

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 11.12.2008  
SEC(2008) 3029

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**Придружителен документ към**

**Предложение за  
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА  
относно европейска железопътна мрежа за конкурентоспособен товарен превоз**

**РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

{COM(2008) 852 окончателен}  
{SEC(2008) 3028}

# РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

## Придружителен документ към

### Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА относно европейска железопътна мрежа за конкурентоспособен товарен превоз

## РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

### 1. ОРГАНИЗИРАНЕ И ПЛАНИРАНЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Настоящата оценка на въздействието обхваща последващите действия във връзка с приетото на 18 октомври 2007 г. от Комисията съобщение „Към железопътна мрежа, ориентирана към товарните превози”<sup>1</sup>. Тя беше осъществена със сътрудничеството на външен консултант.

Бяха проведени няколко допитвания: първоначално – през 2006 г. в подкрепа на приетото през октомври 2007 г. съобщение, посрещнато благосклонно от сектора, както и от Парламента и от Съвета; след това – от януари до юни 2008 г. посредством група експерти, представляващи заинтересовани от тази инициатива страни от различни държави-членки; накрая – през юни и юли 2008 г., съгласно правилата на Комисията, беше лансирано обществено допитване.

### 2. ЗАЩО Е НЕОБХОДИМО ДЕЙСТВИЕ ЗА СЪЗДАВАНЕТО НА ЖЕЛЕЗОПЪТНА МРЕЖА ЗА КОНКУРЕНТОСПОСОБЕН ТОВАРЕН ПРЕВОЗ?

Железопътният товарен превоз се намира в затруднено положение от близо тридесет години поради различни фактори: промени в промишления отрасъл, развитие на магистралите, нови логистични изисквания на предприятията. В отговор на тези трудности, Общността предприе активна политика на рединамизиране на железопътно-транспортния сектор, основано, от една страна, на постепенното либерализиране на транспортните услуги (в сила за услугите в областта на железопътния товарен превоз от 1 януари 2007 г.), а от друга – на изграждането на оперативна съвместимост на железопътните системи.

Слабият напредък на железопътния товарен превоз до настоящия момент се дължи на няколко фактора, сред които са: бавното развитие на конкуренцията и оперативната съвместимост, липсата на капацитет под формата на качествени и надеждни инфраструктури, предназначени за международния железопътен товарен превоз.

---

<sup>1</sup> COM(2007) 608.

В действащото общностно законодателство и в частност в Директива 2001/14/ЕО за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност се съдържат серия разпоредби във връзка със сътрудничеството между националните управители на инфраструктура (УИ) за улесняване на международния товарен превоз, при това по начина, по който този вид трафик трябва да бъде третиран при предоставянето на влакови маршрути. Недостатъчно ясни, тези разпоредби изглеждат недостатъчни.

Най-чувствителните въпроси, възникващи и във връзка с инфраструктурния капацитет за железопътния товарен превоз и по-специално в международен план, са: слабото сътрудничество както по отношение на инвестициите, така и при оперативното управление на инфраструктурите, което може да доведе до прекъсване по границите; липсата на координация между железопътната инфраструктура и терминалите в широкия смисъл на понятието (в пристанищата, във вътрешността на сушата или на разпределителните гари); необходимостта от по-голяма прозрачност на предназначената за ползвателите на инфраструктурата информация; често подчинената позиция на превоза на товари спрямо превоза на пътници при управлението на трафика по линии със смесено движение и при инвестиционния избор.

Ако не бъде взета никаква нова мярка, съществува опасност гореизложените трудности да се увеличат, като попречат на железопътно-транспортния сектор да задоволи подходящо нуждата от мобилност на стоките.

### **3. ЦЕЛИ**

Целта на Комисията е да подобри обслужването, предоставяно на операторите на международния железопътен товарен превоз от страна на управителите на инфраструктура, като разшири, засили и/или допълни предприетите инициативи с оглед постигането на съставена от коридори международна железопътна мрежа за конкурентоспособен товарен превоз.

Разглежданата в настоящата оценка инициатива отговаря на целите за растеж на Лисабонската стратегия и се вписва напълно както в насоките, определени от Комисията в нейната Бяла книга за транспорта до 2010 г., така и в публикувания през 2006 г. междинен преглед на стратегията. Тя представлява и принос към целите за устойчиво развитие на Съюза.

Освен това, няколко инициативи са допринесли или допринасят за създаването на такива коридори: първият железопътен пакет (Директиви 2001/14/ЕО и 2001/12/ЕО), програмата „Трансевропейска транспортна мрежа”, сътрудничеството между отделни държави-членки и УИ при коридорите в рамките на ERTMS, разгръщането на Техническите изисквания във връзка с оперативно съвместимото прилагане на електронния обмен на данни в областта на железопътния товарен превоз (TAF TSI).

В тази връзка, Комисията възнамерява да действа в четири насоки, които дават отговор на основните проблеми: усъвършенстване на сътрудничеството между УИ; подобряване на условията за достъп до инфраструктурите; осигуряване на адекватен приоритет на товарните влакове; усъвършенстване на интегрираността (интермодалността) по протежение на коридорите.

#### **4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА**

За развитието на тази мрежа, Комисията оцени три възможни стратегии в рамките на приетото през октомври 2007 г. съобщение<sup>2</sup>: неприбягване до нова инициатива; създаване на мрежа за конкурентоспособен товарен превоз; изграждане на мрежа, предназначена за товарния превоз. Заключениета на Комисията бяха, че създаването на мрежа за конкурентоспособен товарен превоз е най-подходящото решение. Неговото осъществяване не трябва обаче да възпрепятства изграждането в по-дългосрочна перспектива на мрежа, предназначена за товарния превоз.

Настоящата оценка на въздействието обхваща създаването на мрежа, за което бяха разгледани три варианта на политика:

- вариант А (запазване на съществуващото положение): референтен сценарий, в случай че не бъде предприето никакво ново действие, а вече предприетите действия (програма „Трансевропейска транспортна мрежа”, политика в подкрепа на оперативната съвместимост) продължат. От друга страна, планираните, но все още неосъществени на практика, действия (в частност изменението на първия железопътен пакет и привеждането в действие на стратегията за преобразуването на външните разходи във вътрешни) не са взети предвид;
- вариант Б (инициативи за политика): разширяване на инициативата ERTMS и по отношение на други коридори; разпространяване на най-добрите практики; систематично проверяване на прилагането на действащото законодателство (в частност във връзка с международното сътрудничество и създаването на схеми за ефикасност); насърчаване на държавите-членки и УИ да си сътрудничат по-тясно и да създават коридори на доброволен принцип;
- вариант В (засилване на законодателната рамка): предлагане на допълнение към действащото законодателство, което да наложи сътрудничество между държавите-членки и УИ по поне един коридор на държава-членка преди 2013 г.; по този коридор железопътният товарен превоз би се ползвал с достатъчен приоритет и конкуренцията между операторите би била улеснена; това законодателно допълнение ще се прилага към мрежа от коридори.

#### **5. МЕТОДОЛОГИЧНИ ЕЛЕМЕНТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

Комисията избра да оцени въздействието върху коридори А (Ротердам-Генуа) и Е (Дрезден-Будапеща), които в географско изражение са допълващи се (ориентирани север-юг/изток-запад; разположени в различни зони на ЕС), както и по отношение на излазите (морски/земен; гъстонаселени/негъстонаселени зони), реално измерение на

---

<sup>2</sup> Вж. Оценка на въздействието SEC (2007) 1322.

трафика (интензивност; разпределение между превоза на товари и превоза на пътници/международния товарен превоз и в национален мащаб), както и зрял етап на сътрудничеството между отделните национални участници<sup>3</sup>.

Получените за тези два коридора резултати бяха екстраполирани за мрежата ERIM<sup>4</sup>, която обединява най-натоварените отрязъци от гледна точка на превоза на товари (тази мрежа обхваща 20% от европейските линии, по които се движат 56% от всички тонкилометри).

За всеки коридор, посредством модела „Transtools” първоначално беше оценено оперативното въздействие, а после и социалното въз основа на общи хипотези и получените по отношение на оперативното въздействие резултати<sup>5</sup>.

За преминаването от оценка на оперативното към оценка на социалното въздействие, получените при оценката на оперативното въздействие резултати бяха за всеки коридор изразени във „фактори на изменение”, от една страна, на разходите и търговската скорост на железопътния товарен превоз, а от друга – на търговската скорост на железопътния пътнически превоз. Тези фактори на изменение бяха след това включени към необходимите за използването на „Transtools” данни.

## **6. КОЛИЧЕСТВЕН АНАЛИЗ НА КОРИДОРИ А И Е**

В количествено отношение, основното предимство на вариант Б би представлявала значима гъвкавост при определянето и прилагането на мерките, необходими за осъществяването на желаня напредък. В този контекст УИ и държавите-членки биха могли да приспособят в най-голяма степен интервенциите си в зависимост от конкретните изисквания. От друга страна, при вариант Б степента на риск във връзка с ефективното прилагане на планираните мерки и хетерогенността на отделните коридори както в техническо, така и в организационно и свързано с темпа на напредък отношение, е много висока.

Вариант В от своя страна би представлявал по-строга рамка, но с предимствата операторите на железопътен товарен превоз да притежават по-добра видимост по отношение на развитието на коридорите, изграждането на мрежата на железопътен товарен превоз да е по-координирано, както и управлението на смесеното движение по инфраструктурите да претърпи реални изменения.

## **7. КАЧЕСТВЕН АНАЛИЗ**

Качественият анализ на въздействието откроява напредък по отношение на намаляване на времето на чакане на границите и терминалите, по-големи железопътно-транспортни единични разходи при вариант В сравнение с вариант Б, както по коридор А, така и по коридор Е. Генерираните от по-тясното сътрудничество между УИ административни

---

<sup>3</sup> Вж. в приложение 7 основните данни относно коридорите в рамките на ERTMS.

<sup>4</sup> ERIM е пилотен проект на Международния съюз на железниците. Вж. в приложение 8 картата на мрежата ERIM.

<sup>5</sup> В приложенията оперативното въздействие е наречено „въздействие на микроравнище”, а социалното – „въздействие на макроравнище”.

разходи биха били частично компенсирани от намаляването на административните разходи при железопътно-транспортните предприятия.

В парично изражение, общото оперативно и социално въздействие за цялата мрежа ERIM предоставя следните резултати (числата в таблицата изразяват измененията спрямо вариант А в млн. EUR):

	Разходи/ползи	Вариант Б	Вариант В
		Нетна настояща стойност (ННС) (млн. EUR)	Нетна настояща стойност (ННС) (млн. EUR)
Техническо хармонизиране на инфраструктурата	Инвестиции за удължаване на резервните коловози	-3.219,6	-3.219,6
	Намаляване на разходите за железопътния товарен превоз	2.409,9	2.409,9
	Намаляване на времето на чакане на границите	4.941,4	6.532,7
Правила за предоставяне на влакови маршрути и управление на движението	<i>Допълнителен капацитет за товарните влакове</i>	-	1.209,3
	Намаляване на (предвидената и непредвидената) продължителност на маршрута при товарните влакове	-	854,2
	Увеличаване на (предвидената и непредвидената) продължителност на маршрута при пътническите влакове	-	-473,8
	Увеличаване на таксите за железопътния товарен превоз	-	-263
Терминали	Инвестиции за удължаване на коловозите за прехвърляне	-322	-322
	Намаляване на разходите за композиране на влаковете	221,9	221,9
	Съкращаване на времето на прехвърляне	1.160,3	1.160,3
	Намаляване на времето на чакане	-	3.770,9
Административни разходи	Допълнителни административни разходи	5,9	-0,8
Обща актуализирана нетна стойност на оперативно равнище (без допълнителен капацитет)		5.197,8	10.670,7
Обща актуализирана нетна стойност на оперативно равнище (с допълнителен капацитет)			11.880
Икономическо въздействие	Намаляване на разходите за превода	3.806,9	5.604,3
Въздействие върху околната среда	Избегнати външни разходи	58.050,5	86.567,3
	<i>Избегнати разходи поради задръствания</i>	303.912,3	455.298,9

	Разходи/ползи	Вариант Б	Вариант В
		Нетна настояща стойност (ННС) (млн. EUR)	Нетна настояща стойност (ННС) (млн. EUR)
Обща актуализирана нетна стойност в социален план (без допълнителен капацитет)		61.857,4	92.171,6
Обща актуализирана нетна стойност в социален план (с допълнителен капацитет)		365.769,7	547.470,5

## 8. СТЕПЕН НА ЧУВСТВИТЕЛНОСТ И РИСКОВЕ

За анализа на степента на оперативна чувствителност беше избран един вариант А, положителен като техническо хармонизиране и управление на терминалите. Заключение от него е, че вариант В би имал в значителна степен положително въздействие, дори при положение, че референтният сценарий е по-оптимистичен.

При анализа на социалното въздействие беше тествана степента на чувствителност на резултатите към колебанията на пътно-транспортните товарни разходи (поради по-голямо увеличение на цените на петрола, по-добро преобразуване на външните разходи във вътрешни или използването на по-дълги и по-тежки превозни средства). Оказа се, че чувствителност към колебанията на пътно-транспортните разходи се наблюдава в най-висока степен при вариант А, а в най-ниска – при вариант В. От друга страна, степента на чувствителност към използването на по-големи и по-тежки пътно-транспортни средства и при трите варианта е еднаква.

Основната опасност при ефективното прилагане на вариант Б е липсата на гаранции по отношение на резултатите в някои сектори на политика, за които задълженията изглеждат почти непреодолими (това важи в особено голяма степен за секторите, свързани с приоритет на железопътния товарен превоз).

При вариант В основният риск е намеренията на отделните участници да бъдат твърде ограничени или неравностойни; другият основен риск се състои в „политическата” чувствителност във връзка с предоставения на железопътния товарен превоз приоритет и потенциално по-малко благоприятното спрямо настоящия момент третиране на железопътния пътнически превоз.

## 9. МНОГОКРИТЕРИАЛЕН СИНТЕЗ – ИЗБРАН ВАРИАНТ НА ПОЛИТИКА

В таблицата по-долу е представена многокритериална оценка на качеството на удовлетворяване от страна на трите варианта на политика на отделните конкретни и общи цели.



		Вариант А Запазване на съществува щото положение	Вариант Б Инициативи за политика	Вариант В Законодате лна инициатива
<b>СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ</b>	Подобряване на сътрудничеството между управителите на инфраструктура	+	+	++
	Подобряване на условията за достъп до инфраструктурите	0	0	+
	Осигуряване на адекватен приоритет на товарните влакове	--	-	+
	Усъвършенстване на интегрираността по протежение на коридорите	+	+	++
<b>ОБЩИ ЦЕЛИ</b>	Икономическо въздействие	0	+	++
	Въздействие върху околната среда	-	+	+
	Социално въздействие	0	0	-

Легенда: ++: изключително положително въздействие; ++: положително въздействие; 0: без особено въздействие; -: отрицателно въздействие; --: изключително отрицателно въздействие.

Получените резултати във връзка с оперативното въздействие показват положителния му, дори в значителна степен, характер при варианти Б и В, както в качествено, така и в количествено изражение. Те обаче са с различно измерение. Доколкото вариант Б представлява подход, основан на добрата воля, свързаните с прилагането му рискове изглеждат по-значими, отколкото тези при вариант В. Освен това, предвидените при вариант В разпоредби относно терминалите и приоритетността на железопътния товарен превоз генерират най-много ползи (те значително спомагат за разликата в НСС между двата варианта – 5,1 млрд. EUR при вариант В спрямо 10,6 млрд. EUR при вариант В по мрежата ERIM), като освен това при вариант В съществува реална опасност те да не бъдат приложени.

Получените резултати във връзка със социалното въздействие също показват положителния му характер. Освен това, общото социално въздействие при вариант В е по-положително, отколкото при вариант Б. Това е особено валидно за коридор Е, за който социалното въздействие на вариант Б би било почти нулево, докато това на вариант В би представлявало НСС в размер на 5,5 млрд. EUR.

Може да се счита, че качествените резултати са достатъчно положителни, за да бъде избран вариант В и следователно да бъде предприето законодателно действие на общностно равнище, което се потвърждава и от проведените в рамките на настоящата оценка допитвания.

Важно е накрая да се посочи и фактът, че общественото допитване позволи да се установи широка подкрепа за предложенията на Комисията във връзка с варианти Б и

В. За повечето сектори на политика<sup>6</sup>, респондентите смятаха, че предложенията ще имат над 80% положително или леко положително въздействие. Особено добре бяха приети предложенията във връзка с терминалите. Настоящите управленски структури бяха счестени от 69% от респондентите за недостатъчни. Те, следователно, трябва да бъдат подобрили. За повече от 80% от изразилите мнение, предложенията за по-благоприятни по отношение на железопътния товарен превоз правила за предоставяне на влакови маршрути се очаква да имат положително или леко положително въздействие.

Предвид тези елементи, Комисията приема вариант В за приоритетен. Елементи от вариант Б биха могли да бъдат приложени за изготвянето, придружаването и при необходимост – за обогатяването и подкрепянето на една законодателна инициатива.

За избор на коридори и управление на железопътната мрежа за конкурентоспособен товарен превоз, най-балансиран изглежда утвърдението от Комисията предвид предварително определените критерии подход, според който държавите-членки предлагат създаването на коридори. Той би трябвало да позволи развитието на мрежата на общностно равнище да притежава достатъчен капацитет, както и висока степен на осъществимост в политически аспект. С него ще бъде също така възможно осигуряването на съгласуваност между мрежата за конкурентоспособен товарен превоз и мрежите по програмата „Трансевропейска транспортна мрежа” (трансевропейска транспортна мрежа, приоритетни проекти, коридори в рамките на ERTMS) с оглед гарантирането на добрата проследяемост на политиката на Общността в областта на европейската железопътна инфраструктура, както и на възможността развитието на европейската железопътна мрежа за конкурентоспособен товарен превоз да се ползва от финансова подкрепа на Общността в рамките на тази програма.

## 10. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Комисията ще представи предложение за регламент относно създаването на мрежа за конкурентоспособен товарен превоз (вариант В) преди края на 2008 г. Този законодателен инструмент беше предпочетен пред една директива, тъй като позволява разпоредбите и задълженията да бъдат отправени към заинтересованите страни от сектора и държавите-членки, по-бързо прилагане от това на транспонирана в националното законодателство директива, както и хомогенност на предприятиите от двете страни на границата мерки. Комисията ще го подкрепи с инициативи за политика с цел да се напредне възможно най-бързо в тази област и да се подготви прилагането на регламента.

Предпочетеният подход е изграждането на международни коридори. Оценката на въздействието върху Общността ще бъде извършена посредством мониторинг както на създаването на тези коридори и съдържанието им, така и на качеството и капацитета на обслужването на международния железопътен товарен превоз. Особено внимание ще бъде обърнато на въздействието върху рационализирането на инвестициите, връзките между оператори и управители на инфраструктура, управлението на текущо възникващите проблеми и пътническия превоз по тези коридори.

---

<sup>6</sup> 91 % от изразилите мнение считат, че предложените политики ще имат положително въздействие (или леко положително за над 75% от изразилите мнение).

За осигуряването на този мониторинг, Комисията ще предложи да се създаде група от управителите на инфраструктура. Тя ще предложи и да се прибегне до Комитет за утвърждаване на посоките на коридорите и постигането на съгласуваност между тях.