

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 8.7.2008
SEK(2008) 2204

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Průvodní dokument

KE SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

Opatření na snížení hluku ze železniční dopravy zaměřená na stávající vozový park

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

{KOM(2008) 432 v konečném znění}
{SEK(2008) 2203}

1. PROCEDURÁLNÍ OTÁZKY A KONZULTACE SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI

Sdělení týkající se opatření na snížení hluku ze železniční dopravy zaměřených na stávající vozový park bylo součástí pracovního programu Evropské komise na rok 2007.

Zprávu o posouzení dopadů vypracovalo generální ředitelství pro energetiku a dopravu, útvar pro železniční dopravu a interoperabilitu. Proces posuzování dopadů byl řízen meziútvárovou řídicí skupinou a opíral se rovněž o externí studii¹.

V průběhu přípravy této iniciativy Komise ve svém konzultačním dokumentu² vydaném v květnu 2007 představila několik politických možností. Zúčastněné strany byly vyzvány, aby poskytly svá stanoviska k navrhovaným řešením. V létě 2007 byl pro tyto účely na internetu zpřístupněn on-line dotazník. Útvary Komise rovněž dne 23. května 2007 svolaly zúčastněné strany, aby získaly zpětnou vazbu. Výsledky těchto konzultací sloužily jako podklad pro posouzení dopadů (výsledky jsou popsány v konzultační zprávě³).

Výbor Komise pro posouzení dopadů vydal své stanovisko dne 22. února 2008 se čtyřmi základními doporučeními ke zlepšení či zprehlednění situace. Tato doporučení byla zohledněna v konečném znění zprávy o posouzení dopadů.

2. POPIS PROBLÉMU

Hluk je jedním z nejrozšířenějších problémů ohrožujících zdraví obyvatel průmyslových zemí. Hluk je proto nutné snížit, a to nejen kvůli pohodlí, ale také za účelem snížení škodlivých vlivů hluku na lidské zdraví, mezi které patří například kardiovaskulární onemocnění či poškození kognitivních funkcí.

Železnice jsou obecně považovány za jeden z nejšetrnějších způsobů dopravy, pokud jde o vztah k životnímu prostředí. Železniční doprava však významně přispívá ke znečištění hlukem (největší podíl mají nákladní vlaky), přičemž vysokým hladinám hluku pocházejícího z železnic je vystaveno přibližně 10 % populace⁴.

Evropské společenství již v této záležitosti přijalo opatření v oblasti životního prostředí (směrnice 2002/49/ES o hluku ve venkovním prostředí⁵ stanovující hlukové mapy a akční

¹ PriceWaterhouseCoopersAdvisory: Studie o posouzení dopadů opatření na snížení hluku ze železniční dopravy zaměřených na stávající vozový park. Závěrečná zpráva z prosince 2007.
http://ec.europa.eu/transport/rail/studies/index_en.htm.

² Konzultační dokument útvarů Komise: Opatření na snížení hluku ze železniční dopravy zaměřená na stávající vozový park. Květen 2007.
http://ec.europa.eu/transport/rail/consultation/2007_rail_noise/doc/rail_noise_consultation_document_en.pdf.

³ Veřejná konzultace na téma „Opatření na snížení hluku ze železniční dopravy zaměřená na stávající vozový park“. Shrnutí poskytnutých příspěvků.
http://ec.europa.eu/transport/rail/consultation/2007_rail_noise/doc/rail_noise_consultation_summary_071017.pdf.

⁴ Evropská agentura pro životní prostředí: TERM 2001: Ukazatele pro sledování integrace dopravy a životního prostředí v Evropské unii.

⁵ Směrnice 2002/49/ES ze dne 25. června 2002, Úř. věst. L 189, 18.7.2002, s. 12.

plány) a v oblasti železniční interoperability (TSI hluk⁶ zavádějící mezní hodnoty hluku pro nová a obnovená vozidla). Vzhledem k dlouhé životnosti kolejových vozidel však bude trvat několik let, než dojde k výraznému omezení všech emisí hluku, nebudou-li přijata další opatření týkající se stávajícího vozového parku.

V současné době je kolem 50 % nákladní železniční dopravy mezinárodní dopravou a velký počet vozů projíždí vnitrostátními sítěmi. Proto je nutné jednat na celoevropské úrovni.

3. CÍLE

Cílem opatření na úrovni Společenství je snížit vystavení občanů hluku pocházejícímu ze železniční dopravy tím, že se podpoří vytvoření programů na snižování hluku na železnicích. Tyto programy mají omezit emise hluku pocházející z nákladních vlaků, aniž by byla ohrožena konkurenceschopnost nákladní železniční dopravy, zejména prostřednictvím dodatečného vybavení nákladních vozů technologií nízkohlučných brzd (jedná se o kompozitní brzdové špalíky, jako jsou např. tzv. špalíky typu K a LL⁷). Toto opatření je nejefektivnější z hlediska nákladů.

Dodatečné vybavení by v zásadě mělo zahrnout všechny evropské vozy nákladní dopravy, které ročně ujedou více než 10 000 km a jejichž zbývající životnost je minimálně pět let, čímž se omezí náklady a nebude ohrožen cíl snížení hluku. Přednost by měly mít vozy s vysokým počtem ujetých kilometrů za rok. Konečné datum pro ukončení dodatečného vybavení by byl rok 2015.

4. POLITICKÉ MOŽNOSTI

Potenciální politické možnosti a nástroje jsou vyjmenované v tabulce č. 1.

⁶ Rozhodnutí Komise 2006/66/ES ze dne 23. prosince 2005 o technické specifikaci pro interoperabilitu subsystému „Kolejová vozidla – hluk“ transevropského konvenčního železničního systému, Úř. věst. L 37, 8.2.2006, s. 1.

⁷ Kompozitní brzdové špalíky byly vyvinuty jako náhrada tradičních litinových špalíků, které jsou hlavním zdrojem hluku. Při snižování hluku jsou velmi účinné (snížení až do 10 dB, což odpovídá 50 %). Špalíky typu K jsou dostupné od roku 2003. Protože mají jiné brzdové vlastnosti než tradiční špalíky, dodatečné vybavení vyžaduje úpravu brzdového systému, což vede k dodatečným počátečním nákladům až do výše 10 000 EUR. Špalíky typu LL jsou kompozitní brzdové špalíky se stejnými brzdovými vlastnostmi jako litinové špalíky. Proto není třeba výrazná úprava brzdového systému a počáteční náklady na dodatečné vybavení jsou výrazně nižší. Tyto špalíky však zatím nejsou plně dostupné.

Tabulka č. 1: Seznam politických možností a nástrojů

Politická možnost	Nástroj
A: Status quo (jako základní scénář)	
B: Dobrovolný závazek odvětví železniční dopravy	
C: Finanční pobídky pro dodatečné vybavení	
	C1: Odstupňované poplatky za přístup na infrastrukturu
	C2: Subvence pro používání nízkohlučných vozů
	C3: Subvence pro dodatečné vybavení
	C4: Půjčky za zvýhodněných podmínek
	C5: Daňové pobídky
D: Právní opatření vedoucí k uložení dodatečného vybavení	
	D1: Mezní hodnoty hluku pro stávající vozový park
	D2: Provozní omezení pro hlučné nákladní vozy
	D3: Emisní strop hluku
	D4: Systém pro obchodování s povoleními

Za účelem dosažení daných cílů a na základě prověření jednotlivých nástrojů byly jako nejvhodnější označeny politické možnosti B (dobrovolný závazek), C1 (odstupňované poplatky za přístup na infrastrukturu), C3 (subvence pro dodatečné vybavení), D2 (provozní omezení pro hlučné nákladní vozy) a D3 (emisní strop hluku).

Vzhledem k tomu, že kombinovaná opatření jsou považována za efektivnější než jednotlivé politické možnosti, zaměřuje se podrobné posouzení dopadů na následující dvě kombinace:

- 1) „SPD“: Subvence pro dodatečné vybavení, Provozní omezení a Dobrovolný závazek;
- 2) „OED“: Odstupňované poplatky za přístup na infrastrukturu, Emisní strop hluku a Dobrovolný závazek.

5. ANALÝZA DOPADŮ

5.1 Základní předpoklady pro posouzení dopadů

Posouzení dopadů vychází z následujících předpokladů:

- Zeměpisný dosah opatření je omezen na členské státy EU se standardní tratí o rozchodu 1435 mm. V rámci těchto interoperabilních sítí je třeba provést opatření na úrovni celé EU, neboť vnitrostátní opatření mají omezenou účinnost.
- Vzhledem k tomu, že brzdové špalíky typu LL v současnosti nejsou na trhu plně dostupné, přicházejí v úvahu dva scénáře:
 1. Brzdové špalíky typu LL nikdy nebudou dostupné a dodatečné vybavení bude využívat

pouze špalíky typu K;

2. Brzdové špalíky typu LL budou široce dostupné od ledna 2011 (do té doby se budou používat špalíky typu K).

- V letech 1979 až 1984 byl vyroben významný počet vozů. Vzhledem k tomu, že tato skutečnost bude mít zřejmě velký dopad na náklady a přínosy vztahující se k dodatečnému vybavení, použijí se pro politické možnosti dva scénáře:
 1. Mezní rok výroby 1979: dodatečně vybaveny budou všechny vozy vyrobené po roce 1979;
 2. Mezní rok výroby 1984: dodatečně vybaveny budou všechny vozy vyrobené po roce 1984.
- Délka programu dodatečného vybavení brzdovými špalíky typu K je sedm let (intervaly na pravidelnou údržbu), zatímco pro brzdové špalíky typu LL je zvoleno období dodatečného vybavení v délce tří let.

Pro různé politické možnosti a scénáře byly vypracovány stěžejní vlastnosti programů dodatečného vybavení:

Tabulka č. 2: Vlastnosti programů dodatečného vybavení v rámci různých politických možností

	Scénář	Datum zahájení dodatečného vybavení	Časový limit pro dodatečné vybavení	Průměrný počet dodatečně vybavených vozů za rok	Datum dosažení 100 % nehlukných vozů (konec roku)	Počet vozů, které budou dodatečně vybaveny
	Základní	-	-	0	2030	0
SCÉNÁŘ K	SPD (1979)	1-2010	7 let	45 700 v/r	2016	320 000
	SPD (1984)	1-2010	7 let	27 400 v/r	2021	191 000
	OED (1979)	1-2012	7 let	38 600 v/r	2018	270 000
	OED (1984)	1-2012	7 let	27 100 v/r	2021	190 000
SCÉNÁŘ K+LL	SPD (1979)	1-2010	4 roky	99 500 v/r	2013	397 400
	SPD (1984)	1-2010	4 roky	50 000 v/r	2021	191 000
	OED (1979)	1-2012	3 roky	124 000 v/r	2014	372 000
	OED (1984)	1-2012	3 roky	64 000 v/r	2021	191 000

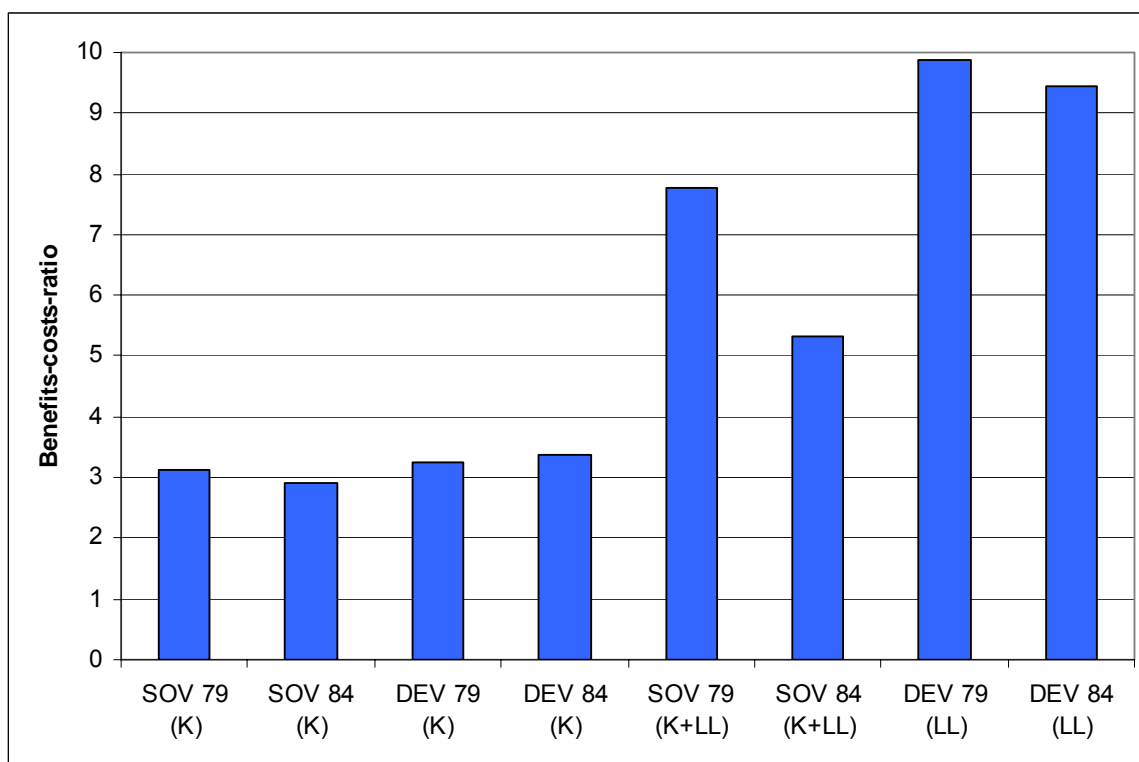
5.2 Identifikace dopadů a srovnání politických možností

Obě politické možnosti, OED i SPD, mohou účinně dosáhnout cíle snížení hluku nejdříve v roce 2013, pokud jde o SPD, a v roce 2014, pokud jde o OED (obojí v případě dodatečného vybavení brzdovými špalíky typu LL).

Tabulka 3 shrnuje náklady programů dodatečného vybavení, dodatečné náklady na údržbu a dodatečné administrativní náklady, jakož i celkové přínosy ze snížení hluku vyjádřené v penězích, vztahující se na období 2010–2024.

Tabulka č. 3: Přehled dopadů vyjádřených v penězích u jednotlivých politických možností a scénářů

Dopad	Mezní datum výroby	K (2009–2024)		K+LL (2009–2024)	
		SPD	OED	SPD	OED
Investiční náklady programu dodatečného vybavení	1979	1 847 mil. EUR	1 441 mil. EUR	728 mil. EUR	416 mil. EUR
	1984	1 102 mil. EUR	1 018 mil. EUR	488 mil. EUR	214 mil. EUR
Dodatečné náklady na údržbu	1979	317 mil. EUR	238 mil. EUR	406 mil. EUR	347 mil. EUR
	1984	226 mil. EUR	193 mil. EUR	268 mil. EUR	248 mil. EUR
Dodatečné administrativní náklady spojené s novými úkoly	1979	85 mil. EUR	93 mil. EUR	85 mil. EUR	93 mil. EUR
	1984				
<u>DODATEČNÉ NÁKLADY CELKEM</u>	1979	2 249 mil. EUR	1 772 mil. EUR	1 219 mil. EUR	856 mil. EUR
	1984	1 413 mil. EUR	1 304 mil. EUR	841 mil. EUR	555 mil. EUR
<u>Dodatečný PŘÍNOS pro obyvatele postižené hlukem</u>	1979	7 071 mil. EUR	5 762 mil. EUR	9 460 mil. EUR	8 428 mil. EUR
	1984	4 133 mil. EUR	4 385 mil. EUR	4 450 mil. EUR	5 208 mil. EUR
<u>ČISTÁ HODNOTA CELKEM</u>	1979	4 822 mil. EUR	3 990 mil. EUR	8 241 mil. EUR	7 572 mil. EUR
	1984	2 720 mil. EUR	3 081 mil. EUR	3 609 mil. EUR	4 653 mil. EUR



Graf 1: Poměr přínosů a nákladů pro politické možnosti a scénáře

Legenda:

Benefits-costs-ratio = Poměr přínosů a nákladů

SOV = SPD

DEV = OED

Výsledky výpočtu poměru nákladů a přínosů vykazují významné čisté přínosy u všech scénářů. Je také třeba zdůraznit, že některé hlavní přínosy dodatečného vybavení nelze vyčíslit v penězích, např. úspory díky omezení programů na snižování hluku v infrastruktuře, snížení nákladů na údržbu železniční infrastruktury a výnosy z efektivního řízení vozového parku. Tyto přínosy mohou být řádově stejně vysoké jako náklady na dodatečné vybavení. Lze učinit závěr, že dodatečné vybavení nákladních vozů nízkohlučnými brzdovými špalíky může být důležitým opatřením, díky kterému dojde k omezení negativních dopadů železnic na životní prostředí, a že je v tomto směru nutné jednat na úrovni EU.

U všech posouzených politických možností a scénářů je možno očekávat významné dodatečné náklady na dodatečné vybavení v rozsahu 550 milionů až 2,25 miliard EUR. Analýza struktury nákladů dospěla k těmto závěrům:

- U všech scénářů je největším nákladem investice na dodatečné vybavení; dodatečné náklady na údržbu představují 13 až 16 % celkové částky (u špalíků typu K) a 32 až 45 % celkové částky (u špalíků typu LL); administrativní náklady představují 4 až 7 % celkové částky (u špalíků typu K) a 7 až 16 % celkové částky (u špalíků typu LL).
- Dodatečné náklady na údržbu představují významnou část celkových nákladů v případě dodatečného vybavení špalíky typu K a LL.

- Dodatečné administrativní náklady se nejeví jako rozhodující, přestože se vztahují k zásadním prvkům programu dodatečného vybavení.

Kromě toho byla v rámci posouzení vypracována analýza toho, kdo ponese náklady a kdo bude těžit z výnosů či úspor. U obou politických možností ponese náklady přímo spojené s dodatečným vybavením (investiční náklady a dodatečná údržba) majitel vozů. Alespoň část nákladů mu však bude v rámci SPD a OED vrácena (pouze v případě systému bonus). V případě nákladově neutrálního systému bonus-malus by k proplacení nákladů nedošlo u OED. Studie prokázala, že toto by způsobilo významné zvýšení ceny dopravy vedoucí k přechodu ze železniční dopravy na silniční dopravu v rozsahu 0,4 % celkové poptávky po nákladní železniční dopravě.

Členské státy by proto mohly železničním podnikům/majitelům vozů poskytnout v počáteční fázi programů dodatečného vybavení finanční pobídky, buď přímo jako subvence, nebo nepřímo prostřednictvím finanční odměny pro provozovatele infrastruktury za bonusy za nehluknost. Je však velice pravděpodobné, že úspory nákladů na snížení hluku v infrastruktuře (např. na hlukové bariéry) budou pro členské státy minimálně stejně tak vysoké jako tyto náklady. Celkově by mohlo být dodatečné vybavení a poskytnutí finanční podpory vzhledem k možným velkým úsporám pro všechny zúčastněné strany nákladově neutrální.

Porovnání scénářů s brzdovými špalíky typu K a se špalíky typu K+LL ukazuje jasné výsledky:

- Náklady na dodatečné vybavení špalíky typu K jsou výrazně vyšší než u špalíků typu LL (o 750 milionů až 1 miliardu EUR v závislosti na scénáři).
- Hrubé přínosy z dodatečného vybavení špalíky typu LL jsou díky omezení hluku vyšší než přínosy týkající se scénáře se špalíky typu K. Přestože dodatečné vybavení špalíky typu K může začít dříve, v rámci scénářů se špalíky typu LL jsou programy dodatečného vybavení kratší, neboť vybavení špalíky typu LL je mnohem rychlejší (není třeba změnit brzdové systémy; nejsou problémy s omezenými dílenskými kapacitami).
- Scénáře K+LL tedy vždy vedou k výrazně vyšším čistým přínosům než scénář se špalíky typu K, a použití těchto špalíků na dodatečné vybavení se proto nedoporučuje. Pokud by špalíky typu LL byly dostupné dříve, znamenalo by to významný přínos navíc.

Na základě kvantitativních i kvalitativních dopadů vede porovnání politických možností k těmto závěrům:

- Možnost „obvyklý provoz“ nemůže konkurovat dvěma dalším možnostem, které znamenají kladný poměr přínosů a nákladů a mají několik dalších pozitivních dopadů.
- Možnost OED zajišťuje lepší poměr přínosů a nákladů než SPD (u scénáře K+LL 9,9 ku 7,8 (datum výroby 1979) nebo 9,4 ku 5,3 (datum výroby 1984)). Tuto skutečnost potvrzuje i kvalitativní posouzení, neboť možnost OED ukazuje lepší nebo stejné výsledky pro všechny zvažované dopady.
- Na druhou stranu se ukazuje, že výše finančních pobídek, jež je třeba poskytnout na dodatečné vybavení majitelům vozů, bude u možnosti OED pravděpodobně muset být

vyšší než u možnosti SPD. Je proto velmi důležité omezit souhrnný bonus za používání nehlukného vozu na výši nákladů na dodatečné vybavení.

Pokud jde o zamýšlené vyjmutí starších vozů z dodatečného vybavení, vedlo by samozřejmě stanovení mezního data výroby 1984 k nižším nákladům než stanovení data 1979 vzhledem k nižšímu počtu vozů, které je třeba dodatečně vybavit. Ze všech scénářů však vyplývá snížení čistých přínosů. Je tedy možné učinit závěr, že dodatečné vybavení vozů vyrobených v letech 1979 až 1984 povede k přínosům vyšším než náklady.

Jako celkový výsledek tohoto posouzení dopadů byla, jako nejvhodnější řešení k dosažení cíle, kterým je snížení hluku na železnicích, aniž by byla omezena konkurenceschopnost nákladní železniční dopravy, určena politická možnost OED spočívající v systému odstupňovaných poplatků za přístup na infrastrukturu s bonusem pro nehlukné vozy, emisních stropech hluku a dobrovolných závazcích. Hlavní výhody tohoto řešení jsou nejvyšší přínosy, pokud jde o omezení hluku/snížení počtu občanů postižených hlukem ze železniční dopravy (s poměrem přínosů a nákladů až do výše 10), nižší náklady než u konkurenční možnosti SPD, přímá vazba na cíle této iniciativy (snížení hluku používáním nehlukných vozů) a uplatnění v široké míře na vozy zapsané v různých členských státech či dokonce za hranicemi EU.

Vzhledem k tomu, že toto politické řešení má také dvě nevýhody, musejí být vypracována řešení pro převedení bonusů za nehluknost majitelům vozů, kteří nesou náklady na dodatečné vybavení (pokud nespádají pod stejný subjekt jako železniční podnik, který bonus získá). Dále musí být vypracováno řešení týkající se přechodných opatření s ohledem na dobu potřebnou k zavedení odstupňovaných poplatků za přístup na infrastrukturu. V tomto ohledu by mohly hrát důležitou roli dobrovolné závazky.

Harmonizace odstupňovaných poplatků za přístup na infrastrukturu na celoevropské úrovni je klíčovým faktorem účinnosti tohoto nástroje, neboť výhradně vnitrostátní řešení by neposkytla potřebné finanční pobídky pro dodatečné vybavení a mohla by vést k nepříjemně vysokým administrativním nákladům.

Je třeba věnovat velkou pozornost budoucímu vývoji a homologaci brzdových špalíků typu LL jako technologii, jež má v případě dodatečného vybavení nejvyšší ekonomickou životaschopnost. Bude-li realizována politická možnost OED, která podněcuje k dalšímu omezení nákladů na dodatečné vybavení, a budou-li následovány kladné příklady nákladově neutrální dodatečného vybavení ze Spojeného království a Portugalska, mělo by být možné udržet dodatečné náklady na dodatečné vybavení na minimu.

6. SLEDOVÁNÍ A VYHODNOCENÍ

S ohledem na cíle sdělení se pro účely měření dosaženého pokroku a s ním spojených nákladů zdají být vhodné následující ukazatele:

- 1) celkový počet a podíl dodatečně vybavených vozů za jednotlivé země;
- 2) celkový počet nehlukných vozových parků za jednotlivé země;
- 3) počet a podíl nápravových kilometrů ujetých nízkohluknými vozy;
- 4) náklady na dodatečné vybavení za jednotlivé země;

- 5) bonusy za nehlučnost udělené ročně jednotlivým provozovatelům infrastruktury;
- 6) průměrné roční náklady na údržbu na vůz (za jednotlivé země a na vozový kilometr);
- 7) celkové průměrné snížení hluku (dB);
- 8) snížení hluku pro postižené obyvatele;
- 9) snížení hluku v konkrétních „problematických oblastech“.