2025/1021

26.5.2025 г.

ПРЕПОРЪКА (ЕС) 2025/1021 НА КОМИСИЯТА

от 22 май 2025 година

относно транспортната бедност: осигуряване на достъпна (в т.ч. във финансово отношение) и справедлива мобилност

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292 от него,

като има предвид, че:

(1) Принцип 20 от Европейския стълб на социалните права ([1]) постановява, че всеки има право на достъп до основни услуги, включително транспорт, и че следва да се осигури подкрепа на достъпа до такива услуги на нуждаещите се. Транспортът също така осигурява достъп до други дейности, които са от ключово значение за активното участие в обществото и на пазара на труда, като заетост, здравеопазване и образование. В този контекст транспортната бедност буди все повече загриженост, особено сред уязвимите групи, тъй като застрашава достъпа до тези услуги и по този начин допринася за социалното изключване.

(2) В компаса за конкурентоспособността ([2]) се подчертава, че подходящата транспортна инфраструктура е предпоставка за конкурентоспособността на ЕС, като подкрепя по-специално логистиката, производството на принципа just-in-time (точно навреме) и мобилността на хора, стоки и услуги. Изследванията показват също така, че транспортът играе жизненоважна роля за насърчаване на икономическото развитие, благосъстоянието и социалната справедливост, като подкрепя достъпа до качествени работни места, включително за хората, изложени на риск от бедност и социално изключване, и за някои уязвими групи на обществото ([3]). Той може да допринесе за повишаване на справедливостта и солидарността между поколенията.

(3) Социалният фонд за климата (СФК) беше създаден с цел преодоляване и смекчаване на потенциалните отрицателни последици върху разпределението на доходите, произтичащи от разширяването на обхвата на пазарите на въглеродни емисии в ЕС със сградите и автомобилният транспорт с нова схема за търговия с емисии (СТЕ 2) в съответствие с Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета ([4]). Очаква се между 2026 г. и 2032 г. СФК да мобилизира 86,7 милиарда евро в подкрепа на уязвимите домакинства, ползватели на транспорт и микропредприятия, които са особено засегнати от енергийна и транспортна бедност. За да получат достъп до това финансиране, държавите членки трябва да представят своите национални социални планове за климата до 30 юни 2025 г. и да постигнат съответните междинни цели и общите цели по задоволителен начин. Настоящата препоръка има за цел да подпомогне държавите членки в работата им.

(4) Държавите членки могат да използват СФК, за да подкрепят структурни мерки и инвестиции за подобряване на енергийната ефективност и декарбонизацията на сградите, както и за насърчаване на решения за чиста мобилност, при условие че тези инициативи са насочени главно към уязвимите домакинства, микропредприятията или ползвателите на транспорт. Допустимите мерки и инвестиции, свързани с транспорта, включват стимулиране на използването на достъпен (в т.ч. във финансово отношение) обществен транспорт, подкрепа на частни и публични субекти, включително кооперации, при разработването и предоставянето на устойчива мобилност по заявка, услуги за споделена мобилност и възможности за активна мобилност, улесняване на достъпа до превозни средства и велосипеди с нулеви емисии, развитие на инфраструктура за зареждане с електроенергия и презареждане с гориво и подкрепа за развитието на пазар на употребявани превозни средства с нулеви емисии.

(5) С член 2, параграф 2 от Регламента за СФК ([5]) беше въведено първото и единствено общо за целия Съюз определение за транспортна бедност за целите на регламента. То се отнася до *„невъзможността или затруднението на физически лица и домакинства да покрият разходите за частен или обществен транспорт или липсата на достъп или наличието на ограничен достъп до транспорта, необходим за достъпа им до основни социално-икономически услуги и дейности, като се отчитат националният и пространственият контекст“*.

([1]) https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/european-pillar-social-rights-20-principles_bg.
([2]) https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness_bg.
([3]) Икономически перспективи за транспорта и равенството (ОИСР, 2011 г.); Проучване относно социалното измерение на бъдещата транспортна система на ЕС по отношение на ползвателите и пътниците (ЕС, 2022 г.).
([4]) Директива 2003/87/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 25.10.2003 г., стр. 32, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj).
([5]) Регламент (ЕС) 2023/955 на Европейския парламент и на Съвета от 10 май 2023 година за създаване на Социален фонд за климата и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1060 (ОВ L 130, 16.5.2023 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/955/oj).

(6) По отношение на определението за транспортна бедност, включено в Регламента за Социалния фонд за климата, може да се разграничат следните три измерения:

а) финансова достъпност: способността на физическите лица и домакинствата да си позволят във финансово отношение частен или обществен транспорт;

б) наличност на транспорт: наличността и честотата на транспортните услуги;

в) достъпност: способността на физическите лица и домакинствата да достигнат до основни социално-икономически услуги и дейности в разумен срок.

Макар че не е част от официалното определение, има и четвърто измерение — „адекватност на транспортната система“, което позволява да се опише използваемостта на системата. „Адекватността“ включва различни допълнителни елементи, като надеждност, пригодност за хора, които пътуват по работа и/или за полагане на грижи (пътуване до и от работното място и превоз на деца), безопасност и сигурност на транспортната система и нейната достъпност извън работното време на транспорта, дали има пречки и дали информацията за възможностите за пътуване е широко достъпна ([6]).

(7) Причините за транспортната бедност произтичат от ниските доходи и други системни пречки, като например липса на достъпни във финансово отношение жилища в близост до работното място, учебните заведения и основните услуги, географска изолация, липса или ограничена наличност на обществен или частен транспорт или специфични социално-икономически, демографски и физически характеристики, които ограничават възможностите на хората да се възползват от подходящи транспортни услуги.

(8) Според проучване на Комисията общият размер на транспортните разходи е най-висок в райони със средна гъстота на населението, което вероятно се дължи на по-голям дял на пътуванията до и от работното място и повече пътувания от тези райони до градовете (например за работа или пазаруване) ([7]). Както е посочено в стратегията на ЕС за най-отдалечените региони ([8]), транспортът има решаващо значение за най-отдалечените региони — най-отдалечените части на ЕС. Островите и най-отдалечените региони обикновено са особено засегнати от транспортната бедност, включително по отношение на достъпа на жителите до основни социално-икономически услуги, силната зависимост от въздушния и морския транспорт и по-ниската заменяемост на видовете транспорт ([9]).

(9) Данните на Евростат ([10]) показват, че делът на хората, които не могат да си позволят автомобил и са изложени на риск от бедност (под 60 % от средния приравнен доход), варира от около 6 % (5,5 % в Италия, 6 % в Кипър и 6,2 % в Малта) до над 30 % (34,3 % във Финландия, 34 % в Румъния и 32,4 % в Словакия и Унгария) през 2023 г. Ситуацията се различава значително в зависимост от вида домакинство. В 12 държави членки повече от 30 % от хората с деца на издръжка и ниски доходи не са могли да си позволят автомобил (44,4 % в Словакия, 43,4 % в Унгария) през 2023 г.

(10) В по-общ план лицата или домакинствата с ниски и средни доходи, които могат да си позволят обществен или частен транспорт, могат да се считат за „изложени на риск от транспортна бедност“, ако транспортът представлява значителен дял от техния личен бюджет (например повече от два пъти от медианата на населението на страната).

(11) Предотвратяването и намаляването на транспортната бедност е един от приоритетите на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T). Инфраструктурата на TEN-T трябва да осигурява безпроблемна мобилност и достъпност за всички ползватели, особено за тези в условия на транспортна бедност или уязвимост.

([6]) Както е посочено в: Европейска комисия: генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, Cludius, J., Noka, V., Unger, N., Delfosse, L. et al., окончателен доклад, Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies (Транспортна бедност: определения, показатели, определящи фактори и стратегии за смекчаване), октомври 2024 г.

([7]) Европейска комисия, Технически доклад на Съвместния изследователски център (JRC), Energy Poverty, Transport Poverty and Living Conditions (Енергийна бедност, транспортна бедност и условия на живот), анализ на данните и социално-икономическите показатели на ЕС, 2022 г.

([8]) Европейска комисия, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Извеждане хората на преден план, осигуряване на устойчив и приобщаващ растеж, разгръщане на потенциала на най-отдалечените региони на ЕС“, COM(2022) 198 final, 3.5.2022 г.

([9]) На европейския континент полетите на къси разстояния могат по-лесно да бъдат заменени с пътуване с влак или автомобил, отколкото в най-отдалечените региони, вж. проучването на Европейския парламент по искане на Комисията по транспорт и туризъм (TRAN), озаглавено Transport and tourism in outermost regions: assessing mobility poverty and the effects of new climate policies (Транспорт и туризъм в най-отдалечените региони: оценка на бедността по отношение на мобилността и въздействието на новите политики в областта на климата), PE 759.311, март 2025 г., https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/759311/CASP_STU(2025)759311EN.pdf.

([10]) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mddu05/default/table?lang=en&category=livcon.ilc.ilc_md.ilc_mddu.

(12) В дългосрочната визия на Комисията за селските райони в Европа ([11]) държавите членки и регионите се призовават да разработят стратегии за устойчива мобилност в селските райони с общата цел за създаване на „по-силни, свързани, устойчиви и просперираща селски райони до 2040 г.“ Тази визия изисква да се положат усилия за поддържане и подобряване на финансово достъпните услуги на обществения транспорт, както и на инфраструктурата, като например железопътни линии, вътрешни водни пътища, сухоземни пътища, станции за зареждане с електроенергия и презареждане с гориво, в подкрепа на решения за мобилност с нулеви емисии, велосипедни алеи, мултимодални връзки, включително активен транспорт, както и връзки с морския и въздушния транспорт на къси разстояния.

(13) Както е посочено в Плана за действие в областта на промишлеността за европейския автомобилен сектор ([12]), социалните схеми за лизинг ([13]) могат да спомогнат за осигуряване на екологични решения за мобилност, достъпни във финансово отношение за уязвимите ползватели на транспорта и които биха могли да бъдат финансирани със средствата, които Социалният фонд за климата ще мобилизира между 2026 г. и 2032 г. В допълнение споделените автономни превозни средства, автономните трансфери и дистанционно управляемите превозни средства могат да допринесат за решаване на проблемите на началната точка/крайното местоназначение за общности с недостатъчно обслужване ([14]).

(14) Комисията улесни обмена на добри практики между държавите членки относно икономически ефективни мерки и инвестиции, които да бъдат включени в социалните планове за климата ([15]), както и относно провеждането на обществени консултации ([16]). Тя публикува ръководства, свързани с прилагането на СФК ([17]), както и набор от препоръки с добри практики за СФК, формулирани от подгрупата по обществен транспорт и споделена мобилност на експертната група по градска мобилност ([18]).

(15) Събирането на данни за показатели, свързани с политиката, е от решаващо значение за определянето на приоритетите на политиката, идентифицирането на основните бенефициери и наблюдението на напредъка по отношение на целите на политиката. Няколко показателя, разработени от Евростат, могат да подпомогнат този процес и да дадат възможност за сравняване на резултатите в целия ЕС, като се основават на съществуващи таблици и рамки за мониторинг, като например набора от социални показатели ([19]), както и на други данни, споделени в редовните прегледи на напредъка по изпълнението на препоръката на Съвета относно гарантирането на справедлив преход за всички ([20]).

(16) Европейската обсерватория за справедлив преход, която ще започне да функционира през 2026 г., следва Препоръката на Съвета относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на климата ([21]) и има за цел да укрепи доказателствената база относно аспектите на справедливостта на екологичния преход. Обсерваторията ще разработи и съпостави съответните данни, ще изготви стандартизирани показатели, ще събере най-добрите практики и ще улесни обмена на данни относно съответните тенденции и политики, включително транспортната бедност и уязвимите групи.

([11]) COM (2021) 345 final, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-rural-areas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas.

([12]) Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „План за действие в областта на промишлеността за европейския автомобилен сектор“, COM/2025/95 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0095.

([13]) Вж. например френската социална схема за лизинг в раздел 3.6.3 от: Европейска комисия: генерална дирекция „Действия по климата“, Ludden, V., Laine, A., Vondung, F., Koska, T. et al., *Support for the implementation of the Social Climate Fund — Note on good practices for cost-effective measures and investments — Executive summary (Подкрепа за прилагането на Социалния фонд за климата — бележка за добри практики за икономически ефективни мерки и инвестиции — резюме)*, Служба за публикации на Европейския съюз, 2024 г., https://data.europa.eu/doi/10.2834/668436.

([14]) Вж. Доклад за транспорта и околната среда за 2022 г. на Европейската агенция за околна среда, https://www.eea.europa.eu/publications/transport-and-environment-report-2022.

([15]) Европейска комисия: генерална дирекция „Действия по климата“, Ludden, V., Laine, A., Vondung, F., Koska, T. et al., Support for the implementation of the Social Climate Fund — Note on good practices for cost-effective measures and investments — Executive summary (Подкрепа за прилагането на Социалния фонд за климата — бележка за добри практики за икономически ефективни мерки и инвестиции — резюме), Служба за публикации на Европейския съюз, 2024 г., https://data.europa.eu/doi/10.2834/668436.

([16]) Европейска комисия: генерална дирекция „Действия по климата“ и Gelibolyan, K., Support for the implementation of the Social Climate Fund – Note on good practices of public consultation for the Social Climate Plans (Подкрепа за прилагането на Социалния фонд за климата — бележка за добри практики на обществена консултация за социалните планове за климата), Служба за публикации на Европейския съюз, 2024 г., https://data.europa.eu/doi/10.2834/49708.

([17]) Европейска комисия, Известие на Комисията, Guidance on the Social Climate Plans (Насоки относно социалните планове за климата), C(2025) 881 final, 5.3.2025 г., https://climate.ec.europa.eu/document/download/9fbce2e3-5052-4d61-874a-54af0c7dbf55_en?filename=c_2025_881_part_1_en.pdf.

([18]) Подгрупа по обществен транспорт и споделена мобилност на експертната група по градска мобилност, 10.6.2024 г., https://transport.ec.europa.eu/document/download/f7e54ea5-23aa-4f8d-a24c-9d902fc9652c_en?filename=EGUM_Recommendations_Social-Climate-Fund.pdf.

([19]) Вж. https://ec.europa.eu/eurostat/cache/dashboard/social-scoreboard.

([20]) Вж. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15439-2023-INIT/en/pdf.

([21]) Препоръка на Съвета от 16 юни 2022 г. относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на климата, 2022/C 243/04, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2022_243_R_0004.

(17) Като се имат предвид нейните взаимовръзки с различни области на политиката, транспортната бедност не може да бъде преодоляна изолирано. Възприемането на междусекторен подход е от решаващо значение при разработването на мерки, насочени към уязвимите групи, например чрез обвързване на изграждането на социални жилища с осигуряването на подходяща, достъпна във финансово отношение и устойчива транспортна инфраструктура,

С НАСТОЯЩОТО ПРЕПОРЪЧВА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ:

Раздел I — *Разработване на стратегически подход за борба с транспортната бедност и нейното предотвратяване*

1. Интегриране на транспортната бедност в съществуващи стратегии за борба с бедността и секторни стратегии (напр. енергийни) на национално и регионално равнище с ясно определени и измерими цели, приложими планове за изпълнение с междинни цели, ясни отговорности и адекватни ресурси в дългосрочен план. Общата цел следва да бъде предотвратяване и намаляване на транспортната бедност при зачитане на околната среда и договорените цели, свързани с климата, както и икономическата жизнеспособност. Може да се почерпят идеи от процеса, определен в Регламент (ЕС) 2023/955 за създаване на национални социални планове за климата в рамките на Социалния фонд за климата, Препоръката на Съвета относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на климата, както и от насоките за изготвяне на планове за устойчива градска мобилност ([22]), като същевременно следва да се осигури съответствие с тях. Важни стъпки в този процес са:

   а) определяне на уязвимите групи, засегнати от транспортната бедност, въз основа на наличните данни и първопричината(ите) за транспортната бедност на националните територии, като се вземат предвид всички измерения на транспортната бедност;

   б) определяне и анализ на проблемите и осъществяване на интердисциплинарно планиране с участието на заинтересованите страни и обществеността, със специален акцент върху регионалните и местните органи и представители, като се използва всеобхватен и прозрачен процес на обществени консултации и ангажиране на заинтересованите страни, с активно участие на целевите групи на всички етапи;

   в) определяне на подходящи мерки и инвестиции, свързани с измерими междинни цели, общи цели и срокове за постепенното изкореняване на бедността в областта на транспорта; използване на оценки на разпределението на въздействието за мерките и реформите ([23]);

   г) изпълнение на мерки и инвестиции и публично наблюдение на изпълнението им. Оценяване на напредъка въз основа на редица показатели за изпълнение и евентуално коригиране на политиките, ако е необходимо, като се използват съществуващите процеси на управление, таблици и показатели, ако е необходимо.

2. Осигуряване на съгласуваност и полезни взаимодействия с изпълнението и редовните прегледи на напредъка по прилагането на Препоръката на Съвета относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на климата. Отчитане на транспортните нужди при изготвянето на плановете за включване на бенефициерите с минимален доход ([24]).

3. Осигуряване на съгласуваност с планираните мерки и инвестиции, както и с поетите ангажименти по различни свързани програми и планове, например по плановете за възстановяване и устойчивост, програмите на политиката на сближаване, териториалните планове за справедлив преход, националните планове в областта на енергетиката и климата, дългосрочните стратегии за строителство и националните планове за обновяване на сгради, както и плановете за социален климат.

4. Предоставяне на правомощия на местните и регионалните участници и укрепване на капацитета им за определяне, разработване и осъществяване на подходящи мерки и инвестиции чрез осигуряване на достъп до обучение, инструменти и подходящи ресурси. Тези участници са от решаващо значение за приспособяването на решенията към специфичните нужди на техните общности и за осигуряването на ефективно прилагане на местно равнище.

([22]) https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/sustainable-urban-mobility-plans/sump-guidelines-and-decision-makers-summary_en.

([23]) Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „По-добро оценяване на разпределителното въздействие на политиките на държавите членки“, COM(2022) 494 final, 28.9.2022 г., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A494%3AFIN&qid=1664539714709.

([24]) Препоръка на Съвета от 30 януари 2023 г. относно адекватен минимален доход, гарантиращ активно приобщаване (2023/C 41/01).

5. Споделяне на добри практики, поуки и въздействията на мерките върху различни уязвими групи с цел да се насърчи взаимното учене и да се подобри ефективността на намесите в целия ЕС, включително чрез принос към предстоящата Европейска обсерватория за справедлив преход.

Раздел II — *Планиране на политиката*

6. Установяване на считащото се за приемливо равнище на достъпност (в т.ч. във финансово отношение) на транспорта по региони и на местно равнище, като се гарантира, че пространственото разпределение на основните социално-икономически услуги и осигуряването на транспортни възможности и инфраструктура са съгласувани.

7. Заимстване на идеи от рамката за достъпност, разработена от Комисията, Международния транспортен форум към ОИСР, която се основава на: i) достъпност, определена като общия брой местоназначения, които могат да бъдат достигнати за определено време; ii) близост, отнасяща се до общия брой местоназначения, разположени в рамките на определено разстояние; и iii) ефективност на транспорта, разглеждана като съотношението между достъпност и близост, като се сравнява достъпното население с близко живеещото население ([25]). Включване на мултимодални пътувания, като например комбинациите от автобус и влак, за да се определят приоритетите за инвестиции в инфраструктурата. Също така, като се вземат предвид аспектите на достъпността на транспорта във финансово отношение, да се прецени дали да се подобри съществуващата инфраструктура, да се разшири или изгради нова инфраструктура, или да се подобри мултимодалната свързаност, като например велосипедни алеи, водещи до железопътни гари, или автобуси с връзка към железопътни гари.

8. Подкрепа и насърчаване на местните органи в градските и периферните градски райони да вземат предвид транспортната бедност при изготвянето и прилагането на плановете за устойчива градска мобилност (ПУГМ). Разглеждане на възможността да се приемат подобни подходи за планиране на решения за мобилност в селските и отдалечените региони, които не са обхванати от ПУГМ.

9. Разглеждане на възможността за преодоляване на значимите липси на данни чрез редовно и систематично събиране на данни ([26]), като резултатите станат публично достъпни на правителствени платформи за данни на различни равнища на управление. Разглеждане на възможността за разработване и използване на показатели и данни, включително по пол и доход, комбинирани с геопространствени показатели (вж. примерите, включени в приложение I), поне на равнище NUTS 3 ([27]), относно наличността на транспортни мрежи и измерението „достъпност“ (местоположение на основните социално-икономически услуги).

10. Максимално увеличаване на ефективността на наличното национално финансиране и на инструментите за финансиране от Съюза за финансиране на транспортна инфраструктура и транспортни услуги, насочени към преодоляването на транспортната бедност, като същевременно се насърчава устойчивата мобилност в ЕС. Отчитане на наличните ресурси, сроковете за инвестиции, нуждите на местното население, както и разходите и ползите от различните видове транспорт в този контекст.

11. Сътрудничество с други държави членки за съгласуване на политиките им за събиране на данни и за предоставяне на транспортни възможности през националните граници, по-специално за уязвимите ползватели на транспорт, както и за насърчаване на трансграничния принос на заинтересованите страни.

([25]) Европейска комисия: генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, Brons, M., Poelman, H., Ackermans, L., Ibáñez, J. et al., Passenger rail performance in Europe — Regional and territorial accessibility indicators for passenger rail (Ефективност на пътническия железопътен транспорт в Европа — регионални и териториални показатели за достъпност на пътническия железопътен транспорт), Служба за публикации на Европейския съюз, 2021 г., Inforegio — Ефективност на пътническия железопътен транспорт в Европа: регионални и териториални показатели за достъпност за пътническия железопътен транспорт. За автомобилния транспорт вж. Европейска комисия, Road Transport Performance in Europe (Ефективност на автомобилния транспорт в Европа), 2018 г., Inforegio — Ефективност на автомобилния транспорт в Европа.

([26]) Важни елементи в това отношение са например: местоположението на спирките на обществения транспорт и разписанията на обществения транспорт (честота на връзките), времето за придвижване до работното място въз основа на данни в реално време (по-специално потоците на трафика във върховите часове), най-честите пътувания на местно равнище, данните за пътната мрежа, данните за притежаването на автомобили, велосипедната и пешеходната инфраструктура и данните за местоположението на основните социално-икономически услуги. В идеалния случай данните следва да предоставят информация за състоянието на тенденциите при всички видове транспорт, както и за причините за избора на конкретен вид транспорт в дадена географска област и за степента на интегриране на видовете транспорт (мултимодалност).

([27]) Регионът по NUTS 3 е териториална единица, както е определено в Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS).

Раздел III — *Планиране на политиката*

12. Приоритизиране на мерки от полза за лицата и домакинствата, които са най-засегнати от транспортната бедност, въз основа на надеждни оценки на разпределението на въздействието на съответните мерки и политики.

13. Насочените мерки за подкрепа могат например да бъдат съсредоточени върху домакинства с ниски или средни доходи в географски райони с недостатъчно обслужване, като същевременно не се пренебрегват уязвимите групи в по-просперiращи райони, например в големите градове. Друг подход е подкрепата да се съсредоточи върху конкретни категории уязвими хора, особено тези, които зависят от моторизиран транспорт на изкопаеми горива и които нямат финансово достъпни и адекватни възможности за обществен транспорт или за които тези услуги в техния регион са ограничени и неадекватни. Друга възможност е да се съчетаят подобренията в системата на обществения транспорт (налични за всички) с намалени цени или ваучери за уязвимите групи (вж. приложение II, в което са изброени някои мерки и инвестиции като примери, както и Насоките на Комисията относно социалните планове за климата). По този начин може да се подобри цялостното предлагането на транспортни услуги в полза на всички и по-лесно да се постигнат икономии от мащаба.

14. Гарантиране, че мерките не се ограничават само до хората с автомобили или велосипеди, а включват и декарбонизация на местния транспортен сектор и неговата инфраструктура. Отчитане на всички форми на мобилност: мултимодален обществен транспорт, както и нови услуги, основани на споделени пътувания, съвместно ползване на автомобили (в това число евентуално автономни превозни средства) и услуги за споделена мобилност, включително микромобилност, услуги за превоз по заявка, активна мобилност (придвижване пеша и с велосипед).

15. Използване на добрите практики и приоритетите за действие, очертани в неотдавнашното съобщение на Комисията за декарбонизирането на корпоративните автомобилни паркове ([28]), които могат да ускорят оборота на корпоративните превозни средства с нулеви емисии и по този начин да подпомогнат появата на широк пазар на употребявани автомобили.

16. Разглеждане на възможността уязвимите ползватели на транспорта и уязвимите микропредприятия да получат достъп до нови и употребявани превозни средства с нулеви емисии чрез мерки като социални схеми за лизинг, съчетани с изграждане на инфраструктура за зареждане. При разработването на схеми за наемане или лизинг на превозни средства с нулеви емисии за уязвими групи могат да се вземат предвид фактори като нивото на доходите, достъпността и наличието на съществуващ обществен транспорт и услуги за споделена мобилност, както и средното време и разстояние за придвижване до работното място.

17. Стимулиране на използването на най-устойчивия наличен вид транспорт, като същевременно се гарантира, че той е съобразен с ежедневните нужди на целевите групи. Приоритизиране на обществения транспорт пред неактивната индивидуална мобилност и да се намали зависимостта от личните автомобили. Подкрепа за подобряване на връзките на обществения транспорт в градските райони, както и връзката със селските, периферните и отдалечените райони. Разработване на политика, която едновременно насочва непосредствена подкрепа върху групите, засегнати от транспортна бедност, но и отчита по-широките транспортни нужди. Това ще доведе не само до справяне с транспортната бедност, но и като цяло до подобряване на свързаността, намаляване на емисиите на CO_2 и на замърсителите на въздуха, задръстванията, произшествията и шума, както и до осигуряване на жизнеспособна алтернатива за всички групи от населението.

18. Увеличаване на районите, които масовият обществен транспорт покрива, чрез комбинирането му с автобуси, както и с трансфери по заявка, решения за споделена мобилност (като споделени превозни средства, електрически велосипеди, електрически скутери, но също и споделени автономни превозни средства и споделени пътувания чрез съвместно ползване на автомобили), мобилност като услуга и активна мобилност.

19. За местни и регионални обществени транспортни услуги, които не са търговски жизнеспособни, да се обмисли възлагането на обществени поръчки за услуги, включително подходящи компенсационни плащания за превозвачите, за да се осигури адекватно предоставяне на услуги, отговарящо на нуждите от обществени услуги ([29]). В районите с недостатъчно обслужване да се обмисли възможността за предоставяне на подкрепа за услуги за превоз по заявка, като например колективен автомобилен транспорт или споделени таксита, особено в слабо населените райони. Насърчаване на навлизането на пазара на превозвачи чрез намаляване на административните и другите правни пречки за предоставяне на услуги с оглед да се увеличат изборът и достъпността и да се намалят цените за ползвателите, особено за уязвимите такива.

([28]) COM(2025) 96 final.

([29]) С оглед на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт, с който се установява принципът на задължителни тръжни процедури за възлагане на обществени поръчки за услуги за сухопътен превоз.

20. Разглеждане на възможността за пилотно внедряване на споделени автономни превозни средства, автономни трансфери и дистанционно управлявани превозни средства за осигуряване на достъпен във финансово отношение и ефективен транспорт в общности с недостатъчно обслужване и за решаване на предизвикателствата на началната точка/крайното местоназначение, като също така гарантира наличието на подходящи правни условия, които да позволяват предоставянето на такива услуги.

21. Улесняване на по-широкото използване на велосипеди, електрически велосипеди и подобни решения за микромобилност, както и придвижването пеша (чрез пешеходна инфраструктура). Разработване на безопасна, сигурна и удобна велосипедна инфраструктурна мрежа, включваща велосипедни паркинги и свързваща районите с ниски доходи със съответните местоназначения. Разглеждане на възможността за субсидиране на закупуването или лизинга на велосипеди, електрически велосипеди и товарни велосипеди в подкрепа на ползвателите на транспорт с ниски доходи.

22. Гарантиране, че в разработването и прилагането на политиката са взети под внимание равенството между половете ([30]), приобщаването и достъпността (в т.ч. във финансово отношение) на обществения транспорт и споделените услуги за мобилност за пътниците с увреждания или намалена подвижност. Отчитане на по-сложните модели на мобилност (като например използване на множество видове транспорт) и нуждите на различните социални групи, особено на хората, които не могат да си позволят личен автомобил, и на хората с отговорности за полагане на грижи. Винаги да се обмисля осигуряването на обществен транспорт или решения за активна мобилност за достигане до основните места за работа, особено за местата, осигуряващи работа на значителен брой хора с ниски доходи.

23. Подкрепа за транспортни мерки и инвестиции с подходяща широко достъпна цифрова инфраструктура, особено в отдалечени и селски райони. Въвеждане на иновативни услуги (където е уместно), като например бюджети за мобилност, предоставяни чрез приложения за мобилност като услуга или цифрови портфейли, за да се осигури целенасочена подкрепа на уязвимите ползватели. Допълване на цифровите решения с нецифрови алтернативи, за да станат информацията и услугите достъпни и за ползватели с ниска цифрова грамотност или с ограничен достъп до интернет. Улесняване на разработването и разпространението на транспортни услуги, които използват цифрови технологии, за да предоставят по-широк избор от възможности за пътуване и да намалят времето за чакане, времето за пътуване или транспортните разходи.

24. Повишаване на осведомеността за всички мерки, насочени към преодоляване на транспортната бедност, чрез подходящи комуникационни канали, за да се гарантира, че целевите бенефициери са информирани и насърчени да се възползват от мерките, предназначени за намаляване на транспортната бедност. Осъществяване на връзка с организациите на гражданското общество, по-специално с тези, които представляват групи, изложени на риск от транспортна бедност, за да бъдат включени в кампании за повишаване на осведомеността. Промяна на обществените нагласи по отношение на устойчивия транспорт, като тези възможности станат по-приемливи и достъпни в цялата страна.

Съставено в Брюксел на 22 май 2025 година.

За Комисията
Apostolos TZITZIKOSTAS
Член на Комисията

([30]) Практическите инструменти, като например наръчникът за интегриране на принципа на равнопоставеност в транспорта, могат да помогнат на публичните органи и заинтересованите страни в областта на транспорта да приложат това на практика. Европейска комисия: генерална дирекция „Мобилност и транспорт“, Handbook for equality mainstreaming at DG MOVE — Training materials for equality mainstreaming in mobility and transport (Наръчник за интегриране на равенството в ГД „Мобилност и транспорт“ — материали за обучение за интегриране на равенството в мобилността и транспорта), Служба за публикации на Европейския съюз, 2024 г., https://data.europa.eu/doi/10.2832/824729.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ПРИМЕРИ ЗА ПОКАЗАТЕЛИ НА ТРАНСПОРТНА БЕДНОСТ

1. **ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ: ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ „ТРУДОВА ЗАЕТОСТ, СОЦИАЛНИ ВЪПРОСИ И ПРИОБЩАВАНЕ“, CLUDIUS, J., NOKA, V., UNGER, N., DELFOSSE, L. ET AL., ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД, TRANSPORT POVERTY: DEFINITIONS, INDICATORS, DETERMINANTS, AND MITIGATION STRATEGIES (ТРАНСПОРТНА БЕДНОСТ: ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ПОКАЗАТЕЛИ, ОПРЕДЕЛЯЩИ ФАКТОРИ И СТРАТЕГИИ ЗА СМЕКЧАВАНЕ), ОКТОМВРИ 2024 Г.** ([1])

1) Показатели с акцент върху финансовата достъпност на транспорта

   а) дял от населението, което се сблъсква с принудителна липса на автомобил — по групи доходи и по видове домакинства за различните групи от населението;

   б) дял от населението, за което билетите за обществения транспорт са „твърде скъпи“ (наличен и по степен на урбанизация: градове, села и предградия, селски райони, както и по различни групи от населението);

   в) дял на домакинствата, идентифицирани по показателите 6 % и 2M ([2]) за финансова достъпност на транспорта (наличен и по степен на урбанизация: градове, села и предградия, селски райони и по групи от населението);

   г) процент от разполагаемия доход, изразходван за транспорт (експлоатация на транспортно оборудване и транспортни услуги) (наличен и по децил на разходите).

2) Показатели с акцент върху наличността на транспорта

   а) дял от населението, което е в материално и социално неравностойно положение и притежава автомобил;

   б) дял от населението, за което най-близката спирка на обществения транспорт е „твърде далеч“ (наличен и по степен на урбанизация: градове, селища и предградия, селски райони);

   в) дял от населението с „много труден“ достъп до обществен транспорт — по общо население и селско население.

3) Показатели с акцент върху достъпността на транспорта

   — дял от активното население, което прекарва повече от 30 минути в пътуване до работа (в едната посока) — според степента на урбанизация.

4) Показатели с акцент върху адекватността на транспорта

   — дял от населението, което смята, че достъпът до обществен транспорт е твърде труден за хората с намалена подвижност.

2. **НЕИЗЧЕРПАТЕЛЕН СПИСЪК С ПРИМЕРИ ЗА ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПОЛЕЗНИ ПОКАЗАТЕЛИ, КОИТО МОГАТ ДА БЪДАТ РАЗРАБОТЕНИ ИЛИ ВЕЧЕ СЪЩЕСТВУВАТ**

Измерение на финансовата достъпност:

   а) ниски доходи, високи разходи (LIHC) — показател, измерващ дела на домакинствата, чиито транспортни разходи са над медианата за страната и които са изложени на риск от бедност ([3]);

([1]) Европейска комисия: генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, Cludius, J., Noka, V., Unger, N., Delfosse, L. et al., окончателен доклад, Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies (Транспортната бедност: определения, показатели, определящи фактори и стратегии за смекчаване), октомври 2024 г., https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/transport-poverty-definitions-indicators-determinants-and-mitigation-strategies-final-report_bg. Източници: 1. а): Евростат [ilc_mddu05]; 1. б): източник: Евростат [ilc_mddu13a]; 1. г): Евростат [icw_aff_05]; 2. в): микроданни от Европейското проучване на качеството на живот за 2016 г. на Eurofound; 3): Евростат [lfso_19plwk28].

([2]) Праг от 6 %: дял от населението, което изразходва за транспорт повече от 6 % или повече от два пъти над медианата за страната и общите му разходи са под медианата за страната. 2M се отнася за индекса на непропорционалните разходи (2M означава два пъти повече от медианата за страната). Счита се, че едно домакинство е уязвимо по отношение на транспорта, ако делът на общите разходи за транспорт е повече от два пъти по-голям от медианата за страната. С други думи, това са домакинства, чието социално-икономическо положение ги кара да правят непропорционално високи разходи, за да поддържат ниво на мобилност, съответстващо на техните нужди.

([3]) Комбинация от предишния показател и лица, изложени на риск от бедност или социално изключване — по група на държавата на раждане (население на възраст 18 и повече години) (ilc_peps06n).

б) показател на 10 % (процентът на домакинствата, при които разходите за транспорт представляват повече от 10 % от нетния доход);

в) хора, които не могат финансово да си позволят редовно ползване на обществения транспорт — по възраст, пол, трудов статус и група на доходите ([4]);

г) структура на разходите за потребление по степен на урбанизация и класификация на индивидуалното потребление по цели (налични са данни и за 2020 г.) ([5]).

Измерение на наличността на транспорт и достъпността до основни услуги:

а) брой пътници, превозени с обществения транспорт в града и функционалната градска зона годишно;

б) пътник-километри с обществен транспорт в града и функционалната градска зона годишно;

в) брой на местата за паркиране на велосипеди в близост до спирките и гарите на обществения транспорт в града и функционалната градска зона;

г) средно време за изминаване на 3 км с обществен транспорт в града и функционалната градска зона в натоварените и ненатоварените часове;

д) население със спирка на обществения транспорт на пешеходно разстояние (автобусна и трамвайна спирка в радиус от 500 м и/или спирка на влак или метро в радиус от 1 км) — съществува вече за градските зони ([6]);

е) заети лица според времето за придвижване до работното място, нивото на образование и степента на урбанизация ([7]);

ж) население, достъпно с железопътен транспорт в рамките на 1,5 часа/население в радиус от 120 км × 100 ([8]).

За придвижване пеша, придвижване с велосипед, обществен транспорт, шофиране в свободен поток, шофиране в реалистични/натоварени условия:

з) брой лица/обслужващи обекти, до които се достига в рамките на определен праг на времето за пътуване (на ниво мрежа или агрегирано на ниво LAU/NUTS 3);

и) дял от населението с достъп до поне N обекта за услуги в рамките на прага на времето за пътуване (по LAU/NUTS 3) („N“ е броят на съответните обекти за услуги, които следва да се вземат предвид в зависимост от услугата);

й) време за придвижване до най-близките обекти/лица, предоставящи N услуги (на ниво мрежа или агрегирано на ниво LAU/NUTS 3);

к) показател за достъпност на Foster-Greer-Thorbecke (FGT2), отчитащ лицата под предварително определен праг на достатъчност ([9]), претеглени според степента на недостиг на достъпност в рамките на определено време за пътуване (40—50 минути) (на ниво мрежа или агрегирано на ниво LAU/NUTS 3);

([4]) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdes13a/default/table?lang=en&category=livcon.ilc.ilc_md.ilc_mdes.
([5]) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hbs_str_t226/default/table?lang=en&category=degurb.degurb_livcon.
([6]) Вж. осмия доклад за сближаването, Европейска комисия, „Сближаването в Европа до 2050 г.“, осми доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване, 2021 г., карта 4.7, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr.pdf.
([7]) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfso_19plwk28/default/table?lang=en&category=degurb.degurb_labour.du_lfso.du_lfso_19.
([8]) Вж. Европейска комисия: генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, Brons, M., Poelman, H., Ackermans, L., Ibáñez, J. N. et al., Passenger rail performance in Europe — Regional and territorial accessibility indicators for passenger rail (Ефективност на пътническия железопътен транспорт в Европа — регионални и териториални показатели за достъпност на пътническия железопътен транспорт), Служба за публикации на Европейския съюз, 2021 г.
([9]) Вж. Science direct, Defining and implementing a sufficient level of accessibility: What's stopping us? (Определяне и прилагане на приемливо ниво на достъпност: какво ни спира?), Jean Ryan и Karel Martens, септември 2023 г., https://doi.org/10.1016/j.tra.2023.103792.

Що се отнася до измеренията за наличност и достъпност от полза може да бъде следното:

— Европейска комисия, Passenger Rail Performance in Europe: Regional and territorial Accessibility Indicators for Passenger Rail (Ефективност на пътническия железопътен транспорт в Европа: регионални и териториални показатели за достъпност за пътническия железопътен транспорт), 2021 г. ([10]);

— за автомобилния транспорт вж. Европейска комисия, Road Transport Performance in Europe (Ефективност на автомобилния транспорт в Европа), 2018 г. ([11]);

— Европейска комисия, Сближаване в Европа до 2050 г., осми доклад относно икономическото, социалното и териториалното сближаване, 2021 г., вж. карта 4.7 ([12]).

— Европейска комисия, девети доклад относно икономическото, социалното и териториалното сближаване, 2024 г. ([13]);

— проучвания на ОИСР за селските райони, Getting to Services in Towns and Villages, Preparing Regions for Demographic Change (Придвижване до услугите в градовете и селата, подготовка на регионите за демографските промени), 2024 г., стр. 13 ([14]).

За да се оцени **качеството и достатъчността на мрежата на обществения транспорт**, различните видове обществен транспорт могат да бъдат разделени на „категории качество“ въз основа на честотата на използване на вида транспорт (например по-малко от 5 минути, 5—10 минути, 10—20 минути и т.н.) и разстоянието до следващата спирка за всеки вид транспорт ([15]).

Измерение на адекватността на транспорта:

а) дял на спирките на метрото със съоръжения за хора с увреждания и намалена подвижност;

б) брой на спирките и гарите на обществения транспорт в града и функционалната градска зона, които са достъпни за хора с увреждания и хора с намалена подвижност;

в) брой превозни средства на обществения транспорт в града и функционалната градска зона, достъпни за хора с увреждания и хора с намалена подвижност, разпределени по видове превозни средства.

([10]) Европейска комисия: генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, Brons, M., Poelman, H., Ackermans, L., Ibáñez, J. N. et al., Passenger rail performance in Europe — Regional and territorial accessibility indicators for passenger rail (Ефективност на пътническия железопътен транспорт в Европа — регионални и териториални показатели за достъпност на пътническия железопътен транспорт), Служба за публикации на Европейския съюз, 2021 г., https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2022/passenger-rail-performance-in-europe-regional-and-territorial-accessibility-indicators-for-passenger-rail.

([11]) https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2019/road-transport-performance-in-europe.

([12]) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr.pdf.

([13]) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/9CR_Report_FINAL.pdf.

([14]) https://www.oecd.org/en/publications/getting-to-services-in-towns-and-villages_df1e9b88-en.html.

([15]) Вж. примера с Австрия, https://www.oerok-atlas.at/oerok/files/summaries/87.pdf; https://www.oerok-atlas.at/#indicator/87.

ПРИЛОЖЕНИЕ II ([1])

ПОДКРЕПА ЗА УСТОЙЧИВА МОБИЛНОСТ: ПРИМЕРИ ЗА ЦЕЛЕНАСОЧЕНИ И ИКОНОМИЧЕСКИ ЕФЕКТИВНИ МЕРКИ И ИНВЕСТИЦИИ ([2])

1) **Поставяне на акцент върху подпомагането на домакинства с ниски или средни доходи в географски райони с недостатъчно обслужване:**

— подобряване на услугите на обществения транспорт и пускане на автобусни/маршрутни/железопътни линии в крайградски, периферни градски и селски райони с преобладаващо ниски доходи;

— изграждане на обществена транспортна инфраструктура в райони с преобладаващо ниски доходи; центрове за мобилност за улесняване на обмена и връзките между обществения транспорт, споделената мобилност, придвижването с велосипед и пеша в предимно крайградски, периферни градски и селски райони, свързващи ги с градските центрове.

2) **Поставяне на акцент върху подкрепата на уязвими групи:**

— субсидиран специфичен транспорт от врата до врата по заявка или съобразени с търсенето услуги за обществен транспорт с нулеви емисии за уязвими групи;

— програми за ваучери за местен обществен транспорт и абонаменти за споделена мобилност (включително велосипеди, електрически велосипеди и скутери) за уязвими групи;

— подобрена достъпност на обществения транспорт за хора с увреждания чрез инсталиране на рампи, асансьори и звукови съобщения;

— изграждане на обезопасени велосипедни алеи, обезопасени места за паркиране на велосипеди, станции за споделяне на велосипеди и обезопасени съоръжения за заключване в близост до училища, младежки центрове и университети;

— социални схеми за лизинг на превозни средства с нулеви емисии за домакинства, микропредприятия и други уязвими ползватели на транспорта, заедно със съответната инфраструктура за зареждане.

3) **Съчетаване на подобряването на обществения транспорт (достъпен за всички) със схеми за финансово подпомагане на уязвими групи:**

— закупуване на автобуси или железопътни превозни средства с нулеви емисии ([3]) в градските, крайградските и периферните градски квартали с недостатъчно обслужване, съчетано с ваучери/цифрови портфейли за мобилност за уязвими ползватели на транспорт;

— създаване на транспортни услуги по заявка с нулеви емисии в районите, където липсват адекватни услуги на обществения транспорт, или за връзка на крайното местоназначение, евентуално в комбинация с ваучери/цифрови портфейли за мобилност за уязвимите ползватели на транспорт;

([1]) В допълнение към публикацията на Европейската комисия за (Европейска комисия: генерална дирекция „Действия по климата“, Ramboll Management Consulting, Институт за климата, околната среда и енергията във Вупертал, Ludden, V., Laine, A.-M. et al., Support for the implementation of the Social Climate Fund — Note on good practices for cost-effective measures and investments (Подкрепа за изпълнението на Социалния фонд за климата — бележка относно добрите практики за икономически ефективни мерки и инвестиции), Служба за публикации на Европейския съюз, 2024 г., https://data.europa.eu/doi/10.2834/602067), както и Насоките на Комисията относно социалните планове за климата, Европейска комисия, известие на Комисията, Насоки относно социалните планове за климата, C(2025) 881 final, 5.3.2025 г., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202501597
Всички мерки и инвестиции са допустими по линия на Социалния фонд за климата.

([2]) В зависимост от ситуацията във всяка държава членка.

([3]) Железопътни возила с олекотена конструкция с нулеви емисии, позволяващи използването на съществуващата инфраструктура без или с минимална модернизация и увеличаване на честотата на предоставяните услуги.

— инвестиции в пешеходна и велосипедна инфраструктура, съчетани със системи за споделяне на велосипеди и/или субсидии за закупуване, дългосрочно наемане и/или лизинг на велосипеди, електрически велосипеди и товарни велосипеди за уязвими групи;

— субсидирани схеми за споделяне на превозни средства с нулеви емисии или програми за отдаване под наем за домакинства с ниски доходи, съчетани с инвестиции в обществена инфраструктура за зареждане с електроенергия.