**МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА**

***Обществена поръчка с предмет:***

***„ПРОВЕЖДАНЕ НА АНАЛИЗ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В ОБЛАСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ТРАНСПОРТ, КОЙТО ДА ОТЧИТА ТЕКУЩИТЕ СЛАБОСТИ, ДА ОТЧИТА ДОБРИТЕ ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ ОТ ДРУГИ СТРАНИ В ЕС И ДА БЪДАТ ИЗВЪРШЕНИ КОНСУЛТАЦИИ С АДМИНИСТРАЦИЯ, БИЗНЕС, НПО, ГРАЖДАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ, ПРЕДСТАВЛЯВАЩИ ЗАИНТЕРЕСОВАНИ ЛИЦА В ОБЛАСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ТРАНСПОРТ“***

**ДОКЛАД**

**Дейност 1: Преглед и анализ на регулаторната (нормативна и институционална) рамка, уреждаща обществения транспорт в Република България;**

**Дейност 2: Преглед и анализ на регулаторната (нормативна и институционална) рамка на ниво Европейски съюз. Открояване на добри практики за провеждане на релевантни политики за интегриран обществен транспорт**

***Договор № Д-32/02.08.2023 г.***

**ДЗЗД „ТРАНСПОРТНИ ПРОУЧВАНИЯ, АНАЛИЗИ И НОРМОТВОРЧЕСТВО”**

**(*със съдружници Адвокатско дружество „Попов, Арнаудов и партньори” и „Глобал Метрикс“ ЕООД)***

**ГР. СОФИЯ, 16 ОКТОМВРИ 2023 г.[[1]](#footnote-2)**

**СЪДЪРЖАНИЕ**

[**I.** **ВЪВЕДЕНИЕ** 7](#_Toc148354943)

[**II.** **ДЕЙНОСТ 1** 9](#_Toc148354944)

[**ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗ НА РЕГУЛАТОРНАТА РАМКА, УРЕЖДАЩА ОБЩЕСТВЕНИЯ ТРАНСПОРТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ** 9](#_Toc148354945)

[**1.** **НОРМАТИВНА УРЕДБА И ИНСТИТУЦИОНАЛЕН АПАРАТ, УРЕЖДАЩИ ОБЩЕСТВЕНИЯ ТРАНСПОРТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ** 9](#_Toc148354946)

[**1.1 Обществен превоз на пътници с автомобилен транспорт** 9](#_Toc148354947)

[**1.1.1 Нормативна уредба** 9](#_Toc148354948)

[**1.1.1.1 Закон за автомобилните превози** 9](#_Toc148354949)

[**1.1.1.2 Наредба № 2 от 15.03.2002 г. за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси** 15](#_Toc148354950)

[**1.1.1.3 Наредба № 33 от 03.11.1999 г. за обществен превоз на пътници и товари на територията на Република България** 20](#_Toc148354951)

[**1.1.1.4 Наредба за условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите** 21](#_Toc148354952)

[**1.1.2 Компетентни органи** 26](#_Toc148354953)

[**1.2 Обществен превоз на пътници с железопътен транспорт** 31](#_Toc148354954)

[**1.2.1 Нормативна уредба** 31](#_Toc148354955)

[**1.2.1.1 Закон за железопътния транспорт** 31](#_Toc148354956)

[**1.2.1.2 Наредба за възлагане и изпълнение на задълженията за извършване на обществени превозни услуги в железопътния транспорт** 33](#_Toc148354957)

[**1.2.1.3 Наредба № 41 от 27.06.2001 г. за достъп и използване на железопътната инфраструктура** 35](#_Toc148354958)

[**1.2.1.4 Наредба № 43 от 11.09.2001 г. за железопътен превоз на пътници, багажи и колетни пратки** 37](#_Toc148354959)

[**1.2.2 Компетентни органи** 38](#_Toc148354960)

[**1.3 Обществен превоз на пътници с воден транспорт** 40](#_Toc148354961)

[**1.3.1 Нормативна уредба** 40](#_Toc148354962)

[**1.3.1.1 Кодекс на търговското корабоплаване** 40](#_Toc148354963)

[**1.3.1.2 Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България** 41](#_Toc148354964)

[**1.3.1.3 Наредба № 10 от 10.02.2003 г. за извършване на превози на пътници и товари между български пристанища от кораби, плаващи под чуждо знаме** 43](#_Toc148354965)

[**1.3.2 Компетентни органи** 44](#_Toc148354966)

[**1.4 Обществен превоз на пътници с въздушен транспорт** 46](#_Toc148354967)

[**1.4.1 Нормативна уредба** 46](#_Toc148354968)

[**1.4.1.1 Закон за гражданското въздухоплаване** 46](#_Toc148354969)

[**1.4.1.2 Наредба № 22 от 21.07.1999 г. за извършване на полети във въздушното пространство и от/до летищата на Република България** 47](#_Toc148354970)

[**1.4.2 Компетентни органи** 48](#_Toc148354971)

[**1.5. Други относими нормативни актове** 49](#_Toc148354972)

[**1.5.1 Закон за движението по пътищата** 49](#_Toc148354973)

[**1.5.2 Закон за местното самоуправление и местната администрация** 49](#_Toc148354974)

[**1.5.3 Закон за устройство на територията и Закона за пътищата** 50](#_Toc148354975)

[**1.5.4 Закон за обществените поръчки** 50](#_Toc148354976)

[**1.5.5 Закон за концесиите** 51](#_Toc148354977)

[**1.6. Стратегически документи** 52](#_Toc148354978)

[**1.6.1 Национален план за възстановяване и устойчивост:** 52](#_Toc148354979)

[**1.6.2 Интегрирана транспортна стратегия в периода до 2030 г.:** 53](#_Toc148354980)

[**1.6.3 Инвестиционна програма за изпълнение на условията за усвояване на средствата от европейските фондове за периода 2021 – 2027 г.:** 55](#_Toc148354981)

[**1.7 Институционален апарат** 55](#_Toc148354982)

[**2. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ТЕКУЩИТЕ ПРОБЛЕМИ И СЛАБОСТИ В СИСТЕМАТА ЗА ОБЩЕСТВЕН ТРАНСПОРТ В СТРАНАТА** 56](#_Toc148354983)

[**2.1 Законовата и подзаконовата нормативна уредба** 56](#_Toc148354984)

[**2.1.1 Автомобилен транспорт** 56](#_Toc148354985)

[**2.1.2 Железопътен транспорт** 62](#_Toc148354986)

[**2.1.3 Воден транспорт** 64](#_Toc148354987)

[**2.1.4 Въздушен транспорт** 65](#_Toc148354988)

[**2.2 Институции, институционален и административен капацитет** 65](#_Toc148354989)

[**2.3 Пазарна структура, търсене, предлагане и конкуренция** 67](#_Toc148354990)

[**2.4 Достъпност и оперативна съвместимост** 69](#_Toc148354991)

[**2.5 Координация, връзки и интеграция между видовете транспорт** 71](#_Toc148354992)

[**3. ОБОБЩЕНИЯ И ИЗВОДИ** 72](#_Toc148354993)

[**3.1 Законовата и подзаконовата нормативна уредба** 72](#_Toc148354994)

[**3.2 Институции, институционален и административен капацитет** 74](#_Toc148354995)

[**3.3 Пазарна структура, търсене, предлагане и конкуренция** 75](#_Toc148354996)

[**3.4 Достъпност и оперативна съвместимост** 76](#_Toc148354997)

[**3.5 Координация, връзки и интеграция между видовете транспорт** 76](#_Toc148354998)

[**III. ДЕЙНОСТ 2** 77](#_Toc148354999)

[**ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗ НА РЕГУЛАТОРНАТА РАМКА, УРЕЖДАЩА ОБЩЕСТВЕНИЯ ТРАНСПОРТ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ** 77](#_Toc148355000)

[**1. Обществен превоз на пътници с железопътен транспорт** 78](#_Toc148355001)

[**1.1 Нормативна уредба** 78](#_Toc148355002)

[**1.1.1 Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (Регламент (ЕО) № 1370/2007)** 78](#_Toc148355003)

[**1.1.2 Регламент (ЕО) № 1371/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт (отменен с** **Регламент (ЕС) 2021/782 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2021 година относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт)** 82](#_Toc148355004)

[**1.1.3 Регламент (ЕС) 2016/2338 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно отварянето на пазара на вътрешни услуги за пътнически превози с железопътен транспорт** 85](#_Toc148355005)

[**1.1.4 Регламент за изпълнение (ЕС) № 869/2014 на Комисията от 11 август 2014 г. относно нови железопътни услуги за превоз на пътници** 88](#_Toc148355006)

[**1.1.5 Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1795 на Комисията от 20 ноември 2018 г. за установяване на процедура и критерии за извършването на оценка на икономическото равновесие в съответствие с член 11 от Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета** 89](#_Toc148355007)

[**1.1.6 Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 г. за създаване на единно европейско железопътно пространство** 90](#_Toc148355008)

[**1.1.7 Директива (ЕС) 2016/2370 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. 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** 91](#_Toc148355009)

[**1.2. Компетентни органи** 92](#_Toc148355010)

[**2. Обществени превози на пътници с автомобилен транспорт** 93](#_Toc148355011)

[**2.1.1 Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета** 93](#_Toc148355012)

[**2.1.2 Регламент (ЕО) № 181/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно правата на пътниците в автобусния транспорт и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004** 93](#_Toc148355013)

[**2.2 Компетентни органи** 95](#_Toc148355014)

[**3. Обществен превоз на пътници с воден транспорт** 95](#_Toc148355015)

[**3.1 Нормативна уредба** 95](#_Toc148355016)

[**3.2 Компетентни органи** 101](#_Toc148355017)

[**4. Обществен превоз на пътници с въздушен транспорт** 102](#_Toc148355018)

[**4.1.1 Регламент (ЕС) 2019/712 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година за защита на конкуренцията във въздушния транспорт и за отмяна на Регламент (ЕО) № 868/2004** 103](#_Toc148355019)

[**4.1.2 Регламент (ЕИО) № 95/93 на Съвета от 18 януари 1993 година относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата в Общността** 104](#_Toc148355020)

[**4.1.3 Директива 96/67/ЕО на Съвета от 15 октомври 1996 година относно достъп до пазара на наземни услуги в летищата на Общността** 104](#_Toc148355021)

[**4.1.4 Директива 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година относно летищните такси** 105](#_Toc148355022)

[**4.1.5 Регламент (ЕО) № 80/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 14 януари 2009 година относно кодекс за поведение при компютризирани системи за резервация и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 2299/89** 105](#_Toc148355023)

[**4.1.6 Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския Парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 295/91** 105](#_Toc148355024)

[**4.1.7 Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 година относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общносттa.** 108](#_Toc148355025)

[**4.1.8** **Регламент (ЕО) № 549/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 година за определяне на рамката за създаването на Единно европейско небе** 110](#_Toc148355026)

[**4.1.9 Други относими нормативни актове** 111](#_Toc148355027)

[**4.2. Компетентни органи** 113](#_Toc148355028)

[**5. Стратегически документи** 114](#_Toc148355029)

[**5.1. Стратегически план „Мобилност и транспорт“ 2020- 2024** 114](#_Toc148355030)

[**5.2. Стратегия за устойчива и интелигентна мобилност – подготвяне на европейския транспорт за бъдещето** 115](#_Toc148355031)

[**5.3. Европейски зелен пакт** 116](#_Toc148355032)

[**IV. ДЕЙНОСТ 2** 118](#_Toc148355033)

[**ДОБРИ ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ТРАНСПОРТ** 118](#_Toc148355034)

[**1.** **ОБЩЕСТВЕН ТРАНСПОРТ В РЕПУБЛИКА АВСТРИЯ** 120](#_Toc148355035)

[**1.1.** **Обща нормативна уредба на обществения превоз на пътници** 120](#_Toc148355036)

[**1.2. Нормативна уредба на обществения превоз на пътници с железопътен транспорт** 125](#_Toc148355037)

[**1.3. Нормативна уредба на права на пътниците** 127](#_Toc148355038)

[**1.4. Нормативни уредба на обществения превоз на пътници с автомобилен транспорт** 128](#_Toc148355039)

[**1.5. Нормативна уредба на обществения превоз на пътници с въздушен транспорт** 132](#_Toc148355040)

[**1.6. Нормативна уредба на обществения превоз на пътници с воден транспорт** 132](#_Toc148355041)

[**1.7. Други постижения в областта на обществения транспорт** 133](#_Toc148355042)

[**2.** **ОБЩЕСТВЕН ТРАНСПОРТ В РЕПУБЛИКА ЧЕХИЯ** 138](#_Toc148355043)

[**2.1. Обща нормативна уредба на обществения превоз на пътници** 139](#_Toc148355044)

[**2.2. Нормативни уредба на обществения превоз на пътници с автомобилен транспорт** 145](#_Toc148355045)

[**2.3. Нормативни уредба на обществения превоз на пътници с железопътен транспорт** 148](#_Toc148355046)

[**2.4. Нормативни уредба на обществения превоз на пътници с въздушен транспорт** 154](#_Toc148355047)

[**2.5. Нормативни уредба на обществения превоз на пътници с воден транспорт** 156](#_Toc148355048)

[**2.6. Стратегическа рамка на транспорта в Република Чехия** 157](#_Toc148355049)

[**3.** **Обществен транспорт в Кралство Нидерландия** 161](#_Toc148355050)

[**3.1 Обща нормативна уредба на обществения превоз на пътници** 162](#_Toc148355051)

[**3.2 Нормативна уредба на обществения превоз на пътници с железопътен транспорт** 170](#_Toc148355052)

[**3.3 Нормативна уредба на обществения превоз на пътници с автомобилен транспорт** 173](#_Toc148355053)

[**3.4 Нормативна уредба на обществения превоз на пътници с воден транспорт** 174](#_Toc148355054)

[**3.5 Нормативна уредба на обществения превоз на пътници с въздушен транспорт** 175](#_Toc148355055)

[**V.** 177](#_Toc148355056)

[**ОЦЕНКА НА ЕФЕКТА ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА ИДЕНТИФИЦИРАНИТЕ ДОБРИ ПРАКТИКИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ** 177](#_Toc148355057)

[**VI. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ** 184](#_Toc148355058)

# **ВЪВЕДЕНИЕ**

Настоящият доклад е изготвен от ДЗЗД „Транспортни проучвания, анализи и нормотворчество“ в рамките на договор за изпълнение на обществена поръчка с предмет: „Провеждане на анализ на законодателството в областта на обществения транспорт, който да отчита текущите слабости, да отчита добрите европейски практики от други страни в ЕС и да бъдат извършени консултации с администрация, бизнес, НПО, граждански организации, представляващи заинтересовани лица в областта на обществения транспорт“. Обект на анализа са предвидените съответно

Дейност 1: *Преглед и анализ на регулаторната (нормативна и институционална) рамка, уреждаща обществения транспорт в Република България*

и

Дейност 2: *Преглед и анализ на регулаторната (нормативна и институционална) рамка на ниво Европейски съюз*. *Открояване на добри практики за провеждане на релевантни политики за интегриран обществен транспорт*.

Основната цел, която следва да бъде постигната с изпълнението на поръчката, е посредством проучване на националното законодателство и добрите практики от европейското законодателство в областта на обществения транспорт да се предложи подходящ за Република България модел на закон, институционална рамка и инструменти за провеждане на релевантни политики като основа за създаване на ефективна Национална транспортна схема чрез интегриране и координиране на видовете транспорт за обществен превоз на пътници.

Поръчката се изпълнява в контекста на компонент „Транспортна свързаност“ oт Плана за възстановяване и устойчивост, по който е заложена реформа С8.R4 „Интегриран обществен транспорт“, в рамките на която се предвижда изготвяне и приемане на Закон за обществения превоз на пътници. Със закона ще се регламентира възлагането, експлоатирането и управлението на обществения транспорт в страната като единна система, състояща се от множество компоненти и видове транспорт, обединени в една Национална транспортна схема, както и изготвянето на Стандарт за развитие на обществения транспорт и интеграция на районите. Законът ще гарантира равнопоставеност между възложителите, доставчиците на транспортни услуги (операторите/превозвачите) и потребителите на транспортната услуга (пътниците), като ще регламентира реда и условията, при които ще се организира обществения транспорт на територията на страната. Подготовката на Закон за обществения транспорт обуславя необходимостта от извършване на проучване на добри практики от други страни членки на Европейския съюз с цел възприемане на подходи, които могат да бъдат приложени в Република България, както и провеждане на широк обществен дебат с представители на администрацията, бизнеса, неправителствените и гражданските организации, представляващи заинтересовани страни в областта на обществения транспорт.

Като ключов етап № 175 от реформата е заложена подготовката на анализ на системата за обществен транспорт и преглед на нейната нормативна уредба. Ключовият етап се отнася за анализ на системата за обществения транспорт в България, който да послужи за основа на предложението на правителството за посочения в ключов етап № 176 нов Закон за обществения транспорт. В анализа трябва да бъдат идентифицирани проблемите и слабостите в системата за организация и взаимна обвързаност на обществения транспорт и да бъдат предложени подходящи нормативни решения, включително административни и/или законодателни промени, за да се гарантира подобряването на услугата за превоз. Той трябва да включва анализ на добрите практики от други държави членки на ЕС, и да бъде изготвен след консултации със съответните представители на администрацията, бизнеса, НПО и организациите на гражданското общество, представляващи заинтересованите страни в областта на обществения пътнически транспорт.

1. **ДЕЙНОСТ 1**

**ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗ НА РЕГУЛАТОРНАТА РАМКА, УРЕЖДАЩА ОБЩЕСТВЕНИЯ ТРАНСПОРТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**1. НОРМАТИВНА УРЕДБА И ИНСТИТУЦИОНАЛЕН АПАРАТ, УРЕЖДАЩИ ОБЩЕСТВЕНИЯ ТРАНСПОРТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**1.1 Обществен превоз на пътници с автомобилен транспорт**

**1.1.1 Нормативна уредба**

**1.1.1.1 Закон за автомобилните превози**

Законът за автомобилните превози (ЗАП) е приет и обнародван в ДВ, бр. 82 от 17.09.1999 г., в сила от 17.09.1999 г. Той урежда условията и реда за обществените вътрешни и международни превози на пътници и товари с автомобили, извършвани от български или чуждестранни превозвачи; превозите за собствена сметка; контрола при осъществяването на тези превозите и регулира особените правила при договорите за превоз на пътници и товари.

Органите, чиито правомощия са регламентирани в закона, по отношение на обществения автомобилен транспорт на пътници, са министърът на транспорта и съобщенията, Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ (ИААА), областните управители, общинските съвети и кметовете на общините - възложители.

ЗАП дефинира „обществен превоз“ като превоз, извършван за чужда сметка или срещу заплащане и икономическа облага, който се извършва с моторно превозно средство, а „превоз на пътници“ е дейност на лице, което извършва услуги по извършване на превоз на пътници с моторно превозно средство за чужда сметка или срещу заплащане или икономическа облага. В тази връзка ЗАП не дефинира понятието „моторно превозно средство“, доколкото легална дефиниция на това понятие е дадена в Закона за движение по пътищата (ЗДвП), според § 6, т. 11 от ДР на който „моторно превозно средство“ е пътно превозно средство, снабдено с двигател за придвижване, с изключение на релсовите превозни средства и индивидуалните електрически превозни средства.“ Същевременно, ЗДВп възприема дефиницията на „обществен превоз“ дадена в ЗАП и дефинира, че това е превоз, извършван за чужда сметка или срещу заплащане или икономическа облага, който се извършва с моторно превозно средство. В дефинициите на ЗДВп е дадено легално понятие освен на моторно превозно средство, също така и на „пътно превозно средство“ и на „автомобил“ (лек, товарен и автобус), като при тълкуване на тези разпоредби се установява, че в обхвата на обществения транспорт по смисъла на ЗДВп и ЗАП не се включва обществен превоз на пътници чрез влак.

Законът регламентира, че обществен превоз на пътници по автобусни линии се извършва съгласно утвърдени транспортни схеми, като е дадена легална дефиниция на понятието „автобусна линия“ - постоянен маршрут за изпълнение на автобусни превози по утвърдено разписание. Тук законът изрично ограничава обществения превоз на пътници по ЗАП до автобусен превоз, но не дава изрична дефиниция нито на автобус, нито на автобусен превоз. В конкретния случай неприложими ще са текстовете на ЗДвП, с които тролейбусите са приравнени на моторни превозни средства, доколкото в тази част дефиницията определя превозните средства по видове. Така, от обхвата на автобусните линии са изключени трамвайните, електробусни, тролейбусни, въжени и метро линии.

В закона липсва яснота какво следва да направят превозвачите, за да започнат да извършват обществен превоз по съответните автобусни линии и действащите разписания от транспортните схеми. Дефицитът произтича от факта, че по отношение на възлагането ЗАП регламентира, че „превозите по автобусни линии“ се възлагат след процедура по ЗОП или Закона за концесиите съгласно Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/96 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (L 315/1 от 3 декември 2007 г.), но не дефинира обхвата на понятието „превоз по автобусна линия“. Същевременно, Регламент (ЕО) № 1370/2007 изрично дава легална дефиниция на понятията „обществен пътнически превоз“, „изключително право“ и „задължение за извършване на обществена услуга“, които понятия не са инкорпорирани в националното законодателство, конкретно при ангажиментите свързани с разработването на транспортните схеми, маршрутните разписания и автобусните линии. Необходимо е националното законодателство в тази сфера да бъде унифицирано с европейската регламентация.

Законът дава легална дефиниция на понятието „транспортна схема“, като предвижда че „транспортна схема“ е общодостъпна схема, с която се предоставят за експлоатация автобусните линии в община, област или в цялата страна. Видовете транспортни схеми са:

* **Републиканска транспортна схема** – утвърждава се от министъра на транспорта и съобщенията или от оправомощено от него длъжностно лице и включва междуселищни автобусни линии, свързващи населени места от две или повече области.
* **Междуобластната транспортна схема** - утвърждава се от министъра на транспорта и съобщенията и включва автобусните линии, свързващи населени места от две съседни области, с изключение на двата областни центъра.
* **Областна транспортна схема** - утвърждава се от съответните областни управители и включват междуселищни автобусни линии, свързващи населени места от две или повече общини от една област.
* **Общинска транспортна схема** – утвърждава се от съответните общински съвети и включват следните видове автобусни линии: 1. градски основни и допълнителни - за превози между пунктове в чертите на населеното място, определени със строителните му граници в действащия устройствен план; 2. междуселищни - за превози, свързващи две или повече населени места в границите на общината. Областният управител разрешава разширение на общинската транспортна схема в съседни общини при необходимост от ежедневни работни пътувания в рамките на един индустриален парк или на една бизнес зона.

За утвърждаване на транспортните схеми относима е разпоредбата на чл. 18 от ЗАП, според която министърът на транспорта и съобщенията съгласувано с министъра на регионалното развитие и благоустройството с наредба определят условията и реда за разработване и утвърждаване на транспортните схеми и за осъществяване на обществените превози на пътници с автобуси. В изпълнение на посочената разпоредба е приета и действа *Наредба № 2 от 15.03.2002 г. за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси*.

ЗАП предвижда, че обществен превози на пътници с автобуси се възлага след проведена процедура по Закона за концесиите (ЗК) или Закона за обществените поръчки (ЗОП) и в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/96 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (L 315/1 от 3 декември 2007 г.) /*Регламент (ЕО) № 1370/2007*/ в зависимост от разполагаемите финансови средства и възможностите за прехвърляне на оперативния риск на икономически оператор. Когато превозите по автобусни линии се възлагат, без да се прехвърля оперативният риск на икономическия оператор, възлагането се извършва по реда на ЗОП, а когато оперативният риск се прехвърля на икономическия оператор, превозите се възлагат при условията и по реда на ЗК в съответствие с чл. 4 от Регламент (ЕО) № 1370/2007. Поставено е и нормативно изискване към превозвачите да изпълняват възложените им автобусни линии и разписания в съответствие с изискванията на ЗАП, Закона за движение по пътищата (ЗДвП), подзаконовите нормативни актове, издадени въз основа на тях, и постигнатите договорености с възложителя.

ЗАП изрично регламентира превозите по автобусни линии да се извършват само от превозвачи, сключили договор с възложителя и в тази връзка възлага на кметовете на общини в срок до 6 месеца преди възлагане на превозите по маршрутни разписания от утвърдените транспортни схеми да изпращат заявление до органа, утвърждаващ съответното маршрутно разписание, за съгласуване на започването на процедура за възлагане на превозите.

За извършване на превоз по автобусни линии е предвидено използване на следните видове превозни документи:

* билети, издадени по реда на *Наредба № Н-18 от 13.12.2006 г. за регистриране и отчитане чрез фискални устройства на продажбите в търговските обекти, изискванията към софтуерите за управлението им и изисквания към лицата, които извършват продажби чрез електронен магазин*
* билети, издадени по реда на *Наредбата за условията и реда за отпечатване и контрол върху ценни книжа*;
* електронни билети;
* карти и абонаментни карти на хартиен носител, издадени по реда на *Наредбата за условията и реда за отпечатване и контрол върху ценни книжа*;
* карти и абонаментни карти на електронен носител.

ЗАП дефинира и легалните понятия на всеки от посочените текстове, като предвижда, че:

* + „*Билет*“ е превозен документ за еднократно пътуване с едно превозно средство или за комбинирано пътуване за определено време.
  + „*Карта*“ е превозен документ за няколко еднократни пътувания.
  + „*Електронен билет*“ е превозен документ, който се издава от електронна система и се изпраща в електронен формат на пътника след заплащане стойността на билета при превози по междуселищни или международни линии или може да бъде зареден в карта на електронен носител след заплащане на стойността и се таксува чрез валидатор при превози по градски линии.
  + „*Абонаментна карта на хартиен носител*“ e персонализиран или неперсонализиран превозен документ за един пътник за многократно пътуване, без ограничение, в рамките на маршрута и срока на валидност, издава се за определен период от време.
  + „*Абонаментна карта на електронен носител*“ е персонализиран или неперсонализиран превозен документ за един пътник за многократно пътуване, без ограничение, в рамките на маршрута и срока на валидност, който се таксува чрез валидатор.

Липсва обаче дефиниция на понятията като „комбинирано пътуване за определено време“ или дори само „комбинирано пътуване“, които са използвани за дефиниране на понятието „билет“. В тази връзка налице е неяснота спрямо какви обекти следва да е комбинирането и включва ли то възможността за обществен превоз с повече от един вид превозно средство, в т.ч. автобус – влак, метро – влак, влак – тролейбус или др. комбинация.

Друг основен въпрос, който ЗАП урежда, е свързан с автогарите и автоспирките по съответните маршрути. В чл. 20 от закона изрично е предвидено, че междуселищните автобусни линии задължително се обслужват от официално обявени от общините автогари и автоспирки по съответните маршрути, а моторните превозни средства за обществен превоз по автобусни линии на градския транспорт задължително спират на определените от кмета на съответната община автоспирки. В чл. 21 от закона е предвидено, че министърът на транспорта и съобщенията определя с наредба задължителните изисквания към автогарите, условията и реда за работа в тях и в изпълнение на посочената разпоредба е приета *Наредба № 33 от 03.11.1999 г. за обществен превоз на пътници и товари на територията на Република България*. ЗАП поставя изискване всички превозвачи, извършващи превоз на пътници по междуселищни автобусни линии, задължително да ползват автогарите срещу заплащане и автоспирките по изпълнявания маршрут и да спазват утвърденото разписание. Предвидено е, че в населено място с една автогара същата задължително се включва като обслужваща по маршрута на автобусните линии, имащи спирка в това населено място. В случаите когато има повече от една автогара, общинският съвет определя автогарите, които са начални, междинни и крайни спирки по маршрута на автобусните линии, имащи спирка в това населено място, а когато населеното място е без автогара - общинският съвет определя автоспирките, които са начални, междинни и крайни по маршрута на автобусните линии, имащи спирка в това населено място. ЗАП урежда и хипотезата в която, когато е изчерпан капацитетът на автогарите, общинският съвет определя автоспирките, които са начални, междинни и крайни по маршрута на автобусните линии, имащи спирка в съответното населено място.

В § 4 от заключителните разпоредби на ЗАП е предвидено ежегодно в държавния бюджет на Република България да се включват разходи за субсидиране на превоза на пътниците по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони по предложение на министъра на транспорта и съобщенията. Предвидено е, че условията и редът за предоставяне на средствата, както и условията и редът за издаване на превозни документи за извършване на превозите на определени категории пътници, предвидени в нормативните актове, се определят с наредба, приета от Министерския съвет по предложение на министъра на транспорта и съобщенията - *Наредба за условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите*.

Законът съдържа правила за извършване на контрол по прилагането на закона при извършването на превози на пътници и товари с моторни превозни средства с българска или чуждестранна регистрация, като компетентни органи са ИААА, и Държавната агенция за метрологичен и технически надзор (ДАМТН). В изпълнение на контролните си правомощия е предвидено, че органите извършват проверки и съставят актове за констатирани нарушения, като в закона са регламентирани съответните административни наказания.

**1.1.1.2 Наредба № 2 от 15.03.2002 г. за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси**

Наредба № 2 от 15.03.2002 г. за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси е приета на основание чл. 18 от ЗАП и е обнародвана в ДВ, бр. 32 от 29.03.2002 г., в сила от 29.03.2002 г. С тази наредба се определят условията и редът за утвърждаване на транспортните схеми и за осъществяване на обществените превози на пътници с автобуси. Следвайки разписаните в ЗАП видове транспортни схеми, тази наредба урежда съдържанието на предложенията за откриване на нова автобусна линия или нов курс по съществуваща линия в общинските, областните, междуобластната и републиканската транспортни схеми и на предложенията за промени в съществуващи маршрутни разписания. Заложено е, че предложенията се правят от кметовете на общини, възложители на съответните маршрутни разписания, като на съгласуване от заинтересованите областни управители и кметове на общини, на чиято територия има спирки, които по проекта на разписание са засегнати от промяната, подлежат предложения за:

* откриване на нова автобусна линия или нови курсове по съществуваща линия;
* удължаване на маршрута или откриване на нови спирки, в т.ч. спирки по желание, по съществуваща линия;
* увеличаване на периода за изпълнение в рамките на седмицата или на годината;
* промяна в час на тръгване от спирка по маршрута.

Наредбата регламентира реда за утвърждаване на транспортните схеми, но липсват изисквания, свързани с периодична оценка и актуализация на транспортните схеми. Предвидено е следното:

* + **за общинските транспортни схеми** - маршрутните разписания на линиите от общинските транспортни схеми се разработват от съответните общини, предоставят се на членовете на определена от кмета комисия, в чиито състав се включват специалисти от общината, представители на: Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, областните пътни управления (специализирани звена към Агенция „Пътна инфраструктура“) и браншовите организации, като се утвърждават от съответните общински съвети.
  + **за областните транспортни схеми** - маршрутните разписания на линиите от областните транспортни схеми се разработват от съответните областни администрации. Предвидено е, че кметовете на общините правят мотивирано предложение до областните администрации за изменения и допълнения в маршрутните разписания на областните транспортни схеми, като прилагат проекти на нови маршрутни разписания. Всяко предложение за маршрутно разписание на междуселищна линия между общини в рамките на областта се окомплектова с писмено съгласие от всички общини със спирки по маршрута на линията. Предложенията за промени в маршрутните разписания от областните схеми се обсъждат в комисия, определена от областния управител, включваща представители на: областната администрация, заинтересованите общини, Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“, областните пътни управления (специализирани звена към Агенция „Пътна инфраструктура“) и браншовите организации. Наредбата урежда реда за отправяне и разглеждане на предложенията за промени в маршрутните разписания. Поставено е изискване да се осигури възможност за връзки на разписанията от областната транспортна схема с разписанията на железопътния транспорт.
  + **за междуобластната транспортна схема и за републиканската транспортна схема** – маршрутните разписания се изготвят от Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ и се утвърждава от министъра на транспорта и съобщенията или упълномощено от него длъжностно лице. Регламентирано е, че постъпилите предложения се обсъждат от комисия, назначена от министъра на транспорта и съобщенията, в чиито състав се включват представители на: Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“, Агенция „Пътна инфраструктура“, на браншовите организации и заинтересованите областни управи. Наредбата урежда реда за подаване и разглеждане на предложението за промени в маршрутните разписания на съществуващите линии.

Наредбата поставя изискване маршрутните разписания на градските автобусни линии да се разработват с оглед осигуряването на възможност за връзки между отделните видове транспорт, а с измененията на наредбата в ДВ, бр. 51 от 2023 г. е приет чл. 8а, който поставя изискването *при разработването на общинските транспортни схеми да се осигурява свързаност на всяко населено място в общината до общинския център, освен ако такава връзка не се извършва чрез обслужването му от автобусна линия от областната или междуобластната транспортна схема*. Също така, наредбата поставя изискване при разработването от общината - възложител на всяко едно маршрутно разписание от републиканската и междуобластната транспортни схеми да се осъществява координация между видовете транспорт. Липсва обаче установен механизъм и конкретни изисквания как се извършва тази координация.

Също така, наредбата регламентира условията за възлагане на задължението за извършване на обществена услуга за обществен превоз на пътници като предвижда, че по решение на общинския съвет кметът на общината възлага превозите по автобусни линии след проведена процедура по ЗК или ЗОП и в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007, доразвивайки предвиденото в ЗАП. Предвидено е изрично, че възложителят следва при откриване на съответната процедура да определи задължителните условията за възлагане, в т.ч. за посочване на маршрутното разписание и ясно определяне на задълженията за извършване на обществена услуга, за компенсацията, норми и изисквания към качеството на услугата и др. В наредбата е заложено, че срокът на договорите, с които се възлага задължението за обществена превозна услуга след проведени процедури по реда на Закона за обществените поръчки, не може да надвишава 10 години за междуселищните и градските автобусни превози. Същевременно е предвидено, че ако задължението е за обществен превоз на пътници с комбиниран транспорт и железопътният или друг релсов транспорт представлява над 50 % от стойността на услугите, срокът може да бъде до 15 години. В тази връзка се наблюдава нормативна празнота, доколкото правната рамка не въвежда дефиниция за понятието „комбиниран транспорт“.

Наредбата съдържа условията и изискванията към организацията на превоз на пътници по утвърдени транспортни схеми, в т.ч. задълженията на превозвачите, изисквания към водачите, извършващи превози по утвърдени транспортни схеми, изисквания към автобусите, с които се извършват превози по утвърдени транспортни схеми, задължения на водачите, извършващи превози по утвърдени транспортни схеми, документите за извършване на превоз на пътници по утвърдени транспортни схеми, и обозначаването с табели.

С наредбата са дадени и някои легални дефиниции, в т.ч. на „обществен превоз на пътници“, което понятие е дефинирано като „услуги за превоз на пътници от общ икономически интерес, предоставяни на обществеността регулярно и на недискриминационна основа“. Дефиниция е дадена и на понятието „задължение за извършване на обществена услуга“, което е „изискване, определено от общинския съвет, за да осигури обществен превоз на пътници, който лицето по чл. 2, ако отчиташе само собствените си търговски интереси, не би поело или не би поело до същата степен или при същите условия без възнаграждение“.

В наредбата е предвидено контролът да се осъществява от Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, като за констатирани нарушения се съставят актове за установяване на административни нарушения. В наредбата не са предвидени конкретни административно наказателни разпоредби и не са предвидени наказания, респ. приложимост намират разпоредбите на ЗАП. Същите обаче са фокусирани към превозвачите, които извършват превоз без лиценз, такива които отказват извършването на проверка, както и при нарушаване на изискванията, свързани с превозните средства и изискванията за време на управление и др. подобни. В ЗАП са предвидени санкции за превозвачите за неспиране на определените спирки, за отказ да се превози лице, притежаващо издаден по съответния ред превозен документ, за неосигуряване спазване на разпоредбите за работното време и почивките на водачите, за неспазване на предвиденото намаление, но не са предвидени, санкциониращи норми, пряко касаещи пътниците по отношение на качественото изпълнение на превозната услуга от превозвач, напр. за неспазване на разписание, некоректно поведение на шофьора, остаряли превозни средства и т.н. В закона са разписани санкции и във връзка с неспазване на разпоредбите на Регламент 181/2011, които касаят пряко и превозвачите, но същите се нуждаят от по-детайлна регламентация. Така например, за нарушение на чл. 11, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 181/2011 е предвидена санкция в размер 5000 лв., като посочената разпоредба въвежда следното задължение „*В сътрудничество с представителните организации на лицата с увреждания или на лицата с намалена подвижност, превозвачите и управителите на автогари установяват или поддържат, когато е целесъобразно, чрез своите организации недискриминационни условия на достъп до превоз на лица с увреждания и лица с намалена подвижност*.“. На национално равнище това задължение е изключително субективно, тъй като няма яснота какво ще се приеме за „целесъобразно“, нито какво значи „недискриминационни условия“. Друг пример, който може да бъде даден е във връзка със задължението „*Превозвачите, туристическите агенти и туроператорите гарантират, че цялата информация от значение за пътуването и условията на превоза е на разположение в подходяща и достъпна форма за лицата с увреждания и лицата с намалена подвижност, включително, когато е приложимо, осигуряват възможност за резервация онлайн и информация в интернет. Информацията се разпространява на материален носител по искане на пътника*.“, като тук в националната уредба няма яснота как следва да се гарантира въпросното задължение, как то се проверява и въз основа на какво искане и под каква форма ще се осигури на пътника. Също така, по повод заложените в регламента изисквания и предвидените в националното законодателство санкции е предвидено, че „*В случай на отмяна или закъснение при заминаването в рамките на редовен превоз превозвачът или, когато е уместно, управителят на автогарата, уведомява заминаващите от автогарите пътници за създалата се ситуация възможно най-скоро и във всеки случай не по-късно от 30 минути след определеното по разписание време на заминаване, като освен това им съобщава очакваното време на заминаване веднага щом тази информация бъде налична*“. Тук отново има неяснота по повод конкретното изискване, което позволява субективна преценка както от страната на контролния орган, така и от страна на превозвача – не е ясно как следва да бъдат уведомени пътниците за настъпилото закъснение и очакваното време за заминаване, т.е. няма въведен механизъм за комуникация, във връзка с чието нарушаване да бъде приложена евентуалната санкция. Такаь на практикаь предвидените санкции в голямата си част подлежат на субективна преценка от превозвача, от пътниците и от контролния орган, което занижава качество на превозната услуга.

**1.1.1.3 Наредба № 33 от 03.11.1999 г. за обществен превоз на пътници и товари на територията на Република България**

Наредба № 33 от 03.11.1999 г. за обществен превоз на пътници и товари на територията на Република България е приета на основание чл. 21 от ЗАП и е обнародвана в ДВ, бр. 101 от 23.11.1999 г., в сила от 23.11.1999 г. Същата е относима към настоящия анализ, тъй като съдържа изискванията към автогарите и условията и редът за работа в тях.

Наредбата предвижда, че при изпълнение на превози по автобусни линии задължително се използват автогарите срещу заплащане и автоспирките съобразно възложеното им разписание, като не се допуска ползването на автогарите за случайни и специализирани превози. Регламентирано е, че собственици на автогарите могат да бъдат физически и юридически лица, които са регистрирани търговци по реда на Търговския закон, както и общини, като и че автогарите или части от тях могат да бъдат собствени или наети. Наредбата регламентира техническите условия, на които следва да отговарят автогарите, в т.ч. по отношение на помещения, гишета, техническо обслужване, информация и т.н. Предвидено е, че за населени места с повече от една автогара общинският съвет на съответната община определя конкретната автогара за начална, междинна или крайна спирка по маршрута на дадена линия, като маршрутът за придвижване на територията на населеното място до и от автогарата се определя от общинската администрация. В тази връзка е дадена оперативна самостоятелност на общинския съвет, на чиято територия се намират автогарите и автоспирките, същите да определят местонахождението им, но същевременно няма никакви нормативни изисквания за техното местоположение (напр. близост до друга инфраструктура, удобство за пътниците, вече съществуваща автогара/спирка и др. подобни). Т.е. наблюдава се липса на изисквания по отношение на местоположението на автогарите и автоспирките, които да бъдат спазвани и прилагани от общинския съвет при определяне местонахождението им.

**1.1.1.4 Наредба за условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите**

Наредбата за условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите е приета на основание § 4, ал. 3 от заключителните разпоредби на ЗАП и е обнародвана в ДВ, бр. 51 от 07.07.2015 г.

Съгласно § 4, ал. 3 от заключителните разпоредби на ЗАП ежегодно в държавния бюджет на Република България се включват разходи за субсидиране на превоза на пътниците по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони по предложение на министъра на транспорта и съобщенията и за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за пътуване, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници. Предвидено е, че условията и редът за предоставяне на средствата, както и условията и редът за издаване на превозни документи за извършване на превозите на определени категории пътници, предвидени в нормативните актове, се определят с наредба, приета от Министерския съвет по предложение на министъра на транспорта и съобщенията. За паралел следва да се посочи чл. 52 от ЗЖТ, който регламентира, че размерът на средствата за компенсиране на намалените приходи (от безплатните и с намалени цени пътувания на учащи се, възрастни граждани, многодетни майки, хора с увреждания, ветерани от войните или други лица, определени с акт на Министерския съвет) на превозвачите, които са сключили договор за обществена превозна услуга и прилагат пътнически тарифи в интерес на една или няколко социални категории лица, се определя със Закона за държавния бюджет за съответната година, в изпълнение на което е прието Постановление № 295 на МС от 20.12.2001 г. за определяне на групите пътници, ползващи право на безплатни и с намалени цени пътувания при превоз с железопътен транспорт, и за определяне размера на намалението.

Наредбата урежда условията и редът за предоставяне на предвидените в централния бюджет средства за компенсиране и субсидиране на превозвачите, изпълняващи задължения за извършване на обществени услуги за безплатни и по намалени цени пътнически превози и за вътрешноградски и междуселищни пътнически превози в слабонаселени планински и други райони в страната.

Съгласно заложеното в наредбата, средствата за компенсиране на превозвачите за извършените безплатни и по намалени цени превози по автомобилния транспорт, с изключение на тези по чл. 19, т. 8[[2]](#footnote-3), както и средствата за субсидиране на нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони, се предоставят за извършени превози от превозвачите по:

* транспортни схеми, включващи основни линии от вътрешноградския автобусен, трамваен, тролейбусен транспорт, включително метрото;
* общинските, областните и републиканската транспортни схеми по междуселищния автомобилен транспорт в съответствие с *Наредба № 2 от 2002 г. на министъра на транспорта и съобщенията за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси*. Установява се, че не е посочена изрично междуобластната транспортна схема, поради което средствата за компенсиране на превозвачите за извършените безплатни и по намалени цени превози по автомобилния транспорт, с изключение на тези по чл. 19, т. 8, както и средствата за субсидиране на нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони, които се предоставят за извършени превози от превозвачите, не обхваща превозите, извършени по линии на междуобластната транспортна схема.

От обхвата на наредбата е изключено предоставянето на средства за превози по допълнителните градски линии по смисъла на *Наредба № 2 и за превози по автобусни линии - градски и междуселищни, които се поддържат главно поради историческия интерес към тях или туристическото им значение*.

Според заложеното в наредбата кметовете на общините се разплащат с превозвачите съобразно фактически предоставените транспортни услуги, като е регламентиран конкретният ред за извършване на разпределянето на средствата.

Предвидено е компенсиране на превозвачи:

* за извършените безплатни и по намалени цени превози по автомобилния транспорт подлежат превозите на:
* ветераните от войните, които пътуват безплатно, в съответствие с чл. 4, т. 4 и 5 от Закона за ветераните от войните: а) с абонаментна карта - по основните градски линии по вътрешноградския транспорт във всички градове в страната и по автомобилния транспорт по утвърдените транспортни схеми в областта, в която са регистрирани с постоянен адрес; б) с билет - един път годишно с автомобилен транспорт по направления, по които няма железница - отиване и връщане по свободно избран маршрут; носителите на „Орден за храброст" имат право на 3 такива пътувания;
* военноинвалидите и военнопострадалите, които пътуват безплатно, в съответствие с чл. 17, ал. 1 от Закона за военноинвалидите и военнопострадалите: а) с абонаментна карта - неограничен брой пътувания по автобусната, тролейбусната и трамвайната мрежа в общината, където живеят, и по вътрешноградския транспорт, включително метрополитена, в цялата страна с изключение на допълнителните автобусни линии; б) с билет - два пъти в годината - отиване и връщане по свободно избран маршрут в страната;
* децата до 7 навършени години, които пътуват с карта за безплатно пътуване по вътрешноградския транспорт и с билет с нулева стойност по междуселищния автомобилен транспорт, в съответствие с чл. 1, ал. 2 от Постановление № 66 на Министерския съвет от 1991 г. за определяне минимални размери на намаленията на превозните цени по автомобилния транспорт на някои групи граждани;
* децата от 7 до 10 навършени години, които пътуват с 50 на сто намаление от цените на билетите за пътуване по междуселищния автомобилен транспорт, в съответствие с чл. 1, ал. 2 от Постановление № 66 на МС от 1991 г.;
* учениците в дневна форма на обучение и студентите редовно обучение, включително докторантите в редовна форма на обучение, учащи в училищата, висшите училища и научните организации, включени в Регистъра на средните училища и детските градини и в Регистъра на акредитираните висши училища на Министерството на образованието и науката, които пътуват с минимално намаление на цената на абонаментна карта по основни градски линии - 30 на сто, а по междуселищни автобусни линии от общинските и областните транспортни схеми - 20 на сто, спрямо определената редовна цена по действащата тарифа на съответния превозвач, в съответствие с чл. 1, ал. 1, т. 1, буква „а" и т. 2, буква „а“ от Постановление № 66 на МС от 1991 г.;
* лицата, получаващи пенсия по условията на глава шеста от Кодекса за социално осигуряване, навършили възрастта по чл. 68, ал. 1 - 3 от същия кодекс, които пътуват с минимално намаление на цената на абонаментна карта по основни градски линии и по междуселищни автобусни линии от общинските и областните транспортни схеми - 20 на сто спрямо определената редовна цена по действащата тарифа на съответния превозвач;
* служителите, пътуващи безплатно във вътрешноградския транспорт при изпълнение на служебните си задължения, когато това е предвидено в закон;
* децата в задължителна предучилищна възраст и учениците от I - XII клас включително, които пътуват от населени места, в които няма детска градина или училище, осъществяващи обучение в съответната група или в съответния клас, с осигурен безплатен транспорт до детска градина или училище в най-близкото населено място на територията на общината или на съседна община, и на учениците, които се обучават за придобиване на квалификация по професия, в съответствие с чл. 283, ал. 2 от Закона за предучилищното и училищното образование;
* многодетните майки, които пътуват безплатно един път в годината по автобусния транспорт в страната - отиване и връщане по свободно избран маршрут, в съответствие с чл. 8г, ал. 1 от Закона за семейни помощи за деца.
* за превоз на пътници по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони:
* превози по междуселищни автобусни линии, посочени от съответната община, които съдържат като спирка в маршрута си едно или повече населени места от тази община, отговарящи едновременно на следните условия: 1. брой жители - до 500 души; 2. населеното място да е включено в списъка по приложение № 2 към чл. 3, ал. 1 от *Наредба № 14 от 2003 г. за определяне на населените места в селски и планински райони* или да е в състава на община, включена в списъка - приложение № 8. Посочената наредба е приета на основание Закона за подпомагане на земеделските производители и с нея се определят критериите за териториалния обхват на селските и планинските райони и включените в тях населени места.
* превози между:
* най-отдалеченото по маршрута населено място от същата община, отговарящо на условията по чл. 49[[3]](#footnote-4), и общинския център;
* най-отдалеченото по маршрута населено място, отговарящо на условията по чл. 49, и най-близкия общински център по маршрута на линията, когато маршрутът не прави връзка с центъра на общината;
* населени места на територията на общината, когато поне едно от тях отговаря на условията по чл. 49 и маршрутът не прави връзка с общински център.

В наредбата е предвидено задължение ежегодно в срок до 31 март кметовете на общините да предоставят на Националната агенция за приходите в електронен вид обобщена справка по образец - приложение № 9, за предоставените средства на всеки един от превозвачите, осъществяващи превози на територията на общината. Освен това, за осъществяване на контрол във връзка с предоставянето на средствата за субсидиите, както и в случаите, когато възприетият механизъм за разпределяне на сумите налага това, наредбата предвижда възможността кметовете на общините да изискват допълнителна аналитична и/или друга информация от превозвачите.

Според заложеното в наредбата, кметовете на общините носят отговорност за спазването на договорите, финансовата дисциплина и законосъобразното разходване на предоставените на съответната община средства по реда на тази наредба, а контролът по спазването на наредба се осъществява от органите на Агенцията за държавна финансова инспекция съгласно правомощията ѝ по Закона за държавната финансова инспекция.

**1.1.2 Компетентни органи**

ЗАП урежда правомощията на органите, ангажирани в сферата на обществения автомобилен транспорт на пътници - министъра на транспорта и съобщенията, Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, областните управители, общинските съвети и кметовете на общините възложители. Според заложеното в закона и подзаконовата нормативна уредба в общ план органите имат следните правомощия:

* **Министърът на транспорта и съобщенията:**
  + издава подзаконовите актове по прилагането на ЗАП;
  + анализира и прогнозира функционирането на транспортния пазар;
  + предприема действия при криза на транспортния пазар за превози;
  + издава лицензите по ЗАП по предложение на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“;
  + утвърждава междуобластната транспортна схема и републиканската транспортна схема;
  + назначава комисии за разглеждане и решаване на постъпилите предложения за промени в маршрутните разписания на съществуващите линии от републиканската и междуобластната транспортни схеми и откриване на нови линии (курсове);
  + координира дейностите при внедряване и използване на интелигентни транспортни системи в областта на автомобилния транспорт и интерфейси с останалите видове транспорт;
  + съвместно с министъра на вътрешните работи ръководи и осъществява контрола по прилагането на ЗАП.
* **Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“:**
  + извършва координация и контрол на дейността при осъществяването на автомобилните превози на пътници и товари;
  + контролира изпълнението на изискванията към пунктовете за извършване на периодични прегледи за проверка на техническата изправност на пътни превозни средства;
  + разработва републиканската и междуобластната транспортна схема;
  + анализира действието на нормативните разпоредби в областта на автомобилния транспорт и оценява ефекта от прилагането им;
  + проверява наличието на условията за издаване на лиценз за обществен превоз и на изискванията за достъп до пазара при извършването на превози на пътници и товари;
  + администрира съответните регулаторни режими по ЗАП;
  + осъществява контролни функции по ЗАП;
  + категоризира автогарите на територията на Република България;
  + води списък на автогарите и автоспирките, обслужващи международните автобусни линии и тези от републиканската и междуобластната транспортна схема;
  + предоставя на Информационния център към Гаранционния фонд сведенията, определени с Кодекса за застраховането и подзаконовите нормативни актове по прилагането му във връзка със задължителната застраховка "Злополука" на пътниците в средствата за обществен превоз, и осъществява контрола за сключването и подновяването на застраховката;
  + представител на администрацията се включва в комисиите, назначени от областния управител, за разглеждане на предложения за промени в маршрутните разписания от областните схеми;
  + представител на администрацията се включва в комисиите, назначени от министъра на транспорта и съобщенията, за разглеждане на предложения за промени в маршрутните разписания на съществуващите линии от републиканската и междуобластната транспортна схема.
* **Областните пътни управления към Агенция „Пътна Инфраструктура“:**
  + представители на областните пътни управления се включват в комисиите, назначени от кмета на общината, за разработване на маршрутните разписания на линиите от общинските транспортни схеми;
  + представители на областните пътни управления се включват в комисиите, назначени от областния управител, за разглеждане на предложения за промени в маршрутните разписания от областните схеми;
  + представители на областните пътни управления се включват в комисиите, назначени от министъра на транспорта и съобщенията, за разглеждане на предложения за промени в маршрутните разписания на съществуващите линии от републиканската и междуобластната транспортна схема.
* **Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“:**
  + представител на администрацията се включва в комисиите, назначени от областния управител, за разглеждане на предложения за промени в маршрутните разписания от областните схеми;
  + представител на администрацията се включва в комисиите, назначени от министъра на транспорта и съобщенията, за разглеждане на предложения за промени в маршрутните разписания на съществуващите линии от републиканската и междуобластната транспортна схема.
* **Областните управители:**
  + утвърждават областните транспортни схеми;
  + съгласуват предложенията за откриване на нова автобусна линия или нов курс по съществуваща линия в междуобластната и републиканската транспортни схеми;
  + определят комисии за разглеждане на предложения за промени в маршрутните разписания от областните транспортни схеми;
  + отправят мотивирано предложение до министъра на транспорта и съобщенията за предложенията за откриване на нова автобусна линия или нов курс по съществуваща линия в междуобластната и републиканската транспортни схеми.
* **Областните администрации:**
  + разработват маршрутните разписания на линиите от областните транспортни схеми;
  + водят списъци на автогарите и автоспирките, обслужващи съответните областни и общински транспортни схеми;
* **Общинските съвети:**
  + утвърждават общинските транспортни схеми;
  + определят конкретна автогара за начална, междинна или крайна спирка по маршрута на дадена линия в населени места с повече от една автогара;
  + вземат решение в населени места с една автогара, когато поради изчерпване на капацитета за приемане на автобуси, изпълняващи превози по утвърдени разписания, е наложително някои автобусни линии да се обслужват не от тази автогара, а от автоспирка в същото населено място;
  + вземат решение за възлагане превозите по автобусни линии;
  + определят градските и междуселищните линии и курсовете по тях, които ще бъдат обявени за изпълнение с автобуси за превози на лица с увреждания и лица с намалена подвижност, при спазване на норматив за относителен дял на тези курсове;
  + предприемат необходимите мерки за публичност при възлагане превозите по автобусни линии.
* **Общинските администрации:**
  + разработват маршрутните разписания на линиите от общинските транспортни схеми и ги предоставят на членовете на определена от кмета комисия;
  + водят списъци на автогарите и автоспирките, обслужващи съответните областни и общински транспортни схеми.
* **Кметовете на общините:**
  + правят мотивирано предложение до областните администрации за изменения и допълнения в маршрутните разписания на областните транспортни схеми, като прилагат проекти на нови маршрутни разписания;
  + назначават комисия за маршрутните разписания на линиите от общинските транспортни схеми;
  + възлагат превозите по автобусни линии след проведена процедура по решение на общинския съвет;
  + при прекратяване на категорията автогара, определена от ИААА, предприемат действия за определяне на друга автогара, ако има такава, или автоспирка, която да бъде вписана в съответните маршрутни разписания.
* **Браншовите организации:**
  + представители на браншовите организации се включват в комисиите, назначени от кмета на общината, за разработване на маршрутните разписания на линиите от общинските транспортни схеми;
  + представители на браншовите организации се включват в комисиите, назначени от областния управител, за разглеждане на предложения за промени в маршрутните разписания от областните транспортни схеми;
  + представители на браншовите организации се включват в комисиите, назначени от министъра на транспорта, за разглеждане на предложения за промени в маршрутните разписания на съществуващите линии от републиканската и междуобластната транспортни схеми;

**1.2 Обществен превоз на пътници с железопътен транспорт**

**1.2.1 Нормативна уредба**

**1.2.1.1 Закон за железопътния транспорт**

Законът за железопътния транспорт (ЗЖТ) е обнародван в ДВ, бр. 97 от 28.11.2000 г., в сила от 1.01.2002 г. и определя условията и реда за изграждане, поддържане, развитие и експлоатация на железопътната инфраструктура, изискванията за безопасност и оперативна съвместимост, както и взаимоотношенията между превозвачи и клиенти при предоставяне на железопътни превозни услуги. В него е заложено условие железопътната инфраструктура да бъде използвана от лицензирани железопътни превозвачи, които притежават единен сертификат за безопасност. Тези железопътни превозвачи имат право на достъп до железопътната инфраструктура и до обслужващите съоръжения за извършване на всички видове железопътни услуги за превоз на пътници и товари при справедливи, недискриминационни и прозрачни условия. Това право включва достъп до инфраструктурата, която свързва морските и речните пристанища с другите обслужващи съоръжения, и до инфраструктурата, която обслужва или би могла да обслужва повече от един краен потребител. Железопътните превозвачи имат право да извършват превоз на пътници между железопътни гари, разположени в държави - членки на Европейския съюз, включително между железопътни гари, разположени на територията на Република България. В тази връзка законът предвижда, че заявителят на инфраструктурен капацитет по определен маршрут за извършване на превоз на пътници уведомява за планираната услуга Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (НКЖИ) и Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ (ИАЖА) не по-късно от 18 месеца преди влизането в сила на работното разписание, за което се отнася подаденото искане за капацитет. ИАЖА има задължението да уведоми в срок до 10 дни всеки компетентен орган, който е възложил обществени услуги за железопътен превоз на пътници по този маршрут, както и всяко железопътно предприятие, изпълняващо договор за обществени услуги за железопътен превоз по маршрута на планираната услуга.

Раздел IV от глава трета на закона регламентира, че задълженията за извършване на обществени превозни услуги на пътници се възлагат чрез дългосрочен договор, сключен между министъра на транспорта и съобщенията и съответния превозвач, въз основа на решение на Министерския съвет за възлагане на обществена превозна услуга. Въведено е изискване, че задължение за извършване на обществена превозна услуга се изпълнява въз основа на договор за поемане на задължение за обществена превозна услуга, който има за цел постигане на определено равнище в транспортното обслужване и цени за даден вид транспортни услуги, като нормативната уредба не дефинира понятието „*определено равнище в транспортното обслужване*“. Това изискване е пренесено и в Наредбата за възлагане и изпълнение на задълженията за извършване на обществени превозни услуги в железопътния транспорт, където обаче отново не е дадена дефиниция на понятието. Поставено е ограничение договорът да се сключва за срок до 15 години, под условие, че превозвачът ще поддържа валидна лицензия, и се актуализира ежегодно, като се възлага по реда на ЗОП (чл.54, ал. 3). Законът поставя изискване в него да се определят видовете услуги и редът за тяхното отчитане, периодичността, качеството и обемът на превозите, цените и специалните ценови облекчения и свързаните с тях компенсационни механизми. Същевременно, изрично законът регламентира, че възлагането на обществени превозни услуги се извършва при спазване изискванията на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета, като условията за извършване на обществени превозни услуги на пътници се определят с наредба, издадена от Министерския съвет - *Наредба за възлагане и изпълнение на задълженията за извършване на обществени превозни услуги в железопътния транспорт*. Така заложените нормативни текстове в закона по същността си са в противоречие с предвиденото в Регламент (ЕО) № 1370/2007, тъй като в член 5, параграф 1 от регламента се уточнява, че възлагането на (обществени) поръчки за услуги за превоз с автобусен или трамваен транспорт се урежда от директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО, с изключение на случаите, в които тези поръчки са под формата на концесии за услуги. Процедурите за възлагане на (обществени) поръчки за услуги за пътнически превоз с железопътен транспорт и метро са уредени от Регламент (ЕО) № 1370/2007, поради което са изключени от приложното поле на Директива 2014/24/ЕС в съответствие със съображение 27 и член 10, буква и) от нея, както и от приложното поле на Директива 2014/25/ЕС в съответствие със съображение 35 и член 21, буква ж) от нея.

В закона няма дефиниция на понятието „обществен превоз на пътници“ или аналогично. Понятието „задължения за обществена превозна услуга“ е дефинирано като съвкупност от договорни задължения, по силата на които превозвачът се задължава да постигне определено договорено равнище при транспортното обслужване и цени за определен вид транспортни услуги.

В отношенията между превозвача и пътника действат общите правила на закона, според които при превоз на пътници превозвачът е длъжен да издава индивидуален или колективен билет, като при предоставяне на последователни железопътни услуги за превоз от един или няколко железопътни превозвача се издава директен билет. В тази връзка законът дава дефиниция на следните превозни документи:

* + „*Билет*“ е превозният документ на пътник, съставен на хартиен носител или еквивалент на нехартиен носител, включително в електронна форма, удостоверяващ наличието на договор за превоз на пътник, издаден или разрешен от железопътен превозвач, туроператор или туристически агент.
  + „*Директен билет*“ е билет или билети, представляващ/представляващи договор за превоз за последователни железопътни услуги, предоставяни от един или няколко железопътни превозвачи.

В закона липсва дефиниция на абонаментна карта (ако се направи сравнение с превозните документи, предвидени в ЗАП), както и не е дефинирана възможност за издаване на билет за комбинирано пътуване, например влак-автобус.

**1.2.1.2 Наредба за възлагане и изпълнение на задълженията за извършване на обществени превозни услуги в железопътния транспорт**

Наредбата за възлагане и изпълнение на задълженията за извършване на обществени превозни услуги в железопътния транспорт е приета на основание чл. 54, ал. 5 от ЗЖТ и е обнародвана в ДВ, бр. 2 от 08.01.2002 г., в сила от 01.01.2002 г. С наредбата се определят условията за възлагане и изпълнение на задълженията за извършване на обществени превозни услуги на пътници с железопътен транспорт и се цели постигането на: 1. определено равнище на транспортното обслужване и възможността за осигуряване на благоприятни транспортни условия и цени; 2. условия за безплатен или с намалени цени железопътен превоз. В тази връзка, задълженията за извършване на обществени превозни услуги се възлагат за постигане на посочените цели в интерес на учащите се, възрастните граждани, многодетните майки, инвалидите, ветераните от войните или други лица, определени с акт на Министерския съвет.

Наредбата изрично регламентира, че задълженията за извършване на обществени превозни услуги са по отношение на:

1. междуселищни пътнически превози;

2. крайградски и вътрешноградски пътнически превози;

3. регионални превози.

От обхвата на наредбата изрично са изключени превозите, които се извършват от:

1. метрополитена;

2. градския трамваен транспорт;

3. вътрешния железопътен транспорт на Министерството на вътрешните работи и Министерството на отбраната, с изключение на дейностите, свързани с техническата експлоатация и безопасността на движението.

Предвидено е, че със задължението за извършване на обществени превозни услуги на пътници се цели осигуряване на транспортни услуги за обществото, които превозвачът, в случай че се съобразява с търговския си интерес, не би поел в същия размер или при същите условия.

В раздел II от наредбата е регламентиран редът за възлагане на задълженията за извършване на обществени превозни услуги, като е предвидено, че Министерски съвет по предложение на министъра на транспорта и съобщенията или общинския съвет на съответната община приема решение за провеждане на процедура за избор на превозвач за извършване на обществени превозни услуги. Според наредбата задълженията за извършване на обществени превозни услуги включват задължение за експлоатация, ако се възлага такова, задължение за превоз и тарифно задължение, като задължението за извършване на обществени превозни услуги се изпълнява с цел осигуряване на транспортни услуги за обществото, които превозвачът, в случай че се съобразява с търговския си интерес, не би поел в същия размер или при същите условия.

Освен това наредбата поставя нормативно изискване към съдържанието на договора за извършване на обществени превозни услуги и условията за компенсиране на задължението за извършване на обществени превозни услуги. Предвидено е, че размерът на компенсацията за тарифно задължение и задължение за превоз се определя ежегодно по ред, посочен в договора с превозвача, в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007. Заложено е, че компенсацията за изпълнение на тарифно задължение включва и компенсацията за безплатни и по намалени цени пътувания в страната, изплащана на превозвача, и се предоставя в зависимост от действително извършените услуги - предмет на договора, след представяне на документи, доказващи извършената превозна услуга.

Наредбата дефинира понятията „обществен пътнически превоз“ (като услуги за превоз на пътници от общ икономически интерес, предоставяни на обществеността регулярно и на недискриминационна основа) и „задължение за извършване на обществена услуга“ (като изискване, определено от компетентния орган, за да осигури обществен превоз на пътници, които превозвачът, ако отчиташе само собствените си търговски интереси, не би поел или не би поел до същата степен или при същите условия без възнаграждение).

**1.2.1.3 Наредба № 41 от 27.06.2001 г. за достъп и използване на железопътната инфраструктура**

Наредба № 41 от 27.06.2001 г. за достъп и използване на железопътната инфраструктура е приета на основание чл. 29, ал. 2 от ЗЖТ и е обнародвана в ДВ, бр. 64 от 20.07.2001 г., в сила от 01.01.2002 г. С Наредбата се уреждат условията и редът за достъп и използване на железопътната инфраструктура и обслужващите съоръжения, свързани с предоставяните железопътни услуги на територията на Република България. Според регламентираното в акта, НКЖИ извършва дейности по изграждане, поддържане, развитие, обновяване и модернизация на железопътната инфраструктура по прозрачен и недискриминационен начин, управлява системите за контрол и безопасност на движението и предоставя на железопътните предприятия достъп до инфраструктурата по реда, предвиден в ЗЖТ и в наредбата, в качеството си на основен управител на железопътната инфраструктура.

В раздел III от наредбата са разписани условията за предоставяне на капацитет и изготвяне на график за движение по железопътната инфраструктура. Изрично е регламентирано, че графикът (разписанието) за движението на влаковете се изготвя от управителя/управителят на железопътната инфраструктура съгласувано със заявителите, а за пътническите превози - и с общините, като управителят на железопътната инфраструктура утвърждава графика за движение на влаковете най-малко 15 дни преди датата на влизането му в сила. Графикът за движение на влаковете се изготвя веднъж на календарна година, като промяната на графика се извършва всяка година в полунощ на втората събота на месец декември. Поставено е изискване когато корекция на графика се прави след края на зимата, особено за да се вземат предвид промените в регионалните разписания за превоза на пътници, ако има такива, промяната влиза в сила в полунощ на втората събота на месец юни или на такива интервали между тези дати, каквито са необходими. Наредбата изрично предвижда, в случай че управителите на инфраструктурата се договорят и за други дати, те да уведомяват Европейската комисия за това, ако може да бъде засегнат международният превоз. Също така е предвидено, че преди да започнат консултации по изготвянето на графика за движението, управителите на инфраструктурата се договарят кои международни влакови маршрути да бъдат включени в графика. Наредбата поставя условие не по-късно от 11 месеца преди влизане в сила на графика за движението, управителите на инфраструктурата да осигуряват в сътрудничество с другите заинтересовани управители на инфраструктура установяването на предварителни международни влакови маршрути, а управителите на инфраструктурата да гарантират, че тези влакови маршрути се поддържат в следващите етапи на процеса, доколкото това е възможно.

Наредбата урежда условията за ограничаване правото на достъп за извършване на превоз на пътници между железопътни гари, разположени на територията на Република България, включително по алтернативен маршрут, когато такъв превоз вече се извършва въз основа на договор за обществени услуги за железопътен превоз и може да доведе до нарушаване на икономическото равновесие на договора. Също така, наредбата регламентира, че при условията и по реда на ЗЖТ органът, възложил задължения за извършване на обществени превозни услуги, може да наложи такса на железопътните превозвачи, предоставящи услуги за превоз на пътници по маршрути, които попадат в обхвата на договора за задълженията за обществени превозни услуги и този превоз обхваща и превоз между две железопътни гари на територията на Република България.

**1.2.1.4 Наредба № 43 от 11.09.2001 г. за железопътен превоз на пътници, багажи и колетни пратки**

Наредба № 43 от 11.09.2001 г. за железопътен превоз на пътници, багажи и колетни пратки е приета на основание чл. 62 от ЗЖТ и е обнародвана в ДВ, бр. 86 от 05.10.2001 г., в сила от 01.01.2002 г. С наредбата се определят условията и редът за извършване на железопътен превоз на пътници, багажи и колетни пратки, изискванията към превозните документи и реда за издаването им. Наредбата предвижда, че превозът на пътници, багажи и колетни пратки се извършва с редовни, допълнителни, извънредни и специални пътнически и смесени влакове:

* редовните пътнически влакове се движат съгласно Графика за движение на влаковете, който се изготвя по заявка на превозвачите за определен период на движение;
* допълнителните влакове се назначават за определен период при необходимост по заявка на превозвачите, а разписанията им се обявяват най-малко шест денонощия преди влизането им в сила;
* извънредните влакове се назначават по заявка на превозвачите при непреодолима сила или в други особени случаи;
* специалните влакове извършват превози на пътници по договор между железопътните превозвачи и техните клиенти.

Също така в наредбата се съдържат и специални условия по отношение на превозните документи и тяхната проверка, заемането на местата при пътуване и внасянето на ръчен багаж и животни, ръчния багаж, багажните пратки и колети. Заложено е условие, че превозът на пътници се извършва в обикновени пътнически, спални или кушет вагони, както и мотрисни влакове, във втори или първи клас, за пътуване с които пътникът е длъжен да се снабди със съответен превозен документ - билет, директен билет, абонаментна карта или друг документ за безплатно пътуване или пътуване с намалени цени. В тази връзка е заложено, че железопътните превозвачи издават картонени, компютърни, бланкови и листови билети, билети за запазени места, билети за доплащане за влак от по-висока категория или вагон от по-висок клас, за пътуване в спални и кушет вагони, билети за отиване и връщане, билети по календарни цени, маршрутни билети, абонаментни карти и други, определени в тарифните условия на всеки превозвач. Наредбата предвижда, че билетите и абонаментните карти, резервациите и други документи за услуги, свързани с превоза, се закупуват от билетните каси в гарите, спирките или железопътните бюра за продажба на билети в населените места, както и от автомати за продажба на билети или продажби онлайн.

**1.2.2 Компетентни органи**

Нормативната уредба урежда правомощия на органите, ангажирани в сферата на обществения железопътен транспорт на пътници – Министерски съвет, министър на транспорта и съобщенията, Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ и Националната компания „Железопътна инфраструктура“. Според заложеното в закона и подзаконовата нормативна уредба в общ план органите имат следните правомощия:

* **Министерски съвет:**
  + приема 10-годишна програма за развитието на железопътния транспорт и на железопътната инфраструктура и нейната безопасна и надеждна експлоатация, включително при бедствия, терористични действия и военни конфликти;
  + взема решение възлагане на обществена превозна услуга.
* **Министър на транспорта и съобщенията:**
  + провежда държавната политика в железопътния транспорт;
  + утвърждава годишна програма за изграждането, поддържането, ремонта, развитието и експлоатацията на железопътната инфраструктура.
  + прави предложение до министерски съвет за приемане на решение за провеждане на процедура за избор на превозвач за извършване на обществени превозни услуги.
  + сключва договор за обществена превозна услуга с превозвач/и;
  + издава подзаконовите нормативни актове.
* **Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“:**
  + координира и контролира дейността в областта на железопътния транспорт;
  + контролира достъпа до железопътната инфраструктура, до обслужващите съоръжения и до услугите, предоставяни в тях;
  + проверява изпълнението на изискванията за издаване на лицензии и разрешения по ЗЖТ;
  + упражнява надзор за изпълнение на изискванията, при които са издадени лицензията или разрешението, по време на срока на тяхната валидност;
  + администрира регулаторни режими по ЗЖТ.
  + разработва и предлага на министъра на транспорта и съобщенията проекти на нормативни актове в областта на железопътния транспорт;
  + извършва мониторинг на регулаторната рамка за безопасност, включително на системата от национални правила, и предприема необходимите мерки при неспазването й или предлага промени в нея;
  + осъществява мониторинг на условията за конкуренцията на пазара на железопътни услуги;
  + осъществява контролни функции по ЗЖТ.
* **Националната компания „Железопътна инфраструктура“:**
  + управлява предоставеното й имущество - публична и частна държавна собственост
  + осигурява използването на железопътна инфраструктура от лицензирани превозвачи при равнопоставени условия;
  + извършва дейности по развитието, ремонта, поддържането и експлоатацията на железопътната инфраструктура;
  + определя и събира инфраструктурните такси от лицензираните железопътни превозвачи в съответствие с методика, приета от Министерския съвет по предложение на министъра на транспорта и съобщенията;
  + разработва графици за движение на влаковете, съгласувано със заявителите, а за пътническите превози - и с общините;
  + управлява влаковата работа в железопътната инфраструктура при спазване на изискванията за безопасност, надеждност и сигурност;
  + приема заявките на заявителите за получаване на капацитет от железопътната инфраструктура за извършване на превоз при публично обявяване на капацитета на железопътната инфраструктура и предоставяне на достъп при условията, предвидени в ЗЖТ;
  + приема и изпълнява заявките на заявителите за получаване на капацитет от железопътната инфраструктура във връзка с изпълнение на възложените им задължения за извършване на обществени превозни услуги;
  + изготвя, поддържа и съхранява регистър, съдържащ данни за земята и обектите на железопътната инфраструктура.

**1.3 Обществен превоз на пътници с воден транспорт**

**1.3.1 Нормативна уредба**

**1.3.1.1 Кодекс на търговското корабоплаване**

Кодексът за търговското корабоплаване (КТК) е обнародван в ДВ, бр. 55 от 14.07.1970 г. и урежда обществените отношения в Република България, които възникват във връзка с търговското корабоплаване и контрола върху него, изискванията за българската принадлежност на корабите, изискванията към корабните и превозните документи, правата и задълженията на капитаните и екипажите, договорите за превоз на товари, пътници и багаж, вещните права върху корабите, договорите за наем на кораби, договорите за застраховка на кораби и товари, авариите на кораби, спасяването по море и река и други отношения, свързани с корабоплаването и неговата безопасност.

В чл. 6 от КТК се съдържа уредба на условията за превоз на пътници и товари между пристанищата на Република България, като условията и редът за извършването им се определят с наредби на министъра на транспорта и съобщенията според регламентираното в ал. 9 от посочената разпоредба. Предвидено е, че при превозите по вътрешни водни пътища задължение за извършване на обществена услуга може да се изпълнява въз основа на договор, който има за цел постигане на определено равнище в транспортното обслужване и цени за даден вид обществени услуги. КТК предвижда и че задължението за извършване на обществена услуга за превоз по вътрешни водни пътища се възлага с договор с продължителност до 5 години, сключен между министъра на транспорта и съобщенията и съответния превозвач, въз основа на решение на Министерския съвет за възлагане на обществена услуга, който се актуализира ежегодно. В този договор се определят видовете услуги и редът за тяхното отчитане, периодичността, качеството и обемът на превозите, цените и специалните ценови облекчения и свързаните с тях компенсационни механизми. Разпоредбата чл. 6, ал. 9 от КТК (приета с измененията обнародвани в ДВ, бр. 87 от 01.11.2005 г.) предвижда, че условията и редът за сключване на договор за обществена услуга за превоз на пътници по вътрешни водни пътища се определят с наредба на Министерския съвет. Установява се че към момента действаща е *Наредба № 10 от 10.02.2003 г. за извършване на превози на пътници и товари между български пристанища от кораби, плаващи под чуждо знаме*, приета на основание чл. 6, ал. 9 от КТК обнародвана в ДВ, бр. 18 от 25.02.2003 г. С измененията на чл. 6 на КТК, обнародвани в ДВ, бр. 87 от 01.11.2005 г. обаче законодателят е предвидил условията и редът за извършване на дейностите по превоз на пътници и товари, влаченето и тласкането на кораби, свързани с използването на кораби, между пристанищата на Република България, да се извършват с кораби, плаващи под българско знаме, да се определят с наредби на министъра на транспорта и съобщенията, а условията и редът за сключване на договор за обществена услуга за превоз на пътници по вътрешни водни пътища да се определят с наредба на Министерския съвет. Към момента не е приета посочената наредба за уреждане на условията и редът за сключване на договор за обществена услуга за превоз на пътници по вътрешни водни пътища.

**1.3.1.2 Закон** **за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България**

Законът за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВППРБ) е обнародван ДВ, бр. 12 от 11.02.2000 г. и урежда правния режим на морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България. В обхвата на целите на закона са улесняването на морските и речните връзки; осигуряването на безопасност на корабоплаването, опазването на морската и речната среда при корабоплаване и поддържането на екологичното равновесие; осигуряването на равнопоставен достъп до пазара на пристанищните услуги и повишаване на ефективността при осъществяването им; подобряването качеството на услугите, предлагани на ползвателите на пристанищата; намаляването на разходите и поощряването на морските и речните превози, включително на къси разстояния и комбинирания транспорт; прилагането на екосистемен подход и насърчаването на съвместното съществуване на различните дейности и начини на използване на морските пространства на Република България с оглед на постигане на устойчиво развитие и растеж на морската икономика, в т. ч. на морския енергиен сектор, транспорта по море, рибарството и аквакултурите, туризма, добива на суровини, опазването на подводното културно наследство и опазване, защита и подобряване на морската околна среда, включително устойчивост към последиците от изменението на климата.

Според закона морските пространства на страната обхващат вътрешните морски води, териториалното море, прилежащата зона, континенталния шелф и изключителната икономическа зона, а „вътрешни водни пътища“ е участъкът на р. Дунав от километър 845,650 до километър 374,100, ограничен между десния бряг на реката и демаркационната линия на границата между Република България и Румъния, определена съобразно Конвенцията за определяне речната граница между България и Румъния от 1908 г.

Законът регламентира, че пристанището е участък, който включва акватория, територия и инфраструктура на брега на Черно море, р. Дунав, островите и каналите, разположено е на територията на една или повече общини и обединява природни, изкуствено създадени и организационни условия за безопасно приставане, престояване и обслужване на кораби. Заложено е и условието, че пристанищата свързват водните пространства на Република България със сухоземната пътна и/или железопътна транспортна мрежа. Законодателно е уредено, че пристанищата са за обществен транспорт - независимо дали осъществяват вътрешен или международен трафик. Конкретно в раздел VII от глава IV от закона са уредени условията за извършване на пристанищни дейности и услуги в пристанищата за обществен транспорт, като изрично е регламентирано, че пристанищните услуги включват и пътническите услуги.

С измененията на закона, обнародвани в ДВ, бр. 104 от 2020 г., са приети специални правила за пристанищата за обществен транспорт, по отношение на които се прилага Регламент (ЕС) 2017/352 на Европейския парламент и на Съвета от 15 февруари 2017 г. за създаване на рамка за предоставянето на пристанищни услуги и общите правила за финансовата прозрачност на пристанищата. Регламентирано е изрично, че разпоредбите на този раздел се прилагат за морските пристанища Бургас и Варна по т. 2 на приложение II от Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа и за отмяна на Решение № 661/2010/ЕС (ОВ, L 348/1 от 20 декември 2013 г.). В тази връзка на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Морска администрация“ (ИАМА) е дадено правомощие да вземе решение за налагане на задължение за извършване на обществена услуга по отношение на една или повече пристанищни услуги в пристанище Бургас и Варна. Въз основа на решението на ИАМА съобразно изискванията на Регламент (ЕС) 2017/352, е предвидено, че Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ сключва договор с пристанищен оператор за предоставяне на услугата.

Законът не въвежда легална дефиниция на обществената услуга, която може да бъде възложена на пристанищен оператор, но с оглед препращането към Регламент (ЕС) 2017/352 приложение намира определението по чл. 2, т. 14 от регламента, според което „задължение за извършване на обществена услуга“ означава изискване, формулирано или определено с цел да се гарантира предоставянето на тези пристанищни услуги или дейности от общ интерес, които даден оператор, ако отчита само собствените си търговски интереси, не би поел или не би поел в същата степен или при същите условия. В тази връзка, чл. 1, пар. 2 от същия регламент предвижда, че пристанищни услуги са и пътническите услуги, което налага обоснованият извод, че водният превоз на пътници също е обществена услуга по смисъла на закона.

**1.3.1.3 Наредба № 10 от 10.02.2003 г. за извършване на превози на пътници и товари между български пристанища от кораби, плаващи под чуждо знаме**

Наредба № 10 от 10.02.2003 г. за извършване на превози на пътници и товари между български пристанища от кораби, плаващи под чуждо знаме е приета на основание чл. 6, ал. 9 от КТК и е обнародвана в ДВ, бр. 18 от 25.02.2003 г. Посочената наредбата е приета от министъра на транспорта и съобщенията в условията на действащата редакция на чл. 6, ал. 9 от КТК, която предвижда, че условията и редът за извършване на дейностите по превоз на пътници и товари, влаченето и тласкането на кораби, свързани с използването на кораби, между пристанищата на Република България, се извършват с кораби, плаващи под българско знаме, включително за сключване на договор за обществена услуга, се определят с наредби на министъра на транспорта и съобщенията. След измененията на КТК в ДВ, бр. 87 от 01.11.2005 г. посочената наредба се явява неприложима в частта касаеща сключване на договор за обществена услуга, тъй като законодателят е предвидил:

- условията и редът за извършване на дейностите по превоз на пътници и товари, влаченето и тласкането на кораби, свързани с използването на кораби, между пристанищата на Република България, се извършват с кораби, плаващи под българско знаме, да се определят с наредби на министъра на транспорта и съобщенията;

- условията и редът за сключване на договор за обществена услуга за превоз на пътници по вътрешни водни пътища да се определят с наредба на Министерския съвет.

Към настоящия момент липсва наредба на компетентния орган – Министерски съвет, уреждаща условията и редът за сключване на договор за обществена услуга за превоз на пътници по вътрешни водни пътища.

**1.3.2 Компетентни органи**

В общ план правомощия на органите ангажирани в сферата на обществения превози на пътници в морските пространства и по вътрешните водни пътища, според заложеното в закона и подзаконовата нормативна уредба, са:

* **Министерски съвет:**
  + взема решение и определя реда за посещения от чуждестранни кораби на пристанища и рейдове;
  + приема подзаконовите нормативни актове по закона;
  + одобрява Морския пространствен план на Република България и на неговите изменения;
* **Министър на транспорта и съобщенията:**
  + осъществява контрол върху всички пристанища, с изключение на военните;
  + провежда държавната политика в областта на пристанищната дейност в Република България.
  + приема подзаконовите нормативни актове по закона;
  + дава разрешение за изработване на проект на генерален план, заедно с министъра на регионалното развитие и благоустройството по искане на заинтересувано лице;
* **Изпълнителна агенция „Морска администрация“:**
  + организира и координира дейности по безопасността на корабоплаването в морските пространства и във вътрешните водни пътища на Република България;
  + осигурява реалната връзка между държавата и корабите, плаващи под българско знаме;
  + упражнява контрол за спазването на условията за безопасност на корабоплаването спрямо български и чужди кораби; спазването на условията на труд и живот на моряците; предоставянето на услуги по управление на трафика и информационно обслужване на корабоплаването в морските пространства, вътрешните водни пътища, каналите, пристанищата на Република България и другите, определени по съответния ред, райони; спазване на изискванията за качество на корабните горива.
  + организира и координира търсене и спасяване на бедстващи хора, кораби и самолети;
  + упражнява контрол и организира опазването на морската среда и на р. Дунав от замърсяване от кораби;
  + организира и провежда изпити за придобиване на правоспособност от морските лица;
  + издава свидетелства за правоспособност на морските лица;
  + води регистри на корабите, морските лица, пристанищата и пристанищните оператори в Република България;
* **Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“:**
  + управлява предоставеното му държавно имущество и други дълготрайни активи - държавна собственост, в пристанищата за обществен транспорт;
  + изгражда на пристанища и пристанищни терминали - държавна собственост, както и извършва реконструкция, рехабилитация и поддържане на пристанищните терминали - държавна собственост, от пристанищата за обществен транспорт, освен в случаите, когато това е възложено на концесионер или на еднолично търговско дружество с държавно участие в капитала; тези дейности се съгласуват с министъра на околната среда и водите;
  + обезпечаване на достъп до пристанищата и др.
* **Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на р. Дунав“:**
  + организира, ръководи и контролира проучването и поддържането на условията за корабоплаване във вътрешните водни пътища на Република България в съответствие с вътрешното и международното право;

**1.4 Обществен превоз на пътници с въздушен транспорт**

**1.4.1 Нормативна уредба**

**1.4.1.1 Закон за гражданското въздухоплаване**

Законът за гражданското въздухоплаване (ЗГВ) е обнародван в ДВ, бр. 94 от 01.12.1972 г. и урежда обществените отношения, свързани с гражданското въздухоплаване в Република България и с осигуряването на безопасността и сигурността му. Разпоредбата на чл. 3 от ЗГВ урежда въпроса кое въздухоплаване е гражданско, като това включва и всяко въздухоплаване, извършвано с гражданско въздухоплавателно средство и предназначено за превоз на пътници, багажи, товари и поща по въздуха. Уредено е, че въздухоплавателните средства излитат и кацат на летища, като граждански летища са: 1. летища за обществено ползване, за обслужване на международни и вътрешни превози, за обслужване на търговски операции с въздухоплавателно средство и други услуги, срещу заплащане; 2. международни летища за обслужване на авиация с общо предназначение; 3. летища за обслужване на авиация с общо предназначение срещу заплащане или без заплащане, както и за технологични нужди на собственика без заплащане; 4. летища за обслужване на полети, различни от търговски въздушен превоз, с въздухоплавателни средства с максимална излетна маса под 5700 кг срещу заплащане или без заплащане, както и за технологични нужди на собственика без заплащане; ограничението за максимална излетна маса не се отнася за вертолети. Министерският съвет по предложение на министъра на транспорта и съобщенията определя гражданските летища за обществено ползване в Република България. Също така, законът предвижда, че гражданските летища за обществено ползване, които са държавна собственост, се ползват при условията на ЗГВ от летищни оператори - търговци, на които е възложена концесия за строителство или концесия за услуги по реда на Закона за концесиите, или от търговски дружества, в които държавата е едноличен собственик на капитала.

По отношение на превоза на пътници по въздух, ЗГВ предвижда, че редовните международни въздушни превози до или от летища на територията на Република България подлежат на разрешителен режим, като разрешението включва изисквания и условия за одобряване на достъпа на въздушен превозвач до всяка линия, съгласуване и одобряване на разписанието на полетите или други изисквания, определени в международен договор.

Съгласно чл. 50, ал. 4 от закона вътрешните обществени превози с въздухоплавателни средства се разрешават от главния директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, като министърът на транспорта определя условията и правилата за разрешаване на полетите на въздухоплавателни средства.

В закона не се съдържат разпоредби относно задължения за обществена услуга, каквито, макар и в ограничена степен, са допустими съгласно Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 година относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общносттa.

**1.4.1.2 Наредба № 22 от 21.07.1999 г. за извършване на полети във въздушното пространство и от/до летищата на Република България**

Наредба № 22 от 21.07.1999 г. за извършване на полети във въздушното пространство и от/до летищата на Република България е приета на основание на чл. 50, ал. 5 във връзка с § 6, ал. 1 от ЗГВ и е обнародвана в ДВ, бр. 69 от 03.08.1999 г., като е в сила от 07.10.1999 г. В глава трета от наредбата са разписани условията и реда за извършване на вътрешни полети. В съответствие с предвиденото в ЗГВ, наредбата регламентира издаването на разрешение за вътрешни полети, извършвани с държавни или граждански въздухоплавателни средства. Уредено е, че разрешението се изисква за редовни полети до/от летища на територията на Република България; нередовни полети до/от летища на територията на Република България; полети с въздухоплавателни средства без двигатели или без екипаж. Предвидено е, че след получаване на разрешението за полет авиационният оператор или упълномощено от него лице представя полетен план по образец, който се изпраща не по-късно от един час преди началото на полета на адреса на Интегрираната система за обработка на полетните планове в Европа (IFPS) и доставчика на аеронавигационното обслужване (ДАНО). В случая законодателството не предвижда извършването на обществен превоз на пътници с въздушен транспорт.

Регламентирано е, че разрешение за редовни вътрешни полети до/от летища на територията на Република България се издава от Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ (ГДВП) след представяне от страна на заявителя на необходимата според наредбата информация в определените срокове преди датата на полета за: 1. редовен полет по нова въздушна линия - не по-късно от 15 работни дни преди датата на полета; 2. сезонно разписание - не по-късно от 10 работни дни преди влизането му в действие; 3. промени и допълнителни отделни полети по одобреното сезонно разписание - не по-късно от 2 работни дни преди началото на полета.

Разрешение за нередовни полети до/от летища на територията на Република България също се издава от се издава от ГДВП след представяне от страна на заявителя на необходимата според наредбата информация в определените срокове преди датата на полета за: 1. отделен полет - не по-късно от 2 работни дни преди датата на полета; 2. серия от полети - не по-късно от 4 работни дни преди датата на първия полет.

**1.4.2 Компетентни органи**

Нормативната уредба урежда правомощия на органите ангажирани в сферата на обществения превози на пътници с въздухоплавателни средства – министър на транспорта и съобщенията и Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“. Според заложеното в закона и подзаконовата нормативна уредба в общ план органите имат следните правомощия:

* **Министър на транспорта и съобщенията**
  + определя условията и правилата за разрешаване на полетите на въздухоплавателни средства
* Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“
  + издава разрешения за редовни вътрешни полети;
  + извършва контрол по Наредба № 22 от 21.07.1999 г. за извършване на полети във въздушното пространство и от/до летищата на Република България

**1.5. Други относими нормативни актове**

*Други нормативни актове свързани с обществения превоз на пътници са :*

**1.5.1 Закон за движението по пътищата**

Законът за движението по пътищата (ЗДвП) е приет и обнародван в ДВ, бр. 20 от 05.03.1999 г., в сила от 01.09.1999 г. и урежда правилата за движение по пътищата, отворени за обществено ползване, изискванията към пътните превозни средства за участие в движението по тези пътища, изискванията за правоспособност на водачите на пътните превозни средства, правата и задълженията на участниците в движението и на съответните служби и длъжностни лица, както и принудителните мерки, които се прилагат, и наказанията за нарушаване на разпоредбите на този закон и на издадените въз основа на него нормативни актове. Целта на ЗДвП е да се опазват животът и здравето на участниците в движението по пътищата, да се улеснява тяхното придвижване, да се опазват имуществото на юридическите и физическите лица, както и околната среда от замърсяването от моторните превозни средства. Приложимост законът намира при извършване на автомобилния и железопътния обществен транспорт, при който водачите следва да спазват правилата за движение по пътищата и регламентираните в ЗДвП изисквания.

**1.5.2 Закон за местното самоуправление и местната администрация**

Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) е приет и обнародван в ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г., в сила от 17.09.1991 г., като урежда обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация. На местната администрация са възложени някои правомощия, свърни с обществения превоз на пътници. На първо място, общинският съвет е органът които определя условията и реда за пътуване по маршрутите на обществения градски транспорт на територията на съответната община и в изпълнение на тези си правомощия приема съответната приложима наредба по чл. 21 от ЗМСМА. Освен това е предвидено и че общините могат да сътрудничат помежду си, с органи на изпълнителната власт и с разпоредители с бюджет по бюджета на една община за изпълнение на споделени услуги и/или дейности - управлението на ИТ-услуги, финансово-счетоводни и юридически дейности, управление на човешките ресурси, както и при строителство и/или при управление, и/или поддържане на обекти на техническата инфраструктура паркинги, гаражи, обекти на градския транспорт и др.

**1.5.3 Закон за устройство на територията и Закона за пътищата**

Законът за устройство на територията (ЗУТ), обнародван в ДВ, бр. 26 от 29.03.2000 г., урежда обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България, и определя ограниченията върху собствеността за устройствени цели.

А Законът за пътищата (ЗП), обнародван в ДВ, бр. 26 от 29.03.2000 г., урежда обществените отношения, свързани със собствеността, ползването, управлението, стопанисването, изграждането, ремонта, поддържането и финансирането на пътищата, както и с управлението на безопасността на пътната инфраструктура в Република България.

И двата нормативни акта уреждат въпросите за изграждането и стопанисването на пътната мрежа в страната, по която се извършва общественият превоз на пътници.

**1.5.4 Закон за обществените поръчки**

Законът за обществените поръчки (ЗОП) е приет и обнародван ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г. като приложимостта му в сферата на обществения превоз на пътници е свързана с регламентираната в ЗАП възможност, общественият превоз на пътници с автобуси да се възлага след проведена процедура по ЗК или ЗОП и в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007 в зависимост от разполагаемите финансови средства и възможностите за прехвърляне на оперативния риск на икономически оператор. ЗАП предвижда, че когато превозите по автобусни линии се възлагат, без да се прехвърля оперативният риск на икономическия оператор, възлагането се извършва по реда на ЗОП, а когато оперативният риск се прехвърля на икономическия оператор, превозите се възлагат при условията и по реда на ЗК в съответствие с чл. 4 от Регламент (ЕО) № 1370/2007. В случай че приложим се явява ЗОП, то възложителят е длъжен да спазва правилата за провеждане на обществените поръчки за възлагане на обществения превоз на пътници с автобуси.

Изрично приложимостта на ЗОП е изключена при възлагане на обществени услуги за пътнически превоз с железопътен транспорт или с метро, когато се възлагат в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007. В тази връзка в посочения регламент е предвидено (чл. 5 и чл. 8), че договори за извършване на услуги или обществени поръчки за услуги по смисъла на Директива 2004/17/ЕО или 2004/18/ЕО за обществени превозни услуги с трамваен или автобусен транспорт, се възлагат в съответствие с предвидените в тези директиви процедури тогава, когато не са под формата на договори за концесии за услуги по смисъла на тези директиви. Предвид посочено се установява разминаване между предвиденото в чл. 54, ал. 3 от ЗЖТ и въведеното условие възлагането на обществения превоз да се извършва посредством ЗОП.

**1.5.5 Закон за концесиите**

Законът за концесиите (ЗК) е обнародван в ДВ, бр. 96 от 01.12.2017 г. и урежда публично-частното партньорство, при което по възлагане от възлагащ орган и/или от възложител икономически оператор изпълнява строителство или предоставя услуги чрез концесия за строителство или концесия за услуги. Според ЗАП, както е посочено по – горе, е допустимо общественият превоз на пътници с автобуси да се възлага след проведена процедура по ЗК или ЗОП и в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007. Съгласно посочения регламент при договори за услуги или обществени поръчки за услуги по смисъла на Директива 2004/17/ЕО или Директива 2004/18/ЕО за обществените превозни услуги с трамваен или автобусен транспорт, се възлагат в съответствие с предвидените в тези директиви процедури тогава, когато тези договори не са под формата на договори за концесии на услуги по смисъла на тези директиви. В този смисъл в чл. 26 от ЗК е предвидено, че законът не се прилага за концесии за въздухоплавателни услуги, основани на издаването на оперативен лиценз по смисъла на Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 г. относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността, или за концесии за обществени услуги за пътнически превоз по смисъла на Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета.

**1.6. Стратегически документи**

**1.6.1 Национален план за възстановяване и устойчивост:**

Съгласно заложеното в НПВУ, в основата на реформа 4: Осигуряване на ефективен достъп до интегриран обществен транспорт стои приемането на Закон за обществения превоз на пътници, който е предвидено да диктува възлагането, експлоатирането и управлението на обществения транспорт в страната като единна система, състояща се от множество компоненти и видове транспорт, обединени в единна Национална транспортна схема и Стандарт за развитие на обществения транспорт и интеграция на районите. Поставено е изискване законът да покрие съществуващата правна неопределеност на обществения транспорт в страната като услуга, базирана на пазарни принципи и елемент за социална отговорност и да гарантира равнопоставеност между възложителите, доставчиците на транспортни услуги (операторите) и клиентите на транспортната услуга (пътниците), като регламентира реда и условията при които ще се организира обществения транспорт на територията на страната. Предвидено е че законът ще определи и подзаконова нормативна рамка, от която страната се нуждае, за да стимулира и дефинира регламентите за междуобщинските интегрирани транспортни схеми, градски железници и др. транспортни инструменти, като:

- Наредба за реда и условията за съставяне на Национална транспортна схема;

- Наредба за реда и условията за тарифиране в обществения транспорт и приемането на единен превозен документ;

- Наредба за реда и условията за компенсиране на превозвачите при извършване на социална транспортна услуга;

- Наредба за реда и условията за изработване на междуобщински и регионални транспортна схеми за обществен транспорт;

- Наредба за реда и условията за регистриране и експлоатиране на превозни средства за обществен транспорт;

- Стандарт за развитие на обществения транспорт;

- Стандарт за интегриране на системите за обществен транспорт.

НПВУ предвижда 3 основни етапа за реализиране на реформата, като първият е **подготовка и приемане на Закон за обществения транспорт за превоз на пътници**. В рамките на този етап е заложено извършването на анализ на добри практики от други страни-членки на Европейския съюз с цел възприемане на подходи, които са приложими в България, както провеждането на широк обществен дебат с представители на администрацията, бизнеса, неправителствените и граждански организации, представляващи заинтересовани страни в областта на обществения транспорт. Отчетена е възможността, че въвеждането на нов Закон за обществен транспорт за превоз на пътници ще предизвика промени в редица други закони, като ЗМСМА, ЗУТ, ЗОП, ЗДвП, ЗЖТ и др.

Вторият етап е **подготовка и приемане на подзаконовите нормативни документи, дефинирани в Закона за обществения транспорт за превоз на пътници**. НПВУ предвижда, че в процеса по съставянето на подзаконовите нормативни актове, дефинирани в новия закона, ще се проведе анализ на идентични нормативни рамки от други страни-членки на Европейския съюз, за да се възприемат сходни подходи.

Последният етап е **въвеждане на единен превозен документ -** Реформата предвижда като част от приемането на нова законодателна рамка за въвеждане на единна Национална транспортна схема и въвеждането на единен превозен документ (т.нар. „Single Ticket”). Той ще бъде въведен до първото тримесечие на 2026 г. и ще позволява на всяко лице, пътуващо в България, да закупи един пътен документ за всички видове транспорт, необходими за осъществяване на неговото пътуване, в рамките на предварително определен период от време – еднократно, ден, месец, година.

**1.6.2 Интегрирана транспортна стратегия в периода до 2030 г.:**

Интегрираната транспортна стратегия в периода до 2030 г. е одобрена с Решение № 336/23.06.2017 г. на Министерския съвет. Тя представлява всеобхватен план за устойчиво развитие на транспортната система на Република България и рамка за инвестиции в транспорта до 2030 г. Интегрираната транспортна стратегия e разработена при спазване на принципите на последователност, приемственост и синергия с националните и европейски стратегически документи. В нея са определени 3 стратегически цели, които обхващат 9 стратегически приоритети, всеки от който съдържа рамка от конкретни цели (задачи). На тази база са набелязани мерки, които са най-подходящи за постигане на съответните цели.

Дефинираните стратегически цели на Интегрираната транспортна стратегия са:

* Повишаване на ефективността и конкурентоспособността на транспортния сектор;
* Подобряване на транспортната свързаност и достъпност (вътрешна и външна);
* Ограничаване на отрицателните ефекти от развитие на транспортния сектор.

Стратегическите приоритети дефинирани в стратегията са:

* Ефективно поддържане, модернизация и развитие на транспортната инфраструктура;
* Подобряване на управлението на транспортната система;
* Развитие на интермодален транспорт;
* Подобряване на условията за прилагане на принципите на либерализация на транспортния пазар;
* Намаляване на потреблението на горива и повишаване на енергийната ефективност на транспорта;
* Подобряване на свързаността на българската транспортна система с единното европейско транспортно пространство;
* Осигуряване на качествен и достъпен транспорт във всички райони на страната;
* Ограничаване на негативното въздействие на транспорта върху околната среда и здравето на хората;
* Повишаване на сигурността и безопасността на транспортната система.

В обхвата на стратегическия документ е подготвен и Национален мултимодален транспортен модел, който е разработен за пътническия и товарния транспорт и е приложим за отделните видове транспорт в рамките на страната, международния и транзитния транспорт.

**1.6.3 Инвестиционна програма за изпълнение на условията за усвояване на средствата от европейските фондове за периода 2021 – 2027 г.:**

Инвестиционната програма за изпълнение на условията за усвояване на средствата от европейските фондове за периода 2021 – 2027 г. е одобрена от министъра на транспорта и съобщенията на 30 юни 2021 г. Програмата е фокусирана върху общата политика за транспортна свързаност на Република България до 2030 г., и върху отделните критерии, залегнали в тематичното условие, като по този начин описва стратегията, която ще се следва за изграждането на стабилна, устойчива на изменението на климата, интелигентна, сигурна и интермодална Трансевропейска транспортна мрежа.

В програмата е предвидено, че основната цел на политиката в транспортния сектор ще продължи да бъде осигуряването на по-добра свързаност и достъпност на населените места в Република България, а продължаващото подобряване на инфраструктурата за железопътен, автомобилен, воден и въздушен транспорт ще доведат до подобряване на условията за бизнес и търговия, като същевременно ще способстват и за постигането на по-високо ниво на безопасност в транспортната система на страната.

**1.7 Институционален апарат**

Институции ангажирани пряко в сферата на обществен превоз на пътници

**2. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ТЕКУЩИТЕ ПРОБЛЕМИ И СЛАБОСТИ В СИСТЕМАТА ЗА ОБЩЕСТВЕН ТРАНСПОРТ В СТРАНАТА**

**2.1 Законовата и подзаконовата нормативна уредба**

**2.1.1 Автомобилен транспорт**

От направения преглед и анализ на нормативната уредба в областта на автомобилния транспорт се установява, че при извършването на обществен превоз на пътници с автомобилен транспорт приложимост намират общо пет нормативни акта, сред които един закон и четири наредби. Всеки от тези нормативни актове, макар и последователно, без да се идентифицират конкретни противоречия между текстовете, създава различни права и задължения, както за компетентните органи, така и за превозвачите и за пътниците. Същевременно се установява, че ЗАП урежда освен въпросите, касаещи обществения превоз на пътници и регулаторни въпроси, свързани с издаването на разрешения и лицензи, също така и правилата за извършване на друг автомобилен транспорт, в т.ч. превоз на товари, таксиметров превоз, превози с атракционна цел и т.н. Законът и подзаконовата нормативна уредба са насочени преимуществено към уреждане на регулаторните режими, свързани с автомобилния превоз, като няма нормативно заложени и систематизирани правила за извършване на обществен автомобилен пътнически транспорт. В нормативната уредба липсват дефинирани стандарти за извършването на обществен превоз на пътници, няма заложени изисквания, свързани с проучването на качеството на услугата и няма въведен механизъм за контрол върху качеството на превозната обществена услуга.

При преглед на нормативните актове се установява, че легалните дефиниции на редица понятия са въведени както в закона, така и в нормативните актове по прилагането му – наредби, без да бъде спазен единен подход в терминологията. Така например, в ЗАП има дефиниция за „*случайни автобусни превози*“, а в Наредба № 33 от 03.11.1999 г. за обществен превоз на пътници и товари на територията на Република България, е регламентирано съдържанието на „*случаен превоз*“. В Наредба № 2 от 15.03.2002 г. за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси е регламентирано легално понятие на „*обществен превоз на пътници*“, в ЗАП е дефинирано понятието „*обществен превоз*“, а в Наредбата за условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите се дефинира понятието „*обществен пътнически превоз*“ (с препратка към дадената дефиниция на това понятие в Регламент (ЕО) № 1370/2007).

Освен това се наблюдава дефицит в нормативната уредба относно изполваното в ЗАП понятие „моторно превозно средство“, доколкото липсва такава дефиниция по смисъла на ЗАП, както и използваната в ЗАП дефиницията на автобусна линия, без съпътстващата я дефиниция на автобус, като с оглед прочита им се установява, че в нормативната уредба не е достатъчно ясно дефиниран обществения превоз на пътници с други видове транспорт като трамвай, електробус, тролейбус и метро.

По отношение на превозните документи също се наблюдава дефицит в уредбата, доколкото така заложените дефиниции в закона не регламентират понятията „комбиниран транспорт“ и „комбинирано пътуване“ и в този смисъл не уреждат възможността за обществен превоз с повече от един вид превозно средство, в т.ч. автобус – влак, метро – влак, влак – тролейбус.

Също така внимание следва да бъде обърнато и на разпоредбата на чл. 39 от ЗАП която въвежда определени реквизити към превозните документи съобразно обстоятелството дали превозите се извършват по градски линии, междуселищни линии и международни линии, като законът и подзаконовата нормативна уредба не въвеждат образец на превозните документи. Предвид това, с оглед приложимостта на поставените законови изисквания има дадени инструкции за практическото прилагане на закона, с оглед на факта, че в рамките на една община може да има повече от едно населено място. В случая има законодателно изискване към съдържанието на превозните документи, като законът не предвижда даването на инструкции. С цел избягване на различно тълкувание е препоръчително да бъде въведен образец на билетите и абонаментните карти, с което ще се уеднакви уредбата на превозните документи. Още повече, че както е посоено по-горе в анализа, двата основни закона – ЗАП и ЗЖТ боравят с различни дефиниции на понятието „билет“ – докато ЗАП определя билета, съответно картата, единствено като превозен документ, ЗЖТ изрично реферира към този документ като към договор за превоз.

Съгласно чл. 5, ал. 1 от ЗАП цените за обществените превози на пътници и товари се образуват свободно на основата на търсенето и предлагането, с изключение на цените по чл. 24а, ал. 11 (минимални и максимални цени за таксиметров превоз на пътници за един километър пробег). В ЗАП няма други и разпоредби относими към въпросите за ценообразуване, вкл. липсва изрично правомощие на общинските съвети да приемат конкретни тарифи за обществен превоз на пътници. Както е посочено по – горе липсва и въведена нормативна уредба по отношение на комбинираното пътуване (влак - автобус; влак – метро и др. комбинации), поради което липсва механизъм за ценообразуване на тази превозна услуга.

В нормативната уредба се наблюдава дефицит по отношение на правната регламентация на понятието „комбиниран транспорт“. То е употребено в чл. 16д от Наредба № 2 от 15.03.2002 г. за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси, като е предвидено, че ако задължението е за обществен превоз на пътници с комбиниран транспорт и железопътният или друг релсов транспорт представлява над 50 % от стойността на услугите, то срокът на договора може да бъде до 15 години. При липса на изрична дефиниция на „комбиниран транспорт“ въпрос на тълкуване е дали в контекста на посочения текст, доколкото той е употребен заедно с израза „и железопътният или друг релсов транспорт“ може да се възприеме, че този израз обхваща различни видове транспорт.

Независимо, че чл. 19 от ЗАП определя, че редът за възлагане е по ЗОП или ЗК и в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007 доколкото в случая ЗАП не борави с идентична терминология, то има необходимост от прецизиране на законодателството. Наблюдава се дифицит на нормативно ниво по отношение на правилата и процедурите, които всички възложители следва да прилагат при възлагане на обществен превоз на пътници по автобусни линии, в случаите когато той се осъществява от външен изпълнител – превозвач на търговски принцип без получаването на субсидии/компенсации, от превозвач въз основа на сключен договор по реда на чл. 19 от ЗАП или пряко от съответната община, в т.ч. и чрез общинско предприятие. В резултат на това, липсват и ясно регламентирани процедури как превозвачите могат да започнат да извършват превоз на пътници по автобусни линии съобразно заложеното в съответните транспортни схеми. Същеврменно, чл. 3 от Регламент (ЕО) № 370/2007 сочи, че когато компетентният орган реши да предостави на оператор по свой избор изключително право и/или компенсация от какъвто и да е характер в замяна на изпълнението на задължения за извършване на обществени услуги, той прави това в рамките на обществена поръчка за услуги. Според дадените в регламента определения „задължение за извършване на обществена услуга“ означава изискване, дефинирано или определено от компетентен орган, за да осигури обществени услуги за пътнически превоз от общ интерес, които даден оператор, ако отчиташе само собствените си търговски интереси, не би поел или не би поел до същата степен или при същите условия без възнаграждение. Предвид това, Регламент (ЕО) № 1370/2007 поставя в основата на това възлагане предоставянето на обществени услуги за пътнически превоз и възнаграждението, което ще се предоставя от възложителя. .

На следващо място, при преглед на нормативната уредба в областта на обществения превоз на пътници с автомобилен транспорт се установява, че е заложена контролна дейност на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ и са предвидени административно – наказателни разпоредби в ЗАП. Те са насочени към контрол върху лицата, извършващи превоз и в частност установяване на нарушения, свързани с нерегламентиран превоз, но няма санкции, свързани с качеството на предоставяната услуга и няма предвидени контролни механизми на ниво орган. Така например, няма предвидени механизми за контрол в случай на липса на координираност между видовете транспорт на транспортна схема и при липса на връзки между отделните видове транспорт при маршрутните разписания.

Също така от анализа на нормативната уредба се установява, че е заложено нормативно изискване за разработване на 4 вида транспортни схеми за автомобилен превоз на пътници. Разликата между отделните видове произтича от вида на територията, която се обслужва от съответната линия – общинска, областна, междуобластна и републиканска. Същевременно е видно, че има сходство между междуобластната и републиканската транспортни схеми, в т.ч. и в състава на комисиите, които обсъждат тези схеми, поради което с оглед намаляване на административната тежест може да се оптимизира като остане изискването за разработване само на републиканска транспортна схема, в която практически са включени всички области. Няма въведен единен план за развитие, периодична оценка и актуализация на транспортните схеми. Също така, липсват въведени показатели за изпълнение на обслужването на транспортните схеми и маршрутни разписания, респ. оценка и задължения за промяна с оглед осигуряването на качествен обществен превоз. От така разписаните в закона и наредбите изисквания е видно, че нормативно са разписани само вида на транспортните схеми и начина на тяхното приемане и извършването на промени в тях, но няма въведена приоритетност и изискване за последователност и обвързаност при разработването им.

По отношение на реда и начина за разработване и приемане на транспортни схеми и маршрутни разписания прави впечатление, че е ангажирано участието на редица органи, без да е въведена яснота по отношение на конкретните им правомощия, задълженията им и начина им на работа. Така например, за общинските транспортни схеми е предвидено, че те се разработват от съответните общини и се предоставят на членовете на определена от кмета комисия, в чиито състав се включват специалисти от общината, представители на: ИААА, областните пътни управления (специализирани звена към Агенция „Пътна инфраструктура“) и браншовите организации, като се утвърждават от съответните общински съвети. А за областните транспортни схеми е предвидено, че се правят от областни администрации въз основа на мотивирано предложение от кмета на общината, като отново се изпращат за обсъждане в комисия, определена от областния управител, включваща представители на: областната администрация, заинтересованите общини, ИААА, ИАЖА, областните пътни управления (специализирани звена към Агенция „Пътна инфраструктура“) и браншовите организации. Т.е. наблюдава се определяне на ангажираните в процеса органи, но липсва ясно регламентирана процедура за работа, няма срокове за изпълнение, липсва конкретика по отношение на актовете, с които следва да се произнасят съответните органи. Липсата на ясно разписана процедура с въведени срокове, вкл. и залагане на принципа на мълчаливото съгласие, е предпоставка за трудности в процеса на изработване и приемане на транспортните схеми. Целесъобразно, с оглед оптимизация на работата, е въвеждането на йерархичен подход при разработването на транспортните схеми, като се ангажира участието на съответните компетентни органи на местно, на областно ниво и на национално ниво чрез въвеждането на конкретно разписани процедури и срокове за работа и съгласуване.

По отношение на автогарите и автоспирките се регламентират техническите условия, на които същите следва да отговарят, относно помещения, гишета, техническо обслужване, информация и т.н., но се установява липса на изисквания по отношение на местоположението на автогарите и автоспирките. Целесъобразно би било въвеждането на конкретни условия, свързани с местоположението на автогарите и автоспирките, с оглед транспортните схеми, развитието на пътната мрежа и осигуряването на удобен достъп до съответните ЖП гари/спирки, летища и пристанища. В тази връзка се наблюдава празнота в нормативната уредба, която може да бъде преодоляна с поставянето на изискване при изграждането на нови автогари/автоспирки същите да бъдат в близост до съответните ЖП гари/спирки, летища и пристанища, както и при възможност и целесъобразност да се изгражда пътна връзка с тях.

Липсва яснота по отношение на поставените изисквания за координираност между видовете транспорт на транспортна схема и извикването за връзки между отделните видове транспорт при маршрутните разписания. Това дава пряко отражение в условията на координацията, връзките и интеграцията между видовете транспорт. В нормативната уредба няма разписани конкретни правила за реда и начина на издаване на превозни документи, респ. липсва възможността за издаване на такива при превоз на пътници с различни видове транспорт.

Паралел между обществения превоз на пътници с автобус следва да бъде направен и с железопътния транспорт с оглед средствата за компенсиране. Така от ЗАП е видно, че компенсациите се предоставят за 9 групи лица, които ползват безплатни и по намалени цени превози по линия на автомобилния транспорт. Същевременно, за железопътния транспорт, според чл. 52 на ЗЖТ, въз основа на който е прието Постановление № 295 на МС от 20.12.2001 г. за определяне на групите пътници, ползващи право на безплатни и с намалени цени пътувания при превоз с железопътен транспорт, и за определяне размера на намалението, групите са 6. Не е регламентирано безплатно или намалено пътуване за децата до 7 навършени години, за децата от 7 до 10 навършени години и за учениците в дневна форма на обучение. Препоръчително е да бъде синхронизирана уредбата в тази насока, като вкл. бъде въведена и идентична процедура при издаване на превозните документи (напр. документите, които се представят за издаване на абонаментна карта).

**2.1.2 Железопътен транспорт**

В резултат на извършения преглед и анализ на нормативната уредба в областта на железопътния транспорт се установява, че при извършването на обществен превоз на пътници с железопътен транспорт приложимост намират общо пет нормативни акта, сред които един закон и четири наредби.

На първо място следва да се отбележи, че според чл. 54, ал. 3 от ЗЖТ договорът за извършване на обществени превозни услуги по ал. 2 от същата разпоредба, се възлага по реда на ЗОП. Следващата алинея 4 от посочената разпоредба сочи, че възлагането на обществени превозни услуги се извършва при спазване изискванията на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета. Процедурите за възлагане на (обществени) поръчки за услуги за пътнически превоз с железопътен транспорт и метро са уредени от Регламент (ЕО) № 1370/2007 и са изключени от приложното поле на Директива 2014/24/ЕС в съответствие със съображение 27 и член 10, буква и) от нея, както и от приложното поле на Директива 2014/25/ЕС в съответствие със съображение 35 и член 21, буква ж) от нея. Доколкото ЗОП транспонира цитираните директиви, той не може да бъде основно приложим нормативен акт при възлагане на обществена услуга за железопътен пътнически превоз. За преодоляване на посоченото несъответствие има два подхода: в случай че до откриване на процедура за възлагане на новия договор за железопътен превоз не е възможно да се приемат изменения и допълнения в ЗЖТ, следва да се приложи тълкуване и прилагане според ранга на нормативните актове. Регламентът е акт на правото на ЕС с пряко действие и с приоритет пред националното законодателство, поради което правилата на процедурата следва да се подчиняват директно на Регламент 1370/2007, а за неуредените процедурни въпроси може да се прилага ЗОП, доколкото не противоречи на Регламента. Разбира се, по-прецизното решение би било изменение на чл. 54, ал. 3 и ал. 4 от ЗЖТ.

Подробният преглед на нормативната уредба води до заключението, че независимо от броя на нормативните актове, общественият превоз на пътници в посочената сфера не е детайлно и подробно уреден. Въведени са само общи положения по отношение на изготвянето и одобряването на графика на пътническите влакове. Въведено е изискване, че задължение за извършване на обществена превозна услуга се изпълнява въз основа на договор за поемане на задължение за обществена превозна услуга, който има за цел постигане на определено равнище в транспортното обслужване и цени за даден вид транспортни услуги, като нормативната уредба не дефинира „определено равнище в транспортното обслужване“. Това изискване е пренесено и в Наредбата за възлагане и изпълнение на задълженията за извършване на обществени превозни услуги в железопътния транспорт, но отново не е данена нито легална дефиниция на понятието „определено равнище в транспортното обслужване“, нито са разписани конкретни правила, по които това равнище да бъде конкретно определено и съответно да бъде заложено за постигане чрез сключения договор.

Графикът (разписанието) за движението на влаковете се изготвя от управителя/управителите на железопътната инфраструктура съгласувано със заявителите, а за пътническите превози - и с общините. Съгласно регламентираното в нормативната уредба управител на железопътната инфраструктура е всяко държавно предприятие или дружество по Търговския закон, отговарящо за експлоатацията, поддържането и обновяването на железопътната инфраструктура в мрежа, както и отговарящо за участието в нейното развитие, съгласно правила, регламентирани в ЗЖТ, в рамките на общата политика на Република България за развитие и финансиране на инфраструктурата. Според ЗЖТ това са Националната компания „Железопътна инфраструктура“ (НКЖИ), както и търговци, на които е възложена концесия, при условията и по реда на Закона за концесиите. От анализа се установява, че няма въведени каквито и да било контролни механизми върху дейността на посочените лица, вкл. при разработването на графика (разписанието) за движението на влаковете, спазването на разписанието, допустимите закъснения и др. подобни. Лисата на контролни механизми и въведени изисквания към обслужването на пътниците, води до понижаване на качеството на превозната услуга.

Липсва въведен нормативен механизъм за съгласуване на графика, както със заявителите, така и с общините. Няма и вътрешна процедура/уредба по отношение на ангажиментите на общинско ниво, вътре в администрацията при извършване на съгласуването, като няма и възложено конкретно задължение дали съгласуването се извършва с общинския съвет или с кмета. Предвидено, че редовните пътнически влакове се движат съгласно графика за движение на влаковете, който се изготвя по заявка на превозвачите за определен период на движение. Същевременно превозът би следвало да се извършва, въз основа на изготвените транспортни схеми (отговарящи на нуждите на страната, областите и общините), в които да са формулирани съответните транспортни задачи от възложителя към превозвача, а не обратно. Предвид това, може да се направи обосновано заключение, че липсва достатъчно детайлна регламентация за изготвянето на графика (разписанието) за движението на влаковете за извършването на обществен превоз на пътници с железопътен транспорт, респ. включването на този график (разписание) в съответната транспортна схема, изработена и одобрена по съответния надлежен ред.

Тук също, както и при автомобилния транспорт, няма нормативно заложени стандарти за извършване на обществения превоз на пътници, няма въведени контролни механизми насочени преимуществено към качеството на превозната услуга. В действащия към момента договор за обществен превоз на пътници с железопътен транспорт действително има въведени изискания за качество, както и санкционни разпоредби за неспазването им, но с оглед цялостното уреждан на пътническия превоз в страната такива норми следва да бъдат заложени на законодателно ниво.

В закона е предвидено, че превозът се извършва при издаден индивидуален, колективен или директен билет, но липсва възможност за издаване на абонаментна карта, както и не е дефинирана възможност за издаване на билет за комбинирано пътуване (например влак – автобус). Същевременно, както вече беше посочено и по-горе, дефиницията на „билет“ по смисъла на ЗЖТ се различава от тази по смисъла на ЗАП, поради което е препоръчително да бъде въведена идентична законова дефиниция за билет за обществен превоз на пътници, независимо от вида на транспортното средство, чрез което се извършва.

**2.1.3 Воден транспорт**

Сравнително ограничена е уредбата на обществения превоз на пътници с воден транспорт. На законово ниво е регламентирана като цел поощряването на морските и речните превози, включително на къси разстояния и комбинирания транспорт; прилагането на екосистемен подход и насърчаването на съвместното съществуване на различните дейности и начини на използване на морските пространства на Република България с оглед на постигане на устойчиво развитие и растеж на морската икономика, в т. ч. на морския енергиен сектор, транспорта по море, рибарството и аквакултурите, туризма, добива на суровини, опазването на подводното културно наследство и опазване, защита и подобряване на морската околна среда, включително устойчивост към последиците от изменението на климата. Също така в закона е заложено, че пристанищата свързват водните пространства на Република България със сухоземната пътна и/или железопътна транспортна мрежа, като е уредено, че пристанищата са за обществен транспорт - независимо дали осъществяват вътрешен или международен трафик. Въпреки така заложената обща цел в закона, няма конкретно разписани правила за извършването на обществен превоз на пътници по вода. В тази връзка, в закона е дадено правомощие на изпълнителния директор на ИАМА да вземе решение за налагане на задължение за извършване на обществена услуга по отношение на една или повече пристанищни услуги в пристанище Бургас и Варна, съобразно изискванията на Регламент (ЕС) 2017/352.

**2.1.4 Въздушен транспорт**

От извършения преглед и анализ на нормативната уредба в областта на въздушния транспорт анализ се установява, че нормативната уредба регламентира преимуществено реда за издаване на разрешения и лицензи, въвежда конкретни изисквания при извършване на дейността по транспорт, но не съдържа никакви условия за обществен превоз на пътници. Предвидено е единствено, че издаването на разрешение за редовни вътрешни полети до/от летища на територията на Република България се извършва от ГД ГВА след представяне от страна на заявителя на необходимата информация.

**2.2 Институции, институционален и административен капацитет**

В резултат на извършения анализ на нормативната уредба в сферата на обществения превоз на пътници с различните видове транспорт се установява, че по отношение на автомобилния превоз са ангажирани изключително голям брой администрации (10 органа), в т.ч. се наблюдава участието на различни структури от една администрация, в частност общинската. За паралел, в другия основен вид транспорт у нас - железопътния транспорт, участващите при одобряването на графика (разписанието) на влаковете са само трима – управителят на железопътната инфраструктура, заявителят и общината (без да се конкретизира конкретен субект – кмета или общинския съвет). Горното е резултат от обстоятелството, че транспортните схеми за автомобилния превоз на пътници се разработват на общинско, областно, междуобластно и национално ниво, а според чл. 12 от ЗЖТ транспортната политика на държавата в областта на изграждането, поддържането, развитието и експлоатацията на железопътната инфраструктура е в компетентността само на министъра на транспорта и съобщенията. В тази връзка се идентифицира за подходящо въвеждането на задължение за разработването на една обща (национална) транспортна схема, която да включва автомобилен и ЖП транспорт, с участието на съответните компетентни органи на национално, областно и общински ниво, след което да се предвиди разработване на общинска и областна транспортни схеми.

В сферата на автомобилния транспорт правомощия относно транспортните схеми и разписания, са дадени на местните органи в лицето на общинския съвет, общината и областната управа, като няма поставени конкретни изисквания към лицата, ангажирани с изпълнение на нормативните изисквания, вкл. по отношение на тяхната професионална компетентност (образование, опит и квалификация). В сферата на железопътния транспорт, изготвянето на разписанията е възложено на управителя на железопътната инфраструктура, като няма заложена вътрешна процедура как се извършва изготвянето на графика от съответните служители, както и липсва процедура и правила за съгласуването на графика с общините.

Същевременно, няма въведени единни и ясни правила как следва да бъде извършено съгласуването между отделните видове транспорт и какви са задълженията на всеки един от участващите органи. Така, ангажираните институции въвеждат собствени вътрешни правила за работа и съгласуваност, които не почиват на законодателно решение. Нормативната уредба не регламентира основните принципи на работа на тези институции, в резултат на това не може да се контролират изпълнението на възложените им по закон функции.

Ангажирането на голям брой органи, свързани с предоставянето на услугата по обществен превоз на пътници (по отношение на автобусния превоз), липсата на въведени единни правила за работа при изготвянето на транспортните схеми и разписанията, липсата на поставени конкретни изисквания за начина и реда на съгласуваност, водят до съответните проблеми както по отношение на качеството на превозната услуга, така и по отношение на развитието на сектора и институционалния капацитет.

Съществено влияние оказва и липсата на конкретни изисквания, заложени на нормативно ниво, свързани с повишаване на административния капацитет, в т.ч. чрез първоначални, допълнителни и специализирани обучения, ангажиране на служители с необходимата квалификация, задължителни политики за обмяна на опит и добри практики в други страни и др. Административният капацитет на органите, респ. извършването на услугата по обществен превоз на пътници, следва да бъде оценявано от потребителите и данните да бъдат анализирани, за да бъдат установени конкретните проблеми в областта, като задължително бъдат въведени мерки за отстраняването им. Подобряването на институционалния и административен капацитет води до предоставяне на по - висококачествени обществени услуги, което от своя страна води до повишаване на търсенето на обществената услуга.

В горния контекст се наблюдава и лиса на въведени механизми за сътрудничество между отелените органи и администрации, ангажирани в сферата на обществения транспорт. На законово ниво не е предвиден механизъм за насърчаване на сътрудничеството с неправителствените организации и осигуряване на участието на гражданското общество и местните организации по въпросите, касаещи обществения транспорт.

**2.3 Пазарна структура, търсене, предлагане и конкуренция**

В приетата инвестиционна програма за изпълнение на условията за усвояване на средствата от европейските фондове за периода 2021-2027 г. е планирано до 2030 г. железопътният транспорт да остане приоритет в транспортната политика на страната, като секторът да се развива и управлява по начин, който да му позволи да се конкурира ефективно на транспортния пазар, като осигурява качествени пътнически и товарни превози, да инвестира разумно и поддържа необходимите активи в добро състояние. За изпълнението на тази цел заложена в инвестиционна програма, не е налична законова основа в действащата нормативна уредба. Въпреки че либерализацията на вътрешните и регионални пътнически превози е една от целите на Четвъртия железопътен пакет и е допустимо съгласно нормативната уредба, то този въпрос тепърва предстои да се разглежда. Прогнозирано е, че отварянето на пазара на вътрешните услуги за железопътен превоз на пътници ще окаже положително въздействие върху функционирането на единното европейско железопътно пространство, което ще доведе до подобряване на услугите за ползвателите.

Нормативната уредба предвижда, че общественият превоз на пътници по автобусни линии се извършва съгласно утвърдените транспортни схеми - републиканска, областни, общински и междуобластни, а превозите по автобусни линии се възлагат след проведена процедура по Закона за концесиите или Закона за обществените поръчки и в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007. Така заложените нормативни текстове не поставят ограничение при броя на превозвачите за осъществяване на обществените превози на пътници с автобуси, но и не допуска изрично повече от един превозвач. Това дава възможност на възложителите да тълкуват самостоятелно разпоредбите на закона, респ. да въвеждат неконкурентна среда. В резултат на направено проучване се установява наличието на разнородни практики, при които една част от възложителите възлагат само на един превозвач дадена автобусна линия, други комбинират възлагането между превозвачи на различни маршрутни разписания и линии. В тази връзка удачно е на нормативно ниво да бъдат регламентирани единни правила и обективни критерии, при които възложителите да извършват преценка дали следва възлагането за извършване на обществен превоз на пътници да бъде направено комбинирано между различни автобусни линии/маршрутни разписания или възлагането следва да бъде на един превозвач на линия.

Следващият ключов момент, който дава отражение на търсенето, предлагането и конкуренция в областта на обществения превоз на пътници, са субсидиите. В този смисъл следва да се вземе предвид, че според дефиницията в Регламент (ЕО) № 1370/2007 „обществен пътнически превоз“ това са услуги за превоз на пътници от общ икономически интерес, предоставяни на обществеността регулярно и на недискриминационна основа. В този смисъл, ключово място заемат субсидиите, които нормативната уредба регламентира за превозвачите. В сферата на автомобилния превоз субсидии се предоставят за превоз на пътниците по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони по предложение на министъра на транспорта и съобщенията и се дават компенсации на намалените приходи от прилагането на цени за пътуване, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници. При железопътния транспорт също има поставено условие за предоставяне на субсидии и компенсации, съгласно уговореното в съответния договор с превозвача и съобразно уреденото в Регламент (ЕО) № 1370/2007.

По отношение на търсенето и предлагането на обществения превоз на пътници, влияние оказва и липсата на нормативно уредено задължение да се поддържа единна платформа с информация за превозите. Към момента пътниците получават информация за разписанията само и единствено посредством данните, които се разпространяват от автогарите, съответно от железопътния превозвач. Няма обаче изискване да се поддържа и предоставя информация и за другите видове транспорт. Предвид това, липсата на единна информационна система, от която потребителите да черпят информация за различните възможности за обществен превоз, дава негативно отражение при популяризиране на услугата по обществен превоз на пътници.

**2.4 Достъпност и оперативна съвместимост**

В Закона за автомобилните превози и Наредбата за условията и реда за внедряване на интелигентните транспортни системи в областта на автомобилния транспорт и за интерфейси с останалите видове транспорт са въведени изискванията на Директива 2010/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 г. относно рамката за внедряване на интелигентните транспортни системи в областта на автомобилния транспорт и за интерфейси с останалите видове транспорт (ОВ, L 207, 6.8.2010 г.). Националната уредба е в унисон и с Делегиран регламент (ЕС) 2017/1926 на Комисията от 31 май 2017 година за допълване на Директива 2010/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на предоставянето в целия ЕС на информационни услуги за мултимодални пътувания. В глава Шеста А от закона са регламентирани условията за внедряване и използване на интелигентни транспортни системи в областта на автомобилния транспорт и интерфейси с останалите видове транспорт. Според чл. 90б от ЗАП правилата относно внедряването и използването на интелигентни транспортни системи в областта на автомобилния транспорт и интерфейси с останалите видове транспорт се определят с наредба на Министерския съвет - *Наредба за условията и реда за внедряване на интелигентните транспортни системи в областта на автомобилния транспорт и за интерфейси с останалите видове транспорт*. Наредбата предвижда, че внедряването на приложения и услуги относно интелигентните транспортни системи в областта на автомобилния транспорт и техните интерфейси с други видове транспорт на територията на Република България се осъществява в съответствие с приетите от Европейската комисия спецификации за приложения и услуги относно интелигентните транспортни системи и приетите от органите по стандартизация стандарти. Според заложеното в наредбата „Интелигентни транспортни системи (ИТС)“ са системи, при които се прилагат информационни и комуникационни технологии в областта на автомобилния транспорт, включително инфраструктура, превозни средства и ползватели, и в управлението на движението и управлението на мобилността, както и за интерфейси с останалите видове транспорт, а „Оперативна съвместимост“ е капацитетът на системите и на стоящите в основата им бизнес процеси за обмен на данни и споделяне на информация и знания.

Така може да се обоснове извод, че от гледна точка на потребителя оперативната съвместимост е способността на дадена система или продукт да работи с други системи или продукти без никакви допълнителни усилия от страна на ползвателя. В този смисъл това са системите за електронното таксуване, като съобразно правилата за оперативна съвместимост една и съща безконтактна карта би трябвало да може да бъде използвана в различни мрежи на обществения транспорт чрез дадени приложения. В нормативната уредба не е предвидено как следва да се извършва електронно таксуване при различни видове транспорт. Също така липсва и въведена възможност за пътуване чрез един билет за различни видове транспорт, вкл. в тази връзка не е изяснено ако се пристъпи към издаване на билет за повече от един вид транспорт - как и кой ще оперира. Това пряко рефлектира върху достъпността и пазара на обществения превоз на пътници.

За да бъде въведена оперативна съвместимост между отделните видове транспорт, следва нормативната уредба да регламентира конкретен механизъм, по който да бъде изградена оперативно съвместима транспортна зона (град, област или на национално ниво) както и начина за издаване и използване на съответните превозни документи, уреждане на финансовите отношения и изплащане на компенсации/субсидии. Регламентирането на конкретни правила и механизми за въвеждане на оперативна съвместимост между отделните видове транспорт е предпоставка за тяхната реализацията.

**2.5 Координация, връзки и интеграция между видовете транспорт**

От извършения анализ на нормативната уредба се установява, че на законово ново не е предвиден начинът за координация между отделните видове транспорт. Така, от една страна, за автомобилния транспорт е поставено условие при разработване на разписанията от областната транспортна схема да се осигурява възможност за връзки с разписанията на железопътния транспорт, а от друга страна при изготвянето на графика (разписанието) за движението на влаковете, е поставено изискване за съгласуваност с общините. Същевременно обаче, както беше посочено и по-горе, няма предвиден механизъм за съгласуваност и правила, по които то се извършва. Така заложеното нормативно условие, без да е обезпечено с конкретика, води до неясноти как следва да се извърши координацията между видовете транспорт.

Липсват създадени предпоставки и условия, съответно към момента не е осигурена нито на нормативно, нито на практическо ниво, възможността основният пътникопоток да бъде поет от железопътния транспорт, който да служи за „гръбнак“ на транспортната схема, а автобусният – да допълва там, където релсовият транспорт не би могъл да обслужва или да изпълнява довеждаща функция до него от населени места, летищни и пристанищни терминали. В тази връзка, няма и предвидени правила за оценка на развитието на железопътния транспорт, достигане на определени нива на обслужването на пътниците и повишаване качеството на превозната услуга, които да обуславят този вид транспорт като основен и предпочитан.

Поставено е изискване при разработването на всяко едно маршрутно разписание от републиканската и междуобластната транспортна схема да се осъществява координация между видовете транспорт, но няма никаква яснота как се извършва тази координация, както и при какви условия следва да се прави в случай, че автогарата/спирката на автобусния транспорт е на различно място от ЖП гарата, летищни и пристанищни терминали. В този смисъл нормативната уредба не предвижда координация по отношение на мястото за извършване на смяна на вида транспорт от потребителите. Също така липсва и задължение летищните оператори да осигуряват транспорт от летището до съответната най–близка ЖП гара/спирка, автогара или автоспирка. В резултат на това, пътниците следва да ползват друг вид обслужване, за да продължат след това да се възползват от обществения превоз чрез друг вид транспорт.

Съгласно приетата инвестиционна програма за изпълнение на условията за усвояване на средствата от европейските фондове за периода 2021-2027 г. основната цел на политиката в транспортния сектор е да бъде осигуряването на по-добра свързаност и достъпност на населените места в Република България. Планирано е продължаващото подобряване на инфраструктурата за железопътен, автомобилен, воден и въздушен транспорт да доведат до подобряване на условията за бизнес и търговия, като същевременно способстват и за постигането на по-високо ниво на безопасност в транспортната система на страната. За тази цел обаче както беше посочено по – горе, няма въведени стандарти за обществен превоз на пътници, поради което има и празнота как всъщност следва да се извърши координацията. Напр. няма въведен стандарт за време за изчакване между видовете транспорт, в резултат на което при изготвяне на разписанията органите не следват единни правила. Наблюдава се липса на нормативно установено задължение за координация между ЖП и автомобилния транспорт с водния и въздушния транспорт, вкл. чрез осигуряването на достъпност до съответните летища и пристанища.

**3. ОБОБЩЕНИЯ И ИЗВОДИ**

**3.1 Законовата и подзаконовата нормативна уредба**

* В сферата на автомобилния превоз на пътници се установява, че нормативната база е насочена преимуществено към уреждане на регулаторните режими, свързани с автомобилния превоз, като няма систематизирани правила за условията и изискванията за извършване на обществен автомобилен пътнически транспорт. В нормативната уредба липсват дефинирани стандарти за извършването на обществен превоз на пътници, няма заложени изисквания, свързани с проучването на качеството на услугата и няма въведен механизъм за контрол върху качеството на превозната обществена услуга. Заложената контролна дейност е насочена спрямо лицата, извършващи превоз и в частност установяване на нарушения, свързани с нерегламентиран превоз, но няма санкции, свързани с качеството на предоставяната услуга и няма предвидени контролни механизми на ниво орган. По отношение на реда и начина за разработване и приемане на транспортни схеми и маршрутни разписания е ангажирано участието на редица органи, без да е въведена яснота по отношение на конкретните им правомощия, задълженията им и начина им на работа. Няма въведени изисквания, свързани с оценка на изпълняемостта и актуализация на транспортните схеми и не е достатъчно добре регламентиран въпросът за таксуване на пътуванията по време или разстояние;
* В сферата на железопътния транспорт се установява, че нормативната уредба не е съобразена с Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на либерализацията на пазара и не е детайлно разработена, тъй като е поставено условие единствено към общите положения по отношение на изготвянето и одобряването на графика, като липсва достатъчно детайлна регламентация за изготвянето на графика (разписанието) за движението на влаковете на извършването на обществен превоз на пътници с железопътен транспорт. Превозът се извършва по заявка на превозвача, но не е предвидено заявките на превозвача да се правят въз основа на изготвените транспортни схеми (отговарящи на нуждите на страната, областите и общините), в които да са формулирани съответните транспортни задачи от възложителя към превозвача. Липсва условие транспортните схеми да включват както автомобилния, така и железопътния транспорт. Липсва въведен нормативен механизъм за съгласуване на разписанието, както със заявителите, така и с общините. Няма и вътрешна процедура/уредба по отношение на ангажиментите на общинско ниво, вътре в администрацията при извършване на съгласуването, като няма и възложено конкретно задължение дали съгласуването се извършва от общинския съвет или кмета;
* В сферата на водния транспорт, въпреки че нормативната база предвижда, че пристанищата са за обществен транспорт - независимо дали осъществяват вътрешен или международен трафик, не е регламентирано осъществяването на обществен превоз на пътници по вода;
* В сферата на въздушния транспорт, нормативната уредба регламентира преимуществено реда за издаване на разрешения и лицензи, въвежда конкретни изисквания при извършване на дейността по транспорт, като не е регламентирано осъществяването на обществен превоз на пътници по въздух.
* Сериозен дефицит на нормативната уредба (за всички видове транспорт) се наблюдава по отношение на използваните понятия. От една страна, налице е дублиране на легални дефиниции на едно и също понятие в закона и в последствие и в наредбите по неговото прилагане, като в отделни случаи тези дефиниции дори са различни. От друга страна, няма единен подход за дефиниране на основните понятия в нормативните актове, уреждащи превоза на пътници с различните видове транспрот – най-яркият пример за това е различната дефиниция на понятието „билет“ по ЗАП и ЗЖТ. От трета страна, липсват легални дефиниции на съществени понятия, които се използват в законите и наредбите, което създава предпоставки както за различното им практическо прилагане, така и на практика до неприлагането на съответните разпоредби.

**3.2 Институции, институционален и административен капацитет**

* По отношение на автомобилния превоз са ангажирани изключително голям брой администрации, а в железопътния, водния и въздушния транспорт има значително по – малък брой органи;
* В сферата на автомобилния транспорт правомощия относно транспортните схеми и разписания, са дадени на местните органи в лицето на общинския съвет, кмета и областната управа, като няма поставени конкретни изисквания към лицата, ангажирани с изпълнение на нормативните изисквания;
* Не е предвидено разработването на обща национална транспортна схема, включваща автомобилен и железопътен транспорт, заедно със съответните маршрутни разписания, актуализации и оценки;
* В сферата на железопътния транспорт е предвидено превозът да се извършва по заявка на превозвача, а не обратно – според зададените транспортни задачи от възложителя към превозвача;
* Няма въведени единни и ясни правила как следва да бъде извършено съгласуването между отделните видове транспорт и какви са задълженията на всеки един от участващите органи;
* Ангажирането на голям брой органи, свързани с предоставянето на услугата по обществен превоз на пътници с автомобилен транспорт, липсата на въведени единни правила за работа при изготвянето на транспортните схеми и разписанията, липсата на поставени общи изисквания за начина на съгласуваност, водят до проблеми както по отношение на качеството на превозната услуга, така и по отношение на развитието на сектора и институционалния капацитет;
* Липсата на конкретни условия, заложени на нормативно ниво, свързани с повишаване на административния капацитет, в т.ч. чрез първоначални, допълнителни и специализирани обучения, ангажиране на служители с необходимата квалификация, задължителни политики за обмяна на опит и добри практики в други страни и др.;
* Няма механизъм за оценка от потребителите на предоставяната услуга по обществен превоз на пътници и задължение данните да бъдат анализирани, за да бъдат установени конкретните проблеми в областта и да бъдат въведени мерки за отстраняването им;
* Липсват въведени механизми за сътрудничество между отделните органи и администрации, ангажирани в сферата на обществения транспорт;
* Няма механизъм за насърчаване на сътрудничеството с неправителствените организации и осигуряване на участието на гражданското общество и местните организации по въпросите, касаещи обществения транспорт.

**3.3 Пазарна структура, търсене, предлагане и конкуренция**

* Липсва законова основа за приетия план в инвестиционна програма за изпълнение на условията за усвояване на средствата от европейските фондове за периода 2021-2027 г. до 2030 г. железопътният транспорт да остане приоритет в транспортната политика на страната;
* Законът допуска въвеждането на неконкурентна среда за осъществяване на обществените превози на пътници с автобуси, тъй като в нормативната уредба не урежда изрично броя превозвачи. В резултат на това има възложители, които дават една линия на повече от един превозвач и такива, които възлагат само на един. За изпълнението на тези особености законът не предвижда ясни правила за оценка как да бъде извършено възлагането;
* Няма въведени стандарти за обществен превоз на пътници и за повишаване качеството на превозните услуги;
* Липсва въведена единна платформа с информация за превозите.

**3.4 Достъпност и оперативна съвместимост**

* Няма нормативна база, уреждаща въвеждането на оперативна съвместимост между отделните видове транспорт, както и взаимодействието между различните заинтересовани страни;
* Не е нормативно регламентирана възможността за съвместно електронно таксуване при различни видове транспорт;
* Няма възможност за пътуване чрез един билет за различни видове транспорт.

**3.5 Координация, връзки и интеграция между видовете транспорт**

* Не е предвиден начинът за координация между отделните видове транспорт;
* Няма предвиден механизъм за съгласуваност между отделните видове транспорт и правила, по които се извършва;
* Няма създадени условия и предпоставки основният пътникопоток да бъде поет от железопътния транспорт, а автобусният – да изпълнява функцията на допълващ там, където релсовият транспорт не би могъл да обслужва или да изпълнява довеждаща функция до него от населени места, летищни и пристанищни терминали. Липсва заложено изискване за по-добро обществено обслужване от железопътния транспорт спрямо изискванията към останалите видове транспорт, за да се осигури условието основният пътникопоток да бъде поет от железопътния транспорт, който да служи за „гръбнак“ на транспортната схема;
* Няма изисквания, свързани с местоположението на автогарите и автобусните спирки, с оглед транспортните схеми, развитието на пътната мрежа и осигуряването на удобен достъп до съответните ЖП гари/спирки, летища и пристанища;
* Няма поставено изискване летищните оператори да осигуряват транспорт от летището до съответната най-близка ЖП гара/спирка, автогара или автобусните спирки;
* Липсва нормативно установено задължение за координация между ЖП и автомобилния транспорт с водния и въздушния транспорт, вкл. чрез осигуряването на достъпност до съответните летища и пристанища.

## **III. ДЕЙНОСТ 2**

## **ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗ НА РЕГУЛАТОРНАТА РАМКА, УРЕЖДАЩА ОБЩЕСТВЕНИЯ ТРАНСПОРТ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Основните цели на европейската политика в областта на обществения транспорт са осигуряването на безопасни, ефективни и висококачествени услуги за превоз на пътници чрез регулирана конкуренция. В него се вземат предвид социалните, екологичните и регионалните фактори за развитие, за да се гарантира тяхната прозрачност и резултати.

Много обществени услуги за пътнически превоз, от които обществото се нуждае като част от обществения си интерес, не могат да се управляват с търговска цел, поради което за съответните национални, регионални или местни органи на Европейския съюз (ЕС) съществува задължение да създадат гаранции за предоставянето на такива услуги. Това може да стане:

* Като се предоставят изключителни права на лицата, които извършват обществени услуги, които съответно следва и да бъдат компенсирани финансово, както и
* Чрез определяне на правила за функционирането на обществения транспорт.

В член 14 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и Протокол № 26 относно услугите от общ интерес са заложени общите принципи на начина, по който държавите членки определят и предоставят услуги от общ икономически интерес.

ЕС е разработил общо законодателство с цел да се избегнат различия между държавите членки в процедурите и условията, които те прилагат за изпълнението на задълженията за обществена услуга. Това законодателство леко се различава между различните видове транспорт — особено по отношение на конкуренцията — и отчита специфичните характеристики на всяко транспортно средство, включително неговите оперативни характеристики.

По–долу са анализирани основните законодателни актове в правото на ЕС, уреждащи публичния обществен транспорт.

Регламентите са обвързващи законодателни актове. Те трябва да се прилагат в своята цялост във всички страни от ЕС и имат пряко действие, без да е необходимо да бъдат имплементирани в националното законодателство, но следва да се осигури съответствие и синхрон между националното законодателство и Регламентите на ЕС, така че националната правна уредба да не противоречи на европейската.

Директивата е законодателен акт, с който се определя цел, която всички страни от ЕС трябва да постигнат. Тя няма пряко и непосредствено действие в държавите – членки. Отделните държави обаче следва сами да изготвят свои закони, с които да постигнат съответните цели, заложени в Директивата.

### **1. Обществен превоз на пътници с железопътен транспорт**

### **1.1 Нормативна уредба**

Европейската политика в областта на железопътния транспорт цели създаването на единно железопътно пространство. През десетилетието след отварянето на железопътния сектор за конкуренция през 2001 г. са приети три законодателни пакета и една преработка. Четвърти пакет, предназначен да доизгради единното железопътно пространство, е приет през април 2016 г. (технически стълб) и през декември 2016 г. (пазарен стълб).

Целта на общата транспортна политика е да осигури както конкуренция, така и свободно предоставяне на услуги. Това налага хармонизиране на техническите и административните правила и на правилата за безопасност, което е от съществено значение за постигане на оперативна съвместимост между отделните национални железопътни системи. Мерките за опазване на околната среда и защита на потребителите също се нуждаят от известно хармонизиране, за да се избегне нарушаването на конкуренцията и да се улесни навлизането на нови предприятия на пазара.

### **1.1.1 Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (Регламент (ЕО) № 1370/2007)**

Основният акт на европейското законодателство, касаещ обществените пътнически превози, е Регламент 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета. Регламент (ЕО) № 1370/2007 влезе в сила на 3 декември 2009 г. Той е изменен с Регламент (ЕС) 2016/2338 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 година в рамките на четвъртия законодателен пакет в областта на железопътния транспорт.

Регламент (ЕО) № 1370/2007 определя условията, при които могат да бъдат организирани и финансирани обществените пътнически транспортни услуги, използващи железопътен и друг вид релсов, както и автомобилен транспорт: той се прилага по-специално за автобусен, трамваен и железопътен транспорт и метро. Може да се прилага и за вътрешните водни пътища и вътрешните морски води, ако държавите членки решат това. Условията, разписани в Регламента се отнасят, наред с другото, до определянето на задълженията за обществена услуга, обхвата на възлагането на извършване на обществени услуги, условията за това възлагане и определянето на компенсацията, изплащана на операторите на обществен транспорт. Ако са спазени разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1370/2007, компенсацията се счита за съвместима с вътрешния пазар и е освободена от изискването за предварително уведомяване на Комисията съгласно член 108, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз („ДФЕС“ или „Договора“).

Текстовете на Регламента обхващат следните аспекти:

* **Цел и приложно поле** в чл. 1
* **Определения** в чл. 2
* **Възлагане извършването на обществени превозни услуги и общи правила** в чл. 3 - Държавите членки и/или компетентните органи могат да организират обществения превоз чрез общи разпоредби, като например закони, укази или регулаторни мерки. Член 3, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 обхваща само общите правила, които са под формата на компенсирани максимални тарифи за всички пътници или за определени категории пътници. По смисъла на Регламента „общо правило“ означава мярка, която се прилага без дискриминация към всички възлагания за пътнически превоз от един и същи вид в даден географски район, за който отговаря компетентен орган. Когато се компенсират обществени услуги при общи правила, установяващи максимални тарифи по чл. 3, ал. 2 от Регламента, не съществува задължение за сключване на договор за извършване на обществени услуги.
* **Задължително съдържание на процедурите за възлагане на обществени превозни услуги и общи правила** в чл. 4 – посочва какво трябва да уреждат процедурите за възлагане на обществени превозни услуги и общите правила.
* **Възлагане на обществени превозни услуги** в чл. 5 – съдържа уредба на условията, при които обществените превозни услуги могат да бъдат пряко възлагани, както и процедурните изисквания за конкурентна тръжна процедура за възлагане.
* **Компенсация за обществени услуги** в чл. 6 - правилата за компенсация, определени в Регламент (ЕО) № 1370/2007 имат за цел да гарантират, че операторите не получават свръхкомпенсиране, като се отчита разумна печалба, че компенсацията гарантира финансовата устойчивост на предоставянето на обществен пътнически превоз в дългосрочен план и че системата насърчава цялостната ефективност. В Регламент (ЕО) № 1370/2007 също така се посочват подробности за предварителния и последващия контрол на Комисията по отношение на равнището на предоставената компенсация.
* **Публикуване** в чл.7 – урежда задължението на компетентните органи да публикуват годишни отчети относно възлаганията за услуги, за които са отговорни, както и техните задължения да се гарантира прозрачност по отношение на възлагането на обществени превозни услуги преди и след процедурата по възлагане.
* **Преходни разпоредби** в чл. 8 – уреждат се въпроси относно възлаганията на услуги, възложени преди влизането в сила на Регламент (ЕО) № 1370/2007 и тези, възложени през преходния период от 2009 г. до декември 2019 г.

Европейската комисия е издала тълкувателни насоки по тълкуването и прилагането на Регламента. Със Съобщение на Комисията от 2014 г. относно тълкувателни насоки по отношение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт Комисията разяснява своето разбиране за някои разпоредби на регламента в светлината на най-добрите практики, за да помогне на държавите членки да се възползват напълно от вътрешния пазар. В съобщението се изяснява приложното поле на Регламента и връзката с директивите относно възлагането на обществени поръчки и концесии. Пояснено е разграничението между обществени поръчки за услуги и концесии за услуги съобразно определенията в Директива 2014/23/ЕС и е изтъкната важността на това разграничение, тъй като съгласно член 10, параграф 3 от Директива 2014/23/ЕС тази директива не се прилага по отношение на концесии за обществени услуги за пътнически превоз по смисъла на Регламент (ЕО) № 1370/2007. Възлагането на договори за концесии за услуги за тези обществени услуги за пътнически превоз се урежда изключително от Регламент (ЕО) № 1370/2007.

В член 5, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 се уточнява, че възлагането на (обществени) поръчки за услуги за превоз с автобусен или трамваен транспорт се урежда от директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО, с изключение на случаите, в които тези поръчки са под формата на концесии за услуги. В този смисъл възлагането на обществени поръчки за услуги за превоз с автобусен или трамваен транспорт се урежда изключително от директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС.

Процедурите за възлагане на (обществени) поръчки за услуги за пътнически превоз с железопътен транспорт и метро са уредени от Регламент (ЕО) № 1370/2007 и са изключени от приложното поле на Директива 2014/24/ЕС в съответствие със съображение 27 и член 10, буква и) от нея, както и от приложното поле на Директива 2014/25/ЕС в съответствие със съображение 35 и член 21, буква ж) от нея.

На следващо място, Съобщението от 2014 г. дава насоки по прилагането на Регламента по отношение на обществен пътнически превоз по вътрешни водни пътища и морски води. За да се гарантира правната сигурност, решението на дадена държава членка за прилагане на Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на обществения вътрешноводен пътнически превоз следва да бъде прието по прозрачен начин чрез правно задължителен акт. При липса на решение за прилагане на Регламент (ЕО) № 1370/2007 към услугите за вътрешноводен пътнически превоз, тези услуги се уреждат пряко от член 93 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

В съобщението се поясняват определенията за задължения за извършване на обществена услуга и общи правила/съдържание на процедурите за възлагане на услуги, дават се тълкувателни насоки за редица разпоредби, свързани с възлагането на (обществени) поръчки за услуги. Предоставени са насоки и по отношение на разпоредбите относно компенсацията, предвидени в Регламент (ЕО) № 1370/2007, които да гарантират липса на свръхкомпенсация и съответствие с разпоредбите на Договора. Тълкувателните насоки по отношение публикуване и прозрачност обхващат задължението на компетентните органи да публикуват годишни отчети относно възлаганията за услуги, за които са отговорни, както и техните задължения да се гарантира прозрачност по отношение на възлагането на обществени превозни услуги преди и след процедурата по възлагане.

През 2016 г. Регламент (ЕО) № 1370/2007 е съществено изменен с цел разширяване на обхвата на принципа на конкурентно възлагане на обществени услуги, така че да бъде обхванат и железопътният сектор. Изменението включва въвеждането на преходен период, през който безусловното пряко възлагане на обществени услуги за железопътни пътнически превози остава възможно до 24 декември 2023 г., за да се даде възможност на сектора да се подготви за отварянето на пазара.

Съдът на Европейския съюз („Съдът“) също така тълкува някои разпоредби на Регламент (ЕО) № 1370/2007 и правилата, приложими към услугите от общ икономически интерес. Прилагането на тези правила е засегнато по-специално от факта, че от 1 януари 2019 г. в изпълнение на четвъртия законодателен пакет в областта на железопътния транспорт на железопътните предприятия се предоставя правото на достъп до железопътната инфраструктура, което им дава възможност да развиват търговски услуги.

В светлината на горепосочените промени, на 26.06.2023 г. Европейската комисия публикува ново известие за преразглеждане на тълкувателните насоки от 2014 г., което има за цел да помогне на компетентните органи да се подготвят за края на горепосочения преходен период на 24 декември 2023 г. Съобщението, заедно с Регламент (ЕС) 2016/2338 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно отварянето на пазара на вътрешни услуги за пътнически превози с железопътен транспорт са разгледани подробно по-долу.

### **1.1.2 Регламент (ЕО) № 1371/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт (отменен с** **Регламент (ЕС) 2021/782 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2021 година относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт)**

**Регламент (ЕС) 2021/782 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2021 година относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт отменя Регламент (ЕО) № 1371/2007.** Чрез Регламент 2021/782 се осигурява по-добра защита на пътниците и се насърчава по-активното използване на железопътен транспорт, при надлежно отчитане по-специално на членове 11, 12 и 14 от ДФЕС. Както е посочено в съображение 9 от Регламента, за да се даде възможност за плавен преход от рамката, установена съгласно Регламент (ЕО) № 1371/2007, към рамката на новия регламент, приетите по-рано национални изключения следва да бъдат постепенно премахнати, за да се гарантират необходимите правна сигурност и приемственост. Държавите членки, които понастоящем са допуснали изключения съгласно член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1371/2007, следва да имат право да освобождават вътрешни услуги за железопътен превоз на пътници от прилагането единствено на онези разпоредби от новия регламент, които изискват значително приспособяване, и във всеки случай само за ограничен период от време.

Целта на този регламент е да се осигури значително подобрена защита на пътниците, използващи железопътен транспорт, в случай на прекъсвания на пътуването. Освен това, регламентът има за цел и да се отговори по-добре на нуждите на хората с увреждания или намалена подвижност. Регламентът се прилага за международни или вътрешни железопътни пътувания в целия Европейски съюз, предоставяни от едно или повече железопътни предприятия. Той включва редица нови и важни функции.

* **Директни билети**. Ново задължение за превозвачите, квалифицирани като „единствено железопътно предприятие“ е да предлагат своите железопътни услуги на далечни разстояния (международни и вътрешни) и регионални железопътни услуги като директен билет. „Директен билет“ означава билет или билети, представляващ(и) договор за превоз за последователни железопътни услуги, предоставян(и) от едно или няколко железопътни предприятия.
* **Информация за пътуването в реално време**. Управителите на инфраструктура разпространяват данни за движението в реално време до железопътни предприятия, продавачи на билети, туристически оператори и управители на гари. Железопътните предприятия трябва да предоставят динамична информация за пътуването в реално време на други железопътни предприятия, продаващи билетите си, както и на продавачи на билети и туристически оператори.
* **Право на самостоятелно определяне на маршрута**. Когато на пътниците не е предложено своевременно решение (в рамките на 100 минути) в случай на прекъсване на пътуването им, те сами могат да организират алтернативен обществен железопътен или автобусен транспорт и имат право на обезщетение от превозвача за „необходимите, подходящи и разумни“ разходи за допълнителния билет.
* **Превоз на велосипеди**. Специални места за сглобени (а не само сгъваеми) велосипеди следва да бъдат осигурени в новите влакове и в такива, които са преминали значителни подобрения.
* **Лица с увреждания или с намалена подвижност**. Периодът за предварително уведомяване за искания за помощ се намалява до 24 часа, заедно с редица други мерки.
* **Прилагане на правата на пътниците**. Въвежда се подобрена рамка за прилагане, включително:
* изменен механизъм за разглеждане на жалби;
* засилено задължение за сътрудничество между националните правоприлагащи органи;
* стандартизиран формуляр за целия ЕС, позволяващ на пътниците да поискат възстановяване на средства или обезщетение.
* **Клауза за непреодолима сила**. Железопътните предприятия не трябва да плащат обезщетение за закъснения или анулиране при извънредни обстоятелства, като например пандемия или екстремни метеорологични условия.
* **Равно третиране**. Забранена е дискриминация въз основа на националността на пътника или мястото на установяване в рамките на ЕС на превозвача или продавача на билети и туристическия оператор.
* **Големи смущения**. Съвместно с управителите на инфраструктура и гари железопътните предприятия следва да изготвят планове за действие при извънредни ситуации (включително достъпни системи за предупреждение и информация), за да се подготвят за възможността за големи смущения и продължителни закъснения, причиняващи блокиране на значителен брой пътници на дадена гара.
* **Изключения**. Съществуващите по-рано изключения от обхвата на Регламента са съкратени и железопътните услуги, сами по себе си, не са изключени. Държавите членки могат да решат да не прилагат регламента за железопътни услуги, предлагани единствено с историческа или туристическа цел, както и за градските, крайградските и регионалните услуги за железопътен превоз на пътници, които имат специфики в сравнение с превоза на далечни разстояния.

Чрез член 29 „**Стандарти за качество на услугите“** от Регламент 2021/782 се осигурява по-добро качество на услугите. Стандартите за качество на услугите трябва да обхванат най-малко областите, изброени в ПРИЛОЖЕНИЕ III „*МИНИМАЛНИ СТАНДАРТИ ЗА КАЧЕСТВО НА УСЛУГИТЕ“*. Железопътните предприятия до 30 юни 2023 г., и на всеки две години след това, публикуват доклад относно качеството на предоставяните от тях услуги на своя уебсайт. Тези доклади се публикуват също и на уебсайта на Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз. Управителите на гари определят стандарти за качество на услугите въз основа на съответните показатели, изброени в приложение III. Те следят за изпълнението на тези стандарти за качество и предоставят достъп до информацията за изпълнението на стандартите на националните публични органи при поискване.

### **1.1.3 Регламент (ЕС) 2016/2338 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно отварянето на пазара на вътрешни услуги за пътнически превози с железопътен транспорт**

Регламент (ЕС) 2016/2338 е приет на 14.12.2016 г. и изменя следните разпоредби от Регламент (ЕО) № 1370/2007:

* В член 1, параграф 2 се посочва, че Регламент (ЕО) № 1370/2007 се прилага и по отношение на изпълнението на обществени услуги за пътнически превоз на международно равнище и че със съгласието на компетентните органи на държавите членки, на чиято територия се предоставят услугите, задълженията за обществени услуги могат да се отнасят до услуги на трансгранично равнище, включително такива, които покриват местни и регионални транспортни нужди. Предварителното условие за установяването на международна обществена услуга е съгласието на компетентните органи на държавите членки, на чиято територия се предоставят услугите. Тези компетентни органи са свободни да решат дали да признаят статута на обществена услуга на предложената услуга на територията под тяхна юрисдикция.
* В чл.2 буква „аа“ се пояснява, че „обществени услуги за пътнически превоз с железопътен транспорт“ означава обществен пътнически превоз с железопътен транспорт, с изключение на пътническия превоз с други видове релсов транспорт, като например с метро или трамвай“.
* В чл. 2а се въвежда спецификация на задълженията за извършване на обществени услуги. Регламент (ЕО) № 1370/2007 определя правната рамка, в която държавите членки могат да предоставят, възлагат и организират услуги от общ икономически интерес в областта на обществения пътнически железопътен и автомобилен транспорт. Както е посочено в член 2а от Регламент (ЕО) № 1370/2007, компетентните органи са тези, които определят спецификациите за задълженията за обществени услуги в съответствие с член 2, буква д), като се държи сметка за спазване на следните условия: съгласуваност с целите на политиката на държавите членки в областта на обществения транспорт; наличие на реална нужда от задължения за извършване на обществена услуга; предварителна оценка на търсенето на обществени транспортни услуги; анализ на пазарното предлагане; избор на най-малко вреден за функционирането на вътрешния пазар подход; възможност за групиране на разходопокривни услуги с такива, при които няма покриване на разходите, в договора за обществени услуги.
* В чл. 4 се правят изменения и допълнения в няколко насоки: в параграф 1 са направени редакционни промени относно изискванията към обществените поръчки за услуги и общите правила. В съображение 12 от Регламент (ЕС) 2016/2338 се посочва, че при изграждането на единното европейско железопътно пространство държавите членки следва да осигурят адекватно равнище на социална закрила за персонала на операторите на обществени услуги. В член 4, параграфи 4а и 4б се припомнят съответните правила и задължения, приложими към дейностите, свързани с обществения транспорт.

В съответствие с член 4, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 и както е обяснено в съображения 16 и 17 от него, по отношение на закрилата на персонала в случай на смяна на оператора съществуват следните сценарии:

* + Когато са изпълнени условията за прилагане на Директива 2001/23/ЕО на Съвета от 12 март 2001 година относно сближаването на законодателствата на държавите членки във връзка с гарантирането на правата на заетите лица при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности, например когато е налице прехвърляне на значителни материални активи, като например подвижен състав, от напускащия към новия оператор, закрилата на правата на работниците и служителите, която включва по-специално непрекъснатостта на трудовите договори, произтича пряко от тази директива.
  + Когато не е налице прехвърляне по смисъла на Директива 2001/23/ЕО, компетентните органи могат все пак да решат да изискат прехвърляне на персонал, нает преди това за предоставяне на услуги, с правата, на които персоналът би имал право, ако би била приложена Директива 2001/23/ЕО.
  + Компетентните органи могат да решат да изискат от оператора на обществен транспорт да спазва определени социални стандарти за целия персонал, участващ в предоставянето на услуги за обществен транспорт „за да се осигурят прозрачни и съпоставими условия на конкуренция между операторите на обществени услуги и за да се избегне рискът от социален дъмпинг“, както е посочено в съображение 17 от Регламент (ЕО) № 1370/2007. Например, тези стандарти биха могли да са свързани с колективно споразумение на равнище дружество или колективно споразумение, сключено за съответния пазарен сегмент.

Компетентните органи могат да прилагат комбинация от възможностите, посочени по-горе.

Член 4, параграф 6 предвижда, че информацията относно приложимите правила и разпоредби в областта на закрилата на персонала, като например стандарти за качество и социални стандарти, критерии за качество и социални критерии, както и права и задължения, свързани с прехвърлянето на персонал в случай на смяна на оператора, трябва да бъде включена в тръжната документация и в договорите за обществени услуги. Тези стандарти и критерии могат например да се отнасят до наличието на социални и санитарни съоръжения, редовното и непрекъснато обучение на персонала, плановете за повишение на жените, по-възрастните служители и хората с увреждания, както и спазването на задълженията за работно място и безопасност и на правилата за участие на работниците.

* В чл. 5 се правят изменения и допълнения. Уреждат се условията, при които компетентният орган може да реши временно да възлага пряко нови поръчки когато счита, че прякото възлагане е оправдано поради извънредни обстоятелства. Възможността за пряко възлагане на поръчки по чл. 5, параграф 6 престава да се прилага от 25.12.2023 г. Добавен е чл. 5а, който урежда условията за достъп на участниците в процедури до железопътен подвижен състав. С параграф 6а в чл. 5 се дава възможност, с цел засилване на конкуренцията между железопътните предприятия, компетентните органи да могат да решат обществените поръчки за обществени услуги за пътнически превоз с железопътен транспорт, обхващащи части от една и съща мрежа или съвкупност от маршрути, да се възлагат на различни железопътни предприятия.
* В чл.7, параграф 1 се въвеждат някои допълнителни изисквания към съдържанието на доклада, който всеки компетентен орган има задължение да оповестява веднъж годишно.

### **1.1.4 Регламент за изпълнение (ЕС) № 869/2014 на Комисията от 11 август 2014 г. относно нови железопътни услуги за превоз на пътници**

Регламентът за изпълнение (ЕС) № 869/2014 на Комисията от 11 август 2014 г. относно нови железопътни услуги за превоз на пътници е приет с цел да се улесни въвеждането на нови железопътни услуги за превоз на пътници в ЕС и да се гарантира, че тези услуги са в съответствие с правилата за конкуренция и качеството на услугите. Регламентът установява процедури за оценка на новите железопътни услуги за превоз на пътници и определя критерии за оценка на тези услуги.

Съгласно член 10 от Директива 2012/34/ЕС държавите членки са отворили своя пазар за международни железопътни транспортни услуги за превоз на пътници, предоставяни от всяко едно железопътно предприятие, лицензирано по силата на същата директива. При извършване на международна железопътна услуга за превоз на пътници железопътните предприятия имат право да вземат пътници от всяка гара, разположена по международния маршрут, и да ги оставят на друга, включително гари, разположени в същата държава членка. Въвеждането на открит достъп до предоставянето на нови международни железопътни услуги за превоз на пътници, включващи междинни спирки, не би следвало се използва за отваряне на пазара за вътрешни услуги за превоз на пътници, а да е насочено по-скоро към спирки, имащи спомагателно за международната услуга значение. Основната цел на новите услуги трябва да бъде превозът на пътници по международен маршрут. В тази връзка Регламентът уточнява процедурата и критериите, които да бъдат спазвани, когато се преценява:

а) дали основната цел на железопътна услуга е превозът на пътници между гари, разположени в различни държави членки;

б) дали икономическото равновесие на договор за обществени услуги за железопътен транспорт е нарушено от международна железопътна услуга за превоз на пътници.

### **1.1.5 Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1795 на Комисията от 20 ноември 2018 г. за установяване на процедура и критерии за извършването на оценка на икономическото равновесие в съответствие с член 11 от Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета**

Този регламент е приет в изпълнение на Директива 2012/34/ЕС и допълва директивата. С него се отменя и заменя Регламент (ЕС) № 869/2014, считано от 12 декември 2020 г. С новия регламент се гарантира, че за всички нови услуги за железопътен превоз на пътници ще се прилагат едни и същи критерии и процедури, независимо от това дали тези услуги са вътрешни или международни. Регламентът определя подробно процедурата и критериите, които трябва да бъдат спазвани, когато се определя дали икономическото равновесие на даден договор за обществени услуги за железопътен транспорт ще бъде нарушено от нова железопътна услуга за превоз на пътници

Други делегирани актове, приети в изпълнение на директивата, уреждат следните въпроси:

* Критериите спрямо заявителите на железопътен инфраструктурен капацитет (Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/10).
* Определени аспекти на процедурата за лицензиране на железопътни предприятия (Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/171).
* Условията, които трябва да се спазват при прилагането на такси за шум (Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/429).
* Изчисляването на преките разходи за използване на железопътната инфраструктура (Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/909).
* Задълженията на държавите членки да докладват относно наблюдението на железопътния пазар (Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1100).
* Процедурите и критериите по отношение на рамковите споразумения за разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура (Регламент за изпълнение (ЕС) 2016/545).
* Достъпа до обслужващи съоръжения и свързани с железопътната дейност услуги (Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/2177).
* През 2017 г. Комисията прие Делегирано решение (ЕС) 2017/2075 за изменение на приложение VII към Директива 2012/34/ЕС. То се отнася за графика за процеса на разпределяне на инфраструктурния капацитет

**1.1.6 Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 г. за създаване на единно европейско железопътно пространство**

Директива 2012/34/ЕС има за цел да изясни правните норми, които се прилагат в железопътния сектор на Европейския съюз, с цел: подобряване на качеството чрез стимулиране на конкуренцията, засилване на надзора над пазара и подобряване на условията за инвестиране.

С директивата се сливат и отменят трите директиви от „първия железопътен пакет“. Тези директиви се отнасят до: развитието на железниците в ЕС (Директива 2001/12/ЕО); лицензирането на железопътните предприятия (Директива 2001/13/ЕО) и управлението на железопътната инфраструктура (Директива 2001/14/ЕО).

Директива 2012/34/ЕС дава възможност за по-голяма прозрачност по отношение на условията за достъп до железопътния пазар; подобрява достъпа на операторите до железопътни услуги като: железопътни гари, товарни терминали, и съоръжения за поддръжка.

Директивата урежда въпросите, свързани с управлението на инфраструктурата. Предвидено е, че когато инфраструктурата се експлоатира от железопътни дружества, които в исторически план са имали господстващо положение на пазара, тя трябва да бъде независима по отношение на организацията и взимането на решения и да има отделни счетоводни системи.

По отношение на регулаторния контрол Директива 2012/34/ЕС укрепва независимостта на националните регулаторни органи, които контролират националния железопътен пазар. Тези органи могат да налагат глоби в случай на неподходящи действия или да извършват одити. Регулаторният контрол се засилва чрез тясното сътрудничество между регулаторните органи и националните органи, които отговарят за железопътната безопасност и лицензирането.

По отношение на финансирането се урежда, че компетентните публични органи трябва да изготвят дългосрочни инвестиционни стратегии, за да предложат по-голяма стабилност на управителя на инфраструктурата при взимането на инвестиционни решения и планирането на работите, и по-голяма сигурност на инвеститорите, с цел насърчаване на дружествата да инвестират в модернизиране на инфраструктурата. Тези стратегии следва да обхващат период от най-малко 5 години и да подлежат на подновяване.

**1.1.7 Директива (ЕС) 2016/2370 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. 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 2012/34/ЕС е изменена с Директива (ЕС) 2016/2370 по отношение на отварянето на пазара на вътрешни услуги за железопътни пътнически превози и управлението на железопътната инфраструктура. Директива за изменение (ЕС) 2016/2370 предоставя на регулаторните органи правомощието да осъществяват надзор върху:

* управлението на движението;
* планирането на обновяването и
* работите по планираната и непланираната поддръжка.

Директива за изменение (ЕС) 2016/2370 гарантира, че всички железопътни дружества имат равен достъп до релсов път и гари. Държавите членки обаче могат да ограничат правото на достъп до пътнически услуги между дадено място на заминаване и дадено местоназначение, когато една или повече възлагания за обществени услуги обхващат същия маршрут. Също така това се прилага, когато една или повече възлагания за обществени услуги обхващат алтернативен маршрут, ако упражняването на това право нарушава икономическото равновесие на съответното възлагане.

При наличие на подходящи гаранции за осигуряване на независимостта на управителя на инфраструктурата по отношение на основните функции, управлението на движението и планирането на поддръжката, Директива за изменение (ЕС) 2016/2370 дава възможност на държавите — членки на ЕС да избират между различни организационни модели. Тези модели варират от пълно структурно разделяне до вертикална интеграция.

С Директива за изменение (ЕС) 2016/2370 се въвеждат правила относно заемите, дивидентите на собствениците на железопътни дружества и финансовите потоци във вертикално интегрираните предприятия. Тези правила са предназначени за предотвратяване на нарушаването на конкуренцията, по-специално риска от кръстосано субсидиране в интегрираните структури.

## **1.2. Компетентни органи**

* На европейско равнище **Главна дирекция „Мобилност и транспорт“** разработва и провежда политиките на Европейската комисия в областта на транспорта.
* **Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз и безопасност на железопътния транспорт** е създадена с Регламент (ЕО) № 881/2004. (ERA) със седалище в Лил и Валансиен, Франция. Самата агенция няма правомощия да взема решения, но помага на Комисията при изготвянето на предложения за решения в областта на европейската железопътна мрежа и определянето на общи цели за безопасност. С Регламент (ЕО) № 1335/2008 16 декември 2008 г. са възложени нови задачи на ERA. На 11 май 2016 г., като част от четвъртия законодателен пакет в областта на железопътния транспорт, е приет Регламент (ЕС) 2016/796 относно Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз, който отменя и заменя Регламент (ЕО) № 881/2004 с цел да се допринесе за по-нататъшното развитие и ефективното функциониране на единното европейско железопътно пространство, да се осигури високо равнище на безопасност и оперативна съвместимост на железопътния транспорт и да се подобри конкурентоспособността на железопътния транспорт. ERA вече е единствената компетентна инстанция за издаването на сертификати за безопасност на превозните средства (локомотиви и вагони), използвани за трансгранични операции, и на единни сертификати за безопасност за железопътните предприятия, извършващи дейност в няколко държави членки. Между юни и септември 2022 г. Комисията извърши оценка на дейностите на ERA за периода 2016 – 2021 г. чрез обществена консултация. Целта е да се оценят въздействието, ефективността, ефикасността, работните практики и задачите на агенцията в рамките на четвъртия законодателен пакет и като крайна цел да се подобри Регламентът относно ERA.
* **Европейска агенция по околна среда** (European Environment Agency - EEA): EEA следи и оценява въздействието на транспорта върху околната среда и климата в Европа. Тя предоставя информация и анализи за емисиите от автомобили и други видове транспорт.

## **2. Обществени превози на пътници с автомобилен транспорт**

**2.1. Нормативна уредба**

### **2.1.1 Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета**

Регламент (ЕО) № 1370/2007 се прилага и за автобусния транспорт, освен за железопътния такъв, като основните въпроси, които той урежда, са разгледани по-горе при железопътния превоз.

### **2.1.2 Регламент (ЕО) №** [**181/2011**](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/AUTO/?uri=celex:32011R0181) **на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно правата на пътниците в автобусния транспорт и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004**

Пътниците, включително тези с увреждане или намалена подвижност, пътуващи с автобусен транспорт, се ползват с едни и същи права, без значение къде пътуват в ЕС. Тези права, включително правото на информация и обезщетение в случай на закъснение или отмяна, допълват подобни права за пътниците с морски и вътрешен речен, въздушен и железопътен транспорт.

Регламентът определя правила за автобусния транспорт по отношение на пътниците, ползващи редовни превози (обикновени автобусни услуги за превоз на пътници по посочен маршрут с предварително определени точки на вземане/спиране) и пътуващи в рамките на ЕС на разстояние 250 км. или повече. Някои от разпоредбите му се отнасят за всички услуги, включително за тези на по-къси разстояния.

По отношение на услугите на дълги разстояния, т.е. на разстояние повече от 250 км., регламентът предвижда:

* подходяща помощ напр. закуски, храна, до 2 нощувки в хотел в ситуации на отмяна или след закъснение с повече от 90 минути при пътуване с продължителност повече от три часа;
* гаранция за възстановяване на средствата или пренасочване в случай на дублиране на места или отмяна, или след закъснение с повече от 120 минути от прогнозното време на заминаване;
* обезщетение в размер на 50 % от цената на билета след закъснение с повече от 120 минути от прогнозното време на заминаване, отмяна на пътуване и в случай че превозвачът не успее да предложи на пътника пренасочване или възстановяване на средства;
* информация в случай на отмяна на услугата или закъснение при заминаването;
* защита на пътниците в случай на нараняване, загуба или щети, причинени от пътнотранспортни произшествия, и/или обезщетение в случай на смърт;
* конкретна безплатна помощ за хора с увреждания и лица с намалена подвижност както на автогарите, така и на борда, и където е необходимо, безплатен транспорт за придружаващите ги лица.

В допълнение за разстояния, по-къси от 250 км., регламентът предвижда следното:

* недискриминация въз основа на националност по отношение на цените и договорните условия за пътниците;
* недискриминационно третиране на хората с увреждания и лицата с намалена подвижност, както и финансово обезщетение за загуба или щети на оборудването им за придвижване в случай на злополука;
* правила за минимална информация относно пътуването за всички пътници преди и по време на пътуването им, както и обща информация за правата им на автогарите и на борда;
* механизъм за разглеждане на жалби, установен от превозвачите и предоставян на всички пътници;
* независими национални органи във всяка държава от ЕС с пълномощия за прилагане на регламента и, при необходимост, за налагане на санкции.

Регламентът предвижда възможност за освобождаване за вътрешните редовни превози и редовни превози, значителна част от които се извършва извън ЕС.

**2.1.3 Други относими актове**

Автомобилният транспорт има детайлна регулация на ниво ЕС, като обаче голяма част от нея касае изискванията за безопасност и техническа изправност на моторните превозни средства и не е насочена конкретно към пътническия превоз.

По отношение на задължителното използване на предпазни колани в превозните средства с тегло под 3,5 тона ***Директива 2003/20/ЕО*** от 8 април 2003 г. предвижда задължително използване на системи за обезопасяване на деца и предпазни колани за всички седящи пътници в автобусите, оборудвани с такива колани (с изключение на местния превоз в градските райони).

***Директива 2002/85/ЕО*** от 5 ноември 2002 г. разшири задължението за използване на устройства за ограничаване на скоростта на всички товарни превозни средства и пътнически превозни средства с тегло между 3,5 и 12 тона с повече от осем места (без мястото на водача).

## **2.2 Компетентни органи**

Не се установява създадени на ниво ЕС органи със специфични компетенции в областта на автомобилния транспорт освен горецитираната **Главна дирекция „Мобилност и транспорт“,** която разработва и провежда политиките на Европейската комисия в областта на транспорта.

## **3. Обществен превоз на пътници с воден транспорт**

### **3.1 Нормативна уредба**

#### **3.1.1.** **Регламент (ЕИО) № 3921/91 на Съвета от 16 декември 1991 година относно условията, при които превозвачи, установени извън държава членка, могат да превозват товари или пътници по вътрешните водни пътища на територията на държава членка**

Регламентът урежда корабоплаването по вътрешни водни пътища и достъпът до пазара. Заедно с посочения регламент следва да се разгледат и още няколко акта на правото на ЕС, които уреждат достъпа до вътрешни водни пътища.

* С Регламент (ЕО) № 169/2009 се определят правилата на ЕС относно конкуренцията, които се прилагат в сектора на железопътния, автомобилния и вътрешноводния транспорт.
* С Регламент (ЕО) № 718/1999, заедно с Регламент (ЕО) № 546/2014 за изменение, се определят правилата относно политиката за капацитета на флотите на ЕС.
* В Директива 96/75/ЕО се очертават стъпките за постигане на свободно сключени договори за чартиране и ценообразуване в ЕС.
* Регламент (ЕО) № 1356/96 има за цел да се гарантира, че операторите, които превозват стоки или пътници по вътрешни водни пътища, са свободни да предоставят такива услуги между държавите от ЕС.
* С Регламент (ЕИО) № 3921/91 се определят условията, при които превозвачите от трети държави могат да извършват транспортни услуги по вътрешни водни пътища в ЕС.
* Директива 87/540/ЕИО има за цел да се установят еднакви условия на достъп до професията на превозвач, като по този начин се улеснява взаимното признаване на дипломи и други квалификации.
* С Регламент (ЕИО) № 2919/85 се определят условията за достъп до режима, установен със спогодбите съгласно Ревизираната конвенция за корабоплаването по Рейн, отнасяща се за съдове от корабоплаването по Рейн.
* Регламент № 11 на Съвета на ЕИО има за цел да се премахне дискриминацията по отношение на транспортните тарифи и условия.

Законодателната рамка за вътрешния воден транспорт в ЕС (ВВТ) включва законодателство, обхващащо различни аспекти, които заедно целят либерализиране на пазара на транспортни услуги в сектора на ВВТ:

* гарантиране, че операторите в сектора на ВВТ имат свободен достъп до всички европейски вътрешни водни пътища;
* премахване на дискриминационните и нелоялните пазарни практики, по-специално по отношение на ставките и тарифите; и
* създаване на справедливи условия на конкуренция чрез общи правила, включително допускане до професията превозвач в сектора на ВВТ.

**3.1.2 Регламент (ЕО) № 718/1999 на Съвета от 29 март 1999 година относно политиката за капацитета на флотите на Общността с оглед насърчаване на транспорта по вътрешните водни пътища**

Този регламент има за цел определяне на политиката за флотите на Общността за ВВТ в ЕС.

Той обхваща плавателни съдове за превоз на стоки с търговска цел с определени освобождавания, по-специално за плавателни съдове, които плават изключително по река Дунав, или за плавателни съдове, които се използват за съхранение на стоки или драгиране.

Съгласно регламента държавите от ЕС с общ тонаж на флота, надвишаващ 100 000 тона, и чиито водни пътища са свързани с тези на други държави от ЕС, трябва да създадат фонд „Вътрешни водни пътища“. Всеки фонд има резервен фонд с отделни сметки за сухотоварни плавателни съдове, танкери и тласкачи. Тези фондове трябва да се управляват от националните органи.

Резервният фонд може да се използва: в случай на „сериозни смущения на пазара“ на ВВТ (по смисъла на Директива 96/75/ЕО, вж. по-долу) по искане на държава от ЕС; или ако е налице единодушно искане от страна на организациите, които представляват превозвачите от ВВТ.

**3.1.3 Директива 96/75/ЕО** **на Съвета от 19 ноември 1996 година относно системите за чартиране и ценообразуване в националния и международния вътрешен воден транспорт в Общността**

Директиватавключва два пакета от политически мерки:

* за постигане на свободно сключени договори за чартиране и ценообразуване в ЕС чрез преминаване от предходната система за „чартиране чрез ротация“ за транспортни операции (при предварително установени цени на основата на поръчките, при които плавателните съдове се предоставят след разтоварване);
* да се даде възможност на Европейската комисия да предприеме действия в случай на сериозни смущения на пазара на ВВТ, включително по-специално мерки, предназначени за предотвратяване на всяко ново увеличаване на транспортния капацитет.

**3.1.4 Регламент (ЕО) № 1356/96 на Съвета от 8 юли 1996 година относно общите правила, приложими по отношение на превоза на стоки или пътници по вътрешни водни пътища между държавите-членки, с оглед установяването на свободно предоставяне на такива транспортни услуги**

Регламентът има за цел да се гарантира, че операторите, които превозват стоки или пътници по вътрешен воден път, имат право да извършват транспортни операции между държавите от ЕС и да преминават транзитно през тях без дискриминация на основата на националност или място на установяване, ако те:

* + са законно установени в държава от ЕС и в тази държава имат право да извършват международен превоз на стоки или пътници по вътрешни водни пътища и да използват плавателни съдове, регистрирани в дадена държава от ЕС;
  + изпълняват условията, определени в Регламент (ЕИО) № 3921/91.

Съществуват специални правила относно правата на операторите от държави извън ЕС съгласно Ревизираната конвенция за навигацията по река Рейн (Конвенция от Манхайм) и Конвенцията за режима на корабоплаването по Дунава (Конвенцията от Белград) или могат да възникнат такива по силата на други международни споразумения или договори, подписани от ЕС.

**3.1.5 Регламент (ЕИО) № 3921/91 на Съвета от 16 декември 1991 година относно условията, при които превозвачи, установени извън държава членка, могат да превозват товари или пътници по вътрешните водни пътища на територията на държава членка**

Регламентът е основан на общите принципи на равнопоставеност и свобода на предоставяне на услуги, при което на превозвачите, които не пребивават в държава членка, следва да бъде разрешено да извършват национални транспортни услуги („каботаж“) по вътрешните водни пътища в ЕС. В него се определят следните условия:

* + превозвачите могат временно да извършват каботажни услуги, без да се налага да създават седалище, при условие че са установени в държава от ЕС в съответствие с нейното законодателство и имат право на международен превоз стоки или пътници по вътрешни водни пътища;
  + превозвачите могат да използват само плавателни съдове, притежавани от: лица, пребиваващи в ЕС, граждани на държава от ЕС или юридически лица със седалище в държава от ЕС и в които граждани на държава от ЕС притежават мажоритарен дял.

**3.1.6 Директива 87/540/ЕИОот 9 ноември 1987 година относно достъпа до професията на превозвач на товари по вода в областта на националния и международен транспорт и относно взаимното признаване на дипломи, удостоверения и други официални документи за професионална квалификация**

В директивата се изисква физическите лица и предприятията да притежават компетенции, признати от властите или от орган, назначен от всяка държава от ЕС в следните области:

* право;
* търговско и финансово управление на предприятие;
* достъп до пазара;
* технически стандарти и технически аспекти на експлоатацията;
* безопасност;
* оперативни въпроси в областта на международния транспорт.

Органът ще издаде сертификат въз основа на диплома, преминаване на курс или доказан практически опит. Ако превозвачът вече не отговаря на условията, сертификатът може да бъде отнет.

**3.1.7 Регламент (ЕИО) № 2919/85 от 17 октомври 1985 година относно условията за достъп до режима, установен със спогодбите съгласно Ревизираната конвенция за корабоплаването по Рейн, отнасяща се за съдове от корабоплаването по Рейн**

В ревизираната конвенция за навигацията по река Рейн (изменена с Допълнителен протокол № 2) се предвижда, че само плавателни съдове, принадлежащи към корабоплаването по Рейн, имат право да плават по реката.

Даден кораб принадлежи на корабоплаването по Рейн, ако има документ, издаден от компетентен орган на държава по река Рейн (т.е. Белгия, Франция, Германия, Нидерландия и Швейцария). С регламента прилагането на конвенцията се разширява до всички държави от ЕС, като по този начин се гарантира равно третиране на плавателните съдове от целия ЕС.

**3.1.8 Регламент № 11/1960 на Съвета на ЕИО** **относно премахване на дискриминацията при определяне на транспортните тарифи и условия в изпълнение на член 79, параграф 3 от Договора за създаване на Европейската икономическа общност**

Регламентът има за цел прилагане на член 79, параграф 3 от Договора от Рим (сега член 95 от Договора за функционирането на Европейския съюз). Регламентът: забранява всякаква дискриминация от страна на превозвачи — под формата на начисляване на различни ставки и налагане на различни условия за превоз на едни и същи стоки по едни и същи транспортни връзки — на основата на държавата на произход или на местоназначение на съответните стоки; обхваща превоза на всички стоки с няколко вида транспорт, било то по железопътни, автомобилни или вътрешни водни пътища; определя правила относно изискванията за транспортните документи; изисква държавите от ЕС да проверяват спазването на задълженията.

**3.1.9 Регламент (ЕО) № 169/2009** **на Съвета от 26 Февруари 2009 година относно прилагане на правилата на конкуренцията в сектора на железопътния, автомобилния и вътрешноводния транспорт**

Регламентът има за цел хармонизиране на правилата на ЕС относно конкуренцията в сектора на автомобилния, железопътния и вътрешноводния транспорт, като се дефинират изключения от забраната на ограничителни споразумения, решения или съгласувани практики, които целят постигане на технически подобрения или техническо сътрудничество чрез:

* стандартизиране на оборудването;
* обмен или обединяване на персонал, оборудване, превозни средства или стационарни инсталации;
* определяне и прилагане на общи ставки за последователни, допълващи се, заместващи или комбинирани транспортни операции, включително специални конкурентни ставки;
* използване на най-рационалните маршрути;
* координиране на транспортните графици за свързване на маршрутите;
* групаж на единични пратки;
* установяване на единни структури на тарифите, при условие че в тези правила не се определят ставки и условия.

Освен това с регламента се освобождават някои малки и средни предприятия.

#### **3.1.10 Други относими актове**

С Регламент (ЕО) № 181/2008 се определят практическите договорености за прилагане на политиката за капацитета на флотите на ЕС, включително размера на вноските във фонда.

С Регламент за изменение (ЕС) № 546/2014 се разширява обхватът на наличните мерки съгласно Регламент (ЕО) № 718/1999.

## **3.2 Компетентни органи**

* На европейско равнище **Главна дирекция „Мобилност и транспорт“** разработва и провежда политиките на Европейската комисия в областта на транспорта.
* **Европейска агенция за морска безопасност.** Европейската агенция за морска безопасност (ЕАМБ) е агенция на Европейския съюз, натоварена с намаляването на риска от морски произшествия, замърсяване на морето от кораби и загуба на човешки животи в морето, като помага за прилагането на съответното законодателство на ЕС. Централата на агенцията е в Лисабон. ЕАМБ е основана през 2002 г., след като ЕС приема значителни законодателни пакети, отнасящи се до морската безопасност. Законодателните промени са наложени след големи корабни бедствия в европейски води - трагедията с ферибота „Естония“ и разливите от петролните танкери „Ерика“ и „Престиж“. Става ясно, че е необходима специализирана техническа агенция, която да наблюдава прилагането на това законодателство и да подпомогне за неговото прилагане. Агенцията предоставя на правителствата и техните специализирани органи подробна и надеждна информация в реално време за случващото се в морето, за да им помогне да прилагат морските политики ефективно. ЕАМБ също така предлага следните услуги свързани с мореплаването:
* -докладване на плавателните съдове;
* -наблюдение на Земята;
* -интегрирана морска информация;
* -реакция при замърсяване;
* -държавен пристанищен контрол.

## **4. Обществен превоз на пътници с въздушен транспорт**

**4.1. Нормативна уредба**

През 1992 г. „третият пакет“ (а именно Регламенти на Съвета (ЕИО) № 2407/92, 2408/92 и 2409/92, понастоящем заменени с Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета), премахва всички останали търговски ограничения за европейските авиокомпании, осъществяващи дейност в рамките на ЕС, като по този начин създават „Единен европейски авиационен пазар“.

Третият пакет заменя националните въздушни превозвачи с „въздушни превозвачи от Общността“ и определя като основен принцип, че всеки въздушен превозвач от Общността може свободно да определя тарифи за пътници и товари, както и да има достъп до всеки маршрут в рамките на ЕС без каквото и да било разрешение (с изключение на някои много специфични маршрути, по отношение на които държавите членки могат да налагат задължения за обществена услуга при определени условия и за ограничен период от време). Третият пакет определя също така изискванията, на които въздушните превозвачи от Общността трябва да отговарят, за да започнат или да продължат да извършват операции, а това са именно следните:

* те трябва да са собственост и да се контролират ефективно от държави членки и/или граждани на държави членки, и основното им място на стопанска дейност трябва да се намира в държава членка;
* финансовото им състояние трябва да е добро; те трябва да са застраховани подходящо за покриване на отговорност в случай на злополука;
* те трябва да имат професионалните способности и организация, за да осигурят безопасността на дейностите в съответствие с действащото законодателство. Това се доказва чрез издаване на „свидетелство за авиационен оператор“.

Успоредно със създаването на единния авиационен пазар са приети общи норми, за да се гарантира правилното му функциониране, които изискват, по-специално, 1) еднакви условия на конкуренция и 2) високо и уеднаквено равнище на защита за пътниците.

С цел да се гарантират еднакви условия на конкуренция, за сектора на въздушния транспорт се прилага законодателството относно държавните помощи (член 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)) и относно конкуренцията (членове 101 – 109 от ДФЕС – сливания, съюзи, фиксиране на цените и т.н.) Това не е очевидно, като се има предвид, че до средата на 90-те години на миналия век големите държавни рекапитализации на авиокомпании са доста чести. С течение на годините, обаче, насоките на Комисията, служещи за оценяване на общественото финансиране на сектора, постепенно престанаха да съответстват на актуалните пазарни условия, тъй като датират от 1994 г. (за авиокомпаниите) и 2005 г. (за летищата и за предоставянето на държавни първоначални помощи за авиокомпании, опериращи на регионални летища). Поради това през пролетта на 2014 г. те биват заменени.

С правилата на ЕС се гарантира, че всички превозвачи, европейски и неевропейски, получават еднакви права и възможности за достъп до услуги, свързани с въздушния транспорт.

### **4.1.1 Регламент (ЕС) 2019/712 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година за защита на конкуренцията във въздушния транспорт и за отмяна на Регламент (ЕО) № 868/2004**

Регламентът цели да се гарантира лоялна конкуренция между въздушните превозвачи от ЕС и въздушните превозвачи от трети държави, като предоставя на Европейската комисия правомощия да разследва и предприема мерки срещу въздушни превозвачи от трети държави, участващи в нелоялни търговски практики. Той отменя Регламент (ЕО) № 868/2004, като същевременно засилва правилата, посочени в него. Регламентът предвижда правила, свързани с практики, нарушаващи конкуренцията между въздушните превозвачи от ЕС и въздушни превозвачи от трети държави и причиняващи или заплашващи да причинят вреда на въздушните превозвачи от ЕС. Урежда производствата по разследване и налагането на компенсационни мерки от страна на ЕК.

### **4.1.2 Регламент (ЕИО) № 95/93 на Съвета от 18 януари 1993 година относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата в Общността**

Регламентът има за цел да се гарантира, че там, където капацитетът на летището е ограничен, наличните слотове за кацане и излитане са използвани ефективно и разпределени по равнопоставен, недискриминационен и прозрачен начин. Регламентът определя обективните критерии, въз основа на които дадено летище може да бъде определено като координирано летище или управлявано по график летище, ако капацитетът му не е достатъчен.

### **4.1.3 Директива 96/67/ЕО на Съвета от 15 октомври 1996 година относно достъп до пазара на наземни услуги в летищата на Общността**

Директивата се прилага за всички летища в ЕС, отворени за търговски трафик, чийто годишен трафик включва движение на не по-малко от 2 милиона пътници или 50 000 тона товари. Наземното обслужване: обхваща голямо разнообразие от услуги, изисквани от авиокомпаниите с цел извършване на полети. Тези услуги включват области като поддръжка, обслужване с горива и обработка на товари. Наземното обслужване обхваща също така и услуги като проверка на пътници, кетъринг, обслужване на багаж и транспорт в рамките на самото летище и е регулирано от посочената директива.

### **4.1.4 Директива 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година относно летищните такси**

Директивата цели създаване на обща система за регулиране на летищните такси на летищата в ЕС. Летищна такса е такса, която се събира в полза на органа за управление на летището и се заплаща от летищните ползватели за използването на съоръженията и услугите, предоставяни единствено от органа за управление на летището, които са свързани с кацането, излитането, осветлението и паркирането на самолетите, както и обслужване на пътници и товари. Директивата въвежда правила и критерии за определяне на летищните такси.

### **4.1.5 Регламент (ЕО) № 80/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 14 януари 2009 година относно кодекс за поведение при компютризирани системи за резервация и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 2299/89**

Регламентът определя хармонизиран кодекс за поведение при използването на компютризирани системи за резервация (КСР), с цел да се гарантира лоялна конкуренция и защита на правата на потребителите. Той се прилага за въздушния транспорт (и за железопътния транспорт, когато е комбиниран с полет).

### **4.1.6 Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския Парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 295/91**

Регламентът цели гарантирането на високо равнище на защита на пътниците чрез определяне на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полет. Регламентът се прилага:

* -за пътници, заминаващи от летище, намиращо се на територията на държава от ЕС, към която се прилагат договорите за ЕС; и
* -за пътници, заминаващи от летище, намиращо се в държава извън ЕС, до летище на територията на държава от ЕС, към която се прилагат Договорите за ЕС, ако опериращият въздушен превозвач на полета е превозвач от ЕС.

С регламента се признават правата на пътниците в следните случаи:

* при отказан достъп на борда против тяхната воля;
* при закъснение на полета;
* при отмяна на полета.

Той не се прилага за пътници, пътуващи: безплатно, или при намалена цена, която не е пряко или непряко достъпна за широката общественост.

***Отказан достъп на борда***

Когато опериращ въздушен превозвач по разумни причини има вероятност да откаже достъп на борда за даден полет, той първо следва да апелира към доброволци да се откажат от техните резервации в замяна на някои компенсации. Ако броят на тези доброволци е недостатъчен, за да се позволи достъп на борда, въздушният превозвач може да откаже достъп на борда на пътниците против тяхната воля, като ги компенсира.

Въздушните превозвачи дават приоритет на превозването на лица с намалена подвижност и на всички придружаващи ги лица.

В случай на отменен полет или на отказан достъп на борда за даден полет засегнатите пътници имат право на:

* -възстановяване на пълната стойност на цената на билета в срок до седем дни или на обратен полет до първоначалния пункт на излитане; на премаршрутиране до техния краен пункт;
* -грижа (храни и освежаващи напитки, настаняване в хотел, превоз между летището и мястото за настаняване, две безплатни телефонни обаждания, телекс или факс съобщения, или електронни съобщения);
* -обезщетение, възлизащо на:

250 EUR за всички полети до 1 500 километра;

400 EUR за всички полети на територията на ЕС над 1 500 километра и за всички други полети между 1 500 и 3 500 километра;

1. R за всички други полети.

***Закъснения***

Регламентът въвежда тристепенна система:

* при големи закъснения (2 или повече часа в зависимост от разстоянието на полета) — във всички случаи на пътниците се предлагат безплатна храна и освежаващи напитки, както и 2 безплатни телефонни обаждания, телекс или факс съобщения, или електронни съобщения;
* часът на излитане е предвиден за следващия ден — на пътниците се предлага настаняване в хотел, превоз до мястото на настаняване и обратно до летището;
* когато закъснението е минимум 5 часа — пътниците могат да избират между възстановяване на пълната стойност на билета заедно със, ако е уместно, обратен полет до първоначалния пункт на излитане.

***Отмяна***

При отмяна на полет на засегнатите пътници трябва да бъде предложено:

* грижа (храни и освежаващи напитки, настаняване в хотел, превоз между летището и мястото за настаняване, две безплатни телефонни обаждания, телекс или факс съобщения, или електронни съобщения);
* възстановяване на пълната стойност на цената на билета в срок до седем дни или на обратен полет до първоначалния пункт на излитане; на премаршрутиране до техния краен пункт;
* обезщетение, възлизащо на:

250 EUR за всички полети до 1 500 километра;

400 EUR за всички полети на територията на ЕС над 1 500 километра и за всички други полети между 1 500 и 3 500 километра;

1. R за всички други полети.

***Обезщетение***

Обезщетение се изплаща, ако пътникът не е бил предварително уведомен за отмяната. Такова не трябва да се плаща обаче, ако превозвачът може да предостави доказателства, че отмяната е била причинена от извънредни обстоятелства, които не са могли да бъдат избегнати, дори и ако са били предприети всички разумни мерки.

***Настаняване на място в по-висока/по-ниска класа***

Ако въздушен превозвач настани пътник на място в салон с по-ниска класа от тази, за която е купен билетът, той в рамките на 7 дни възстановява на пътника:

-30 % от цената на билета за всички полети до 1500 километра;

-50 % от цената на билета за всички полети на територията на ЕС над 1500 километра, освен полети между държавите от ЕС и френските отвъдморски департаменти, и за всички други полети между 1500 и 3500 километра;

-75 % от цената на билета за всички други полети, включително полети между държавите от ЕС и френските отвъдморски департаменти.

**4.1.7 Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 година относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общносттa.**

Регламентът урежда общите правила за въздушни транспортни услуги в рамките на ЕС. Основните аспекти, които урежда регламентът са свързани със следното:

***Оперативни лицензи и лизинг на самолети***

Критериите за предоставяне и валидност на оперативните лицензи на авиокомпаниите в ЕС са хармонизирани. Условията за предоставяне и валидност на оперативен лиценз в ЕС включват:

* -притежаването на валиден сертификат за авиационен оператор (AOC), който уточнява дейностите, обхванати от оперативния лиценз,
* -собственост и контрол от страни от ЕС и граждани на страни от ЕС, и
* -отговарящи на редица финансови условия.

Неспазването на условията на оперативния лиценз може в крайна сметка да доведе до спиране или отнемане на лиценза.

Лизингът на самолети, регистрирани в ЕС, е разрешен. Въпреки това лизингът на въздухоплавателни средства извън ЕС е възможен само при специални обстоятелства, например за задоволяване на сезонни нужди от капацитет. В този случай въпросният въздушен превозвач от ЕС трябва да може да докаже пред съответния компетентен орган, че въздухоплавателното средство отговаря на всички стандарти за безопасност на ЕС.

***Прозрачност на цените***

Авиокомпаниите са свободни да определят цените на своите въздушни услуги в рамките на ЕС.

Крайната цена, заедно с правилата и условията за превоз на въздушната услуга трябва да бъде публикувана, включително всички данъци, летищни такси, такси и допълнителни такси, които са неизбежни и предвидими по време на резервацията. Освен това въздушните превозвачи трябва да предоставят разбивка на всички тези неизбежни и предвидими ценови елементи, които съставляват крайната цена.

Незадължителните ценови добавки трябва да бъдат съобщени по ясен, прозрачен и недвусмислен начин в началото на всяка резервация и тяхното приемане трябва да бъде на база „включване“.

Ценова дискриминация въз основа на националност или местоживеене на клиента, както и на мястото на установяване на агента на въздушния превозвач или друг продавач на билети, е забранена.

Страните от ЕС трябва да гарантират спазването на правилата за ценообразуване; санкциите за нарушения трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи.

***Задължения за обществена услуга***

Държава членка може да наложи задължение за обществена услуга за редовен въздушен маршрут между летище в ЕС и летище, обслужващо периферен или развиващ се регион на нейна територия, или по маршрут до летище на нейна територия, ако осигуряването на услуги по този маршрут се счита за жизненоважно за икономическото и социално развитие на региона, който летището обслужва.

Държавата членка трябва да оцени необходимостта и адекватността на предвиденото задължение за обществена услуга.

В случай, че нито един въздушен превозвач не е заинтересован да оперира по маршрута, на който са наложени задълженията, съответната държава може да ограничи достъпа до маршрута до един въздушен превозвач за период до 4 години и да компенсира неговите оперативни загуби, произтичащи от задължението за обществена услуга. Изборът на оператор трябва да се извърши чрез публичен търг на ниво ЕС.

***Разпределение на въздушния трафик между летищата***

Страните от ЕС могат да регулират разпределението на въздушното движение между летищата, при условие че по-специално:

* + -обслужват един и същи град или агломерация;
  + -те се обслужват от подходяща транспортна инфраструктура и са свързани помежду си и с града или агломерацията, които обслужват, чрез чести, надеждни и ефективни обществени транспортни услуги;
  + решението за регулиране на разпределението на въздушното движение спазва принципите на пропорционалност и прозрачност и се основава на обективни критерии.

### **Регламент (ЕО) № 549/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 година за определяне на рамката за създаването на Единно европейско небе**

Регламентът е част от законодателството относно управлението на въздушното движение, изготвено за създаване на единно европейско небе, за да се гарантира оптималното използване на европейското въздушно пространство и да се отговори на изискванията на всички ползватели на въздушното пространство. Този регламент има за цел:

* -подобряване на настоящите стандарти за безопасност и цялостната ефективност за общото въздушно движение в Европа;
* -оптимизиране на капацитета; и
* -свеждане до минимум на закъсненията.

Той е изменен с Регламент (ЕО) № 1070/2009 с оглед на плана за разширяване на отговорностите на Агенцията за авиационна безопасност на Европейския съюз, така че да включва безопасността на управлението на въздушното движение. Това изменение позволява на Европейската комисия да актуализира законодателството в съответствие с техническото или оперативното развитие, както и да определи основните критерии и процедури за използване на определени функции за управление на мрежата. Държавите на ЕС трябва заедно или поотделно да назначат или създадат един или повече органи като свои национални надзорни органи за изпълнение на задачите, възложени им с регламента. Тези органи трябва да бъдат независими от доставчиците на аеронавигационно обслужване.

С регламента се създава с Комитет за единно небе, който да подпомага Комисията при управлението на единното европейско небе и да гарантира, че надлежно се отчитат интересите на всички категории ползватели. Той се състои от двама представители на всяка държава от ЕС, а негов председател е представител на Комисията.

### **4.1.9 Други относими нормативни актове**

* **Регламент (ЕО) № 550/2004** на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 година за осигуряването на аеронавигационно обслужване в единното европейско небе определя изисквания за безопасното и ефективно осигуряване на аеронавигационно обслужване за общия въздушен трафик в Европейския съюз (ЕС) като част от инициативата единно европейско небе. Регламентът е задължителен и се прилага от всички държави от ЕС.
* **Регламент(ЕО) № 551/2004** на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 година относно организацията и използването на въздушното пространство в единното европейско небе. Регламентът е част от пакет от законодателни актове в областта на управлението на въздушното движение за създаване на единно европейско небе съгласно Регламент (ЕО) № 549/2004 и неговата цел е оптимизиране на използването на европейското въздушно пространство, за да се намалят по този начин забавянията и да се насърчи развитието на въздушния транспорт.

Регламентът е изменен с Регламент (ЕО) № 1070/2009 с оглед на плана за разширяване на компетентностите на Агенцията за авиационна безопасност на Европейския съюз, за да се включи безопасността на управлението на въздушното движение. Това изменение позволява на Европейската комисия да актуализира мерките поради техническото или оперативното развитие, както и да определя основните критерии и процедури за упражняването на определени функции по управление на мрежата.

* **Регламент (ЕС) 2018/1139** на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2018 година относно общи правила в областта на гражданското въздухоплаване и за създаването на Агенция за авиационна безопасност на Европейския съюз и за изменение на регламенти (ЕО) № 2111/2005, (ЕО) № 1008/2008, (ЕС) № 996/2010, (ЕС) № 376/2014 и на директиви 2014/30/ЕС и 2014/53/ЕС на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕО) № 552/2004 и (ЕО) № 216/2008 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕИО) № 3922/91 на Съвета. Целта му е да установи високо и еднакво равнище на безопасност на гражданското въздухоплаване, като същевременно гарантира защитата на околната среда. Регламентът актуализира правото в областта на авиационната безопасност и включва:
* -преразгледани правомощия на Европейската агенция за авиационна безопасност (EAAБ); и
* -нови правила, предназначени да позволят на сектора на въздухоплаването на Европейския съюз (ЕС) да расте, да стане по-конкурентоспособен и да насърчава иновациите.

Регламентът обхваща всички ключови области на въздухоплаването, в т.ч.:

* -летателната годност;
* -екипажите;
* -летищата;
* -въздушните операции; и
* -аеронавигационното обслужване.
* **Регламент (ЕО) № 300/2008** на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2008 година относно общите правила в областта на сигурността на гражданското въздухоплаване и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2320/2002 определя общи правила и основни стандарти относно сигурността на въздухоплаването и процедурите за следене на прилагането им. Прилага се за всички граждански летища в ЕС, както и за въздушни превозвачи и други физически или юридически лица, предоставящи стоки или услуги във или посредством тези летища. Той заменя Регламент (EО) № 2320/2002, който беше приет в навечерието на събитията от 11 септември 2001 г. и който определи общи правила в областта на сигурността на гражданското въздухоплаване.
* **Регламент (ЕС) № 376/2014** на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за докладване, анализ и последващи действия във връзка със събития в гражданското въздухоплаване, за изменение на Регламент (ЕС) № 996/2010 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2003/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на регламенти (ЕО) № 1321/2007 и (ЕО) № 1330/2007 има за цел да се повиши авиационната безопасност в Европейския съюз (ЕС) и в целия свят, като гарантира, че съответната информация за безопасност, свързана с гражданското въздухоплаване, се докладва, съхранява, защитава, обменя, разпространява и анализира. Регламентът определя правила относно: докладването на събития, които биха застрашили въздухоплавателното средство, лицата на борда или други лица, оборудване или инсталация, която засяга дейността на въздухоплавателното средство; докладването на друга свързана с безопасността информация в този контекст.
* **Регламент (ЕС) № 965/2012** на Комисията от 5 октомври 2012 година за определяне на технически изисквания и административни процедури във връзка с въздушните операции в съответствие с Регламент (ЕО) № 216/2008 на Европейския парламент и на Съвета определя основните правила и принципи за изграждане и поддържане на високо еднакво равнище на безопасност на гражданското въздухоплаване в ЕС, което е предвидено в Регламент (ЕО) № 216/2008 и което вече е обхванато от Регламент (ЕС)2018/1139.
* **Регламент (ЕС) № 452/2014** на Комисията от 29 април 2014 година за определяне на технически изисквания и административни процедури във връзка с въздушните операции на оператори от трети държави в съответствие с Регламент (ЕО) № 216/2008 на Европейския парламент и на Съвета определя правила и процедура, по която оператори от трети държави, които искат да извършват полети на територията на ЕС, трябва да преминат.

## **4.2. Компетентни органи**

* **Международната организация за гражданско въздухоплаване** (ИКАО) е специализирана агенция на Организацията на обединените нации, създадена с Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване от декември 1944 г. (известна също като „Чикагската конвенция“), към която към днешна дата са се присъединили 193 държави. ИКАО приема нормите и „препоръчителните практики“, които трябва са задължителни за членуващите в нея държави, но не съществува задължаващ механизъм, чрез който да се гарантира тяхното спазване.
* **Европейската организация за безопасност на въздухоплаването (Евроконтрол)** е паневропейска граждансковоенна междуправителствена организация, създадена през 1963 г. с цел поддържане на безопасността в областта на управлението на въздушното движение. В Евроконтрол членуват 41 договарящи се държави. Сключено е споразумение за сътрудничество между Евроконтрол и Европейския съюз относно прилагането на единното европейско небе (ЕЕХ№. През 2011 г. Комисията определи Евроконтрол за първия „управителен орган на мрежата“ на ЕЕН до края на 2019 г. Евроконтрол беше определен също така за първия „орган за преглед на ефективността“ на ЕЕН за периода 2010—2016 г.
* **Европейска агенция за авиационна безопасност.** ЕААБ се стреми да гарантира най-високо общо равнище на авиационна безопасност за гражданите на ЕС и най-високо общо ниво на опазване на околната среда. Тя също така улеснява функционирането на вътрешния единен авиационен пазар.

## **5. Стратегически документи**

### **5.1. Стратегически план „Мобилност и транспорт“ 2020- 2024**

Стратегическият план определя цялостната стратегия на Европейската комисия за периода в областта на транспорта. Планът формулира 5 общи цели, към които са разработени специфични цели, както следва:

1. **Обща цел 1: Европейска зелена сделка**

***Специфична цел 1:*** Устойчива транспортна зона, която намалява въздействието на транспорта върху околната среда, осигурява по-здравословни и по-чисти алтернативи на мобилността и увеличава използване на устойчиви алтернативни транспортни горива за земя, вода и въздух както в ЕС, така и в ЕС и в световен мащаб.

1. **Обща цел *2***: **Европа подготвена за цифрова ера**

***Специфична цел 2****:* Интелигентен и иновативен транспортен сектор, който извлича максимална полза от цифровизация и автоматизация, подкрепени с подходящо финансиране.

1. **Обща цел 3**: **Икономика, която работи за хората**

***Специфична цел 3.1***: Напълно интегрирана и свързана трансевропейска транспортна мрежа с подходящо финансиране за стабилна и модерна европейска транспортна инфраструктура с напълно възстановена свързаност.

***Специфична цел 3.2***: Ефикасен и достъпен вътрешен пазар за транспорт, който задвижва икономическо възстановяване и се ръководи от ясни правила, които се прилагат и изпълняват последователно

1. **Обща цел 4:** **По-силна Европа в света**

***Специфична цел 4***: Европейски съюз, който действа единно в сътрудничество с ключови партньори и съседи за подобряване на връзките за свързаност, откриване на нови пазарни възможности и насърчаване на високи стандарти за безопасност и сигурност.

1. **Обща цел 5**: **Промотиране на европейския начин на живот**

***Специфична цел 5***: Гарантиране на високи нива на безопасност и сигурност на транспорта и адресиране на новите предизвикателствата пред сигурността и безопасността.

### **5.2. Стратегия за устойчива и интелигентна мобилност – подготвяне на европейския транспорт за бъдещето**

Европейската комисия обещава да замени курса на „постепенна промяна“, следван досега, с фундаментална трансформация. Това се изразява в няколко подхода, приложени към всички видове на транспорт.

До 2030 г. Комисията се стреми да има в Европа най-малко 30 милиона автомобили с нулеви емисии по пътищата и 100 климатично неутрални града, двойно по-висока скорост на железопътен трафик (в сравнение с 2015 г.), постигане на въглеродна неутралност за планирани, колективни пътувания за пътувания под 500 км и гарантиране, че автоматизираната мобилност се внедрява в голям мащаб и че морските кораби с нулеви емисии са готови за пазара. До 2035 г. големите самолети трябва да бъдат с нулеви емисии.

До 2050 г. Комисията очаква в ЕС почти всички автомобили, микробуси, автобуси и нови камиони да бъдат с нулеви емисии, железопътният товарен трафик да се удвои, а високоскоростният железопътен трафик ще се утрои, докато мултимодалната трансевропейска транспортна мрежа (TEN-T) трябва да бъде напълно функционираща, като по този начин се гарантира високоскоростна свързаност. Комисията иска да постигне това чрез укрепване на съществуващите правила, предлагане на ново законодателство и предоставяне на мерки.

В автомобилния транспорт Комисията иска допълнително да затегне стандартите за емисии на CO2 за автомобили и микробуси, както и за камиони и автобуси. Тя възнамерява да предложи по-строги стандарти за емисиите на замърсители на въздуха (Евро 7) за превозни средства с двигатели с вътрешно горене, без обаче да се посочва крайна дата за продажба на автомобили с двигатели с вътрешно горене в Европа. Мерките, предназначени да стимулират търсенето на превозни средства с нулеви емисии, включват не само въглеродно ценообразуване, данъчно облагане, пътни такси и промени в правилата за теглото и размерите, но също и действия, подкрепящи навлизането на тези превозни средства в корпоративните и градските автопаркове.

Железопътният транспорт трябва да бъде допълнително електрифициран, а където това не е осъществимо, трябва да се използва водород.Комисията ще предложи нови правила за продажба на билети, които биха улеснили продажбата на билети, които комбинират железопътен транспорт, въздушни и автобусни пътувания. За да даде нов тласък на железопътния товарен превоз, Комисията трябва да преразгледа правилата за железопътните транспортни коридори за товарен превоз и да ги интегрира с коридорите TEN-T в „европейски транспортни коридори“, което ще осигури допълнителен железопътен капацитет, ще подобри трансграничната координация и сътрудничество между железопътни оператори и ще улесни внедряването на нови технологии.

### **5.3. Европейски зелен пакт**

Изменението на климата и влошаването на състоянието на околната среда са заплаха за самото съществуване на Европа и света. За да се преодолеят тези предизвикателства, Европейският зелен пакт цели да допринесе за превръщането на ЕС в модерна, ресурсно ефективна и конкурентоспособна икономика и да гарантира, че:

* до 2050 г. няма нетни емисии на парникови газове
* икономическият растеж е отделен от използването на ресурси
* нито един човек или регион не е пренебрегнат.

Един от основните акценти на Европейския зелен пакт е транспортът. Европейската комисия предлага по-амбициозни цели за намаляване на емисиите на CO2 за нови леки и лекотоварни автомобили. Комисията също така насърчава разрастването на пазара на автомобили с нулеви и ниски емисии. По-специално тя се стреми да гарантира, че гражданите разполагат с необходимата инфраструктура за зареждане на тези автомобили за кратки и дълги пътувания.

В допълнение, през 2026 г. автомобилният транспорт ще бъде обхванат от търговията с емисии, като се постави цена на замърсяването, стимулира се използването на по-чисти горива и се реинвестира в чисти технологии.

Комисията предлага, също така, определяне на цени на въглеродните емисии за сектора на въздухоплаването, който досега е освободен. Тя предлага и насърчаване на използването на устойчиви авиационни горива – със задължение за самолетите да зареждат с устойчиви смесени горива за всички отпътувания от летища в ЕС.

За да се гарантира справедлив принос от страна на морския сектор към усилията за декарбонизация, Комисията предлага определянето на цени на въглеродните емисии да обхване и този сектор. Комисията предвижда да определи цели за големите пристанища да предоставят на плавателните съдове възможност за зареждане с електроенергия на брега, като по този начин се намалява използването на замърсяващи горива, които освен това са вредни за качеството на въздуха.

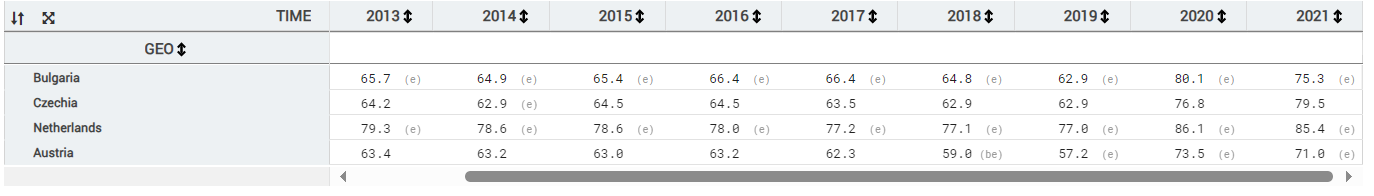
## **IV. ДЕЙНОСТ 2**

## **ДОБРИ ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ТРАНСПОРТ**

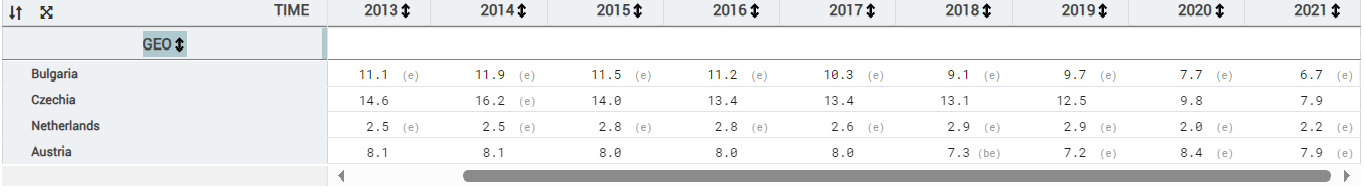
За целите на идентифицирането на добри практики, следва преди всичко, да бъде направена преценка на сходството между България и съпоставяните държави по отношение на някои основни показатели, свързани с територия, население, транспортна мрежа, източници на финансиране и други параметри, за да се оцени приложимостта на добрите практики. Възприемането на решения, заимствани от транспортната уредба на други държави, не следва да се бъде автоматизирано чрез „преписване“ на нормативни разпоредби, а следва да се извърши реална оценка на ефекта от прилагането му в хода на изготвяне на проекта на Закон за обществения транспорт.

Като отправна точка за сравнителния анализ, по-долу са представени графики на модалното разделение на пътническия транспорт в изследваните държави за периода 2013-2021 г.[[4]](#footnote-5). Данните се отнасят само за вътрешния (на територията на съответната страна) пътнически транспорт.

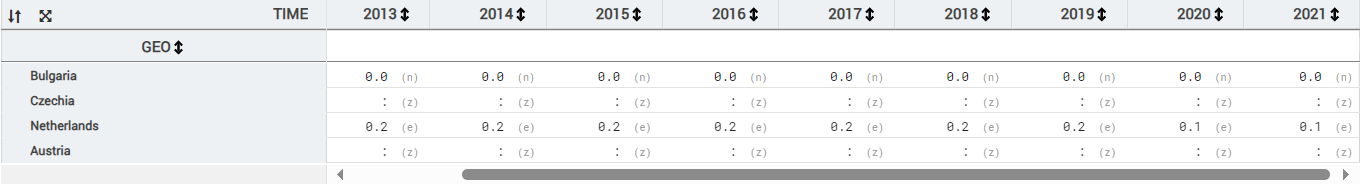
**Таблица 1. Дял на**  **шосейния транспорт с пътнически автомобил**

****

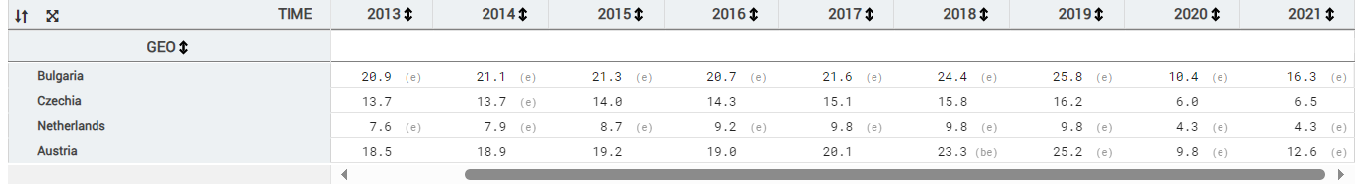
**Таблица 2. Дял на шосейния транспорт (автобуси и тролейбуси)**



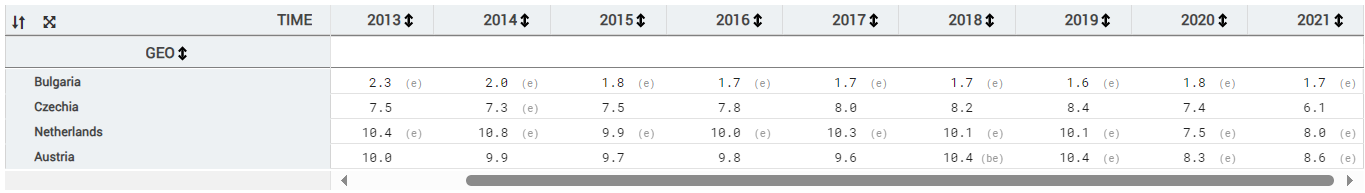
**Таблица 3. Дял на морския транспорт**



**Таблица 4. Дял на въздушния транспорт**

****

**Таблица 5. Дял на железопътния (влаков) транспорт**

****

## **ОБЩЕСТВЕН ТРАНСПОРТ В РЕПУБЛИКА АВСТРИЯ**

Австрия се отличава с много добре развита транспортна система, дължаща се до голяма степен на висококачествената транспортна инфраструктура – както по отношение на автомобилните пътища, така и по отношение на железопътната инфраструктура.

В транспортната индустрия на Австрия има малко под 40 000 фирми, в които работят общо над 200 000 служители. Водещите компании, които трябва да се отбележат, са Österreichische Bundesbahnen (ÖBB), Austrian Airlines и LKW Walter.

Утвърденият национален железопътен оператор на Австрия, ÖBB, превозва средно над 450 милиона пътници годишно със своите услуги и постига процент на точност от 96 процента на своите железопътни услуги, като по този начин се нарежда сред най-надеждните железопътни оператори в Европа. Въпреки това, с над 70 процента, транспортът с леки автомобили доминира в модалното разделение в Австрия, с малка конкуренция от други видове транспорт.

Железопътният пътнически транспорт в Австрия е частично либерализиран. По данни към 2021 г. държавният оператор ÖBB има най–голям пазарен дял по междуградски и междуселищни маршрути. WESTBahn осигурява междуградски транспорт по западната линия на Австрия между Залцбург и Виена.

Що се отнася до пътническия въздушен транспорт, най-натоварените летища в Австрия включват Виена, Инсбрук и Залцбург, въпреки че Виена посреща над шестнадесет пъти повече пътници годишно от другите летища в Австрия. Austrian Airlines, националната авиокомпания на страната и дъщерно дружество на Lufthansa, е класирана на девето място в света за 2021 г. сред най-добрите авиокомпании според индекс, базиран на различни фактори, включително точност, качество на услугата и обработка на жалби.

### **Обща нормативна уредба на обществения превоз на пътници**

#### **Федерален закон за регулиране на местния и регионалния обществен транспорт (Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz).**

Законът е приет през 1999 г. и определя организационната и финансовата основа за извършването на местен и регионален обществен пътнически сухопътен транспорт в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007. Транспортните услуги в закона са дефинирани като търговски и нетърговски, като във втората категория попадат услуги, финансирани от компенсации, с цел предоставяне на специални тарифи за всички пътници или за определени категории пътници. Законът урежда транспортните асоциации, които са форми на сътрудничество между транспортните компании за оптимизиране на цялостния спектър от услуги за обществен транспорт в интерес на осигуряването на използването на различни средства за обществен транспорт въз основа на тарифа на общността.

**Основни акценти на закона:**

***Железопътен пътнически транспорт***

Основната цел на правителството е да осигури обществена услуга за железопътен превоз на пътници.

*Редовни услуги в областта на автомобилния транспорт*

В тази част законът съдържа разпоредби, уреждащи компенсациите за държавните автомобилни превозвачи, като урежда тяхното постепенно намаляване след 2001 г.

***Местно и регионално транспортно планиране***

Провинциите и общините планират транспортна услуга, ориентирана към търсенето, като се съобразяват с основния договор за обществена услуга, сключван от правителството. Възлагането на договори за регионален и местен превоз се прави от общините и провинциите.

***Транспортни асоциации***

Законът урежда транспортните асоциации, които представляват форми на сътрудничество между транспортни фирми за оптимизиране на цялостния набор от местни и регионални обществени транспортни услуги в интерес на осигуряване на използването на различни средства за обществен транспорт на базата на общностна тарифа. За постигане на тези цели е необходимо тези асоциации да имат специални организации за управление.

Основните цели на транспортните асоциациите са свързани с: ориентация на границите на мрежата към пътническите потоци; национална единна система за ценообразуване; съвместимост в областта на системите за чекиране и видовете билети; гарантиране на критериите за качество. Териториалният обхват на асоциациите се основава на пъникопотока и може да обхваща различни провинции и дори да има международен характер.

Всяка транспортна асоциация за определена територия трябва да има организационна структура за управление, под формата на отделна компания, която има самостоятелна организационна структура спрямо транспортната асоциация. Тази компания може да бъде с дялово участие едновременно на местни власти и на възложители на транспортни услуги, или изключително на местни власти. Също така, може да бъде компания, в която не участват с дялове нито местни власти, нито възложители на транспорт, нито транспортни компании. Следните основни функции се възлагат на компанията, управляваща транспортната асоциация:

1. Рамкови изисквания за определянето и налагането на единна тарифа на асоциацията.

2. Координиране на реда (налагането) на транспортните услуги.

3. Контрол за спазване на критериите за качество в съответствие с изискванията на закона и за съответствие с разпоредбите на договора за транспортна услуга.

4. Извършване на специфични маркетингови и продажбени дейности.

5. Специфична информация за клиентите.

6. Арбитражна и клирингова къща за уреждане и разпределяне на приходите, включително безплатно пътуване за ученици и студенти. Ако е необходимо, от името на транспортните компании, фактуриране на междуфирмените мрежови тарифи и други приходи.

7. Предложения до местните власти за местно и регионално транспортно планиране.

8. От името на местните власти или трети страни Индивидуално планиране за сключване на договори за услуги (поръчки), включително оценки на разходите и приходите.

9. Изпълнение на договори за транспортни услуги, поръчване на транспортни услуги в редовния автомобилен транспорт, както и тръжни процедури от името на местни органи или трети лица.

10. Консултации във връзка с възлагането на концесии в съответствие със Закона за автомобилните линии и Закона за железопътния транспорт от 1957 г., що се отнася до концесиите, свързани с маршрутите.

11. Мерки, свързани с паралелни услуги.

***Избягване на паралелен трафик, подобряване на връзките***

Законът постановява, че трябва да се избягват успоредни маршрути между автомобили или между автомобилни и железопътни линии и моторни линии, които не са необходими за транспортната политика. Вместо такива паралелни услуги, следва да се обмисли подобряване на предлагането или обслужването на други райони, по-специално области, които не се обслужват или не се обслужват в достатъчна степен от обществения транспорт. Конкуренцията не е забранена, като се допускат паралелни линии, но операторите на паралелни линии или маршрути, които не се експлоатират на търговски начала и за които се предоставят субсидии, трябва да плащат месечна такса, при условие, че тези линии не са необходими за транспортната политика.

Определянето дали е налице паралелна услуга, която трябва да плаща месечна такса, е задължение на транспортните дружества, описани по-горе, като съответното дружество определя и размера на дължимата такса до степента на загуба на транспортното предприятие, засегнато от паралелната услуга. Плащанията се извършват към съответното транспортно дружество и средствата се използват за заплащане на допълнителни транспортни услуги или за мерки за повишаване на качеството на услугите.

***Финансиране***

Общественият пътнически транспорт се финансира от средствата, отпуснати на транспортните компании. Средствата за компенсации на пътническия превоз като обществена услуга идват от бюджета на министерство на транспорта

***Безплатно пътуване за ученици и студенти и специални тарифи за определени категории пътници***

Средствата за безплатно пътуване на ученици и студенти се поемат от министъра на семействата и младежта. Средствата за специални тарифи за определени категории пътници се набавят от институцията, която изисква прилагането на такива специални тарифи.

***Прозрачност***

Провинциите определят орган, който отговаря за всички нетърговски услуги в местната компетентност на провинцията и оповестява информация за всички компенсационни плащания и парични потоци за такъв тип услуги.

***Качество***

Спазването на критериите за качество на транспортната услуга са законодателно регламентирано условие за изплащане на компенсации за превозвачите. Тези критерии се отнасят до следните аспекти на транспортното обслужване:

* достъпност, която включва аспекти като достъп на хора с увреждания, свързаност на дестинации, интегрираност между отделните видове транспорт, удобна форма на билетите, свързаност със селските и периферни райони;
  + експлоатационна безопасност;
  + липса на нарушения на трудовото законодателство;
* осигуряване на комфорт при пътуването, изразяващо се в намаляване на времето за пътуване и осигуряване на чистота;
  + национални единни и кросмодални информационни системи за тарифи, разписания, избор на маршрут и опции за трансфер.
  + положително въздействие върху околната среда чрез намаляване на емисиите на замърсители.
  + възможност за използване на транспортни средства с билети на транспортните асоциации.

***Такса за свързващ транспорт***

Законът оправомощава общините да събират такса за покриване на разходите за присъединяване на обществения транспорт до търговски обекти с площ над 10 000 м2 (например: кина, увеселителни паркове, молове и др.). Таксата се събира на квадратен метър площ на обекта, на месечна база или еднократно, като приходите от нея не трябва да надвишават прогнозните разходи за изграждане на обществен транспорт до съответния обект, както и за допълнителното оборудване в тази връзка. Таксата се заплаща от собственика или от ползвателя на съответния търговски обект. Задължението за заплащане на тази такса не се прилага, ако собственикът на обекта сам осигури или възложи изпълнението на услугата за обществен транспорт до обекта.

### **1.2. Нормативна уредба на обществения превоз на пътници с железопътен транспорт**

**Железопътният транспорт в Република Австрия е регулиран от два основни законови** нормативни акта и редица подзаконови актове.

**1.2.1. Федерален закон за железниците**

Законът е приет през 1957 г. и е изменян десетки пъти от приемането си до момента. Законът регламентира видовете железопътен транспорт и железопътните предприятия – оператори на инфраструктура и превозвачи, както и редица други важни въпроси, свързани с уредбата на железопътния транспорт: строителство и експлоатация на железопътни линии, изграждане и експлоатация на подвижен състав по железниците и движение по железниците; пресичания с маршрути за движение, железопътни прелези; регулирането на пазара на железопътния транспорт; достъп до други железопътни линии; регулаторен контрол; изисквания за оперативна съвместимост; изисквания към машинистите на влакове, нотифицирани органи, определени органи и акредитирани вътрешни органи; специални правила за безопасност и условия за надзор.

Дейността на превозвачите подлежи на лицензиране, като са уредени условията и процедурата по издаване на лиценз. За предоставяне на услуги по градски и крайградски превоз на пътници може да се предостави концесия, освен ако вече не е дадено разрешение за този вид железопътна услуга, въз основа на лиценз. Концесията се предоставя въз основа на заявление от превозвача, ако са изпълнени определени условия, свързани с надеждност и с финансова стабилност.

**Законът урежда още и следните въпроси:**

***Разпределяне на инфраструктурен капацитет***

Правилата за разпределяне на инфраструктурен капацитет трябва да почиват на обективни и недискриминационни условия. Може да се сключи рамково споразумение с лицата, които имат право да ползват инфраструктурен капацитет, което надхвърля валидността на разписанието.

***Разписание***

Влаковото разписание се изготвя от разпределящия орган веднъж годишно. Съответният времеви интервал на работните разписания се определя по взаимно съгласие в рамките на сътрудничеството между разпределящите органи, като се вземат предвид разпоредбите на правото на Съюза. Ако такова консенсусно решение не бъде постигнато, този интервал се определя с наредба на федералния министър на транспорта, иновациите и технологиите.

Изрично е предвидено, че при претоварена инфраструктура, приоритет имат транспортните услуги за пътнически превоз и обществената транспортна услуга.

#### **1.2.2. Федерален закон за частните железници**

Законът е приет през 2004 г. и се прилага за оператори на основни линии и разклонения, които не са посочени във Федералния закон за железниците. Законът урежда още и разходите за компенсиране на обществени услуги чрез предоставяне на специални тарифи за предоставяне на железопътни транспортни услуги на частни железници и за предоставяне на финансови вноски за железопътната инфраструктура на частните железници. Размерът на компенсациите за частните железници при предоставяне на обществена услуга, се определя от министъра на транспорта, съвместно с министъра на финансите, като в поръчката за възлагане на услугата се договаря размерът на тарифните намаления и компенсациите за произтичащите от тях загуби. Министърът на транспорта може да разпореди частните железници да правят финансови вноски в полза на железопътните предприятия, които експлоатират инфраструктурата. Железопътните предприятия, които експлоатират частна железопътна линия, са освободени от общински данък в размер на 66 % от данъчната основа, ако основната им дейност е експлоатацията на железопътното предприятие.

### **1.3. Нормативна уредба на права на пътниците**

**1.3.1. Федерален закон за железопътния транспорт и правата на пътниците**

Законът урежда редица права на пътниците, сред които правата съобразно Регламент (ЕО) № 1371/2007, правата на пътниците със сезонни билети, правата в случай на невъзможност за отпътуване, закъснение или отмяна на влаково пътуване. Законът урежда още задълженията за превоз на пътници и товари, изискванията към билетите и осигуряването на информация за влаковото разписание, случаите, в които могат да се начисляват допълнителни такси и глоби. Деца до 6 години се превозват безплатно, а деца между 6 и 15 години на половин цена на билета. В закона намира уредба и изискването към организиране на чакални, спомагателни услуги и задълженията за предоставяне на информация на пътниците.

Законът урежда и създаването на Консултативен съвет за правата на пътниците към министъра на транспорта. Задачата на Консултативния съвет за правата на пътниците е да съветва министъра по въпроси, свързани с правата на пътниците и критериите за качество на обществените услуги. Членове на Консултативния съвет са:

1. представител на Федералното министерство на транспорта, иновациите и технологиите,

2. представител на Федералното министерство на икономиката, семейството и младежта,

3. представител на Федералното министерство на труда, социалните въпроси и защитата на потребителите,

4. представител на предприятието Железопътен контрол

5. представител на Федералната камара на труда,

6. представител на Австрийската федерална икономическа камара.

В отделна глава на закона са уредени изискванията за превоз на товари, изискванията към опаковането им, правото на проверка и специалните промоции за превоз. По отношение на използването на вагони и железопътна инфраструктура законът препраща към Конвенцията за международните железопътни превози (COTIF).

#### **1.3.2. Федерален закон за Агенцията за правата на пътниците**

Законът е приет през 2015 г. и урежда създаването на Агенция за правата на пътниците. Тя е създадена сцел изясняване и извънсъдебно уреждане на спорове или жалби, произтичащи от превоза на пътници или пътници по железниците, с автобусни линии, във въздухоплаването и корабоплаването и изпълнява функциите на правоприлагащ орган по няколко европейски регламента, уреждащи правата на пътниците. Функциите на тази агенция се изпълняват от държавното предприятие „Железопътен контрол“ (Schienen-Control GmbH). Уредено е финансирането на агенцията от държавния бюджет и от арбитражни такси, заплащани от страните в производствата. Законът урежда още и процедурата по разглеждане на жалби и помирителна процедура, както и условията за сътрудничество с други органи.

### **1.4. Нормативни уредба на обществения превоз на пътници с автомобилен транспорт**

#### **1.4.1. Федерален закон за редовните линии на моторни превозни средства**

Законът е приет през 1999 г. и определя, че редовният автомобилен транспорт е редовният превоз на пътници с моторни превозни средства от автомобилните превозвачи на пътници по даден транспортен маршрут, при който пътниците се качват и оставят на предварително определени спирки. Редовният автомобилен транспорт е достъпен за всички, независимо от задължението за резервация.

**Основни акценти на закона:**

***Лицензиране***

Режимът за извършване на превозна дейност е лицензионен, като лицензът се издава от губернаторът на провинцията, а когато линията обхваща повече от една провинции, заявлението за лиценз се подава до провинцията, в която се намира началната, или крайната точка. Уредени са задълженията на превозвача и на назначения от него ръководител на транспортната дейност. Законът урежда и междуправителствени споразумения за уреждане на условията за международен редовен автомобилен транспорт.

Услуга за обществен транспорт с нетърговска цел може да бъде възложена само в съответствие със законодателството в областта на обществените поръчки и Регламент (ЕО) N 1370/2007.

***Превозна тарифа***

Цената на билета се определя от транспортната асоциацията (уредена в Закона за обществения транспорт) и важи за всички автобуси в мрежата. Компенсациите за някои категории пътници, които ползват намалена тарифа, се заплащат от трети лица (организации или държавни структури), за чиято сметка са тези компенсации.

***Спорове***

Законът урежда редът за подаване и разглеждане на жалби до Агенцията за правата на пътниците.

***Спирки и разписания***

Определянето на спирките също е нормативно регулирано – то се извършва от губернатора на провинцията по заявление на превозвача, при съблюдаване на определени изисквания.

Транспортните разписания се изготвят веднъж годишно и се представят за обсъждане с предприятията за обществен железопътен транспорт и предприятията за обществен транспорт, в чийто транспортен сектор изцяло или частично попада моторизираната линия, с търговските камари и с камарите на работниците и служителите, както и с другите заинтересовани страни. Преговорите по утвърждаване на разписанията се водят от организациите на транспортните асоциации.

***Балансиране на транспортните интереси, насърчаване на сътрудничеството и транспортно планиране***

Законът постановява, че за да се оптимизира общественият пътнически транспорт, надзорните органи трябва да насърчават балансирането на интересите на различните видове обществен транспорт и координирането на техните услуги и такси. За тази цел те насърчават доброволното сътрудничество и сдруженията на предприятия под формата на транспортни асоциации на общността. Това са асоциации на титулярите на индивидуални лицензии с цел съвместно опериране на две или повече от техните моторни линии с редовни курсове и единни тарифи.

Законът съдържа и обща разпоредба, че надзорните органи трябва да допринесат за постигането на специфичните цели на федералното и държавното транспортно планиране, при което интересите на автомобилните превозвачи на пътници трябва да бъдат взети предвид по подходящ начин.

***Автобуси по заявка и таксита за споделени повиквания***

Автобусите по заявка са национални редовни автомобилни транспортни услуги, които:

a) действат само по заявка и осъществяват желаните връзки в рамките на лицензирана маршрутна система само ако има заявки за тях от съответните спирки, или

б) оперират само по конкретен основен маршрут от маршрутната система без повикване, но се отклоняват от основния маршрут, ако са получени заявки да обслужват необходимата спирка (спирка по заявка), след което се връщат по основния маршрут и продължават до крайната спирка.

За превозната дейност на автобусите по заявка също се изисква лиценз, като спирките на такива автобуси са обозначени по специален начин.

Такситата за колективно ползване предоставят таксиметрови превози на пътници до желана дестинация в рамките на определена зона след предварителна резервация по телефона. Превозът се извършва с таксита, специално обозначени като таксита за споделени повиквания при фиксирани часове на заминаване от специално определени точки на заминаване за фиксирана тарифа. Законът предвижда, че таксиметровата индустрия няма право да набира пътници на редовни автобусни спирки, но споделените таксита могат да използват тези спирки като отправни точки извън дневното работно време на моторните линии или, с одобрението на титуляря на лиценза, през работното време.

Законът урежда още следните въпроси: изисквания към превозните средства, правоспособност и обучения на водачите, задължения за докладване на аварии и инциденти, правомощия на надзорните органи и административно-наказателни разпоредби.

#### **1.4.2. Федерален закон за случайния пътнически превоз с моторни превозни средства**

Законът е приет през 1996 г. Законът урежда търговския превоз на хора с моторни превозни средства и работното време на самостоятелно заетите водачи в търговския транспорт на лица с автобус. Такъв вид превоз се извършва въз основа на лиценз. Лицензът се предоставя за определен брой моторни превозни средства, като превозът може да обхваща следните случаи:

1. за превоз на пътници с омнибус, които се предлагат за ползване от всеки с индивидуално разпределение на местата на обществени места (екскурзионни автомобили);

2. за превоз на затворена група участници с автобус, с осигуряване на шофьора въз основа на специални поръчки (поръчки) (бизнес с автомобили под наем); или

3. за превоз на пътници с леки автомобили, които се държат на разположение за ползване от всички на обществени места или са заявени с помощта на комуникационни услуги (превоз на пътници с автомобил – такси); този търговски лиценз включва и единствения превоз на стоки, които могат да бъдат превозвани от едно лице без помощта на технически помощни средства, както и транспортирането на затворена група участници въз основа на специални поръчки (поръчки); или

4. за превоз на гости с настаняване (болногледачи) и служители на заведения за настаняване с настаняване на гости, санаториуми, почивни станции и т.н. с моторните превозни средства на тези предприятия от собствените им предприятия до приемни центрове за обществен транспорт и обратно, както и за превоз на гости на места за настаняване.

Изискванията за получаване на лиценза включват условия за надеждност, професионален капацитет и надеждност, както и изискване за осигуряване на паркоместа на територията на общината, на която се извършва превозът. За всяка компания в търговията с екскурзионни автомобили, бизнеса с градски туристически обиколки и бизнеса с автомобили под наем с автобуси, трябва да бъде назначен ръководител на транспортната дейност, отговарящ на определени законови изисквания.

Законът регламентира и изисквания към упражняването на търговската дейност и обозначаване на автомобилите, с които тя се извършва. За случаен превоз може да се определят свързващи такси на ниво провинция или за цялата страна. Законът урежда още изискванията към водачите на такива моторни превозни средства, както и съдържа административно – наказателни разпоредби.

### **1.5. Нормативна уредба на обществения превоз на пътници с въздушен транспорт**

#### **Закон за въздухоплаването**

Законът е приет през 1957 г. и урежда изискванията за регистрация на въздухоплавателни средства, правила за безопасност на полетите и за използване на въздушното пространство, застраховане и отговорност, организациите във въздухоплаването и други въпроси, свързани с гражданската авиация.

Превозната дейност с въздушен транспорт се извършва от лицензирани превозвачи. Въздушните превозвачи могат, без отделно разрешение съгласно авиационното право, да извършват такива спомагателни операции, които пряко и изключително обслужват транспортните задачи на същата компания.

### **1.6. Нормативна уредба на обществения превоз на пътници с воден транспорт**

#### **1.6.1.Закон за вътрешното корабоплаване**

Законът се прилага за обществените и частни водни обекти, изброени в приложение към него.Законът урежда основните корабни операции, регулирането на безопасността на корабоплаването, регулирането и контролът на дейността.

Търговското корабоплаване се извършва въз основа на лиценз. Уредени са условията за издаване на лиценз и процедурата по издаването му. Корабните компании, превозващи пътници по редовни линии, и фериботните компании трябва да изготвят транспортни цени, условия за превоз и разписания и да ги публикуват ежегодно, най-малко две седмици преди началото на дейността, чрез изпращане по пощата и, ако е необходимо, по друг подходящ начин за своя сметка. Обявените разписания, тарифи и условия за превоз са задължителни за корабните компании; Те се коригират в случай на изменение и се отстраняват в случай на изтичане на срока. Тарифите и условията за превоз се прилагат по един и същ начин за всички, с изключение на груповите пътувания. Корабните компании, са задължени да превозват, ако лицата, които желаят да използват услугите на такава корабна компания, отговарят на условията за превоз и разрешеният брой пътници на плавателния съд или поплавъка не е надвишен.

### **1.7. Други постижения в областта на обществения транспорт**

***Единен превозен билет***

От 2021 г. Република Австрия е въвела единния превозен билет „KlimaTicket Ö”. Целият обществен транспорт в цяла Австрия може да се използва с един билет, чиято цена е 1 095 евро. Във Виена цялата система на обществения транспорт може да се използва само за 365 евро годишно.

***Алтернативни транспортни концепции***

Така нареченият „микро обществен транспорт“ е гъвкава транспортна услуга, ориентирана към търсенето. Системите за микрообществен транспорт покриват транспортното търсене на дадена община или малък регион (в различните общини) и имат следните основни функции:

* Захранваща функция за укрепване на местния обществен транспорт, поради което те стават неразделна част от този обществен транспорт;
* Функция по снабдяване за обезпечаване на услуги от общ интерес: Чрез компенсиране на съществуващите дефицити в осигуряването на регионална мобилност системите за микрообществен транспорт могат да подкрепят търсенето на местни комунални услуги и по този начин да намалят миграционните тенденции в селските райони.
* Функция за оптимизация за повишаване на рентабилността и оптимизиране на разходите в обществения транспорт: В райони и времена на ниско търсене системите за микрообществен транспорт могат да предложат привлекателна алтернатива, която не би могла да бъде финансирана с традиционна редовна услуга поради възможната заместваща функция на „класическите“ редовни услуги с нисък коефициент на възстановяване на разходите.

Микро обществения транспорт се финансира на проектен принцип от фонд „Климат и енергия“ на федералното правителство, а от 2016 г, програмата се управлява изцяло от транспортното министерство на Австрия. Понастоящем в Австрия има около 250 микро-обществени транспортни услуги, повече от една четвърт от които са възможни благодарение на доброволчески услуги. Около 11 % от всички проекти за микро-обществен транспорт се захранват от електрически превозни средства.

Микросистемите за обществен транспорт трябва да допълват или заменят съществуващите обществени транспортни услуги, но не трябва да се конкурират със съществуващите транспортни услуги, които са достатъчно търсени.

Микросистемите за обществен транспорт трябва да отговарят на специалните потребности от мобилност на определени целеви групи (така например броят на използваните превозни средства се определя от търсенето в момента, той е променлив и може да бъде адаптиран в кратък срок). Чрез увеличаване на предлагането на мобилност за немоторизирани групи от населението се допринася за подобряване на социалната приобщеност.

Преминаването към система за микрообществен транспорт може да донесе допълнителни предимства за потребителя поради по-силната ориентация към клиента и по-голямата гъвкавост. Полезните взаимодействия се използват чрез сътрудничество с други местни услуги за мобилност (например храна на колела) и сътрудничество с регионални компании. Това засилва сближаването в общината/региона.

Решението е насочено към дългосрочна експлоатация. Икономическата жизнеспособност на проектите трябва да бъде осигурена след периода на финансиране.

За традиционните редовни услуги е трудно да отговорят на търсенето на местна мобилност в периферните места. Ако е възможно да се заменят неефективните услуги в съществуващите транспортни системи (например слабо използвани автобусни линии) със системи за микрообществен транспорт, които са подходящи за клиенти, ефективността ще бъде повишена. Системите за микрообществен транспорт могат да се управляват и в сътрудничество с таксиметрови компании и компании за автомобили под наем. Важно е да се разработят нови възможности за сътрудничество и бизнес области, които облекчават таксиметровата компания от част от корпоративния риск, но в същото време отчитат по-висока степен на използване.

***Klimaaktiv mobil***

Инициативата klimaaktiv mobil на федералното министерство има важен принос за изпълнението на австрийската стратегия в областта на енергетиката и климата, както и за ангажиментите на ЕС в сектора на климата и енергетиката в четирите области на възобновяемата енергия, енергоспестяването, строителството и обновяването и мобилността.

В рамките на klimaaktiv mobil фокусът е върху насърчаването на екологосъобразна и насърчаваща здравето мобилност: чрез щадящо климата управление на мобилността и насърчаване на алтернативни задвижвания (например електромобилност) и възобновяема енергия в транспортния сектор, както и насърчаване на колоезденето и ходенето пеша и иновативни услуги за обществен транспорт.

***Планиране на маршрут***

Макар да не е уредено като нормативно задължение, на страницата на Австрийското министерство на транспорта е достъпна услуга по планиране на маршрут с обществен транспорт от т. А до т. Б - <https://route.bmk.gv.at/>. Услугата предоставя възможност пътуващият да намери подходящ обществен транспорт от началната до крайната дестинация, като се указва видът на транспорта, линията, спирката, времето за пътуване, както и емисиите на въглероден диоксид в резултат от пътуването и сравнение колко вредни емисии биват спестени, ако се предпочете обществен, вместо личен автомобилен транспорт.

***Мерки за насърчаване ползването на обществен транспорт и за намаляване на емисиите на CO2***

Основен приоритет на австрийското правителство в областта на развитието на транспорта, е развитието на климатично неутрален транспорт и намаляване на въглеродните емисии.

***Достъпност за хора с увреждания***

Австрия има множество добри практики в областта на достъпността на транспортната инфраструктура за хора с увреждания. В тази връзка следва да се посочи, че по-голяма част от автобусите са нископодови или имат осигурена рампа или асансьор за достъп на колички. Подобна е ситуацията и при повечето влакове. На гарите и спирките е осигурена звукова информация, машините за билите и гишетата на големите гари са преустроени, така че да са достъпни за хора с увреждания. Разработват се проекти за насърчаване и улесняване на пътуването и на лица с психически проблеми, които да им позволяват да се придвижват без страх и неудобство.

В обобщение на гореизложеното могат да се изведат следните

|  |
| --- |
| **Добри примери от Република Австрия**   * **Специално законодателство, уреждащо обществения транспорт по суша (автобусен и железопътен) и правата на пътниците;** * **Регулация на транспортните асоциации, които защитават интересите, както на превозвачите, така и на пътниците;** * **Организационни структури към транспортните асоциации, на които са възложени функции по контрол за спазване на нормативните и на договорните критерии за качество на транспортната услуга;** * **Изисквания за прозрачност относно услугите от обществен интерес и публикуване на информация за извършените компенсационни плащания;** * **Нормативно регламентиране на стандарти за качество на транспортната услуга и поставянето им като условие за изплащане на компенсация;** * **Такса присъединяване към мрежата на обществения транспорт, заплащана от собствениците на големи търговски обекти, с цел осигуряване на транспорт до тях;** * **Единна нормативна защита на правата на пътниците чрез отделен закон, Агенция за защита на правата на пътниците и Консултативен съвет за правата на пътниците към министъра на транспорта;** * **Законово уреден приоритет на обществената услуга за пътнически превоз при разпределяне на железопътния капацитет;** * **Автобуси по заявка и таксита за споделени пътувания;** * **Единен превозен билет „Klima Ticket”, валиден за цялата мрежа на обществения транспорт;** * **Наличие на алтернативни и гъвкави транспортни услуги като микрообществения транспорт;** * **Множество правителствени инициативи, насърчаващи използването на екологичен транспорт, намаляващ въглеродните емисии: проекти за финансиране на еко транспорт; стратегии за ходене и за колоездене; популяризиране на предимствата на обществения транспорт, мерки за достъпност на хора с увреждания;** * **Единна информационна система, достъпна на страницата на Федералното министерство на транспорта, позволяваща планиране на маршрут с всички видове обществен транспорт, чрез лесен потребителски интерфейс.** |

## **ОБЩЕСТВЕН ТРАНСПОРТ В РЕПУБЛИКА ЧЕХИЯ**

Общественият транспорт в Чехия е услуга, регулирана, организирана и преимуществено съфинансирана от публичния сектор с цел преодоляване на модалното разделение и постигане на по-добър, безопасен живот и по-чиста околна среда.

Интересът към ползването на обществен транспорт в Чехия се дължи основно на няколко фактора, свързани с модернизиране на железопътни коридори, въвеждане на нови превозни средства по чешките железници, отваряне на железопътния пазар, въвеждането на нови услуги във влаковете, но също така и осигуряване на интегриран график, създавайки възли в ключови станции в мрежата, свързани с увеличаване на обема на трафика и въвеждането на експресен сегмент по няколко ключови маршрута. Увеличението на железопътния пътнически транспорт между 2010 г. и 2018 г. е с 56 %[[5]](#footnote-6) и въпреки това все още водещ е автомобилният транспорт. Целта е приоритетен да стане железопътният транспорт, с оглед неговите екологични предимства.

Отварянето на пазара на обществени услуги за превоз на пътници е факт по отношение на автобусния транспорт от 2019 г. в Чехия, а по отношение на железопътния транспорт към 2021 г. данните показват, че също е постигната конкуренция на пазара. Държавният оператор Czech Railways (CR) държи основен пазарен дял, въпреки че се конкурира по междуградски маршрути с оператори с отворен достъп LEO Express и RegioJet. В допълнение към CR още две компании - Arriva и GW Train Regio предоставят регионални услуги.

Предвижда се през 2033 г. мрежата постепенно да бъде разделена на оперативни групи и през тези години постепенно да започнат нови договори за обществени услуги, обикновено свързани с изискване за подобрено качество или нови превозни средства.

В контекста на либерализацията следва да се отбележи, че се наблюдават и някои проблеми, които не са възниквали преди - типичен пример е собствеността върху автобусни спирки или предоставянето на помощни услуги в железопътните гари, тарифните въпроси (единни документи за пътуване), отношенията между превозвачите при разпределението на услугите по инфраструктурата и др. Сериозно предизвикателство е и капацитетът на железопътната мрежа, която е претоварена. Други проблеми, резултат от отворения пазар на железопътни услуги, са свързани с липса на установен системен график, трудности при съставяне на разписанието, задължителна резервация на места, което затруднява планирането на пътуванията и води до използване на променливи тарифи, типични за въздушните превозвачи. Решения в тази посока се търсят в изграждането на нови коловози, но също така, държавата обмисля и въвеждане на концесионен модел, както и въвеждане на единна тарифна система.

Управлението на обществения транспорт в Чехия е децентрализирано. Регионалният железопътен транспорт се възлага от регионите, като се заплаща 30 % от държавата и 70 % от бюджета на съответния регион. Регионалният автобусен транспорт също се възлага от региона и се финансира предимно от бюджета на региона. Градският транспорт (транспорт със специални релси, трамваи, тролейбуси, градски автобусни транспортни линии с възможно добавяне на избрани железопътни транспортни линии, избрани въжени линии и избрани водни транспортни услуги) е най-голямата част от обществения транспорт и се възлага и управлява от общините. Държавата няма намеса при организирането на транспорта на регионално и местно ниво, макар че тя заплаща голяма част от стойността на регионалните влакове. В тази връзка, в Концепцията за обществен транспорт 2020-2025 г. се поставят на обсъждане вариант за въвеждане на модел на управление с национален координатор. Този въпрос предстои да бъде разгледан и решен в Чехия.

### **2.1. Обща нормативна уредба на обществения превоз на пътници**

**2.1.1. Закон № 194/2010 Coll. за обществените услуги за пътнически превоз**

Законът за обществените услуги за пътнически превоз е приет на 20.05.2010 г. Този закон урежда реда за осигуряване на транспортни услуги чрез обществени услуги за пътнически превоз с обществен железопътен превоз на пътници на национално и местно ниво, урежда обществен редовен автомобилен транспорт и редът за предоставяне на обществени услуги за пътнически превоз във вътрешното корабоплаване.

**Основни акценти на закона:**

***Компетентност***

Общините и областите имат самостоятелна компетентност за транспортното обслужване на тяхна територия.

Областите и общините в своята самостоятелна компетентност определят обхвата на транспортното обслужване и осигуряват транспортно обслужване от обществените услуги при превоз на пътници с обществен железопътен пътнически транспорт и обществен линеен автобусен транспорт и тяхната взаимосвързаност.

Транспортно обслужване при превоз на пътници с обществен железопътен пътнически транспорт с влакове от националния транспорт, които имат надрегионален или международен характер в съседна териториална област на друга държава, може да се предостави след предварително съгласуване със съответния публичен орган на друга държава. За такъв вид транспорт отговаря държавата.

***Компенсации***

Министерството на транспорта, съгласувано с Министерството на финансите, определя максималния размер на обезщетението и начина на това определяне за периода на действие на договорите за обществени услуги в превоза на пътници.

Предвидената в договора за обществен превоз компенсация се заплаща от бюджета на съответния клиент (това може да е община, регион или държавата). Преди сключване на договора чрез директно възлагане или чрез поръчка, кандидатът представя финансов модел на разходите, приходите и нетните приходи, които ще бъдат генерирани от договора. Не се допуска сключване на договор въз основа на финансов модел, който предвижда свръхкомпенсация, а ако все пак такъв договор бъде сключен, то той е нищожен. Правилата за изготвяне на финансовия модел са уредени в подзаконова нормативна уредба.

При изготвяне на държавния бюджет се взимат предвид данните и икономическото осигуряване на сключените договори от държавата, регионите и общините и на тяхна база Министерство на транспорта планира бюджета за транспорт. Ако разходите на превозвача нараснат и това крие риск от намаляване на обхвата на транспортните услуги с повече от 10 %, Министерството на финансите решава дали да предостави на клиента субсидия въз основа на заявление или да приложи бюджетна мярка за осигуряване на транспортни услуги от държавния бюджет съгласно друга законова регламентация (чрез изменение на закона за държавния бюджет).

***Транспортно планиране и интегриран транспорт***

Законът урежда, че транспортното планиране се извършва с транспортна концепция, разработвана от Министерство на транспорта и одобрявана от правителството за срок от 5 години. Плановете за транспортно обслужване са в съответствие с концепцията и се разработват също за срок от 5 години. Съдържанието на концепцията е нормативно регламентирано и включва:

а) основните цели и приоритети на държавата в областта на обществените услуги в превоза на пътници за осигуряване на устойчиво развитие на територията, опазване на околната среда и жизнените потребности на населението, като се отчита особено възрастта му, държавна здравно и социално положение,

б) основните опорни оси на предоставянето на обществени услуги в превоза на пътници и местоположението на основните трансферни възли на национално ниво,

в) основната рамка за сътрудничество на държавата, регионите и общините при предоставянето на транспортни услуги;

г) инструменти за нейното изпълнение.

Планът за транспортно обслужване се изготвя от държавата, областта или общините, които възнамеряват да предоставят транспортни услуги. Областите и общините могат поотделно или съвместно да учредяват юридическо лице (наричано „организатор“) за изпълнение на задачи по създаването и организирането на интегрирани обществени услуги по превоза на пътници. Организаторът може да бъде упълномощен да състави план за транспортното обслужване на територията от името на областта или общината или да сключи договори за обществени услуги при превоз на пътници на определена територия и в определени видове транспорт. Планът за транспортно обслужва обхваща следните въпроси:

а) описание на предоставяните обществени услуги в превоза на пътници;

б) очаквания обхват на предоставеното обезщетение;

в) графика за сключване на договори за обществени услуги и реда за сключване на тези договори;

г) графика и начина на интегриране, ако клиентите участват в организирането на интегрирани обществени услуги при превоза на пътници;

д) максимални тарифи за пътници, ако се определят от клиента;

е) други данни, свързани с финансирането и рентабилното предоставяне на обществени услуги по превоза на пътници, определени с пряко приложимия регламент на Европейския съюз.

Изисква се планът за транспортно обслужване да осигури предоставянето на информация за единно разписание и тарифа на едно място.

***Таксуване на пътници***

Законът изисква свързаност между системите за електронно плащане и регистрация на пътници. Уреден е и единният превозен документ при обществен железопътен превоз на пътници по републиканска или регионална железопътна линия.

***Ред за предоставяне на обществени услуги***

Законът урежда реда за предоставяне на обществени услуги, както и стандарти за качество и безопасност на транспортната услуга, които са изведени в приложение към закона. Минимални стандарти са заложени и в подзаконова нормативна уредба, а при възлагане на услуги за обществен превоз, възложителят може да определи по-високи изисквания.

Обществената услуга за превоз може да бъде възложена чрез тръжна процедура или чрез директно възлагане. Уредени са изискванията за провеждане на тръжната процедура за възлагане на превоз на пътници и за изменение на договора за възлагане. Превозвачът има право, при откриване на нова процедура или при директно възлагане, да поиска в условията да се съдържа задължение за новия превозвач да закупи превозни средства, отговарящи на определени условия.

Условията за предоставяне на обществена услуга за превоз по железопътни линии чрез поръчка или директно възлагане по реда на Регламент 1370/2007 се прилага, в случаите, когато:

a) пътниците заплащат цената на билета на превозвача,

б) на превозвача е предоставено изключително право или е обезщетен при предварително договорени условия от публичните бюджети; и

в) обезщетението не изключва търговския риск на превозвача, свързан с размера на приходите от тарифи за предоставяне на обществени услуги за пътнически превоз.

Ако не са изпълнени горните условия, възлагането на превоз по железопътни линии се извършва по реда на чешкия Закон за обществени поръчки.

***Спешно възлагане***

Уредена е възможността и за спешно възлагане на обществената услуга в следните случаи: Ако има прекъсване в предоставянето на обществени услуги за пътнически превоз или такова прекъсване е предстоящо, възложителят може, в съответствие с пряко приложимия регламент на Европейския съюз да:

a) възлага обществена поръчка за услуга за пътнически превоз за предоставяне на въпросните обществени услуги чрез пряко възлагане;

б) да разшири вече сключен договор за обществена услуга за пътнически превоз до предоставянето на въпросните обществени услуги без конкурентна тръжна процедура; или

в) с решение да предостави съответните обществени услуги на превозвач, който е транспортен оператор съгласно друго законодателство.

***Контрол на договорите за обществен превоз***

Службата за защита на конкуренцията има контролни функции по отношение на процедурата за възлагане на договорите за транспортни услуги. Службата:

a) решава дали клиентът е процедирал в съответствие с този закон и пряко приложимата правна уредба на Европейския съюз,

б) налага корективни мерки и административни санкции;

в) констатира нарушения,

г) инспектира действията на клиента в съответствие с друг правен регламент.

Това не засяга компетентността на други органи, упражняващи такъв контрол съгласно друго законодателство.

При констатирани нарушения Службата може да налага финансови санкции до 5 % от прогнозната стойност на обществените услуги за пътнически превоз.

***Стандарти за качество и безопасност***

Изискванията за качество и безопасност са изнесени в приложение към закона и се отнасят до следното:

* **Устройства за информация на пътниците**

1. Превозно средство или състав от превозни средства, предоставящи обществени услуги за пътнически превоз, трябва да предоставя информация най-малко:

a) при редовен обществен транспорт обозначението на линията и наименованието на спирката на местоназначението, линията и маркировката на местоназначението в предната част на превозното средство трябва да са четливи дори на тъмно,

б) в обществения пътнически железопътен транспорт, с изключение на въжена линия, трамвай, тролейбус и специалното наименование на крайната точка (спирка),

в) в обществения пътнически железопътен транспорт, който се експлоатира по трамвайна или тролейбусна линия с тролейбусен номер или друго обозначение на линията и името на крайната(ите) гара(и).

2. Превозните средства, достъпни за пътници с намалена подвижност, носят международен символ за достъпност.

3. Превозните средства, въведени в експлоатация след датата на влизане в сила на закона, трябва да бъдат оборудвани с устройство, позволяващо звуково предаване на информация на пътниците.

* **Превоз на лица с намалена подвижност**

1. Местата за сядане на пътниците с намалена подвижност трябва да бъдат осигурени и маркирани в превозното средство.

2. Трябва да е възможно да се транспортира бебешка количка с дете в превозното средство.

3. Трябва да е възможно в превозното средство да се вози куче-водач, придружаващо незрящо лице.

4. Превозни средства, определени от приложимия правен регламент, издаден трябва да могат да превозва лица с намалена подвижност, включително ползватели на инвалидни колички.

* **Технически параметри на превозните средства**

Превозните средства, предоставящи обществени услуги за пътнически превоз в обществения редовен транспорт, могат колективно да достигнат не повече от средната възраст на превозните средства, определени в подзаконовата нормативна уредба.

### **2.2. Нормативни уредба на обществения превоз на пътници с автомобилен транспорт**

#### **Закон за автомобилни превози (Zákon o silniční dopravě No 111/1994)**

Законът е приет на 26.04.1994 г. Този закон урежда различни аспекти на автомобилните превози, включително правила за пътниците, гражданска отговорност на превозвачите и транспортни маршрути. Законът се прилага, както за пътническия превоз, така и за товарния превоз. В Глава втора на закона са уредени специалните условия за пътнически услуги. Вътрешните редовни пътнически превози могат да се извършват само от автомобилен превозвач, който притежава лиценз за извършването му, издаден от транспортен орган.

***Вътрешни редовни пътнически превози***

Уредена е процедурата за издаване на лиценз. Автомобилен превозвач може да извършва вътрешни редовни услуги за превоз на пътници без лиценз за максимален срок от 60 дни, при условие че тези услуги се извършват в съответствие с:

a) с решение, с което става въпрос за предоставяне на обществени услуги за пътнически превоз, наложени в извънредна ситуация съгласно закона, уреждащ предоставянето на обществени услуги за пътнически превоз;

б) с договор, сключен въз основа на пряко възлагане в извънредна ситуация съгласно закона, уреждащ предоставянето на обществени услуги за пътнически превоз или

в) с договор, сключен въз основа на възлагане на обществена поръчка в процедура на договаряне без обявление по реда на Закона за обществените поръчки.

Решението за издаване на лиценз за извършване на вътрешен редовен превоз на пътници се взема въз основа на искане от превозвача до транспортния орган, в чийто административен район ще бъде спирката на тръгване на линията.

Този раздел на закона урежда процедурата по издаване на лиценза и хипотезите, в които той може да бъде отнет.

***Международен редовен пътнически транспорт***

Само автомобилен превозвач може да извършва международни редовни пътнически услуги въз основа на:

a) лицензи, издадени от Министерството на транспорта, и лицензи, издадени от компетентния орган на друга държава за територията на тази държава, през която се извършва услугата, или

б) разрешение за извършване на международен редовен превоз на пътници съгласно пряко приложим регламент на Европейския съюз, издадено от Министерството на транспорта или компетентния орган на друга държава членка.

Разписана е процедурата, по която Министерство на транспорта издава лиценза за международен пътнически превоз.

***Разписание***

Разписанието на обществените редовни пътнически превози или всяко негово изменение се одобрява по искане на превозвача:

a) от транспортния орган, който е издал лиценза в случай на вътрешни редовни пътнически превози,

б) от Министерството на транспорта при международен редовен превоз на пътници.

Транспортният орган или Министерството на транспорта одобрява разписанието или неговото изменение, ако:

a) отговаря на лиценза или разрешението;

б) данните за времето не са в противоречие със строителните или техническите характеристики на пътищата или правилата за движение по пътищата или местните правила за движение по пътищата в участъците, по които се движи линията;

в) не противоречи на пространствените параметри на спирките и тяхното използване от превозните средства по други линии, и

г) съдържа само връзки по договор за обществена услуга за превоз на пътници в случай на редовни превози по договор за обществени услуги или международен превоз по договор за обществени услуги.

Уредени са и случаите на промяна на разписанието при изпълнение на обществен превоз без договор за обществена услуга, както и редът за одобряване на промяна в разписанията. Редът за изготвянето на графика се определя с подзаконов нормативен акт.

Ако пътят на линията е напълно или частично затворен или ако е разпредено заобикаляне, е възможно отклонение от линията, за която е издадена лицензията, до необходимата степен и в съответствие с решението за затваряне или заобикаляне. Ако пътят, по който минава линията, е временно непроходим, е възможно отклонение от трасето на линията до степента, необходима съгласно лиценза. В тези случаи се изготвя проект на изменение на разписанието веднага след узнаване за промяната на маршрута.

Министерството на транспорта поддържа национална информационна система за разписанията за нуждите на обществеността като може да възложи управлението на тази система на юридическо лице. Националната информационна система за разписанията съдържа данни, съдържащи се в разписанията на обществения редовен пътнически транспорт, обществения железопътен пътнически транспорт и обществения пътнически воден транспорт и наименованията на спирките за редовен пътнически транспорт.

Промени в разписанията на обществения вътрешен редовен транспорт могат да се правят само на дати, публикувани от Министерството на транспорта по начин, позволяващ отдалечен достъп, като това правило не важи за разписанията на вътрешните градски автобусни линии.

***Права и задължения на превозвача, пътниците и другите лица, извършващи редовни обществени превози***

Законът урежда задълженията на превозвача и отношенията между превозвача и пътниците, като по този начин регламентира ясно правата и задълженията на всички участници в процеса.

Сред задълженията на превозвача заслужава внимание изричната регламентация на изискването превозвачът да се грижи за безопасността на превозваните лица и техния багаж и да оказва първа помощ и алтернативен транспорт в случай, че те участват в пътнотранспортно произшествие или има технически дефект, поради който маршрутът не може да бъде завършен, както и изискването да се създадат условия за превоз на лица с намалена подвижност.

Задълженията на пътника са свързани основно със заплащането на такса за пътуването и спазване на указанията на персонала на превозвача. Глобата за нередовни пътници е лимитирана до 1500 чешки крони. Условията, при които се транспортират лица, техният багаж и стоки и животни, превозвани с тях в автомобилния транспорт и интегрирания транспорт, се определят в транспортните правилници и тарифи.

Уредени са задължения за заместващ автобусен транспорт в случаите на прекъснат или временно ограничен железопътен транспорт по релсовия път. Железопътният превозвач или автобусният превозвач, който извършва заместващият превоз, трябва да има специално разрешение да извършва този вид превоз, както и да обозначи, че превозът е заместващ. Запазва се задължението за осигуряване на възможност за превоз на лица с намалена подвижност при алтернативния транспорт.

### **2.3. Нормативни уредба на обществения превоз на пътници с железопътен транспорт**

**2.3.1) Закон за железниците (Zákon o dráhách – 266/1994)**

Законът е приет на 14.12.1994 г. Този закон регулира железопътния транспорт и включва разпоредби за правата и задълженията на пътниците, безопасността на пътуванията и др.

Законът урежда условията за лицензиране на превозвача като посочва, че железопътният транспорт може да се извършва публично или частно. Общественият железопътен транспорт е транспорт, извършван от превозвач за задоволяване на общите транспортни нужди съгласно предварително обявени транспортни условия, публикувано разписание и тарифа. Необщественият железопътен транспорт е транспорт, извършван от превозвач за задоволяване на индивидуални транспортни нужди съгласно договорните условия.

Железопътните линии се експлоатират от юридически или физически лица, получили специално разрешение от служба „Железопътна администрация“.

***Разпределяне на капацитета на железния път***

Законът съдържа редица правила за определяне разпределянето на капацитета на железопътната мрежа. Съгласно законовите дефиниции „капацитет на железния път“ означава неговата използваема пропускателна способност, позволяваща разпределянето на необходимите влакови маршрути по определен участък от железния път за определен период. „Разпределяне на капацитета на железния път“ означава поведение, позволяващо използването на такава част от общия капацитет на железния път, каквато е необходима за искания влаков маршрут.

Капацитетът на железния път се разпределя от оператора на съответната линия. Ако железопътната линия е собственост на държавата, железопътният капацитет се разпределя от държавната организация „Железопътна администрация“. Въведени са условия за безпристрастно разпределяне на капацитета на железопътните линии, като са заложени гаранции за ненамеса на превозвачите в това разпределение. Разпределящият оператор приема вътрешен регламент за недискриминационно поведение и липса на конфликт на интереси, както и договаря цената за използване на железния път и за разпределяне на неговия капацитет по недискриминационен начин в съответствие с ценовите разпоредби. Изготвя се референтен документ за железопътната мрежа, в който се определят недискриминационни правила за разпределяне и отнемане на капацитет на линията, за достъп до железния път, за неговото използване и за изчисляване на цената на това използване. Този документ се публикува най-малко 12 месеца преди датата на влизане в сила на работното разписание по начин, позволяващ отдалечен достъп.

Законът определя принципите на разпределяне на железопътния капацитет, като отново водещ е принципът на недискриминация. Разпределянето на капацитет се заявява за периода на действие на разписанието от превозвача. Проектът на разписание за обществен пътнически железопътен транспорт предоставя разпределенията на разположение на всички кандидати, на Министерството на транспорта и на регионите, в чиято териториална юрисдикция се намира железният път, не по-късно от 2 месеца след крайния срок за подаване на заявления за разпределяне на железопътен капацитет. Кандидатите, Министерството на транспорта и регионите могат да представят мотивирани коментари по проекта на разписание в срок от най-малко 1 месец от датата на неговата достъпност. Разпределението обсъжда направените с тях коментари. По този начин обсъждането завършва обикновено 4 месеца преди датата на влизане в сила на разписанието. Проектът на разписание, коригиран в съответствие с резултатите от обсъждането, предоставя разпределението на всички кандидати, Министерството на транспорта и регионите, на чиято територия се намира железния път.

Уредени са случаите, при които е поискано разпределение за един и същ маршрут от няколко заявителя, като в този случай по правило трябва да се удовлетворят всички искания за разпределение на маршрут. Ако това не е възможно, капацитетът се разпределя първо за целите на извършването на железопътен транспорт въз основа на договор за обществена услуга за пътнически превоз, след това комбиниран транспорт и след това товарен железопътен транспорт, при който влакът пресича държавната граница на Чешката република, ако наличният капацитет на железния път остава. В рамките на железопътния транспорт въз основа на договор за обществени услуги за пътнически превоз железопътен капацитет се разпределя първо за целите на извършването на железопътен транспорт при осигуряване на транспортни услуги за държавата, след това за железопътен транспорт за осигуряване на транспортни услуги до региона и след това за железопътен транспорт за осигуряване на транспортни услуги до общината. Ако не е възможно да се спазят изискванията за разпределяне на капацитет, железният път се определя за претоварен. На претоварен железен път или част от него, който е определен приоритетно за целите на извършването на пътнически железопътни услуги, се дава приоритет на заявките извършването на железопътни услуги съгласно договор за обществена услуга за пътнически превоз.

В разписанието се определя поне една текуща дата за промяната му и срок за подаване на искания за промяна в капацитета. Въведена е възможност между разпределящата администрация и заявителите да се сключи рамково споразумение, което да определи капацитета и характеристиките на железния път за период, надвишаващ срока на разписанието. Сключването на такова рамково споразумение не е пречка да се разпределя капацитет и на други заявители.

Законът предвижда и задължителна оценка на икономическото равновесие при подаване на заявление за обществен пътнически превоз без договор за обществена услуга за част от железния път, за която се извършва превоз въз основа на договор за обществена услуга.

***Задължения на превозвача***

Законът регламентира редица задължения, валидни за всички железопътни превозвачи, независимо от вида на извършвания транспорт. За обществения превоз на пътници са валидни конкретно следните специфични задължения:

a) да извършва обществен железопътен превоз на пътници или товари съгласно разписанието и тарифата и договорните транспортни условия, обявени предварително в Транспортния и тарифен бюлетин;

б) при обществения железопътен превоз на пътници, да превозва всеки, който има договор за превоз, и да приема багаж за превоз, ако условията за превоз са изпълнени и превозът не е възпрепятстван от обстоятелства, които превозвачът не може да избегне;

в) в обществения железопътен товарен транспорт, за превоз на стоки, ако превозът може да се извърши от превозвача и от оборудване, отговарящо на обичайните транспортни нужди;

г) при поискване да сключи договор за превоз и за участък от националния или регионалния железопътен транспорт, експлоатиран от друг превозвач; тази разпоредба се прилага за превозвачи, извършващи обществени железопътни услуги по национални или регионални железници;

д) създаване на условия за превоз на лица с намалена подвижност и родители с деца в обществения железопътен пътнически транспорт;

е) оказване на първа долекарска помощ в случай на произшествие;

ж) в случай на тежко произшествие на национална или регионална железопътна линия в обществения железопътен пътнически транспорт, да оказва помощ на лица с увреждане на здравето или имуществото при разглеждане на жалби съгласно пряко приложимия регламент на Европейския съюз, уреждащ правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт и да гарантира предоставянето на психологическа подкрепа на тези лица и лица, които са близо до тях;

з) да осигури заместващ превоз за прекъснат обществен пътнически железопътен транспорт поради произшествие или по експлоатационни причини, поради които превозът не може да бъде завършен от железопътното превозно средство, което е започнало изпълнението на договора за превоз;

и) изготвя план с процедури за оказване на помощ на пътниците в случай на закъснение при пристигането или заминаването на влак в обществения железопътен превоз на пътници в съответствие с пряко приложим регламент на Европейския съюз, уреждащ правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт и да гарантира неговото изпълнение;

й) обозначава отделните железопътни превозни средства или комбинациите от тях, предназначени за превоз на хора, с изключение на въжената линия, трамвая, тролейбуса и специалната железопътна линия, с името на крайната гара (спирка) и железопътните превозни средства, които са без бариери за пътници с намалена подвижност, с международен символ за достъпност, в случай на трамвайни и тролейбусни коловози, допълнително с номера или друго обозначение на линията, имената на спирките, четливи дори в тъмното, освен това регистрационният номер на превозното средство отпред и отзад на превозното средство.

***Транспортни правила***

Аналогично на автомобилния транспорт, правилата за превоз на пътници и техния багаж, се определят в транспортни правила/наредби, като законът очертава рамката на основните задължения на пътниците. За нередовни пътници и за неспазване на правилата може да се налага глоба, която достига до 1500 чешки крони.

***Ограничаване или прекратяване на обществения транспорт***

Такова ограничаване или спиране се допуска при определени изключителни случаи, определени в закона, като решението за това се взема от службата „Железопътна администрация“, като превозвачът е длъжен да информира най–малко 14 дни преди планираното спиране или ограничаване.

***Разписание***

Разписанието се изготвя съгласно разпределението на железопътния капацитет, като железопътният оператор подава данни за него в Националната информационна система за разписанията, поддържана от Министерство на транспорта. Превозвач, който ще извършва обществен пътнически железопътен транспорт по трамвайна или тролейбусна линия или по специален железен път и превозвач, който ще извършва обществен пътнически железопътен превоз по въжена линия, представят разписанието на службата на железопътната администрация за одобрение преди началото на железопътния транспорт. Компетентният орган за одобряване на разписанието е органът на железопътната администрация, който взема решение за издаване на лиценз за извършване на железопътен транспорт или за издаване на официално разрешение. Разписанието на националните и регионалните железници влиза в сила от втората събота на декември в полунощ. Графикът е валиден за 12 месеца. Редовната промяна на валидното разписание влиза в сила през втората събота на юни в полунощ или на друга дата, посочена в разписанието.

Законът съдържа още разпоредби, с цел запазване на лоялна конкуренция по отношение на предприятията, свързани с железопътния оператор. Уредени са изискванията към подвижния състав и към техническото оборудване, изискванията за управление на железопътно превозно средство, условия за обучение на оператора на железопътна линия и на превозвача. Уредени са задълженията при инциденти и извънредни ситуация, изискванията за оперативна и техническа взаимосвързаност на националните железници, регионалните железници, избрани железници от други държави-членки и подвижния състав, експлоатиран по тези железници.

Уредени са контролните правомощия на компетентните органи и надзорът на железопътния транспорт, както и видовете нарушения и санкциите за тях.

**2.3.2) Закон за достъп до транспортната инфраструктура (Zákon o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře – 320/2016)**

Законът е приет в изпълнение на Директива 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г. относно летищните такси, Решение 2009/750/ЕО на Комисията от 6 октомври 2009 г. за определяне на европейската услуга за електронно пътно таксуване и нейните технически елементи и Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 г. за създаване на единно европейско железопътно пространство. С него се създава Службата за достъп до транспортна инфраструктура, която е централният административен орган за:

a) използване и достъп до железопътната и въздушната транспортна инфраструктура;

б) използване на обслужващи съоръжения в железопътната транспортна инфраструктура и достъп до такива съоръжения;

в) контрол на цените в областта на използването на железопътната транспортна инфраструктура и обслужващи съоръжения съгласно Закона, уреждащ компетентността на органите на Чешката република в областта на цените, и

г) осигуряване на подкрепа за функционирането на европейската услуга за електронно пътно таксуване.

Службата се ръководи от председател, назначен от правителството, както и от негов заместник. Службата за достъп до транспортната инфраструктура си сътрудничи със Службата за защита на конкуренцията и обменя информация за поведението на участниците на пазара, за което може да се смята, че нарушава конкуренцията.

Със създаването на един орган, отговорен за посочените дейности, се цели да се допринесе за по-нататъшно отваряне на пазара на пътнически железопътен транспорт за нови предприятия и да осигури стабилна, прозрачна и предвидима бизнес среда.

**2.4. Нормативни уредба на обществения превоз на пътници с въздушен транспорт**

**2.4.1) Закон за гражданското въздухоплаване (Zákon o civilním letectví – 49/1997)**

Този закон определя правилата за предоставяне на авиационни услуги в страната и регулира дейността на авиокомпаниите и летищата. Законът се основава на пряко приложимите регламенти на ЕС и урежда следните въпроси в областта на гражданското въздухоплаване:

а) условия за изграждане и експлоатация на въздухоплавателното средство,

б) условия за установяване, експлоатация и сертифициране на летищните способности,

в) условия за конструиране на въздухоплавателни средства;

г) условия за работа на полетния екипаж;

д) условия за използване на въздушното пространство;

е) условия за предоставяне на въздухоплавателни услуги;

ж) условия за експлоатация и управление на безмоторни летателни средства;

з) експлоатационни условия за въздухоплавателни дейности;

и) обхвата и условията за сигурност на въздухоплаването;

й) условия за използване на спортна летателна екипировка;

к) обхвата и условията на държавната администрация.

Законът урежда административният орган за гражданското въздухоплаване, който е на подчинение на Министерство на транспорта. Службата контролира изпълнението на задълженията на въздушния превозвач по отношение на обезщетяването и помощта на пътниците в случай на отказан достъп на борда, отмяна или голямо закъснение на полет съгласно пряко приложимия регламент на Европейския съюз и разглежда жалби за нарушения на тези задължения.

Службата упражнява надзор върху изпълнението на задълженията на

a) летищни оператори и въздушни превозвачи във връзка със спазването на правата на лицата с увреждания и хората с намалена подвижност съгласно пряко приложимия регламент на Европейския съюз;

б) въздушния превозвач във връзка с информацията за пътниците във въздушния транспорт съгласно пряко приложимото законодателство на Европейския съюз.

***Експлоатация на летище***

Летището може да се управлява от юридическо лице със седалище или физическо лице с постоянно пребиваване в Чешката република въз основа на разрешение. Разрешение за експлоатация на летище може да бъде издадено от Службата за гражданско въздухоплаване по писмено искане. Законът регулира изисквания за експлоатационна годност на летището. Уредени са правила за определяне на цена за ползване на летището.

***Въздушни услуги***

Законът урежда условията за предоставяне на въздушни услуги. Обслужването на въздушното движение за гражданското въздухоплаване може да се предоставя от юридическо лице, установено в Чешката република и упълномощено от Службата за гражданско въздухоплаване. Летищна услуга може да бъде поверена и на физическо лице с постоянно пребиваване в Чешката република.

***Търговски въздушен транспорт***

Търговският въздушен транспорт се извършва с лиценз, издаден от Службата за гражданско въздухоплаване. Търговският въздушен транспорт може да бъде редовен и нередовен, вътрешен и международен. Определени са задълженията на въздушния превозвач за предаване на данни относно пътниците, изискванията за сигурност на летището и проверките и защитата на правата на пътниците. Законът съдържа и административно – наказателни разпоредби.

Предвиждат се промени в закона във връзка с приетите регламенти на ниво ЕС - Регламент (ЕС) 2018/1139 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2018 г. относно общите правила в областта на гражданското въздухоплаване и създаване на Агенция за авиационна безопасност на Европейския съюз, Делегиран регламент (ЕС) 2019/945 на Комисията от 12 март 2019 г. относно безпилотни въздухоплавателни системи и оператори на безпилотни въздухоплавателни системи от трети държави, Регламент за изпълнение (ЕС) на Комисията 2019/947 от 24 май 2019 г. относно правилата и процедурите за експлоатация на безпилотни въздухоплавателно средство и Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/103 на Комисията за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1998, по отношение на изясняване, хармонизиране и опростяване както и засилване на някои специфични мерки за сигурност на въздухоплаването, чието прилагане в Чешката република изисква приемането на изменение на Закона за въздухоплаването. По-специално законът трябва да посочи субектите, които ще бъдат упълномощени да изпълняват отделните задачи, произтичащи от горните разпоредби, да определя санкции за неспазване на правилата, които определя и не на последно място, коригиране на някои съществуващи институти за спазване на правото на ЕС. Проектозаконът, също така, има за цел да направи частични промени по отношение защитата на гражданското въздухоплаване срещу актове на незаконна намеса.

**2.5. Нормативни уредба на обществения превоз на пътници с воден транспорт**

#### **Закон за морското корабоплаване (Zákon o námořní plavbě – 61/2000)**

Законът регламентира уредбата на морското корабоплаване. Управлението и надзора на морското корабоплаване се извършва от Министерство на транспорта. Законът урежда изискванията към плавателните съдове, процедурата по регистрацията им, изискванията към екипажа, службата по трудови правоотношения на членовете на екипажа, условията за действие при злополуки, както и административно – наказателни разпоредби.

**2.6. Стратегическа рамка на транспорта в Република Чехия**

Транспортната политика на Република Чехия за периода 2021- 2027 с хоризонт до 2050 г. е основният стратегически документ в областта на транспорта, приет от чешкото правителство.[[6]](#footnote-7) Основните цели и приоритети в него са съобразени със стратегическите документи за развитието на транспорта на европейско ниво. В него са формулирани следните основни стратегически цели:

1. **Устойчива мобилност**
2. **Териториална еднородност**
3. **Общество 4.0 в транспорта** (свързана с въвеждането на технологии)

По отношение на пътническия транспорт, с нарастването на БВП нараства и стандартът на живот на населението, което също се отразява в по-висока мобилност, особено в свободното време. По отношение на редовното пътуване до работното място стратегията посочва, че е целесъобразно от гледна точка на транспортната политика да се подкрепят възможностите, предлагани от концепцията Общество 4.0. Това дава възможност за работа в различен режим, използващ съвременните технологии, като се започне от домашния офис и възможност за провеждане на срещи и конференции от разстояние, без да се налага да пътувате, както и използване на времето, прекарано в пътуване за активна работа с подкрепата на съвременни информационни технологии (Интернет в транспортните средства).

Мерките в тази област не са изцяло отговорност на транспортната политика и засягат по-широката икономическа политика на държавата. Те трябва да се съсредоточат върху популяризирането на използване на нови форми на работа с минимално пътуване до работното място (видеоконференции, домашни офиси, и т.н.).

Друга област на действие е планирането на градското развитие, така че новите проекти да генерират по-ниска необходимост от мобилност (работа в мястото на пребиваване, училища, позволяващи безопасно посещаване на ученици и др.).

Основна предвиждана мярка по тази цел във връзка с пътническия транспорт е създаване на условия за предотвратяване на неотложната нужда от мобилност.

По отношение на пътническия транспорт се цели още намаляване на вредните емисии, като в случай на голям пътнически поток на движение е необходимо да се осигури на първо място използването на железопътен транспорт с електрически превозни средства, както в пътническия, така и в товарния транспорт. На кратки разстояния се предвижда да се насърчи немоторизирания транспорт, включително чрез велосипеди. В концепцията е описана и текущата ситуация на обществения транспорт, като са посочени 4 нива на транспорт, като целта е постигане на ниво 4 в големите градове, при което публичният транспорт е основният вид транспорт, а не просто съпътстваща услуга, която се ползва при липса на индивидуален транспорт. Въпреки това, различните нива на транспортно обслужване, описани в стратегията, следва да се прилагат с оглед особеностите на конкретния район.

По отношение на отварянето на пазара на железопътните транспортни услуги Стратегията констатира, че това е довело до подобряване на качеството на транспортната услуга, но като основно предизвикателство се посочва осигуряването на достатъчен капацитет на железопътната инфраструктура за всички оператори. Друга основна трудност, която се посочва е, че ЖП транспортната услуга не може да се базира изцяло на пазарни принципи, поради неравномерното разпределение на пикови периоди (например празните влакове на връщане), което води до загуби за превозвачите. Решения на тези проблеми се мислят в посока въвеждането на концесии или оптимизиране на железопътната инфраструктура чрез въвеждане на TTR principle (принципи за разпределение на железопътния капацитет, които взимат предвид нуждите на индивидуален сегмент от железопътния транспорт).

Автобусният транспорт на дълги разстояния също се сблъсква с предизвикателства, поради неравномерно разпределение на приходите за превозвачите и по-голяма привлекателност на определени линии, което води до загуби за част от превозвачите. С промените в Регламент № (ЕО) 1370/2007 и въвеждането на компенсации за загуби Чешката държава се надява да реши тези проблеми.

По отношение на отворения пазар провеждането на обществени поръчки на регионално ниво се оказва предизвикателен процес, тъй като подготовката на процедурите е сложна и отнема време. В този процес се отчита необходимост от по-активна намеса на държавната администрация и предоставянето на консултации и подкрепа в процеса по възлагане.

Стратегията предвижда последващи действия за реализация на целите ѝ, които включват приемане на стратегически документи за отделните видове транспорт, законодателни промени и фокус върху финансирането на транспортния сектор.

В обобщение на гореизложеното могат да се изведат следните

|  |
| --- |
| **Добри примери от Република Чехия**   * **Специално законодателство, уреждащо сухопътния обществен превоз на пътници;** * **Конкуренция на пазара на железопътни превозни услуги;** * **Добре уредено транспортно планиране;** * **Нормативна уредба на сдружаването на териториални единици с цел предоставяне на интегрирани транспортни услуги;** * **Нормативно изискване за предоставяне на информация за тарифа и разписание на едно място;** * **Единна информационна система за разписанията, поддържана от Министерство на транспорта;** * **Нормативно регламентиране на стандартите за качество и безопасност на транспортната услуга;** * **Нормативна уредба на контрола на договорите за обществена услуга от Службата за защита на конкуренцията;** * **Нормативна уредба на превоза на лица с намалена подвижност;** * **Нормативно задължение за осигуряване на заместващ автобусен транспорт при прекъсване на железопътния транспорт;** * **Нормативно регламентирана процедура за изготвяне и съгласуване на железопътните разписания;** * **Нормативно определен приоритет на обществената услуга за пътнически превоз при разпределяне на железопътния капацитет;** |

## **Обществен транспорт в Кралство Нидерландия**

Според данните на Нидерландския статистически институт от 2021 г., най-висок процент от обществения транспорт между различни населени места в Кралство Нидерландия се осъществява от железопътната мрежа. Вътрешноградският и местен обществен превоз на пътници се извършва чрез автобуси, метро и с трамвай.[[7]](#footnote-8)

Общественият железопътен транспорт се изпълнява предимно от Nederlandse Spoorwegen (NS), което е държавно предприятие. По – малка част от маршрутите се изпълняват от операторите: Arriva, Syntus, Connexxion, DB Regio and Eurobahn. Железопътната мрежа е добре развита и с влак може да се стигне почти навсякъде . За това допринася, разбира се и неголямата територия на страна, но също така и добрата инфракструктура. В страната има около 400 гари.

Общественият транспорт е добре координиран и са налични връзки между отделните видове транспорт. Например, ако се пътува с влак до по-голям град, оттам има удобен автобус, който може да откара пътника до по-малък град. Удобство за пътника е също и възможността да вземе велосипеда си на влака, с който пътува, като е достъпен специален билет за колоездене.

От 1 януари 1998 г. целият градски и регионален транспорт е напълно децентрализиран, като на местните власти е делегирано задължението да осигуряват обществен градски и регионален транспорт, който преди това се е управлявал изцяло на централно ниво. След тази децентрализация, субсидията за регионалния транспорт вече не отива директно при превозвачите, а при 35 децентрализирани органи за обществен транспорт. Тези органи могат да изразходват разпределения им бюджет за градски и регионален транспорт по свое усмотрение. Органите за обществен транспорт са 12-те провинции, 7 региона и 16 общини.

През 2015 г. е иницииран проектът R-net като съвместна инициатива на превозвачи и административни органи в така наречения „Рандстад“ район (обединяващ по-големите градове в западна Нидерландия като Хага, Амстердам, Ротердам и Утрехт) за осъществяване на „висококачествен транспорт“. Това са линии на обществения транспорт, които се отличават с по-голяма честота на преминаване и по-висока скорост на придвижване и са обозначени в червен цвят и лого на R- net. Превозите се извършват от различни оператори и обхващат различни видове транспорт – автобус, метро, влак, трамвай. Превозните средства и спирките в обхвата на този проект трябва да отговарят на определени стандарти за достъпност и удобство и да бъдат оборудвани с дигитални дисплеи и места за изчакване.

От юли 2014 г. в цялата мрежа на обществения транспорт в Нидерландия може да се заплаща с електронна карта за чекиране „OV chipcard“. OV chipcard са карти за таксуване при пътувания с влак, метро, автобус, трамвай и могат да са поименни или анонимни. За пътуване с автобус са достъпни и билети по определен маршрут за отиване и връщане или дневни билети. От началото на 2023 г. е възможно и таксуването с кредитни и дебитни карти и с телефон като алтернатива на OV chipcard.

Изключително популярна алтернатива на обществения транспорт в градовете е колоезденето. Въпреки че повечето нидерландци имат собствени велосипеди, има много места, откъдето могат да бъдат наети велосипеди почасово или подневно. Картите за градския транспорт включват възможност за наемане на велосипеди срещу ниски цени в рамката на мрежата за обществен транспорт (ОV bicycles). Тези велосипеди могат да бъдат оставяни на спирките на градския транспорт.

Осигурен е достъп за хора с увреждания в обществения транспорт, като инвалидни колички имат достъп до влакове и автобуси. Достъпни са и специално адаптирани инвалидни велосипеди.

### **3.1 Обща нормативна уредба на обществения превоз на пътници**

#### **3.1.1 Закон за пътническия транспорт от 2000 г. (Wet personenvervoer 2000) и подзаконовият нормативен акт Заповед за пътническия транспорт (Besluit personenvervoer 2000)**

Посочените актове съдържат основната нормативна рамка на превоза на пътници в Нидерландия.Законът се прилага за обществен транспорт, частен автобусен транспорт или таксиметров транспорт по пътища, отворени за обществен трафик и за обществен транспорт по железопътни пътища. Правилата на Закона са конкретизирани в Заповедта за пътническия транспорт. Законът и Заповедта имат за цел да регулират и насърчават безопасния, ефективен и качествен превоз на пътници, както и да насърчават лоялната конкуренция между доставчиците на транспортни услуги. Нормативните документи регулират различни аспекти на пътническия транспорт, включително таксиметровия, градския и междуградския обществен транспорт, частния автобусен превоз и специални форми на пътнически транспорт.

***Разрешение за осъществяване на дейността като превозвач на пътници по път***

За осъществяване на дейност като превозвач на пътници (с изключение на влаков или частен автобусен транспорт) е необходимо разрешение лиценз за упражняване на професията автомобилен превозвач на пътници, както е предвидено в Регламент 1071/2009/ЕО, за обществен и частен автобусен транспорт. Разрешението е с максимален срок на валидност от пет години и може да бъде подновявано всеки път за максимален срок от пет години. Уредени са изискванията за получаване на разрешението, както и за отнемането му. Законът урежда процедура за издаване на разрешението изцяло в съответствие с Регламент 1071/2009. Изискването за такова разрешение не се прилага за влакови превози и за частни автобуси, които извършват превоз, който не е обществен по смисъла на закона. В Заповедта за пътническия транспорт се съдържат условия към превозвача, като изисквания за надеждност, кредитна стабилност и професионална компетентност. Съответствието с тези изисквания подлежи на периодичен контрол.

***Разглеждане на жалби***

Законът урежда процедурата по разглеждане на жалби по Регламент (ЕС) № 181/2011, като е определена комисия, която разглежда жалбите. Комисията по споровете се състои от нечетен брой членове, поне един от които отговаря на изискванията за назначаване като съдебен служител.

***Единна информационна система***

Уредено е нормативно задължение на превозвачите да предоставят информация за целите на захранване и актуализиране на информационната система за пътуванията. Министърът на инфраструктурата и околната среда определя оператор, който да поддържа на национално ниво единна информационна система, като превозвачите, извършващи обществен транспорт, допринасят за финансирането на системата. В Заповедта за превоза на пътници е описано, че превозвачът предоставя на оператора на информационната система най–малко следните данни:

* разписанието, използвано от превозвача, и неговия срок на валидност,
* възможностите за трансфер по разписание, гарантирани от превозвача,
* промени в графика в резултат на планирани работи за изграждане и поддръжка на инфраструктурата, изисквана от превозвача,
* промени в разписанието, известни най-малко 24 часа предварително;
* тарифите, прилагани от превозвача, или информацията, необходима за определяне на цената; изчисляване на пътуване с един или повече видове обществен транспорт,
* актуалната информация, свързана с предоставянето на услуги във връзка с разписание,
* степента на достъпност за пътници с увреждания на спирки, гари и превозни средства, използвани от съответния превозвач за изпълнение на обществения транспорт.

***Компетентни органи***

Нидерландският орган за потребителите и пазарите изпълнява задачи по прилагането на закона. Ако политиките, които трябва да се приемат в изпълнение на закона, засягат въпроси на конкуренцията, Министърът на инфраструктурата и околната среда и водите ги съгласува с министъра на икономиката. Възлагането на обществен автобусен превоз се извършва от общините и провинциите. Възлагането на железопътния обществен превоз се извършва от Министъра на инфраструктурата и околната среда и водите, освен в случаите на децентрализирано възлагане на някои влакови маршрути.

***Концесия за обществен превоз***

Законът постановява, че се забранява извършването на обществен превоз без концесия, но са допуснати някои изключения от това правило: пряко възлагане като спешна мярка при прекъсване на услугите по чл. 5, параграф 5 от Регламент 1370/2007; за железопътен превоз по маршрут, за който има предоставена концесия, в случай че не се нарушава икономическото равновесие на концесията.

Уредена е възможността за налагане на такса за експлоатация на маршрути в съответствие с член 12 от Директива 2012/34/ЕС, като тя може да се наложи както от концесионер, така и от Министъра на инфраструктурата и околната среда и водите.

Оправомощен да предоставя концесия за обществен железопътен транспорт е Министърът на инфраструктурата и околната среда и водите, а останалите концесии за регионален и общински транспорт се възлагат от провинциите или от общините.

Преди предоставянето им, условията на концесиите се консултират с концесионери от съседни райони и с потребителски организации. За концесията за железопътен транспорт се правят консултации с настоящия концесионен управител на железопътната инфраструктура.

За концесионера е уредена процедура, по която да прави обществени консултации с потребителски организации, когато възнамерява да промени тарифа, разписание или други елементи от концесията. Подобна нормативна регламентация на участието на пътниците в процеса на консултации по важни за тях теми е добра практика, с оглед възможността пряко засегнати лица да се включат активно в процеса по приемане на важни за тях промени.

Подробно са уредени процедурата по предоставяне на концесията и задълженията на концесионера, както и последиците в случай на прехвърляне на концесията.

Отговорен за изготвянето на транспортен план при железопътна концесия е концесионерът. При обявяването на концесията се публикува списък с изисквания, който обхваща информация за:

* достъпността в района, за който се предоставя концесия, и относно функцията на обществения транспорт за тези, които зависят от него;
* общите изисквания за обществения транспорт, който трябва да бъде осигурен;
* координация с обществения транспорт в съседните райони, както и с други форми на превоз на пътници;
* привеждане в съответствие с екологичните цели на възложителя;
* инфраструктурните съоръжения, които ще се използват.

Координацията между отделните видове транспорт е важен аспект на концесионните задължения, на който правителството държи. Смяната на влаковете в рамките на обществения транспорт или смяната на обществения транспорт с кола или велосипед трябва да бъде възможно най-лесна. Затова са необходими добри съоръжения в близост до спирки и гари. Например, достатъчно места за паркиране на автомобили и паркоместа за велосипеди. Местните власти, заедно с превозвачите, разглеждат къде е необходимо и възможно допълнително място за паркиране и обсъждат как да си поделят разходите за това.

Повечето местни власти делегират създаването на графика на превозвачите, но могат да определят изисквания за него, какъвто е примера с железопътното разписание на основният железопътен превозвач Nederlandse Spoorwegen (NS). Когато се изготвя разписанието се анализира кои връзки могат да бъдат направени без трансфер и къде трансферът е неизбежен; колко пъти на час има обществен транспорт на спирка или гара; колко спирки има между началната и крайната точка; колко пътници се нуждаят от каква връзка; разходите пропорционални ли са на приходите. Посоченото несъмнено е добър подход при съставяне на разписанията.

Основният железопътен превозвач с предоставена концесия от 01.01.2015 г. до 2025 г. в Нидерландия е Nederlandse Spoorwegen (NS) Правителството е изразило намерение след 2025 г. отново да възложи на NS концесията за основната железопътна мрежа. Всички основни изисквания, които правителството налага на превозвача, са описани в концесионния договор. Примери за такива условия включват:

* влаковете трябва да са навреме;
* трябва да има достатъчно места;
* трябва да има добра информация за пътуването;
* цените не трябва да бъдат твърде високи.

Освен с концесионния договор, правителството има право всяка година да налага нови изисквания чрез стратегия за приоритетите на политиката.

Тарифите и разписанията се изготвят от превозвача NS в съответствие с правилата в концесионния договор.

Провинциите и регионите възлагат обществен транспорт също чрез концесия (обществена поръчка), като избират икономически най–изгодната оферта в състезателна процедура. Има изключения за четирите големи града: Амстердам, Хага, Ротердам и Утрехт, в които концесията може да се възложи директно на собствена транспортна фирма. Транспортните фирми изготвят разписанието за автобусни, трамвайни, метро и регионални влакове. Всяко разписание трябва да отговаря на изискванията, наложени от възложителя на транспорта.

Редовните автобуси се движат в цяла Нидерландия по установени маршрути. По пътя те спират на фиксирани автобусни спирки, но само ако пътниците искат да се качат или слязат. Много автобусни линии се срещат на гарата, на централни места в града или на специални автогари.

Градският автобус се движи между кварталите в рамките на града, а регионалният автобус се движи между градовете и селата. В някои селски райони от 1977 г. насам са стартирани различни местни автобусни проекти. Местните автобуси се управляват от доброволци с 8-местни автобуси. Обикновено за местния автобус важат различни билети и тарифи.

***Разпоредби за пътниците***

В тази си част законът съдържа предимно забрани, като не урежда правата на пътниците. Забраните обхващат следното:

* да не се ползва обществен транспорт без билет;
* да не се ползва неоторизиран или модифициран (фалшив) билет;
* да не се нарушава редът и спокойствието на спирките и в превозните средства от обществения транспорт;

Правата на пътниците са уредени в концесионния договор, в Гражданския кодекс и в подзаконовите нормативни актове.

Правата на пътниците са застъпени в нормативната уредба на договора за превоз в Книга 8 от Гражданския кодекс на Нидерландия. Уредена е отговорността на превозвача за вреди върху здравето и живота на пътника, върху неговия багаж.

***Таксиметров превоз***

Предоставянето на таксиметров превоз подлежи на лицензиране, съгласно определените в закона условия. Регламентирани са задължения към таксиметровия превозвач, сред които е задължение да информира как се решават спорове и да формира комисия за разглеждане на жалби.

***Мониторинг и установяване на нарушения***

Органи, отговорни за мониторинга и за установяването на нарушения, са лица, определени със заповед на Министъра на инфраструктурата и околната среда и водите; лица, определени от административните органи, възлагащи концесии по отношение на концесионните договори, както и лица, определени от кмета на общината по отношение на определени разпоредби. На органа за потребителите и пазарите е възложен контролът за съответствие на методи за изчисляване на разходориентиран размер на цените на билетите и мерките и процедурите за разпределяне на приходите от електронни билети. Съответно оправомощени да прилагат принудителни административни мерки и санкции са Министъра на инфраструктурата и околната среда и органа за потребителите и пазарите.

#### **3.1.2 Заповед за достъпност на обществения транспорт (Besluit toegankelijkheid van het openbaar Vervoer 2015)**

Заповедта е подзаконов нормативен акт, с който се въвеждат изисквания по отношение на достъпността на превозните средства, както и на спирките и гарите за хора с увреждания.

***По отношение на превозното средство***

Достъпното превозно средство трябва да има най-малко:

* един вход и изход, който се свързва със спирката или перона по такъв начин, че достъпът е възможен между спирката или перона и превозното средство, при условие че на граница на безопасност;
* възможността да се оставят външните врати отворени по-дълго, ако човек с увреждане влиза или излиза от превозното средство;
* оперативни съоръжения за пътника, които са практични и безопасни за използване за хора с увреждания в седнало и изправено положение;
* достатъчно достъпни места за сядане с помощни средства и места за сядане за хора с двигателни ограничения;
* площ на преминаване с достатъчни размери за влизане с устройство и маневриране в превозно средство или част от превозното средство;
* седалки, перила и ръкохватки, оборудвани за безопасно използване на превозно средство от хора с увреждания в превозно средство или част от превозното средство.

Ако влакът има санитарни помещения, поне едно съоръжение трябва да е оборудвано за практична и безопасна употреба от хора с увреждания и проследими чрез графични знаци и пътеки за инвалидни колички.

***По отношение на спирките и гарите***

* Връзката между платформата и превозното средство позволява безпрепятствен достъп на инвалидна количка, при спазване на граница на безопасност,
* Платформата има тактилно или друго насочване по маршрута и осигурява безпрепятствено преминаване за лица с помощно средство или зрително увреждане към превозно средство.
* Достъпност на входове или изходите на спирка или гара.

***По отношение на информацията за пътуването***

Информацията за разписанията и за пътуването трябва да е достъпна в интернет чрез образ и звук, както и да се предоставя и по телефон. На спирките или гарите на метрото или влака се предоставя информация най-малко за: часа на заминаване, място на качване и краен пункт на пристигане, доколкото те се отклоняват от приложимите разписания за влак, метро или трамвай. Информацията трябва да е представена с образ и звук. Информация за междинни спирки и гари и за времето за пътуване също трябва да се предоставя звуково и визуално в превозните средства.

Освен посоченото, превозвачите имат задължение да оповестят условията за превоз и възможностите хората с увреждания да се ползват от обществения транспорт; начина, по който може да се получи информация за час и маршрут на пътуване, начина, по който се разглеждат жалби на хора с увреждания.

### **3.2 Нормативна уредба на обществения превоз на пътници с железопътен транспорт**

#### **Закон за железниците (Spoorwegwet)**

Законът се прилага относно „основните“ и „особените“ железопътни линии, определени като такива с кралски указ. Железопътна линия се определя като „основна“, в случай че:

* Железопътната линия предназначена изключително или предимно за обществен пътнически или товарен транспорт по международни, национални или регионални маршрути, и
* Държавата е носител на права по отношение на железопътната линия или е управител с право на ползване, лизинг или наем.

Законът съдържа универсална забрана за всяко лице да се държи по начин, който предизвиква или може да предизвика опасност по железопътните линии или възпрепятства или може да възпрепятства движението по железопътните линии.

С министерско определение, в интерес на правилното прилагане на разпоредбите, установени в или съгласно Директивата за безопасността на железопътния транспорт, могат да се определят правила относно:

* мерки за безопасност и управление на риска, които трябва да бъдат предприети от железопътните предприятия, управителите, държателите на железопътни превозни средства, структурите, отговарящи за поддръжката на железопътните превозни средства, и други участници с потенциално въздействие върху безопасността на, в и около железопътните линии,
* обмена на информация, свързана с обмена или прехвърлянето на железопътни превозни средства между железопътни предприятия.

***Основна железопътна инфраструктура***

Министърът на инфраструктурата и на околната среда и водите е отговорен за изграждането и управлението на основната железопътна инфраструктура. Основната инфраструктура трябва да отговаря на изискванията, определени в подзаконови нормативни актове относно качеството, а именно оформление, оборудване и технически характеристики, включително правила относно конструкция, сигурност, телекомуникационни съоръжения, дистанционно управление и пр.

Министърът предоставя една или повече концесии за управление на основната железопътна инфраструктура. Притежателят на концесия бива наричан в закона „управител“. Управлението включва, при спазване на член 3, ал. 2 от Директива 2012/34/ЕС, гарантиране на качеството, надеждността и наличността на тази инфраструктура; справедливо, недискриминационно и прозрачно разпределение на капацитета на тази инфраструктура както в полза на концесионния управител, така и в полза на железопътните предприятия; насочване на трафика по тази инфраструктура. Концесията трябва да съдържа описание на работите, за които се предоставя. Уредени са условията към управителя на инфраструктурата по отношение на изискванията за независимост по чл. 7 от Директива 2021/34, както и редица други изисквания. Концесията се подчинява на правила, които гарантират, че:

* основната железопътна инфраструктура е в добро състояние и подходяща за движение или друга употреба, за която е предназначена;
* основната железопътна инфраструктура може да се управлява безопасно и ефективно, без прекомерно износване на железопътните превозни средства;
* рисковете за безопасността на основната железопътна инфраструктура от използването и управлението ѝ ще бъдат анализирани и ще бъдат предприети подходящи мерки, включително, когато е необходимо, извеждане от експлоатация на част от основната железопътна линия, за да се гарантира, че тези рискове са адекватно смекчени като се вземат предвид специфичните изисквания на очаквани бизнес операции и състоянието на техниката;
* управителят е финансово компетентен и професионално компетентен.

Уредено е задължението на управителя на инфраструктурата за изготвяне на бизнес план по чл. 8 от Директива 2012/32, като е уредена и процедура на консултации със заинтересовани страни на този план.

Концесионен управителят на основната железопътна инфраструктура до 2025 г. е дружество ProRail – дружество с ограничена отговорност. Холандската държава, чрез Railinfratrust BV, е единственият акционер на ProRail. Акционерното участие е поверено на Министърът на инфраструктурата и на околната среда и водите (IenW). Между Railinfratrust BV и ProRail BV се прилага „персонален съюз“. Това означава, че членовете на Съвета на директорите на ProRail са и членове на Съвета на директорите на Railinfratrust BV. Същото се отнася и за членовете на Надзорния съвет. Те също са членове на Надзорния съвет на Railinfratrust BV. Всяка година ProRail изготвя план за управление. В него ProRail обяснява на Министърът на инфраструктурата и на околната среда и водите как ще изпълнява своите задължения през следващата година. В допълнение към плана за управление ProRail изпраща годишно заявление за субсидия.

Законът урежда в отделна глава още изискванията за оперативна съвместимост на основната железопътна инфраструктура, като в тази глава се включват разпоредби относно издаването на разрешения за въвеждане в експлоатация на подсистеми, които са част от основната железопътна инфраструктура; лицензирането на превозни средства; изискванията към железопътните превозни средства по основната железопътна инфраструктура; органи за оценяване на съответствието; регистри на превозните средства.

***Железопътни превозвачи***

Уредени са условията за достъп до железопътната инфраструктура на железопътни компании по отношение извършването на превоз. Сред тези условия са изисквания за валиден лиценз, сертификат за безопасност, задължителна застраховка, наличие на сключено споразумение за достъп до железопътната инфраструктура. Изискването за споразумение за достъп до железопътната инфраструктура не се прилага за превозвачи, на които е предоставена концесия за достъп до основната железопътна инфраструктура.

Уредени са условията за издаване на лиценз за превоз и условията за признаване на лицензи, издадени в чужбина, както и условията за издаване на сертификат за безопасност.

Законът урежда още услуги по поддръжка на превозните средства, като регламентира изисквания за безопасност.

***Достъп до железопътната инфраструктура***

Достъпът се разрешава от управителя на инфраструктурата въз основа на заявление от заинтересовани лица. Сключва се споразумение за предоставяне на достъп по чл. 28 от Директива 2012/32, като заявители на достъп могат да бъдат: железопътни предприятия, притежаващи лиценз за стопанска дейност; концесионери по член 20 от Закона за пътническия транспорт от 2000 г. за обществен железопътен транспорт; други физически или юридически лица, които по търговски причини могат да имат интерес от придобиване на капацитет за превоз на хора или товари с железопътни транспортни услуги. Споразумението съдържа клаузи относно качеството на основната железопътна инфраструктура, която ще бъде осигурена от управителя; таксата за достъп; разпределения железопътен капацитет под формата на влакови маршрути, както е посочено в член 3, параграф 27 от Директива 2012/34/ЕС за максимален срок от период на разписание. В споразумението за достъп се посочва използването на възложения капацитет.

Управителят на инфраструктурата изготвя референтен документи за мрежата в съответствие с Директива 2021/34, като законът определя рамката на документа и процедурата за изготвянето му.

Правилата за разпределяне на железопътен капацитет се определят с административен акт и обхващат въпроси като нива на капацитет, отделени за товарен и за пътнически превоз, периода, за който капацитетът е запазен за ползване за определени видове превоз по основните железопътни линии и моментът, от който този капацитет ще е наличен за други цели.

Законът урежда още правила за разследване на произшествия, достъп до обслужващи съоръжения и съпътстващи услуги, както и разпоредби за надзор. Основният надзорен орган е Нидерландският орган за потребителите и пазарите. Уредени са административно – наказателни разпоредби и преследване на престъпления.

### **3.3 Нормативна уредба на обществения превоз на пътници с автомобилен транспорт**

#### **Закон за движение по пътищата от 1994 г. (Wegenverkeerswet 1994)**

Няма специфичен закон, уреждащ автомобилните превози. Разпоредби за правилата за движение на моторни превозни средства сe съдържат в Закона за движение по пътищата. Законът урежда правила за осигуряване на пътна безопасност, защита на участниците в движението по пътищата, поддържането на пътищата и осигуряване на свободата на движение.

Законът урежда въпроси, свързани с регистрационния режим на превозните средства, изискванията за правоспособност за управление, изискванията за оперативна съвместимост на системите за зареждане и на интелигентните системи в областта на автомобилния транспорт, шофиране и квалификация, контрол и административно – наказателни разпоредби. Основни функции по прилагане на закона има Службата за движение по пътищата. Специфичните правила за лицензирането и възлагането на обществен автобусен превоз, на частен автобусен и таксиметров превоз, са уредени в Закона за пътническия транспорт, разгледан по-горе.

### **3.4 Нормативна уредба на обществения превоз на пътници с воден транспорт**

#### **Закон за корабния трафик (Scheepvaartverkeerswet)**

Законът се прилага за корабния трафик и трафика на други плавателни съдове по вътрешни водни пътища, отворени за обществен морски трафик и нидерландското териториално море. Законът урежда организацията на трафика по водните пътища, използването на морските пътища от лица, които не се намират на кораб, разпоредби, свързани с прилагане актовете на международното право в областта, наказателни разпоредби за неспазване на задължения.

По отношение на пътническия обществен превоз по водни пътища Заповедта за пътническия превоз посочва, че законът е приложим и за превоза на пътници с кораб, когато договорът за превоз е сключен с административен орган в резултат на концесия/обществена поръчка. Разпоредбите на Закона за пътническия превоз, които са приложими и за корабния транспорт, касаят следното:

* задължения, свързани с разглеждане на спорове;
* предоставяне на информация за целите на единната информационна система;
* -забрана за превоз без валиден билет или с неоторизиран достъп до борда;
* задължения за надзор за съответствие с изискванията на закона;
* установяването и санкционирането на нарушения;
* правила при неправомерно поведение на пътници;
* задълженията за обществени консултации на проектни на нормативни актове в областта на водния транспорт с определени групи заинтересовани лица.

### **3.5 Нормативна уредба на обществения превоз на пътници с въздушен транспорт**

#### **Законът за въздухоплаването (Wet luchtvaart)**

Законътурежда въздухоплаването с нидерландски въздухоплавателни средства, независимо от местоположението им по света и правилата за въздушния трафик над Нидерландия и прилежащата част от Северно море. Въздушните компании имат нужда от лиценз, за да осъществяват въздушен транспорт в Нидерландия. Законът съдържа изискванията към пилотите, условията за регистрация на въздухоплавателните средства, изисквания за летателна годност и шум, условията за издаване на разрешение за полети, управление на въздушното движение, изисквания към летищата, особени или извънредни ситуации, правила за военната авиация, и пр. Нормативно е уредено и положението на летище Schiphol, Амстердам като водещо европейско летище.

Министерството на инфраструктурата и околната среда и водите има водеща роля в регулирането на въздушния трафик и в разработването и прилагането на политика и законодателство в областта на въздухоплаването. Министърът определя със заповед длъжностни лица, отговорни за дейностите по надзора, предвиден в Закона за въздухоплаването.

В обобщение на гореизложеното могат да се изведат следните

|  |
| --- |
| **Добри примери от Кралство Нидерландия**   * **Специално законодателство, уреждащо сухопътния обществения превоз на пътници, а по отношение на някои разпореди е приложимо и за водния обществен транспорт;** * **Отлично развит висококачествен железопътен транспорт, който се възприема като основна алтернатива на пътуването с личен автомобил при междуградско придвижване;** * **Наличие на Единна информационна система за разписанията и нормативно определяне на нейното съдържание, което включва и информация за достъпност на спирки/гари и превозни средства за хора с увреждания;** * **Нормативни предпоставки за добро координиране между отделните видове транспорт, обусловено още в условията за възлагане на концесиите за обществен превоз, в които има задължение за посочване на информация за координация с обществения транспорт в съседните райони, както и с други форми на превоз на пътници;** * **Участие на потребителски организации при консултиране на възлагането концесиите за обществен превоз, както и при консултиране на промяна на тарифи и разписания;** * **Единен билет зa цялата мрежа на обществен транспорт;** * **Широка популярност на колоезденето като вид обществен транспорт/връзка към други видове обществен транспорт. Осигурен специален транспорт за специфични случаи и групи като инвалиди или лица със специални потребности.** * **Достъпност на всички средства за обществен транспорт за инвалиди и лица със специални потребности.** * **Отлична развита мрежа на метро линии в големите градове.** |

# **V.**

# **ОЦЕНКА НА ЕФЕКТА ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА ИДЕНТИФИЦИРАНИТЕ ДОБРИ ПРАКТИКИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Таблицата по-долу обобщава основните добри практики, установени в една или повече от анализираните държави, с основните показатели за оценка на ефекта от прилагането им.

- В графата „Ефикасност“ са обобщени основните проблеми, за чието решаване ще допринесат;

- В графата „Приложимост“ е посочено дали практиката е приложима за Република България, като евентуална неприложимост би могла да е обусловена от нормативни ограничения или забрани или от противоречие със стратегически цели;

- В графата „Ресурси“ са посочени необходимите ресурси за прилагане на практиката (нормативни предпоставки, човешки, финансови, технически и други ресурси);

- В графата „Ефект“ са посочени позитивните ефекти от възприемането на практиката.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Добра практика** | **Ефикасност** | **Приложимост** | **Ресурси** | **Ефект** |
| **1** | **Специално законодателство, уреждащо обществения транспорт** | Наличието на Закон за обществения превоз ще допринесе за по-систематична уредба на отделните видове обществен транспорт, ще осигури възможност за по-добра защита на правата на пътниците и за по-ефективен контрол. | Практиката е приложима за Република България, още повече, че приемането на Закон за обществения превоз е заложено като реформа в Националния план за възстановяване и устойчивост. | Необходима е законодателна инициатива по изготвяне на проектозакон на Закона за обществения превоз, в рамките на която ще бъдат оценени въздействията от приемането на закона и неговото влияние върху бюджета. | Преодоляване на разпокъсаността на уредбата; кодифициране на материята, свързана с обществения транспорт; повишаване на гаранциите за защита на пътниците; ясно разпределение на роли и отговорности на администрациите; въвеждане на реформи в обществения транспорт. |
| **2** | **Правила за транспортно планиране (Национална транспротна схема и областни и общински транспортни планове)** | Подобряване на процеса по транспротно планиране, уеднаквяване на правилата за транспротно планиране. | Практиката е приложима за Република България. | Въвеждането на практиката е обусловено от създаване на нормативни правила на законово и подзаконово ниво как следва да се извършва транспротното планиране и кои са отговорните институции. Следва да се определи и времевия период на действие на транспротните планове, както и правила за тяхната периодична оценка и актуализация. | Ясни правила и единна практика при транспротното планиране. |
| **3** | **Единна информационна система за разписанията** | Подобряване на координацията между отделните видове транспорт; наличие на достъпна информация за цялата мрежа на обществен транспорт на едно място. | Практиката е приложима за Република България. | Въвеждането на практиката е обусловено от създаване на нормативни предпоставки за функционирането на такава система. Следва да се определи отговорен орган за поддържането ѝ, както и финансови средства и човешки ресурси за създаването и за администрирането ѝ. Следва да се мотивират/задължат операторите на обществен транспорт да предоставят данни за попълването ѝ. | Удобство за пътниците; по-добра координираност между видовете транспорт; създаване на условия за мултимодалност. |
| **4** | **Единен билет за цялата мрежа на обществен транспорт** | Въвеждането на единен билет ще допринесе за подобряване на условията за пътуване чрез премахване на различните начини на таксуване и издаването на различни превозни документи за всеки вид транспорт. | Практиката е приложима за Република България, още повече, че приемането на единен билет е заложено като реформа в Националния план за възстановяване и устойчивост. | Въвеждането на практиката е обусловено от създаване на нормативни предпоставки чрез уредбата на единния билет и въвеждане на задължения за операторите за поетапно свързване на системите им за таксуване и плащане. Следва да бъдат ангажирани експертни ресурси на различни отговорни институции, както и технически и финансови ресурси от страна на операторите на обществен превоз. | Удобство за пътниците; повишаване на интереса към обществения транспорт. |
| **5** | **Въвеждане на стандарти за качество на превозната услуга** | Въвеждането на такива единни стандарти по отношение на обществения превоз ще допринесе за повишаване качеството на обществения транспорт. | Практиката е приложима за Република България, още повече, че приемането на Стандарт за развитие на обществения транспорт е заложено като реформа в Националния план за възстановяване и устойчивост | За въвеждането на мярката е препоръчително да бъдат въведени нормативни условия, като изискванията за качеството могат да залегнат в бъдещия Закон за обществения транспорт. Следва да се определят отговорни институции за осъществяване на контрол за спазването на тези стандарти, като се извърши анализ какъв експертен ресурс ще е необходим в тези администрации. | Повишаване на качеството на превозната услуга; повишаване на интереса към обществения транспорт. |
| **6** | **Регулация на транспортните асоциации и обединенията на възложители на транспорт** | Изричната регулация на обединяването на превозвачи и на възложители на транспорт ще допринесе за по-доброто транспортно планиране и коодринираност при изготвяне на транспортните схеми и разписания. От друга страна, обединенията на превозвачи ще защитават по-активно интересите на тези организации. | Практиката е приложима за Република България. | Необходими са нормативни промени, с които изрично да се уредят като субекти транспортните асоциации или обединения на възложители на транспорт. Следва да се уреди организационната и управленската структура на такъв тип обединения и на техните правомощия. | Защита на правата и интересите на превозвачите; активно включване при вземане на важни решения; повишаване на качеството и улесняване на възлагателните процедури; създаване на условия за интегрирани транспортни услуги. |
| **7** | **Алтернативни форми на обществен транспорт /автобуси на повикване, споделени таксита, велосипеди/** | Възприемането на тази практика ще допринесе за осигуряване на свързаност с обществен транспорт на населени места и локации в рамките на общините, където няма удобен транспорт. | Практиката е приложима за Република България, като от 2023 г. в гр. София дори функционират автобуси на повикване. | Нормативните промени не са задължителна предпоставка за въвеждане на мярката, доколкото уредба съществува и в рамките на сега действащите нормативни актове. Необходими са финансови средства и организационно експертен ресурс на съответните общини, които да организират подобни форми на превоз. | Удобство за пътниците; осигуряване на по-добра свързаност на отдалечени и малки населени места; повишаване на интереса към обществения транспорт. |
| **8** | **Инициативи за популяризиране на екологосъобразни видове транспорт** | Провеждането на такива инициативи ще допринесе за политики в унисон с основните приоритети на ЕС за намаляване на въглеродните емисии. | Практиката е приложима за Република България | Провеждането на подобни инициативи не е обвързано с нормативни промени. Те могат да се реализират под формата на публични събития, рекламни клипове в медии, изготвяне на стратегии и наръчници, достъпни за широката общественост. Възможно е да бъдат инициирани централизирано от правителството, както и на ниво области и общини. За реализацията са необходими финансови и човешки ресурси. | Популяризиране на ползите от транспорт, който е климатично неутрален; повишаване търсенето на такъв вид транспорт. |

# **VI. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ**

Българското законодателството, както и това в проучените държави до голяма степен е синхронизирано, доколкото се подчинява на законодателните актове на правото на ЕС. Независимо от това обаче, всяка от анализираните държави, показва своите различия, произтичащи от икономическата ситуация, специфики на управлението, на демографския профил на населението и на транспортната инфраструктура.

Водещо сходство и практика от трите анализирани европейски държави, която следва да бъде заимствана и с оглед предмета на възложената обществена поръчка, е наличието на общ закон, регулиращ специално обществения превоз на пътници, които съществуват паралелно с нормативните актове, уреждащи отделните видове транспорт.

В този смисъл, подходът и в трите изследвани държави е регулацията на обществения превоз на пътници да става чрез рамков закон, който да бъде доразвит от специални закони за отделните видове транспорт, както и от подзаконова нормативна уредба. Възприемането на уредбата на обществения транспорт чрез самостоятелен закон в България ще внесе правна сигурност и по-голяма яснота в обществените отношения, свързани с предоставянето и с ползването на публични транспортни услуги и ще допринесе за установяване и контролиране на стандарти за качество, които са от изключително значение, за да бъде общественият превоз предпочитан начин за придвижване. При работата по създаването на такъв закон у нас, следва да се държи сметка приоритетно за няколко ключови цели, за чието постигане този нормативен акт следва да допринесе:

* **Транспортна система, която намалява въздействието на транспорта върху околната среда, осигурява по-здравословни и по-чисти алтернативи на мобилността.**

Тази цел е в основата на стратегическите документи на европейско ниво и водеща за всички държави при извършване на транспортното им планиране. Основни мерки за постигането ѝ са увеличаването на дела на железопътния транспорт спрямо останалите видове транспорт, преминаване към електрически автобуси, насърчаване на градската мобилност чрез велосипеди и алтернативни способи на придвижване, които мотивират пътниците да предпочетат обществения транспорт пред индивидуалния. Тук обаче, трябва да се отбележи, че мерките могат да бъдат не само на нормативно ниво. Като добър пример в тази връзка следва да се посочи австрийското правителство, което организира различни инициативи за популяризирането на ползите от ходенето, създава мерки за финансиране на проекти за алтернативни видове транспорт, организира редица информационни кампании, свързани с обществения транспорт, въвело е единен билет за цялата транспортна мрежа в страна. По пример на Нидерландия, инвестициите и усилията във велотранспорта също биха допринесли в значителна степен за преминаване към екологосъобразна мобилност.

* **Превръщането на железопътния транспорт в предпочитан вид транспорт чрез повишаване на качеството на предоставяните превозни услуги**.

В тази връзка, основна мярка е предприемане на практически стъпки за либерализиране на пазара на железопътни услуги. За тази цел следва да се създадат условия и да се предприемат необходимите управленски мерки, които имат отношение не само към бъдещия Закон за обществен превоз, но и към Закона за железопътния превоз. Стъпките в тази посока не са единствено на нормативно ниво, но касаят и редица въпроси, свързани с подобряването на наличната инфраструктура, с доброто управление на БДЖ и НКЖИ, със стриктното разделение и независимост между тези две структури.

* **Защита на правата на пътниците и достъпност за хората с увреждания**. Този въпрос е пряко свързан с привлекателността и достъпността на обществения транспорт. Имайки надеждни и ефективни гаранции за техните права, пътуващите биха предпочели обществения транспорт. Темата за достъпността на транспортната среда за хора с увреждания също е силно застъпена и много актуална на европейско ниво. В тази връзка следва да се отче Директива (ЕС) 2019/882 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. за изискванията за достъпност на продукти и услуги. Към датата на изготвяне на настоящия доклад е налице разработен проект на Закон за изискванията за достъпност на продукти и услуги, чрез който се транспонират изискванията на посочената Директива. В проекта на закона са предвидени редица разпоредби, имащи пряко отношение към достъпността на хората с увреждания по повод предоставянето, респективно ползването на услуги за въздушен, автобусен, железопътен и воден превоз на пътници. Ето защо, при изготвянето на Закона за обществения превоз на пътници, в частта относно защитата на правата на пътниците и достъпността за хората с увреждания следва да се съобразят разпоредбите на цитирания Закон за изискванията за достъпност на продукти и услуги.
* **Повишаване на качеството на обществената услуга за пътнически превоз**. За постигане на тази цел следва да се въведат законови критерии за качество и да се заложат контролни механизми, които да гарантират тяхното спазване, респективно да бъдат предвидени и съответните негативни последици за отговорните лица при неспазването им.
* **Въвеждане на технологии и интелигентни системи в обществения транспорт.**

Тази цел също е основен фокус на европейските стратегически документи и следва всяка държава членка да предприема поетапно мерки за постигането ѝ.

Въз основа на анализа на съответните закони и практики в Чехия, Австрия и Нидерландия може да бъде изведено предложение за структура на Закон за обществения превоз в Република България, който следва да урежда основни въпроси, свързани с обществения транспорт и следва да бъде в съответствие с приложимото европейско законодателство. Доколкото Регламент (ЕО) № 1370/2007 е водещият пряко приложим акт от правото на ЕС, не намираме за нужно и удачно да се „преписват“ директно текстове от него в закона. Въпреки това обаче, за някои съществени въпроси, уредбата от Регламента следва да кореспондира на текстовете на закона или в бъдещия закон следва изрично да се препраща към регламента.

На следващо място, новият Закон за обществения превоз няма пречка да съществува паралелно с действащите нормативни актове, уреждащи различните видове транспорт у нас, като обаче с преходни и заключително разпоредби на Закона за обществения превоз, следва да бъдат направени съответните изменения и допълнения, които да кореспондират на новата уредба. Въпроси като: лицензионните режими, правилата и изисквания за извършване на съответната превозна дейност, правилата за управление на железопътната инфраструктура, следва да останат уредени в специалните закони.

Наименованията на разделите са примерни и при разработване на конкретните законови текстове следва да се съобрази най–удачната структура на закона.

1. **Общи положения и дефиниции** – законът е препоръчително да съдържа дефиниции на понятията, свързани с обществения превоз на пътници, които да заместят досегашните различни дефиниции в различните нормативни актове и да съдържа общи принципи и обхват на приложно поле. Следва да се дефинира дали законът обхваща извършването на само пътнически превоз по суша, или обхваща и вътрешния воден транспорт. Следва да се отбележи, че решение на държавата членка е прилагането на Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на вътрешните водни пътища и морски води. Прилагането на Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на услуги за пътнически превоз по вътрешни водни пътища или вътрешни морски води може да бъде особено полезно, когато тези услуги са интегрирани в по-широка мрежа за обществен пътнически транспорт. Доколкото обаче вътрешният воден транспорт не е развит у нас, следва да бъде оценен въпросът дали е необходимо и подходящо законът да урежда конкретно пътническия транспорт по суша, по подобие на модела в Австрия, или може определени негови разпоредби да се прилагат и за водния обществен превоз по примера на закона в Чехия и Нидерландия.
2. **Осигуряване на транспортни услуги и транспортно планиране -** законът следва да посочва отговорните органи и институции, които осигуряват транспортното обслужване на населението и функциите, които те имат по възлагане на транспортната дейност: за кои транспортни дейности отговарят кметовете на общини, областни управители и за кои са отговорни институции на държавно ниво. В тази връзка следва да се обмисли цялостно концепцията за централизиране на управлението на дейностите по възлагане на обществен транспорт, като се извърши задълбочен анализ на предимствата и недостатъците на такъв подход и се анализира дали е наличен капацитет в Министерство на транспорта и съобщенията за изпълнение на тези функции. При запазване на досегашния модел следва да се заложат механизми на законово ниво, които да се доразвият на ниво подзаконова уредба, в посока на координация и сътрудничество между възлагащите органи. В тази насока, от изключителна важност е бъдещият закон да регламентира общите изисквания за извършване на транспортно планиране на обществения транспорт, за да не остава тази дейност пожелателна, а да бъде нормативно закрепена и да се осигури практическа полезност на изготвяните планове. Принципът на транспортно планиране би могъл да се заимства от Чешкото законодателство, като се предвиди изготвяне на Национална транспортна схема, за която да отговаря министърът на транспорта и съобщенията. На ниво област или община да се изготвят планове за транспортно планиране, които задължително да бъдат съгласувани с Националната транспортна схема и да уреждат въпроси като предоставяните обществени услуги, начина, по който те се възлагат, очакван размер на компенсациите, разписание, пътнически тарифи. Удачно е в закона да се уреди процедура по изготвяне и приемане на концепцията и на плановете, в т.ч. и минималното им съдържание, а в подзаконова уредба може да се уреди детайлно съдържанието на тези документи. Препоръчително е, чрез нормативни разпоредби да се гарантира процесът на координация при транспортното планиране между отделни органи, като има йерархичност на схемите - от републиканска през областна до общинска. Регламентираната в момента в Закона за автомобилните превози междуобластна транспортна схема не намира практическо приложение и следва да бъде премахната. Важно е също така, в закона или в подзаконовата нормативна уредба, да са разписани правила за валидност на транспортните схеми и планове, периодичната им оценка, както и за приемането на нови или за актуализиране на действащата такава.
3. **Интегрирани транспортни услуги -** съгласнодефиницията в Регламент (ЕО) № 1370/2007 „интегрирани обществени услуги за пътнически превоз“ означава взаимосвързани превозни услуги в рамките на определен географски район, които ползват единно информационно обслужване, система за билети и разписание. Към момента проекти за интегриран градски транспорт се изпълняват на териториите на различни общини. Удачно е в бъдещия закон да се предвиди изрична възможност на общини или области да се сдружават в определена форма за създаването и организирането на интегрирани транспортни услуги, като на пътниците се предоставят единни разписания и тарифи в рамките на района, в който оперира сдружението. Организационната структура, финансирането, правомощията и задълженията на такъв тип организации биха могли да се доразвият в подзаконова нормативна уредба.
4. **Процедура по предоставяне на обществени услуги –** следва в новия Закон за обществения превоз да се прецизират възможностите за възлагане на обществена транспортна услуга в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007, като се прецизират съответните способи за възлагане в съответствие с националното законодателство. Най–общо са възможни няколко хипотези на възлагане на обществена услуга за превоз:

* Възлагане чрез обществена поръчка;
* Възлагане чрез концесия.

Възлагане на обществена поръчка пряко в случаите, когато средната им годишна стойност възлиза на по-малко от 1 000 000 EUR или по-малко от 7 500 000 EUR — в случая с обществени поръчки за услуги, включващи обществени услуги за пътнически превоз с железопътен транспорт, или когато се отнасят до предоставянето на годишна основа на по-малко от 300 000 километра обществени услуги за пътнически превоз или по-малко от 500 000 километра — в случай на обществени поръчки за услуги, включващи обществени услуги за пътнически превоз с железопътен транспорт. Когато обществена поръчка за услуги се възлага пряко на малко или средно предприятие, работещо с не повече от 23 пътни превозни средства, тези прагове могат да се увеличат или до средна годишна стойност, оценявана на по-малко от 2 000 000 EUR, или до предоставяне на обществени услуги за пътнически превоз, възлизащи на по-малко от 600 000 километра годишно.

Следва да се отбележи, че задължение за сключване на договор за обществена услуга съществува тогава, когато задължението за обществена услуга включва компенсация. Член 3, параграф 3 позволява на държавите членки да изключат от обхвата на Регламент (ЕО) № 1370/2007 общи разпоредби за финансово компенсиране за задължения за извършване на обществени услуги, които установяват максимални тарифи за превоз на ученици, студенти, стажанти и лица с намалена подвижност. Ако държава членка реши да направи това, националните органи трябва да преценят дали компенсацията, предоставена съгласно тези общи правила, представлява държавна помощ.

* Възлагане на вътрешен оператор – образувание, над което възложителят упражнява контрол.

В зависимост от избрания възлагателен способ, възлагащият орган следва да прилага правила, които се разпределят по следния начин за различните видове транспорт:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Вид транспорт*** | ***Обществени поръчки за услуги, както са определени в директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС*** | ***Концесии за услуги, както са определени в Директива 2014/23/ЕС*** |
| Автобусен и трамваен транспорт | Директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС | Регламент (ЕО) № 1370/2007 |
| Железопътен транспорт и метро | Регламент (ЕО) № 1370/2007 | Регламент (ЕО) № 1370/2007 |

Доколкото Директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС са въведени в националното ни законодателство чрез Закона за обществените поръчки следва, че той се прилага при възлагане на обществена услуга за превоз при автобусен и трамваен транспорт. Когато обаче се касае за услуга по възлагане на железопътен или метро транспорт, тогава Регламент (ЕО) № 1370/2007 намира пряко действие, като това разграничение следва да се уреди в закона, като се опише процедурата на възлагане по чл. 5 от Регламента (ЕО) № 1370/2007 и неговото изменение с Регламент (ЕС) 2016/2338, а в останалите случаи – при възлагане на автобусен или трамваен транспорт - да се препрати към Закона за обществените поръчки.

По отношение на понятието „обществена поръчка за услуга“ в Регламент (ЕО) № 1370/2007, то обхваща и концесията по смисъла на регламента.

Важен аспект, който следва да намери нормативна регламентация, е преценката за наличие на реална нужда от обществената услуга. Преди да определи спецификация за задълженията за обществена услуга, компетентният орган следва да прецени дали е налице действителна нужда от планираните услуги за обществен транспорт. За да преценят дали съществува такава действителна необходимост, компетентните органи следва:

1. да преценят дали е налице търсене от страна на ползвателите;

2. да преценят дали пазарните оператори не могат да отговорят, дори и частично, на това търсене при липсата на задължения за извършване на обществена услуга; и

3. да дадат приоритет на подхода, който ограничава в най-малка степен основните свободи и е най-малко вреден за правилното функциониране на вътрешния пазар, за да се отговори на така определената нужда.

Уредба следва да намери и предоставянето на изключителни права вместо компенсация, като се регламентира извършване на оценка за икономическото равновесие.

Следва да бъдат уредени случаите, в които поръчки могат да се възлагат директно, както и при извънредни обстоятелства.

Следва да бъде уредена процедура и по разглеждане на жалби срещу решенията на възлагащия орган в съответствие с чл. 5, параграф 7 от Регламент 1370/2007. В тази връзка, ако се прилага процедурата по обжалване, предвидена в Закона за обществените поръчки, то следва да има изрична препратка в Закона за обществения превоз, че тази процедура, уредена в ЗОП, се прилага и за възлагането на поръчки за услуги, попадащи в обхвата Регламент 1370/2007.

Необходимо е изрично да се регламентира процедурата за достъп на превозвачи, които желаят на осъществяват достъп на търговски начала, без да предоставят обществена услуга и съответно да получават компенсации за това. За тази цел, възлагането на такъв транспорт следва да се уреди като изключение от прилагането на процедура за концесия или за обществена поръчка.

1. **Компенсации**

В съответствие с предвидени в Регламент (ЕО) № 1370/2007 общи принципи следва да се предвидят правила за компенсацията за обществени услуги. Правилата за компенсация, определени в Регламент (ЕО) № 1370/2007, имат за цел да гарантират, че операторите не получават свръхкомпенсиране, като се отчита разумна печалба, че компенсацията гарантира финансовата устойчивост на предоставянето на обществен пътнически транспорт в дългосрочен план и че системата насърчава цялостната ефективност. При условие че компенсацията за обществени услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт се изплаща в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007, тази компенсация се счита за съвместима с вътрешния пазар и се освобождава от изискването за предварително уведомяване, предвидено в член 108, параграф 3 от ДФЕС, в съответствие с член 9, параграф 1 от посочения Регламент. В тази връзка, удачен подход е в закона да се съдържат общи принципи на компенсиране и да бъде препратено към наредби, уреждаща начина на формирането им, които биха могли да са отделни за автомобилния и за железопътния транспорт. По пример на Чехия, в закона би могло да се изисква преди сключване на договор за обществени услуги за пътнически превоз превозвачът да представи финансов модел на разходите, приходите и нетните приходи, които ще бъдат генерирани от договора, като това задължение за финансов модел да се прецизира, в зависимост от способа на възлагане: при възлагане чрез обществена поръчка или концесия, би могло да залегне в условията на съответната процедура.

Следва да се гарантира и прозрачност на изплатените компенсации, като на възлагащите обществен транспорт се вменят задължения за публикуване на информация за изплатени компенсации и субсидии и за финансовите потоци към превозвачите.

**VI**. **Критерии за качество и безопасност**

Въвеждането на стандарти за качество и безопасност на обществения превоз е от изключително значение за повишаване на доверието на пътниците и за превръщането на обществения превоз в предпочитан начин на придвижване. В сега действащата уредба липсва изрична регламентация на този въпрос, което е сериозен дефицит на нормативната рамка. В Закона за железопътния превоз се съдържа препратка към изискванията на чл. 28 от Регламент (ЕО) № 1371/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт, но тази препратка не изчерпва задълженията за качество и не обхваща автомобилния транспорт, поради което не може да остане единствено релевантна.

Съблюдаването на изискванията за качество и безопасност от превозвачите, следва да бъде нормативно регламентирано като условие за изплащане на компенсация, в случаите на обществена услуга за превоз. Във въпросните разпоредби може да се инкорпорира Стандартът за развитие на обществения транспорт, предвиден като цел в Плана за възстановяване и устойчивост. Регламентацията единствено на ниво договор показва, че тя не е достатъчна за извършване на ефективен контрол, поради което и качеството на услугата е незадоволително.

Основните въпроси, които е удачно да обхваща този раздел/глава, по примера на Австрия и Чехия, са свързани с: достъпност на обществени транспорт за всички групи лица, в това число и за хора с увреждания; удобство на превозните средства, оптимална свързаност и координирани разписания; чистота и комфорт на превозното средство, максимално съкращаване на времето за пътуване и изчакване; удобство на системите за таксуване, измерващо се в критерии като: съвместимост на системите за таксуване, възможност за ползване на единен билет; предоставяне на достъпна и разбираема информация на пътниците относно тарифи, разписания, маршрути, спирки и гари (в т.ч. въвеждане на единна национална информационна система). Удачно е също да се възприеме подход, при който стандартите за качество и безопасност да бъдат разписани в приложение към закона или в подзаконов нормативен акт.

От важно значение за качеството на обществения превоз е въпросът за координацията между отделните видове транспорт, като в тази връзка, освен нормативни задължения, е необходима и нагласа за сътрудничество от страна на различните оператори. В бъдещия закон е удачно да се обмисли залагането на основни критерии за координираност, които могат да се определят още при възлагане на обществената услуга чрез поръчка или концесия, по примера на Нидерландия. Следва да се обърне внимание и на въздушния транспорт, тъй като поради променливи разписания на въздушните превозвачи, свързващият транспорт е затруднен на някои летища у нас. Ето защо е удачно да се обмисли и задължение за операторите на летища да осигуряват свързващ транспорт от и до летището.

**VII.** **Права на пътниците –** от полза би било правата на пътниците в обществения транспорт да се изведат в новия закон, доколкото те не намират уредба в изискванията към качеството и безопасността на транспортната услуга. Примерът на Австрия за съществуването на специален орган, който отговаря за правата на пътниците и разглежда спорове между пътници и превозвачи може да бъде модифициран у нас чрез обособяване на специализирано вътрешно ведомствено звено в КЗП, което да отговаря конкретно за защита правата на пътниците като потребители, както и по отношение спазването на някои изисквания към съпътстващата инфраструктура (осигуряване на спирки с навеси, чакални, тоалетни, кафенета и магазини).

Както това е заложено изрично и в НПВУ следва да се върви в посока към единен превозен документ, който да бъде нормативно скрепен и да важи за мрежата на градски транспорт в цялата страна.

Следва да се обмисли възможността да се възприемат общи правила за пътниците във всички видове транспорт, включително воден и въздушен, като се държи сметка за пряко приложимите регламенти на ЕС, уреждащи правата на пътниците в железопътния, автобусния и въздушния транспорт. Необходимо е да се посочи орган, който отговаря за разглеждането на споровете, произтичащи от договора за превоз.

**VIII. Тарифиране и единен превозен документ –** в съответствие с предвиденото в Плана за възстановяване и устойчивост следва да се уреди нормативно въпросът за формиране на тарифи на превозвачите, както и задължението за поетапно въвеждане на единния превозен документ. Примерът на Австрия и на Нидерландия с въвеждане на единен билет показва, че този процес отнема време и е свързан с кооперативност от страна на превозвачите. Въпреки това, поставянето на нормативна основа, чрез въвеждане на правила за свързаност между системите за таксуване, са първа крача в посока към приемане на единния билет и у нас. Правилата следва да бъдат доразвити в Наредба за реда и условията за тарифиране в обществения транспорт и приемането на единен превозен документ.

**IX. Контрол -** темата законтролът е изключително важна. В тази връзка не е достатъчно само да бъдат нормативно уредени механизми за контрол, но те следва и да се прилагат ефективно на практика. Към момента Законът за автомобилните превози урежда, че контролът на автомобилния транспорт се осъществява от Министъра на транспорта и съобщенията чрез Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, съвместно с министъра на вътрешните работи. Законът за железопътните превози възлага тази дейност на Изпълнителната агенция „Железопътна администрация“. С оглед спецификите на отделните видове сухопътен транспорт, не би било целесъобразно обедняване на всички контролни функции в един орган, но конкретно по отношение на контрола върху спазванията на изискванията за качество и безопасност и правата на пътниците е удачно предвиждането на един контролен орган.

1. **Административно-наказателни разпоредби**

С оглед на обществено значимата сфера, която ще урежда закона, е важно в него да залегнат санкции при неспазване на нормативни задължения. Следва да се прецизира кои са компетентните органи, които имат право да налагат санкции, както и да се определи размера на тези санкции, като се изведат нарушения на съществени задължения. Съществено важно е да се определят санкции за нарушения на изискванията, свързани с качество и с безопасност на транспортната услуга.

1. **Преходни и заключителни разпоредби**

С преходните и заключителни разпоредби на закона следва да се уреди въпроса за неговото приложение спрямо сключените преди влизането му в сила договори за обществен превоз. За процедурите по възлагане на обществен превоз, започнали преди влизане в сила на закона, следва да се прилага досегашния ред, включително по отношение на обжалването. За сключените договори може да се уреди изискванията за спазване на стандартите за качество и безопасност да важат занапред и съответно за неспазването им да се налагат санкции.

Следва да се уреди и изменението в други относими закони, както следва:

* В Закона за автомобилите превози следва да се отмени раздел I от глава Трета, касаещ превоза на пътници по автобусни линии. В зависимост от това дали случайният пътнически превоз ще бъде също уреден в Закона за обществения транспорт, следва да се прецени дали да бъде отменен и раздел II от глава Втора. Особените правила за договорите за превоз на пътници и отговорността на превозвача, уредени в раздел I и II на глава Пета също следва да се отменят и да намерят място в Закона за обществения превоз, съответно: правилата за договорите да бъдат уредени в главата, касаеща процедурата по възлагане на поръчка за услуги. Раздел V, касаещ рекламациите и исковете също следва да бъде отменен и да намери уредба в новия закон. Следва да се прегледа и актуализира и подзаконовата нормативна база, имаща отношение към посочените въпроси;
* В закона за железопътния транспорт, предвид че тези въпроси ще намерят уредба в Закона за обществения транспорт, следва да бъдат отменени или изменени: раздел IV на Глава пета, уреждащ задължението за извършване на обществени превозни услуги; глава пета, раздел II, III и VI, уреждащи договора за превоз на пътници, отговорността на превозвача и на пътника при договор за превоз на пътници и рекламациите, както и да се адаптира кореспондиращата подзаконова уредба.

В случай, че се възприеме подходът Законът за обществения превоз на пътници да регулира и вътрешния воден транспорт, то съответни изменения следва да бъдат направени и на Кодекса на търговското мореплаване и на Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, респективно на приложимите подзаконови нормативни актове.

1. Версия 3, преработена след указания на Възложителя [↑](#footnote-ref-2)
2. *децата в задължителна предучилищна възраст и учениците от I - XII клас включително, които пътуват от населени места, в които няма детска градина или училище, осъществяващи обучение в съответната група или в съответния клас, с осигурен безплатен транспорт до детска градина или училище в най-близкото населено място на територията на общината или на съседна община, и на учениците, които се обучават за придобиване на квалификация по професия, в съответствие с чл. 283, ал. 2 от Закона за предучилищното и училищното образование* [↑](#footnote-ref-3)
3. *На субсидиране подлежат превозвачите, извършващи превози по междуселищни автобусни линии, посочени от съответната община, които съдържат като спирка в маршрута си едно или повече населени места от тази община, отговарящи едновременно на следните условия: 1. брой жители - до 500 души; 2. населеното място да е включено в списъка по приложение № 2 към чл. 3, ал. 1 от Наредба № 14 от 2003 г. за определяне на населените места в селски и планински райони или да е в състава на община, включена в списъка - приложение № 8.* [↑](#footnote-ref-4)
4. Евростат, [обяснителни бележки](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/tran_hv_ms_esms.htm) Modal split of transport. Този показател се определя като процент на всеки вид транспорт в общото транспортно представяне, измерено в пътникокилометри (pkm) за пътнически транспорт. Пътническият транспорт включва автомобилен (пътнически автомобили и „междуградски и междуградски автобуси“ поотделно), железопътен (влакове), въздушен (самолет) и морски (морски кораби). [↑](#footnote-ref-5)
5. Данните са от Концепцията за обществен транспорт 2020 – 2025 г. [↑](#footnote-ref-6)
6. <https://www.mdcr.cz/getattachment/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhled/Dopravni_Politika_CR_ENG.pdf.aspx> [↑](#footnote-ref-7)
7. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/verkeer-en-vervoer/personen/hoeveel-reisden-inwoners-van-nederland-en-hoe-> [↑](#footnote-ref-8)