



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 1.6.2011
COM(2011) 321 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно прилагането на Директивата относно шума в околната среда в
съответствие с член 11 от Директива 2002/49/ЕО**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Директивата относно шума в околната среда в съответствие с член 11 от Директива 2002/49/ЕО

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 25 юни 2002 г. беше приета Директива 2002/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно оценката и управлението на шума в околната среда (наричана по-долу Директивата относно шума в околната среда, ДШОС). Това беше стъпка напред в развитието на политиката на ЕС за шума.

Целта на директивата е да *„определи общ подход за приоритетно избягване, предотвратяване или намаляване на вредните въздействия, включително дискомфорта, породен от излагането на въздействие на шум в околната среда“*.

За постигането на това в директивата се поставя изискване към държавите-членки да провеждат множество действия и по-специално:

- (1) Да определят излагането на въздействието на шум в околната среда чрез картографиране на шума,
- (2) Да приемат планове за действие въз основа на резултатите от картографирането на шума
- (3) Да гарантират, че информацията за шума в околната среда се оповестява на обществеността.

Директивата също така осигурява основата за разработването на допълнителни мерки на ЕС за намаляване на шума, излъчван от различни източници. Настоящият доклад за изпълнението е изготвен в съответствие с член 11 от ДШОС, в който се поставя изискването Комисията да оценява по-специално¹:

- необходимостта от по-нататъшни действия на ЕС по отношение на шума в околната среда (член 11, параграф 2) и
- преглед на качеството на звуковата околна среда в ЕС въз основа на данните, докладвани от държавите-членки (член 11, параграф 3).

При подготовката на настоящия доклад, Комисията получи информация от ЕАОС² и проведе редица съответни изследвания³, от които може да бъде получена допълнителна информация.

¹ Докладът бе забавен поради няколко причини, по-специално заради закъсненията по прилагането, липсата на достатъчно данни, както и сложността на процеса на оценяване

² <http://www.eea.europa.eu/themes/noise>

³ <http://www.milieu.be/noise/index.html>

2. ШУМЪТ В ОКОЛНАТА СРЕДА И НЕГОВИТЕ ВЪЗДЕЙСТВИЯ

Шумът в околната среда е значителен проблем на околната среда в целия ЕС. Налице е все повече информация за въздействията на шума върху здравето. Така например, последната публикация⁴ на Световната здравна организация (СЗО) и Съвместния изследователски център на Комисията показва, че шумът, свързан с движението по пътищата, може би всяка година е отговорен за загубата на повече от 1 милиона години живот в добро здраве в държавите-членки на ЕС и в други западноевропейски страни.

Освен това в Указанията на СЗО за защита от шума в ЕС⁵ последиците от шума в околната среда, включително дискомфорта, се признават за сериозен здравен проблем. В Указанията на СЗО за защита от шума в ЕС⁶ се предлага ниска ориентировъчна стойност за нощните нива от 40 децибела (dB, $L_{нощ}$). Освен това ЕС финансира през периода 2009—2011 г. мащабни координирани действия с участието на 33 института от Европа⁷. Наскоро проведени проучвания⁸ показват, че шумът в околната среда е значителен екологичен риск и представлява заплаха за общественото здраве, както и че излагането на въздействията на шум в Европа се увеличава в сравнение с други стресови фактори. Урбанизацията, растящото търсене на автомобилен транспорт и неефективното градоустройствено планиране, са основните фактори за излагането на въздействията на шума в околната среда. Освен това шумовото замърсяване често е свързано с градски зони, където проблем може да бъде и качеството на въздуха.

Шумовото замърсяване може да смущава и нарушава съня, да влияе на познавателния процес при учащи деца, да предизвиква реакции на физиологичен стрес и може да доведе до сърдечно-съдови проблеми при хора, хронично изложени на въздействието на шум⁹. Стресът може да отключи производството на определени хормони, които могат да предизвикат различни преходни ефекти, включително повишено кръвно налягане. При дълъг период на излагане на въздействието тези ефекти на свой ред могат да увеличат риска от сърдечно-съдови заболявания и психични разстройства. СЗО предложи няколко прагови нива^{5, 6} в обхвата от 32 dB ($L_{Амакс}^{10}$, в помещения) до 42 dB ($L_{нощ}$, на открито), за справяне с тези отрицателни въздействия върху здравето.

Щетите за икономиката от шумовото замърсяване включват обезценяване на жилищата и спад на производителността поради въздействията върху здравето и въздействията с разпределен характер. Социалните разходи са свързани с преждевременна смърт или заболяемост (неспособност за концентриране, умора, нарушен слух). Социалните разходи поради шума от движението по пътищата, железопътния и автомобилния транспорт в ЕС наскоро бяха оценени на 40 млрд. EUR годишно, от които 90 % са

⁴ СЗО-JRC, 2011 г.; Доклад относно „Заболеваемостта, дължаща се на шума в околната среда, <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environmental-health/noise>

⁵ СЗО, 1999 г.; <http://whqlibdoc.who.int/hq/1999/a68672.pdf>

⁶ СЗО, 2009 г. <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environmental-health/noise/publications>

⁷ ENNAH, www.ennah.eu

⁸ В проекта „Заболеваемост, дължаща се на околната среда“ в Европа шумът е определен за втория по значение източник на стрес в околната среда. Той въведе обща методика за използване като мярка на годините живот, коригирани за отчитане на инвалидността (DALY). <http://en.opasnet.org/w/Ebode>

⁹ Babisch 2006 г., 2008 г.; Miedema & Vos, 2007 г.; СЗО Европа 2009 г., 2010 г.

¹⁰ $L_{Амакс}$ – максимално ниво на звуковото налягане

свързани с леките коли и товарните превозни средства. Това представлява около 0,4 % от общия БВП на ЕС¹¹ включително разходите за здравеопазване. Според Бялата книга за транспорта на Комисията от 2011 г., ако не бъдат предприети допълнителни действия, свързаните с шума външни разходи на транспорта ще нараснат на около 20 млрд. EUR до 2050 г.

3. ТРАНСПОНИРАНЕ ВЪВ ВЪТРЕШНОТО ПРАВО

Директивата относно шума в околната среда трябваше да бъде транспонирана до 18 юли 2004 г. Комисията регистрира случаи на неуведомяване от 14 държави-членки на ЕС¹². Всички други държави-членки са транспонирали ДШОС в националното си законодателство в срок. Към октомври 2007 г. всички случаи на неуведомяване са приключени.

Като цяло качеството на транспонирането беше задоволително. Комисията установи, че до момента при две държави-членки¹³ са налице недостатъци по отношение на транспонирането на членове 4, 5, 6, 7 и 8. Въпреки това, оценката за несъответствие все още не е утвърдена. Ако тези първоначални заключения бъдат потвърдени, Комисията ще предприеме подходящи последващи действия.

4. ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА

Държавите-членки имат редица задължения по ДШОС и трябва също да докладват определени данни пред Европейската комисия. Сроковете за всяко едно от изискванията определят в своята съвкупност амбициозен цикъл на поэтапно и периодично изпълнение и докладване (виж таблица 1 по-долу).

Срок за изпълнение	Проблем	Позоваване	Актуализация
30 юни 2005 г.	Информация за главните пътища, главните железопътни линии и главните летища и населени места съгласно горните прагови стойности, определени от държавите-членки и съответстващи на първия кръг на картографиране.	Чл. 7-1	Задължителна веднъж на всеки 5 години
18 юли 2005 г.	Определяне на компетентните органи за стратегически карти на шума, планове за действие и събиране на данни	Чл. 4-2	Възможна във всеки един момент
18 юли 2005 г.	Гранични стойности за шума, които са в сила или са набелязани, и съответна информация	Чл. 5-4	Възможна във всеки един момент
30 юни 2007 г.	Стратегически карти на шума за големите	Чл. 7-1	

¹¹ CE Delft, 2007 г., http://www.transportenvironment.org/docs/Publications/2008/2008-02_traffic_noise_ce_delft_report.pdf

¹² AT, BE, CZ, DE, EL, FI, FR, IE, IT, LU, PT, SE, SL, UK

¹³ LV, PL

	пътища, железопътни линии, летища и населени места съгласно горните прагове,		
18 юли 2008 г.	Планове за действие за главните пътища, железопътни линии, летища и населени места	Чл. 8-1	Задължителна веднъж на всеки 5 години
31 декември 2008 г.	Информация за главните пътища, главните железопътни линии и главните летища и населени места съгласно долните прагови стойности, определени от държавите-членки и съответстващи на 2 ^{-я} кръг на картографиране.	Чл. 7-2	Възможна във всеки един момент
30 юни 2012 г.	Стратегически карти на шума за големите пътища, железопътни линии, летища и населени места съгласно долните прагове,	Чл. 7-2	Задължителна веднъж на всеки 5 години

4.1. Определяне на административните органи

Повечето държави-членки са докладвали на Комисията своевременно, а всички държави-членки са определили компетенциите на съответните административни органи за прилагането на ДШОС. Междусекторният обхват на ДШОС доведе до участие на няколко различни държавни агенции, както и на частни заинтересовани страни за управление на инфраструктурата в някои държави-членки. Няколко държави-членки докладваха за проблеми, свързани с координирането на участващите органи, както на ранните етапи на събиране на данни, така и на по-късни етапи на действие и планиране на прилагането.

4.2. Показатели за шум и гранични стойности

В член 5 от ДШОС бяха въведени показатели за шум, които да бъдат докладвани, но не бяха определени правно обвързващи за целия ЕС гранични или целеви стойности за шума. Към държавите-членки беше поставено изискването да докладват своите действащи или подготвяни национални гранични стойности.

Държави-членки приеха множество подходи. Повечето¹⁴ са определили правно обвързващи гранични стойности за шума или в момента ги преразглеждат¹⁵. Други¹⁶ имат нормативни стойности.

От картите на шума беше установено, че граничните стойности за шума често биват превишавани, без да са взети достатъчно мерки. Има данни, че вземането на мерки за контрол на шума или за шумоизолиране на населението, изложено на въздействието на шум, в някои страни не е било свързано с това дали дадена стойност е задължителна или не.

¹⁴ AT, BG, BE, CZ, DK, EE, ES, FR, DE, EL, IT, LV, LT, LU NL, PL, PT, SL, SI

¹⁵ LT, LV, RO

¹⁶ FI, IE, SE, UK

Друг проблем беше широкият обхват на граничните, праговите и нормативните стойности. Само ограничен брой държави-членки¹⁷ специално отбелязаха, че за определянето на гранични стойности за шума са използвали оценки, основани на здравни критерии, или са прибегвали към основаните на здравни критерии оценки на СЗО. Често поради различни основи, концепции и нива на диференциране беше трудно да бъдат обобщени и сравнени различните нива в държавите-членки¹⁸.

4.3. Оценка на шума

По принцип усилията на държавите-членки за докладване позволиха на Комисията и ЕАОС да разработят информационна база, каквато преди не съществуваше на равнището на ЕС. Качеството на докладите и времето на представянето им обаче бяха в значителна степен различни, което спъваше процеса на оценяване на съответствието.

В ДШОС не се посочват подробности по докладването на различните потоци от данни. Определени са само минималните технически изисквания (виж приложение VI към ДШОС).

Вследствие на това Комисията и ЕАОС разработиха Механизъм за докладване по ДШОС (МДДШОС)¹⁹, който улесни и рационализира събирането на данни, контрола на качеството и оценяването на съответствието. През 2007 г. в Комитета по шума бе постигнато споразумение МДДШОС да се използва на доброволен принцип. Допълнителното обвързване със системата „Reportnet“²⁰ на ЕАОС повиши още ефективността на МДДШОС.

4.3.1. Големи населени места, главни пътища, железопътни линии и летища

Държавите-членки бяха задължени да информират до 2005 г. Комисията за главните пътища, главните железопътни линии, главните летища и населени места, в съответствие с горните прагове²¹, в рамките на своята територия. Първата актуализация трябваше да се извърши до 30 юни 2008 г. по отношение на ниските прагове²². От 2010 г. нататък, държавите-членки са длъжни на всеки пет години да актуализират списъка за двата вида прагове.

Опитът, придобит в процеса на докладване, постепенно доведе до по-навременно, сравнимо и управляемо докладване. Докато последният доклад от държава-членка за 2005 г. беше със закъснение от почти две години, през 2010 г. закъснението беше сведено до пет месеца. През 2010 г. 18 държави-членки докладваха навреме, а осем закъсняха. Само Италия все още не е докладвала.

¹⁷ ЕЕ, LU, PT, SL и брюкселската администрация в BE

¹⁸ За повече подробности – Технически доклад на ЕАОС № 11/2010 г. и доклад от изследването (виж бележка под линия 2)

¹⁹ http://eea.eionet.europa.eu/Public/irc/eionet-circle/eione_noise/library

²⁰ <http://www.eionet.europa.eu/reportnet>

²¹ Горни прагове: Главни пътища > 6 млн. превозното средство. средства/год.; главни железопътни линии > 60 000 влака/год.; главни летища > 50 000 курса/год.; големи населени места > 250 000 жители.

²² Ниски прагове: главни пътища > 3 млн. превозни средства/год.; главни железопътни линии > 30 000 влака/год.; и големи населени места > 100 000 жители.

4.3.2. Стратегически карти на шума

Държавите-членки бяха длъжни да изготвят не по-късно от 30 юни 2007 г. стратегическите карти на шума (член 7, параграф 1). Тези изисквания трябва да бъдат изпълнени отново на 30 юни 2012 г. и за всеки следващ петгодишен период. Такива карти на шума следва да бъдат създадени за всички основни пътища, железопътни линии, летища и населени места в съответствие с член 7, параграф 1, които са били определени през предходната календарна година (виж 4.3.1)²³.

Стратегическите карти на шума трябва да бъдат използвани от компетентните органи, за да бъдат определени приоритети за планиране на действията, и от Комисията, за да се прецени броят на хората, изложени на въздействието на шум.

Дванадесет държави-членки²⁴ предоставиха всички задължителни данни за всички източници, единадесет²⁵ предоставиха данни за всички източници с някои незначителни недостатъци, а три²⁶ предоставиха данни за някои от източниците. Само Малта не е изпратила доклад на Комисията (към днешна дата) и в този случай Комисията започна процедура за нарушение.

Оценяването, свързано с първия кръг на картографиране на шума, показва, че около 40 милиона души в ЕС са изложени през нощта на нива на шума над 50 dB от пътища в границите на населени места (виж таблица 2). Над 25 милиона души са изложени на шум със същото ниво от главните пътища извън населени места. Очаква се тези числа да нараснат при преразглеждането, тъй като се получават и/или оценяват все повече карти на шума.

Таблица 2: Обобщение на общия брой хора, изложени на въздействие на шум в околната среда, въз основа на данни, предоставени от държавите-членки във връзка с първия кръг на картографиране на шума

Обхват	Брой хора, изложени на нива на шума $L_{двн} > 55$ dB [милиони]	Брой хора, изложени на нива на шума $L_{нощ} > 50$ dB [милиони]
В рамките на населени места (163 населени места в ЕС > 250 000 жители)		
Всички пътища	55,8	40,1

²³ Забележка: в член 7 е предвидено списъкът на големи населени места, пътища, железопътни линии и летища, докладван през 2005 г., да бъде преразгледан при изготвянето на първата стратегическа карта на шума, т.е. отчитайки най-актуалната информация от 2006 г. Аналогично, при последващите етапи на картографирането на шума трябва да бъдат актуализирани списъците, вече докладвани на Комисията, за да се избегне пропускането на евентуални съществени „горещи“ зони, които междуременно са преминали прага.

²⁴ BG, CZ, EE, HU, IE, LT, LV, LU, PL, PT, SI, UK

²⁵ AT, BE, CY, DK, FI, DE, NL, RO, ES, SE, SK

²⁶ FR, EL, IT

²⁷ $L_{двн}$ – дневен-вечерен-нощен показател за шум

Всички жп линии	6,3	4,5
Всички летища	3,3	1,8
Промислени обекти	0,8	0,5
Големи инфраструктури, извън населени места		
Главни пътища	34	25,4
Главни жп линии	5,4	4,5
Големи летища	1	0,3

Комисията също така разгледа административната тежест и разходи, необходими за изготвянето на карти на шума. Най-трудната задача беше получаването на данни за източниците на шум, топографията, околните сгради и населението. Разходите за картографирането на шума варират между 0,33 и 1,16 EUR/жител при средна стойност 0,84 EUR/жител²⁸.

4.3.3. Хармонизирани методи за оценка във връзка с картографирането

Съгласно член 6 от ДШОС Комисията получи мандат за установяване на общи методи за оценка във връзка с определянето на показателите за шум. В директивата обаче не беше предвиден краен срок или график. В директивата са определени временни методи, които да се използват до предоставянето на хармонизирани методи, но държавите-членки разполагаха с възможността да използват свои собствени методи.

Комисията започна оценяване на степента на съпоставимост на резултатите, получени чрез различните методи. Заключениеето от оценката е, че националните методи за оценяване се различават от временните методи при 13 държави-членки. В резултат на това Комисията през 2008 г. започна разработване на хармонизирани методи за оценка (CNOSSOS-EU) (виж 0).

4.3.4. Планове за действие

Съгласно член 8, държавите-членки гарантират, че компетентните органи са изготвили планове за действие, предназначени за управление на шумовото замърсяване и въздействията, включително намаляване на шума, ако е необходимо. Мерките в

²⁸ Европейска комисия – Проучване за разходите за картографиране на шума и планирането на действията; P-44581-W, 2000

рамките на плановете са по усмотрение на компетентните органи, при условие че отговарят на минималните изисквания съгласно приложение V.

До момента 20 държави-членки са представили резюмета относно плановете за действие. Пет държави-членки²⁹ предоставиха навреме данните, изисквани в ДШОС³⁰. Осем държави³¹ ги предоставиха с 6 месеца закъснение, а седем³² ги изпратиха повече от една година след крайния срок. Към днешна дата не са предоставили плановете за действие следните седем държави-членки: DK, FR, EL, HU, IT, MT и SI.

Информацията, предоставена от държавите-членки, беше много разнородна, а данните бяха разпокъсани. Поради това изчерпателният анализ на плановете за действие се оказа трудна задача и все още продължава.

4.3.5. Тихи зони

Тихите зони допринасят благоприятно за общественото здраве, особено за хората, които живеят в шумни градски зони. Като част от плановете за действие, държавите-членки бяха задължени да въведат специфични мерки и да изготвят плановете за действие с цел защита на тихите зони в населените места срещу увеличаване на шума. В ДШОС обаче до голяма степен определянето на тези зони беше оставено на преценката на държавите-членки.

Тази свобода на действие доведе до доста различни подходи в ЕС. Докато повечето държави-членки определиха тихи зони в населените места, много от тях все още не са направили това за зони извън населени места.

4.4. Публична информация, консултации и управление на данните

Съгласно членове 8 и 9 държавите-членки гарантират, че са направени консултации с обществеността относно плановете за действие и че плановете са били публично достъпни и разпространявани в съответствие с Директивата относно обществения достъп до информация³³ за околната среда. Съгласно член 10, параграф 3 от директивата Комисията създава база данни с информация за стратегическите карти на шума, за да улесни работата по съставяне на доклада, упоменат в член 11, както и друга техническа работа.

За тази цел Комисията направи публично достояние всички доклади, представени от държавите-членки до декември 2010 г.³⁴ Също така, използването на системата „Reportnet“ на ЕАОС улесни управлението на информацията и скъси времето, необходимо за оценяване на докладите. Макар и понастоящем да е на доброволен принцип, около 80 % от докладите на държавите-членки бяха въведени в „Reportnet“. Освен това ЕАОС започна предоставянето на услуга за наблюдение и информация за

²⁹ DE, IE, LT, SE, UK

³⁰ 18/01/2009.

³¹ CY, CZ, EE, ES, FI, LU, PL, SL

³² AT, BE, BG, LV, NL, PT, RO

³³ 2003/4/ЕО (ОБ L 41, 14.2.2003 г., стр. 26-32)

³⁴ http://circa.europa.eu/Public/irc/env/d_2002_49/library

шума в Европа (N.O.I.S.E)³⁵ през октомври 2009 г. с цел информиране на обществеността за шумовото замърсяване в Европа.

5. ВЪЗМОЖНИ ДЕЙСТВИЯ В КРАТКОСРОЧЕН И СРЕДНОСРОЧЕН ПЛАН

ДШОС даде възможност за стъпка напред в справянето с шумовото замърсяване на равнището на ЕС. Настоящият доклад посочва редица постижения и останалите предизвикателства, свързани с прилагането на въпросната директива.

Постиганията бяха признати не само от анализа на Комисията. При оценяване от Eurocities³⁶ бе заключено, че директивата „е донесла реални ползи“.

Като начало, директивата въведе система за управление на шума в околната среда във всички държави-членки. Някои държави-членки вече бяха разработили такива системи и натрупали опит, докато други за първи път се заеха систематично с тези проблеми. Докато по традиция компетенциите по отношение на управлението на шума бяха разпределени между няколко органа и нива на администрацията в държавите-членки, някои държави-членки използваха прилагането на ДШОС, за да създадат подходящи структури за сътрудничество и координация.

Други постижения бяха, по-специално:

- Напредъкът в картографирането и оценяването на шумовото замърсяване в ЕС, които доведоха за първи път до разглеждане на обхвата на проблемите на шумовото замърсяване;
- Стъпките за допълнително подобряване на сравнимостта на стратегическото картографиране на шума, включително общите показатели, и определянето на широкообхватен набор от данни за шума на равнището на ЕС, какъвто до момента не е съществувал;
- Изготвянето на планове за действие в целия ЕС срещу шума в „горещите точки“, установени от държавите-членки;
- Откриването на пропуските по отношение на законодателството на ЕС за източниците на шум (напр. превозни средства, железопътни линии, въздухоплавателни средства), (виж 5.2).

В същото време, през последните години, бяха констатирани няколко проблема във връзка с прилагането, както и други недостатъци, за които е необходимо да се намерят решения. Тези предизвикателства са групирани в две главни области на възможни последващи действия, а именно подобряване на прилагането и по-нататъшно разработване на законодателството за регулиране на източниците на шум.

³⁵ <http://noise.eionet.europa.eu/>

³⁶ РГ за шума към мрежата Eurocities (2009 г.): <http://workinggroupnoise.web-log.nl/>

5.1. Подобряване на прилагането

Анализът на първия етап от прилагането на ДШОС разкри потенциалните области за подобрене, в които биха могли да бъдат предприети действия от Комисията и държавите-членки пряко и незабавно. За тази цел Комисията възнамерява да представи на Комитета по шума, упоменат в член 13 от директивата, работна програма, включваща някои от елементите, посочени по-долу. Когато е необходимо, Комисията също ще разглежда предприемането на правни действия за допълване на активните дейности по прилагането, изброени по-долу.

5.1.1. Финализиране на хармонизираната рамка за методите на картографиране

Въпреки подобренията в сравнимостта на стратегическото картографиране на шума, положението е далеч от идеално. Текущите оценки показваха, че все още е трудно да бъдат представени сравними данни за броя на хората, които са изложени на прекалено високи нива на шума. Трудностите са свързани, *inter alia*, с различаващите се начини за събиране на данни, както и с използваните методи за оценка на качеството и разполагаемостта. Това води до различни резултати в отделните държави-членки на ЕС. Рамката за хармонизиране на метода(ите), кой(ито) отразява(т) в достатъчна степен секторните особености, в крайна сметка ще доведе до необходимата степен на сравнимост.

През 2008 г. Комисията започна разработването на хармонизирани методи за оценяване на излагането на въздействието на шум (в съответствие с член 6, параграф 2). Проект, озаглавен CNOSSOS-EU („Общи методи за оценяване на шума в Европейския съюз“), ръководен от Съвместния изследователски център, ще предостави техническата основа за изготвянето на решение за изпълнение на Комисията. При условие че техническата работа може да приключи през 2011 г., Комисията обмисля евентуално преработване на приложение II към ДШОС в началото на 2012 г. (след становището на Комитета през 2011 г.). Хармонизираната методологична рамка може да се съсредоточи върху стратегическото картографиране и ще трябва да балансира внимателно между необходимостта от хармонизиране, пропорционалността и секторните особености, например по отношение на изискванията за данните. Като част от гореспоменатото решение, Комисията възнамерява да предложи съвместна работна програма на Комисията/ЕАОС/държавите-членки за прилагане на „Общи методи за оценяване на шума в Европа“ в периода 2012—2015 г. с оглед на привеждането ѝ в действие за третия цикъл на докладване през 2017 г.

5.1.2. Разработване на насоки на ЕС за прилагане

Много аспекти на директивата не са подробно изяснени или оставят известно място за различно тълкуване и прилагане. Много държави-членки посочиха, че тези проблеми биха могли да бъдат решени чрез специални действия за оказване на съдействие в прилагането и осигуряването на съответствие на равнището на ЕС, като например разработването на документи с насоки, обмен на информация за най-добрите практики или организиране на специални семинари и курсове за обучение. Бяха определени следните три точки за такива действия: методи на картографиране и най-добри практики за картографиране, прогнозни стойности за карти на шума, зависимости между дозата и реакцията, изчисляване на многократно експозиция, изработване на планове за действие и прагови или целеви стойности.

Относно плановете за действие, много държави-членки смятаха, че минималните изисквания, определени в приложение V, не са достатъчни, за да бъде подпомогнато изготвянето на тези планове. По-специално това включва въпроса за определянето на тихи зони (виж 4.3.5).

Действията по прилагането, които са предвидени да бъдат част от работната програма, следва да спомогнат също и за подобряване на механизмите за сътрудничество и координиране в държавите-членки.

5.1.3. Подобряване на синхронизираното влияние на качеството на въздуха и управлението на шума

Често се изтъкват възможностите за по-тясно координиране и интегриране на управлението на качеството на въздуха и на шума. Прилагането на Директивата за качеството на атмосферния въздух (Директива 2008/50/ЕО) и на предшестващите я изисква подобни елементи, например събирането на данни в населените места, подобряване на методите за оценяване, изготвяне на плановете за действие, информиране на обществеността и докладване на Комисията. Някои държави-членки докладваха положителен опит от интегрираното прилагане по отношение на качеството на въздуха и шума, например чрез планиране на комплексни действия, особено за горещи точки по пътищата с проблеми, свързани със замърсяването на въздуха и шума. Тези аспекти биха могли да бъдат разгледани по-задълбочено с оглед на създаване на синхронизирано въздействие придобиване на опит.

5.1.4. Улесняване на докладването

С директивата се вменяват няколко задължения за периодично докладване, които в някои случаи поражда допълнителна административна тежест, без да осигуряват необходимата добавена стойност от действие на равнището на ЕС. Опростяването на докладването и процесите на електронно докладване могат да бъдат допълнително оптимизирани и да се използват на задължителен принцип. Други недостатъци, които бяха подчертани от няколко държави-членки, са свързани по-специално с изискванията за входните данни, включително координирането, събирането и достъпността на данните, липсата на данни и насоки относно изискванията за качество, както и проблемите с дълбочината на оценяване. Дейности по прилагането, попадащи в обхвата на Директивата INSPIRE³⁷ (напр. за обща инфраструктура за данни за шума), могат да доведат до допълнителни адаптации.

5.2. Законодателство за регулиране на източниците на шум

Проблемът с шума в околната среда се решава на равнището на ЕС посредством широк набор от инструменти, включително разпоредби относно изискванията за достъп до пазара на определени превозни средства и оборудване, спецификации за оперативна съвместимост на железопътната мрежа³⁸ и правила за експлоатационните ограничения на летищата. В допълнение към различните действия и подобрения на

³⁷ ОВ L 108, 25.4.2007 г., стр. 1—14

³⁸ Решение 2006/66/ЕО на Комисията относно техническата спецификация за оперативна съвместимост „Шум“ за конвенционалния подвижен състав

законодателството на ЕС в тази област през последното десетилетие³⁹, Комисията обмисля доразработване на тези мерки, с цел да бъде намалено излагането на шум и замърсяването в ЕС. В работната програма на Комисията за 2011 г. бяха включени множество важни инициативи по отношение на шума и по-специално:

- **Бялата книга за транспорта**⁴⁰, която дава пътна карта до 2050 г., за да се допринесе наред с множеството други цели за намаляване на шумовото замърсяване от транспорта (напр. действия за разработване на „стандарты за нивата на излъчвания шум от превозни средства“);
- Преразглеждане на Директива 2002/30/ЕО относно шума на летищата, което, като част от пакета за летищата, ще способства за подобряване картографирането на шума въз основа на международно признат метод и данни, както и за напредък към приемането на икономически ефективни мерки за намаляване на шума при отчитане на международно приетите стандарти за рационализиране на взаимовръзките между Директивата относно шума на летищата и ДШОС. В нея също така ще бъде актуализирано определението за шумно въздухоплавателно средство („слабо съобразено с изискванията въздухоплавателно средство“) в съответствие с текущия състав на въздухоплавателния флот.
- При следващото преразглеждане на разпоредбите относно **шума от моторните превозни средства** с най-малко четири колела, въз основа на подобрена изпитвателна методика ще се оценят възможностите за въвеждане на по-строги граници, които ще гарантират, че на пазара в действителност биват пускани по-тихи превозни средства. То може да включва предложение за регламент относно допустимото ниво на шума и изпускателната уредба на моторните превозни средства. Основната цел на инициативата е намаляване на отрицателните последици от излагането на европейските граждани на въздействието на шум, причинен от движението по пътищата.
- В преразглеждането на **Директивата за шумовите емисии извън сградите**⁴¹ ще бъде оценен обхватът на разглежданото оборудване и ще бъдат преразгледани изискванията за шума, за да бъдат взети предвид най-новите постижения на техниката. В същото време съответните административни изисквания ще бъдат опростени.

Освен това Комисията възнамерява да продължи да анализира други потенциални мерки за намаляване на шумовото замърсяване на равнището на ЕС, като например

³⁹ По-специално, преразглеждане на политиката на ЕС за шума от железопътния транспорт, на базата на „Съобщение относно намаляването на шума при съществуващия железопътен подвижен състав“ от 2008 г. и последващи предложения на Комисията, като например Директива 2001/43/ЕО за намаляване на шума от гумите, и предложения, свързани с шума от превозни средства категория L, уредени с Директива 97/24/ЕО

⁴⁰ СОМ(2011) 144 окончателен

⁴¹ Директива 2000/14/ЕО относно шумовите емисии на съоръжения, предназначени за употреба извън сградите

пътни покривки с ниски нива на излъчвания шум, и ще излезе със съответни предложения.

5.3. Въпроси за допълнително разглеждане

Като част от преразглеждането, подготвителната работа обхваща и елементи, които може да се наложи да бъдат уредени за постигането на ефективно и ефикасно законодателство на равнището на ЕС за шума в околната среда. По-специално:

- **Прагови или целеви стойности:** Държавите-членки въведоха голямо разнообразие от подходи и нива на амбициозност, което попречи за по-нататъшното сближаване в посока на равнопоставени условия на конкуренция на вътрешния пазар и установи доста различни нива на защита за гражданите в ЕС (виж 4.2). При това определянето на задължителни прагови/целеви стойности за шума на равнището на ЕС би засегнало въпроси, свързани със субсидиарността, ограничавайки гъвкавостта на националните и местните управляващи органи да адаптират нивото на защита и планове за действие/мерките към специфичните условия. Други варианти биха могли да бъдат създаването на европейски прагови стойности за шума, минимални изисквания или препоръки на ЕС. Тези подходи биха могли да послужат като минимални прагове за предприемане на действия по отношение на шума, но не биха попречили на държавите-членки да определят по-строги изисквания, когато това е необходимо.
- **Показатели за шум:** Според действащата директива, държавите-членки са длъжни да използват определени показатели за $L_{двн}$ и $L_{нощ}$ и да докладват за шумова експозиция на населението от съответно 55 dB и 50 dB или по-висока (виж 4.2). При сегашното докладване обаче не се отчита фактът, че значителна част от населението на ЕС е изложено на шумово замърсяване при по-ниски нива, които все още има вероятност да доведат до вредни последици за здравето (виж 2). Според последните препоръки на СЗО, прагът за докладване на стойностите на показателя $L_{нощ}$ следва да бъде снижен на 40 dB, с цел да се постигне много по-реалистично оценяване на влиянието на шумовото замърсяване в целия ЕС.
- **Правоприлагане:** В директивата липсва яснота за режима на правоприлагане кога планове за действие да са пряко свързани с превишаване нивата на шума и с евентуални санкции, и дори когато държавите-членки имат правно обвързващи гранични стойности на национално равнище, оценката, представена от картите на шума, показва, че граничните стойности за шума изглежда често биват нарушавани без последици. Би могло да се обмисли изясняване на целите, съдържанието и изпълнението на планове за действие, като се има предвид, че принципите на субсидиарност и пропорционалност трябва да бъдат спазвани.
- **Технически определения, изисквания и концепции:** Бяха установени множество възможни технически подобрения, включително пояснения на определенията и задълженията, свързани с населените места, тихите зони, главните пътища, промишления шум и планове за действие. Освен това въпросът за точките на измерване продължава да бъде повод за загриженост,

включително гъвкавостта по отношение на височината на измерване, което предизвиква загриженост в някои държави-членки, поради специфичните конструкции на сградите в тях. Накрая, полезно би било допълнителното поясняване или хармонизиране на представянето на стойностите и резултатите от оценяването.

- **Административна тежест и съгласуване на правните аспекти:** Ще има поле за оптимизиране и опростяване на графиците за докладване. Някои елементи, предмет на докладване⁴², бяха докладвани многократно. Също така в ДШОС не е достатъчно ясно, че различните етапи в рамката за оценяване (картографиране на шума и планиране на действията) са взаимозависими. Освен това беше докладвано, че краткият период между стратегическото картографиране на шума и финализирането на плановете за действие е една от основните пречки за провеждането на адекватно обществено допитване. Накрая, съответните разпоредби на ДШОС ще трябва да бъдат приведени в съответствие, където е приложимо, с новата система на делегирани актове, и мерки за изпълнение (член 290 и член 291 от Договора за функционирането на ЕС).

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Шумът в околната среда продължава да бъде значителен проблем в целия ЕС със сериозни последици за човешкото здраве. Въз основа на информацията, която стана известна, относно въздействието на шума върху здравето, изглежда, че следва да бъдат разгледани допълнителни действия за намаляване на броя на лицата, засегнати от вредни нива на шума.

Прилагането на ДШОС едва напоследък навлезе в активна фаза по отношение на картографирането на шума и планирането на действията. В настоящия първи доклад за прилагането се посочват значимите постижения, но и няколко трудности и области за подобряване. Все още обаче не е оползотворен пълният потенциал на ДШОС. Плановете за действие се изпълняват едва сега и често те (все още) не дават предвидените резултати.

Комисията ще разгледа по-нататъшни действия, както са описани в настоящия доклад, по отношение на подобрения в прилагането и възможни мерки за намаляване на звука при източника. Освен това се подготвя хармонизирането на методологичната рамка за оценяване. Като част от преразглеждането, при подготвителната работа (виж 5.3) бях разгледани също и елементи като показателите и по-строги механизми за правоприлагане, по които може да е необходимо да се работи в бъдеще, за да се постигне ефективно и ефикасно законодателство за шума в околната среда.

Настоящият доклад ще бъде основа за по-нататъшни дискусии с държавите-членки и други заинтересовани страни с цел проучване на възможностите за подобряване на ефективността на законодателството относно шума.

⁴² Напр. населените места, главните пътища, главните жп линии и летищата.

Независимо от този процес на консултиране, не трябва да се забравя, че по-широкообхватно и реалистично оценяване на ефективността на ДШОС може да бъде постигнато само след втория кръг на картографирането на шума, когато информацията за шумовото замърсяване ще бъде по-пълна.