

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 17.9.2010
SEC(2010) 1043 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружителен документ към

Предложението за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаването на единно европейско железопътно пространство

(Преработка)

{COM(2010) 475}

{SEC(2010) 1042}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружителен документ към

Предложението за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаването на единно европейско железопътно пространство

(Преработка)

ВЪВЕДЕНИЕ

Първият пакет от документи за железопътния транспорт¹ се състои от три директиви, като някои разпоредби в тях датират още от 1991 г. Във връзка с програмата на Комисията за опростяване на законодателството², предлаганата инициатива за преработка на първия пакет от документи включва процес на кодификация на тези директиви и на обединяването им в един законодателен инструмент, с оглед на тяхното опростяване и консолидиране.

От принципна гледна точка, целта е да бъдат включени в този единен законодателен акт нови разпоредби, чрез които да се постигне опростяване, изясняване и осъвременяване на съществуващата нормативна рамка, така че да бъдат преодолени установените слабости, двусмислия и пропуски и по този начин да бъдат постигнати първоначалните законодателни цели.

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

В настоящия доклад са разгледани въздействията на мерките, предложени да бъдат включени при преработката на първия пакет от документи за железопътния транспорт, които са формулирани с оглед да бъдат преодолени следните три ключови проблема в железопътния пазар:

- **Достъпът до пазара** остава труднопостижим за нови участници. Броят на новите участници в пазара за железопътен превоз на товари продължава да е много ограничен, като при това средните експлоатационни разходи на железопътните предприятия са високи и продължават да нарастват.
- Европейският железопътен пазар все още се характеризира с висока степен на **фрагментарност**, която пречи на функционирането на пазара и, по-специално, влияе отрицателно на железопътните предприятия.
- **Качеството на инфраструктурата** продължава да бъде в упадък. Това оказва влияние на функционирането на железопътния транспорт, във връзка с намаляването на капацитета и закъсненията, затруднява инвестирането в спомагателни услуги и нови технологии и влошава потенциала на железопътния транспорт да се конкурира с другите видове транспорт.

В резултат от всичко това железопътният транспорт продължава да бъде непривлекателен вариант и конкурентоспособността на железопътния сектор спрямо другите видове транспорт, по-специално автомобилния транспорт, намалява.

¹ Директива 2001/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 г. (Официален вестник на Европейския съюз (ОВ) L 75, 15.3.2001 г., стр. 1, съгласно измененията ѝ); Директива 2001/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 г. (ОВ L 75, 15.3.2001 г., стр. 26, съгласно измененията ѝ); и Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 г. относно разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура (ОВ L 75, 15.3.2001 г., стр. 29, съгласно измененията ѝ).

² Вж. COM(2005) 535 и COM(2006) 690: Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: Стратегия за опростяване на нормативната среда.

Комисията счита, че съществуват три направления за решаването на тези проблеми: съществуващото законодателство следва да бъде правилно транспонирано и приведено в изпълнение; съществуващите законодателни разпоредби понякога се нуждаят от изясняване, за да се осигури хармонизираното им прилагане във всички държави-членки; и накрая, по някои конкретни въпроси са необходими и нови законодателни мерки.

2. ИМА ЛИ ЕС ПРАВО НА ТАКОВА ЗАКОНОДАТЕЛНО ДЕЙСТВИЕ?

Договорна основа

В съответствие с Дял VI от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), ЕС може да предприема действия в областта на транспорта. В член 90 от ДФЕС е посочено, че целите на Договорите, включващи създаването на общ пазар и разработването на общи политики за насърчаване на висока степен на конкурентност и на хармонично, балансирано и устойчиво развитие на стопанските дейности, следва да бъдат постигнати в рамките на една обща транспортна политика.

Субсидиарност

Проблемите, проявяващи се в железопътния сектор, имат транснационални аспекти, обуславящи действие на равнището на ЕС. Известна липса на координация между държавите-членки и другите действащи лица намалява ефективността на международния железопътен транспорт, което води до риск от прехвърляне на дейности от железопътния към автомобилния транспорт и съответно увеличаване на задръстванията и на замърсяването на околната среда. Изясняването на нормативната рамка относно достъпа до железопътния транспорт с оглед улесняване на навлизането на пазара и на конкуренцията, както и разработването на пазари за свързани със ж.п. дейността услуги може да се постигне по-добре от ЕС като цяло, в сравнение с евентуални отделни действия на държавите-членки.

В съответствие с принципа на субсидиарност, формулиран в член 5 от Договора за Европейския съюз, целта за вдъхване на нов живот на европейския железопътен сектор може най-добре да се постигне чрез допълване на вече предприетите действия на равнище на ЕС и от държавите-членки с действие на ЕС за преработване на първия пакет от документи за железопътния транспорт.

3. ЦЕЛИ

Общите цели на настоящата инициатива са да бъдат улеснени навлизането на нови участници и конкуренцията в железопътния пазар, с оглед развитието на по-ефективни и добре работещи товарни и пътнически железопътни услуги. Инициативата следва да надгражда, допълва и засилва съществуващите мерки, приети на равнището на ЕС.

Правното **опростяване** чрез консолидация и обединяване на документи представлява първата **хоризонтална цел**, присъстваща в инициативата за преработка. Второ, **изясняването** на някои разпоредби на законодателството за достъп до железопътния транспорт би улеснило правилното транспониране и ефективното прилагане на правото на ЕС във всички държави-членки. И накрая, съществува необходимост да се **осъвремени** законодателството, като се отстранят остарели разпоредби (които

исторически са имали значение за периода преди цялостното отваряне на пазара) и чрез въвеждане на нови разпоредби, които по-адекватно съответстват на функционирането на пазара в днешно време.

Конкретните цели на инициативата са:

- Подобряване на недискриминационния достъп до съоръженията за свързаните със ж.п. дейността услуги
- Подобряване на прозрачността на институционалната рамка на железопътния пазар
- Подобряване на сътрудничеството и на координацията с цел улесняване на международния ж.п. транспорт
- Осигуряване на ефективни стимули за добро и насочено към устойчивото развитие финансиране
- Увеличение на независимостта и компетенциите на регулаторния орган

4. ВАРИАНТИ ЗА ПОЛИТИКАТА, КОЯТО ДА БЪДЕ ПРОВЕЖДАНА

Пакетът от мерки във връзка с преработката включва 26 изменения.

Счетено бе, че оценка на въздействието е необходима за измененията, свързани с въвеждането на 9 нови мерки. За 4 от тях вече бе направена предварително оценка на въздействието от Комисията, като по този начин при настоящата оценка бяха анализирани 5 мерки. Имайки предвид ограничения обхват на тези мерки, направен бе само качествен анализ, така че да се сравнят алтернативни варианти за политиката, която да бъде провеждана. По-долу е дадено обобщение на вариантите за 5^{-те} нови мерки и на съответните им въздействия. Въз основа на така направения анализ бе избран по един вариант за всяка мярка.

В доклада е включена и количествена оценка на икономическите и социалните въздействия и въздействията върху околната среда, както и на административните разходи за целия пакет от мерки, на база на избраните варианти. Тези количествени оценки на въздействията са представени в раздел 5.

4.1. Предоставяне на свързани със ж.п. дейността услуги

Изискването управлението на съоръженията за свързани със ж.п. дейността услуги да е независимо от предоставянето на ж.п. превоз би намалило конфликтите на интереси и дискриминацията при достъпа до такива услуги, като по този начин би улеснило стопанските реализации на нови участници.

	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3
Предоставяне на свързани със ж.п. дейността услуги	Изискване операторите на съоръжения за свързани със ж.п. дейността услуги да са юридически независими от фирми или организации, които разполагат със значителна пазарна мощ на пазара за ж.п. превози	Изискване операторите на съоръжения за свързани със ж.п. дейността услуги да са независими юридически, организационно и по отношение на вземането на решения от фирми или организации, които разполагат със значителна пазарна мощ на пазара за ж.п. превози	Изискване операторите на съоръжения за свързани със ж.п. дейността услуги да са независими юридически, организационно и по отношение на вземането на решения от всички фирми или организации, развиващи дейност на пазара за ж.п. превози

При Вариант 1 се запазва възможността за конфликти на интереси, тъй като се изисква независимост само в юридическо отношение, при което даден оператор на съоръжение за свързани със ж.п. дейността услуги би могъл да е част от холдингово дружество, което контролира също и традиционно наложило се ж.п. предприятие.

При Вариант 2 се осигурява адекватна независимост, което би имало положително въздействие върху развитието на свързаните със ж.п. дейността услуги, тъй като достъпът до такива услуги за нови участници в пазара би станал по-лесен и по-евтин. Административните разходи са по-малки в сравнение с Вариант 1.

Вариант 3 се отнася за всички оператори, т.е. той е по-стриктен, а в същото време е по-слабо ефективен от Вариант 2. Инвестирането в нови съоръжения за свързани със ж.п. дейността услуги би станало по-малко привлекателно, тъй като новонавлизащи на пазара железопътни предприятия, които неотдавна са инвестирали и са изградили подобно съоръжение, биха били принудени да продадат този актив или да предоставят неговото стопанисване на трета страна.

Вариант 2 е най-благоприятният вариант, тъй като той изключва възможни конфликти на интереси, но не пречатства бъдещи инвестиции в свързани със ж.п. дейността услуги от страна на новонавлизащи на пазара железопътни предприятия.

4.2. Разполагаемост за използването на съоръжения за свързани със ж.п. дейността услуги

Въвеждането на конкретни разпоредби, създаващи стимули за по-ефективно използване на съществуващите активи, би осигурило с минимални инвестиции допълнителен инфраструктурен капацитет. По-голямата разполагаемост за използването на съоръжения за свързани със ж.п. дейността услуги би допринесло за преодоляване на специфични „тесни места“ в железопътния пазар.

	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3
Разполагаемост за използването на съоръжения за свързани със ж.п. дейността услуги	Финансова санкция в случай на неизползване	В случаите, когато съоръжението не се използва, неговият собственик се задължава да публикува обява за отдаване на оперирането му на лизинг или под наем.	В случаите, когато съоръжението не се използва, неговият собственик се задължава да публикува обява за продажба на правата по оперирането му.

Вариант 1 не би бил винаги ефективен, тъй като за да предотвратят навлизането на пазара на нови участници, някои оператори биха могли да предпочетат по-скоро да плащат финансови санкции, вместо да предоставят достъп до дадено съоръжение.

Въздействието на Вариант 2 би било умерено. Той би дал възможност на нови доставчици на услуги да поемат оперирането на неизползвани преди съоръжения и увеличената разполагаемост на услуги би довела до по-ниски тарифи за новонавлизащи на пазара железопътни предприятия. Необходимите административни разходи при Вариант 2 са по-високи в сравнение с Вариант 1, поради въвеждането на нови административни процедури във връзка с предоставянето на активи на лизинг или под наем.

При вариант 3 се въвежда задължение за продажба на съоръжението в случай, че то не се използва. Ако, обаче, някой собственик на съоръжение е заинтересован да попречи на навлизането на пазара на нов участник, той би могъл да предпочете да продаде съоръжението по-скоро на фирма за недвижими имоти, а не на друг оператор, желаещ да експлоатира съоръжението.

Най-благоприятен е Вариант 2. При все, че се очаква административните разходи при него да са по-големи в сравнение с Вариант 1, те ще се компенсират от очакваните ползи.

4.3. Счетоводно отделяне

Оправомощаването на регулаторните органи да одитират счетоводната документация на ръководителите на инфраструктура би им дало възможност да упражняват надзор върху спазването на счетоводното отделяне и да установяват наличието на „нелоялно“ поведение или на ситуации, пораждащи необходимост от мониторинг. Въвеждането на стандартен образец и изисквания за съдържанието за съответната информация би дало възможност за проверка на спазването на тарифните принципи.

	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3
Счетоводно отделяне	Задължение за периодични независими външни одити и за предоставяне на съответните резултати на регулаторните органи	Оправомощаване на ж.п. регулаторен орган: - да провежда одити или да инициира външни одити за проверка на счетоводното отделяне и - да изисква счетоводни данни за разходите в обобщен и стандартен формат, с препоръчан минимално възможен обем на данните	Оправомощаване на ж.п. регулаторен орган: - да провежда одити или да инициира външни одити за проверка на счетоводното отделяне и - да изисква счетоводни данни за разходите в обобщен и стандартен формат, с изчерпателен единен набор от данни и съответен образец

Вариант 1 би довел до намаляване на изкривяването на пазара и на неправилното използване на държавни финансови средства и би засилил вътрешната конкуренция. Но икономическото въздействие при Вариант 2 би било по-голямо и по-добро, тъй като наличието на по-добра информация би дало възможност на регулаторните органи да упражняват реален мониторинг на спазването от страна на управителите на инфраструктура на тарифните принципи, което би довело до по-малки и по-прозрачни такси за ползването на инфраструктура.

Въвеждането при Вариант 3 на общ подробен образец за подаването на счетоводни данни би осигурило, от една страна, пълнота на счетоводните данни за разходите, но от друга страна би довело до допълнителни административни разходи за публичния сектор и за бизнеса, без в същото време да се подобри значително ефективността при този вариант.

Предпочетен е Вариант 2, тъй като той дава възможност за реален надзор от страна на регулаторните органи на управителите на инфраструктура и на традиционните железопътни предприятия, без да се стига до високите административни разходи при Вариант 3.

4.4. Съдействие на оператори в случай на дискриминационно третиране

Разширяването на компетенциите на органите за защита на конкуренцията или на регулаторните органи, което да им даде възможност да предоставят адекватна подкрепа на оператори в случай на дискриминационно третиране във връзка с достъпа до съоръжения за свързани със ж.п. дейността услуги, би намалило препятствията за навлизане на пазара на нови участници, би задвижило разгръщането на стопанска дейност и, в някои случаи, би довело до намаление на съответните цени.

	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3
Съдействие на оператори в случай на дискриминационно третиране	Препоръка към държавите-членки да дадат правомощия на органите за защита на конкуренцията да изпълняват спешни процедури в контекста на случаи на доминиращо положение на пазара	Разширяване на обхвата на компетенциите на регулаторните органи, така че да бъдат включени Решенията по Приложение II към Директива 2001/14 (за услуги във връзка със ж.п. дейността)	Разширяване на обхвата на компетенциите на регулаторните органи, така че да бъдат включени и решения във връзка с услугите по Приложение II към Директива 2001/14 (за услуги във връзка със ж.п. дейността) Включване на спешни действия по бърза процедура, даваща възможност за намеса <i>ex ante</i> .

Въвеждането на спешни процедури при Вариант 1 във връзка със случаите на доминиращо положение на пазара, попадащи в регламентираното поле на действие на органите за защита на конкуренцията, би ускорило достъпа на нови участници в пазара до съоръжения за свързани със железопътната дейност услуги. От друга страна, обаче, редица случаи на доминиращо положение на пазара биха останали незасегнати, а в същото време този вариант би довел и до допълнителни административни разходи.

При Вариант 2, органите за защита на конкуренцията запазват правомощията си за намеса, но участниците в железопътния пазар биха получили възможност да подават оплаквания срещу дискриминационно третиране и до регулаторните органи. Това би допринесло по-ефективно в сравнение с Вариант 1 за намаляване на дискриминацията при достъпа до свързани със железопътната дейност услуги и в намаляване на препятствията за навлизане на пазара.

При Вариант 3 регулаторните органи получават също и правомощие да действат *ex-ante* в случаите на наличие на доминиращо положение на пазара, но съществува риск за прекалено регулиране на пазара чрез налагане на решения и в случаи, когато не са докладвани конкретни трудности.

Предпочетен е Вариант 2, тъй като той дава възможност на регулаторните органи да се намесват винаги когато операторите се чувстват дискриминирани и да упражняват надзор по въпроси от областта на свързаните със ж.п. дейността услуги, без да са необходими значителните административни разходи при Вариант 3.

4.5. Независимост на регулаторните органи

Наличието на допълнителни изисквания за независимост между регулаторните органи и традиционните железопътни предприятия би осигурило пълната им независимост при вземането на решения и по този начин би създадо условия за честна конкуренция на железопътния пазар.

	Вариант 1	Вариант 2
Независимост на регулаторните органи	<p>Осигуряване на независимост на регулаторните органи по отношение на тяхната организация, решенията за финансиране, юридическа структура и вземането на решения спрямо всеки един управител на инфраструктура, таксуващ орган, разпределящ капацитет орган или кандидат за капацитет, както и от публичната институция, упражняваща права на собственост върху традиционното железопътно предприятие</p> <p>и</p> <p>на функционална независимост на регулаторните органи от всеки компетентен орган, участващ във възлагането на договор за извършване на обществени услуги.</p>	<p>Създаване на единен национален регулаторен орган във всяка държава-членка,</p> <p>който да е юридически самостоятелен и независим в организационно, функционално и йерархично отношение и при вземането на решения от всяка една публична институция,</p> <p>а също и да е независим организационно, при вземането на решения за финансиране, като юридическа структура и при вземането на решения от всеки управител на инфраструктура, таксуващ орган или кандидат за капацитет</p> <p>и</p> <p>освен това да е функционално независим от всеки компетентен орган, участващ във възлагането на договори за обществени услуги.</p>

Вариант 1 би елиминирал конфликтите на интереси и би създал равностоен административен капацитет на регулаторните органи навсякъде в ЕС, като по този начин биха се премахнали препятствията за навлизане на пазара чрез осигуряване на равни възможности за всички железопътни предприятия.

При Вариант 2, регулаторните органи биха били също юридически самостоятелни и независими от всяка друга публична институция, но не биха придобили допълнителната независимост от управителите на инфраструктура и от традиционните железопътни предприятия, както при Вариант 1.

Предпочетен е Вариант 1, тъй като той би осигурил адекватна независимост на всички регулаторни органи в ЕС, което би довело до положителни икономически и социални въздействия и въздействия върху околната среда. Административните разходи биха били в рамките на разумното.

5. КОЛИЧЕСТВЕН АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО КАТО ЦЯЛО

5.1. Икономически въздействия

От гледна точка на **конкуренцията**, въвеждането на пакета от изменения би имало известно малко въздействие върху дела на товарния железопътен транспорт от целия товарен транспорт, което би довело до стабилизация на базовата линия или до по-ранно обръщане на съществуващата ѝ тенденция към снижаване. Що се отнася до

навлизането на нови участници на пазара, предложените в пакета изменения би следвало да могат да доведат до присъствието на 3—4 % повече нови железопътни предприятия и до увеличение с 2—3 % на пазарния дял на тези железопътни предприятия, които са различни от традиционните. От гледна точка на **качеството на транспорта**, промените биха допринесли за намаляване на броя на катастрофите в автомобилния товарен транспорт, но корелацията между отварянето на пазара и точността на транспорта би била малка или дори много малка. И накрая, би могло да се постигне намаление на експлоатационните разходи с около 6 %.

5.2. Административни разходи

Взети са предвид два вида административни разходи: **еднократни административни разходи**, дефинирани като разходи за стартиране или разходи за реструктуриране на начина на изпълнение на дадено административно задължение или конкретна дейност; и **периодични административни разходи**, дефинирани като годишни разходи. Тези разходи включват преди всичко разноските във връзка с новите изисквания за публикации — на държавите-членки (публикуване на рамковите правила за таксуването, както и на средносрочно-дългосрочната стратегия за развитие), на управителите на инфраструктура (публикуване на нова информация в съответните референтни документи на мрежата), на управителите на терминали (публикуване на условията за достъп) и на лицензиращите органи (публикуване на условията за лицензиране).

5.3. Социални въздействия

Пакетът от предлаганите изменения ще има въздействие по отношение на **заетостта**, защото ще са необходими допълнително над 1 700 000 работни часа, което съответства на над 1 000 допълнителни работници. Прехвърлянето на дейност от автомобилния към железопътния транспорт би довело до малко намаление на заетостта в автомобилния транспорт. Ще се появи общо търсене на по-квалифициран персонал и ще се увеличи търсенето на центрове за обучение.

5.4. Въздействия върху околната среда

Очаква се, че въвеждането на измененията ще доведе до намаление на емисиите на CO₂ и до подобряване на качеството на атмосферния въздух. Възможно е измененията да имат неблагоприятни последици от гледна точка на шума поради увеличаването на трафика, но това се компенсира чрез мерките за намаляване на шума. Очакват се ползите във връзка с намаляване на енергопотреблението да се проявят изцяло в годината на цялостно въвеждане на мерките и после да имат малко намаление, дължащо се на очакваното подобрене на енергийната ефективност на тежкотоварните камиони.

6. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Следва да се използва информацията от съществуващите мониторингови системи, като в същото време бъдат въведени и допълнителни показатели. Успешното въвеждане в действие на инициативата зависи от съвместните усилия на държавите-членки, и в този смисъл от съществено значение е мониторинговите системи да бъдат хармонизирани.

Тъй като повечето съответни показатели вече се наблюдават чрез Мониторинговата схема за железопътния пазар (Rail Market Monitoring Scheme — RMMS)³, мониторингът на настоящата инициатива би могло също да се провежда от тази схема.

³ Вж. COM(2007) 609 окончателен и COM(2009) 676