



ОБЩА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ТРАНСПОРТА: ПРЕГЛЕД

Транспортната политика е част от общите политики на ЕС от повече от 30 години. Успоредно с отварянето на транспортните пазари за конкуренцията и създаването на трансевропейските транспортни мрежи, темата за „устойчивата мобилност“ ще придобива все по-голямо значение, по-специално в контекста на постоянното нарастване на емисиите на парникови газове от сектора, които застрашават целите на Европейския съюз в областта на климата.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ И ЦЕЛИ

Правното основание е член 4, параграф 2, буква ж) и дял VI от ДФЕС. Още в [Договора от Рим](#) държавите членки подчертаха значението на общата транспортна политика, посвещавайки ѝ отделен договорен дял. По този начин транспортът се превърна в една от първите общи политики на Общността. Първоначално приоритетите се съсредоточаваха върху изграждането на общ транспортен пазар, който позволява свобода на предоставянето на услуги и отварянето на транспортните пазари. Тази цел беше постигната в голяма степен, тъй като дори националните железопътни пазари бяха постепенно открити за конкуренцията. В хода на отварянето на транспортните пазари става дума същевременно и за създаването на условия за лоялна конкуренция както за отделните видове транспорт, така и връзките между тях. Ето защо хармонизацията придобива все по-голямо значение и понастоящем обхваща правните, нормативни и административни разпоредби на държавите членки, както и техническите, социалните и данъчните рамкови условия, в които се предоставят съответните транспортни услуги. Обемът на превозите както на товари, така и на хора, нараства в резултат на пълното изграждане на европейския вътрешен пазар, премахването на вътрешните граници, спада в цените на транспортните услуги вследствие либерализирането и отварянето на транспортните пазари, както и на промените в системата на производство и управлението на складовете. Успешният икономическа гледна точка и динамичен транспортен сектор, обаче, е изправен във все по-голяма степен пред сериозни социални и екологични ограничения. Поради това моделът на „устойчивата мобилност“ придобива все по-голямо значение.

Въпреки всички усилия европейската транспортна политика все още е изправена пред много предизвикателства, свързани с устойчивостта. Транспортният сектор е отговорен за около една четвърт от общите емисии на парникови газове



(ПГ), генерирани от човешката дейност, в ЕС. Освен това, транспортът е единственият сектор в ЕС, в който емисиите на парникови газове са се увеличили от 1990 г. насам. Поради това в Бялата книга от 2011 г., озаглавена „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ ([COM\(2011\)0144](#)) се препоръчва намаляване на емисиите (с изключение на международния морски транспорт) с 20 % между 2008 г. и 2030 г. и намаляване с най-малко 60 % между 1990 г. и 2050 г. Той има за цел също така намаляване на емисиите от международния морски транспорт с 40 % между 2005 г. и 2050 г. Бялата книга от 2011 г. призовава да се достигне използването на 40 % устойчиви горива с ниско съдържание на въглерод в авиацията до 2050 г. и се застъпва за намаляване на дела на автомобилите, използващи конвенционални горива, в градския транспорт с 50 % до 2030 г., както и тяхното пълно излизане от употреба до 2050 г.

Тези цели, обаче, са твърде недостатъчни в сравнение с целите, установени по време на конференцията по въпросите на климата в Париж през декември 2015 г. (известна също като „COP 21“), а именно, намаляване на емисиите на парникови газове с най-малко 20 % между 2021 и 2030 г. Дори ако те бъдат постигнати, това би означавало, че през 2030 г. емисиите от транспорта (с изключение на международния воден транспорт) все още ще бъдат 4,5 % над нивата от 1990 г., а емисиите от международния воден транспорт ще бъдат само 9,5 % под равнището си от 1990 г. през 2050 г. Реализмът ще бъде също толкова важен, колкото и амбицията, за посрещането на икономическите и екологичните предизвикателства, с които общата транспортна политика трябва да се справи, за да осъществи драстични съкращения на емисиите. Следователно това означава по-ограничено и по-чисто използване на енергията от страна на транспорта, по-добра експлоатация на съвременните инфраструктури и намаляване на въздействието им върху околната среда.

ОБЩИ ПОЛИТИЧЕСКИ НАСОКИ

Пътят към общностно законодателство в сферата на транспорта беше разчистен едва след подаване на иск за установяване на неправомерно бездействие от Парламента срещу Съвета. Съдът на Европейския съюз, в решението си от 22 май 1985 г. по [Дело 13/83](#), призова Съвета да предприеме действия и следователно да започне процес на разработване на истинска обща транспортна политика.

На 2 декември 1992 г. Комисията прие своята Бяла книга за бъдещото развитие на общата транспортна политика ([COM\(1992\)0494](#)). В нея се препоръчва отварянето на транспортните пазари, разширяването на трансевропейската транспортна мрежа, подобряването на сигурността и хармонизация на разпоредбите в социалната сфера. Същевременно тя отбелязва повратна точка към възприемане на интегриран, интермодален подход, основаващ се на модела на „устойчивата мобилност“. В публикуваната по-късно Бяла книга на Комисията от 22 юли 1998 г., озаглавена „Справедливи цени за ползване на инфраструктурата: поетапен подход за установяване на



обща рамка за таксуването за ползване на транспортните инфраструктури в ЕС“ ([COM\(1998\)0466](#)) се подчертават големите различия между държавите членки по отношение на транспортното ценообразуване, което води до множество нарушения на конкуренцията в рамките на отделните видове транспорт и между тях.

ИЗПЪЛНЕНИЕ

В своята втора Бяла книга от септември 2001 г., озаглавена „Европейската транспортна политика до 2010 г.: време за вземане на решения“ ([COM\(2001\)0370](#)) Комисията разглежда проблемите и предизвикателствата пред европейската транспортна политика, по-специално с перспективата за разширяване на Изток. Комисията прогнозира огромно нарастване на транспорта, свързано с увеличаване на натоварването, задръствания (особено в автомобилния и въздушния транспорт), както и с нарастване на разходите, свързани със здравето и околната среда. Комисията внесе пакет от 60 мерки, които имаха за цел да разкъсат връзката между икономическия растеж и увеличаването на транспорта и да се противодейства на неравномерния растеж при различните видове транспорт. Целта на посочената Бяла книга беше също така да се стабилизира делът на железниците, вътрешните водни пътища и морския транспорт на къси разстояния на равнищата от 1998 г. За да се постигне това, мерките целят основно съживяване на железопътния транспорт, насърчаване на морския и речния транспорт, както и подпомагане на свързването в мрежа на различните начини на транспорт. Освен това се поставя акцент върху необходимостта от преразглеждане на насоките за трансевропейските транспортни мрежи (виж фиша относно TEN-T [3.5.1](#)), с цел тяхното адаптиране към разширения Съюз и насърчаването на полагането на още повече усилия за преодоляването на затрудненията в трансграничния транспорт. Бялата книга от 2001 г. се съсредоточава също така върху правата и задълженията на ползвателите на транспорта, предвижда програма за действие, насочена към подобряване на безопасността на движението по пътищата, укрепване на правата на ползвателите, както и прозрачност на разходите чрез хармонизиране на принципите за определяне на тарифите.

Освен това Съюзът започна собствени амбициозни технологични проекти като европейската сателитна навигационна система Галилео, Европейската система за управление на железопътното движение (ERTMS) и програмата за изследване на управлението на въздушния трафик „Единно европейско небе“ (SESAR) с цел подобряване на инфраструктурата за управление на въздушния транспорт.

През юни 2006 г. Комисията публикува междинен отчет за най-новата бяла книга ([COM\(2006\)0314](#)), озаглавен „За Европа в движение. Устойчива мобилност за нашия континент“. Комисията вече беше изразила мнение, че планираните през 2001 г. мерки не са достатъчно всеобхватни за постигане на набелязаните цели, поради което бяха въведени нови инструменти, включително:

- a. планове за действие за логистиката на товарния транспорт, за внедряване на интелигентни транспортни системи в Европа и за градската мобилност;



- б. програмите Naiades и Naiades II, интегрирана европейска програма за действие за транспорта по вътрешните водни пътища;
- в. стратегически цели и препоръки за политиката на ЕС в областта на морския транспорт до 2018 г.

През юли 2008 г. Комисията представи пакет от мерки за „екологизацията на транспорта“, основан на стратегия за интернализация на външните разходи за всички видове транспорт. Пакетът се състоеше от три съобщения на Комисията и предложение за преразглеждане на [Директива 1999/62/ЕО](#), известна също като Директивата за евровинетката (вж. информационния фиш относно „Автомобилен транспорт: хармонизация на законодателството“ [3.4.3](#)).

Резултатите от дебата относно бъдещето на транспорта в дългосрочен план (след 20—40 години), който беше лансиран с Бялата книга от 2001 г. бяха представени в съобщението на Комисията, озаглавено „Устойчиво бъдеще за транспорта: интегрирана, основана на технологии и лесна за ползване система“ ([COM\(2009\)0279](#)).

Комисията публикува своята Бяла книга от 2011 г. относно бъдещето на транспорта за периода до 2050 г., озаглавена „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ ([COM\(2011\)0144](#)) на 28 март 2011 г. В нея Комисията описва старите и новите предизвикателства за транспорта и посочва начините за преодоляването им. Сред 10-те цели, включени в Бялата книга от 2011 г., Комисията включва създаването на Единно европейско транспортно пространство, като се премахнат остатъчните бариери между видовете транспорт и националните системи, като се улесни процесът на интеграция и се подпомогне появата на мултинационални и многовидови доставчици на транспортни услуги. За да се избегнат напрежение и нарушения, стремежът е да се постигне по-висока степен на сближаване и по-добро прилагане на правилата в областта на социалните въпроси, безопасността, сигурността, околната среда и минималните стандарти на обслужване и права на потребителите. На 1 юли 2016 г. Комисията представи доклад, под формата на работен документ ([SWD\(2016\)0226](#)) относно осъществения напредък в изпълнението на десетгодишната програма на Бялата книга от 2011 г. Приложение II включва подробен преглед на предприетите действия до посочения момент.

През 2016 г. Комисията публикува съобщение, озаглавено „Европейска стратегия за мобилност с ниски емисии“ ([COM\(2016\)0501](#)), в което предложи мерки за ускоряване на декарбонизацията на европейския транспорт. Стратегията има за цел преди всичко да постигне нулеви емисии, както е посочено в Бялата книга за бъдещето на транспорта от 2011 г., с цел да се допринесе по подходящ начин за осъществяването на целите на Парижкото споразумение, прието на 21-вата сесия на Конференцията на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата.



РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Освен че предоставя активна подкрепа за проведената либерализация на транспортните пазари и модела на „устойчива мобилност“, Парламентът подчертава постоянно необходимостта този процес да бъде съпроводен от широка хармонизация на социалните, данъчните и техническите рамкови условия и стандартите за безопасност.

На 12 февруари 2003 г. Европейският парламент прие [резолюция](#) относно Бялата книга от 2011 г. на Комисията, озаглавена „Европейската транспортна политика до 2010 г.: време за вземане на решение“ ([COM\(2001\)0370](#)). В нея той подчертава устойчивостта като основа и мерило за европейската транспортна политика и необходимостта от създаване на интегрирана обща транспортна система. Това следва да се извърши без да се отслабва конкурентоспособността на автомобилния транспорт и въз основа на справедливо таксуване, което покрива разходите за инфраструктура и други външни разходи за всеки вид транспорт. Парламентът формулира множество конкретни предложения по отношение на всеки отделен вид транспорт, за транспортната безопасност, за графика за завършването и финансирането на TEN-T, за по-ефективно координиране с други политики на Съюза и други теми, свързани с транспорта.

На 25 септември 2007 г. Комисията публикува Зелената книга, озаглавена „Към нова култура за градска мобилност“ ([COM\(2007\)0551](#)), а впоследствие Парламентът прие [резолюция](#) на 9 юли 2008 г. под същото заглавие. Парламентът прие също така друга [резолюция](#) на 23 април 2009 г., озаглавена „План за действие за градска мобилност“. Наред с другото Парламентът призова за разработване на интегрирана обща европейска концепция за градска мобилност, която да служи като обща референтна рамка за европейските, националните, регионалните и местните участници. Малко по-късно Комисията отговори на това искане със съобщение под същото заглавие, „План за действие за градска мобилност“ ([COM\(2009\)0490](#)), публикувано на 30 септември 2009 г.

В отговор на друго съобщение на Комисията, озаглавено „Заедно към конкурентоспособна градска мобилност с ефективно използване на ресурсите“ ([COM\(2013\)0913](#)), публикувано на 17 декември 2013 г., Парламентът прие на 2 декември 2015 г. [резолюция](#) относно „Устойчивата градска мобилност“. В резолюцията държавите членки и градовете се насърчават да изготвят планове за устойчива градска мобилност, в които да се отдава приоритет на видовете транспорт с ниски емисии, на превозните средства, използващи алтернативни горива, както и на използването на интелигентни транспортни системи. Комисията и държавите членки бяха настоятелно призовани да установят примери за най-добри практики по отношение на териториалното устройство и използването на пространството от значение за създаването на мрежа за устойчива мобилност, както и да лансират кампании за повишаване на обществената осведоменост, насърчаващи устойчивата мобилност. Градовете също се насърчават да участват в европейското партньорство за иновации за интелигентни градове и общини.



След съобщение на Комисията ([COM\(2009\)0279](#)), озаглавено „Устойчиво бъдеще за транспорта: интегрирана, основана на технологии и лесна за ползване система“, на 6 юли 2010 г. Парламентът прие [резолюция](#) относно устойчиво бъдеще за транспорта. Този текст очерта перспективата към Бялата книга от 2011 г., а Парламентът също така отговори на съобщението на Комисията, като представи подробен списък с изисквания, които обхващат целия спектър на транспортната политика на ЕС.

Парламентът прие две резолюции след публикуването на Бялата книга през 2011 г. Първата от тях е [резолюция](#), приета на 15 декември 2011 г. и озаглавена „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“. В нея Парламентът извършва оценка на основните цели, очертани в Бялата книга от 2011 г., и дава частично одобрение за напредъка, постигнат в процеса на нейното изпълнение. Що се отнася до постигането на единно транспортно пространство до 2020 г., резолюцията подчертава все още недостатъчно разработения потенциал в много сектори на транспорта и подчертава значението на системата за взаимносвързаност и оперативна съвместимост. Парламентът одобрява десетте цели за конкурентоспособна транспортна система, която използва ефективно ресурсите, както и целите за 2030 г. и 2050 г., заложи в Бялата книга.

На 9 септември 2015 г. Парламентът прие втора [резолюция](#) относно изпълнението на Бялата книга от 2011 г., озаглавена „Равносметка и бъдещи действия за постигането на устойчива мобилност“. В контекста на междинния преглед Комисията публикува работен документ на 1 юли 2016 г. ([SWD\(2016\)0226](#)), озаглавен „Прилагане на Бялата книга от 2011 г. относно транспорта — пет години след нейното публикуване: постижения и предизвикателства“. Парламентът призова Комисията да се запази най-малко същото ниво на амбиция като в първоначалните цели. Освен това Парламентът подчертава, че трябва да бъдат положени много усилия, на оперативно и финансово, за постигането на тези цели. Той призова Комисията да предложи допълнителни законодателни мерки, както и цялостна стратегия за намаляване на въглеродните емисии на транспорта, за да може целта за намаляване на емисиите на парникови газове от транспорта с най-малко 60% да бъде постигната до 2050 г. Парламентът отправя редица препоръки, насочени към интегрирането на всички видове транспорт за създаване на по-ефикасна, устойчива, конкурентоспособна и лесна за ползване от потребителите транспортна система. Сред повдигнатите основни точки фигурират прехвърлянето към друг вид транспорт и интермодалността, модерната инфраструктура и интелигентното финансиране, градската мобилност, ролята на потребителите в рамките на транспортната политика и глобалното измерение на транспорта. Неотдавна Тематичният отдел по структурни политики и политика на сближаване на Парламента публикува проучване, озаглавено „[Modal shift in European transport: a way forward](#)“ (Преминаване към други видове транспорт в Европа: бъдещи действия).



Освен това в своята резолюция относно европейската стратегия за мобилност с ниски емисии, приета през декември 2017 г., Парламентът подчерта необходимостта транспортният сектор да допринесе в по-голяма степен за целите в областта на климата. В този контекст той подчерта, наред с други аспекти:

- необходимостта от инвестиции в мултимодалните връзки и обществения транспорт;
- необходимостта от изпращане на по-ясни ценови сигнали за всички видове транспорт, за да се отразят по-добре принципите „замърсителят плаща „и „ползвателят плаща“;
- ролята на цифровизацията за устойчивата мобилност.

Парламентът призова също така за по-амбициозен подход към възобновяемите енергийни източници в транспорта в сравнение с предложения в преработения текст на Директивата за енергията от възобновяеми източници, както и за създаването на стимули за внедряването на устойчиви алтернативни горива за видовете транспорт, които понастоящем не разполагат с алтернативи на течните горива. След съобщението на Комисията, озаглавено „Към най-широко използване на алтернативни горива/енергоносители: план за действие относно инфраструктурата за алтернативни горива“ ([COM\(2017\)0652](#)), Парламентът прие през октомври 2018 г. [резолюция](#), в която призовава Комисията да предложи преразглеждане на Директива 2014/94/ЕС относно разгръщането на инфраструктура за алтернативни горива и да се съсредоточи върху правилното ѝ прилагане.

Парламентът също така приветства съобщението на Комисията, озаглавено „По пътя към автоматизирана мобилност“ ([COM\(2018\)0283](#)), но в [резолюция](#) от 15 януари 2019 г. подчерта, че европейските участници трябва да обединят силите си, за да поемат ролята на световни лидери в автономния транспорт [2018/2089\(INI\)](#).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

