

Брюксел, 17.12.2013 г.
SWD(2013) 529 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**СЪОБЩЕНИЕ НА 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}
{SWD(2013) 524 final}
{SWD(2013) 525 final}
{SWD(2013) 526 final}
{SWD(2013) 527 final}
{SWD(2013) 528 final}

1. ОБЩ КОНТЕКСТ

През 2010 г. в Стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020“¹ бе подчертано значението на модернизиранията и устойчива европейска транспортна система и бе изтъкната необходимостта от отделяне на специално внимание на транспорта в градовете. Възможността за установяване на европейска рамка за подпомагане на плановете за градска мобилност бе посочена в Бялата книга за транспорта² от 2011 г.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Въпреки наличието на политики и законодателство на ЕС, насочени към конкретни области на политиката, които оказват въздействие върху градската мобилност (пътна безопасност, изменение на климата, качество на въздуха, шум), и предприемането на съответни действия в държавите членки много градове в Европа продължават да се сблъскват с едни и същи проблеми. Затруднения им са свързани със задръстванията и възможностите за лесно придвижване, безпрепятствената мобилност в рамките на мрежата TEN-T, пътнотранспортните произшествия по градските пътища, замърсяването на въздуха, емисиите на CO₂ и шумовото замърсяване.

Основният установен проблем е, че постигането на целите на ЕС, които са от решаващо значение за конкурентоспособна и устойчива транспортна система — а именно безпрепятствена мобилност в рамките на TEN-T, подобрена пътна безопасност, намаляване на емисиите на CO₂ и на шумовото замърсяване, както и подобрено качество на въздуха — е изложено на риск поради развитието на транспорта в градските райони. Това на свой ред засяга по неблагоприятен начин благосъстоянието на гражданите и ефективността на предприятията, разположени в градските райони.

Основната първопричина за този проблем е свързана *с регулаторен пропуск на градско равнище и с факта, че тази ситуация не може да се коригира единствено чрез пазарните механизми*. От своя страна, регулаторният пропуск се дължи на недостатъчната ефективност на много местни органи *поради липса на интегриран подход към градската мобилност*. Те предприемат индивидуални действия в отделните области на политиката, без непременно да проучат възможността за евентуални полезни взаимодействия или противоречия между тях.

3. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Правото на ЕС да предприема действия в областта на транспорта е заложено в членове 90 и 91 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), в които се съдържат разпоредби за общата транспортна политика, и членове 170 и 171 от ДФЕС (дял XVI относно трансевропейските мрежи).

Необходимостта от предприемане на действия във връзка с градската мобилност на равнище ЕС е свързана с факта, че градските транспортни системи са неразделни елементи от европейската транспортна система, поради което също са обхванати от общата транспортна политика. Тъй като по-голяма част от превозите на стоки и хора започват и завършват в някой град, градското измерение на TEN-T не може да бъде пренебрегнато.

¹ COM(2010)2020 окончателен.

² COM(2011)144.

Действията на ЕС в областта на градската мобилност могат да генерират добавена стойност, като предоставят на европейските градове по-координирана рамка на политиката при интегрираното планиране на тяхната мобилност, с което ще се повиши ефективността на предприятиите от тях мерки. ЕС може да отправи ясно политическо послание, което да засили политическата воля на национално, регионално и местно равнище. Освен това ЕС разполага с потенциала да стимулира постигането на по-мощни резултати и да задълбочи усилията в области като разпространение на информация и знания, разширяване на базата от знания, изграждане на капацитет, практически насоки и подпомагане на органите, работа в мрежа, изследвания и обмен на най-добри практики за насърчаването на интегрирани подходи към градската мобилност.

В настоящата инициатива се отделя значително внимание на местните условия и на градовете не се налагат произволно специфични мерки. Тя ще бъде насочена към подпомагане на националните органи чрез рамка за интегриран подход към градската мобилност при пълно зачитане на субсидиарността и на различните организационни структури на местно равнище.

4. ЦЕЛИ

Общата цел е да се оползотвори потенциалът на градските райони, така че те да допринесат за изграждането на по-конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите.

Конкретната цел е да се гарантира възприемането на интегриран подход към градската мобилност от страна на градските райони в ЕС.

Оперативните цели са:

- Най-късно до 2020 г. на градските райони в ЕС да се предостави *рамка на политиката*, която обхваща всички съответни политически въпроси, така че да се гарантира интегриран подход към градската мобилност.
- Най-късно до 2020 г. на градските райони в ЕС да се предостави *рамка на управление*, която обхваща всички процедури и процеси, така че да се гарантира интегриран подход към градската мобилност.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Обществената консултация, срещите между експерти и заинтересовани страни, независимите изследвания, опитът от предишни инициативи и собственият анализ позволиха на службите на Комисията да определят набор от варианти на политиката, които имат потенциал за постигане на ключовата цел, определена в Бялата книга за транспорта от 2011 г.

5.1. Вариант 0Б: Запазване на статуквото

ЕС ще подкрепи подход „отдолу нагоре“ (запазване на статуквото) за насърчаване на интегрираното планиране на градската мобилност. Комисията ще продължи да извършва настоящите дейности.

При този подход дейностите на Комисията ще осигурят допълнителен стимул за въвеждане на плановете за устойчива градска мобилност (ПУГМ), като се постави акцент върху всеобхватна рамка на политиката и минимална рамка на управление.

5.2. Вариант 1Б: Незадължителна препоръка относно ПУГМ

ЕС ще се стреми да засили доброволното разработване и прилагане на ПУГМ от страна на компетентните органи в държавите членки чрез предоставяне на препоръки по този въпрос. Препоръките ще насърчат държавите членки да изготвят национални рамки на политиките, така че да се стимулира разработването и прилагането на ПУГМ в техните градски райони.

5.3. Вариант 2А: Задължително разработване на ПУГМ за градски райони, определени от държавите членки

ЕС ще задължи компетентните органи в държавите членки да разработят и прилагат ПУГМ за определени категории градски райони. При вариант 2А държавите членки определят сами градските райони (например въз основа на броя на населението), за които считат, че е необходимо задължително да се разработи и прилага ПУГМ, за да се постигне целта на инициативата.

Поради своето естество тази задължителна рамка на равнище ЕС ще трябва да бъде под формата на правен инструмент. С оглед спазването на принципа на субсидиарност и вземането под внимание на различните условия в градовете и държавите членки подходящият инструмент в този случай би бил директива, а не регламент.

5.4. Вариант 3А: Задължително разработване на ПУГМ за определени от ЕС градски райони (минимална рамка на политиката и рамка на управление)

ЕС ще задължи компетентните органи в държавите членки да разработят и прилагат ПУГМ за определени категории градски райони. При вариант 3А ЕС ще определи градските райони, за които трябва да се разработи и прилага ПУГМ (например въз основа на броя на населението).

Този задължителен подход ще обхване само минималните изисквания за рамката на политиката и рамката на управление, както е описано в раздел 5.1.3 по-горе. Вариант 3А ще бъде под формата на директива поради същите причини като изложените за вариант 2А.

5.5. Схематичен преглед на избраните варианти на политиката и тяхното прилагане

Таблица 4: Избрани варианти на политиката

(За всички варианти: минимална рамка на управление)	А Рамка на политиката МИНИМАЛНА	Б Рамка на политиката ВСЕОБХВАТНА
0) Запазване на статуквото: научноизследователска и развойна дейност, финансиране, най-добри практики, кампании, изграждане на капацитет на местно равнище	Не се прилага	Вариант 0Б
1) Незадължителна препоръка относно ПУГМ	Не се прилага	Вариант 1Б
Задължително разработване и прилагане на ПУГМ:		
2) Държавите членки сами определят	Вариант 2А	Не се прилага

градските райони (например въз основа на броя на населението), за които трябва да се разработят и прилагат ПУГМ		
3) ЕС определя градските райони, за които трябва да се разработят и прилагат ПУГМ (например въз основа на броя на населението)	Вариант 3А	Не се прилага

6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

6.1. Въздействие на вариантите на политиката върху въвеждането на ПУГМ

Приема се, че в сравнение със запазването на статуквото задължителният подход (варианти 2А и 3А) ще доведе до много по-висока степен на въвеждане на пълни ПУГМ. Доброволният подход (вариант 1Б) води до по-умерено повишаване при въвеждането на пълни ПУГМ в зависимост от конкретната ситуация и наличните стимули. В рамките на задължителния подход би могло да се твърди, че степента на въвеждане на ПУГМ при вариант 3А ще бъде малко по-висока в сравнение с вариант 2А. Това се дължи на възможността ЕС да определи по-голям брой градове, прилагащи ПУГМ, тъй като това ще бъде по-тясно свързано с постигането на ключовата цел в Бялата книга за транспорта от 2011 г. за по-конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите.

6.2. Връзка между въвеждането на ПУГМ и икономическите, социалните и екологичните въздействия на настоящата инициатива

Може да се приеме, че в колкото повече градове се прилагат пълните ПУГМ, толкова по-големи ще бъдат потенциалните екологични, социални и икономически въздействия. Поради това в следващите раздели на оценката на въздействието ще бъде доказано, че варианти 0Б, 1Б, 2А и 3А ще окажат съответно нарастващо отражение върху потенциалните икономически, екологични и социални въздействия.

6.3. Основни икономически въздействия

6.3.1. Задръстванията и свободното движение на хора и стоки

Хората и предприятията се установяват в градските райони, за да имат лесен достъп до работни места, услуги и ресурси. Задръстванията намаляват този достъп, а оттам — и привлекателността и възможностите за осъществяване на стопанска дейност на съответното място. Те обаче могат да бъдат ограничени чрез разработването и прилагането на ПУГМ. Времето за пътуване ще стане по-предвидимо и ще се намалят загубите на пътническо време и тончасове, което ще позволи на домакинствата, публичния сектор и предприятията да пестят време и разходи.

6.3.2. Мрежата TEN-T

Тъй като движението в градовете е тясно свързано с движението по околновръстните пътища и обходните маршрути, ПУГМ ще засегнат и прилежащата транспортна мрежа. Намаляването на задръстванията в градските райони чрез ПУГМ ще окаже положително въздействие върху логистиката на TEN-T чрез подобряване на достъпа до магистралите, по-добри връзки с основни транспортни центрове (пристанища и летища) в градските райони и по-добра организация на логистиката в градовете като цяло.

6.3.3. Преминаване към други начини за придвижване

Въвеждането на ПУГМ ще окаже положително влияние върху други начини за придвижване, тъй като тези планове насърчават ходенето пеш и използването на велосипед и обществен транспорт.

6.3.4. Научни изследвания и иновации, икономическо развитие и конкурентоспособност на промишлеността на ЕС

Разработването на рамка за ПУГМ на равнище ЕС би могло да изведе Европа на водещо място по отношение на ноу-хау за планиране на интегрирана градска мобилност, с което ще се укрепи конкурентната позиция на европейската промишленост. Рамката за ПУГМ може също да доведе до допълнителни положителни резултати за конкурентоспособността на европейската промишленост, тъй като една от основните цели на плановете е да се подобрят ефикасността и разходната ефективност на превоза на хора и стоки.

6.3.5. Малки и средни предприятия

Очаква се общото въздействие на ПУГМ върху малките и средните предприятия (МСП) да бъде положително, тъй като разходите за осъществяване на стопанска дейност в градовете, свързани най-вече със задръстванията, ще се понижат. Въпреки че е невъзможно да се измери количествено общото въздействие на ПУГМ върху МСП, ползите следва да са повече от разходите поради намаляването на задръстванията и подобрената достъпност и привлекателност на градовете с ПУГМ.

6.3.6. Отражение върху бюджета

Административни разходи

Местните, регионалните и националните органи са засегнати вследствие на по-големите административни разходи за разработване и прилагане на ПУГМ в сравнение с традиционните транспортни и инфраструктурни планове. Прилагането на ПУГМ може да доведе до допълнителна административна тежест, която да е свързана например с необходимост от издаване на допълнителни разрешения за доставчици на логистични услуги да влизат в зона с ограничен достъп в даден град.

Икономии на разходи

От друга страна, местните, регионалните и националните органи ще спестят средства в резултат на разработването и прилагането на по-координиран, ефективен и ефикасен набор от мерки в рамките на ПУГМ. Резултатите от първия етап на прилагане на местните транспортни планове в Обединеното кралство показват, че ползите от интегрираните транспортни схеми вероятно ще надхвърлят значително разходите и ще предложат добро съотношение качество—цена.

6.4. Основни социални въздействия

6.4.1. Пътна безопасност

Предприемането на мерки в рамките на ПУГМ за повишаване на пътната безопасност ще намали значителните разходи, свързани с пътнотранспортните произшествия, за обществото и за отделните хора. Спасяването на човешки живот и намаляването на тежките наранявания представлява разходоефективна инвестиция, като се има предвид,

че разходите, свързани с тежки пътнотранспортни произшествия в ЕС, понастоящем възлизат на около 2 % от неговия БВП³.

6.4.2. Здравеопазване

Прилагането на ПУГМ и на съдържащите се в него мерки (например зони с ограничен достъп) ще окаже въздействие върху емисиите на атмосферни замърсители. Подобреното качество на въздуха ще доведе до намаляване на броя на хората с респираторни заболявания и сърдечносъдови проблеми, чието състояние се влошава от замърсения въздух, и по този начин ще доведе до намаляване на разходите за здравеопазване. Предприемането на мерки в рамките на ПУГМ (например ограничения на скоростта или мерки за изолиране) ще понижи шумовото замърсяване, а оттам — и разходите за здравеопазване, тъй като шумът повишава риска от сърдечносъдови заболявания. Освен това мерките за популяризиране на алтернативни начини за придвижване като ходене пеш и използване на велосипед ще стимулират физическата активност и ще намалят нивата на затлъстяване.

6.4.3. Заетост и социално приобщаване

Предприемането на мерки в рамките на ПУГМ за подобряване на достъпа до икономическите центрове посредством влагането на инвестиции ще окаже положително въздействие върху социалното приобщаване на жителите на крайградските райони — с подобряване на достъпа до обществен транспорт ще се улесни пътуването от жилищните райони до потенциалните направления за икономически дейности. Социалното приобщаване на гражданите, които не разполагат с лични автомобили, също ще се подобри чрез осигуряване на повече алтернативни видове транспорт. Чрез предоставянето на достъп до услуги и възможности ще се подобри качеството на живот на хората.

6.5. Основни екологични въздействия

6.5.1. Качество на въздуха

Прилагането на ПУГМ и на съдържащите се в него мерки (например зони с ограничен достъп) ще окаже въздействие върху емисиите на атмосферни замърсители. Подобреното качество на въздуха ще доведе до намаляване на щетите върху околната среда и на разходите за здравеопазване.

6.5.2. Потребление на енергия и емисии на парникови газове в транспорта, включително евентуално териториално въздействие

Прилагането на ПУГМ и на съдържащите се в него мерки — например насърчаване на немоторизирани видове транспорт, алтернативи на автомобилите и добър достъп до обществен транспорт, вероятно ще понижи (темпа на увеличаване на) потреблението на енергия и ще ограничи емисиите на CO₂. Съвместният изследователски център направи оценка на въздействието на равнище ЕС, като обърна специално внимание на териториалното измерение. При проучване на всички потенциални мерки на политиката в рамките на ПУГМ бе установено, че до 2030 г. потенциалът за намаляване на емисиите на CO₂ на равнище ЕС ще бъде в диапазона 7—8,8 % в зависимост от прогнозите съгласно настоящите тенденции и политики.

³ „World report on road traffic injury prevention“ („Световен доклад относно превенцията на нараняванията в пътното движение“), СЗО, 2004 г.

7. СЪПОСТАВКА НА ВАРИАНТИТЕ

7.1. Ефективност

В сравнение с базовия сценарий (вариант 0Б) всички варианти на политиката — при които се насърчава въвеждането на ПУГМ — ще помогнат за по-ефективното използване на потенциала на градските райони за постигане на по-конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите. Въздействието на задължителните варианти на политиката (2А и 3А) обаче ще бъде по-силно от това на вариант 1Б, с който се въвеждат незадължителни препоръки относно ПУГМ. Това се дължи на презумпцията, че ефективността на ПУГМ ще бъде по-висока при задължителните варианти.

7.2. Ефикасност

Всички варианти на политиката са ефикасни: те генерират стойност (ефективност) спрямо вложените средства (разходи). Разликата между минималните (варианти 2А и 3А) и всеобхватните изисквания (вариант 1Б) за рамка на политиката относно ПУГМ няма да повлияе съществено на този баланс. Тъй като обаче доброволният подход предоставя повече свобода на градовете да изберат подходящата рамка, заинтересованите страни твърдят, че е възможно ограничаване на административната тежест, произтичаща от евентуално ненужни правни изисквания, без да се намалява ефективността. Поради това се прогнозира, че вариант 1Б ще бъде по-ефикасен от варианти 2А и 3А.

7.3. Съгласуваност

Всички варианти са съгласувани с общите цели на политиката на ЕС. Във всеки от тях са заложили положителни нетни ползи за икономическата, социалната и екологичната област. Освен това при варианти на политиката 2А и 3А ще се предостави съгласувана рамка за ПУГМ, тъй като определени градове ще бъдат задължени да прилагат референтната рамка за тези планове. При вариант 1Б тази референтна рамка служи единствено като насока и градовете няма да бъдат длъжни да прилагат всички компоненти. Поради това може да се заключи, че макар всички варианти на политиката да са съгласувани, степента на съгласуваност при варианти 2А и 3А е малко по-висока в сравнение с вариант 1Б.

7.4. Подкрепа от заинтересованите страни

Участниците в обществената консултация до голяма степен подкрепят мерките за подпомагане от ЕС в сравнение с вариант 0. Едва 29 % от тях обаче подкрепят задължителна рамка за ПУГМ в европейските градове (варианти 2 и 3). Подкрепата за незаконодателен подход бе изразена и на консултативните срещи със заинтересовани страни и членове на Комитета на регионите.

8. ПРЕДПОЧИТАН ВАРИАНТ

Въз основа на анализа на въздействието и съпоставката на вариантите се заключава, че предпочитаният вариант на политиката е 1Б (незадължителни препоръки относно ПУГМ с всеобхватни изисквания за рамката на политиката). Този вариант е с най-добри резултати по отношение на ефективността, ефикасността, съгласуваността и подкрепата от заинтересованите страни. Предимствата на незадължителните препоръки в сравнение с правния подход са многобройни. На градовете могат да се предоставят много по-подробни насоки, което ще доведе до по-голяма гъвкавост и подобрена ефективност. Освен това се очаква подкрепата от всички категории заинтересовани

страни да бъде по-голяма за доброволния вариант. Предвид голямото разнообразие на подходите към градската мобилност на равнище държава членка и сегашната ограничена достъпност на съпоставима информация и статистически данни незадължителните препоръки относно разработването и прилагането на ПУГМ в момента представляват оптимално решение към постигане на напредък.

9. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Службите на Комисията ще наблюдават прилагането и ефективността на настоящата инициатива чрез набор от инструменти, включително бъдещата европейска платформа за планове за устойчива градска мобилност. В периода до 2020 г. те ще оценяват въвеждането на интегрирани подходи към градската мобилност в Европейския съюз. Въз основа на тези елементи службите на Комисията ще преценят необходимостта от допълнителни действия.