

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 18.10.2007
COM(2007) 608 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

Към железопътна мрежа, ориентирана към товарните превози

{SEC(2007) 1322}
{SEC(2007) 1324}
{SEC(2007) 1325}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Към железопътна мрежа, ориентирана към товарните превози

1. КОНТЕКСТ

1.1 Малък пазарен дял, но и възможности за железопътните товарни превози

В периода от 1995 до 2005 г. товарните превози са отбелязали ръст от 2,8 % годишно, което е повече от ръста на БВП за същия период. Техниката на превозите (инфраструктура и превозни средства) се е развила чувствително, както и поведението на потребителите, които са все по-взискателни към превозвачите. Същевременно пазарният дял на железопътните товарни превози измежду всички видове превози постоянно намалява и се е стабилизирал на около 10 % от 2005 г.¹, което е най-ниското му ниво от 1945 г. насам (виж приложение I²).

Железопътните товарни превози изпитват днес някои затруднения, които отчасти обясняват неспособността им да увеличат своя пазарен дял. Тези затруднения са свързани основно с надеждността, свободните мощности, управлението на информацията, средната скорост и гъвкавостта.

Въпреки това изглежда, че се появяват нови възможности. Откакто бяха отворени за конкуренцията, железопътните товарни превози показват нова динамика в някои държави-членки, подкрепена конкретно от увеличаването на търговския обмен, пътните задръствания, високите цени на горивата и все по-голямата загриженост за опазване на околната среда. Превозът на контейнери и на дълги разстояния, сегменти, в които железниците имат реални предимства, непрекъснато нараства (виж приложения I и II).

1.2 Мерките, предприети от Общността

От около петнадесет години Европейската общност провежда политика за нова динамика в железниците по три основни направления:

- създаването на пазар на товарните превози в европейски мащаб беше осъществено чрез първия³ и втория⁴ железопътни пакети. Постепенното отваряне на пазара на железопътните товарни превози от януари 2007 г. беше съпътствано от реструктуриране на традиционните компании. Разходите за железопътни товарни

¹ ЕС-25, изразен в обем (тон-километри).

² Приложенията са събрани в работния документ на службите на Комисията „Приложение към съобщението „Към железопътна мрежа с приоритет в товарните превози“.

³ Директиви 2001/12, 2001/13 и 2001/14 от 26 февруари 2001 г. Виж доклада за изпълнението на 1-ви пакет – COM(2006)189 от 3 май 2006 г.

⁴ Директиви 2004/49/ЕО, 2004/50/ЕО, 2004/51/ЕО и Регламент 881/2004/ЕО от 29 април 2004 г.

превози намаляха с 2 % годишно между 2001 и 2004 г., а тарифите за този вид транспорт от своя страна бяха намалени с 3 % годишно за същия период⁵;

- развитието на техническата оперативна съвместимост и на общи правила за безопасност. Последните инициативи за европейско лицензиране на машинистите и предложението на Комисията от края на 2006 г. за кръстосаното приемане на подвижния състав се вписват в тази рамка;
- определянето на железопътна мрежа в рамките на Трансевропейската транспортна мрежа (RTE-T). За много железопътни проекти е осигурена финансова подкрепа чрез фондовете на RTE-T. Също така, в рамките на програмата RTE-T Комисията даде началото и насърчи развитието на Европейската система за управление на железопътния трафик (ERTMS), общата система за контрол, управление и сигнализация, която трябва да замести съществуващите национални системи. Европейската общност, чрез своята кохезионна политика, също значително подпомага финансово железопътния сектор.

Тези инициативи все още не са довели до желаните резултати. Държавите-членки трябва да довършат прилагането на европейското законодателство за железниците. Напредъкът в областта на оперативната съвместимост е бавен, а трудностите по границите не са премахнати. Вследствие на това, някои важни проблеми във връзка с качеството на железопътните товарни превози все още не са решени. Например, според UIRR едва 53 % от влаковете за комбиниран превоз⁶ са пристигнали навреме през 2006 г.⁷

Като цяло, анализът на резултатите от дейността на Общността сочи, че резултатите са по-добри на национално, отколкото на международно ниво. Инициативите на Европейския съюз все още не са довели до достатъчно намаляване на разпокъсаността на европейския пазар на железопътните превози.

1.3 Ориентацията на Общата политика по транспорта

Вдъхновена от целта за пренасочване от автомобилен към железопътен транспорт, Бялата книга по въпросите на европейската транспортна политика до 2010 г. предвиждаше създаването на „коридори с приоритет товарни превози“. Прегледът на тази Бяла книга от 2006 г. поставя ударението върху целта на Европейския съюз да развива интермодалността, т.е. „ефикасното ползване на различните видове транспорт независимо един от друг и комбинирано⁸“ и цитира проекта за насърчаване на „мрежа за железопътни товарни превози“ (виж приложение III).

Необходимостта от мерки за насърчаване на създаването на железопътна мрежа за товарни превози беше припомнена и в съобщението на Комисията от юни 2006 г.⁹,

⁵ Общност на европейските железници и инфраструктурни компании (CER), Бъдещето на железопътните товарни превози в Европа.

⁶ Комбинираният превоз съставлява близо 15 % от движението на железопътните товарни превози.

⁷ Международният съюз за комбиниран транспорт (UIRR) приема максимално допустимо закъснение от 30 минути.

⁸ Определението на интермодалността е посочено в междинния преглед на Бялата книга по въпросите на европейската транспортна политика.

⁹ COM (2006) 336 окончателен

„Логистиката на товарния транспорт в Европа – ключ към устойчива мобилност“. Създаването на такава мрежа се вписва още в процеса на създаване на единен пазар, посочен в Договора и в целите за икономически растеж и заетост от Лисабонската програма. Той ще допринесе и за политиката за устойчиво развитие, провеждана от европейските институции.

2. ЦЕЛИТЕ И ВАРИАНТИТЕ ЗА ЖЕЛЕЗОПЪТНА МРЕЖА, ОРИЕНТИРАНА КЪМ ТОВАРНИ ПРЕВОЗИ

2.1 Цел на настоящото съобщение: създаване на структурна европейска железопътна мрежа, като част от мрежата RTE-T, по която товарните превози да бъдат по-надеждни и ефикасни

Предвид непрекъснатото подобряване на ефективността на автомобилния транспорт, железопътните превози трябва да станат по-конкурентноспособни, особено по отношение на качеството. За клиентите на логистиката, качество означава преди всичко конкурентно време за доставка, надеждност на превоза на стоки и капацитет, отговарящ на нуждите. За постигане на тази цел трябва да се обединят няколко елемента, между които подход, обединяващ оперативни процедури и координирани процеси на цялата територия на Европейския съюз. Друг елемент е възможността за ползване на инфраструктурата.

Целта на настоящото съобщение е да насърчи създаването на структурна европейска железопътна мрежа, по която товарните превози ще могат да предложат по-високо качество на услугите, отколкото досега, по отношение на времето за доставка, надеждността и капацитета. Подобряването на услугите в тази мрежа би трябвало да окаже положително влияние върху всички сегменти на пазара на товарните превози, включително на отделни вагони. Тази цел е в продължение на инициативите на Комисията за повишаване на качеството на железопътните товарни превози в Европа. След отхвърлянето на предложението за регламент, което тя формулира в рамките на III железопътен пакет, тя се ангажира да наблюдава внимателно постигнатия напредък в тази област и да предложи евентуално нови мерки за подкрепа и насърчаване на усилията на сектора в тази област.

Тези мрежа може да се предвиди като се вземат за основа наличните европейски мрежи, между които мрежата за товарни превози, описана в Директива 2001/12/ЕО и коридорите, определени като приоритетни за разгръщането на ERTMS или определени в рамките на европейските изследователски проекти (Eufranet, Trend, Reorient и New Opera). Следващата илюстрация дава първоначална представа за коридорите, които биха могли да бъдат включени в тази мрежа.



INDICATIVE SCOPE for a RAIL FREIGHT-ORIENTED NETWORK



Rail freight-oriented network

Railway Trans-European Network as defined in Decision 884/2004

Third countries

Cartography: DG TREN - 26/07/2007
© EuroGeographics 2001 for the administrative boundaries

2.2 Текущите инициативи за създаване на европейска железопътна мрежа, ориентирана към товарните превози

Операторите от сектора и държавите-членки, понякога насърчавани от Комисията, вече са предприели редица действия във връзка с развитието на международни железопътни оси, които осигуряват на товарните превози добри условия за движение или подобряват координацията между управителите на инфраструктури по отношение на планирането на инвестициите или подобряването на управлението на международните товарни превози.

Измежду тези инициативи, за отбелязване са следните (виж приложение IV):

- развитието на оперативната съвместимост, особено чрез Техническата спецификация за оперативна съвместимост при операции и управление на движението STI OPE и разгръщането на Техническата спецификация за оперативна съвместимост на телематичните приложения в товарните превози STI TAF¹⁰, която служи за подобряване на управлението на информацията за движението на влаковете в целия континент;
- създаването на Europtirails¹¹, която дава на потребителите информация в реално време за положението на влаковете и евентуалните закъснения в няколко държави-членки;
- създаването на RailNetEurope¹² (RNE), която предлага на своите клиенти международни коридори и е полезен инструмент за координиране на повечето управители на инфраструктури;
- изграждането на важни инфраструктури от мрежата RTE-T, като „Betuwe line“;
- създаването от държавите-членки и управителите на инфраструктури на структури от коридори в рамките на разработването на ERTMS по шестте европейски оси¹³ от значение за товарните превози. Тази инициатива, основана на писмо за намерение за всеки коридор, подписано на ниво министри, се подкрепя от европейски координатор, упълномощен от Комисията. Основните мерки, предложени в настоящото съобщение, са вдъхновени от този опит.

Всички тези дейности ефикасно допринасят, заедно с програмата RTE-T, за изграждането на европейска железопътна мрежа за товарни превози. Комисията желае да ги подкрепи, да насърчи разпространението им и да ги допълни.

¹⁰ STI TAF и планът за нейното разгръщане целят да се разработят съвместими системи за управление на информацията относно движението на железопътните товарни превози.

¹¹ Europtirails е софтуер, разработен с подкрепата на Общността от група управители на инфраструктури. Той им позволява да следят в реално време движението на международните влакове.

¹² RNE е структура, създадена по инициатива на управители на инфраструктури, която предлага „готови“ международни коридори и предлага на операторите едно гише за разпределянето на международните коридори.

¹³ Шестте коридора ERTMS: А (Ротердам-Генуа), В (Стокхолм-Неапол), С (Антверпен-Базел-Лион), D (Валенсия-Лион-Любляна-Будапеща), Е (Дрезден-Прага-Будапеща), F (Дуйсбург-Берлин-Варшава).

2.3 Одобреният вариант: въвеждане на нови мерки за създаване на мрежа за товарни превози

Във връзка със създаването на европейска железопътна мрежа за товарни превози бяха проучени няколко варианта: да се оставят операторите от сектора и държавите-членки да действат без друг подтик от Общността; да се въведе поредица от нови мерки с цел създаване на мрежа за товарни превози, съставена от секции за товарни превози и други – за смесени пътнически и товарни превози; стартиране на специфична програма, която да доведе до създаването на европейска железопътна мрежа за товарни превози.

Последният вариант се счита за най-ефикасно решение с оглед постигане на посочените по-горе цели на Комисията. Все пак, той може да се окаже прекалено мащабен, скъп и осъществим само в дългосрочен план. Предвид равностметката от вече предприетите действия, първият вариант – запазване на статуквото в Общността, изглежда недостатъчен.

Вторият вариант, който включва инициативи, целящи конкретно да ускорят координацията между управители на инфраструктури от различни държави-членки, да насърчи и подпомогне създаването на коридорите, би дал в средносрочен план разумно решение за постигане на определените цели. При него ще трябва да се допълнят текущите инициативи със законодателни, финансови и политически действия. Необходимите финансови средства също са по-малко от тези за изграждане на специализирана мрежа. Все пак, не се подценява необходимостта от определяне на възможните източници на финансиране. В дългосрочен план, тази дейност би могла да доведе до създаването на железопътна мрежа, която да е частично, и дори изцяло, ориентирана към товарните превози.

3. ИЗГРАЖДАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКА ЖЕЛЕЗОПЪТНА МРЕЖА, ОРИЕНТИРАНА КЪМ ТОВАРНИ ПРЕВОЗИ: ПРЕДЛОЖЕНИТЕ ДЕЙСТВИЯ

Разработването на международните коридори е един от възможните подходи за реализиране на европейска мрежа за товарни превози. Той би допълнил започнатото разгръщане на ERTMS, като се съсредоточи върху проблемите в управлението и експлоатацията. Определените коридори ще свържат правилно оразмерената инфраструктура с въвеждането на мерки за тяхното управление и експлоатация. Определянето и изграждането изискват действия както от страна на управителите на инфраструктури, така и от страна на държавите-членки и от Общността. Предвижда се всеки коридор да има структура, която да отговаря за неговото управление, за насочването на капацитета на инфраструктурата, координирано управление на капацитета на инфраструктурите в полза на товарните превози, като по принцип се отдава предимство на товарните превози при смущения, за подобряване на достъпа до спомагателни железопътни услуги и измерване на качеството на обслужване (виж и приложение V, където са уточнени въпросите и целите, определени на този етап за всяка от засегнатите по-долу теми). На този етап Комисията предвижда да включи някои законови разпоредби, посочени в тази програма за действия, в своето предложение за преразглеждане на I железопътен пакет, планирано за 2008 г.

3.1 Създаване на коридор за товарни превози

Разпокъсаното управление на инфраструктурите, ръководено от логика на национално ниво, ограничава ефективността на финансовите инвестиции и оперативното управление на международното движение. Инициативите, предприети в рамките на програмата RTE-T, и разгръщането на ERTMS заслужават да бъдат продължени и допълнени. Идеята за структури на коридорите под ръководството на държавите-членки и управителите на инфраструктури ще позволи да се координира много по-задълбочено, отколкото досега, оперативното ръководство на инфраструктурата, включително по отношение на ценообразуването, движението на влаковете и определянето на необходимостта от инвестиции. Тези структури ще допринесат за оптимизирането на използването на финансовите ресурси, предназначени за инвестиции, за опростяването на административните и технически процедури по границите, за по-добра непрекъснатост на обслужването от инфраструктурата между пресичаните държави-членки и, като цяло, за предлагане на опростен достъп на операторите на международни железопътни товарни превози.

Комисията ще предложи правно определение за структура на коридор за товарни превози, в което ще бъдат уточнени основните правила за такъв вид коридори.

Тя ще насърчи държавите-членки и управителите на инфраструктури да създават международни коридори за товарни превози. Всяка държава-членка ще трябва да участва в поне една структура на коридор през 2012 г.

Тя ще проучи възможните източници за финансиране на дейността на структурите на коридорите в рамките на съществуващите програми.

3.2 Измерване на качеството на обслужване на коридорите

Оказва се, че качеството остава слабо място на железопътните товарни превози, чиито клиенти искат повече ангажираност и прозрачност в тази област. Комисията счита, че обслужването в европейската железопътна мрежа за товарни превози трябва да бъде с образцово качество. Подобряването на качеството на услугите в тази европейска мрежа би трябвало да окаже положително влияние върху железопътните товарни превози като цяло. В крайна сметка, качеството на обслужване на коридорите за товарни превози би могло да стане пример за този сектор в Европа.

Комисията ще предложи, след извършване на оценка на въздействието, законодателна мярка във връзка с публикуването на показатели за качество.

Като цяло, тя ще продължи да насърчава всички мерки, насочени към подобряването на прозрачността на информацията в областта на качеството на услугите в товарните превози.

Тя ще публикува доклад за мерките, предприети от железопътните оператори за подобряване на качеството на обслужване на товарните превози до 2008 г.

3.3 Възможности на инфраструктурата на коридорите

Някои отсечки понастоящем са натоварени, основно в централните части на Европейския съюз, по главните оси за товарни превози. Различните проучвания за

прогнозиране на железопътното движение в Европа показват, че ще се появят допълнителни участъци с недостатъчен капацитет, които ще станат много проблемни към 2020 г. Ако не се води усилена борба с това явление, то може да се засили още повече по коридорите за товарни превози. Освен това, конкурентоспособността на товарните превози може да се повиши чрез увеличаване на обемите, които могат да се превозват от всеки влак. Това предполага повишаване на възможностите за натоварване на инфраструктурата по отношение на дължина на влаковете, габарити, натоварване на ос и максимална скорост. Тези елементи показват, че е необходимо да се направят координирани и добре насочени инвестиции в коридорите за товарни превози, за да бъде движението колкото може по-свободно и железниците да бъдат конкурентноспособни.

Комисията ще изиска от структурите на коридорите да изработят план за инвестиции с цел премахване на участъците с недостатъчен капацитет и хармонизиране и подобряване на възможностите за натоварване на инфраструктурата по отношение на дължина на влаковете и габарити.

Тя ще проучи възможността за вкарване на техническите характеристики, на които трябва да отговарят коридорите за товарни превози в законодателната рамка на Общността.

Тя ще разгледа възможните източници на финансиране на тези инвестиции в рамките на съществуващите програми.

3.4 Разпределяне на коловозите: повече координация и приоритет за международните товарни превози

В момента разпределянето на коридорите се извършва от съответния управител на инфраструктура по правила, които са различни в държавите-членки. Разликите могат да са в процедурите за този вид разпределяне или в приоритета на товарните пред другите видове превози. Изглежда целесъобразно да се хармонизират правилата за разпределяне на коловозите по цялата дължина на коридора, и за да бъде той наистина отделен за товарни превози, да се организира разпределението на неговия капацитет така, че товарните превози, особено международните, да се извършват по качествени и надеждни коловози. Това може например да означава общо планиране на разпределението на капацитетите между всички управители в коридора, при което да се имат предвид местните и национални ограничения пред пътническите превози, като същевременно се оптимизира управлението на тези капацитети благодарение на подобрената международна координация. Освен това, за да се станат железопътните товарни превози по-привлекателни за клиентите, може да се разреши на други оператори извън железниците да искат коловози в мрежата за товарни превози. Законодателството на Общността вече включва мерки, засягащи тези въпроси. Целесъобразно е те да бъдат уточнени и подобрени, за да се стимулира повече координацията между управители на инфраструктури и да се подобри управлението на международното движение.

Комисията ще предложи допълнителни законови разпоредби за международното разпределение на коловозите и предимството, което се осигурява на международните товарни превози.

Тя ще предложи да се даде възможност на упълномощените кандидати да искат коловози в цялата мрежа за товарни превози.

Тя ще насърчи управителите на инфраструктури да предлагат повече качествени международни коловози и да задълбочат започнатата работа в рамките на *RailNetEurope*

Тя ще изясни компетенциите на регулаторните органи по международното движение и ще насърчи развитието на сътрудничеството между тях.

3.5 Правила за предимство при смущения в движението

Някои точки в мрежата, определена в раздел 2, са постоянно заети. Други могат да се наситят в следващите години. Целесъобразно е за осите, които се декларират с приоритет към товарните превози, да се уточни действащото законодателство в областта на предимствата на различните видове превози при смущения по линията. Железопътните товарни превози не могат действително да подобрят своята работа и качество, ако са ограничени от трудностите, които понякога могат да предизвикат другите видове превози, особено в близост до големите градове. За да успеят, те трябва наистина да разполагат с по-надеждни коловози. За целта, правилата за предимство по коридорите за товарни превози трябва да са по-добре хармонизирани.

Комисията ще предложи да се подобрят действащите нормативни разпоредби за предимството на международните товарни превози при смущения в мрежата.

Тя ще изиска от заинтересованите структури на коридорите и управители на инфраструктури да хармонизират правилата за предимство в цялата инфраструктура, за която отговарят.

3.6 Спомагателни железопътни услуги (особено терминали и разпределителни гари)

Спомагателните железопътни услуги, преди всичко терминалите и разпределителните гари, са основни звена в съвременната производствена верига на железопътните товарни превози. Затова е целесъобразно да се допълнят мерките за координация и подобряване на експлоатацията на коридорите за товарни превози с инициативи за развитие на капацитета на терминалите и разпределителните гари в мрежата за товарни превози. Това развитие предполага две неща: насърчаване на инвестициите за увеличаване на капацитета на терминалите и разпределителните гари, повече прозрачност и улеснен достъп до тях за всички железопътни оператори, които ползват коридорите. Също така, трябва да се обърне особено внимание на достъпа до железопътните инфраструктури в пристанищата и на тяхното управление.

Комисията ще прикани структурите на коридорите и управителите на инфраструктури да изградят, заедно със заинтересованите лица, ефикасна и адаптирана мрежа от терминали и разпределителни гари.

Тя ще проучи възможните източници на финансиране за развитието на този вид инфраструктура в рамките на съществуващите програми.

Тя ще обсъди възможността за допълване на действащото законодателство, за да се подобри прозрачността и да се улесни достъпа до спомагателни железопътни услуги.

4. КОНТРОЛ НАД ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДЛОЖЕНИТЕ МЕРКИ

Всички тези мерки ще бъдат предмет на разглеждане в рамките на структурно обсъждане под формата на стратегическа група например с представители на държавите-членки, на управителите на инфраструктури и на потребителите на железопътната инфраструктура. Тази група ще бъде упълномощена конкретно да определи коридорите и техните характеристики, да уточни законодателните и оперативните мерки, които трябва да се предприемат и да определи компетенциите и отговорностите на структурите на коридорите. Тази работа трябва да приключи до края на първото полугодие на 2008 г.

Работата по разгръщане на ERTMS по европейските железопътни оси с приоритет на товарните превози ще продължи, насърчавана от европейския координатор успоредно и като допълнение към инициативите, предложени в настоящото съобщение.

Следва да се отбележи, че настоящото съобщение се вписва в работна програма на Комисията, която включва различни действия, някои от които допринасят повече или по-малко пряко за създаването на европейска мрежа за товарни превози. Измежду тях за отбелязване са:

- законодателното предложение за кръстосано приемане на подвижния състав;
- инициативата за намаляване на шума от железниците;
- обсъждането на подписването на многогодишни договори между управителите на инфраструктури и държавите-членки;
- съобщението относно план за действие във връзка с логистиката в Европа;
- съобщението относно Схемата за наблюдение на железопътния пазар (Rail Market Monitoring Scheme — RMMS);
- съставянето на европейски план за разгръщане на ERTMS;
- изграждането на мрежата RTE-T, включваща приоритетни проекти, определени с Решение 884/2004/ЕО;
- текущата работа по интернализация на външните разходи.

Тъй като много от предложените мерки изискват инициатива от държавите-членки и от всички заинтересовани страни в железопътния сектор, успехът на предложения план за действие зависи от присъединяването на последните към проекта за създаване на мрежа за товарни превози и активното им участие в неговото изпълнение. Освен това, той изисква да се продължат започнатите действия, особено в областта на развитието на техническата оперативна съвместимост и опростяването на административните и технически дейности по границите между държавите-членки. Накрая, инициативите, предприети от държавите-членки, регионите или други обществени организации или

частни лица за развитието на железопътните товарни превози на регионално или местно ниво, трябва да допълнят дейността на Общността за създаване на структурна европейска железопътна мрежа.