C/2025/4211

20.8.2025 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет

Планиране на устойчива градска мобилност в ЕС

(становище по собствена инициатива)

(C/2025/4211)

Докладчик: **Lidija PAVIĆ-ROGOŠIĆ**

Съдокладчик: **Mateusz SZYMAŃSKI**

Съветници	Pedro HOMEM DE GOUVEIA (за докладчика) Krystyna WOJEWÓDZKA-KRÓL (за съдокладчика)
Решение на пленарната асамблея	23.1.2025 г.
Правно основание	Член 52, параграф 2 от Правилника за дейността
Компетентна секция	Секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	27.5.2025 г.
Приемане на пленарна сесия	19.6.2025 г.
Пленарна сесия №	597
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	111/1/3

1. Заключения и препоръки

1.1. Добрата система за градска мобилност е от съществено значение за качеството на живот, добрите условия на труд и икономическата конкурентоспособност на нашето общество. Тя зависи от много хора, които също зависят от нея. За да бъдат системите ни за градска мобилност подготвени за новите предизвикателства на нашето време, са необходими колективни действия и мобилизирането на финансов, политически и социален капитал.

1.2. Трябва да насочим нашите системи за градска мобилност към екологична, социална и икономическа устойчивост. Трябва да постигнем напредък във всички тези три области, в противен случай изобщо няма да постигнем напредък или поне не в мащаба и със скоростта, които са ни нужни.

1.3. В ход е промяна в градската мобилност, която е свързана както със заплахи, така и с възможности. Ефективните действия изискват стабилна стратегия за защита на общественото благо, съобразени с конкретните нужди мерки, политическа воля за прилагане на тези мерки и организационен капацитет за постигане на целта.

1.4. За да подобрим градската мобилност и да намалим екологичното ѝ въздействие, трябва да разработим планове за устойчива градска мобилност (ПУГМ). ЕИСК призовава държавите членки да разработят *национални програми* за подпомагане на местните и регионалните власти в създаването и прилагането на ПУГМ посредством насоки, изграждане на капацитет и финансиране и Комисията да подкрепи продължаването и разширяването на CIVINET.

1.5. Многогодишната финансова рамка (МФР) за периода след 2027 г. ще бъде от съществено значение за постигането на напредък в областта на устойчивата мобилност и за преследване на целите на ЕС за TEN-T, защита на околната среда и пътна безопасност. Комисията следва да насърчава използването на ПУГМ като инвестиционен поток, което също така би предоставило положителен стимул за изпълнение на задълженията по TEN-T за градските възли.

1.6. ПУГМ са от ключово значение за балансираното регионално развитие. Мобилизирането на креативността и социалния капитал на регионите е стъпка от жизненоважно значение; организациите на работодателите, работниците и гражданското общество изпълняват ключова роля и трябва да бъдат насърчавани да допринасят за този диалог. Важно е в планирането да бъдат ангажирани всички заинтересовани страни на местно и национално равнище и на равнището на ЕС, включително по отношение на трансграничните въпроси.

1.7. Докато планираме „градска“ мобилност, трябва да имаме предвид, че социалният и икономическият живот на градските зони в значителна степен обхваща и предградията, крайградските райони и селските райони и техните възгледи и потребности трябва да бъдат взети предвид. Липсата на ефективност в системата за мобилност създава и поддържа разделението между градските и селските райони и отрицателните икономически, социални и политически последици от това. Справедливостта на системата за мобилност означава, че мобилността е финансово достъпна и не създава привилегии в подкрепа на тези, които вече са в по-добра позиция.

1.8. Основата за устойчива градска мобилност е общественият транспорт, съчетан с активна и споделена мобилност. За да се гарантира, че гражданите могат да избират най-ефективните решения за своите пътувания, трябва да им предоставим финансов и физически достъпен, безопасен и надежден *разнообразен набор от предложения за мултимодален транспорт*. Изключително важно е Социалният фонд за климата и неговите социални планове за климата да използват този подход за преодоляване на транспортната бедност и за смекчаване на социалното въздействие на ценообразуването на въглеродните емисии, по-специално върху уязвимите групи.

1.9. Ролята на младите хора е от съществено значение, тъй като тяхното поведение и навици имат дълготрайно въздействие. Диалогът с младите хора и тяхната гледна точка при разработването на решението за мобилност не могат да бъдат пренебрегвани.

1.10. Подпомагането на работниците и работодателите чрез обществен транспорт, споделена мобилност и колоездене е от съществено значение, за да се постигне устойчива, достъпна и приобщаваща мобилност на приемливи цени.

1.11. Условията на труд следва да насърчават настоящите и бъдещите работници да бъдат част от транспортния сектор.

2. **Контекст на проектостановището**

2.1. Мобилността може да се определи като възможността за свободно движение. Тя е основно условие за демократичния живот и гръбначният стълб на нашите икономики. Хората трябва да имат достъп до работни места, училища, здравни и социални услуги, културен и граждански живот (това е един от принципите на Европейския стълб на социалните права), а за работодателите е важно работниците и клиентите да могат да достигнат до техните обекти и до стоките, които продават.

2.2. Системата за градска мобилност играе ключова роля в икономиката на ЕС — тя дава възможност за *земеползване* (свързването с транспортната мрежа е предпоставка за строителство), *движение на стоки* и *автомобилна промишленост* и създава и поддържа работни места.

2.3. Системата за градска мобилност генерира различни разходи, включително *капиталови разходи*, поемани от публичния сектор (изграждане и поддръжка на инфраструктурата), *оперативни разходи*, покривани от ползвателите (физически лица и предприятия) и публичните власти (за да се гарантира правото на свободно движение), както и *неявни разходи*, дължащи се на *външни ефекти*, които обществото трябва да плаща чрез данъците (напр. въздействие на смъртните случаи и нараняванията по пътищата, замърсяването на въздуха и шумовото замърсяване върху общественото здраве).

2.4. Нашата система за градска мобилност е подчинена на силите на промяната. През последните два века тези сили на практика стимулираха нейното разширяване, увеличавайки сухопътната и железопътната мрежа, броя превозни средства, броя изминати километри и количеството потребена енергия.

2.5. В момента силите в своята съвкупност тласкат към по-дълбока промяна в самата система за градска мобилност. Някои от тези сили са резултат от технологични и бизнес иновации: електрификация, цифровизация, уеб базирана глобализация, платформизация и рисков капитал, и бързо (понякога нерегулирано) разгръщане и растеж, до които води комбинацията от тези фактори. Други сили произтичат от обществения интерес, а именно ангажимент за драстично намаляване на смъртните случаи и тежки наранявания при пътнотранспортни произшествия, засилваща се осведоменост по отношение на околната среда и необходимостта от подготвеност за по-екстремни и чести климатични събития, както и за двойното предназначение на инфраструктурата.

2.6. Промените неизбежно са в ход. Изборът, пред който сме изправени, е между добре планиран преход или несигурно течение, водещо към катастрофа. Градската мобилност подкрепя социалния и икономическия живот и системният преход е от критично значение за много заинтересовани страни в рамките на транспортния сектор и отвъд него. Такъв преход изисква стабилна стратегия, разработена чрез надеждни процеси на планиране и основана на социалния и гражданския диалог. Това е основната мисия на *планирането на устойчива градска мобилност*.

3. **Общи бележки**

3.1. В ЕС планирането на устойчива градска мобилност е много повече от концепция: налице е богат опит и ясни насоки, а то самото се е превърнало в регулаторно изискване. В Регламента относно трансевропейската транспортна мрежа на ЕС (TEN-T) са определени 431 градски възела, като се изисква всеки възел да разработи ПУГМ до края на 2027 г.

3.2. ПУГМ на градски възел от TEN-T следва да се прилага към неговата *функционална градска зона* (ФГЗ), която обикновено обхваща даден град и неговата зона за пътуване до работното място в околните общини. Диалогът и сътрудничеството са от съществено значение за разработването и прилагането на ПУГМ — между общините в една ФГЗ, между тези общини и националните правителства и между публичните власти и всички съответни заинтересовани страни.

3.3. Докато планираме „градската“ мобилност, трябва да имаме предвид, че социалният и икономическият живот на ФГЗ обхваща значителна част от предградията, крайградските райони и селските райони и разчита на движението на хора и стоки, чието начало далеч надхвърля границите на града, като например пътуването на работниците за работа от домовете им в предградията, и храната, доставяна на пазара от стопанства от селските райони. В дългосрочната визия на ЕС за селските райони до 2040 г. се акцентира върху транспорта и цифровата свързаност.

4. **Конкретни бележки**

Започнете с основите

4.1. Ходенето пеша е най-основният компонент на системата за мобилност, а инфраструктурата за придвижване пеша е от съществено значение за ежедневния живот с цел достъп до местните училища, услуги, магазини и обществен транспорт. Липсата на достъпност и безопасност в тази инфраструктура засяга непропорционално най-уязвимите и е основна пречка пред устойчивата мобилност.

4.2. Осигуряването на достъпност на транспортната инфраструктура за всички е от жизненоважно значение за превръщането на общественото пространство и обществения транспорт в истински „обществени“, за да се даде възможност за пълноценно упражняване на човешките и социалните права от гражданите с увреждания, за подобряване на безопасността и удобството на всички потребители и за защита на финансовата устойчивост на нашето общество, тъй като бариерите създават зависимост, а зависимостта има цена, която застаряването на населението би направило непоносима.

4.3. Пътната безопасност е от ключово значение за справяне с водеща причина за смърт и тежки наранявания и е абсолютно необходима за постигането на напредък по отношение на устойчивата мобилност. Опасностите на пътя са основна пречка за увеличаване на ходенето пеша, колоезденето и използването на обществения транспорт и споделената микромобилност. Ако повишим безопасността на нашите улици, ще отключим техния пълен социален, икономически и екологичен потенциал.

Участие и диалог

4.4. Прилагането на политики за устойчива мобилност на местно равнище може да породи напрежение между публичните власти и ползвателите на различни видове транспорт, по-специално водачите на автомобили. Участието и диалогът на местно равнище са от ключово значение и всички потенциално засегнати граждани трябва да бъдат привлечени по конструктивен да участват, а не само тези, които одобряват промените.

4.5. Необходим е диалог между различните политически партии: за ПУГМ може да е необходимо одобрение с мнозинство и време за изпълнение, което се простира отвъд политическите мандати.

4.6. Диалогът между поколенията е необходим и за дългосрочна визия, която да отговаря на правата и потребностите на всички поколения, особено на младите хора. Прилагането на оценката на въздействието на ЕС от гледна точка на младежта към политиките за мобилност ще насърчи устойчивата мобилност.

Промяна в поведението

4.7. ПУГМ има за цел да промени неустойчивите модели на мобилност. Това задължително изисква промяна в поведението по отношение на мобилността, към което може да се подходи чрез подкрепа на алтернативи и предоставяне на подходящи стимули за тяхното приемане. Поведенческата информация следва да се използва на възможно най-ранен етап от изготвянето на политиките.

4.8. Преходът към живота на възрастните е ключов момент, тъй като новото местоживеене и новата работа водят до промени в поведението по отношение на мобилността. Подобряването на общественото пространство в градовете също е ключова възможност, както например в Любляна, където градската управа уведоми предварително, че ще затвори главна улица за движение на моторни превозни средства, и предостави добри алтернативи за достъп до центъра.

Транспортна бедност и мултимодален подход

4.9. Трябва да гледаме отвъд центровете на градовете ([1]). Много хора, които живеят в предградията и крайградските райони, трябва да избират между това да прекарват твърде много време в обществения транспорт или да похарчат твърде много средства за автомобил. Липсата на добри алтернативи изкривява избора и води до принудително притежаване на личен автомобил — проблем, който засяга много работници. По-ниските разходи за жилищно настаняване в предградията често далеч не могат да компенсират по-високите разходи (от гледна точка на пари и време) за транспорт, понеже работниците са принудени да изминават по-дълги разстояния, а за тези, които работят на смени (често работниците от критично значение), обществеият транспорт изобщо не е алтернатива в ненатоварените часове. Неефективната градска мобилност оказва влияние върху разходите и качеството на живот.

4.10. Това е *регионално* предизвикателство. Ежедневното пътуване с обществен транспорт може да бъде много скъпо, ако пътниците трябва да купуват различни билети по време на едно и също пътуване. Добро решение е билет, който е валиден за разумен срок (напр. 75 минути) и може да се използва във всички видове обществен транспорт. За това е необходима интеграция на цените, която на свой ред налага добро планиране на мобилността и сътрудничество между местните и регионалните власти. На метрополните транспортни органи се пада централна роля.

4.11. Обществеият транспорт е гръбнакът на системата на ЕС за градска мобилност ([2]). Задълженията за извършване на обществени услуги са от съществено значение, за да се гарантира, че жизненоважните услуги се предоставят на обществеността, включително там където и когато те може да не са рентабилни. Трябва да инвестираме в предлагането, безопасността и комфорта на обществения транспорт и да защитим движението му, за да повишим честотата и надеждността му.

4.12. Трябва да разберем също и ограниченията на обществения транспорт в по-слабонаселени райони и ненатоварени часове (например за работниците, които си тръгват от късна смяна, или за младите хора, които се прибират от събития нощем). Трябва да подкрепяме комбинирането на обществен транспорт с каране на велосипед и споделена мобилност (напр. споделеното и съвместното ползване на автомобили и транспорт, съобразен с търсенето). Хората се нуждаят от *разнообразен набор от предложения за мултимодален транспорт* — колкото по-диверсифициран е, толкова по-ефективно отговаря на различните нужди по надежден и финансово достъпен начин.

4.13. Споделените услуги за микромобилност (споделяне на велосипеди, електрически велосипеди, товарни велосипеди, електрически скутери и електрически мотоциклети) трябва да участват в набора от предложения за мултимодален транспорт. Много от тези услуги се осъществяват само в гъстонаселени градски райони, където е много по-лесно генерирането на приходи. В по-слабонаселени райони те биха могли да подпомогнат достъпа на много хора до коридори на обществения транспорт и да осигурят решение за кратки пътувания (5 km).

4.14. Разгръщането и увеличаването на мащаба на услугите за споделена мобилност във ФГЗ е от стратегическо значение. То изисква публична подкрепа по начин, който дава възможност за финансова достъпност за ползвателите и жизнеспособност за операторите, за едновременно привличане на частни инвестиции и насочването им към публичните нужди. Гражданският сектор също може да изпълнява важна роля, както например в Латвия, където в селските райони се използват социални таксита по заявка.

4.15. Ограничаването на достъпа до центровете на градовете до автомобили с ниски емисии може да причини неудобства за тези, които не могат да си позволят такива автомобили. Правото на достъп до центровете на градовете трябва да бъде търсено по начин, който е съвместим с правото на живеещите и работещите в тези центрове на по-чист въздух, по-безопасни улици и повече зелени зони за смекчаване на въздействието от наводнения и горещи вълни. За да се избегне конфликт между законните права, трябва да се съсредоточим върху по-ефективния достъп за хората и стоките.

Заетост и транспорт

4.16. Заетостта създава търсене на мобилност, а концентрацията на работните места дава възможност за групиране на пътуванията — ключово условие за ефикасен транспорт на достъпна цена. В миналото големите работодатели обикновено осигуряваха транспорт за работниците. Днес използването на обществен транспорт, допълнено от споделена мобилност, може да осигури по-ефективни решения, включително за работниците, които започват или завършват нощни смени и живеят в периферни квартали.

([1]) Становище на Европейския икономически и социален комитет: „Дългосрочна визия за селските райони на ЕС“ [COM(2021) 345 final] (ОВ C 290, 29.7.2022 г., стр. 137).

([2]) Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Значението на обществения транспорт за екологосъобразното възстановяване на Европа“ (становище по собствена инициатива) (ОВ C 75, 28.2.2023 г., стр. 115).

4.17. Следва да се обмисли възможността за подпомагане на работодателите, когато субсидират покупката на билети за обществен транспорт и насърчават политики за неизползване на автомобили, включително евентуални данъчни стимули и мерки за съфинансиране, които насърчават служителите да пътуват по по-устойчив начин до работното място (запазени паркоместа за служителите, които използват общ автомобил, безопасно съхранение и душове за тези, които идват на работа с велосипед). Тази подкрепа за мобилността на работниците може да се обсъжда и договаря с представителите на работниците и синдикалните организации.

Устойчива мобилност и конкурентоспособни предприятия

4.18. Повишаването на устойчивостта на транспорта на стоки може да осигури *ползи за бизнеса* (транспортът е разходен компонент), *колективни ползи* (намаляване на емисиите и задръстванията по пътищата) и повишаване на конкурентоспособността на градските зони. Публично-частното сътрудничество е от съществено значение, а плановете за устойчива градска логистика (ПУГЛ) осигуряват солидна основа. ПУГЛ не са толкова широкоразпространени, колкото ПУГМ, и следва да се разработват заедно.

4.19. Подобряването на устойчивостта на градския товарен превоз и доставките в „последната миля“ изисква новаторски подход, който не е в ущърб на предприятията и дори може да осигури повишаване на ефективността и конкурентно предимство. Трябва да се предостави специална подкрепа на ММСП ([3]), търговците, занаятчиите и други малки икономически субекти, Това трябва да се насърчи чрез „екологосъобразни“ обществени поръчки.

4.20. Енергийният преход предполага промени в икономиката, предприятията и работните места. Следва да се положат усилия, за да се гарантира, че създаваните работни места са с високо качество, като предлагат стабилни условия на труд, при зачитане на правата на работниците и достойни заплати. Тези промени трябва да бъдат предмет на социален диалог.

Устойчиви работни места в транспорта

4.21. Устойчивата мобилност се нуждае от работници. Недостигът на работна ръка в транспорта е проблем и трябва да се помисли как могат да се насърчават работниците (включително жените ([4])) да избират сектора на транспорта. Трябва да се обърне внимание на капацитета и уменията в публичния сектор, но не само в него, като социалният диалог за поддържане и/или подобряване на условията на труд е от ключово значение.

4.22. За да се привлекат и задържат работници в обществения транспорт, е необходимо да се гарантира, че той е безопасен за работещите в него, които често са подложени на заплахи и насилие от страна на пътниците. Освен това безопасността на работниците в обществения транспорт е условие за безопасността на всички пътници, включително за ефективната борба със сексуалния тормоз в гарите, спирките и превозните средства на обществения транспорт.

Нова енергия, нови превозни средства, стари проблеми

4.23. Ползите от електромобилността и алтернативните горива трябва да се разглеждат в перспектива. Трябва да погледнем *отвъд ауспуха* — електрическите превозни средства оказват положително въздействие върху замърсителите на въздуха, но не решават много други проблеми, свързани с мобилността, като например микрочастици от гуми и спирачки, задръствания по пътищата, необходимост от паркоместа, опасности на пътя и пълното въздействие на тяхното производство върху околната среда.

4.24. Градовете планират и правят големи инвестиции в модерни автомобилни паркове с ниски и нулеви емисии. За да получат най-добрата възвръщаемост на тези инвестиции, *публичните власти* трябва да възлагат обществените поръчки по начин, който да им позволява да задържат част от инвестициите в своята регионална икономика, а установените в ЕС производители на автобуси трябва да подобрят промишления си капацитет за осигуряване на по-големи обеми в по-кратки срокове.

4.25. Особено важно е да се стремим към оптимизация и ефективност в използването на различни технологии с цел да се постигнат най-добрите резултати на дадена цена, особено при използване на публични средства.

Пространствено планиране и планиране на мобилността

4.26. Пространственото планиране и планирането на транспорта трябва да бъдат взаимосвързани и координирани. По-добрата интеграция е от ключово значение за постигане на по-добра достъпност и управление на необходимостта от пътуване. От гледна точка на градското планиране това може да се постигне чрез по-добър пространствен микс от икономически дейности, подпомагани от подобрения в мобилността.

([3]) Вж. Препоръки относно градската логистика от Експертната група по градска мобилност (EGUM).

([4]) Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Жените и транспортът — платформа за промяна“ (проучвателно становище по искане на Комисията) (ОВ C 246, 28.7.2017 г., стр. 1).

4.27. Разширяването на градската среда винаги е придружено от разширяване на инфраструктурата за комунални услуги (напр. електроенергия, вода и канализация), тъй като новите сгради ще създадат ново търсене. Предоставянето на решения за устойчива мобилност също следва да бъде планирано, платено и гарантирано от самото начало, или новите развития ще задълбочат проблемите с мобилността, като генерират по-голям автомобилен трафик и задължат новите домакинства принудително да придобият автомобили.

Неутрални по отношение на климата градове

4.28. ЕИСК подкрепя мисията на ЕС за неутрални по отношение на климата и интелигентни градове до 2030 г., която има за цел да предостави обща рамка за неутралност по отношение на климата за градовете. Мисията за градовете силно насърчава градовете да подготвят ПУГМ и възприема междусекторен и ориентиран към търсенето подход, като създава полезни взаимодействия между съществуващите инициативи и основава дейностите си на действителните нужди на градовете.

Планове за устойчива градска мобилност (ПУГМ) и финансиране

4.29. Разработването на ПУГМ за 431 градски възела преди края на 2027 г. ще изисква значителни усилия за планиране и представлява уникална и изключително важна възможност да се направят нещата правилно. Сега е моментът за действие. От съществено значение е да има *национални програми за подкрепа*, които разполагат с необходимите средства за предоставяне на техническа и финансова подкрепа, подобряване на стандартните подходи и насърчаване на участието на заинтересованите страни. Ролята на националните звена за контакт за ПУГМ е от ключово значение.

4.30. Много е важно да се прецени дали наличните средства в подкрепа на изпълнението на ПУГМ се използват пълноценно и дали се постигат полезни взаимодействия. Понастоящем съществува подпомагане по линия на Европейския фонд за стратегически инвестиции, европейските структурни и инвестиционни фондове, фондовете по Механизма за свързване на Европа/TEN-T, Европейския портал за инвестиционни проекти, иновативните дейности за градско развитие, URBACT, съвместното предприятие „Горивни клетки и водород“, „Хоризонт 2020“ и Interreg Europe. Налични са различни финансови ресурси и всички те зависят от МФР.

4.31. МФР за периода след 2027 г. ще бъде от съществено значение за напредъка на устойчивата мобилност и за преследването на целите на ЕС в областта на мобилността. Тъй като ЕС обмисля реформирането на своите инструменти за финансиране, Комисията следва да насърчава използването на ПУГМ като инструмент за създаване на списъци от проекти и рационализиране на финансирането от ЕС. Това би било положителен стимул за изпълнение на задълженията по TEN-T за 431-те градски възела, би насърчило разработването на качествени ПУГМ и би подкрепило тяхното изпълнение. Тази съгласуваност би привлякла и частни инвестиции в регионалните икономики и би спомогнала за създаването на работни места.

Изграждане на капацитет

4.32. Макар че определеният в насоките на ЕС относно ПУГМ процес следва да бъде отправна точка за всички градски възли, не съществува универсално решение. Градските зони трябва да намерят оптималните решения за собствените си характеристики и да се възползват максимално от своите възможности и способности. Ето защо изграждането на капацитет на местно равнище е от ключово значение.

4.33. На държавите без национални насоки за планиране на устойчива градска мобилност се препоръчва да приемат такива възможно най-скоро, така че техните ПУГМ да бъдат разработени по ефикасен и стандартизиран начин. Могат да се използват препоръките на Комисията относно националните програми за подкрепа на планирането на устойчива градска мобилност. Националните насоки следва да бъдат разработени в сътрудничество с градовете, регионалните правителства, академичните среди и заинтересованите страни в областта на градската мобилност, експертите и гражданското общество.

4.34. Следва да се създаде постоянна координация между съответните органи в рамките на всяка ФГЗ. Изпълнението на ПУГМ следва да се наблюдава надлежно и постоянно и следва да се оценява чрез създаване на механизми за измерване на напредъка към постигането на техните цели.

4.35. CIVITAS изпълнява важна роля посредством безвъзмездни средства, проекти, образование и повишаване на осведомеността, като мрежите на CIVINET улесняват предоставянето на информация и споделянето на добри практики сред местните и националните заинтересовани страни на собствените им езици. Този процес е успешен и следва да получи допълнителна подкрепа и да обхване повече държави.

4.36. Знанията на експертите и градските институти следва да бъдат мобилизирани в планирането и укрепването на капацитета на местните и регионалните правителства и те следва да работят с публичните служители на изборна длъжност за изграждане и утвърждаване на политическата воля и разбиране.

Брюксел, 19 юни 2025 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE