

Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за железопътния транспорт

Информация

Откриване / Приключване: 15.06.2022 г. - 15.07.2022 г. Неактивна

Номер на консултация: #6839-K

Област на политика: Транспорт

Тип консултация: ---

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за железопътния транспорт (ЗЖТ) предвижда няколко групи изменения:

- I. Промени, свързани с Официално уведомително писмо C(2021)7177 от 12.11.2021 г. на Европейската комисия (ЕК) по процедура за нарушение № 2021/2161 срещу Република България за неосигуряване на правилното транспониране на чл. 1, параграфи 4, 5, 8 и 14 от Директива (ЕС) 2016/2370 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 година за изменение на Директива 2012/34/ЕС по отношение на отварянето на пазара на вътрешни услуги за железопътни пътнически превози и управлението на железопътната инфраструктура (Директива (ЕС) 2016/2370).

Директива (ЕС) 2016/2370 е транспонирана в националното законодателство чрез:

- Закона за изменение и допълнение на Закона за железопътния транспорт (обн., ДВ, бр. 20 от 2019 г.), нотифициран на Комисията на 13 март 2019 г. (ММЕ(2019)51488);
- Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 41 от 2001 г. за достъп и използване на железопътната инфраструктура (обн., ДВ, бр. 45 от 2019 г.), нотифицирана на Комисията на 10 юни 2019 г. (ММЕ(2019)53491);
- Постановление № 133 на Министерския съвет от 2019 г. за изменение и допълнение на Устройствения правилник на Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“, приет с Постановление № 167 на Министерския съвет от 2001 г. (обн., ДВ, бр. 44 от 2019 г.), нотифицирано на Комисията на 6 юни 2019 г. (ММЕ(2019)53402)
- Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 43 от 2001 г. за железопътен превоз на пътници, багажи и колетни пратки (обн., ДВ, бр. 81 от 2019 г.), нотифицирана в системата THEMIS под номер MNE(2021) 07728.

Европейската комисия твърди, че транспонирането не е в съответствие с Директива (ЕС) 2016/2370 по отношение на измененията, замените или допълненията във връзка с чл. 7, 7а, 7б, 7в, 7д, 13а и 5б от Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на

единно европейско железопътно пространство (Директива 2012/34/ЕС). В законопроекта са предвидени промени с цел постигане на правилното и пълно транспониране на Директива (ЕС) 2016/2370, изменяща Директива 2012/34/ЕС, както следва:

1. По отношение на чл. 7а „Независимост на основните функции“:

В уведомителното писмо от 12.11.2021 г. ЕК посочва, че чл. 7а, параграф 2, буква „а“ от директивата не е транспонирана в българското законодателство чрез специална мярка. Европейската комисия отбелязва, че в обяснителния документ, представен от Република България, се посочва, че въвеждането на чл. 7а, параграф 2, буква „а“ се счита за постигнато чрез някои разпоредби на чл. 10, 13, 17, 18 и 25 от ЗЖТ, които са от значение за независимостта на управителя на инфраструктура (или концесионерите, споделящи определени функции на управителя на инфраструктура) и за предотвратяването на конфликти на интереси и за етично поведение на членовете на управителните органи на Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (НКЖИ). Според ЕК, съвместният прочит на тези разпоредби обаче не гарантира конкретно, че железопътно предприятие или друго юридическо лице (напр. държавата) не упражнява решаващо влияние върху управителя на инфраструктура по отношение на основните му функции.

В отговор на писмото на ЕК, в законопроекта се предлага създаването на чл. 10, ал. 26:

„(26) Държавните органи, железопътните предприятия или други лица не могат да упражняват решаващо влияние върху управителя на железопътна инфраструктура по отношение на основните му функции“.

С предложената редакция се постига пълно съответствие с разпоредбата от директивата.

2. По отношение на чл. 7б „Безпристрастност на управителя на инфраструктура по отношение на управлението на трафика и планирането на поддръжката“:

В уведомителното писмо ЕК посочва, че „чл. 7б е транспониран в българското национално законодателство, с изключение на параграф 3, изречение второ относно планирането на дейностите по поддръжка“. В ЗЖТ според ЕК липсва изрична разпоредба, в която да е посочено, че управителят на инфраструктурата планира дейностите по поддръжка по прозрачен и недискриминационен начин.

Предвид това се предлага чл. 7б, параграф 3, изречение второ от директивата да се транспонира чрез § 9, с който в чл. 10, ал. 1, т. 5 се регламентира управлението на влаковата работа в железопътната инфраструктура да се извършва по прозрачен и недискриминационен начин и при спазване на изискванията за безопасност, надеждност и сигурност.

3. По отношение чл. 7в „Възлагане на дейности на външни изпълнители и споделяне на функциите на управителя на инфраструктура“:

3.1. По чл. 7в, параграф 2:

3.1.1. В уведомителното писмо ЕК посочва, че член 7в, параграф 2 от директивата допуска всички функции на управителя на инфраструктура да бъдат поделени между различни управители на инфраструктура, като не е ясно дали по смисъла на българското законодателство „концесионерите“ биха могли да изпълняват всички функции на управителя на инфраструктура в рамките на съответната мрежа или само несъществените функции. Освен това, според ЕК директивата не ограничава делегирането на функциите на управителя на инфраструктура на „концесионери“, както е посочено в българското законодателство, но и на други управители на инфраструктура и не отразява адекватно целта на директивата в тази област, като не е ясно дали субектът, който би могъл да изпълнява определени функции на управител на инфраструктурата, ще поеме пълната отговорност като управител на инфраструктурата, както се изисква от директивата.

В отговор на писмото на ЕК, в законопроекта се предлага в чл. 3 да се създаде ал. 5, като се регламентира, че управителите на железопътна инфраструктура – Национална компания „Железопътна инфраструктура“ и търговците-концесионери, носят отговорност за изпълнение на дейността си.

3.1.2. В уведомителното писмо относно транспонирането на чл. 7в, параграф 2 от директивата ЕК посочва, че в чл. 10, ал. 2 от ЗЖТ се предвижда, че основните функции на НКЖИ не се възлагат на външни изпълнители, като това е в нарушение на директивата, в която се предвижда, че управителят на инфраструктура следва да може да се възползва от тази възможност – държавите членки следва да не отхвърлят тази възможност, независимо от корпоративния модел (самостоятелност или вертикално интегриране), въведен за управлението на железопътната инфраструктура.

В законопроекта се предлага констатацията на ЕК относно чл. 7в, параграф 2 от директивата да се отрази чрез § 9, т. 2 и 3 в чл. 10, ал. 2 ал. 2а. С изменението основните функции на НКЖИ ще могат да се извършват и от други лица.

3.2. По чл. 7в, параграф 4:

В уведомителното писмо на ЕК е посочено, че в член 7в, параграф 4 от директивата се предвижда, че управителят на инфраструктура може да сключи споразумения за сътрудничество с едно или повече железопътни предприятия с оглед на осигуряването на предимства за клиентите, като по-ниски цени или по-висока ефективност в рамките на мрежата, обхваната от споразумението. Държавите членки не могат да ограничават предвидената в директивата свобода на управителя на инфраструктура да сключва споразумения за сътрудничество с железопътните предприятия, ако те желаят това.

В законопроекта се предлага чл. 7в, параграф 4 от директивата да се въведе чрез § 10 относно чл. 20, ал. 1, т. 10, където да се регламентира сключването на споразумения за сътрудничество между НКЖИ и железопътните предприятия по недискриминационен начин за осигуряването на предимства за клиентите, като по-

ниски цени или по-висока ефективност в рамките на мрежата, обхваната от споразумението, под надзора на Агенцията по железопътен транспорт, в качеството ѝ на регулаторен орган.

II. Промени, свързани с изпълнение на Коалиционното споразумение за съвместно управление на Република България в периода 2021 г. - 2025 г., приложение № 4: Транспорт, т. 15g, а именно: „Осигуряване на независимост на Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“, така че да защитава обществения интерес“:

Съгласно чл. 6, ал. 2-4 от ЗЖТ Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ (ИА „ЖА“) изпълнява следните функции:

- национален орган по безопасността в железопътния транспорт;
- регулаторен орган в железопътния транспорт;
- орган за контрол по прилагането на Регламент (ЕО) № 1371/2007 относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт.

Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ е второстепенен разпоредител с бюджетни средства към министъра на транспорта и съобщенията. Изпълнителният директор на ИА „ЖА“ няма правомощия да взема решение за осигуряването на необходимите ресурси като бюджет и численост на администрацията.

Съгласно чл. 6, ал. 5 от ЗЖТ, ИА „ЖА“ е независима при изпълнение на своите функции и при вземане на решения, включително от управителите на инфраструктурата, органите, които налагат такси, разпределящите органи и заявителите. Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ е функционално независима от всеки компетентен орган, който участва при възлагането на договори за обществени услуги в областта на железопътния транспорт. Независимостта на ИА „ЖА“ се подкрепя и от установената правна регламентация, че изпълнителният директор на ИА „ЖА“, който представлява и управлява агенцията, е независим във вземането на решения и издаваните от него актове могат да се отменят единствено с решение на компетентния административен съд. Министърът на транспорта и съобщенията не може да отмени административен акт, издаден от изпълнителния директор на ИА „ЖА“, който я управлява и представлява. Министърът в качеството на орган по назначаване може да прекрати правоотношенията с изпълнителния директор по всяко време на основание чл.19а, ал. 2 от Закона за администрацията.

Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ в изпълнение на дадените ѝ със Закона за железопътен транспорт правомощия извършва координация, контрол и надзор върху железопътния транспорт, в това число и на Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (инфраструктурен управител) – държавно предприятие с принципал министъра на транспорта и съобщенията, както ѝ върху „БДЖ-Пътнически превози“ ЕООД и „БДЖ-Товарни превози“ ЕООД –

търговски дружества (железопътни превозвачи) със 100% държавно участие и принципал – министъра на транспорта и съобщенията.

В изпълнение на Коалиционното споразумение се предлага да се създаде Агенция по железопътен транспорт, специализиран държавен орган към Министерския съвет, като председателят на Агенцията по железопътен транспорт ще е първостепенен разпоредител с бюджет. Агенцията ще бъде правоприемник и ще изпълнява досегашните функции на ИА „ЖА“ като национален орган по безопасността в железопътния транспорт, регулаторен орган в железопътния транспорт и орган за контрол по прилагането на Регламент (ЕО) № 1371/2007 относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт. Освен това на Агенцията по железопътен транспорт се възлагат нови функции на лицензиращ орган, орган по издаване на разрешение за извършване на дейностите по оценяване и проверка на съответствието със съществените изисквания за оперативна съвместимост на съставните елементи и подсистемите, орган по издаване на разрешение за извършване на дейностите по оценяване и проверка на съответствието на подсистема или на част от подсистема с изискванията на националните правила за безопасност или с техническите правила, орган, издаващ разрешения за пресичане на железопътните линии от железопътната инфраструктура с пътищата от републиканската пътна мрежа, местните пътища, улиците, тръбопроводите, кабелните и въздушните високоволтови и нисковолтови линии и други, както и проектите за свързване на железопътните линии от железопътната инфраструктура. По този начин се разширяват функциите на Агенцията по железопътен транспорт и се засилва независимостта на железопътната администрация.

Със законопроекта се предвижда регулацията и контрола в областта на железопътния транспорт да се осъществяват от Агенцията по железопътен транспорт, а министърът на транспорта и съобщенията да провежда държавната политика в железопътния транспорт.

Създаването на Агенция по железопътен транспорт се регламентира с § 3 - 8. Предлага се Агенцията по железопътен транспорт да се ръководи от председател, подпомаган от заместник-председател, които ще се определят с решение на Министерския съвет за срок от 5 години по предложение на министър-председателя. За председател и заместник-председател на агенцията се предвижда да се назначават дееспособни лица, които имат завършено висше образование с образователно-квалификационна степен „магистър“ и най-малко 5-годишен опит на ръководна длъжност в железопътния транспорт, включително в управлението на предприятия в железопътния транспорт или железопътната инфраструктура.

Предвижда се председателят на агенцията да представя в Министерския съвет ежегоден доклад за дейността ѝ.

Председателят и заместник-председателят на агенцията ще могат да бъдат освободени преди изтичане на мандата в следните случаи:

1. по тяхно искане;
2. при несъвместимост;
3. при смърт или поставяне под запрещение;
4. при фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си в срок от 6 последователни месеца;
5. когато са осъдени на лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер с влязла в сила присъда;
6. при тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения;
7. при влизане в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

При предсрочно освобождаване на председателя и/или заместник-председателя на агенцията Министерският съвет в срок до един месец ще определя нови, които довършват мандата.

С § 4 се създава чл. 6а, с който на Агенцията по железопътен транспорт се възлагат функциите на лицензиращ орган, национален орган по безопасност в железопътния транспорт, регулаторен орган в железопътния транспорт и орган за контрол по прилагането на Регламент (ЕО) № 1371/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт.

С § 5 се създава чл. 6б, с който се осигурява независимостта на Агенцията по железопътен транспорт, като се регламентира на законово ниво, че агенцията е независима при изпълнение на своите функции и при вземане на решения, включително от управителите на инфраструктурата, органите, които налагат такси за използване на железопътната инфраструктура, разпределящите органи и заявителите, както и от всеки компетентен орган, който участва при възлагането на договори за обществени услуги в областта на железопътния транспорт.

С разпоредбата на чл. 6б, ал. 2 се предвижда Агенцията по железопътен транспорт да приеме правила за осъществяването на обмен на информация и сътрудничество между своите административни структури, чрез които изпълнява своите функции на лицензиращ орган, регулаторен орган и национален орган по безопасността.

С § 6 се правят изменения и допълнения в чл. 7 с цел регламентиране на функциите, които ще се възложат на Агенцията по железопътен транспорт.

С § 7 се правят изменения и допълнения в чл. 8, чрез които се регламентира финансирането на дейността на Агенцията по железопътен транспорт чрез:

1. държавния бюджет чрез таксите по чл. 7, ал. 1, т. 3 и средствата от глобите и имуществените санкции по закона;
2. собствени приходи по чл. 8б;

3. такси за извършване на надзор на управителя на железопътната инфраструктура и железопътните предприятия по ред, определен с методика, приета с постановление на Министерски съвет.

Възможността за финансирането на Агенцията по железопътен транспорт от такси за извършен надзор, заплащани от управителя на железопътната инфраструктура и железопътните предприятия е предвидена в съображение 77 от преамбюла на Директива 2012/34/ЕС. Съгласно посочената разпоредба от директивата „финансирането на регулаторния орган следва да гарантира неговата независимост и следва да е осигурено или от държавния бюджет или със задължителни финансови вноски от страна на сектора, чието събиране се осигурява при спазване на принципите за справедливост, прозрачност, недопускане на дискриминация и пропорционалност“.

В действащата редакция на чл. 86 от ЗЖТ е предвидено Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ да сключи споразумение за сътрудничество с Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз (АЖТЕС) в съответствие с чл. 76 от Регламент (ЕС) 2016/796 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 година относно Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз и за отмяна на Регламент (ЕО) № 881/2004. Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ е сключила такова споразумение във връзка с издаването на разрешения и сертификати по ЗЖТ, което е достъпно на страницата на Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“. В чл. 76, параграф 1 и 2 от Регламент (ЕС) 2016/796 е предвидено, че в споразуменията за сътрудничество се урежда и разпределението на таксите, плащани от заявителите, между АЖТЕС и националните органи по безопасността. Когато Агенцията по железопътен транспорт сключи споразумение с АЖТЕС би могла да получава средства въз основа на споразумението и чл. 76 от Регламент (ЕС) 2016/796.

С § 8 се отменя чл. 8а, който урежда назначаването на изпълнителния директор на ИА „ЖА“, предвид предложеното създаване на Агенцията по железопътен транспорт.

III. Други предложения за промени:

1. С § 13 се предлага да се измени чл. 117, ал. 5 като се уреди, че при осъществяване на правомощията си служителите на Агенцията по железопътен транспорт се легитимират със служебни карти за контрол, издадени от председателя на Агенцията по железопътен транспорт.

2. С § 14 се предлага в глава осма „Административнонаказателни разпоредби“ да се измени и допълни разпоредбата на чл. 137 като досегашният текст стане ал. 1 и в него подробно се опише състава на административното нарушение. Предлага се и създаване на ал. 2 на чл. 137, с която се предвижда санкция при повторно или системно нарушение по чл. 137, ал. 1. Целта е допълване на превантивния механизъм на разпоредбите, санкциониращи извършените административни нарушения в условия на „повторност“ и „системност“ относно повторно и/или системно непредоставяне или предоставяне на изискана от Агенцията по

железопътен транспорт непълна, неточна, недостоверна или заблуждаваща информация, което може да доведе до неблагоприятни последици и взимане на неточни/неправилни решения от агенцията.

3. С § 15 се предлага промяна в определението за „лицензиращ орган“, регламентирано в § 1, т. 46 от закона. Промяната е въз връзка с предложението Агенцията по железопътен транспорт да бъде лицензиращ орган в железопътния транспорт.

4. С § 16 навсякъде в закона думите „Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“, „изпълнителният директор на Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ и „изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ се заменят съответно с „Агенцията по железопътен транспорт“, „председателят на Агенцията по железопътен транспорт“ и „председателя на Агенцията по железопътен транспорт“.

5. С § 17 се регламентираат сроковете за приемане на устройствен правилник на Агенцията по железопътен транспорт, назначаване на председателя и заместник-председателя на агенцията, приемане на методиката по чл. 8, ал. 2, т. 3 от законопроекта, преминаването на трудовите и служебните правоотношения на служителите в Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ към агенцията и преминаването на активите и пасивите на Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ към агенцията.

Лице за контакт:

Мария Стефанова

главен секретар

ИА „Железопътна администрация“

тел: 02 9409 378, GSM: 0884 101 581

e-mail: mstefanova@iaja.bg

Начини на предоставяне на предложения и становища

- Портала за обществени консултации (изисква се регистрация чрез имейл);
- Електронна поща на посочените адреси;
- Системата за сигурно електронно връчване <https://edelivery.egov.bg/> (изисква се квалифициран електронен подпис или ПИК на НОИ);
- Официалния адрес за кореспонденция.

Документи

Пакет основни документи:

[Становище на дирекция "Модернизация на администрацията" - вер. 1.0 | 15.06.2022](#)

Консултационен документ:

Справка становища:

Коментари

[Коментари \(pdf\)](#)

[Коментари \(csv\)](#)

Автор: ПИМК Рейл ЕАД (15.07.2022 14:22)

Становище по проект за ЗИДЗЖТ

Във връзка с представения за публично обсъждане проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за железопътния транспорт, изразяваме следното становище:

По 7а **„Независимост на основните функции“**: Предвидените изменения чрез чл.10 ал.2б не гарантират в достатъчна степен, че управителят на инфраструктурата ще бъде независим в основните си функции. Декларативният текст, без допълнителни гаранции, оставя възможност държавата, изпълнителната власт или други юридически лица да оказват решаващо влияние върху взетите от управителя на инфраструктурата решения. Не се постига пълно съответствие с изискванията на Директивата.

По 7б **„Безпристрастност на управителя на инфраструктура по отношение на управлението на трафика и планирането на поддръжката“**: Директивата и писмото на ЕК са в смисъл, че е необходимо управителят на инфраструктурата

да планира дейностите по поддръжка по прозрачен и недискриминационен начин. **За да се гарантира планирането по този начин е необходимо да се въведат процедури, чието изпълнение да обезпечи, прозрачността и недискриминацията при упражняване на основните функции от управителя на железопътната инфраструктура. Предвиденият текст е декларативен и не отговаря на целта на Директивата, като не съобразява и препоръките на ЕК.**

по 7 в „**Възлагане на дейности на външни изпълнители и споделяне на функциите на управителя на инфраструктура**“: **Необходимо е да се предвидят мерки, които в по-голяма степен да отговорят на препоръките на ЕК.**

Не е достатъчно да се премахнат в чл.10 ал.2 от ЗЖТ думите "не могат да се прехвърлят", а е необходимо изрично да се предвиди правомощието на НКЖИ да прехвърля изцяло или частично основните си функции на определените от него по прозрачен и недискриминационен начин управители на инфраструктурата.

Съгласно чл.7в ал.1 от Директива (ЕС) 2016/2370 управителят на инфраструктурата може да възлага своите функции на два вида лица - по б."а" да възлага основни функции на "различно образувание, при условие че последното не е железопътно предприятие, не контролира железопътно предприятие, нито е контролирано от железопътно предприятие." и по б."б" да възлага извършването на дейности по развитие, поддръжка и обновяване на железопътната инфраструктура и свързани с това задачи на железопътни предприятия или дружества, които контролират железопътно предприятие или са контролирани от железопътно предприятие.

В чл.7в ал1 б."а" (възможността да се възложат основни функции на друго лице различно от търговец, на който е предоставена концесия) не е транспонирана в проекта за ЗЖТ. А точно в този смисъл е и писмото на Европейската комисия.

Необходимо е да се съобразят препоръките за видовете управители, които могат да споделят функциите на управителя на инфраструктурата. Ясно е посочено, че следва да се разграничат управителите по чл.7в т.1 б. "а" от Директива (ЕС) 2016/2370, които могат да бъдат концесионери или не, от други видове управители по чл.7в. т.1 б. "б", от същата директива, които могат да бъдат единствено и само железопътни предприятия, както и кой и по какъв ред може да ги определи. В българския Закон За концесиите няма такова ограничение. Не е изпълнена препоръката за изясняване на отговорността на управителите, които споделят основните функции, както и правомощията им по определяне или събиране на инфраструктурни такси и разпределяне на влаковите маршрути. Относно отговорността е необходимо детайло описване, а не декларативно изречение, което да преписва констатациите на ЕК, която дава само общите насоки за изпълнение.

По отношение на предложения текст на чл.10 ал.2а, ЗЖП също значително се разминава с целта на Директивата. Тя очевидно прави разлика между железопътни предприятия и други лица. На първите могат да се възлагат дейности по развитие, поддръжка и обновяване на железопътната инфраструктура, а на вторите основни дейности по определяне на маршрутите и таксите за ползването на инфраструктурата. В предложения текст се предлага на търговци НКЖИ да може да възлага всички дейности по чл.10 ал.1 от ЗЖТ, което е очевидно несъответствие с разпоредбата на чл.7в от Директива (ЕС) 2016/2370.

История

Начало на обществената консултация - 15.06.2022

Приключване на консултацията - 15.07.2022

Справка за получените предложения

Справка или съобщение.

Окончателен акт на Министерския съвет
