

Специален доклад

Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ОДИТЕН ЕКИП

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова — член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с инвестициите за сближаване, растеж и приобщаване. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Oskar Herics, със съдействието на Thomas Obermayr — ръководител на кабинета; Pietro Puricella — главен ръководител; Luc T'Joен — ръководител на задача; Marcel Bode, Dieter Böckem, Guido Fara, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Nils Odins, Milan Smid — одитори. Richard Moore предостави езикова подкрепа.



От ляво на дясно: Thomas Obermayr, Guido Fara, Milan Smid, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Richard Moore, Luc T'Joен, Marcel Bode, Pietro Puricella, Dieter Böckem, Oskar Herics.

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Съкращения и речник на термините	
Кратко изложение	I—XI
Въведение	1—13
Високоскоростният железопътен транспорт в Европа	1—2
Размерът и процентът на използване на високоскоростната железопътна мрежа расте	3—4
Политики на ЕС за високоскоростен железопътен транспорт	5—9
Транспортна политика	5—7
Политика на сближаване	8—9
Подкрепата от ЕС за високоскоростни линии е значителна, но е малка част от общите разходи	10—13
Обхват и подход на одита	14—20
Констатации и оценки	21—95
Въпреки че съфинансираните от ЕС инвестиции във високоскоростен железопътен транспорт са полезни, няма солиден общоевропейски стратегически подход	21—36
Високоскоростният железопътен транспорт е полезен вид транспорт, който допринася за постигането на целите на ЕС за устойчива мобилност	21—22
Правомощията на Комисията са ограничени, а нейният план за утрояване на дължината на високоскоростните железопътни линии вероятно няма да бъде изпълнен	23—26
Държавите членки планират и вземат решения относно своите национални мрежи, което води до нехомогенна система от недобре свързани национални високоскоростни мрежи	27—36
При вземането на решения липсва надежден анализ на разходите и ползите	37—58
„Много висока скорост“ не е необходима навсякъде	37—44
Проверките на икономическата ефективност се извършват рядко	45—48

Анализите на разходите и ползите не се използват като инструмент за вземане на решения в държавите членки	49—51
Преразходите, закъсненията при изграждането и забавеното въвеждане в експлоатация са правило, а не изключение	52—58
Гледната точка на гражданите: реална оценка на времето за пътуване, цените и връзките, на пътническите услуги и на гарите и техния район на обслужване	59—77
Времето за пътуване и цените на билетите са важни фактори за успеха	59—63
Необходими са допълнителни подобрения при издаването на билети за железопътен транспорт и при мониторинга на данните за пътнически услуги	64—67
Броят и местоположението на гарите са еднакво важни	68—77
Устойчивост на високоскоростния железопътен транспорт: ефективността на съфинансирането от ЕС е застрашена	78—85
Анализ на данните за пътниците: три от седем завършени високоскоростни железопътни линии превозват по-малко пътници от целевия показател за девет милиона годишно	79
Анализ на района на обслужване за броя на хората, живеещи по протежение на линиите: за девет от 14-те одитирани високоскоростни линии и отсечки броят на потенциалните пътници не е достатъчно голям	80—82
Конкурентоспособността на високоскоростния железопътен транспорт в сравнение с другите видове транспорт: все още не е въведен принципът „замърсителят плаща“	83—85
Непрекъснатите и конкурентоспособни трансгранични високоскоростни железопътни операции все още не са повсеместни	86—95
Тъй като все още съществуват много пречки, предстои още много работа преди пазарите на железопътните линии в ЕС да станат отворени и конкурентоспособни	86—88
Таксите за релсов достъп са твърде сложни и са потенциална пречка за конкуренцията	89—92
Силният и независим регулаторен орган е необходимост, но невинаги е реалност	93—95
Заклучения и препоръки	96—106

Високоскоростните железопътни операции имат много предимства, но няма реалистичен дългосрочен план на ЕС, както и наистина високоскоростна железопътна мрежа в ЕС.	96—98
Принципът на добро финансово управление не е прилаган последователно за одитираните инвестиции във високоскоростна железопътна инфраструктура	99—100
При оценката на ситуацията за гражданите на ЕС се открояват предимствата на високоскоростния железопътен транспорт, а устойчивостта на съфинансирането от ЕС за високоскоростни линии е застрашена	101—103
Непрекъснатите и конкурентоспособни трансгранични високоскоростни железопътни операции все още не са реалност	104—106
Приложение I — Карта на европейската високоскоростна железопътна мрежа	
Приложение II — Общ преглед на финансирането от държавите членки на високоскоростния железопътен транспорт от 2000 г. насам и метод на управление	
Приложение III — Анализ на проектите	
Приложение IV — Ключови данни за високоскоростната железопътна мрежа по държави членки	
Приложение V — Анализ на коефициента на ефективност на скоростта	
Приложение VI — Гледната точка на гражданите: Оценка на времето за пътуване, цените и връзките на одитираните високоскоростни линии — методология и данни	
Приложение VII — Въздействие на гарите върху времето за пътуване и скоростта	
Приложение VIII — Карта на районите на обслужване и ключови данни за всяка от одитираните високоскоростни железопътни линии, както и за оценените трансгранични участъци	
Приложение IX — Анализ на гарите	

Отговори на Комисията

СЪКРАЩЕНИЯ И РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

Анализ на разходите и ползите (АРП)	Аналитичен инструмент, използван за оценяване на дадено инвестиционно решение чрез сравняване на неговите прогнозни разходи и очаквани ползи. Целта на АРП е да улесни по-ефективното разпределяне на ресурсите, като подпомогне отговорните за вземане на решения лица да вземат информирано решение относно това дали да осъществят дадено инвестиционно предложение или възможните алтернативи.
Високоскоростен железопътен транспорт (ВЖТ)	Железопътни услуги, които се извършват върху нови, специално проектирани линии с максимална експлоатационна скорост най-малко 250 км/ч, и услуги, извършвани върху конвенционални линии с максимална експлоатационна скорост най-малко 200 км/ч.
ДЧ (Държави членки)	Държави членки на Европейския съюз.
ЕДС (европейска добавена стойност)	Стойността, която е резултат от намесата на ЕС и е допълнителна спрямо стойността, която би била постигната в резултат на индивидуални действия на държавите членки. За целите на високоскоростните железопътни линии, инвестирането на средства от ЕС в линии в държавите членки създава добавена стойност и за гражданите на ЕС (например чрез улесняване на пътуването и намаляване на общото време за пътуване). Разходите за транснационални коридори за завършване на основната мрежа на ЕС обаче автоматично са по-силен кандидат за действия на ЕС поради общия му интерес: тяхната добавена стойност за ЕС е по-висока.
ЕФРР (Европейски фонд за регионално развитие)	Инвестиционен фонд, чиято цел е да се засили икономическото и социалното сближаване в рамките на ЕС, като се преодолеят различията между регионите чрез предоставяне на финансова подкрепа за създаването на инфраструктура и чрез осигуряване на продуктивни инвестиции, насочени към създаването на работни места, най-вече за предприятията.
Коефициент на ефективност на скоростта	Съотношение между действителната скорост, с която е превозван пътника, и максималната експлоатационна и проектна скорост на линията.
КФ (Кохезионен фонд)	Фонд, чиято цел е подобряването на икономическото и социалното сближаване в рамките на Европейския съюз чрез финансиране на проекти в областта на околната среда и транспорта в държавите членки, чийто БНП на глава от населението е по-малък от 90 % от средния за ЕС.

МСЕ (Механизъм за свързване на Европа)	Механизъм, който от 2014 г. насам предоставя финансова помощ в три сектора – енергетика, транспорт и информационни и комуникационни технологии (ИКТ). В тези три области МСЕ определя инвестиционните приоритети, които следва да бъдат реализирани през следващото десетилетие. По отношение на транспорта тези приоритети са взаимосвързани транспортни коридори и почисти видове транспорт.
Оперативна съвместимост	Инициатива на Европейската комисия за насърчаване на единен пазар в железопътния сектор. С техническите спецификации за оперативна съвместимост се определят необходимите технически стандарти за удовлетворяване на основните изисквания за постигане на оперативна съвместимост. Тези изисквания включват, наред с другото, безопасност, надеждност и наличност, здраве, опазване на околната среда и техническа съвместимост, и гарантират, че влаковете могат да оперират безпроблемно върху който и да е участък от европейската железопътна мрежа.
Предварителни условия	Условия, които трябва да бъдат изпълнени, преди да може да бъдат подпомогнати дългосрочните и стратегическите инфраструктурни планове, използвани като рамка за съфинансиране на инвестициите от ЕС.
Пътникопоток	В този контекст, мярка за степента на използване на високоскоростни линии, определена като броя на пътниците, използващи линията, разделен на дължината на линията в километри.
Район на обслужване	Район, от който дадена високоскоростна железопътна гара може да бъде достигната с автомобил за определено време (за целите на настоящия доклад – 15, 30 или 60 минути).
Такси за релсов достъп (ТРД)	Такси, които се заплащат от железопътните оператори на управителя на инфраструктурата с цел възстановяване на част от разходите за инфраструктура.
DG MOVE	Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“
DG REGIO	Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“
ERA (Агенция за железопътен транспорт на Европейския съюз)	Агенция, учредена през 2004 г., чиято цел е да подпомага разработването на техническите спецификации за оперативна съвместимост, включително ERTMS, и да допринася за функционирането на единното европейско железопътно пространство.
ERTMS (Европейска система за управление на	Голям европейски проект, насочен към подмяна на различните национални системи за контрол и управление на влаковете с цел насърчаване на оперативната съвместимост.

железопътното движение)	
INEA (Изпълнителна агенция за иновации и мрежи)	Наследник на Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа (ИА „TEN-T“), която беше създадена от Европейската комисия през 2006 г., за да управлява техническото и финансовото изпълнение на нейната програма за TEN-T. INEA започна дейността си на 1 януари 2014 г., за да изпълнява части от следните програми на ЕС: Механизма за свързване на Европа (MCE); „Хоризонт 2020“; и по-стари програми (TEN-T и „Марко Поло“ за периода 2007–2013 г.).
TEN-T (Трансевропейски транспортни мрежи)	Планиран набор от автомобилни, железопътни, въздушни и водни транспортни мрежи в Европа. Мрежите на TEN-T са част от по-широка система от трансевропейски мрежи (TENs), включително далекосъобщителната мрежа (eTEN) и планираната енергийна мрежа (TEN-E).

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Високоскоростният железопътен транспорт е удобен, безопасен, гъвкав и екологично устойчив вид транспорт. Той носи ползи за екологичната ефективност и социално-икономически ползи, които могат да подпомогнат целите на ЕС в областта на транспорта и политиката на сближаване. От 2000 г. насам ЕС е предоставил съфинансиране в размер на 23,7 млрд. евро за подпомагане на инвестициите във високоскоростна железопътна инфраструктура.

II. Сметната палата извърши одит на изпълнението на дългосрочното стратегическо планиране на високоскоростни линии в ЕС, на икономическата ефективност (като анализира разходите за изграждане, закъсненията, преразходите и използването на високоскоростни линии, които са получили съфинансиране от ЕС) и на устойчивостта и европейската добавена стойност на съфинансирането от ЕС. ЕСП извърши одита си в шест държави членки, анализирайки разходите за повече от 5 000 км инфраструктура на десет високоскоростни железопътни линии и четири трансгранични участъка, които обхващат около 50 % от високоскоростната железопътна мрежа в Европа.

III. Одиторите установиха, че настоящият дългосрочен план на ЕС не е подкрепен с надежден анализ, вероятно няма да бъде изпълнен и му липсва солиден общоевропейски стратегически подход. Въпреки че дължината на националните високоскоростни железопътни мрежи се увеличава, целта на Комисията от 2011 г. за утрояване на броя на километрите високоскоростни железопътни линии до 2030 г. няма да бъде постигната: в момента се използват 9 000 км високоскоростни линии, а през 2017 г. около 1 700 км линии са били в процес на изграждане. Преходът от началото на строителните работи за нови високоскоростни линии към началото на тяхната експлоатация отнема средно около 16 години.

IV. Няма общоевропейска високоскоростна железопътна мрежа и Комисията не разполага с правни инструменти и правомощия при вземането на решения, за да гарантира, че държавите членки ще постигнат бърз напредък по завършването на коридорите на основната мрежа, посочени в Регламента относно TEN-T. Вследствие на това съществува само нехомогенна смесца от национални високоскоростни линии,

планирани и изградени самостоятелно от държавите членки. Тази нехомогенна система е изградена без подходяща трансгранична координация: високоскоростните линии, които пресичат националните граници, не са сред националните приоритети за изграждане, въпреки подписването на международни споразумения и включването в Регламента относно TEN-T на разпоредби, които изискват коридорите на основната мрежа да бъдат изградени до 2030 г. Това води до ниска добавена стойност за ЕС от съфинансирането от ЕС на инвестициите във високоскоростна железопътна инфраструктура.

V. Качеството на оценката на реалните нужди в държавите членки е недобро, а алтернативното решение за модернизиране на съществуващите конвенционални линии често не се взема под внимание по подходящ начин, въпреки че постигнатите икономии с използването на този вариант може да бъдат значителни. Решението за изграждане на високоскоростни линии често се основава на политически съображения и като цяло анализите на разходите и ползите не се използват като инструмент за подпомагане на икономически ефективното вземане на решения.

VI. Високоскоростната железопътна инфраструктура е скъпа и става все по-скъпа: средната цена на одитираните линии е 25 млн. евро на км (без да се вземат предвид по-скъпите проекти за прокаране на тунели). Всъщност съответните разходи са могли да бъдат много по-ниски, без това да окаже значително въздействие върху операциите. Причината за това е, че свръхвисокоскоростните линии не са необходими навсякъде, където са били изградени. В много случаи влаковете се движат по свръхвисокоскоростни линии с много по-ниска скорост, отколкото е проектирана да поеме линията. Разходите за дадена линия се увеличават пропорционално на проектната скорост, а инфраструктурата, която е в състояние да поеме свръхвисокоскоростни операции (300 км/ч или повече), е особено скъпоструваща. Тези високи скорости обаче никога не се достигат на практика: влаковете се движат средно с едва около 45 % от проектната скорост на одитираните линии, само две линии работеха със средна скорост над 200 км/ч и нито една със скорост над 250 км/ч. Постигнатата до момента средна скорост под проектната скорост поставя въпроси относно доброто финансово управление.

VII. ЕСП анализира също така спестените разходи за минута с въвеждането на високоскоростна железопътна мрежа. Установихме, че четири от десетте одитирани линии ще струват повече от сто милиона евро за спестена минута. Най-голямата стойност е по линията Щутгарт – Мюнхен, която ще струва 369 млн. евро за спестена минута. Преразходите, които се покриват от националните бюджети, и закъсненията са били правило, а не изключение. Общият размер на преразходите за одитираните линии и проекти е възлизал на 5,7 млрд. евро на равнището на проектите и 25,1 млрд. евро на равнището на линиите (съответно 44 % и 78 %). Закъсненията на равнището на проектите и на линиите също бяха значителни: осем от 30-те одитирани проекта бяха забавени с най-малко една година, а при пет линии (половината от одитната извадка) се наблюдаваха закъснения от повече от едно десетилетие. Ако се обърне специално внимание на посочените по-горе елементи, биха могли да се спестят стотици милиони евро и да се гарантира, че изградените линии се използват ефикасно.

VIII. За да придобие представа за ползите, които носи високоскоростния железопътен транспорт за гражданите на ЕС, ЕСП също така анализира и сравни времето за пътуване от врата до врата, цените и броя на връзките за високоскоростен железопътен транспорт с неговите конкуренти (въздушен транспорт, конвенционална железопътна мрежа и автомобилен транспорт). Сметната палата стигна до заключението, че общото време за пътуване и равнището на цените са важни фактори за успех. В комбинация с ефективни и редовни услуги тези фактори биха позволили на високоскоростния железопътен транспорт да увеличи пазарния си дял. Интермодалната конкуренция е ожесточена и се отразява върху устойчивостта на високоскоростните линии: високоскоростният железопътен транспорт не се конкурира на равна основа с другите видове транспорт.

IX. Сметната палата счита, че устойчивостта на съфинансирането от ЕС е застрашена. Съдейки по целеви показател, една високоскоростна линия в идеалния случай следва да има девет млн. пътници годишно, за да бъде успешна. По три от одитираните седем завършени високоскоростни линии обаче броят на превозваните пътници беше далеч по-малък. Инфраструктурните разходи за тези линии са в размер на 10,6 млрд. евро, за които ЕС е предоставил около 2,7 млрд. евро. Това означава, че за тези линии

съществува голям риск от неефективно изразходване на съфинансирането от ЕС. Оценката на ЕСП на броя на хората, живеещи в районите на обслужване на одитираните линии показва, че девет от одитираните 14 линии и трансгранични връзки не са имали достатъчно потенциални пътници, за да бъдат успешни. Сред тях са трите посочени по-горе линии, които превозват по-малък брой пътници в сравнение с целевия показател от девет милиона.

X. През 2010 г. Сметната палата публикува доклад, в който призова за спешни действия за премахване на всички технически, административни и други пречки пред оперативната съвместимост на железопътния транспорт. ЕСП обаче установи, че през 2018 г. тези пречки продължават да съществуват. В Испания и Франция достъпът до железопътния пътнически пазар не е отворен. В Италия по релсовия път има конкуренция, а в ограничена степен и в Австрия; в тези държави членки услугите са по-чести и с по-високо качество, а цените са по-ниски. Интегрираните системи за издаване на билети и обръщането на по-голямо внимание на мониторинга, както и на стандартизирането на данните за удовлетвореността на потребителите и за точността биха могли допълнително да подобрят качеството на обслужване на пътниците.

XI. За успешното продължаване на съфинансирането от ЕС за високоскоростна железопътна инфраструктура през следващия програмен период Сметната палата препоръчва Комисията да предприеме редица стъпки. Те включват:

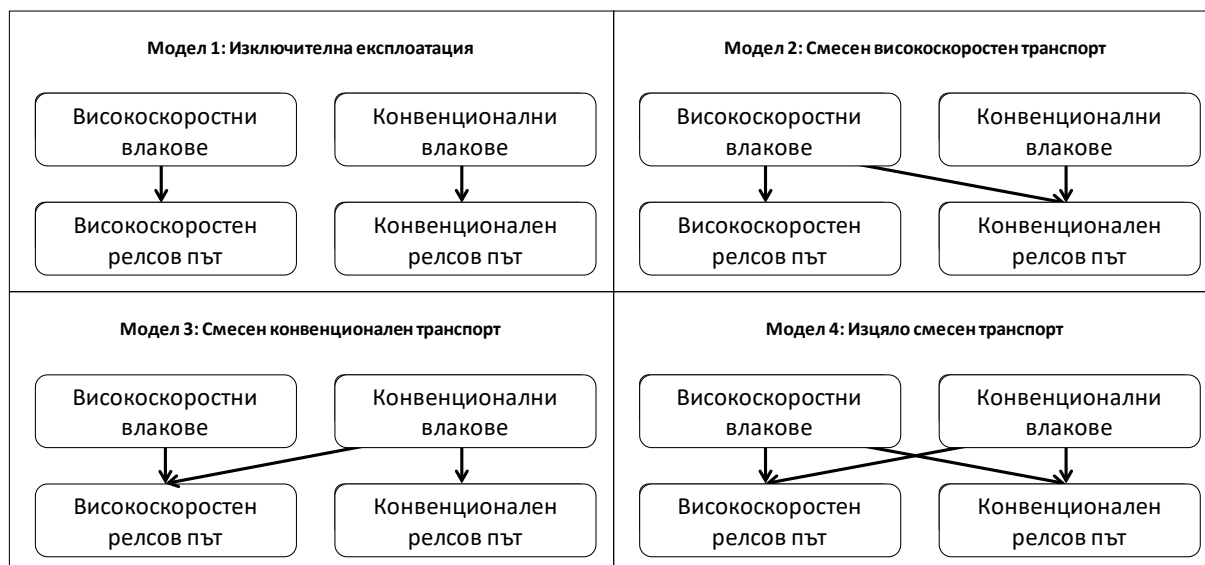
- i) реалистично дългосрочно планиране; договаряне с държавите членки на основните стратегически отсечки, които да бъдат реализирани най-напред, със строг мониторинг и правомощия за изпълнение, които да гарантират спазването на ангажиментите за завършване на основната високоскоростна железопътна мрежа на ЕС;
- ii) обвързване на съфинансираната от ЕС помощ с определени стратегически приоритетни проекти, ефективна конкуренция и постигане на резултати;
- iii) опростяване на обществените поръчки за изграждането на трансгранични съоръжения, използване на „обслужване на едно гише“ за различните формалности и премахване на всички останали пречки;

- iv) действия за подобряване на безпрепятственото функциониране на високоскоростните ЖП операции за пътниците, като например въвеждане на електронни билети, опростяване на таксите за релсов достъп, докладване на гражданите относно точността и предоставяне на данни за удовлетвореността на потребителите.

ВЪВЕДЕНИЕ

Високоскоростният железопътен транспорт в Европа

1. Високоскоростният железопътен транспорт в Европа беше развит след кризата с петрола през 1974 г. Енергийната зависимост на Европа заплашваше вътрешната мобилност, поради което няколко държави членки решиха да развият безопасен, бърз, удобен и екологичен вид транспорт под формата на високоскоростни железопътни линии. Италия беше първата европейска държава, която въведе високоскоростна железопътна линия – линията от Флоренция и Рим, открита през 1977 г. Скоро след това Франция въведе своите собствени линии „Trains à Grande Vitesse“ (високоскоростни влакове). Първите високоскоростни линии в Германия, обслужвани от влакове „Intercity Express“ (ICE), бяха открити в началото на 90-те години на XX в., а високоскоростната услуга на Испания, „Alta Velocidad Española“ (AVE), започна да функционира през 1992 г.
2. В момента няма единна европейска високоскоростна железопътна мрежа: вместо това в различните държави членки съществуват различни оперативни модели (***фигура 1***). Например има смесени високоскоростни системи (в Испания, Италия и Франция) и изцяло смесени високоскоростни линии (Австрия, Германия и два участъка в Италия).

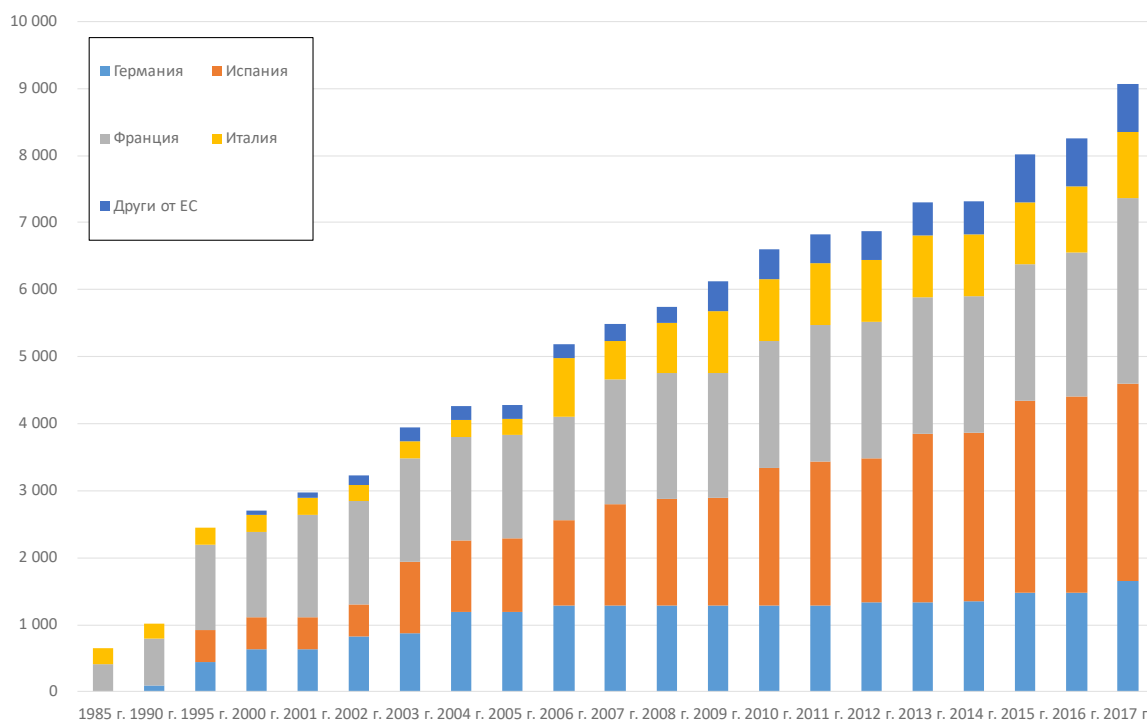
Фигура 1 – Оперативни модели за високоскоростен железопътен транспорт

Източник: De Rus, G. (ed.), I. Barrón, J. Campos, P. Gagnepain, C. Nash, A. Ulled and R. Vickerman (2009 г.): *Economic Analysis of High Speed Rail in Europe*. BBVA Foundation, Билбао.

Размерът и процентът на използване на високоскоростната железопътна мрежа расте

3. В края на 2017 г. в ЕС е имало 9 067 км високоскоростни линии (на **фигура 2** и в **приложение I** е представена подробна карта). Тази мрежа се разширява: понастоящем 1 671 км са в процес на изграждане. След като всички планирани инвестиции във високоскоростна железопътна инфраструктура бъдат завършени, Испания ще има втората по дължина в света високоскоростна железопътна мрежа след Китай.

Фигура 2 – Дължина на националните високоскоростни железопътни мрежи в ЕС – разрастване във времето



Източник: Статистически наръчник на ЕС за 2017 г.; UIC. *Бележка:* Настоящата диаграма включва само линиите (или участъците от линии), по които влаковете могат да превишат 250 км/ч в определен момент от тяхното пътуване.

4. Броят на пътниците, които използват високоскоростен железопътен транспорт в Европа, постоянно нараства: от около 15 млрд. пътник-километра¹ (пкм) през 1990 г., през 2016 г. търсенето е достигнало повече от 124 млрд. пкм. През 2015 г. високоскоростните железопътни услуги са съставлявали повече от една четвърт (26 %) от целия железопътен превоз на пътници в държавите членки, където се предлагат високоскоростни услуги.

¹ Пкм е мярката, която се получава чрез събиране на годишния брой на пътниците по ВЖТ с дължината на тяхното пътуване с цел да се оптимизира измерването на използването на ВЖТ.

Политики на ЕС за високоскоростен железопътен транспорт

Транспортна политика

5. Програмата „Трансевропейска транспортна мрежа“ (TEN-T)² играе ключова роля в стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Тя служи за целите на икономическото развитие, регионалната конкурентоспособност, регионалното и социалното сближаване и екологичната устойчивост. В нея също така са определени основните връзки, необходими за улесняване на транспорта, оптимизация на капацитета на съществуващите инфраструктури, изготвяне на спецификации за оперативната съвместимост на мрежата и интегриране на въпросите на околната среда. Целите на TEN-T включват взаимосвързаност и оперативна съвместимост на националните транспортни мрежи, оптимална интеграция и взаимосвързаност на всички видове транспорт и ефективно използване на инфраструктурата.

6. В последната Бяла книга за транспорта (БК) от 2011 г.³ са определени следните специфични цели за превоз на пътници за високоскоростния железопътен транспорт⁴:

i) До 2030 г. следва да се утрои дължината на наличната високоскоростна железопътна мрежа, така че до 2050 г. по-голямата част от пътническия транспорт на средни разстояния да се осъществява по релсов път (50 % от превоза на пътници и товари на средни междуградски разстояния да се извършва от железопътен транспорт, вместо от автомобилен). Високоскоростният железопътен транспорт следва да се развива по-бързо от въздушния транспорт за пътувания на разстояние до 1 000 км, а всички

² Решение № 1692/96/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 1996 г. относно общностните насоки за развитието на трансевропейска транспортна мрежа (ОВ L 228, 9.9.1996 г., стр. 1).

³ COM(2011) 144 окончателен от 28.3.2011 г. „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство – към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“.

⁴ Във връзка с това за следващите десетилетия ЕС е определил амбициозни цели за намаляване на емисиите на въглероден диоксид (вж. също **точка 22**).

централни мрежови летища следва да се свържат с железопътната мрежа, за предпочитане с високоскоростни услуги.

7. С цел постигане на напредък по тези цели, през декември 2013 г. ЕС прие нова политика за транспортната инфраструктура⁵, която има за цел да се преодолеят различията между транспортните системи на държавите членки, да се премахнат пречките, които все още затрудняват безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар, и да се преодолеят техническите пречки (например несъвместимите стандарти за железопътния транспорт). Приетият по същото време инструмент „Механизъм за свързване на Европа“ (MCE)⁶ подпомага финансово тези цели.

Политика на сближаване

8. От 2000 г. от структурните фондове се изисква да функционират по начин, който е съвместим с другите политики на ЕС, например политиката за транспорта⁷. Съгласно регламентите за ЕФРР и КФ е предоставена подкрепа за инвестиции, допринасящи за създаването и развитието на мрежите на TEN-T⁸, както и за проекти за транспортна инфраструктура от общ интерес⁹.

⁵ Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа (ОВ L 348, 20.12.2013 г, стр. 1).

⁶ Регламент (ЕС) № 1316/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на Механизъм за свързване на Европа (ОВ L 348, 20.12.2013 г., стр. 129).

⁷ Член 2, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета за определяне на общи разпоредби за Структурните фондове (ОВ L 161, 26.6.1999 г., стр. 1).

⁸ Член 2, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1783/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 1999 г. относно Европейския фонд за регионално развитие (ОВ L 213, 13.8.1999 г., стр. 1).

⁹ Член 3, параграф 1 и приложението към приложение II от Регламент (ЕО) № 1164/94 на Съвета от 16 май 1994 г. относно създаването на Кохезионен фонд (ОВ L 130, 25.5.1994 г., стр. 1).

9. Съгласно настоящата рамка на политиката на сближаване за периода 2014–2020 г., фондовете на ЕС за политиката на сближаване все още подпомагат транспортната инфраструктура, но за да се повиши ефективността на съфинансирането от ЕС са въведени „предварителни условия“. Това означава, че държавите членки трябва да демонстрират, че предложените проекти ще бъдат осъществени в рамките на всеобхватен национален или регионален план за транспорта, приет от всички участващи заинтересовани страни.

Подкрепата от ЕС за високоскоростни линии е значителна, но е малка част от общите разходи

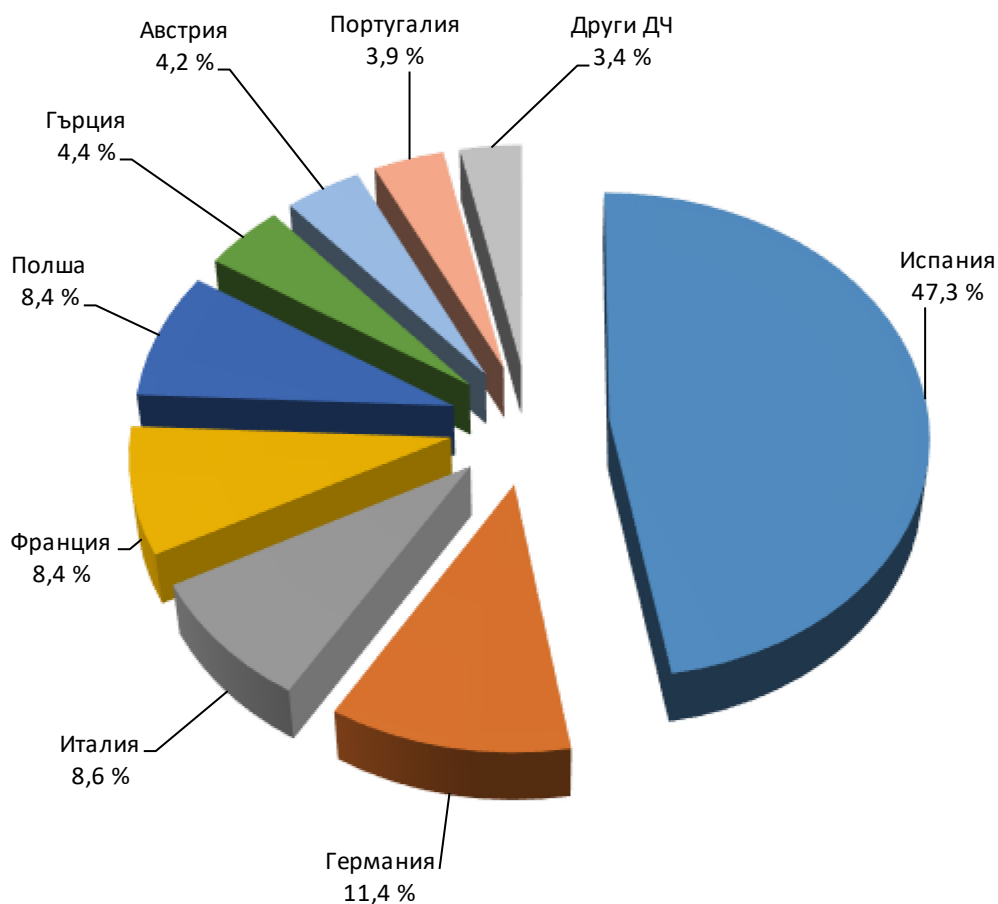
10. От 2000 г. до 2017 г.¹⁰ ЕС е предоставил 23,7 млрд. евро под формата на безвъзмездни средства за съфинансиране на инвестиции във високоскоростна железопътна инфраструктура, както и 4,4 млрд. евро за подпомагане на инсталирането на ERTMS по високоскоростните железопътни линии. Около 14,6 млрд. евро съфинансиране, или 62 % от общия размер, са били предоставени съгласно механизми за финансиране при споделено управление (ЕФРР и КФ), а от инвестиционните схеми с пряко управление (например МСЕ) са предоставени 9,1 млрд евро или 38 %. Съфинансирането от ЕС може да се използва за подпомагане на проучвания, както и за инфраструктурни дейности за нови високоскоростни линии и за подобрения на вече съществуващи конвенционални железопътни линии, позволяващи тяхното приспособяване към високоскоростни операции.

11. В допълнение към тази помощ, от 2000 г. ЕИБ също е предоставила заеми на стойност 29,7 млрд. евро за подпомагане на изграждането на високоскоростни железопътни линии.

¹⁰ Данните включват последната покана за представяне на предложения по МСЕ (2017 г.). Всички предоставени данни са представени в номинално изражение.

12. Почти половината от предоставеното финансиране от ЕС за инвестиции във високоскоростен железопътен транспорт (повече от 11 млрд. евро) е било отпуснато на Испания. Общо 21,8 млрд. евро – 92,7 % от общия размер – са били отпуснати на седем държави членки (**фигура 3** и **приложение II**).

Фигура 3 — Общ преглед на съфинансирането от ЕС за високоскоростен железопътен транспорт по държави членки (2000–2017 г.)



Източник: Европейска комисия.

13. Въпреки че тези суми за значителни, съфинансирането от ЕС представлява малка част от общия размер на средствата, инвестирани в инфраструктурни дейности за високоскоростен железопътен транспорт в ЕС. Така например, в зависимост от използваните инструменти за финансиране, равнището на съфинансиране е варирано

от 2 % в Италия до 26 % в Испания. Съфинансирането от ЕС е покрило средно около 11 % от общите разходи за изграждане.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

14. Сметната палата извърши одит на икономическата ефективност и ефикасност на съфинансирането от ЕС за инвестиции във високоскоростна железопътна инфраструктура от 2000 г. насам. Сметната палата анализира: i) дали високоскоростните линии в ЕС са били изградени съгласно дългосрочен стратегически план; ii) дали проектите за високоскоростен железопътен транспорт са били реализирани по икономически ефективен начин (чрез оценка на разходите за изграждане, закъсненията, преразходите и използването на високоскоростните линии, които са получили инвестиционна подкрепа); iii) дали инвестициите са били устойчиви след завършването на проекта (включително въздействието на високоскоростния железопътен транспорт върху конкурентните видове транспорт), и iv) дали съфинансирането от ЕС е имало добавена стойност. За да се даде отговор на тези въпроси, в настоящия доклад първо се анализира планирането и вземането на решения, продължава се с оценка на разходите, след което се възприема насочен към гражданите на ЕС подход, като се анализират времето за пътуване, цените, връзките и гарите и се завършва с оценка на пречките и конкуренцията по релсовия път, за да се даде заключение относно високоскоростните железопътни операции.

15. ЕСП използва редица одитни процедури, като например документни проверки и анализи на дългосрочните стратегически планове за развитие на високоскоростен железопътен транспорт на равнището на ЕС и на национално равнище; събеседвания със служители на Комисията и на държавите членки; срещи с железопътни оператори и управители на инфраструктура; както и проучване на основните заинтересовани страни¹¹. Ангажирани бяха външни експерти, за да направят оценка на:

¹¹ Получени бяха няколко отговори от отделни членове на три групи заинтересовани страни: Общността на европейските железници и инфраструктурни компании (CER), Международния съюз на железниците (UIC) и Промишления съюз за сигнализация (UNISIG).

анализите на разходите и ползите (АРП) и анализите на бъдещото търсене¹²; ii) достъпа, връзките и възстановителния ефект на избрани високоскоростни железопътни гари¹³; iii) високоскоростната линия Париж – Брюксел – Амстердам (РВА)¹⁴, и iv) цените, времето за пътуване и броя на връзките, при които се използват различни видове транспорт¹⁵. ЕСП също така сравни резултатите от одита с високоскоростните железопътни операции и пътническите услуги в Швейцария и Япония.

16. ЕСП извърши одита си в Европейската комисия (ГД „Мобилност и транспорт“, включително INEA и Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз (ERA) и ГД „Регионална и селищна политика“) и в шест държави членки (Австрия, Германия, Испания, Италия, Португалия и Франция). Тези държави членки са получили 83,5 % от цялото финансиране на ЕС, отпуснато за високоскоростни линии от 2000 г. насам (23,7 млрд. евро, които отговарят на 46 евро на жител на ЕС)¹⁶.

17. Използвайки комбинация от специални критерии за формиране на извадката, свързани размера на съфинансирането от ЕС, дължината на линията и това дали към линията е свързана столица, ЕСП избра за одит десет високоскоростни линии. Поради размера им, ЕСП одитира четири високоскоростни линии в Испания и по две в Италия, Германия и Франция. Сметната палата също така направи оценка на четири трансгранични проекта: връзките между Мюнхен и Верона; Испания и Франция (както от страната на Атлантическия океан, така и на Средиземно море) и Испания Португалия (**фигура 4**).

¹² Брюкселски университет (VUB).

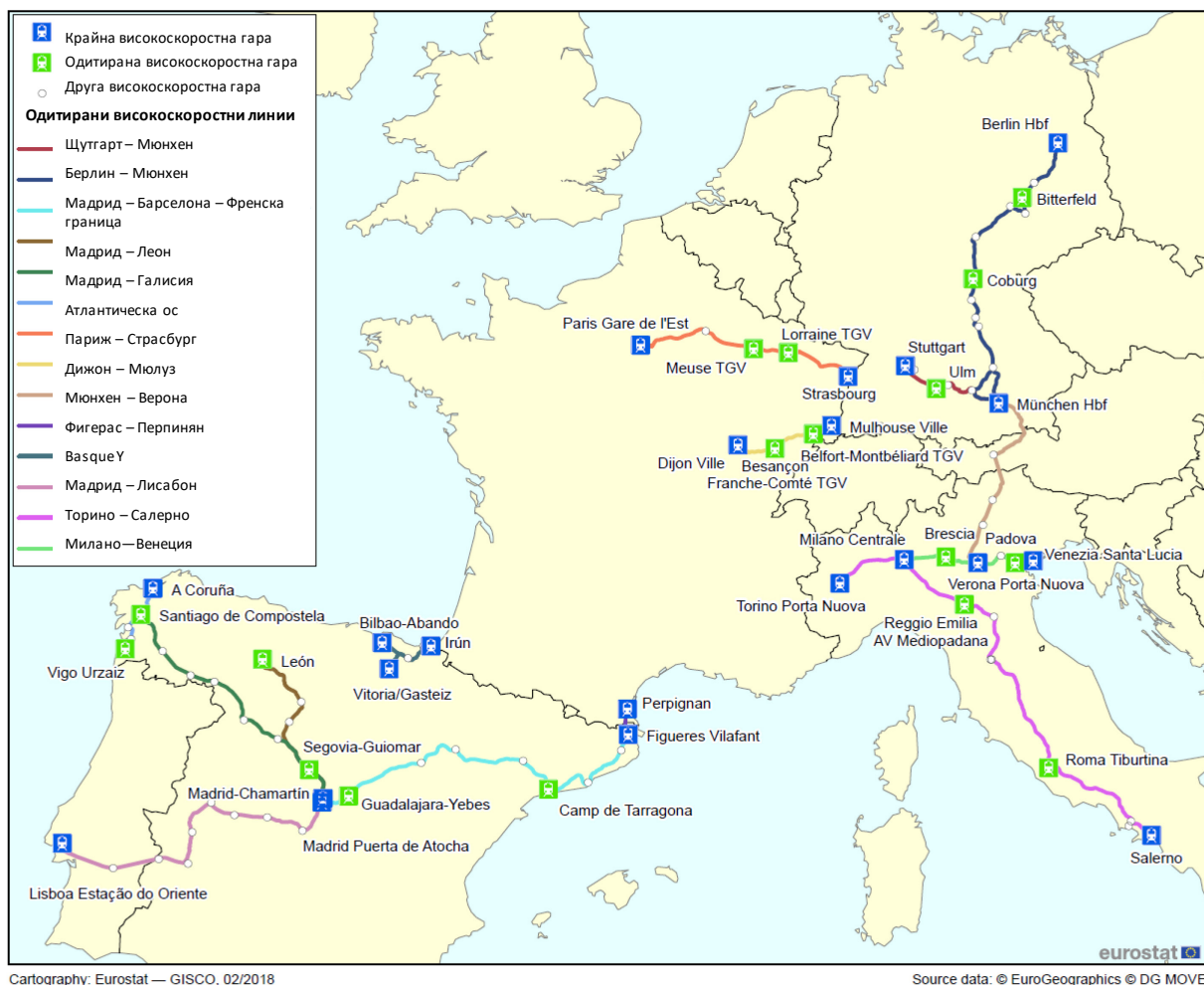
¹³ Консорциум от преподаватели и научни работници от Барселона, Берлин, Лион и Милано.

¹⁴ Антверпенски университет.

¹⁵ Дружество Advito.

¹⁶ Източник: Евростат, Население на ЕС от 512 млн. души през 2017 г.: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/>.

Фигура 4 – Общ преглед на одитираните линии (10 високоскоростни линии, четири трансгранични връзки)



Източник: ЕСП и Евростат.

18. Използването на високоскоростните линии като основа за нашия одит ни позволи да направим оценка на линии с дължина повече от 5 000 км — завършени, в процес на изграждане или в етап на планиране (вж. **таблица 4** за подробен преглед на дължината на одитираните линии). По този начин обхванахме повече от 50 % от високоскоростните железопътни линии, които са в експлоатация или в процес на изграждане в ЕС.

19. ЕСП също така анализира 30 съфинансирани от ЕС проекта по тези високоскоростни линии (най-големите проекти по всеки модел на управление). Общата предложена стойност на 30-те одитирани проекта възлиза на 41,56 млрд. евро. Размерът на отпуснатите безвъзмездни средства от ЕС за одитираните проекти е

6,18 млрд. евро, от които 3,64 млрд. евро са били изплатени към момента на извършване на одита, а 967 млн. евро са били отменени (**таблица 1**).

Таблица 1 – Общ преглед на основните финансови данни за одитираните проекти

Местоположение на проектите за високоскоростен железопътен транспорт	Обща стойност на одитираните проекти (в млн. евро)	Допустими разходи на одитираните проекти (в млн. евро)	Предоставен принос от ЕС (в млн. евро)	Отменени средства от ЕС (в млн. евро)
Германия	8 074,8	3 006,5	540,4	6,3
Испания	2 830,7	2 305,3	1 729,9	10,8
Трансгранични проекти	19 505,2	8 534,3	2 968,2	894,9
Франция	3 693,4	2 840,1	277,7	2,2
Италия	6 646,0	1 957,5	540,1	53,1
Португалия	814,7	315,4	127,7	—
Общо	41 564,8	18 959,1	6 184,0	967,3

Източник: ЕСП. Трансграничните проекти са записани с код на държавата „ЕС“.

20. Одитираните разходи във връзка с проектите обхващаха 2 100 км различни видове високоскоростна железопътна инфраструктура (землени платна, тунели, виадукти и надлезни елементи). Без да се вземат предвид проектите в трансграничния участък Мюнхен – Верона, одитът на проектите обхваща 45 % от цялата дължина на високоскоростните линии в посетените държави членки. В **приложение III** е представен пълен списък на всички одитирани проекти, както и основните оценки и констатации от нашия анализ на това дали техните крайни продукти, резултати и цели са били постигнати.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Въпреки че съфинансираните от ЕС инвестиции във високоскоростен железопътен транспорт са полезни, няма солиден общоевропейски стратегически подход

Високоскоростният железопътен транспорт е полезен вид транспорт, който допринася за постигането на целите на ЕС за устойчива мобилност

21. Инвестициите във високоскоростна железопътна инфраструктура и операции имат значителна полза за обществото като цяло, тъй като предоставят на пътниците спестено

време, високи равнища на безопасност, сигурност и удобство във влака. С тях се освобождава капацитет на претоварените пътища и конвенционалните железопътни мрежи, както и на летищата. Високоскоростният железопътен транспорт също така може да засили социално-икономическата динамика, както и да допринесе за възстановяване на необлагодетелстваните градски райони в близост до гарите.

22. Въпреки че връзката не е изцяло еднозначна¹⁷, различни организации¹⁸ стигат до заключението, че високоскоростният железопътен транспорт носи и екологични ползи, тъй като влаковете имат по-нисък въглероден отпечатък от повечето други видове транспорт.

Правомощията на Комисията са ограничени, а нейният план за утрояване на дължината на високоскоростните железопътни линии вероятно няма да бъде изпълнен

23. Настоящият дългосрочен план на Комисията, изложен в Бялата книга от 2011 г. и в Регламента за МСЕ (съображение № 11) за утрояване на дължината на високоскоростните железопътни линии в ЕС до 2030 г. (от 9 700 км през 2008 г.¹⁹ на 30 750 км до 2030 г.) не е подкрепен с надежден анализ. Като се има предвид състоянието на задлъжнялост на националните публични финанси (правителствата на държавите членки са основните инвеститори), ограничената възвръщаемост на тези публични инвестиции и времето, което отнема на практика завършването на една

¹⁷ Емисиите на CO₂ зависят от произхода на използваната електроенергия, от степента на заетост на влаковете и от това дали има съществено привличане на трафик от автомобилния и въздушния транспорт. За да се компенсира причиненото замърсяване от производството на електроенергия, използвана от високоскоростните влакове, както и високият коефициент на натоварване на ВЖТ, трябва да се привлекат значителен обем пътници от другите видове транспорт. Освен това за много високоскоростни железопътни линии (ВЖЛ) се изисква да бъде заделена земя. Те може да пресичат зони с екологична стойност, в които железопътните линии ще действат като бариера, ще вдигат шум и ще нарушават гледката, а компенсирането на огромния обем на емисиите, причинени от изграждането на ВЖЛ, може да отнеме десетилетия работа.

¹⁸ Например Европейската агенция за околна среда и UIC.

¹⁹ Цитираното число в БК 2011 г. е под въпрос, тъй като данните на ЕСП показват, че до края на 2017 г. са били налични едва 9 067 км ВЖЛ.

инвестиция във високоскоростен железопътен транспорт, има много малка вероятност за постигане на целта за утрояване на високоскоростната железопътна мрежа.

24. Одитната дейност на ЕСП показва, че средният период от началото на строителните работи до започването на операциите е около 16 години (**таблица 2**), дори без да се взема предвид необходимото време за предварително планиране. Това важи дори когато бъдат изключени проектите, които изискват продължителни и мащабни строителни работи за прокарване на тунели, като например планинския тунел Бренер в отсечката Мюнхен – Верона.

Таблица 2 – Оценка на времето от планирането до експлоатацията

Одитирани високоскоростни железопътни линии и отсечката Мюнхен – Верона	Начало на планирането	Начало на строителните работи	В експлоатация*	Години от планирането	Продължителност на строителните работи в години
Берлин – Мюнхен	1991 г.	1996 г.	2017 г.**	26	21
Щутгарт – Мюнхен	1995 г.	2010 г.	2025 г.*	30	15
Рейн – Рона	1992 г.	2006 г.	2011 г.	19	5
LGV Est Européenne	1992 г.	2002 г.	2016 г.	24	14
Мадрид – Барселона – Френска граница	1988 г.	1997 г.	2013 г.	25	16
Атлантическа ос	1998 г.	2001 г.	2015 г.	17	14
Мадрид – Леон	1998 г.	2001 г.	2015 г.	17	14
Мадрид – Галисия	1998 г.	2001 г.	2019 г.*	21	18
Милано – Венеция	1995 г.	2003 г.	2028 г.*	33	25
Торино – Салерно	1987 г.	1994 г.	2009 г.	22	15
Мюнхен – Верона	1986 г.	2003 г.	2040 г.*	54	37

* Очаква се.

** 52 км не преди 2018 г.

Източник: ЕСП.

25. В Регламента относно TEN-T е определена основната инфраструктура, която Европа трябва да изгради, за да подкрепи целите на ЕС за устойчива мобилност. В него е описано кои транспортни инвестиции следва да бъдат готови до 2030 г. (основна мрежа) и кои — до 2050 г. (широкообхватна мрежа). Комисията е изчислила, че за

завършването на основната мрежа ще бъдат необходими 500 млрд. евро, а за широкообхватната мрежа – 1,5 трлн. евро²⁰.

26. Комисията няма глас при вземането на решения и не разполага с правни инструменти и с правомощия, за да търси отговорност от държавите членки относно техните по-ранни ангажименти за изграждане на високоскоростните линии, необходими за завършването на основната мрежа. Тя не играе роля и в решенията относно трансграничните връзки между две или повече държави членки, тъй като в Регламентите относно МСЕ и TEN-T²¹ липсва възможност за налагане на изпълнението на определените приоритети на ЕС от страна на Комисията.

Държавите членки планират и вземат решения относно своите национални мрежи, което води до нехомогенна система от недобре свързани национални високоскоростни мрежи

Транснационалните коридори в ЕС не са приоритет

27. Въпреки че в приложенията на регламента за TEN-T се определя къде следва да се изградят високоскоростните линии, държавите членки сами решават дали и кога точно да ги изградят. Те предоставят и по-голямата част от необходимото финансиране и единствено те са отговорни за осъществяването на всички необходими стъпки (проучвания, разрешения и възлагане на обществени поръчки и дейности по мониторинг, както и упражняване на надзор над всички участващи страни).

В **приложение IV** са представени ключовите показатели за изпълнението за избраните посетени държави членки, които открояват различните характеристики на техните национални мрежи. Тези показатели сочат, че Франция има водеща позиция по отношение на използването на високоскоростни линии (съотношения между пътник-километри на глава от населението и пътник-километри на км високоскоростни линии);

²⁰ Източник: Европейска комисия, „Осъществяване на TEN-T: факти и цифри“, септември 2017 г., и заключения на Съвета относно напредъка в изграждането на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) и Механизма за свързване на Европа (МСЕ) в областта на транспорта, 15425/17, 5 декември 2017 г.

²¹ Член 22 от Регламента за МСЕ и член 38, параграф 3 от Регламента относно TEN-T.

че в Испания има най-високи разходи за изграждане на глава от населението (1 159 евро) и най-голям размер на съфинансиране от ЕС за високоскоростен железопътен транспорт на глава от населението (305 евро); както и че в Италия разходите за изграждане са най-високи за км на глава от населението (0,46 евро).

28. В рамките на една държава членка играят роля много структури и различни фактори и параметри са от решаващо значение за това дали изграждането ще се осъществи спрямо първоначалния план. Например:

- i) проектът „Eurocapraï“, който има за цел да свърже Брюксел, Люксембург и Страсбург чрез високоскоростен железопътен транспорт, който да свързва Люксембург с Брюксел за 90 минути. На заседанието си в Есен през декември 1994 г. Съветът е определил този проект като един от 30-те „основни приоритета“ за изграждане (строителните работи е трябвало да започнат не по-късно от 2010 г. и да приключат до 2020 г.). Към 2004 г. обаче този проект вече не е считан за национален приоритет от нито една държава членка. Въпреки че ЕС е предоставил 96,5 млн. евро за модернизиране на конвенционалната линия, пътуванията от Брюксел до Люксембург в момента отнемат до 3 часа и 17 минути. Това надвишава повече от два пъти определената през 2003 г. цел и е почти с един час по-бавно от 1980 г., когато същото разстояние се е изминавало за 2 часа и 26 минути. Вследствие на това много потенциални пътници просто пътуват с автомобили.
- ii) Испания е инвестирала в нова високоскоростна железопътна мрежа. За да я подпомогне в това начинание, още от 1994 г. ЕС е инвестирал повече от 14 млрд. евро в железопътни линии в Испания. За влаковете в Испания традиционно се е използвало по-широко междурелсие от това на останалите влакове в Европа, но в по-голямата част от високоскоростната мрежа на Испания се използва стандартното за останалата част на ЕС междурелсие. В три от одитираните линии обаче (Атлантическа ос; част от високоскоростната линия Мадрид – Галисия; и високоскоростната линия Мадрид – Екстремадура) все още се използва традиционното по-широко междурелсие. Това оказва въздействие върху ефективността: максималната експлоатационна скорост е

ограничена до 250 км/ч (много под максималната експлоатационна скорост от 300 км/ч за високоскоростните операции в Испания), а услугите се предоставят или от подвижен състав с широко междурелсие, или от специални влакове с променливо междурелсие. За тези влакове са необходими „съоръжения за смяна на междурелсието“: през януари 2017 г. в Испания е имало 20 такива съоръжения. Всяко съоръжение за смяна на междурелсието струва до осем милиона евро, а ЕС е предоставил 5,4 млн. евро съфинансиране, за да подпомогне тяхното изграждане.

29. Въпреки че са подписани международни споразумения, които потвърждават политическата воля за създаване на връзки, и въпреки че съгласно Регламента за МСЕ се предоставя стимул от 40 % съфинансиране, държавите членки не изграждат високоскоростни линии, ако не ги считат за национален приоритет, дори ако линията е разположена в трансграничен коридор и завършва основната мрежа. Тази констатация се потвърждава в доклада на Комисията за средносрочната оценка на МСЕ²².

30. Това ограничава добавената стойност за ЕС от предоставеното съфинансиране от ЕС, тъй като трансграничните връзки създават най-висока добавена стойност за ЕС. Освен това, когато връзките липсват и не са изградени навреме, това може да коства много на обществото²³.

²² „Националните бюджети никога няма да дадат достатъчно висок приоритет на многонационалните трансгранични инвестиции, за да се предостави на единния пазар инфраструктурата, от която той се нуждае.“ *Източник:* Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно средносрочната оценка на Механизма за свързване на Европа (МСЕ), SWD(2018) 44 окончателен, COM(2018) 66 окончателен от 14.2.2018 г., стр. 6.

²³ Проучване от 2015 г. „The cost of non-completion of the TEN-T“ („Цената на незавършването на TEN-T“) показва, че „цената“, която трябва да плати икономиката на ЕС, е да се откаже от 1,8 % потенциален ръст на БВП и нереализирането на 10 млн. човекогодини работна заетост, ако държавите членки и другите заинтересовани страни не изградят навреме основната мрежа като централен елемент на новата политика за TEN-T. Източник: Институт Fraunhofer, Окончателен доклад от 15.6.2015 г., стр. 14.

Комисията няма правомощия да наложи изпълнението на трансграничните проекти

31. Големите трансгранични високоскоростни железопътни проекти изискват специално внимание от страна на ЕС. Те налагат тясно координиране на строителните работи, за да може крайните продукти от проектите да бъдат готови за ползване по сходен график и да бъдат свързани с вътрешните мрежи от двете страни на границата.

32. В момента Комисията не разполага с необходимите инструменти за ефективна намеса, ако закъсненията от едната страна на границата затрудняват навременното използване на високоскоростната железопътна инфраструктура, изградена от другата страна на границата. Освен това съществуват многобройни възможности всички заинтересовани страни да се противопоставят на строителните работи и да предизвикат забавяния или дори да спрат предварително договорени проекти.

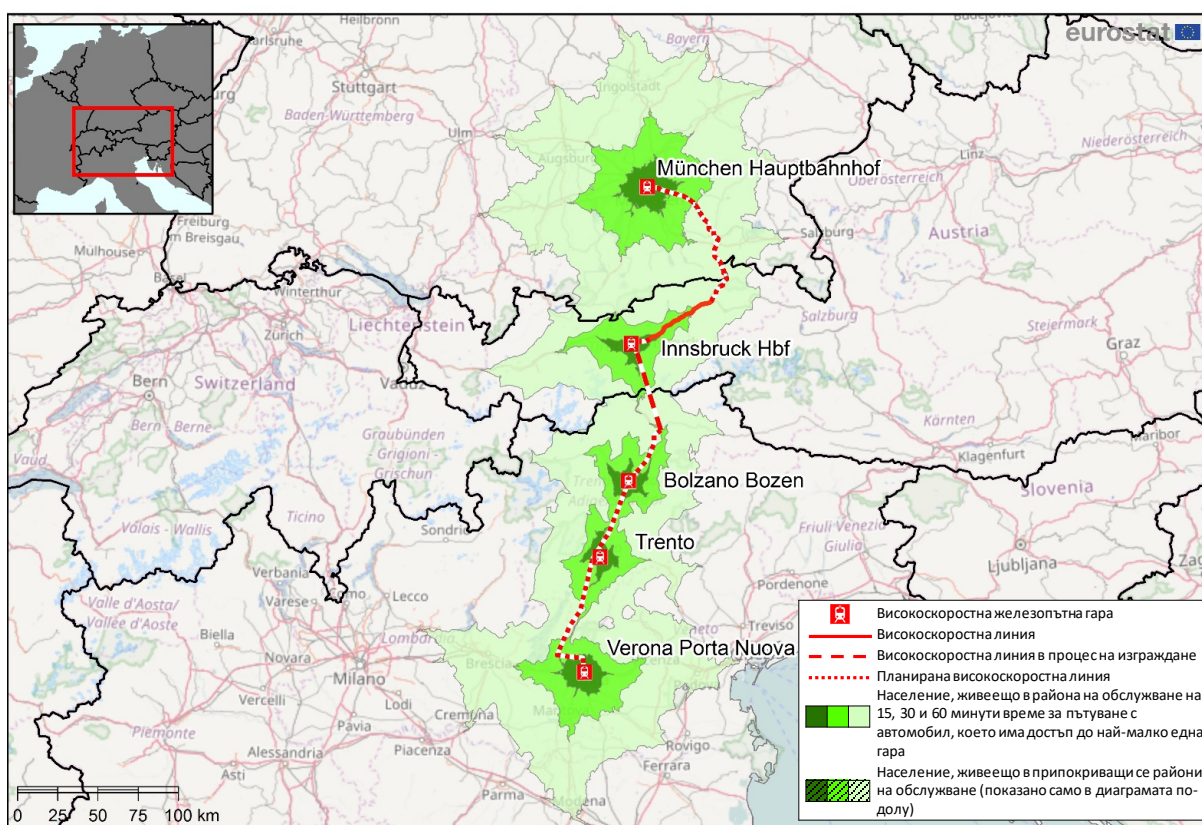
33. Бяха констатирани няколко примера, в които създадените крайни продукти в една държава членка няма да влязат в действие поне още две десетилетия, тъй като строителните работи в съседна държава членка не са завършени (вж. **каре 1**).

Каре 1 – Недобре свързани национални мрежи и тяхното въздействие

1. Отсечката Мюнхен – Верона и планинският тунел Бренер (BBT): различните приоритети и срокове за изграждането между Австрия, Италия и Германия са довели до нехомогенна система от различни капацитети и потенциални участъци със затруднения по целия скандинавско – средиземноморски коридор най-малко до 2040 г.

За да се намали броят на камионите, които прекосяват Алпите всеки ден, ЕС от 1986 г. вече инвестира в BBT – част от отсечката „Мюнхен – Верона“²⁴. Австрия и Италия изграждат тунела със съфинансиране от ЕС в размер на 1,58 млрд. евро.

²⁴ Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE - Asse Ferroviario Monaco – Verona; Elaborazione tecnica del progetto, доклад от 2002 г.; Eisenbahnachse München – Verona - Technische Aufbereitung, 2002 г.



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Източник: ЕСП и Евростат.

Строителните работи по тунела в Австрия и Италия ще приключат до 2027 г., но по северния маршрут за достъп, който се намира предимно в Германия, се извършва ограничена строителна дейност. Трасето дори все още не е проектирано и няма да бъде завършено преди 2035 г. (Австрия) или дори 2040 г. (Германия). За разлика от Австрия и Италия, Германия няма голям интерес към направления като Инсбрук или Верона, които не играят ключова роля за ежедневния работен трафик в Германия. Вследствие на това тя не е дала приоритет на изграждането на северния маршрут за достъп, въпреки че той подпомага целта за създаване на основна мрежа до 2030 г. Това означава, че действителното използване на инвестициите ще отнеме повече от половин век и че повече от 1,5 млрд. евро до голяма степен се считат за неефективни в продължение на повече от две десетилетия.

2. Връзката Португалия – Испания (Екстремадура)

Планирано е високоскоростна железопътна връзка да свързва Лисабон и Мадрид. Идеята обаче е сметната за твърде скъпа за период на голям държавен дълг. Въпреки че на Португалия вече е изплатено съфинансиране от ЕС в размер на 43 млн. евро за проучвания и подготвителни дейности, няма налична високоскоростна трансгранична железопътна връзка. Конвенционалната железопътна линия спира в Евора. Към момента на извършване на одита

обаче строителните работи от португалска страна са започнали, а работата по високоскоростната железопътна линия от испанска страна е прекратена на около шест километра от границата, както е показано със стрелката на снимка 1.

Снимка 1 – Липсваща връзка на трансграничния участък от високоскоростната линия Мадрид – Лисабон



Източник: © Ferropedia, Inserco ingenieros.

34. Въпреки че рамката на политиката е била насочена по-специално към завършването на основната мрежа до 2030 г.²⁵, остава да се преодолеят много слабости на политиката. Например при оценяването на трансграничните строителни работи по планинския тунел Бренер (BBT) Сметната палата констатира следното.

- i) Възлагането на обществени поръчки е основен проблем за трансграничните проекти по TEN-T: няма насоки относно това как да се намалят присъщите процедурни рискове; няма единна правна рамка за трансграничните проекти; тръжната документация, договорите и счетоводните системи за строителните работи на австрийска и италианска територия се различават, също и по език; процедурите за разрешаване на спорове не са едни и същи.

²⁵ Член 38, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1315/2013.

- ii) Няма опростени процедури, които да улеснят и ускорят изпълнението (например „обслужване на едно гише“, както Сметната палата вече предложи в Специален доклад № 23/2016²⁶); няма единен орган, който да рационализира формалностите от двете страни на границата (например за изграждането на железопътни линии може да се прилага различно законодателство в областта на околната среда; а правният отговор на жалбите на заинтересованите страни може да бъде различен).

35. Тъй като по-голямата част от тези строителни работи са подкрепени с международни споразумения между съответните държави членки и ЕС, и тъй като високоскоростните линии се намират в международни коридори, напредъкът на строителните работи се контролира от координатори от ЕС на равнището на коридорите и се проверява във „форуми за коридорите“. Тези координатори имат привилегирована представа за дейността, която се извършва или не се извършва по даден коридор (и те докладват редовно за необходимите промени²⁷), но освен това те не разполагат с правомощия.

36. Освен липсата на координация на трансграничното изпълнение, липсват редица други аспекти: i) няма „органи за отделните коридори“, които да наблюдават резултатите и дългосрочното въздействие на бъдещите инвестиции във високоскоростен железопътен транспорт; ii) няма срокове на давност, които да ограничат количеството и продължителността на съдебните или административните производства, както и единен орган, който да разглежда жалбите; и iii) оценката на напредъка на строителните работи по даден коридор се основава на общи ключови

²⁶ Специален доклад № 23/2016 „Морският транспорт в ЕС е принуден да оцелява в бурни води – много неефективни и неустойчиви инвестиции“. Вж. по-специално препоръка 2, буква а).

²⁷ Например в редовни „общии доклади за напредъка“.

показатели за изпълнението, които все още се основават на крайните продукти²⁸. Както Сметната палата вече посочи в своя специален доклад относно морския транспорт²⁹, мониторингът на проектите от страна на INEA е насочен към строителството само по себе си (крайните продукти) и не обхваща нито резултатите, нито използването на линиите. Ето защо резултатите и въздействието не се оценяват и никой единен орган няма представа дали съфинансираните от ЕС проекти за коридори от основната мрежа са постигнали някакви цели, основани на резултати.

При вземането на решения липсва надежден анализ на разходите и ползите

„Много висока скорост“ не е необходима навсякъде

37. Високоскоростната железопътна инфраструктура е скъпа: средната цена на одитираните линии е била 25 млн. евро на км (без да се вземат предвид по-скъпите проекти за прокарване на тунели), а общият размер на разходите за BBT е достигнал 145 млн. евро на км. С времето разходите се повишават: при последните съоръжения (Милано – Венеция и Щутгарт – Мюнхен) се наблюдават стойности над 40 млн. евро на км поради недостиг на земя, пресичане на градски възли, виадукти и мащабно изграждане на тунели. Разходите обаче биха могли да се понижат, като окажат незначително въздействие върху железопътните операции.

38. Очевидно високата скорост е важна характеристика на високоскоростната железопътна инфраструктура³⁰: тя е факторът, който дава възможност на високоскоростния железопътен транспорт да се конкурира с въздушния транспорт и балансира лесното използване на лично превозно средство за последните няколко

²⁸ КПИ за проекти за железопътна инфраструктура: степен на електрификация на мрежата; междурелсие 1 435 мм; внедряване на ERTMS (и за проектите за железопътен товарен превоз, скорост по линията (≥ 100 км/ч), осово натоварване (≥ 22.5 т) и дължина на влаковете (740 м).

²⁹ Специален доклад № 23/2016 „Морският транспорт в ЕС е принуден да оцелява в бурни води – много неефективни и неустойчиви инвестиции“. Вж. по-специално точки 80 и 81.

³⁰ В Швейцария е възприет различен подход: дава се приоритет на точността и редовността на услугите, на яснотата на информацията за клиентите и на пътническите услуги, а не на скоростта.

мили от едно пътуване. Ефективността на високоскоростната железопътна система обаче не се определя само от максималната теоретична скорост, която може да бъде постигната по линията, но и от реалната скорост, с която са превозвани пътниците. Ето защо Сметната палата анализира „коефициента на ефективност на скоростта“ по одитираните високоскоростни линии, като се съсредоточи върху общото време за пътуване и средната скорост.

39. Инвестициите във високоскоростни линии са оправдани само ако може да се постигнат високи коефициенти на ефективност на скоростта: колкото по-голяма е числеността на населението (бъдещото търсене) и колкото по-големи са еластичността на времето за пътуване³¹ и коефициентът на ефективност на скоростта, толкова по-големи са ползите от развитието на една високоскоростна линия.

40. Този анализ на коефициентите на ефективност на скоростта по одитираните линии (приложение V) показва, че по протежението на една линия влаковете се движат средно едва с около 45 % от проектната скорост на линията. Само две линии функционират със средна скорост от над 200 км/ч и няма линии, които да функционират със средна скорост над 250 км/ч. Най-ниският коефициент на ефективност на скоростта по завършена високоскоростна линия се наблюдава по високоскоростната линия Мадрид – Леон (39 % от проектната скорост). Трансграничният участък Фигерас – Перпинян също функционира едва с 36 % от проектната си скорост, тъй като поема смесен трафик. Средната скорост, която е толкова по-ниска от проектната скорост, показва, че една модернизирана конвенционална линия би била достатъчна за постигането на поставените цели с много по-ниски разходи и поставя въпроси по отношение на доброто финансово управление.

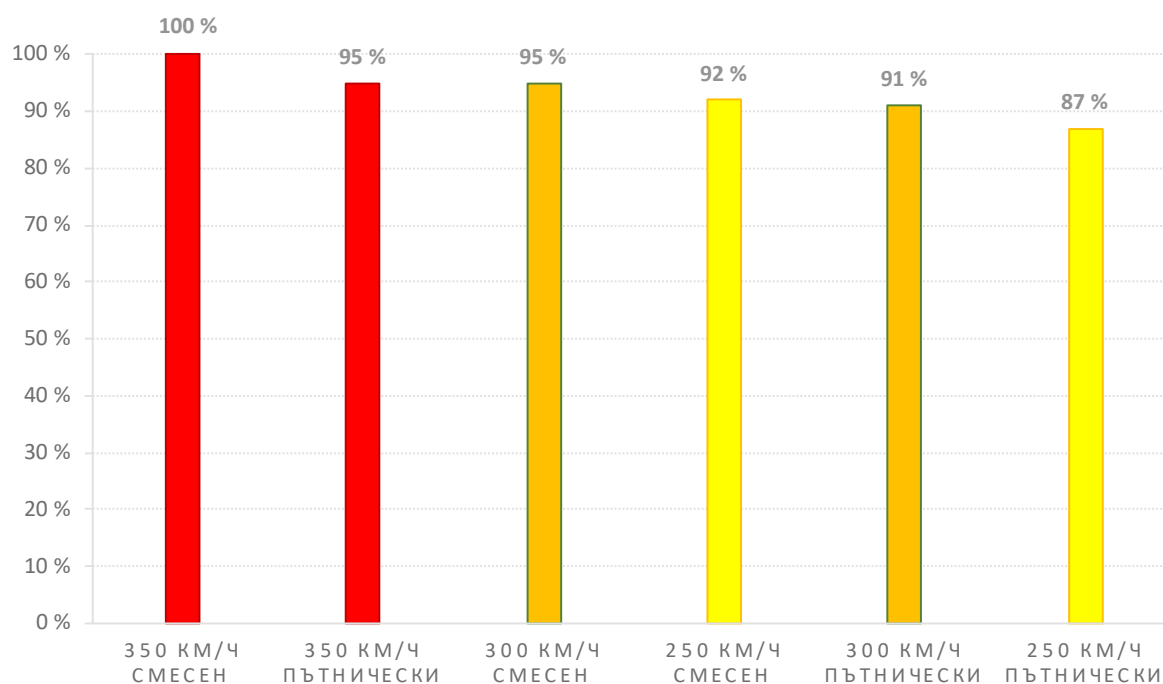
41. Следователно е необходим подход, основан на отделния случай, за да се определи дали има нужда от цяла свръхвисокоскоростна линия. Това решение е

³¹ Това е свързано с готовността на потенциалните пътници да променят поведението си в отговор на промените във времето за пътуване: високата еластичност на времето за пътуване показва, че пътниците са сравнително готови да преминат към железопътен транспорт, когато времето за пътуване се подобри.

важно, тъй като разходите за изграждане са най-високи, когато проектните скорости са най-високи. Изграждането на линии с максимална скорост до 160 км/ч е поне с 5 % по-евтино от това на линиите, чиято скорост надхвърля това ограничение. Причината за това е, че релсите по линиите с по-висока скорост трябва да бъдат по-раздалечени. До 160 км/ч стандартното разстояние е четири метра; над тази скорост необходимото разстояние по линията е най-малко 4,5 метра. Това означава, че тунелите трябва да бъдат по-широки, което е по-скъпо.

42. Разходите за „смесена“ високоскоростна линия (комбиниран пътнически и товарен транспорт) също са по-високи от тези за високоскоростна линия само за пътници, тъй като наклоните и радиусите на кривите намаляват гъвкавостта на направленията на коридорите и обикновено за тях е необходима повече земя. Разходите за поддръжка на смесените линии също ще бъдат по-високи, тъй като инфраструктурата се използва по-интензивно.

43. Линиите със смесен трафик са по-скъпи от високоскоростните линии само за пътници. Проучване показва, че тази разлика възлиза на до 5 % и до 13 %, ако скоростта на линията само за пътници бъде ограничена до 250 км/ч (*фигура 5*).

Фигура 5 – Разлики в разходите за изграждане на високоскоростни линии

Източник: Проучване RAVE от 5.8.2009 г. на Лисабонския университет; сравнение със смесена високоскоростна линия със скорост 350 км/ч (базова стойност 100).

44. Изборът на най-подходящия вариант може да спести милиони евро. Например по отсечката Мюнхен – Верона в одитирания участък на планинския тунел Бренер се изгражда високоскоростна линия. Това не е оправдано от данните за скоростта: в момента по конвенционалната железопътна линия между Мюнхен и Верона има 13 спирки с 41-минутен престой на гарите (12,6 % от общото време за пътуване). Понастоящем пътуването от Мюнхен до Верона отнема на пътниците 5 часа и 24 минути. Дори ако времето за пътуване бъде намалено до около 3,5 часа след завършването на високоскоростната линия Бренер, средната скорост по тази линия ще продължи бъде едва 115 км/ч – все още твърде ниска, за да предостави убедителен аргумент за изграждането на напълно функционираща високоскоростна линия.

Проверките на икономическата ефективност се извършват рядко

45. Високоскоростната железопътна инфраструктура е по-скъпа от конвенционалния железопътен транспорт както по отношение на изграждането, така и на поддръжката. При определени обстоятелства свръхвисокоскоростните услуги, извършвани с 300 км/ч

или повече, могат да предоставят ограничени допълнителни икономии на времето за пътуване в сравнение с влаковете, които се движат по модернизирани конвенционални линии. Ето защо следва да се разгледа и възможността за модернизиране на съществуващите конвенционални линии за повишаване на скоростта, вместо изграждане на свръхвисокоскоростна линия, тъй като това би могло да доведе до значителни икономии от разходи.

46. В Германия и Италия съществува добра практика: проектите, за които подготвителният етап вече е започнал или са възникнали правни задължения, се оценяват повторно преди всеки нов етап на програмиране, за да се провери дали техните характеристики все още отговарят на текущите нужди. С този процес на преразглеждане на проекти се акцентира върху начина, по който изборът на проекти води до значителни икономии с ограничено въздействие върху ефективността. Например при извършения преглед на проекта за участъка Венеция – Триест се стигна до заключението, че конфигурирането на линията по различен начин би могло да спести 5,7 млрд. евро, като прибави само 10 минути към пътуването, т.е. икономия в размер на 570 млн. евро за всяка допълнителна минута време за пътуване (**таблица 3**).

Таблица 3 – Сравнение на разходите за високоскоростен и за конвенционален железопътен транспорт: Венеция – Триест

Проектна конфигурация	Проектна скорост (км/ч)	Разходи (в млрд. евро)	Време за пътуване (в мин.)	Икономии (в млн. евро/мин.)
300 км/ч нова високоскоростна линия	300	7,5	55	570
Модернизирана конвенционална линия	200	1,8	65	

Източник: ЕСП.

47. Тази практика, прилагана в Германия и Италия, не се използва в другите посетени държави членки: оценява се само предлаганото изграждане на високоскоростна линия, без да се взема предвид дали даден участък или дори цялата линия действително трябва да бъдат в състояние да поддържат свръхвисокоскоростни услуги или дали

модернизирането на конвенционалната линия би отговорило и на специфичните цели на проекта.

48. Сметната палата също така анализира икономическата ефективност, като оцени връзката между инвестиционните разходи и реално спестеното време по одитираните високоскоростни линии (**таблица 4**). Нашият анализ показва, че спестените разходи за минута са средно 90 млн. евро за минута спестено време за пътуване, като стойностите варират от 34,5 млн. евро (по високоскоростната линия „Атлантическа ос“) до 369 млн. евро (по високоскоростната линия Щутгарт – Мюнхен).

Таблица 4 – Разходи за одитираната високоскоростна линия за км и за минута спестено време

Одитирана линия	Дължина (км)	Общ размер на разходите (в млн. евро)	Спестено време за пътуване (в минути)	Разходи за минута спестено време (в млн. евро)
Берлин – Мюнхен	671	14 682	140	104,87
Щутгарт – Мюнхен	267	13 273	36	368,69
Рейн – Рона	138	2 588	75	34,51
LGV Est Européenne	406	6 712	130	51,63
Мадрид – Барселона – Френска граница	797	12 109	305	39,70
Атлантическа ос	165	2 596	75	34,61
Мадрид – Галисия	549	7 684*	110	69,85
Мадрид – Леон	345	5 415	95	57,00
Милано – Венеция	273	11 856	49	241,96
Торино – Салерно	1 007	32 169	192	167,55
Общо/средно	4 618**	109 084	1 207	90,38

* Анализът на оценката на разходите за цялата линия и времето за пътуване включват припокриващите се 133 км от ВЖЛ Мадрид – Леон (с изключение на тунела „Гуадарама“).

** С дължината на отсечката Мюнхен – Верона от 445 км общият брой на одитираните километри железопътни линии става 5 063 км.

Източник: ЕСП.

Анализите на разходите и ползите не се използват като инструмент за вземане на решения в държавите членки

49. Тъй като високоскоростните линии са скъпи инвестиции, от решаващо значение е правилно да се анализират всички големи предварителни разходи и ползи преди да се вземе решение относно изграждането. Когато се използват правилно, анализите на разходите и ползите (АРП) дават възможност преди вземането на решение да се оцени възвръщаемостта на инвестициите по даден проект и неговата социална привлекателност и полза за обществото. За да се постигне положително решение е необходим нетен принос за социалното обслужване (напр. чрез съотношение на разходите и ползите по-голямо от 1, т.е. ползите надвишават разходите) при множество различни сценарии за търсене (напр. при висок и нисък растеж на движението) и предлагане (напр. изграждане на нова високоскоростна линия в сравнение с модернизиране на конвенционалната линия).

50. Сметната палата възложи на външен експерт да извърши сравнителен анализ на различните АРП, свързани с одитираните високоскоростни линии. Експертът заключи, че като цяло АРП се използват единствено като задължителна административна стъпка, а не като инструмент за по-добро вземане на решения и за приобщаване на заинтересованите страни. Сметната палата откри следните примери, които счита за важно да се отбележат.

- i) АРП с отрицателна нетна настояща икономическа стойност е бил одобрен за съфинансиране от ЕС на проект № 2007-FR-24070-P (във връзка с източния участък на високоскоростната линия Рейн – Рона) във Франция. За друг проект за високоскоростен железопътен транспорт във Франция (проект № 2010-FR-92204-P, свързан с модернизацията на съществуващата линия между Мюлуз и границата, който да позволи експлоатацията на високоскоростни влакове и междуградски експрес) не е извършен АРП, но проектът все пак е получил съфинансиране от ЕС.
- ii) Не е извършен АРП при вземането на решението за изграждане на участъците Хале/Лайпциг – Ерфурт– Ебенсфелд и Щутгарт – Вендлинген – Улм в Германия.

Решението за тяхното изграждане е било политическо, а АРП е извършен едва на по-късен етап (последващ), за да се демонстрира социално-икономическата рентабилност.

- iii) При повечето проучвания в Испания, независимо от региона и характеристиките на проектите, се наблюдават много сходни резултати и сравнително ниско съотношение между разходите и ползите (около 1). В действителност при някои проекти има само ограничена възможност за жизнеспособност от гледна точка на социалните разходи и ползи (например високоскоростният железопътен участък „Вента де Баньос – Леон“ не е бил жизнеспособен от социално-икономическа гледна точка при различните сценарии за чувствителността), но въпреки това те се изграждат.
- iv) АРП за оста Бренер не е актуализиран от 2007 г. В анализа от 2007 г. коефициентът на разходите и ползите е бил 1,9. Междувременно планирането и изграждането на проекта за планинския тунел Бренер вече са били забавени с около единадесет години: първоначално се е очаквало той да бъде завършен до 2016 г., но сега този срок е станал до 2027 г. Последните данни показват, че прогнозните разходи за тунела ще възлизат на около 9,3 млрд. евро (като се вземе предвид процентът на инфлацията). Между предварителните оценки от 2002 г. и оценката от 2013 г. разходите са се увеличили с 46 % (от 5,9 млрд. евро на 8,6 млрд. евро), а сега се прогнозира товарният транспорт да намалее. Тези фактори много сериозно намаляват съотношението между разходите и ползите, което прави нереалистични данните за броя на пътниците и товарния транспорт от АРП за 2007 г. Това не е било оспорено от INEA, която управлява процеса от името на Комисията.

51. За поканите на МСЕ за представяне на проектни предложения през 2015 г. INEA е въвела специфична оценка на разходите и ползите преди Агенцията да даде съгласие за предоставяне на подкрепа от МСЕ. ЕСП счита, че това ще спомогне за подобряване на качеството на предварителното вземане на решения. В момента обаче INEA (както и управляващите органи в случая на разходите за политиката на сближаване при споделено управление) не оценява разходите за спестена минута, нито разходите за

модернизиране на съществуващата конвенционална железопътна линия като алтернатива на предлаганата високоскоростна линия, преди да одобри разходване на съфинансирането от ЕС.

Преразходите, закъсненията при изграждането и забавеното въвеждане в експлоатация са правило, а не изключение

52. Бюджетът на ЕС не понася преразходи за инвестиции във високоскоростен железопътен транспорт, тъй като размерът на съфинансирането е ограничен до първоначално договорената сума. Въпреки че преразходите се поемат от националните бюджети, Сметната палата оцени степента на преразходите и закъсненията както на равнището на проектите, така и на равнището на линиите. Въз основа на предоставените данни ЕСП изчислява, че общият размер на преразходите възлиза на 5,7 млрд. евро на равнището на проектите и на 25,1 млрд. евро на равнището на линиите (съответно 44 % и 78 %).

53. При три от 30-те оценени проекта е имало значителни преразходи в размер на повече от 20 % от първоначалните прогнози, а при всички одитирани високоскоростни линии е имало преразходи в размер на повече от 25 % (**таблица 5**). При линиите в Германия се наблюдават най-големи преразходи: преразходът за линията Щутгарт – Мюнхен е достигнал 622,1 %.

Таблица 5 – Общ преглед на разходите на км и сравнение с прогнозите

Одитирана линия	Обща дължина (в км)	Общ размер на разходите (в млн. евро)**	Първоначални прогнозни разходи (в млн. евро)	Действителни преразходи (%)	Първоначални разходи за изграждане на км (в млн. евро)	Разходи за окончателното завършване на км (в млн. евро)
Берлин – Мюнхен	671	14 682	8 337	76,1 %	12,4	21,9
Щутгарт – Мюнхен	267	13 273	1 838	622,1 %	6,9	49,7
Рейн – Рона	138	2 588	2 053	26,1 %	14,9	18,8
LGV Est Européenne	406	6 712	5 238	28,1 %	12,9	16,5
Мадрид – Барселона – Френска граница	797	12 109	8 740	38,5 %	11,0	15,2
Атлантическа ос	165	2 596	2 055	26,3 %	12,5	15,7
Мадрид – Леон	345	5 415	4 062	33,3 %	11,8	15,7
Мадрид – Галисия*	416***	5 714***	няма данни	няма данни	няма данни	13,7***
Торино – Салерно*	1 007	32 169	няма данни	няма данни	няма данни	31,9
Милано – Венеция*	273	11 856	няма данни	няма данни	няма данни	43,4

* На равнището на линията не са предоставени прогнозни разходи, поради което е невъзможно да се изчислят потенциалните преразходи.

** Към момента на извършване на одита, а също и за незавършените линии: Щутгарт – Мюнхен, Мадрид – Галисия и Милано – Венеция.

*** Изчислени за отсечката Медина дел Кампо – Галисия, поради което не включват припокриването от 133 км с ВЖЛ Мадрид – Леон.

Източник: ЕСП. Всички данни са представени в номинално изражение.

54. Закъсненията на равнището на проектите също са били значителни: осем от 30-те одитирани проекта бяха забавени с най-малко една година, а при половината линии (пет линии от десетте одитирани) се наблюдаваха закъснения от повече от едно десетилетие. Прогнозира се, че при линията Милано – Венеция ще има най-голямо закъснение в сравнение с първоначалните оценки (18 години).

55. Най-големият размер на преразходите по проект възлиза на 83 % за гара „Щутгарт 21“ (**снимка 2**). Той е получил безвъзмездни средства от ЕС в размер на 726,6 млн. евро.

Снимка 2 – Строителни работи на гара „Щутгарт 21“



Източник: ЕСП.

56. Поради нереалистични първоначални прогнозни разходи за прокарането на тунел в гъсто населения център на града и недостатъчни оценки на геоложките и екологичните аспекти, както и на аспектите във връзка с културното наследство на местната общност, разходите за изграждане по този проект са се увеличили значително. Общият размер на разходите за изграждане от 4,5 млрд. евро през 2003 г. се е увеличил до 6,5 млрд. евро през 2013 г. и до 8,2 млрд. евро (последната налична оценка е от януари 2018 г.). Това означава, че има разлика от 3,7 млрд. евро спрямо първоначалното споразумение. До този момент всички финансови партньори отказват да поемат повече от определения размер на разходите в първоначалното споразумение за финансиране.

57. При завършването на строителните работи по тази гара също ще има значително закъснение, тъй като по първоначален план строителните работи е трябвало да приключат до 2008 г. Началото им вече е било забавено от 2001 г. до 2009 г. и според настоящите прогнози строителните работи ще бъдат завършени до 2025 г.

58. Накрая, за 18 проекта³² ЕСП оцени също така колко време е отнело действителното въвеждане в експлоатация на линиите след приключването на съфинансираните от ЕС строителни работи. За шест проекта въвеждането в експлоатация е извършено не по-късно от един месец след края на строителните работи. За два проекта въвеждането в експлоатация е било забавено с около една година; за шест проекта закъснението е било две години; за друг проект закъснението е било четири години; а два проекта в Германия ще бъдат забавени с осем години (тези проекти са били завършени до края на 2015 г. и понастоящем се изчислява, че линията няма да бъде въведена в експлоатация преди края на 2023 г.). При един друг случай (трансграничната линия Фигерас – Перпинян между Испания и Франция), въпреки че цялата линия е била завършена, тя е могла да се използва едва 22 месеца по-късно, тъй като не е била свързана в двата края с останалата част от мрежата.

Гледната точка на гражданите: реална оценка на времето за пътуване, цените и връзките, на пътническите услуги и на гарите и техния район на обслужване

Времето за пътуване и цените на билетите са важни фактори за успеха

59. Сметната палата разглежда конкурентоспособността на високоскоростния железопътен транспорт, като възложи на един туристически агент да проучи най-ниските цени на двупосочни билети, времето за пътуване и броя на връзките в определени дни както за делови, така и за туристически пътувания по одитираните линии. В приложение VI е представено обобщение на нашата методология и съответните данни. Това ни даде възможност да изчислим средните цени за километър и минута пътуване.

60. При цените на билетите може да има големи разлики (например според периода от денонощието и наличието на специални оферти). Проучването обаче беше извършено в достатъчен мащаб (бяха събрани данни за повече от 5 000 двупосочни

³² Единадесет от тридесетте одитирани проекта или все още са в процес на осъществяване, или не са били осъществени правилно, което е довело до отмяна на значителна част от бюджетните кредити за финансиране от ЕС. За един завършен проект към момента на извършване на одита не беше определена дата за въвеждане в експлоатация.

пътувания), за да даде на Сметната палата възможност да направи реалистична оценка на възможностите за пътуване между двойките отправна и крайна точка по одитираните линии. Въз основа на този анализ се очертаха следните послания.

- i) Относно скоростта: Високоскоростният железопътен транспорт често е много по-бърз (средно с 30 % до 50 % от времето за пътуване) от конвенционалния железопътен транспорт. Въздушният транспорт (от излитането до кацането) е по-бърз от високоскоростния железопътен транспорт. Когато обаче се оценява реалното общо време за пътуване от центъра на един град до центъра на друг град, включително пътуването от летището и процедурите по качване на борда, високоскоростният железопътен транспорт често е конкурентоспособен.
- ii) Относно цените на билетите: Високоскоростният железопътен транспорт често е много по-евтин от въздушния транспорт. Резервациите в последния момент и за двата вида транспорт са по-скъпи от предварително резервираните билети. В Германия цените на билетите по високоскоростната линия Щутгарт – Мюнхен са по-ниски от тези за конвенционалната железопътна мрежа.
- iii) Броят на предлаганите високоскоростни железопътни услуги се различава значително през годината. Наличието на връзки е важно: някои високоскоростни линии имат голям брой връзки (например 50—60 на ден в Германия), докато по две от четирите одитирани линии в Испания (Мадрид – Сантяго и Мадрид – Леон) и по двете одитирани линии във Франция има много малко връзки.
- iv) Някои от одитираните маршрути не са практически осъществими с конвенционален железопътен транспорт; например пътуването от Рим до Торино с конвенционален железопътен транспорт отнема повече от 20 часа. Високоскоростният железопътен транспорт се осъществява за половината от това време, а въздушният транспорт — за една десета от времето. Подобна е ситуацията по линията Мадрид – Сантяго.

- v) Най-успешните връзки що се отнася до бизнес потребителите (например Мадрид – Барселона; Торино – Рим; Париж – Страсбург) са и най-скъпи. Като цяло цената на високоскоростния железопътен транспорт за пропътуван километър е най-висока във Франция (за пътувания по работа и за развлечение).

61. За да се прецени доколко конкурентоспособен е всъщност високоскоростният железопътен транспорт, бяха анализирани общото време за пътуване от центъра на един град до центъра на друг град и цените на наличните варианти. Сметната палата прецизира допълнително своя анализ на данните за четири линии и изчисли съответните стойности, като сравни високоскоростния железопътен транспорт, конвенционалния железопътен транспорт, въздушния и автомобилния транспорт, при което включи разходите на личните автомобили и автобусите на дълги разстояния³³ (таблица 6).

³³ След неотдавнашната либерализация на пазара, при автобусните услуги в много държави членки се наблюдава впечатляващ ръст. Например в Германия броят на пътниците се е увеличил от три милиона през 2012 г. на 25 млн. през 2015 г. (Източник: „*Les autocars et le marché voyageurs longue distance: vers un jeu perdant-perdant?*“, професор Yves Crozet, Лионски университет, 2015 г.).

Таблица 6 – Анализ на пътуванията от врата до врата по избрани високоскоростни линии

	МАДРИД, Пуерта дел Сол – БАРСЕЛОНА, площад „Каталуня“		РИМ, площад „Капитолий“ – МИЛАНО, Пиаца дел Дуомо		БЕРЛИН, Потсдамер плац – МЮНХЕН, Мариенплац		ПАРИЖ, площад „Конкорд“ – СТРАСБУРГ, Плас дьо Шато	
Разстояние	607–698 км		572–661 км		587–654 км		466–548 км	
Вид транспорт	Време	Цена (в евро)	Време	Цена (в евро)	Време	Цена (в евро)	Време	Цена (в евро)
Автомобилен	10,40– 18,20 ч.	138–190	10,40– 18,40 ч.	180	10,00– 16,40 ч.	95–142	8,40– 12,20 ч.	44–79
Въздушен	6,30– 8,00 ч.	227–253	6,30– 7,00 ч.	140	6,30– 8,00 ч.	146	Не е приложи мо	Не е приложи мо
Автобусен	16,20– 18,00 ч.	36–49	15,00– 21,00 ч.	40	17,00– 23,00 ч.	45–79	13,00– 22,40 ч.	33–55
Конвенционален железопътен транспорт	11,30– 12,00 ч.	124–128	9,00– 23,00 ч.	61–103	Не е прилож имо	Не е приложи мо	Не е приложи мо	Не е приложи мо
Високоскоростен железопътен транспорт	6,00– 8,20 ч.	159–181	6,50– 9,00 ч.	23–205	8,30– 10,30 ч.	66	5,10– 5,30 ч.	158–165

Източник: ЕСП.

62. Анализът „от центъра на един град до центъра на друг град“ показва следното:

- i) Между Мадрид и Барселона високоскоростната железопътна връзка е най-бързата възможност за пътуване: дори въздушният транспорт отнема повече време от врата до врата и е по-скъп. Това обяснява защо през последните години високоскоростният железопътен транспорт значително е увеличил пазарния си дял по тази линия. Всъщност, от откриването ѝ през 2008 г. делът на пътуванията с въздушния и железопътния транспорт се е променил от 85:15 на 38:62 през 2016 г. Този анализ може да се използва за оценка на успеха на високоскоростните железопътни операции и за измерване на степента на устойчивост на направените инвестиции.
- ii) Между Рим и Милано въздушният и високоскоростният железопътен транспорт също са водещи по отношение на времето за пътуване. С времето броят на влаковете се е увеличил, а цените на билетите са намалени. Следователно с времето високоскоростният железопътен транспорт заема по-

голям пазарен дял, също така и за сметка на конвенционалния железопътен транспорт на дълги разстояния.

- iii) Въпреки че от Берлин до Мюнхен е възможно да се пътува с конвенционален железопътен транспорт, това е свързано с много смени. Въздушният транспорт е най-бърз, но и най-скъп. Високоскоростният железопътен транспорт е вторият по бързина вариант и е по-евтин. Въпреки че автобусният превоз е най-евтин, времето за пътуване има възпиращ ефект.
- iv) От Париж до Страсбург няма въздушен транспорт или преки конвенционални железопътни връзки. Общото време за пътуване е най-кратко с високоскоростен железопътен транспорт, но цените на билетите са много по-високи от тези на пътуването с автомобил или автобус.

63. Общото заключение на Сметната палата е, че общото време за пътуване и равнището на цените са важни фактори за успех. В съчетание с ефективния редовен превоз (чести влакове, които заминават и пристигат навреме), тези фактори биха могли да допринесат за засилване на бъдещите високоскоростни железопътни операции.

Необходими са допълнителни подобрения при издаването на билети за железопътен транспорт и при мониторинга на данните за пътнически услуги

64. Публикуваните проучвания относно високоскоростния железопътен транспорт³⁴ показват, че гъвкавостта при издаването на билети и точността подобряват интермодалната конкурентоспособност и стимулират устойчивия успех. Те биха могли да се развият допълнително.

65. Издаването на билети за железопътен транспорт е незадоволително в сравнение с издаването на билети във въздухоплавателния сектор. Например единните решения за издаване електронни билети, като тези, които дават възможност за резервиране на

³⁴ *Източник:* Florence School of Regulation, „Low-cost air and high-speed rail: an untapped potential for complementarity?“ („Нискотарифният въздушен транспорт и високоскоростният железопътен транспорт – неоползотворен потенциал за допълване?“, март 2014 г.

пътвания с повече от един оператор или за преминаване на граници, се прилагат много по-лесно при въздушния транспорт, отколкото при железопътния. Също така почти няма търсачка за комбиниран въздушен/високоскоростен железопътен транспорт.

66. Комисията е започнала чрез своята платформа Схема за наблюдение на железопътния пазар (СНЖП) да събира свързани с услугите данни и показатели за тенденциите в използването на железопътните мрежи, както и за развитието на рамковите условия. До сега обаче тези данни са били несъгласувани, тъй като общите стандарти са започнали да се прилагат по всеобхватен начин едва в края на 2017 г. Освен това, понастоящем се събира само ограничен набор от данни за високоскоростните железопътни линии в сравнение с конвенционалните железопътни линии. Той включва областите на таксуване за ползване на инфраструктура, разпределяне на преносния капацитет, инвестиции в инфраструктура и задължения за обществени услуги, които обхващат високоскоростния железопътен транспорт.

67. До 2017 г. няма съгласувано общо определение за точност. Поради това данните за точността се различават значително в рамките на ЕС. Железопътните оператори са задължени да публикуват докладите за точността и удовлетвореността на потребителите в базата данни ERADIS съгласно изискването на член 28, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1371/2007, но тъй като няма обща методология или стандартизирана рамка за тези доклади, тяхното използване е затруднено и не дава на пътниците ясна представа за ситуацията. Комисията е възложила проучвания на Евробарометър за наблюдение на удовлетвореността на потребителите от железопътните услуги. Последното проучване беше публикувано през 2013 г., а до края на юни 2018 г. се очаква доклад относно последващо проучване. Все още е необходим значителен напредък при мониторинга на тези теми на равнище ЕС.

Броят и местоположението на гарите са еднакво важни

68. От решаващо значение за успеха и за оперативната устойчивост на една линия е наличието на подходящ брой гари³⁵. Ако по една линия има много малко или няма междинни спирки, общата скорост между отправната и крайната точка е висока, а конкурентоспособността с другите видове транспорт е оптимална; това обаче вреди на устойчивостта, тъй като по-малко потенциални пътници, живеещи по протежението на линията, могат да я използват. За разлика от това, ако по една линия има повече спирки, нейната средна скорост е по-ниска и конкурентоспособността с другите видове транспорт е застрашена, но повече пътници могат да пътуват по нея, с което се повишават приходите от билети.

69. Сметната палата анализира броя на спирките по одитираните линии и тяхното въздействие върху времето за пътуване и конкурентоспособността на услугите по линията, както и тяхната достъпност, свързаност и възстановителен ефект.

В приложение VII е представена цялата информация и всички ключови данни от този анализ на гарите.

70. Данните от официалните разписания показват, че всяка междинна спирка удължава общото време за пътуване средно с четири до 12 минути³⁶ и намалява средната скорост с три до 16 км/ч³⁷. Броят на гарите варира от четири (LGV Рейн – Рона) до 15 (по линията Берлин – Мюнхен), а разстоянията помежду им се различават значително (най-дългото разстояние между две гари по една и съща високоскоростна

³⁵ Вж. също: Сметна палата на Франция, Специален доклад 2014 г.: „LA GRANDE VITESSE FERROVIAIRE: UN MODÈLE PORTÉ AU-DELÀ DE SA PERTINENCE“ и Годишен публичен доклад от 2013 г. относно LGV Est-Européenne „La participation des collectivités territoriales au financement de la LGV-EST: des contreparties coûteuses, une gare de trop“.

³⁶ Например директният влак Мадрид – Барселона пътува 150 минути, а влаковете, които спират и в Гуадалахара или Калатаюд, Сарагоса, Лейда и Камп де Тарагона, пътуват 190 минути.

³⁷ Например директният влак Мадрид – Барселона достига средна скорост 268 км/ч, а средната скорост на влаковете, които спират и в Гуадалахара или Калатаюд, Сарагоса, Лейда и Камп де Тарагона, е 211 км/ч.

линия е 253 км; най-краткото разстояние е 26 км). По одитираните линии се извършват различни видове услуги³⁸ (например по линията Мадрид – Барселона някои влакове извършват директна услуга в продължение на 621 км, докато други влакове по линията обслужват и междинни гари с различна честота). Най-голямата разлика във времето между най-преките и най-обиколните влакови услуги е 72 минути (по линията Берлин – Мюнхен).

71. За да анализира потенциалния брой на потребителите на една високоскоростна линия, в одита си Сметната палата разгледа и районите на обслужване на всяка от десетте високоскоростни линии и на четири трансгранични линии³⁹.

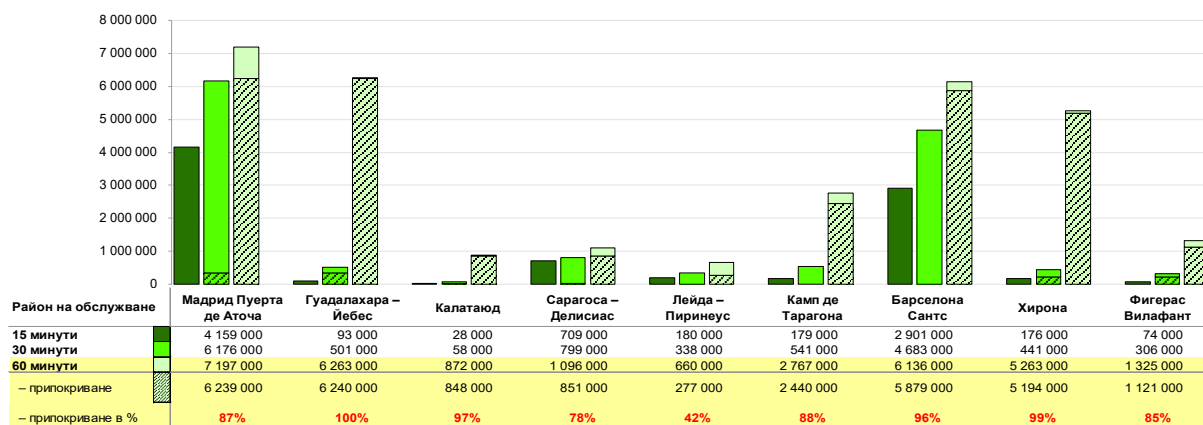
В непосредствените райони на обслужване на някои гари няма достатъчен брой пътници и те са разположени твърде близо една до друга. Това намалява общата ефективност на високоскоростните услуги, тъй като те трябва да спират твърде често, без да достигат до много нови пътници, или прекалено много усложнява ежедневно управление на влаковете, за да се гарантират приемливи данни за пътничкопотока.

72. Приложение VIII съдържа общите резултати и ключовите данни за гарите по всички одитирани високоскоростни линии. Например, както е показано на фигура 6, въпреки че районът на обслужване на линията Мадрид – Барселона – Френска граница е много голям (което обяснява нейния успех), районът на обслужване на някои гари по линията (например Гуадалахара – Йебес или Калатаюд) е изключително малък. Като се има предвид много ограничения брой хора, живеещи в 15-минутния район на обслужване, има основания за съмнение относно икономическата ефективност и ефикасност на запазването на тези гари като спирки по високоскоростната линия (100 % припокриване на 60-минутния район на обслужване за гара Гуадалахара се дължи на нейната близост до Мадрид).

³⁸ С изключение на ВЖЛ Милано – Венеция и ВЖЛ Атлантическа ос, по които всички високоскоростни пътнически услуги следват един и същ модел на спиране.

³⁹ Вж. също Специален доклад № 21/2014, точка 53 и сл., където сме използвали подобна техника.

Фигура 6 – Анализ на гарите по високоскоростната линия Мадрид – Барселона – Френска граница



Източник: ЕСП и Евростат.

73. Въпреки че Комисията планира до 2050 г. да свърже всички летища от основната мрежа с железопътната мрежа, за предпочитане чрез високоскоростен железопътен транспорт, в момента само няколко високоскоростни железопътни гари имат пряка високоскоростна връзка с летище. Високоскоростният железопътен транспорт и въздушният транспорт могат да се допълват (чрез превоз на пътници до летището високоскоростният железопътен транспорт може да увеличи района на обслужване на дадено летище, а пътуващите с въздушен транспорт пътници могат да решат да използват определено летище заради безпроблемната и бърза железопътна връзка след кацането). Сметната палата обаче установи, че за пътниците е сложно да комбинират високоскоростния железопътен транспорт с въздушен транспорт. Например, въпреки че високоскоростната железопътна линия Мадрид – Барселона минава близо до двете най-натоварени летища в Испания („Барахас“ в Мадрид и „Ел Прат“ в Барселона, които през 2016 г. са използвани съответно от 50,4 млн. пътници

и 44,2 млн. пътници⁴⁰), няма планове те да бъдат свързани чрез високоскоростни услуги към високоскоростната железопътна мрежа⁴¹.

74. За да бъдат успешни и конкурентоспособни, местоположението на високоскоростните железопътни гари следва да бъде подходящо.

- i) Те следва да бъдат леснодостъпни за пътниците с много видове транспорт, включително пеша и с велосипед, и да предлагат подходящи средства за обществен транспорт и места за паркиране на приемливи цени.
- ii) Гарите следва да предоставят многобройни добре функциониращи високоскоростни железопътни връзки, както и достатъчен брой влакове през целия ден.
- iii) Тези гари следва да допринасят за икономическата дейност в заобикалящите ги райони (ефект на „възстановяване“ и „реурбанизация“).

75. Сметната палата анализира достъпността, свързаността и възстановителния ефект на 18 високоскоростни железопътни гари (по две на одитирана линия).

В **приложение IX** е предоставена цялата информация, включително използваните количествени критерии. Анализът на ЕСП показва, че достъпът до 14 гари би могъл да се подобри. Например гарата за високоскоростни влакове „Мьоз“ (**снимка 3**) по LGV Est-Européenne не е достатъчно достъпна: както показва стрелката, гарата се намира на изолирано място в провинцията. Единственият начин да се стигне до гарата се предоставя от няколко местни автобусни линии и малък паркинг за лични автомобили.

⁴⁰ Tráfico de pasajeros, operaciones y carga en los aeropuertos Españoles, Aena 2016 г.

⁴¹ В момента със съфинансиране от МСЕ като част от проект 2015-ES-TM-0173-S се извършват проучване за осъществимост за високоскоростна железопътна връзка с Мадрид – Барахас и информационно проучване относно адаптирането на гарата на летището за високоскоростни услуги.

Снимка 3 – Гара за високоскоростни влакове „Мьоз“



Източник: ЕСП.

76. Сметната палата също така установи, че седем гари не са с подходящ размер: четири от тях са твърде големи, а три са твърде малки за броя на пътниците. В четири гари не се предоставят обществени услуги от общ характер. Пет гари не са добре свързани, а други седем може да се ползват от подобрени връзки.

77. Анализирайки промените във времето (например на пазара на труда, пазара на недвижими имоти и броя на привлечените предприятия и създадените работни места), ЕСП не установи ясен възстановителен ефект от 15 от 18-те гари по одитираните високоскоростни линии. Откриването на гара „Белфор – Монбелиар“ по линията Рейн – Рона е стимулирало отварянето на магазини и откриването на хотел в близост до нея, и е позволило преместването на една регионална болница. В други два случая работите по модернизацията на гарите – свързани с появата на високоскоростни услуги – са създали по-лесни връзки между квартали, които преди това са били разделени от релсов път. Това показва, че високоскоростните линии могат да съпътстват

и подпомагат вече започналите и очакваните икономически подобрения в региона, но сами по себе си те няма да предизвикат икономически подем на местно равнище⁴².

Устойчивост на високоскоростния железопътен транспорт: ефективността на съфинансирането от ЕС е застрашена

78. За да бъде успешна една високоскоростна линия, а инвестицията да бъде устойчива, тя следва да бъде в състояние да превозва голям брой пътници. Сметната палата анализира този елемент по два начина: чрез сравнителен анализ на броя на превозените във времето пътници и чрез анализ на броя на хората, живеещи в района на обслужване по протежение на линията.

Анализ на данните за пътниците: три от седем завършени високоскоростни железопътни линии превозват по-малко пътници от целевия показател за девет милиона годишно

79. Съдейки по целеви показател, определен от академични и институционални източници, за да бъде успешна една високоскоростна линия, през първата година от пускането ѝ в експлоатация по нея в идеалния случай следва да минат девет милиона пътници или най-малко шест милиона⁴³. През 2016 г. само по три линии действително са превозени повече от девет милиона пътници годишно (Мадрид – Барселона, Турин – Салерно и LGV Est-Européenne). По три от седемте одитирани завършени високоскоростни линии (Атлантическа ос, Рейн – Рона и Мадрид – Леон) броят на

⁴² В изследването „Retour sur les effets économiques du TGV. Les effets structurants sont un mythe“ се стига до подобни заключения. Източник: Професор Y. Crozet: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01094554/document>.

⁴³ Числото 9 млн. пътници се посочва в:

- i) „In what circumstances is investment in HSR worthwhile?“ („При какви обстоятелства инвестициите във ВЖТ са целесъобразни?“), De Rus, Gines и Nash, C.A., Munich Personal RePEc Archive (MPRA), декември 2007 г., както и в
- ii) „Наръчник за анализа на разходите и ползите на инвестиционни проекти“, Европейска комисия, 2008 г., стр. 84, (този целеви показател на Комисията за АРП не фигурира в най-новото издание от 2014 г.).

превозените пътници е бил далеч по-малък⁴⁴. Инфраструктурните разходи за тези линии са били в размер на 10,6 млрд. евро, за които ЕС е предоставил приблизително 2,7 млрд. евро. Това означава, че съществува голям риск от неефективно изразходване на съфинансирането от ЕС за тези линии.

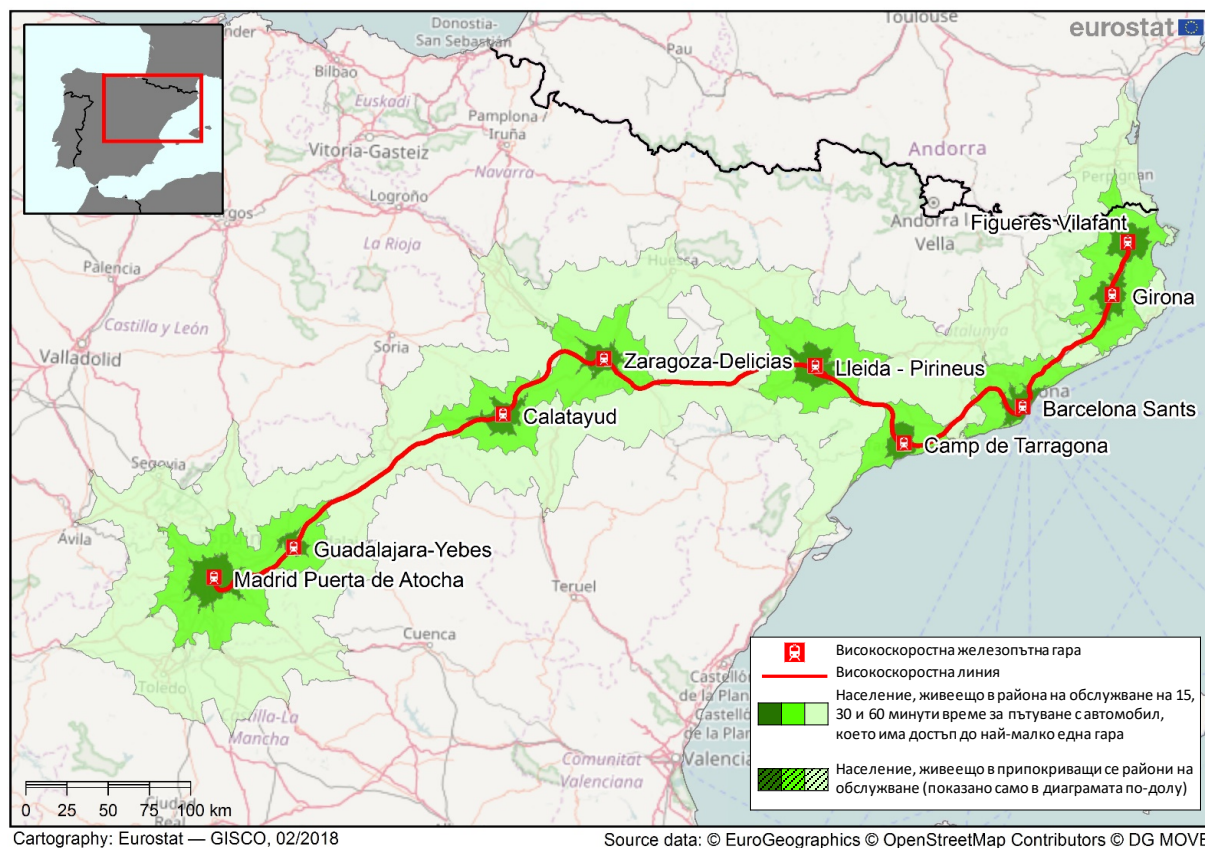
Анализ на района на обслужване за броя на хората, живеещи по протежение на линиите: за девет от 14-те одитирани високоскоростни линии и отсечки броят на потенциалните пътници не е достатъчно голям

80. Сметната палата извърши и анализ на района на обслужване, за да оцени потенциалната устойчивост на операциите на равнището на линиите (вж. фигура 7).

Приложение VIII също съдържа общите резултати и ключовите данни за всички одитирани високоскоростни линии.

⁴⁴ Тъй като е била открита едва през декември 2017 г., високоскоростната линия Берлин – Мюнхен не е разгледана при анализа.

Фигура 7 – Анализ на района на обслужване по високоскоростната линия Мадрид – Барселона – Френска граница



Източник: ЕСП и Евростат.

81. Девет от 14-те одитирани високоскоростни линии и трансгранични връзки не са разполагали с достатъчно голям брой пътници в техните петнадесет- и тридесет-минутни райони на обслужване по линията, за да бъде успешен високоскоростният железопътен транспорт. Това са били линиите Мадрид – Леон, Атлантическа ос, Мадрид – Галисия, Милано – Венеция, Рейн – Рона, Щутгарт – Мюнхен, Мюнхен – Верона, Фигерас – Перпинян и Basque Y. От значение е да се отбележи, че трите линии, които не отговарят на целевия показател за пътници (вж. по-горе,) също са включени в този критерий.

82. Сметната палата анализира и успеха на високоскоростния железопътен транспорт в глобален мащаб, за да разбере причините за него (**каре 2**).

Каре 2 – Експлоатация на Шинкансен

Влакът Шинкансен (снимка 4) и високоскоростните железопътни операции в Япония позволяват на ЕСП да направи по-широко сравнение на високоскоростните железопътни операции в глобален мащаб.

Високоскоростната линия с дължина 550 км от Токио до Осака е много успешна и превозва 163 млн. пътници годишно. За този успех има много причини: линията свързва мегаполиси с население от няколко милиона души; влаковете се движат по специални релси с много голяма честота (до 433 влака на ден); надеждността и точността на услугите е изключителна (през 2016 г. средното закъснение е било по-малко от 24 секунди през цялата година); а на гарите и по линията се прилагат съвременни мерки за безопасност и сигурност, като в гарите на пътниците се оказва достатъчна подкрепа.

Снимка 4 — Влак Шинкансен на Централна гара Токио



Източник: ЕСП.

Конкурентоспособността на високоскоростния железопътен транспорт в сравнение с другите видове транспорт: все още не е въведен принципът „замърсителят плаща“

83. Високоскоростният железопътен транспорт има само ограничено конкурентно предимство. Докато японският влак Шинкансен остава конкурентоспособен дори при пътувания на разстояния над 900 км, високоскоростният железопътен транспорт в Европа като цяло е конкурентоспособен при пътувания на разстояние от 200 км до 500 км, като продължителността на пътуванията е до четири часа. Автомобилният превоз е преобладаващият вид транспорт за пътувания на по-малко от 200 км заради неговата гъвкавост в крайната отсечка, докато въздушният транспорт е най-конкурентоспособен за по-дълги пътувания.

84. Основаната на въглеродните емисии система за данъчно облагане е инструмент за отчитане на въздействието на различните видове транспорт върху околната среда. Понастоящем в нито една държава членка на ЕС няма оперативна договореност, съпоставима със специалния Фонд за железопътна инфраструктура в Швейцария, който е частично финансиран от данъците, които се налагат на транзитно преминаващите през държавата камиони. С подхода на Швейцария се намалява финансовата тежест за данъкоплатците за изграждането и поддръжката на железопътната мрежа, тъй като чрез него данъците върху дохода, налагани на един вид транспорт, се насочват директно за подкрепа за инвестиции в друг вид транспорт.

85. В момента в ЕС няма система за таксуване, която да разглежда едновременно принципите „потребителят плаща“ и „замърсителят плаща“ в различните видове транспорт с цел да се подобри конкурентоспособността на железопътния транспорт. В миналото имаше опити за промяна на условията за интермодален транспорт чрез интернализиране на външните разходи от различните видове транспорт, но те бяха до голяма степен неуспешни. Въпреки това темата за данъчното облагане като функция на емисиите на парникови газове остава на дневен ред за много правителства. Например в момента във Франция се обсъжда въвеждането на схема за кръстосано финансиране

(отново⁴⁵), а през 2018 г. Италия ще финансира изграждането на планинския тунел Бренер и южните линии за достъп до него с приходи от специален фонд, създаден през 1997 г. от приходи от магистрални такси⁴⁶.

Непрекъснатите и конкурентоспособни трансгранични високоскоростни железопътни операции все още не са повсеместни

Тъй като все още съществуват много пречки, предстои още много работа преди пазарите на железопътните линии в ЕС да станат отворени и конкурентоспособни

86. Ефективната конкуренция в областта на високоскоростните линии безспорно може да подобри услугите и да намали цените за пътниците в ЕС. Понастоящем има много малко случаи, в които при високоскоростните линии съществува ефективна конкуренция по релсовия път (в Италия има конкуренция по релсовия път и в ограничена степен в Австрия⁴⁷). Въвеждането на конкуренция по високоскоростната линия Торино – Салерно в Италия е довело до по-добри услуги за пътниците. Може да се избира между повече влакове (новият участник осъществява 34 ежедневни връзки във всяка посока в разписанието за 2017–2018 г.), а цените на билетите са намалели с най-малко 24 %⁴⁸. Служителите на ERA, с които проведехме събеседвания, съобщиха за подобен положителен ефект в Австрия: конкуренцията между завареното

⁴⁵ Принципът „eco-taxe poids lourds“ („екологичен данък за тежкотоварни превозни средства“) вече е бил гласуван веднъж през 2008 г. като част от „Grenelle de l’Environnement“ („Кръгла маса по въпросите на околната среда“) във Франция, но през 2014 г. е било решено тези разпоредби да не се прилагат на практика.

⁴⁶ Член 55, параграф 13 от Закон № 449/1997 от 27 декември 1997 г., публикуван в Притурката към ОВ 302 от 30.12.1997 г., стр. 5–113.

⁴⁷ В Австрия, въпреки че пазарът по принцип е отворен, няма конкурентни търгове за реализиращи загуби високоскоростни пътнически железопътни услуги. В Германия пазарът е отворен, но завареното железопътно предприятие няма основни конкуренти по високоскоростните железопътни линии. Успоредно с това, по високоскоростната линия Стокхолм – Гьотеборг има конкуренция, както и оператори по международни маршрути, които не се конкурират помежду си. Това не са нови участници, а обикновено са търговски партньорства между заварените ЖП линии (например Eurostar, Thalys, Thello).

⁴⁸ G. Adinolfi, „La guerra dei prezzi“, *La Repubblica*, 15 октомври 2017 г.

железопътно предприятие и новия участник е донесла повече клиенти и за заварения железопътен оператор.

87. В Испания и Франция обаче пазарът на високоскоростни железопътни услуги все още не беше отворен и нямаше конкуренция по релсовия път между високоскоростните линии. Тези държави членки биха искали да изчакат до 2020 г., за да преценят дали завареният железопътен оператор е готов за конкуренция в областта на пътническите услуги на дълги разстояния. Дори след това, ако бъде счетено, че линиите трябва да функционират като задължения за обществени услуги, при определени условия тези държави членки ще могат да предоставят 10-годишно отлагане, което ще рече, че действително отворената конкуренция може да бъде отложена чак до 2035 г.

88. Наред с поетапното отваряне на пазара, определено в Четвъртия пакет за железопътния транспорт, в железопътния сектор продължават да съществуват редица практики, които възпрепятстват превръщането в реалност на една наистина непрекъсната високоскоростна железопътна мрежа в ЕС, и биха могли да попречат на новите чуждестранни участници да се конкурират по високоскоростните линии. Тези практики включват технически и административни пречки, както и други препятствия пред оперативната съвместимост. В **каре 3** е обяснено какво означава това на практика.

Каре 3 – Какво въздействие оказва върху пътниците липсата на непрекъснат влаков превоз през границите

1. Липсващата оперативна съвместимост в отсечката Мюнхен – Верона причинява спирания и забавяния на гара „Бренер“

Съществуват над 11 000 национални правила за железопътния транспорт, които понастоящем са в процес на категоризиране от ERA с оглед тяхното „прочистване“ на по-късен етап. За трансграничния железопътен транспорт няма общи правила. Австрия и Германия имат

хармонизиран подход, но Италия продължава да прилага различен набор от правила⁴⁹. Всичко това води до задължителен престой на границата между Австрия и Италия: всички влакове трябва да спират на границата, за да се извършат оперативните промени, изисквани от австрийското и италианското национално законодателство, които налагат различни изисквания. Пътническите влакове трябва да спират за най-малко 14 минути (**снимка 5**), а товарните влакове се забавят 45 минути. Подобни закъснения са съществени, като се има предвид, че инфраструктурната инвестиция на стойност милиарди евро във високоскоростната линия Мюнхен – Верона има обща цел за икономия на време в размер на 114 минути.

Снимка 5 – Пътници чакат на гара „Бренер“, за да продължат пътуването си



Източник: ЕСП.

Този проблем вече беше изтъкнат в Специален доклад № 8/2010 на Сметната палата⁵⁰. Осем години по-късно препоръките на ЕСП не са довели до никакви практически промени.

Националните органи в посетените държави членки посочиха на ЕСП, че трансграничните проблеми, причинени от различните национални правила за заетостта или работните езици,

⁴⁹ Например i) на австрийско-германската граница се извършва смяна на машинистите: докато австрийското и германското законодателство изискват само един немскоговорящ машинист, в Италия изискването е за двама италианоговорящи лицензирани машинисти; ii) Австрия и Германия изискват светлоотразяващи дискове на гърба на товарните влакове; в Италия светлоотразяващите дискове са неприемливи и се изискват задни светлини; iii) в Италия не се приемат техническите проверки, извършени от германския железопътен орган, и там на границата се извършват собствени независими технически проверки.

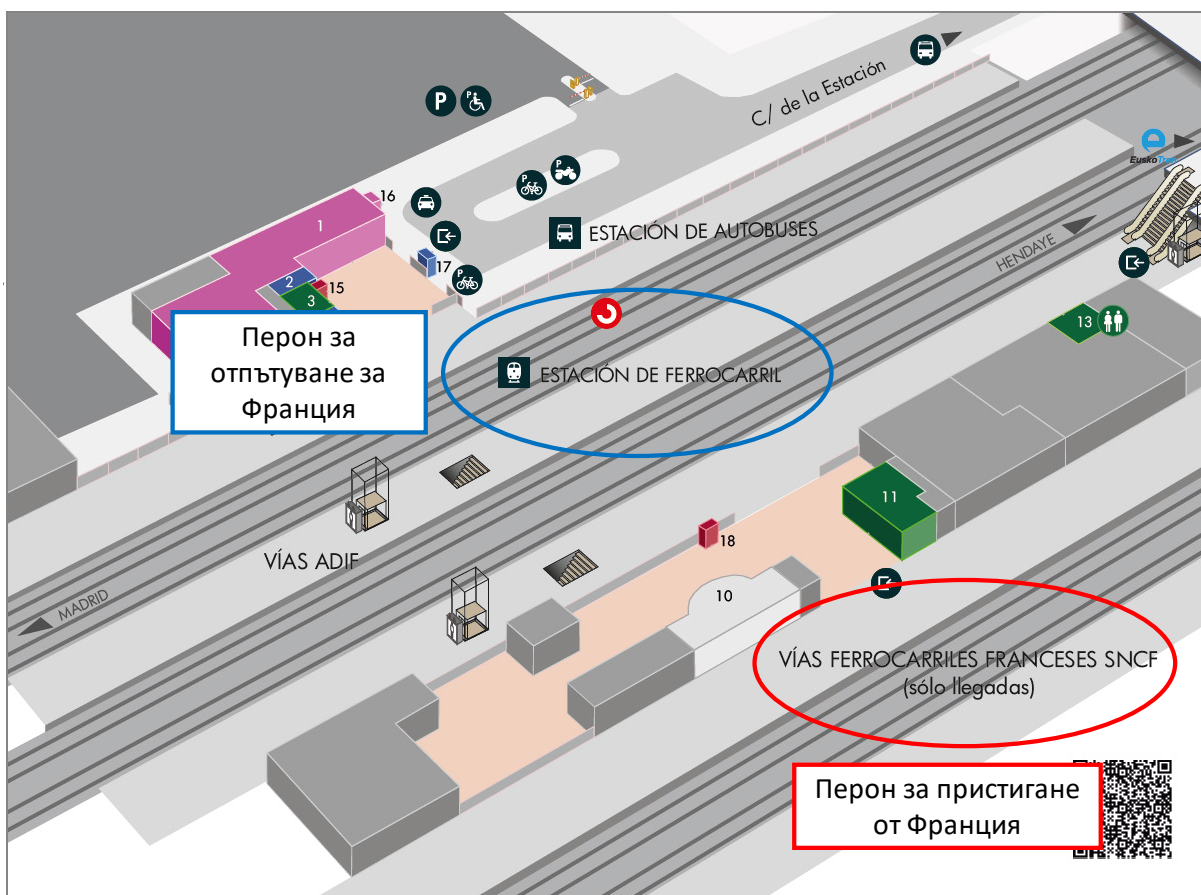
⁵⁰ Специален доклад № 8/2010 „Подобряване функционирането на транспорта по трансевропейските железопътни оси – ефективни ли са инвестициите на ЕС в железопътна инфраструктура?“

биха могли да се решат най-добре чрез въвеждането на хармонизирани правила в целия ЕС. Например във въздушния транспорт се използва само един работен език (английски); това допринася за намаляване на бариерите между континентите и би могло да реши подобни проблеми между държавите членки.

2. Липсващите инфраструктурни връзки между Испания и Франция (Атлантически трансграничен маршрут) принуждават пътниците да сменят влакове и перони

Тъй като по-голямата част от участъка между Бордо и испанската граница не е приоритет за Франция, инфраструктурата на границата остава остаряла, несъвместима и неподходяща за една модерна високоскоростна железопътна мрежа. Франция не е готова да инвестира в тази инфраструктура (поради което не кандидатства за финансиране от ЕС) и това ще се отрази отрицателно върху връзките на Испания и Португалия с мрежата на ЕС по атлантическия коридор. От испанската страна на границата в момента се извършват строителни работи по свързването на баската високоскоростна железопътна мрежа с останалата част от испанската мрежа (със съфинансиране от ЕС в размер на 318 млн. евро). В резултат на това понастоящем всички пътници трябва да сменят перони и влакове, за да прекосят границата (снимка 6).

Снимка 6 – Всички пътници трябва да сменят влакове на границата между Испания и Франция



Източник: ADIF, с анотации на ЕСП.

Таксите за релсов достъп са твърде сложни и са потенциална пречка за конкуренцията

89. Съгласно правната рамка на ЕС за железопътните операции, управителят на инфраструктура (отделен субект от железопътния оператор) трябва да позволи на всеки оператор да използва релсовия път, ако той допринася за разходите за неговата поддръжка. Тези такси за релсов достъп имат различно въздействие върху устойчивостта на мрежата. В зависимост от равнището, на което са определени, те могат да допринесат за възстановяване на част от разходите за инвестиции в инфраструктура, а ако равнището им е достатъчно ниско, те могат да насърчат и конкуренцията по релсовия път, като позволят да навлязат нови участници на пазара.

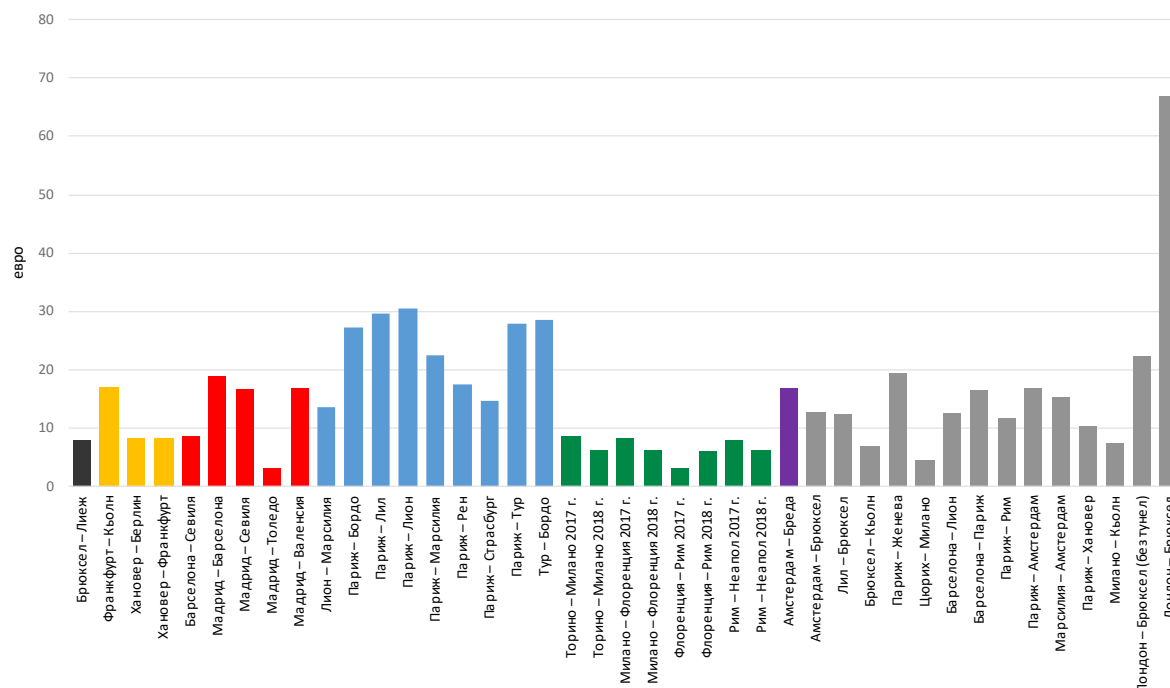
90. В Директива 2012/34/ЕС⁵¹ се изисква таксите за достъп до железен път да се определят главно въз основа на преките разходи, произтичащи от извършването на влаковата услуга. Но използваните принципи за определяне на цените се различават съществено в отделните държави членки⁵², главно защото законодателството позволява да се използват много параметри. Във всички посетени държави членки бяха приложени „надценки“, за да се вземат предвид специфичните категории разходи, като например периода от денонощието на поисканата позиция или наличието – или липсата – на участък със затруднения.

91. Международният съюз на железниците докладва, че таксите за релсов достъп не се изчисляват по прозрачен начин. Те се променят редовно и са обект на не по-малко от 56 променливи, което води до много различни резултати. Това се потвърждава от **фигура 8**, която показва точното равнище на таксите за релсов достъп по избрани двойки отправна и крайна точка в ЕС, свързани чрез високоскоростна железопътна мрежа, което доказва, че равнищата на таксуване действително са много различни. Например таксите за релсов достъп са много високи във Франция и много по-ниски в Италия.

⁵¹ Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 г. за създаване на единно европейско железопътно пространство (текст от значение за ЕИП) (ОВ L 343, 14.12.2012 г., стр. 32).

⁵² Например: в Италия таксите за достъп включват не само преките разходи, но и други разходи на управителя на инфраструктура, които органът сче за „ефективни и основателни“, докато в Германия политиката за таксите за релсов достъп (ТРД) има за цел да се възстановят голяма част от инфраструктурните разходи на дружествата, експлоатиращи влакове. В Австрия ТРД се основават на оперативните разходи; във Франция ТРД се основават на два критерия: оперативен стълб, в който се използват иконометрични модели за оценка на пределните разходи, определени от експлоатацията на линията (около 30 % от общата стойност), и стълб на икономическата стойност, чиято цел е да извлече „толкова висока такса за достъп, колкото могат да си позволят влаковите оператори“ (около 70 % от общата стойност). В Испания те са предназначени за покриване на преки разходи.

Фигура 8 – Равнища на таксите за релсов достъп за избрани двойки отправна и крайна точка в ЕС



Източник: UIC.

92. Правилното определяне на таксите за релсов достъп е важно за гарантирането на устойчивостта и конкурентоспособността.

- i) Във Франция таксите за релсов достъп се поддържат високи с цел осигуряване на приходи за управителя на инфраструктурата и за да се гарантира устойчивостта на операциите на управителя на инфраструктурата, който има значителни задължения. Това намалява необходимостта държавата да финансира и да поддържа нова високоскоростна железопътна инфраструктура. Същевременно, прекомерно високите такси за релсов достъп затрудняват навлизането на пазара на нови участници, с което предпазват от конкуренция заварения железопътен оператор.
- ii) В Италия таксите за релсов достъп по-рано са били използвани като средство за увеличаване на конкуренцията между утвърдения оператор и новия участник. В допълнение към други мерки (например гарантиране на правото на достъп до гарови услуги), железопътният регулаторен орган в Италия е

намалил таксите, за да гарантира лоялна конкуренция. Това е подобрило ситуацията за пътниците (вж. точка 86).

Силният и независим регулаторен орган е необходимост, но невинаги е реалност

93. Този компромис между финансовата устойчивост и конкурентоспособността е от решаващо значение. Ето защо е важно съществуващите във всяка държава членка национални регулаторни органи да действат, а Комисията да упражнява надзор над системата. Тези органи следва да гарантират, че правилата относно използването на надценки с цел пълно възстановяване на разходите за инфраструктура се прилагат правилно, като правната цел е пълноценното използване на наличната инфраструктура.

94. Съгласно правото на ЕС, на националните железопътни регулаторни органи трябва да се предостави солидна независимост и правомощия за наблюдение на железопътните пазари, за да се гарантира, че новите участници няма да бъдат дискриминирани, за да може да се развива лоялна конкуренция. Те следва да разполагат с достатъчно ресурси. Комисията проследява изпълнението на тези изисквания и подпомага националните надзорни органи в техните дейности, като улеснява диалога и обмена най-добри практики между регулаторните органи. Сметната палата констатира следните два проблема.

- i) Испания е единствената държава членка, която счита, че таксите за релсов достъп представляват данъци и ги определя по закон. Това ограничава независимостта на управлението на управителя на инфраструктурата и правомощията на регулаторния орган да ги променя в случай на неспазване на правилата. Освен това то ограничава наличното време за преразглеждане на таксите и усложнява преразглежданията и жалбите. Позицията на регулаторния орган е затруднена, тъй като той разполага с ограничен персонал и защото – противно на разпоредбите на преработената директива – неговите решения не са обвързващи за управителя на инфраструктурата.
- ii) Във Франция през 2017 г. регулаторният орган е издал обвързващо отрицателно становище относно нов модел за изчисляване на таксите за релсов достъп, който е бил планиран за 2018 г. Правителството на Франция се

е намесило, като е определило с указ равнището на таксите за достъп за 2018 г., с който ги е запазил в съответствие с първоначално приложимия модел. Подобен подход на практика ограничава правомощията на регулаторния орган.

95. Комисията е предприела действия в тези два случая, като е започнала производства за установяване на нарушение. Тя следи отблизо текущите законодателни инициативи, за да гарантира, че правомощията на регулаторните органи няма да бъдат засегнати в този процес.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Високоскоростните железопътни операции имат много предимства, но няма реалистичен дългосрочен план на ЕС, както и наистина високоскоростна железопътна мрежа в ЕС.

96. Високоскоростният железопътен транспорт подпомага целите на политиката на ЕС за устойчива мобилност, тъй като неговият въглероден отпечатък е по-нисък от този на другите видове транспорт⁵³. Той има много други ползи, като например по-високи равнища на безопасност; той намалява натиска върху претоварените пътни мрежи; позволява на пътуващите както по работа, така и за развлечение, да пътуват бързо и удобно и може да предостави социално-икономическа подкрепа на регионите.

97. Целта на Комисията за утрояване на дължината на високоскоростната железопътна мрежа (която да достигне повече от 30 000 км през 2030 г.) не е подкрепена с надежден анализ. Сметната палата счита, че е малко вероятно тази цел да бъде постигната, тъй като планирането, изграждането и въвеждането в експлоатация на високоскоростната железопътна инфраструктура отнема около 16 години. До края на

⁵³ При допускането, че изградената инфраструктура ще бъде използвана много интензивно и че използваното електричество е произведено от чисти източници (вж. бел. под линия 17).

2017 г. са били в експлоатация едва 9 000 км високоскоростни линии, а други 1 700 км са били в процес на изграждане.

98. Няма истинска общоевропейска високоскоростна железопътна мрежа: съществува само нехомогенна система от национални високоскоростни линии. Комисията няма правомощия да решава дали и кога да се изграждат високоскоростните линии, описани в регламента за TEN-T, тъй като решенията за тяхното изграждане са отговорност единствено на държавите членки. Завършването на транснационалните коридори на ЕС чрез свързване на националните мрежи не е приоритет на одитираните държави членки. Въпреки че механизмът за финансиране от ЕС е бил приет по същото време (Регламентът за MCE) и въпреки че съответните държави членки са подписали различни международни споразумения, строителните работи по високоскоростните железопътни трансгранични участъци не се извършват по координиран начин. Това води до ниска добавена стойност за ЕС от съфинансирането от ЕС на инвестициите във високоскоростна железопътна инфраструктура в държавите членки (**точки 21–36**).

Принципът на добро финансово управление не е прилаган последователно за одитираните инвестиции във високоскоростна железопътна инфраструктура

99. Качеството на оценката на нуждите в държавите членки е ниско. Алтернативните решения, като например модернизирването на конвенционалните линии вместо изграждането на нови високоскоростни линии, са разглеждани систематично само в Германия и Италия; това е добра практика, която следва да се спазва повсеместно. Решенията за изграждане са национални и политически; те рядко се основават на подходящи анализи на разходите и ползите.

100. Високоскоростната железопътна инфраструктура е скъпа и става все по-скъпа: стойността на одитираните линии е възлизала средно на 25 млн. евро на километър. Икономическата ефективност е ниска. Въпреки че бюджетът на ЕС не понася преразходи за инвестиции във високоскоростен железопътен транспорт, тъй като размерът на съфинансирането е ограничен до първоначално договорената сума и всяко увеличение на разходите се поема от националните бюджети, преразходите и закъсненията при изграждането на одитираните линии са били постоянно явление,

а въвеждането в експлоатация на линиите след тяхното изграждане отнема много време. Общият размер на преразходите възлиза на 5,7 млрд. евро на равнището на проектите и на 25,1 млрд. евро на равнището на линиите (съответно 44 % и 78 %). Закъсненията също са били значителни, като при половината линии те са повече от десет години. Оценката на ЕСП на коефициента на ефективност на скоростта ясно показва, че свръхвисокоскоростните железопътни линии невинаги са необходими – в повечето случаи се постига средно само около 45 % от проектната скорост. Само по две високоскоростни линии средната експлоатационна скорост е над 200 км/ч и по нито една скоростта не е над 250 км/ч. Констатациите на Сметната палата показват, че четири от десетте одитирани линии ще струват повече от 100 млн. евро за спестена минута пътуване. Ако се обърне специално внимание на посочените по-горе елементи, биха могли да се спестят стотици милиони евро и да се гарантира, че изградените високоскоростни линии се използват ефикасно (точки 37–57).

При оценката на ситуацията за гражданите на ЕС се открояват предимствата на високоскоростния железопътен транспорт, а устойчивостта на съфинансирането от ЕС за високоскоростни линии е застрашена

101. Оценката на времето за пътуване, цените и броя на връзките показва, че високоскоростният железопътен транспорт има предимства пред своите конкуренти (въздушния транспорт, конвенционалния железопътен транспорт и автомобилния транспорт). Общото заключение на Сметната палата е, че общото време за пътуване и равнището на цените са важни фактори за успех. В комбинация с ефективните и редовни услуги (честите влакове) и надеждността (навременните заминавания и пристигания) тези фактори биха позволили на високоскоростния железопътен транспорт да увеличи пазарния си дял. Броят на гарите по една линия е важен, а тяхното местоположение е от първостепенно значение: не всички одитирани гари са добре достъпни и имат добри връзки, а за 15 от 18-те одитирани високоскоростни железопътни гари ЕСП не установи ясен възстановителен ефект в заобикалящите ги райони.

102. Сметната палата счита, че устойчивостта е застрашена: съдейки по целевия показател за 9 млн. пътници годишно, три от седемте завършени одитирани линии не

може да се разглеждат като успешни високоскоростни железопътни линии (Атлантическа ос, Рейн – Рона и Мадрид – Леон), тъй като броят на превозените пътници е бил много по-малък. Инфраструктурните разходи за тези линии са били в размер на 10,6 млрд. евро, за които ЕС е предоставил около 2,7 млрд. евро. Това означава, че съществува голям риск от неефективно изразходване на съфинансирането от ЕС за тези линии, който е можело да бъде намален чрез стабилна предварителна оценка на разходите и ползите за отделните линии.

103. Оценката на ЕСП на броя на хората, живеещи в районите на обслужване на одитираните линии показва, че 9 от одитираните 14 линии и трансгранични връзки не са имали достатъчно потенциални пътници, за да бъдат успешни. Освен това високоскоростният железопътен транспорт и другите видове транспорт не се конкурират при равни условия, тъй като не за всички видове транспорт се налагат еднакви такси (точки 58–85).

Непрекъснатите и конкурентоспособни трансгранични високоскоростни железопътни операции все още не са реалност

104. Все още съществуват много технически, административни и други пречки пред оперативната съвместимост, въпреки че в специален доклад, публикуван през 2010 г., Сметната палата призова за спешни действия за премахването на тези пречки. Железопътният пътнически пазар не е отворен във Франция и Испания, въпреки че в Италия и в ограничена степен в Австрия по релсовия път има конкуренция. В Германия достъпът до железопътния пътнически пазар е отворен, но няма конкуренция между високоскоростните линии. При настоящите правила конкуренцията може да бъде забавена чак до 2035 г. Тъй като конкуренцията насърчава по-добрите услуги, по-честите влакове и по-ниските цени за пътниците, тя следва да стане реалност по-скоро.

105. Таксите за релсов достъп имат за цел да възстановят предишните инвестиции в инфраструктура и оперативни разходи. Ако те бъдат определени на достатъчно ниско равнище, за да позволят навлизането на пазара на нови участници, с тях може да се

стимулира конкуренцията по релсовия път. Използваните системи за тяхното изчисляване обаче са твърде сложни, тъй като може да се прилагат много променливи.

106. Всяка държава членка трябва да има регулаторен орган, който трябва да бъде квалифициран, да разполага с достатъчно персонал и да бъде независим от субекта, определящ таксите, и от правителството. Този регулаторен орган трябва да прилага строго правилата, за да гарантира спазването на договорените политики. При два от четирите разгледани случая ЕСП откри доказателства, че регулаторните органи не могат да упражняват законовите си задължения. Комисията е предприела действия по тези два случая, като е започнала производства за установяване на нарушение (точки 86—95).

Препоръка 1 – Планиране на високоскоростната железопътна мрежа на ЕС

При упражняването на своята надзорна роля Комисията следва да предприеме следните стъпки:

1. Въз основа на информацията и ангажиментите на държавите членки Комисията следва да приеме реалистичен дългосрочен план за внедряване по отношение на изграждането на оставащата инфраструктура, необходима за завършването на основната високоскоростна железопътна мрежа на ЕС в контекста на преразглеждането на регламента за TEN-T. Това дългосрочно планиране следва да става на базата на ключовите изпълними стратегически инфраструктурни проекти по основната мрежа със специален акцент върху трансграничните участъци, които трябва да бъдат завършени до 2030 г., за да се увеличи добавената стойност за ЕС.

Въз основа на изпълнимия стратегически план съгласно точка 1, тя следва да предприеме предвидените коригиращи действия, ако проектите за тези приоритетни участъци не стартират съгласно договорения график, ако бъдат забавени или ако изглежда вероятно проблемите с координацията по различните граници да попречат на планираното въвеждане в експлоатация на линията.

Целева дата на изпълнение: при изготвянето на новите законодателни предложения за TEN- T.

2. Комисията следва да обвърже съфинансирането от ЕС с оценка на нуждата от свръхвисокоскоростни линии, строг мониторинг и надзор, като определи специфични условия, постановени в решения за изпълнение за ключови приоритетни участъци. Освен това, следва да бъде укрепена ролята на европейските координатори за улесняване на изпълнението на трансграничните проекти, както и връзката между работните планове за коридорите на основната мрежа и изпълнението на МСЕ.

Целева дата на изпълнение: незабавно.

Препоръка 2 – Подкрепа от ЕС чрез съфинансиране на инвестициите във високоскоростна железопътна инфраструктура

Комисията следва:

1. Да преразгледа Регламента относно TEN-T, за да даде възможност да бъде наложено навременното изпълнение на посочените по-горе ключови стратегически инфраструктурни мрежи.

Целева дата на изпълнение: Да стартира възможно най-скоро дейността по изграждането, за да гарантира, че тя ще приключи до 2023 г.

2. Да задели необходимото съфинансиране от ЕС за тези стратегически приоритетни проекти при преразглеждането на Регламента за TEN-T.

Целева дата на изпълнение: веднага след преразглеждането на Регламента за TEN-T.

3. При програмирането на политиката на сближаване заедно с държавите членки да насочи своето финансиране за високоскоростен железопътен транспорт към високоскоростни линии, които са част от коридорите от основната мрежа.

Целева дата на изпълнение: при изготвянето на програмите за периода след 2020 г.

4. Да направи съфинансирането от ЕС зависимо от въвеждането на ефективна конкуренция по релсовия път на подпомаганите високоскоростни линии колкото се може по-скоро след приключване на дейностите по изграждането.

Целева дата на изпълнение: Незабавно.

5. да обвърже съфинансирането от ЕС на бенефициентите не само с реализирането на крайни продукти, но и с постигането на обявените резултати. За тази цел тя следва да гарантира въвеждането на принципа на изплащане на определен процент от съфинансирането от ЕС, предоставено на бенефициента под формата на премия за резултати, ако с последваща оценка може да бъде доказано, че очакваните резултати са били надвишени. Тази премия може да бъде предоставена от резерв за изпълнение, подобен на този, който съществува понастоящем в рамката на политиката на сближаване.

Целева дата на изпълнение: при изготвянето на новите законодателни предложения за периода след 2020 г.

6. В предстоящия Регламент за МСЕ да се споразумее с държавите членки за по-стабилни инструменти за осигуряване на прилагането, с цел да ускори изпълнението на настоящите задължения, произтичащи от Регламента за TEN-T.

Тези инструменти за осигуряване на прилагането следва също така да се справят със ситуацията, при която дадена държава членка не постига навременен напредък по основни проекти с цел изпълнение на поетите задължения за приключване на проектите по основната мрежа.

Целева дата на изпълнение: при изготвянето на новите законодателни предложения за МСЕ за периода след 2020 г.

Препоръка 3 – Опростяване на изграждането на трансгранични съоръжения

За да опрости настоящите и бъдещите големи трансгранични инвестиции във високоскоростна железопътна инфраструктура, Комисията следва:

1. Да преразгледа правилата за възлагане на обществени поръчки, така че да има възможност за единна правна рамка за ключовите трансгранични инфраструктурни проекти. Това включва въпроси като езика на тръжните документи, договорите и счетоводните системи на органите за управление, осъществяващи проектите, и процедурите за уреждане на спорове.
2. Да създаде или да улесни създаването на звена за „обслужване на едно гише“, които да са единни органи, оптимизиращи различните формалности, които трябва да се спазват от двете страни на границата.
3. Да ускори премахването на всички административни и регулаторни пречки пред оперативната съвместимост.

Целева дата на изпълнение: до средата на 2019 г.

Препоръка 4 – Действия за подобряване на високоскоростните железопътни операции за пътници

Комисията следва:

1. Да предостави подкрепа на железопътния сектор за активно разработване на единни решения за издаване на електронни билети, включително за високоскоростни железопътни операции.
2. Да осъществява мониторинг на държавите членки, за да гарантира, че те предприемат всички възможни мерки за прилагане на правилата на ЕС за пълно и правилно изчисляване на таксите за релсов достъп, по-специално по отношение на задължението за координиране на надценките с цел улесняване на трансграничните високоскоростни железопътни операции.

3. В качеството си на надзорен орган, да изисква от държавите членки да спазват задълженията си да гарантират, че условията за достъп до пазара за високоскоростния железопътен транспорт се контролират от независими органи и че управителите на инфраструктура се координират, за да осигурят оптималното ефективно използване на тези маршрути.
4. Да подобри информацията за гражданите i) по отношение на данните за точността, като разработи специфични показатели за високоскоростен железопътен транспорт и ii) по отношение на информацията относно удовлетвореността на потребителите, като разработи стандартна рамка и методология за отчитане на базата на данни, които вече са на разположение в базите данни на Комисията (ERADIS). Данните и резултатите следва да бъдат разпространени в нейния двугодишен доклад за мониторинг на железопътния пазар.
5. укрепи интермодалната конкуренция чрез определяне на принципи, които изискват надлежно вземане под внимание на външните разходи за всички видове транспорт и насърчаване на тяхното прилагане.

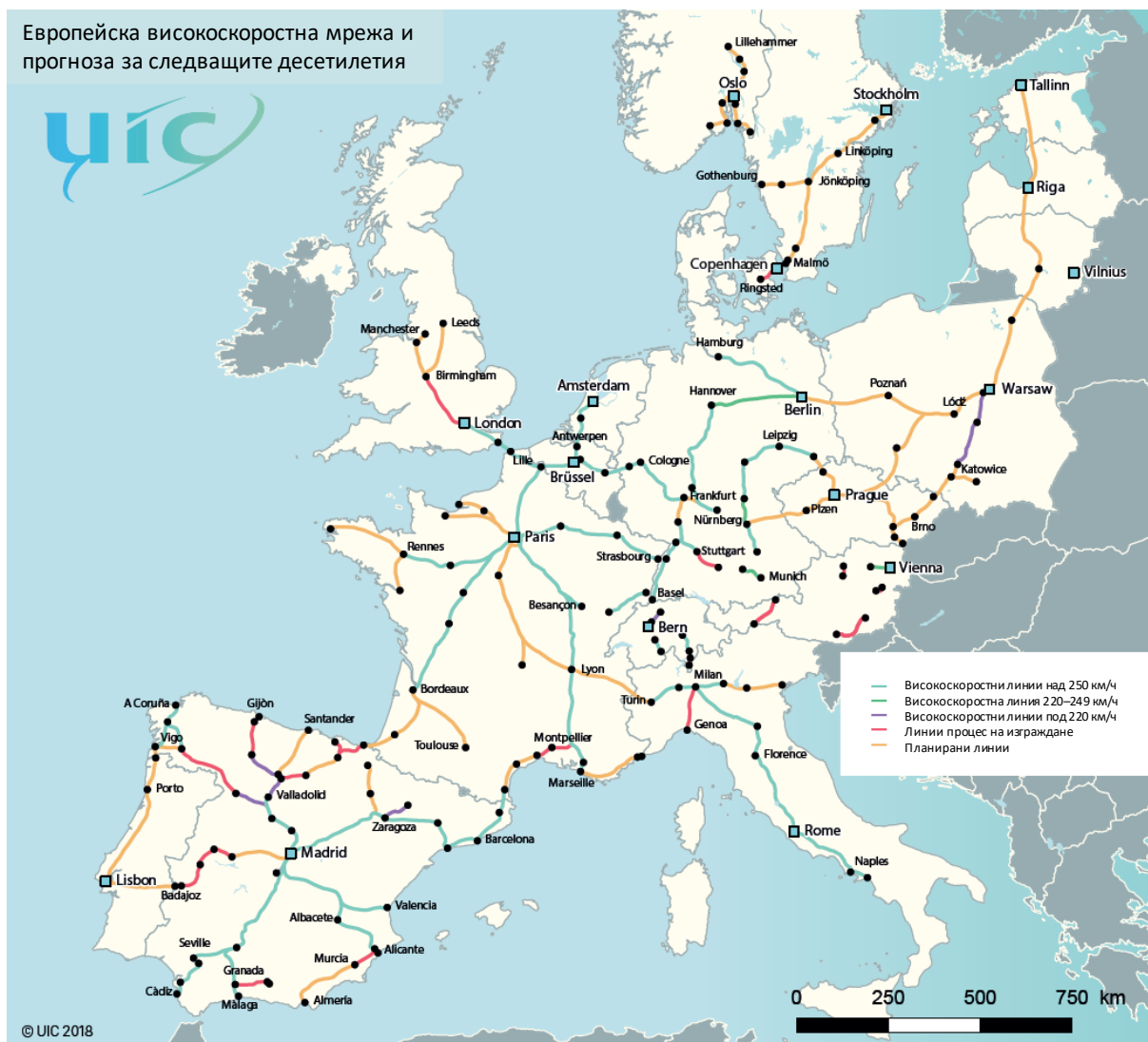
Целева дата на изпълнение: до края на 2019 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Илиана ИВАНОВА — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 13 юни 2018 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

Карта на европейската високоскоростна железопътна мрежа

Източник: UIC.

ПРИЛОЖЕНИЕ II**Общ преглед на финансирането от държавите членки на високоскоростния железопътен транспорт от 2000 г. насам и метод на управление**

Държава членка	Общ сбор	Общо в %	Програмен период 2000–2006 г.				Програмен период 2007–2013 г.				Програмен период 2014–2020 г.			
			Пряко управление	Споделено управление	Общо	Общо в %	Пряко управление	Споделено управление	Общо	Общо в %	Пряко управление	Споделено управление	Общо	Общо в %
Белгия	95,5	0,4 %	76,0	-	76,0	0,9 %	19,0	-	19,0	0,2 %	0,5	-	0,5	0,0 %
България	259,4	1,1 %	-	-	-	-	-	259,4	259,4	2,7 %	-	-	-	-
Чешка република	0,3	0,0 %	-	-	-	-	0,3	-	0,3	0,0 %	-	-	-	-
Дания	90,4	0,4 %	8,4	-	8,4	0,1 %	82,0	-	82,0	0,8 %	-	-	-	-
Германия	2 693,9	11,4 %	377,9	12,2	390,1	4,5 %	492,3	351,8	844,1	8,6 %	1 459,7	-	1 459,7	27,8 %
Гърция	1 050,9	4,4 %	-	241,9	241,9	2,8 %	1,0	308,3	309,3	3,2 %	499,7	-	499,7	9,5 %
Испания	11 232,2	47,3 %	197,5	6 175,8	6 373,3	73,3 %	299,4	4 264,3	4 563,7	46,6 %	295,2	-	295,2	5,6 %
Франция	2 004,7	8,4 %	252,9	-	252,9	2,9 %	814,7	101,6	916,3	9,4 %	835,5	-	835,5	15,9 %
Италия	2 042,5	8,6 %	195,7	241,0	436,7	5,0 %	608,1	-	608,1	6,2 %	997,6	-	997,6	19,0 %
Нидерландия	104,6	0,4 %	98,3	-	98,3	1,1 %	6,3	-	6,3	0,1 %	-	-	-	-
Австрия	996,6	4,2 %	39,6	-	39,6	0,5 %	308,7	-	308,7	3,2 %	648,3	-	648,3	12,3 %
Полша	1 996,7	8,4 %	-	-	-	-	1,9	1 710,6	1 712,5	17,5 %	-	284,2	284,2	5,4 %
Португалия	917,9	3,9 %	36,3	543,2	579,4	6,7 %	43,0	102,9	145,9	1,5 %	192,5	-	192,5	3,7 %
Словения	0,7	0,0 %	-	-	-	-	0,7	-	0,7	0,0 %	-	-	-	-
Финландия	5,0	0,0 %	-	-	-	-	5,0	-	5,0	0,1 %	-	-	-	-
Швеция	6,6	0,0 %	-	-	-	0,0 %	4,6	1,9	6,6	0,1 %	-	-	-	-
Обединено кралство	232,7	1,0 %	185,0	8,5	193,5	2,2 %	-	-	-	-	39,2	-	39,2	0,7 %
Не е приложимо	1,5	0,0 %	1,5	-	1,5	0,0 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Общ сбор	23 732,1	100,0 %	1 469,2	7 222,6	8 691,8	100,0 %	2 687,1	7 100,8	9 787,9	100,0 %	4 968,2	284,2	5 252,4	100,0 %

Бележка: Стойности в млн. евро през февруари 2018 г.; изплатени/отпуснати суми; суми за трансгранични проекти, разпределени по равно между съответните държави членки; с цел да се запази последователността в таблицата, данните са представени така, както са регистрирани от Европейската комисия. Ето защо, поради различните методологии, за одитираните държави членки е възможно те да се различават от стойностите в текста на специалния доклад; данните не включват подкрепата за ERTMS и кредитирането от ЕИБ.

Източник: Европейска комисия. ЕСП.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

Анализ на проектите

Държава	ВЖЛ	Код на проекта	Наименование на проекта	Първоначален общ размер на разходите (в млн. евро)	Първоначален размер на безвъзмездните средства от ЕС (в млн. евро)	Действителен общ размер на разходите (в млн. евро)	Действителен размер на безвъзмездните средства от ЕС (в млн. евро)	Обща дължина на съфинансираните отсечки, км	Разходи на км (в млн. евро)	Постигнати ли са навреме и в рамките на бюджета крайните продукти? Използвани ли са в най-кратък срок след изграждането?	Постигнати ли са очакваните резултати?	Постигнати ли са целите?
Испания	Мадрид – Барселона – FF	1999ES16CPT001	Доставка и монтаж на релсови материали за високоскоростната линия Мадрид – Сарагоса – Барселона – Френска граница. Отсечка Мадрид – Лейда	745	464	848,1	464	485	1,7	Не, имало е закъснение и преразход	Да	Да, частично
Испания	Мадрид – Барселона – FF	2001ES16CPT009	Високоскоростна линия Мадрид – Барселона – Френска граница. Отсечка: Лейда – Марторел (Перон). Подучастъци XI-A и XI-B (Сант Садурни д'Аноя – Желида)	78,1	48,5	73,3	43,3	6,3	11,7	Да, частично, имало е закъснение, но без преразходи	Да, частично	Да, частично
Испания	Мадрид – Леон	2002ES16CPT002	Нов железопътен достъп до Северна и Северозападна Испания, Мадрид – Сеговия – Валядолид/Медина дел Кампо. Отсечка: Сото дел Реал – Сеговия Тунел „Гуадарама“ (Инфраструктура и трасе)	1 380,3	1 001,4	1 702,5	1 001,4	32,5	52,4	Не, имало е закъснение и преразход	Да	Да
Испания	Мадрид – Леон	2009ES162PR011	Високоскоростна железопътна линия Вента де Баньос – Паленсия – Леон Платформа Етап I	365,8	102,7	384,8	125,6	92,9	4,1	Не, имало е закъснение и преразход	Да, частично	Да, частично
Испания	Атлантическа ос	2003ES161PR008	Атлантическа ос. Отсечка Сантяго – Оросо (Варианте де Бердия)	85,5	55,2	101,8	49,5	9,1	11,2	Да, частично, имало е малко закъснение и преразход	Не	Да
Испания	Мадрид – Галисия	2009-ES-19091-E	Високоскоростна линия Мадрид – Галисия за смесени превози. Отсечка Ла Иниеста – Перилиа – Отеро – Сернадила	211,5	35,2	243,4	35,2	83,2	2,9	Не, имало е закъснение и преразход	Твърде е рано да се оцени	Твърде е рано да се оцени, няма реални цели; все още не са измерими
Испания/Португалия	Мадрид – Экстремадура	2007-EU-03080-P	Проучвания и строителни работи за високоскоростната железопътна ос в Югозападна Европа (PP3) – Оста Лисабон – Мадрид: Трансграничен участък Евора – Мерида	3 027,45	312,7	247,10 (испанска част), общо 312,66	29,00 испанска част, португалска част 0,83	50 + 80 (португалска страна)	4,9	Не, имало е значително намаляване на обхвата	Не	Не
Испания/Франция	Фигерас – Перпинян	2007-EU-03110-P	Строителни работи за изграждането на високоскоростен железопътен участък между Перпинян и Фигерас	994	69,8	952	60,6	51,9	18,3	Да	Не	Не
Испания/Франция	Y Vasca	2007-EU-03040-P	Атлантическо подразделение на международния участък от PP3 Витория – Дакс (проучвания и строителни работи за нова високоскоростна линия)	1 250	70	70,8 (испанска част)	5,1 (испанска част, общо 11,48)	16,5	4,3	Не, имало е значително закъснение и намаляване на обхвата	Не	Не
Испания/Франция	Y Vasca	2014-EU-TM-0600-M	Атлантически коридор: Участък Бергара – Сан Себастиан – Байон. Проучвания, строителни работи и услуги за последващите работи. Етап 1	1 165,1	459,3	Няма данни	Няма данни	67,8	17,2	Твърде рано е да се каже, но се очакват закъснения	Твърде е рано да се оцени	Твърде е рано да се оцени
Франция	Est Européenne	2009-FR-17044-E	Втора фаза на LGV Est Européenne между Бодрекур и Страсбург – Осъществяване на изграждането на ВЖЛ	2 340	76	2 130	76	106	20,1	Да, частично, имало е закъснение, но без преразходи	Да, частично	Да
Франция	Est Européenne	2005-FR-401-b-P	Високоскоростна линия Изток – участък Вер – Бодрекур: съоръжения и проекти съпътстващи мерки по поддръжката на l'OURCQ и нови гари	92,3	3	93,4	1	Няма данни	няма данни	Не, имало е закъснение и преразход	Да	Да
Франция	Рейн – Рона	2007-FR-24070-P	Високоскоростна линия (LGV) Рейн – Рона Източно подразделение	2 312	198	2 610	198	137,5	19	Не, имало е закъснение и преразход	Не	Да, частично
Франция	Рейн – Рона	2010-FR-92204-P	Адаптиране на съществуващата линия между Мюлуз и границата за движение на високоскоростни влакове (TGV) или междуградски експрес (ICE) по оста Мюлуз – Мюлхайм (Фрибур)	4,1	0,7	3,4	0,6	4	0,9	Да	Да	Да, частично. По линията не е внедрена ERTMS

Италия	Милано – Венеция	2012-IT-06072-P	Отсечка AV/AC Тревилю – Бреша: завършване на първия участък от изграждането на отсечката и построяване на сградата на гарата в Бреша.	644	123	644,2	114,2	51,3	12,6	Частично, закъсненията не са се отразили върху очакваното откриване на линията	Да	Да, но резултатите ще бъдат видими, след като цялата линия бъде въведена в експлоатация
Италия	Милано – Венеция	2011-IT-93095-P	Отсечка AV/AC Тревилю – Бреша: строителни работи (етап)	26,4	5	26,4	4,9	0,3	87,1	Частично, закъсненията не са се отразили върху очакваното откриване на линията	Да	Да, но резултатите ще бъдат видими, след като цялата линия бъде въведена в експлоатация
Италия	Торино – Салерно	2006IT161PR003	Отсечка Кампана на линия AV/AC Рим – Неапол	273	118,7	273	118,7	14,8	18,5	Частично, проектът е завършен навреме, но линията е открита с 3-годишно закъснение	Да	Да
Италия	Торино – Салерно	Дейност 6 ОП 1994–1999 г.	Линия AV/AC Рим – Неапол (Отсечка Кампана): реализиране на част от участък I и участък II	712,7	146,3	713	234,6	58	12,3	Не, имало е значителни закъснения при завършването	Да	Да
Италия	Мюнхен – Верона	2007-IT-01030-M	Южна линия за достъп до тунела Бренер	422,3*	58,8	82,2**	14,5	Няма данни**	Няма данни**	Не, имало е значителни закъснения и намаляване на обхвата	Не	Не
Италия/Австрия	Мюнхен – Верона	2014-EU-TM-0190-W	Планински тунел Бренер – Строителни работи	9 300***	878,6	продължават***	продължават	64***	145***	Твърде е рано да се оцени	Твърде е рано да се оцени	Твърде е рано да се оцени
Италия/Австрия	Мюнхен – Верона	2014-EU-TM-0186-S	Планински тунел Бренер – Проучвания	9 300***	302,9	продължават***	продължават	64***	145***	Твърде е рано да се оцени	Твърде е рано да се оцени	Твърде е рано да се оцени
Италия/Австрия	Мюнхен – Верона	2007-EU-01190-S	Приоритетен проект TEN № 1 Планински тунел Бренер – Проучвания	9 300***	193,4	продължават***	193,35	64***	145***	Частично, имало е едногодишно закъснение	Твърде е рано да се оцени	Твърде е рано да се оцени
Италия/Австрия	Мюнхен – Верона	2007-EU-01180-P	Приоритетен проект TEN № 1 Планински тунел Бренер – Строителни работи	9 300***	592,7	продължават***	65,8	64***	145***	Не, имало е големи закъснения	Твърде е рано да се оцени	Твърде е рано да се оцени
Италия/Австрия	Мюнхен – Верона	2012-EU-01098-S	Приоритетен проект TEN № 1 Планински тунел Бренер – Проучвания	9 300***	85,7	продължават***	70,9	64***	145***	Да, частично, обхватът не е постигнат напълно	Твърде е рано да се оцени	Твърде е рано да се оцени
Германия/Австрия	Мюнхен – Верона	2012-EU-01092-S	Предварително проучване за северната линия за достъп до тунела Бренер между Мюнхен (Германия) и Радфелд (Австрия)	6,7	3,4	Няма данни	0,7	Няма данни	Няма данни	Не, имало е петгодишно закъснение	Не	Не
Германия	Берлин – Лайпциг/Хале – Ерфурт – Нюрнберг – Мюнхен	2009DE161PR002	Нов VDE 8.1 Ебенсфелд – Ерфурт, Индивидуални мерки по фазата на проекта в Тюрингия	705,8	239,3	815	239,3	60,9	13,4	Да, частично, имало е пререзход, но без закъснения	Да	Твърде е рано да се оцени
Германия	Берлин – Лайпциг/Хале – Ерфурт – Нюрнберг – Мюнхен	2007-DE-01050-P	Транспортен проект „Единна Германия“ (VDE) 8.2, нов участък (NBS) Ерфурт – Лайпциг/Хале, отсечка Ерфурт – Хале или Грьоберс	762	48,8	770	48,8	122	6,3	Да, частично, имало е малък пререзход	Да, частично, по линията се е осъществявал товарен превоз	Да, частично, тъй като по линията не се е осъществявал товарен превоз, а очакваното време за пътуване не е постигнато напълно
Германия	Щутгарт – Мюнхен	2007-DE-17200-P	Разширен и нов участък Щутгарт – Вендлинген вкл. Щутгарт 21	2 894,5	135,1	6 526	128,8	57	114,5	Не, имало е значителни пререзходи и закъснения	Твърде е рано да се оцени	Твърде е рано да се оцени
Германия	Щутгарт – Мюнхен	2007-DE-17010-P	Нов участък Вендлинген – Улм	2 065,5	117,2	3 259	117,2	59,6	54,7	Не, имало е значителни пререзходи и закъснения	Твърде е рано да се оцени	Твърде е рано да се оцени
Португалия	Лисабон – Мадрид	2014-PT-TM-0627-M	Железопътна връзка Синеш/Елваш (Испания): Troço Evora-Caia e Estação Técnica ao km 118 da Linha do Sul (Железопътна връзка Синеш/Елваш (Испания): Участък Евора – Каа и техническа станция на 118-и км от южната линия)	814,7	127,7	Няма данни	Няма данни	130	6,3	Твърде е рано да се оцени	Твърде е рано да се оцени	Твърде е рано да се оцени

* Стойността е свързана с общите допустими разходи.

** Проектът е претърпял сериозно намаляване на обхвата.

*** Изчислени към момента на извършване на одита за глобалния проект за планински тунел Бренер.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV**Ключови данни за високоскоростната железопътна мрежа по държави членки****Входни данни**

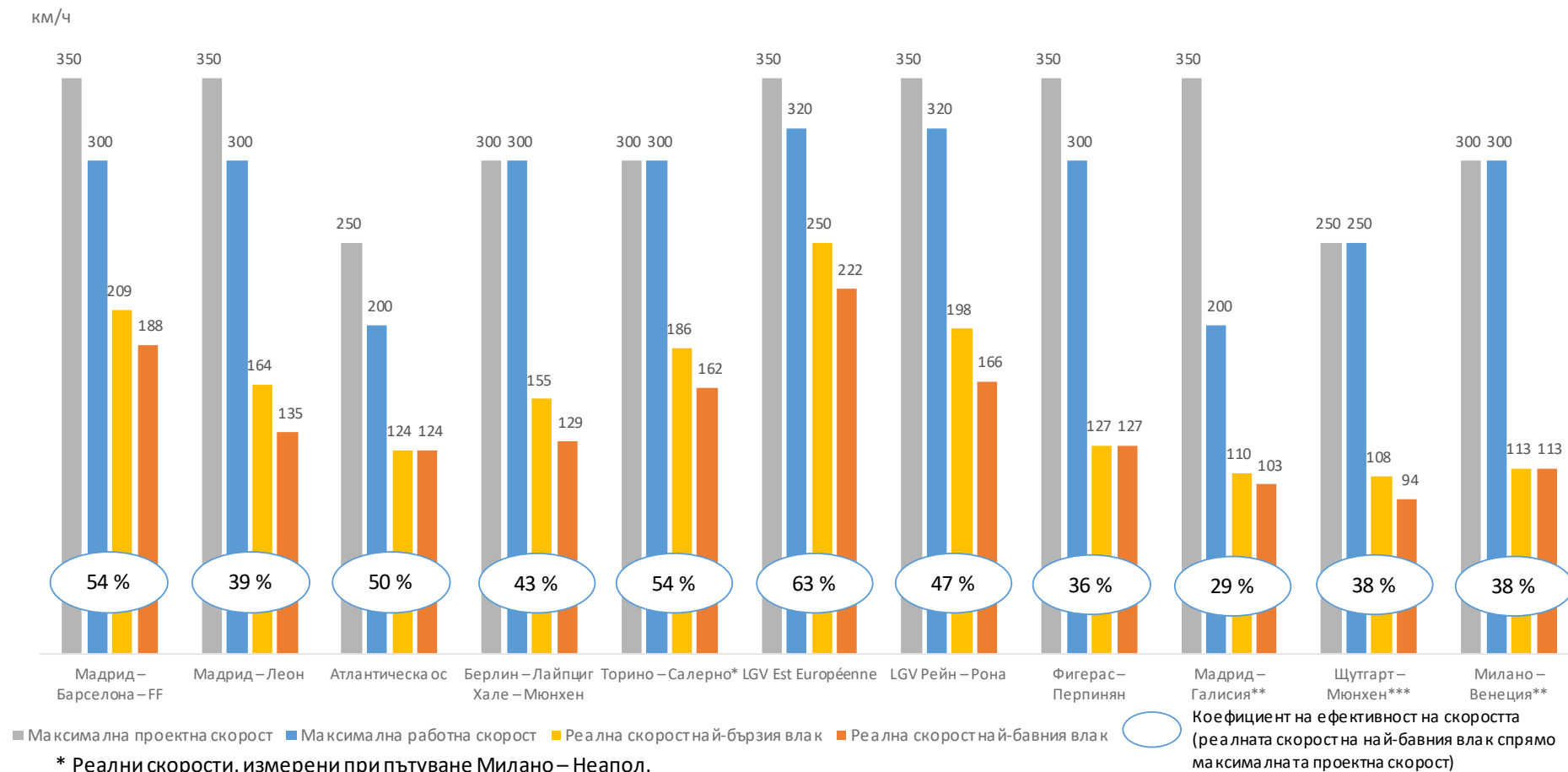
	ВЖМ – завършена (км)	ВЖМ – завършена и в процес на изграждане (км)	Общо разходи – завършена (в млн.евро)	Общо разходи – завършена и в процес на изграждане (в млн.евро)	Съфинансиране от ЕС – завършена и в процес на изграждане (в млн.евро)	Пкм (в млрд.)	Население (в млн.)
Испания	2 675	3 827	31 015	53 554	14 071	13,4	46,2
Франция	2 548	2 628	38 395	40 382	1 406	49,0	67,0
Италия	1 144	1 280	31 812	41 912	724	20,0	60,6
Германия	2 141	2 331	28 506	34 105	2 694	27,2	82,8

Изчислени ключови показатели за изпълнение

	Общо разходи – завършена/км	Общо разходи – завършена и в процес на изграждане/км	Общо разходи – завършена/на глава от населението	Общо разходи – завършена и в процес на изграждане/на глава от населението	Общо разходи – завършена/км/на глава от населението	Общо разходи – завършена и в процес на изграждане/км/на глава от населението	Съфинансиране от ЕС/на глава от населението	Пкм (в млн.)/км ВСМ	Пкм/на глава от населението
Испания	12	14	671	1 159	0,25	0,30	305	5,0	290
Франция	15	15	573	603	0,22	0,23	21	19,2	731
Италия	28	33	525	692	0,46	0,54	12	17,5	330
Германия	13	15	344	412	0,16	0,18	33	12,7	329

Бележка: За Италия и Франция стойностите не включват трансграничните връзки планински тунел Бренер и тунел Лион – Торино;
Пкм за Италия е последната публично достъпна прогноза.

Източник: ЕСП, национална администрация, управители на инфраструктура и железопътни оператори.

ПРИЛОЖЕНИЕ V**Анализ на коефициента на ефективност на скоростта**

* Реални скорости, измерени при пътуване Милано – Неапол.

** Включва отсечки от ВЖЛ, които все още са в етап на изграждане или планиране.

*** Включва отсечки от ВЖЛ, които все още са в етап на изграждане или планиране; приема се, че максималната експлоатационна скорост е равна на максималната проектна скорост.

ПРИЛОЖЕНИЕ VI**Гледната точка на гражданите: Оценка на времето за пътуване, цените и връзките на одитираните високоскоростни линии — методология и данни****Приложена методология за събиране на данни:**

Работата се състоеше в събиране на цените на билетите и данните за пътуванията, приложими на определени дати за произхода и направлението на одитираните ВЖЛ, използващи видовете транспорт ВЖТ, конвенционален железопътен транспорт и въздушен транспорт, и анализ на всички специални модели, установени по следните маршрути.

Държава членка	Одитирана ВЖЛ	Информация за цените и пътуването на	съответните железопътни гари
Испания	Мадрид – Барселона – Френска граница	Мадрид – Барселона	Мадрид Пуерта де Аточа – Барселона Сантс
	Мадрид – Галисия – Атлантическа ос	Мадрид – Сантяго де Компостела	Мадрид Чамартин – Сантяго де Компостела
	Мадрид – Валядолид – Леон	Мадрид – Леон	Мадрид Чамартин – Леон
Германия	Щутгарт – Мюнхен	Щутгарт – Мюнхен	Централна гара Щутгарт – Централна гара Мюнхен
	Берлин – Мюнхен	Лайпциг/Хале – Мюнхен	Централна гара Лайпциг – Централна гара Мюнхен
Италия	Торино – Салерно	Торино – Рим	Торино Порта Нуова – Рим Термини
	Милано—Венеция	Милано—Венеция	Централна гара Милано – Венеция Санта Лучия
Франция	LGV Est Européenne	Париж – Страсбург	Париж Изток – Гара Страсбург
	LGV Рейн – Рона	Дижон – Мюлуз	Дижон Вий – Мюлуз Вий

Първата част от работата се състоеше в събиране на данни за получаване на информация и данни за най-ниската цена на билет (включително данъци) за закупуване на билет за съответния ден, както и в най-логичния момент от деня за съответната пътническа общност, а втората част беше свързана с установяването на броя на пътните връзки между две гари в този ден (като се посочи дали има по-малко от 10, между 10 и 20 или повече от 20 възможни връзки). Подробният обхват на работата беше следният:

- o Брой на различните видове транспорт: 3: Високоскоростен влак, конвенционален влак и въздушен транспорт (автобусите на дълги разстояния са отделно анализирани от ЕСП);
- o Брой дестинации/маршрути: 9, както е посочено по-горе;
- o Брой направления (всеки маршрут е двупосочен; например Мадрид-Барселона и Барселона-Мадрид): 2, но са ограничени до отправната и крайната точка;
- o Брой на различните дни на отпътуване през седмицата: 2 (двупосочен билет от понеделник до сряда обикновено привлича бизнес клиенти; двупосочен билет от петък до неделя обикновено привлича пътуващи за развлечение);
- o Дати на пътуване: 4 седмици с приблизителни дати (5 до 9 юни 2017 г.; 3 до 7 юли 2017 г.; 31 юли до 4 август 2017 г. и 28 август до 3 септември 2017 г.);
- o Време за пътуване в комбинация с посочените по-горе дни на пътуване: (Пътуване по работа: заминаване между 7 и 9 ч. сутринта и връщане между 4 и 6 ч. вечерта; Пътуване за развлечение: заминаване между 10 и 12 ч. преди обед и връщане между 5 и 7 ч. вечерта);
- o Брой на периодите на резервиране: 3 (3 месеца предварително преди първия ден от пътуването; 2 седмици предварително напред първия ден от пътуването; „В последния момент“: работния ден преди първия ден от пътуването);
- o Данни, които да бъдат събрани: Дата на заминаване и пристигане; цена в евро на двупосочния билет; продължителност на пътуването в минути. Брой на ежедневните връзки.

Работата по събиране на данните започна през март 2017 г., за да обхване резервациите на пътувания „3 месеца предварително“ през първата посочена по-горе дата. Беше даден приоритет на времето преди цената за пътувания по работа и на цената преди времето за пътувания за развлечение. Т.е. използваната логика при резервирането на билет беше, че ако в договорения срок има две възможности за пътуващи по работа и едната е с 20 евро по-евтина, но с 30 минути по-бавна, ще се даде приоритет на най-бързия и малко по-скъп влак. Същото ще важи и за пътуванията за развлечение: ако един влак пътува с 30 минути повече, но е с 20 евро по-евтин, този влак ще трябва да бъде избран.

Средни цени и време за пътуване: общ преглед

Маршрут	Средна цена и продължителност на пътуването											Брой връзки	
	Служебно пътуване						Пътуване за развлечение						
	Високоскоростен железопътен транспорт		Конвенционален железопътен транспорт		Въздушен транспорт		Високоскоростен железопътен транспорт		Конвенционален железопътен транспорт		Въздушен транспорт		
Мадрид – Барселона – Мадрид	177 евро	5 ч. 19 мин.	120 евро	12 ч. 4 мин.	225 евро	2 ч. 45 мин.	169 евро	5 ч. 35 мин.			218 евро	2 ч. 40 мин.	20–30
Барселона – Мадрид – Барселона	155 евро	5 ч. 17 мин.	124 евро	11 ч. 43 мин.	244 евро	2 ч. 45 мин.	167 евро	5 ч. 30 мин.	130 евро	11 ч. 19 мин.	223 евро	2 ч. 43 мин.	20–30
Мадрид – Сантяго – Мадрид	81 евро	11 ч. 6 мин.			223 евро	2 ч. 27 мин.							< 10
Сантяго – Мадрид – Сантяго	82 евро	10 ч. 40 мин.					81 евро	10 ч. 36 мин.					< 10
Мадрид – Леон – Мадрид	69 евро	4 ч. 38 мин.	63 евро	10 ч. 13 мин.			81 евро	4 ч. 57 мин.					10
Леон – Мадрид – Леон	71 евро	4 ч. 56 мин.											10
Щутгарт – Мюнхен – Щутгарт	76 евро	4 ч. 36 мин.	88 евро	6 ч. 49 мин.			63 евро	4 ч. 37 мин.	84 евро	6 ч. 46 мин.			50–60
Мюнхен – Щутгарт – Мюнхен	74 евро	4 ч. 31 мин.	88 евро	6 ч. 46 мин.	229 евро	1 ч. 30 мин.	65 евро	4 ч. 33 мин.	84 евро	6 ч. 45 мин.			50–60
Лайпциг – Мюнхен – Лайпциг	135 евро	10 ч. 15 мин.	117 евро	13 ч. 33 мин.			108 евро	10 ч. 45 мин.	87 евро	13 ч. 39 мин.			40–45
Мюнхен – Лайпциг – Мюнхен	113 евро	10 ч. 28 мин.	118 евро	13 ч. 32 мин.	340 евро	1 ч. 50 мин.	91 евро	10 ч. 18 мин.	92 евро	14 ч. 26 мин.			40–45
Торино – Рим – Торино	137 евро	9 ч. 08 мин.	125 евро	12 ч. 55 мин.	276 евро	2 ч. 24 мин.	157 евро	8 ч. 43 мин.	159 евро	13 ч. 15 мин.	236 евро	2 ч. 20 мин.	20–50
Рим – Торино – Рим	134 евро	9 ч. 10 мин.	127 евро	13 ч. 53 мин.	289 евро	2 ч. 23 мин.	140 евро	8 ч. 54 мин.	121 евро	20 ч. 44 мин.	165 евро	2 ч. 30 мин.	20–50
Милано – Венеция – Милано	68 евро	4 ч. 50 мин.	51 евро	6 ч. 40 мин.			82 евро	4 ч. 50 мин.	53 евро	7 ч. 42 мин.			20–50
Венеция – Милано – Венеция	65 евро	4 ч. 50 мин.	50 евро	7 ч. 04 мин.			66 евро	4 ч. 50 мин.	51 евро	7 ч. 56 мин.			20–50

Париж – Страсбург – Париж	161 евро	3 ч. 40 мин.			173 евро	3 ч. 44 мин.		15–20
Страсбург – Париж – Страсбург	154 евро	3 ч. 51 мин.			162 евро	3 ч. 36 мин.		15–20
Дижон – Мюлуз – Дижон	49 евро	2 ч. 28 мин.						15–20
Мюлуз – Дижон – Мюлуз					62 евро	2 ч. 42 мин.		15–20

Източник: Advito и ЕСП. Сиви полета = няма налични данни; в колоната „Брой връзки“ е показан средният брой на директните двупосочни пътувания между посочените градове за период от 24 часа.

Средни стойности по посетена държава

Държава	Евро за минута пътуване						Евро за километър пътуване	
	Служебно пътуване			Пътуване за развлечение			Служебно пътуване	Пътуване за развлечение
	Високоскоростен железопътен транспорт	Конвенционален железопътен транспорт	Въздушен транспорт	Високоскоростен железопътен транспорт	Конвенционален железопътен транспорт	Въздушен транспорт	Високоскоростен железопътен транспорт	Високоскоростен железопътен транспорт
Испания	0,30 евро	0,15 евро	1,47 евро	0,35 евро	0,19 евро	1,37 евро	0,10 евро	0,12 евро
Германия	0,24 евро	0,18 евро	2,82 евро	0,19 евро	0,16 евро		0,15 евро	0,12 евро
Италия	0,24 евро	0,14 евро	1,97 евро	0,27 евро	0,13 евро	1,39 евро	0,12 евро	0,13 евро
Франция	0,58 евро			0,64 евро			0,17 евро	0,19 евро

Източник: Advito и ЕСП. Средната скорост по посочените по-горе високоскоростни връзки е била 157 км/ч в Испания, 103 км/ч в Германия, 126 км/ч в Италия и 183 км/ч във Франция.

ПРИЛОЖЕНИЕ VII**Въздействие на гарите върху времето за пътуване и скоростта**

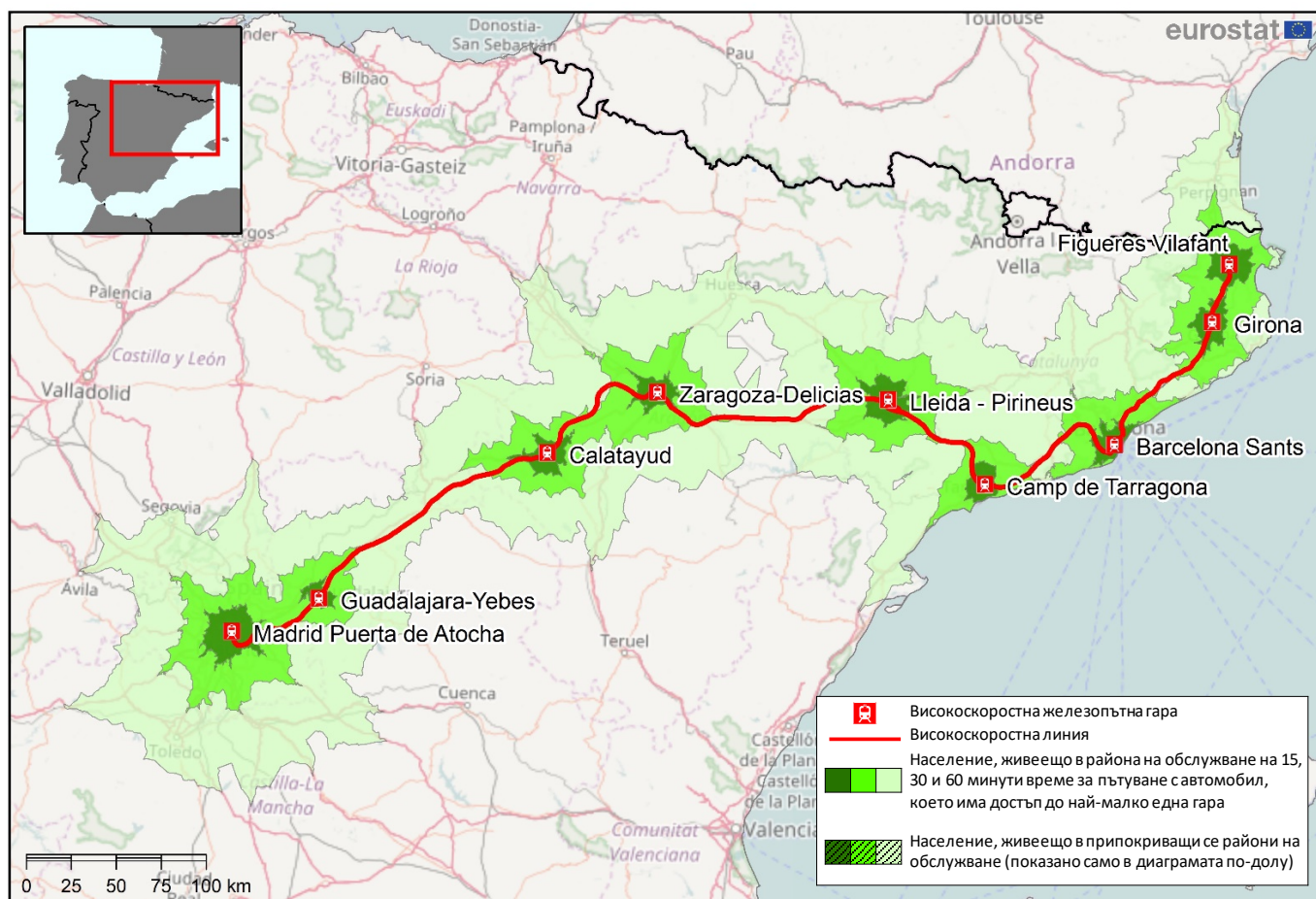
вкл	Отправна – крайна точка	Дължина в км	Брой гари	Средно разстояние между гарите (в км)	Най-кратко разстояние между гарите (в км)	Най-дълго разстояние между гарите (в км)	Най-пряко пътуване (в мин.)	Най-обиколно пътуване (в мин.)	Разлика (в мин.)	„Времева стойност“ на всяка междинна гара	Средна скорост при най-прякото пътуване (км/ч)	Средна скорост при най-обиколното пътуване (км/ч)	Разлика (км/ч)	„Средна стойност на скоростта“ на всяка междинна гара (км/ч)
Мадрид – Барселона – FF	Мадрид – Фигерас Вилафрант	797	9	100	35	157	215	255	40	10	209	188	21,49	5,37
Мадрид – Леон	Мадрид – Леон	345	5	86	51	114	126	153	27	9	164	135	28,99	7,2
Атлантическа ос	Виго – Ла Коруня	165	5	41	26	61	80	80	Няма данни	Няма данни	124	124	Няма данни	Няма данни
Торино – Салерно	Торино – Салерно*	1 007	14	77	4	253	255*	292*	37*	7*	186*	162*	23,55*	4,71*
Милано – Венеция	Милано – Венеция	273	7	46	8	84	145	145	Няма данни	Няма данни	113	113	Няма данни	Няма данни
LGV Est Européenne	Париж – Страсбург	441	5	110	68	137	106	119	13	7	250	222	27,27	13,64
LGV Рейн – Рона	Дижон – Мюлуз	205	4	68	46	82	62	74	12	6	198	166	32,17	16,09
Щутгарт – Мюнхен	Щутгарт – Мюнхен	267	8	38	6	191	134	154	20	4	108	94	14,00	2,74
Берлин – Лайпциг/Хале – Ерфурт – Нюрнберг – Мюнхен	Берлин – Мюнхен	672	15	48	2	94	240	312	72	12	155	129	25,77	4,28

* Въздействието на гарата върху времето за пътуване и скоростта е изчислено при пътуване Милано – Неапол.

ПРИЛОЖЕНИЕ VIII

Карта на районите на обслужване и ключови данни за всяка от одитираните високоскоростни железопътни линии, както и за оценените трансгранични участъци

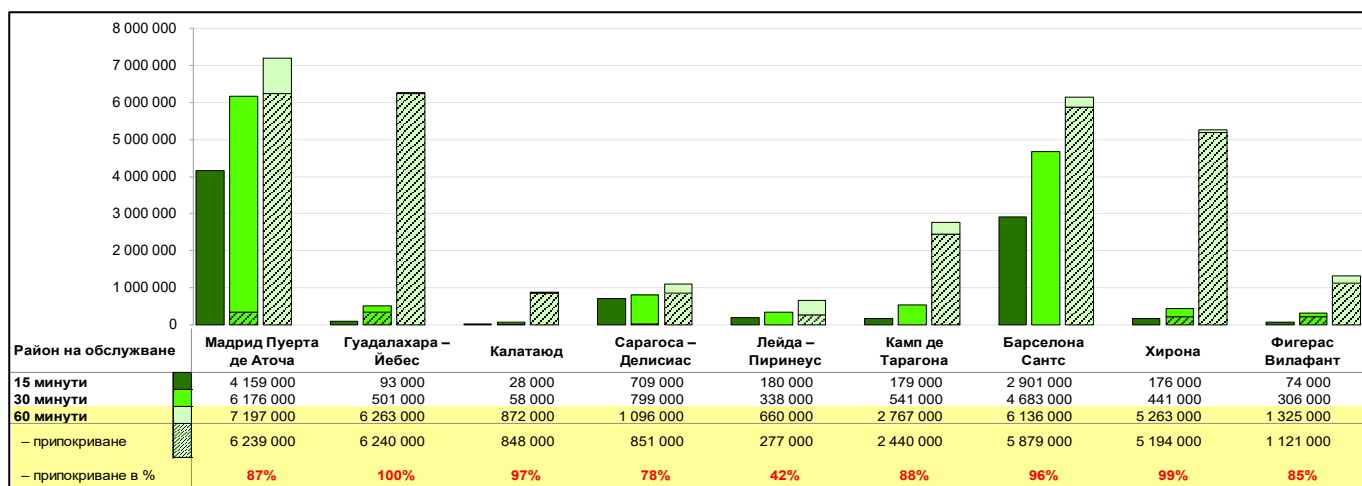
Високоскоростна линия Мадрид – Барселона – Френска граница



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

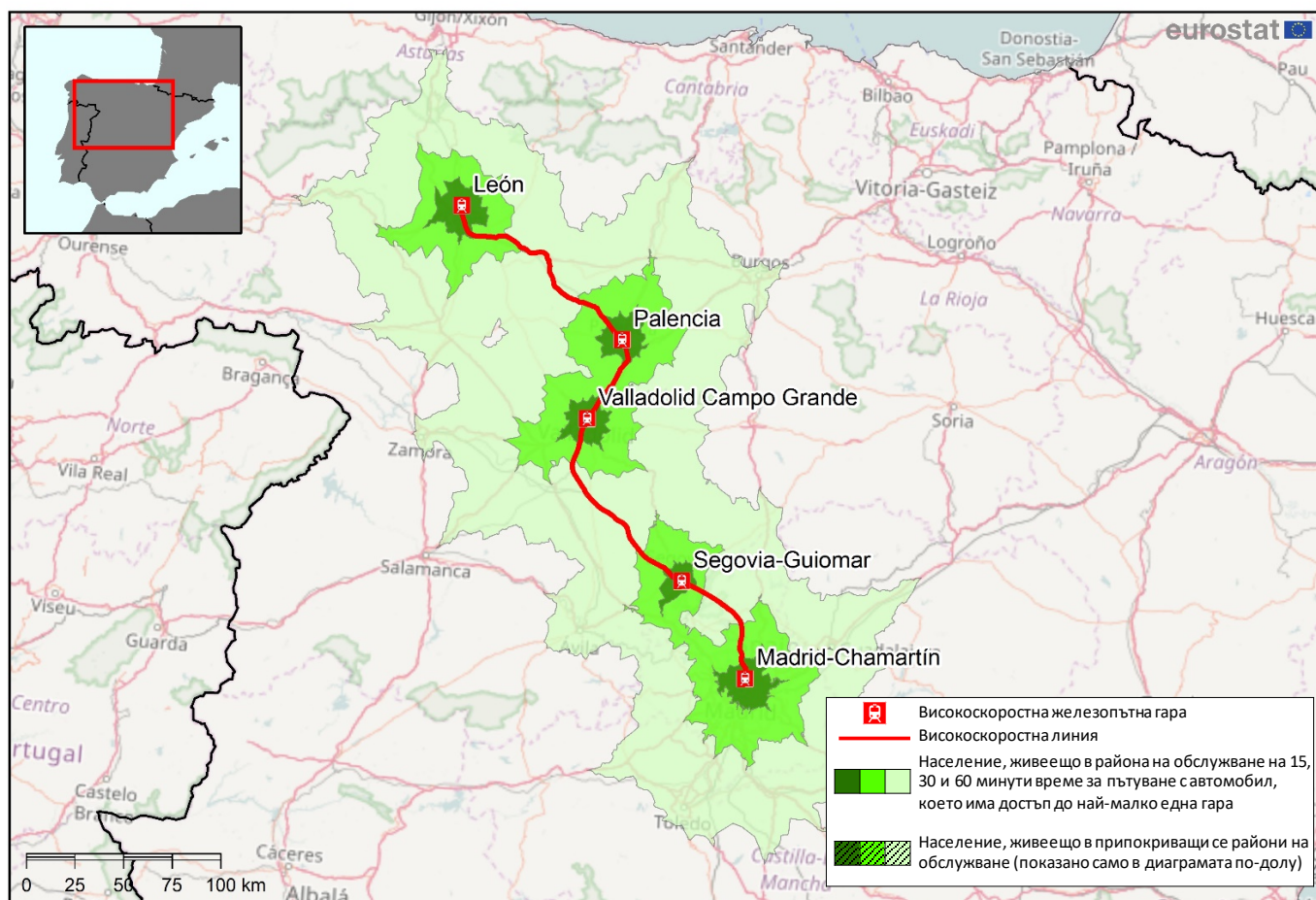
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Дължина	Общо разходи (без ДДС)	Финансиране от ЕС	Запълване на капацитета на линията	ВС влакове (средна дневна стойност)	Гари	Средно разстояние между гарите	максимална проектна	максимална експлоатационна	скорост реална средна стойност	от макс. проектна
км	в млн. евро	в млн.	%	бр.	бр.	км	км/ч	км/ч	км/ч	%
797	12 109	3 553	45%	90	9	94*	350	300	188–209	54–60 %



* Не включва обходните маршрути Сарагоса и Лейда.

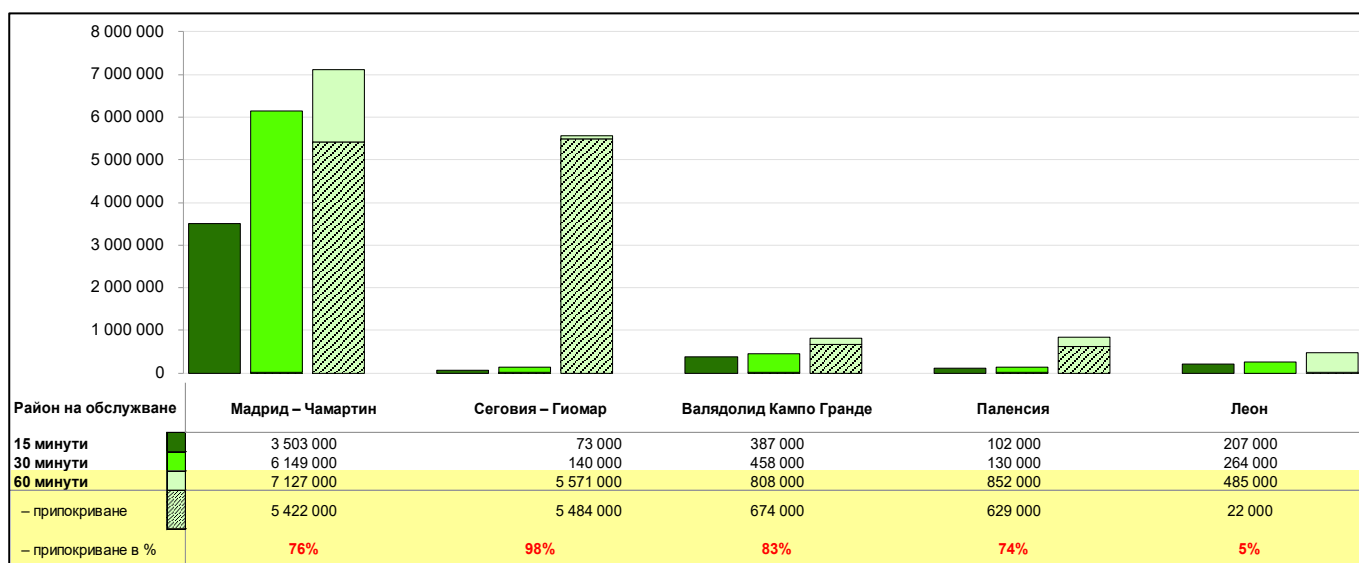
Високоскоростна линия Мадрид – Леон



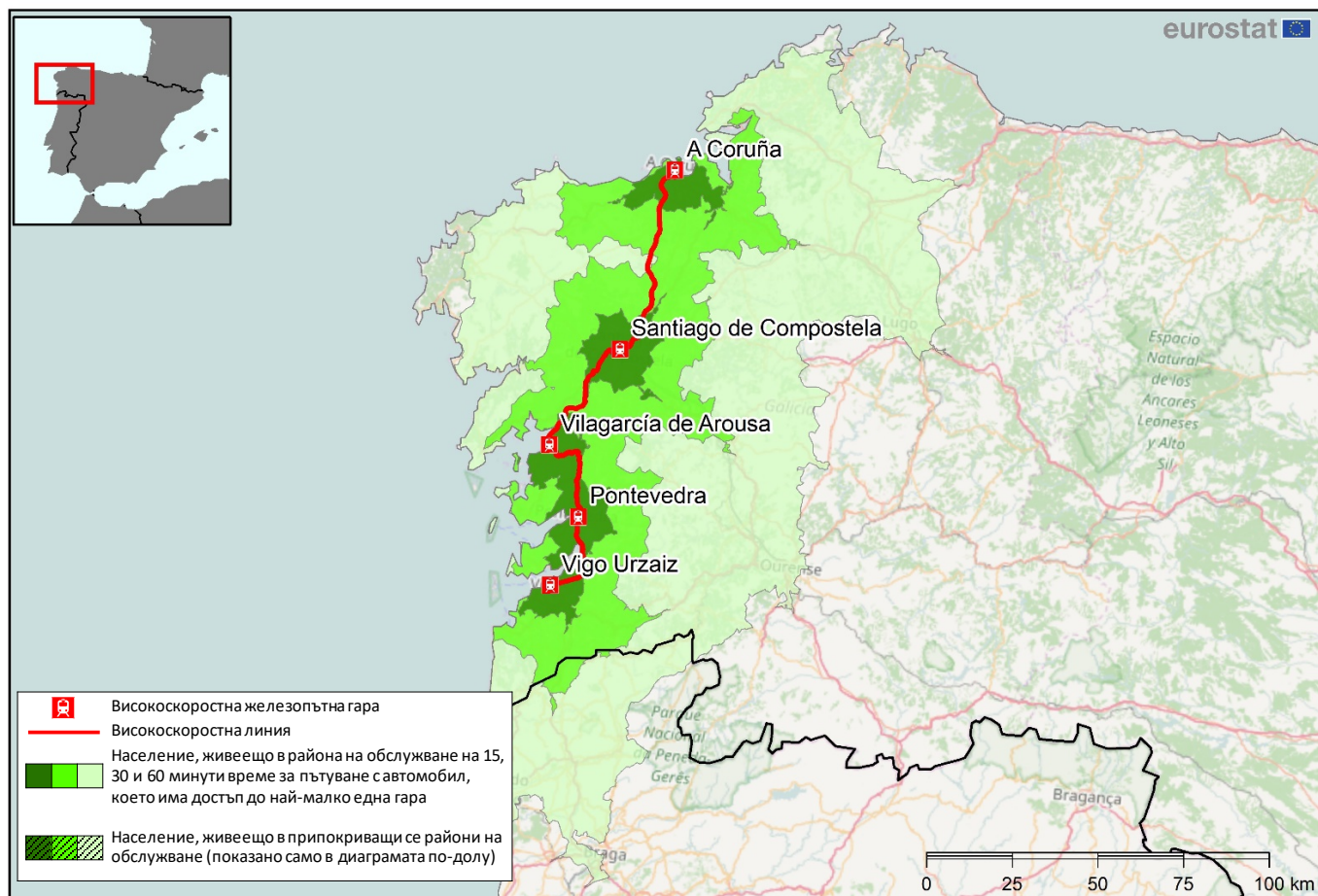
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Дължина	Общо разходи (без ДДС)	Финансиране от ЕС	Запълване на капацитета на линията	ВС влакове (средна дневна стойност)	Гари	Средно разстояние между гарите	максимална проектна	максимална експлоатационна	Скорост реална средна стойност	от макс. проектна
км	в млн. евро	в млн.	%	бр.	бр.	км	км/ч	км/ч	км/ч	%
345	5 415	2 118	39%	47	5	86	350	300	135—164	39—47 %



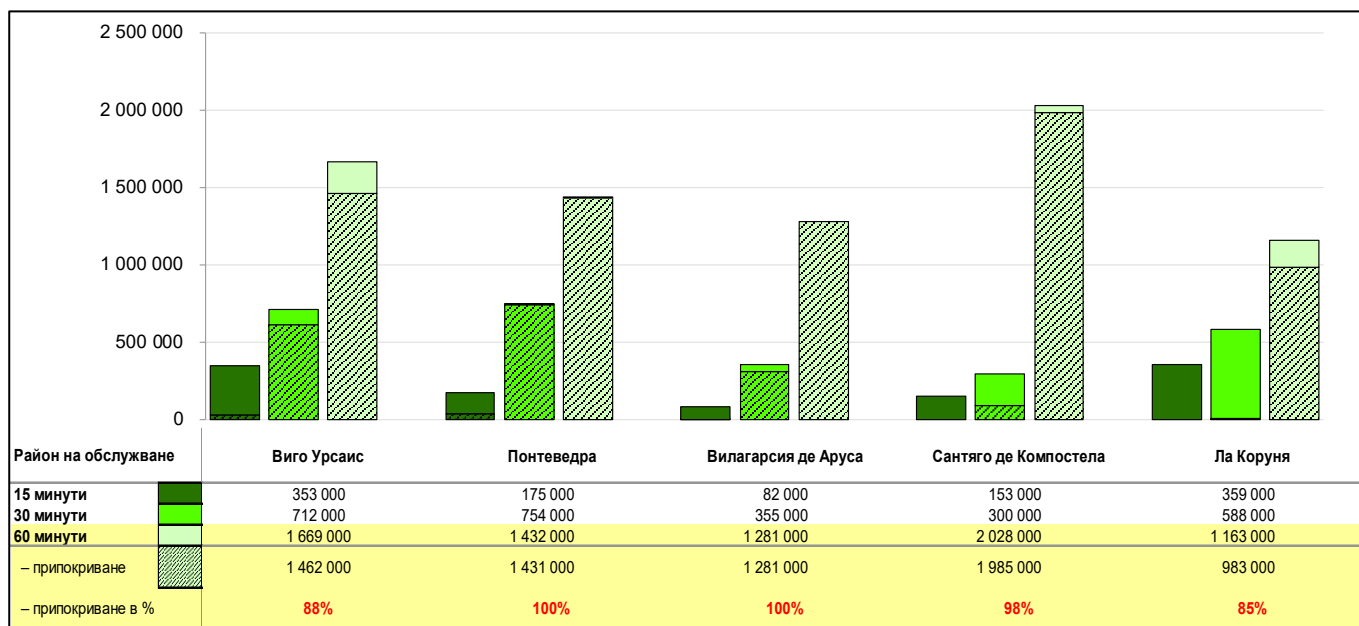
Високоскоростна линия Атлантическа ос



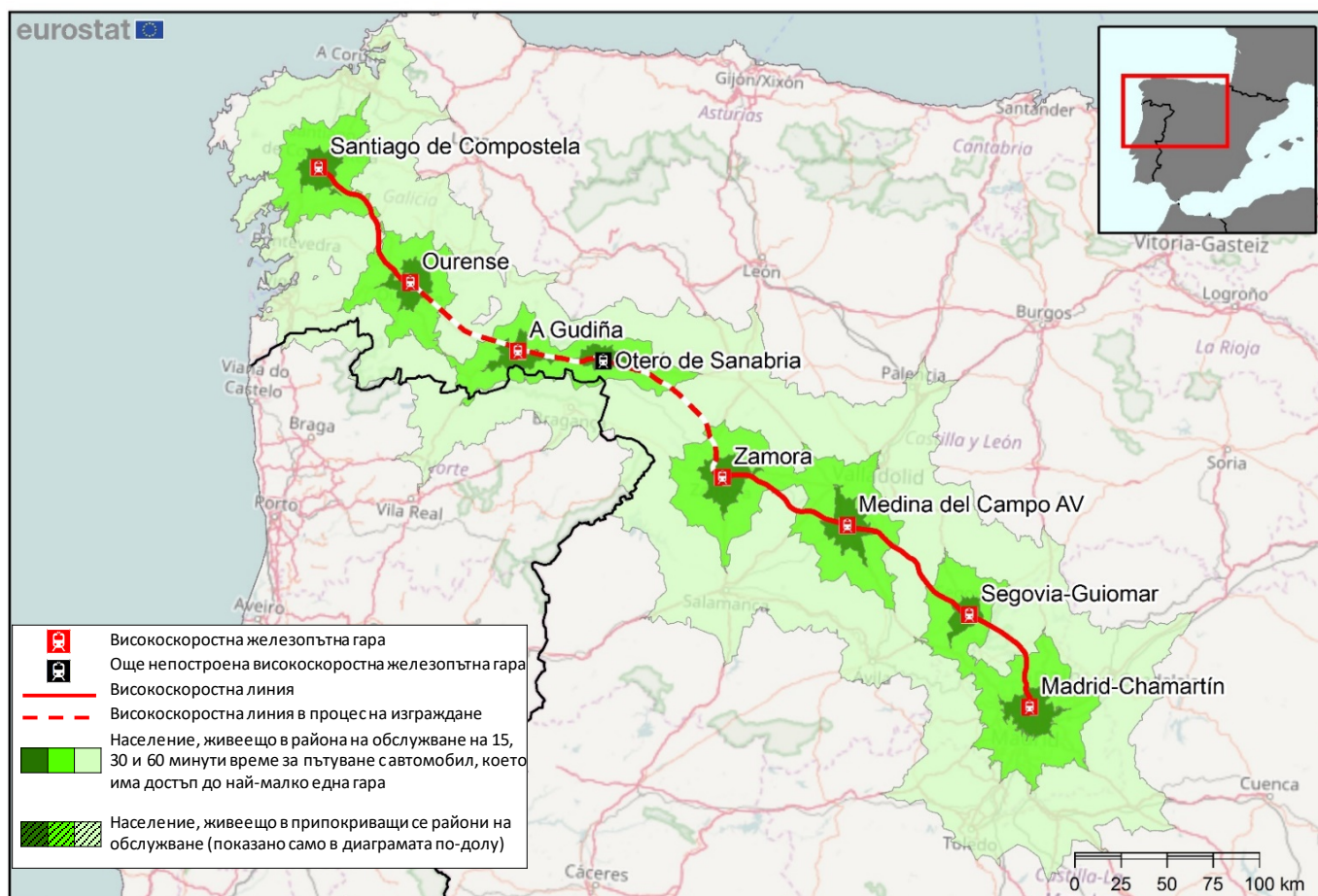
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Дължина	Общо разходи (без ДДС)	Финансиране от ЕС	Запълване на капацитета на линията	ВС влакове (средна дневна стойност)	Гари	Средно разстояние между гарите	максимална проектна	максимална експлоатационна	Скорост реална средна стойност	от макс. проектна
км	в млн. евро	в млн.	%	бр.	бр.	км	км/ч	км/ч	км/ч	%
165	2 596	418	19%	22	5	41	250	200	124	50%



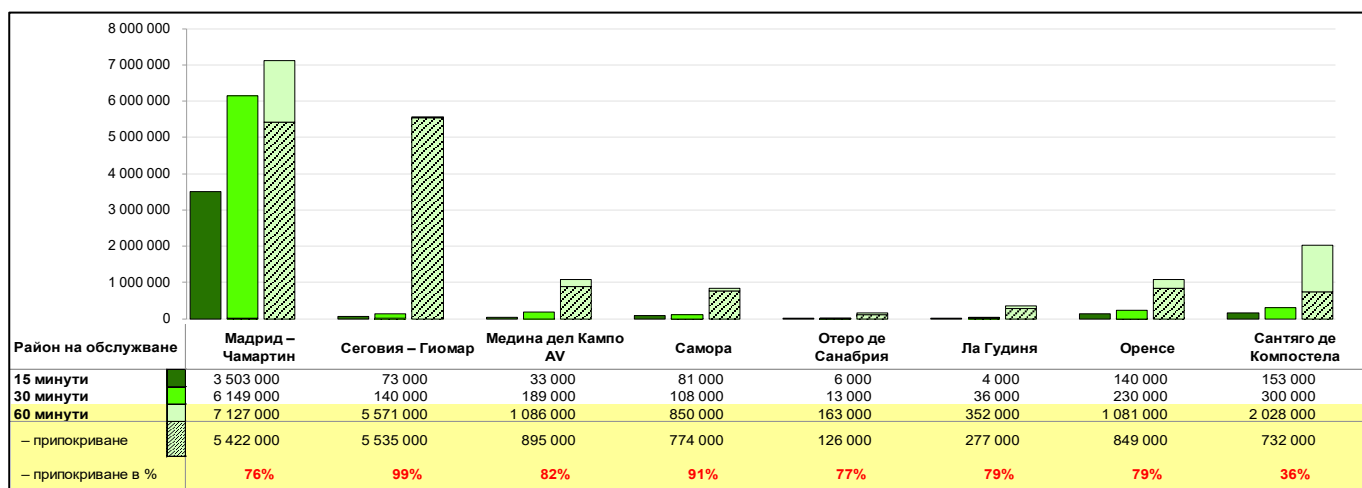
Високоскоростна линия Мадрид – Галисия



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

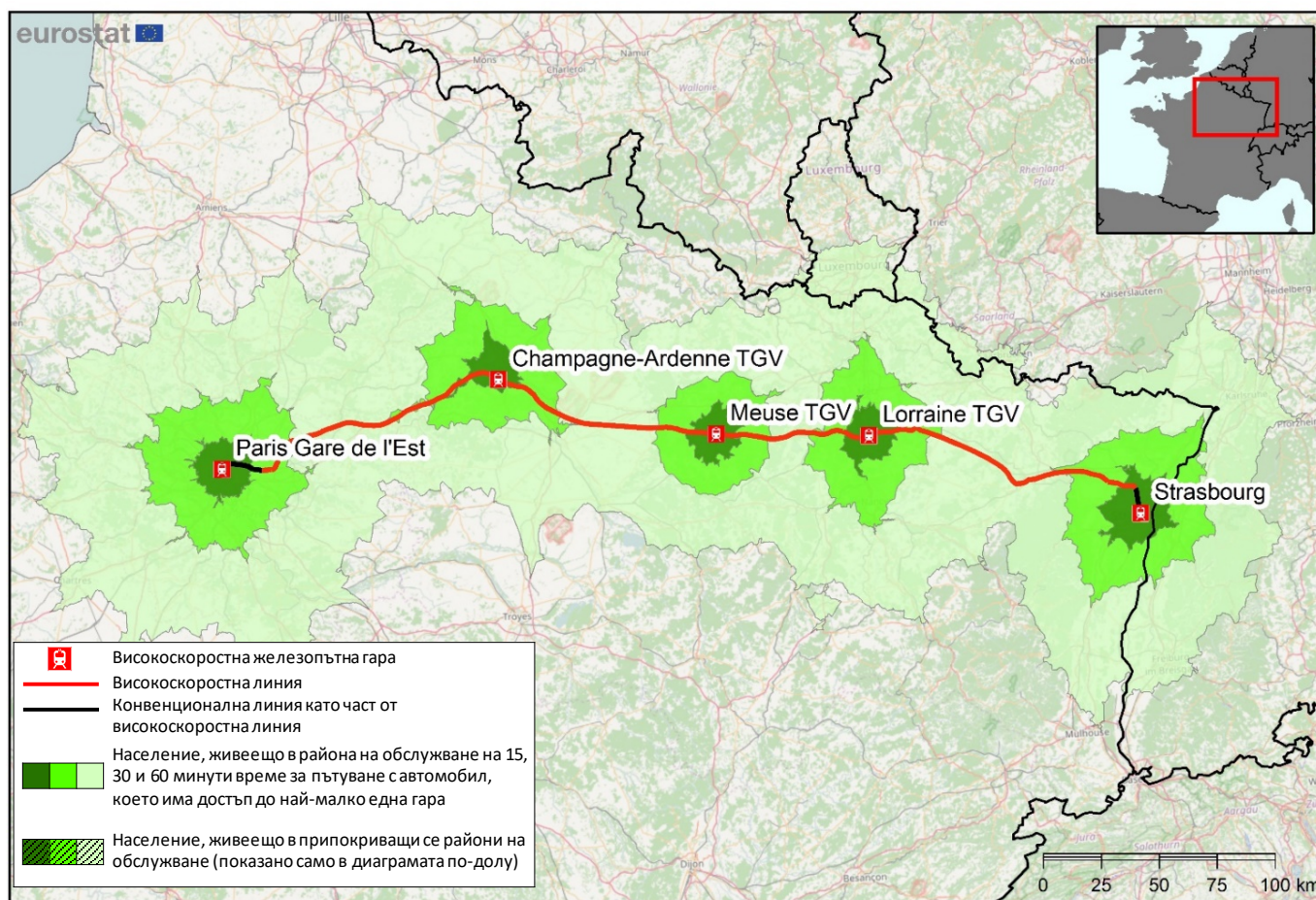
Дължина	Общо разходи (без ДДС)	Финансиране от ЕС	Запълване на капацитета на линията	ВС влакове (средна дневна стойност)	Гари	Средно разстояние между гарите	максимална проектна	максимална експлоатационна	Скорост реална средна стойност	от макс. проектна
км	в млн. евро	в млн.	%	бр.	бр.	км	км/ч	км/ч	км/ч	%
549	5 714*	440*	36 %**	22	8	78	350	200	103—110	29—31 %



* Общите разходи и финансирането от ЕС са свързани с отсечката Медина дел Кампо – Галисия.

** Свързани със завършени ВС отсечки.

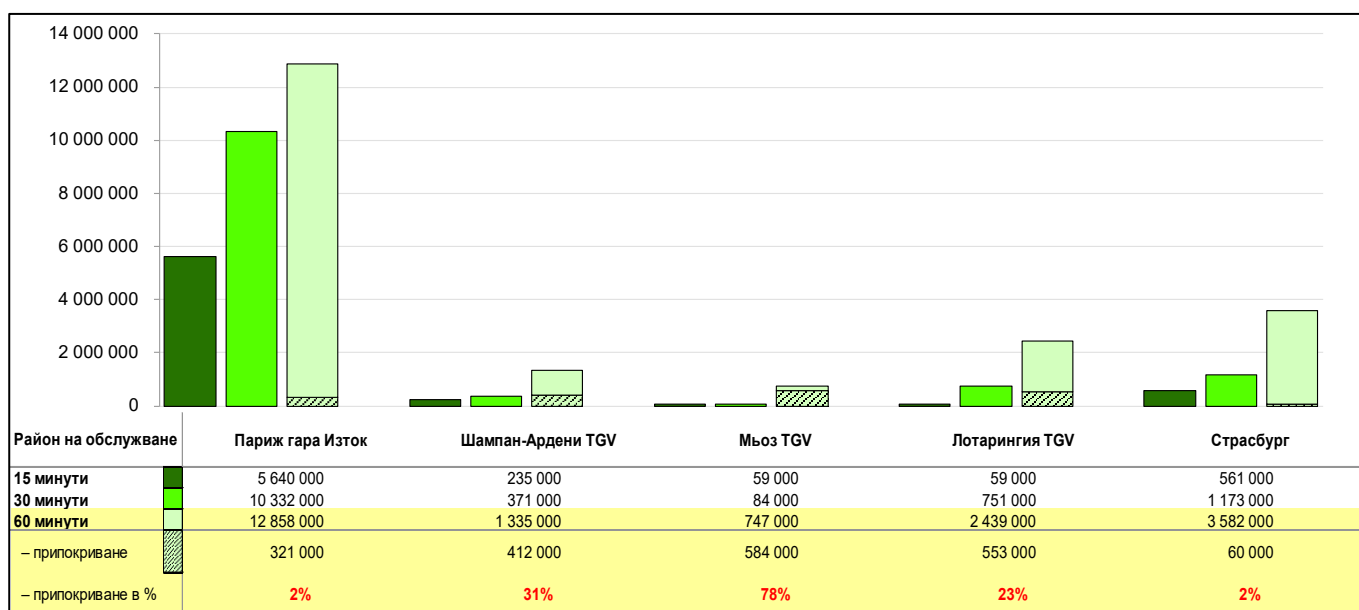
Високоскоростна линия Est Européenne



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

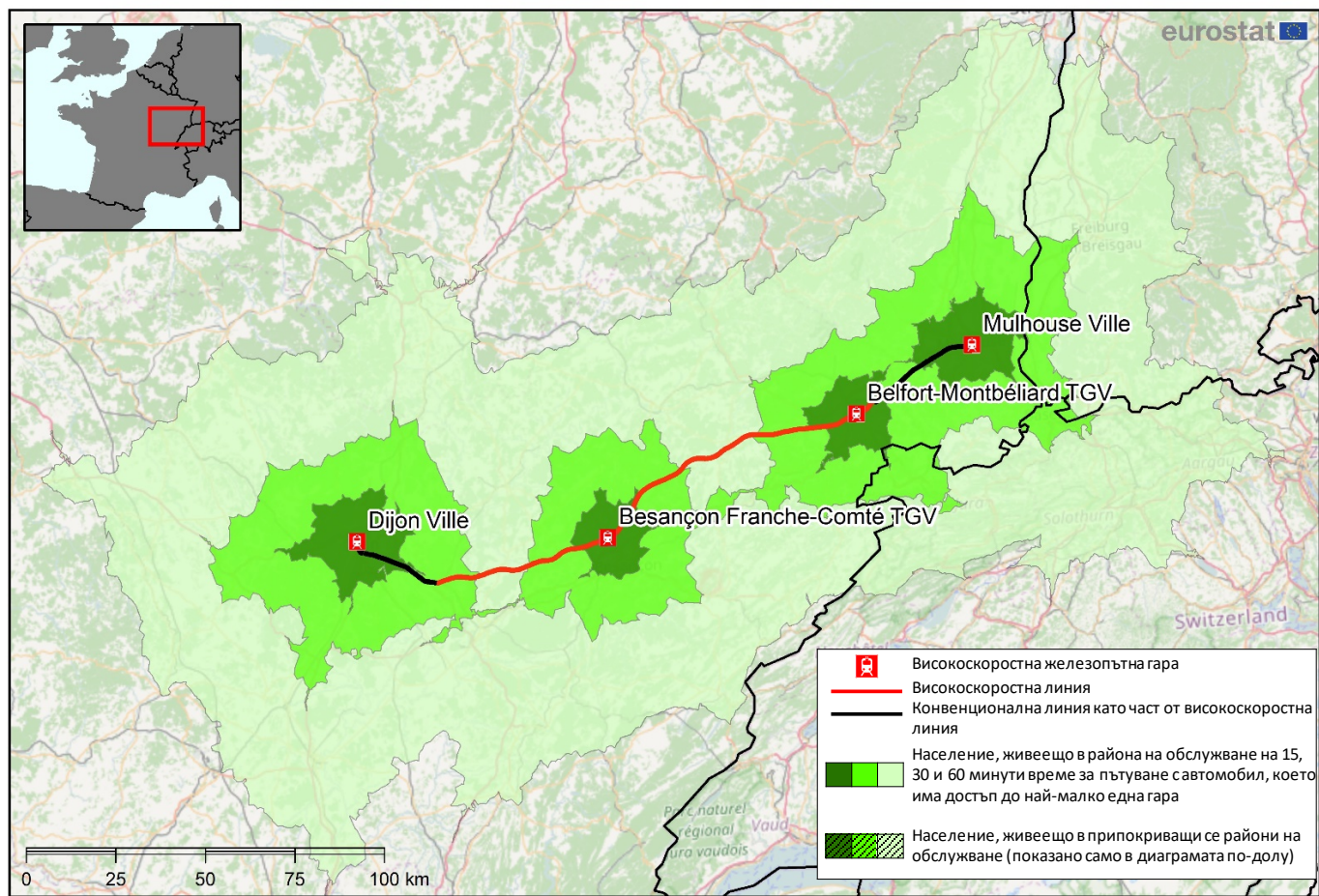
Дължина	Общо разходи (без ДДС)	Финансиране от ЕС	Запълване на капацитета на линията	ВС влакове (средна дневна стойност)	Гари	Средно разстояние между гарите	максимална проектна	максимална експлоатационна	реална средна стойност	от макс. проектна
км	в млн. евро	в млн.	%	бр.	бр.	км	км/ч	км/ч	км/ч	%
406*	6 712	331	50%	56	5	110**	350	320	222—250	63—71 %



* Само ВЖЛ; включително 441 км конвенционални линии.

** Изчислени от общата дължина от 441 км.

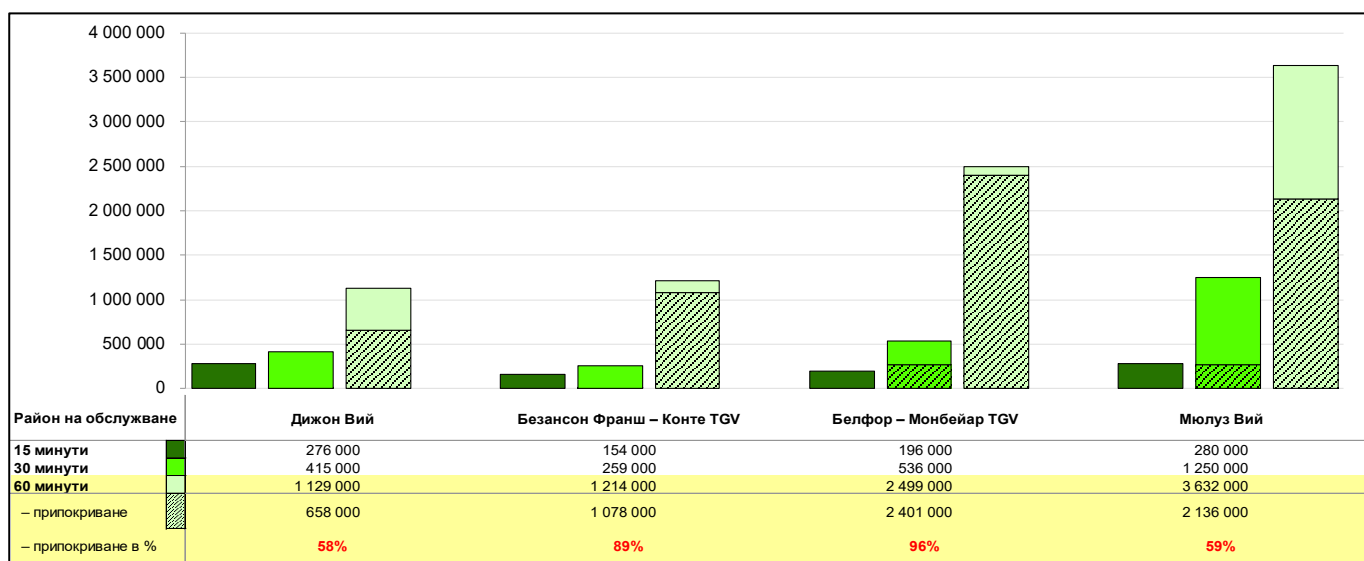
Високоскоростна линия Рейн – Рона



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

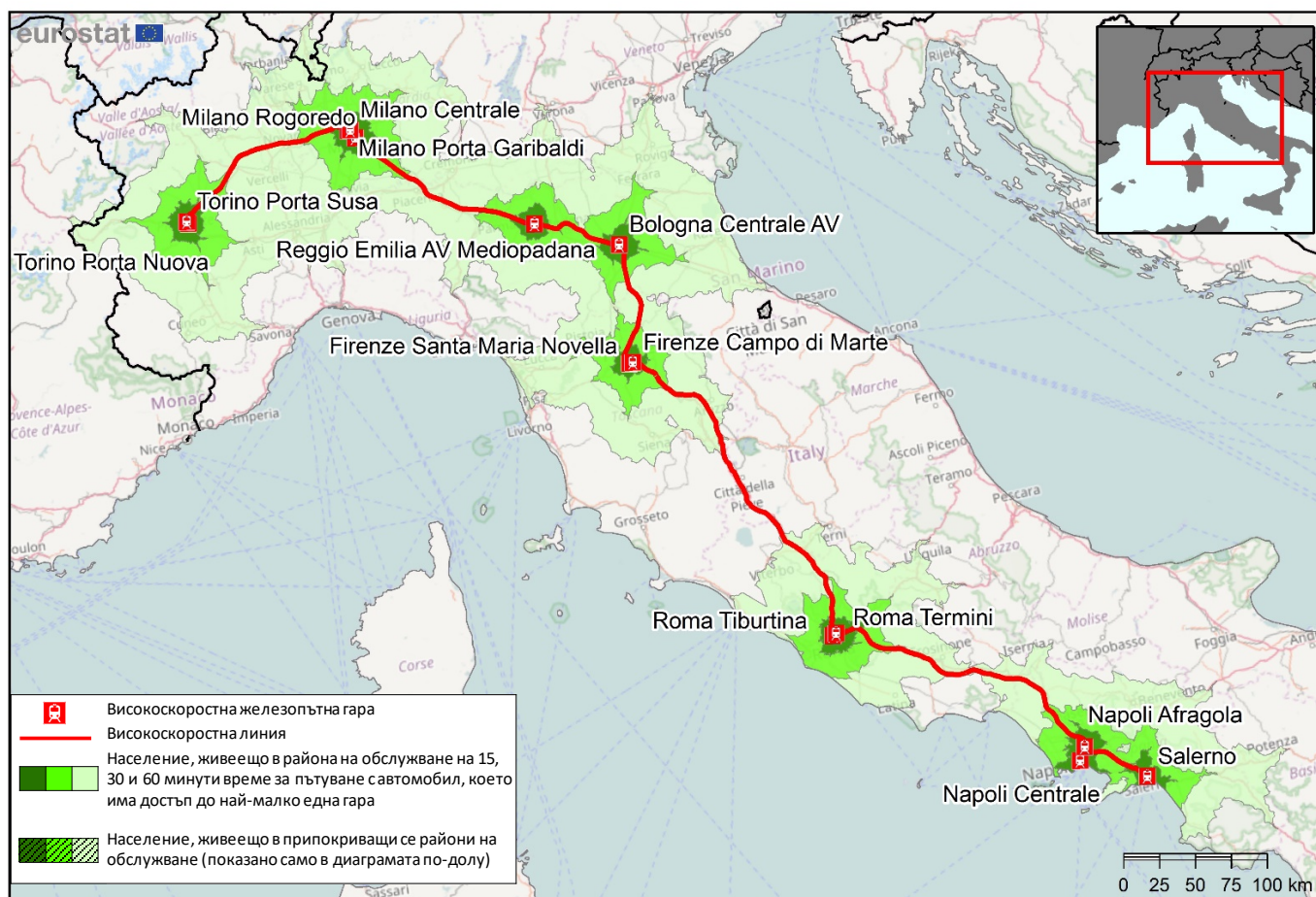
Дължина	Общо разходи (без ДДС)	Финансиране от ЕС	Запълване на капацитета на линията	ВС влакове (средна дневна стойност)	Гари	Средно разстояние между гарите	максимална проектна	максимална експлоатационна	Скорост реална средна	от макс. проектна
км	в млн. евро	в млн.	%	бр.	бр.	км	км/ч	км/ч	км/ч	%
138*	2 588	207	20%	19	4	68**	350	320	166—198	47—57 %



* Само ВЖЛ; включително 205 км конвенционални линии.

** Изчислени от общата дължина от 205 км.

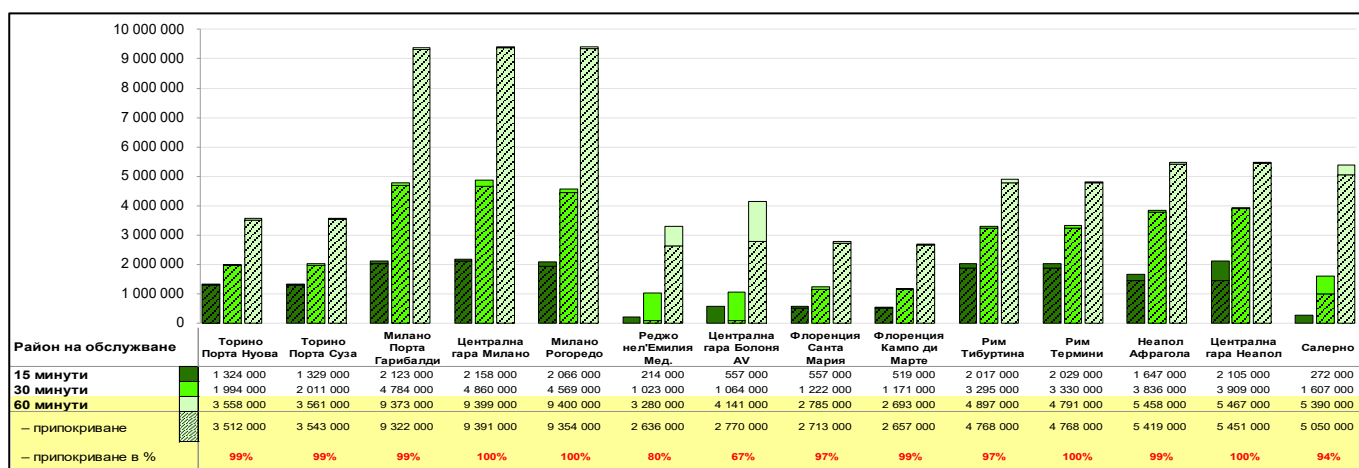
Високоскоростна линия Турино – Салерно



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

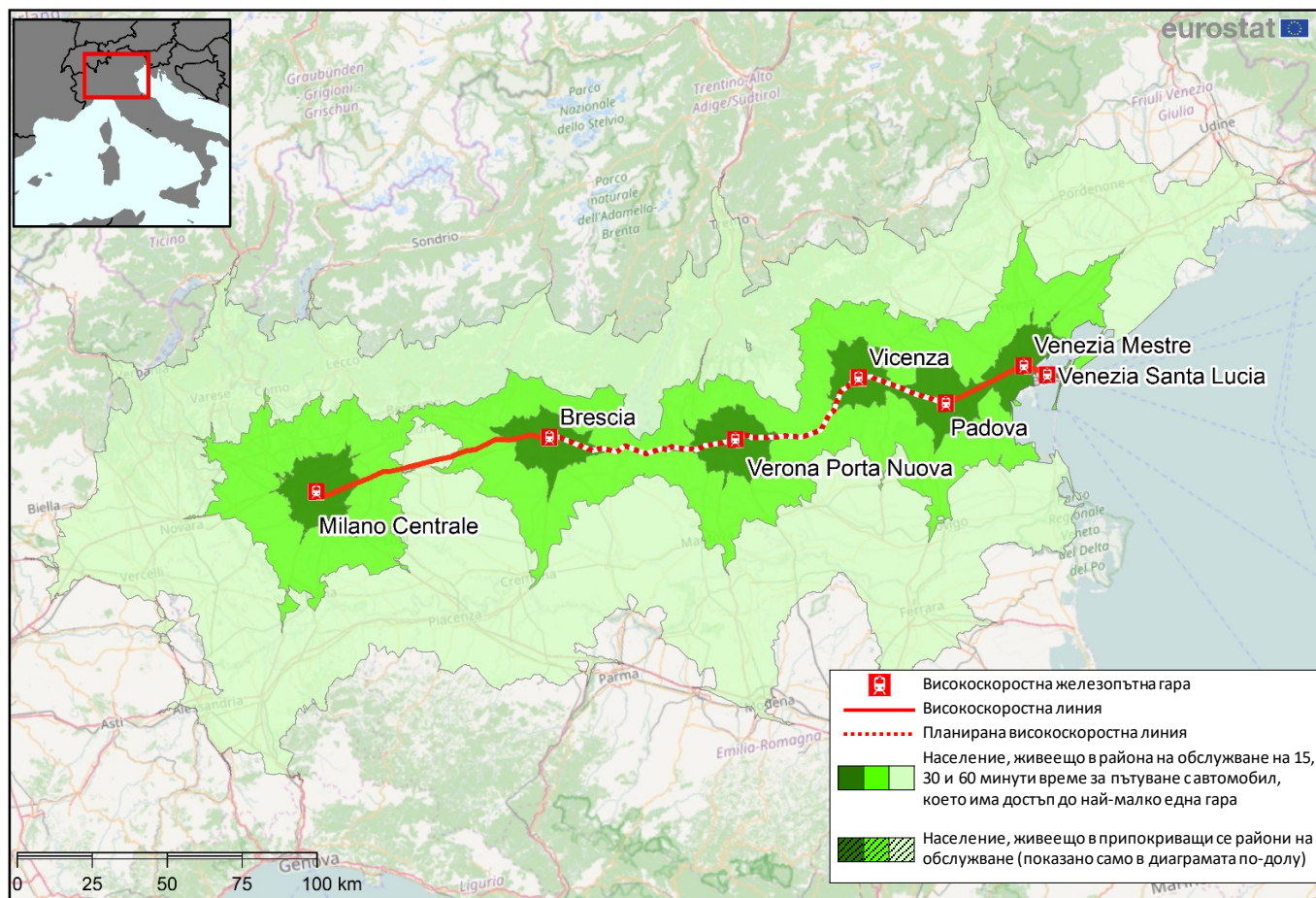
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Дължина	Общо разходи (без ДДС)	Финансиране от ЕС	Запълване на капацитета на линията	ВС влакове (средна дневна стойност)	Гари	Средно разстояние между гарите	максимална проектна	максимална експлоатационна	Скорост реална средна стойност	от макс. проектна
км	в млн. евро	в млн.	%	бр.	бр.	км	км/ч	км/ч	км/ч	%
1 007	32 169	530	38%	257	14	77	300	300	162—186*	54—62 %*



* Реалната средна скорост е оценена при пътуване Милано – Неапол.

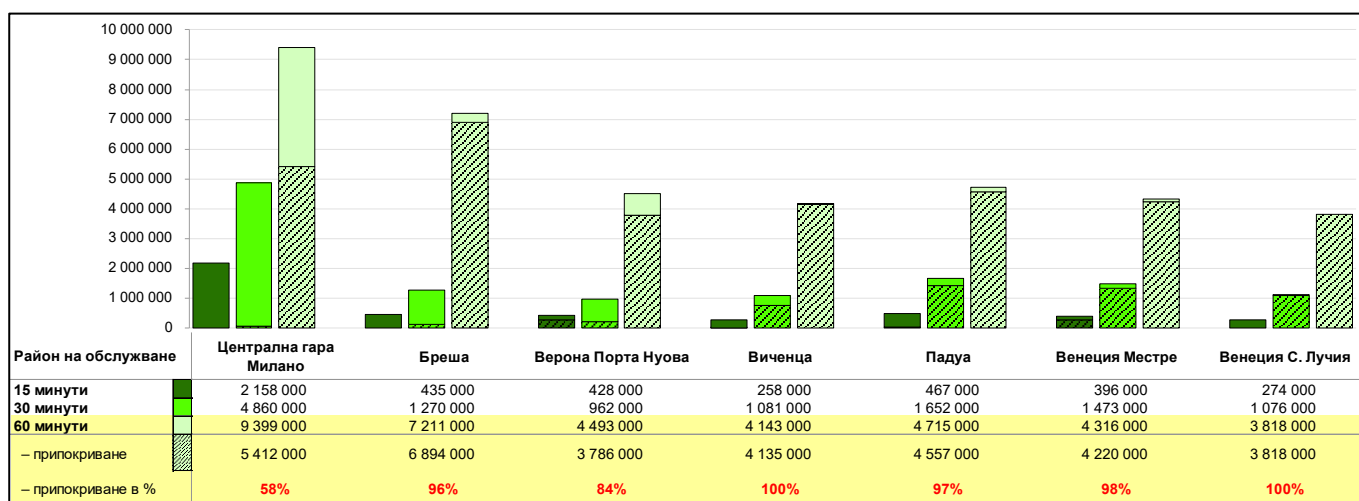
Високоскоростна линия Милано—Венеция



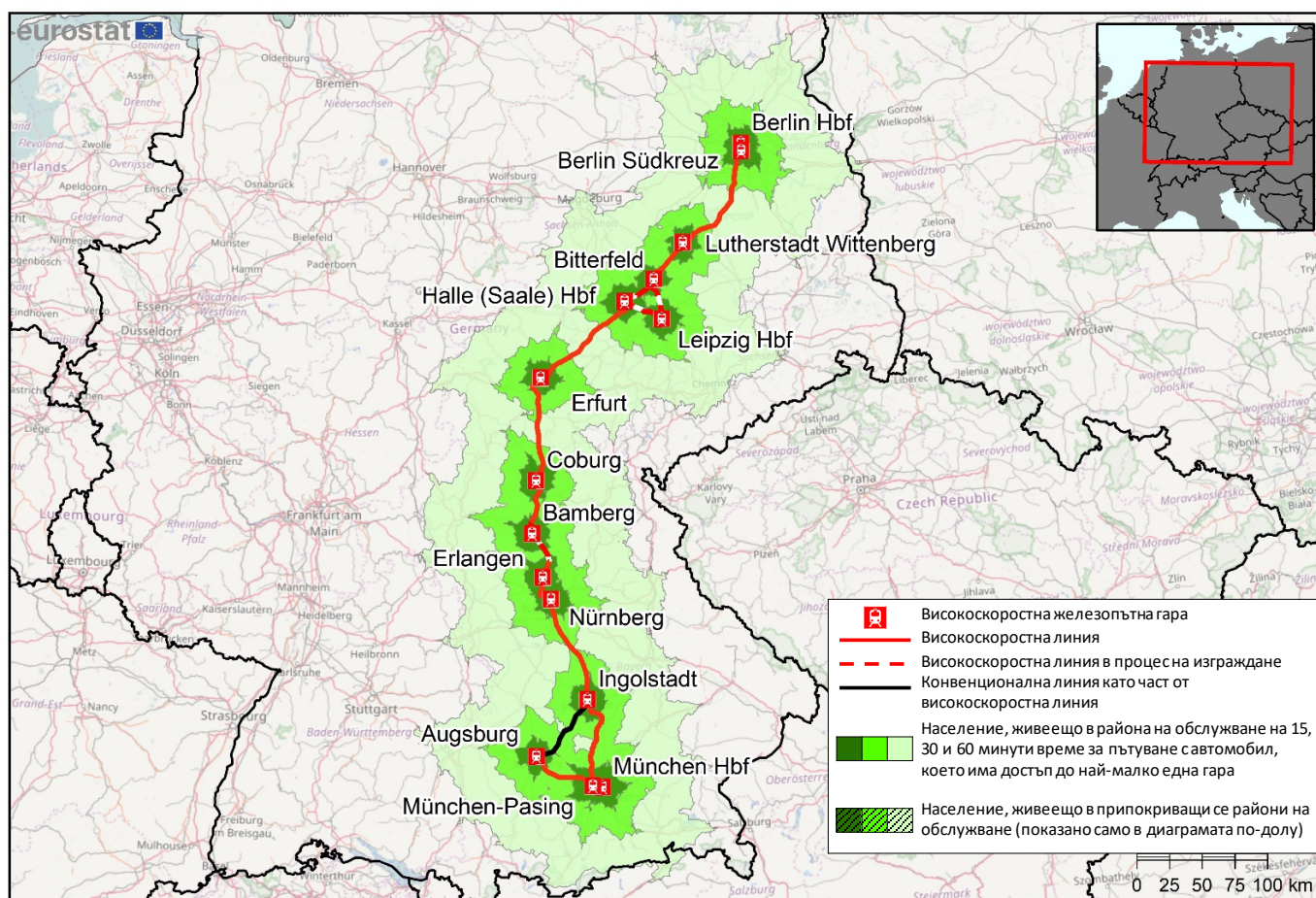
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Дължина	Общо разходи (без ДДС)	Финансиране от ЕС	Запълване на капацитета на линията	ВС влакове (средна дневна стойност)	Гари	Средно разстояние между гарите	максимална проектна	максимална експлоатационна	Скорост реална средна стойност	от макс. проектна
км	в млн. евро	в млн.	%	бр.	бр.	км	км/ч	км/ч	км/ч	%
273	11 856	178	Не е приложимо	93	7	46	300	300	113	38%



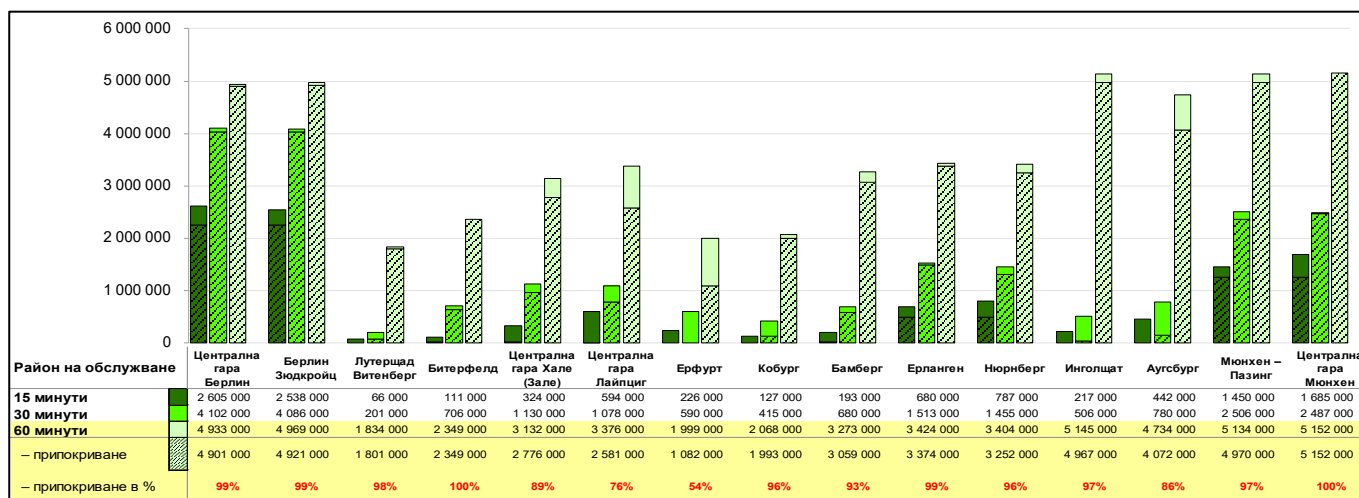
Високоскоростна линия Берлин – Мюнхен



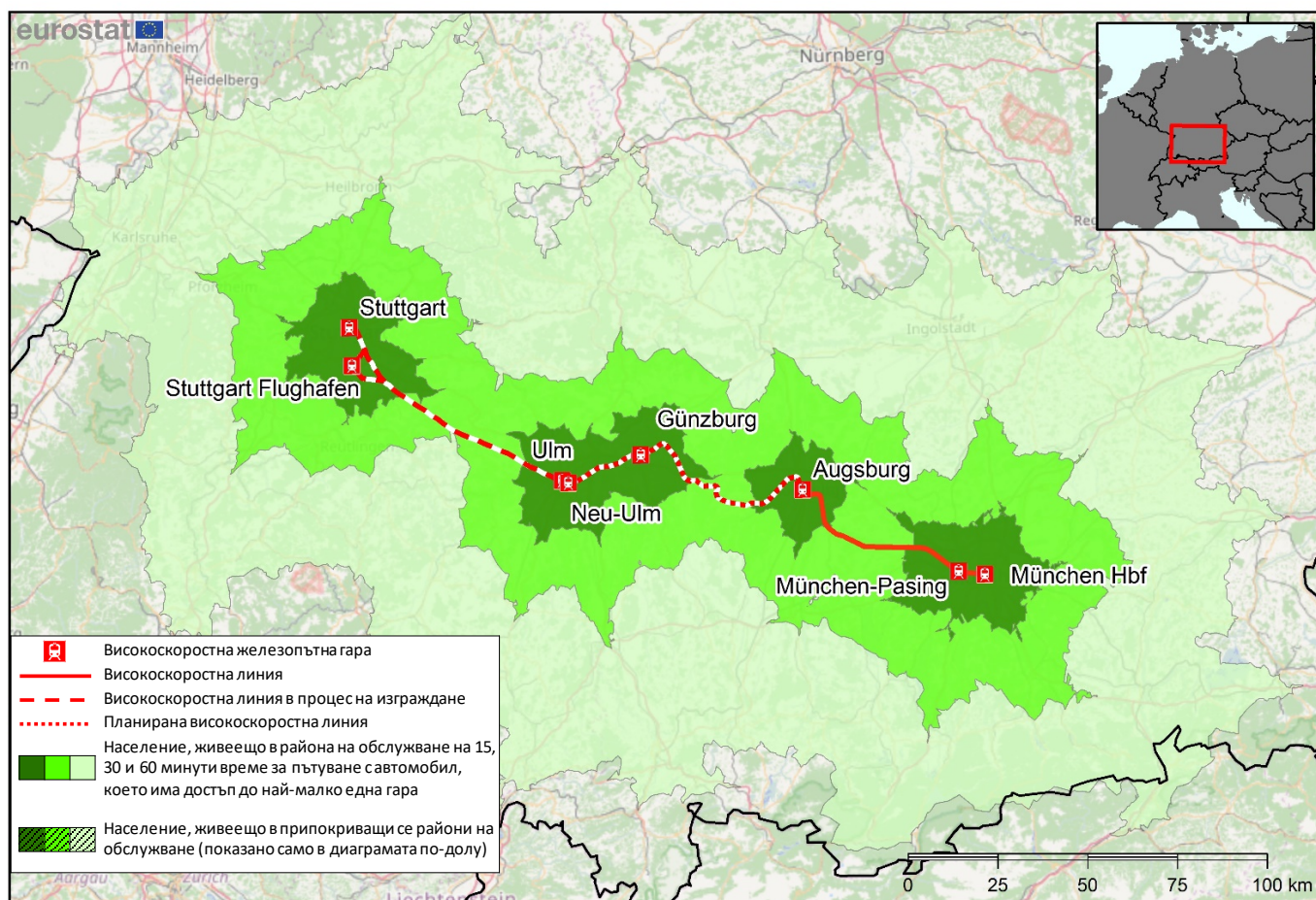
Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Дължина	Общо разходи (без ДДС)	Финансиране от ЕС	Запълване на капацитета на линията	ВС влакове (средна дневна стойност)	Гари	Средно разстояние между гарите	максимална проектна	максимална експлоатационна	Скорост реална средна стойност	от макс. проектна
км	в млн. евро	в млн.	%	бр.	бр.	км	км/ч	км/ч	км/ч	%
672	14 682	734 (5%)	Не е приложимо	Не е приложимо	15	48	300	Няма данни	129—155	43—52 %



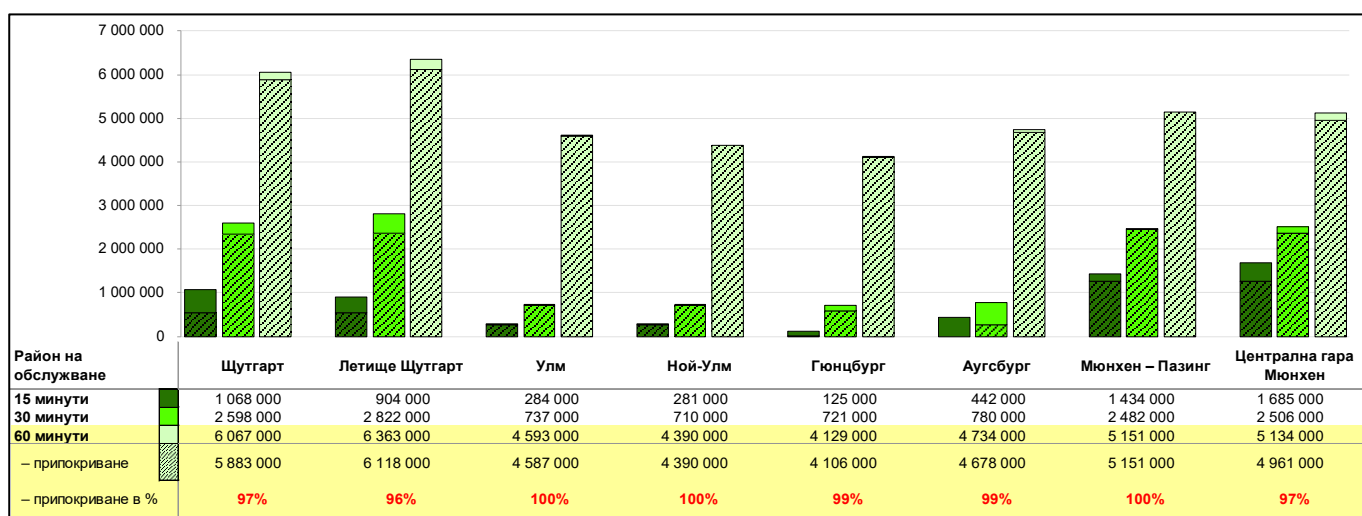
Високоскоростна линия Щутгарт – Мюнхен



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

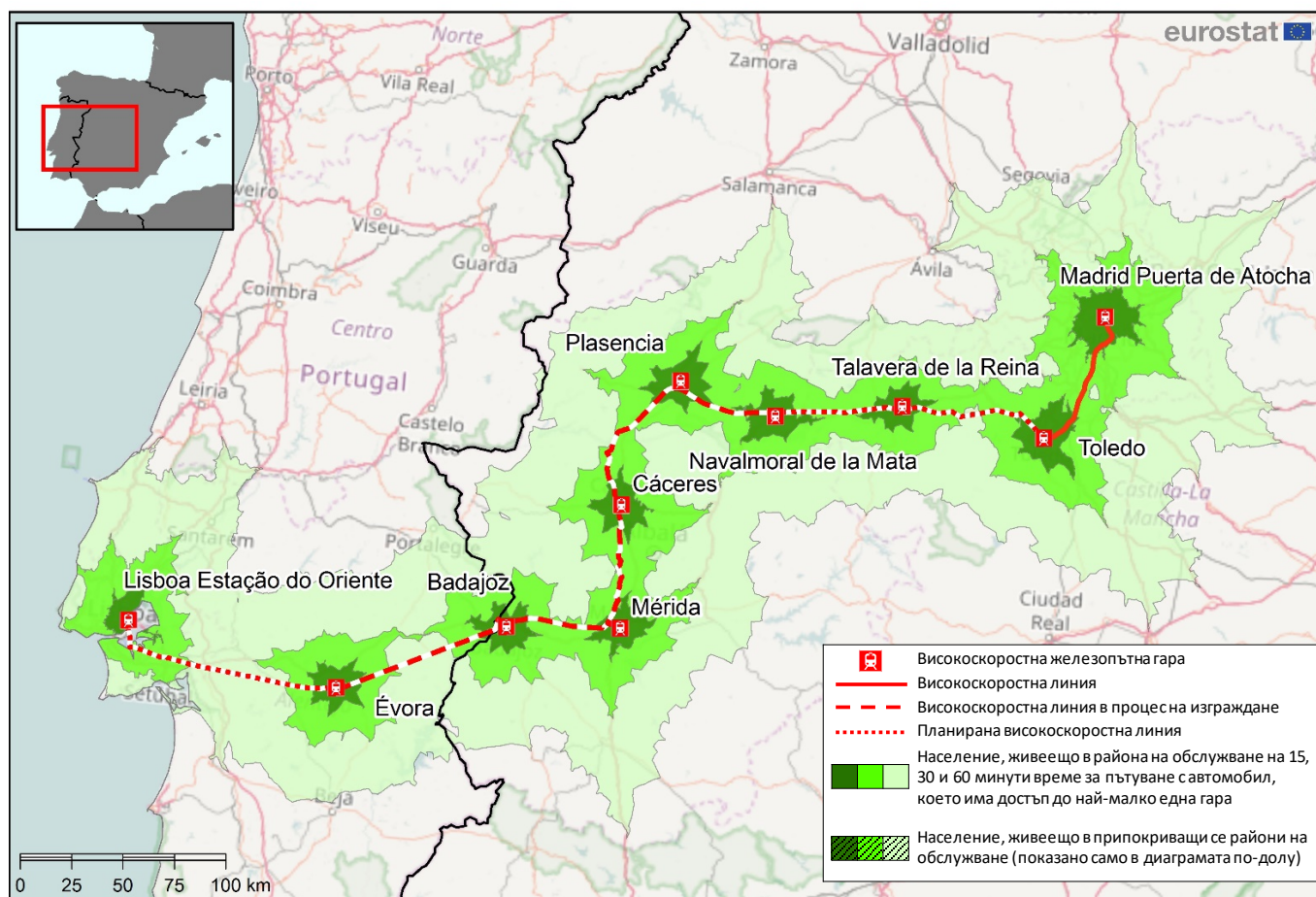
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Дължина	Общо разходи (без ДДС)	Финансиране от ЕС	Запълване на капацитета на линията	ВС влакове (средна дневна стойност)	Гари	Средно разстояние между гарите	максимална проектна	максимална експлоатационна	Скорост реална средна стойност	от макс. проектна
км	в млн. евро	в млн.	%	бр.	бр.	км	км/ч	км/ч	км/ч	%
267	5 073*	288 (6%)	Не е приложимо	Не е приложимо	8	38	250	Няма данни	94—108	38—43 %



* Общите разходи не включват „Щутгарт 21“.

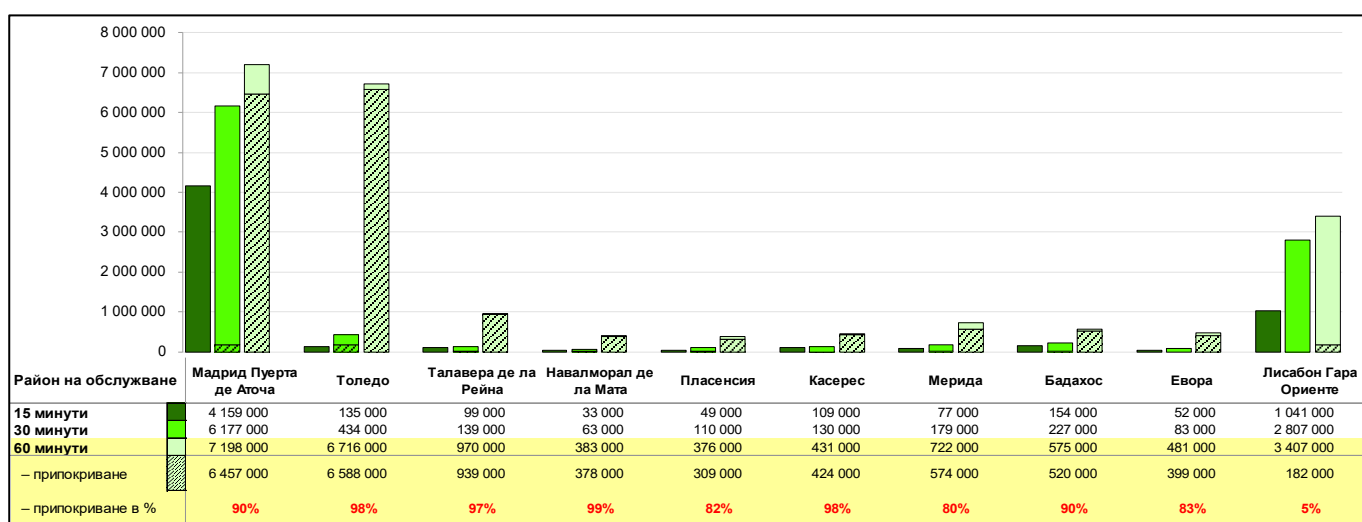
Високоскоростна линия Мадрид – Лисабон



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Дължина	Общо разходи (без ДДС)	Финансиране от ЕС	Запълване на капацитета на линията	ВС влакове (средна дневна стойност)	Гари	Средно разстояние между гарите	максимална проектна	максимална експлоатационна	Скорост реална средна	от макс. проектна
км	в млн. евро	в млн.	%	бр.	бр.	км	км/ч	км/ч	км/ч	%
644*	2 875*	436**	Не е приложимо	Не е приложимо	9	81	350	250***	Не е приложимо	Не е приложимо

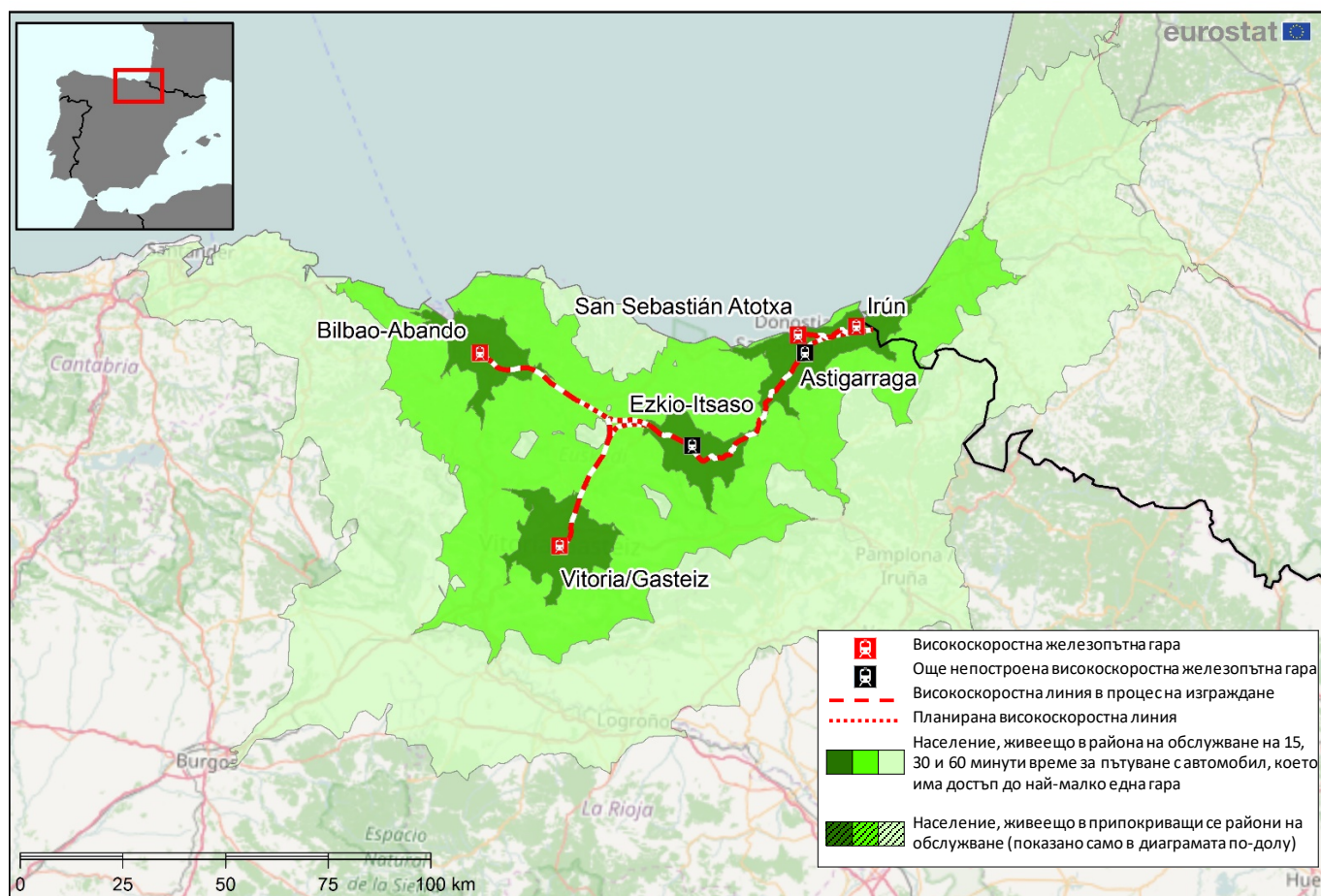


* 437 км за отсечката Мадрид – португалска граница.

** Отпуснати средства от ЕС до момента.

*** Предвидени понастоящем.

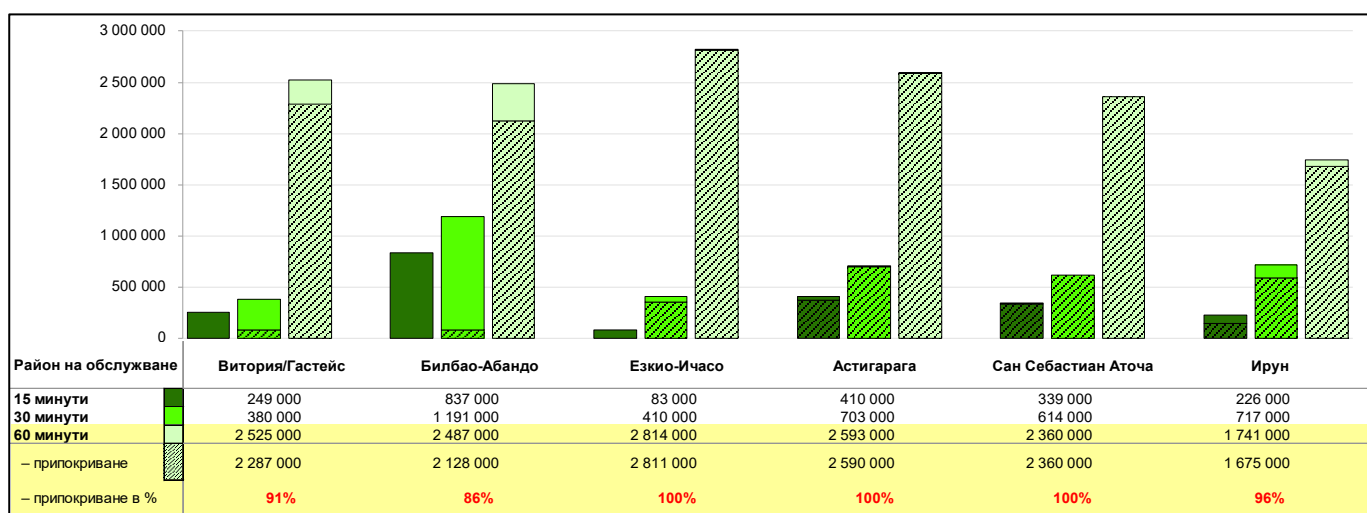
Високоскоростна линия Basque Y



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

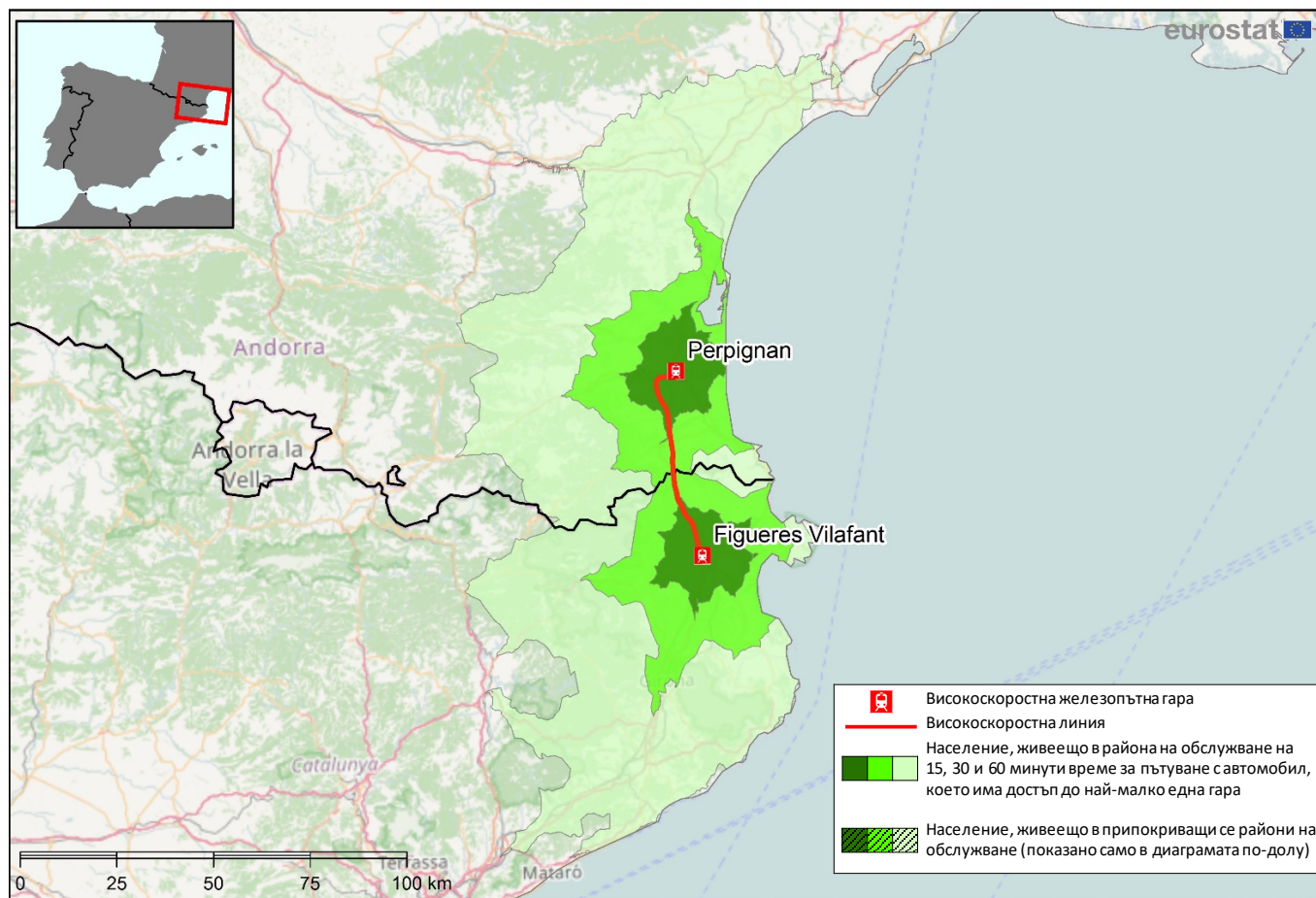
Дължина	Общо разходи (без ДДС)	Финансиране от ЕС	Запълване на капацитета на линията	ВС влакове (средна дневна стойност)	Гари	Средно разстояние между гарите	максимална проектна	максимална експлоатационна	Скорост реална средна стойност	от макс. проектна
км	в млн. евро	в млн.	%	бр.	бр.	км	км/ч	км/ч	км/ч	%
175	5 767	318*	Не е приложимо	Не е приложимо	6	35	250	220**	Не е приложимо	Няма данни



* Отпуснати средства от ЕС до момента.

** Предвидени понастоящем.

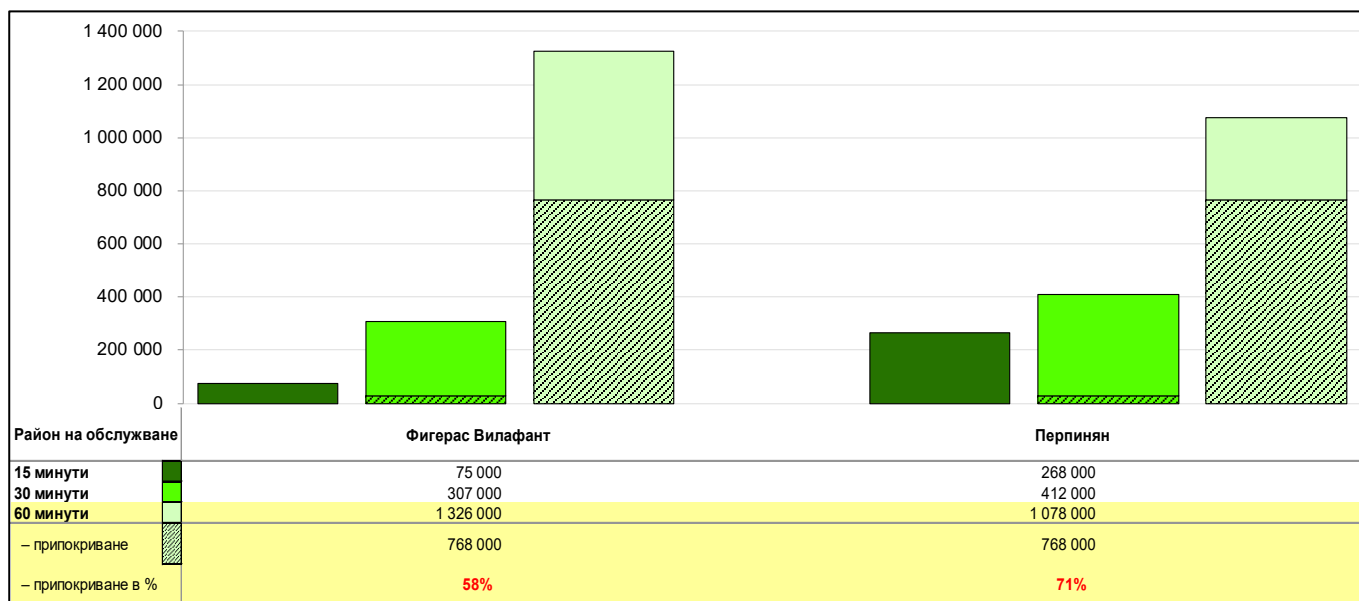
Високоскоростна линия Фигерас – Перпинян



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

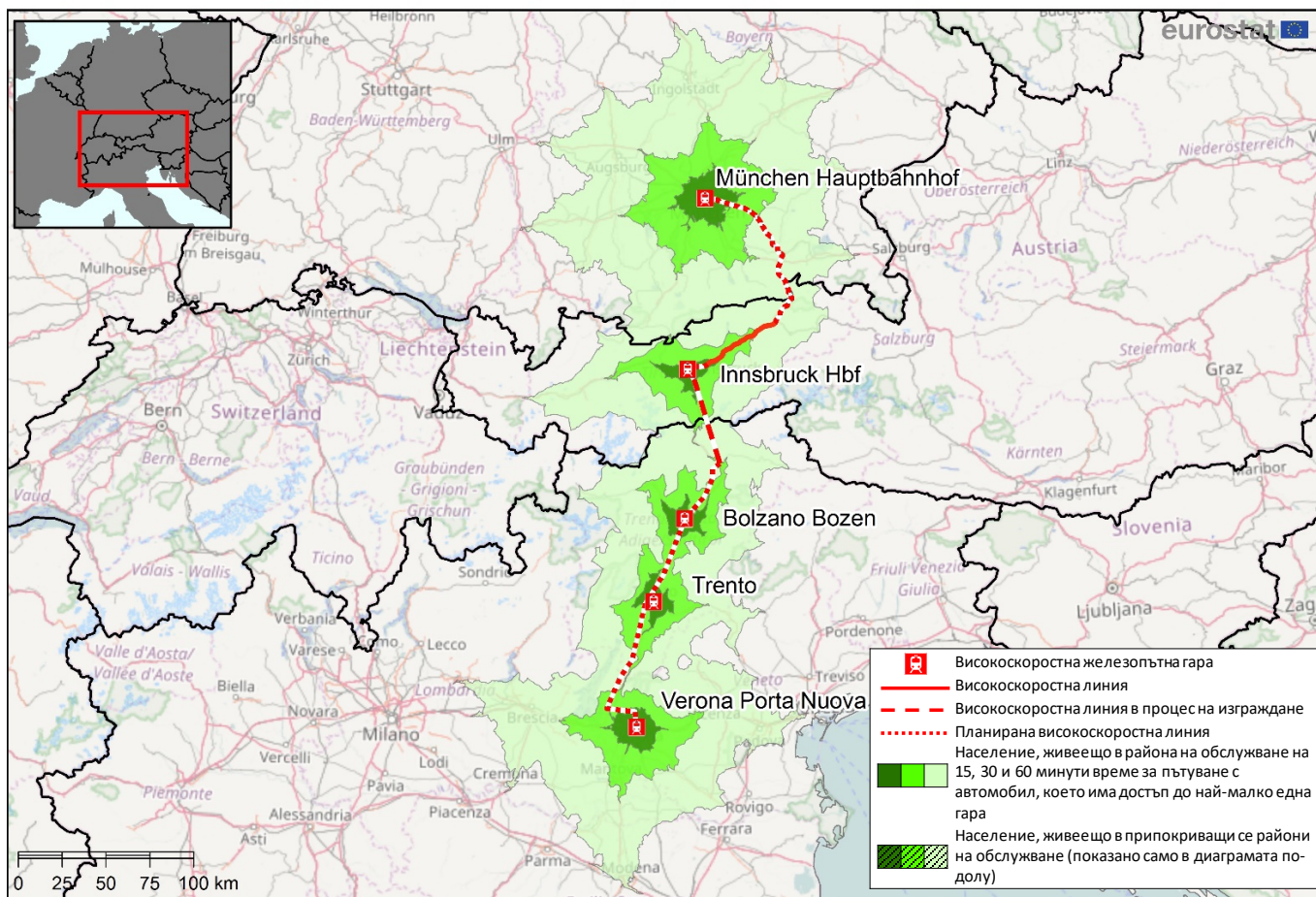
Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Дължина	Общо разходи (без ДДС)	Финансиране от ЕС	Запълване на капацитета на линията	ВС влакове (средна дневна стойност)	Гари	Средно разстояние между гарите	максимална проектна	максимална експлоатационна	Скорост реална средна стойност	от макс. проектна
км	в млн. евро	в млн.	%	бр.	бр.	км	км/ч	км/ч	км/ч	%
44	999	61	16%	16	2	44	350	300	127*	36%



* Пътнически влакове.

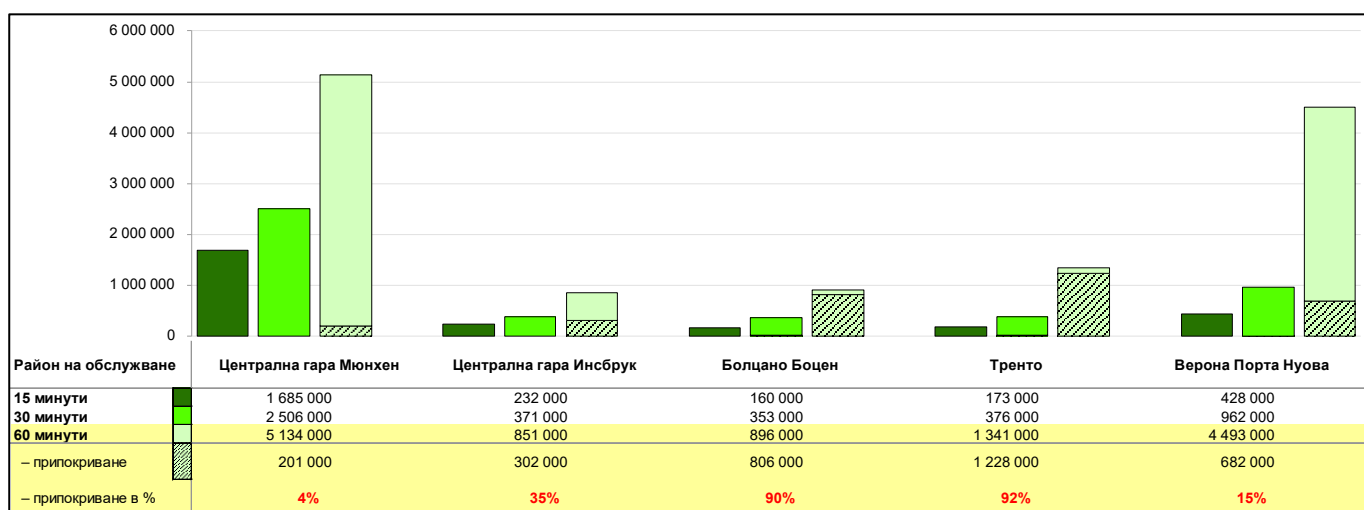
Високоскоростна линия Мюнхен – Верона



Cartography: Eurostat — GISCO, 02/2018

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Дължина	Общо разходи (без ДДС)	Финансиране от ЕС	Запълване на капацитета на линията	ВС влакове (средна дневна стойност)	Гари	Средно разстояние между гарите	максимална проектна	максимална експлоатационна	Скорост реална средна стойност	от макс. проектна
км	в млн. евро	в млн.	%	бр.	бр.	км	км/ч	км/ч	км/ч	%
445	12 269*	1 896**	Максимум 87 %	360—473***	5	111	250	220	Не е приложимо	Няма данни



* Включително разходите за завършване на планирания тунел Бренер до 2027 г.

** Финансиране от ЕС, отпуснато до 2020 г.

*** Стойността включва както високоскоростни, така и конвенционални линии, като последните са повече.

ПРИЛОЖЕНИЕ IX

Анализ на гарите

Държава	ВЖЛ	Гара	Обща големина (пътници/кв.м)	Общи Услуги	Достъпност Местоположение	Достъпност Транспорт	Свързаност % спираци ВС влакове	Свързаност Транспорт	Ефект на реурбанизация	Пътници/РО 60 минути
Испания	Мадрид – Барселона – FF	Камп де Тарагона								
Испания	Мадрид – Барселона – FF	Гуадалахара – Йебес								
Испания	Мадрид – Леон	Сеговия Гиомар								
Испания	Мадрид – Леон	Леон								
Испания	Атлантическа ос	Сантяго де Компостела								
Испания	Атлантическа ос	Виго Урсаис								
Франция	Est Européenne	Мьоз TGV								
Франция	Est Européenne	Лотарингия TGV								
Франция	Рейн – Рона	Безансон Франш Конте								
Франция	Рейн – Рона	Белфор Монбейар								
Италия	Торино – Салерно	Реджо нел'Емилия AV Медиападана								
Италия	Торино – Салерно	Рим Тибуртина								
Италия	Милано – Венеция	Бреша								
Италия	Милано – Венеция	Падуа								
Германия	Щутгарт – Мюнхен	Щутгарт								
Германия	Щутгарт – Мюнхен	Улм								
Германия	Берлин – Лайпциг/Хале – Ерфурт – Нюрнберг – Мюнхен – Верона	Кобург								
Германия	Берлин – Лайпциг/Хале – Ерфурт – Нюрнберг – Мюнхен – Верона	Битерфелд								
			Обща големина (пътници/кв.м)	Общи Услуги	Достъпност Местоположение	Достъпност Транспорт	Свързаност % спираци ВС влакове	Свързаност Транспорт	Ефект на реурбанизация	Пътници/РО 60 минути
			Пътници (годишно)/кв.м > 100 и < 200	всички посочени по-долу съоръжения: – ресторант/кафетерия – пазаруване – туристическа информация – бизнес зала	ВС гара се намира в <u>центъра</u> (1 км – 5 км)	налични са <u>всички</u> от посочените по-долу: – градски транспорт – таксиметрова стоянка – паркинг (с по-малко от 10 пътици за 1 място за паркиране на ден)	% ВС влакове, които спират на гарата, > 75 %	ВС гара е свързана с <u>най-малко три</u> от следните: – регионална(и) автобусна(и) гара(и) – конвенционален железопътен транспорт – соваков превоз до летището/летище – автомобили под наем	Развитието в района може да бъде свързано с изграждането на ВЖТ	Брой пътници/хора в района на обслужване 60 мин. > 75 %
			Пътници (годишно)/кв. метър между 50 и 100 или между 200 и 300	<u>най-малко две</u> от посочените по-долу съоръжения: – ресторант/кафетерия – пазаруване – туристическа информация – бизнес зала	ВС гара се намира на повече от 5 км и до <u>15 км</u> от центъра на града	<u>най-малко две</u> от посочените по-долу са налични: – градски транспорт – таксиметрова стоянка – паркинг (с по-малко от 10 пътици за 1 място за паркиране на ден)	% ВС влакове, които спират на гарата, > 50 %	ВС гара е свързана с <u>най-малко две</u> от следните: – регионална автобусна гара(и) – конвенционален железопътен транспорт – соваков превоз до летището/летище – автомобили под наем	Развитието в района може да бъде свързано с изграждането на ВЖТ	Брой пътници/хора в района на обслужване 60 мин. > 25 % и < 75 %
			Пътници (годишно)/кв. метър < 50 или > 300	<u>едно или повече</u> от посочените по-долу съоръжения: – ресторант/кафетерия – пазаруване – туристическа информация – бизнес зала	ВС гара се намира на <u>повече от</u> <u>15 км</u> от центъра на града	<u>едно или повече</u> от посочените по-долу са налични: – градски транспорт – таксиметрова стоянка – паркинг (с по-малко от 10 пътици за 1 място за паркиране на ден)	% ВС влакове, които спират на гарата, < 50 %	ВС гара е свързана с <u>едно или</u> <u>повече</u> от следните: – регионална автобусна гара(и) – конвенционален железопътен транспорт – соваков превоз до летището/летище – автомобили под наем	Очевидно е, че изграждането на ВЖТ не е оказало никакво влияние върху района	Брой пътници/хора в района на обслужване 60 мин. < 25 %

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ОБЩОЕВРОПЕЙСКА ВИСОКОСКОРОСТНА ЖЕЛЕЗОПЪТНА МРЕЖА: НЕ РЕАЛНОСТ, А НЕЕФЕКТИВНА И НЕХОМОГЕННА СИСТЕМА“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

III. Комисията продължава да отстоява заключенията и определените мерки, следващи от стратегията, описана в Бялата книга от 2011 г., и продължава да предлага и изпълнява необходимите действия за постигане на поставените в този документ цели. В Регламента относно TEN-T се предвижда стратегическо и амбициозно планиране на железопътната мрежа от гледна точка на ЕС, която обхваща целия ЕС. Регламентът относно TEN-T представлява основният стратегически и свързан с изпълнението инструмент за постигане на тези общи цели.

IV. В Регламента относно TEN-T се предвижда стратегическо планиране от гледна точка на ЕС, която обхваща целия ЕС, и се описват подробно елементите на железопътната мрежа, които трябва да бъдат разработени в съответствие със стандартите за високоскоростни линии. Комисията счита, че определените в Регламента крайни срокове за развитието на TEN-T са задължителни, и полага всички усилия да гарантира, че разгръщането на съответната високоскоростна железопътна инфраструктура се извършва по съгласуван и синхронизиран начин навсякъде в ЕС. Инструментът, свързан с коридорите на основната мрежа, е проектиран специално за увеличаване до максимум на полезните взаимодействия между усилията на отделните държави членки и техните управители на инфраструктурата. В крайна сметка до 2030 г. ще трябва да се постигне взаимосвързаност между всички тези елементи. След това те ще могат да извлекат полза от усилията на Комисията в други области, насочени към насърчаване на отварянето на пазарите и оперативната съвместимост.

Комисията счита, че финансирането от ЕС повишава добавената стойност за ЕС, тъй като в противен случай няма да бъдат предприети подходящи мерки и няма да бъде отдаден приоритет на трансграничните проблеми и липсващите връзки.

VI. За да се гарантира, че пътуванията на по-дълги разстояния по високоскоростни линии са привлекателни и конкурентоспособни в сравнение с въздухоплаването, свръхвисокоскоростните услуги често са икономически оправдани, като са налице различни характеристики за пътническия и за товарния превоз, които се оценяват поотделно във всеки случай. Данните относно средните скорости вероятно ще се променят след завършването на мрежата, тъй като те отразяват настоящите услуги по мрежа, която не е изградена напълно.

IX. Разпоредбите, включени в свързаната с транспорта глава от Ръководството за анализа на разходите и ползите (АРП) (2014 г.), са предназначени да позволят извършването на задълбочен и методологично издържан анализ на инвестициите във високоскоростни железопътни линии, чиято аналитична рамка за определяне и оценка на разходите и ползите и за изчисляване на социално-икономическата жизнеспособност не се различава от рамката за които и да е други инвестиции в транспорта. Изтъкнатите от ЕСП фактори следва да бъдат оценени успоредно с по-широкообхватни цели на политиката, като например насърчаване на прехода към друг вид транспорт, по-специално с цел да се предприемат мерки във връзка с изменението на климата и качеството на въздуха на местно равнище.

Включването на минимален брой пътници може да предопредели проектни решения, които да бъдат от значение за нуждите им във връзка с териториалното развитие.

Поради това насоките във връзка с основните изисквания за АРП на равнище ЕС следва да бъдат достатъчно гъвкави, за да могат да се отчетат специфични за държавата, сектора и проекта елементи при оценката на проекта във всеки отделен случай.

Х. В Четвъртия пакет за железопътния транспорт, приет през 2016 г., се предвижда премахване на пречките за оперативната съвместимост, повишаване на безопасността и либерализиране на пазарите за железопътен превоз на пътници. Изпълнението на тези цели ще започне през 2019 г., като ще се прилагат известни преходни периоди.

Поради факта, че това представлява нова инфраструктура, изградена в съответствие със съвременните стандарти и проектирана от самото начало за международен трафик, по нея ще има значително по-малко пречки за оперативната съвместимост по високоскоростните маршрути в сравнение с вече съществуващата мрежа.

ХІ.

Комисията се позовава на своите отговори на препоръка 1.

Комисията се позовава на своите отговори на препоръка 2.

Комисията се позовава на своите отговори на препоръка 3.

Комисията се позовава на своите отговори на препоръка 4.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

23. В Регламента относно TEN-T се предвижда стратегическо планиране на железопътната мрежа от гледна точка на ЕС, която обхваща целия ЕС, и се разглеждат подробно елементите на мрежата, които трябва да бъдат разработени в съответствие със стандартите за високоскоростни линии. Железопътните линии за високоскоростен транспорт са определени в Регламента относно TEN-T, вж. член 11, параграф 2, буква а).

26. Комисията не участва пряко при вземането на решения в държавите членки.

При все това Регламентът относно TEN-T преобразува стратегията, разработена от Комисията в Бялата книга от 2011 г., в конкретни цели, специфични заложили резултати и подходящи мерки.

В този регламент се определят политиката на ЕС за транспортната инфраструктура и критериите за определяне на проекти от общ интерес за ЕС.

Набор от инструменти, определени в регламентите относно TEN-T и Механизма за свързване на Европа (МСЕ) — а именно коридорите на основната мрежа — позволява на Комисията да провери дали държавите членки изпълняват своите ангажменти съгласно регламентите и да предприема действия, когато е необходимо.

Европейските координатори публикуват работни планове за основната мрежа, в които се изтъкват основните предизвикателства и се следи постигнатият напредък. Тези работни планове се одобряват от съответните държави членки и са публично достъпни.

В допълнение към това в Регламента относно TEN-T се предвижда възможността Комисията да приема решения за изпълнение по конкретни трансгранични участъци (например Евора—Мерида, „Rail Baltica“ и др.). Вж. също отговора на Комисията по точка 31.

Комисията счита, че крайният срок през 2030 г. за изграждане на основната TEN-T е обвързващ, макар че зависи от наличието на финансови ресурси в държавите членки.

През програмния период 2014—2020 г. Комисията укрепи рамката за планиране на държавите членки и регионите с цел инвестиции в областта на транспорта, включително във

високоскоростни железопътни линии. Подкрепата за такива инвестиции по линия на политиката на сближаване зависи от наличието на стратегия(и) или рамка(и) за цялостно планиране на транспорта, с която/които да се гарантира сигурност при планирането за всички заинтересовани страни: от ЕС, от държавите членки и от частния сектор. Комисията предложи да запази благоприятстващите условия за периода 2021—2027 г.

31. Комисията посочва, че в рамката за настоящия програмен период вече съществуват инструменти за координация по отношение на трансграничните участъци:

1) В съответствие с Регламента относно TEN-T Комисията може да приема решения за изпълнение на трансгранични проекти. Това бе направено за първи път с решението за изпълнение относно проекта Евора—Мерида, прието на 25 април 2018 г.

2) Що се отнася до техническите елементи и оперативната съвместимост, Европейският план за внедряване на европейска система за управление на железопътното движение (ERTMS) (РЕГЛАМЕНТ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ (ЕС) 2017/6 НА КОМИСИЯТА) включва мандат за трансгранично споразумение относно ERTMS.

Каре 1 — Недобре свързани национални мрежи и тяхното въздействие

1. В съответствие с наличната информация и своята оценка Комисията счита, че маршрутите за достъп следва постепенно да започнат да функционират между 2027 и 2040 г.

В съответствие с информацията, получена от органите, които отговарят за изграждането на северните маршрути за достъп, понастоящем се предвижда маршрутите за достъп постепенно да бъдат изградени. По този начин ще може да се отговори на бъдещи увеличения на капацитета. До 2027 г. съществуващата двойна пътна линия между Мюнхен и Куфщайн ще бъде оборудвана с ETCS (европейска система за управление на влаковете) в съответствие с Регламента относно TEN-T. До 2032 г. ще започне да функционира модернизирания четворна пътна линия по участъка Шафтенау—Радфелд (Австрия), а до 2038 г. — модернизирания четворна пътна линия между Шафтенау (Австрия) и Розенхайм (Германия). Останалата част от Гроскаролиненфелд до Трудеринг в Мюнхен (Германия) ще започне да функционира до 2040 г.

34.

i) Въпросът относно рамката за възлагане на обществени поръчки бе разгледан в контекста на предложението за оптимизирането на мерките за постигане на напредък по осъществяването на TEN-T (интелигентна TEN-T), прието от Комисията на 17 май 2018 г.

В допълнение към това на 29 май 2018 г. бе представено предложение за регламент относно механизъм за преодоляване на правните и административните пречки в трансграничен контекст, като този механизъм е приложим към всички сектори и позволява прилагане на законодателството на дадена държава членка в трансграничен план посредством единен набор от правила.

ii) Предложението за регламент за оптимизирането на мерките за постигане на напредък по осъществяването на TEN-T включва задължение за държавите членки да създадат единни компетентни органи за координиране на процедурите за издаване на разрешение за проектите за основната мрежа по TEN-T.

36. За следващата МФР Комисията планира в контекста на МСЕ за 2021—2027 г. да изготви предложение за нов набор от ключови показатели за изпълнение, които също така обхващат резултатите и въздействията.

Що се отнася до политиката на сближаване, в рамките на всяка програма са определени общи цели с показатели за резултатите. Предварителните условия за изпълнението включват

благоприятстващи условия във връзка със съгласуването на националните стратегически планове с целите на политиката на ЕС в транспортния сектор, по-специално относно TEN-T и градската мобилност/мобилността на местно равнище. При подбора и изпълнението на допустимите проекти държавите членки са длъжни да гарантират, че с проектите действително се позволява постигането на консолидираните цели на програмите, както и да предоставят подходящи доклади на Комисията. За железопътните проекти се провеждат тръжни процедури и възложените договори обикновено включват разпоредби относно навременното изпълнение и постигането на резултати, както и съответните механизми за санкциониране. Управлението на тези договори е отговорност на съответните възлагащи органи/бенефициери.

Общ отговор на Комисията по точки 37—44:

За да се гарантира, че пътуванията на по-дълги разстояния по високоскоростни железопътни линии са привлекателни и конкурентоспособни в сравнение с въздухоплаването, често се изискват свръхвисокоскоростни услуги, за да се разшири обхватът на конкурентоспособността спрямо въздушния транспорт от 600 km на 800—900 km. Данните относно средните скорости вероятно ще се променят след завършването на мрежата, тъй като те отразяват настоящите услуги по мрежа, която не е изградена напълно.

Действителната скорост по високоскоростните линии (ВСЛ) се определя от броя спирки (параметър, който в идеалния случай се влияе от пазара, а не от планирането) и от системата за сигнализация (приема се, че е налице високоскоростен подвижен състав).

Независимо от това приемането на система за сигнализация на ЕС допринася да се създадат условия за значително повишаване както на търговската скорост, така и на капацитета. Постепенното внедряване на ERTMS ниво 2, а в близко бъдеще — и на ниво 3 (която може да бъде разгърната по съществуващите линии), ще допринесе за повишаването и на двата фактора.

51. Комисията счита, че разпоредбите, включени в свързаната с транспорта глава от Ръководството за АРП (2014 г.), позволяват извършването на задълбочен и методологично издържан анализ на инвестициите във високоскоростни железопътни линии, чиято аналитична рамка за определяне и оценка на разходите и ползите и за изчисляване на социално-икономическата жизнеспособност не се различава от рамката за които и да е други инвестиции в транспорта. Изтъкнатите от ЕСП фактори следва да бъдат оценени паралелно с по-широкообхватните цели на политиката, като например насърчаване на прехода към друг вид транспорт, по-специално с цел да се предприемат мерки във връзка с изменението на климата и качеството на въздуха на местно равнище.

65. Посредством съфинансирането, предлагано от съвместното предприятие за европейска железопътна система Shift2Rail, Комисията подкрепя финансово технически разработки за билети за железопътния транспорт, включително високоскоростния железопътен транспорт. Комисията счита, че секторът на високоскоростния железопътен транспорт следва да разработи решения за издаване електронни билети подобно на начина, по който това бе направено в сектора на въздушния транспорт. По отношение на издаването на директни билети въздушните превозвачи разработиха секторен подход въз основа на съюзи, представляващи търговски договорености. За операторите, които не са част от тези съюзи, не се предлагат директни билети. В сектора на железопътния транспорт се наблюдават все повече секторни инициативи, като например „Trainline“, които позволяват както издаване на електронни билети, така и пътувания с повече от един оператор.

Комисията предложи законодателство в тази област в Четвъртия пакет за железопътния транспорт, но Съветът предпочете решението да бъде оставено на сектора. Комисията трябва

да представи доклад относно обхващащите целия сектор решения до 2022 г. и след това може да предприеме действия.

67. Комисията извършва редовно наблюдение на данните за точността на железопътните услуги в държавите членки, като от 2017 г. насам съществува общо договорено определение на точност като част от Схемата за наблюдение на железопътния пазар. Комисията ежегодно събира данни на национално равнище за две категории услуги за железопътен превоз на пътници: „крайградски и регионални услуги“ и „конвенционални превози на дълги разстояния и високоскоростни услуги“. Точността на високоскоростните услуги не е обект на отделно наблюдение. Данните се публикуват в двугодишните доклади на Комисията за мониторинг на железопътния пазар.

Комисията не извършва по-често наблюдение на удовлетвореността на потребителите, тъй като това е изключително сложен процес поради разнообразието от предлаганите услуги в държавите членки. При все това някои държави членки са изключително активни в наблюдението на удовлетвореността на потребителите, като го включват в своите договори за задължения за извършване на обществена услуга.

79. Комисията счита, че разпоредбите за АРП от 2014 г., включени в свързаната с транспорта глава от Ръководството за АРП, позволяват извършването на задълбочен и методологично издържан анализ на инвестициите във високоскоростни железопътни линии, чиято аналитична рамка за определяне и оценка на разходите и ползите и за изчисляване на социално-икономическата жизнеспособност не се различава от рамката за които и да е други инвестиции в транспорта.

Включването на фиксирани количествени данни/параметри за спазване (например минимален брой пътници) може да предопредели проектни решения, които да бъдат насочени към нуждите във връзка с териториалното развитие.

Поради това насоките във връзка с основните изисквания за АРП на равнище ЕС следва да бъдат достатъчно гъвкави, за да могат да се отчетат специфични за държавата, сектора и проекта елементи при оценката на проекта във всеки отделен случай.

85. През 2017 г. Комисията предложи пакета „Европа в движение“, който включва мерки съгласно принципите „потребителят плаща“ и „замърсителят плаща“, като например таксуването за пътната инфраструктура. Комисията също така отправи редица предложения за ограничаване на емисиите от транспорта и за осигуряване на стимули за преминаване към друг вид транспорт и за декарбонизация, особено на сектора на автомобилния транспорт.

Освен това през 2017 г. Комисията започна обширно проучване на интернализацията на външните разходи с цел да оцени до каква степен принципите „потребителят плаща“ и „замърсителят плаща“ се прилагат в държавите от ЕС за различните видове транспорт и също така да допринесе към съответните политически дебати. Пълното проучване ще стане достъпно в началото на 2019 г.

В друго проучване, озаглавено „Анализ на конкретни случаи на тежест от облагане и такси върху транспорта“ (Case study analysis of the burden of taxation and charges on transport) (достъпно на уебсайта на ГД „Мобилност и транспорт“, е събрана информация относно данъците и таксите, както и субсидиите, по 20 внимателно подбрани представителни маршрута за всички видове транспорт.

Каре 3 — Какво въздействие оказва върху пътниците липсата на непрекъснат влаков превоз през границите?

1. Липсващата оперативна съвместимост в отсечката Мюнхен—Верона причинява спирания и забавяния на гара „Бренер“

Комисията споделя изразените от ЕСП опасения относно оперативната съвместимост и полага усилия за решаването на проблемите. Благодарение на разпоредбите от Четвъртия пакет за железопътния транспорт понастоящем Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз (ERA) извършва „разчистване“ на огромната бариера, състояща се от над 11 000 национални правила. Отделно от това започна да се прилага проактивен и насочен в същата посока поход във връзка с дневника за вписвания, като след определянето и категоризирането на правилата очакваме повечето от тях да отпаднат или да бъдат хармонизирани на европейско равнище, макар че този процес ще отнеме няколко години.

В повечето случаи обаче тези пречки не засягат високоскоростните ЖП линии (няма спирки на високоскоростни влакове по границите между Белгия, Франция, Германия, Нидерландия и Обединеното кралство).

Трети абзац: Що се отнася до работния език, Комисията предложи общ език в железопътния транспорт, който да бъде оценен в рамките на оценката на въздействието на преработената Директива относно машинистите (секторът призова за АРП във връзка с определянето на езика), макар че приемането само на един език не е реалистично нито от оперативна, нито от политическа гледна точка. Независимо от това понастоящем се проучват редица варианти за решаване на проблема (определяне на речници на целевите езици, ИТ инструменти и др.) и Комисията ще предложи промяна на правното основание, за да могат да се проведат пилотни изпитвания на тези решения.

2. Липсващите инфраструктурни връзки между Испания и Франция (Атлантически трансграничен маршрут) принуждават пътниците да сменят влакове и перони

Комисията споделя изразените от ЕСП опасения. Същевременно Франция е поела ангажимент да подобри съществуващата линия, като увеличи нейния капацитет и реши проблема със стеснения участък в Hendaye. Комисията и европейският координатор предприемат мерки във връзка с тези развития.

90. Въвеждането и равнището на надценките зависи от желанието и способността на държавите членки да покрият разликите между преките разходи и общия размер на разходите за инфраструктурата.

91. В Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/909 на Комисията от 12 юни 2015 г. относно реда и условията за изчисляване на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга, са установени три методики за изчисляване.

Вярно е, че трите методики водят до доста различни равнища на таксите. Тъй като таксите се определят от множество фактори, в т.ч. не само износването и увреждането, но и настоящото състояние на инфраструктурата и използването на надценки, е ясно, че няма възможност да се приложи универсална такса навсякъде в ЕС за високоскоростни железопътни услуги. Вж. също отговора на Комисията по точка 90.

92.

i) Комисията също така отбелязва, че френската високоскоростна железопътна мрежа има сериозна нужда от поддръжка и модернизиране и че там, където преди е имало забавяния във връзка с инвестициите в поддръжката, настоящите разходи за поддръжка на мрежата са по-високи. Когато такива разходи не могат да бъдат покрити изцяло от равнището на държавните субсидии, получавани от управителя на инфраструктурата, те могат единствено

да бъдат прехвърлени на оператора под формата не само на преки разходи, но и на надценки, тъй като управителят на инфраструктурата не разполага с друга форма на доходи.

ii) Комисията посочва, че регулаторният орган е намалил таксите, защото са възпрепятствали дейностите на конкурента. Ситуацията за пътниците се е подобрила поради наличието на ефективна конкуренция по високоскоростните линии, като така са били намалени таксите на двамата оператори.

93. Вж. отговора на Комисията по точка 95.

95. Комисията потвърждава, че осъществява надзор на системата до степен, гарантираща, че съществуват регулаторни органи (РО), и проверява дали те са „подходящо обезпечени с ресурси“. Ресурсите зависят от размера на държавата и степента, до която е отворен пазарът. Когато установи, че не са предприети подходящи действия, Комисията напомня на РО за тяхното задължение да предприемат действия, било по тяхна инициатива или по подаден сигнал. РО изпълняват ясна роля за одобряването на схемата за таксуване и за гарантирането, че тя се прилага по недискриминационен начин.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

97. Комисията поддържа ангажимента си в подкрепа на заключенията и определените мерки, следващи от стратегията, описана в Бялата книга от 2011 г., и продължава да предлага и извършва необходимите действия за изпълнение на поставените в този документ цели. В приетия от Съвета и Европейския парламент Регламент относно TEN-T се определят конкретни цели, резултати и мерки, произтичащи от стратегията на Комисията в Бялата книга от 2011 г.

98. В Регламента относно TEN-T се определят конкретни цели, резултати и мерки, произтичащи от стратегията на Комисията в Бялата книга от 2011 г.

В този регламент се определят политиката на ЕС за транспортната инфраструктура и критериите за определяне на проекти от общ интерес за ЕС. В него се установяват основната и широкообхватната мрежа, а по отношение на железопътната мрежа се определят местоположението на високоскоростните ЖП линии и съответните цели и график (2030 г. за основната мрежа и 2050 г. за широкообхватната мрежа), като Комисията счита тези разпоредби за обвързващи, макар че изпълнението зависи от наличието на финансови ресурси в държавите членки.

Макар че в действителност Комисията не участва пряко при вземането на решения в държавите членки, инструментите в регламентите относно TEN-T и МСЕ позволяват на Комисията да проверява дали държави членки изпълняват своите ангажменти — по-специално по коридорите на основната мрежа — съгласно регламентите и да предприема действия, когато е необходимо.

102. Разпоредбите, включени в свързаната с транспорта глава от Ръководството за АРП (2014 г.), са предназначени да позволят извършването на задълбочен и методологично издържан анализ на инвестициите във високоскоростни железопътни линии, чиято аналитична рамка за определяне и оценка на разходите и ползите и за изчисляване на социално-икономическата жизнеспособност не се различава от които и да е други инвестиции в транспорта. Изтъкнатите от Сметната палата фактори следва да бъдат оценени паралелно с по-широкообхватните цели на политиката, като например насърчаване на прехода към друг вид транспорт, по-специално с цел да се предприемат мерки във връзка с изменението на климата и качеството на въздуха на местно равнище.

Включването на минимален брой пътници може да предопредели проектни решения, които да бъдат насочени към нуждите във връзка с териториалното развитие.

Поради това насоките във връзка с основните изисквания за АРП на равнище ЕС следва да бъдат достатъчно гъвкави, за да могат да се отчетат специфични за държавата, сектора и проекта елементи при оценката на проекта във всеки отделен случай.

103. През 2017 г. Комисията започна обширно проучване на интернализацията на външните разходи с цел да оцени до каква степен принципите „потребителят плаща“ и „замърсителят плаща“ се прилагат в държавите от ЕС за различните видове транспорт, както и да допринесе към съответните политически дебати.

Вж. отговора на Комисията по точка 85.

104. В Четвъртия пакет за железопътния транспорт, приет през 2016 г., се предвижда премахване на пречките за оперативната съвместимост, повишаване на безопасността и либерализиране на пазарите за железопътен превоз на пътници. От 2019 г. той ще започне да се прилага по отношение на високоскоростните търговски услуги.

Поради факта, че това представлява нова инфраструктура, изградена в съответствие със съвременните стандарти и проектирана от самото начало за международен трафик, по нея ще има значително по-малко пречки за оперативната съвместимост по високоскоростните маршрути в сравнение с вече съществуващата мрежа. Оставащите ключови пречки произтичат от различните системи за сигнализация, като този проблем ще бъде решен с постепенното внедряване на ERTMS ниво 3 и премахване на системите от „клас Б“ (т.е. заварени национални системи), както и от разлики в напрежението (25 или 15 kV), които лесно могат да се преодолеят с технически решения.

105. Макар че таксите трябва да бъдат в разумен размер, те трябва да отговарят най-малко на размера на преките разходи, за да покриват разходите по движението на влаковете. Наличието и равнището на надценки, надхвърлящи преките разходи, зависи от способността и желанието на държавите членки да предоставят субсидии на управителите на инфраструктурата.

Препоръка 1 — Планиране на високоскоростната железопътна мрежа на ЕС

1. Комисията приема препоръката.

В работните планове за съответните коридори на основната мрежа ще бъдат определени ключовите приоритетни проекти, които трябва да бъдат реализирани първи. Комисията ще продължи да работи с държавите членки, за да гарантира, че основната мрежа ще бъде изградена до 2030 г., както е предвидено в Регламента относно TEN-T.

В допълнение към това Комисията предвижда в скоро време да започне преглед на политиката относно TEN-T в съответствие с член 54 от Регламента относно TEN-T (Регламент № 1315/2013). В контекста на тази рамка Комисията ще гарантира, че се извършва надеждна оценка на високоскоростната железопътна мрежа в рамките на TEN-T. Наред с другото ще бъдат обхванати аспекти като социално-икономическата жизнеспособност на връзките или взаимовръзката между инфраструктурата и предоставянето на услуги, като се поставя все по-силен акцент върху ключови показатели за ефективност, свързани с услугите.

В допълнение към това Комисията насърчава използването на решения за изпълнение за трансгранични проекти, за да се гарантира по-внимателно наблюдение на проектите.

2. Комисията приема препоръката частично. Макар че е принципно съгласна, Комисията не може да осъществи незабавно това действие. Тя ще предприеме това действие възможно най-

скоро и ще положи усилия за осъществяването му при подготовката на новото законодателно предложение за TEN-T.

В контекста на МСЕ за 2021—2027 г. Комисията предлага да се укрепи връзката между работните планове за коридорите на основната мрежа на европейските координатори и изпълнението на МСЕ.

В допълнение към това Комисията насърчава използването на решения за изпълнение за трансгранични проекти, за да се гарантира по-внимателно наблюдение на проектите.

Що се отнася до подкрепата от Кохезионния фонд и ЕФРР в периода след 2020 г., като благоприятстващо условие се предлага въвеждането на цялостно планиране на транспорта на подходящото равнище. В тези планове трябва да се предвижда оценка на високоскоростните линии, когато е уместно.

В допълнение към това съществува по-голямо полезно взаимодействие и допълване между тези фондове и Механизма за свързване на Европа, като последният ще бъде насочен по-специално към „основната мрежа“, докато ЕФРР и Кохезионният фонд също така ще осигурят подкрепа за широкообхватната мрежа.

Препоръка 2 — Подкрепа от ЕС чрез съфинансиране на инвестициите във високоскоростна железопътна инфраструктура

1. Комисията приема тази препоръка.
2. Комисията приема препоръката по същество. Това обаче не засяга резултатите от преразглеждането на Регламента относно TEN-T.
3. Доколкото се отнася до нея, Комисията приема тази препоръка.
4. Комисията приема препоръката частично, както е описано по-долу.

Комисията приема препоръката частично по отношение на подкрепата от Кохезионния фонд и ЕФРР в периода след 2020 г. Като благоприятстващо условие се предлага въвеждането на цялостно планиране на транспорта на подходящото равнище. Комисията предложи в плановете за транспорта да се отчита предвиденото въздействие от либерализацията на железопътния транспорт.

Що се отнася до МСЕ, Комисията не приема препоръката, тъй като Четвъртият пакет за железопътния транспорт налага задължения на държавите членки, докато финансирането от МСЕ се прилага към всички видове бенефициери. Поради това не би било ефективно да се прилагат условия, тъй като бенефициерите на средства от МСЕ не подлежат на отчетност относно въвеждането на конкуренция при подпомаганите инфраструктурни проекти.

5. Комисията не приема тази препоръка.

Тъй като резултатите от такива интервенции не се проявяват незабавно след приключването на проекта, а е нужно определено време, би било трудно да се запази „премията за резултати“ за бъдещо отпускане. Освен това Комисията подчертава също, че изпълнението зависи от фактори, които са извън контрола на бенефициерите.

Без да обвързва финансирането от ЕС с постигането на резултати от страна на бенефициерите, Комисията все пак планира в контекста на МСЕ за 2021—2027 г. да изготви предложение за нов набор от ключови показатели за изпълнение, които обхващат и резултатите и въздействията.

Що се отнася до политиката на сближаване, в рамките на всяка програма са определени общи цели с показатели за резултатите. Впоследствие при подбора и изпълнението на

допустимите проекти държавите членки са длъжни да гарантират, че с проектите действително се позволява постигането на консолидираните цели на програмите. За железопътните проекти се провеждат тръжни процедури, а възложените договори обикновено включват разпоредби относно навременното изпълнение и постигането на крайни продукти и резултати, както и съответните механизми за санкциониране. Управлението на тези договори е отговорност на съответните възлагащи органи/бенефициери. В предложението на Комисията за нов регламент за общоприложимите разпоредби (ROP) не се предвижда премия за резултати на равнището на бенефициерите.

6. Комисията приема препоръката и ще я изпълни, като гарантира по-силни връзки между финансирането от МСЕ, работните планове за коридорите и решенията за изпълнение.

Препоръка 3 — Опростяване на трансграничните конструкции

1. Комисията приема препоръката.

В предложението за регламент за оптимизирането на мерките за постигане на напредък по осъществяването на TEN-T, прието като част от Третия пакет за мобилността, се формулира изискването да се прилага само една рамка за възлагането на обществени поръчки за трансгранични проекти, които да се разработват от единен орган.

Приемането на правен инструмент, който позволява прилагането на законодателство в трансграничен план, би опростило значително трансграничните операции. Трансграничните проекти ще могат да се извършват посредством единен набор от правила. Такъв механизъм е част от предложението за пакет в областта на сближаването за периода след 2020 г., прието на 29 май 2018 г.

2. Комисията приема препоръката.

Комисията приема да изпълнява ролята на посредник за тази препоръка, тъй като за създаването на звена за „обслужване на едно гише“ са отговорни държавите членки.

С предложението относно интелигентната TEN-T, прието като част от Третия пакет за мобилността, ще бъде въведено изискване, съгласно което държавите членки ще трябва да установят единен компетентен орган за контрол на интегрираните процедури за издаване на разрешение, приложими към проектите за основната мрежа по TEN-T.

Граничното координационно звено би могло да осигури достъп до добри практики и, когато е възможно, да предлага експертни консултации.

Граничното координационно звено бе създадено в рамките на службите на Комисията и се състои от експерти от Комисията по трансгранични въпроси, които предлагат съвети на националните и регионалните органи, като събират и споделят добри практики чрез създаването на нова общеевропейска онлайн мрежа. Целта на тази платформа е заинтересованите страни от граничните региони да разполагат с място, където да споделят опита си и да обсъждат решения и идеи за преодоляване на пречки от гранично естество.

Тази инициатива е част от по-широкообхватното съобщение „Насърчаване на растежа и сближаването в граничните региони на ЕС“, прието на 20.9.2017 г., което включва набор от нови действия и списък с текущи инициативи с цел да се помогне на граничните региони в ЕС да постигнат по-бърз растеж и сближаване. Тя се посочва и в предложението за регламент относно механизъм за преодоляване на правните и административните пречки в трансграничен контекст, прието от Комисията на 29 май 2018 г.

3. Комисията приема препоръката.

В Европейския план за внедряване на ERTMS и в Четвъртия пакет за железопътния транспорт се предвижда ясна рамка за гарантиране на оперативната съвместимост.

Препоръка 4 — Действия за подобряване на високоскоростните железопътни операции за пътници

1. Комисията приема тази препоръка.

Понастоящем чрез техническите спецификации за оперативна съвместимост „Телематични приложения за пътнически услуги“ се създават технологични фактори, насочени към единни решения за издаване на електронни билети, докато в рамките на четвъртата програма за иновации „Shift2Rail“ се извършват допълнителни подобрения (например към мултимодални електронни портфейли).

В допълнение към това понастоящем Комисията наблюдава развитията на пазара за железопътен транспорт, свързани с въвеждането и използването на общи системи за предоставяне на информация и издаване на директни билети. В законодателството (Директива (ЕС) 2016/2370) е посочено, че до 31 декември 2022 г. Комисията е длъжна да представи доклад до Европейския парламент и Съвета относно наличието на общи системи за информация и продажба на директни билети, като при необходимост представя заедно с него законодателни предложения.

2. Комисията приема тази препоръка.

До края на 2019 г. Комисията ще приключи пълната проверка за съответствие на националните мерки за транспониране на държавите членки. Тя обаче припомня, че операторите винаги могат да сигнализират за случаи на неправилно прилагане (за разлика от транспонирането) след 2019 г., като в такъв случай тя ще бъде длъжна да предприеме действия.

Комисията също така работи активно с управителите на инфраструктурата, за да гарантира сътрудничество по отношение на надценките при трансгранични операции.

3. Комисията приема тази препоръка.

До края на 2019 г. Комисията ще приключи пълната проверка за съответствие на националните мерки за транспониране на държавите членки. При все това операторите винаги могат да сигнализират за случаи на неправилно прилагане (за разлика от транспонирането) след 2019 г., като в такъв случай тя ще бъде длъжна да предприеме действия.

4. Комисията приема частично тази препоръка.

Що се отнася до подточка i), по време на предвидения преглед на Регламент (ЕС) 2015/1100 на Комисията относно задълженията за докладване на държавите членки в рамките на мониторинга на железопътния пазар Комисията ще предложи държавите членки да събират данните за точността отделно за конвенционалните превози на дълги разстояния и за високоскоростните услуги. Ако държавите членки приемат предложението, данните биха могли да станат достъпни от 2020 г. и ще бъдат разпространявани чрез двугодишните доклади за мониторинг на железопътния пазар.

Комисията не приема подточка ii), съгласно която се иска разработването на стандартна рамка и методика за докладване за удовлетвореността на потребителите от услугата. Докладите на операторите, които понастоящем се публикуват на уебсайта ERADIS на ERA съгласно Регламент (ЕО) № 1371/2007 относно правата на пътниците, включват информация за удовлетвореността спрямо стандарти за качество на отделната услуга. Въвеждането на хармонизирано докладване на равнище ЕС би довело до допълнителна административна

тежест, тъй като операторите ще бъдат задължени да докладват не само в съответствие с индивидуални стандарти за качество на услугите, но да спазват и хармонизираните изисквания на ЕС. За да се подобри прозрачността и качеството на докладите на равнището на операторите, Комисията наскоро предложи в преработения текст на Регламент (ЕО) № 1371/2007 относно правата на пътниците (COM(2017) 548 final) по-стандартизиран подход към докладването, като в приложение III, точка I, подточка 2) от него са включени по-подробни минимални стандарти за качество на услугите за проучванията на удовлетвореността на потребителите. Това обаче няма да позволи пълно хармонизиране и поради това Комисията счита, че провеждането на проучвания на Евробарометър на всеки 4—6 години (ако са налични средства от бюджета) представлява подходящ и пропорционален инструмент за извършване на възможно най-надежден и представителен преглед на тенденциите при удовлетвореността на потребителите на равнище ЕС. Резултатите от проучванията на Евробарометър се публикуват отделно и се анализират в политически контекст в последващия доклад на Комисията за мониторинг на железопътния пазар.

Освен това предвид целта ѝ за либерализация на железопътния транспорт Комисията не счита, че именно тя трябва да прави сравнение между конкуриращите се участници.

5. Комисията приема тази препоръка.

През 2017 г. Комисията започна обширно проучване на интернализацията на външните разходи с цел да оцени до каква степен принципите „потребителят плаща“ и „замърсителят плаща“ се прилагат в държавите от ЕС за различните видове транспорт. Осигуряването на съответните методики и данни също така спомага за улесняване на отговорните държави членки да прилагат тези принципи в бъдеще.

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	25.1.2017 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	4.5.2018 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	13.6.2018 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	Английски език: 25.6.2018 г. Други езици: 12.7.2018

От 2000 г. насам ЕС е инвестирал 23,7 млрд. евро във високоскоростна железопътна инфраструктура. Няма реалистичен дългосрочен план на ЕС за високоскоростна железопътна мрежа. Вместо това е налице неефективна и разпокъсана мрежа от лошо свързани национални линии, тъй като Европейската комисия не разполага с правни инструменти и правомощия, за да принуди държавите членки да изградят линиите, за които са се ангажирали. Разходната ефективност е изложена на риск, тъй като не навсякъде са необходими свръхвисокоскоростни линии — разходите за всяка минута спестено време за път са много високи (до 369 млн. евро) и средната скорост достига само 45 % от максималната, а преразходите и закъсненията при изграждането са правило, а не изключение. Устойчивостта е слаба, липсва ефективност на инвестициите, а постигането на европейска добавена стойност е изложено на риск, защото по три от седемте завършени линии броят на превозваните пътници е малък, което води до голям риск от неефективно изразходване на съфинансирането от ЕС в размер на 2,7 млрд. евро. Освен това по девет от 14-те линии и отсечки броят на потенциалните пътниците не е достатъчно голям, а все още съществуват общо 11 000 специфични за всяка държава правила, въпреки че още през 2010 г. Сметната палата призова за премахване на тези технически и административни пречки.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.