ЕС) 2016/797  
относно оперативната съвместимост на железопътната система в рамките на  
Европейския съюз**

## ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

### относно постигнатия напредък в подготовката за засилена роля на Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз съгласно Директива (ЕС) 2016/797 относно оперативната съвместимост на железопътната система в рамките на Европейския съюз

#### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Техническият стълб на четвъртия железопътен пакет беше приет от Европейския парламент и Съвета през май 2016 г. и включва:

- Регламент (ЕС) 2016/796 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. относно Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз и за отмяна на Регламент (ЕО) № 881/2004<sup>1</sup> (наричан по-нататък „регламентът за Агенцията“);
- Директива (ЕС) 2016/797 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. относно оперативната съвместимост на железопътната система в рамките на Европейския съюз<sup>2</sup> (наричана по-нататък „директивата за оперативната съвместимост“);
- Директива (ЕС) 2016/798 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. относно безопасността на железопътния транспорт<sup>3</sup> (наричана по-нататък „директивата за безопасността“).

С влизането в сила на техническия стълб на четвъртия железопътен пакет ролята на Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз (наричана по-нататък „Агенцията“) беше значително разширена. Считано от 16 юни 2019 г. Агенцията ще бъде органът на ЕС, отговарящ за издаване на разрешения за пускане на пазара на железопътни превозни средства и за издаване на единни сертификати за безопасност на железопътните предприятия. Агенцията ще бъде също така системен орган за Европейската система за управление на железопътното движение (ERTMS), включително за одобряването на проекти във връзка с ERTMS по железопътните линии.

Ефективното изпълнение на техническия стълб на четвъртия железопътен пакет изисква, от една страна, да бъде завършена законодателната рамка както по отношение на транспонирането на пакета от държавите членки в национално законодателство, така и по отношение на приемането от Комисията на необходимите делегирани актове и актове за изпълнение и, от друга страна, Агенцията да разполага с необходимите човешки ресурси, вътрешни процедури и договорености с всичките 26 национални органи по безопасността (НОБ).

---

<sup>1</sup> ОВ L 138, 26.5.2016 г., стр. 1

<sup>2</sup> ОВ L 138, 26.5.2016 г., стр. 44

<sup>3</sup> ОВ L 138, 26.5.2016 г., стр. 102

Ползите от четвъртия железопътен пакет могат да бъдат реализирани в пълен размер само ако той се приложи изцяло в целия ЕС. Жизнено важно е всички заинтересовани страни в железопътния сектор да се ангажират и да сътрудничат за премахването на оставащите административни и технически пречки. Специално внимание следва да бъде отделено на изграждането на общ подход към правилата за безопасност и оперативна съвместимост.

В настоящия доклад се описва постигнатият напредък в подготовката за засилване на ролята на Агенцията в съответствие с изискванията на член 53, параграф 1 от директивата за оперативната съвместимост.

## **2. ПОСТИГНАТ НАПРЕДЪК В ПОДГОТОВКАТА ЗА ЗАСИЛЕНА РОЛЯ НА АГЕНЦИЯТА ЗА ЖЕЛЕЗОПЪТЕН ТРАНСПОРТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

### **2.1. Транспониране от държавите — членки на ЕС**

Съгласно член 33 от директивата за безопасността и член 57 от директивата за оперативната съвместимост всички държави членки трябва да приложат законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за съобразяване с разпоредбите на техническия стълб на четвъртия железопътен пакет, в срок до 16 юни 2019 г. Четвъртият железопътен пакет позволява на държавите членки в обосновани случаи да удължат срока за транспониране с една година, т.е. до 16 юни 2020 г. Държавите членки, които изискват удължаване на срока, трябва до 16 декември 2018 г. да уведомят Агенцията и Комисията и да представят причините за това удължаване.

Комисията следи внимателно напредъка на държавите членки в изготвянето и приемането на национално законодателство, като провежда редовни обсъждания с тях. По-конкретно Комисията дава насоки на държавните членки как да организират преходния период между стария и новия режим. Въпреки че има положителни признаци е твърде рано обаче да се твърди, че голямата част от държавите членки ще транспонират техническия стълб на четвъртия железопътен пакет до 16 юни 2019 г.

### **2.2. Изготвяне на делегирани актове и актове за изпълнение**

Техническият стълб на четвъртия железопътен пакет изисква от Комисията да приеме значителен брой делегирани актове и актове за изпълнение, за да завърши законодателната рамка на техническия стълб.

В допълнение е необходимо и се очаква през януари 2019 г. Комитетът за оперативна съвместимост и безопасност на железопътния транспорт да гласува изменения в техническите спецификации за оперативна съвместимост (ТСОС) във връзка с новите изисквания, установени с четвъртия железопътен пакет, както и с Решението за изпълнение на Комисията относно Европейския регистър на разрешените видове превозни средства. Решения за изпълнение на Комисията за определяне на спецификациите за Европейския регистър на разрешените видове превозни средства и за регистъра на инфраструктурата ще бъдат приети съответно през 2018 г. и 2019 г.

Списъкът на приетите/предстоящи за приемане актове е даден в приложението към настоящия доклад.

С преходните клаузи се гарантира, че няма да има дублиране на процедури или повторно оценяване на подадени до НОБ заявления, чието разглеждане ще бъде приключило след 16 юни 2019 г.

### **2.3. Изчистване на националните правила**

Техническият стълб на четвъртия железопътен пакет ще подобри оперативната съвместимост и безопасността в Европа не само чрез засилената роля на Агенцията и по-нататъшната хармонизация на техническите спецификации. Основно предварително условие за изпълнението на четвъртия железопътен пакет е намаляването на значителния брой припокриващи се и непрозрачни национални правила. В продължение на години железопътните предприятия и производителите на продукти за железниците изпитват затруднения поради недостатъчната прозрачност и големия брой на правилата в европейското железопътно пространство.

За бързо подобряване на функционирането на европейското железопътно пространство Агенцията си сътрудничи с НОБ за премахването на над 14 000 остарели или излишни национални правила. Това включва премахването на ненужни процедурни стъпки, които биха могли да затруднят безпрепятствения достъп на железопътните услуги до инфраструктурата. Съгласно последните данни от Агенцията е постигнат значителен напредък, като националните правила, засягащи по-специално железопътния подвижен състав, са намалени на по-малко от 10 % от първоначалния им брой.

### **2.4. Развитие на подготвеността на Агенцията**

С новия регламент за Агенцията бяха въведени множество важни изменения, засилващи нейната роля и предоставящи ѝ необходимите инструменти за постигане на тази цел. Тези изменения засягат управлението на Агенцията, нейните ресурси, капацитет и възможности, както и ИТ инструментите и различни други умения.

#### *а) управление*

Най-важното изменение в сферата на управлението е въвеждането на режим на таксуване за издаването на сертификати, разрешения и одобрения, както и на процедура за обжалване, позволяваща на засегнатите от решения на Агенцията страни да търсят необходимите коригиращи действия. Комисията прие актове за изпълнение относно правилата за функционирането на апелативния съвет на Агенцията, както и нивата и принципите, прилагани спрямо, таксите и възнагражденията, които ще бъдат събирани от Агенцията.

Апелативният съвет на Агенцията ще предоставя независим и безпристрастен механизъм за обжалване. С цел Апелативният съвет да встъпи изцяло във функциите си до 16 юни 2019 г. в момента тече процес по подбор на неговите членове, в който участват както Комисията, така и управителният съвет на Агенцията, като на последния е възложено официалното назначаване на членовете и председателя.

За да се осигури безпристрастно и ефективно обслужване, Агенцията ще събира от заявителите пълната себестойност на предоставените услуги, включително покриване на направените от НОБ разходи по тяхното участие в оценяване на заявленията във връзка със съответните национални правила. Поради

неизвестности в преходния период, обяснени в раздел 3 от настоящия доклад, първоначално режимът ще се основава на променлива тарифа, зависеща от времето, изхразходвано за всяко от заявленията. Същевременно включването на клауза за преразглеждане предполага извършването на оценка на системата с цел въвеждането в бъдеще на фиксирана тарифа поне за част от таксите и възнагражденията.

*б) ресурси, капацитет и възможности*

За целите на установяване на методите на работа, ресурсите и планирането на Агенцията настоящият доклад изхожда от допускането, че повечето държави — членки на ЕС, ще спазят срока за транспониране — 16 юни 2019 г.

След като бъде достигнат крайният срок за транспониране, се очаква значително увеличение на натовареността в работата, която вероятно ще нарастне допълнително с времето. Агенцията и НОБ, със съдействието и на други органи в железопътния сектор, полагат максимални усилия в своите съответни сфери на отговорност, за да предвидят бъдещото развитие на натовареността на Агенцията. Същевременно поради изборът даден на железопътния сектор с четвъртия железопътен пакет, трябва да се приеме, че предварителното количествено определяне на действителната промяна в натовареността вследствие на работата по издаване на разрешения и сертификати остава трудно, а също така нейното въздействие и времетраене. Извън новите задачи по издаване на разрешения и сертификати Агенцията трябва да поддържа своята способност да изпълнява и другите си основни законоустановени задачи, като оказване на техническа помощ и даване на препоръки на Комисията по отношение на политиката.

За да наблюдава подготвеността на железопътния сектор за изпълнение на техническия стълб на четвъртия железопътен пакет към управителния съвет на Агенцията беше създадена ръководна група. В нея влизат ръководствата на някои НОБ, представители на най-засегнатите браншови асоциации, представител на Европейската агенция за авиационна безопасност, изпълнителният директор на Агенцията и представител на Комисията.

В допълнение въвеждането на дейности срещу заплащане ще изисква създаването в Агенцията на система за ресурсите и вътрешни процедури за осигуряване на идентифицирането и проследяването на законоустановените и на извършваните срещу заплащане задачи, като се обхващат необходимите финансови и човешки ресурси.

Агенцията приспособява организационната си структура с оглед на по-ефективното използване на своите вътрешни ресурси и ясно разграничение между отделните задачи. С новата структура се предвижда да се внесе разделение между функциите, генериращи приходи от такси, и консултативните функции. Ако работното натоварване го изисква, ще се въведе елемент на гъвкавост за приспособяване на разпределението на персонала според съответния вътрешен и външен експертен опит.

В рамките на заложените в бюджета на Агенцията за 2018 г. и в проектобюджета за 2019 г. постове Агенцията е идентифицирала около 24 поста, считани за необходими за поемане на новата ѝ роля и отговорности. В светлината на рисковете от присъщи за преходния период външни фактори, пред които е изправена Агенцията, основна предпоставка е навременното привличане на

необходимите човешки ресурси с подходяща квалификация за изпълнение на задачите. Полагат се значителни усилия за набиране на кадри с цел запълване на всички незаети места през 2018 г.

*в) ИТ инструменти и различни умения*

Започна работата по общ ИТ инструмент за подаване на заявления до Агенцията или до НОБ. Новата правна рамка изисква разработването на информационна и комуникационна система с функция за виртуално обслужване на едно гише, която ще помага на заявителите, на Агенцията и на НОБ при изпълнение на задачите по издаване на единни сертификати за безопасност, разрешения за превозни средства и за проекти във връзка с ERTMS по железопътните линии. Основните функционални и технически спецификации на системата за обслужване на едно гише бяха приети от управителния съвет на Агенцията през септември 2017 г. Първото им издание с включени всички задължителни функции е планирано за юни 2018 г., като ще се използва за периода на пробно паралелно функциониране, който Агенцията прие да осъществи съвместно с НОБ. Пълната функционалност на системата за обслужване на едно гише ще бъде на разположение през февруари 2019 г. и ще даде възможност на кандидатите за разрешения за превозни средства да подадат първите заявления. Окончателната версия ще бъде съобразена с отзивите, получени през периода на пробно паралелно функциониране и учебните казуси, и ще прилага всички останали вторични функции. По план тя трябва да бъде налична не по-късно от 16 юни 2019 г.

Другите ИТ инструменти, използвани в момента от Агенцията, трябва да бъдат актуализирани посредством сътрудничество между Комисията, Агенцията и държавите членки за подобряване на ефективната комуникация и предоставяне на ключова информация между всички действащи лица, отговорни за безопасността и оперативната съвместимост на железопътния транспорт. За в бъдеще железопътното предприятие ще бъде отговорно да проверява дали преди използването си дадено превозно средство е получило разрешение за пускане на пазара и дали е съвместимо с маршрута, по който е предвидено да се движи. За да изпълнят тази задача железопътните предприятия ще проучват информацията, съдържаща се в регистъра за превозните средства и регистъра за инфраструктурата.

Спецификациите за регистъра за инфраструктурата (РИНФ) ще бъдат актуализирани до юни 2019 г. с подобрен набор от инфраструктурни параметри, позволяващи техническата съвместимост на превозното средство с маршрута да бъде проверявана в съответствие с член 23 от Директивата за оперативната съвместимост и Решението за изпълнение на Комисията за определяне на спецификациите на регистъра на железопътната инфраструктура (РИНФ). След като бъдат актуализирани, надлежното попълване на РИНФ ще бъде задължение на държавите членки.

В допълнение ще е необходимо адаптирането на регистрите за разрешенията за превозни средства и за типовете превозни средства. През декември 2017 г. Агенцията отправи препоръка относно спецификацията за Европейския регистър на превозните средства, упоменат в член 47 от Директивата за оперативната съвместимост. На по-късен етап през 2018 г. ще бъде отправена препоръка за преразглеждане на Европейския регистър на разрешените видове превозни средства, упоменат в член 48 от Директивата за оперативната съвместимост.

С оглед осигуряване на плавен преход и придобиване на необходимите експертни познания, през юни 2017 г. Агенцията започна да работи с НОБ по „учебни казуси“, свързани с издаването на разрешения за превозни средства и сертификати за безопасност. В края на 2018 г. тя ще въведе паралелно функциониране, за да изпита процедурите и системите. По този начин ще натрупа опит и ще разработи вътрешни методи за работа, запознавайки се със заявления и проекти, които могат да продължат след 16 юни 2019 г. и следователно ще попаднат в обхвата на отговорност на Агенцията.

От средата на 2018 г. и със съгласието на заявителите и на НОБ Агенцията ще започне предварителна работа със заявители, чиито сертификати за безопасност изтичат след 16 юни 2019 г.

За да окаже съдействие на заявителите в прилагането на новите правила, Агенцията съставя ръководство за кандидатстване за разрешения за превозни средства и сертификати за безопасност. Подготвителните работи по него започнаха през 2017 г. Първата версия на ръководството за кандидатстване за разрешения за превозни средства ще бъде готова преди края на юли 2018 г., за да бъде използвана при паралелното функциониране. Ръководството за кандидатстване за единен сертификат за безопасност ще отчита общите методи за безопасност и ще предоставя всякаква допълнителна информация, която се счита за необходима по отношение, наред с другото, на културата на безопасност и човешкия и организационния фактор. Актуализирани версии на ръководствата за кандидатстване, отчитащи резултатите от пробното паралелно функциониране и учебните казуси, ще бъдат издадени доста преди 16 юни 2019 г.

С оглед установяването на процедура за одобряване на проекти във връзка с ERTMS по железопътните линии Комисията и Агенцията проведоха обсъждания с железопътния сектор. През 2017 г. бяха осъществени четири учебни казуса. На тази база Комисията прие препоръка за издаването на одобрения за проекти във връзка с ERTMS по железопътните линии. През 2018 г. повече държави — членки на ЕС, се очаква да вземат участие в тази дейност, което ще даде възможност на Агенцията да разработи вътрешните насоки за процеса на одобряване на проекти във връзка с ERTMS по железопътните линии. Създаването на Агенцията като системен орган за наблюдение на оперативната съвместимост на решенията във връзка с ERTMS за железопътната инфраструктура в рамките на четвъртия железопътен пакет вероятно ще ускори значително хармонизацията при внедряването на ERTMS.

През 2016 г. Агенцията и НОБ договориха документ за позиция относно създаването на експертна група. До средата на 2018 г. НОБ трябваше да посочат своите експерти, така че Агенцията да може да приключи с обучението им за изискванията за сътрудничество преди 16 юни 2019 г. Ако бъдат открити пропуски в определени области на експертни познания, ще бъде определена процедура за идентифициране на експерти извън НОБ за включване в експертната група. Механизмите за сътрудничество с експертната група ще бъдат изпитани допълнително по време на пробното паралелно функциониране.

## **2.5. Напредък по споразуменията за сътрудничество между Агенцията и НОБ**

Регламентът за Агенцията изисква Агенцията и всички НОБ да сключат споразумения за сътрудничество относно изпълнението на задачите по издаване на сертификати за безопасност и разрешения за превозни средства въз основа на насоки и списък с основни елементи, определени от управителния съвет на Агенцията.

Насоките и списъкът с основните елементи бяха приети от управителния съвет на Агенцията през юни 2018 г. Агенцията ще проведе преговори за споразумения за сътрудничество с отделните НОБ с оглед на тяхното сключване преди да поеме своите нови отговорности.

## **3. ОЦЕНКА НА НЕИЗВЕСТНОСТИТЕ В ПРЕХОДНИЯ ПЕРИОД**

Преходът от чисто консултативна агенция със законоустановени задачи по даване на технически препоръки на Комисията и държавите членки към генерираща приходи структура за издаване на разрешения/сертификати в една по същество непредвидима среда поражда някои присъщи предизвикателства, за чието преодоляване Агенцията и Комисията полагат огромни усилия. По-конкретен източник на неизвестност е липсата на предвидимост относно броя на заявленията, които се очаква да получи Агенцията от средата на 2019 г. нататък, и като следствие — приходите, които ще генерира. Предвиждайки тези рискове е необходимо извършването на внимателен анализ на нуждите за бюджета на Агенцията през преходния период.

Преходният период 2019—2020 г. е белязан с един допълнителен пласт неизвестност относно транспонирането на техническия стълб на четвъртия железопътен пакет от всички държави членки в срок до 16 юни 2019 г. предвид дадената им възможност да поискат удължаване на срока за транспониране с 12 месеца. Това затруднява прогнозирането на натовареността в работата на Агенцията; предвижда се да има ограничен брой заявления, след което да настъпи евентуален пик в заявленията през последващия период поради удължаването на срока за транспониране, определен по силата на техническия стълб на четвъртия железопътен пакет. Държавите членки разполагат със срок до 16 декември 2018 г. да уведомят Комисията и Агенцията за всякакво удължаване на срока за транспониране след 16 юни 2019 г.

Своевременното сключване на споразуменията за сътрудничество, включително разпределението на задачите и приходите, е абсолютна необходимост за Агенцията, за да изпълнява пълноценно своя нов набор от задачи като структура за издаване на разрешения и сертификати. Несключването на такива споразумения или всяко забавяне могат да имат отрицателно въздействие върху способността на Агенцията да изпълнява съответните си задължения. Агенцията поема пълна отговорност за собствения си принос, както и за целия процес по издаване на разрешения и сертификати, включително оценките на националните правила от страна на НОБ. Агенцията работи в тясно сътрудничество с мрежата от НОБ за намаляване на риска от закъснение при сключването на споразумения за сътрудничество.



С оглед естеството на извършваните от Агенцията дейности, за намаляване на неизвестните в преходния период до някакъв приемлив минимум ще се изисква комплексна проверка и внимателно наблюдаване на развитията в държавите членки, както и в железопътния сектор.

#### 4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Железопътният сектор изисква неотложното изпълнение на техническия стълб на четвъртия железопътен пакет, тъй като с него се въвежда система на реално прозрачни и безпристрастни правила в железопътния транспорт на равнище ЕС, като се премахват излишните национални пречки.

Комисията и Агенцията са предприели съответно регулаторни и организационни стъпки за осигуряване на засилена роля на Агенцията, считано от 16 юни 2019 г. Агенцията ускорява усилията си за увеличаване на своя капацитет за постигане до 16 юни 2019 г. на заложените необходими цели във връзка с новата си роля. Комисията активно следи подготвеността на Агенцията чрез членството си в нейния изпълнителен съвет, както и в управителния ѝ съвет, както и посредством тясно и редовно сътрудничество между двете институции.

Същевременно успехът на техническия стълб на четвъртия железопътен пакет зависи в голяма степен от своевременното и пълно транспониране от страна на държавите членки и от осигуряване на необходимото качество и количество на експертните познания и на материалите за предаване, за които са отговорни НОБ.

Агенцията трябва да запази способността си да изпълнява други законоустановени задачи, като същевременно се подготвя за новите задачи. По-специално, специализираният персонал с високо ниво експертни познания и езикови умения е от ключово значение. Персоналът, нает на работа през 2018/2019 г., ще трябва да остане на бюджетна издръжка докато дейностите по издаване на разрешения и сертификати започнат по-късно през 2019 г. и нататък да генерират достатъчно такси и възнаграждения.

Важна предпоставка за успешното встъпване на Агенцията в новата си роля и отговорности е откритото, ефективно, ангажирано и лоялно сътрудничество с НОБ в съответствие с мандата на четвъртия железопътен пакет. Всяко сериозно забавяне на сключването на споразумения за сътрудничество и на реалното предоставяне на информация за решенията на Агенцията за издаване на разрешения и сертификати може да доведе до започването на официално производство срещу отделните държави членки за неприлагане на правото на ЕС и за нарушаване на принципа на лоялното сътрудничество.

Рискът от прекомерна натовареност за издаване на одобрения на проекти във връзка с ERTMS по железопътните линии изисква по-голяма ангажираност от страна на държавите членки и управителите на инфраструктура за по-добро прогнозиране на възлагането на поръчки по линия както на Европейския план за внедряване на ERTMS, така и на други инфраструктурни проекти във връзка с ERTMS. Комисията и Европейският координатор за ERTMS си сътрудничат по прозрачен и предвидим начин с цел подобряване на внедряването на ERTMS.

Комисията приканва държавите членки и НОБ да обединят усилията си за превръщане на единното европейско железопътно пространство в реалност.

Комисията се надява, че евентуално удължаване на сроковете за транспониране ще се иска само по изключение и то с излагане на реалистична обективна обосновка.