

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 8.7.2008
SEC(2008) 2204

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружаващ документ към

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

Мерки за намаляване на шума при съществуващия железопътен подвижен състав

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008) 432 окончателен}
{SEC(2008) 2203}

1. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИЯ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Съобщението относно намаляването на шума при съществуващия железопътен подвижен състав бе част от работната програма на Европейската комисия за 2007 г.

Докладът относно оценката на въздействието бе съставен от Генерална дирекция „Енергетика и транспорт“, звено за железопътен транспорт и оперативна съвместимост. Процесът на оценка на въздействието бе направляван от междуведомствена работна група; той бе подкрепен и от външно проучване¹.

В хода на подготовката на тази инициатива, в своя доклад за консултацията², издаден през май 2007 г., Комисията представи няколко варианта на политика. Заинтересованите страни бяха помолени да представят своите становища относно представените решения. За тази цел през лятото на 2007 г. бе осигурен въпросник онлайн. На 23 май 2007 г. службите на Комисията организираха и среща на заинтересованите страни, за да получат обратна информация. Резултатите от тези консултации послужиха при разработването на оценката на въздействието (резултатите са описани в доклада за консултациите³).

На 22 февруари 2008 г. Комитетът за оценка на въздействието към Комисията представи становището си с четири основни препоръки за подобрене или пояснение. Те бяха взети предвид в окончателния вариант на доклада за оценка за въздействието.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Шумът е една от най-широко разпространените заплахи за общественото здраве в индустриализираните държави. Следователно намаляването на шума е необходимо не само за удобство, но и за да бъде намалено отрицателното му въздействие върху здравето, например във връзка със сърдечно-съдови проблеми и когнитивни нарушения.

Железопътният транспорт обикновено се счита за един от най-щадящите околната среда видове транспорт. Приносът на железопътния транспорт към шумовото

¹ PriceWaterhouseCoopersAdvisory: Проучване на оценката на въздействие на мерките за намаляване на шума при съществуващия железопътен подвижен състав. Окончателен доклад декември 2007 г.
http://ec.europa.eu/transport/rail/studies/index_en.htm.

² Доклад за консултацията на службите на Комисията: Мерки за намаляване на шума при съществуващия железопътен подвижен състав. Май 2007 г.
http://ec.europa.eu/transport/rail/consultation/2007_rail_noise/doc/rail_noise_consultation_document_en.pdf.

³ Обществена консултация относно „Мерки за намаляване на шума при съществуващия железопътен подвижен състав“ — обобщение на получените становища.
http://ec.europa.eu/transport/rail/consultation/2007_rail_noise/doc/rail_noise_consultation_summary_071017.pdf.

замърсяване обаче (като най-мощен източник са товарните влакове) е значителен, а около 10 % от населението е изложено на значителни нива на шум⁴.

Европейската общност вече е провеждала инициативи в тази насока чрез предприемане на мерки в областта на оперативната съвместимост във връзка с опазването на околната среда (Директивата за оценка и управление на шума в околната среда 2002/49/ЕО⁵) и железниците (ТСОС — шум⁶, с която се въвеждат пределни стойности за шума при нов и обновен подвижен състав). Въпреки това, предвид дългия експлоатационен живот на подвижния състав, ще бъдат необходими няколко години за цялостно чувствително намаляване на шумовите емисии, ако не бъдат въведени допълнителни мерки относно съществуващия железопътен подвижен състав.

Понастоящем около 50 % от железопътния товарен транспорт е международен със значителен брой вагони, които се движат по националните железопътни мрежи. Следователно е необходимо действие на европейско равнище.

3. ЦЕЛИ

Действията на Общността целят да намалят излагането на гражданите на въздействието от шума на железниците чрез насърчаване въвеждането на програми за намаляване на шума от железниците с оглед ограничаване на шумовите емисии от товарните влакове, без да бъде застрашена конкурентоспособността на железопътния товарен транспорт, основно посредством модернизиране на товарните вагони с нискошумова спирачна технология (спирачни калодки от композитен материал, като например т. нар. спирачни калодки К и LL⁷) като най-рентабилна мярка.

Принципно модернизирането би следвало да включи всички европейски товарни вагони с годишен пробег по-висок от 10 000 km и очакван експлоатационен живот от поне пет години, така че да бъдат намалени разходите, без да бъде застрашена целта за намаляване на шума. Следва да се даде приоритет на вагоните с висок годишен пробег. Целевият срок за приключване на модернизацията е 2015 г.

⁴ Европейската агенция за околна среда: TERM 2001. Индикатори за интегрирането в областта на транспорта и околната среда в Европейския съюз.

⁵ Директива 2002/49/ЕО от 25 юни 2002 г., ОВ L 189, 18.7.2002 г., стр. 12.

⁶ Решение 2006/66/ЕО на Комисията от 23 декември 2005 година относно техническата спецификация за оперативната съвместимост на подсистемата „Подвижен състав — шум“ на трансевропейската конвенционална железопътна система, ОВ L 37, 8.2.2006 г., р. 1.

⁷ Спирачните калодки от композитен материал са разработени с цел да заместят конвенционалните чугунени спирачни калодки, които са основен източник на шум. Те са много ефективни при намаляване на шума (намаление до 10 dB, равно на 50 %). Спирачните калодки К станаха достъпни след 2003 г. Тъй като в сравнение с конвенционалните спирачни калодки те притежават различни спирачни характеристики, модернизирането е свързано с приспособяване на спирачната система, което води до допълнителни първоначални разходи в размер до 10 000 EUR. Спирачните калодки LL представляват спирачни калодки от композитен материал с характеристиките на чугунените. По тази причина не се налага съществено приспособяване на спирачната система, а първоначалните разходи за модернизиране са значително по-ниски. Те обаче все още не се използват широко.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Възможните варианти на политиката и инструментите са посочени в таблица 1.

Таблица 1: Списък на варианти на политиката и инструментите

Вариант на политиката	Инструмент
А: Непроменено положение (основен сценарий)	
Б: Доброволно поемане на ангажимент от железопътния бранш	
В: Финансови стимули за модернизация	
	В1: Диференцирани такси за достъп до железопътните линии
	В2: Субсидии за използване на вагони, с ниско ниво на шум
	В3: Субсидии за преоборудване
	В4: Заеми при преференциални условия
	В5: Данъчни стимули
Г: Законодателни мерки за налагане на преоборудването	
	Г1: Гранични стойности за нивото на шума при съществуващия железопътен подвижен състав
	Г2: Оперативни ограничения за шумните товарни вагони
	Г3: Пределно ниво на шумовите емисии
	Г4: Система за търговия с разрешителни

Проверката на инструментите определи варианти на политика Б (Доброволно поемане на ангажимент), В1 (Диференцирани такси за достъп до железопътните линии), В3 (Субсидии за преоборудване), Г2 (Оперативни ограничения за шумните товарни вагони) и Г3 (Пределно ниво на шумовите емисии) като най-подходящи за постигане на целите.

Тъй като комбинираните мерки се считат за по-ефективни от единичните варианти на политика, подробната оценка на въздействието се насочи към следните две комбинации:

- (1) „SOV“: Субсидии за преоборудване, оперативни ограничения и доброволно поемане на ангажимент (**S**ubsidies for retrofitting, **O**perating restrictions and **V**oluntary commitment);
- (2) „DEV“: Диференцирани такси за достъп до железопътните линии, пределно ниво на шумовите емисии и доброволно поемане на ангажимент (**D**ifferentiated track access charges, **E**mission ceiling and **V**oluntary commitment).

5. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

5.1. Основни предположения за целите на оценката на въздействието

Настоящата оценка на въздействието се основава на следните предположения:

- Географският обхват се свежда до държавите-членки на ЕС със стандартно междурелсие на железопътна линия от 1435 mm. В рамките на тези оперативно съвместими мрежи са необходими действия на равнище ЕС, защото мерките, предприети на национално равнище, имат ограничена ефективност.
- Разглеждат се два сценария, тъй като спирачните калодки LL не са широко достъпни на пазара:
 1. Спирачните калодки LL никога не стават достъпни и преоборудването се базира изцяло на спирачни калодки К;
 2. Спирачните калодки LL стават широко достъпни след януари 2011 г. (преди тази дата се използват спирачни калодки К).
- Значителен брой вагони са произведени в периода 1979—1984 г. Тъй като това вероятно ще окаже сериозно въздействие върху разходите и ползите от преоборудването, към вариантите на политиката се прилагат два сценария:
 1. Пределна година на производство 1979: всички вагони, произведени след 1979 г. се преоборудват;
 2. Пределна година на производство 1984: всички вагони, произведени след 1984 г. се преоборудват.
- Продължителността на програмата за преоборудване при варианта със спирачни калодки К е седем години (периодично с интервали за техническа поддръжка); избраната продължителност на преоборудване при варианта със спирачни калодки LL е три години.

Определени са ключови характеристики за програмите за преоборудване при различните варианти на политиката и сценариите:

Таблица 2: Характеристики за програмите за преоборудване при различните варианти на политиката

	Сценарий	Начална дата на преоборудване	Срок за преоборудване	Среден годишен брой преоборудвани вагони	Срок за 100 % безшумни вагони (края на годината)	Вагони, подлежащи на преоборудване
	Основен сценарий	-	-	0	2030	0
Сценарий К	SOV (1979)	1-2010	7 години	45 700	2016	320 000
	SOV (1984)	1-2010	7 години	27 400	2021	191 000
	DEV (1979)	1-2012	7 години	38 600	2018	270 000
	DEV (1984)	1-2012	7 години	27 100	2021	190 000
Сценарий К+LL	SOV (1979)	1-2010	4 години	99 500	2013	397 400
	SOV (1984)	1-2010	4 години	50 000	2021	191 000
	DEV (1979)	1-2012	3 години	124 000	2014	372 000
	DEV (1984)	1-2012	3 години	64 000	2021	191 000

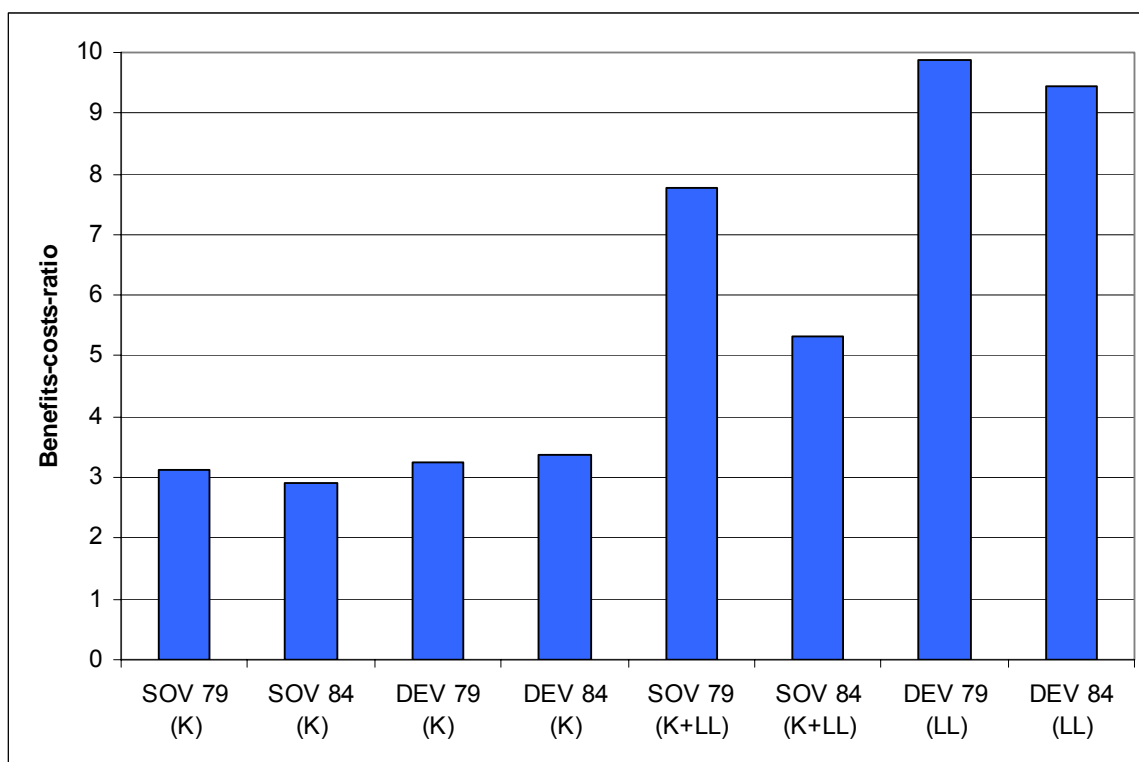
5.2. Определяне на въздействието и сравнение на вариантите на политиката

И двата варианта на политиката, DEV и SOV, биха могли да бъдат ефективни за постигане на целта — намаляване на шума най-рано до 2013 г. за SOV и до 2014 г. за DEV (и в двата случая - при преоборудване със спирачни калодки LL).

В таблица 3 е събрана информация относно разходите по програмата за преоборудване, допълнителните разходи за техническо поддръжка и административните разходи, както и общите ползи от намаляването на шума, изразени в парична стойност и отнесени към периода 2010—2024 г.

Таблица 3: Преглед на паричното изражение на вариантите на политика и сценариите

Въздействие	Пределна година на производство	К (2009—2024 г.)		К+LL (2009—2024 г.)	
		SOV	DEV	SOV	DEV
Инвестиционни разходи по програмата за преоборудване	1979	€1 847 м лн.	€1 441 м лн.	€728 мл н.	€416 мл н.
	1984	€1 102 м лн.	€1 018 м лн.	€488 мл н.	€214 мл н.
Допълнителни разходи за техническа поддръжка	1979	€317 мл н.	€238 мл н.	€406 мл н.	€347 мл н.
	1984	€226 мл н.	€193 мл н.	€268 мл н.	€248 мл н.
Допълнителни административни разходи, свързани с новите задачи	1979				
	1984	€85 млн.	€93 млн.	€85 млн.	€93 млн.
<u>ОБЩО ДОПЪЛНИТЕЛНИ РАЗХОДИ</u>	1979	€2 249 м лн.	€1 772 м лн.	€1 219 м лн.	€856 мл н.
	1984	€1 413 м лн.	€1 304 м лн.	€841 мл н.	€555 мл н.
<u>Допълнителни ПОЛЗИ за засегнатото население</u>	1979	€7 071 м лн.	€5 762 м лн.	€9 460 м лн.	€8 428 м лн.
	1984	€4 133 м лн.	€4 385 м лн.	€4 450 м лн.	€5 208 м лн.
<u>ОБЩА НЕТНА СТОЙНОСТ</u>	1979	€4 822 м лн.	€3 990 м лн.	€8 241 м лн.	€7 572 млн.
	1984	€2 720 м лн.	€3 081 м лн.	€3 609 м лн.	€4 653 м лн.



Фигура 1: Икономическа ефективност на вариантите на политика и сценариите

Резултатите от изчислението на икономическата ефективност показват значителни нетни ползи при всички сценарии. Необходимо е също така да се подчертае, че някои важни ползи от модернизацията не могат да бъдат изразени количествено или парично, като например реализираната икономия във връзка с програмите за намаляване на шума, свързан с използваната инфраструктура, намалените разходи за техническо обслужване на железопътната инфраструктура, както и повишаване на ефективността по отношение управлението на подвижния състав. Посочените ползи имат потенциал да бъдат от един и същи порядък като разходите за преоборудване. Може да се направи заключението, че преоборудването на товарните вагони с нискошумови спиращи калодки може да бъде важна мярка в посока намаляване на отрицателното въздействие на железниците върху околната среда, както и че необходимостта от действие на равнище ЕС в тази област е потвърдена.

При всички варианти на политика и сценарии могат да се очакват значителни допълнителни разходи за преоборудването от порядъка между 550 милиона и 2,25 милиарда EUR. Анализът на структурата на разходите води до следните заключения:

- При всички сценарии инвестицията за преоборудване представлява най-значителния разход; допълнителните разходи за техническа поддръжка възлизат на 13—16 % от общите разходи (за спиращи калодки K) и 32—45 % от общите разходи (за спиращи калодки LL); административните разходи възлизат на 4—7 % от общите разходи (за спиращи калодки K) и 7—16 % от общите разходи (за спиращи калодки LL).

- Допълнителните разходи за техническа поддръжка представляват значителна част от общите разходи при осъществяване на преоборудването със спирачни калодки К и LL.
- Допълнителните административни разходи не изглеждат решаващи, въпреки че те са свързани с важни компоненти от програмата за преоборудване.

Освен това, оценката отчете кой поема разходите и кой генерира приходи или икономии. При двата варианта на политика собствениците трябва да покрият пряко свързаните с преоборудване разходи (инвестиции и допълнително техническо обслужване). Поне част от разходите обаче подлежат на възстановяване при SOV и DEV (само при наличието на бонусна система). Не такъв е обаче случаят с DEV при система бонус-малус, която няма да промени разходите. Проучването показва, че това би довело до значително увеличение на транспортните разходи и в резултат на това до прехвърляне от железопътен към автомобилен транспорт от порядъка на 0,4 % от общото търсене при товарния железопътен транспорт.

По тази причина държавите-членки биха могли да осигурят финансови стимули за железопътните предприятия/собствениците на вагони в началото на програмата за преоборудване — пряко, под формата на субсидии, или непряко, посредством компенсация, изплащани на ръководителите на инфраструктурата за намаляването на шума. Много е вероятно обаче икономията при разходите за намаляване на шума, свързани с инфраструктурата (например шумови бариери) поне да превиши тези разходи в държавите-членки. Като цяло преоборудването и предоставянето на финансово подпомагане биха могли да не променят разходите за всички заинтересовани страни, тъй като са възможни значителни икономии.

Сравнението между сценариите с използване на спирачни калодки К и К+LL показва ясни резултати:

- Разходите при преоборудване със спирачни калодки К са значително по-високи от тези при LL (с 750 милиона до 1 милиард евро, според сценария).
- Поради намаляването на шума, брутните ползи от преоборудването с използване на спирачни калодки LL, са по-високи от тези при съответния сценарий с използване на спирачни калодки К. Дори ако преоборудването със спирачни калодки К започне по-рано, при сценария с използване на LL програмите за преоборудване приключват по-рано, тъй като темповете на преоборудване със спирачни калодки LL са по-бързи (не се налагат промени по спирачната система, няма проблеми, свързани с ограничен производствен капацитет).
- Следователно сценариите с използване на К+LL винаги ще водят до значително по-големи ползи от съответния сценарий с използване на спирачни калодки К, затова не се препоръчва използването на спирачни калодки К за преоборудване. По-ранната наличност на спирачни калодки LL би създала допълнителни ползи.

На базата на количественото и качествено въздействие, сравнението на вариантите на политика доведе до следните заключения:

- Вариантът „без да се предприема нищо“ не може да се съревновава с другите два, защото те са икономически ефективни и имат няколко допълнителни положителни въздействия.
- Вариантът DEV има по-висока икономическа ефективност от SOV (9,9 при сценария K+LL, сравнен с 7,8 (година на производство 1979) или 9,4 до 5,3 (година на производство 1984)). Това се потвърждава от качествената оценка, при която DEV показва по-добри или равни резултати за всички разгледани въздействия.
- Стана ясно обаче, че необходимата граница на насърчаване при варианта DEV, с цел предоставяне на достатъчен стимул на собствениците на вагони да преоборудват последните, вероятно би следвало да бъде по-висока от тази при варианта SOV. Следователно е много важно да се сведе натрупаният бонус за отделен безшумен вагон до разходите за преоборудване.

По отношение на предвиденото изключване на по-старите вагони от процеса на преоборудване, изборът за определяне на 1984 г. за година на производство очевидно би довел до по-ниски разходи от избора на 1979 г., предвид по-малкия брой вагони за преоборудване; при всички сценарии обаче е видно, че резултатът е намаляване на нетните ползи; следователно може да се направи заключението, че преоборудването на вагоните, произведени между 1979 г. и 1984 г. води до по-големи ползи, отколкото разходи.

В резултат на тази оценка на въздействието, вариант на политика DEV, състоящ се от диференцирани такси за достъп до железопътните линии и бонус за безшумните вагони, пределно ниво на шумовите емисии и доброволно поемане на ангажимент от железопътния бранш, бе избран като най-подходящо решение за постигане на целите за намаляване на шума от железниците при поддържане конкурентоспособността на железопътния товарен транспорт. Основните предимства на този вариант са по-големите ползи по отношение на намаляване на шума/намаляване броя на гражданите, засегнати от шума от железниците (с икономическа ефективност до 10), по-ниските разходи, отколкото при конкурентния вариант SOV, пряката връзка с целите на тази инициатива (намаляване на шума чрез използване на тихи вагони) и широкото му приложение към вагоните, регистрирани в различните държави-членки или дори извън ЕС.

Тъй като този вариант на политика също има два недостатъка, е необходимо да бъдат намерени решения за прехвърляне на бонусите за намаляване на шума на собствениците на вагони, които поемат разходите по преоборудването (ако те са различни субекти от железопътното предприятие, получаващо бонуса), както и по отношение на непосредствените мерки, защото прилагането на диференцирани такси за достъп до железопътните линии изисква определено време. Доброволното поемане на ангажимент би могло да изиграе важна роля в този контекст.

Хармонизирането на европейско равнище на диференцираните такси за достъп до железопътните линии е важен фактор за ефективността на този инструмент, тъй като решения единствено на национално равнище не биха осигурили необходимите

финансови стимули за преоборудване и биха могли да доведат до неприемливо високи административни разходи.

Необходимо е да се определят като високоприоритетни по-нататъшното развитие и типовото одобрение на спирачните калодки LL, като най-целесъобразна в икономически смисъл технология за преоборудването. С прилагането на вариант за политика DEV, предоставянето на стимули за по-нататъшно намаление на разходите за преоборудване и след положителния пример на Обединеното кралство и Португалия при извършване на преоборудване без промяна в разходите, би следвало да е възможно допълнителните разходи по преоборудване да бъдат сведени до минимум.

6. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Следните показатели изглеждат подходящи за измерване на напредъка и свързаните разходи във връзка с целите от съобщението:

- (1) Общ брой и дял на преоборудвания подвижен състав за всяка държава
- (2) Общо безшумен подвижен състав за всяка държава
- (3) Брой и дял на пробег в километри на вагоните с ниско ниво на шум
- (4) Разходи по преоборудването за всяка държава
- (5) Бонуси за намаляване на шума, предоставяни годишно на ръководителя на инфраструктурата
- (6) Средногодишни разходи за техническо обслужване на вагон (за всяка държава и за вагон километър)
- (7) Общо средно намаление на шума (dB)
- (8) Намаление на шума за засегнатото население
- (9) Намаление на шума в конкретни „горещи точки“.