



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 21.3.2007
COM(2007) 135 окончателен

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Трансевропейски мрежи: Към интегриран подход

{SEC(2007) 374}

Съдържание

1.	Увод.....	3
2.	Трансевропейските мрежи: състояние в края на 2006 година.....	4
2.1.	Трансевропейските транспортни мрежи.....	4
2.2.	Трансевропейските енергийни мрежи.....	6
2.3.	Трансевропейските телекомуникационни мрежи.....	7
3.	Аспектите, обсъдени от пилотната група.....	8
3.1.	Синергии между трансевропейските мрежи.....	8
3.2.	Опазване на околната среда и трансевропейски мрежи.....	10
3.3.	Използване на новите технологии в рамките на трансевропейската транспортна мрежа.....	11
3.4.	Финансиране на трансевропейските мрежи.....	13
3.4.1.	Комбиниране на фондовете.....	13
3.4.2.	Финансиране на големите приоритетни проекти.....	14
3.4.3.	Публично-частните партньорства.....	14
4.	Заключение.....	17

1. Увод

Развитието, свързването, по-добрата интеграция и координация на развитието на европейската енергийна, транспортна и телекомуникационна инфраструктура представляват амбициозни цели, които фигурират в договора¹ и ръководните насоки за растежа и заетостта².

Трансевропейските транспортни, енергийни и телекомуникационни мрежи са като кръвоносна система за нашите икономики. Ако те са зле, конкурентоспособността също е зле. Тяхното развитие е от съществено значение за програмата на тази Комисия, свързана с растежа и заетостта.

Трансевропейските мрежи (ТЕМ) допринасят и за увеличаване на конкурентоспособността на Съюза посредством големите индустриални програми със стратегическо значение за независимостта на Съюза, каквито са GALILEO, ERTMS и SESAR. ТЕМ позволяват също така да се улесни разпространението и ефикасното използване на информационните и комуникационните технологии посредством телекомуникационните мрежи, както и сигурността на доставките посредством енергийните мрежи. От друга страна, устойчивото използване на ресурсите е основен елемент от политиката на ТЕМ, тъй като привилегирована позиция между приоритетните проекти имат тези, които най-добре се грижат за опазването на околната среда.

По молба на Председателя, на 20 юли 2005 г. Комисията създаде пилотна група, съставена от членовете на Колегията, които са по-тясно обвързани с проблематиката на трансевропейските мрежи.

Групата се председателства от Комисаря по транспорта и включва Комисарите, отговарящи за информационното общество, околната среда, икономическите и парични въпроси, регионалната политика, финансовото програмиране и бюджета, вътрешния пазар и енергетиката.

Тази група имаше за задача да определи общ подход, целящ по-добрата координация на различните общностни интервенции в подкрепа на реализирането на трансевропейските транспортни, енергийни и телекомуникационни мрежи.

Настоящото съобщение описва състоянието на всяка една от трите трансевропейски мрежи: транспорт, енергетика и телекомуникации. Впоследствие то засяга специфичните аспекти, обсъдени по време на заседанията на пилотната група.

¹ Членове 154, 155 и 156 от договора .

² Ръководни насоки за растежа и заетостта (2005-2008) № 9, 10, 11 и 16.

2. ТРАНСЕВРОПЕЙСКИТЕ МРЕЖИ: СЪСТОЯНИЕ В КРАЯ НА 2006 ГОДИНА

Развитието на трансевропейските мрежи е основен елемент за създаването на вътрешния пазар и увеличаването на икономическото и социално сближаване. За тази цел, действията на Общността трябва да бъдат насочени към насърчаване на взаимосвързаността и оперативната съвместимост на националните мрежи, както и на достъпа до тези мрежи³.

2.1. Трансевропейските транспортни мрежи

Модерните транспортни инфраструктури, позволяващи по-бързо и по-лесно придвижване на стоките и хората между държавите-членки, допринасят за увеличаване на конкурентоспособността на Съюза.

14 приоритетни проекта бяха определени на Европейския съвет в Есен и бяха записани в 1^{то} решение на Европейския парламент и на Съвета относно общностните насоки за развитие на ТЕМ-Т от 1996 г.⁴. Този списък бе допълнен през 2004 г., за да се вземе предвид разширяването на ЕС с 10, а после и 12 нови члена. Понастоящем ТЕМ-Т обхваща 30 приоритетни проекта, които трябва да бъдат реализирани до 2020 г. От друга страна, Комисията наскоро подчерта необходимостта да се разширят трансевропейските транспортни мрежи към съседните страни⁵.

Реализирането на тези големи проекти закъсня спрямо първоначалните графици. Въпреки това, някои важни проекти бяха завършени или ще бъдат завършени до 2007 г.: постоянната връзка през протока Øresund (свързваща Швеция и Дания, завършена през 2000 г.), летище Malpensa (Италия, завършено през 2001 г.), железопътната линия Betuwe (свързваща Ротердам с германската граница, завършена през 2007 г.) и РВКАЛ (високоскоростна железопътна линия Париж-Брюксел/Брюксел-Кьолн-Амстердам-Лондон, завършена през 2007 г.).

От тези тридесет приоритетни проекта, осемнадесет са железопътни проекти, други два са проекти, свързани с речното и морското корабоплаване. По този начин бе даден висок приоритет на най-екологично чистите начини на транспорт.

Реализирането на трансевропейските транспортни мрежи изисква значителни финансови усилия. Изграждането само на приоритетните проекти мобилизира 280 милиарда EUR инвестиции от общо 600 милиарда, предвидени за цялата трансевропейска мрежа. За да се спази крайния срок до 2020 г., по време на финансовия програмен период 2007—2013 г. ще бъдат необходими 160 милиарда EUR инвестиции само за финансиране на приоритетните проекти. Две карти в приложение I към настоящото съобщение показват напредъка на тридесетте приоритетни проекта към настоящия момент и в края на периода на

³ Член 154 от договора.

⁴ Решение 1692/96/ЕО, (ОВ L 228, 9.9.1996 г).

⁵ COM(2007) 32 от 31.1.2007 г.

многогодишната финансова рамка през 2013 г. Тези карти ясно показват колко незавършена все още е мрежата и какви усилия трябва да бъдат положени до 2013 г., за да се спазят подписаните ангажименти.

По време на финансовия програмен период 2000—2006 г. Европейският съюз подпомогна финансово реализирането на ТЕМ-Т посредством следните три финансови инструмента :

- Бюджетът от 4,2 милиарда EUR, предоставен за развитието на трансевропейската транспортна мрежа за финансовия програмен период 2000—2006. Субсидии, предоставени на базата на настоящия финансов регламент за ТЕМ-Т⁶, позволиха съфинансирането на тези проекти до максимум 10% за националните отсечки и максимум 20 % за трансграничните отсечки.
- Трансевропейските транспортни мрежи получиха също така 16 милиарда EUR, предоставени от Кохезионния фонд. 34 милиарда EUR бяха инвестирани в транспорта по линия на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), част от които (инвестиции в железопътните, пътните, автомагистралните, пристанищните инфраструктури...) в полза на ТЕМ-Т.
- Заемите от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) на стойност 37,9⁷ милиарда EUR.

По време на многогодишната финансова рамка 2007—2013 г. за развитието на трансевропейската транспортна мрежа бяха предоставени 8,013 милиарда EUR. На 12 декември 2006 г. в Съвета бе получено политическо съгласие по предложението за регламент⁸, целящ да организира финансовата помощ за трансевропейските транспортни и енергийни мрежи през периода 2007—2013 г. Предложението за регламент предвижда размер на общностно съфинансиране от 50% за проучванията и максимален размер от 10 до 30% според вида на проектите.

ЕФРР и Кохезионният фонд ще продължат да бъдат основните източници на общностна подкрепа за съфинансиране на проектите от трансевропейската транспортна мрежа през програмния период 2007—2013 г.

Средствата, предоставени по линия на политиката на сближаване, трябва да бъдат пълноценно използвани, тъй като голям брой приоритетни проекти се намират в територии, които слабо ще се възползват от тази политика. Както и за периода 2000—2006 г., десетки милиарди еуро ще бъдат отпуснати за съфинансиране на проекти в областта на транспорта посредством различни финансови инструменти на регионалната европейска политика, от които около 35 милиарда EUR по линия на Кохезионния фонд трябва да бъдат инвестирани предимно в приоритетни проекти. Поощрителните стойности на намеса (до 85%) на тези фондове ще улеснят финансовото обезпечаване на проектите, а по този начин и тяхното реализиране съгласно предвидения график в насоките за

⁶ Регламент (ЕО) № 807/2004 от 21 април 2004 г., (ОВ L 143, 30.4.2004 г).

⁷ EU 15 (2000-2004): 24 301 милиона EUR + EU-25 (2005-2006): 6 821 и 6 850 милиона EUR.

⁸ COM(2006) 245.

ТЕМ-Т. Държавите-членки, които отговарят на условията за финансиране на Кохезионния фонд, както и регионите, отговарящи на изискванията по цел Конвергенция на Европейския фонд за регионално развитие, са поканени да се възползват от тези инструменти, за да реализират приоритетните проекти, намиращи се в тяхна територия⁹.

В общи линии общността принос за реализирането на трансевропейската транспортна мрежа трябва да се концентрира върху трансграничните отсечки и тесните места.

ЕИБ ще продължи финансирането на транспортните инфраструктури посредством заеми и с помощта на специфичен гаранционен инструмент, с бюджет от 500 милиона EUR от собствените фондове на ЕИБ и 500 милиона EUR от бюджета на трансевропейската транспортна мрежа (или 6,25% от общата сума).

2.2. Трансевропейските енергийни мрежи

Общността наскоро прие насоки, целящи да актуализират трансевропейските енергийни мрежи¹⁰. 32 проекта, свързани с електрическите мрежи и 10 проекта, свързани с газовите мрежи, бяха обявени за проекти от европейско значение. Тези проекти трябва да бъдат приоритетно реализирани, тъй като са от съществено значение за създаването на енергийна мрежа в европейски мащаб.

Капацитетът на газовите мрежи трябва да бъде адаптиран, за да се подсилят и разнообразят доставките от Норвегия, Русия, Черноморския басейн, Средиземноморието и Близкия Изток.

До 2013 г. ЕС трябва да инвестира поне 30 милиарда EUR в инфраструктури (6 милиарда в преноса на електроенергия, 19 милиарда в газопроводите и 5 милиарда в терминалите за втечен природен газ - ВПГ) ако иска да изпълни приоритетите, заложи в ръководните насоки за ТЕМ-Е. Счита се например, че за да се вкара в мрежата повече електричество, произведено от възобновяеми източници и за да се поемат балансиращите разходи на интермитентните производители, трябва да се изплатят около 700 до 800 милиона EUR на година. Между 2000 и 2006 г. бяха инвестирани около 140 милиона EUR в трансевропейските енергийни мрежи по линия на бюджета за ТЕМ. За финансовата рамка 2007—2013 г. е предвидена сума от 155 милиона EUR в Регламента за ТЕМ, който е в процес на одобрение. Тази сума е твърде ограничена като се имат предвид залозите и нуждите. Този бюджет ще послужи най-вече за съфинансиране на проучвания. Допълнителни субсидии по линия на политиката на сближаване и Европейската инвестиционна банка ще бъдат необходими.

⁹ Решение 884/2004/ЕО, чл.19.2, букви а) и с), (ОВ L 201, 7.6.2004 г).

¹⁰ Решение 1364/2006/ЕО, (ОВ L 262, 22.9.2006 г).

Програмата за приоритетно взаимосвързване, приета на 10 януари 2007 г., прави равностойна на напредъка на приоритетните проекти и анализира, освен проблемите, свързани с финансирането, и препятствията пред реализирането на тези проекти. Тази програма очерта стратегия, основана на 4 конкретни действия: установяване на най-важните инфраструктури, които срещат сериозни затруднения, назначаване на европейски координатори, координирано планиране на регионално ниво, както и хармонизиране на процедурите по издаване на разрешителните.

Европейският съвет от 9 март 2007 г. подкрепи този подход и подчерта важността да се развива взаимосвързването на мрежите. Съветът подкрепи предложението на Комисията за назначаване на европейски координатори и я прикани да представи предложения за подобряване на административните процедури за взимане на решения.

2.3. Трансевропейските телекомуникационни мрежи

Постепенното отваряне на телекомуникационните услуги за конкуренция от 1988 г. насам имаше значителни последици. Усилването на конкуренцията стимулира инвестициите, иновацията, появата на нови услуги и доведе до значително понижение на цените за потребителите.

След либерализацията на тези услуги, разгръщането на телекомуникационните мрежи в Европа бе продукт предимно на търговски инвестиции. Въпреки забавянето през 1999—2001 г., инвестициите бяха значителни. Така през 2005 г. капиталовите разходи надхвърлиха 45 милиарда EUR, от които 25 милиарда в стационарни инфраструктури, което се равнява на едно годишно увеличение от повече от 5% и то за трета поредна година.

Понастоящем инвестициите се съсредоточават в модернизацията на съществуващите мрежи, с цел да се премине към следващото поколение, във внедряването на мобилните телефони от трето поколение и на други безжични инфраструктури, както и в оборудването на селските райони на ЕС с широколентови технологии. Инвестициите могат да засягат изграждането на фиброоптични мрежи, при което разходите за инженерни работи и кабелиране в сградите представляват 70% от разходите за внедряване. Изграждането на железопътни линии, пътища или проводници може да улесни внедряването на тези мрежи в районите със слабо покритие.

Съобщението „Преодоляване на различията в широколентовия достъп“¹¹ подчертава разликата между градските и селските райони и приканва държавите-членки да вземат конкретни мерки и да дефинират цели, с оглед ограничаването на тези разлики до 2010 г. Насърчава се публичното подпомагане в случай на слабост на пазара, при стриктно спазване на регламентацията по отношение на телекомите и правилата за отпускане на държавни помощи. Началото на следващия програмен период по отношение на политиките, свързани със сближаването и с развитието на селските райони, може да се превърне в прекрасен повод за инвестиции в широколентовите технологии в регионалните зони и селските райони.

Необходимо е да се картографират съществуващите инфраструктури, за да се помогне на компетентните органи да преценяват по-добре нуждите от инфраструктури и да използват текущите инженерни работи. Органите, отговарящи за текущите големи проекти, свързани с транспорта и енергетиката, би трябвало да вземат предвид нуждите от телекомуникационни инфраструктури и да предприемат подходящите мерки по отношение на планирането и бюджета, като държат сметка за съществуващите инфраструктури. Необходима е също така по-голяма координация между другите източници на финансиране (Структурен фонд, Фонд за развитие на селските райони, фондове за ТЕМ и национални субсидии), за да се създаде съгласувано планиране и да се допълни широколентовото покритие.

3. АСПЕКТИТЕ, ОБСЪДЕНИ ОТ ПИЛОТНАТА ГРУПА

Пилотната група „трансевропейски мрежи“ на Комисарите заседава шест пъти от учредяването си на 7 декември 2005 г. Групата обсъди въпросите за синергиите между трансевропейските мрежи, начините на финансиране и тяхното разпределяне между различните общностни финансови инструменти. Бяха засегнати също така по-обща теми (ТЕМ и околна среда, разработване на нови общностни финансови инструменти).

3.1. Синергии между трансевропейските мрежи

Има ли интерес Съюзът да насърчава изграждането на комбинирани инфраструктури и то предимно в новите държави-членки, където нуждата от инфраструктури е значителна?

Комбинирането на железопътна линия и шосе вече доказва възможностите си¹²: намалено използване на пространството, общи съоръжения, намалено визуално въздействие и намалено разпокъсване на ландшафта, мерки за ограничаване въздействието на общите инфраструктури (шумова защита, виадукти за големи и малки животни). За комбинираните инфраструктури съществуват реални възможности за намаляване на разходите и въздействието върху околната среда.

¹¹ Съобщение на Комисията COM(2006) 129, от 20.3.2006 г.

¹² Някои страни-членки въведоха законово задължение да се търси подобна синергия, например Германия (Bundesnaturschutzgesetzes, Par.2, Bündelungsgebot).

Направено бе проучване на възможностите за развиване на други комбинации (например да се прекара линия за високо напрежение през железопътен тунел, да се прибави телекомуникационен кабел към железопътна линия)¹³. Анализирани бяха техническата приложимост, въздействието върху стойността на проектите и комплексността на процедурите. Заключениета на проучването са следните.

С изключение на комбинацията газопровод-други инфраструктури, която е технически трудно приложима като се има предвид обхвата на необходимите периметри на сигурност, съществуват реални предимства в комбинирането на други ТЕМ помежду им. Синергиите между телекомуникационните и транспортните мрежи изглеждат най-обещаващи. Всяка транспортна мрежа може да бъде оптимизирана като разполага със своя собствена комуникационна мрежа, която да се използва за управлението □. В повечето случаи железопътните и автомагистралните мрежи вече разполагат с подобни комуникационни мрежи. В някои случаи остатъчният капацитет на тези мрежи се използва за други цели, например за пренос на данни. В същото време обаче системното търсене на синергии между мрежа за управление на инфраструктурата и телекомуникационна мрежа, и то още в началото на изграждането на инфраструктурата, се среща рядко.

Биха могли да бъдат проучени също така някои интересни идеи за взаимосвързване на електрическите мрежи: поставяне на кабели за високо напрежение в бреговете/стените на каналите и реките, взаимосвързки с ниско напрежение (2 пъти по 25 kV) посредством високоскоростните железопътни линии, по-систематични взаимосвързки на подземни линии за високо напрежение (300 до 700 kV) по трасето на транспортни мрежи. Тези предложения не заместват непосредствената необходимост от взаимосвързване на националните мрежи за високо напрежение, но предпоставят една по-голяма гъстота на националните електрически мрежи в по-дългосрочна перспектива, която отговаря на времето за реализиране на големите инфраструктурни проекти.

Синергии могат да бъдат реализирани и на процедурно ниво: оценките на въздействието, планирането или бюджетните схеми могат да бъдат комбинирани. Въпреки това паралелното планиране на два типа инфраструктури, подчинени на различни законодателства и бюджетни процедури или с различен жизнен цикъл и продължителност на изграждане, може да се окаже сложна задача.

Заключение:

Групата препоръчва да се продължат изследванията върху потенциалните синергии между различните трансевропейски мрежи. Ще бъде изработен наръчник, обобщаващ добрите практики, който да информира проектоносителите за потенциалните синергии между инфраструктури.

¹³ Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts, ECORYS, август 2006 г.

Синергиите между проектите за геотермална енергия и тунелите, които се предвижда да бъдат построени в рамките на трансевропейските транспортни мрежи, трябва да бъдат приоритетно проучени.

Групата счита, че е необходимо картографиране на телекомуникационните инфраструктури и че нуждите от телекомуникации трябва да бъдат взети предвид при изграждането на транспортните и енергийни мрежи.

3.2. Опазване на околната среда и трансевропейски мрежи

Лисабонската стратегия за растежа и заетостта приканва към реализиране на ТЕМ посредством подход, който е съвместим с устойчивото развитие.

Тридесетте приоритетни проекта от европейската транспортна мрежа в по-голямата си част са проекти, които насърчават най-благоприятните за околната среда и енергоспестяващи начини на транспорт, като железопътната линия или водния път. Завършването на трансевропейската транспортна мрежа ще има положителен ефект върху околната среда. При сегашното темпо до 2020 г. емисиите на CO₂ от транспорта ще се увеличат с 38% спрямо сегашните нива. Завършването на тридесетте приоритетни оси ще забави това повишаване с около 4%, което означава, че емисиите на CO₂ ще намалеят с 6,3 милиона тона годишно.

Взаимовръзките между националните електрически мрежи и връзките между възобновяемите енергийни източници ще позволят да се оптимизира използването на капацитетите на всяка държава-членка и следователно да се ограничи въздействието върху околната среда.

Общностното законодателство по отношение на опазването на околната среда определя ясна рамка, в която трябва да бъдат реализирани големите проекти. Общностните насоки за развитие на трансевропейската транспортна мрежа изрично се позовават на тази рамка¹⁴. Всяка нова инфраструктурна програма трябва да бъде подложена на стратегически анализ на околната среда¹⁵ и всеки проект трябва да бъде оценяван индивидуално¹⁶. Това двойно задължение позволява да се оптимизира внедряването на големите проекти от гледна точка на въздействието върху околната среда. В същото време тези анализи биха могли да послужат като рамка за проучването на евентуалните синергии, които могат да бъдат реализирани.

¹⁴ Решение 884/2004/ЕО цитирано по-горе, член 8.

¹⁵ Стратегическа оценка на околната среда (SEA) - Директива (2001/42/ЕО) относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда.

¹⁶ Оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) - Директива (85/337/ЕИО, изменена с директивите 97/11/ЕО и 2003/35/ЕО) относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда.

Извън анализите на околната среда, всеки отделен проект трябва да спазва общностното законодателство по отношение на шума, водите и опазването на флората и фауната¹⁷. Ако се констатира въздействие върху който и да било от тези аспекти, трябва да се търсят алтернативи, за да се гарантира по най-добрия възможен начин спазването на екологичното право. Ако нито една от алтернативите на проект, обявен за проект от обществена полза, не предлага оптимално решение в съответствие с общностното законодателство, могат да бъдат приети компенсационни мерки, които да позволят реализирането на проекта като компенсират евентуалния негативен ефект. Приложение 2 посочва условията, при които могат да бъдат предвиждани подобни мерки.

Заключение:

За да се хармонизира развитието на трансевропейските транспортни мрежи със спазването на ангажиментите на Европейския съюз по отношение на екологичното право се изисква повишена координация между съответните служби на Комисията. За тази цел бе изработен справочен документ, който е приложен към настоящото съобщение.

3.3. Използване на новите технологии в рамките на трансевропейската транспортна мрежа

Средносрочният преглед на Бялата книга на Комисията от 2001 г. за транспортната политика¹⁸, одобрен наскоро, признава потенциалната роля на новите технологии за осигуряване на сигурно и устойчиво движение на хора и стоки. Съгласно 7-ата рамкова програма за научноизследователска и развойна дейност (2007-2013 г.), технологичните иновации в областта на транспорта ще допринесат директно за европейските приоритети по отношение на конкурентоспособността, околната среда и социалната политика.

Сред най-обещаващите приоритетни области трябва да споменем интелигентните транспортни системи (ИТС), които интегрират информационните, комуникационните, навигационните и позициониращите технологии в транспортните инфраструктури и превозните средства и ги поставят в служба на потребителите.

Необходимо е да се разглеждат инвестициите в ИТС като основен стратегически елемент за всички нови проекти във връзка с трансевропейската транспортна мрежа, както и за проектите, целящи да модернизират съществуващите мрежи и връзки. ИТС предлагат от друга страна една съвкупност от инструменти в подкрепа на „интермодалността“ и екологичната жизнеспособност.

¹⁷ Директива „Птици“ (79/409/ЕИО), директива „Хабитати“ (92/43/ЕИО) и рамкова директива за водите (2000/60/ЕО).

¹⁸ Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент – Нека Европа продължава да се движи – Устойчива мобилност за нашия континент – Средносрочен преглед на бялата книга за транспорта, публикувана през 2001 г. от Европейската комисия – COM(2006) 314.

Сред примерите за успешно прилагане на ИТС в областта на мрежите трябва да споменем системите за контрол и управление на пътното движение (европейски регионални проекти, които са част от многогодишната индикативна програма TEMPO 2001—2006 г.), системите за контрол на речното корабоплаване (RIS – речна информационна система – и мрежа SafeSeaNet) и системата за управление на европейския железопътен трафик (ERTMS). Започна работата по въвеждането на кооперативните комуникационни системи „от автомобил към автомобил“ или „от автомобил към инфраструктура“ и на системите за точно позициониране (инициативата i2010 „Интелигентен автомобил“). В дългосрочен план тези системи ще имат значителен благоприятен ефект за изграждането на сигурен и екологично чист транспорт. Най-накрая GALILEO, европейският проект за сателитна навигация, ще подобри в значителна степен навигационните, позициониращите и датиращите услуги за всички видове транспорт, когато бъде въведен в действие през 2010 г. ИТС обхващат също услуги за крайните потребители, например доставянето на данни в реално време за пътното движение и пътуванията (RTTI), което позволява да се ограничи времето на пътуване, да се подобри сигурността и да се поощри интермодалността.

Въпреки доказаните ползи, в Европа интелигентните транспортни системи и услуги са несъществуващи или непълни в многобройни райони. През периода 2007—2013 г. Европа трябва да се съсредоточи върху внедряването им в големи мащаби. Държавните органи трябва да се възползват от прилагането на нови технологии, за да отговорят на целите за действие, създавайки по този начин достатъчно голям пазар за новите продукти, свързани с ИТС.

Заключение:

Групата счита, че използването на нови технологии в рамките на трансевропейските транспортни мрежи предоставя ефикасни инструменти за увеличаване на сигурността и намаляване на задръстванията и въздействието на транспортните дейности върху околната среда.

Групата препоръчва инвестициите в интелигентни транспортни системи (ИТС), които представляват по принцип малък процент от разходите за инфраструктури, да бъдат интегрирани още от самото начало в програмирането на всички нови проекти по отношение на TEM-T и да бъдат считани за основен елемент от всички проекти за подобряване и модернизация на инфраструктурите.

3.4. Финансиране на трансевропейските мрежи

Различните бюджетни източници трябва да бъдат координирани и да бъдат разработени нови механизми, подобряващи финансирането като цяло и общностното съфинансиране на тези инфраструктури.

3.4.1. Комбиниране на фондовете

Комисията винаги се е интересувала от въпроса за кумулирането в рамките на един проект на общностни субсидии, произхождащи от различни източници. Сметната палата изложи този въпрос в докладите си за въвеждането на трансевропейските мрежи от Комисията.

Пилотната група заключи, че всяка възможност за кумулиране на субсидии от различни общностни фондове трябва да бъде изключена. За да се гарантира бюджетна прозрачност и добро управление на финансите, финансовият регламент и/или основните секторни актове, които са приети или в процес на приемане, изключват кумулирането на различни финансови инструменти за едно и също действие.

В рамките на оперативните програми, получили финансова помощ по линията на структурните или Кохезионния фондове, други общностни финансови инструменти не могат да заменят изискваното национално съфинансиране.

Разходите, извършени в рамките на проект, който е част от оперативна програма, получила финансова помощ по линията на структурните и Кохезионния фондове, не могат да бъдат предмет на финансиране по линията на други общностни инструменти. От това следва, че когато разходите, например за ERTMS оборудване или за електрифициране на железопътна линия, не са получили финансова помощ по линията на структурните и Кохезионния фондове, те могат да бъдат финансирани по линията на фондовете, предоставени за ТЕМ. Изграждането на железопътна линия може да бъде финансирано от ЕФРР или Кохезионния фонд. Проектите могат да бъдат също така разделени на регионални зони, които могат да бъдат съфинансирани или от ЕФРР/Кохезионния фонд, или от фондовете, предоставени за ТЕМ.

Следователно, когато предоставя помощи по линията на ТЕМ, Комисията ще проверява дали тези проекти са получили или не помощи по линията на структурните или Кохезионния фондове.

След консултация със Сметната палата, Комисията ще публикува също така ръководни насоки за държавите-членки относно начина на комбиниране на различните финансови инструменти.

Забраната за двойно финансиране цели да принуди държавите-членки да избират финансовия инструмент, по чиято линия ще искат финансова помощ от Общността, в зависимост от процента на намеса на инструмента и приоритетността на проектите. По този начин държавите-членки, отговарящи на условията на Кохезионния фонд и регионите, избираеми по цел конвергенция, са поканени да се възползват приоритетно от тези инструменти за съфинансиране на големи инфраструктурни проекти.

Заключение:

Пилотната група потвърди необходимостта от поддържане на единен подход посредством различните юридически инструменти. Принципът на некумулиране вече е уточнен в общностното законодателство, предлагайки по този начин директен отговор на забележките, формулирани от Сметната палата.

3.4.2. Финансиране на големите приоритетни проекти

Закъсненията в реализирането на приоритетните транспортни проекти се дължат най-вече на трудното съчетаване на правилата за отпускане на общностни субсидии по линията на бюджета за ТЕМ с реалните финансови нужди на големите приоритетни проекти.

Новият регламент за ТЕМ ще позволи по-доброто съфинансиране на големите трансгранични проекти, които се характеризират с техническа и финансова сложност. Дори тяхното реализиране да обхване няколко финансови рамки, общностно съфинансиране е напълно възможно — решение за отпускане на субсидии може да бъде взето по време на една финансова рамка, а плащанията да продължат и след това, следвайки постепенно напредъка на работата по проекта.

Ако възможността за многогодишни субсидии посредством годишни траншове, дефинирана в новия регламент за ТЕМ, се окаже недостатъчна за задоволяване на нуждите, ще бъдат разгледани и други възможности.

3.4.3. Публично-частните партньорства

Публично-частните партньорства (ПЧП) позволяват на държавните органи да възлагат на частно предприятие задачи, свързани с предоставянето на обществени услуги. Ползите от ПЧП са многобройни: по-добро управление на разходите (строителство и експлоатация) и по-добро спазване на определените срокове за извършване на работите. Но най-вече трябва да се отбележи, че част от риска се прехвърля на частния партньор: освен строителния риск, частният партньор може да поеме или експлоатационния риск, или риска за наличност. Това прехвърляне на риска е много важно за изчисляването на дълга или публичния дефицит. В началото на 2004 г. бе публикувано решение на Eurostat за изчисляването на „частните инвестиции“ в рамките на ПЧП по отношение на публичния дълг¹⁹. Когато частният партньор поеме за своя сметка строителния риск и риска за наличност/експлоатационния риск, частните инвестиции не трябва да се вземат под внимание при изчисляване на публичния дълг.

¹⁹ Решение ESTAT от 11 февруари 2004 г.

За да се държи сметка за бързото развитие на ПЧП, бе проведена консултация за развитието на общностното законодателство по отношение на публичните пазари. През 2004 г. Комисията прие зелена книга за ПЧП. През ноември 2005 г. Комисията обяви възможност за законова инициатива, която да развие юридическата рамка на концесиите, с цел да се предостави по-голяма юридическа сигурност като се запази същевременно достатъчна гъвкавост за многобройните форми на ПЧП, които съществуват.

В момента ЕИБ създава, съвместно с Комисията и други заинтересувани страни, „European PP Expertise Centre“ (ЕРЕС – европейски експертен център за публично-частни партньорства). Идеята е ЕРЕС да се превърне в европейски източник на информация за публичния сектор, за обмяна на най-добрите практики по отношение на ПЧП и развиване на капацитета на публичния сектор за реализиране на проектите по ПЧП.

3.4.3.1. ПЧП на базата на пазарния риск — гаранционният инструмент

В отговор на молбата на Европейския съвет от декември 2003 г., Комисията и ЕИБ анализираха ползата от разработването на европейски гаранционен инструмент. В началото на 2005 г., в две съобщения до Съвета²⁰, Комисията потвърди ползата от подобен гаранционен инструмент, за да се улесни и насърчи финансирането на трансевропейски транспортни мрежи посредством ПЧП. Междувременно принципът за подобен инструмент бе записан в новия регламент за ТЕМ за периода 2007—2013 г. Инструментът за гарантиране на заеми ще подкрепя видовете ПЧП, базирани на пазарния риск (например от тип концесия), като намалява рисковете, свързани с недостатъчни приходи през първите години на действие на проекта. Той ще се прилага най-вече при концесионните договори.

ЕИБ дава гаранция на финансовата институция, която отпуска от своя страна на получателя на финансирането постоянна кредитна линия за периода на лансиране на проекта, с цел да се подsigури обслужването на дълга за първостепенни кредити. Комисията и ЕИБ си поделят финансовия принос към провизиите за загуби и капиталовата субсидия, предвидени за тези гаранции. Гаранцията ще бъде активирана само ако приходният поток се окаже недостатъчен за осигуряване обслужването на главния дълг (‘senior loans’)²¹. Гаранцията няма да премахне риска за главните кредитори, но ще предложи по-добро покритие на обслужването на главния дълг, увеличавайки по този начин възможността частните партньори да вземат заеми за проекта.

²⁰ COM(2005) 75 „окончателен доклад за изпълнимост относно гаранционния инструмент за заеми на ЕО за проектите от ТЕМ Транспорт“ ; COM(2005) 76 „окончателна концепция за проектиране на гаранционен инструмент за заеми на ЕО за проектите от ТЕМ Транспорт“; SEC(2005) 323 „гаранционен инструмент за заеми на ЕО за проектите от ТЕМ Транспорт“.

²¹ Главният дълг е дълг, който се ползва със специфични гаранции и чието изплащане се осъществява приоритетно в сравнение с това на другите дългове, наречени подчинени дългове. Следователно става въпрос за привилегирован дълг.

В случая, че е необходимо да се приложи гаранцията, ЕИБ ще получи финансов заем, който е подчинен²² на главните заеми, но приоритетен спрямо този на обикновените акционери. Този допълнителен дълг, наречен „мечанин“²³, трябва да бъде изплатен с лихвите в момента, когато приходите, породени от проекта, позволят да се направи това и след като бъдат обслужени главните заеми. Гаранцията ще бъде тарифирана по начин, който отразява поетия риск и разходите, свързани с управлението му.

Стимулацият ефект на инструмента е от порядъка на 4 до 6 пъти приноса на Комисията от 500 милиона EUR, който гарантира директно постоянни кредитни линии от 2 до 3 милиарда EUR. В комбинация с приноса на ЕИБ в същия размер – 500 милиона EUR, той дава възможност да се обслужва главен дълг от повече от 20 милиарда EUR. Този принос ще бъде осъществен постепенно в зависимост от броя и финансовия мащаб на проектите, които ще бъдат покрити от инструмента.

Детайлите по въвеждането на инструмента се уреждат в приложение към финансовия регламент за ТЕМ-Т, който е в процес на обсъждане в Европейския парламент и Съвета. Договорът за управление между Комисията и ЕИБ е в процес на изработване, което ще позволи инструментът да влезе в действие още през 2007 г.

3.4.3.2. ПЧП на базата на риска за наличност: въвеждане на специфична форма на подкрепа

Ако освен строителните рискове частният инвеститор поеме и риска за наличност, той предварително финансира, изгражда инфраструктурата и си връща вложените средства като получава плащания, които са разпределени в дългосрочен период (например 30 години). Плащанията обаче зависят от нивото на наличност на инфраструктурата: те могат да бъдат намалени ако предлаганата услуга не отговаря на определеното ниво.

ПЧП, базирани на наличността на предоставената услуга, могат да бъдат осъществени по два различни начина :

- (1) в смесена форма, където плащанията за наличност покриват само част от инвестицията, докато другата част се финансира под класическата форма на субсидии по време на фазата на строителство. Този първи тип финансова схема не поставя проблеми по отношение на регламента за ТЕМ, тъй като приносът на ЕО може да се отнася изключително за частта пряка субсидия;
- (2) под формата на редовни плащания в рамките на определения срок за изплащане на инфраструктурата на частния инвеститор.

²² Един дълг е наречен подчинен когато неговото изплащане зависи от първоначалното изплащане на дълговете към други кредитори. Разбира се, за компенсация на приетия допълнителен риск, подчинените кредитори изискват по-висок лихвен процент от другите кредитори.

²³ Дългът мечанин е дълг, който застава между главния дълг и собствените капитали. Следователно инвеститорът в дълг мечанин ще получи обратно вложените средства едва след като бъдат изплатени всички траншовете по главния дълг.

Голям брой държави²⁴ проявиха интерес към втория тип финансова схема. Но времето между решението за съфинансиране (преди започването на работите) и началото на плащанията за наличност (по време на фазата на експлоатация) може да обхване много години. В допълнение, тези плащания трябва да бъдат извършвани през целия договорен срок на финансовата схема (например 20 или 30 години). Комисията, която се отнася доста въздържано към решения за финансиране, обхващащи голям брой години, досега бе принудена да отказва подкрепата си за подобни финансови схеми.

За да се намери решение на този проблем, като едновременно с това се спазва общия финансов регламент, регламентът за ТЕМ бе променен така, че да съсредоточи общностната подкрепа в началната фаза на плащанията при наличност и по този начин да гарантира, че държавата-членка използва най-напред общностната подкрепа в плащанията си за наличност.

Заключение:

Новият гаранционен инструмент скоро трябва да се превърне в един от наличните нови инструменти за насърчаване реализирането на трансевропейските мрежи.

ПЧП на базата на наличност ще бъдат неразделна част от видовете субсидиране, които отговарят на условията за общностно финансово подпомагане по линия на новия регламент за ТЕМ транспорт и енергия. Наблюдението на прилагането на този нов инструмент от страна на Комисията ще позволи при необходимост той да бъде обхванен и други обществени финансови инструменти, като например тези на политиката на сближаване.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Плодотворното сътрудничество в рамките на пилотната група бързо се изрази в конкретни резултати: юридически инструменти, сътрудничество между службите, прозрачност на общностните намеси.

Дискусиите в рамките на пилотната група позволиха по-добро съчетаване на разпоредбите, съдържащи се в различните законови инструменти в процес на подготовка за новия финансов програмен период 2007—2013 г., които се отнасят до правилата за комбиниране на различните финансови инструменти и разработването на иновационни финансови инструменти. Юридическото разясняване по отношение на некумулирането на общностните фондове ще доведе до по-голяма прозрачност, отговаряйки по този начин на искането, формулирано от Сметната палата. Пилотната група даде също така нов тласък на вече съществуващото сътрудничество между службите, с цел да се гарантира прилагането на този принцип.

²⁴ А именно Великобритания, Финландия, Нидерландия, Унгария, Чешката република и Франция.

Трябва да продължи координацията за създаване на нови финансови инструменти (гаранционни инструменти и публично-частни партньорства на базата на наличност).

Пилотната група направи конкретни предложения, които позволяват да се хармонизира опазването на околната среда с изграждането на инфраструктури.

Едновременно с това изследванията на пилотната група позволиха да се различат специфични точки на действие. Пилотната група препоръчва:

- да се продължи търсенето на синергии между трансевропейските мрежи, за да се достигне до разпространяването на наръчник с добри практики;
- да се развиват синергии между целите на политиката на сближаване и приоритетите по линия на трансевропейските мрежи.
- да се прецени в съответния случай нуждата от алтернативни решения, позволяващи плащанията за наличност да се извършват в продължение на няколко периода от финансовата рамка и при необходимост, да се направи подходящо законодателно предложение;
- да се следи внимателно развитието на публично-частните партньорства и да се вземат всички необходими мерки за насърчаване на тези видове финансиране;
- да се реализират приоритетните проекти от ТЕМ в предвидените срокове, като същевременно се гарантира прилагането на екологичното право посредством механизмите, създадени от общественото право; приложеното ръководство ще бъде полезен принос в тази насока.