

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

**Обзорен  
доклад**

**Изграждане на успешен  
транспортен сектор на ЕС –  
какви са предизвикателствата?**

**2018**

# Съдържание

	Точки
<b>Кратко изложение</b>	I-XII
<b>Цел и подход на настоящия обзорен доклад</b>	01-05
<b>Част I: Преглед на транспортния сектор в ЕС</b>	06-25
Основни факти за транспортния сектор в Европейския съюз	06-07
Основни цели на политиката за транспортния сектор	08-12
Основни заинтересовани страни в транспортния сектор на ЕС	13-16
Необходимост от инвестиции в инфраструктура и наличие на средства	17-25
<b>Част II: Актуално състояние в ключови области на транспортния сектор на ЕС</b>	26-63
<b>Настоящи тенденции при използването на транспорта</b>	26-39
Обемите на превозите растат постоянно и се очаква това да продължи	26-27
Автомобилният транспорт е предпочитан за пътници и стоки	28-33
Интелигентните системи за управление на транспорта: неразделна част от бъдещето на сектора	34-35
Възникващи тенденции в транспорта	36-39
<b>Развитие на инфраструктурата</b>	40-51
Въпреки напредъка в развитието на транспортната инфраструктура в ЕС, все още има предизвикателства	40-46
За мрежата TEN-T е необходимо значително финансиране – нивото на задлъжнялост на държавите членки може да се окаже пречка	47-51
<b>Вътрешен пазар</b>	52-55
<b>Декарбонизация на транспорта</b>	56-63
<b>Част III: Основни предизвикателства, които трябва да бъдат преодоляни</b>	64-91
<b>Съответствие между целите и ресурсите</b>	66

<b>Налагане от страна на ЕС на по-тясно съгласуване на националните инфраструктурни решения с приоритетите на политиката на ЕС</b>	<b>67-70</b>
<b>Повишаване на добавената стойност на финансирането от ЕС</b>	<b>71-72</b>
<b>Подобряване на управлението на проекти</b>	<b>73-86</b>
По-добро планиране чрез извършване на задълбочен предварителен анализ на разходите и ползите	74-78
Опростяване на правилата за осъществяване на инфраструктурни проекти	79-82
Засилване на мониторинга на проектите	83-86
<b>Да се обърне по-голямо внимание на поддръжката и обновяването на съществуващата инфраструктура</b>	<b>87-89</b>
<b>Повече усилия за прехвърляне на товарите от автомобилния транспорт към други видове транспорт</b>	<b>90-91</b>

## **Приложения**

Приложение I – Доклади на ЕСП относно транспорта от 2010 г. насам

Приложение II – Десет цели на ЕС за конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите

Приложение III – Основни заинтересовани страни на равнището на ЕС

## **Съкращения**

**Екип за обзорния доклад**

## Кратко изложение

I Обзорните доклади предоставят общо описание и анализ на областите на политиката, основани до голяма степен на публично достъпна информация. В настоящия обзорен доклад се описват и анализират действията на ЕС в областта на транспорта. Сметната палата се съсредоточава върху финансираните от бюджета на ЕС инвестиции в инфраструктура и представя хоризонтални теми, установени при неотдавнашните одити на петте основни вида транспорт: автомобилен, железопътен, въздушен, вътрешен воден и морски. Въз основа на своите констатации и препоръки ЕСП представя хоризонтален преглед на ключовите предизвикателства пред развитието и финансирането на транспорта в ЕС. В допълнение към собствените доклади на ЕСП в настоящия доклад се вземат под внимание докладите на други върховни одитни институции (ВОИ), основни документи за политиката на ЕС, проучвания, оценки и данни, както и становищата на други институции на ЕС и международни институции.

II Транспортът е стратегически сектор на икономиката на ЕС, който засяга пряко ежедневието на всички граждани на ЕС, а транспортните услуги осигуряват приблизително 11 млн. работни места. Той е крайъгълен камък на европейската интеграция, тъй като напълно свързаните и устойчиви транспортни мрежи са необходимо условие за изграждането и правилното функциониране на европейския единен пазар.

III През последните десетилетия обемите на пътническите и товарните превози в ЕС нараснаха и се очаква това да продължи, макар и с по-бавна скорост. По своя обем автомобилният транспорт съставлява основната част от пътническия и товарния трафик, а в момента пазарът не предоставя достатъчно стимули на ползвателите да преминат към други видове транспорт, които като цяло остават по-слабо конкурентоспособни в икономически план.

IV Транспортът е област на споделена компетентност в ЕС, което означава, че държавите членки може да упражняват собствените си правомощия, ако ЕС не е формулирал общи транспортни политики и стратегии. В Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) се определя основанието за трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) – интегрирана мултимодална мрежа, която дава възможност за бързо и лесно придвижване на хора и стоки в ЕС. Мрежата се състои от две нива. „Основната“ мрежа, която следва да бъде завършена до 2030 г., се състои от стратегически най-важните връзки и възли в ЕС.

„Широкообхватната“ мрежа, която следва да бъде завършена до 2050 г., има по-широката цел да гарантира достъпност и свързаност за всички региони на ЕС.

**V** Основната отговорност за разработването, финансирането и изграждането на транспортна инфраструктура е на държавите членки. Финансирането от ЕС, чрез което трябва да се постига европейска добавена стойност, може да бъде само катализатор и да покрива част от общите нужди. Редица финансови инструменти на ЕС на обща стойност около 193 млрд. евро за периода 2007 – 2020 г. предоставят подкрепа за транспортната политика.

**VI** За развитието на транспортната инфраструктура на ЕС са необходими значителни финансови средства. Комисията изчислява, че общите нужди от инвестиции в тази област възлизат на около 130 млрд. евро годишно, като за поддръжката са необходими допълнителни големи инвестиции. Само основната мрежа TEN-T ще струва близо 500 млрд. евро за периода 2021 – 2030 г.; ако бъдат включени широкообхватната мрежа и другите транспортни инвестиции, тази сума се увеличава до около 1,5 трлн. евро.

**VII** След икономическата криза през 2008 г. обаче намалените инвестиции в транспортна инфраструктура забавиха модернизацията на транспортната мрежа на ЕС и средното равнище на инвестициите беше значително по-ниско от необходимото. За навременното изпълнение на целите на TEN-T са необходими значителни финансови ресурси. С оглед на ограничената наличност на публични средства, по-големите инвестиции на частния сектор в стратегическа транспортна инфраструктура са от съществено значение.

**VIII** Равнището на развитие на инфраструктурата е различно в рамките на ЕС, като все още има изоставане по отношение на качеството и наличието на инфраструктура, особено в източните региони. Въпреки че в някои държави членки основните мрежи на TEN-T вече са напълно завършени или почти завършени, в други все още предстои много работа.

**IX** Комисията признава, че успешното координирано внедряване на интелигентни системи за управление на транспорта, което се извършва в момента, е от основно значение за постигането на общоевропейска, интермодална и действително интегрирана транспортна система. Освен това автоматизацията, цифровизацията и споделената мобилност са бързо разрастващи се тенденции, които имат потенциала да направят по-ефективни транспортните системи. Новите технологии и модели на мобилност обаче порождават и предизвикателства, свързани с пригодността на законодателната

рамка, защитата на личните данни, безопасността, отговорността и сигурността на данните.

**X** Комисията подпомага активно отварянето и либерализирането на вътрешния транспортен пазар. И тук обаче остават някои предизвикателства, особено в железопътния сектор и при управлението на въздушното движение.

**XI** На транспорта се падат приблизително една четвърт от всички емисии на парникови газове (ПГ) в ЕС. Тъй като емисиите от транспорта започнаха да се увеличават отново от 2014 г. насам, секторът се превръща в едно от основните предизвикателства пред общите цели на ЕС за декарбонизация.

**XII** Въпреки постигнатия напредък при развитието на инфраструктурата и отварянето на вътрешния транспортен пазар, както и предложените мерки за ускоряване на декарбонизацията на транспорта, ЕС все още среща предизвикателства по отношение на:

- съчетаването на подходящи и постижими цели и приоритети в областта на транспорта с наличните ресурси;
- създаването на ефективни инструменти за налагане на изпълнението на ниво ЕС, за да се гарантира, че инфраструктурните решения на държавите членки са по-тясно съгласувани с приоритетите на ЕС, като се обръща специално внимание на трансграничните участъци;
- насочването на финансирането от ЕС към приоритети с най-голяма добавена стойност от участието на ЕС;
- подобряването на планирането, изпълнението и мониторинга на финансираните от ЕС проекти;
- гарантирането, че инфраструктурата се поддържа по подходящ начин и е устойчива;
- увеличаването на усилията за прехвърляне на повече товари от автомобилния транспорт към други видове транспорт.

## Цел и подход на настоящия обзорен доклад

**01** В настоящия обзорен доклад се описват и анализират действията на ЕС в областта на транспортната политика. Сметната палата се съсредоточава върху финансираните от бюджета на ЕС инвестиции в инфраструктура и представя хоризонтални теми, установени от нея при извършените неотдавна одити на петте основни вида транспорт: автомобилен, железопътен, въздушен, вътрешен воден и морски<sup>1</sup>. През последните осем години ЕСП публикува 13 специални доклада в тази област (вж. приложение I). Въз основа на своите констатации и препоръки ЕСП представя хоризонтален преглед на ключовите предизвикателства пред развитието и финансирането на транспорта в ЕС. Оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС вероятно ще окаже въздействие върху планирането и осъществяването на транспортните политики на ЕС. Като се има предвид обаче, че към момента на публикуването на настоящия документ преговорите все още продължаваха и конкретните последици са несигурни, ЕСП реши да не включва този аспект в настоящия обзорен доклад.

**02** Обзорните доклади на ЕСП предоставят общо описание и анализ на областите на политиката на ЕС, основани до голяма степен на предишната дейност на ЕСП и на публично достъпна информация. Обзорният доклад не е одит: в него не се използва нова одитна дейност и не се представят нови одитни констатации или препоръки. Той обаче може да съдържа заключения и препоръки от по-рано публикувани доклади. Отговорите на Комисията на констатациите и препоръките на ЕСП в цитираните в настоящия документ доклади са публикувани заедно с тези доклади и са достъпни на уебсайта на ЕСП.

**03** Освен собствените доклади на Сметната палата, настоящият доклад се позовава на доклади на други върховни одитни институции (ВОИ) и основни документи за политиката на ЕС, проучвания, оценки и данни. ЕСП също така проведе събеседвания с представители на Европейската комисия, Европейския парламент, Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). При извършването на своя

---

<sup>1</sup> Други значими аспекти на транспорта, като например правата на пътниците, не са включени в настоящия доклад, но бяха разгледани в наскоро публикувания Специален доклад № 30/2018 на ЕСП „Пътниците в ЕС имат широки права, но все още трябва да се борят за прилагането им“ (<http://eca.europa.eu>).

преглед Сметната палата поддържаше редовен диалог с Комисията и доколкото е възможно взе предвид нейните коментари относно съдържанието на настоящия обзорен доклад.

**04** Чрез предоставяне на ясна и достъпна информация на заинтересованите лица и страни настоящият обзорен доклад има за цел да ги насърчи да подобрят своите действия и/или да ги координират по-добре, за да допринесат към усилията на ЕС за изпълнение на целите на неговата транспортна политика.

**05** Докладът е структуриран по следния начин:

- а) В **част I** е представен преглед на основните цели на политиката на ЕС за транспортния сектор, основната рамка за управление и мащаба и наличността на необходимото финансиране;
- б) В **част II** е описано актуалното състояние в ключови области на транспортния сектор в ЕС;
- в) В **част III** са представени хоризонтални въпроси и основни предизвикателства, чието значение според ЕСП продължава да бъде голямо.



# Част I: Преглед на транспортния сектор в ЕС

## Основни факти за транспортния сектор в Европейския съюз

**06** Транспортът е стратегически сектор в икономиката на ЕС и транспортните услуги съставляват около 5 % от брутната добавена стойност на ЕС<sup>2</sup> и 5,2 % (или около 11 млн. души) от всички работни места през 2016 г. Той засяга пряко ежедневието на всички граждани на ЕС и осигурява потока на стоки до потребителите от повече от 11 млн. производители в ЕС<sup>3</sup>. Това превръща добрите транспортни системи в крайъгълен камък на европейската интеграция. Добре обмислените, устойчиви и напълно свързани транспортни мрежи са необходимо условие за изграждането и правилното функциониране на европейския единен пазар.

**07** Ефективните транспортни услуги и инфраструктура са необходими за оползотворяване на икономическите предимства на всички региони на ЕС, за подпомагане на вътрешния пазар и растежа и за насърчаване на икономическото, териториалното и социалното сближаване. С оглед на централната си роля транспортът е тясно свързан и с области на политиката като околната среда, работните места и растежа, конкуренцията, социалните политики и цифровизацията.

## Основни цели на политиката за транспортния сектор

**08** Транспортната политика на ЕС е определена в Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС)<sup>4</sup>. Това е една от първите области, в която ЕС заявява намерението си да създаде общ пазар, с други думи да отвори транспортните мрежи и да установи свобода на предоставяне на транспортни услуги.

---

<sup>2</sup> Стойността на стоките и услугите, произведени в дадена област, отрасъл или сектор на икономиката.

<sup>3</sup> Европейска комисия, „*Delivering TEN-T Facts & figures*“ („Осъществяване на TEN-T, факти и цифри“), септември 2017 г., стр. 5.

<sup>4</sup> Член 4, параграф 2, буква ж) от ДФЕС.

**09** Основните документи за определяне на целите на транспортната политика на ЕС са белите книги, които Комисията публикува приблизително на всеки десет години<sup>5</sup>. В последната бяла книга от 2011 г. се определя пътна карта с десет ключови цели (вж. приложение II) за създаване на единно европейско транспортно пространство с конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите.

**10** Редица стратегически документи<sup>6</sup> и документи за политиката допълват и доразвиват приоритетите на Бялата книга от 2011 г. както за отделните видове транспорт, така и от междусекторна гледна точка.

**11** За да се разработи интегрирана мултимодална мрежа, позволяваща бързото и лесно движение на хора и стоки в целия ЕС, в ДФЕС (вж. дял XVI) е определено и основанието за трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T). През 1996 г. Комисията публикува насоки за TEN-T като основа за разработването на политика за TEN-T. Те често са изменяни и са последвани от регламент през 2013 г.<sup>7</sup> В регламента се определят срокове за завършването на „основното“ (2030 г.) и „широкообхватното“ (2050 г.) ниво на мрежата (вж. таблица 1), като е важно да се подчертае, че с него се преминава от подход, основан на отделни приоритетни

<sup>5</sup> COM(1992) 494 окончателен от 2.12.1992 г.; COM(2001) 370 от 12.9.2001 г. и COM(2011) 144 от 28.3.2011 г., „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство – към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“.

<sup>6</sup> Например: „Европа 2020 Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM(2010) 2020 окончателен; „Рамкова стратегия за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата“, COM(2015) 80 окончателен, „Европейска стратегия за мобилност с ниски емисии“, COM(2016) 501 окончателен (2016 г.); „Стратегия за въздухоплаването в Европа“, COM(2015) 598 окончателен; „Въздухоплаване: отворена и свързана Европа“, COM(2017) 286 окончателен, „Европейската стратегия за съвместни интелигентни транспортни системи — крайъгълен камък по пътя към съвместната, свързана и автоматизирана мобилност, COM(2016) 766 окончателен; „Стратегически цели и препоръки за политиката на ЕС в областта на морския транспорт до 2018 г.“, COM(2009) 0008 окончателен; Пакети „Европа в движение“ – „Програма за социално справедлив преход към екологосъобразна, конкурентоспособна и свързана мобилност за всички“, COM(2017) 0283 окончателен.

<sup>7</sup> 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 (ОВ L 348, 20.12.2013 г, стр. 1).

проекти, към такъв за мултимодална мрежа от коридори в целия ЕС. Проектите вече се планират в рамките на планове за коридори, обхващащи всички видове транспорт, с 12 европейски координатори, определени от Комисията с цел да се улесни и да се наблюдава координираното развитие на коридорите на основната мрежа TEN-T.

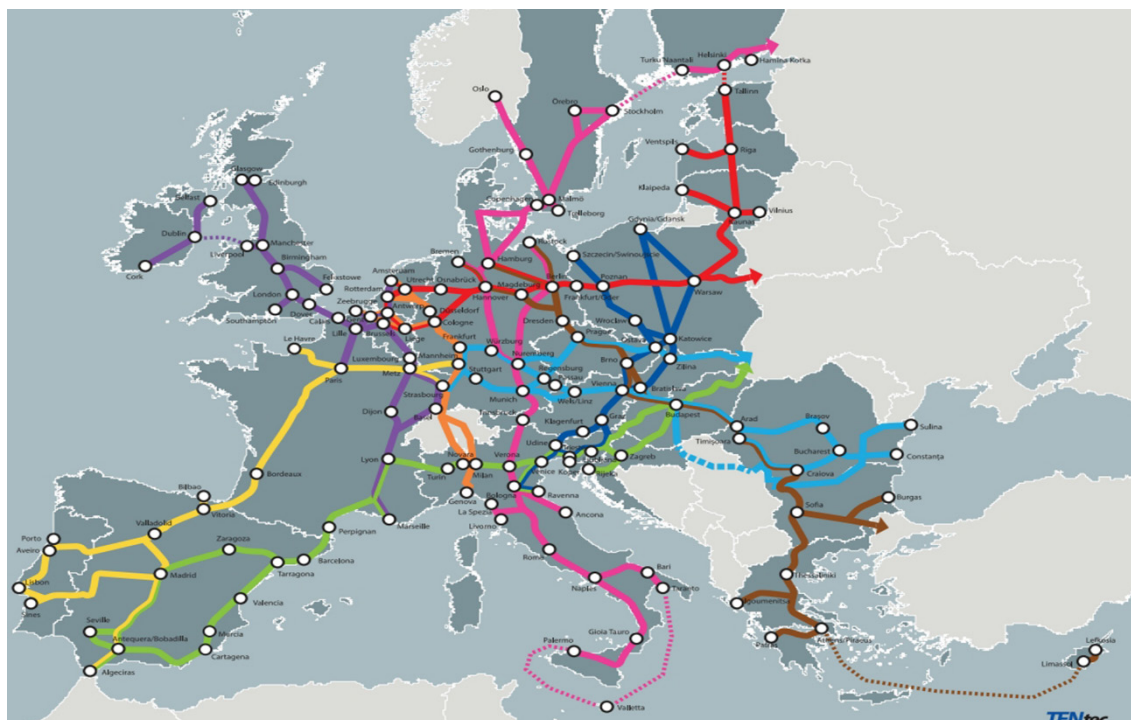
**Таблица 1 – Мащаб на мрежата TEN-T**

TEN-T	Основна мрежа (км)	Широкообхватна мрежа (км)
Железопътни линии	50 762	138 072
Пътища	34 401	136 706
Вътрешни водни пътища	12 880	23 506

*Източник:* Последваща оценка на Комисията на програмите на политиката на сближаване за периода 2007 – 2013 г., работен пакет 5.

**12** Широкообхватната мрежа е предназначена да осигури достъпност и свързаност за всички региони на ЕС. Основната мрежа се състои от стратегически най-важните възли и връзки на широкообхватната мрежа, организирани в девет коридора (вж. **фигура 1**), и три хоризонтални приоритета (Европейска система за управление на железопътното движение (ERTMS), морски магистрали и пътна безопасност).

**Фигура 1 – Коридори на основната мрежа TEN-T**



Атлантически, Балтийско море — Адриатическо море, Средиземноморски, Северно море — Балтийско море, Северно море — Средиземно море, Ориент — Източно Средиземноморие, Рейнско — Алпийски, Рейн — Дунав, Скандинавия — Средиземноморие

Източник: Европейска комисия.

## Основни заинтересовани страни в транспортния сектор на ЕС

**13** Транспортът е област, в която ЕС и държавите членки имат споделена компетентност<sup>8</sup>. Това означава, че както ЕС, така и държавите членки може да изготвят законодателство и да приемат правно обвързващи актове. Държавите членки може да приемат закони, ако ЕС не е формулирал общи транспортни политики и стратегии.

**14** Основните заинтересовани страни на равнището на ЕС са Комисията, Европейският парламент и Съветът (вж. *приложение III*). Както във всички области на политика на ЕС, Комисията предлага законодателство и изпълнява политики, а Парламентът и Съветът приемат законодателство, което в общия случай се основава на предложенията на Комисията.

<sup>8</sup> Член 4, параграф 2, букви ж) и з) от ДФЕС.

**15** Основните заинтересовани страни в държавите членки са националните, регионалните и местните органи, отговорни за транспорта и инвестиционната политика, както и превозвачите на товари и пътници.

**16** Най-важното е, че милиони граждани и предприятия се възползват от транспортните мрежи и услуги.

## Необходимост от инвестиции в инфраструктура и наличие на средства

**17** Основната отговорност за разработването, финансирането и изграждането на транспортна инфраструктура е на държавите членки. Финансирането от ЕС, чрез което трябва да се постига европейска добавена стойност, може да бъде само катализатор и да покрива част от общите нужди.

**18** За развитието на транспортната инфраструктура на ЕС са необходими значителни финансови средства. Комисията изчислява, че общите нужди от инвестиции в тази област (за TEN-T и градска инфраструктура) възлизат на около 130 млрд. евро годишно. За поддръжката са необходими допълнителни значителни инвестиции<sup>9</sup>. Изчислено е, че нуждите от инвестиции за развиване на основната мрежа възлизат на 500 млрд. евро за периода 2021 – 2030 г. С включването на широкообхватната мрежа<sup>10</sup> и другите транспортни инвестиции тази стойност нараства до около 1,5 трлн. евро<sup>11</sup>.

**19** След икономическата криза през 2008 г. обаче намалените инвестиции в транспортна инфраструктура забавиха модернизацията на транспортната мрежа

---

<sup>9</sup> Европейска комисия, „Европа в движение: Програма за социално справедлив преход към екологосъобразна, конкурентоспособна и свързана мобилност за всички“, COM(2017) 283 окончателен от 31.5.2017 г., стр. 7.

<sup>10</sup> В Регламента относно TEN-T от 2013 г. като краен срок за завършване на широкообхватната мрежа е определена 2050 г.

<sup>11</sup> Европейска комисия, „Осъществяване на TEN-T, факти и цифри“, септември 2017 г.

на ЕС<sup>12</sup>. Според последния доклад на Комисията за напредъка на TEN-T<sup>13</sup> средните нива на инвестиции в ЕС от началото на кризата са доста под 100 млрд. евро годишно.

**20** Редица финансови инструменти на ЕС на обща стойност 193 млрд. евро за периода 2007 – 2020 г. предоставят подкрепа за транспортната политика (вж. **таблица 2**). Тази подкрепа се осъществява при режим на пряко и на споделено управление<sup>14</sup>. Двата основни инструмента са Механизъм за свързване на Европа (МСЕ)<sup>15</sup> и европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове). С първия (управляван пряко от Комисията) се дава приоритет на основната мрежа TEN-T, трансграничните връзки, отстраняването на участъците с недостатъчен капацитет и проектите за оперативна съвместимост, а с втория (изпълняван при споделено управление) тези приоритети се разширяват, за да включат подобряването на регионалната мобилност и свързването на второстепенни и третостепенни възли с инфраструктурата на TEN-T<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Европейска комисия, „Транспорт в Европейския съюз: настоящи тенденции и проблеми– 2018 г.“ („Transport in the European Union Current Trends and Issues – 2018“), стр. 12.

<sup>13</sup> Доклад за напредъка на изпълнението на мрежата TEN-T през периода 2014 – 2015 година, COM(2017) 327 окончателен, 19.6.2017 г., стр. 3.

<sup>14</sup> При прякото управление (например МСЕ, програма „Хоризонт“) Комисията избира изпълнители, отпуска безвъзмездна финансова помощ, прехвърля средства и наблюдава съфинансираните дейности. При споделеното управление (например ЕСИ фондовете) Комисията делегира изпълнението на част от бюджета на държавите членки, като запазва крайната отговорност.

<sup>15</sup> Регламент (ЕС) № 1316/2013 на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на Механизъм за свързване на Европа.

<sup>16</sup> Около 47 % от разходите по Кохезионния фонд през периода 2007 – 2013 г. са били насочени за проекти за TEN-T. Вж. Европейска комисия, ГД „Мобилност и транспорт“ – Окончателен доклад – работен пакет 5 – „Последваща оценка на програмите на политиката на сближаване за периода 2007 – 2013 г., съсредоточена върху ЕФРР и Кохезионния фонд“ („Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes for 2007-2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund“), 2016 г., стр. 97.

**Таблица 2 – Бюджетни средства на ЕС в областта на транспорта за периода 2007 – 2020 г. (в млрд. евро)**

Инструмент	2007 – 2013 г.	2014 – 2020 г.	Общо
ЕФРР и Кохезионен фонд/ЕСИ фондове	81,8	68,5	150,3
ТЕН-Т	8,0	не е приложимо	8,0
„Марко Поло“	0,5	не е приложимо	0,5
МСЕ – „Транспорт“	не е приложимо	24,1 <sup>2</sup>	24,1
7РП <sup>1</sup> – Транспорт	4,2	не е приложимо	4,2
„Хоризонт 2020“ – Транспорт	не е приложимо	6,3	6,3
<b>Общо</b>	<b>94,5</b>	<b>98,9</b>	<b>193,4</b>

<sup>1</sup> Седма рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие.

<sup>2</sup> Включително 11,3 млрд. евро, прехвърлени от Кохезионния фонд.

Източник: ЕСП въз основа на публично достъпни данни.

**21** По-голямата част от финансирането от ЕС (78 %) за транспорт през двата програмни периода от 2007 г. до 2020 г. попада в рамките на споделеното управление. Делът на финансирането, управлявано пряко от Комисията, обаче се увеличава – от 13 % за периода 2007 – 2013 г. на 31 % за периода 2014 – 2020 г.

**22** Транспортът е най-голямата разходна област за ЕФРР и Кохезионния фонд през двата програмни периода (24 % от общия размер на отпуснатите средства за периода 2007 – 2013 г. и 20 % за периода 2014 – 2020 г.). Почти половината от разходите за транспорт по ЕФРР и Кохезионния фонд за периода 2007 – 2020 г. са били разпределени за пътища (вж. **таблица 3**).

**Таблица 3 – Бюджетни средства от ЕФРР и Кохезионния фонд за транспортния сектор за периода 2007 – 2020 г. (в млрд. евро)**

Сектор	2007 – 2013 г.	% от общия размер	2014 – 2020 г.	% от общия размер
Автомобилен транспорт	42,6	52%	30,0	44%
Железопътен транспорт	23,1	28%	18,6	27%
Градски транспорт	8,2	10%	12,5	18%
Пристанища	3,1	4%	2,0	3%
Мултимодален транспорт	1,8	2%	2,2	3%
Интелигентни транспортни системи (ИТС)	1,0	1%	2,1	3%
Вътрешен воден транспорт	0,4	1%	0,7	1%
Въздушен транспорт	1,6	2%	0,4	1%
<b>Общо за транспорта</b>	<b>81,8</b>	<b>100%</b>	<b>68,5</b>	<b>100%</b>

Източник: ЕСП въз основа на данни, предоставени от Комисията.

**23** До декември 2017 г. от МСЕ (само за периода 2014 – 2020 г.) са отпуснати 22,3 млрд. евро (около 93 % от общия бюджет на МСЕ – „Транспорт“) за проекти (вж. [таблица 4](#)). По-голямата част от финансираните проекти са по коридорите на основната мрежа (79 %) и са свързани с устойчиви видове транспорт като железопътния и вътрешния воден транспорт.

**Таблица 4 – Отпуснати средства по МСЕ**

Сектор	Общ размер на отпуснатите средства за проекти (декември 2017 г., в млрд. евро)	% от общия размер
Железопътен транспорт	16,4	74%
Вътрешен воден транспорт	1,7	8%
Автомобилен транспорт	1,7	8%
Въздушен транспорт	1,3	6%
Морски транспорт	0,9	4%
Мултимодален транспорт	0,3	1%
<b>Общо</b>	<b>22,3</b>	<b>100%</b>

Източник: ЕСП въз основа на данни, предоставени от Комисията.

**24** Към момента на изготвяне на настоящия доклад разпределението на бюджетните средства за многогодишната финансова рамка за периода 2021 – 2027 г. (МФР) все още не беше прието. Предложението на Комисията за



регламент за МСЕ<sup>17</sup> предвижда да бъдат заделени 30,6 млрд. евро за транспорт, включително средства в размер на 11,3 млрд. евро от Кохезионния фонд. В предложението на Комисията за Регламент за периода 2021 – 2027 г. за определяне на общоприложими разпоредби за седем фонда със споделено управление<sup>18</sup> се предвиждат общо 242 млрд. евро за ЕФРР и Кохезионния фонд, но на този етап не се представя разпределение на средствата по сектори.

**25** ОИСР изтъква значението на по-големите инвестиции на частния сектор в стратегическа транспортна инфраструктура с цел преодоляване на недостига публични средства<sup>19</sup>. ЕС използва финансови инструменти, като например заеми и гаранции (вж. по-долу), за да привлече частни инвестиции в областта на транспорта.

- а) С дълговия инструмент на МСЕ, при който бюджетът на ЕС се използва за предоставяне на гаранции главно за финансиране от ЕИБ, са подпомогнати 10 транспортни проекта и са мобилизирани инвестиции на стойност повече от 13 млрд. евро.
- б) През 2015 г. групата на ЕИБ и Комисията съвместно стартират Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) с цел преодоляване на настоящия недостиг на инвестиции в ЕС. До момента по него е предоставено финансиране в размер на 5,6 млрд. евро за 45 проекта с принос за целите на транспорта<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Предложение за регламент за създаване на Механизъм за свързване на Европа и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1316/2013 и Регламент (ЕС) № 283/2014, COM(2018) 438 окончателен, 6.6.2018 г.

<sup>18</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд+, Кохезионния фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите, COM(2018) 375 окончателен, 29.5.2018 г.

<sup>19</sup> ОИСР, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings* („Стратегически нужди от транспортна инфраструктура до 2030 г. – основни констатации“), OECD Publications, Париж, 2011 г., стр. 6.

<sup>20</sup> Списък на проекти по ЕФСИ към октомври 2018 г. – подписани проекти (<http://www.eib.org/en/efsi/efsi-projects/index.htm>).

- в) Освен това ЕИБ е предоставила приблизително 140 млрд. евро под формата на заеми за транспортни проекти през периода 2007 – 2018 г.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Проекти, финансирани от ЕИБ към октомври 2018 г.  
(<http://www.eib.org/en/projects/loan/list/index>).

## Част II: Актуално състояние в ключови области на транспортния сектор на ЕС

### Настоящи тенденции при използването на транспорта

Обемите на превозите растат постоянно и се очаква това да продължи

**26** През последните десетилетия обемите на пътническите и товарните превози в ЕС постоянно се увеличават<sup>22</sup> – от 5 335 млрд. пътник-километра през 1995 г. на 6 802 млрд. през 2016 г. за пътническия транспорт и от 2 846 тон-километра през 1995 г. на 3 661 млрд. през 2016 г. за товарния превоз. Комисията изчислява, че те ще продължат да нарастват, макар и с по-бавен темп, отколкото в миналото. Тя прогнозира увеличение от 42 % за дейностите за пътнически транспорт и 60 % за вътрешните превози на товари между 2010 г. и 2050 г.<sup>23</sup> Прогнозираното увеличение за международния морски транспорт е още по-голямо – 71 % за същия период.

**27** Увеличението в обема на превозите може да доведе до предизвикателства по отношение на капацитета за някои видове транспорт в ЕС. Задръстванията вече са сериозен екологичен и икономически проблем, който понастоящем струва на

---

<sup>22</sup> ЕК (2018 г.), „Транспортът в ЕС в цифри – статистически наръчник за 2018 г.“ („EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018“), [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en).

<sup>23</sup> „Европа в движение: Програма за социално справедлив преход към екологосъобразна, конкурентоспособна и свързана мобилност за всички“, COM(2017) 283 окончателен, стр. 4.

ЕС близо 140 млрд. евро всяка година<sup>24</sup>. Изчислено е, че през 2050 г. разходите, свързани със задръстванията, ще се увеличат с повече от 40 % спрямо 2010 г.<sup>25</sup>

## Автомобилният транспорт е предпочитан за пътници и стоки

**28** По своя обем автомобилният транспорт съставлява основната част от пътническия и товарния трафик<sup>26</sup>. Пътуването с автомобил е преобладаващият вид пътнически превоз с дял от около 71 % от цялата транспортна дейност в пътник-километри, следвано от въздушния, автобусния и железопътния транспорт съответно с около 10 %, 8 % и 7 %. Пътищата също така обхващат 49 % от дейността за товарен транспорт в ЕС, следвани от морския и железопътния транспорт<sup>27</sup> съответно с около 32 % и 11 %.

**29** Преобладаващият дял на автомобилния транспорт е още по-впечатляващ, ако разгледаме само вътрешните (без морските и въздушните) пътнически и товарни превози. На **фигура 2** е показано, че по-голямата част от пътник-километрите се изминават с автомобили.

---

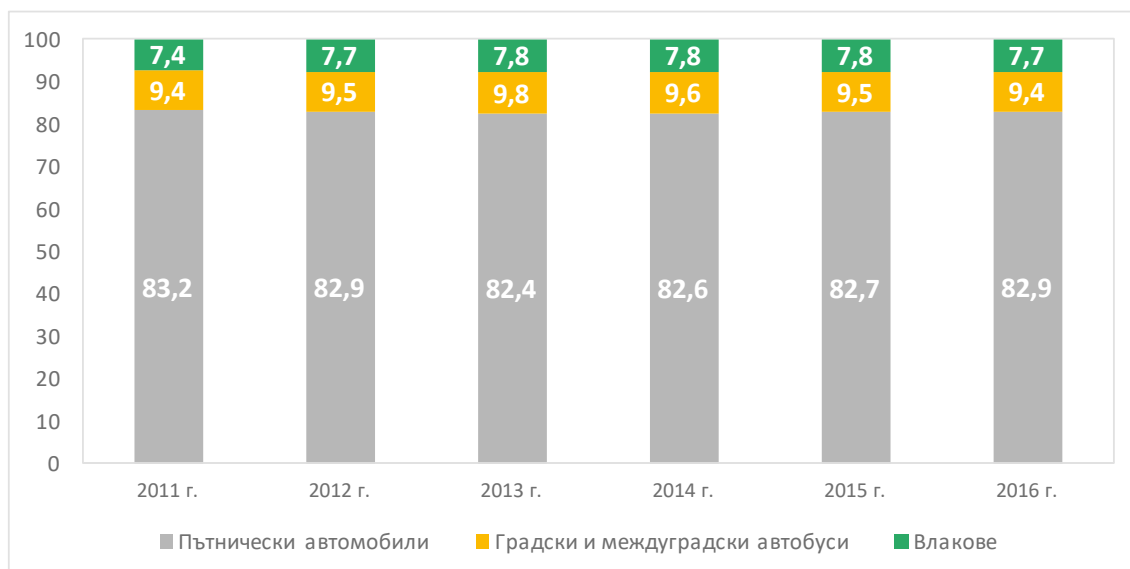
<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people_2016_en.pdf).

<sup>25</sup> Оценка на въздействието, придружаваща предложението за Директива за изменение на Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури, SWD(2017) 180 окончателен от 31.5.2017 г., приложение 4, стр. 38.

<sup>26</sup> ЕК (2018 г.), „Транспортът в ЕС в цифри – статистически наръчник 2018 г.“ [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en).

<sup>27</sup> Железопътният товарен превоз се представя по различен начин и в други части на света, където често е преобладаващият начин на транспорт, достигащ пазарен дял от 40 % и повече (например в САЩ, Австралия, Китай, Индия и Южна Африка). Вж. Специален доклад № 8/2016 на ЕСП „Железопътни товарни превози в ЕС — все още липсва развитие в правилната посока“ (<http://eca.europa.eu>).

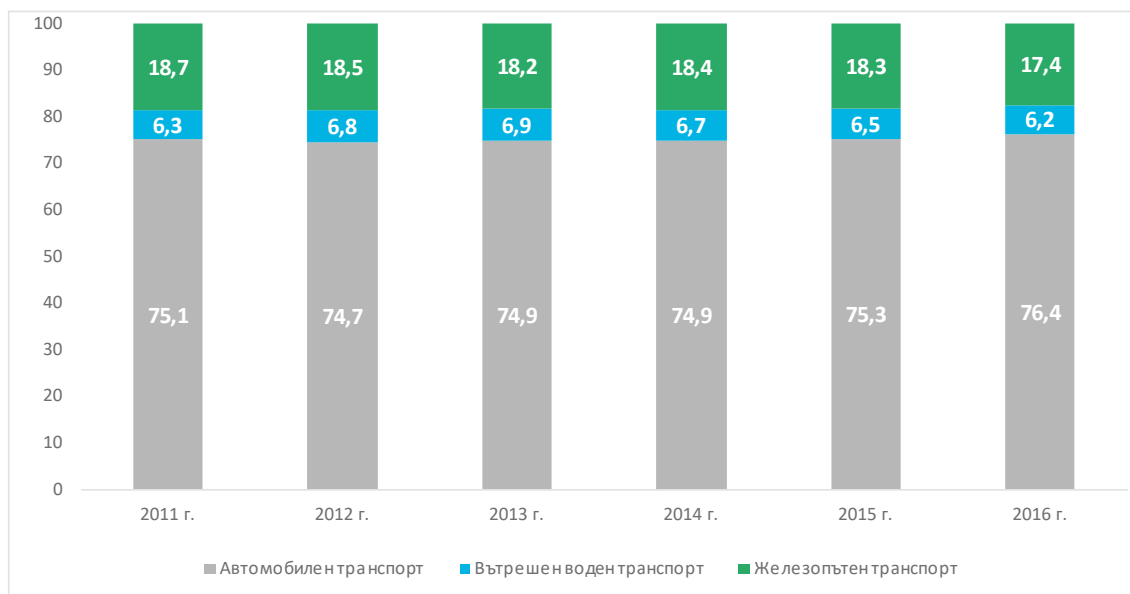
**Фигура 2 – Процент пропътвани пътник-километри с автомобили, автобуси и влакове в ЕС 28**



*Източник:* Статистически данни на Евростат (към юни 2018 г.). Възможно е общият сбор на данните да не е 100 % поради закръгляване.

**30** Въпреки целта на Бялата книга от 2011 г. за прехвърляне на 30 % от товарите в автомобилния транспорт над 300 км към други видове транспорт до 2030 г., например железопътен или воден, и повече от 50 % до 2050 г., и въпреки по-големия акцент от страна на ЕС върху екологичните видове транспорт, делът на използването на пътищата за вътрешни товарни превози всъщност се е увеличил – от 75,1 % през 2011 г. на 76,4 % през 2016 г. (вж. **фигура 3**).

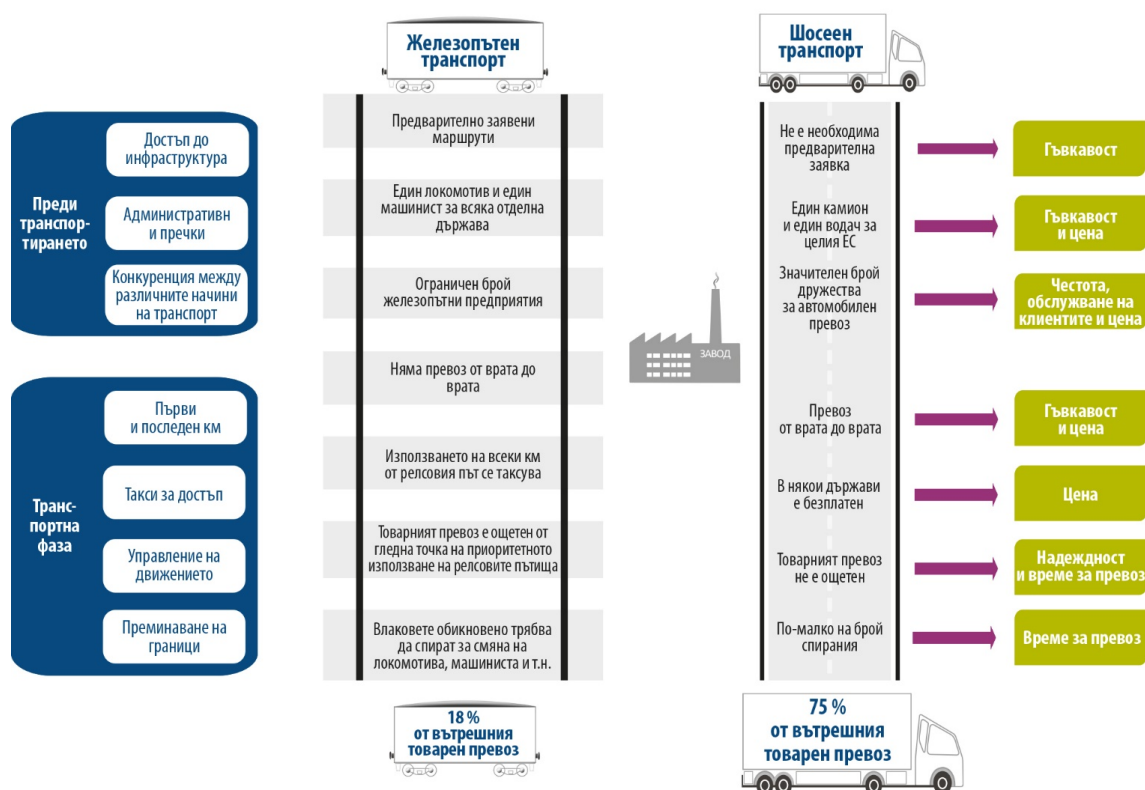
**Фигура 3 – Процент товари в тон-километри, превозени чрез автомобилен, вътрешен воден и железопътен транспорт в ЕС-28**



*Източник:* Статистически данни на Евростат (към юни 2018 г.). Възможно е общият сбор на данните да не е 100 % поради закръгляване.

**31** Автомобилният транспорт е предпочитаният начин за изпращане на стоки в рамките на ЕС поради неговите предимства като гъвкавост, надеждност, цена, време и доставка от врата до врата. През 2016 г. ЕСП публикува специален доклад относно железопътните товарни превози в ЕС. ЕСП сравни предизвикателствата пред товарните превозвачи, които използват железопътен транспорт, с тези при използването на автомобилен транспорт. В момента пазарът не стимулира достатъчно участниците в движението да преминат от автомобилен към други видове транспорт, които остават по-слабо конкурентоспособни в икономически план. На **фигура 4** са показани някои от основните причини, поради които железопътният транспорт е по-неизгоден от автомобилния за превоз на товари.

## Фигура 4 – Предизвикателства пред железопътния транспорт в сравнение с автомобилния за превоз на товари



Източник: Специален доклад № 8/2016 на ЕСП „Железопътни товарни превози в ЕС – все още липсва развитие в правилната посока“.

**32** Транспортът генерира отрицателни външни въздействия като злополуки, емисии на парникови газове, замърсяване на въздуха и шум, които имат своята икономическа и социална цена. Без да се отчитат задръстванията, изчисленията показват, че цената на тези отрицателни външни въздействия възлиза на около 4 % от БВП на ЕС през 2011 г. Както беше посочено и в неотдавнашния доклад на ЕСП относно високоскоростния железопътен транспорт<sup>28</sup>, в ЕС понастоящем се води дебат относно системите за таксуване (по-специално по отношение на пътните такси), които да разглеждат едновременно принципите „потребителят плаща“ и „замърсителят плаща“ в различните видове транспорт. Това показва разбиране на необходимостта от задълбочен анализ на потенциалните недостатъци и ползи от интернализирането на външните разходи. Интернализирането на външните разходи означава, че потребителите поемат създадените от тях разходи и поради това имат стимул да променят поведението си, за да намалят тези разходи. Интернализирането ще има важни последици за

<sup>28</sup> Специален доклад № 19/2018 „Европейската високоскоростна железопътна мрежа – неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“ (<http://eca.europa.eu>).

транспортните мрежи, цената за крайните потребители и използването на транспортната инфраструктура. В момента Комисията извършва проучване относно интернализирането на външните разходи („Устойчиво таксуване на транспортната инфраструктура и интернализиране на външните разходи в транспорта“) с цел едновременно да оцени до каква степен принципите „потребителят плаща“ и „замърсителят плаща“ вече се прилагат за различните видове транспорт в държавите членки и да даде своя принос към дебата. Резултатите от проучването следва да бъдат налице до средата на 2019 г.

**33** Увеличаването на дела на мултимодалния транспорт, което от много години е една от основните цели на транспортната политика на ЕС, може да има роля в преминаването към транспортни операции, различни от използващите единствено автомобилен превоз. Мултимодалността е свързана с използването на различни транспортни средства в рамките на едно пътуване. Въпреки известния напредък през последните години, мултимодалният транспорт все още не е широко разпространен в Европа<sup>29</sup>. Основният правен инструмент на ЕС, който пряко подпомага мултимодалния транспорт, е Директивата относно комбинирания транспорт от 1992 г.<sup>30</sup>, която беше в процес на изменение към момента на изготвяне на доклада. Проектите за мултимодален транспорт се подпомагат основно от ЕФРР и Кохезионния фонд, от които през периода 2007 – 2020 г. е отпусната сума в размер на около 4 млрд. евро. Комисията обяви 2018 г. за „Година на мултимодалността“ – година, през която възнамерява да повиши значението на мултимодалността за транспортната система на ЕС.

---

<sup>29</sup> Съгласно SWD(2017) 362 окончателен на Комисията *Оценка на въздействието, придружаваща предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 92/106/ЕИО относно създаването на общи правила за някои видове комбиниран транспорт на товари между държавите членки*, през 2015 г. интермодалният транспорт е съставлявал 18 % от товарния превоз в рамките на ЕС (с изключение на въздушния и тръбопроводния транспорт, както и на морския транспорт с държави извън ЕС), като годишно се е увеличавал средно с 3,5 % през петте предходни години.

<sup>30</sup> Директива 92/106/ЕИО на Съвета от 7 декември 1992 г. относно създаването на общи правила за някои видове комбиниран транспорт на товари между държавите членки (ОВ L 368, 17.12.1992 г., стр. 38).



## Интелигентните системи за управление на транспорта: неразделна част от бъдещето на сектора

**34** Интелигентните системи за управление на транспорта са набор от цифрови системи за управление на трафика и информационни системи, които обхващат няколко вида транспорт (вж. каре 1). Комисията признава, че успешното координирано внедряване на такива системи е от основно значение за постигането на общоевропейска, интермодална и действително интегрирана транспортна система, и представлява неразделна част от бъдещето на транспорта<sup>31</sup>. Внедряването продължава, като от ЕФРР и Кохезионния фонд за тази цел са отпуснати приблизително 3,1 млрд. евро до края на 2017 г. за периода 2007 – 2020 г., както и допълнителни 3 млрд. евро, предоставени по линия на МСЕ.

### Каре 1

#### Интелигентни системи за управление на транспорта

- При интелигентните транспортни системи (ИТС) се прилагат информационни и комуникационни технологии в областта на автомобилния транспорт, включително инфраструктура, превозни средства и ползватели, както и управление на движението и на мобилността и интерфейси с останалите видове транспорт.
- Проектът за Европейска система за управление на железопътното движение (ERTMS) е насочен към подмяна на многото национални системи за контрол и управление на влаковете с единна структура.
- Проектът за изследване на управлението на въздушното движение в единното европейско небе (SESAR) има за цел да повиши ефективността на управлението на въздушното движение (УВД), като модернизира и хармонизира системите за УВД чрез дефиниране, разработване, валидиране и разгръщане на иновативни технологични и оперативни решения за УВД.
- Речните информационни услуги (RIS) са създадени с цел да позволят бърз трансфер на електронни данни между плавателните съдове и сушата чрез обмен на прогнозна информация и информация в реално време.

<sup>31</sup> Европейска комисия, *Прилагане на Бялата книга за транспорта от 2011 г. „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство – към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ пет години след публикуването ѝ – постижения и предизвикателства*, SWD(2016) 226 окончателен от 1.7.2016 г., стр. 24 – 25.

- Основната цел на Информационната система за управление на движението на плавателни съдове (VTMIS) е да се повиши безопасността и да се сведе до минимум въздействието върху околната среда на произшествията с кораби.

**35** Освен това Европейската глобална навигационна спътникова система („Галилео“) има за цел да предостави подобрена информация за позициониране и определяне на времето, която следва да има съществен положителен ефект за транспортните услуги и техните ползватели. Тъй като транспортът все повече разчита на наличието на спътникови сигнали за прецизно определяне на местоположението, в Бялата книга от 2011 г. пускането в действие на „Галилео“ е посочено като една от нейните цели. „Галилео“ е стартирана като еквивалент на ЕС на американската система GPS и руската система GLONASS, за да може ЕС да бъде независим в този стратегически сектор. Приблизителните общи разходи за системата възлизат на около 10,5 млрд. евро и тя се състои от 30 спътника и свързаната с тях наземна инфраструктура. Разгръщането на „Галилео“ продължава; Комисията очаква то да приключи до края на 2020 г.

## Възникващи тенденции в транспорта

**36** Автоматизацията, цифровизацията и споделената мобилност са бързо разрастващи се тенденции (вж. каре 2), които имат потенциала да направят по-ефективни транспортните системи, като по този начин подобряват пътната безопасност<sup>32</sup>, намалят въздействието върху околната среда и облекчат задръстванията.

### Каре 2

#### Възникващи тенденции в транспорта

- Автоматизация: поне някои функции на превозното средство се извършват автоматично, без каквото и да е участие на водача/оператора.
- Цифровизация: обмен на данни между различните участници в транспортната система, така че да може да се постигне съответствие

<sup>32</sup> Въпреки че значителният напредък през последните десетилетия (спад на броя на смъртните случаи от почти 55 000 през 2001 г. на 25 650 през 2016 г.) превърна ЕС в най-безопасния регион в света по отношение на автомобилния транспорт, през последните четири години това подобрение е в застой. За постигането на целта на Бялата книга за „нулев брой на загиналите“ до 2050 г. ще бъдат необходими допълнителни усилия.

между предлагането и търсенето в реално време, което да доведе до по-ефективно използване на ресурсите. Цифровизацията може да подпомогне създаването на действително мултиmodalна транспортна система чрез обединяване на всички видове транспорт в една безпроблемно функционираща услуга за мобилност на хора и стоки.

- Споделена мобилност: споделено използване на превозни средства, например съвместно използване на велосипеди и автомобили.

**37** Напълно автоматизираните превозни средства са в процес на тестване и може да се предположи, че технологичното развитие в крайна сметка ще ги превърне в обичайна гледка по пътищата. Изцяло автоматизираното шофиране ще изисква модерна телекомуникационна и сателитна инфраструктура и услуги за позициониране и комуникация между превозните средства. След успешното разгръщане на „Галилео“ тя ще предостави необходимите услуги за посрещане на тези нужди.

**38** Новите технологии и модели на мобилност обаче пораждат и предизвикателства, свързани с пригодността на законодателната рамка, защитата на личните данни, безопасността, отговорността и сигурността на данните<sup>33</sup>. Стратегията на ЕС за мобилността на бъдещето от 2018 г.<sup>34</sup> съдържа предложения на Комисията за преодоляване на тези основни източници на безпокойство.

**39** Адаптирането на инфраструктурата към новите модели на мобилност и разгръщането на нова инфраструктура за чисти алтернативни горива поставят допълнителни предизвикателства, които изискват нови инвестиции и преразгледан подход към проектирането на мрежите и бизнес моделите. Инфраструктурата за зареждане е от съществено значение за улесняването на развитието на електромобилността и по-специално за навлизането на електрически превозни средства<sup>35</sup>. През 2013 г. ЕС постави началото на своята

<sup>33</sup> SWD(2016) 226 окончателен, стр. 38.

<sup>34</sup> Европейска комисия, „По пътя към автоматизираната мобилност: стратегия на ЕС за мобилността на бъдещето“, COM(2018) 283 окончателен от 17.5.2018 г.

<sup>35</sup> Съгласно документ на Европейския парламент, в сравнение с общия брой пътнически автомобили, през 2017 г. общият дял на зареждащите се от електрическата мрежа превозни средства в ЕС е бил едва около 0,3 %. Европейски парламент, Проучване за комисията по транспорт и туризъм – „Инфраструктура за зареждане на електрически пътни превозни средства“, стр. 13.

стратегия за алтернативните горива<sup>36</sup>, която има за цел да осигури мрежа от станции за алтернативни горива (включително електрически зарядни точки) със стандартизиран дизайн и употреба.

## Развитие на инфраструктурата

**Въпреки напредъка в развитието на транспортната инфраструктура в ЕС, все още има предизвикателства**

**40** Безпрепятствената мобилност от врата до врата за хората и стоките в ЕС зависи от модерната и добре функционираща транспортна инфраструктура. Основният градивен елемент от развитието на европейската транспортна система е завършването на мрежата TEN-T. Другите нива на транспортната система, като например градският транспорт, също са важни, тъй като именно там се усещат най-непосредствено отрицателните външни въздействия на сектора (например злополуки, замърсяване и шум).

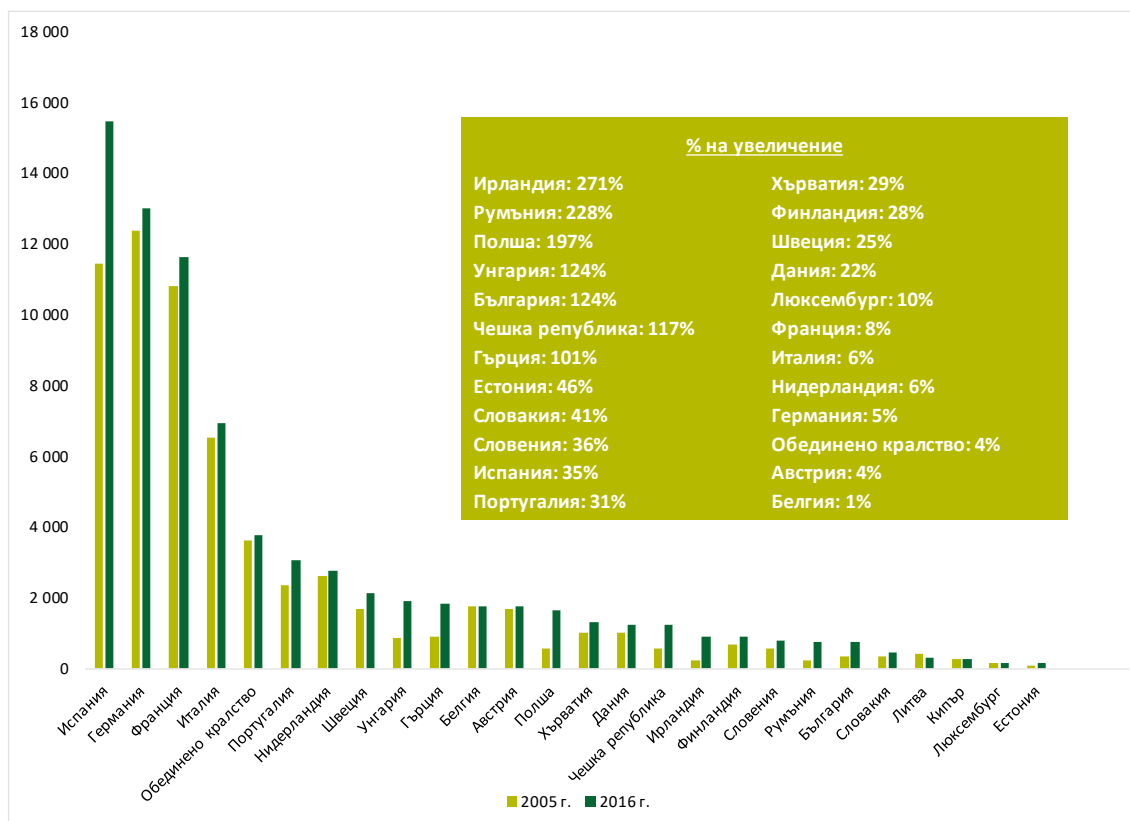
**41** Разширяването на ЕС от 15 до 28 държави членки доведе до промени в логистичните вериги и географските модели на търговия, като постави структурното предизвикателство за бързо развитие на транспортната инфраструктура на ЕС, по-специално в новите държави членки.

**42** Тъй като е най-гъвкавият вид транспорт, автомобилният транспорт се адаптира най-лесно към новата действителност, докато в железопътния транспорт например са необходими по-големи усилия за модернизиране и развитие на неговите мрежи и връзки. На **фигура 5** и **фигура 6** е показано увеличението в дължината (като абсолютна стойност и като процент) на автомагистралите и железопътните линии в ЕС през десетилетието до 2016 г.

---

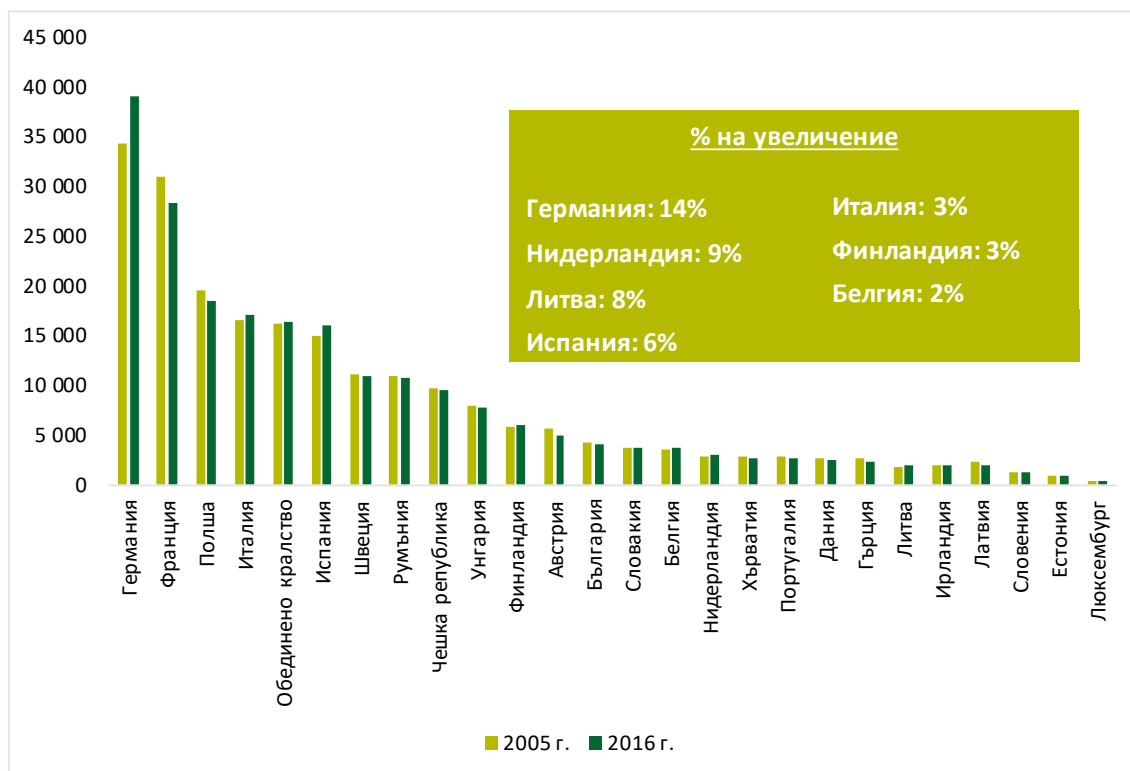
<sup>36</sup> „Чиста енергия за транспорта: Европейска стратегия за алтернативните горива“, COM(2013) 17 окончателен от 24.1.2013 г.

**Фигура 5 – Дължина на автомагистралите в ЕС 28 през периода 2005 – 2016 г. (в км)**



Източник: ЕСП въз основа на Европейска комисия, (2018 г.), „Транспортът в ЕС в цифри – статистически наръчник 2018 г.“ Няма данни за Малта и Латвия.

**Фигура 6 – Дължина на железопътните линии в ЕС 28 през периода 2005 – 2016 г. (в км)**



Източник: ЕСП въз основа на Европейска комисия, (2018 г.), „Транспортът в ЕС в цифри – статистически наръчник 2018 г.“ Кипър и Малта не разполагат с железопътна мрежа.

**43** Равнището на развитие на инфраструктурата е различно в рамките на ЕС, като все още има изоставане по отношение на качеството и наличието на инфраструктура, особено в източните региони<sup>37</sup> (по-малко автомагистрала и високоскоростни железопътни линии, конвенционалната железопътна мрежа се нуждае от подобрене и при нея се наблюдава по-дълго време за пътуване, отколкото в Западна Европа). Освен това в транспортната мрежа на ЕС все още се срещат липсващи връзки и участъци с недостатъчен капацитет, които представляват сериозни пречки за пътните потоци. Граничните участъци са

<sup>37</sup> Европейска комисия, „Транспорт в Европейския съюз: настоящи тенденции и проблеми– 2018 г.“, стр. 13.

особено засегнати в това отношение. Например 149 (41 %) от 365 трансгранични железопътни връзки, установени от Комисията, днес не са в експлоатация<sup>38</sup>.

**44** Въпреки че някои държави членки вече са завършили или предстои да завършат своите участъци от основната мрежа на TEN-T, на други все още им предстои много работа<sup>39</sup>. През 2017 г. в допълнение към редовно актуализираните работни планове относно коридорите<sup>40</sup> Комисията публикува доклад за напредъка<sup>41</sup> на изпълнението на мрежата TEN-T през периода 2014 – 2015 г. В този доклад се стига до заключението, че е постигнат напредък, но като цяло може да се приеме, че в повечето случаи все още се изискват значителни подобрения и са необходими значителни инвестиции, за да се постигнат целите на TEN-T.

**45** Значителните инвестиции на ЕС<sup>42</sup> са допринесли за подобряването на свързаността и достъпността. Например през периода 2007 – 2013 г. чрез финансирането за сближаване е подпомогнато изграждането на 3 875 км нови пътища (47 % от тях от TEN-T) и реконструиране на над 23 000 км – обща дължина, която се равнява на около 10 % от основната пътна мрежа в 15 държави членки, отговарящи на условията<sup>43</sup>. В резултат на това е бил подобрен достъпът до

---

<sup>38</sup> Повечето липсващи връзки не са разположени по коридор на TEN-T или в широкообхватната мрежа. Вж. документа на Комисията от 2018 г. „*Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders*“ („Всеобхватен анализ на съществуващите трансгранични железопътни връзки и липсващи връзки по вътрешните граници на ЕС“), стр. 13.

<sup>39</sup> Вж. Информационното табло за транспорта на ГД „Мобилност и транспорт“ за последните налични данни (към края на 2015 г.) ([https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard_en)).

<sup>40</sup> [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads_en).

<sup>41</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1542804685493&uri=CELEX:52017DC0327>.

<sup>42</sup> През периода 2007 – 2013 г. в ЕС-12 инвестициите в транспорта са съставлявали над 40 % от общия размер на държавните капиталови разходи в областта на транспорта; вж. *Седми доклад на Комисията за икономическото, социалното и териториалното сближаване*, 2017 г., стр. 198.

<sup>43</sup> Държавите членки, отговарящи на условията за финансиране за сближаване, са България, Гърция, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Хърватия и Чешката република.

пътища за милиони хора и е било намалено времето за път<sup>44</sup>. Финансирането за сближаване е било използвано и за изграждане и реконструиране на 3 405 км железопътни линии (49 % от TEN-T), или малко над 2 % от цялата железопътна мрежа<sup>45</sup>.

**46** За да продължи преодоляването на различията между държавите членки, през периода 2014 – 2020 г. също са планирани значителни разходи на ЕС<sup>46</sup>:

- а) Около 70 млрд. евро са планирани под формата на съфинансиране от ЕС чрез ЕСИ фондовете: 34 млрд. евро за инфраструктура по TEN-T и 36 млрд. евро за транспортни инвестиционни проекти, които свързват към или допълват проектите за TEN-T. Тези инвестиции ще обхванат 977 км вътрешни водни пътища, изграждането на 3 414 км и реконструирането на 9 742 км пътища, изграждането на 1 136 км и модернизирането на 9 680 км железопътни линии, както и 748 км нови или подобрени трамвайни линии и линии на метро.
- б) Освен това 24,1 млрд. евро от бюджета на МСЕ „Транспорт“ (който включва 11,3 млрд. евро за държавите членки, отговарящи на условията за финансиране за сближаване) са насочени главно към железопътни проекти в основната мрежа TEN-T. Очакваните резултати от тези проекти включват, наред с другото, отстраняването до 2020 г. на 243 участъка с недостатъчен капацитет в железопътния, автомобилния и вътрешния воден транспорт, 3 088 нови пункта за доставка на алтернативни горива за автомобилния транспорт, 1 790 км железопътни линии, адаптирани към номинално междурелсие, 5 788 км, оборудвани с ERTMS, 1 753 км електрифицирани, 2 804 км подобрени товарни линии и 3 862 модернизирани вътрешни водни пътища.

---

<sup>44</sup> Европейски парламент, *Доклад относно изпълнението на политиката на сближаване и тематичната цел „насърчаване на устойчивия транспорт и премахване на участъците с недостатъчен капацитет във всички ключови мрежови инфраструктури“ – член 9, параграф 7 от Регламента за общоприложимите разпоредби (2017/2285(INI))*, 4.4.2018 г.

<sup>45</sup> Европейска комисия, ГД „Мобилност и транспорт“ – Окончателен доклад – работен пакет 5 – „Последваща оценка на програмите на политиката на сближаване за периода 2007 – 2013 г., съсредоточена върху ЕФРР и Кохезионния фонд“, 2016 г., стр. 3 – 4, 42, 46.

<sup>46</sup> Европейска комисия, *„Осъществяване на TEN-T, факти и цифри“*, септември 2017 г.



**За мрежата TEN-T е необходимо значително финансиране – нивото на задължнялост на държавите членки може да се окаже пречка**

**47** Въпреки вече значителните равнища на националните инвестиции и инвестициите от ЕС, които са допринесли за по-добра свързаност и достъпност, за постигането на целите на TEN-T все още са необходими много средства (вж. **точка 17**).

**48** Основната отговорност за разработването, финансирането и изграждането на транспортна инфраструктура е на държавите членки. Същевременно ЕС е приел, че годишният бюджетен дефицит на сектор „Държавно управление“ на държавите членки не следва да надхвърля 3 %, както и че съотношението на държавния дълг към БВП не следва да надхвърля 60 % (критерии от Маастрихт<sup>47</sup>). Следователно, въпреки че целите за завършване на TEN-T са посочени в регламент, в някои случаи националните равнища на задължнялост може да поставят допълнителни ограничения за инвестиционния капацитет на държавите членки. С други думи, намаляването на публичния дълг и изразходването на повече средства за публични инвестиции, включително за транспорт, може да се окажат конкуриращи се цели.

**49** ОИСР признава това предизвикателство и необходимостта от подобрени механизми за отпускане на средства и финансиране в много държави предвид настоящите високи равнища на дефицита и дълга и други източници на натиск върху националните бюджети<sup>48</sup>.

**50** Европейският парламент също отбелязва, че държавите членки, които изпитват икономически или бюджетни затруднения, не са в състояние да съфинансират проекти за превоз на товари и изразява становище, че проектите, които се осъществяват в рамките на МСЕ, следва да бъдат изключвани от

---

<sup>47</sup> Критериите за конвергенция за въвеждане на еврото, известни също като критерии от Маастрихт, се основават на член 140 от ДФЕС. Държавите членки са длъжни да изпълняват тези критерии, за да участват в третия етап на икономическия и паричен съюз и да приемат еврото като своя парична единица.

<sup>48</sup> ОИСР, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings* („Стратегически нужди от транспортна инфраструктура до 2030 г. – основни констатации“), OECD Publications, Париж, 2011 г., стр. 4.

изчисляването на публичния дълг<sup>49</sup> съгласно Пакта за стабилност и растеж (ПСР)<sup>50</sup>.

**51** Комисията публикува съобщение<sup>51</sup>, за да поясни използването на известната гъвкавост, заложен в ПСР по отношение на допустимите инвестиции, които при определени условия може да бъдат основание за временно отклонение от действащите правила. Прилагането и ефективността на тази инвестиционна гъвкавост се разглеждат като част от по-широк преглед на мерките за гъвкавост<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Европейски парламент, *Резолюция от 19 януари 2017 г. относно логистиката в ЕС и мултимодален транспорт в новите коридори на TEN-T (2015/2348(INI))*, параграф 13.

<sup>50</sup> Споразумение със задължителен характер за всички държави членки на ЕС от 1997 г. насам (реформирано през 2005 г. и 2011 г.) относно прилагането на разпоредбите на Договора от Маастрихт за постигане на устойчивост на фискалните политики на държавите членки, основно чрез поддържане на бюджетния дефицит и публичния дълг на приемливо ниво.

<sup>51</sup> Комисия, *„Пълноценно използване на гъвкавостта, заложен в действащите разпоредби на Пакта за стабилност и растеж“*, COM(2015) 12 окончателен, 13.1.2015 г. Съгласно „клаузата за инвестиции“ отговарящите на условията инвестиции включват националните разходи по проекти, съфинансирани по линия на структурната политика и политиката на сближаване, трансевропейските мрежи, Механизма за свързване на Европа и Европейския фонд за стратегически инвестиции. Условията, които са основание за временно отклонение, са: ръстът на БВП в съответните държави членки трябва да бъде отрицателен или значително под своя потенциал; отклонението не води до превишаване на референтната стойност на дефицита от 3 % и е запазен необходимият резерв; постигнато е реално нарастване на равнището на инвестициите; отклонението е компенсирано в рамките на срока на действие на програмата за стабилност или за конвергенция на държавата членка.

<sup>52</sup> В своя Специален доклад № 18/2018 „Постигната ли е основната цел на превантивната част на Пакта за стабилност и растеж?“ (<http://eca.europa.eu>) ЕСП стигна до заключението, че клаузата за инвестиции не осигурява увеличение на съотношението между публичните инвестиции и БВП и позволява несвързаните с инвестиции разходи да продължат през следващите години, като препоръча на Комисията да преустанови използването на клаузата за инвестиции в настоящия ѝ вид. Комисията не прие тази препоръка и отбеляза, че клаузата за инвестиции се разглежда като част от по-широк преглед на мерките за гъвкавост на ПСР.

Освен това през май 2018 г. Комисията публикува Съобщение относно преглеждането на гъвкавостта в рамките на Пакта за стабилност и растеж (COM(2018) 335 окончателен и SWD(2018) 270 окончателен). При това преглеждане е установено, че при държавите членки, на които е била предоставена гъвкавост през периода 2015 – 2018 г., целите

## Вътрешен пазар

**52** За да постигне функциониращ единен транспортен пазар, Комисията се е опитала да създаде справедливи условия за конкуренция както в рамките на отделните видове транспорт, така и помежду им. Комисията подпомага активно отварянето и либерализирането на вътрешния транспортен пазар; остават обаче някои предизвикателства, особено в железопътния сектор и при управлението на въздушното движение.

**53** Що се отнася до железопътния транспорт, товарните превози са отворени за конкуренция от 2007 г., а международният пътнически транспорт е либерализиран през 2010 г. Либерализирането на пазара на железопътния транспорт обаче е неравномерно между отделните държави членки. Само малка част от държавите членки са либерализирали вътрешните си пазари на железопътни пътнически превози. Новите участници все още се сблъскват с дискриминация при получаването на достъп до железопътната инфраструктура и обслужващите съоръжения от съществено значение, които често се притежават и експлоатират от заварени оператори<sup>53</sup>. През 2016 г. ЕС прие „четвъртия пакет за железопътния транспорт“<sup>54</sup>, който има за цел да либерализира допълнително пътническия пазар и да премахне пречките пред оперативната съвместимост, като календарът за неговото прилагане започва през юни 2019 г.

**54** ЕС либерализира въздушния транспорт през 1992 г., което води до по-голяма конкуренция, по-широк избор на възможности за пътуване и значително по-голям

---

на клаузата за структурни реформи и клаузата за инвестиции в известна степен са били постигнати. По отношение на клаузата за инвестиции при прегледа се потвърждава, че проектите, отговарящи на условията за клаузата за инвестиции, са били съфинансирани от ЕС. Анализът обаче е по-нееднозначен по отношение на това дали клаузата за инвестиции е довела до нови инвестиции. Комисията отбелязва, че положителното въздействие на реформите/инвестициите върху фискалната устойчивост може да се почувства през по-дълъг период от време, отколкото обхванатия от преразглеждането, и че е сложно да се оцени с точност въздействието върху публичните инвестиции.

<sup>53</sup> Вж. Европейска комисия, „Транспорт в Европейския съюз: настоящи тенденции и проблеми – 2018 г.“, стр. 7, и Специален доклад № 8/2016 на ЕСП „Железопътни товарни превози в ЕС — все още липсва развитие в правилната посока“.

<sup>54</sup> Четвъртият пакет за железопътния транспорт е набор от шест законодателни текста, предназначени да завършат изграждането на единния пазар на железопътни услуги. Основната му цел е да съживи железопътния сектор и да му помогне да се конкурира с другите видове транспорт.

трафик. Между 1992 г. и 2017 г. броят на ежедневните полети в ЕС се е увеличил от 10 000 на 29 000, а броят на пътниците във въздушния транспорт е нараснал от 360 млн. до над един милиард между 1993 г. и 2017 г. Днес европейското въздухоплаване представлява 26 % от световния пазар, като осигурява годишен принос в размер на 510 млрд. евро към БВП на Европа и подпомага 9,3 млн. работни места в Европа.

**55** Въпреки присъщия си международен характер, въздушното движение традиционно се управлява на национално равнище във фрагментирана и монополистична среда. Тези характеристики допринасят за по-високи разходи за управление на въздушното движение, които се поемат от ползвателите на въздушното пространство. Отговорът на Комисията е стартирането на „Единно европейско небе“ (ЕЕН) – инициатива, предназначена да подобри цялостната ефективност на управлението на въздушното движение, като прехвърли редица задължения от междуправителствената сфера към ЕС. Управлението на европейското въздушно пространство обаче остава фрагментирано<sup>55</sup>. През 2013 г. Комисията предлага подобрения в рамката на ЕЕН (законодателния пакет „SES2+“<sup>56</sup>). Към момента на изготвяне на доклада обаче този пакет все още очакваше законодателно одобрение от Европейския парламент и Съвета, което възпрепятства въвеждането на съгласувана актуална рамка на равнището на ЕС.

## Декарбонизация на транспорта

**56** През октомври 2014 г. ръководителите на ЕС приемат рамката в областта на климата и енергетиката до 2030 г., която включва цел за намаляване с най-малко 40 % на емисиите на парникови газове (ПГ) до 2030 г. (в сравнение с 1990 г.). През 2015 г. ЕС и всичките 28 държави членки подписват Парижкото споразумение<sup>57</sup>. Съгласно това споразумение от тях се изисква да представят дългосрочни планове

<sup>55</sup> Европейска комисия, „Транспорт в Европейския съюз: настоящи тенденции и проблеми – 2018 г.“, стр. 9.

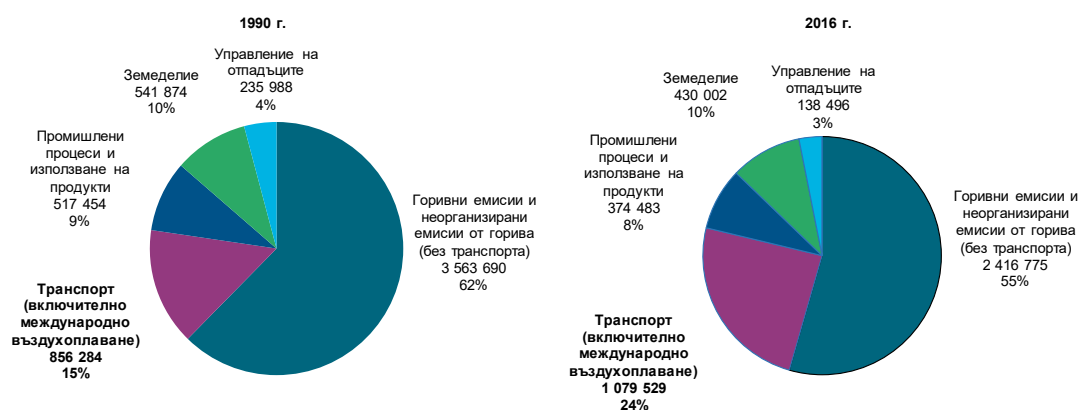
<sup>56</sup> Европейска комисия, *Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за прилагането на Единното европейско небе (преработен текст)*, COM(2013) 410 окончателен от 11.6.2013 г.

<sup>57</sup> 21-ва сесия на Конференцията на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата. Страните по Парижкото споразумение се ангажират да ограничат емисиите на парникови газове до необходимите равнища за ограничаване на нарастването на средната глобална температура значително под 2 °C в сравнение с нивата от преиндустриалния период и да продължат усилията за ограничаване на повишаването на температурата до 1,5 °C (пожелателна цел).

до 2020 г., в които да се посочват усилията на всяка държава за намаляване на националните емисии и за адаптиране към въздействието на изменението на климата. През март 2018 г. Европейският съвет прикани Комисията до първото тримесечие на 2019 г. да представи предложение за дългосрочна стратегия на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове в съответствие с Парижкото споразумение, като вземе предвид националните планове.

**57** На **фигура 7** е показано, че през 2016 г. транспортът е генерирал приблизително една четвърт от всички емисии на парникови газове в ЕС (в сравнение с 15 % през 1990 г.), което го прави вторият по големина производител на емисии след сектора на енергоснабдяването. В Бялата книга от 2011 г. е определена цел за намаляване на емисиите на парникови газове от транспорта (с изключение на международния морски транспорт) с поне 60 % до 2050 г. в сравнение с нивата от 1990 г., както и междинна цел от около 20 % в сравнение с нивата от 2008 г. до 2030 г.

### Фигура 7 – Емисии на парникови газове по източници в хиляди тона, ЕС 28, 1990 г. и 2016 г.



Източник: Европейска агенция за околна среда, данни към 5 юни 2018 г.

**58** Според Европейската агенция за околна среда емисиите от транспорта са се повишили между 1990 г. и 2007 г., а след това са намалели до 2014 г. През 2015 г. и 2016 г. те отново са се увеличили<sup>58</sup>. Това означава, че секторът се е превърнал в едно от основните предизвикателства пред общите цели на ЕС за декарбонизация. Съгласно настоящите политики, при отчитане на очаквания ръст на транспорта на пътници и товари, до 2050 г. се предвижда емисиите на парникови газове от транспорта да намалее с 15 % в сравнение с 2005 г. През

<sup>58</sup> Вж. „Тенденции и прогнози в Европа през 2017 г.“ („Trends and projections in Europe 2017“), Доклад № 17/2017, 7.11.2017 г., стр. 25.

2050 г. обаче емисиите все още ще бъдат с 10 % по-високи, отколкото през 1990 г. заради бързото увеличение на емисиите от транспорта през 90-те години на ХХ век<sup>59</sup>.

**59** През 2017 г. ЕСП публикува обзорец относно енергетиката и изменението на климата<sup>60</sup>, който допринася към дискусиите относно декарбонизацията. Той включва, наред с други аспекти, цялостен преглед на съответните одити на ВОИ на ЕС в областта на транспорта, свързани с намаляването на емисиите на парникови газове директно в транспортния сектор или разглеждащи нисковъглеродни видове транспорт или преход към такива видове транспорт (вж. **точка 90**).

**60** За постигането на целите за намаляване на емисиите на парникови газове ще е необходим фундаментален преход към използване на по-малко и по-чиста енергия, както и по-ефективно използване на транспортната инфраструктура. ЕС е приел инициативи и законодателни мерки за ускоряване на декарбонизацията на транспорта. В Стратегията за енергиен съюз от 2015 г.<sup>61</sup> преходът към енергийно ефективен и декарбонизиран транспортен сектор е определен като област от решаващо значение. През 2016 г. тя е последвана от стратегия за мобилност с ниски емисии<sup>62</sup>. Програмата МСЕ също допринася за намаляване на емисиите на парникови газове, тъй като по-голямата част от избраните за финансиране транспортни проекти са свързани с неавтомобилни видове транспорт.

**61** Много усилия за намаляване на емисиите, както на равнището на ЕС, така и ниво държави членки, са насочени към **автомобилния транспорт** – секторът,

---

<sup>59</sup> Оценка на въздействието, придружаваща предложението за Директива за изменение на Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури, SWD(2017) 180 окончателен от 31.5.2017 г., приложение 4, стр. 34 – 35.

<sup>60</sup> Вж. Обзорец доклад на ЕСП: „Действия на ЕС в областта на енергетиката и изменението на климата“, 2017 г. (<http://eca.europa.eu>).

<sup>61</sup> Рамкова стратегия за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата, COM(2015) 080 окончателен.

<sup>62</sup> Европейска комисия, „Европейска стратегия за мобилност с ниски емисии“, COM(2016) 501 окончателен от 20.7.2016 г.

отговорен за най-голям дял (72 %) от емисиите от транспорта<sup>63</sup> през 2016 г. Тъй като емисиите от транспорта са съсредоточени в гъсто населените райони и са сред основните причини за замърсяването на въздуха в градовете, декарбонизацията на автомобилния транспорт е от решаващо значение и за подобряването на качеството на въздуха и здравето на хората. В своя доклад относно замърсяването на въздуха ЕСП констатира, че то обикновено засяга жителите на градовете повече, отколкото жителите на селските райони, тъй като гъстотата на населението в градските зони означава, че повече замърсители се освобождават в по-голям мащаб (например от автомобилния транспорт), а разсейването се постига по-трудно, отколкото в селските райони<sup>64</sup>. През 2017 г. и 2018 г. трите „пакета за мобилността“<sup>65</sup> на Комисията съдържат предложения за преразглеждане на директивите на ЕС относно чистите превозни средства, евровинетка и комбиниран транспорт, план за действие за стимулиране на инвестициите в инфраструктурата за алтернативни горива, първите досега стандарти за емисиите на CO<sub>2</sub> за тежкотоварните превозни средства, нови стандарти за емисиите на CO<sub>2</sub> от леките и лекотоварните автомобили за периода след 2020 г., подобро етикетирание на гуми по отношение на горивната ефективност и план за действие относно батериите.

**62** В областта на **въздушния** транспорт основният акцент е върху международното въздухоплаване въз основа на схемата на ЕС за търговия с емисии. ЕС се е ангажирал да изпълни най-малко глобалната цел за международната авиация, определена през октомври 2016 г. от Международната организация за гражданско въздухоплаване, която предвижда запазване на общите нетни емисии на CO<sub>2</sub> на равнищата от 2020 г. чрез неутрален по отношение на тези емисии растеж.

**63** За **морския** сектор ЕС следва глобалния подход на Международната морска организация. През април 2018 г. Международната морска организация приема първоначална стратегия за намаляване на емисиите на парникови газове от корабите с най-малко 50 % до 2050 г. в сравнение с 2008 г., като същевременно се

---

<sup>63</sup> ЕК (2018 г.), „Транспортът в ЕС в цифри – статистически наръчник за 2018 г.“ („EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018“), [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en).

<sup>64</sup> Вж. Специален доклад № 23/2018 на ЕСП „Замърсяване на въздуха – здравето ни все още не е достатъчно защитено“ (<http://eca.europa.eu>).

<sup>65</sup> Пакети „Европа в движение“ – „Програма за социално справедлив преход към екологосъобразна, конкурентоспособна и свързана мобилност за всички“, COM(2017) 0283 окончателен.

продължат усилията за декарбонизация на сектора възможно най-скоро през настоящия век. За тази цел стратегията е придружена от изчерпателен списък с възможни мерки за намаляване на емисиите, включително краткосрочни мерки<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/GHG-Emissions.aspx>.



## Част III: Основни предизвикателства, които трябва да бъдат преодоленни

**64** От 2010 г. насам ЕСП е публикувала 13 специални доклада за транспорта в ЕС, насочени главно към инвестициите в инфраструктура и развитието на вътрешния пазар. Формулираните констатации и оценки послужиха за основа за изготвяне на заключения и отправяне на препоръки, които да помогнат на Комисията и на държавите членки да подобрят начина, по който управляват разходите на ЕС в областта на транспорта, да повишат качеството на тези разходи и да информират обществеността за начина, по който се използват нейните средства (вж. приложение I за пълен списък на докладите с обобщение на техните основни заключения и препоръки).

**65** В точки 66 – 91 ЕСП представя **шест** взаимосвързани въпроса, разгледани в нейните одити на различните отрасли на транспортния сектор, и чието значение според нея продължава да е голямо. ЕСП представя и хоризонтален преглед на основните предизвикателства пред развитието и финансирането на транспорта в ЕС, както и въпроси, поставени от ВОИ на държавите членки на ЕС и отправени в друга публично достъпна информация.

### Съответствие между целите и ресурсите

**66** ЕС е определил няколко много амбициозни цели за всички видове транспорт: по-специално завършването на основната мрежа TEN-T до 2030 г. Предвид значителните финансови разходи и времето, което отнема завършването на големи проекти за транспортна инфраструктура<sup>67</sup>, за постигането на тези цели е необходимо старателно планиране, подкрепено от солиден и надежден анализ на прогнозните разходи, за които следва да има достатъчно финансови ресурси. В предишната си одитна дейност ЕСП откри редица проблеми, които може да доведат до неизпълнение на целите. Следват примери:

---

<sup>67</sup> Например, както беше посочено в Специален доклад № 19/2018 на ЕСП „Европейската високоскоростна железопътна мрежа – неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“ (<http://eca.europa.eu>), периодът от началото на строителните работи за нови високоскоростни линии до началото на тяхната експлоатация отнема средно около 16 години.

- а) Одит на ERTMS<sup>68</sup>: въпреки че преразглеждането на Европейския план за внедряване през 2017 г. е стъпка към по-реалистично внедряване, продължават да съществуват значителни предизвикателства. Първо, както и в миналото, той не съдържа оценка на цялостните разходи на ЕС. Второ, липсва целево финансиране, нито е определен източник за такова. Освен това все още няма правно обвързващ срок за извеждане от експлоатация на националните системи и за въвеждане на ERTMS като единствена система за сигнализация, която да се използва в държавите членки. Ниската степен на внедряване на ERTMS (8 % от участъците от коридорите на основната мрежа по време на одита) излага на риск постигането на целите, поставени за 2030 г.
- б) Одит на вътрешния воден транспорт<sup>69</sup>: ЕСП установи, че в стратегиите на ЕС за транспорта по вътрешните водни пътища липсва изчерпателна и солидна аналитична основа и че разходите за премахване на участъците с недостатъчен капацитет в Европа (около 16 млрд. евро) надхвърлят значително предоставените средства от бюджета на ЕС за инфраструктура за вътрешни водни пътища. Поради това, за да се преодолее този недостиг, е необходимо допълнително финансиране от национални и/или частни източници.
- в) Одит на морския транспорт<sup>70</sup>: ЕСП установи, че въведените от държавите членки и Комисията дългосрочни стратегии за пристанищата не предоставят подходяща основа, чрез която да се планира пристанищният капацитет или

---

<sup>68</sup> Специален доклад № 13/2017 „Единна европейска система за управление на железопътното движение — ще стане ли политическият избор реалност?“ (<http://eca.europa.eu>).

<sup>69</sup> Специален доклад № 1/2015 „Транспорт по вътрешните водни пътища в Европа: условията за корабоплаване и делът на този вид транспорт не са се подобрили значително от 2001 г. насам“ (<http://eca.europa.eu>). През септември 2013 г. Комисията приема програма Naiades II (COM(2013) 623 окончателен), в която се определя програмата за действия на политиката в областта на транспорта по вътрешните водни пътища за периода 2014 – 2020 г. Сметната палата не е оценила ефективността на тази програма.

<sup>70</sup> Специален доклад № 23/2016 „Морският транспорт в ЕС е принуден да оцелява в бурни води – много неефективни и неустойчиви инвестиции“ (<http://eca.europa.eu>). През април 2018 г. определеният европейски координатор публикува подробен план за изпълнение за морските магистрали. Сметната палата не е оценила ефективността на този план.

да се оцени необходимостта от финансиране от ЕС и национално финансиране за публична инфраструктура.

## Предизвикателство: Съгласуване на подходящи и постижими цели и приоритети в областта на транспорта с наличните ресурси

---

Определянето на амбициозни цели и приоритети на политиката, без да е осигурено наличието на ресурси, намалява вероятността за тяхното навременно осъществяване и по този начин се отразява върху надеждността на цялата политика. Въпреки постигнатия напредък (вж. **точка 72**) е необходима допълнителна работа.

- Дългосрочният план за изграждане на оставащата инфраструктура, по-специално за основната мрежа TEN-T, трябва да бъде подсилен, да съдържа точни етапни цели, които да бъдат подлагани на редовен мониторинг, надеждни оценки на общите разходи, съответстващи на наличните финансови ресурси, както и специален акцент върху трансграничните участъци. Това ще увеличи вероятността за навременно постигане на целите на транспортната политика в рамките на бюджета.

## Налагане от страна на ЕС на по-тясно съгласуване на националните инфраструктурни решения с приоритетите на политиката на ЕС

**67** Въпреки че в Регламента относно TEN-T са определени коридорите, по които следва да бъде изградена инфраструктура, и европейските координатори се стремят да координират работните планове в съответствие с тях, държавите членки предоставят по-голямата част от необходимото финансиране и носят основната отговорност за планирането и осъществяването на транспортните мрежи. Те решават сами дали и кога да изградят инфраструктура<sup>71</sup>. Ето защо има риск транспортната мрежа на ЕС да бъде развита като набор от отделни мрежи, а не като интегрирана система, която най-добре ще отговори на нуждите на ЕС като цяло.

---

<sup>71</sup> Специален доклад № 19/2018 „Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“.

**68** В неотдавнашните си одити Сметната палата и други ВОИ отбелязват, че държавите членки невинаги споделят амбициите на ЕС: те нямат стимул да осъществяват политиките на ЕС с ограничен национален интерес, по-специално трансграничните връзки<sup>72</sup>.

- а) Одит на високоскоростния железопътен транспорт (ВЖТ)<sup>73</sup>: Държавите членки не изграждат високоскоростни линии, ако не ги считат за национален приоритет, дори ако линията е разположена в трансграничен коридор и е част от основната мрежа. Освен това Комисията разполага с ограничени инструменти за осигуряване на изпълнението или правомощия, чрез които да изисква от държавите членки да спазват ангажиментите си за изграждане на високоскоростните линии, необходими за завършването на основната мрежа.
- б) Одит на ERTMS: планираното внедряване, предвидено в преработения Европейския план за внедряване, е засегнато от липса на синхронизация между държавите членки по отношение на трансграничните участъци. Това показва, че по същество държавите членки планират своя процес на внедряване в съответствие с националните си нужди, независимо от ангажиментите си във връзка с приоритетите на ЕС.
- в) ВОИ на Швеция<sup>74</sup> е установила, че националните органи не са дали приоритет на перспективата на ЕС при планирането на своята вътрешна транспортна инфраструктура.

---

<sup>72</sup> В средносрочната оценка на МСЕ (стр. 6 и 13) също така е установено, че в националните бюджети не се дава достатъчен приоритет на многонационалните трансгранични инвестиции. В оценката това се отдава главно на асиметричното разпределяне на разходите и ползите в многонационалните проекти, тъй като разходите се правят на национално/местно равнище, а ползите се реализират в европейски мащаб.

<sup>73</sup> Специален доклад № 19/2018 „Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“.

<sup>74</sup> Вж. *Road and rail investments in Sweden: lacking an EU perspective?* („Инвестиции в автомобилен и железопътен транспорт в Швеция – липса на перспектива на ЕС?“) RIR 2017 г.: 27, Върховна одитна институция, Швеция, ноември 2017 г. (<https://www.riksrevisionen.se/>).

- г) ВОИ на Франция<sup>75</sup> е установила, че във Франция се наблюдава изоставане от необходимите инвестиции за осъществяване на технологичния стълб на инициативата „Единно европейско небе“ и тя е представила план за ефективност, който не съответства на определените на равнището на ЕС цели за ефективност.

**69** В своята резолюция от 2017 г.<sup>76</sup> Европейският парламент също изразява съжаление за това, че твърде често националните инфраструктурни планове на държавите членки се изготвят, без да се отчитат целите на TEN-T. Той призовава настоятелно Комисията и държавите членки да засилят координацията между двете равнища на планиране и да отдават приоритетно значение на проектите, които са в съответствие с целите на TEN-T и биха могли да донесат по-голяма добавена стойност за Съюза.

**70** Тъй като транспортните системи в ЕС исторически са се развили, за да задоволяват националните нужди, административните бариери и техническите, оперативните и процедурните различия между държавите членки представляват важна пречка за постигането на целта за оперативна съвместимост в целия ЕС. Например отделните национални железници прилагат над 11 000 различни правила, чието „прочистване“ е възложено на Европейската железопътна агенция<sup>77</sup>. ЕСП констатира, че навременното прилагане на Четвъртия пакет за железопътния транспорт (вж. **точка 53**) може да спомогне за премахването на административните и регулаторните пречки пред оперативната съвместимост.

---

<sup>75</sup> Вж. *L'État et la compétitivité du transport aérien: un rôle complexe, une stratégie à élaborer*, Върховна одитна институция, септември 2016 г. (<https://www.ccomptes.fr/fr>).

<sup>76</sup> Европейски парламент, *Резолюция от 19 януари 2017 г. относно логистиката в ЕС и мултимодален транспорт в новите коридори на TEN-T* (2015/2348(INI)), параграф 12.

<sup>77</sup> Специален доклад № 19/2018 „Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“.

## Предизвикателство: Създаване на ефективни инструменти на равнището на ЕС за налагане на изпълнението, за да се гарантира, че инфраструктурните решения на държавите членки са по-тясно съгласувани с приоритетите на ЕС, като се обръща специално внимание на трансграничните участъци

---

Несъответствието между приоритетите на ЕС и на държавите членки е пречка пред завършването на единния транспортен пазар.

- Необходими са подходящи инструменти за осигуряване на изпълнението, за да може наложените от Регламента относно TEN-T задължения да се изпълнят по-бързо, като се даде възможност за изграждане на ключова стратегическа инфраструктура и се предвидят коригиращи действия, ако приоритетните проекти не стартират по график или бъдат забавени впоследствие, или ако изглежда вероятно проблемите с координацията в трансграничните участъци да попречат на планираното въвеждане в експлоатация на инфраструктурата.
- Всички административни и регулаторни пречки пред оперативната съвместимост следва приоритетно да бъдат премахнати.

## Повишаване на добавената стойност на финансирането от ЕС

**71** Средствата на ЕС могат да покрият само малка част от общите нужди от инвестиции (вж. точки 17 – 25). За да се увеличи максимално тяхното въздействие, тези ограничени ресурси следва да бъдат насочени към първостепенните приоритети и европейската добавена стойност. Неотдавнашните одити на ЕСП показват, че средствата от ЕС трябва да се насочват по-ефективно.

- а) Одит на ERTMS: въпреки че съгласно политиката на ЕС инвестициите за ERTMS следва да бъдат насочени към коридорите на основната мрежа, има някои финансирани от ЕС инвестиции (използващи по-специално подкрепа по линия на политиката на сближаване) в отделни трасета извън основната мрежа, които нямат връзка с нея или с трансграничен участък. Освен това за трансграничните железопътни участъци е отпусната само ограничена помощ от ЕС.

- б) Одит на морския транспорт: основната част от финансирането от ЕС е насочено към определени „основни пристанища“. ЕСП обаче установи, че те са твърде много (общо 104) и това може да не позволи финансирането да се насочи към най-важните пристанища.
- в) Одит на вътрешния воден транспорт: не се прави разлика между основна и широкообхватна мрежа, което не е спомогнало за приоритизирането на водните пътища. Стратегиите на ЕС не приоритизират премахването на участъци с недостатъчен капацитет, нито реките, за които да се инвестират ограничените налични средства.

**72** В ЕСИ фондовете за периода 2014 – 2020 г. е въведено ново предварително условие за достъп до финансиране в областта на транспорта: Сега държавите членки трябва да демонстрират, че предложените проекти ще бъдат осъществени като част от всеобхватен дългосрочен национален или регионален план за транспорта, който допринася за Единното европейско транспортно пространство и TEN-T. Това е положителна стъпка към по-координираното и стратегическо определяне на проектите.

### **Предизвикателство: Насочване на финансирането от ЕС към приоритети с най-висока добавена европейска стойност**

---

Тъй като мащабът на финансирането от ЕС е ограничен в сравнение с общите нужди, е необходимо да има насоченост към приоритетите с най-висока европейска добавена стойност.

- По-доброто координиране и насочване на финансирането от ЕС – както при споделено, така и при пряко управление – така че да отразява приоритетите на транспортната политика на ЕС, може да допринесе за максимално увеличаване на ефективността на инвестициите и да гарантира по-съгласуван и стратегически подход към развитието на транспортната мрежа.
- При подкрепата от ЕС следва да се даде приоритет на проекти, които се осъществяват в отговор на ясно определени и правилно оценени нужди, които се основават на старателно планиране и предоставят явна добавена европейска стойност за мрежата (например отстраняване на основните участъци с недостатъчен капацитет и липсващите връзки и създаване на трансгранични връзки).

## Подобряване на управлението на проекти

**73** Управлението на проекти е свързано с оценяване<sup>78</sup>, изпълнение и мониторинг на необходимите ресурси и усилия за постигане на целите и задачите на проекта. Доброто управление на проектите е от съществено значение за ефикасното и ефективно постигане на целите.

### По-добро планиране чрез извършване на задълбочен предварителен анализ на разходите и ползите

**74** Тъй като за транспортната инфраструктура са необходими значителни финансови ресурси, от решаващо значение е всички основни разходи и ползи да бъдат предварително и правилно анализирани. Когато се използва правилно, анализът на разходите и ползите (АРП) дава възможност преди вземането на решение да се оцени възвръщаемостта на инвестициите по даден проект и неговата социална привлекателност и полза за обществото.

**75** Одитите на ЕСП показват, че има тенденция спонсорите на проектите и оценителите да използват АРП единствено като задължителна административна стъпка, а не като инструмент за по-добро вземане на решения. Освен това АРП често е засегнат от склонност към неоснователно оптимистични оценки: спонсорите на проектите често проявяват твърде голям оптимизъм по отношение на ключовите параметри на проектите, включително капиталовите и оперативните разходи, продължителността на проекта и очакваните ползи. Извършването на нереалистични оценки може да доведе до непостижими цели, твърде големи и/или недостатъчно използвани проекти, увеличение на разходите и закъснения – с други думи, по-малка икономическа ефективност.

**76** В няколко одита ЕСП установи примери за вземане на решения въз основа на ненадежден анализ, което е довело до нежелано въздействие:

- а) Одит на високоскоростния железопътен транспорт: решенията за изграждане на високоскоростни линии често са политически обосновани и анализът на разходите и ползите се използва в ограничена степен, за да се гарантира

---

<sup>78</sup> Това е процесът на оценяване разходите и ползите от постигането на целите и свързаните с това рискове. Оценката помага на отговорните за вземане на решения лица да разберат вероятните последици, компромиси и цялостното въздействие на различните варианти, като предоставя обективна доказателствена база за вземане на решения.



икономически ефективно вземане на решения. В някои случаи оценките на реалните нужди на държавите членки са с недобро качество, а алтернативното решение за модернизиране на съществуващите конвенционални линии често не се взема под внимание в достатъчна степен, въпреки значителния потенциал. Вследствие на това са се изграждали високоскоростни линии с ограничена възможност за жизнеспособност от гледна точка на социалните разходи и ползи.

- б) Одит на летищата<sup>79</sup>: В много случаи финансираните от ЕС инфраструктурни елементи са били несъразмерни заради прекалено оптимистичните допускания, включени в инвестиционните планове. Повече от половината средства от ЕС в подкрепа на одитираните летища са били изразходвани за инфраструктурни елементи (новоизградени или модернизирани) с ненужно големи размери, които не са били използвани напълно след завършването си.
- в) Одит на морския транспорт: финансирането на подобни пристанищни инфраструктури в съседни пристанища без надеждна икономическа обосновка или предварителен анализ на разходите и ползите е било причина за неефективни инвестиции, довели до случаи на неизползвани или недостатъчно използвани съоръжения.

**77** Отчитайки тези слабости, след кръга от покани на МСЕ за представяне на проектни предложения през 2015 г. Комисията (INEA) въвежда и специфична оценка на разходите и ползите от външни експерти по АРП, преди да даде съгласие за предоставяне на подкрепа от МСЕ, което може да допринесе за подобряване на качеството на предварителното вземане на решения.

---

<sup>79</sup> Специален доклад № 21/2014 „Финансираната от ЕС летищна инфраструктура не е постигнала добра икономическа ефективност“ (<http://eca.europa.eu>).

**78** ЕСП отбелязва, че въпреки че регламентите за МСЕ и ЕСИ фондовете за програмния период 2014 – 2020 г. включват изрично позоваване<sup>80</sup> на анализа на разходите и ползите, това вече не е така в предложенията за регламенти<sup>81</sup> за периода 2021 – 2027 г.

### Опростяване на правилата за осъществяване на инфраструктурни проекти

**79** В последните си одити Сметната палата и националните ВОИ установяват, че при проектите, чиято подготовка е по-малко задълбочена и подробна, се наблюдава по-голям риск от увеличения на разходите и закъснения.

- а) Одит на високоскоростния железопътен транспорт: В случая на една гара разходите за изграждане са се увеличили от изчислените през 2003 г. 4,5 млрд. евро до 8,2 млрд. евро през януари 2018 г. поради нереалистични първоначални прогнозни разходи за прокарването на тунел в гъсто населения център на града и недостатъчни оценки на геоложките и екологичните аспекти, както и на аспектите във връзка с културното наследство на местната общност.
- б) Одит на публично-частни партньорства (ПЧП)<sup>82</sup>: били са необходими допълнителни публични средства в размер на почти 1,5 млрд. евро, за да се завършат одитираните пет проекта за изграждане на автомагистрали, около 30 % от които са предоставени от ЕС. По-специално, публичният орган в публично-частно партньорство за изграждане и експлоатация на три автомагистрали е трябвало да заплати допълнително 705 млн. евро на партньорите от частния сектор и поради факта, че проектите са били недобре подготвени и договорите за ПЧП са подписани преди разрешаването на свързаните с тях въпроси, като например преместване на археологически

---

<sup>80</sup> В член 10, параграф 6 от Регламент № 1316/2013 за МСЕ се предвижда, че размерът на финансовата помощ, която е предвидена за предоставяне за избраните действия, се изменя въз основа на анализ на разходите и ползите за всеки проект. В член 101, буква г) от Регламента за общоприложимите разпоредби за ЕСИ фондовете (№ 1303/2013) се предвижда, че за одобряването на големи проекти управляващият орган осигурява наличието на анализ на разходите и ползите.

<sup>81</sup> COM(2018) 438 окончателен, 6.6.2018 г. и COM(2018) 375 окончателен, 29.5.2018 г.

<sup>82</sup> Специален доклад № 9/2018 „Публично-частни партньорства в ЕС – широко разпространени недостатъци и ограничени ползи“ (<http://eca.europa.eu>).

находки; получаване на необходимите екологични разрешителни и финализиране на необходимото отчуждаване на земя.

- в) Няколко ВОИ на ЕС<sup>83</sup> също докладват за слабости при планирането/подготовката на проектите, довели до закъснения и превишаване на разходите.

**80** Закъснения и превишаване на разходите са били причинени и от неефективни регулаторни и административни процедури. Например одитът на ЕСП на морския транспорт показва значителни закъснения при изпълнението на проектите поради административни усложнения (в един случай за изграждането и въвеждането в експлоатация на яхтено пристанище са били необходими 33 разрешителни, а в друг получаването на необходимите разрешения за започване на изграждането на пристанище е отнело 22 години). Това е знак за структурни проблеми, свързани с издаването на разрешения и други административни документи на национално равнище.

**81** Положението се утежнява при трансграничните проекти, където възлагането на обществени поръчки е основен проблем. В своя одит на високоскоростния железопътен транспорт Сметната палата изтъкна, че няма обща правна рамка за трансграничните проекти и тръжната документация, договорите и счетоводните системи се различават между отделните държави членки. Не са въведени опростени процедури (например „обслужване на едно гише“), които да улеснят и ускорят изпълнението. Освен това Комисията не разполага с необходимите инструменти за ефективна намеса, ако закъсненията от едната страна на границата затрудняват навременното използване на високоскоростната железопътна инфраструктура, изградена от другата страна на границата. Европейските координатори са в добра позиция да наблюдават какво функционира или не функционира добре по даден коридор, но те също не

---

<sup>83</sup> Австрия, *Федерален доклад 2017/4: „Железопътен проект: планински тунел Бренер“* („Railroad Project: Brenner Base Tunnel“), Върховна одитна институция, 2017 г. (<https://www.rechnungshof.gv.at/home.html>); Белгия, *„Mise en oeuvre et financement du Réseau régional express (RER)“*, Върховна одитна институция, 2017 г. (<https://www.ccrek.be/>); Обединено кралство, *„Modernising the Great Western railway - assessment of the Department management of the program“* („Модернизация на железопътната линия Great Western – оценка на управлението на програмата от страна на Министерството“), Национална одитна служба, 2016 г. (<https://www.nao.org.uk/>).

разполагат с правомощия за намеса. Цялата тази неефикасност се отразява неблагоприятно върху бързината и успешното изпълнение на проектите.

**82** Отчитайки този повтарящ се проблем, през 2018 г. Комисията представя законодателна инициатива<sup>84</sup> пред Европейския парламент и Съвета с цел оптимизиране на осъществяването на TEN-T, особено в случая на сложни трансгранични проекти (въвеждане на единни звена за контакт, тригодишен срок за издаване на разрешения, засилена роля на европейските координатори при наблюдаването на процедурата за издаване на разрешение и опростени процедури за възлагане на трансгранични обществени поръчки). Към момента на изготвяне на доклада предложението за регламент все още не беше прието от Европейския парламент и от Съвета.

### Засилване на мониторинга на проектите

**83** Мониторингът – както по време на изпълнението на проектите, така и след него – е друг важен аспект на управлението на проекти.

**84** Редовният мониторинг на разходите и ползите по време на изпълнението е необходим от съображения във връзка с управлението, контрола и прозрачната отчетност. Големите инфраструктурни проекти с многогодишен период на изпълнение следва да разполагат с механизъм за редовен мониторинг и, когато е необходимо – за актуализиране на първоначалните прогнози. Това е много важно за предоставянето на социална стойност чрез осъществяване на целите и контрол на разходите и може да бъде от полза за настоящия и бъдещия процес на вземане на решения.

**85** В своите одити ЕСП установи, че редовните проверки на икономическата ефективност не са били един от ръководните принципи при изпълнението на транспортни проекти. Сметната палата обаче констатира и примери за добри практики, при които проектите са били повторно оценявани преди всеки нов етап на програмиране, за да се провери дали все още отговарят на текущите нужди<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно оптимизирането на мерките за постигане на напредък по осъществяването на трансевропейската транспортна мрежа, COM(2018) 277 окончателен от 17.5.2018 г.

<sup>85</sup> Например в доклада относно високоскоростния железопътен транспорт беше открит преглед на проект, при който се е стигнало до заключението, че конфигурирането на линията по различен начин би могло да спести 5,7 млрд. евро, като прибави само

**86** Мониторингът и оценката на проекта след изпълнението включват оценка на резултатите от намесата и предоставят обобщение на извлечените поуки по време на планирането и изпълнението. В няколко доклада<sup>86</sup> ЕСП посочва, че мониторингът на проектите е насочен главно към крайните продукти и не оценява резултатите и въздействието. Поради това нито един орган не разполага с ясна информация относно това дали съфинансираните от ЕС проекти, взети поотделно и/или в контекста на коридорите на основната мрежа, са постигнали някакви цели, основани на резултати, и въздействие върху икономическото развитие (нови работни места, туризъм и т.н.).

### Предизвикателство: Подобряване на планирането, изпълнението и мониторинга на финансираните от ЕС проекти

---

Решаването на повтарящите се проблеми при планирането, изпълнението и мониторинга на финансираните от ЕС проекти може да спомогне за подобряване на ефективността на подкрепата от ЕС.

- Планирането може да се подобри чрез извършване на задълбочен анализ на нуждите и използване на реалистични прогнози за трафика, както и надеждни параметри за оценка на разходите и ползите от проектите.
- Правилата за осъществяване на инфраструктурни проекти, по-специално на трансгранични проекти, следва да се опростят приоритетно, така че да се премахнат всички административни и регулаторни пречки. Това би спомогнало за намаляване на неефективността, съкращаване на закъсненията и контролиране на увеличаването на разходите.
- Редовният мониторинг на разходите и ползите по време на изпълнението на проектите е от основно значение за гарантирането на икономически ефективни инвестиции. Насоченият към резултатите и въздействието

---

10 минути към пътуването, т.е. икономия в размер на 570 млн. евро за всяка допълнителна минута време за пътуване. Този пример показва начина, по който изборът на проекти води до значителни икономии с ограничено отражение върху ефективността.

<sup>86</sup> Специален доклад № 21/2018 „Подборът и мониторингът на проектите по ЕФРР и ЕСФ през програмния период 2014 – 2020 г. все още са насочени главно към крайните продукти“ (<http://eca.europa.eu>); Специален доклад № 19/2018; Специален доклад № 23/2016.

мониторинг, както и към крайните продукти, може да даде по-ясна представа за степента, до която финансираните от ЕС проекти постигат устойчиви резултати и въздействие и допринасят за целите на транспорта в ЕС.

## Да се обърне по-голямо внимание на поддръжката и обновяването на съществуващата инфраструктура

**87** Висококачествената инфраструктура е от съществено значение за ефективното и устойчиво функциониране на вътрешния пазар на ЕС. В редица случаи обаче ЕСП и други ВОИ<sup>87</sup> докладват за неподходяща поддръжка на съществуващата пътна, железопътна и речна инфраструктура в различните държави от ЕС, което има последици за качеството, безопасността, ефективността и устойчивостта<sup>88</sup>.

**88** Поддръжката на инфраструктурата е отговорност на националните и местните органи. Комисията е повдигнала въпроса, че пътната и железопътната инфраструктура в ЕС се влошават поради твърде ограничена поддръжка<sup>89</sup>. Тя отбелязва, че бюджетите за поддръжка често са недостатъчни и не съответстват на увеличаващия се мащаб на инфраструктурата и на остаряването на основни

---

<sup>87</sup> Специален доклад № 19/2018, Специален доклад № 8/2016; Специален доклад № 1/2015; Швеция, „*The Swedish Transport Administration’s road maintenance*“ („Поддръжка на пътищата от транспортната администрация в Швеция“), RiR 2017 г., Върховна одитна институция, 2017 г. (<https://www.riksrevisionen.se/>); Нидерландия, „*Maintaining the main road network*“ („Поддръжка на основната пътна мрежа“), Върховна одитна институция, 2014 г. (<https://www.rekenkamer.nl/>); Франция, „*Le rapport public annuel 2016, Tome II, 7 - Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010: des progrès sensibles, des insuffisances persistantes*“, Върховна одитна институция, 2016 г. (<https://www.ccomptes.fr/fr/>); Полша, „*Functioning of the inland waterways*“ („Функциониране на вътрешните водни пътища“), Върховна одитна институция, 2014 г. (<https://www.nik.gov.pl/>).

<sup>88</sup> В последващата оценка на Комисията на програмите на политиката на сближаване за периода 2007 – 2013 г също беше констатирана несигурност по отношение на финансовата устойчивост на някои проекти поради липса на данни, че разходите за поддръжка ще бъдат посрещнати по подходящ начин. Вж. стр. 70.

<sup>89</sup> Европейска комисия, „*Транспорт в Европейския съюз: настоящи тенденции и проблеми – 2018 г.*“, стр. 12.

вързки, което води до значително изоставане в поддръжката<sup>90</sup>. Европейският парламент<sup>91</sup> и Съветът<sup>92</sup> също са подчертали значението на това да се обърне надлежно внимание на нуждите от поддръжка на транспортната инфраструктура.

**89** В това отношение предложението на Комисията за нов регламент за общоприложими разпоредби за програмния период 2021 – 2027 г. (което все още не беше прието към момента на изготвяне на доклада) включва благоприятстващо условие „Цялостно планиране на транспорта на подходящото равнище“, което ще изисква предоставянето на информация за наличието на бюджетни и финансови ресурси за финансиране на планираните инвестиции и за покриване на оперативните разходи и разходите за поддръжка на съществуващата и планираната инфраструктура. Това благоприятстващо условие трябва да бъде изпълнено и прилагано през целия програмен период от държавите членки; в противен случай разходите, свързани със съответната специфична цел, не могат да бъдат включени в заявленията за плащане.

## Предизвикателство: Осигуряване на подходящата поддръжка и устойчивостта на инфраструктурата

Подходящата поддръжка на инфраструктурата е ключова предпоставка за развитието на устойчива транспортна мрежа в ЕС.

- Заинтересованите страни следва да обърнат внимание не само на инвестициите в нова инфраструктура, но и да осигурят поддръжката и обновяването на съществуващата инфраструктура, които в момента да незадоволителни.

<sup>90</sup> Оценка на въздействието, придружаваща предложението за Директива за изменение на Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури, SWD(2017) 180 окончателен от 31.5.2017 г., стр. 6 – 20.

<sup>91</sup> Европейски парламент, Резолюция от 19 януари 2017 г. относно логистиката в ЕС и мултимодален транспорт в новите коридори на TEN-T (2015/2348(INI)), параграф 15.

<sup>92</sup> Закljučения на Съвета относно напредъка в изграждането на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) и Механизма за свързване на Европа (MCE) в областта на транспорта от 5 декември 2017 г., параграф 25.

## Повече усилия за прехвърляне на товарите от автомобилния транспорт към други видове транспорт

**90** Както беше посочено в **точка 58**, емисиите от транспорта са едно от основните предизвикателства пред общите цели на ЕС за декарбонизация. Обзорният доклад на ЕСП от 2017 г. относно енергетиката и изменението на климата разглежда, наред с други аспекти, съответните одити в областта на транспорта на ВОИ на ЕС, свързани с намаляването на емисиите на парникови газове директно в транспортния сектор или разглеждащи нисковъглеродни видове транспорт или преход към такива видове транспорт. По-специално ЕСП констатира наличието на проблеми със структурата и ефективността на политиката в областта на биогоривата, както и че преходът в транспорта на стоки от шосеен към железопътен и морски/транспорт по вътрешните водни пътища не се осъществява в достатъчна степен. Както транспортът по вътрешните водни пътища, така и железопътният транспорт не са успели да се конкурират със шосейния транспорт.

**91** В своя одит на железопътните товарни превози ЕСП констатира, че външните въздействия, причинени от железопътния и автомобилния превоз<sup>93</sup> (въздействия върху околната среда и замърсяване, задръствания, злополуки и т.н.), не се вземат всеобхватно предвид при определянето на цената, която потребителите трябва да заплатят за достъп до инфраструктурата.

## Предизвикателство: Увеличаване на усилията за прехвърляне на повече товари от автомобилния транспорт към други видове транспорт

Прехвърлянето на товарите от автомобилния транспорт към други, по-екологични видове транспорт, може да допринесе за намаляване на емисиите от транспорта, които са съсредоточени предимно в автомобилния сектор.

- Заинтересованите страни следва да продължат прехвърлянето на товарите от автомобилния транспорт към други видове транспорт чрез укрепване на интермодалната конкуренция и чрез определяне на принципи, които

<sup>93</sup> Като част от своите пакети за мобилност Комисията е предложила преразглеждане на Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури.



изискват надлежно вземане под внимание на външните разходи за всички видове транспорт и насърчаване на тяхното прилагане.

Настоящият обзорен доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова – член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 24 октомври 2018 г.

*За Сметната палата*

Klaus-Heiner Lehne  
*Председател*

# Приложения

## Приложение I – Доклади на ЕСП относно транспорта от 2010 г. насам

Заглавие	Описание/заключения	Основни препоръки
<p>Специален доклад № 19/2018 „Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“</p>	<p>Настоящият дългосрочен план на ЕС за високоскоростен железопътен транспорт вероятно няма да бъде изпълнен и му липсва солиден общоевропейски стратегически подход. Европейската високоскоростна железопътна мрежа е нехомогенна смесица от национални линии, планирани и изградени самостоятелно от държавите членки без подходяща трансгранична координация, което води до лоши връзки. Европейската комисия не разполага с правни инструменти и правомощия при вземането на решения, за да гарантира, че държавите членки ще постигнат бърз напредък по завършването на основната мрежа.</p>	<p>Европейската комисия следва: да извърши реалистично дългосрочно планиране; да договори с държавите членки кои основни стратегически отсечки трябва да бъдат реализирани най-напред, като извърши оценка на необходимостта от свръхвисокоскоростни линии със строг мониторинг и правомощия за изпълнение, които да гарантират спазването на ангажиментите за завършване на основната високоскоростна железопътна мрежа на ЕС; да обвърже съфинансирането от ЕС с определени стратегически приоритетни проекти, ефективна конкуренция и постигане на резултати; да опрости трансграничните тържни процедури; да използва „обслужване на едно гише“ за различните формалности и да премахне всички останали административни и регулаторни пречки пред оперативната съвместимост; да подобри безпрепятственото функциониране на високоскоростните ЖП операции за пътниците, например чрез електронни билети и опростяване на таксите за релсов достъп.</p>
<p>Специален доклад № 9/2018 „Публично-частни партньорства в ЕС – широко разпространени недостатъци и ограничени ползи“</p>	<p>Съфинансираните от ЕС публично-частни партньорства (ПЧП) не могат да бъдат разглеждани като икономически изгоден вариант за изграждане на обществени инфраструктури. Одитираните ПЧП са засегнати от широко разпространени недостатъци и ограничени ползи, което е довело до</p>	<p>Комисията и държавите членки следва по-специално: да не насърчават по-интензивно и по-широко използване на ПЧП, докато установените проблеми не бъдат преодолени; да вземат мерки за смекчаване на финансовото отражение на закъсненията и предоговарянето на разходите за ПЧП, които се понасят от партньорите от публичния сектор; изборът на варианта за изпълнение</p>

	<p>неефикасни и неефективни разходи в размер на 1,5 млрд. евро. Освен това икономическата ефективност и прозрачността са били силно влошени, предимно поради липсата на ясна политика и стратегия, неправилен анализ, вписване на ПЧП извън балансовия отчет и небалансирани механизми за поделяне на риска.</p>	<p>на ПЧП да се основава на солиден сравнителен анализ на най-добрите възможности за обществени поръчки; да осигурят необходимия административен капацитет и да въведат ясни политики и стратегии за ПЧП, за да прилагат успешно подпомаганите от ЕС ПЧП; да подобрят рамката на ЕС с цел по-голяма ефективност на проектите за ПЧП, така че изборът на варианта за използване на ПЧП да е обоснован от съображения за икономическа ефективност.</p>
<p>Специален доклад № 18/2017 „Единно европейско небе“ — променена култура, но не и единно небе“</p>	<p>Инициативата „Единно европейско небе“ (ЕЕН) за подобряване на управлението на въздушното движение в ЕС е създадена в отговор на ясна необходимост и е довела до по-изразена култура на ефективност. Управлението на европейското въздушно пространство обаче остава разпокъсано и концепцията за единно европейско небе все още не е осъществена. Финансирането от ЕС за техническите елементи на ЕЕН до момента е в размер на 730 млн. евро и трябва да достигне 3,8 млрд. до 2020 г.</p>	<p>Европейската комисия следва: да преразгледа целите на високо равнище на ЕЕН; да анализира други възможности за намаляване на фрагментацията и приоритизиране на научноизследователските и развойни решения, които са насочени към преодоляване на този проблем; да осигури пълната независимост на националните надзорни органи; да рационализира схемата за ефективности да преразгледа някои от ключовите ѝ показатели; да извърши преглед на структурата на ЕС за подпомагане на НИРД с оглед на целите на ЕЕН; да засили отчетността на Съвместното предприятие SESAR.</p>
<p>Специален доклад № 13/2017 „Единна европейска система за управление на железопътното движение — ще стане ли политическият избор реалност?“</p>	<p>Внедряването на единна железопътна сигнализация система в ЕС до момента се извършва в ограничена степен и нехомогенно. Това е така въпреки че железопътният сектор като цяло не оспорва концепцията за такава система. Одиторите установиха, че много управители на инфраструктура и железопътни предприятия не са склонни да инвестират в системата поради свързаните с това разходи и липсата на непосредствена икономическа изгода.</p>	<p>Одиторите отправят редица препоръки към Европейската комисия, държавите членки и Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз във връзка с: оценката на разходите за внедряване на ERTMS; извеждането от експлоатация на националните системи за сигнализация; непосредствената икономическа полза за управителите на инфраструктура и железопътните предприятия; съвместимостта и стабилността на системата; ролята и ресурсите на Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз; привеждането в съответствие на националните планове за внедряването, надзора и прилагането; подобреното усвояване на средствата от ЕС за проектите за железопътна</p>

		сигнализация и по-доброто насочване на тези средства.
<p>Специален доклад № 23/2016 „Морският транспорт в ЕС е принуден да оцелява в бурни води – много неефективни и неустойчиви инвестиции“</p>	<p>Една трета от разходите на ЕС за съоръжения като кейове, докове и вълноломи в пристанищата на ЕС между 2000 г. и 2013 г. са представлявали неефективни и неустойчиви инвестиции. Едно на всеки три евро, които са били изразходвани в рамките на проверените проекти (194 млн. евро), са били инвестирани за дублиране на вече съществуващи наблизко съоръжения. 97 млн. евро са били инвестирани в инфраструктури, които не са използвани или са крайно недостатъчно използвани повече от три години след завършването им.</p>	<p>Комисията следва: да преразгледа настоящия брой от 104 „основни пристанища“ и да изготви план за развитие на пристанищата на ниво ЕС; да оцени възможността за прекратяване на финансирането от ЕС за пристанищна инфраструктура за трансбордиране и складиране на контейнери, както и за суперструктурите, които не попадат в обхвата на обществените услуги; да осигури споделянето на цялата необходима информация във връзка с предложените от ЕИБ заеми между ЕИБ и Комисията; да гарантира, че приоритетното подпомагане от ЕС на основни пристанища и водни пътища се извършва единствено при доказана добавена стойност и наличие на достатъчно частни инвестиции; да изготви конкретни насоки относно държавната помощ за пристанищата и да извършва мониторинг и проследяване на действията във връзка с предишни решения относно държавната помощ; да намали административната тежест и закъсненията чрез насърчаване на принципа за „обслужване на едно гише“ на национално равнище във връзка с издаването на разрешителни; да подобри конкурентоспособността на морския транспорт в сравнение с другите видове транспорт, като опрости допълнително митническите формалности и процедурите за морския транспорт.</p>
<p>Специален доклад № 8/2016 „Железопътни товарни превози в ЕС — все още липсва развитие в правилната посока“</p>	<p>Въпреки определените от Комисията цели на политиката на ЕС за прехвърляне на товари от автомобилния към железопътния транспорт, делът на железопътните товарни превози на равнище ЕС всъщност бележи лек спад от 2011 г. насам. Железопътният транспорт е по-екологичен и използва по-малко вносни горива, но не успява да реагира на</p>	<p>Комисията и държавите членки следва да се справят с установените слабости на либерализацията на пазара на железопътния товарен превоз, процедурите за управление на железопътното движение, административните и техническите ограничения, мониторинга и прозрачността по отношение на резултатите на сектора на железопътния товарен превоз, както и лоялната конкуренция между различните видове транспорт. За да бъдат използвани по-добре</p>

	конкуренцията на автомобилния превоз.	средствата на ЕС, Комисията и държавите членки следва да съгласуват по-последователно целите на политиката с разпределянето на финансирането и подбора, планирането и управлението на проектите и поддръжката на мрежата.
<p>Специален доклад № 1/2015 „Транспорт по вътрешните водни пътища в Европа: условията за корабоплаване и делът на този вид транспорт не са се подобрили значително от 2001 г. насам“</p>	<p>Финансираните от ЕС дейности, насочени към прехвърляне на товарния превоз в Европа от сухоземните пътища към вътрешния воден транспорт бележат бавен напредък през последните 15 години. Съфинансираните от ЕС проекти, които са част от стратегията за увеличаване на използването на вътрешните водни пътища, не се изпълняват ефективно. Вътрешният воден транспорт не е реализирал увеличение спрямо алтернативния наземен транспорт, а условията за корабоплаване не са се подобрили.</p>	<p>За да се подобри ефективността на финансирането от ЕС за транспорт по вътрешните водни пътища: Държавите членки следва да дават приоритет на онези проекти за вътрешни водни пътища, които осигуряват най-големи и най-непосредствени ползи; Комисията следва да насочи средствата към проектите с напреднали планове за премахване на участъците с недостатъчен капацитет. За да се подобри координацията между държавите членки, Комисията следва: да анализира задълбочено потенциалния пазар и ползите от корабоплаването по вътрешни водни пътища в различни речни участъци и да координира изпълнението на основната трансевропейска транспортна мрежа от държавите членки; да договори с държавите членки конкретни и постижими цели за премахване на участъците с недостатъчен капацитет; да доразвие правната база с оглед да се разширят изискванията за отчитане, свързани с условията за корабоплаване по водните пътища, и да се задължат държавите членки да изготвят национални планове за поддръжка на националните водни пътища по координиран начин.</p>

<p>Специален доклад № 21/2014 „Финансираната от ЕС летищна инфраструктура не е постигнала добра икономическа ефективност“</p>	<p>Инвестициите в летища, финансирани от ЕС, не са дали очакваните резултати и нямат добра икономическа ефективност. Поради липса на задоволително планиране и прогнозиране, някои от финансираните летища са разположени твърде близо едно до друго, а някои от инфраструктурните елементи са несъразмерно големи за броя на самолетите и пътниците.</p>	<p>По време на програмния период 2014 – 2020 г. Комисията трябва да следи за това държавите членки да финансират летищна инфраструктура със средства на ЕС само за летища, които са финансово жизнеспособни и за които нуждата от инвестиции е надлежно оценена и аргументирана. Това следва да бъде включено в процедурата за одобрение и мониторинг от страна на Комисията на оперативните програми. Държавите членки следва да разполагат с последователни регионални, национални и наднационални планове за развитие на летищата, за да избегнат свръхкапацитета, припокриването и некоординираните инвестиции в летищна инфраструктура. В резултат от този одит подкрепата от ЕС за летищна инфраструктура беше значително намалена през програмния период 2014 – 2020 г.</p>
<p>Специален доклад № 1/2014 „Ефективност на финансираните от ЕС проекти в областта на обществения градски транспорт“</p>	<p>Две трети от проектите в областта на обществения градски транспорт, съфинансирани от структурните фондове на ЕС, не се използват достатъчно. Два от основните фактори за това са били слабости в модела на проектите и неадекватна политика за мобилност.</p>	<p>Комисията следва да изисква: прилагане на инструменти за управление с оглед наблюдение на качеството на услугата и нивото на удовлетвореност на потребителите след въвеждане на проекта в действие; включването в споразуменията за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на минимален брой показатели за резултати със съответни целеви нива, както и тяхното последващо измерване; по-подробен анализ на изчисления очакван брой потребители, както и изборът на видовете транспорт да бъде обоснован от количествено измеримо съпоставяне на различните варианти за транспорт; включването на проектите от областта на градския транспорт в солидна политика за мобилност; тези препоръки да бъдат взети под внимание от държавите членки при управлението на финансираните от ЕС проекти в областта на градския транспорт.</p>
<p>Специален доклад № 5/2013 „Правилно ли са</p>	<p>ЕСП извърши одит на 24 проекта за инвестиции</p>	<p>Три основни препоръки: Съфинансирането на проекти за</p>

<p>изразходвани средствата за пътища от фондовете на политиката на сближаване на ЕС?“</p>	<p>в пътища към ЕФРР и Кохезионния фонд в Германия, Гърция, Полша и Испания, за да установи дали тези проекти са постигнали целите си на разумна цена. Общата стойност на одитираните проекти възлиза на над 3 млрд. евро. Всички проекти за пътища, разгледани от одиторите, допринасят за намаляване на времето за пътуване и повишаване на пътната сигурност. Одиторите отчитат обаче, че не е обърнато достатъчно внимание върху осигуряването на рентабилността на проектите. Повечето одитирани проекти са засегнати от неточни прогнози за трафика. В резултат на това, много често избраният тип път не е най-подходящият спрямо трафика, който обслужва. Предпочитани са автомагистрала, дори и за участъци, при които високоскоростни пътища биха обслужили нуждите на трафика. При 14 от общо 19 проекта е регистриран по-нисък обем на трафика от прогнозираното. В сравнение с първоначалните прогнози средното увеличение спрямо първоначалната договорна цена е 23 %. Закъсненията на проектите са средно 9 месеца или 41 % от планираното време, в сравнение с крайните срокове, договорени в началото.</p>	<p>пътища от ЕС следва да бъде подчинено на наличието на ясни цели, придружени от показатели за намаляване на времето за пътуване, ползи за пътната безопасност, подобрения на капацитета и реален ефект върху икономиката; плащанията следва да бъдат обвързани с използването на рентабилни технически решения, които съответстват на посочените добри практики; държавите членки следва да осигурят международна конкуренция на пазарите на строителство, както и да пренасочат своите системите за възлагане на обществени поръчки към определяне на най-икономичните оферти.</p>
<p>Специален доклад № 3/2013 „Успяват ли програмите „Марко Поло“ да доведат до прехвърляне на шосейния трафик към други видове транспорт?“</p>	<p>По време на одита беше установено, че липсват достатъчно подходящи предложения за проекти, тъй като пазарната ситуация и условията за участие не са мотивирали икономическите оператори да се възползват от схемата. Половината от одитираните проекти не са</p>	<p>ЕСП препоръча на Съвета, на Европейския парламент и на Комисията да обмислят възможността за преустановяване на финансирането от ЕС на услугите за превоз на товари съобразно модела на програмите „Марко Поло“ (низходящ натиск на предлагането), който е довел по-специално до установените в този</p>

	<p>били достатъчно устойчиви. Една от основните констатации на одита беше установяването на сериозни индикации за наличие на икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите – тоест проектите са щели да бъдат предприети и без финансиране от страна на ЕС. На практика 13 от одитираните 16 бенефициенти са потвърдили, че биха започнали дейност и предоставяли транспортната услуга и без субсидия. Освен това липсват надеждни данни за оценка на ползите върху околната среда от намаляването на ефекта от превоза на товари, както и от намаляване на задръстванията и увеличаване на безопасността по пътищата.</p>	<p>доклад слабости (недостатъчно навлизане на пазара, липса на доказателства за постигане на целите, значителна административна тежест, слаба устойчивост и икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите) и да обвържат предоставянето на подобно финансиране с извършването на предварителна оценка на въздействието, която да показва дали и до каква степен съществуват допълнителни предимства на ниво ЕС. Това би наложило извършване на подробен пазарен анализ на потенциалното търсене, както и възприемане на опита и добрите практики на държавите членки със сходни национални схеми за подпомагане. Единствено при положителна оценка на действията на ЕС в тази област ЕСП препоръчва Комисията да предприеме серия от мерки за подобряване на резултатите от изпълнението на бъдещите схеми.</p>
<p>Специален доклад № 4/2012 „Ефективна инвестиция ли е използването на структурните фондове и Кохезионния фонд за съфинансиране на транспортните инфраструктури в морските пристанища“</p>	<p>При одита беше установено, че само 11 от одитираните 27 проекта за транспортни инфраструктури в морските пристанища, съфинансирани от структурните фондове и Кохезионния фонд през програмния период 2000 – 2006 г., са ефективни. В допълнение, една трета от одитираните проекти имат цели, които не са свързани с транспорта. Освен неефективни проекти Сметната палата откри, че някои проекти не са в експлоатация, а няколко проекта на обща стойност 70,8 % от цялата одитирана сума не са били завършени по време на одита. От 23 завършени проекта 11 са приключени в срок, а 12 са засегнати от средно закъснение при изграждането от 26 месеца. Освен това пет от завършените проекти, чиято стойност представлява</p>	<p>Комисията следва да напомни на държавите членки за тяхното задължение да използват средствата на ЕС по начин, който е в съответствие с принципа на добро финансово управление; да направи помощта по политиката на сближаване за следващия период зависима от наличието на подробна дългосрочна стратегия за развитие на пристанищата (основана на оценка на нуждите) за всички пристанища в съответния регион; да се концентрира повече върху ефективността на проектите чрез използване на показатели за резултатите и въздействието, да гарантира, че посещенията на място се фокусират върху въпросите на ефективността и да въведе принципа, че финансирането от ЕС зависи от постигането на резултати; да извърши последващи проверки на използването и ефективността на съфинансираните инфраструктури въз основа на оценка на риска; да подобри оценяването на големите</p>



	почти половината от одитираната сума, ще имат нужда от съществени допълнителни инвестиции преди да могат да заработят ефективно.	проекти и на проектите по Кохезионния фонд.
Специален доклад № 8/2010 „Подобряване функционирането на транспорта по трансевропейските железопътни оси – ефективни ли са инвестициите на ЕС в железопътна инфраструктура?“	Сметната палата заключи, че съфинансирайки развитието на железопътната инфраструктура, ЕС е допринесъл за създаването на нови възможности за трансевропейския железопътен транспорт. Въпреки това, с оглед постигане на по-големи ползи от изразходваните средства от ЕС, биха могли да се предприемат някои действия.	Комисията следва в бъдеще при определянето на приоритетни проекти да работи с държавите членки и с отговорните за железопътния сектор органи, за да се установи за кои трансевропейски коридори съществува значително реално или прогнозно търсене, и когато е необходимо – да подобрява знанията по тази проблематика и аналитичните бази данни в европейски контекст. Комисията следва да разгледа възможността за по-сериозно акцентирание върху намаляването на ограниченията от практическо естество на трансграничния железопътен транспорт, които сами по себе си не са свързани с инфраструктурата, и да насърчава и улеснява сътрудничеството по този въпрос между отговорните за железопътния сектор органи на държавите членки.

Бележка: Докладите на ЕСП и отговорите на Комисията на нейните констатации и препоръки са публикувани на уебсайта на ЕСП (<http://eca.europa.eu>).

## Приложение II – Десет цели на ЕС за конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите

### Развиване и внедряване на нови и устойчиви горива и системи за задвижване

- Намаляване наполовина на превозните средства, използващи конвенционални горива в градския транспорт до 2030 г.; поетапното им изтегляне от употреба до 2050 г.; постигане на практически свободна от въглероден двуокис градска логистика в големите градове до 2030 г.;
- Устойчивите горива с ниско съдържание на въглерод в авиацията да достигнат 40 % до 2050 г.; също така до 2050 г. да се намалят емисиите на въглероден диоксид от корабни бункерни горива с 40 % (ако е постижимо, и с 50 %);

### Оптимизиране на работата на мултимодални логистични вериги, включително и чрез по-широко използване на видове с по-висока енергийна ефективност

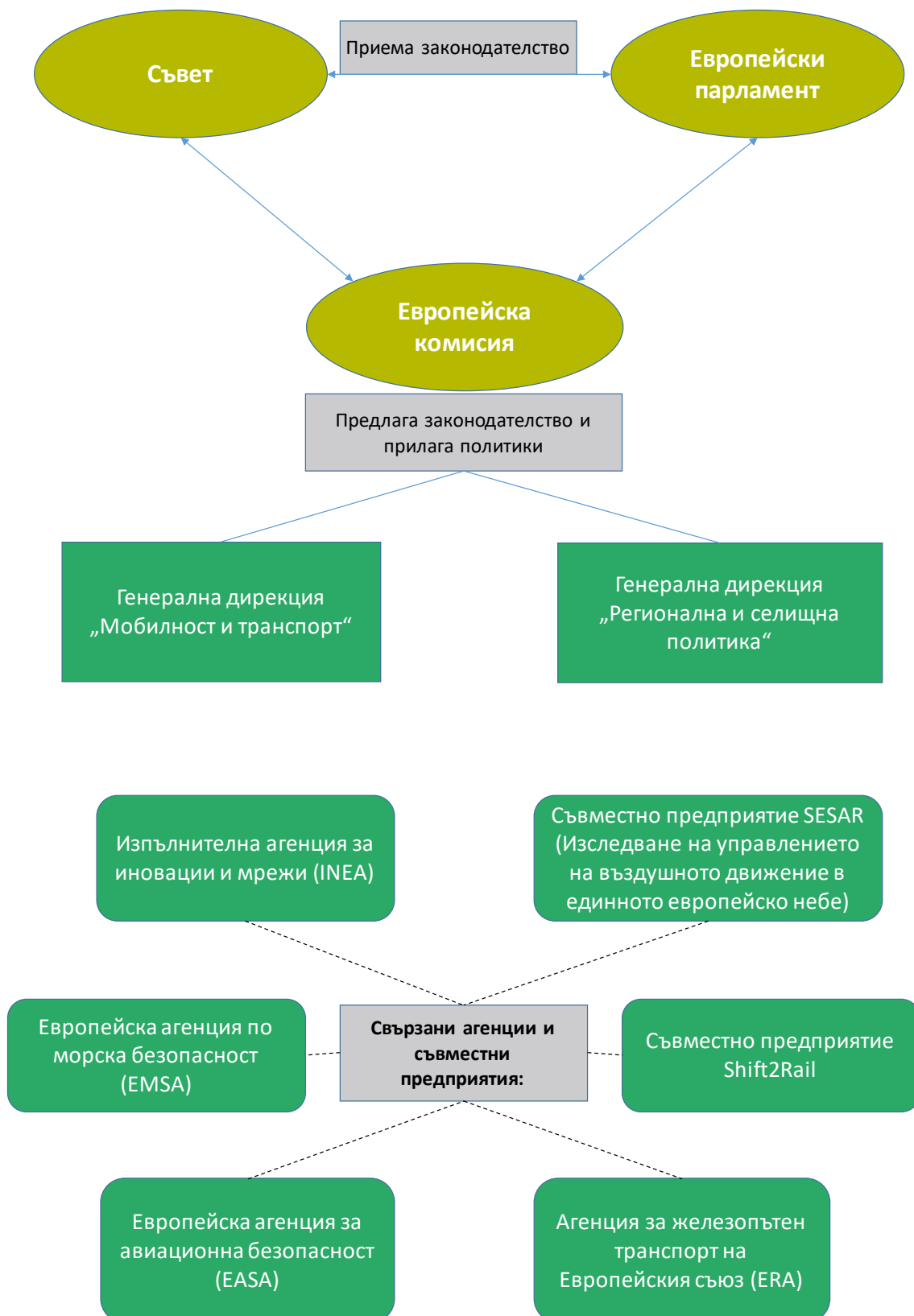
- До 2030 г. 30 % от товарите в автомобилния транспорт над 300 км трябва да се прехвърлят към други видове транспорт, например железопътен или воден, и 50 % до 2050 г., като се улесняват от ефективни и екологични товарни коридори. Постигането на тази цел също така ще изисква развитието на подходяща инфраструктура;
- До 2050 г. да се довърши европейската високоскоростна железопътна мрежа. До 2030 г. да се утрои дължината на наличната високоскоростна железопътна мрежа и да се поддържа гъста жп мрежа във всички държави членки. До 2050 г. по-голямата част от пътническия транспорт на средни разстояния трябва да се осъществява по релсов път;
- Пълноценно функционираща и покриваща целия ЕС мултимодална основна мрежа по програма TEN-T до 2030 г., висококачествена мрежа с голям капацитет до 2050 г. и съответния набор от информационни услуги;
- До 2050 г. всички централни мрежови летища да се свържат с железопътната мрежа, за предпочитане с високоскоростната; да се гарантира достатъчната връзка на всички централни мрежови пристанища със системите за железопътен превоз на товари и, където е възможно, с вътрешните водни пътища;

### **Повишаване на ефективността на използването на транспорта и инфраструктурата с информационни системи и пазарни стимули**

- Внедряване на модернизирания инфраструктура за управление на въздушния трафик (SESAR) в Европа до 2020 г. и завършване на Единното европейско авиационно пространство. Внедряване на еквивалентни системи за управление на сухопътния и водния транспорт (ERTMS, ITS, SSN и LRIT, RIS). Пускане в действие на Европейската глобална навигационна спътникова система (Галилео);
- Да се създаде рамка на европейска система за информация, управление и плащания в мултимодалния транспорт до 2020 г.;
- Да се доближи до нула броят на загиналите в автомобилния транспорт до 2050 г. В съответствие с тази цел, ЕС се стреми да намали наполовина жертвите на пътни произшествия до 2020 г. ЕС да се утвърди като световен лидер в безопасността и сигурността на всички видове транспорт;
- Да се разшири приложението на принципите „потребителят плаща“ и „замърсителят плаща“, както и ангажирането на частния сектор в отстраняването на нарушенията (включително вредни субсидии), генерирането на приходи и осигуряването на финансиране за бъдещи транспортни инвестиции.

*Източник: COM(2011) 144 окончателен от 28.3.2011 г. – Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство – към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите.*

### Приложение III – Основни заинтересовани страни на равнището на ЕС



## Съкращения

**БВП:** Брутен вътрешен продукт

**ВЖТ:** Високоскоростен железопътен транспорт

**ВОИ:** Върховна одитна институция

**„Галилео“:** Европейска глобална навигационна спътникова система

**ГД MOVE:** Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ на Европейската комисия

**ГД REGIO:** Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ на Европейската комисия

**ДФЕС:** Договор за функционирането на Европейския съюз

**Евростат:** Статистическа служба на Европейския съюз (генерална дирекция на Комисията)

**ЕЕН:** Единно европейско небе

**ЕИБ:** Европейска инвестиционна банка

**ЕСИ фондове:** Европейски структурни и инвестиционни фондове

**ЕФРР:** Европейски фонд за регионално развитие

**ЕФСИ:** Европейски фонд за стратегически инвестиции

**ИМО:** Международна морска организация

**ИТС:** Интелигентни транспортни системи

**МСЕ:** Механизъм за свързване на Европа

**МФР:** Многогодишната финансова рамка

**ОИСР:** Организация за икономическо сътрудничество и развитие

**ПГ:** Парникови газове

**ПСР:** Пакт за стабилност и растеж

**ПЧП:** Публично-частни партньорства

**TEN-T:** Трансевропейска транспортна мрежа

**УВД:** Управление на въздушното движение

**ERTMS:** Европейска система за управление на железопътното движение

**GLONASS:** Глобална навигационна спътникова система

**GPS:** Глобална система за определяне на местоположението

**INEA:** Изпълнителна агенция за иновации и мрежи

**RIS:** Речни информационни услуги

**SESAR:** Изследване на управлението на въздушното движение в единното европейско небе

**VTMIS:** Система за контрол на движението на корабите и за информация

## Екип за обзорния доклад

Настоящият обзорен доклад е изготвен от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова – член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с инвестициите за сближаване, растеж и приобщаване.

Изготвянето на обзорния доклад беше ръководено от Ladislav Balko — член на ЕСП, подпомаган от Branislav Urbanic — ръководител на неговия кабинет, и Zuzana Frankova, аташе в кабинета; Pietro Puricella — главен ръководител; Светослав Христов — ръководител на задача; Valeria Rota, Enrico Grassi, Marjeta Leskovar и Annekatrin Langer — одитори. Thomas Everett предостави езикова подкрепа.



*Първи ред:* Enrico Grassi, Светослав Христов, Ladislav Balko, Marjeta Leskovar, Pietro Puricella

*Втори ред:* Branislav Urbanic, Thomas Everett

В настоящия обзорен доклад се описват и анализират действията на ЕС в областта на транспорта. Сметната палата се съсредоточава върху финансираните от бюджета на ЕС инвестиции в инфраструктура и представя хоризонтални теми, установени при неотдашните одити на петте основни вида транспорт: автомобилен, железопътен, въздушен, вътрешен воден и морски. Въз основа на своите констатации и препоръки ЕСП представя хоризонтален преглед на ключовите предизвикателства пред развитието и финансирането на транспорта в ЕС.

Чрез предоставяне на ясна и достъпна информация на заинтересованите лица и страни настоящият обзорен доклад има за цел да ги насърчи да подобрят своите действия и/или да ги координират по-добре, за да допринесат към усилията на ЕС за изпълнение на целите на неговата транспортна политика.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации



© Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.

PDF ISBN 978-92-847-1413-1

doi:10.2865/18356

QJ-03-18-425-BG-N

HTML ISBN 978-92-847-1380-6

doi:10.2865/010484

QJ-03-18-425-BG-Q