



01.3.2024

## РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 92/106/ЕИО на Съвета по отношение на рамката за подкрепа за интермодалния транспорт на товари и Регламент (ЕС) 2020/1056 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на изчисляването на икономии на външни разходи и генерирането на обобщени данни

Комисия по транспорт и туризъм

Докладчик: Масимилиано Салини

# Директива за комбинирания транспорт

## Преглед на развитието на комбинирания транспорт в Европа

Понастоящем Директивата за комбинирания транспорт е стълбът на европейската стратегия за насърчаване на навлизането на транспортни операции, включващи различни видове транспорт, като железопътен транспорт, морски транспорт на къси разстояния и вътрешни водни пътища с ограничени отсечки с автомобилен превоз. От 1992 г. насам директивата е основният правен текст, който разглежда въпроса за развитието на комбинирания транспорт в ЕС.

Засилването на развитието на комбинирания транспорт е от първостепенно значение за европейската промишленост, тъй като насърчава устойчиви транспортни решения, допринася за намаляване на замърсяването, шума, задръстванията и пътнотранспортните произшествия, като същевременно гарантира по-ефективно използване на транспортните ресурси, за да се даде възможност на сектора да постигне икономии от мащаба.

Заслужава да се отбележи, че понастоящем тенденцията на разпределение между видовете транспорт показва, че през 2021 г. автомобилният транспорт в ЕС е представлявал 77% от вътрешния товарен транспорт, докато железопътният и вътрешноводният транспорт са представлявали съответно 17% и 6%<sup>1</sup>. За да се гарантира ориентирана към бъдещето, интелигентна и устойчива европейска транспортна система, всички видове транспорт имат своята роля. Важно е да се отключи потенциалът на всички видове транспорт, за да се повиши конкурентоспособността на комбинирания транспорт.

## Комбинираният транспорт извън ЕС

Подобна ситуация се наблюдава и извън европейските граници. Действително, от 1951 г. насам работната група на ООН „Интермодален транспорт и логистика“ (WP 24) представлява форум за обмен на политическа и техническа информация и най-добри практики в областта на комбинирания и интермодалния транспорт. Целта е да се насърчи навлизането на комбинирания транспорт в 56-те държави – членки на ИКЕ на ООН, като същевременно се полагат усилия за оптимално използване на съответното оборудване, инфраструктура и терминали.

През 1987 г. работната група започна работа по определянето на мрежа от ключови линии за комбиниран транспорт, отговарящи на приетите единни стандарти и най-добри практики, с цел качествено укрепване на стандартите за международните услуги за комбиниран транспорт. Това доведе до прилагането на Европейското споразумение относно важните международни линии за интермодален транспорт и свързаните с тях инфраструктури (Споразумението AGTC), влязло в сила през 1993 г., което осигурява техническата и правната структура, необходими за развитието на ефективна международна инфраструктура за интермодален и комбиниран транспорт в цяла

---

<sup>1</sup> Разпределение между видовете вътрешен товарен транспорт  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tran\\_hv\\_fmmod/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tran_hv_fmmod/default/table?lang=en)

Европа. То определя важни европейски железопътни маршрути, използвани за интермодален транспорт, както и ключови терминали, гранични контролно-пропускателни пунктове и фериботни връзки<sup>2</sup>.

От 2007 г. WP 24 следи мерките на националните политики на 19 държави – членки на ИКЕ на ООН, за насърчаване на интермодалния транспорт и съответните национални регулаторни мерки за подкрепа.

## **Доклад на Европейска сметна палата**

Както се подчертава в специалния доклад на Европейската сметна палата от 2023 г. относно интермодалния товарен транспорт<sup>3</sup>, подобни неравнопоставени условия на конкуренция за интермодалния товарен транспорт зависят от няколко фактора, като например развитието на терминални инфраструктури и липсата на специална стратегия на ЕС за интермодалността, с която да се преодолеят недостатъците при определянето на реалистични цели на ЕС в областта на интермодалния транспорт. Следва също така да се подчертае, че липсата на данни от държавите членки се отрази отрицателно на опита на Комисията да наблюдава развитието на интермодалността.

Запитаните заинтересовани страни посочиха, че Директивата от 1992 г. не насърчава напълно комбинирания транспорт в ЕС, като подчертаха минималния праг от 100 км за отсечката с различен от автомобилния превоз, който изключва всички услуги, свързващи пристанищата с хинтерланда, и остарялото изискване за документи на хартиен носител, които да бъдат подпечатани от железопътните и пристанищните органи. Европейската сметна палата също така отправи препоръки към Комисията, призовавайки за подобряване на събирането на данни за интермодалния транспорт на национално равнище, като се засили сътрудничеството между Евростат и националните служби. Същевременно от Комисията беше поискано да премахне съществуващите регулаторни пречки, така че да се повиши конкурентоспособността на железопътния и вътрешноводния транспорт и да се увеличат стимулите за интермодален транспорт. Освен това беше подчертана необходимостта от създаване на основа за координирана оценка от страна на държавите членки на нуждите на интермодалните терминали.

## **Новото предложение на Комисията: нов подход към комбинирания транспорт?**

Новото предложение, публикувано от Комисията на 7 ноември 2023 г., изменя горепосочената директива като част от пакета за екологизиране на товарния транспорт и представлява третият опит за преразглеждане на този правен текст. Всъщност Комисията вече предложи преразглеждане на директивата както през 1998 г.<sup>4</sup>, така и

---

<sup>2</sup> UNECE WP.24 [https://unece.org/DAM/trans/wp24/Tryptique\\_WP24\\_English.pdf](https://unece.org/DAM/trans/wp24/Tryptique_WP24_English.pdf)

<sup>3</sup> Специален доклад на Европейската сметна палата [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tran\\_hv\\_fmod/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tran_hv_fmod/default/table?lang=en)

<sup>4</sup> Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 92/106/ЕИО на Съвета относно създаването на общи правила за някои видове комбиниран транспорт на товари между държавите членки [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:51998PC0414\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:51998PC0414(01))

през 2017 г.<sup>5</sup>, но тъй като в междуинституционалните преговори не беше постигнато споразумение, Комисията оттегли предложенията.

Признаваме усилията, положени от Комисията в нейното ново предложение, и считаме, че преразглеждането е от съществено значение, за да се допринесе за реалното и осъществимо развитие на пазара на комбиниран транспорт в ЕС и да се повиши неговата ефективност и конкурентоспособност. Действително, според последващата оценка по REFIT, представена от Комисията през 2016 г., директивата от 1992 г. продължава да бъде жизнеспособен механизъм за насърчаване на комбинирания транспорт, макар че има значителни възможности за подобрене. Неясното определение за комбиниран транспорт не се оказва напълно ефективно. Различното му прилагане в отделните държави членки, съчетано с липсата на изпълнение, доведе до засилване на правната несигурност в рамките на пазара на комбинирания транспорт и до ограничаване на способността на сектора да извлича ползи от директивата. Освен това някои аспекти на определението за комбиниран транспорт се считат за остарели или прекалено рестриктивни, което отслабва ефективността на самата директива. Освен това ролята на цифровизацията е от ключово значение за гарантиране на доброто функциониране на сектора, тъй като с нея ще се избегне използването на документи на хартиен носител и по този начин ще се намали допълнителната административна тежест за операторите. Освен това липсата на съпоставими данни за комбинирания транспорт създава проблеми, тъй като не всички държави членки събират такава информация. Въз основа на данните на Комисията само 13 държави членки систематично събират и анализират статистически данни за операциите по комбиниран транспорт<sup>6</sup>.

Освен това в обществената консултация, започната от Комисията на 2022 г.<sup>7</sup> с цел предоставяне на обратна информация за това как би могъл да бъде подобрен интермодалният транспорт, 80% от заинтересованите страни заявиха, че съществуват значителни различия по отношение на конкурентоспособността на интермодалния транспорт в държавите членки във връзка с наличието и качеството на инфраструктурите, като терминали и железопътни линии, както и в подкрепата, предоставяна от държавите членки, като например финансиране на инфраструктурата и държавна помощ. По-специално бяха изтъкнати шест фактора, които засягат липсата на

<sup>5</sup> Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за изменение на Директива 92/106/ЕИО относно създаването на общи правила за някои видове комбиниран транспорт на товари между държавите членки <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1510583870974&uri=COM:2017:648:FIN>

<sup>6</sup> REFIT EX-POST EVALUATION <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2016-09/swd%25282016%2529140-final-report.pdf>

<sup>7</sup> Обществена консултация [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13010-%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B8%D1%87%D0%B8%D0%B2-%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%94%D0%B8%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B1%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82\\_bg](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13010-%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B8%D1%87%D0%B8%D0%B2-%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%94%D0%B8%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B1%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82_bg)

конкурентоспособност на интермодалния транспорт, а именно разходите за претоварване, липсата на подходящи терминали и оферти за услуги в терминалите, закъсненията и по-дългото време за транзит, както и разходите за операции от врата до врата.

Като цяло регулаторната и финансовата подкрепа за интермодалния транспорт до момента не е достатъчно ефективна и насърчаваща, тъй като не реализира потенциала си и не го прави напълно конкурентоспособен поради правна неяснота и поради наличието на регулаторни и инфраструктурни пречки.

## **Предефиниране на комбинирания транспорт**

Новото предложение на Комисията значително променя член 1, като въвежда нови елементи с цел адаптиране и привеждане в съответствие с дълбоките икономически, технологични и регулаторни промени, настъпили междувременно. Чрез въвеждането на рамка за подкрепа на интермодалните транспортни операции директивата предвижда и нов набор от определения. По-специално новото определение за комбиниран транспорт се променя значително в сравнение със сега действащото.

Комбинираният транспорт получи определение за първи път в Директива 92/106/ЕИО като „превоз на товари между държави членки, при който камион, ремарке или полуремарке, със или без влекач, подвижно тяло или контейнер от 20 или повече фута, използва пътната мрежа в началния или крайния етап от маршрута, а през останалата част – релсов път или вътрешни водни пътища, или услуги на морския транспорт, при което тази част надвишава 100 km по въздушна линия и представлява първоначалния или крайния етап от маршрута;

- между точката, в която товарите са били натоварени, и най-близката подходяща товарна железопътна гара за първоначалния етап, и между най-близката подходяща железопътна гара за разтоварване и точката, където товарите са били разтоварени за последната част от превоза,

- или в радиус от не повече от 150 km по най-краткия път от пристанище на вътрешен воден път или морско пристанище за товарене или разтоварване.“<sup>8</sup>

Новото предложение изменя значително определението, като добавя условието, че операцията по комбиниран транспорт трябва да намали външните разходи с най-малко 40% в сравнение с алтернативната едномодална транспортна операция, като се следва методиката, установена въз основа на единичните стойности от Наръчника за оценка на външните разходи в транспорта. Съгласно новата директива конкретната методология за изчисляване на външните разходи и допустимостта за ползване на мерки за подкрепа по отношение на комбинирания транспорт следва да бъде установена чрез акт за изпълнение.

Тази промяна в подхода се дължи на критиките към определението, основано на ограниченията за разстояние, заради това, че не отчита разнородността на европейските

---

<sup>8</sup> Директива 92/106/ЕИО на Съвета от 7 декември 1992 г. относно създаването на общи правила за някои видове комбиниран транспорт на товари между държавите членки <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:31992L0106>

региони и техните характеристики, и най-вече за това, че не насърчава непременно намаляването на външните разходи. Поради тази причина в новата директива се призовава за въвеждането на праг за икономии от външни разходи, по-специално замърсяването на въздуха, емисиите на парникови газове, травмите, шума и задръстванията, от интермодална операция в сравнение с алтернативния едномодален транспорт. Освен това при изчисляването на външните разходи трябва да се вземат предвид всички фази на интермодалния транспорт, включително тези, които се извършват на терминалите.

Приветстваме амбицията на Комисията да насърчава устойчиви транспортни решения и да намали външните разходи чрез подкрепа и насърчаване на комбинирания транспорт. Въпреки това считаме, че новото определение поражда значителна несигурност. Действително за предпочитане е да се осигурят по-прости условия, така че операциите да станат допустими за стимули и да се избегне всякаква административна и оперативна тежест за интермодалните оператори.

Освен това повечето заинтересовани страни в областта на транспорта са доста скептични по отношение на функционалността на новото определение. Предложеният от Комисията нов подход би могъл да направи операциите по комбиниран транспорт прекалено сложни и обременителни и по този начин да обезкуражи участниците в логистичната верига да избират комбиниран транспорт.

Понастоящем не е ясно как точно ще бъде изчислен прагът от 40% и с кое изходно положение ще бъде сравнен по отношение на едномодалния транспорт. Поради тази причина е важно да разполагаме с по-конкретна техническа информация относно установения от Комисията праг от 40%, особено с оглед на предстоящото преразглеждане на Наръчника на Комисията за оценка на външните разходи в транспорта.

При това преразглеждане е важно да се гарантира съгласуваност с новите предизвикателства пред европейския пазар и технологичното развитие. Затова е от първостепенно значение да се предоставят данни за външните разходи на всички видове транспорт и да се прецени необходимостта от включване и на други параметри или данни, които са в съответствие с научните доказателства и техническите иновации, както и да се осигури яснота. Крайно необходимо е да разполагаме с надеждна основа за разработването на всеобхватен подход, който да отчита ключовата роля на новите технологии в европейския транспортен сектор. Затова би било полезно Комисията да се ангажира с активен диалог със заинтересованите страни, за да се гарантира, че законодателството е в крак с развитието на транспортния сектор.

Включването на заинтересованите страни в областта на транспорта в събирането на технически данни за преразглеждането на Наръчника може да допринесе за ефективно и съобразено с нуждите на бъдещето развитие на комбинирания транспорт на европейския пазар. За да бъде комбинираният транспорт по-конкурентоспособен, биха могли да се обмислят допълнителни стимули за операции, които гарантират намаляване на външните разходи с повече от 40%.

## **Платформата за eFTI**

За да се гарантира, че само квалифицирани интермодални транспортни операции могат да се възползват от рамката за подкрепа в настоящата директива, от решаващо значение е да се провери дали всяка операция спазва условията, определени в рамката за подкрепа. Приветстваме идеята на Комисията да се разчита на съвременни цифрови технологии, които могат да проверят съответствието на всички операции. Управлението на данните, информацията и инструментите има важна роля за подобряване на прозрачността при определянето на критериите за допустимост на операциите по комбиниран транспорт в съответствие с обхвата на настоящата директива, като се решава и въпросът с административната тежест за сектора.

Цифровите инструменти могат да бъдат от съществено значение за повишаване на конкурентоспособността на комбинирания транспорт, за засилване на създаването на обобщени данни и за насърчаване на обмена на информация за потоците на движение за потребителите и публичните органи, като се насърчават планирането на инвестициите и достъпът до най-ефективния вариант на комбинирана експлоатация.

Приветстваме използването на платформа за електронна информация за товарни превози (т.нар. „платформи за eFTI“), създадена съгласно Регламент (ЕС) № 1056/2020 на Европейския парламент и на Съвета, за цифрови данни във връзка с транспорта. Съгласно директивата, за да се възползва от рамката за подкрепа, определена в директивата, предприятието, което организира операцията по комбиниран транспорт, предоставя транспортна информация на горепосочената платформа преди началото на съответната операция по комбиниран транспорт. Информацията, която се изисква, е необходима за доказване на съответствието, като националните органи не следва да изискват допълнителни данни.

Използването на тази цифрова платформа може да бъде добре съгласувано с целите в областта на цифровите технологии, да осигури ефективен инструмент за намаляване на административната тежест и да позволи на операциите по комбиниран транспорт да бъдат в крак с технологичното развитие. Цифровите инструменти могат да допринесат също за по-добра наличност на данни за товарния транспорт, включително за местоположението на най-ефективните потоци на комбиниран транспорт и за начина им на функциониране, което допълнително може да подобри политиките в областта на комбинирания транспорт и да насърчи инвестициите за избягване на задръстванията по определени маршрути.

От друга страна, трябва да сме сигурни, че платформата за eFTI се използва само ако е напълно достъпна и функционираща в Европа, за да не се допуска тази рамка за подкрепа да породи сериозни технически и оперативни проблеми. Инструментите за цифровизация могат да опростят количествено и качествено процедурите за допустимост за рамката за подкрепа. Въпреки това е важно да се гарантира съгласуваност между въвеждането на платформите за eFTI и влизането в сила на директивата. Важно е да се следи за правилното прилагане на Регламента за eFTI като предварително условие за оценка на икономии на външни разходи. Освен това е от решаващо значение да се изясни срокът за приемане на актовете за изпълнение относно изчисляването на външните разходи. Тази мярка ще предотврати риска от застрашаване на развитието на комбинирания транспорт в държавите членки, като се избегне липсата на прозрачност по отношение на приетите критерии.

## Национални стратегически рамки

Държавите членки имат ключова роля за определяне и адаптиране на националните политики, целящи предприемане на необходимите мерки за повишаване на конкурентоспособността на комбинирания транспорт. Докато някои европейски държави вече имат национални политики за насърчаване на интермодалния транспорт, други не разполагат с мерки за подкрепа. Това създава разпокъсаност, която намалява ефективността на директивата в Европа. За да се реши този проблем, в новото предложение се посочва, че всички държави членки следва да приемат национална рамка на политиката за улесняване на навлизането на интермодалния транспорт, включваща както регулаторни, така и нерегулаторни мерки. Тази нова разпоредба е ключов инструмент за преодоляване на фрагментирия подход в Европа.

Съгласно директивата тези мерки имат за цел да се постигне общо кумулативно намаление с най-малко 10% на общите разходи за операции по комбиниран транспорт, поети от предприятията, организиращи операции по комбиниран транспорт, до седем години и половина след влизането в сила на директивата. Освен това те следва да допринесат за разработването на технологии, които могат да насърчат използването на операции по комбиниран транспорт и да създадат нови железопътни връзки и връзки по вътрешните водни пътища между несвързани интермодални терминали за претоварване.

За предпочитане би било да се гарантира, че всички държави членки са в състояние да гарантират общо намаление с най-малко 10% на общите разходи за операции по комбиниран транспорт на тяхна територия въз основа на своите технологични и инфраструктурни елементи. Полезно би било също да се предоставят технически подробности относно метода за изчисляване на този праг от 10%, за да се осигури по-голяма яснота. Предвид амбициозния праг, предложен от Комисията, би било целесъобразно да се дадат препоръки на държавите членки относно възможните мерки, като се уточни дали те следва да бъдат структурни или временни.

## Препоръки на докладчика

- Комбинираният транспорт трябва да бъде ефикасно средство за европейския транспортен сектор. Ето защо призоваваме за реалистичен подход, който може значително да повиши конкурентоспособността на европейските сектори, като същевременно осигури ползи за околната среда. Използването на комбиниран транспорт следва да бъде допълнително насърчавано.
- Предложената от Комисията стратегия за драстична промяна на настоящото определение с праг от 40% за намаляване на външните разходи води до голяма несигурност за сектора. Това определение и методологията, на която то се основава, се нуждаят от допълнителна оценка и изясняване, за да се избегнат неяснотите и административната тежест за сектора. Важно е да се осигури равнопоставеност между всички видове транспорт, тъй като всички те имат роля за изграждането на устойчива транспортна система. За предпочитане е да се предвидят по-опростени, хармонизирани и ясно формулирани условия, за да



могат операциите да се възползват от стимулите, като се премахнат всички двусмислия за всички участници и комбинираният транспорт стане по-привлекателен за европейския пазар.

- За по-голяма яснота е наложително да се предоставят повече технически препратки и методологията за избрания праг от 40%. Освен това Наръчникът на Комисията за оценка на външните разходи в транспорта е от 2019 г., а предстоящото преразглеждане ще промени цялостната методология за външните разходи. Това преразглеждане следва да се възползва и от техническия принос на заинтересованите страни в областта на транспорта.
- Призоваваме за определянето на конкретен срок за приемането от страна на Комисията на актове за изпълнение относно изчисляването на външните разходи, тъй като този подход би могъл да застраши прозрачността на приетите критерии, което ще доведе до отслабване на конкурентоспособността на комбинирания транспорт.
- Важно е да се предоставят допълнителни стимули за онези транспортни операции, които могат да доведат до намаляване на външните разходи с повече от 40%, за да се мотивира секторът и допълнително да се подобри устойчивостта на нашата транспортна система.
- Въпреки че цифровизацията на интермодалните транспортни операции представлява ключов елемент за развитието на сектора, би било важно да се гарантира, че оперативното стартиране на платформата за eFTI е съгласувано с влизането в сила на настоящата директива. Правната сигурност е от съществено значение.
- Полезно би било да се подобрят създаването на обобщена база данни и обменът на информация за потоците на движение, като се насърчат планирането на инвестициите и достъпността до най-ефективните комбинирани варианти за експлоатация.
- За предпочитане е да се гарантира, че всички държави членки са в състояние да постигнат общо намаление с най-малко 10% на общите разходи за операции по комбиниран транспорт на тяхна територия въз основа на своето социално-икономическо, технологично и инфраструктурно развитие. Полезно би било да се предоставят технически подробности относно метода за изчисляване, използван за този праг от 10%.
- Приветстваме предложението на Комисията за освобождаване от забраните за движение на превозни средства през почивни и празнични дни, както и през нощта, приложими за тежкотоварните автомобили. Това може да осигури по-плавно движение на комбинирания транспорт и да помогне за решаване на проблема с разпокъсаността на единното транспортно пространство.