



---

## **ЕВРОПЕЙСКИ ЖЕЛЕЗОПЪТНИ ПЪТНИЧЕСКИ ПРЕВОЗИ И НИВО НА ТЯХНАТА ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ**

**Костадин Трифонов**

[ktrifonov@vtu.bg](mailto:ktrifonov@vtu.bg)

**Висше транспортно училище „Тодор Каблешков”, катедра „ТОУТ“  
София 1574, ул. „Гео Милев” 158  
БЪЛГАРИЯ**

**Ключови думи:** крайградски железопътни превози, либерализация, обществените услуги, превозвачи

**Резюме:** През последните двадесет години се регистрира значително понижение на пътническото железопътно движение. В този доклада се разглеждат законодателни актове от страна на Европейския съюз като Регламент (ЕО) № 1370/2007 и Директива 2012/34/ЕС за либерализирането на пазара на обществения пътнически транспорт и пакетите от първи до четвърти в областта на железопътния транспорт. Тези нормативни документи имат за цел отварянето на националните пазари и повишаване на конкурентоспособността и оперативната съвместимост на железниците в Европейския съюз. Железопътният транспорт е екологичен тип транспорт и като такъв е приоритетен за ЕС. Насоките за неговото развитие са за увеличаване на неговия дял спрямо общия транспортен пазар.

В доклада се анализира нивото на либерализацията на транспортния пътнически пазар в някои страни от Европа, като те са разделени в три групи: либерализиране „де юре“, либерализиране „де факто“ и нелиберализиран пазар. Изследвани са 21 страни от Европа и са разгледани условията за извършване на превозната услуга в железопътния транспорт.

Разгледани са условията за сключване на договори за обществени услуги при извършването на пътническите превози и е анализирана големината на компенсиранията извършена услуга спрямо общия обем на превозите в железопътния транспорт. Анализирани са съотношенията на получените приходи от продажбата на билети и приходите, получени от компенсации за изследваните страни.

### **1. ВЪВЕДЕНИЕ**

За да направят железопътния транспорт ефикасен и конкурентоспособен спрямо другите видове транспорт, съгласно Директивите [3,4], държавите, членки на Европейския съюз, следва да осигурят на железопътните предприятия статус на независими оператори, които действат по стопански принцип и се адаптират към потребностите на пазара. В тази връзка основната политика на Европейския съюз е насочена към либерализация на железопътния транспорт и в частност на крайградските железопътни пътнически превози.

С [6] относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт, публикуван през декември 2007 г., бе създадена рамка за възлагането на обществени поръчки за услуги и на компенсациите за задължения за обществени услуги, но не бе въведен общ подход при възлагането на поръчки за пътнически железопътен превоз. Независимо от новото законодателство на Европейския съюз, делът на железопътните превози в общия обем на превозите в Европейския съюз остава скромен.

В Бялата книга за транспортната политика, приета на 28 март 2011 г., Комисията изложи вижданията си за единно европейско железопътно пространство с вътрешен железопътен пазар, на който европейските железопътни предприятия ще могат да предоставят услугите си без ненужни технически и административни пречки [1].

През последните години три пакета – втори, трети и четвърти – от законодателните актове в областта на железопътния транспорт имаха за цел отварянето на националните пазари и повишаване на конкурентоспособността и оперативната съвместимост на железниците на равнище Европейския съюз. В публикувания през 2014 г. доклад [2] се констатира, че макар железниците несъмнено да се разрастват, в редица от държавите членки може да се постигне повече по отношение на ефективността и качеството на услугите. В доклада се подчертава също така, че откритата конкуренция и по-голямото използване на обществени поръчки осигуряват по-добри услуги за пътниците и гарантират, че парите на данъкоплатците се използват по-ефективно. Годишно железниците в Европа усвояват 36 млрд. евро публични субсидии (почти колкото набират от продажбата на билети) [2,7].

През 2016 г. Европейската комисия приветства споразумението, постигнато от Европейския парламент и Съвета на министрите на Европейския съюз по Четвъртия пакет за железопътния транспорт. В своята същност той представлява поредица от мерки, чиято цел е европейският железопътен транспорт да стане по-привлекателен, новаторски и конкурентоспособен. Със споразумението по-конкретно се подобрява качеството на железопътните услуги в Европейския съюз в полза на пътниците, като се работи за постепенното отваряне на вътрешните пазари на железопътния транспорт.

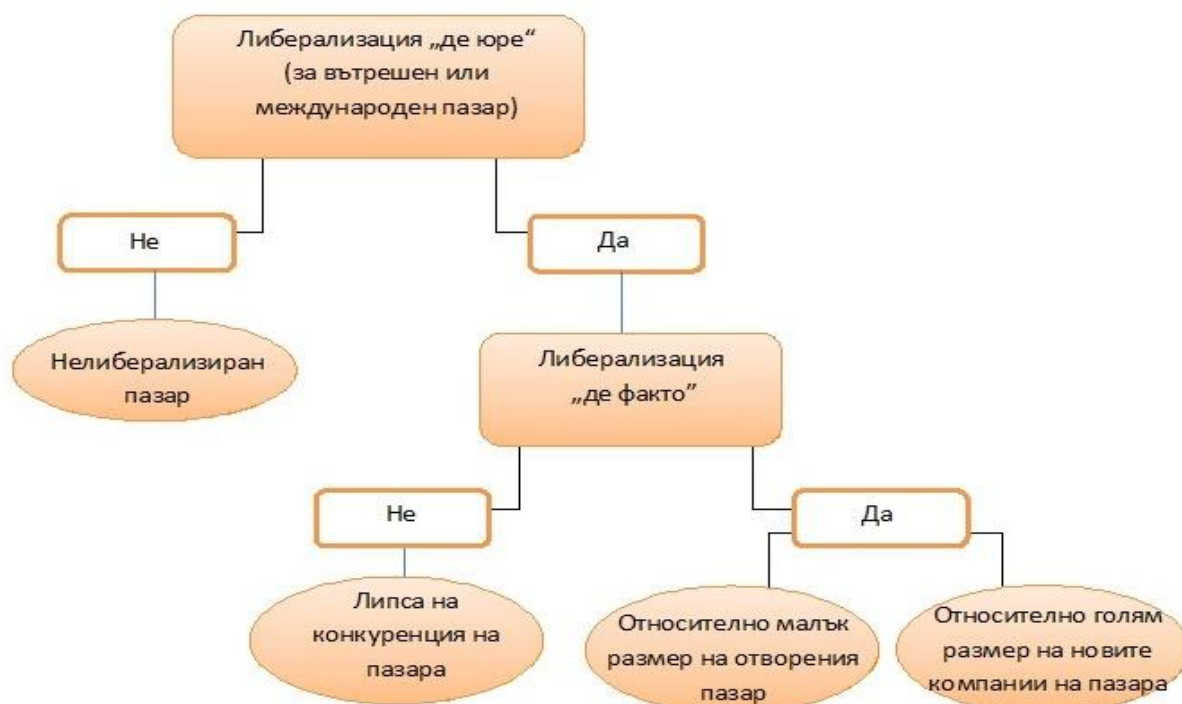
През последните десетилетия железопътният транспорт отбелязва постоянен спад, като се наблюдава запазване на монопола на националните жп компании [7]. С Четвъртия пакет за железопътния транспорт всички предприятия в сектора на железопътния транспорт в Европейския съюз ще могат да предлагат железопътни услуги в целия Съюз. От 2020 г. новите участници ще могат да предоставят търговски услуги. След 2023 г. компетентните органи ще трябва да възлагат договори за обществени услуги за железопътен превоз чрез търгове на състезателни начала, открити за всички предприятия в железопътния сектор на Европейския съюз, освен в някои конкретни случаи.

## **2. СЪСТОЯНИЕ НА ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯТА НА ПЪТНИЧЕСКИТЕ ПРЕВОЗИ В ЕВРОПА**

Анализирайки състоянието на либерализацията за пътнически превози за 2016г. в мониторинга на Independent Regulators' Group – Rail [9], в която членуват 28 страни, либерализацията се разделя на либерализиране „де юре“ и „де факто“. Либерализирането „де юре“ означава, че законът позволява операции с отворен достъп на пазара при извършване на транспортната услуга с превоз на пътници. Либерализирането „де факто“ означава, че новите участници, които не са свързани с местния традиционен превозвач, са се появили на пазара за транспорт на пътници, след като са получили лиценз. Данните, използвани в анализа, са взети от годишните документи на страните участнички/ от страна на България участва Агенцията за

железопътен транспорт/, като не за всяко проучване е налична информация от всички страни.

На фиг. 1 са представени индикаторите, използвани за определянето на степента на либерализация на пазарите за пътнически превози [7, 9].



Фиг. 1 Индикатори, използвани за определяне степента на либерализация на пазара на пътническите превози за нови компании от Independent Regulators' Group – Rail [7, 9]

Четиринадесет държави позволяват операции с отворен достъп (т.е. „де юре“) на националния пазар на пътници и 23 - на международния пазар. Само Швейцария не допуска подобни операции на международния пазар на пътници. Тя позволява на железопътните предприятия да извършват международни и вътрешни превози чрез франчайз.

На фиг. 2 е представен броят на операторите на пътнически превози за 2016 г. в Европа:

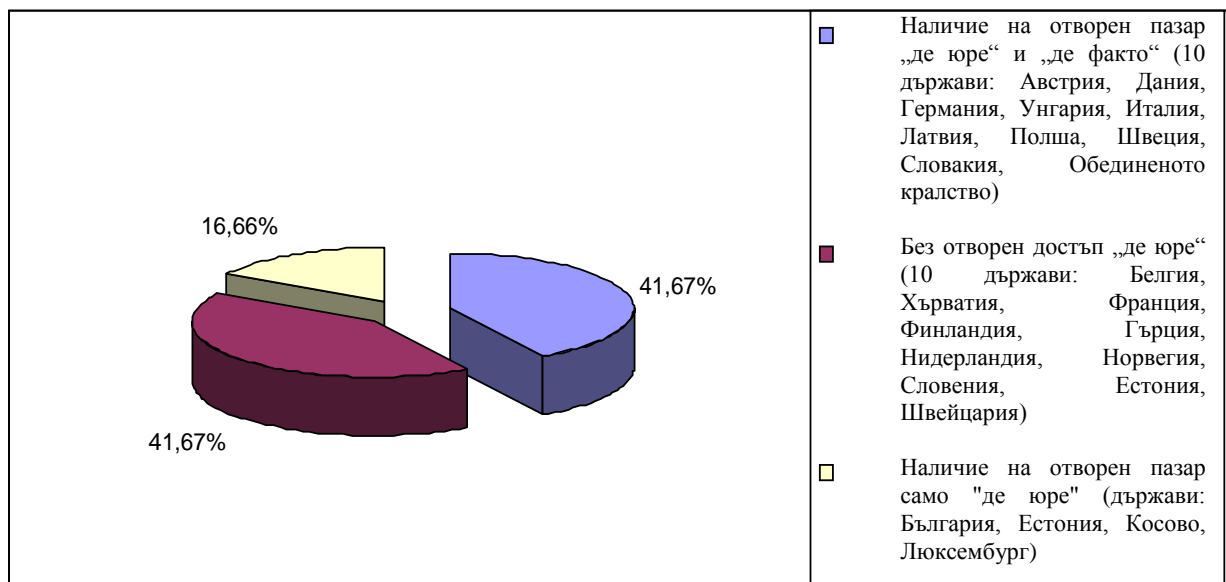


Фиг. 2 Брой на операторите на пътнически превози през 2016 г.

Либерализирането на практика е налично само в 10 държави на вътрешния пазар на пътници и в девет страни на международния пазар. В 7 държави 34 нови участници могат да влизат както на вътрешния, така и на международния пътнически пазар. Отвореният достъп се допуска поне за един пазар в 12 държави. Трябва да се има предвид, че в Германия отвореният достъп е разрешен само за железопътни предприятия със седалище в Германия. За други железопътни предприятия (със седалище в други европейски страни) отвореният достъп се допуска само за международни услуги и само чрез междуправителствен договор или след преминаване на основния тест[7,9].

Във Финландия пазарът на пътници е законно отворен за конкуренция (няма правна разпоредба, която да го забранява), а поради изключителното и директно възлагане на договори за обществени услуги на местния традиционен железопътен пазар, този железопътен пазар не е отворен за конкуренция. В източник [4] е представена либерализацията на пътническите услуги, а в [10] се разглежда установяването на единно европейско железопътно пространство, като се посочва, че “държавите членки имат възможност да ограничат правото на достъп до превоз на пътници в хода на международната пътническа услуга”.

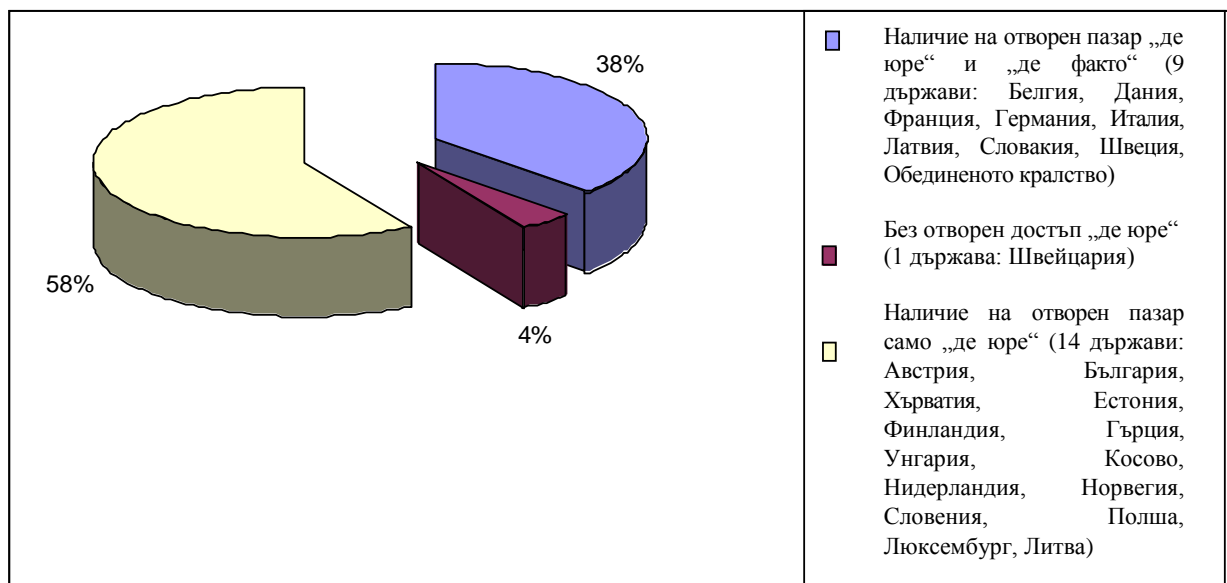
Достъпът до превоза на пътници е обект на определени ограничения и отговаря на тестове, които трябва да бъдат предприети от регулаторните органи, например тестът за „основната цел“, който е задължителен и трябва да се прилага от всички държави членки. Този тест се състои в демонстриране на международния характер на предложената услуга. Тестът за „икономическо равновесие“ разглежда дали правото на достъп до услуги между мястото на заминаване и местоназначение, което е обхванато от един или повече договори за обществени услуги, компрометира икономическото равновесие на тези съществуващи услуги по договор за обществена услуга. Начините за ограничаване на международните услуги при открит достъп като последователност, могат да бъдат предоставени на регулаторните органи в съответствие с националното прилагане на европейското законодателство.



**Фиг. 3 Либерализация на вътрешния пазар при пътническите превози**

Сред наблюдаваните държави, 13 регулаторни органа имат възможност да „проведат теста за икономическо равновесие“, за да ограничат потенциално използването на международни услуги. За 14 държави, в които са разрешени операции

на вътрешни пътнически услуги с отворен достъп (фиг. 3 и фиг. 4), някои регулаторни органи също имат възможността да ограничат новите услуги, за да гарантират икономическото равновесие на договорите за обществени услуги.



Фиг. 4 Либерализация на международните услуги при пътническите превози

В 3 държави (България, Полша и Обединеното кралство) има подобен случай. При тях, тестът се провежда както за вътрешни, така и за международни услуги. В България в източник [5] се урежда „възлагането и изпълнението на задълженията за извършване на обществени превозни услуги в железопътния транспорт”.

На база на представената информация, може да бъде предложено следното решение: при наличието на условия за развитие на пазара в нови области, може да бъде издадено положително решение, т.е. може да бъде разрешена услуга с отворен достъп.

### 3. ПРАВИЛА ЗА ОБСЛУЖВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ УСЛУГИ И АНАЛИЗ НА ДЕЛА НА ТЕЗИ УСЛУГИ

Предоставяните услуги за дълги разстояния, както и регионалните пътнически такива могат да се извършват по договори за обществена поръчка. От 23 страни, само в три държави (България, Швеция и Обединеното кралство) конкурентните търгове са начинът за възлагане на договори за обществени услуги на дълги разстояния.

В България националният оператор е спечелил тези конкурси и следователно няма нови участници, които да извършват железопътни превози по обществена услуга. В Обединеното кралство през 1996 г. са предоставени първите лицензии на нов участник, а в Швеция - през 2000 г. В три други държави (Дания, Естония, Норвегия) публичните органи могат да използват или преки, или конкурентни тръжни процедури за сключване на договори за обществени услуги на дълги разстояния. Въпреки това в Естония са използвани само директни възнаграждения на местния упълномощен представител. В Германия няма услуга за обслужване на дълги разстояния, а договорите за обществена услуга съществуват само за регионални услуги. За останалите 17 страни договорите за поемане на дълготрайни социални услуги са винаги пряко възложени. Швейцарските национални пътнически услуги за дълги разстояния се използват единствено от местните власти. Тези превози се смятат за обществена услуга, тъй като действащият оператор работи по договор, при който се определят минимални изисквания. Въпреки това, противно на повечето услуги, свързани с железопътния транспорт (включително швейцарските регионални превози), железопътното

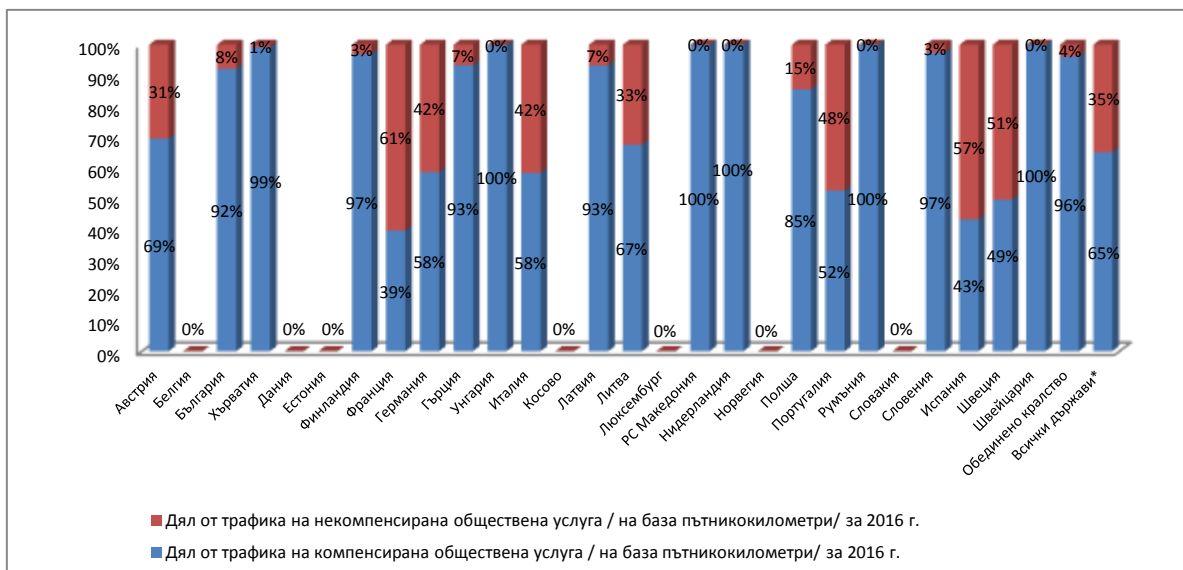
предприятие не получава никаква обществена компенсация за функционирането на тези услуги. За регионалните услуги конкурентното възлагане е единственото правило, което се прилага в четири държави (България, Германия, Швеция и Обединеното кралство). С изключение на Германия, която не допуска договори за обществени услуги на дълги разстояния, тези страни използват конкурентни условия както за обществени услуги на дълги разстояния, така и за регионални услуги. В шест държави (Дания, Италия, Нидерландия, Норвегия, Полша и Швейцария) за регионалните служби за обществена услуга е в сила смесица от процедури за възлагане. В Швейцария, макар и законно да е възможно да се присъждат регионални услуги по обществена услуга чрез конкурси, това никога не се е случвало на практика. Делът на регионалните договори (по брой договори), които са възложени след конкурсен процес, е 5 % в Италия, 6,6 % в Дания, 33 % в Норвегия, 37,5 % в Полша и 88 % в Нидерландия. За останалите 14 държави регионалните договори за обществена услуга се възлагат пряко от държавните органи. Следователно в 13 държави директното възлагане е единственото правило, приложимо за договорите за обществена услуга (както за отдалечени, така и за регионални) [7,8].

Във всички наблюдавани страни, които възлагат договори за обществени услуги на дълги разстояния, това се извършва под отговорността на държавата. За регионалните служби за обществена услуга регионалните власти отговарят за тези договори в 6 държави, като държавата е възложител в 14 държави. Накрая държавните и регионалните власти отговарят за регионалните договори в Австрия, Финландия и Швейцария.

Пазарните дялове на конкурентите на пазарите за пътнически превози са по-малки, предвид различната степен на отварянето им – доста под 20 % във всички държави членки с изключение на Полша и Обединеното кралство. Конкуренция в условията на свободен достъп се разви в Австрия, Чешката република, Германия, Италия, Словакия, Швеция и Обединеното кралство – в различна степен и с различни резултати. Конкурентни оператори са навлезли на пазарите за железопътни превози на пътници в най-малко 15 държави членки.

В зависимост от националното законодателство компетентните публични органи могат да възлагат поръчки за обществени услуги на железопътни предприятия пряко или чрез тръжни процедури. Общото в Европейския съюз е възприемането на задължението за осигуряване на обществена услуга (*public service obligation, PSO*), т.е. държавата плаща на железопътни (често повече от един) оператори да транспортират пътници при определени условия, различни от пазарните. Хипотезата е, че ако се отвори изцяло пазара, превозвачите или няма да предлагат определени превози, или ще наложат твърде високи цени. Затова държавата заплаща, за да поддържа слабо натоварени линии и за да свали цената на превоза, заплащана от пътника.

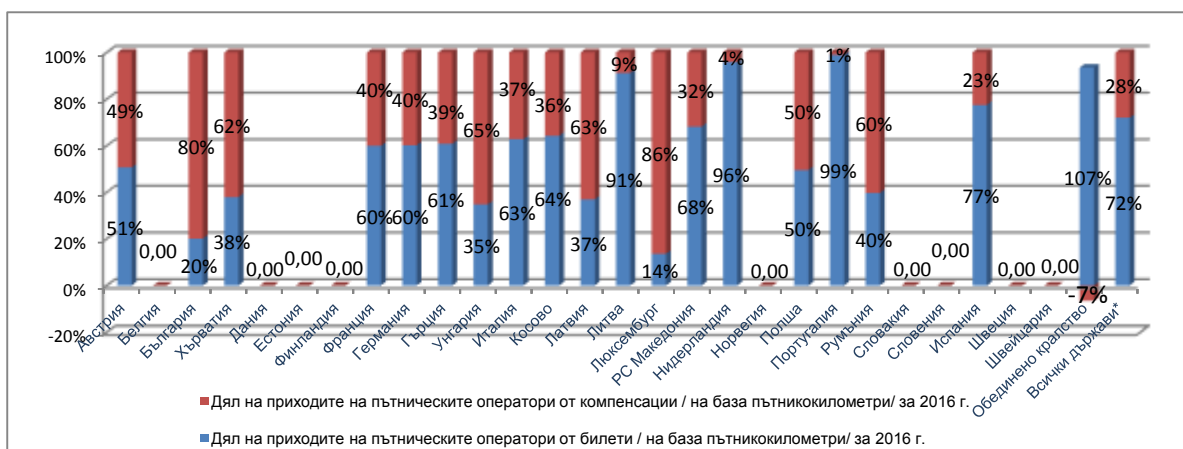
Процесът на „смесване“ означава, че публичните органи могат да използват пряко или конкурентно възнаграждение. Директните възлагания не възпрепятстват някои публични власти да избират други железопътни предприятия, освен местните действащи такива. При това процесът на възлагане на конкуренция или смесване не винаги означава, че новите участници ще извършват услуги по обществена поръчка, тъй като местният упълномощен представител може да спечели всички конкурентни търгове.



**Фиг. 5 Компенсирана и некомпенсирана обществена услуга [8,9]**

Фиг. 5 представя делът на пътническия трафик за пътничкилометри на компенсирана и некомпенсирана обществена услуга в 21 страни [7,9].

Общият дял на трафика на компенсирана обществена услуга в наблюдаваните страни е 65 %, но има някои страни с почти изцяло компенсирана обществена услуга като Хърватия, Финландия, Унгария, Нидерландия, Румъния, Словения и Швейцария с дялове над 97%.



**Фиг. 6 Приходи от продажбата на билети и приходи получени от компенсации**

Интересен е въпросът какво е съотношението на получените приходи от продажбата на билети и приходите, получени от компенсации, представени на фиг. 6 за 19 страни: средно 72 % от приходите се получават от продажбата на билети. Но за две страни това е обратно, т.е. приходите са под 30 % - Люксембург с 14 % и България с 20 % [9,11].

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение е необходимо да се обобщи, че развитието на железопътният транспорт е пряко свързано със създаването на конкурентен пазар в сектора. Пътят на съвременният пътнически железопътен транспорт е маркиран от европейското законодателство. Създаването на конкурентна среда ще увеличи инвестициите в



отрасъла, а това от своя страна ще повиши качеството на услугата предлагана на крайният потребител.

В България са позволени операции с отворен достъп (т.е. „де юре“) на националния и международния пазар на пътници и регулаторния орган има възможност да провежда теста за икономическо равновесие и да ограничава новите услуги, за да гарантират икономическото равновесие на договорите за обществени услуги. Общият дял на трафика на компенсирана обществена услуга в България е 92 %, а получените приходи от продажбата на билети е само 20 %. Това определя необходимостта от отваряне на пазара за нови оператори, които могат да съживят железопътните пътнически превози и да се увеличи дела на приходите от предоставяне на услугата „комфортен пътнически превоз“.

#### **ЛИТЕРАТУРА:**

- [1] Бяла книга. Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство – към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите SEC(2011) 359, окончателен SEC(2011), 358 окончателен SEC(2011), 391 окончателен. Брюксел, 28.3.2011 COM(2011) 144 окончателен. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:BG:PDF>
- [2] Двугодишен доклад на Европейската комисия за развитието на европейския железопътен пазар“[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-692\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-692_bg.htm)
- [3] Директива 2007/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година за изменение на Директива 91/440/ЕИО на Съвета относно развитието на железниците в Общността и на Директива 2001/14/ЕО за разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътната инфраструктура, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX:32007L0058>
- [4] Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство текст от значение за ЕИП, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=celex:32012L0034>
- [5] „НАРЕДБА за възлагане и изпълнение на задълженията за извършване на обществени превозни услуги в железопътния транспорт“, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/-548927998>
- [6] Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=CELEX%3A32007R1370>
- [7] Тодорова М., Мониторинг на железопътния транспорт в източноевропейските страни. Научно електронно списание „Механика Транспорт Комуникации“ ISSN:1312-3823, бр.3/2015, статия ID 1154, София XXII МЕЖДУНАРОДНА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЯ “ТРАНСПОРТ 2015“, 8-10.10 2015 г. , Боровец, <https://mtc-aj.com/library/1154.pdf>
- [8] Тодорова М., Трендафилов З., Кирчев Т., Вельова В. и колектив. Методи за оптимизиране на крайградско железопътно движение, ВТУ „Тодор Каблешков“, София, 2017 г.
- [9] „Independent Regulators’ Group – Rail“, Market Monitoring, 2016-2017, <https://www.irg-rail.eu/irg/about-irg-rail/general-information/1,About-the-IRG-Rail.html>  
<https://www.irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring>
- [10] Dolinayova A., Camaj J., Danis J., X Int. Sci. Conf. & VII Int. Symposium of Young Researches „Transport Problems’2018“ Katowice, Silesian University of Technology, Faculty of Transport, ISBN 978-83-945717-6-4, 1052 p.



[11] Todorova M., Infrastructure charges in new EU member states, 23rd International Symposium EURO - Zel 2015 "Recent Challenges for European Railways", 2nd – 3h June 2015, Žilina (Slovak Republic), ISBN 978-80-263-0936-9.

## **EUROPEAN RAILWAY PASSENGER TRANSPORT AND THE LEVEL OF LIBERALIZATION**

**Kostadin Trifonov**  
[ktrifonov@vtu.bg](mailto:ktrifonov@vtu.bg)

*Todor Kableshkov University of Transport,  
Department 'Technology, Organization and Management of Transport'  
1574 Sofia, 158 Geo Milev Str.  
BULGARIA*

**Key words:** *suburban railway transport, liberalization, public services, carriers*

**Abstract:** *In the last twenty years there has been a significant decline in passenger railway traffic. The article is part of European Union legislation such as Regulation (EC) No 1370/2007 and Directive 2012/34/EU on the liberalization of the passenger transport market and the first to fourth railway transport packages. These regulatory documents should be applied for the purposes of the agreement and enhance the competitiveness and interoperability of the railways.*

*Rail transport as an environmental one is a priority for the EU and the guidelines for its development are to increase its share of the overall transport market.*

*The report analyzes the level of liberalization of the transport passenger market in some European countries and is divided into three groups: de jure liberalization, de facto liberalization and a non-liberalized market. 21 countries in Europe have been studied and the conditions for railway transport services have been examined. The conditions for signing public service contracts for passenger services are examined and the size of the compensated service rendered is analyzed in relation to the total volume of transport services in the railway transport. The proportion of revenue received from the sale of tickets and income obtained from compensation for the countries surveyed is analyzed.*