

Специален доклад

**Устойчива градска мобилност
в ЕС — не е възможен съществен
напредък без ангажираност
на държавите членки**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I–X
Въведение	01–12
Устойчивата градска мобилност и нейното значение	01–06
Ролята на Комисията	07–08
Налични средства за градска мобилност	09–12
Обхват и подход на одита	13–16
Констатации и оценки	17–69
Значителната промяна към постигането на устойчива градска мобилност не се е осъществила	17–30
Няма доказателства за ясна тенденция към по-устойчиви видове транспорт	18–20
Качеството на въздуха в градските възли се е подобрило, но замърсяването все още надвишава безопасните нива	21–23
Градската мобилност за участниците в пътното движение се влошава заради задръстванията	24–26
Покритието и достъпността на обществения транспорт в градовете се подобряват	27–30
Комисията е засилила подкрепата си, но редица фактори ограничават напредъка към устойчива градска мобилност	31–56
Комисията е разработила политики и е издала насоки, въпреки че те невинаги се следват от държавите членки	32–35
През периода 2014—2020 г. отпуснатите средства от ЕС за устойчива градска мобилност са се увеличили, но наличието на ПУГМ обикновено не е условие за финансиране	36–40
Редица фактори влияят върху ефективността на подкрепата на Комисията за по-устойчива градска мобилност	41–56

Някои проверени от ЕСП проекти не са напълно ефективни, а други не се основават на надеждни стратегии	57–69
Ефективността на някои проекти е различна от първоначалния замисъл	58–59
Проектите невинаги се основават на надеждни стратегии за градска мобилност	60–69
Заклучения и препоръки	70–75

Приложения

Приложение I – Списък на оценените проекти

Приложение II – Карти на посетените градове

Приложение III – Отпуснати средства от ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. по области на интервенция

Приложение IV – Средна възраст на автобусите в посетените градове

Речник на термините, акроними и съкращения

Отговори на Комисията

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Устойчивата градска мобилност е едно от основните предизвикателства пред градовете в ЕС и е въпрос, който тревожи много граждани на ЕС. По-устойчивата градска мобилност е тясно свързана както с икономическия растеж, така и с намаленото замърсяване на околната среда.

II Основният източник на финансиране от ЕС за градска мобилност са европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) — 16,3 млрд. евро през периода 2014—2020 г. Освен това от Механизма за свързване на Европа (МСЕ) в областта на транспорта са предоставени над 200 млн. евро на редица по-големи градове в ЕС.

III Градската мобилност е тема, която засяга много граждани на ЕС, чувствителни към изразходваните за пътуване време и средства. ЕС инвестира значителни суми, за да помогне на градовете да подобрят своята мобилност и да я направят по-устойчива. Докладът на ЕСП цели да помогне на Комисията, държавите членки и градовете да използват средствата по-ефективно и ефикасно за преодоляване на съответните предизвикателства, особено в контекста на Съобщението на Комисията от декември 2019 г. „Зелен пакт“, публикувано след извършения от ЕСП одит.

IV Държавите членки и техните градове отговарят за това градската мобилност да се управлява по устойчив начин. Ролята на Комисията е ограничена, но предвид важността на този въпрос, след своя „Пакет за градска мобилност“ от 2013 г. Комисията е издала набор от документи за политика, както и насоки, и е увеличила финансирането, предоставяно за проекти в тази област.

V ЕСП провери до каква степен подпомагането от ЕС е било ефективно, за да допринесе за подобряване на градската мобилност по устойчив начин. По-специално, ЕСП анализира дали: след публикуването на „Пакет за градска мобилност“ през 2013 г. градовете в ЕС са постигнали напредък към подобряване на устойчивата градска мобилност; градовете са следвали насоките на ЕС и са насочили финансирането от ЕС към постигане на по-устойчива градска мобилност; и разгледаните проекти са били основани на надеждни стратегии и са се оказали ефективни.

VI ЕСП признава, че постигането на значителни подобрения в устойчивата градска мобилност може да изисква повече време. Шест години след като Комисията призова за значителна промяна обаче няма ясна индикация, че градовете променят съществено подходите си. По-специално няма ясна тенденция към по-устойчиви видове транспорт. Въпреки че в градовете са въведени редица инициативи за увеличаване на качеството и количеството на обществения транспорт, използването на лични автомобили не е намаляло значително. Някои показатели за качеството на въздуха малко са се подобрили, но емисиите на парникови газове от автомобилния транспорт се увеличават постоянно и все още има много градове, които превишават праговете на ЕС за безопасност.

VII Поради липса на законодателна принуда, много държави членки и градове не следват в голяма степен насоките на Комисията — по-специално по отношение на изготвянето на устойчиви планове за градска мобилност. Също така няма изискване достъпът до финансиране от ЕС да зависи от наличието на такива планове, въпреки че две от посетените държави членки бяха наложили това условие на национално равнище.

VIII Някои държави членки и градове не са допълнили ефективно средствата от ЕС с подходящи ресурси, за да гарантират адекватна експлоатация и поддръжка на своите мрежи за обществен транспорт; по-високи разходи възникват също и защото линиите невинаги са оперативно съвместими в техническо отношение. Освен това политиките за градска мобилност на местно равнище невинаги съответстват на целта за по-устойчива градска мобилност. ЕСП установи примери за положителни инициативи за устойчива градска мобилност; те обикновено изискват значително политическо лидерство и комуникационни усилия, за да получат одобрението на гражданите.

IX ЕСП установи, че проверените проекти, получаващи финансиране от ЕС, не са били толкова ефективни, колкото е било предвидено, заради слабости при изготвянето и осъществяването им. Тези проекти невинаги са се основавали на надеждни стратегии за градска мобилност, в които често липсват основни данни и подходящи анализи, относими цели и координация както с други планове, така и със съседните общини.

X Въз основа на тези заключения ЕСП препоръчва на Комисията:

- въз основа на предишния си опит да събира и публикува по-качествени данни за градската мобилност, както и за това до каква степен най-големите градове в ЕС разполагат със стратегии;
- да обвърже достъпа до финансиране от ЕС с наличието на планове за устойчива градска мобилност.

Въведение

Устойчивата градска мобилност и нейното значение

01 В настоящия доклад понятието „градска мобилност“ се отнася до възможността за лесно придвижване на хората между различни точки в града или градските региони с помощта на наличната транспортна мрежа и услуги. Съществуват много фактори, които влияят върху градската мобилност, като например демография, земеползване, управление, наличие на обществен транспорт, използване на автомобили и местната икономика.

02 Управлението на градската мобилност е важно предизвикателство за градските региони. Освен неизбежните финансови ограничения, плановете и създателите на политики се сблъскват с множество често противоречащи си нужди: поддържане на високо качество на живот и същевременно създаване на привлекателна среда за предприятията; ограничаване на движението в чувствителни зони, като същевременно не се ограничава необходимото движение на стоки и хора¹.

03 Градската мобилност е изправена пред много предизвикателства, сред които задръстванията по пътищата са едни от най-сложните. Направени са голям брой икономически проучвания, които показват, че цената, която обществото трябва да плаща за задръстванията, е висока (приблизително 270 млрд. евро годишно в ЕС²), и че колкото по-свободно е движението в един градски регион, толкова по-голяма е вероятността за неговия икономически растеж. Според едно проучване, в регионите с голямо задръстване преминаването към свободен поток на пътното движение може да повиши производителността на работниците с до 30 %³. Тъй

¹ Европейска комисия (2013 г.) *Planning for People: Guidelines on developing and implementing a sustainable urban mobility plan* (Планиране за хората – ръководство за разработване и прилагане на план за устойчива градска мобилност).

² https://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable-transport/internalisation-transport-external-costs_en

³ David Hartgen and Gregory Fields (2009 г.). *Gridlock and Growth: The effect of Traffic Congestion on Regional Economic Performance* (Блокиране на движението и растеж: ефектът от задръстванията по пътищата върху регионалната икономическа ефективност). Reason Foundation policy study № 371.

като задръстванията по пътищата в ЕС често се срещат във и около градските райони, този проблем засяга по-голямата част от жителите на ЕС. Опитът обаче сочи, че увеличаващият се капацитет на пътищата в градските райони води до по-голям трафик и следователно и до задръствания, затова решението трябва да се търси чрез други подходи.

04 В много европейски градове се регистрира лошо качество на въздуха и редовно се превишават пределно допустимите стойности за опазване на човешкото здраве, определени в Директивата за качеството на атмосферния въздух⁴. 96 % от гражданите на ЕС, живеещи в градски райони, са изложени на равнища на замърсители на въздуха, които според Световната здравна организация (СЗО) увреждат здравето. През 2013 г. Европейската комисия (Комисията) изчисли, че общият размер на разходите, свързани със здравето заради замърсяването на въздуха, възлиза на няколкостотин милиарда евро годишно. Замърсяването има и отрицателно въздействие върху биологичното разнообразие. В последните проучвания като сериозен отрицателен страничен ефект от пътуването с автомобил се посочва и липсата на физическо движение.

05 Автомобилният транспорт е една от основните причини за замърсяването на въздуха⁵ и за емисиите на парникови газове. Например той е най-големият източник на емисии на моноазотни оксиди (NO и NO₂) и вторият най-голям източник на емисии на въглероден оксид и прахови частици. Градските райони са отговорни за 23 % от емисиите на CO₂ от транспорта. Освен за замърсяването на въздуха и за емисиите на CO₂, транспортът е отговорен и за шумовото замърсяване.

06 Предвид въздействието на градската мобилност върху икономическия растеж и околната среда, ЕС насърчава изграждането на такава градска мобилност, която да е устойчива. Това означава разработване на стратегии за преминаване към по-екологосъобразни и по-устойчиви видове транспорт —

⁴ Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа.

⁵ Специален доклад № 23/2018 „Замърсяване на въздуха — здравето ни все още не е достатъчно защитено“.

например ходене пеша, каране на велосипед, обществен транспорт и нови форми на използване и притежаване на автомобили⁶.

Ролята на Комисията

07 В съответствие с принципа на субсидиарност, градската мобилност се управлява на местно равнище и няма регламенти или директиви на ЕС, които да я уреждат. Въпреки това, предвид важността на този въпрос Комисията е издала няколко документа за политика и е отделила значителни средства за градска мобилност, основно в контекста на своята транспортна политика. Основните отговорни генерални дирекции на Комисията са:

- ГД „Мобилност и транспорт“ (Move) определя транспортните политики и финансира транспортните инфраструктурни проекти за трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T);
- ГД „Регионална и селищна политика“ (Regio) предоставя финансова подкрепа на държавите членки и регионите, която може да се използва за целите на изграждането на устойчив транспорт и градска мобилност; и
- ГД „Научни изследвания и иновации“ (RTD) предоставя финансиране за изследвания в областта на мобилността в градските райони.

08 През последното десетилетие Комисията е публикувала няколко документа за политика, както е показано на *фигура 1*. През 2009 г. е публикуван първият всеобхватен пакет от мерки за подкрепа относно градската мобилност — „План за действие за градска мобилност“, с който се създава рамка за инициативите на ЕС в областта на градската мобилност. През 2013 г. Комисията публикува „Пакет за градска мобилност“ (вж. *каре 1*) с цел да засили подкрепата за европейските градове в преодоляването на предизвикателствата, свързани с градската мобилност. През 2017 г. тя публикува Съобщението „Европа в движение – програма за социално справедлив преход към екологосъобразна, конкурентоспособна и свързана мобилност за всички“, в което се съдържа набор от инициативи за модернизиране на европейската мобилност и транспорт. През декември 2019 г., след края на одита на ЕСП, Комисията публикува Съобщение, в което предлага „Европейски зелен пакт“ с цел постигане на неутрален по

⁶ Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Заедно към конкурентоспособна градска мобилност с ефективно използване на ресурсите“, COM(2013) 913 final.

отношение на климата континент⁷ и включва цел за преминаване към по-устойчива градска мобилност.

Каре 1

Пакет за градска мобилност

Със своя пакет за градска мобилност Комисията имаше за цел да засили подкрепата за европейските градове в преодоляването на предизвикателствата, свързани с градската мобилност. Тя настоятелно призова за значителна промяна в подхода към градската мобилност, за да се гарантира, че градските райони на Европа се развиват по по-устойчив начин, и насърчи държавите членки да предприемат по-решителни и по-добре координирани действия.

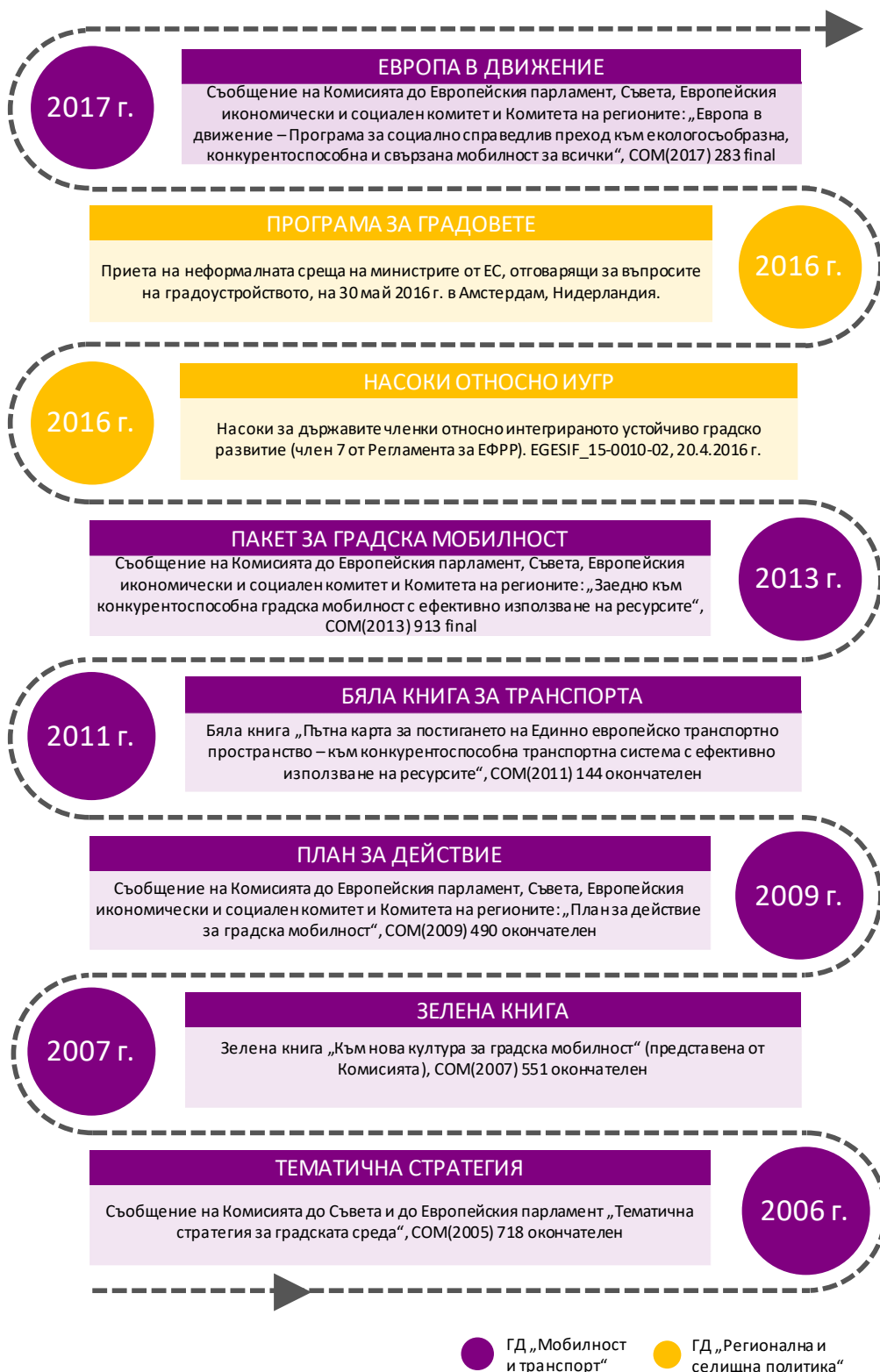
Пакетът от мерки е насочен към приемането на планове за устойчива градска мобилност (ПУГМ) и изисква от държавите членки да направят необходимото в техните градски райони да се разработват и изпълняват ПУГМ и те да бъдат интегрирани в една по-широкообхватна градска или териториална стратегия.

Освен това с този пакет от мерки се призовава за по-интелигентно регулиране на възможностите за придвижване из градовете и таксуване на потребителите на пътища, за координирано внедряване на интелигентни транспортни системи в градовете и за по-голяма пътна безопасност.

Към ноември 2019 г. „Пакет за градска мобилност“ беше в процес на оценяване с цел да се прецени дали изпълнява предназначението си и дали с него се постигат предвидените резултати.

⁷ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейски зелен пакт“ — COM (2019) 640 final.

Фигура 1 – Основни документи за политика, приети от Комисията



Източник: ЕСП.

Налични средства за градска мобилност

09 Основният източник на финансиране от ЕС за градска мобилност са два от петте европейски структурни и инвестиционна (ЕСИ) фонда — Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионният фонд (КФ). Други налични фондове са програмата „Хоризонт 2020“ в областта на научните изследвания и иновациите и Механизмът за свързване на Европа (МСЕ) в областта на транспорта.

10 Предоставените от ЕСИФ средства за градска мобилност са се увеличили от 11,2 млрд. евро в програмния период 2007—2013 г. на 16,3 млрд. евро за периода 2014—2020 г. Те включват предимно финансиране за чист градски транспорт (8,1 млрд. евро за 2007—2013 г.; 12,8 млрд. евро за 2014—2020 г.), но също и за интелигентни транспортни системи (ИТС), велосипедни алеи и мултимодален транспорт. Подпомаганите от ЕСИ фондовете проекти се съфинансират с национални средства.

11 През периода 2014—2020 г. общият размер на средствата за TEN-T по линия на МСЕ е 24 млрд. евро. За текущия период МСЕ се използва за насочване към „градските възли“ — включително 88-те града в ЕС, които представляват входни точки на основната мрежа TEN-T⁸. Към момента на одита размерът на финансирането от МСЕ за градските възли възлизаше на 214 млн. евро (1 % от общия размер).

12 От 2014 г. насам ЕИБ е предоставила заеми в размер на 48,2 млрд. евро, в т.ч. чрез Европейския фонд за стратегически инвестиции, за финансиране на проекти в сектора общо на транспорта, което включва проекти за железопътен, въздушен, морски и автомобилен транспорт, както и за градска мобилност. Тези заеми са за проекти, чийто общ размер на инвестиционните разходи е по-висок от 25 млн. евро и които са разработени с цел да бъдат благоприятни за климата, безопасни, устойчиви и иновативни.

⁸ Вж. Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа (ОВ L 348, 20.12.2013 г, стр. 1).

Обхват и подход на одита

13 През 2014 г. ЕСП публикува специален доклад относно ефективността на проектите в областта на градския транспорт⁹. Целта на настоящия одит е да се провери до каква степен подпомагането от ЕС ефективно допринася за подобряване на градската мобилност по устойчив начин. По-специално, ЕСП анализира дали:

- 1) След публикуването на „Пакет за градска мобилност“ през 2013 г. градовете в ЕС са постигнали напредък към подобряване на устойчивата градска мобилност.
- 2) Градовете са следвали насоките на ЕС и са насочили финансирането от ЕС към постигане на по-устойчива градска мобилност.
- 3) Разгледаните проекти са били основани на надеждни стратегии и са се оказали ефективни.

14 Градската мобилност е тема, която засяга много граждани на ЕС, чувствителни към изразходваните за пътуване време и средства. Повече от половината от тях считат, че задръстванията са най-сериозният проблем, който засяга мобилността¹⁰. ЕС инвестира значителни суми, за да помогне на градовете да подобрят своята мобилност и да я направят по-устойчива. Докладът на ЕСП следва да помогне на Комисията, на държавите членки и на градовете да използват средствата по-ефективно и ефикасно за преодоляване на съответните предизвикателства, особено в контекста на Съобщението на Комисията от декември 2019 г. „Европейски зелен пакт“.

15 Одитът обхваща документите за политика и стратегическите документи от 2013 г. нататък, когато Комисията е приела „Пакет за градска мобилност“ с цел да засили подкрепата за европейските градове в преодоляването на предизвикателствата, свързани с градската мобилност. ЕСП разгледа съответните документи, предоставени от Комисията, както и от държавите членки, градовете и трети страни, проведе събеседвания, анализи на доклади и оценки на данните за проектите, в т.ч. финансирани от МСЕ проекти.

⁹ Специален доклад № 1/2014 „Ефективност на финансираните от ЕС проекти в областта на обществения градски транспорт“.

¹⁰ Специално проучване на Евробарометър № 422а, Доклад за качеството на транспорта, декември 2014 г. https://ec.europa.eu/transport/media/news/2014-12-08-eurobarometer_en

16 Между ноември 2018 г. и април 2019 г. ЕСП посети осем града¹¹ в четири държави членки (Италия, Германия, Испания и Полша), за да оцени наличието и съдържанието на плановете за устойчива градска мобилност (ПУГМ) и други местни стратегии и планове. ЕСП оцени 15 съфинансирани от ЕС проекта¹² в посетените градове (вж. *приложение I*) — 14 подпомогнати от ЕСИ фондовете и един от ЕФСИ. Освен това ЕСП извърши проучвателни посещения в Копенхаген и Стокхолм, за да проучи потенциала за налагане на такси за задръстване и този за каране на велосипед. ЕСП допълни анализа си с анкета сред 88-те града, съставляващи мрежата TEN-T, с дял на отговорилите над 30 %; и с геопространствени анализи, изготвени от Евростат от името на ЕСП, включително използване на анализи на големи информационни масиви относно задръстванията. Когато беше уместно, ЕСП използва опита на четирима външни експерти в областта на градската мобилност — по-специално относно последните тенденции в тази област.

¹¹ Лайпциг, Хамбург, Неапол, Палермо, Варшава, Лодз, Мадрид и Барселона. При подбора на тези градове беше използван набор от критерии, в т.ч. ниво на задръстванията, население, географско местоположение.

¹² Проектите бяха подбрани въз основа на това кои от тях е най-вероятно да доведат до по-устойчива градска мобилност или да подобрят ефективността на съществуващата инфраструктура.

Констатации и оценки

Значителната промяна към постигането на устойчива градска мобилност не се е осъществила

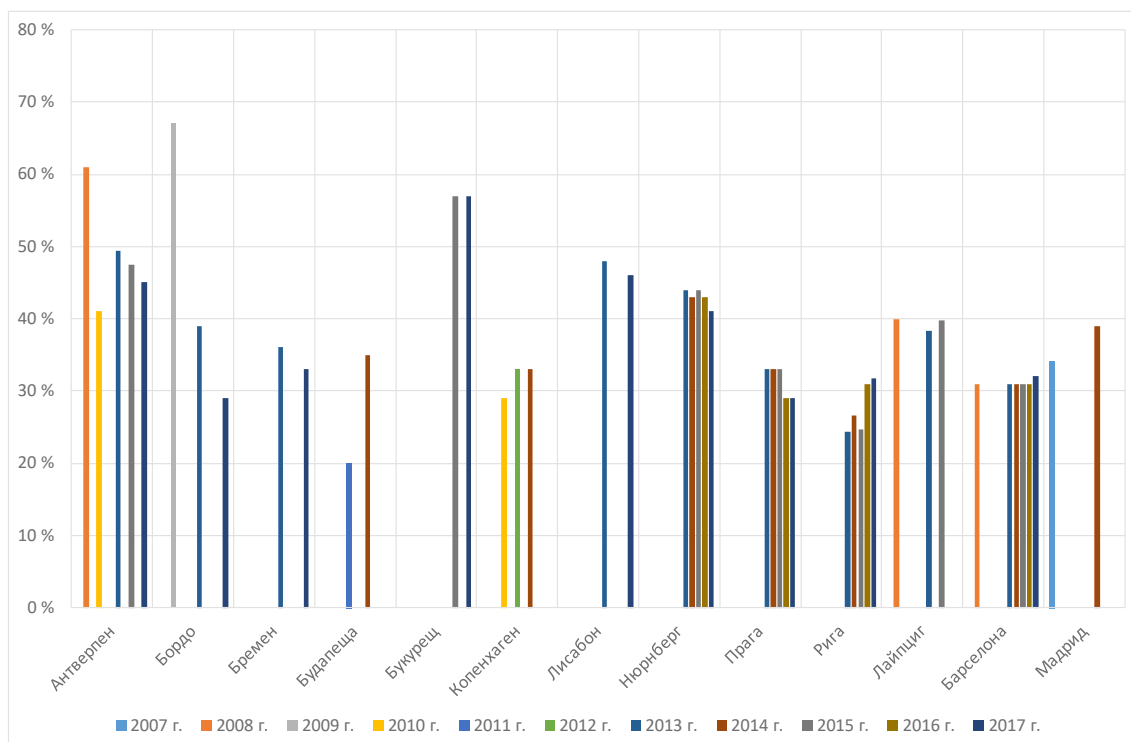
17 За да оцени дали мобилността е станала по-устойчива в съответствие с изразените в „Пакет за градска мобилност“ амбиции, ЕСП разгледа дела на различните видове транспорт; замърсяването от транспорта; нивото на задръстванията; и покритието и достъпността на общественя транспорт в градовете и заобикалящите ги райони.

Няма доказателства за ясна тенденция към по-устойчиви видове транспорт

18 Според Европейската платформа за управление на мобилността (ЕРОММ) „делът на видовете транспорт“ — съотношенията, в които се използват различните видове транспорт — е най-добрият показател за устойчивостта на политиката за мобилност в един град. Поради липсата на източник на изчерпателни данни за дела на видовете транспорт в ЕС, ЕСП събра доказателства от уебсайта на ЕРОММ и допълни анализа с по-актуална информация от своята анкета и от посещенията си в осемте града.

19 Само 27 от 88-те анкетиранни градове предоставиха данни за дела на видовете транспорт. Анализ на дела на видовете транспорт в 13 от тези градове със съпоставими данни за различни години (вж. [фигура 2](#)) показва, че в два от тези градове — Антверпен и Бордо — използването на лични автомобили е намаляло значително, докато в Будапеща се е увеличило с 80 %.

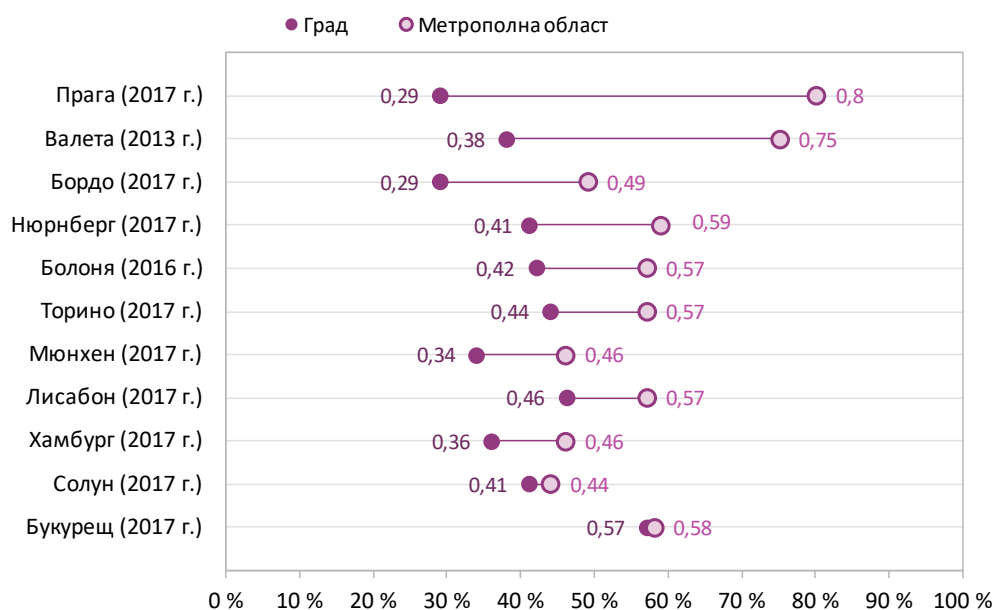
Фигура 2 — Дял на транспорта с лични превозни средства в 13 града между 2007 г. и 2017 г.



Източник: Анализ на ЕСП въз основа на данни, предоставени от градовете и от ЕРОММ.

20 Резултатите от анкетата на ЕСП също показват, че в 14 града, които са предоставили данни по темата, дялът на транспорта с лични превозни средства в повечето случаи е значително по-висок в метрополната област около града, отколкото в самия град (вж. [фигура 3](#)).

Фигура 3 — Дял на транспорта с лични превозни средства в 11 града и метрополните области около градовете



Източник: ЕСП въз основа на отговорите на анкетата за градската мобилност.

Качеството на въздуха в градските възли се е подобрило, но замърсяването все още надвишава безопасните нива

21 Въпреки че между 1990 г. и 2017 г. в повечето сектори емисиите на парникови газове са намалели, генерираните от транспорта емисии са се увеличили. В рамките на този сектор автомобилният транспорт е категорията, чиито емисии са се увеличили най-много. Между 2014 г. и 2017 г. емисиите на CO₂ от автомобилния транспорт са се увеличили с 45 млн. тона — 5 %, и съставляват 25 % от всички вътрешни емисии на CO₂¹³. От емисиите, които се дължат на транспорта, 23 % са в градските райони.

22 Замърсяването на въздуха в градовете продължава да бъде вредно за здравето на хората. Като цяло има напредък в намаляването на емисиите на азотен диоксид (NO₂) и на прахови частици. Според Европейската агенция за околната среда¹⁴ обаче отклоненията от нормите, заложиени в директивите относно качеството на атмосферния въздух, продължават да бъдат се наблюдават често в градовете в ЕС.

¹³ Европейска агенция за околната среда, Годишен преглед на Европейския съюз на парниковите газове 1990—2017 г. и доклад от прегледа 2019 г., 27 май 2019 г.

¹⁴ <https://airindex.eea.europa.eu/>.

23 И осемте посетени от нас градове са включени в процедурите на ЕС за установяване на нарушение¹⁵ срещу съответните държави членки. Към септември 2019 г. всички тези градове с изключение на Лайпциг и Палермо продължаваха да надвишават допустимите нива на замърсяване.

Градската мобилност за участниците в пътното движение се влошава заради задръстванията

24 При липсата на значителен преход към други видове транспорт, увеличаването на задръстванията (вж. *каре 2*) е индикация, че градската мобилност за участниците в пътното движение се влошава.

Каре 2

Задръствания

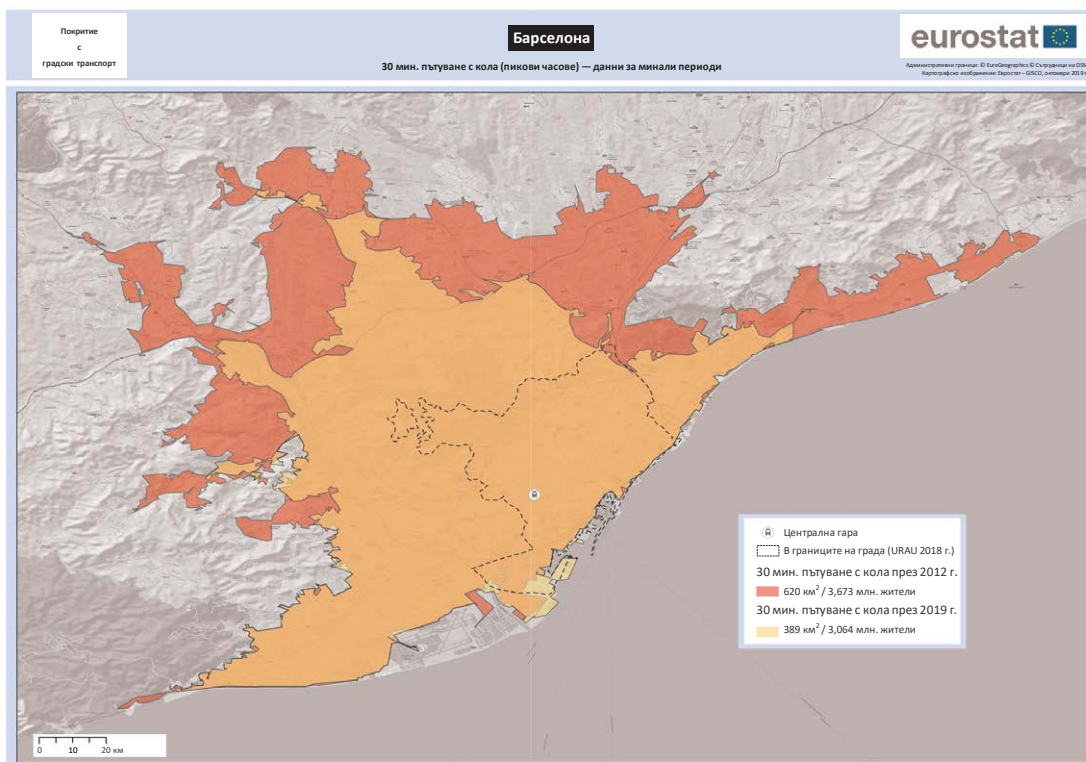
Задръстванията са както физическо явление, свързано с начина, по който превозните средства възпрепятстват придвижването си едни спрямо други, при което „търсенето“ на ограничено пътнo пространство доближава своя пълен капацитет, така и относително явление, свързано с очакванията на ползвателите по отношение на ефективността на пътната система¹⁶. Най-разпространеният показател за задръстванията по пътищата се основава на разликата в средната скорост между условия на свободен поток (които обикновено се базират на данни, регистрирани през нощта) и тези, които се наблюдават по различно време на деня, преобразувана в увеличение (абсолютно или процентно) на средното време за пътуване.

¹⁵ Правни действия срещу държава членка, която не прилага правото на ЕС.

¹⁶ ОИСР, (2007 г.), Managing Urban Traffic Congestion (Управление на задръстванията по пътищата в градовете). https://www.oecdilibrary.org/transport/managing-urban-traffic-congestion_9789282101506-en.

25 Според данни на TomTom¹⁷, от 2013 г. до 2018 г. ситуацията със задръстванията се е влошила в 25 от 37-те градски възела, за които има налични данни. Тази тенденция беше констатирана и във всички посетени градове. На картата в *изображение 1* по-долу е показано как за 30 минути пътуване с автомобил в Барселона се изминава много по-малко разстояние, отколкото през 2012 г. В *приложение II* могат да бъдат намерени подобни карти за другите посетени градове.

Изображение 1 — Достъпност в рамките на 30 минути при пътуване с автомобил по време на пиковите часове през 2012 г. и 2019 г. — Барселона

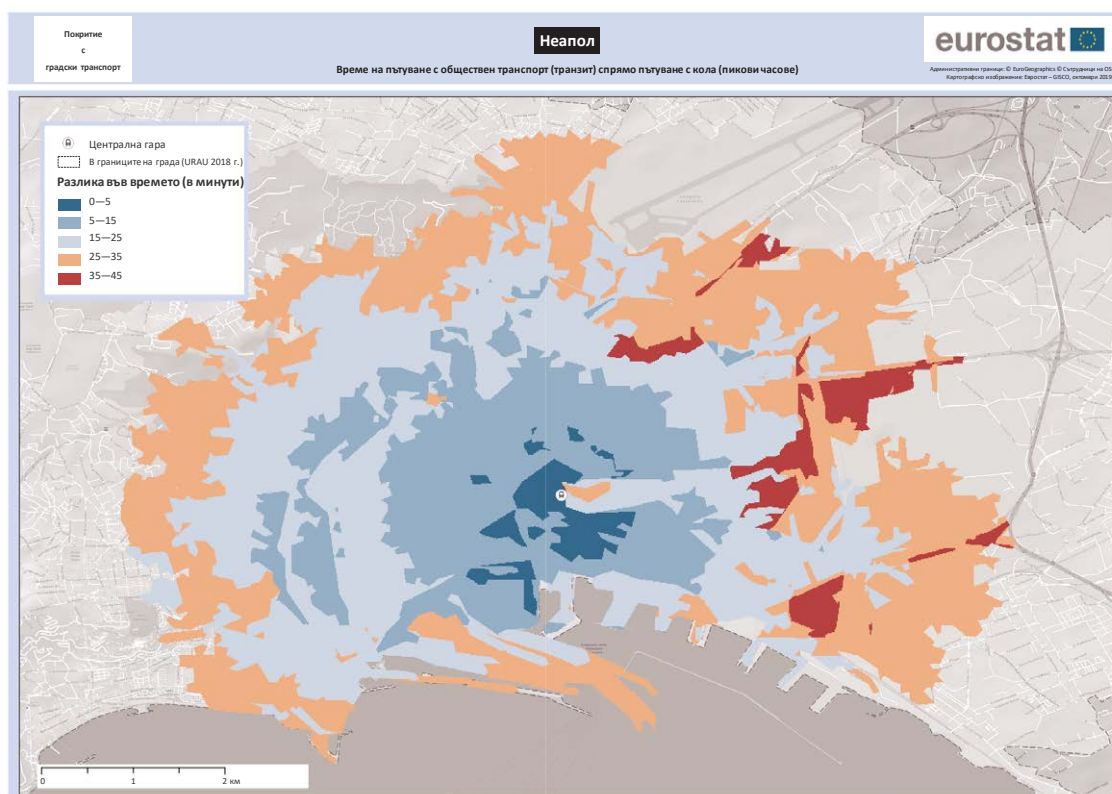


Източник: Анализ на Евростат от името на ЕСП.

¹⁷ Доставчик на данни за пътното движение.

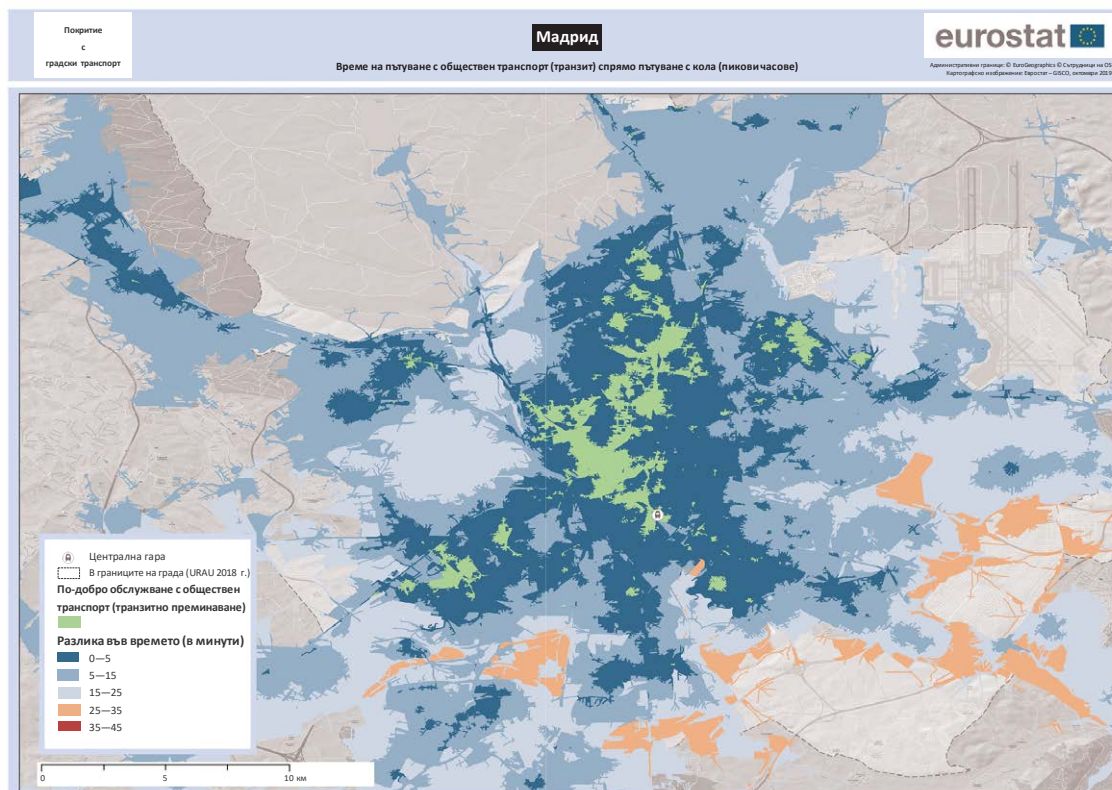
26 ЕСП обаче констатира, че въпреки че цената и удобството също са фактори, в седем от осемте града като цяло продължава да бъде по-ефективно от гледна точка на времето да се използва лично превозно средство, отколкото обществен транспорт. На *изображение 2* е показано, че да се стигне до централната железопътна гара в Неапол отнема повече време с обществен транспорт, отколкото с личен автомобил. Само в Мадрид ЕСП откри някои части на града, в които достъпът до гара Atocha — една от двете основни железопътни гари — е по-бърз с обществен транспорт — вж. *изображение 3*. В *приложение II* могат да бъдат намерени подобни карти за другите посетени градове.

Изображение 2 — Сравнителна достъпност на железопътната гара в Неапол с автомобил и с обществен транспорт



Източник: Анализ на Евростат от името на ЕСП.

Изображение 3 — Сравнителна достъпност на железопътна гара Atocha в Мадрид с автомобил и с обществен транспорт (транзитно преминаване)



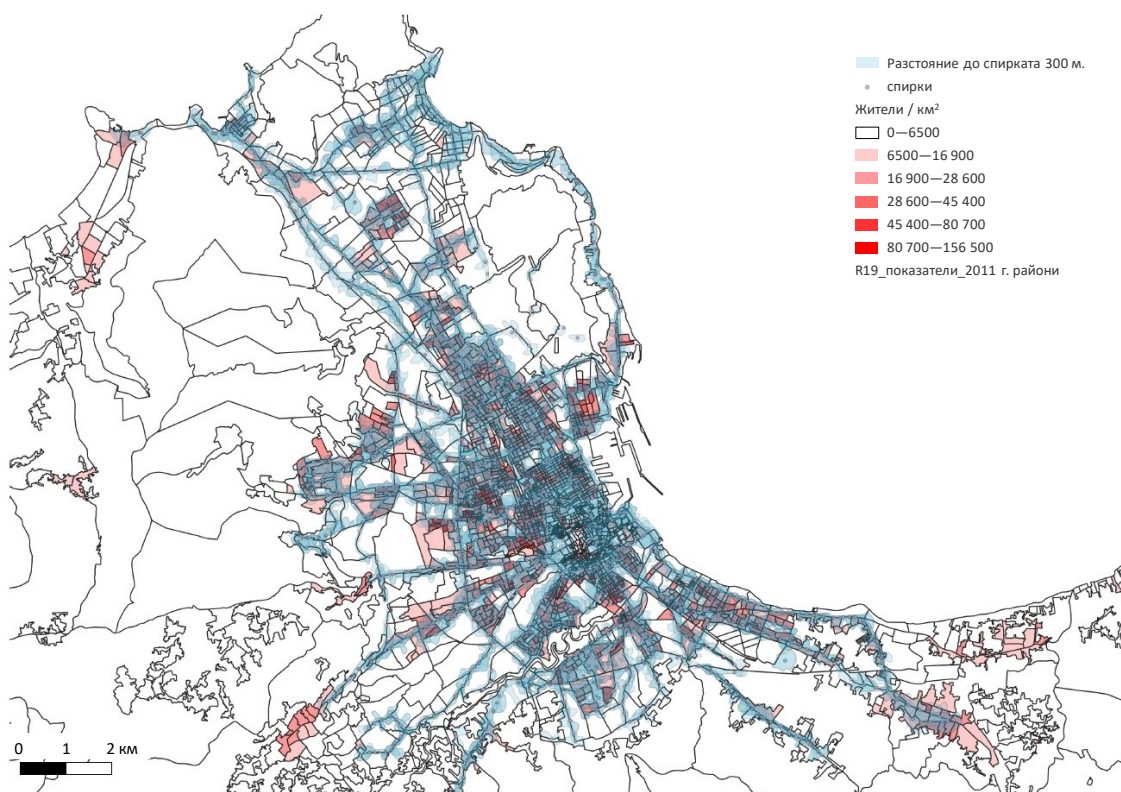
Източник: Анализ на Евростат от името на ЕСП.

Покритието и достъпността на обществения транспорт в градовете се подобряват

27 Добрият обществен транспорт е от ключово значение за устойчивата градска мобилност, тъй като — заедно с „активната мобилност“ (транспорт, който се основава на физическата активност на хората, например ходене пеша и каране на велосипед) — е алтернатива на използването на лични автомобили. За добрия обществен транспорт е необходим, наред с другото, лесен достъп (голяма част от населението да се намира в близост до инфраструктура за обществен транспорт), честота, скорост и висока степен на свързаност с мрежата. Градовете могат да използват средства от ЕС, които да им помогнат да разширят мрежите си за обществен транспорт чрез инвестиции в линии на метрото и трамвайни линии, както и в подвижен състав — вж. точка [36](#).

28 Доклад на ОИСП от 2019 г. показва, че в някои градове процентът на населението, което живее в близост до средства за обществен транспорт, е на много високи равнища (вж. [таблица 1](#)). Равнищата в периферните райони са по-ниски — вж. примера за Палермо на [изображение 4](#), където е показано, че значителни части от населението са обхванати слабо от обществен транспорт.

Изображение 4 — Гъстота на населението и покритие с обществен транспорт в Палермо



Източник: Анализ на ЕСП, основан на данни, публикувани от ISTAT и община Палермо.

29 Тъй като обаче тези градове привличат пътуващи от околните общини, предлагането на обществен транспорт в покрайнините и удобните връзки с останалата мрежа в града определят дали пътуващите ще изберат да стигнат до града с лично превозно средство или с обществен транспорт, независимо от качеството на обществения транспорт в рамките на града.

Таблица 1 — Покритие с обществен транспорт

Име на града	Централна част на града	Метрополна област
Лайпциг	99,9 %	70,7 %
Хамбург	99,9 %	99,5 %
Неапол	53,5 %	48,5 %
Мадрид	99,9 %	96,7 %
Варшава	100,0 %	84,8 %
Средно*	95,6 %	87,9 %

* Средната стойност обхваща 81 града, които имаха данни за GTFS, от 121 града, обхванати от доклада на Международния форум по транспорта.

Източник: Международен форум по транспорта, 2019 г.

30 По-малкото покритие с обществен транспорт в периферните зони, от които се пътува до местоработата, и фактът, че повечето линии в периферията се простират в посока до и от центъра, докато все по-голяма част от пътуванията са от предградие до предградие, допринасят за по-големия дял на придвижване с частни превозни средства там, отколкото в градовете (вж. [фигура 3](#)).

Комисията е засилила подкрепата си, но редица фактори ограничават напредъка към устойчива градска мобилност

31 ЕСП оцени предоставената от Комисията подкрепа на държавите членки под формата на документи за политика и насоки, както и степента, до която държавите членки са я използвали. Освен това ЕСП анализира предоставената от Комисията финансова подкрепа по линия на ЕСИ фондовете и на МСЕ, за да оцени дали средствата са използвани в съответствие с целта за преминаване към по-устойчива градска мобилност.

Комисията е разработила политики и е издала насоки, въпреки че те невинаги се следват от държавите членки

32 Комисията е публикувала няколко документа за политика (вж. [фигура 1](#)). За да подкрепи своите цели на политиката, тя е издала серия от насоки и редовно ги е актуализирала. В допълнение към това е организираща конференции и семинари, за да спомогне за по-доброто им приемане и да повиши осведомеността сред градовете в ЕС относно необходимостта от установяване на интегриран подход към устойчивата градска мобилност.

33 В „Пакет за градска мобилност“ от 2013 г. се отчита бавен напредък към прилагането на по-устойчиви видове градска мобилност и се посочва необходимостта от значителна промяна. Определените в него мерки за засилване на подкрепата за европейските градове включват главно събиране и разпространяване на информация и инициативи за предоставяне на консултации, научни изследвания и споделяне на опит. Тези мерки имат за цел да преодолеят свързаните с градската мобилност предизвикателства в областта на задръстванията по пътищата, емисиите на CO₂ от транспорта, вредното въздействие на пренасянните по въздуха замърсители и смъртните случаи в резултат на пътнотранспортни произшествия. Дейностите за подпомагане включват следното:

- Създаване на платформата ELTIS¹⁸, която служи като „обсерватория“ за градска мобилност — т.е. хранилище за данни — и система за „обслужване на едно гише“ за ПУГМ;
- Насоки относно ПУГМ, които към момента на одита бяха в процес на актуализиране, допълнени с шест конференции относно ПУГМ;
- Консултации относно възможностите за финансиране;
- Подкрепа за изпитване и внедряване на иновативни решения за градска мобилност чрез инициативи като „CIVITAS¹⁹“ и „ЕПИ Интелигентни градове и общини²⁰“.

34 Данните се публикуват на уебсайта на платформата ELTIS на Комисията на доброволни начала и е възможно да не отразяват най-актуалното положение. Нашето проучване обаче потвърди данните от ELTIS, че по време на одита все още е имало много градски възли, които не са приели ПУГМ, въпреки че редица градове работят в тази посока.

¹⁸ Европейска информационна транспортна служба: <https://www.eltis.org>

¹⁹ <https://civitas.eu/>

²⁰ <https://eu-smartcities.eu>

35 Съгласно действащото законодателство, околната среда е една от най-значимите области, в които ЕС може да упражнява пряко влияние върху държавите членки. Със своето законодателство в тази област ЕС е създал силен стимул градовете да предприемат действия за избягване на риска от превишаване на екологичните прагове. Законодателството в областта на околната среда включва и приемането на по-строги стандарти по отношение на емисиите от пътни превозни средства и амбициозни цели за възлагане на обществени поръчки за чисти превозни средства. Тези инициативи имат за цел да се намали равнището на емисиите, които се дължат на транспорта, и в изолирани случаи са довели до временно затваряне на отделни улици за дизелови автомобили (Хамбург, вж. точка [51](#)).

През периода 2014—2020 г. отпуснатите средства от ЕС за устойчива градска мобилност са се увеличили, но наличието на ПУГМ обикновено не е условие за финансиране

36 За да се подпомогне целта на политиката за по-устойчива градска мобилност, ЕСИ фондовете за градска мобилност за периода 2014—2020 г. са се увеличили с 46 % в сравнение с предходния период (вж. точка [10](#)). Това показва ясна промяна във фокуса, тъй като например отпуснатите средства за пътищата извън TEN-T са намалели с 25 % — от 20,8 млрд. евро на 15,5 млрд. евро. Най-големият размер отпуснати средства сред отделните области на интервенция, свързани с транспорта, са 12,8 млрд. евро за „чист градски транспорт“ през периода 2014—2020 г. (вж. [приложение III](#)). Големите проекти, насочени към градската мобилност, са включвали главно инвестиции в линии на метрото и трамвайни линии, както и в подвижен състав.

37 За да ползват градските проекти финансиране от ЕС, градовете в ЕС не са длъжни да следват насоките на Комисията или да имат ПУГМ, нито дори цялостна национална стратегия за градски транспорт. Това е въпреки факта, че претоварените градски възли могат сериозно да възпрепятстват ефективността на мрежата TEN-T, която се подпомага със средства от МСЕ в целия ЕС.

38 Две от четирите посетени държави членки са направили ПУГМ условие за допустимост на градовете за финансиране с национални средства или средства от ЕС.

- В Италия през 2017 г. националното Министерство на инфраструктурата и транспорта е издало постановление, с което от градовете с повече от 100 000 жители се изисква да приемат ПУГМ в съответствие с насоките на Комисията преди октомври 2019 г. (впоследствие срокът е бил удължен с една година), за да бъдат допустими за национално финансиране за инфраструктура за обществен транспорт. В резултат на това по-голям брой градове са започнали процеса на приемане на ПУГМ.
- В Испания националната администрация е поставила приемането на ПУГМ като условие за предоставяне на средства на регионалните и местните администрации от структурните фондове на ЕС за градски или общоградски обществен транспорт за програмния период 2014—2020 г. ПУГМ трябва да бъдат в съответствие с националната стратегия за устойчива мобилност. Според органите в Испания, в резултат на това по-голямата част от градовете с повече от 50 000 жители са приели ПУГМ.

39 Следователно поставянето на условие да има приет ПУГМ за отпускането на финансиране се е оказало силен стимул за разработване на стратегии за градска мобилност от страна на градовете в Италия и Испания. В нито един от посетените градове в тези държави обаче нямаше външна оценка на качеството на приетите ПУГМ. Ето защо има риск процесът на приемане да се превърне в административна формалност за получаване на достъп до финансиране и следователно ПУГМ може да не са с необходимото качество, за да доведат до подобрения в градската мобилност.

40 През 2019 г. Комисията започна да разглежда въпроса за градската мобилност в своите специфични за всяка държава препоръки (СВДП), като част от процеса на европейския семестър. Преди 2019 г. градската мобилност и задръстванията се споменаваха само спорадично в СВДП (вж. [таблица 2](#)). За следващия програмен период Комисията е предложила да обвърже в по-голяма степен използването на финансиране от ЕС със специфичните препоръки²¹ по държави, но не е ясно дали това предложение, което към януари 2020 г. все още се обсъжда от законодателните органи, ще бъде отразено в последната версия на законодателството.

²¹ Становище № 6/2018 на ЕСП относно предложение за регламент за определяне на общоприложими разпоредби за периода 2021—2027 г.

Таблица 2 — Специфични за всяка държава препоръки, насочени към задръстванията, градската мобилност и устойчивия транспорт

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Белгия	С/Т	Т	С/Т	С/Т	С/Т	С/У/Т
България	N	N	N	N	Т	Т
Чешка република	N	N	Т	N	N	У/Т
Дания	N	N	N	Т	N	С/Т
Германия	N	Т	N	N	N	С/У/Т
Естония	Т	N	Т	Т	N	С/Т
Ирландия	N	N	Т	N	С/У/Т	Т
Гърция	/	/	/	/	/	Т
Испания	Т	Т	N	N	Т	Т
Франция	Т	N	N	N	N	N
Хърватия	N	N	N	N	N	У/Т
Италия	Т	Т	Т	N	N	У/Т
Кипър	/	/	N	N	N	С/У/Т
Латвия	Т	N	N	N	N	Т
Литва	N	N	N	N	N	У/Т
Люксембург	N	N	N	С	Т	С/Т
Унгария	Т	N	N	Т	N	С/У/Т
Малта	Т	Т	С/Т	С/Т	С/Т	С/Т
Нидерландия	N	N	N	N	N	С
Австрия	Т	N	N	N	N	N
Полша	Т	Т	Т	С/Т	С/Т	С/Т
Португалия	Т	Т	N	N	N	N
Румъния	Т	Т	N	Т	Т	С/У/Т
Словения	N	N	N	N	N	Т
Словакия	N	Т	N	N	N	У/Т
Финландия	N	N	N	Т	N	С/Т
Швеция	N	N	N	N	N	Т
Обединено кралство	N	N	N	С	Т	С/Т

N - Не
С – Задръствания
У – Градска мобилност
Т – Устойчив транспорт

Източник: Анализ на ЕСП въз основа на издадените от Комисията специфични за всяка държава препоръки.

Редица фактори влияят върху ефективността на подкрепата на Комисията за по-устойчива градска мобилност

41 ЕСП установи две важни области, в които градовете са изправени пред предизвикателства, ограничаващи ефективността на подкрепата на Комисията: финансирането на нуждите от устойчива градска мобилност; и разработването на съгласувани политики в областите на паркирането, зоните без пътно движение и карането на велосипед.

Нужди от финансиране на градския обществен транспорт

42 Ефикасната и ефективна мрежа на обществения транспорт е важно условие, за да се насърчат хората да преминат към по-устойчиви видове транспорт. Свързаният с това финансов ангажимент се простира отвъд инвестициите в инфраструктура за обществен транспорт и подвижен състав — за които ЕС може да предостави финансова подкрепа — до разходите за експлоатация и поддръжка, които може да бъдат значителни (вж. [каре 3](#)) и за които ЕС не предоставя финансова подкрепа.

Каре 3

Оперативни разходи на обществения транспорт — примери от два посетени града

За 15 години текущите разходи за обществен транспорт в Барселона са се увеличили повече от два пъти — от 646 млн. евро през 2003 г. на 1,373 млрд. евро през 2017 г. През този период националният принос се е увеличил до 200 млн. евро през 2010 г., но оттогава насам намалява и към момента на одита възлизаше на малко над 100 млн. евро.

В Мадрид текущите разходи за обществен транспорт са се увеличили от 1,684 млрд. евро през 2013 г. на 2,014 млрд. евро през 2016 г., въпреки че впоследствие през 2017 г. са намалели до 1,842 млрд. евро. Междувременно приносът на националните органи е намалял значително.

В Хамбург разходите за обществен транспорт се увеличават, по-специално вследствие на разширяването на линията за бързи трамваи. Според властите в Хамбург, от 2020 г. тези разходи ще възлизат на няколкостотин милиона евро годишно. За да се покрие част от увеличението, между 2012 г. и 2016 г. цените на билетите са се повишили с повече от 20 %.

В Лайпциг цените на месечните билети също са се увеличили с повече от 40 % между 2011 г. и 2018 г., за да се покрие част от нарастващите текущи разходи.

43 Градовете покриват текущите разходи за обществен транспорт чрез такси за билети. Това обаче покрива само част от разходите. За посетените от ЕСП градове делът на разходите, покрити от цените на билетите, варира от 81 % в Хамбург до 8 % в Палермо²². Международната асоциация за обществен транспорт предостави на ЕСП данни от 41 града в ЕС, които показват, че приходите от билети на почти две трети от проверените 41 града в ЕС са покрили по-малко от 60 % от текущите разходи. ЕСП достигна до подобни заключения в своята анкета.

44 Произтичащите от това финансови трудности се отразяват върху възрастта на парка от превозни средства (*приложение IV*). В Неапол например, в началото на 2013 г. средната възраст на неговите 500 автобуса е 11,5 години, а заради проблеми с надеждността по-малко от 65 % са били на разположение за ежедневна употреба. Въпреки че някои автобуси са били подменени, до ноември 2018 г. средната възраст се е увеличила до 13,4 години. Градските власти отбелязаха, че това постепенно влошаване на услугите за обществен транспорт е довело до по-голямо използване на автомобили. По подобен начин в Палермо едва 71 % от автобусния парк, чиято средна възраст е повече от 12 години, са били на разположение за ежедневна употреба.

45 Според доклад на Комисията от 2019 г.²³, разходите на обществото за транспорт в ЕС се изчисляват общо на 987 млрд. евро, което включва екологични разходи (44 %), разходи, свързани с произшествия (29 %), и разходи, свързани със задръствания (27 %). По отношение на пътническия транспорт, личните автомобили съставляват 565 млрд. евро, което отговаря на 0,12 евро/км външни разходи, в сравнение с 19 млрд. евро (0,04 евро/км) за градските или междуградските автобуси. Постъпленията от данъци (горива и собственост на превозни средства) и пътните такси за ползвателите на лични автомобили покриват малко под половината от тези разходи — 267 млрд. евро. В доклада са определени възможности за увеличаване на дела на общите разходи, които се поемат от ползвателите на лични автомобили, в т.ч. използване на специални схеми за пътни такси за градските райони с цел справяне с високите разходи за градски транспорт.

²² Пътуването без билет от страна на пътниците също оказва влияние. Например според общинското транспортно дружество, пътуването без билет в Неапол възлиза на около 33 %.

²³ „Sustainable Transport Infrastructure Charging and Internalisation of Transport Externalities“ (*Устойчиво таксуване на транспортната инфраструктура и интернализация на външните разходи в транспорта*), Европейска комисия, 2019 г.

46 Друг фактор, допринасящ за увеличаване на разходите, е липсата на хармонизирани стандарти между различните трамвайни линии и линии на метрото, което намалява конкуренцията на пазара. В Неапол например заради този фактор малко на брой предприятия са произвеждали влакове с необходимите стандарти, което също води до закъснения. За разлика от това, във Варшава двете линии на метрото имат едни и същи стандарти, което е довело до повишаване на ефективността по време на изграждането на втората линия на метрото. Например по време на това изграждане е възможно да се използват депа от първата линия на метрото. За градовете предизвикателствата, свързани с промяна на настоящите им технически стандарти и преминаването към общи за ЕС стандарти с цел намаляване на разходите, ще бъдат значителни, а преодоляването им ще бъде скъпо. А често има и политически пречки, които трябва да се преодолеят по отношение на по-голямото сътрудничество между различните градове.

Съгласуваност на политиките

47 ЕСП провери дали политиките на градовете за градска мобилност отговарят по съгласуван начин на необходимостта от подобрения на устойчивостта, като акцентират върху политиките относно паркирането, използването на такси са задръстване и осигуряването на условия за каране на велосипед.

48 В посетените градове има приети политики относно паркирането, предназначени да предотвратят използването на лични превозни средства в градовете, било то чрез увеличаване на таксите за паркиране или чрез намаляване на броя на местата за паркиране. В Лайпциг например вместо места за паркиране на автомобили са монтирани съоръжения за паркиране на велосипеди, като по този начин се намалява наличието на автомобилни паркинги и се увеличава привлекателността на карането на велосипеди (вж. [изображение 5](#)).

Изображение 5 — Паркинг за велосипеди в Лайпциг на мястото на паркинг за автомобили



Източник: Европейска сметна палата.

49 В няколко случая обаче политиките относно паркирането не бяха съгласувани с политиките за устойчива градска мобилност:

- в Полша, и по-специално във Варшава, глобата за неплащане на паркинг е по-ниска от тази за неплащане за обществен транспорт.
- Също в Полша, дори когато паркирането отстрани на пътя е забранено, е възможно да се паркира на тротоара (вж. [изображение 6](#)), с което се намалява наличното пространство за пешеходците.

Изображение 6 — Пътен знак във Варшава с надпис: „Забраната за паркиране не важи за тротоарите“



Източник: ЕСП.

50 Други начини да се предотврати използването на лични превозни средства е създаването на зони без пътно движение и използването на такси за задръстване:

- през 2018 г. в Мадрид е създадена зона с ограничено движение от 472 хектара (Madrid Central — вж. [каре 4](#)). Вследствие на това замърсяването с NO₂ е намаляло.

Каре 4 — Принос на Madrid Central за намаляване на замърсяването

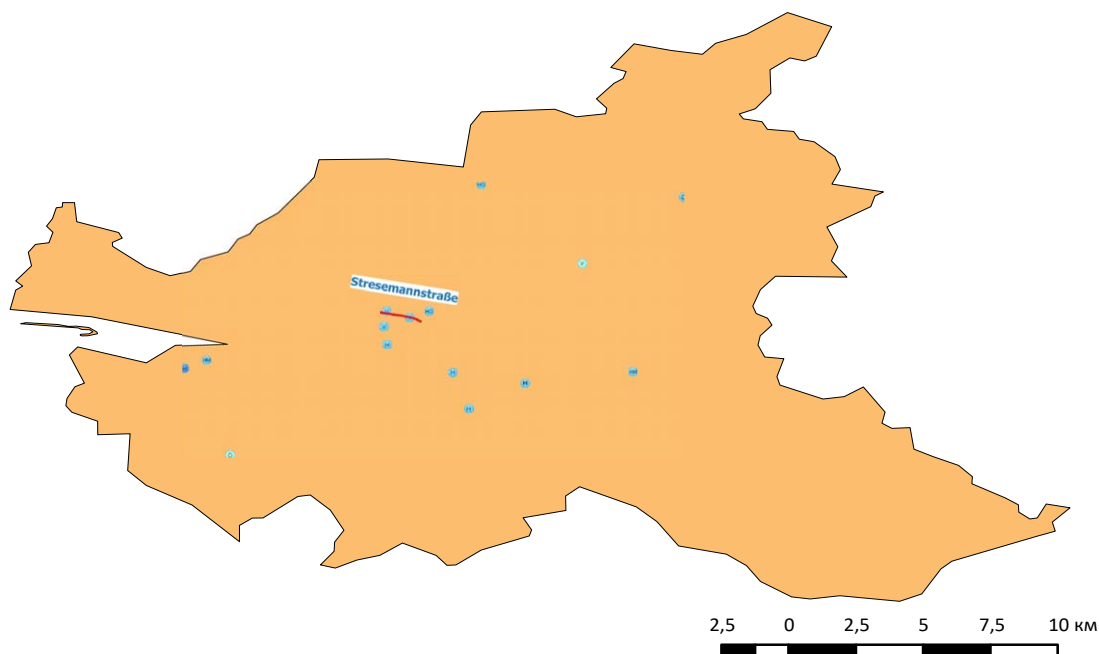
Зоната Madrid Central е започнала да функционира през март 2019 г. Данните за NO₂ от май 2019 г. в *Plaza del Carmen* (единствената измервателна станция в зоната Madrid Central) показват, че замърсяването с NO₂ е намаляло с 45 % в сравнение с май 2018 г. Замърсяването с NO₂ е намаляло средно с 24 % в 24-те станции в Мадрид, където се измерва. Също така е имало намаляване на шумовото замърсяване.

- В Барселона автомобилите са лишени от пътно пространство чрез създаване на „суперквартали“. Те представляват девет жилищни карета с площ от 400 m x 400 m, обградени от улици с натоварен трафик, включително автобуси. Във вътрешните улици автомобилите са забранени или движението им е ограничено до ниска скорост. Суперкварталите са пример за това как градовете могат да дадат приоритет на ходенето пеша и използването на велосипед, като отнемат пространство от обществените паркинги и го предоставят на гражданите.
- В Палермо е създадена зона без пътно движение от 4 хектара и се планира размерът ѝ да се удвои. Там възнамеряват и да намалят наличното пространство за автомобили, за да се разшири трамвайната мрежа.
- В някои градове, в т.ч. Стокхолм и Валета, са приложени такси за задръстване и те докладват, че това е спомогнало за значително намаляване на задръстванията, като е допринесло съществено за по-устойчиви видове транспорт. Приходите от такси за задръстване също така са осигурили финансови ресурси за подобряване на обществения транспорт.

51 ЕСП обаче установи, че идеята за такси за задръстване не се прилага широко, а има и случаи, в които зоните с ограничено движение не се прилагат последователно:

- Само много малък брой градове са приложили такси за задръстване, въпреки потенциалните ползи от тях по отношение на намаляването на задръстванията, повишаване на устойчивостта и осигуряване на допълнителни приходи. Това може отчасти да се обясни със специфичния контекст в отделните градове. Например един град може да не е склонен да обмисли въвеждане на такса за задръстване, ако това ще го направи по-малко привлекателен за гражданите и предприятията в сравнение със съседните градове без такава такса.

Изображение 7 — Улица в Хамбург с временна забрана за по-стари дизелови автомобили



Източник: ЕСП въз основа на данни, публикувани от властите в Хамбург. Карта: © QGIS.

- За да бъдат спазени праговете за качество на въздуха, в Хамбург е въведена временна забрана за по-старите дизелови автомобили на една улица, в близост до която са концентрирани пет от 15-те станции за измерване на качеството на въздуха в града (вж. картата — [изображение 7](#)). Тези мерки може да подобрят показателите, но не биха могли да доведат до значително подобрение в качеството на въздуха в един голям град.

52 Карането на велосипед има значителен потенциал да увеличи устойчивостта на градската мобилност. В Копенхаген около 40 % от пътуванията до работното място се извършват с велосипед, а в Антверпен и Бордо също е постигнато значително намаляване на използването на лични превозни средства (вж. [точка 19](#)) благодарение на разширяването на техните мрежи от велосипедни алеи²⁴. Данните от Лайпциг показват как разходите за поддръжка и инвестиции във велосипедни алеи са много по-ниски от тези за всички други транспортни средства.

²⁴ Съгласно „Копенхагенския индекс“ (www.copenhagenizeindex.eu), който класира най-добрите градове за каране на велосипед в Европа, Антверпен е на 4-то място, а Бордо на 6-то.

53 Въпреки потенциалните ползи от карането на велосипед и по-ниските инвестиционни разходи за велосипедната инфраструктура, ЕСП констатира, че в много градове няма ясен ангажимент за подобряване на велосипедните алеи:

- в много посетени градове равнището на използване на велосипеден транспорт е ниско. Например дължината на велосипедните алеи в Неапол е под 20 км, а делът на карането на велосипед в Мадрид и Барселона е между 1 % и 2 %. В плана на Барселона се предвижда 2,5 % дял на карането на велосипед през 2018 г., а генералният план на Мадрид за велосипедна мобилност за периода 2008—2016 г. е довел до окончателен дял на този вид транспорт от едва 1,2 % през 2016 г. Планът е преразгледан през 2016 г. с нова цел за 5 % през 2025 г.
- Много малко от посетените градове имаха цели за карането на велосипед в своите планове. Целите, които все пак съществуваха, понякога бяха комбинирани с ходене пеша.
- Също така нямаше ясни цели относно броя или вида на велосипедните алеи, които да бъдат изградени. В някои градове, като например Мадрид, велосипедните алеи не са напълно отделени от движението на моторни превозни средства или от пешеходците на тротоара.

54 Предоставените данни от градовете относно дела на видовете транспорт и събраната информация в посетените от ЕСП градове, като например Мадрид и Барселона, показват, че има значителен риск увеличението на активната мобилност, например карането на велосипед и ходенето пеша, да се дължи на прехвърляне от обществения транспорт, а не от използването на лични автомобили. В Антверпен например използването на лични автомобили и на обществен транспорт от 2013 г. до 2017 г. е намаляло съответно с 4,4 % и 2,8 %, а за същия период от време делът на използването на велосипед се е увеличил със 7,3 %; в Лисабон използването на обществен транспорт е намаляло от 34 % през 2013 г. на 22 % през 2017 г. Рискът от увеличено използване на автомобили нараства в периоди на намаляващи цени на горивата. Например в Хамбург и Лайпциг цените на горивата са намалели значително между 2012 г. и 2018 г., а цените на билетите са се увеличили с до 40 %.

55 Тези примери показват, че е важно не само да се направят по-привлекателни общественият транспорт и активната мобилност; важно е също така да се предприемат ефективни стъпки, които да откажат хората да използват личните си автомобили.

56 Много от установените от ЕСП положителни примери са изисквали значително политическо лидерство и ефективна комуникация. Често е трудно хората да бъдат убедени да напуснат комфорта на своите автомобили заради други видове транспорт. Например за въвеждането на такса за задръстване в Стокхолм е била необходима първоначална тестова фаза, преди да може да бъде въведена изцяло. Въпреки че в началото гражданите са се противопоставили на идеята, сега те не желаят да се върнат в първоначалната ситуация без такси за задръстване. Както в Барселона, така и в Лайпциг беше подчертано значението на ефективната комуникация относно потенциалните ползи от предлаганите решения съответно за въвеждане на суперквартали и намалено пространство за частните превозни средства.

Някои проверени от ЕСП проекти не са напълно ефективни, а други не се основават на надеждни стратегии

57 ЕСП оцени ефективността на 15-те проверени проекта на ЕС. ЕСП оцени също така дали тези проекти са били основани на надеждни стратегически подходи и дали стратегиите на местно равнище са били съгласувани със стратегическите принципи, определени от Комисията в нейните документи за политика и насоки.

Ефективността на някои проекти е различна от първоначалния замисъл

58 Не всички одитирани проекти са били напълно ефективни. ЕСП констатира редица примери, в които по проектите е отчетено по-слабо използване от планираното:

- проектите в Неапол и Палермо, чиято цел е била да се увеличи използването на автобуси и трамваи, са засегнати от значителни закъснения — с изключение на закупуването на автобуси в Неапол. След завършването на проектите действителният брой пътници е бил значително по-нисък от планирания.
- Проектите във Варшава и Лодз са завършени според очакванията и са подобрили наличния за гражданите обществен транспорт, но това не е довело до значителни промени в дела на този вид транспорт. След осъществяването на проекта за трамвайния подвижен състав в Лодз трамвайната мрежа се е подобрила, но броят на пътниците в обществения транспорт не се е увеличил в сравнение с 2014 г., когато е започнал проектът (заложената цел към момента на одобряване на проекта). Същевременно задръстванията са се увеличили.

- В Барселона изграждането на пътна лента Bus-HOV (автобуси или лични автомобили с най-малко две места за пътници) е било съпроводено от значителни закъснения и преразходи и не е постигнало целите си по отношение на броя превозни средства, които да я използват.

59 С разширяването на линия № 11 на метрото в Мадрид се е предполагало, че трафикът ще се увеличи вследствие на изграждането на нов търговски център. Този търговски център вече е бил близо до други съществуващи центрове и е бил затворен скоро след откриването на новата линия на метрото, в резултат на което броят на ползвателите е бил с 45 % по-нисък от планирания. ЕСП откри няколко причини, водещи до ограничена ефективност на посетените обекти. Това са недостатъци на етапите на планиране и осъществяване на проектите:

- от самото начало трамвайната линия в Палермо е била планирана да зависи от други транспортни проекти, изпълнявани от други оператори. Това е изложило проекта на риск от закъснения в осъществяването на другите проекти; впоследствие този риск е станал факт. Ефективността на проекта е била възпрепятствана и от липсата на интеграция по отношение на билетите между различните участващи оператори, поради което пътниците е трябвало да закупуват множество билети, за да стигнат с трамвай до центъра на града.
- Пътната лента Bus-HOV в Барселона е включвала допълнително платно, което в някои участъци е било изградено над съществуваща магистрала. С проекта е осигурено спестяване на време от порядъка на около четири минути, но това не е представлявало достатъчен стимул за един ползвател на личен автомобил да премине в пътната лента bus-HOV, каквато е била целта на проекта.
- В случая на разширяването на линията на метрото в Неапол местните власти не са възложили навреме обществена поръчка за влакове за метрото. Това означава, че същият брой влакове е трябвало да обслужват увеличената дължина на линията, което е довело до по-ниска честота и по-ниско ниво на обслужване.

Проектите невинаги се основават на надеждни стратегии за градска мобилност

60 ЕСП установи редица случаи, в които финансираните от ЕС проекти не са били основани на надеждни стратегии — било то ПУГМ или други секторни стратегии. Слабостите в стратегическите подходи включват липса на изчерпателни данни и подходящи цели, както и недостатъчна координация с други планове и политики.

Липса на подходящи и надеждни данни

61 Всяка политика и стратегия следва да започва с надеждна диагностика, за която е необходимо да бъдат събрани подходящи и надеждни данни. На европейско равнище обаче няма общ набор от показатели, свързани с градската мобилност, и не всички държави членки събират систематично подходящи данни. Получаването на съдържателни данни за настоящия одит от градовете и държавите членки беше голямо предизвикателство. Липсата на качествени данни затруднява Комисията да придобие достоверна представа за състоянието на градската мобилност в ЕС, а следователно и да разработи подходящи политически инициативи.

62 Платформата ELTIS (вж. точка 33) на Комисията служи за обсерватория за градската мобилност, в която се събират примери за добри практики и опит от градовете в ЕС. Освен това към момента на одита тя провеждаше пилотен проект с около 50 града в ЕС, чиято цел е да създаде общ набор от показатели за градска мобилност като насока за събирането на данни. Съгласно предоставената от Комисията информация, по проекта са определени 21 показателя, които може да се използват от градовете, за да оценяват по стандартизиран начин своите политики за градска мобилност.

63 Някои държави членки, като например Италия, Германия и Испания, също са започнали да създават обсерватории за градска мобилност и да събират съдържателни данни от градовете с насоки и стандарти, които да ги направят съпоставими и последователни във времето. ЕСП обаче установи, че предоставените от обсерваториите данни невинаги съответстват на предоставените от общините.

64 Само 30 от 88-те анкетирани града предоставиха някои от поисканите от ЕСП данни, а нито един град не предостави пълния набор от данни. Малко повече от половината респонденти предоставиха данни за дела на видовете транспорт през 2016 г. или 2017 г., а още по-малко посочиха данни за предишни години. По подобен начин, само малък брой градове предоставиха подходящи и подробни данни относно равнищата на задръстванията.

65 Освен това ЕСП установи, че някои градове не са използвали пълноценно вече наличните инструменти на географската информационна система, за да анализират своите мрежи за градски транспорт. Често анализът им е бил ограничен до основни данни (например „разстоянието до най-близката спирка на обществения транспорт“), без цялостен анализ на търсенето. В цялостните анализи следва като минимум да се вземат предвид потоците и честотата на обществения транспорт, както и достъпността с различните видове транспорт до основни местоназначения като болници, училища и работни места.

Липса на количествено определени цели и оперативни планове за прилагане на стратегиите

66 В няколко случая в стратегиите не са определени цели или задачи по отношение на резултатите или дела на видовете транспорт. От осемте посетени града, в три са определени специфични цели за дела на видовете транспорт:

- в плана за транспорта на Лайпциг от 2015 г. са определени цели за дела на видовете транспорт за всички екологични видове транспорт и те са използвани при разработването на различни сценарии.
- По подобен начин, в Барселона са определени три възможни сценария за интервенция и са зададени специфични цели за избрания от него вариант, в т.ч. цели за активна мобилност. Напредъкът е бил оценяван редовно.
- В Мадрид е определена както обща цел 6 % за намаляването на пътния трафик, така и специфични цели по отношение на дела на видовете транспорт за личните превозни средства, обществения транспорт и активната мобилност.

В другите градове изобщо няма цели или има само цели за някои видове транспорт:

- в Хамбург са определени цели само за използването на велосипед, но не и за другите видове транспорт.
- във Варшава са определени оперативни цели по отношение на степента на удовлетвореност на жителите от качеството на обществените пространства и на естествената среда в рамките на града, но не и специфични цели по отношение на дела на видовете транспорт.

- В Неапол, Палермо и Лодз няма специфични цели по отношение на дела на видовете транспорт. В плана за градския трафик на Палермо има обща цел за преминаване към по-малко замърсяващи видове транспорт и такива с по-ниско специфично потребление на енергия, но не са определени специфични цели, които да бъдат постигнати. В Лодз извършеният от транспортния орган анализ за определяне на дела на видовете транспорт включва велосипедите и мотоциклетите в една и съща категория, въпреки присъщите им различия по отношение на устойчивостта и използването на обществено пространство.

67 Често градовете са приели съответни стратегии, но има слабости в техните планове за прилагането им, в т.ч. неясно определяне на приоритетите, разходите и източниците на финансиране.

- В Палермо в стратегическия план за устойчива мобилност се предвиждат интервенции в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план и се съдържа график на дейностите и очакваните разходи. Той включва и определяне на приоритети в средносрочно-краткосрочен и средносрочно-дългосрочен план, предимно въз основа на икономическите нужди.
- В Неапол стратегическият план се основава на остарели секторни планове. Този план не е допълнен с план за изпълнение и не се посочва как ще се приоритизират различните действия.
- В Лайпциг планът включва общи принципи и цели на планирането, но не съдържа например списък на мерките и съответното финансиране или графици. Вместо това в него са посочени мерки за конкретни сектори, представени в други планове.
- В Хамбург са разработени редица възможни действия („Themenspeicher“), но не е предоставена информация относно приоритетите или начина, по който ще се подбират мерките.
- В Мадрид е разработена подробна стратегия, съставена от осем стратегически направления, 15 области на интервенция и 95 конкретни действия, но тя не съдържа информация за начина, по който ще се финансира изпълнението на нейния ПУГМ.
- Нито Варшава, нито Лодз имат план за изпълнение на своите стратегии.

Недостатъчна координация с други планове и недостатъчно внимание по отношение на покрайнините

68 Ефективната интеграция с околните райони, която включва различни видове транспорт и връзка с градоустройственото планиране, е от решаващо значение за по-устойчивата градска мобилност. С изключение на Барселона, в нито един от посетените градове плановете за градска мобилност не бяха интегрирани със заобикалящите ги райони. В Барселона между различните общини има активна координация в полза на по-интегрирания обществен транспорт. За тази цел е създаден административен орган, обхващащ 36 общини. Към момента на одита този орган изготвяше план за мобилност с цел да се обединят 36-те отделни общински плана за мобилност. Въпреки че не беше посетен по време на одита, Копенхаген представлява положителен пример (вж. [каре 5](#)).

Каре 5 — Копенхаген: иновативен подход към планирането на градската мобилност

В Копенхаген планирането на градската мобилност е ефективно съчетано с градоустройственото планиране. Например, офис пространства и работни пространства с повече от определен брой служители може да се създават само в близост до голяма станция на обществения транспорт.

69 За разлика от това, само 37 % от Варшава са обхванати от пространствени устройствени планове, което намалява наличните средства, с които да се гарантира, че урбанизацията на града се развива по контролиран начин и в координация с плановете за градска мобилност.

Заклучения и препоръки

70 За да стане по-устойчива градската мобилност в ЕС, от решаващо значение са съгласуваните действия на всички заинтересовани страни. След пакета си за градска мобилност от 2013 г. Комисията е издала набор от документи за политика, както и насоки, и е увеличила финансирането, което предоставя за проекти в тази област. ЕСП признава, че постигането на значителни подобрения в устойчивата градска мобилност може да изисква повече време. Шест години след като Комисията призова за значителна промяна обаче няма ясна индикация, че градовете променят съществено подходите си.

71 Няма ясна тенденция към по-устойчиви видове транспорт. Въпреки че в градовете са въведени редица инициативи за увеличаване на качеството и количеството на общественя транспорт, като цяло не е намалено значително използването на лични автомобили. Въпреки че някои показатели за качеството на въздуха малко са се подобрили, все още има много градове, в които се надвишават минималните норми на ЕС за качество на въздуха. Емисиите на парникови газове, дължащи се на автомобилния транспорт, непрекъснато се увеличават. Пътуването с обществен транспорт често отнема повече време, отколкото с личен автомобил.

72 През последното десетилетие Комисията е издала набор от документи за политика, както и насоки, за да помогне на градовете да преодолеят свързаните с това предизвикателства. В съответствие с принципа на субсидиарност държавите членки и техните градове не са задължени да следват тези насоки и тяхното използване е било ограничено — по-специално по отношение на изготвянето на ПУГМ. ЕС е предоставил значителни средства, за да подпомогне постигането на целите на своята политика за устойчива мобилност. Няма изискване на ЕС достъпът до финансиране да зависи от изготвянето на ПУГМ, въпреки че някои държави членки са наложили това условие на национално равнище. През последните години Комисията увеличи политическия натиск, който може да упражнява върху устойчивата градска мобилност чрез процеса на европейския семестър. Въпреки това, без ясно обвързване между специфичните препоръки по държави и усвояването на финансиране от страна на държавите, този натиск ще бъде недостатъчен.

73 Някои държави членки и градове са имали затруднения с допълването на средствата от ЕС с подходящи ресурси, за да гарантират адекватна експлоатация и поддръжка на своите мрежи за обществен транспорт. Разходите може да се увеличат също и поради факта, че линиите невинаги са оперативно съвместими в техническо отношение. Освен това редица практики за градска мобилност на местно равнище невинаги съответстват на целта за по-устойчива градска мобилност. ЕСП установи примери за положителни инициативи за устойчива градска мобилност. Те обикновено изискват значително политическо лидерство и комуникационни усилия, за да получат одобрението на гражданите.

74 ЕСП установи, че проверените проекти, получаващи финансиране от ЕС, не са били толкова ефективни, колкото е било предвидено, заради слабости при изготвянето и осъществяването им. Тези проекти невинаги са били основани на надеждни стратегии за градска мобилност, в които често липсват основни данни и подходящи анализи, относими цели и координация както с други планове, така и със съседните общини.

75 На основата на тези заключения Сметната палата отправя следните препоръки, които Комисията следва да разгледа в светлината на своите амбиции в декемврийското Съобщение „Европейски зелен пакт“:

Препоръка 1 — Публикуване на данни за градската мобилност

Като използва опита си от създаването на обсерваторията ELTIS и своя пилотен проект за разработване на набор от общи показатели за градска мобилност, Комисията следва:

- а) при извършена оценка на въздействието и положителен резултат от нея, да предложи законодателство, с което държавите членки да се задължат редовно да събират и предоставят съответните данни за градската мобилност и за приемането на ПУГМ във всички градски възли на основната и широкообхватната мрежа TEN-T, включително прилежащите им райони.
- б) Въз основа на данните, които държавите членки следва да представят, редовно да докладва относно отбелязвания напредък от държавите членки и градските възли в постигането на по-устойчива градска мобилност.

Срок за изпълнение: а) до 2022 г. и б) до 2024 г.

Препоръка 2 — Обвързване на финансирането с плановете за устойчива градска мобилност (ПУГМ)

- а) По отношение на ЕФРР и КФ Комисията трябва да следи за това програмите да обвързват достъпа до средства за градска мобилност с наличието на ПУГМ (или ангажимент за приемане на ПУГМ в разумен срок), както и с предоставянето на увереност за достатъчно налично финансиране за разходите за експлоатация и поддръжка.
- б) При одобряване на програмите Комисията трябва да следи за това специфичните за всяка държава препоръки да бъдат подходящо отразени, дори да няма законодателно изискване за това.

Срок за изпълнение: а) и б) за програмния период 2021—2027 г.

- в) По отношение на МСЕ, Комисията следва да даде по-голям приоритет на онези проектни предложения за градски възли, които са подкрепени с ПУГМ в съответния град.

Срок за изпълнение: началото на МФР 2021—2027 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 5 февруари 2020 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложения

Приложение I – Списък на оценените проекти

Държава	Град	Фонд – Оперативна програма	Наименование и описание на проекта	Общо планирани разходи (в млн. евро)	Планирана подкрепа от ЕС (в млн. евро)
Италия	Неапол	ЕФРР — 2007IT161PO009	Строителни работи по линия 1 на метрото в Неапол (голям проект 2009IT161PR020)	573	430
		ЕФРР — 2014IT16RFOP007	Закупуване на автобусен парк (проекти 18014BP000000002 и 18014BP000000004)	14	10,5
	Палермо	ЕФРР — 2007IT161PO011	Изграждане на трамвайната мрежа в Палермо (голям проект 2008IT161PR002)	137	103
		ЕФРР — 2014IT161M2O004	Закупуване на автобусен парк (проекти D70D16000020006 и D70D17000000006)	11	8,25
Германия	Хамбург	ЕФРР — 2014DE16RFOP006	iPlanB — Интерактивен анализ на големи информационни масиви за планиране на пътни строителни работи (Interaktive Big-Data-Analysen für die Planung von Baumaßnahmen)	0,6	0,06
	Лайпциг	ЕФРР — 2007DE161PO004	Станции за мобилност (малки информационни центрове на място, които комбинират услугите за мобилност на транспортния орган в Лайпциг (LVB) с най-малко два допълнителни вида транспорт и доставчици, например съвместно ползване на автомобили, градска спирка за велосипедисти или станция за зареждане на електрически превозни средства)	7,8	5,5
		ЕФРР — 2014DE16RFOP012	Закупуване на автобусен парк: 11 нови съчленени автобуса	3,7	1,5

Испания	Мадрид	ЕФРР — 2008ES162PR002	Разширяване на линия 11 на метрото в Мадрид (голям проект)	100	50
		ЕФСИ — подпомагане за заем от ЕИБ	Модернизирание на инфраструктурите на метрото в Мадрид	402	396
	Барселона	ЕФРР — 2007ES162PO006	„Запазена пътна лента за превозни средства с най-малко две места за пътници на магистралата С-58“ (2008ES162PR001) (голям проект)	78	39
			„Проект за изграждане на диагонален пътен възел“ (PO011876)	17	8,5
Полша	Варшава	КФ - 2007PL161PO002	Линия II на метрото във Варшава — подготвителни работи, проектиране и изграждане на централния участък, заедно със закупуване на подвижен състав POIS 07.03.00-00-007/10	1 049 ²⁵	839 ²⁶
			Ремонт на северните области на трамвайните връзки във Варшава във връзка с разширяването на мрежата на метрото и закупуване на подвижен състав POIS 07.03.00-00-009/10	145 ²⁷	116 ²⁸
	Лодз		Закупуване на нов трамваен подвижен състав с цел да се повиши конкурентоспособността на обществения транспорт в Лодз (проект номер POIS.07.03.00-00-046/14)	31,5 ²⁹	25 ³⁰
			Мултимодален възел в Лодз на железопътна гара „Łódź Fabryczna“ (проект номер POIS.07.03.00-00-016/11)	78 ³¹	63 ³²

Източник: ЕСП.

²⁵ 4 501 605 421 полски злоти.

²⁶ 3 601 284 336 полски злоти.

²⁷ 620 980 799 полски злоти.

²⁸ 496 784 639 полски злоти.

²⁹ 135 219 799 полски злоти.

³⁰ 108 175 839 полски злоти.

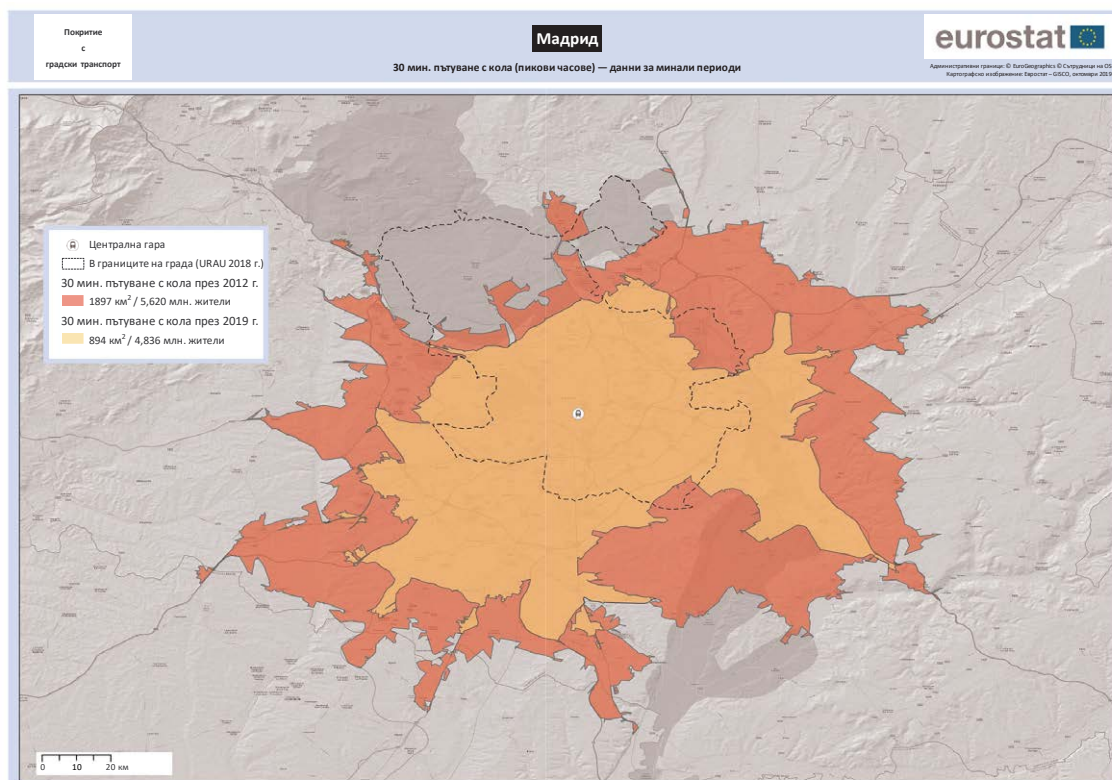
³¹ 335 951 061 полски злоти.

³² 268 760 848 полски злоти.

Приложение II – Карти на посетените градове

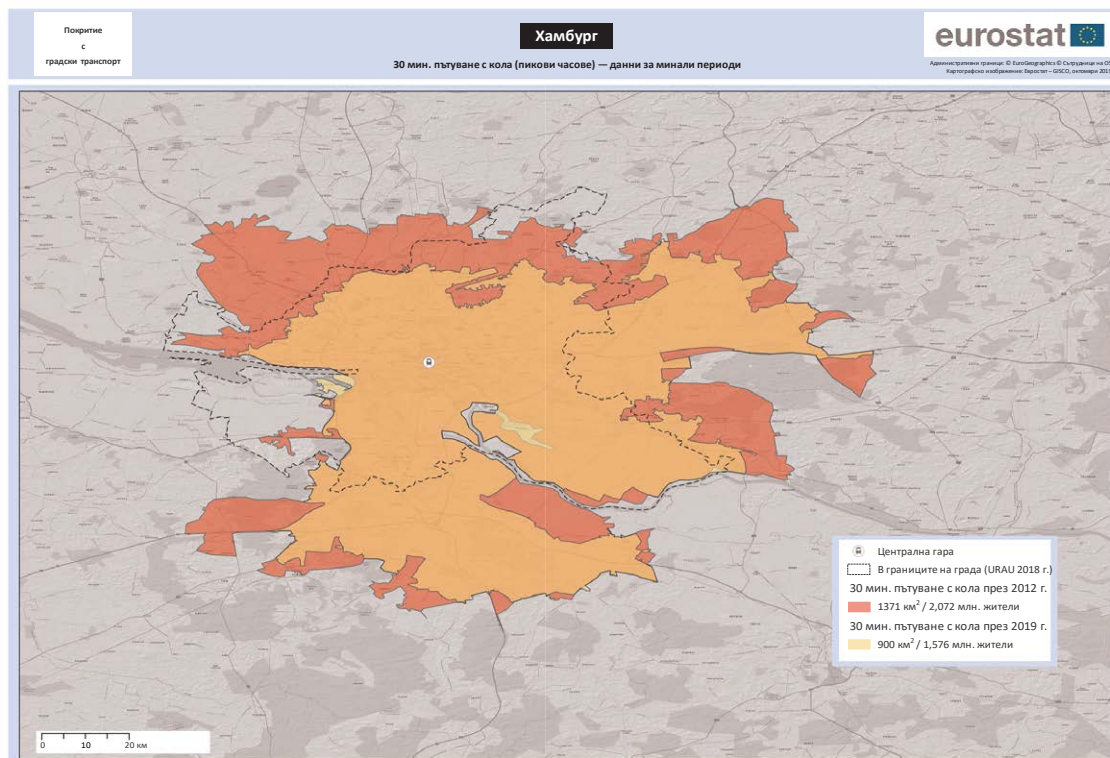
Мадрид

Достъпност в рамките на 30 минути при пътуване с автомобил по време на пиковите часове през 2012 г. и 2019 г.

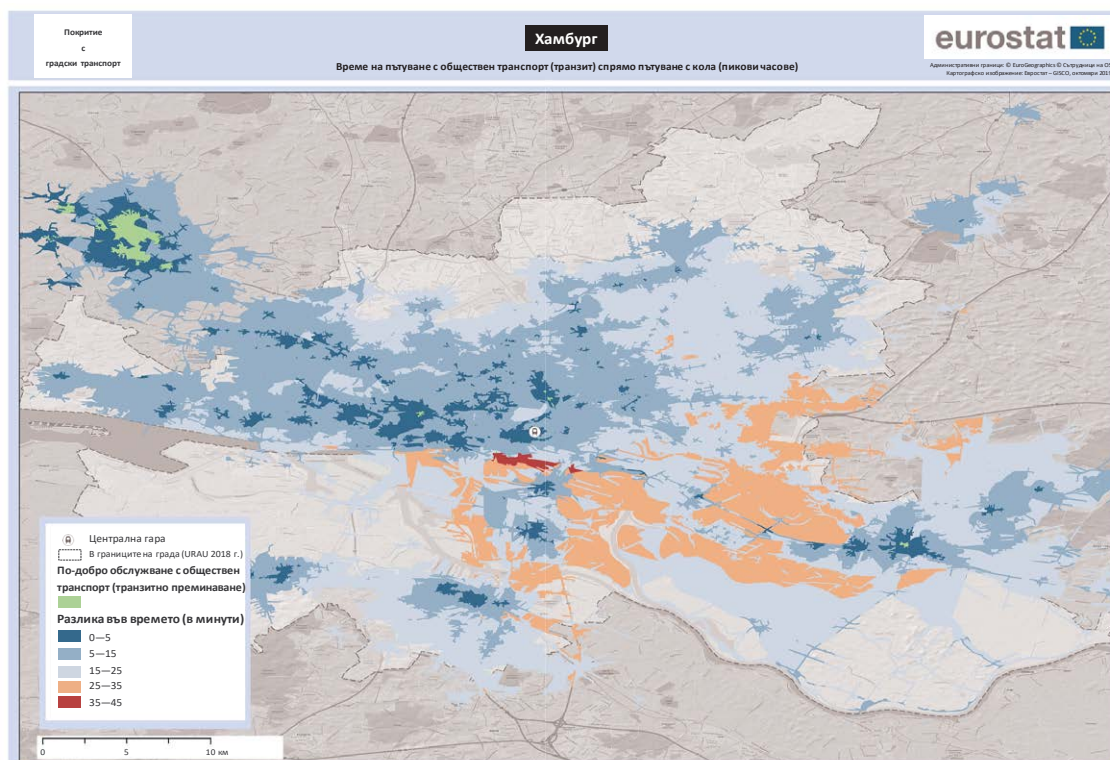


Хамбург

Достъпност в рамките на 30 минути при пътуване с автомобил по време на пиковите часове през 2012 г. и 2019 г.

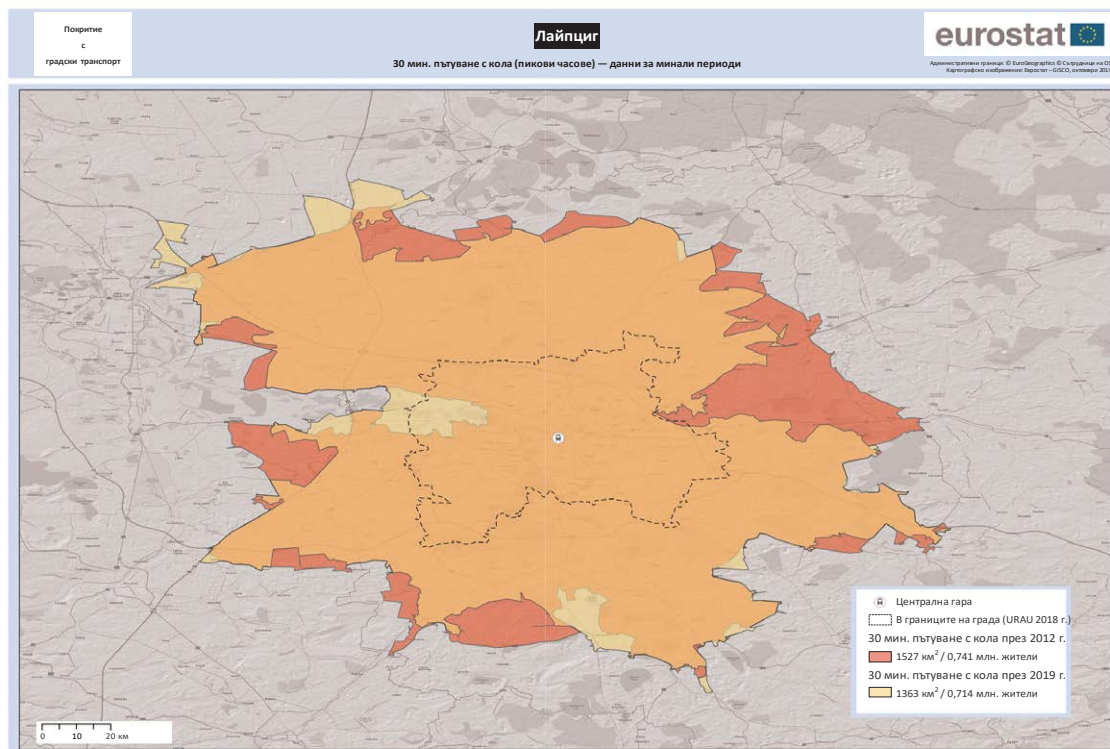


Сравнителна достъпност на основната железопътна гара с автомобил и с обществен транспорт по време на пиковите часове

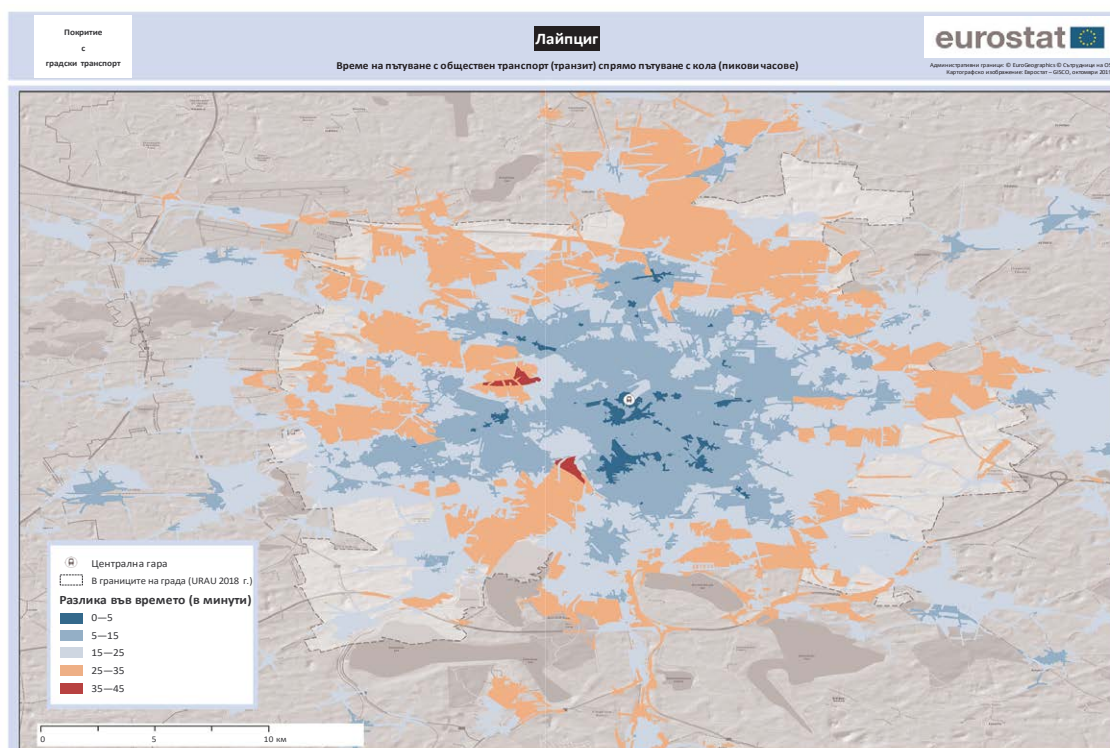


Лайпциг

Достъпност в рамките на 30 минути при пътуване с автомобил по време на пиковите часове през 2012 г. и 2019 г.

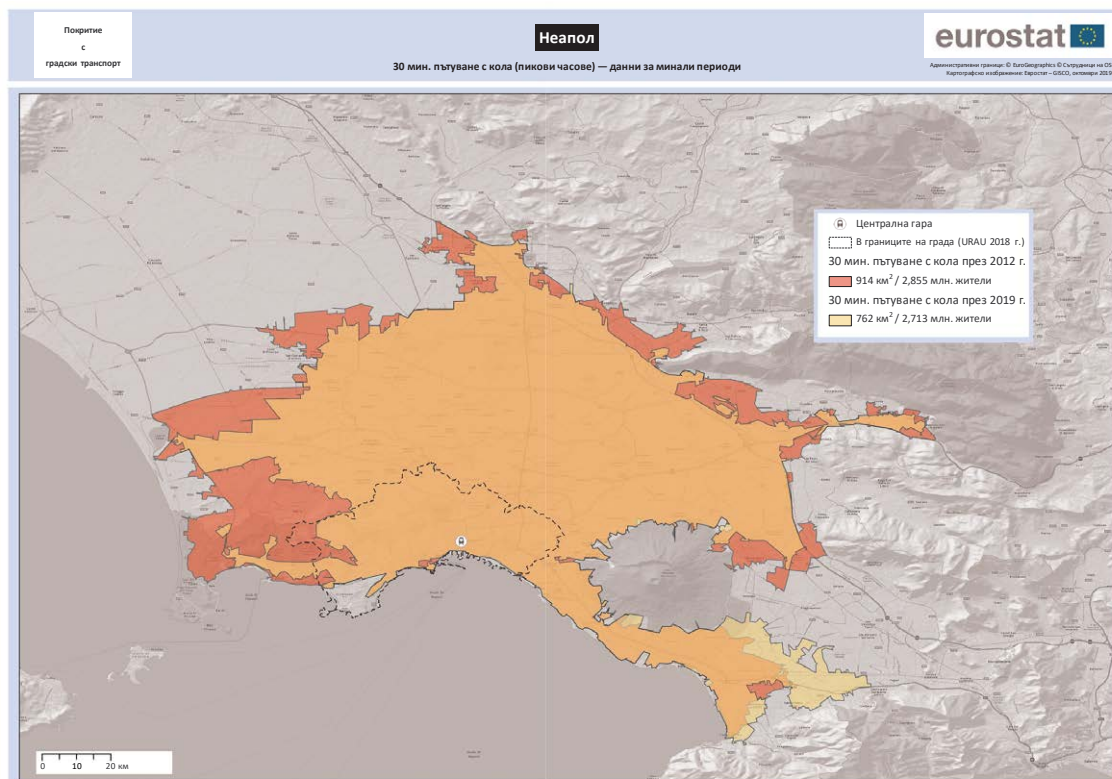


Сравнителна достъпност на основната железопътна гара с автомобил и с обществен транспорт по време на пиковите часове



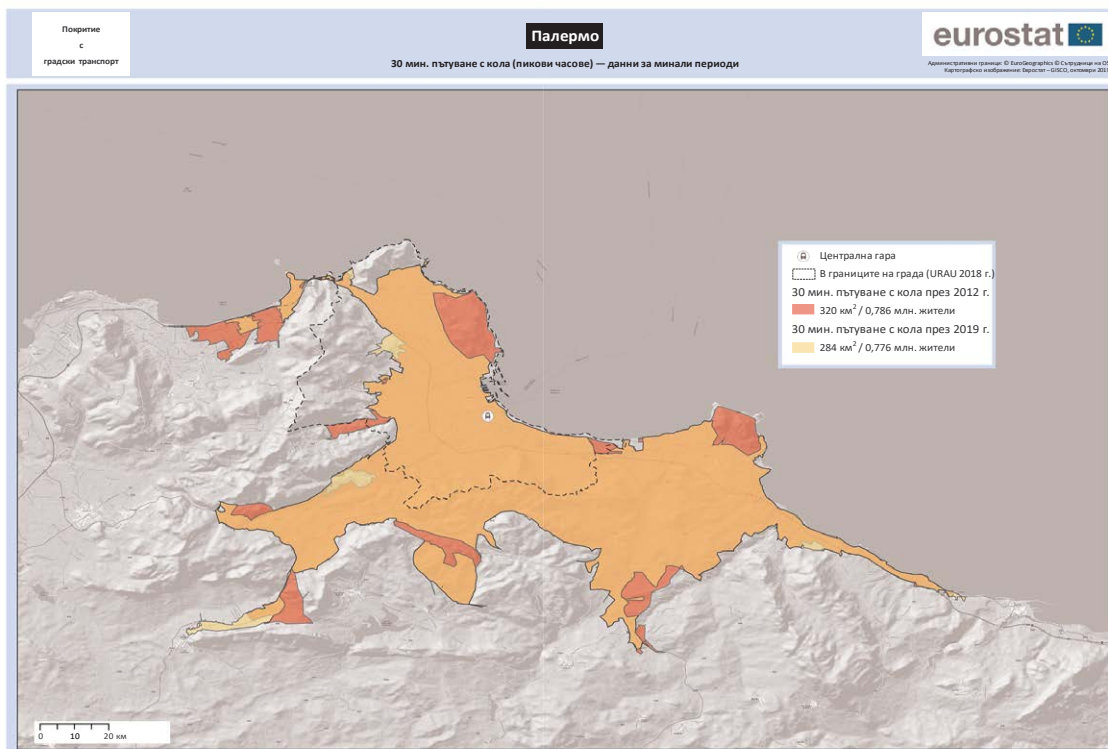
Неапол

Достъпност в рамките на 30 минути при пътуване с автомобил по време на пиковите часове през 2012 г. и 2019 г.

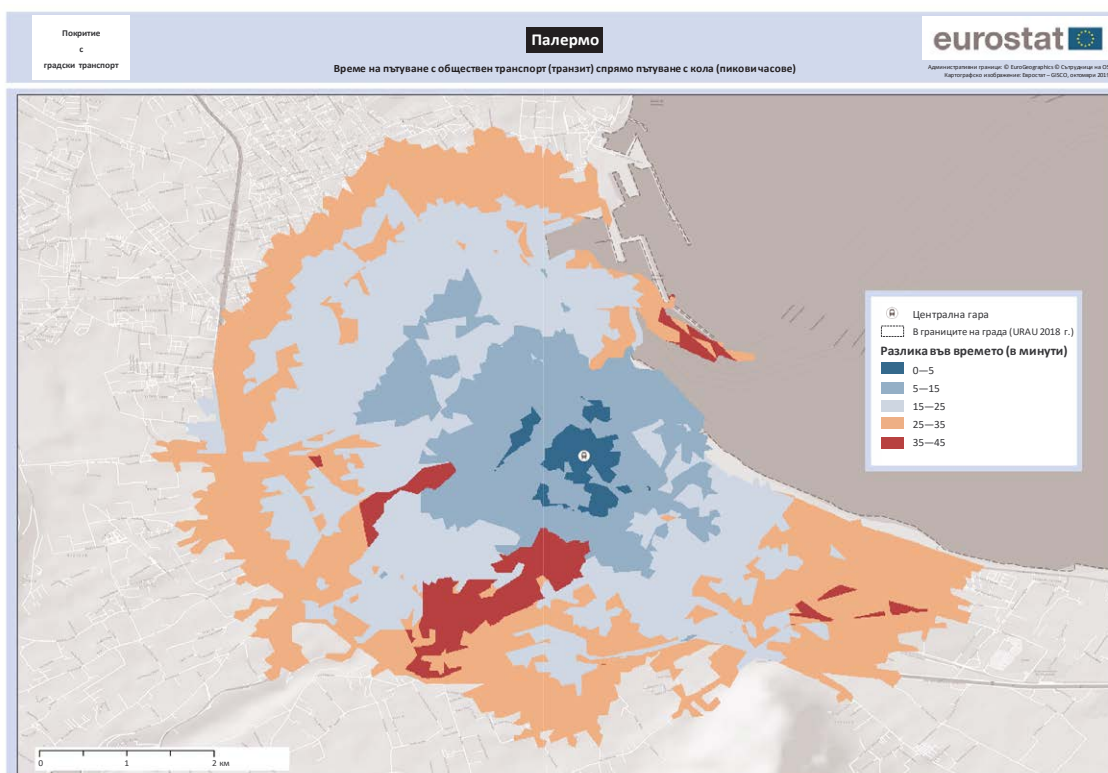


Палермо

Достъпност в рамките на 30 минути при пътуване с автомобил по време на пиковите часове през 2012 г. и 2019 г.

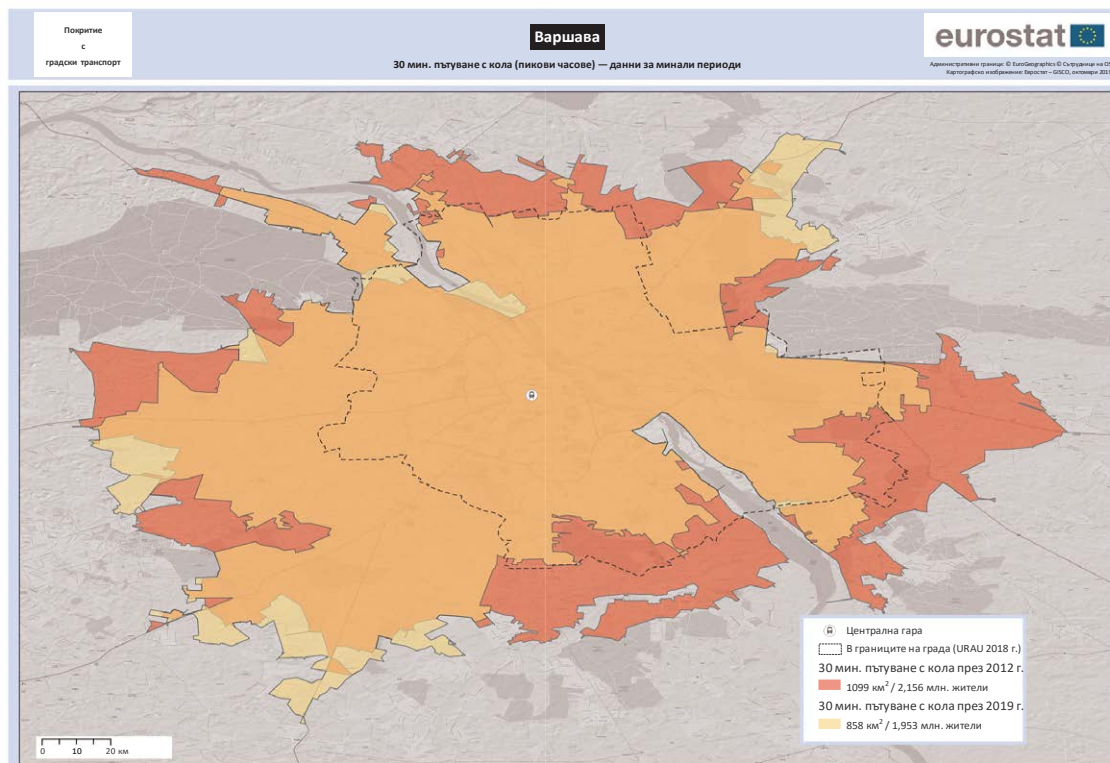


Сравнителна достъпност на основната железопътна гара с автомобил и с обществен транспорт по време на пиковите часове

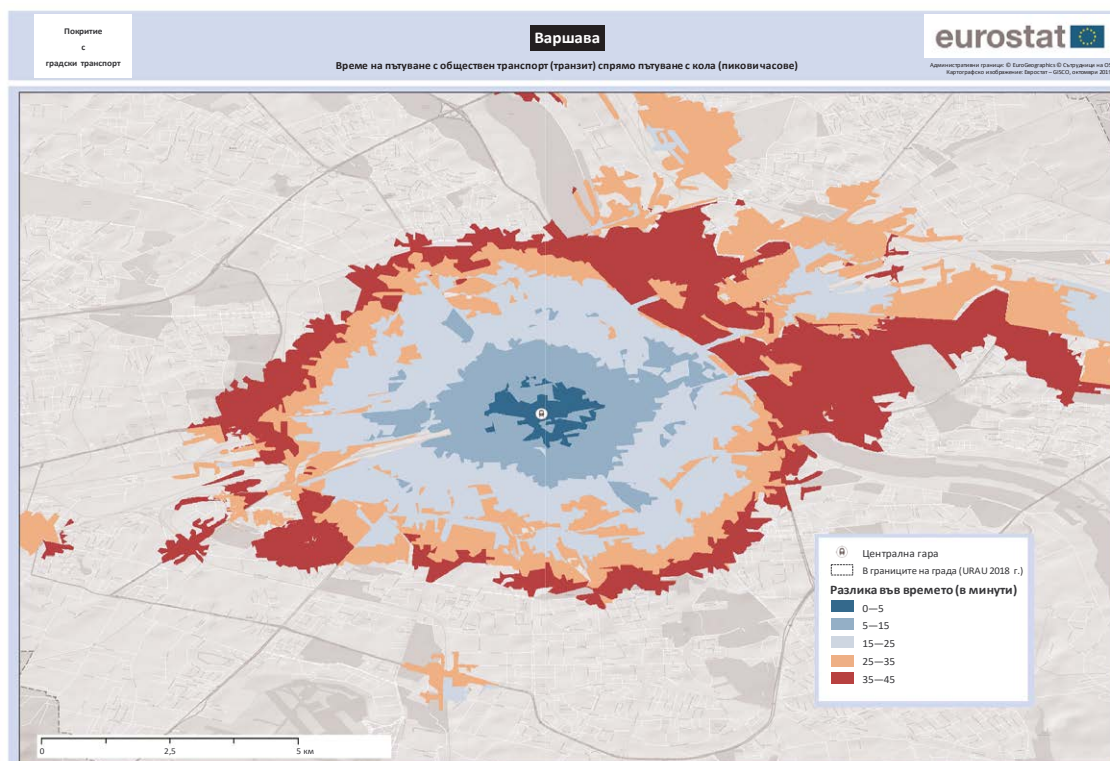


Варшава

Достъпност в рамките на 30 минути при пътуване с автомобил по време на пиковите часове през 2012 г. и 2019 г.

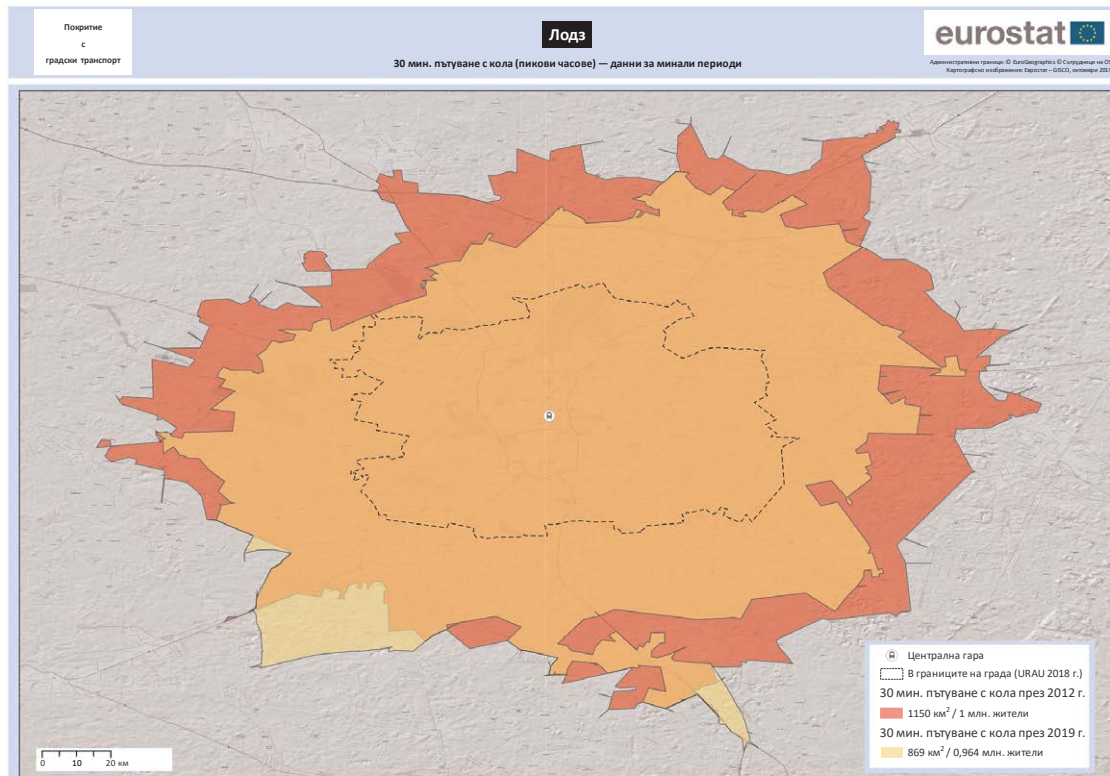


Сравнителна достъпност на основната железопътна гара с автомобил и с обществен транспорт по време на пиковите часове

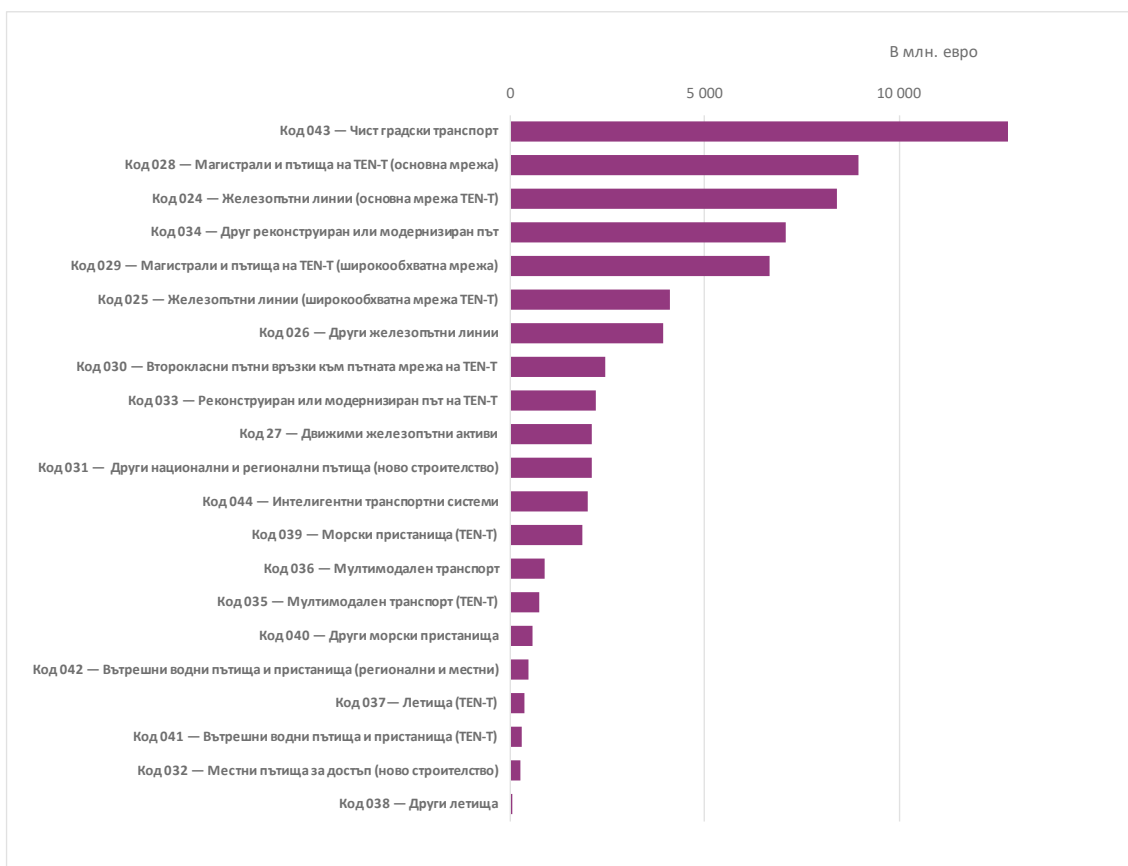


Лодз

Достъпност в рамките на 30 минути при пътуване с автомобил по време на пиковите часове през 2012 г. и 2019 г.



Приложение III – Отпуснати средства от ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. по области на интервенция



Източник: Анализ на ЕСП въз основа на данни на Комисията (Infoview).

Приложение IV – Средна възраст на автобусите в посетените градове

Град	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Мадрид	5,5 г.	6,0 г.	6,6 г.	6,9 г.	6,7 г.	
Барселона					9,0 г.	9,0 г.
Хамбург	5,9 г.	5,9 г.	6,4 г.	6,7 г.	5,9 г.	
Лайпциг	4,9 г.	5,1 г.	6,1 г.	6,1 г.	6,9 г.	7,3 г.
Неапол	12,1 г.	12,7 г.	13,5 г.	13,9 г.	14,2 г.	13,4 г.
Палермо	10,3 г.	10,8 г.	11,2 г.	10,4 г.	11,4 г.	12,4 г.
Варшава	6,3 г.	6,6 г.	6,7 г.	6,4 г.	6,6 г.	6,6 г.
Лодз	7,2 г.	7,1 г.	6,6 г.	6,8 г.	7,7 г.	8,7 г.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни, предоставени от съответните градове.

Речник на термините, акроними и съкращения

„Хоризонт 2020“: програмата на ЕС за научни изследвания и иновации за периода 2014—2020 г., за която е предоставено финансиране от почти 80 млрд. евро.

Активна мобилност: вид транспорт, при който се използва само физическа активност. Най-разпространените форми на активна мобилност са ходенето пеша и карането на велосипед.

Градски възел: градска зона, в която транспортната инфраструктура на трансевропейската транспортна мрежа (напр. пристанищата, заедно с пътническите терминали, летищата, железопътните гари, логистичните платформи, товарните терминали, разположени във или около градска зона), се свързва с други части от тази инфраструктура и с инфраструктурата за регионален и локален трафик.

Европейски семестър: цикъл на координиране на икономическите и фискалните политики в ЕС. Той е част от рамката на Европейския съюз за икономическо управление. В основата му е 6-месечният период от началото на всяка година, откъдето е и названието му „семестър“. По време на европейския семестър държавите членки привеждат своите бюджетни и икономически политики в съответствие с целите и правилата, договорени на равнището на ЕС.

ЕПИ „Интелигентни градове и общини“ (ЕПИ–ССС): Европейското партньорство за иновации „Интелигентни градове и общини“ (ЕПИ–ССС) е голямо променящо пазара начинание, подпомагано от Европейската комисия, което обединява градове, промишлени сектори, МСП, инвеститори, изследователи и други участници в процеса на създаване на интелигентни градове.

ЕСИ фондове: Европейски структурни и инвестиционни фондове. Тези фондове са: Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд, Кохезионният фонд, Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейският фонд за морско дело и рибарство. Те се управляват съвместно от Европейската комисия и държавите в ЕС.

Международен форум по транспорта: Международният форум по транспорта е междуправителствена организация с 59 държави членки. Той действа като аналитичен център за транспортна политика и организира годишната среща на високо равнище на министрите на транспорта. МФТ е единственият глобален

орган, който обхваща всички видове транспорт. МФТ е политически независим и е административно интегриран с ОИСР.

Микромобилност: категория, която включва видове транспорт, предоставяни от много леки превозни средства (с бруто тегло по-малко от 500 кг), оборудвани с двигател. Между тях са електрическите скутери, скейтбордовете и велосипедите, както и едноколесните превозни средства (solowheels).

МСЕ: Механизъм за свързване на Европа. Това е инструмент на ЕС за финансиране за периода 2014—2020 г., чиято цел е да се подпомага развитието на високоефективни, устойчиви и ефективно взаимосвързани трансевропейски мрежи в областта на транспорта, енергетиката и цифровите услуги.

Производство за установяване на нарушение: правни действия, които Комисията предприема срещу държава от ЕС, която не прилага правото на ЕС. Комисията може да отнесе случая до Съда на Европейския съюз, който в определени случаи може да наложи финансови санкции.

ПУГМ: План за устойчива градска мобилност. Това е концепция за планиране, прилагана от местни и регионални органи за стратегическо планиране на мобилността. С нея се насърчава преминаването към по-устойчиви видове транспорт и се подпомага интеграцията и балансираното развитие на всички видове транспорт.

СВДП: специфични препоръки по държави. Това са документи, които се изготвят от Европейската комисия за всяка държава и в които се анализира нейното икономическо положение и се предоставят препоръки относно мерките, които тя следва да приеме за период от 12 до 18 месеца.

Функционален градски район (ФГР) или метрополна област: Тези термини се отнасят до целия градски континуум, който включва града и прилежащата му зона, от която се пътува редовно до работното място, съгласно определението на ЕС–ОИСР.

CIVITAS: мрежа от градове за градовете, предназначена за по-чист и по-качествен транспорт в Европа и извън нея. От стартирането ѝ от Европейската комисия през 2002 г., в рамките на инициативата CIVITAS са тествани и приложени над 800 мерки и решения за градски транспорт като част от демонстрационни проекти в повече от 80 града – партньори по инициативата Living Lab в цяла Европа. Придобитите чрез този практически опит знания се допълват и подпомагат чрез редица проекти за научни изследвания и иновации, които също се осъществяват в рамките на CIVITAS. В тези проекти за научни изследвания се разглеждат начини

за изграждане на по-конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите в Европа.

ELTIS: Европейска обсерватория за градска мобилност, която се финансира от Европейската комисия, с основна функция улесняване на обмена на информация, знания и експертен опит в областта на устойчивата градска мобилност в Европа. В нея се събират и данни за устойчивата градска мобилност в Европа, например относно приемането на ПУГМ от европейските градове.

EPOMM: Европейска платформа за управление на мобилността. Това е международна организация с нестопанска цел, мрежа от правителства в европейски държави, които са ангажирани с управление на мобилността.

NOV: превозно средство с най-малко две места за пътници

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„УСТОЙЧИВА ГРАДСКА МОБИЛНОСТ В ЕС — НЕ Е ВЪЗМОЖЕН СЪЩЕСТВЕН НАПРЕДЪК БЕЗ АНГАЖИРАНост НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Общ отговор на Комисията по точки I-V.

Комисията признава значението на устойчивата градска мобилност и идентифицираните фактори, които ѝ влияят.

За периода 2014—2020 г. финансовата подкрепа от ЕС бе увеличена с 50 % и се отпуска предимно чрез европейските структурни и инвестиционни фондове и Механизма за свързване на Европа. Това беше един от ангажиментите в пакета за градска мобилност от 2013 г., в който бе посочена и необходимостта от сътрудничество между управлението на местно, национално и европейско равнище с цел справяне с предизвикателствата, пред които са изправени градовете, що се отнася до местния транспорт.

VI. Комисията признава, че е необходимо допълнително подобрене по отношение на въвеждането на плановете за мобилност на местно равнище в съответствие с насоките на ЕС. Тя подчертава, че държавите членки имат важна роля в това отношение.

X. Първо тире — Комисията частично приема препоръката. Вж. отговорите по препоръка 1.

Второ тире — Комисията частично приема препоръката, но успехът на обвързването на финансирането от ЕС и плановете за устойчива градска мобилност зависи от сътрудничеството между държавите членки по време на дискусиите по споразумението за партньорство и по програмите. Вж. отговорите по препоръка 2.

ВЪВЕДЕНИЕ

Каре 1 — Пакет за градска мобилност

Оценката на пакета за градска мобилност от 2013 г. все още е в ход и резултатите от нея ще бъдат оповестени едва след като тя приключи през второто тримесечие на 2020 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

38. Въпреки че плановете за устойчива градска мобилност (ПУГМ) невинаги са условие за получаване на подкрепа по линия на политиката на сближаване, програмите

често изискват да съществуват други стратегически рамки. Това важи за програмите на другите две посетени държави членки:

- В Саксония програмата упоменава плана в областта на енергетиката и климата на региона, плана за развитие на региона, плана за транспорта на региона и концепцията за придвижване с велосипед на региона.

- В Полша условието за получаване на подкрепа от ЕС за инвестиции в устойчивата градска мобилност е изготвянето и спазването на подходящи документи за планиране, като например териториални стратегии, планове за икономика с ниски емисии, планове за устойчива градска мобилност и други документи.

39. Изпълнението на концепцията за ПУГМ изисква да се прилагат вътрешни механизми за осигуряване на качеството в съответствие с насоките на ЕС. Вж. приложение I към съобщението относно пакета за градска мобилност.

В някои държави членки/региони, като Швеция и Фландрия, съществуват външни механизми за осигуряване на качеството.

40. В законодателството за периода 2021—2027 г. Комисията предложи ясна връзка между специфичните за всяка държава препоръки (СДП), формулирани от Съвета, и финансирането по линия на политиката на сближаване. Това предложение ще задължи държавите членки — както за споразумението за партньорство, така и за програмите — да вземат предвид съответните СДП, а Комисията ще бъде задължена, когато одобрява тези документи, да проверява дали споразумението за партньорство и програмите са съобразени със съответните СДП. Въпреки че преговорите по предложението на Комисията за Регламента за общоприложимите разпоредби все още не са приключили, частичното временно общо споразумение, постигнато между съзаконодателите на 10 декември 2019 г., запази тези елементи.

62. Комисията изтъква, че се очаква пилотният проект за показатели за устойчива градска мобилност (ПокУГМ), упоменат в точка 62, да приключи през първото тримесечие на 2020 г. Комисията възнамерява да оцени съответните мерки във връзка с показателите въз основа на резултатите от този пилотен проект.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

70. Комисията признава, че устойчивата градска мобилност в ЕС е основно предизвикателство и че съществува възможност за подобрене.

Тя подчертава, че за тази област отговарят предимно местните органи и че държавите членки имат важна роля в това отношение.

71. Комисията отбелязва, че оценката на пакета за градска мобилност от 2013 г. продължава. След приключването ѝ би трябвало представата за ситуацията да стане по-пълна.

72. В законодателството за периода 2021—2027 г. Комисията предложи ясна връзка между специфичните за всяка държава препоръки (СДП), формулирани от Съвета, и

финансирането по линия на политиката на сближаване. Това предложение ще задължи държавите членки — както за споразумението за партньорство, така и за програмите — да вземат предвид съответните СДП, а Комисията ще бъде задължена, когато одобрява тези документи, да проверява дали споразумението за партньорство и програмите са съобразени със съответните СДП. Въпреки че преговорите по предложението на Комисията за Регламента за общоприложимите разпоредби все още не са приключили, частичното временно общо споразумение, постигнато между съзаконодателите на 10 декември 2019 г., запази тези елементи.

73. За периода 2014—2020 г. финансовата подкрепа от ЕС нарасна с около 50 % и се отпуска предимно чрез европейските структурни и инвестиционни фондове и Механизма за свързване на Европа. Това беше един от ангажиментите в пакета за градска мобилност от 2013 г., в който бе посочена и необходимостта от сътрудничество между управлението на местно, национално и европейско равнище с цел справяне с предизвикателствата, пред които са изправени градовете, що се отнася до местния транспорт.

Препоръка 1 — Публикуване на данни за градската мобилност

а) Комисията приема препоръката.

б) Комисията частично приема препоръката, тъй като не знае какъв ще е резултатът от законодателния процес.

Препоръка 2 — Обвързване на финансирането с ПУГМ

а) Комисията частично приема препоръката.

Комисията не знае какъв ще е резултатът от текущите законодателни преговори.

Постигането на успех зависи от сътрудничеството между държавите членки по отношение на дискусиите по споразумението за партньорство и по програмите.

Елементите, които трябва да бъдат взети предвид при подбора на отделните дейности, се определят на равнището на програмите, под отговорността на управляващите органи и трябва да спазват изискванията, посочени в член 67 от предложението за регламент за общоприложимите разпоредби.

б) Комисията частично приема тази препоръка, доколкото тя е в съответствие с предложената нормативна уредба и частичното временно общо споразумение, постигнато между съзаконодателите на 10 декември 2019 г.

Комисията може обаче да действа само доколкото има правно основание за действия от нейна страна, което е договорено и одобрено от съзаконодателите. Поради това по принцип всяка препоръка, надхвърляща правната уредба, приета в крайна сметка от съзаконодателите на Съюза във връзка с взаимодействието между предложените от държавите членки програми и приетите от Съвета специфични за всяка държава препоръки, трябва да бъде отправена към държавите членки.

в) Комисията приема препоръката.

Тя предприе първоначални действия в тази посока в рамките на поканата за представяне на предложения за градски възли по линия на МСЕ от 2019 г. Комисията се е ангажирала да продължи да прилага този подход в МСЕ II.

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да оказват максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен 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. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Илиана Иванова със съдействието на Михаил Стефанов – ръководител на нейния кабинет, и James Verity – аташе в кабинета; Niels-Erik Brokopp – главен ръководител; Enrico Grassi – ръководител на задача; Paloma Munoz Mula, Paolo Pesce, Angelika Zych и Мария Бялкова – одитори.



От ляво на дясно: Paloma Munoz Mula, Paolo Pesce, Angelika Zych, James Verity, Илиана Иванова, Михаил Стефанов, Enrico Grassi, Niels-Erik Brokopp и Мария Бялкова.

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	24.10.2018 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана институция)	4.12.2019 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	5.2.2020 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или на друга одитирана институция) на всички езици	25.2.2020 г.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2020 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторната употреба на информация се изпълнява чрез [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), съдържанието на информацията на ЕСП, притежавана от ЕС, е лицензирано в рамките на лиценза по програма „[Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#)“. Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. Европейската сметна палата не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителни права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или фотографии, включващи трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, възможно е да трябва да поискате разрешение директно от носителите на авторските права:

Изображение 7: © QGIS, с разрешение на [CC BY-SA 3.0](#).

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са преотстъпени на Вас.

Всички уебстраници на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към уебстраниците на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира тяхното съдържание, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да се използва без предварително разрешение от нейна страна.

BG	PDF	ISBN 978-92-847-4356-8	doi:10.2865/26779	QJ-AB-20-003-BG-N
BG	HTML	ISBN 978-92-847-4345-2	doi:10.2865/51356	QJ-AB-20-003-BG-Q

Устойчивата градска мобилност е едно от основните предизвикателства пред градовете в ЕС и е въпрос, който тревожи много граждани. Автомобилният транспорт е една от основните причини за замърсяването на въздуха и емисиите на парникови газове в градските райони, като разходите на обществото, свързани със задръстванията, възлизат на около 270 млрд. евро годишно.

През 2013 г. Комисията публикува Пакет за градска мобилност и предостави повече средства за чист градски транспорт — около 13 млрд. евро за периода 2014—2020 г., с цел повишаване на неговата устойчивост.

В рамките на извършената от нас одитна дейност в Комисията и осем различни града в Германия, Италия, Полша и Испания не открихме доказателства, че градовете в ЕС променят из основи своите подходи, нито ясна тенденция за преминаване към по-устойчиви видове транспорт.

Препоръчваме Комисията да събира от държавите повече данни относно градската мобилност и да ги публикува, както и да обвърже достъпа до финансирането с наличието на надеждни планове за градска мобилност.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея отДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туйтър: @EUAuditors