

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 28.3.2011
SEC(2011) 359 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружителен документ към

БЯЛА КНИГА

Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство – към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите

SEC(2011) 358 окончателен
SEC(2011) 391 окончателен
COM(2011) 144 окончателен

Настоящият документ представлява резюме на доклада за оценката на въздействието във връзка с Бялата книга на Комисията за транспортната политика, която очертава дългосрочната стратегия за постигане на целите на транспортния сектор, набелязани до 2050 г.

1. ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

1. Транспортната система осигури на Европа висока степен на мобилност с все по-добри показатели по отношение на скоростта, комфорта, безопасността и удобството. Направената от Комисията последваща оценка обаче показва, че независимо от подобряването на някои характеристики на транспортната система през последното десетилетие — по-специално нейната ефикасност, безопасност и сигурност, не е настъпила структурна промяна в начина на работа на системата. Неспособността на минали политики да променят действащите в момента основни принципи на транспортната система е една от основните причини за тенденциите на неустойчивост в развитието: нарастващите емисии на въглероден диоксид, продължаващата зависимост от петрола¹ и все по-големите задръствания.
2. Комисията направи анализ на възможните варианти на развитие на тези проблеми в бъдеще при запазване на досегашните политики. Анализът показва, че дялът на емисиите на въглероден диоксид от транспорта ще продължи да нараства, като към 2050 г. ще достигне почти 50 % от общите емисии. Към 2050 г. петролните продукти ще продължават да държат висок дял от нуждите на транспортния сектор на ЕС — 89 %. Задръстванията ще продължават да представляват сериозен проблем за обществото.
3. Въз основа на изводите от последващата оценка Комисията открие четири основни причини, които пречат на транспортната система на ЕС да бъде устойчива
 - Неефикасно ценообразуване Към днешна дата по-голямата част от външните транспортни разходи все още не са включени във калкулациите. Там, където съществуват, схемите за включване не са координирани между различните видове транспорт и отделните държави-членки. В допълнение към това много данъци и субсидии, които са разработени без да се взема под внимание целта за включване в калкулациите, оказват изкривяващ ефект върху поведението.
 - Неподходяща научно-изследователска политика: Независимо от значителните усилия, полагани спрямо научно-изследователската политика в областта на транспорта и получените обещаващи резултати, многото и различни пазарни и регулаторни неуспехи пречат на бързото развитие и внедряване на ключови технологии за устойчива мобилност.
 - Неефективни транспортни услуги: постигането на единна, интегрирана и ефективна транспортна система не е възможно към днешна дата поради наличието на редица регулаторни и пазарни пречки, като например регулаторните бариери пред навлизането на пазара или тежките

¹ За над 95 % от световните нужди и за 96 % от нуждите на ЕС-27.

административни процедури, които възпрепятстват ефективността и конкурентоспособността на мултимодалния и трансграничния транспорт. Освен това инвестициите за модернизация на железопътната мрежа и съоръженията за претоварване се оказаха недостатъчни за решаването на проблемите на мултимодалния транспорт. Мрежите на различните видове транспорт са все още лошо интегрирани помежду си. Политиката TEN-T не разполага с достатъчно финансови ресурси и не работи с оглед на истинска европейска и мултимодална перспектива.

- Липса на интегрирано транспортно планиране: при пространственото планиране и вземането на решения за разполагане на обекти както на местно, така и на европейско равнище, държавните органи и дружествата често не отчитат в достатъчна степен последиците от направения от тях избор за транспортната система като цяло, което обикновено поражда неефективност.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

4. Съгласно член 90 и член 91 от Договора за функциониране на ЕС Общата транспортна политика следва да допринася за постигането на по-широките цели на Договорите. Основните цели на Общата транспортна политика включват доизграждането на вътрешния пазар за транспорта, подсигуриятането на устойчиво развитие, насърчаването на по-доброто сближаване на степените на териториално развитие и на по-добре интегрираното пространствено планиране, подобряването на безопасността и развитието на международното сътрудничество.
5. Въпросите, разгледани от Бялата книга за транспорта, имат транснационални аспекти, с които държавите-членки поотделно не могат да се справят достатъчно добре. Необходимо е тези аспекти да бъдат координирани на равнище ЕС. Откритите проблеми са с различни пространствени последици и варират в голяма степен, което означава, че и тяхното въздействие в ЕС също може да се проявява по различен начин. Необходимо е да се подсигури включване на солидарността в транспортните политики в бъдеще.
6. Поради своята мащабност действията на равнище ЕС могат да дадат по-добри резултати и да увеличат плодовете от усилията в много области, като например изграждане на капацитет, научно-изследователска дейност, събиране на информация и данни, обмен на най-добрите практики, сътрудничество и развитие.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

7. В най-общ план целта на настоящата инициатива е да очертае дългосрочна стратегия, която до 2050 г. да превърне транспортната система на ЕС в устойчива система. Тази по-обща цел може да бъде сведена до следните конкретни цели:
 - а) намаляване емисиите на парникови газове, съответстващо на дългосрочните изисквания за ограничаване на климатичните изменения

до 2 °C² и с общата цел на ЕС за намаляване на емисиите с 80 % до 2050 г. спрямо равнището от 1990 г. Емисиите на въглероден диоксид на транспорта³ следва да бъдат намалени до 2050 г. с около 60 % спрямо равнището от 1990 г.⁴

б) драстично намаляване до 2050 г. на дела на петролната зависимост в свързаните с транспорта дейности съгласно изикванията на стратегията „ЕС 2020“, в която се призовава за „транспорт без въглерод“.

в) ограничаване на нарастването на задръстванията

8. Първите две цели до голяма степен се препокриват и следва да бъдат разглеждани като абсолютен приоритет в съответствие с водещата инициатива за ефективно използване на ресурсите, част от стратегията „Европа 2020“. Комбинацията с третата цел обаче ще доведе до значителен синергетичен ефект, който съгласно очакванията изисква по-широко използване на безмоторни превозни средства и на обществения транспорт, което едновременно намалява използваните пространство и енергия.
9. В същото време постигането на посочените по-горе конкретни цели на политиката следва да подсилят, „достъпа на настоящото и бъдещите поколения до безопасни, сигурни, надеждни и евтини ресурси за придвижване с цел посрещането на техните собствени нужди и стремежи.“⁵

4. ВАРИАНТИ ЗА ВОДЕНЕ НА ПОЛИТИКА

10. Въз основа на последващата оценка и консултациите със заинтересованите лица Комисията определи седем области за провеждане на политика, в които конкретни политически мерки биха изиграли ключова роля за стимулирането на очакваното преминаване на транспортната система към нови основополагащи правила: ценообразуване, данъчно облагане, научноизследователска и развойна дейност, стандарти за ефективност и съпътстващи мерки, вътрешен пазар, инфраструктура и планиране на транспорта.
11. С цел определяне на подходящия вариант за мерки на равнище ЕС Комисията разглежда възможността за отделна намеса във всяка една от очертаните по-горе

² „Пътната карта за постигането на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност до 2050 г.“ очертава стъпките към намаляването на емисиите на парникови газове в ЕС до 2050 г. с 80 % спрямо равнището от 1990 г. В сценария „Ефективна и широко приета технология“ се предвижда транспортният сектор да намали своите емисии с около 60 %, промишлеността — с около 80 %, жилищният сектор и услуги — с около 90 %, а производството на енергия — с повече от 90 %.

³ Позоваванията на транспорт, свързани с емисиите на въглероден диоксид, се отнасят само до емисиите „резервоар—колело“.

⁴ Тъй като по-голямата част от емисиите от транспорта са емисии от въглероден диоксид, тази цел може да се смята за еквивалентна на целта за намаляване на емисиите на парникови газове с 60 %, както се посочва в оценката на въздействието на „Пътната карта за постигането на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност до 2050 г.“.

⁵ SEC(2010) 1606 окончателен (14 декември 2010 г.) Работен документ на службите на Комисията „Европейска стратегия за незамърсяващи и енергийно ефективни превозни средства — текущо актуализиран план“

седем области за политика. Изглежда обаче нито една от категориите инструменти сама по себе си или в съчетание не би могла да разреши едновременно и достатъчно добре многото и различни проблеми и да постигне всички елементи на конкретната цел на политиката.

12. Като се имат предвид гореизложените съображения и в допълнение към варианта на неприлагане на нова политика — вариант на политика 1, бяха разработени и внимателно анализирани три варианта на политика за постигането на целевото намаляване с 60 % на емисиите на въглероден диоксид. И трите варианта предвиждат мерки в седемте области за политика и имат няколко общи инициативи. Те се различават по интензивността на намесата, която, в зависимост от варианта, е по-голяма в някои по-специфични области и по-малка в други.
13. Третият вариант на политика е разработен, за да покаже последиците от политиките, които дават превес на бързото внедряване на нови задвижващи механизми, като се прилагат изключително строги стандарти за въглеродния диоксид спрямо новите превозни средства и като се осигуряват подходящи новаторски политики, създаващи необходимата рамка. Приема се, че този подход е най-ефективен за намаляването на разходите и времето на въвеждане на новите технологии.
14. Вторият вариант за водене на политика е разработен, за да се покажат резултатите от политиките, които разчитат в по-малка степен на стандартите за изпълнение и на активното внедряване на технологии, а в по-голяма степен — на управлението на мобилността и на ценообразуването при горивата. Смята се, че транспортният сектор ще надхвърли стойностите на по-ниските стандарти за въглеродния диоксид при превозните средства и че е постигнато необходимото намаляване на емисиите — в допълнение на пълното включване в цената на външни фактори и на премахването на изкривяването, произтичащо от данъци — като се даде възможност цените на въглеродните емисии да се повишат до необходимата стойност. Може да се приеме, че това представлява ефекта на високото облагане на въглеродните емисии или на въвеждането на система за ограничаване и търговия с емисии в зависимост от вида транспорт. При много високи цени на въглеродните емисии ефектът би бил равнозначен на ограничения за мобилността, основаваща се на изкопаеми горива, и на преминаване към по-чисти видове транспорт.
15. Четвъртият вариант за водене на политика представлява междинния подход. Той притежава положителните характеристики на внедряването на стандарти за въглероден диоксид и технологии в степен, която е между предложените във варианти 2 и 3. Той обхваща пълно включване в цените на външните фактори и премахване на произтичащите от данъците изкривявания, но допълнителният елемент по отношение на въглеродните цени се прилага само в градски условия под формата на индикативна цена, която играе ролята на заместник на по-широки мерки за управление на търсенето.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

16. Важно е да се отбележи, че оценката на въздействието на различните варианти за водене на политика е свързана със съществена степен на неопределеност

поради изключително далечния хоризонт от 40 години и поради влиянието на фактори, трудни за предвиждане и за количествена оценка: многото синергии и възможности за компромисни варианти между различните мерки; развитието на технологиите в дългосрочен план; влиянието на мобилността и на качеството на околната среда върху благосъстоянието.

17. Таблицата по-долу представя в обобщен вид различните въздействия на разглежданите варианти за водене на политика по отношение на други икономически, социални и екологични въздействия:

Обобщителна таблица за въздействията

	<i>Вариант на политика 2</i>	<i>Вариант на политика 3</i>	<i>Вариант на политика 4</i>
Икономическо въздействие			
Транспортът като бизнес			
Транспортна дейност	--	=	-
Прехвърляне на товари	++	=	+
Цена за единица за потребител	---	=	--
На транспортната динамика върху:			
икономическия растеж	++	+	+++
ефективността на транспортната система	++	+	+++
задръстванията	++	=	+
транспортни разходи на домакинствата	--	-	--
свързани с транспорта сектори	+	+++	+++
Научноизследователска дейност	+	+++	++
Намаляване на административната тежест	+	=	+
Бюджет на ЕС	=	=	=
Международни отношения	--	-	-
Социални въздействия			
Мобилност на гражданите:			
степен на мобилност	---	=	-
избор	++	=	++
достъпност	++	=	++
преразпределителни въздействия	=	-	+
равнище и условия на заетостта	++	++	+++
безопасност	++	=	+
Последици за околната среда			
Изменение на климата	+++	+++	+++
Замърсяване на въздуха	+++	++	++
Шумово замърсяване	+++	++	+
Потребление на енергия/енергийна ефективност	+++	++	+++

Потребление на енергия от възобновяеми източници	+	+++	++
Биологично разнообразие	+	-	=

Легенда:

= базово положение или еквивалент на първия вариант за водене на политика

+ до +++ слабо до силно подобрение в сравнение първи вариант за водене на политика

- до - - - слабо до силно влошаване в сравнение първи вариант за водене на политика

18. Горната таблица показва следното:

- от икономическа гледна точка предпочитан изглежда четвъртият вариант за водене на политика; при постигането на целите за въглеродния диоксид при разходи, по-високи от трети вариант за водене на политика, разходите, свързани със задръствания, са по-ниски, като същевременно са налице ползите от една по-слабо изкривена в ценово отношение система;
- от социална гледна точка най-предпочитан изглежда четвъртият вариант за водене на политика; в сравнение с втория вариант за водене на политика, той не засяга сериозно настоящия начин на живот и организация на обществото и следователно се очаква да има по-ниска социална цена на приспособяване към нови обстоятелства;
- от екологична гледна точка най-амбициозен е вторият вариант, тъй като той обхваща в най-широка степен въздействията върху околната среда.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

19. Що се отнася до ефективността, вторият вариант за водене на политика наистина предлага най-подходящата палитра от мерки за постигането на набелязаните цели.
20. По отношение на целта за ефективно използване на ресурсите (целите за въглеродния диоксид и зависимостта от петрола) и трите политики предвиждат постигането на целта от 60 % и следователно са ефикасни. Необходимо е обаче да се отбележи, че на този етап третият вариант за водене на политика зависи в голяма степен от успешното мащабно навлизане на алтернативни горива, докато вторият вариант на политика е вариантът, който е изложен в най-малка степен на технологичен риск и следователно може да бъде счетен за по-сигурен за постигането на целевите емисии на парникови газове.
21. Вторият вариант предлага най-добрите възможности за ограничаване на нарастването на задръстванията благодарение на силния акцент, който се поставя върху мерките, обхващащи управлението на търсенето и подобряването на системата. В третия вариант, който е силно съсредоточен върху технологиите, задръстванията остават с висока цена за обществото.
22. По отношение на ефективността моделът представя ориентировъчни показатели за общите транспортни разходи при всеки от вариантите за водене на политика. Тези разходи включват: капиталови разходи, свързани с транспортно оборудване, инфраструктурни разходи във връзка със

захранването на задвижвани от електричество автомобили⁶, постоянни оперативни разходи, променливи оперативни разходи (включително разходи за горива), неудобства за потребителите и външни разходи, произтичащи от задръстванията, замърсяването на въздуха, шума и пътните произшествия.

23. Резултатите от моделирането показват, че в сравнение с вариант 1 така определените общи разходи, свързани с транспорта, са най-високи във вариант 2, като до 2050 г. се добавят още 1,193 млрд.EUR. Следват вариант 4, при който допълнителната сума е 1,012 млрд.EUR, и вариант 3, при който сумата е 640 млрд.EUR.
24. Изчисляването на общите разходи, а оттук и извършването на съпоставка на трите варианта, не включва разходите за научноизследователска и развойна дейност и разходите за инфраструктура, свързани с осъвременяването и възможното разширяване на мрежата. Освен това те изключват и трансферните плащания към бюджета (напр. акцизи, данък върху добавената стойност, регистрационни такси и други такси за собственост, налози, плащания за квотите за въглероден диоксид в авиацията съгласно Схемата на ЕС за търговия с емисии и т.н.), които представляват допълнителни разходи за потребителя, но трансфер от гледна точка на обществото.
25. Оценка на разходите за мрежова инфраструктура ще бъде направена от Комисията в рамките на преразглеждането на насоките за TEN-T и следователно на този етап се прави само най-груба оценка. Инвестициите в мрежата, която ще служи на транспортната система до 2050 г., трябва да бъдат направени много по-рано. Разходите за развитие на инфраструктурата на ЕС в съответствие с нуждите от транспорт се оценяват на над 1,5 трилиона EUR за периода 2010-2030 г. Завършването на мрежата TEN-T изисква около 550 млрд. EUR до 2020 г., около 215 млрд. EUR от които трябва да се изразходват за премахване на основните слабости.
26. Що се отнася до последователността, вариант 4 предлага по-балансирано решение за компромисите, които трябва да бъдат направени в икономическата, социалната и екологичната области.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

27. Най-общо моделирането показва, че е необходимо използването на няколко инструмента за водене на политика, за да може транспортната система да стане по-устойчива, като се понижат емисиите от въглероден диоксид, зависимостта от петрола и задръстванията. То показва също така, че мерките трябва да бъдат много амбициозни за постигането на целта.
28. С оглед на гореизложеното отпада вариант 3, въпреки че той е най-евтиният вариант за постигането на целевите 60 %. Това се налага поради високата степен на неопределеност, свързана с технологичния компонент. Той също така предвижда отложени или незначителни мерки в областта на ценообразуването,

⁶ Инвестициите, необходими за развитието на електрически сухопътен транспорт, се оценяват грубо на 140 млрд.EUR в третия вариант за водене на политика, следван от четвърти вариант с около 120 млрд. EUR и втори вариант с около 80 млрд.EUR .

което би било компромис с възможността за извършване на структурни промени, провокирани от сигнали на недеформирани цени. И накрая, в сравнение с варианти 2 и 4 той не е достатъчно ефективен по отношение на намаляването на разходите за обществото, свързани със задръствания.

29. Резултатите от моделирането не показват сериозни различия между варианти 2 и 4 по отношение на допълнителните разходи — наистина, тези два варианта имат много общи елементи. Предпочитания се отдават на четвъртия вариант, тъй като неговото предимство е по-добрият баланс между подобряването на системата и технологичното развитие. При четвъртия вариант за водене на политика се избягва въвеждането на подхода на повсеместно ръководство и контрол на мобилността, но при него остава премахването на изкривяванията в ценообразуването чрез включването на външни транспортни разходи и чрез въвеждането на по-разумно данъчно облагане.
30. Вторият вариант за водене на политика обаче не се отхвърля официално. Наистина, както вече беше посочено, всички варианти включват технологичния компонент, който е нисък при втория вариант, умерен в четвъртия вариант и висок в третия вариант. Ако технологията не се развие съгласно предвижданията в четвъртия вариант, ще бъде необходимо прилагането на подход, който е по-близък до втория вариант, за да бъде постигната целта от 60% до 2050 г.

8. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

31. Комисията ще направи внимателна оценка и преглед на Бялата книга за транспортната политика в съответствие с оценката и прегледа на стратегията ЕС 2020. Освен това Комисията непрекъснато ще наблюдава няколко транспортни показателя.
- 32.