

ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА ПАЛАТА

ISSN 1831-0974

Специален доклад № 8

2010

ПОДОБРЯВАНЕ ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА
ТРАНСПОРТА ПО ТРАНСЕВРОПЕЙСКИТЕ
ЖЕЛЕЗОПЪТНИ ОСИ — ЕФЕКТИВНИ
ЛИ СА ИНВЕСТИЦИИТЕ НА ЕС
В ЖЕЛЕЗОПЪТНА ИНФРАСТРУКТУРА?



BG



Специален доклад № 8 // 2010

ПОДОБРЯВАНЕ ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ТРАНСПОРТА ПО ТРАНСЕВРОПЕЙСКИТЕ ЖЕЛЕЗОПЪТНИ ОСИ — ЕФЕКТИВНИ ЛИ СА ИНВЕСТИЦИИТЕ НА ЕС В ЖЕЛЕЗОПЪТНА ИНФРАСТРУКТУРА?

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

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

Тел.: +352 4398-1

Факс: +352 4398-46410

Ел. поща: euraud@eca.europa.eu

Интернет страница: <http://www.eca.europa.eu>

Специален доклад № 8 // 2010

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

В края на изданието ще намерите библиографско каре.
Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2010 г.

ISBN 978-92-9207-812-6
doi:10.2865/92414

© Европейски съюз, 2010 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

СЪДЪРЖАНИЕ

Точки

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

I—III КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

1—14 ВЪВЕДЕНИЕ

1—3 КОНТЕКСТ

4—14 ИНТЕРВЕНЦИИ НА ЕС ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЖЕЛЕЗОПЪТНИЯ ТРАНСПОРТ

5—10 ЗАКОНОДАТЕЛНИ МЕРКИ НА НИВО ЕС

11—14 СЪФИНАНСИРАНЕ НА ЖЕЛЕЗОПЪТНАТА ИНФРАСТРУКТУРА ОТ СТРАНА НА ЕС

15—18 ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД

19—61 КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

19—24 ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ ВЪЗ ОСНОВА НА ЯСНИ НУЖДИ В КОНТЕКСТА НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ И ПРОГНОЗНИТЕ ЖЕЛЕЗОПЪТНИ УСЛУГИ

21 СЪЩЕСТВУВАТ СЛАБОСТИ В ПРОЦЕДУРАТА ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ, ПРОВЕДЕНА ПРЕЗ 2004 г.

22—24 ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ НЕ ОБХВАЩАТ ВСИЧКИ ОСНОВНИ ТРАНСЕВРОПЕЙСКИ ЖЕЛЕЗОПЪТНИ ОСИ

25—38 НАСОЧВАНЕ, ПОДБОР И ОДОБРЯВАНЕ НА ФИНАНСОВАТА ПОДКРЕПА ОТ ЕС

28—31 КОНЦЕНТРАЦИЯТА НА СЪФИНАНСИРАНЕ ПО ТЕН-Т В ТРАНСГРАНИЧНИТЕ УЧАСТЪЦИ СЕ Е ПОДОБРИЛА СЛЕД 2006 г., НО МНОГО ЦЕЛИ ВСЕ ОЩЕ ТРЯБВА ДА БЪДАТ ПОСТИГНАТИ

32 КООРДИНАТОРИТЕ ИМАТ ПОЛОЖИТЕЛНА РОЛЯ ЗА КОНЦЕНТРИРАНЕТО НА ИНВЕСТИЦИИ И РАЗВИТИЕТО НА ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ

33 ИДЕНТИФИЦИРАНЕТО НА УЧАСТЪЦИТЕ С НЕДОСТАТЪЧЕН КАПАЦИТЕТ МОЖЕ ДА БЪДЕ ПОДОБРЕНО

34—38 БЯХА ОТКРИТИ СЛАБОСТИ В ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ПОДБОР И ОДОБРЯВАНЕ НА ПРОЕКТИ В КОМИСИЯТА

39—48 ИЗГРАЖДАНЕ НА СЪФИНАНСИРАНА ОТ ЕС ИНФРАСТРУКТУРА В СЪОТВЕТСТВИЕ СЪС СПЕЦИФИКАЦИИТЕ И ПРЕДОСТАВЯНЕ ЗА ЕКСПЛОАТАЦИЯ

41—43 ПЛАНИРАНАТА ИНФРАСТРУКТУРА Е ИЗГРАДЕНА СЪГЛАСНО СПЕЦИФИКАЦИИТЕ

44 ПОНЯКОГА ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА ИНФРАСТРУКТУРАТА ЗА ЕКСПЛОАТАЦИЯ СТРАДА ОТ ЗАКЪСНЕНИЯ

45—48 ЗА ВСИЧКИ ОТСЕЧКИ СЕ НАБЛЮДАВА УВЕЛИЧЕНИЕ НА РАЗХОДИТЕ НАД ПЛАНИРАНИЯ РАЗМЕР, КОЕТО СЕ ДЪЛЖИ НАЙ-ВЕЧЕ НА НЕПРЕДВИДЕНИ ОБСТОЯТЕЛСТВА

49—61 ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ТРАНСПОРТНАТА МРЕЖА В ОТСЕЧКИТЕ, ПОЛЗВАЩИ ИНВЕСТИЦИИ ОТ ЕС В КОНТЕКСТА НА ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ

52 ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ОТСЕЧКИТЕ, ПРЕДНАЗНАЧЕНИ ЗА ВИСОКОСКОРОСТНИ ПЪТНИЧЕСКИ УСЛУГИ, СЪОТВЕТСТВА НА ПРЕДВИДЕНОТО

53—61 В ОТСЕЧКИТЕ, ПОДДЪРЖАЩИ КОНВЕНЦИОНАЛЕН ТОВАРЕН ИЛИ СМЕСЕН ТРАНСПОРТ, ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ТРАНСПОРТНАТА МРЕЖА ВСЕ ОЩЕ НЕ ОТГОВАРЯ НА ОЧАКВАНИЯТА

62—66 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

ПРИЛОЖЕНИЕ I — ОБОБЩЕНИЕ НА ОСНОВНОТО ЕВРОПЕЙСКО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЖЕЛЕЗОПЪТНИЯ СЕКТОР

ПРИЛОЖЕНИЕ II — ТЕХНИЧЕСКИ СПЕЦИФИКАЦИИ ЗА ОПЕРАТИВНА СЪВМЕСТИМОСТ

ПРИЛОЖЕНИЕ III — СПИСЪК НА ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ ПО TEN-T

ПРИЛОЖЕНИЕ IV — ИНФРАСТРУКТУРНИ ОТСЕЧКИ, СЪФИНАНСИРАНИ ОТ ЕС И ИЗБРАНИ В ИЗВАДКАТА ЗА ОДИТ

ПРИЛОЖЕНИЕ V — КООРДИНАТОРИ, НАЗНАЧЕНИ ОТ КОМИСИЯТА ПО ПРИОРИТЕТНИТЕ ЖЕЛЕЗОПЪТНИ ПРОЕКТИ (КЪМ ЮНИ 2010 г.)

ПРИЛОЖЕНИЕ VI — СЪФИНАНСИРАНИ ОТ ЕС ОТСЕЧКИ, РАЗГЛЕДАНИ ПРИ ОДИТА: ЕТАП НА ИЗГРАЖДАНЕ И ЕКСПЛОАТАЦИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ VII — ПРЕГЛЕД НА УСТАНОВЕНИТЕ ПРИ ОДИТА СИСТЕМНИ ОГРАНИЧЕНИЯ В ТРАНСГРАНИЧНИТЕ УЧАСТЪЦИ НА ТРАНСЕВРОПЕЙСКИТЕ ЖЕЛЕЗОПЪТНИ ОСИ

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Снимка 1 — Разкачен локомотив преди извършване на маневри на гара Бренерзее



© Европейска сметна палата, февруари 2009 г.

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

ГД: Генерална дирекция на Комисията.

Европейска система за управление на железопътното движение (ERTMS): Конкретна инициатива на европейско ниво, която има за цел да подпомогне създаването на непрекъсната европейска железопътна система, като замени различните национални системи за управление на влаковете в Европа. ERTMS обединява два технически компонента — Европейската система за управление на влаковете (ETCS) и Глобалната система за мобилни комуникации — железници (GSM-R).

Европейски координатори: Назначени от Комисията лица, чиято задача е да подпомагат координираното изпълнение на определени проекти, най-вече трансгранични проекти или отделни елементи от тях, включени в списъка на проектите от общ европейски интерес.

Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР): Финансов инструмент, предназначен да насърчава икономическото и социалното сближаване между регионите на ЕС. Интервенциите на ЕФРР се изпълняват основно посредством оперативни програми, които включват голям брой проекти.

Железопътно предприятие: Всяко частно или публично предприятие, лицензирано съгласно приложимото общностно законодателство, чиято основна дейност е железопътен превоз на товари и/или пътници.

Инструмент за структурни политики за предприсъединяване (ИСПА): Един от инструментите, които подпомагат страните кандидатки от Централна и Източна Европа в подготовката им за присъединяване към ЕС в периода 2000—2006 г. ИСПА целеше да помогне на страните кандидатки да прилагат стандартите на ЕС в областта на околната среда и да подобряват и разширяват транспортните мрежи, включително връзките им с трансевропейската мрежа. След присъединяването на страните към ЕС тези проекти бяха прехвърлени към Кохезионния фонд.

LGV/HSL/AVE: Високоскоростни линии (акроними на френски, английски и испански език).

Оперативна съвместимост: Техническа съвместимост на инфраструктурата, подвижния състав, сигнализацията и другите железопътни системи, както и на процедурите за одобряване използването на подвижния състав в рамките на европейската железопътна мрежа.

Приоритетни проекти: 30 проекта от общ интерес, състоящи се от отсечки от трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) и описани в насоките за TEN-T.

Проекти от Есен: 14 проекта от общ интерес в областта на трансевропейските мрежи, определени на Европейския съвет в Есен през 1993 г.

Регулаторен орган: Орган, който е независим от управителите на инфраструктура, таксуващия орган, разпределящия орган или кандидатите. Железопътните предприятия имат право на обжалване пред регулаторния орган.

Управител на инфраструктура: Всеки орган или предприятие, отговарящ конкретно за изграждането и поддръжката на железопътната инфраструктура. Това може да включва и управление на инфраструктурните контролни системи и системите за безопасност.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I.

Политиката на Европейския съюз по отношение на железопътния транспорт обхваща, от една страна, законодателни мерки, засягащи отварянето на европейския железопътен транспорт, както и въпроси на оперативната съвместимост и безопасността, и от друга страна, съфинансиране на развитието на железопътната инфраструктура в рамките на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) и политиката на сближаване. Одитът на Палатата се съсредоточи върху съфинансирането от страна на ЕС на железопътната инфраструктура и разгледа доколко то допринася ефективно за подобряването на трансевропейските транспортни оси.

II.

Палатата заключава, че съфинансирайки развитието на железопътната инфраструктура, ЕС е допринесъл за създаването на нови възможности за трансевропейския железопътен транспорт. Въпреки това, с оглед постигане на по-големи ползи от изразходваните средства от ЕС, биха могли да се предприемат някои действия. По-конкретно:

- определянето на приоритетните проекти, които са основният механизъм за координиране и концентриране на финансовите ресурси на ЕС, до момента не се е основавало на анализ на реалния и прогнозната поток на движението, а осите, на които тези проекти съответстват, не изчерпват основните трансевропейски железопътни оси;

- концентрацията на финансиране за TEN-T в трансграничните участъци се е подобрила, а координаторите, назначени от Комисията за подпомагане на трансграничните и другите отсечки, са постигнали положителни резултати. Въпреки това в тези райони все още не са постигнати много от целите и е необходимо да се подобри анализът на участъците с недостатъчен капацитет. Бяха открити слабости в процедурите за одобряване на проекти по Кохезионния фонд, а процедурите за подбор на проекти по TEN-T също се нуждаят от подобряване;
- съфинансираните инфраструктурни проекти са осигурили планираната инфраструктура съгласно спецификациите и след завършването си са създали нови и по-добри възможности за железопътен транспорт в ключови отсечки от приоритетните проекти. Поради обстоятелства, установени по време на строителството, техническите спецификации са били променени, а разходите често са били по-високи от предвиденото;
- постигнати са измерими подобрения на линиите, предназначени за високоскоростни пътнически влакове, но железопътните услуги, предоставяни чрез конвенционалните линии със смесена употреба и линиите за превоз на товари, не функционират напълно на очакваните нива, тъй като използването им е повлияно от голям брой фактори, между които и системни ограничения на железопътната мрежа, особено в граничните райони.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

III.

Палатата препоръчва на Комисията:

- в бъдеще при определянето на приоритетни проекти да работи с държавите членки и органите, отговарящи за железопътния транспорт, за да се установи за кои трансевропейски коридори съществува значително реално или прогнозно търсене, и когато е необходимо — да подобрява знанията по тази проблематика и аналитичните бази данни в европейски контекст,
- да разширява ролята, изпълнявана понастоящем от координаторите, и да гарантира, че решенията за насочване на средствата по TEN-T са подкрепени от солиден анализ на участъците със сериозен недостиг на капацитет;
- да се увери, че процедурите за одобряване на проекти в рамките на Кохезионния фонд са стабилни и да подобри качеството на анализите на разходите и ползите при процедурите за подбор на проекти по TEN-T;
- на основата на предишния си опит, да поеме лидерската роля в подпомагането на обмена на знания и опит относно железопътната инфраструктура между проектните ръководители;
- да разгледа възможността за по-сериозно акцентиране върху намаляването на ограниченията от практическо естество на трансграничния железопътен транспорт, които не са свързани *per se* с инфраструктурата, и да насърчава и улеснява сътрудничеството по този въпрос между органите, отговарящи за железопътния транспорт в държавите членки.

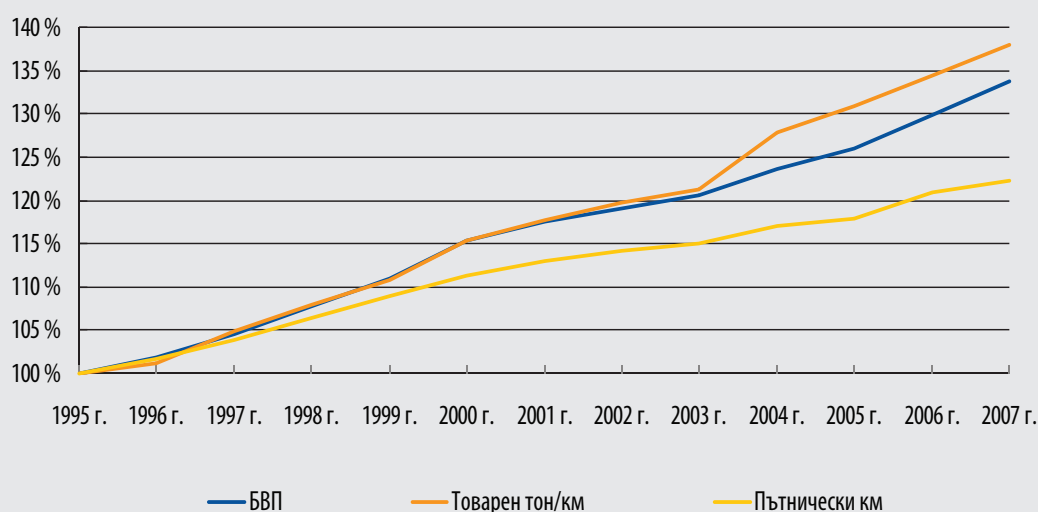
ВЪВЕДЕНИЕ

ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ

1. В последните години обемът на транспортните потоци в Европейския съюз се е увеличил значително, като нарастването на обема на товарните превози надминава растежа на БВП между 1995 и 2007 г. (вж. **фигура 1**).
2. Очаква се тази ситуация да продължи до 2020 г., като последните предвиждания предполагат, че ръстът при превоза на товари ще се дължи предимно на автомобилния и морския транспорт (вж. **фигура 2**), докато при пътническия транспорт най-голям ръст ще отбележат леките автомобили (вж. **фигура 3**). Европейските железници представляват малка част от предвидения растеж, дори се очаква относителният им дял на транспортния пазар като цяло да намалее.

ФИГУРА 1

НАРАСТВАНЕ НА ОБЕМА НА ТРАНСПОРТА В ЕС-27 (1995—2007 г.)



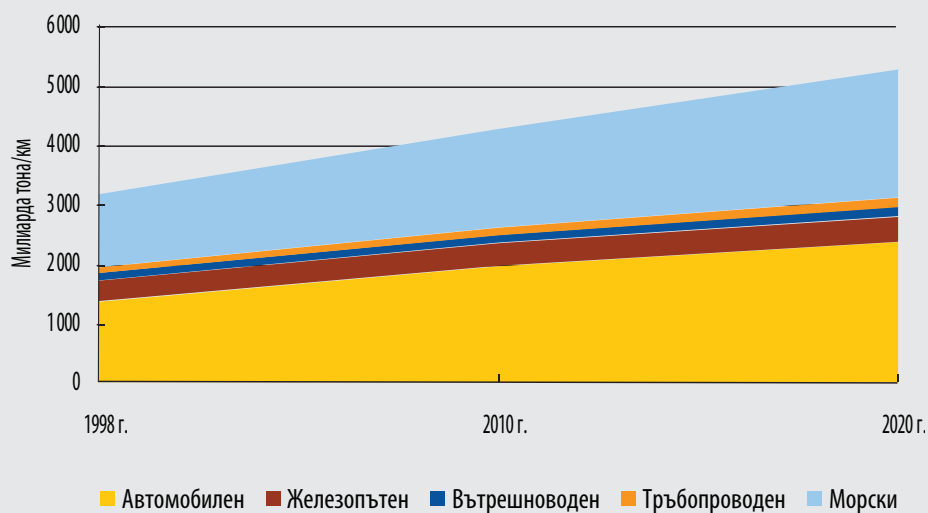
Източник: „Енергетиката и транспортът на ЕС в цифри — статистически наръчник“, 2009 г., Европейска комисия (ГД „Енергетика и транспорт“).

3. Комисията е идентифицирала три сериозни препятствия пред изграждането на силен и конкурентоспособен европейски железопътен транспорт:

- железопътната инфраструктура не е добре адаптирана към извършване на трансевропейски услуги, по-специално, липсват връзки между националните железопътни мрежи (особено в трансграничните райони), на някои от важните транспортни оси съществуват участъци с недостатъчен капацитет и много от функциониращата понастоящем железопътна инфраструктура в Европа е на няколко десетилетия (на някои места — до столетие) и се нуждае от подмяна или модернизиране;
- европейската железопътна мрежа е съставена от разнородно множество национални железопътни мрежи, които исторически са се развили, за да задоволяват националните нужди, като всяка от тях има сходни, но не идентични национални технически и оперативни характеристики и административни процедури; следва да се обърне внимание на проблемите на оперативната съвместимост;
- в исторически план железопътните услуги в Европа са били предоставяни само в рамките на националните пазари; необходимо е създаването на конкурентоспособен пазар за трансевропейски услуги.

ФИГУРА 2

ОЧАКВАНО УВЕЛИЧЕНИЕ НА ТРАНСПОРТА НА ТОВАРИ В ЕС-25 (1998—2020 г.)



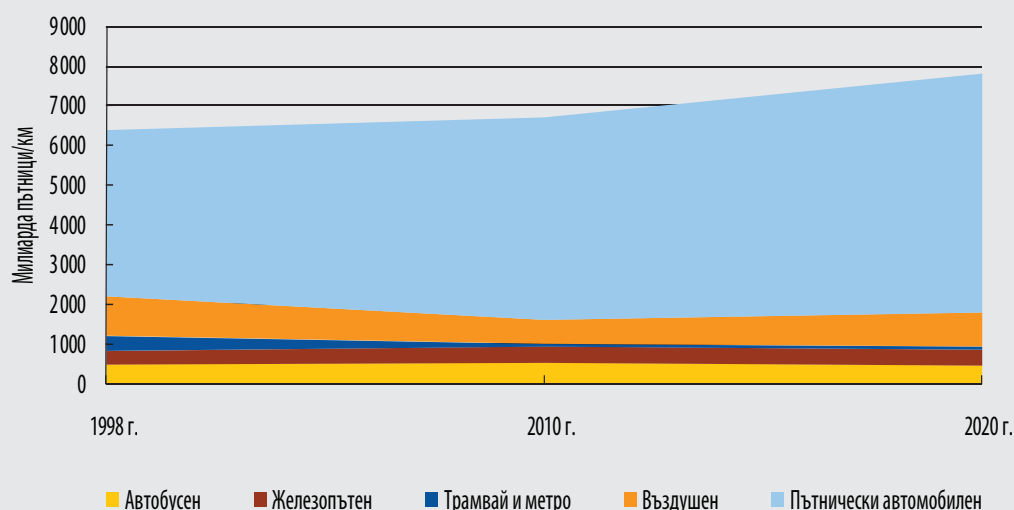
Източник: „За Европа в движение“, ASSESS, ГД „Енергетика и транспорт“, приложение II, стр. 35—36.

ИНТЕРВЕНЦИИ НА ЕС ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЖЕЛЕЗОПЪТНИЯ ТРАНСПОРТ

4. Интервенциите на ЕС по отношение на железопътния транспорт са свързани с два инструмента на политиката — от една страна, законодателни мерки, насочени към отварянето на европейския железопътен пазар и насърчаването на оперативната съвместимост (както и на железопътната безопасност и правата на пътниците), и от друга страна, съфинансиране на нова и модернизирана железопътна инфраструктура (вж. **фигура 4**). Общият напредък зависи от извличането на максимални ползи от комбинацията между тези два инструмента. Например, новопостроената трансгранична железопътна инфраструктура може да не бъде използвана в пълния ѝ капацитет, ако пазарът на трансевропейски услуги не е достатъчно развит.

ФИГУРА 3

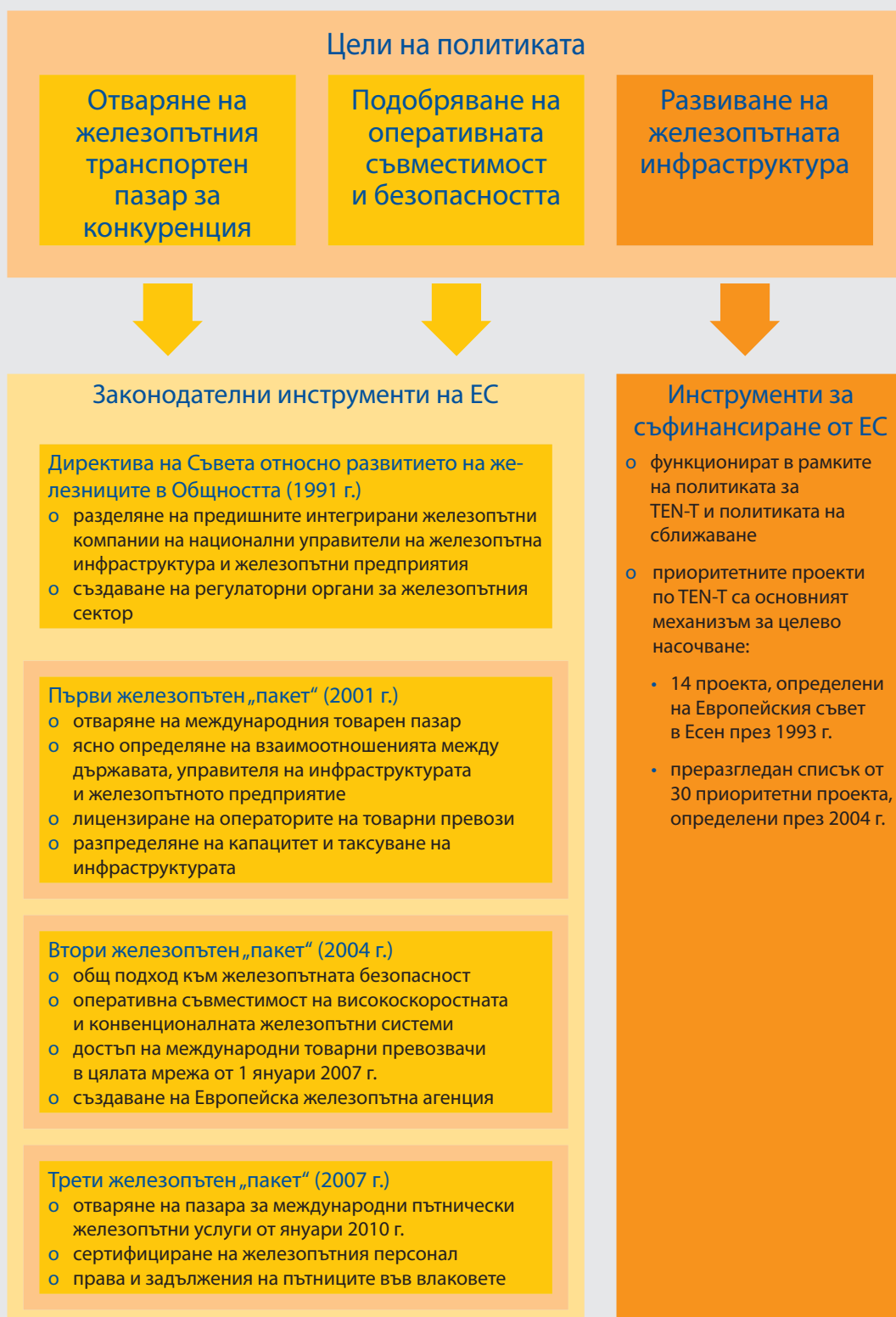
ОЧАКВАНО УВЕЛИЧЕНИЕ НА ПЪТНИЧЕСКИЯ ТРАНСПОРТ В ЕС-25 (1998—2020 г.)



Източник: „За Европа в движение“, ASSESS, ГД „Енергетика и транспорт“, приложение II, стр. 35—36.

ФИГУРА 4

ИНСТРУМЕНТИ И ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА НА ЕС ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЖЕЛЕЗОПЪТНИЯ ТРАНСПОРТ



ЗАКОНОДАТЕЛНИ МЕРКИ НА НИВО ЕС

ПАЗАР, ОПЕРАТИВНА СЪВМЕСТИМОСТ И БЕЗОПАСНОСТ

5. Законодателството на ЕС през 1991 г.¹ въведе изискването интегрираните железопътни дружества да бъдат разделени на национални управители на железопътна инфраструктура и железопътни предприятия. Наред с това в него се постави изискването за създаване на национални регулаторни органи за железопътния сектор, които да надзират пазара на национално равнище.
6. От 2001 г. насам разпоредбите на ЕС са обединени в т. нар. железопътни „пакети“, които засягат различни аспекти на отварянето на пазара, оперативната съвместимост и безопасността (на **фигура 4** са обобщени законодателните инструменти на ЕС, а в **приложение I** е представена по-подробна информация по този въпрос). Тези „пакети“ следва да бъдат транспонирани в националното законодателство и да бъдат прилагани от държавите членки.
7. На ниво ЕС официално са въведени общи технически стандарти посредством технически спецификации за оперативна съвместимост (TCOC), които включват, *inter alia*, стандарти по отношение на Европейската система за управление на железопътното движение (ERTMS) (вж. **каре 1**). Комисията е възложила разработването на TCOC на Европейската железопътна агенция (вж. **приложение II** за обобщение на публикуваните TCOC).

¹ Директива на Съвета 91/440/ЕИО от 29 юли 1991 г. относно развитието на железниците в Общността (ОВ L 237, 24.8.1991 г., стр. 25).

КАРЕ 1

ЕВРОПЕЙСКА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ЖЕЛЕЗОПЪТНОТО ДВИЖЕНИЕ (ERTMS)

ERTMS има за цел да подпомогне създаването на непрекъсната европейска железопътна система, заменяйки различните национални системи за управление на влаковете в Европа. Наред с това системата улеснява високоскоростния железопътен транспорт, позволява увеличаване на капацитета на железопътните линии и подобрява безопасността. Няколко решения на Комисията, които засягат и плана за внедряване на ERTMS², изискват всички новопостроени линии да са оборудвани с ERTMS, като за някои коридори това трябва да бъде извършено до определени дати. 500 милиона евро от общия бюджет за TEN-T за периода 2007—2013 г. (с общ размер 8 милиарда евро) са предназначени за подпомагане на въвеждането на ERTMS от железопътните предприятия и управителите на инфраструктурата.

² Решение 2009/561/ЕО на Комисията от 22 юли 2009 година за изменение на Решение 2006/679/ЕО по отношение на прилагането на техническата спецификация за оперативна съвместимост, свързана с подсистемата Контрол, управление и сигнализация на трансевропейската конвенционална железопътна система (ОВ L 194, 25.7.2009 г., стр. 60).

ТРАНСЕВРОПЕЙСКАТА ТРАНСПОРТНА МРЕЖА И ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ

8. Договорът постановява, че ЕС следва да насърчава взаимната свързаност и оперативната съвместимост на националните мрежи³. Трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) установява основните транспортни оси, по които е насочена европейската финансова помощ за железопътната инфраструктура.
9. От особено значение са приоритетните проекти. Първоначално те са определени на Европейския съвет в Есен през 1993 г. като част от действията за по-нататъшно концентриране на инвестициите на ЕС върху най-важните транспортни оси. От 2004 г. насам броят на приоритетните проекти се е увеличил на 30 (19 от които се отнасят до железопътния транспорт), което е отразено в насоките за TEN-T⁴. Този списък отразява препоръките на Групата на високо равнище, ръководена от бившия комисар Карел ван Миерт (на **фигура 5** е представено обобщение на основните етапи в развитието на мрежата TEN-T и приоритетните проекти, а в **приложение III** — списък на приоритетните проекти). В **каре 2** са посочени източниците на финансиране на приоритетните проекти.
10. През 2009 г. Комисията предприема подробен преглед на политиката по отношение на TEN-T, в който се разглеждат бъдещи политически и икономически предизвикателства като например постигането на заложените цели по отношение на промяната на климата, по-нататъшния икономически растеж, икономическото и социалното сближаване и засилването на ролята на Европа на международната сцена⁵. Комисията предлага различни варианти за бъдещо развитие на мрежата TEN-T с перспективата да подготви значимо законодателно предложение, което да включва и преразглеждане на насоките за TEN-T.

³ Договор за създаване на Европейската общност (1992 г.), член 154. Трансевропейските мрежи се създават в областта на транспорта, далекосъобщенията и енергийната инфраструктура.

⁴ Решение № 884/2004/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за изменение на Решение № 1692/96/ЕО относно насоките на Общността за развитието на Трансевропейската транспортна мрежа (ОВ L 167, 30.4.2004 г., стр. 1).

⁵ Зелена книга TEN-T: Преглед на политиката: за по-добре интегрирана трансевропейска транспортна мрежа в служба на общата транспортна политика, COM(2009) 44 окончателен, 4.2.2009 г.

КАРЕ 2

ИЗТОЧНИЦИ НА ФИНАНСИРАНЕ НА ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ

Най-новите разчети сочат, че до 2007 г. 126,35 милиарда евро вече са инвестирани в приоритетните проекти, други 154 милиарда евро се очаква да бъдат инвестирани между 2007 и 2013 г., а 119 милиарда евро остава да бъдат инвестирани след 2013 г. Националните бюджети на държавите членки финансират 66 % от общия размер на средствата, инвестирани в приоритетните проекти от 1996 до 2013 г. (вж. **таблица 1**).

ФИГУРА 5

ОСНОВНИ ЕТАПИ В РАЗВИТИЕТО НА МРЕЖАТА TEN-T И ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ

1994 г. Група на представителите на държавните и правителствените ръководители предлага списък от 14 проекта от европейски интерес (10 от които засягат железопътната инфраструктура). Така наречените „проекти от Есен“ са включени в първите официални насоки за TEN-T.

2001 г. Комисията изготвя Бяла книга за европейската транспортна политика през 2010 г., подчертавайки особено необходимостта от съживяване на железниците.

2004 г. Въз основа на предложения на държавите членки и страните кандидатки, група на високо равнище препоръчва проекти от общ интерес по мрежата TEN-T за период до 2020 г. Впоследствие Съветът одобрява официално 30 т. нар. приоритетни проекта (от които 19 за железопътна инфраструктура).

2005 г. Преразгледаната Лисабонска стратегия подчертава значението на транспортната инфраструктура за стратегическото развитие на Европа, изтъквайки нуждата от ефективно приспособяване към увеличаващите се световни и европейски търговски потоци, справяне с екологичните проблеми и подкрепа за социалното и икономическото развитие.

2006 г. Актуализираните насоки за TEN-T влизат в сила, въвеждайки възможност за 30%-но съфинансиране за трансграничните участъци и решение за назначаването на координатори.

2009 г. Комисията провежда официални консултации със заинтересовани страни относно основата на една по-добре интегрирана мрежа TEN-T и евентуалния бъдещ характер на приоритетните проекти. Очертаните в дискусиата въпроси включват дефинирането на основни мрежи и развитието на „интелигентни“ транспортни системи.

2010 г. Очаква се Комисията да публикува Бяла книга за мрежата TEN-T.

СЪФИНАНСИРАНЕ НА ЖЕЛЕЗОПЪТНАТА ИНФРАСТРУКТУРА ОТ СТРАНА НА ЕС

11. Източниците на финансиране на 30-те приоритетни проекта (с изключение на „Галилео“), включително железопътния транспорт, са обобщени във **таблица 1**⁶.
12. Отсечките от железопътната инфраструктура, съфинансирани от ЕС в рамките на TEN-T и политиката на сближаване, се основават на национални предложения и се изпълняват от националните органи. На ниво Комисия съществуват различни процедури за подбор и възлагане на поръчки по TEN-T и по политиката на сближаване.

⁶ Член 17 от Регламент (ЕО) № 680/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2007 г. за установяване на общи правила за отпускане на финансова помощ от Общността в областта на трансевропейските транспортни и енергийни мрежи (ОВ L 162, 22.2.2007 г., стр. 1). На всеки две години Комисията изготвя доклад за осъществяването на дейностите по TEN-T. Одитът установи, че макар да представя точна картина на настоящата ситуация, докладът на Комисията от май 2008 г. съдържа някои неточности в данните за инвестициите в миналото.

ТАБЛИЦА 1

ИЗТОЧНИЦИ НА ФИНАНСИРАНЕ НА 30-ТЕ ПРИОРИТЕТНИ ПРОЕКТА (С ИЗКЛЮЧЕНИЕ НА „ГАЛИЛЕО“), 1996—2013 г.

(в милиарди евро)		1996—1999 г. EU-15	2000—2006 г. EU-27	2007—2013 г. EU-27	Общо	%
Средства от ЕС	TEN-T	1,35	2,80	5,40	9,55	3 %
	Кохезионен фонд	3,83	7,00	12,30	23,13	8 %
	ЕФРР	1,46	4,81	4,70	10,97	4 %
ЕИБ		9,78	16,10	25,00	50,88	18 %
Други източници (национални)		16,23	63,00	106,60	185,83	66 %
Общо инвестиции в приоритетни проекти по TEN-T		32,65	93,70	154,00	280,35	100 %

Палатата отбеляза, че общият размер на инвестициите в периода 2007—2013 г. е променен от 154 милиарда евро на 151 милиарда евро, според доклада за напредъка на приоритетните проекти по TEN-T.

Източник: „Финансирането на TEN-T в цифри“, уебсайт на ГД „Транспорт и енергия“.
http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/funding/doc/funding_figs.pdf.

13. В рамките на политиката за TEN-T Европейският съюз съфинансира проучвания и строителни дейности (на **таблица 2** е посочен максималният размер на съфинансиране). Съфинансираните проекти за строителни дейности обикновено се отнасят до изграждането на някаква част или технически елемент на отсечка от приоритетните проекти. Проектите се подбират на състезателна основа след оценка на предложенията, представени от органите на държавите членки. Процедурите за оценка на предложенията завършват с класиране на проектите, като тези от тях, които са оценени като най-добри, получават съфинансиране от ЕС. ГД „Мобилност и транспорт“ отговаря за политиката за TEN-T. Организирането на процедурата по оценяване е една от задачите, делегирани наскоро на Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа.

14. В рамките на политиката на сближаване ЕС предоставя на отговарящите на условията държави членки съфинансиране по Кохезионния фонд⁷ и ЕФРР (вж. **таблица 2** за максималния размер на съфинансиране). Генерална дирекция „Регионална политика“ отговаря за политиката на сближаване. Съфинансирането на проектите по Кохезионния фонд⁸ и на големите проекти по ЕФРР⁹ подлежи на одобрение от страна на Комисията съгласно специфични правила, приложими за всеки фонд. Процедурите за одобрение на Комисията включват проверка на съгласуваността на предложенията с националните и регионалните стратегии и преглед на цялостната им осъществимост и степен на подготовка. Нормативната уредба на Кохезионния фонд постановява, че финансирането на транспортния сектор следва да бъде насочвано към мрежата TEN-T, в частност към приоритетните проекти¹⁰.

⁷ До 2004 г. за страните кандидатки беше възможно да получават финансиране и по ИСПА. След присъединяването им към ЕС проектите са прехвърлени към Кохезионния фонд.

⁸ От 2007 г. насам проекти на стойност, по-ниска от 50 милиона евро, кандидатстващи за финансиране по Кохезионния фонд, не изискват одобрение от страна на Комисията.

⁹ Понятието „големи проекти“ се определя най-вече въз основа на размера на финансирането на проектите. Като големи са определени проекти, чиято обща стойност, изчислена за нуждите на определянето на участието на фондовете, надвишава 50 милиона евро (член 25 от Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета (ОВ L 161, 26.6.1999 г., стр. 1) и член 39 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25), изменен от Регламент (ЕО) № 539/2010 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 158, 24.6.2010 г., стр. 1). За повече информация по този въпрос вж. Специален доклад № 1/2008 относно процеса на предварителна проверка и оценяване на големите инвестиционни проекти за програмните периоди 1994—1999 г. и 2000—2006 г.

¹⁰ Член 3 от Регламент (ЕО) № 1164/94 на Съвета (ОВ L 130, 25.5.1994 г., стр. 1), член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1264/1999 (ОВ L 161, 26.6.1999 г., стр. 57), член 2, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕО) № 1084/2006 (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 79) постановяват, че разходите за транспорт по Кохезионния фонд следва да бъдат отпуснати за проекти в рамките на TEN-T, и по-специално, за проектите от общ интерес, дефинирани в насоките за TEN-T през 2004 г.

ТАБЛИЦА 2

**МАКСИМАЛЕН РАЗМЕР НА СЪФИНАНСИРАНЕ ПО ТЕН-Т
И ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ (2000—2013 г.)¹**

		2000—2006 г.	2007—2013 г.
TEN-T	Проучвания	50 %	50 %
	ERTMS наземна / на борда	10 %	50 %
	Трансгранични отсечки на приоритетните проекти	10 % (20 % от 2004 г.)	30 %
	Други отсечки на приоритетните проекти	10 % (20 % за участъци с недостатъчен капацитет)	20 %
Политика на сближаване	Кохезионен фонд	85 %	85 %
	ЕФРР	75 %	75 % (80 % за държави членки, отговарящи на условията на Кохезионния фонд)
	ИСПА (до 2004 г.)	75 %	—

¹ Процентите на съфинансиране се отнасят само за онези разходи по проектите, които се считат за допустими съгласно правилата за финансиране от ЕС.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

15. Одитът се съсредоточи върху съфинансирането от страна на ЕС на железопътната инфраструктура и разгледа доколко то ефективно допринесе за подобряването на трансевропейските оси. При извършването на одита Палатата разгледа четири основни рискови области:

- дали приоритетните проекти са били ефективни като механизъм за концентриране на средства на ЕС върху основните трансевропейски транспортни оси, по-специално, доколкото те са дефинирани въз основа на ясни нужди в контекста на съществуващи и прогнозни железопътни услуги;
- дали финансовата подкрепа по TEN-T и кохезионната политика е била ефективно насочена към приоритетните области и до каква степен този процес се базира на солидни процедури за подбор и одобряване;
- дали съфинансираните от ЕС отсечки от инфраструктурата са били изградени съгласно спецификациите и дали след това са били подготвени за експлоатация без излишно забавяне;
- дали съфинансираните от ЕС отсечки от инфраструктурата са били експлоатирани съгласно очакванията, включително в контекста на трансевропейските транспортни оси, върху които са разположени.

Снимка 2 — Товарен влак в Мюнхен, готов да отпътува за Верона през гара Бренерзее



© Европейска сметна палата, февруари 2009 г.

16. За да извърши своя одит, Палатата анализира извадка от 21 отделни отсечки, съфинансирани от ЕС през периода 2000—2006 г. (14 от тях са финансирани основно от финансовия инструмент по TEN-T, а седем – предимно по политиката на сближаване). Тези отсечки са свързани с осем приоритетни проекта, определени в насоките за TEN-T. Извадката обхваща общо 8,683 милиарда евро инвестиции от ЕС, което представлява 77 % от всички съфинансирани от ЕС инвестиции по осемте приоритетни проекта от извадката и 36 % от инвестициите от всички източници за съответните проекти (вж. **приложение IV** за повече информация относно извадката и **каре 3** за дефиниция на термините, използвани в настоящия доклад).
17. Одитната работа на място беше извършена в периода октомври 2008 г. — май 2009 г.¹¹, като одитните доказателства бяха събрани чрез интервюиране на длъжностни лица, проектни ръководители и заинтересовани лица от железопътния сектор в държавите членки, чрез проверка на документи в Комисията, технически въпросници, попълнени от съответните институции в държавите членки и посещения на място в държавите членки. Данните, засягащи функционирането на транспорта, бяха предоставени от националните управители на инфраструктурата.
18. Одитът не извърши оценка на механизмите за финансов или технически надзор, съществуващи в държавите членки.

¹¹ По време на своята работа одитният екип беше подпомаган от независим експерт от железопътния сектор.

КАРЕ 3

ДЕФИНИЦИЯ НА ТЕРМИНИ, ИЗПОЛЗВАНИ В НАСТОЯЩИЯ ДОКЛАД

„Железопътна ос“ е железопътна линия (или съвкупност от железопътни линии), която се простира на голямо разстояние и осигурява връзка между няколко значими търговски и/или промишлени обекта. Трансевропейските железопътни оси преминават през повече от една държава членка.

„Приоритетен проект“ се отнася до обединение от отсечки, всяка от които представлява връзка между конкретни търговски и/или промишлени обекти, които официално са наречени „проекти от общ интерес“ в нормативните документи на ЕС през 2004 г. (Решение № 884/2004/ЕО — вж. **фигура 5**). Въпреки че понякога за тях се употребява терминът „оси“, тези обединения на отсечки по приоритетните проекти не винаги са свързани една с друга.

„Съфинансиран проект“ означава инфраструктура или оборудване, намиращи се на железопътна отсечка, която е част от приоритетните проекти и за която е одобрено предоставянето на безвъзмездна финансова помощ от ЕС.

Например приоритетен проект 1 се отнася до железопътната ос Берлин—Верона/Милано—Болоня—Неапол—Месина—Палермо. За този приоритетен проект Палатата провери съфинансираните проекти, засягащи отсечки при Централна гара Берлин, Нюрнберг—Инголщад, Куфщайн—Инсбрук, тунела „Бренер“, Болоня—Флоренция, Рим—Неапол и Месина Пати.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ ВЪЗ ОСНОВА НА ЯСНИ НУЖДИ В КОНТЕКСТА НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ И ПРОГНОЗНИТЕ ЖЕЛЕЗОПЪТНИ УСЛУГИ

19. Предвид значимостта на приоритетните проекти като механизъм за координиране и концентриране на финансови ресурси на Общността, важно е те да бъдат определени въз основа на анализ на доказани нужди в контекста на съществуващите и прогнозните железопътни услуги.
20. Палатата разгледа дали процедурата за определяне на списъка с приоритетни проекти през 2004 г. е била солидна.

СЪЩЕСТВУВАТ СЛАБОСТИ В ПРОЦЕДУРАТА ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ, ПРОВЕДЕНА ПРЕЗ 2004 Г.

21. Сто предложения за финансиране на конкретни проекти и отсечки бяха представени от настоящи и бъдещи държави членки на Група на високо равнище, сформирана през 2003 г.¹² Тези предложения са оценени най-напред съгласно критериите за предварителен подбор, а след това — по набор от критерии за оценка, определени от Групата. Препоръките на Групата са представени под формата на четири списъка с приоритетни проекти, между които и 14 проекта в процес на изпълнение (главно проектите от Есен), 18 проекта, чието изпълнение е предвидено да започне до 2010 г., четири по-дългосрочни проекта и 15 други значими проекта за териториално сближаване. Тези препоръки послужиха за основа на дискусиите на Европейския съвет при определянето на списъка от 30 приоритетни проекта (19 от които засягат железопътния сектор), включен в насоките за TEN-T през 2004 г. Извършеният от Палатата анализ разкри сериозни слабости в прилагането на критериите за предварителен подбор и критериите за оценка, определени от Групата на високо равнище:
 - предвид липсата на ясно разбиране за това какво представлява основна европейска транспортна ос оценителите заявяват, че са били затруднени да оценят по последователен начин предимствата на местоположението на предложените отсечки;

¹² В състава на Групата влизат по един представител от всяка държава членка, по един наблюдател от всяка страна кандидатка и един наблюдател от европейската инвестиционна банка. Председател на Групата е бившият комисар Карел ван Миерт.

- разликите в обема и липсата на последователност на анализа на икономическата целесъобразност и социално-икономическите ползи на предложените отсечки показват, че оценителите са срещнали трудности при сравняването на положителните страни на предложенията за проекти;
- в предложенията за проекти се съдържа недостатъчна и непоследователна информация за очакваните допълнителни ползи от проектите от европейско значение, особено по отношение на очаквания обем на трансевропейския трафик.

¹³ Група на високо равнище за трансевропейската транспортна мрежа, 23 юни 2003 г., доклад, стр. 49.

ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ НЕ ОБХВАЩАТ ВСИЧКИ ОСНОВНИ ТРАНСЕВРОПЕЙСКИ ЖЕЛЕЗОПЪТНИ ОСИ

22. Въпреки че съществуват значителни прилики между приоритетните проекти и определените от железопътния сектор основни трансевропейски железопътни оси, сами по себе си приоритетните проекти не могат да бъдат разглеждани като изчерпателно описание на тези оси. Посочените по-долу констатации потвърждават това становище:

- На първо място, в началото на своята работа Групата на високо равнище не е анализирила настоящите и прогнозните транспортни потоци по основните оси и е посочила тази слабост в доклада си: **групата не разполагаше с време да определи тези основни оси ... [и] ...приоритетните проекти позволяват да се придобие първоначална представа за вероятното разположение на тези оси**¹³.

КАРЕ 4

ПРИМЕРИ ЗА ERTMS КОРИДОРИ, КОИТО НЕ СЪВПАДАТ С ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ

ERTMS коридор „Б“, който пресича Германия от север на юг, не съвпада с приоритетен проект за линията между Хановър и Мюнхен;

ERTMS коридор „Г“ между Барселона и Валенсия само частично съвпада с един от приоритетните проекти;

ERTMS коридор „Е“, който пресича Германия и Пошла от изток на запад, не съвпада с нито един от приоритетните проекти. Полските власти са насочили вниманието си най-вече върху тази ос от изток на запад, като до момента са инвестирани в нея 528 милиона евро, докато в приоритетен проект 23, отнасящ до оста север-юг, са инвестирани 449 милиона евро.

- На второ място, при последвалата инициатива за определяне на трансевропейските железопътни коридори, по които въвеждането на ERTMS би следвало да бъде приоритет (ръководена от Карел Винк, определеният от Комисията координатор (вж. точка 26), железопътният сектор постига широк консенсус и през 2008 г. бяха определени шест такива коридора¹⁴. Видно е, че не всички от тези шест определени от железопътния сектор коридори съвпадат изцяло с определените в приоритетните проекти трасета (вж. **каре 4**).
- На трето място, връзките с някои важни морски пристанища не са включени в приоритетните проекти, като например пристанищата Марсилия, Росток, Бремерхаузен и Хавър. Други важни пристанища като Джоя Тауро са разположени близо до отсечка от приоритетен проект, но връзките към тази отсечка не са предвидени в приоритетните проекти.
- На последно място, приоритетните проекти не винаги съвпадат с трансевропейските оси, дефинирани от сдружения в железопътния сектор.

23. Като се имат предвид тези слабости, подобренията в определянето на приоритетните проекти биха могли да засилят допълнително координирането и концентрирането на финансовите ресурси на ЕС.

24. В своя доклад от 2003 г. Групата на високо равнище призова Комисията да подобри анализа на трансевропейските транспортни потоци, така че той да може да служи за основа на бъдещи преразглеждания на списъка с приоритетните проекти¹⁵. През 2009 г. Комисията започна дискусия относно бъдещето на трансевропейската транспортна политика, признавайки нуждата от доизясняване на понятията, характеризиращи трансевропейската железопътна мрежа, и заяви, че са необходими по-ясни идеи за определяне на инвестиционните приоритети¹⁶. Комисията също така изрази мнението, че развитието на трансевропейския железопътен товарен превоз би се облагодетелствало от създаването на специално предназначени за него коридори, въз основа на бизнес анализ¹⁷.

¹⁴ Меморандум за разбирателство между Европейската комисия и европейските железопътни сдружения (CER—UIC—UNIFE—EIM—GSM-R Industry Group—ERFA) относно укрепване на сътрудничеството за ускоряване въвеждането на ERTMS, юли 2008 г.

¹⁵ Група на високо равнище за трансевропейската транспортна мрежа — доклад, раздел 6.4.3, точка 11, 27 юни 2003 г., Брюксел.

¹⁶ COM(2009) 279 окончателен, съобщение на Комисията — Устойчиво бъдеще за транспорта: интегрирана, основана на технологии и лесна за ползване система, Брюксел 17.6.2009 г.

¹⁷ COM(2008) 852 окончателен, Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейска железопътна мрежа за конкурентоспособен железопътен товарен превоз, Брюксел, 11.12.2008 г.

НАСОЧВАНЕ, ПОДБОР И ОДОБРЯВАНЕ НА ФИНАНСОВАТА ПОДКРЕПА ОТ ЕС

25. Насочването на инвестициите от ЕС е от голямо значение, тъй като:

- финансовите нужди на приоритетните проекти са значителни, а финансирането от всички източници е ограничено;
- приоритетните проекти имат трансевропейско измерение, което може да надхвърля националните интереси.

26. Законодателството на ЕС посочва като ключови приоритети на трансевропейската мрежа¹⁸ премахването на участъците с недостатъчен капацитет и изграждането на липсващите връзки (особено в трансграничните отсечки). В специален доклад, публикуван през 2005 г., Палатата посочва, че **финансовата подкрепа за TEN-T се отпуска прекалено фрагментарно и не е достатъчно концентрирана върху трансграничните проекти (или отсечки от тях). По този начин TEN-T не може да постигне напълно предвидените ползи на европейско ниво**¹⁹. След формулирането на тези констатации бяха въведени значителни промени:

- изменение на регламента за TEN-T, чрез което се въведе, *inter alia*, възможност за безвъзмездна финансова помощ за трансгранични отсечки в размер до 30 % от допустимите разходи;
- през юли 2005 г. Комисията назначи шестима координатори²⁰ **с оглед подпомагане на координацията при изпълнението на някои проекти, по-специално трансграничните проекти или части от тях**²¹ (вж. **приложение V**).

27. В настоящия доклад Палатата взе предвид тези факти и разгледа по-специално:

- концентрирането на съфинансирането по TEN-T в трансграничните отсечки и напредъка досега в тази област, отбелязан от приоритетните проекти в извадката;
- ролята на назначените от Комисията координатори;

¹⁸ Вж. Решение № 884/2004/ЕО и Регламент (ЕО) № 680/2007. Освен това в отговор на съобщението от Комисията „Да реформиране бюджета, да променим Европа“ Палатата подчертава, че разходите с трансгранично въздействие или от общ интерес са по-значим кандидат за помощ от ЕС, отколкото разходите с ограничено географско отражение.

¹⁹ Специален доклад № 6/2005 относно трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T), придружен от отговорите на Комисията.

²⁰ Впоследствие Комисията актуализира този списък през 2007, 2009 и 2010 г.

²¹ Член 17а от Решение № 1692/96/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 228, 9.9.1996 г., стр. 1).

- качеството на наличния анализ, който следва да подпомогне усилията за справяне с участъците с недостатъчен капацитет по трансевропейските оси;
- надеждността на процедурите за одобряване по Кохезионния фонд (и големите проекти по ЕФРР) за откриване на слабости в определянето и изготвянето на проектите, както и до каква степен промените в процедурите за подбор по TEN-T са успели да преодолеят слабостите, установени от Палатата в предишния ѝ специален доклад.

КОНЦЕНТРАЦИЯТА НА СЪФИНАНСИРАНЕ ПО TEN-T В ТРАНСГРАНИЧНИТЕ УЧАСТЪЦИ СЕ Е ПОДОБРИЛА СЛЕД 2006 Г., НО МНОГО ЦЕЛИ ВСЕ ОЩЕ ТРЯБВА ДА БЪДАТ ПОСТИГНАТИ

28. Степента на концентрация на средства по TEN-T в трансграничните участъци се е увеличила значително през програмния период 2007—2013 г. в сравнение с периода 2000—2006 г. Инвестициите в трансграничните участъци представляват 37 % от инвестициите по TEN-T през 2000—2006 г., докато за периода 2007—2013 г. се очаква те да достигнат 71 %. Въпреки че няма преки доказателства за влиянието им върху това подобрене, увеличаването на размера на съфинансиране по TEN-T от 10 % на 30 % и дейността на координаторите, които насърчават държавите членки да предлагат за финансиране трансгранични райони, са фактори от значение за този период.
29. В съответствие с предишните констатации на Палатата и съгласно предложенията за финансиране на проекти, подадени от държавите членки, 14 от проверените от настоящия одит отсечки, съфинансирани по TEN-T и одобрени преди 2006 г., биха стартирали във всички случаи, макар и с изменения и/или с допълнителен риск. За разлика от тях обаче, в предложението за един значим проект, одобрен през периода 2007—2013 г. (тунела в основата на масива Бренер), се заявява, че проектът не би стартирал без съфинансиране от ЕС.
30. Кохезионният фонд и ЕФРР също могат да финансират развитието на железопътната инфраструктура в държавите членки, които отговарят на условията (7 отсечки от 21, проверени в рамките на одита, са получили финансиране от тези източници). В Испания например всички средства от Кохезионния фонд за железопътна инфраструктура за периода 2000—2006 г. са отпуснати за приоритетните проекти. Не съществува обаче официално изискване за приоритизиране на инвестициите от Кохезионния фонд в трансграничните участъци.

31. Напредъкът в развитието на инфраструктурата в трансграничните участъци се сблъсква с политически, както и технически предизвикателства. Тези предизвикателства често налагат провеждането на дълги преговори между съседните държави членки на базата на междуправителствени конференции, след които се подписват двустранни споразумения, обикновено под формата на официални договори. Цялостният преглед на етапите на развитие на 13 трансгранични участъка от приоритетните проекти в извадката разкри, че са необходими още много усилия, както и значителна по-нататъшна работа, докато бъдат завършени тези отсечки (вж. **таблица 3**).

ТАБЛИЦА 3

ЕТАПИ НА РАЗВИТИЕ НА ИНФРАСТРУКТУРАТА В ТРАНСГРАНИЧНИТЕ РАЙОНИ ПО ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ ОТ ИЗВАДКАТА

		Местонахождение	Изпълнен	В процес на изграждане	Проучване / подготвителна фаза	Предстои планиране
Приоритетен проект № 1	Германия—Австрия	Мюнхен—Куфцайн			✓	
	Австрия—Италия	Тунел „Бренер“			✓	
Приоритетен проект № 2	Германия—Белгия	Аахен—Дюрен—Кьолн		✓		
	Нидерландия—Белгия	Ротердам—Антверпен	✓			
Приоритетен проект № 3	Франция—Испания (Атлантически океан)	Дакс—Витория				✓
	Франция—Испания (Средиземно море)	Перпинян—Фигерас	✓			
Приоритетен проект № 6	Франция—Италия	Лион—Торино			✓	
Приоритетен проект № 17	Франция—Германия	Мост Кел		✓		
	Германия—Австрия	Мюлдорф—Фрайласинг				✓
	Австрия—Словакия	Виена—Братислава			✓	
Приоритетен проект № 23	Полша—Словакия	Биелско Бяла—Звардон			✓	
Приоритетен проект № 24	Нидерландия—Германия	Зевенар—Емерих		✓		
	Германия—Франция	Мюлуз			✓	

КООРДИНАТОРИТЕ ИМАТ ПОЛОЖИТЕЛНА РОЛЯ ЗА КОНЦЕНТРИРАНЕТО НА ИНВЕСТИЦИИ И РАЗВИТИЕТО НА ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ

32. Координаторите имат положителна роля при насочването на инвестициите на ЕС, по-специално като:

- улесняват контактите между заинтересованите страни с оглед придвижване на дейностите по проблематичните отсечки на приоритетните проекти, особено в случаите, когато е необходимо да се достигне до ясно и единно виждане по отношение на целевия железопътен пазар и спецификациите на нужните подобрения на инфраструктурата²² (например, споразумение между френските и испанските власти относно средиземноморската част на приоритетен проект № 3²³, и работната група за коридора Бренер (вж. **каре 5**);
- разясняват на държавите членки важноста да бъдат предложени за съфинансиране от ЕС конкретни отсечки (например коридора Бренер по приоритетен проект № 1, участъците с недостатъчен капацитет и трансграничните отсечки при Щутгарт и между Мюнхен и Фрайласинг по приоритетен проект № 17), като в същото време изтъкват, че други отсечки не биха били приети положително, например тези, които включват гарова инфраструктура, нямаща пряка връзка с експлоатацията на влакове;
- насърчават сътрудничеството между железопътните органи в държавите членки за подобряване на функционирането на транспорта и облекчаване на оперативните и другите проблеми по съществуващите коридори (като например Международното обединение за подобряване качеството на железопътния транспорт (вж. **каре 14**), техническата група, създадена по приоритетен проект № 6 и коридорите ERTMS).

²² Позиция на европейските транспортни координатори: Карел ван Миерт (Karel Van Miert), Етиен Давиньон (Etienne Davignon), Карло Секи (Carlo Secchi), Лауренс Ян Бринкхорст (Laurens Jan Brinkhorst), Петер Балаж (Péter Balázs), Карла Пейс (Karla Peijs), Луиш Валенте де Оливейра (Luis Valente De Oliveira), Павел Теличка (Pavel Telička), Карел Винк (Karel Vinck) относно бъдещето на политиката за Ten-T, Брюксел, 6 октомври 2009 г.

²³ Годишен доклад на европейския координатор, Етиен Давиньон (Etienne Davignon), приоритетен проект № 3, „Югозападна европейска високоскоростна железопътна връзка“, Брюксел, август 2009 г.

КАРЕ 5

РАБОТНА ГРУПА ЗА КОРИДОР БРЕНЕР

Като подпомага взаимодействието между италианските, австрийските и германските заинтересовани страни тогавашният координатор Карел ван Миерт допринесе за създаването на работната група за коридора Бренер, която, надграждайки върху установено по-рано сътрудничество, е ключовият форум за постигане на съгласие относно целите и проектните спецификации на предложените инфраструктурни подобрения (включително тунела „Бренер“).

ИДЕНТИФИЦИРАНЕТО НА УЧАСТЪЦИТЕ С НЕДОСТАТЪЧЕН КАПАЦИТЕТ МОЖЕ ДА БЪДЕ ПОДОБРЕНО

- 33.** Точният и надежден анализ е важно условие за идентифициране на участъците с недостатъчен капацитет по приоритетните проекти и поради това е ключово съображение при определяне на приоритетите за инвестиции от ЕС. Въпреки това липсва достатъчен емпиричен анализ на тези участъци по основните трансевропейски оси и за тяхното идентифициране Комисията разчита най-вече на анализите на държавите членки, допълнени в последните години с информация, събрана от координаторите.

БЯХА ОТКРИТИ СЛАБОСТИ В ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ПОДБОР И ОДОБРЯВАНЕ НА ПРОЕКТИ В КОМИСИЯТА

По Кохезионния фонд са одобрени проекти, които не са задълбочено разработени

- 34.** Палатата провери до каква степен процедурите за одобряване на проекти за железопътна инфраструктура, кандидатстващи за съфинансиране по Кохезионния фонд и като големи проекти по ЕФРР, са достатъчно ясни и солидни, за да могат да откриват слабости в дефинирането и подготовката на проектите.

- 35.** При проектите за железопътна инфраструктура, съфинансирани от Кохезионния фонд, Палатата установи, че оценката на техническите аспекти на предложените проекти е недостатъчна. В разгледаните случаи единственият преглед на предложенията за проекти, подадени по Кохезионния фонд, е извършен чрез вътрешната за Комисията т. нар. „междуведомствена консултация“, при която предложенията се изпращат от ГД „Регионална политика“ на други служби на Комисията за получаване на становище. Документната проверка в Комисията обаче разкри, че липсват доказателства за детайлна техническа оценка в подкрепа на тези становища. Тъй като в хода на процеса не е потърсено мнението на външни експерти в железопътния сектор, разчитането единствено на подобни вътрешни консултации не е достатъчен механизъм за техническа проверка. Освен това не е обърнато достатъчно внимание на необходимостта Комисията да се увери, че одобрените проекти са разработени задълбочено. В случая с проекта Мадрид-Леванте ГД „Регионална политика“ е поискала становището на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) относно предложението за проект. Въпреки изразените от ЕИБ конкретни опасения обаче, засягащи степента на необходимата спецификация на проекта, той е одобрен за финансиране по Кохезионния фонд. Впоследствие разходите по проекта са нараснали с 89 % в сравнение с размера на средствата, посочен в проектното предложение (вж. **каре 8**). Палатата отбелязва, че процедурата за одобрение на големи проекти е претърпяла промени след 2007 г.

**ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ПОДБОР НА ПРОЕКТИ ПО TEN-T СА
АКТУАЛИЗИРАНИ, НО Е НЕОБХОДИМО ПО-НАТАТЪШНО ПОДОБРЕНИЕ**

- 36.** Палатата разглежда промените в процедурите за подбор на проекти за железопътна инфраструктура, кандидатстващи за финансиране по TEN-T, и по-специално доколко са били предприети действия по отношение на слабостите, отбелязани от Палатата в предишния ѝ специален доклад.

37. След изказаните в миналото препоръки от Палатата²⁴ са въведени промени в процедурите за подбор на проекти по TEN-T, по-специално:

- актуализиране на процедурите за оценка на предложенията, най-вече включване на външни експерти в процеса;
- принос на координаторите, които предоставят обща информация за ситуацията на място при приоритетните проекти;
- делегиране на редица задачи на наскоро създадената изпълнителна агенция за трансевропейска транспортна мрежа²⁵.

38. Въпреки казаното по-горе обаче са необходими по-нататъшни подобрения в използването на анализа на разходите и ползите. Важно е анализът разходи/ползи, заедно с анализа на околната среда и социално-икономическия анализ, да позволява сравняване на предимствата на проектите по време на процедурата на подбор. Прегледът на документи от подбора на проекти показва, че за анализа разходи/ползи на предложените проекти е предоставяна само обобщена информация, както и че тази обобщена информация не е последователна по отношение на обхванатите променливи, нивото на задълбоченост или допусканията, върху които се основава анализът. Допусканията по отношение на вероятните бъдещи транспортни потоци са от изключителна важност за подобни анализи. Въпреки че са предприети някои действия, за да се осигури съгласуваността на допусканията за транспортните потоци (например за тунелите в Алпите), това са били изолирани случаи. Все още предстои да бъде разработен съгласуван модел на транспортните потоци по европейските железопътни линии, който да може да се използва както за нуждите на политиката в тази област като цяло, така и за конкретните процедури за подбор на проекти.

²⁴ Специален доклад № 6/2005, точки 35, 43 и 52—58.

²⁵ Решение на Комисията 2007/60/ЕО от 26 октомври 2006 г. за създаване на Изпълнителна агенция за трансевропейска транспортна мрежа съгласно Регламент (ЕО) № 58/2003 на Съвета (ОВ L 32, 6.2.2007 г., стр. 88).

ИЗГРАЖДАНЕ НА СЪФИНАНСИРАНА ОТ ЕС ИНФРАСТРУКТУРА В СЪОТВЕТСТВИЕ СЪС СПЕЦИФИКАЦИИТЕ И ВЪВЕЖДАНЕ В ЕКСПЛОАТАЦИЯ

39. За всяка от съфинансираните отсечки, избрана в извадката за одит, Палатата разгледа изпълнението на проекта и най-вече до каква степен инфраструктурата в различните отсечки е била изградена в съответствие със спецификациите и дали е била предоставена за експлоатация без излишно закъснение. Разгледана беше и ситуацията с нарастването на проектните разходи.
40. В *приложение VI* е показан етапът на експлоатация на 21 съфинансирани от ЕС отсечки, разгледани по време на одита.

ПЛАНИРАНАТА ИНФРАСТРУКТУРА Е ИЗГРАДЕНА СЪГЛАСНО СПЕЦИФИКАЦИИТЕ

41. При 14-те отсечки от извадката, за които работата е приключена, техническата инфраструктура е била предадена в съответствие със спецификациите. Извършени са основателни изменения на техническите спецификации поради разкрити в хода на работата обстоятелства. В един от случаите определени технически условия не са били изцяло предвидени в спецификациите за разработка на проекта (вж. *каре 6*).

КАРЕ 6

ПРОЕКТНИТЕ СПЕЦИФИКАЦИИ НЕ ОТРАЗЯВАТ ИЗЦЯЛО ТЕХНИЧЕСКИТЕ УСЛОВИЯ

Въпреки че линията [Нюрнберг—Инголщад](#) е изградена съгласно спецификациите за смесена употреба, по време на изпитването за безопасност става ясно, че поради проблеми с въздушното налягане влаковете не могат да се разминават в тунела. В момента линията се използва единствено от високоскоростни пътнически влакове.

42. Петте отсечки, които бяха в процес на изграждане по време на одита, също се изграждат съгласно спецификациите. При двата дългосрочни проекта за алпийски тунелни отсечки (Мон-Сени, Бренер (вж. **снимка 5**, стр. 37) естеството и величината на корекциите на техническите спецификации, които се извършват на етапа на планиране и проучване, отговарят на очакванията предвид особената сложност на тези отсечки. Тези корекции се въвеждат, например, за да отразят екологични съображения или други обстоятелства.
43. Палатата отбелязва опита от финансирането от Комисията проект за подпомагане на мрежа за разпространение на знания относно управлението и организацията на големи инфраструктурни проекти в Европа²⁶. Проектните резултати са много полезни по отношение на задълбочаването на контактите между ръководителите на проекти и обмена на практически знания и този опит може да се използва при бъдещи инициативи.

²⁶ Проектът „Netlipse“, финансиран по Шестата рамкова програма за изследвания и технологично развитие (www.netlipse.eu).

КАРЕ 7

МЕЖДУНАРОДНА ОТСЕЧКА ПЕРПИНЯН—ФИГЕРАС

Международната отсечка между Перпинян—Фигерас (с дължина 44 км., включваща и тунела Пертюс с дължина 8 км.) позволява влаковете, оборудвани за работа с междурелсие по стандарта на UIC (Международен съюз на железниците), да пътуват между Франция и Испания, без да спират и подобрява движението на товарните и пътническите потоци. Това е единственият пример за публично-частно партньорство в одитната извадка, като изпълнителят е завършил изграждането на инфраструктурата в края на 2009 г. В резултат на задълбочена и подробна подготовка, проектът е завършен като цяло в рамките на поставените срокове и определения бюджет. Въпреки това, макар линията да е свързана с железопътната мрежа в Перпинян, все още не съществува свързваща линия от испанска страна при Фигерас. Строителните дейности между Барселона и Фигерас за изграждане на тази връзка със стандартно UIC междурелсие продължават, но няма да бъдат завършени преди 2012 г. Следователно, няма перспектива новата международна отсечка да бъде напълно готова за експлоатация най-малко две години след изграждането ѝ. Временно решение на проблема е изграждането на трета железопътна линия между Жирона и Фигерас, която да се ползва едновременно от влаковете по UIC и по испански стандарт. Тя може да бъде завършена до края на 2010 г., но в най-добрия случай ще позволи само частично използване на новата линия.

Снимка 3 – Новите линии по международната отсечка Перпинян—Фигерас все още не се използват



© Европейска сметна палата, март 2009 г.

ПОНЯКОГА ВЪВЕЖДАНЕТО НА ИНФРАСТРУКТУРАТА В ЕКСПЛОАТАЦИЯ СТРАДА ОТ ЗАКЪСНЕНИЯ

- 44.** Към момента на одита всички освен две от 14-те завършени отсечки са били предоставени за експлоатация. Въпреки това за една от трансграничните отсечки (международната отсечка Перпинян—Фигерас между Франция и Испания (вж. **каре 7** и **снимка 3**) възникналото закъснение при свързването със съседните отсечки означава, че макар инфраструктурата да е завършена, тя не е готова за експлоатация.

ЗА ВСИЧКИ ОТСЕЧКИ СЕ НАБЛЮДАВА УВЕЛИЧЕНИЕ НА РАЗХОДИТЕ НАД ПЛАНИРАНИЯ РАЗМЕР, КОЕТО СЕ ДЪЛЖИ НАЙ-ВЕЧЕ НА НЕПРЕДВИДЕНИ ОБСТОЯТЕЛСТВА

- 45.** При всички разгледани случаи беше отбелязано нарастване на разходите (вж. **каре 8**). Почти винаги това се дължи на причини, свързани с непредвидени фактори, които са били разкрити по време на строителните дейности, като например неочаквано трудни за преодоляване географски условия, изисквания за опазване на околната среда, изисквания за безопасност и оферти на изпълнителните с по-висока от очакваното цена²⁷.

²⁷ Изследванията показват, че големите проекти са предприятия с изключителна сложност и в исторически план нарастването на разходите далеч над първоначалния бюджет е често явление; посочва се, че преразходите от 50 % до 100 % са често срещани, а преразходи над 100 % не са необичайни. Flyvbjerg B, Bruzelius N and Rothengatter W, „Megaprojects and risk: An anatomy of ambition“, Cambridge University Press, 2003, стр. 44. Вж. също Hugo Priemus, Bent Flyvbjerg, Bert Van Wee: Decision-making on Mega-projects: Cost-benefit Analysis, Planning and Innovation, Edward Elgar Publishing Ltd, 2008, ISBN 1845427378.

КАРЕ 8

ПЕРАЗОХОД НА ПРОЕКТНИЯ БЮДЖЕТ ЗА ОТСЕЧКИТЕ, РАЗГЛЕДАНИ В РАМКИТЕ НА ОДИТА

Информация за разходите беше налична за 19 от 21 одитирани отсечки. За 11 от тях разходите са се увеличили с до 49 % над първоначално предвидения размер, за шест отсечки преразходът е в размер между 50 % и 100 %, а за две отсечки разходите са нараснали с над 100 %. Като цяло това увеличение на разходите е сравнимо със ситуацията, наблюдавана при други изследвания на големи инфраструктурни проекти. Една от проверените отсечки, **Варшава—Гдиня** (финансирана в рамките на политиката за сближаване), е отбелязала най-значителния преразход, като увеличението на разходите е в размер на 166 %: от разчета в размер на 475 милиона евро в проектното предложение през 2004 г. до 1,265 милиарда евро според последните разчети през ноември 2009 г.

- 46.** За проектите, преминали през задълбочена и детайлна подготовка, вероятността за преразход е по-малка — като пример може да се посочи отсечката Перпинян—Фигерас, която като цяло е завършена навреме и в рамките на бюджета (вж. **каре 7**). Проектите, чиято подготовка е била по-малко задълбочена, са били изложени на по-висок риск от значително нарастване на разходите. Отсечката Мадрид—Леванте например, за която ЕИБ също е изказала опасения, до момента е понесла преразход от 89 % (вж. точка 35).
- 47.** Нарастването на разходите няма пряко отражение върху бюджета на ЕС, тъй като инвестициите от страна на ЕС са ограничени до размера на предварително отпуснатите средства. Въпреки това, тези преразходи трябва да бъдат разглеждани предвид мащабните нужди от инвестиции на приоритетните проекти и предвид факта, че привличането на инвестиции от частния сектор има все по-голямо значение. Рискът от увеличаване на разходите по проектите може да изостри опасенията относно ниската възвръщаемост и да се превърне в демотивиращ фактор за инвеститорите от частния сектор.
- 48.** За да отразят сложността на проектите и риска от увеличаване на разходите, някои проекти (например тунелът „Бренер“) са отделили резерв за непредвидени разходи с оглед смекчаване на последствията върху общия бюджет от евентуален преразход.

ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ТРАНСПОРТНАТА МРЕЖА В ОТСЕЧКИТЕ, ПОЛЗВАЩИ ИНВЕСТИЦИИ ОТ ЕС В КОНТЕКСТА НА ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ

- 49.** Високоскоростните пътнически услуги като цяло имат за цел да обслужват пазара между големи градски зони, където могат да се конкурират с автомобилния и въздушния транспорт на къси разстояния. В този контекст е от първостепенна важност да се предлага надеждно, удобно, и най-вече бързо пътуване между две точки. За товарния превоз логическата обосновка е очевидна — колкото по-дълго е разстоянието, толкова по-голяма е вероятността железопътният транспорт да конкурира другите видове транспорт, особено автомобилния. Пътуването по няколко национални мрежи е необходимо за по-дългите трансевропейски маршрути.

50. Степента на експлоатация на железопътната инфраструктура (след като тя вече е изградена и оперативна) зависи от това дали железопътните услуги функционират според предвиденото. Палатата провери:

- дали функционирането на транспортната мрежа отговаря на предвижданията, както в отсечките, предназначени за високоскоростни пътнически влакове, така и в конвенционалните отсечки за товарен или смесен транспорт;
- до каква степен ограниченията на системата затрудняват функционирането на осите, върху които са разположени съфинансираните от ЕС отсечки, и какъв напредък е отбелязан за тяхното намаляване.

51. В **приложение VI** е показан етапът на експлоатация на съфинансираните от ЕС отсечки, разгледани по време на одита.

Снимка 4 — Високоскоростен пътнически влак (AVE) на гара Чамартин преди потегляне по линията Мадрид—Сеговия—Валядолид, преминаваща през 28-километровия тунел Гуадарама



© Европейска сметна палата, март 2009 г.

ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ОТСЕЧКИТЕ, ПРЕДНАЗНАЧЕНИ ЗА ВИСОКОСКОРОСТНИ ПЪТНИЧЕСКИ УСЛУГИ, СЪОТВЕТСТВА НА ПРЕДВИДЕНОТО

52. Осем от 21 отсечки, проверени в рамките на одита, са част от изграждането на нови високоскоростни линии за пътнически превози. От тях към момента на извършване на одита седем бяха в експлоатация (**снимка 4**). По шест от тези линии железопътните услуги функционират съгласно очакванията, а проблемите с по-късното стартиране на пълния набор железопътни услуги по седмата линия наскоро бяха разрешени (HSL Zuid). Проектните ръководители предвиждаха, че проектите ще имат значително въздействие върху целевия пазар, и наличните данни показват, че реалните резултати отговарят на тези предвиждания (вж. **каре 9**). Фактът, че тази инфраструктура е предназначена за ясно определени и еднородни услуги означава, че макар нейната експлоатация да е с висока техническа сложност, тя не е допълнително усложнена от необходимостта да осигурява смесена употреба.

КАРЕ 9

ВИСОКОСКОРОСТНИТЕ ПЪТНИЧЕСКИ УСЛУГИ ПОСТИГАТ ЦЕЛИТЕ СИ

Високоскоростната отсечка **Мадрид—Барселона** е довела до намаляване времетраенето на пътуването между двата града от 6,35 часа (през 1998 г.) до 2,30 часа, печелейки пазарен дял от въздушния транспорт. Броят на пътниците се е увеличил от 2,62 милиона (2007 г.) на 5,8 милиона (2008 г.).

В отсечката **Централна гара Берлин** е постигнато съкращаване на времетраенето с 25 минути при смяна на влака между осите север—юг и изток—запад, като наред с това са създадени нови възможности за пътуване.

Отсечката **LGV Изток (етап 1)** позволява скорост до 320 км/ч и така съкращава времетраенето на пътуването от Париж до Страсбург от 3,50 часа на 2,20 часа, а от Париж до Люксембург — от 3,35 часа на 2,05 часа. Това е довело до намаляване на въздушния трафик между Париж и летищата, които се намират в близост до градовете, ползващи вече високоскоростната железопътна връзка.

Високоскоростните линии за пътнически превози **Франкфурт на Майн—Кьолн** и **Нюрнберг—Инголщад** не само са подобрили директния транспорт на пътници, но и са довели до освобождаване на капацитет по установените линии за товарен превоз или за смесена употреба.

**В ОТСЕЧКИТЕ, ПОДДЪРЖАЩИ КОНВЕНЦИОНАЛЕН
ТОВАРЕН ИЛИ СМЕСЕН ТРАНСПОРТ,
ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ТРАНСПОРТНАТА МРЕЖА
ВСЕ ОЩЕ НЕ ОТГОВАРЯ НА ОЧАКВАНИЯТА**

- 53.** От разгледаните при одита отсечки 13 са свързани с инфраструктура, предназначена за товарни превози или смесена употреба. От тях само пет са пуснати в експлоатация. Общата цел на тези отсечки е облекчаване на участъците с недостатъчен капацитет, увеличаване на капацитета и съкращаване на времетраенето на пътуването (вж. също **каре 10** относно Алпийските тунели).
- 54.** За пет отсечки, които вече са в експлоатация, постигането на целевите показатели за функциониране им е създавало проблеми до такава степен, че нито една от тях все още не се използва според предвиденото. Основните фактори, влияещи върху постигането на тези цели, засягат, от една страна, търсенето на услуги, които биха могли да експлоатират инфраструктурата, и от друга страна, оперативната съвместимост и другите ограничения в железопътната система, налагащи прекъсвания в трансевропейските железопътни услуги. Това потвърждава заключението, че общият напредък в трансевропейския железопътен транспорт зависи от това дали ще се постигне съчетаване на ефекта от законодателните мерки по отношение на пазарите и оперативната съвместимост и мерките на политиката за съфинансиране. Това виждане се поддържа и от координаторите²⁸.

²⁸ Позиция на европейските транспортни координатори: Карел ван Миерт (Karel Van Miert), Етиен Давиньон (Etienne Davignon), Карло Секи (Carlo Secchi), Лауренс Ян Бринкхорст (Laurens Jan Brinkhorst), Петер Балаж (Péter Balázs), Карла Пейс (Karla Peijs), Луиш Валенте де Оливейра (Luís Valente De Oliveira), Павел Теличка (Pavel Telička), Карел Винк (Karel Vinck) относно бъдещето на политиката за Ten-T, Брюксел, 6 октомври 2009 г.

СПЕЦИАЛНИ ОТСЕЧКИ: АЛПИЙСКИТЕ ТУНЕЛИ ПРИ БРЕНЕР И МОН—СЕНИ

Специалните отсечки особено мащабни отсечки, изграждащи тунели между Австрия и Италия (**Бренер**) и Франция и Италия (**Мон—Сени**) с цел подпомагане на по-ефективния транспорт на пътници и товари, като се избегне необходимостта да се пресичат Алпите по вече съществуващите пътища, което е нежелателно от транспортна и екологична гледна точка. Въпреки че предвиждат смесена употреба, основният фокус на тунелите е върху товарния транспорт. Проектните ръководители очакват да предизвикат трансформиращо пазара въздействие върху целевите маршрути, като улеснят превозването на значително по-високи товарни обеми, отколкото е възможно в момента, както и да спечелят голям общ пазарен дял спрямо останалите видове транспорт. Проектите са дългосрочни и ще обхванат 10—15 години, като към момента са в етап на планиране и проучване.

Снимка 5 — Вход към подготвителния тунел за изграждане на тунела в основата на масива Бренер при Фортеца



© Европейска сметна палата, февруари 2009 г.

ОГРАНИЧЕНИЯТА НА СИСТЕМАТА ИМАТ ОТРИЦАТЕЛЕН ЕФЕКТ, КОЙТО МОЖЕ ДА БЪДЕ СЪИЗМЕРИМ С ПОДОБРЕНИЯТА ВЪВ ФУНКЦИОНИРАНЕТО, ПОСТИГНАТИ ЧРЕЗ ГОЛЕМИ ИНФРАСТРУКТУРНИ ИНВЕСТИЦИИ

- 55.** Степента на използване на железопътната инфраструктура зависи от множество фактори, в т.ч. общите икономически условия²⁹, развитието на инфраструктурата в пристанищата, тунелите и т.н. (вж. **каре 11**), както и от инвестициите в други области на железопътната система (вж. **каре 12**).
- 56.** Ограниченията на системата също имат голямо значение. При трансевропейските високоскоростни пътнически превози, например между Париж, Брюксел и Лондон, се вземат специални мерки, за да се избегне спирането на влаковете на границите. Например оборудването на локомотивите е оперативно съвместимо с повече от един вид тяга и системи за контрол (сигнализация) на влаковете, съществува споразумение относно оперативните правила, по които се управляват тези специфични линии и т.н. Въпреки своята сложност този механизъм е възможен, защото линията е предназначена само за един вид услуга и съществува ясна воля от страна на основните заинтересовани лица да се справят с потенциалните проблеми.

²⁹ Доклад на Комисията до Съвета и до Европейския парламент, Втори доклад относно наблюдението на развитието на железопътния пазар, COM(2009) 676 окончателен, Брюксел, 18.12.2009 г.

Снимка 6 — Складирани вагонни оси към съоръжението за промяна на междурелсието при Сербер, на границата между Франция и Испания



© Европейска сметна палата, март 2009 г.

КАРЕ 11

ОТСЕЧКИ ОТ ИНФРАСТРУКТУРАТА, ЧИЯТО ЕКСПЛОАТАЦИЯ МОЖЕ ДА СЕ ОСЪЩЕСТВИ ЕДИНСТВЕНО ПРИ РЕАЛИЗИРАНЕТО И НА ДРУГИ МЕРКИ

Отсечката **Бетуверауте** се простира от изток на запад между пристанището на Ротердам и границата между Нидерландия и Германия и е предназначена единствено за товарни превози. Въпреки че инфраструктурата е била напълно готова за експлоатация през юни 2007 г. с реалистичен максимален капацитет от средно 380 влака на ден, към момента я използват 20 влака дневно, като се очаква техният брой да се увеличи до 150 влака дневно до 2013 г. Ограничаващият фактор в случая е постепенното въвеждане на локомотиви, съвместими със системата за сигнализация от второ ниво на ERTMS. Очаква се трафикът да се увеличи до 380 влака дневно след изпълнението на планираните дейности на пристанището Maasvlakte 2.

Експлоатацията на съфинансираната от ЕС отсечка **Куфщайн—Инсбрук** на коридора Бренер между Мюнхен и Верона, която в момента все още се изгражда, ще бъде ограничена от обема на транспортния поток, който може да премине през планинския проход при гара Бренерзее. Ситуацията може да се подобри значително едва през 2022 г., когато строящите се железопътните линии през **тунела „Бренер“** ще започнат да функционират.

Експлоатацията на международната отсечка **Перпинян—Фигерас** зависи отчасти от потоците на товарния транспорт между Испания и Франция. Значително влияние ще има също развитието на инфраструктурата в пристанищата (например Барселона).

КАРЕ 12

РАЗРАБОТЕНА Е ИНФРАСТРУКТУРА, ОСИГУРЯВАЩА УСЛУГИ, ЗА КОИТО НЕ СЕ ОЧАКВА СПЕЦИФИЧНО ТЪРСЕНЕ В КРАТКОСРОЧЕН ИЛИ СРЕДНОСРОЧЕН ПЛАН

Изградените високоскоростни отсечки с висок капацитет **Рим—Неапол** и **Болоня—Флоренция** са предназначени едновременно за пътнически и товарни влакове. За да бъде възможно движението на товарни влакове заедно с пътническите са били необходими значителни инвестиции по отношение на връзките с конвенционалната линия. Необходимо е било и изграждането на тунели, мостове и виадукти (с оглед намаляване на наклоните) и увеличаване на капацитета на осово натоварване. По тези линии все още не се движат товарни влакове и въпреки че се очаква това да стане в даден момент в бъдеще, влаковите оператори все още нямат конкретни планове за това.

В отсечките **Рим—Неапол**, **Болоня—Флоренция** и **Пиотело—Тревизио** наличните товарни локомотиви не могат да пътуват със задължителната минимална скорост от 120 км/ч.

Линията **Рача—Търнава—Пиещани** поддържа движение на влакове със скорост до 160 км/ч, но в момента в Словакия няма влакове, които могат да се движат с такава скорост.

57. Ситуацията при конвенционалните линии за смесено използване от пътнически и от товарни влакове обаче е по-проблематична. Преминаването някои национални железопътни системи продължава да е толкова сложно, че много трансевропейски железопътни услуги се прекъсват поради необходимостта да спират в граничните участъци. Палатата констатира различни усложнения, включително различия в междурелсието, тягата, системите за контрол (сигнализация) на влаковете, дължината на влаковете и оперативните правила. Като допълнителни причини, поради които се налага спиране на влаковете, могат да се посочат неприемането на подвижния състав, разрешен за използване в друга държава членка, обучението и сертифицирането на влаковия персонал, техническият и търговският контрол, проблеми при управлението на движението в реално време (в **приложение VII** се съдържа описание на тези проблеми, както и примери от отсечките, избрани в извадката на одита, и от трансевропейските оси, върху които те са разположени). Въпреки че тези усложнения в граничните участъци по отделно не предизвикват големи забавяния, сборният им ефект може да бъде значителен. По-специално, те могат да предизвикат проблеми в управлението на движението, създавайки риск от задръствания и закъснения (вж. **каре 13**).

Снимка 7 — Табло за контрол на движението на гара Бренерзее



© Европейска сметна палата, февруари 2009 г.

ДВИЖЕНИЕ НА ТОВАРНИ ВЛАКОВЕ ОТ МЮНХЕН ДО ГАРА БРЕНЕРЗЕЕ

Преди заминаване от Мюнхен се извършва технически и търговски контрол (вж. **снимка 2**, стр. 18), като се проверява дали влакът е правилно композиран и дали спирачната система функционира правилно. Влакът е оборудван с два локомотива и се управлява от един немскоговорящ машинист.

При навлизане в австрийската железопътна мрежа при Куфщайн не са необходими смени, тъй като оперативните правила в Австрия и Германия са хармонизирани, а съответните железопътни органи приемат взаимно стандартите си по отношение на определени малки разлики. Добавя се трети локомотив, който да подпомогне изкачването до Бренерзее (вж. **снимка 8**).

При достигане на билото на планината при гара Бренерзее (на границата между Австрия и Италия) се извършват маневри за разкачване на двата локомотива, които повече не са необходими. Извършват се и други операции, наложителни поради разликите между италианските и австрийските оперативни правила, а именно:

- смяна на машиниста: италианските оперативни правила изискват двама италианоговорящи машинисти (с лиценз за управление на влак в Италия) да заместят немскоговорящия машинист (с лиценз да управлява влак в Германия и Австрия);
- смяна на задните обозначения: в Германия и Австрия са задължителни светлоотразяващите дискове на гърба на влака³⁰, докато в Италия това не е прието, а е задължително наличието на включени задни светлини (вж. **снимка 9**, стр. 47).

Въпреки че преди напускането на Мюнхен е бил извършен технически контрол, а разстоянието до Верона е само 448 км. (по-малко от максималния пробег от 700 км., изискван от италианската правна уредба), на гара Бренерзее се извършва допълнителен контрол, който отнема около 25 минути. Този допълнителен контрол се провежда, защото италианските железопътни органи не приемат техническия контрол, извършен от германското железопътно предприятие в Мюнхен. При пътуването в обратна посока не се извършват допълнителни контроли, тъй като германското железопътно предприятие приема контролите, проведени по-рано от италианските му колеги.

³⁰ Точните модели на светлоотразяващите дискове по германските и по австрийските оперативни правила се различават леко, но всяка държава приема стандарта на другата.

Снимка 8 — Товарен влак изкачва Алпите в Австрия по направление гара Бренерзее



© Европейска сметна палата, февруари 2009 г.

58. Напредъкът в премахването на тези ограничения може да доведе до подобрения в трансевропейския транспорт, което би било равностойно на ползите от по-добро функциониране, възможни при значителни инвестиции в инфраструктурата (на **таблица 4** е показано сравнение от приоритетен проект № 1). За да се постигне такъв напредък е необходимо повече сътрудничество между органите на държавите членки, отколкото финансови инвестиции в инфраструктурата.

ТАБЛИЦА 4

СПЕСТЕНИ 25 МИНУТИ И ЗАБАВЯНЕ ОТ 25 МИНУТИ ПРИ ПРИОРИТЕТЕН ПРОЕКТ № 1

25 минути

Спестено време за пътуване в резултат на изграждането на нова високоскоростна линия между Нюрнберг и Инголщад в Германия на обща стойност 2,336 милиарда евро (съфинансиране от ЕС в размер на 134 милиона евро по TEN-T)

Допълнително време за технически контрол на влаковете, влизащи в Италия през гара Бренерзее на итало-австрийската граница, което е необходимо поради факта, че италианското железопътно предприятие не приема техническия контрол, извършен в началната точка на пътуването (Мюнхен) от неговите германски колеги.

59. Въпреки че наличието на тези ограничения по някои важни коридори е добре известно в железопътния сектор в Европа, на европейско ниво няма проучване за всички значими оси, което да описва изцяло тези проблеми, да изразява количествено тяхното въздействие и да идентифицира възможни решения.
60. За облекчаване на системните ограничения по трансевропейските оси са необходими споразумения между държавите членки. Опитите това да се постигне на европейско ниво са сравнително скорошно явление, тъй като в исторически план напредъкът в контекста на двустранните отношения е труден. Съществува едно забележително изключение, при което са постигнати значителни успехи и в рамките на което институции на държавите членки си сътрудничат за подобряване функционирането на железопътния транспорт по една железопътна ос (вж. **каре 14**). Други подобни инициативи са в процес на развитие, често пъти с подкрепата на назначените от Комисията координатори, като например в случая с коридора Бренер.
61. Напредъкът по този въпрос е разгледан на европейско ниво в приет през 2008 г. нормативен документ, целящ да улесни взаимното приемане на подвижния състав между националните железопътни мрежи³¹.

³¹ Директива 2008/57/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 година относно оперативната съвместимост на железопътната система в рамките на Общността (ОВ L 191, 18.7.2008 г., стр. 1).

КАРЕ 14

МЕЖДУНАРОДНО ОБЕДИНЕНИЕ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА ЖЕЛЕЗОПЪТНИЯ ТРАНСПОРТ В КОРИДОРА СЕВЕР—ЮГ (РОТЕРДАМ—ГЕНУА) (IQS)

От 2003 г. насам германските, нидерландските, италианските и швейцарските органи, отговорни за железопътния транспорт, си сътрудничат при анализа и разрешаването на проблемите по този коридор. Те отбелязват няколко забележителни постижения, например по отношение на взаимното признаване на машинисти и приемането на процедурите на другите държави за одобрение на подвижния състав. През 2008 г. е създадено Европейско обединение по икономически интереси и бюро за управление на програмата, което да ръководи работата на обединението. Одобрен е план за действие от 14 точки, който се доближава до констатациите на настоящия доклад, подчертавайки значението на фактори като въвеждането на ERTMS, оперативните правила и сертифицирането на влаковия персонал като ключови ограничения за трансевропейския транспорт.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

- 62.** Чрез съфинансиране на развитието на железопътната инфраструктура ЕС допринася за създаването на нови възможности за трансевропейския железопътен транспорт. Желателно е обаче да се предприемат някои действия, за да се постигнат по-големи ползи от изразходваните средства на ЕС.
- 63.** Приоритетните проекти са основния механизъм за координиране и концентриране на финансови ресурси, поради което е важно те да отразяват настоящи и прогнозни нужди. Въпреки това до момента те не са били определяни въз основа на анализ на настоящите и прогнозните транспортни потоци и не представляват изчерпателно описание на основните трансевропейски железопътни оси (вж. точки 19—24).

ПРЕПОРЪКА 1

С оглед **концентрирането на средствата на ЕС**, при обсъждане на начина на определяне на приоритетните проекти в бъдеще Комисията следва да:

- о работи с държавите членки и органите в железопътния сектор за **развитие на познанията и аналитичните бази данни** на европейско ниво относно съществуващите и очакваните железопътни транспортни потоци;
- о определи трансевропейските коридори, за които **търсенето (настоящо или прогнозно)** е значително.

- 64.** Насочването на инвестициите на ЕС за инфраструктура в рамките на TEN-T е от голямо значение. Концентрацията на съфинансиране по TEN-T за проекти в трансграничните отсечки се е подобрила, но все още предстои да бъдат постигнати много цели в тези участъци, включени в извадката от приоритетни проекти. Координаторите имат положителна роля, но е необходимо да се подобри анализът на участъците с недостатъчен капацитет. Бяха открити слабости на ниво Комисия в процедурите за одобряване на проекти по Кохезионния фонд, а процедурите за подбор на проекти по TEN-T също могат да бъдат подобрени (вж. точки 25—38).

ПРЕПОРЪКА 2

Комисията следва да:

- осигури предоставянето на надежден анализ на най-значимите **отсечки с недостатъчен капацитет** по приоритетните проекти, които да подпомага вземането на решения за насочване на средства по TEN-T;
- разшири ролята на **координаторите** и обмисли назначаването на още координатори за други приоритетни проекти;
- осигури **надеждни процедури за одобряване на проекти по Кохезионната политика**, особено по отношение на прегледа на техническите характеристики, и с оглед на значителния риск от преразход на проектния бюджет да гарантира, че предложените проекти са били задълбочено подготвени, използвайки добрите практики в сектора, демонстрирани от реализираните навреме и в рамките на бюджета проекти;
- подобри качеството на анализите „разходи—ползи“ в подкрепа на **процедурите за подбор по TEN-T**.

- 65.** Инфраструктурните проекти, съфинансирани от ЕС, са изградили планираната инфраструктура съгласно спецификациите и след завършването си са създали нови и подобрени транспортни възможности в ключови отсечки от приоритетните проекти. В много случаи измененията на техническите спецификации са извършени поради обстоятелства, разкрити по време на строителните работи (вж. точки 39—48).

ПРЕПОРЪКА 3

Комисията следва да приеме водеща роля за **подпомагане на обмена на знания** и опит относно развитието на железопътната инфраструктура между проектните ръководители, използвайки натрупания предишен опит, например по проекта „Netlipse“.

66. Постигнати са съществени подобрения по линиите, предназначени за високоскоростни пътнически превози, които функционират напълно според планираното. За разлика от тях експлоатацията на конвенционални отсечки за смесен и товарен превоз, изградени със съфинансиране от ЕС, е повлияна от редица фактори, в резултат на които железопътните услуги не функционират напълно на предвиденото равнище. Продължават да се наблюдават системни ограничения в европейската железопътна мрежа, особено в граничните участъци (вж. точки 49—61).

ПРЕПОРЪКА 4

Комисията следва да:

- о разгледа възможността за извличане на по-голяма полза от изразходваните средства на ЕС, като засили вниманието си върху **облекчаването на практическите ограничения** за трансграничния железопътен транспорт, които сами по себе си не са свързани с инфраструктурата.
- о насърчи установяването и подкрепя развитието на **сътрудничество между отговорните за железопътния сектор органи на държавите членки по отношение на коридорите** (например структурата, създадена за коридора Ротердам—Генуа) с оглед премахване на пречките пред гладкото функциониране на железопътния транспорт при съществуващата инфраструктура.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II, ръководен от Morten LEVYSOHN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 8 септември 2010 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Снимка 9 — Задължителни за Италия задни светлини, очакващи монтаж на гара Бренерзее



© Европейска сметна палата, февруари 2009 г.

ОБОБЩЕНИЕ НА ОСНОВНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО НА ЕС ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЖЕЛЕЗОПЪТНИЯ СЕКТОР

		Законодателен акт	Изменения	
Органи и пазари	Развитие на железниците в Общността	Директива на Съвета 91/440/ЕИО от 29 юли 1991 година относно развитието на железниците в Общността	Директива 2001/12/ЕО Директива 2004/51/ЕО Директива 2007/58/ЕО	
	Европейска железопътна агенция	Регламент (ЕО) № 881/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за създаване на Европейска железопътна агенция	Регламент (ЕО) № 1335/2008	
	Лицензиране	Директива на Съвета 95/18/ЕО от 19 юни 1995 година относно лицензирането на железопътни предприятия	Директива 2001/13/ЕО Директива 2004/49/ЕО	
	Разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътната инфраструктура	Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура	Решение 2002/844/ЕО Директива 2004/49/ЕО Директива 2007/58/ЕО	
	Правила за държавните помощи	Съобщение на Комисията: Ръководни насоки на Общността за държавните помощи за железопътните предприятия	(2008/С 184/07)	
Безопасност и оперативна съвместимост	Оперативна съвместимост	Оперативна съвместимост на конвенционалната железопътна система	Директива 2001/16/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 март 2001 г. относно оперативната съвместимост на трансевропейската конвенционална железопътна система	Директива 2004/50/ЕО Директива 2007/32/ЕО
		Оперативна съвместимост на трансевропейската железопътна система за високоскоростни влакове	Директива 96/48/ЕО на Съвета от 23 юли 1996 година относно оперативната съвместимост на трансевропейската железопътна система за високоскоростни влакове	Директива 2004/50/ЕО Директива 2007/32/ЕО
		Оперативна съвместимост на железопътната система в рамките на Общността	Директива 2008/57/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 година относно оперативната съвместимост на железопътната система в рамките на Общността	
	Безопасност	Железопътна безопасност	Директива 2004/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно безопасността на железопътния транспорт	Директива 2008/110/ЕО
			Регламент (ЕО) № 653/2007 на Комисията от 13 юни 2007 година относно прилагането на общ европейски формат за сертификатите за безопасност и документите за кандидатстване за сертифициране съгласно член 10 от Директива 2004/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за валидността на сертификатите за безопасност, издадени по Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета	

		Законодателен акт	Изменения
Железопътни работници	Машинисти	Директива 2007/59/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. за сертифициране на машинисти, управляващи локомотиви и влакове в рамките на железопътната система на Общността	
	Транспортни работници	Директива 2005/47/ЕО на Съвета от 18 юли 2005 година относно Споразумението между Общността на европейските железници (CER) и Европейската федерация на транспортните работници (ETF) относно определени аспекти на условията на труд на мобилните работници, които участват в интероперативни трансгранични съобщения в железопътния сектор	
Права на пътниците	Задължения за обществени услуги	Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета	
	Права на пътниците	Регламент (ЕО) № 1371/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт	

ТЕХНИЧЕСКИ СПЕЦИФИКАЦИИ ЗА ОПЕРАТИВНА СЪВМЕСТИМОСТ

Категория	Описание	Референтен документ
ТСОС за високоскоростна железопътна система (приети с решение на Комисията)	Подсистема „Поддръжка“	
	„Контрол, управление и сигнализация“ „Контрол, управление и сигнализация“ — Поправка	2002/731/ЕО
	Подсистема „Инфраструктура“	2002/732/ЕО
	Подсистема „Енергия“	2002/733/ЕО
	Подсистема „Подвижен състав“	2002/735/ЕО
	Подсистема „Експлоатация“	2002/734/ЕО
	Подсистема „Контрол и управление“, ERTMS, и изменение на приложение А на Решение 2006/679	2006/860/ЕО
	Подсистема „Контрол и управление“, ERTMS, изменение на приложение А на Решение 2006/679 и приложение А на Решение 2006/860	2008/386/ЕО
Преразгледани ТСОС за високоскоростна железопътна система (приети с решение на Комисията)	Подсистема „Инфраструктура“	2008/217/ЕО
	Подсистема „Експлоатация“, приложение А, приложение П 9	2008/231/ЕО
	Подсистема „Подвижен състав“ Подвижен състав — Поправка	2008/232/ЕО
	Подсистема „Енергия“	2008/284/СЕ
	„Контрол, управление и сигнализация“ — изменение на приложение А на Решение 2002/731/ЕО от 30 май 2002 г. „Контрол, управление и сигнализация“ — изменение на приложение А на Решение 2002/731/ЕО от 30 май 2002 г. — Поправка	2004/447/ЕО
	„Контрол, управление и сигнализация“ — изменение на приложение А на Решение 2006/860 за високоскоростни и конвенционални железопътни системи	2007/153/ЕО

Категория	Описание	Референтен документ
ТСОС за конвенционална железопътна система (приети с решения/регламенти на Комисията)	Телематични приложения за товарни превози	62/2006/ЕО
	Шум при конвенционалния подвижен състав	2006/66/ЕО
	Контрол, управление и сигнализация	2006/679/ЕО
	Контрол, управление и сигнализация	2009/561/ЕО
	Подсистема „Контрол и управление“, ERTMS, и изменение на приложение А на Решение 2006/679/ЕО	2006/860/ЕО
	Подсистема „Управление“, ERTMS, изменение на приложение А от Решение 2006/679 и приложение А на Решение 2006/860	2008/386/ЕО
	Подвижен състав — товарни вагони — Изменение на Решение 2006/861/ЕО и Решение 2006/920/ЕО	2006/861/ЕО 2009/107/ЕО
	Експлоатация и управление на трафика — изменение на Решение 2006/861/ЕО (приложение П 5) и Решение 2006/920/ЕО (приложение П 9)	2006/920/ЕО 2009/107/ЕО
	План за внедряване на ERTMS	2009/561/ЕО
Универсални ТСОС (за високоскоростни и конвенционални железопътни системи) (приети с решение на Комисията)	Безопасност в железопътни тунели	2008/163/ЕО
	Лица с намалена подвижност	2008/164/ЕО

СПИСЪК НА ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ ПО TEN-T

„Проекти от Есен“ (Насоки за TEN-T 1996 г.)	Приоритетни проекти (ПП) (Насоки за TEN-T 2004 г.)
Високоскоростна влакова линия/ комбиниран транспорт север-юг: Нюрнберг-Ерфурт-Хале/Лайпциг-Берлин-Бремен, ос: Верона-Мюнхен	ПП № 1 Железопътна ос Берлин-Верона/Милано-Болоня-Неапол-Месина-Палермо
Високоскоростна влакова линия (Париж-Брюксел-Кьолн-Амстердам-Лондон)	ПП № 2 Високоскоростна железопътна ос Париж-Брюксел/Брюксел-Кьолн-Амстердам-Лондон
Високоскоростна влакова линия юг: Мадрид-Барселона-Перпинян-Монпелие; Мадрид-Витория-Дакс	ПП № 3 Високоскоростна железопътна ос Лисабон/Порто-Мадрид-Барселона-Перпинян-Монпелие; Мадрид-Витория-Дакс-Бордо-Тур
Източна високоскоростна железопътна ос	ПП № 4 Източна високоскоростна железопътна ос
Бетуверауте	ПП № 5 Бетуверауте
Високоскоростна влакова линия/комбиниран транспорт: Лион-Триест	ПП № 6 Железопътна ос Лион-Триест-Дивача/Копер/Дивача-Любляна-Будапеща-украинска граница
	ПП № 8 Мултиmodalна ос Португалия/Испания - останалата част от Европа
Железопътна ос Корт-Дъблин-Белфаст-Странрар	ПП № 9 Железопътна ос Корт-Дъблин-Белфаст-Странрар
Мост Йоресунд	ПП № 11 Мост Йоресунд
Железопътна-шосейна ос Северен триъгълник	ПП № 12 Железопътна-шосейна ос Северен триъгълник
Главна линия западно крайбрежие	ПП № 14 Главна линия западно крайбрежие
	ПП № 16 Товарна железопътна ос Синес/Алхесирас-Мадрид-Париж
	ПП № 17 Железопътна ос Париж-Страсбург-Щутгарт-Виена-Братислава
	ПП № 19 Оперативна съвместимост на високоскоростната железопътна система на Иберийския полуостров
	ПП № 20 Железопътна ос Фемарнбелт
	ПП № 22 Железопътна ос Атина-София-Будапеща-Виена-Прага-Нюрнберг/Дрезден
	ПП № 23 Железопътна ос Гданск-Варшава-Бърно/Братислава-Виена
	ПП № 24 Железопътна ос Лион/Генуа-Базел-Дуисбург-Роттердам/Антверпен
	ПП № 26 Железопътна-шосейна ос Ирландия/Обединено кралство/континентална Европа
	ПП № 27 Балтийска железопътна ос Варшава-Каунас-Рига-Талин-Хелзинки
	ПП № 28 Eurocaprail по железопътната ос Брюксел-Люксембург-Страсбург
	ПП № 29 Железопътна ос от интермодален коридор Йонийско море/Адриатическо море

ИНФРАСТРУКТУРНИ ОТСЕЧКИ, СЪФИНАНСИРАНИ ОТ ЕС И ИЗБРАНИ В ИЗВАДКАТА ЗА ОДИТ

1. Беше анализирана извадка от 21 отсечки на железопътната инфраструктура, които са съфинансирани от ЕС (заедно със съответните решения за финансиране). Отсечките попадат в обхвата на осем приоритетни проекта (№ 1, № 2, № 3, № 5/24, № 6, № 4/17, № 19, № 23). Повече информация за извадката е показана в таблицата по-долу.
2. Извадката обхваща голям дял от инвестициите на ЕС в железопътна инфраструктура — общо 8,683 милиарда евро (1,613 милиарда евро от TEN-T и 7,070 милиарда евро от Кохезионния фонд, ИСПА и ЕФРР). Това представлява 77 % от всички инвестиции на ЕС за съфинансиране на приоритетните проекти от извадката и 36 % от инвестициите в проектите от всички източници.
3. Където беше възможно отсечките в извадката се отнасяха до:
 - завършени или близо до завършване отсечки,
 - трансгранични отсечки или участъци с недостатъчен капацитет,
 - значими пътнически и товарни коридори (които донякъде съвпадат с коридорите на ERTMS),
 - свързващи звена между проекти в държави членки от ЕС-15 и от ЕС-10,
 - отсечки, за които има инвестиции от частния сектор,
 - големи алпийски тунелни отсечки.

ОТСЕЧКИ ОТ ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРОЕКТИ, СЪФИНАНСИРАНИ ПО TEN-T, КОХЕЗИОННИЯ ФОНД (КФ) ИЛИ ЕФРР, РАЗГЛЕДАНИ ПО ВРЕМЕ НА ОДИТА

		Линии за пътнически превози	Линии със смесена употреба	Линии за товарни превози
Завършени отсечки	В експлоатация	Централна гара Берлин (Герм.) [TEN-T] Франкфурт на Майн – Кьолн (Герм.) [TEN-T] Нюрнберг-Инголщад (Герм.) [TEN-T] LGV Изток, фаза 1 (Франция) [TEN-T] Мадрид-Валядолид (Исп.) [КФ, ЕФРР, TEN-T] Мадрид-Барселона (Исп.) [КФ, TEN-T] HSL Zuid (Нидерландия) [TEN-T]	Пиолтелло-Тревизио (Ит.) [TEN-T] Рача-Търнава-Пиешани (Словакия) [КФ] Рим-Неапол (Ит.) [ЕФРР, TEN-T] Месина-Пати (Ит.) [ЕФРР]	Бетуверауте (Нидерландия) [TEN-T]
	Очаква се пускане в експлоатация		Перпинян-Фигерас (Франция, Исп.) [TEN-T] Болоня-Флоренция (Ит.) [TEN-T]	
Отсечки в процес на изграждане		Мадрид-Леванте (Исп.) [КФ, ЕФРР, TEN-T]	Карлсруе-Базел (Герм.) [TEN-T] Куфшайн-Инсбрук (Австрия) [TEN-T] Линц-Санкт Пьолтен (Австрия) [TEN-T] Варшава-Гдиня (Полша) [КФ]	
Отсечки в етап на планиране и проучване			Тунел „Бренер“ (Австрия, Италия) [TEN-T] Лион-тунел Торино (Франция, Италия) [TEN-T]	

КООРДИНАТОРИ, НАЗНАЧЕНИ ОТ КОМИСИЯТА ПО ПРИОРИТЕТНИТЕ ЖЕЛЕЗОПЪТНИ ПРОЕКТИ (КЪМ ЮНИ 2010 Г.)

Приоритетен железопътен проект	Координатор
1	Пат Кокс (Pat Cox)
3	Карло Секи (Carlo Secchi)
6	Лауренс Ян Бринкхорст (Laurens Jan Brinkhorst)
17	Петер Балаж (Péter Balázs)
19	Карло Секи (Carlo Secchi)
22	Жил Савари (Gilles Savary)
27	Павел Теличка (Pavel Telička)
Въвеждане на ERTMS	Карел Винк (Karel Vinck)

СЪФИНАНСИРАНИ ОТ ЕС ОТСЕЧКИ, РАЗГЛЕДАНИ ПРИ ОДИТА — ЕТАП НА ИЗГРАЖДАНЕ И ЕКСПЛОАТАЦИЯ

		Готовност за експлоатация			Степен на експлоатация				
		Изграждането е завършено	В процес на изграждане	Предоставена за експлоатация	Пълна експлоатация	Очаква се пълна експлоатация	Изчакват се други развития в транспортната мрежа	Пълното използване на потенциала не е вероятно в кратко- и средносрочен план	Отсечки с дългосрочно планиране
Товарни отсечки	Бетуверауте	✓		✓			✓		
	Лион-тунел Турино		✓						✓
Смесена употреба (конвенционални) отсечки	Тунел Бренер		✓						✓
	Варшава-Гдиня		✓			✓			
	Линц-Санкт Пьолтен		✓			✓			
	Куфщайн-Инсбрук		✓				✓		
	Карлсруе-Базел		✓			✓			
	Болоня-Флоренция	✓						✓	
	Перпинян-Фигерас	✓					✓		
	Месина-Пати	✓		✓				✓	
	Рим-Неапол	✓		✓				✓	
	Рача-Търнава-Пиещани	✓		✓				✓	
	Пиолтелло-Тревизио	✓		✓				✓	
	Мадрид-Леванте		✓			✓			
Отсечки за пътнически превози	Високоскоростна линия Юг	✓		✓		✓			
	Мадрид Барселона	✓		✓	✓				
	Мадрид – Валядолид	✓		✓	✓				
	LGV Изток (фаза 1)	✓		✓	✓				
	Нюрнберг - Инголщад	✓		✓	✓				
	Франкфурт на Майн - Кьолн	✓		✓	✓				
	Централна гара Берлин	✓		✓	✓				

ПРЕГЛЕД НА УСТАНОВЕНИТЕ ПРИ ОДИТА СИСТЕМНИ ОГРАНИЧЕНИЯ В ТРАНСГРАНИЧНИТЕ УЧАСТЪЦИ НА ТРАНСЕВРОПЕЙСКИТЕ ЖЕЛЕЗОПЪТНИ ОСИ

МЕЖДУРЕЛСИЕ

1. Повечето железопътни линии в Европа използват стандартното UIC¹ междурелсие. Важно изключение от това правило е традиционната железопътна мрежа в Испания, която има по-широко междурелсие. Разликата в габаритите означава, че само пътнически влакове, оборудвани със специална технология за приспособяване към междурелсието, могат да преминават между Испания и Франция. На всички други влакове се налага спиране на границата. Пресичащите границата товарни влакове трябва или да бъдат разтоварени и отново натоварени, или осите им да бъдат сменени от специални технически съоръжения (вж. **снимка б**). По този проблем е отбелязан напредък чрез инвестиране в инфраструктурата (четири от разгледаните в рамките на одита отсечки по приоритетни проекти 3 и 19 са свързани с това):
 - високоскоростната пътническа железопътна мрежа в Испания се изгражда със стандартно UIC междурелсие и се планира да бъде свързана с френската мрежа между Перпинян и Фигерас и между Ирун и Андай,
 - където се пресичат линии със стандартно UIC междурелсие и линии по испански стандарт, оперативната съвместимост ще бъде осигурена от съоръжения за промяна на габаритите — например близо до гара Чамартин в Мадрид и близо до Медина дел Кампо.

¹ Акроним на френски език за Международен съюз на железниците (Union International de Chemins de Fer).

ТЯГА

2. Оперативната съвместимост на някои национални системи продължава да създава проблеми, тъй като електроснабдяването на железниците в съседни държави членки функционира по различни технически стандарти и това създава усложнения в трансграничните участъци (вж. **каре А**). Предвид значителните разходи и технически предизвикателства не е много вероятно проблемът да бъде разрешен напълно чрез инвестиции в нова специализирана електроснабдителна инфраструктура на национално ниво, и затова на практика се възприема прагматичен подход. Например когато енергийните системи не са оперативно съвместими са възможни няколко варианта:
 - влаковете с единична захранваща система трябва да спират на границата за смяна на локомотива, което предполага минимум 15-минутно маневриране и създава риск от натрупване на последващи закъснения;

ПРИЛОЖЕНИЕ VII

- железопътните предприятия инвестират в оборудване на локомотивите си така, че да е възможно да функционират с повече от една енергийна система;
- използват се дизелови локомотиви, които, макар да са все още широко използвани, се считат за по-малко ефикасни, а употребата им не е желателна от гледна точка на изискванията за чиста енергия.

ДЪЛЖИНА НА ВЛАКОВЕТЕ

3. Разрешената дължина на влаковете в националните мрежи не винаги е еднаква, дори и в рамките на един и същ трансевропейски коридор. Подобни ограничения често се налагат заради характеристиките на инфраструктурата, като например наличие на проходи, остри завои на линиите или стръмни наклони (като например в Алпите). Влаковете във Франция например могат да са с дължина до 600 метра, а в Испания позволената дължина е само 450 метра (приоритетен проект №3). Следователно, дори да не се вземат предвид разликите в междурелсието на границата между двете държави, във Франция ще преминават влакове, не по-дълги от 450 метра, а ако се налага влакове с по-голяма дължина да пътуват към и от Франция, следва да се предвиди време за разделяне и последващо композиране на влаковете. Това поражда риск от допълнително забавяне на границата.

КАРЕ А

ПРИМЕРИ ЗА ОПЕРАТИВНА СЪВМЕСТИМОСТ НА ТЯГОВИТЕ ЕЛЕКТРОСНАБДИТЕЛНИ СИСТЕМИ

Енергийните системи на Германия и Австрия са съвместими и не представляват проблем за оперативната съвместимост на локомотивите с единична захранваща система. Германската и холандската система обаче (приоритетен проект № 5) не са оперативно съвместими, както и системите на Австрия и Италия (приоритетен проект № 1). Това е един от източниците на усложнения в трансграничните участъци, като например Бренерзее.

СИСТЕМИ ЗА КОНТРОЛ (СИГНАЛИЗАЦИЯ) НА ВЛАКОВЕТЕ

4. Към момента в Европейския съюз съществуват над 20 отделни системи за контрол (сигнализация) на влаковете, които не са оперативно съвместими. Това представлява значителна пречка пред трансевропейската оперативна съвместимост. ERTMS се стреми да подпомогне създаването на непрекъсната европейска железопътна система, като замени различните национални системи за управление на влаковете в Европа. Наред с това системата улеснява високоскоростния железопътен транспорт, позволява увеличаване на капацитета на железопътните линии и подобрява безопасността. ERTMS има два основни технически компонента: Европейската система за управление на влаковете (ETCS) — автоматична система за защита на влаковете, която следва да замени съществуващите национални системи, и Глобалната система за мобилни комуникации — железници (GSM-R), радио-система за гласова комуникация и обмен на данни между наземния и влаковия персонал. Държавите членки са съгласували Европейски план за внедряване на ERTMS². Въпреки това, като се имат предвид настоящите срокове, въвеждането на системата се очаква да продължи дълго и често се свързва с времевите рамки за подновяване на съществуващите системи за контрол на влаковете. По време на този етап на внедряване, ако ERTMS не е въведена по протежение на целия коридор и някои отсечки продължават да използват само предишната система, локомотивите ще трябва да бъдат оборудвани както с ERTMS, така и с използваните преди нея системи, което предполага по-високи разходи за инсталация и поддръжка за влаковите оператори. Това би засегнало особено много товарния транспорт, при който локомотивите обикновено се използват върху широк диапазон от линии.

² Решение на Комисията от 22 юли 2009 година за изменение на Решение 2006/679/ЕО по отношение на прилагането на техническата спецификация за оперативна съвместимост, свързана с подсистемата „Контрол, управление и сигнализация“ на трансевропейската конвенционална железопътна система („Европейски план за внедряване“) (C(2009) 5607 окончателен).

РАЗЛИКИ В ОПЕРАТИВНИТЕ ПРАВИЛА

5. Всяка държава членка има собствени установени оперативни правила за железопътния транспорт в националната си мрежа (подобно на правилата за движение по пътищата). Тези правила определят основните елементи от влаковото оборудване, свързано с безопасността, и предписват съответното поведение на машинистите във всички предвидими транспортни условия. В някои случаи съседните държави членки имат много сходни оперативни правила и приемат практиките на съседите си до такава степен, че влаковете могат да се движат между тях без да се налага спиране на границата поради различия в правила (например Германия и Австрия). В много други случаи обаче разликите в оперативните правила между съседни държави изискват спиране на влаковете при преминаване на границите помежду им — или за регулиране на влака (например при правилата за задните обозначения, броя на машинистите, пожарогасителите и тн.), или за смяна на локомотива (вж. **каре 13**). Въпреки че това регулиране само по себе си не предизвиква значителни закъснения, фактът, че влаковете трябва да спират в граничните участъци създава усложнения при управлението на движението и риск от натрупване на последващи закъснения.

ВЗАИМНО ПРИЗНАВАНЕ НА ПОДВИЖНИЯ СЪСТАВ

6. Подвижният железопътен състав следва да преминава технически преглед, за да се гарантира, че е годен за използване на железопътната инфраструктура (процесът се нарича „типово одобрение“). Тези прегледи се извършват във всяка отделна държава членка в съответствие със собствената ѝ инфраструктура (от националните органи по железопътна безопасност), след което се издава сертификат за подвижния състав. Въпреки това, за да могат локомотивите или вагоните да пътуват в повече от една държава членка, те обикновено трябва да преминат през процедура на одобрение във всяка държава. Този процес може да бъде продължителен и скъпоструващ. Поради това, с цел общото улесняване на достъпа до европейската железопътна мрежа, желателно е подвижният състав, който вече е одобрен от една държава членка, да бъде приет в железопътната мрежа и на други държави. Това не винаги се случва и влаковете и локомотивите, чието използване в съседната държава не е одобрено, следва да спират на границите за смяна на локомотива (дори когато не съществуват други ограничения в оперативната съвместимост или по други параметри). Вземат се мерки на ниво ЕС за подобряване на ситуацията³.

³ Директива 2008/57/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 година относно оперативната съвместимост на железопътната система в рамките на Общността.

СЕРТИФИЦИРАНЕ НА ВЛАКОВИЯ ПЕРСОНАЛ

7. Важно е комуникацията между влаковия персонал и контролните центрове да протича ефективно, а влаковия персонал да може да управлява влака съгласно оперативните правила. Тези въпроси са сравнително лесни за решаване при влаковете, които пътуват само в рамките на една железопътна система в една държава членка. При трансевропейските маршрути обаче, където влаковете пресичат границите между националните мрежи, ситуацията е по-сложна, тъй като от влаковия персонал може да се изисква да владее различни езици и да бъде сертифициран да управлява влак съгласно оперативните правила на повече от една държава членка. Поради това смяната на влаковия персонал е още една причина за спирането на влакове на границите. Железопътните предприятия често планират прагматично трансевропейските си услуги, така че смяната на влаковия персонал да се извършва едновременно с други операции, които обикновено се налагат в граничните участъци, като например смяна на локомотиви, предаване на влака на различно железопътно предприятие и други действия, необходими поради различията в оперативните правила. Също така, услугите се планират по такъв начин, че да е възможно машинистите да се върнат у дома си в рамките на работния ден. Когато трансевропейските услуги обаче налагат преминаване на граници без спиране, например при високоскоростните пътнически превози, трябва да се намери решение на въпроса с обучението и сертифицирането на влаковия персонал (вж. **каре Б**). Вземат се мерки на ниво ЕС за подобряване на ситуацията⁴.

⁴ Директива 2007/59/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. за сертифициране на машинисти, управляващи локомотиви и влакове в рамките на железопътната система на Общността (ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 51).

ТРАНСГРАНИЧНИ РЕШЕНИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА СЕРТИФИЦИРАНЕТО НА ВЛАКОВИЯ ПЕРСОНАЛ

Във високоскоростната отсечка **Париж—Лондон** по приоритетен проект № 2 между френските и английските железопътни органи е установена обща терминология, която позволява на специално обучени машинисти да управляват влака през целия път.

За отсечката **Манхайм и Метц** по приоритетен проект № 4 (сложна трансгранична отсечка в исторически план) е приета конкретна програма за обучение за сертифициране на френския и немския влаков персонал.

ТЕХНИЧЕСКИ И ТЪРГОВСКИ КОНТРОЛ

8. Техническият и търговският контрол се извършват по две основни причини. На първо място, за пътуванията на дълги разстояния някои национални правила определят максимален пробег, след който следва да се извършват подобни контроли, целящи да гарантират безопасността на влаковете (например, в Италия максималният пробег е 700 км.). Палатата обаче откри и случай, при който извършването на тези контроли е било изискано в гранична гара по средата на път, чиято обща дължина е по-малка от определения максимум. На второ място, за железопътни превози, свързани с пресичане на граници (особено при товарния превоз), различните железопътни предприятия в качеството си на търговски партньори поемат отговорността за влаковете в съответните си национални мрежи, като си предават влаковете в граничните отсечки. Обикновено и двете железопътни предприятия извършват технически и търговски контрол, което на практика двойно извършване на едни и същи проверки. Беше разгледан случай, при който железопътните предприятия от различни държави членки са предприели действия за взаимно признаване на извършените контроли. Подобно предаване на влаковете „на доверие“ може да спести време в граничните отсечки (вж. **каре В**). Вземат се мерки на ниво ЕС за подобряване на ситуацията въз основа на Директива 2008/57/ЕО.

ПРЕДАВАНЕ „НА ДОВЕРИЕ“ В БРАТИСЛАВА ВИХОД

При предаването на влакове на граничния терминал австрийското и словашкото железопътни предприятия извършват технически и търговски контроли, всеки от които изисква най-малко 30 минути. За да се намали това ненужно забавяне двете страни работят върху реципрочно споразумение, съгласно което извършените от едното предприятие контроли ще се приемат от другото, което би спестило 30 минути.

УПРАВЛЕНИЕ НА ТРАФИКА В РЕАЛНО ВРЕМЕ

9. Управлението на трафика в реално време е от особена важност за отсечките, в които съществува риск от претоварване, като например участъците с недостатъчен капацитет и трансграничните участъци, където се налага спирането на много трансевропейски влакове (примерите от приоритетните проекти, разгледани за целите на одита, включват германо-нидерландската граница при Емерих и австро-италианската граница при Бренерзее (вж. **снимка 7**). В тези участъци може да възникне задръстване, ако влаковете не пристигнат навреме, за да заемат определеното им място за преминаване в съседната железопътна мрежа и поради това се налага да изчакат да им бъде определена нова позиция. Информацията в реално време относно местонахождението на влака и комуникацията между ръководителите на движението в железопътните мрежи на съседни страни са от голямо значение за управлението на подобни ситуации. Не е необходимо средствата за комуникация да бъдат сложни (съобщава се например, че контактите между нидерландските и немските ръководители на движението при Емерих са се подобрили с използването на телефони и електронна поща). Въпреки че все още предстои създаването на ефективен ИТ интерфейс за интегриране на националните системи за управление на движението разработват се проекти за подобряване на информацията в реално време, с която разполагат железопътните предприятия относно движението на техните влакове (вж. **каре Г**).

EUROPTIRAILS

Инструментът EUROPTIRAILS (в отговорностите на RailNetEurope от 2007 г.) има потенциал за пръв път да направи възможно онлайн наблюдение в реално време на европейския железопътен трафик, и по този начин да очертае къде могат да бъдат разработени подходящи мерки за подобряване на качеството. Инструментът би могъл също така да служи като основа за оценка на функционирането на транспортната мрежа, например като сравнява планираното и реалното време за пътуване.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ

II. първо тире

Комисията изразява съгласие, че определението на приоритетните проекти не е базирано на анализ на съществуващите и прогнозните транспортни потоци. При все това е важно да се отбележи, че макар такива проучвания да са били проведени както за индивидуални проекти, така и за мрежата, те тепърва ще водят до заключителни резултати, така че не могат да се използват като такива.

Комисията счита, че предоставянето на изчерпателно описание на основните трансевропейски железопътни оси вероятно ще бъде особено трудно, тъй като те са в постоянно динамично състояние в зависимост от миграцията, търговските модели и геополитическия контекст. При все това Комисията споделя и гледната точка, че определението на основната мрежа следва да се базира на обективни критерии. Следователно в бъдеще приоритетните проекти следва да продължат да се базират на политическо съгласие между Съвета и Европейския парламент, но ще разчитат в още по-голяма степен на най-добрите налични доказателства.

II. второ тире

Комисията приветства признанието на Палатата за подобренията, произтичащи от концентрацията на съвместното финансиране по трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) в трансграничните участъци и работата на координаторите. Тя изразява съгласие, че е необходима допълнителна работа по определянето на проблемите и ще работи по това.

Комисията счита, че процедурите за одобрение на проекти са разумни, по-специално след тяхното значително преработване за програмния период 2007—2013 г. Тези процедури бяха значително подсилени от интегрирането на Кохезионния фонд в програмните и специфичните мерки за подобряване на изготвянето на проекти, документацията и качеството на оценките на Комисията.

II. трето тире

Комисията приветства тази положителна оценка на резултатите от проектите, съвместно финансирани от TEN-T и Кохезионния фонд. Тя би наблегнала на факта, че, както се твърди от Палатата в нейния параграф 47, увеличенията на разходите не оказват влияние върху бюджета на ЕС, тъй като приносът от ЕС е фиксиран в началото на проекта.

II. четвърто тире

Комисията споделя анализа на Палатата относно измеримите подобрения на линии, предназначени за високоскоростни пътнически услуги. Тя се стреми към подобряване на ситуацията с конвенционалните линии със смесена употреба и линиите за превоз на товари.

III. първо тире

Комисията вече има тесни връзки с държавите-членки и институциите по железопътния транспорт. Тя ще продължи да работи в тясно сътрудничество с тях. Освен това, като част от нейната текуща консултация със заинтересовани страни за насоките за TEN-T Комисията търси данни за това как най-добре могат да бъдат осигурени трансевропейски коридори, за които има значително реално или прогнозно търсене.

III. второ тире

Комисията изразява съгласие, че координаторите играят жизненоважна роля и назначи три нови координатора на 8 юни 2010 г., като с това техният брой стана девет.

Комисията изразява съгласие, че е необходима допълнителна работа по определянето на проблеми и ще продължи да работи върху това. Европейските координатори са анализирали проблемите в приоритетните проекти, за които носят отговорност. Комисията също така е докладвала за проблемите и в своите годишни доклади.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

III. трето тире

Комисията счита, че процедурите по одобряване на проекти съгласно Кохезионната политика за програмния период 2007—2013 г. са разумни. Комисията продължава да работи по тяхното подобрене и инвестира значителни ресурси за допринасяне към подобренето на изготвянето на проекти.

Комисията приветства признанието на Палатата за подобренията, направени към процедурите за подбор на TEN-T; при все това тя приема, че има място за подобрене по отношение на употребата на анализа разходи/ползи. Изпълнителната агенция за трансевропейската транспортна мрежа работи по допълнителното развитие на последния; въпреки това предвид факта, че финансирането по TEN-T се използва за съвместно финансиране само на ограничена сума по всеки проект в сравнение със сумата, осигурена от държавите-членки, е логично, че отговорността за оценяване на разходите и ползите следва да се носи от тях, особено защото почти всички данни и предположения произхождат от тях.

III. четвърто тире

Комисията признава значението на обмена на информация сред проектните ръководители. Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа ще улесни това като организира дискусии на своите редовни практически семинари с настоящи и потенциални бенефициенти за обмен на най-добри практики и знания между всички проектни ръководители, по-специално в железопътния сектор.

III. пето тире

Чрез приемането на техническите спецификации за оперативна съвместимост (ТСОС) Комисията работи и ще продължи да работи върху тези „ограничения от практическо естество“. Европейските координатори също полагат особени усилия, свързани с тези въпроси.

11. бележка под линия 6

Когато представя стойности, свързани с инвестиции, в своите документи, Комисията се базира на информацията, предоставена от държавите-членки. Признавайки факта, че подобренето ще бъде от полза за качеството на финансовите данни, Комисията положи значителни усилия, в резултат на които информацията в доклада на Комисията от юни 2010 г. е значително по-добра от тази в предишните доклади.

14.

Комисията подчертава, че преди 2007 г. проектите на Кохезионния фонд са били приемани проект по проект и в съответствие с достъпните бюджетни кредити. Правното основание за приоритетните проекти започна се прилага едва след 2004 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

КОНСТАТАЦИИ

22.

Комисията разбира, че в твърдението си, че „приоритетните проекти не представят изчерпателни описания на основните трансевропейски железопътни оси“ Палатата има предвид, че е необходимо общо съгласие за това кои са основните оси и че това съгласие следва да остане възможно най-стабилно с течение на времето.

Комисията счита, че е възможно да е особено трудно да предостави изчерпателно описание на основните трансевропейски железопътни оси, защото те са в постоянно динамично състояние, тъй като служат като средство за миграция, търговски модели и геополитическия контекст. При все това Комисията споделя и гледната точка, че определението на основните мрежи следва да бъде базирано на обективни критерии. Следователно в бъдеще приоритетните проекти следва да продължат да бъдат базирани на политическо съгласие между Съвета и Европейския парламент, но да разчитат в още по-голяма степен на най-добрите налични доказателства.

22. трето тире

Въпреки че Комисията признава факта, че връзките с някои важни морски пристанища не са включени в приоритетните проекти, тя подчертава, че много са включени. На 4 май 2010 г., като част от своя процес на преразглеждане на TEN-T, тя внесе работен документ, който въвежда методологията за идентифициране на бъдеща мрежа на TEN-T. По този начин би трябвало да се избегне възникване на ситуацията, описана от Палатата, в бъдеще.

Капе 4

Комисията признава, че коридорите на Европейската система за управление на железопътния трафик (ERTMS) не съвпадат 100 % с приоритетните проекти. ERTMS има изисквания, които трябва да бъдат спазени както за инфраструктура, така и за подвижен състав. Процесът по преразглеждане на TEN-T е проектиран така, че да преодолява това, като една от проучваните възможности е ERTMS коридорите да се включат директно в приоритетните проекти.

Комисията разбира, че полските власти ще представят заявление за финансиране за частта от полската ос север-юг от Варшава до Гданск в края на 2010 г., че това ще включва ERTMS и че заявлението ще е на обща примерна стойност от 386 млн. EUR.

23.

Комисията изразява съгласие, че има място за подобрене на определението на приоритетните проекти. Тази точка ще се проучи в процеса по преразглеждане на TEN-T.

24.

Комисията изразява съгласие, че определението на приоритетните проекти не е базирано на анализ на съществуващите и прогнозните транспортни потоци. При все това е важно да се отбележи, че макар такива проучвания да са били проведени както за индивидуални проекти, така и за мрежата, те тепърва ще водят до заключителни резултати, така че не могат да се използват в настоящия си вид.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Както е заявено от Палатата, Комисията признава нуждата от преразглеждане на политиката на TEN-T. Това преразглеждане се провежда понастоящем и включва проучване на методологията за определяне на бъдещата мрежа на TEN-T.

29.

Комисията счита, че финансирането от ЕС е оказало значително въздействие върху всички участъци на TEN-T, прегледани от Палатата за този одит. Това включва подобряване на първоначалното планиране на проекти или намаляване на техния риск.

30.

Комисията счита, че в държавите, обхванати от Кохезионния фонд, много железопътни проекти просто не биха продължили без значително съвместно финансиране от ЕС чрез Кохезионния фонд или Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), включително трансграничните участъци, подобрявайки по този начин достъпността и резултатите за всички потребители. Изискването е да се даде приоритет на технически и икономически добре развити проекти, които са осъществими в рамките на програмния период; в противен случай бенефициентите могат да не получат средства.

Определението на големи проекти в член 39 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 беше изменено с цел държавите-членки да бъдат улеснени при представянето на големи трансгранични проекти.

33.

Комисията изразява съгласие, че е необходима допълнителна работа по определянето на проблеми и ще продължи да работи върху това. Европейските координатори са анализирали проблемите в приоритетните проекти, за които носят отговорност. Комисията също така е докладвала за проблемите и в своите годишни доклади.

34.

За периода 2007—2013 г. Комисията подобри своите процедури за одобрение на големите проекти, съвместно финансирани от ЕФРР и Кохезионния фонд. Големите проекти, съвместно финансирани по Кохезионния фонд за периода 2000—2006 г., често бяха одобрявани участък по участък поради причини, свързани с бюджета. С оглед на това качеството на подготовката на отделни участъци може да не отразява качеството на подготовката и разработването на цялостната ос.

35.

Вътрешната консултация на съответните служби на Комисията („междуведомствена консултация“) е била и все още е решаващ елемент от процеса на оценяване и одобрение.

През програмния период 2007—2013 г. Комисията установи програма JASPERS, която предоставя техническа помощ на новите държави-членки, за да допринесе за подобряването на качеството на проектите на ранен етап. Освен това тя разполага с договор с външни експерти за технически съвети при оценяването на големи проекти.

При споделено управление проектният ръководител е отговорен за адекватното определяне на техническите спецификации на проектите. Приемането на техническите спецификации (вж. приложение I) значително допринася за подобряването на техническите качества на железопътната инфраструктура. Проектът Мадрид—Леванте беше одобрен на етапи, участък по участък, поради причини, свързани с бюджета, а не в неговата целокупност, тъй като мрежата включва общо 940 km високоскоростна железопътна ос. Беше направена консултация с ЕИБ и нейните препоръки бяха постепенно възприемани в този проект. ЕИБ счете, че финансирането на този проект е оправдано и самата банка предоставя значителни заеми за него като допълнение към помощта от Кохезионния фонд.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията не е съгласна с твърдението, че всички последващи увеличения на разходите са били свързани с опасенията на ЕИБ. Тя счита, че както е обяснено в отговор на 46, това се дължи на други фактори.

37. първо тире

Комисията би желала да наблегне на факта, че външните експерти са в основата на процеса на подбор на проекти по TEN-T. Освен това има и външен наблюдател, който предоставя подробна обратна връзка на Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа за целия процес на външно оценяване.

38.

Докато Комисията приветства признанието на Палатата за подобренията, направени по процедурите за подбор, тя приема, че има място за подобрене по отношение на употребата на анализа разходи/ползи. В бъдеще Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа ще разработи по-систематичен подход към анализа разходи/ползи, вземайки предвид съществуващата работа. С оглед да направи това, тя ще работи с проектите, подбрани в приоритет 3 от годишната покана за 2010 г., с цел подобряване на изготвянето на проекти, включително чрез разработване на последователни подходи към анализа разходи/ползи.

Въпреки това предвид факта, че финансирането по TEN-T се използва за съвместно финансиране само на ограничена сума по всеки проект в сравнение със сумата, осигурена от държавите-членки, е логично, че отговорността за оценяване на разходите и ползите следва да се носи от тях, особено защото почти всички данни и предположения произхождат от тях.

Колкото до съгласувания модел на транспортните потоци по европейските железопътни линии, Комисията все още не е убедена, че допълнителните данни, които той ще предостави, ще оправдаят потенциално значителното ниво на ресурси, необходими за неговото осъществяване.

44.

На 8 юни 2010 г. беше приет Меморандум за разбирателство, в който се посочват стъпките за решаване на тази ситуация. Трите държави-членки, засегнати от приоритетен проект № 3 (Франция, Испания и Португалия), са го подписали.

45.

Комисията би желала да наблегне на факта, че увеличенията на разходите са типични за големи инфраструктурни проекти.

46.

Комисията изразява съгласие с ползите от щателното и подробно изготвяне на проекти; при все това, както се твърди от Палатата в предходния параграф, увеличенията на разходите в проучените случаи като цяло са възникнали поради причини, свързани с непредвидими фактори.

По отношение на участъка Мадрид—Леванте (но и на други също толкова сложни проекти) увеличенията в разходите, посочени от Палатата, биха могли да се дължат на различни фактори, някои от които са непредвидими. Например високата инфлация в строителните проекти в Испания и непредвиденото увеличение на разходите поради трудните геоложки условия оказаха значителен ефект върху проекта Мадрид—Леванте, цитиран от Палатата.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

47—48.

Комисията споделя мнението на Палатата, че увеличението на разходите не са имали пряко въздействие върху бюджета на ЕС и отбелязва, че Палатата не е документирала и никакво косвено влияние.

Комисията би желала да подчертае, че според новия модел за вземане на финансови решения за средствата на TEN-T за периода 2007—2013 г. бенефициентите и проектните ръководители трябва да предадат Стратегически планове за действие (SAP), в които се обяснява подробно как проектът ще бъде изпълнен, включително с оглед на планирането на проекта, плана за управление на риска и управлението на проекта. Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа вече е разработила насоки по този въпрос и работи по обмена на добри практики между бенефициентите.

Капе 8

Етап II от проекта Варшава—Гданск бе изправен пред много проблеми, които са независими от процедурите за одобрение на Комисията, като значителни забавяния в тръжните процедури, проблеми със закупуването на земя и осигуряването на достъп до строителния обект, както и спорове с изпълнителите. Комисията многократно е повдигала въпроса за разходите над планирания размер по етап II от проекта Варшава—Гданск и полските власти обявиха, че ще представят изменено предложение за него. Комисията подчерта, че няма да обработи това изменение, ако полските власти не представят хоризонтален анализ на разходите над планирания размер в железопътния сектор и обяснение как са уредени тези разходи.

54.

Комисията изразява съгласие с Палатата, че цялостният напредък по трансевропейския железопътен транспорт зависи от постигането на взаимодействие между ефектите от законодателните мерки, които засягат пазарите, и мерките за оперативна съвместимост и за политиката за съвместно финансиране.

Капе 11

Комисията следи тази ситуация отблизо в рамките на ERTMS коридор „А“. Тя прие Европейски план за развитие на ERTMS, както и предложение за регламент за коридорите за железопътен товарен превоз, което беше прието на 15 юни 2010 г. от Европейския парламент и Съвета. Освен това Комисията е назначила координатори на TEN-T.

Капе 12

Комисията съзнава, че понастоящем никакви товарни влакове не използват високоскоростните отсечки с висок капацитет Рим—Неапол и Болоня—Флоренция. При все това благодарение на въвеждането на тези високоскоростни отсечки с висок капацитет, има повече капацитет за товарен транспорт по съществуващите конвенционални линии. Във всички случаи повечето от очакваните ползи от участъците, финансирани от ЕФРР, са свързани с подобрения достъп на пътниците до железопътната мрежа, а не до товарния транспорт.

57.

Комисията признава, че напредъкът към оперативна съвместимост е бавен. Цялостното хармонизиране е невъзможно предвид факта, че железопътната инфраструктура и подвижният състав имат дълъг жизнен цикъл, а разходите за инвестиции на сектора трябва да останат реалистични.

Независимо от това инфраструктурата и подвижният състав с оперативна съвместимост нарастват и броят дерогации, поискани от държавите-членки от законодателство на Комисията за прилагане, в което се определя ТСОС, е ограничен. Това показва, че съществуващите ТСОС са били завършени успешно. Що се отнася до мрежата TEN-T, очаква се съществуващите ТСОС да бъдат завършени през 2010 г. Това ще бъде от полза както за проектите, финансирани по TEN-T, така и за тези, финансирани съгласно Кохезионната политика.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията ще продължи своите усилия, като се концентрира върху изпълнението на ТСОС, които ще донесат значителни ползи в краткосрочен и средносрочен план, като телематични приложения при сигнализацията, в товарния и пътническия транспорт. Освен това тя установи организации на коридорите, за да идентифицира и отстрани всички проблеми, които възпрепятстват конкурентоспособността на железопътните товарни превози по осите.

Колкото до мерките в параграф 8 от приложение VII, Комисията счита, че за подобряване на ситуацията се предприемат стъпки на европейско равнище:

- 1) в рамките на Директива № 2008/57 продължават действията за класифициране на всички национални правила по отношение на железопътния трафик, оценяване кои от тях са еквивалентни и предотвратяване по този начин на дублирането на средства за контрол, особено на границите.
- 2) в рамките на ERTMS коридорите работните групи идентифицират всички съществуващи пречки — особено забавяния на границите — като разглеждат специфичните препятствия на всяка граница.

60.

Европейските координатори полагат усилия да облекчат системните ограничения на коридорите, които ще се удължат в резултат на предложеното регулиране на железопътните товари.

Предложението на Комисията от ноември 2008 г. за регламент за създаване на структура за всеки железопътен товарен коридор също е съществено в това отношение. То ще развие подсилено сътрудничество между управителите на инфраструктурата за управление на трафика (оперативни мерки) и инвестициите (най-вече за отстраняване на проблеми и съгласуване на техническите условия). То се базира на опита с коридорите Ротердам—Генуа и Антверпен—Лион/Базел.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

62.

Комисията приветства работата на Палатата, която е особено навременна предвид предстоящото преразглеждане на мрежите на TEN-T.

63.

Комисията изразява съгласие с Палатата, че приоритетните проекти са основният механизъм за координация и концентриране на финансови ресурси за мрежите на TEN-T и продължава да следва тази посока, като осигурява взаимно допълване с целите за регионално развитие и кохезионната политика. С оглед на това тя разбира защо Палатата изразява желание приоритетните проекти да бъдат определяни въз основа на анализ на настоящите и прогнозните транспортни потоци. При все това е важно да се отбележи, че макар такива проучвания да са били проведени както за индивидуални проекти, така и за мрежата, те тепърва трябва да доведат до заключителни резултати, така че понастоящем не могат да бъдат използвани като такива.

Комисията счита, че достигането до изчерпателно описание на основните трансевропейски железопътни оси вероятно ще бъде особено трудно, тъй като те са в постоянно динамично състояние в зависимост от миграцията, търговските модели и геополитическия контекст. При все това Комисията споделя и гледната точка, че определението на основната мрежа следва да се базира на обективни критерии. Следователно в бъдеще приоритетните проекти следва да продължават да се базират на политическо съгласие между Съвета и Европейския парламент, но да разчитат в още по-голяма степен на най-добрите налични доказателства.

Препоръка 1. първо тире

Комисията вече има тесни връзки с държавите-членки и железопътните институции. Тя ще продължи да работи в тясно сътрудничество с тях по въпроси, свързани с железопътния трафик.

Препоръка 1. второ тире

Като част от консултациите със заинтересовани лица за насоките за TEN-T Комисията търси данни как това може най-добре да бъде направено.

64.

Комисията приветства признанието на Палатата за подобренията, произтичащи от концентрирането на съвместното финансиране по TEN-T в трансграничните региони и работата на координаторите. Тя изразява съгласие, че е необходима допълнителна работа за определяне на проблемите и ще продължи да работи върху това.

Комисията отбелязва, че процедурите за одобрение на проекти на Кохезионния фонд значително са се променили от 2007 г. насам.

Комисията приветства признанието на Палатата за подобренията, направени по процедурите за подбор на TEN-T; при все това тя приема, че има място за подобрения по отношение на използването на анализ разходи/ползи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръка 2. първо тире

Комисията изразява съгласие, че е необходима допълнителна работа за определяне на проблемите и ще продължи да работи върху това. Европейските координатори са анализирали проблемите по приоритетните проекти, за които носят отговорност. Комисията също така докладва за проблемите и в своите годишни доклади.

Препоръка 2. второ тире

Комисията изразява съгласие, че координаторите играят жизненоважна роля и назначи трима допълнителни координатора на 8 юни 2010 г.

Препоръка 2. трето тире

Комисията счита, че процедурите за одобряване на проекти са разумни, особено като се вземе предвид тяхната основна промяна за програмния период 2007—2013 г. Комисията продължава да работи по тяхното подобрене и инвестира значителни ресурси за допринасяне към подобренето на изготвянето и оценяването на проекти. Колкото до техническите характеристики на проектите, тяхното преразглеждане ще бъде подобreno в голяма степен чрез продължителното разработване на ТСОС.

Препоръка 2. четвърто тире

Комисията приема, че има място за подобрене по отношение на използването на анализа разходи/ползи. В бъдеще Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа ще разработи по-систематичен подход към анализа разходи/ползи. С оглед да направи това, тя ще работи с проектите, избрани в приоритет 3 от годишната покана за 2010 г., с цел подобряване на изготвянето на проекти, включително чрез разработване на последователни подходи към анализа разходи/ползи.

Въпреки това предвид факта, че финансирането по TEN-T се използва за съвместно финансиране само на ограничена сума по всеки проект в сравнение със сумата, осигурена от държавите-членки, е логично, че отговорността за оценяване на разходите и ползите следва да се носи от тях, особено защото почти всички данни и предположения произхождат от тях.

Препоръка 3

Комисията признава значението на обмена на информация сред проектните ръководители. Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа ще улесни това, като организира дискусии на нейните редовни практически семинари с настоящи и потенциални бенефициенти за обмен на най-добри практики и знания между всички проектни ръководители, по-специално от железопътния сектор.

66.

Комисията споделя анализа на Палатата на измеримите подобрения на линиите, предназначени за високоскоростни пътнически услуги. Тя работи за подобряването на ситуацията по конвенционалните линии със смесена употреба и линиите за превоз на товари.

Препоръка 4. първо тире

Чрез приемането на ТСОС Комисията работи върху тези „ограничения от практическо естество“ и ще продължи да го прави. Европейските координатори също полагат специални усилия за решаване на тези въпроси.

Препоръка 4. второ тире

През ноември 2008 г. Комисията предложи регламент за създаване на структура за всеки железопътен товарен коридор, който да подсили сътрудничеството между управителите на инфраструктурата (наблюдавани от държавите-членки) за управление на трафика (оперативни мерки) и за инвестиции (най-вече за отстраняване на проблемите и съгласуване на техническите условия). Той се базира на опита с коридорите Ротердам—Генуа и Антверпен—Лион/Базел.

Европейска сметна палата

Специален доклад № 8/2010

**Подобряване функционирането на транспорта по трансевропейските железопътни оси—
ефективни ли са инвестициите на ЕС в железопътна инфраструктура?**

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз

2010 г. — 71 стр. — 21 × 29,7 см

ISBN 978-92-9207-812-6

doi:10.2865/92414

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- от представителствата или делегациите на Европейския съюз.
Можете да получите координатите им, като посетите следния адрес:
<http://ec.europa.eu> или като изпратите факс на следния номер: +352 2929-42758.

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Платени абонаменти (например годишните издания на сериите на *Официален вестник на Европейския съюз*, *Сборника съдебна практика на Съда на Европейския съюз*):

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз (http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm).

ОЧАКВА СЕ ОБЕМЪТ НА ТРАНСПОРТНИТЕ ПОТОЦИ В ЕВРОПА ДА ПРОДЪЛЖИ ДА НАРАСТВА, КОЕТО ПОСТАВЯ ЕВРОПЕЙСКИЯ ЖЕЛЕЗОПЪТЕН ТРАНСПОРТ ПРЕД ЗНАЧИТЕЛНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА. ТРАНСЕВРОПЕЙСКАТА ЖЕЛЕЗОПЪТНА ИНФРАСТРУКТУРА СЕ НУЖДАЕ ОТ ЦЯЛОСТНО РАЗВИТИЕ, С ОГЛЕД НА КОЕТО ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ ИЗВЪРШВА ЗНАЧИТЕЛНИ ИНВЕСТИЦИИ В РАМКИТЕ НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ И ПОЛИТИКАТА В ОБЛАСТТА НА ТРАНСЕВРОПЕЙСКАТА МРЕЖА. ПАЛАТАТА ИЗВЪРШИ ПРОВЕРКА, ЗА ДА УСТАНОВИ ДАЛИ СА ЕФЕКТИВНИ ТЕЗИ ИНВЕСТИЦИИ В ИНФРАСТРУКТУРАТА.



ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА



Служба за публикации

ISBN 978-92-9207-812-6



9 789292 078126