EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.3.2017
COM(2017) 151 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Richtlinie über Umgebungslärm gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2002/49/EG

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Richtlinie über Umgebungslärm gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2002/49/EG

1. Einleitung

Gemäß Artikel 11 der Richtlinie über Umgebungslärm (im Folgenden die „Richtlinie“)[1] erstellt die Europäische Kommission alle fünf Jahre einen Bericht über deren Durchführung. Neben der Bewertung der Durchführung sollte dieser Bericht auch eine Überprüfung der Qualität der akustischen Umgebung, der Ziele und der Maßnahmen zur Verringerung der Lärmbelastung (Rechtsvorschriften zur Regulierung von Lärmquellen) enthalten und die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen der Gemeinschaft beurteilen. In diesem zweiten Durchführungsbericht wird die Situation seit der Veröffentlichung des ersten Berichts[2] untersucht und der Aktionsplan dargelegt, der im Anschluss an die im Jahr 2016 im Rahmen des Programms der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) erfolgten Bewertung der Richtlinie erstellt wurde. Er sollte daher zusammen mit der betreffenden Begleitstudie und der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen[3] betrachtet werden.

Lärmbelastung ist nach wie vor ein bedeutendes umweltbedingtes Gesundheitsproblem in Europa. Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass eine längere Exposition gegenüber hohen Lärmpegeln schwerwiegende gesundheitliche Auswirkungen in Bereichen haben kann, die durch das menschliche endokrine System und das Gehirn gesteuert werden, wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Schlafstörungen und Verstimmungen (ein Unwohlsein, welches das gesamte Wohlbefinden beeinträchtigt). Nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation (WHO) ist die Lärmbelastung nach der Luftverschmutzung die zweitwichtigste umweltbedingte Krankheitsursache in Europa.

Umweltbedingte Belastungen, Gesundheitsrisiken und Beeinträchtigungen ihrer Lebensqualität sind auch für die Bürgerinnen und Bürger ein zentrales Thema[4], und die Union hat die Aufgabe, sie vor solchen Belastungen und Risiken zu schützen und zudem die Nachhaltigkeit der Städte in der Union zu verbessern. Das Siebte Umweltaktionsprogramm[5] enthält das Ziel einer Verringerung der Anzahl Personen, die unter Umgebungslärm leiden, über das gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie Bericht zu erstatten ist. Dazu sind innovative Lösungen erforderlich, die zur Verwirklichung der allgemeinen Priorität Nr. 1 der Kommission „Neue Impulse für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen“ beitragen.

[1] ABl. L 189 vom 18.7.2002.
[2] KOM(2011) 321 endg.
[3] Alle Berichte sind abrufbar unter http://ec.europa.eu/environment/noise/evaluation_en.htm
[4] Eurostat „Urban Europe: Statistics on Cities, Towns and Suburbs“, 2016, S.135; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Proportion_of_people_who_are_satisfied with the level_of_noise_in_their_city,_2015_(%C2%B9)_(%25)_Cities16.png
[5] Darin wird gefordert, die Lärmbelastung erheblich zu verringern und sicherzustellen, dass die Lärmbelästigung in der EU bis 2020 wesentlich zurückgegangen ist und näher bei den von der WHO empfohlenen Werten liegt.

Auf EU-Ebene ist die Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm das wichtigste Rechtsinstrument zum Schutz der Bevölkerung vor übermäßiger Lärmbelästigung durch Straßen-, Eisenbahn- und Flugverkehr sowie durch große Industrieanlagen. Ihr zweifaches Ziel besteht darin, 1) ein gemeinsames Konzept festzulegen, um schädliche Auswirkungen von Umgebungslärm zu verhindern, ihnen vorzubeugen oder sie zu mindern, und 2) eine Grundlage für die Erarbeitung von Maßnahmen zur Verringerung des von den wichtigsten Quellen verursachten Lärms zu schaffen.

2. Die Qualität der akustischen Umgebung in der EU und deren Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit

Die EEA hat für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Lärmexposition der Europäer in 467 Ballungsräumen (mit Straßen, Eisenbahnstrecken, Flughäfen und Industrieanlagen), an 86 Großflughäfen sowie auf 186 600 km Hauptverkehrsstraßen und 44 320 km Haupteisenbahnstrecken außerhalb von Ballungsräumen untersucht. Da die Berichterstattung der Mitgliedstaaten noch unvollständig ist, wurden Datenlücken nach einem speziellen Lückenfüllungsverfahren[6] geschlossen. Abbildung 1 zeigt die Ergebnisse aufgeschlüsselt nach Bereichen (innerhalb und außerhalb von Ballungsräumen).[7]

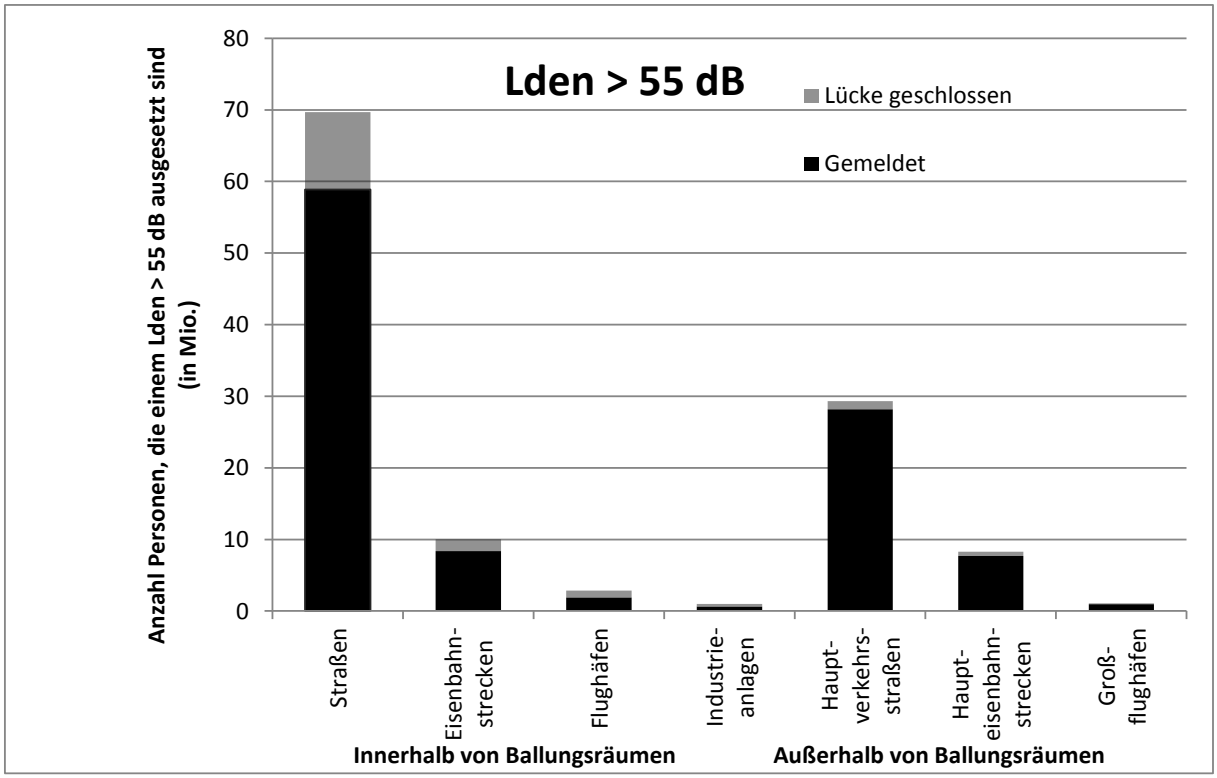


Abbildung 1: Anzahl Personen, die in den 28 EU-Mitgliedstaaten Umgebungslärm von > 55 dB L_{den} ausgesetzt sind (innerhalb und außerhalb von Ballungsräumen), 2012.

[6] Die Lücken wurden nach dem in „Noise in Europe 2014“ (verfügbar unter http://www.eea.europa.eu/publications/noise-in-europe-2014) veröffentlichten Verfahren geschlossen.
[7] Gemäß der Richtlinien müssen separate Lärmkarten für innerhalb und außerhalb von Ballungsräumen erstellt werden.

Straßenverkehrslärm innerhalb und außerhalb von Ballungsräumen ist nach wie vor die wichtigste Quelle für eine Exposition des Menschen, die über den in der Richtlinie festgelegten Meldeschwellen liegt. So sind insgesamt schätzungsweise rund 100 Mio. Personen Straßenverkehrslärm von über 55 dB L_{den} ausgesetzt (knapp 70 Mio. innerhalb und 30 Mio. außerhalb von Ballungsräumen). Zweitwichtigste Lärmquelle ist der Schienenverkehr mit insgesamt über 18 Mio. Personen (etwa 10 Mio. innerhalb und 8 Mio. außerhalb von Ballungsräumen), die einem L_{den} von über 55 dB ausgesetzt sind, gefolgt von Fluglärm mit insgesamt knapp 4 Mio. Personen (knapp 3 Mio. innerhalb und 1 Mio. außerhalb von Ballungsräumen), bei denen die Exposition mehr als 55 L_{den} beträgt. Industrielärm in städtischen Gebieten ist für die Exposition von rund 1 Mio. Personen gegenüber Lärmpegeln von über 55 dB L_{den} verantwortlich.

Diese Expositionsdaten[8] bedeuten, dass 14,1 Mio. Erwachsene stark durch Umgebungslärm belästigt werden, 5,9 Mio. unter schweren Schlafstörungen leiden und Umgebungslärm jährlich zu 69 000 Krankenhauseinweisungen und 15 900 vorzeitigen Todesfällen führt.

Diese Daten betreffen nur Ballungsräume, Straßen, Eisenbahnstrecken und Flughäfen, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen. Gesamtexposition und gesundheitliche Auswirkungen können daher sogar noch höher sein.

3. Durchführung der Richtlinie

Bei der Durchführung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten sind Fortschritte zu verzeichnen, doch gibt es erhebliche Unterschiede je nach dem von den Mitgliedstaaten gewählten Ambitionsniveau, den für die Durchführung bereitgestellten Mitteln und je nachdem, ob zentrale oder eher lokale, dezentralisierte Behörden mit der Durchführung betraut sind. Zusammenfassend ist Folgendes festzustellen:

Die **Umsetzung** in nationales Recht ist in allen 28 Mitgliedstaaten korrekt erfolgt, entweder durch Erlass neuer Durchführungsbestimmungen oder durch Anpassung bestehender Rechtsvorschriften.

Bei der **Angabe der Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken, Großflughäfen und Ballungsräume**, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, wurden keine nennenswerten Probleme festgestellt. In einigen Mitgliedstaaten gibt es jedoch bei der Ausarbeitung von Lärmkarten praktische Probleme zwischen den nationalen Stellen und den lokalen Behörden.

In der Richtlinie sind keine quellenspezifischen **Grenzwerte** auf EU-Ebene vorgegeben. Die Mitgliedstaaten können jedoch nach Belieben nationale Grenzwerte festsetzen. 21 Mitgliedstaaten haben solche Werte festgesetzt; in vier weiteren gibt es nichtverbindliche Zielwerte. Bisher deutet jedoch wenig darauf hin, dass diese Werte auch durchgesetzt werden.

[8] Berechnet nach demselben Verfahren und anhand derselben Exposition-Reaktion-Beziehungen, wie sie für den Bericht „Noise in Europe 2014“ verwendet wurden (abrufbar unter: http://www.eea.europa.eu/publications/noise-in-europe-2014

Die Mitgliedstaaten haben die strategischen Lärmkarten anhand der in der Richtlinie vorgeschriebenen **Indizes** ausgearbeitet. Für Sonderfälle haben sie jedoch gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie auch andere, nationale Lärmindizes verwendet.

Die Daten für die einzelnen Berichtsrunden und Länder waren nicht vergleichbar, da die Mitgliedstaaten weiterhin angepasste nationale Methoden zur Lärmbewertung anwenden können. Die neu entwickelten **gemeinsamen Methoden**[9], die, sobald ihre Anwendung ab 2018 verbindlich ist, vergleichbare Daten ergeben werden, werden zu einer erheblichen Verbesserung führen.

Mehr als 20 % der erforderlichen Lärmkarten und etwa 50 % der Aktionspläne für den laufenden fünfjährigen Berichtszyklus wurden noch nicht vorgelegt. Die Durchführung der Richtlinie hat sich daher erheblich verzögert, da die Mitgliedstaaten die Karten und Pläne bis zum Jahr 2012 bzw. 2013 hätten übermitteln müssen. Tabelle 1 enthält eine Übersicht über die Vollständigkeit der Daten.

Tabelle 1: Vollständigkeit der Berichterstattung für die laufende Runde der Lärmkartierung und Aktionsplanung

Einheit	In Ballungsräumen				Außerhalb von Ballungsräumen		
	Straßenverkehrslärm	**Eisenbahnlärm**	**Fluglärm**	**Industrielärm**	**Hauptverkehrsstraßen**	**Haupteisenbahnstrecken**	**Großflughäfen**
Fertiggestellte Lärmkarten[10]	78 %	75 %	52 %	69 %	79 %[11]	73 %[12]	75 %
Fertiggestellte Aktionspläne[13]	49 %				47 % (Durchschnitt)	41 % (Durchschnitt)	43 %

Quelle: Im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags erstellter Bericht, abrufbar unter http://ec.europa.eu/environment/noise/evaluation_en.htm

Da die Mitgliedstaaten fast 80 % der vorgeschriebenen **Lärmkarten** erstellt und über verschiedene Web-Informationsportale zugänglich gemacht haben, ist eines der direkten Ergebnisse der Durchführung der Richtlinie nach wie vor, dass wir nun eine sehr viel klarere Vorstellung vom Ausmaß des Lärmproblems in der EU haben. Trotz der Verfügbarkeit dieser Informationen ist sich die Bevölkerung über die Lärmsituation und deren Auswirkungen auf die Gesundheit nicht immer im Klaren.

Bei der Aktionsplanung gehen die Mitgliedstaaten unterschiedlich vor. Dies zeigt sich an den Arten von Lärmminderungsmaßnahmen, dem Verhältnis zwischen ausgabenwirksamen/nicht ausgabenwirksamen Maßnahmen und dem Ausmaß, in dem die Pläne nur strategischer Art sind oder auch eine operative Ausrichtung haben. Die Verzögerung bei der Ausarbeitung von

[9] Richtlinie (EU) 2015/996 der Kommission vom 19. Mai 2015 zur Festlegung gemeinsamer Lärmbewertungsmethoden gemäß der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 168 vom 1.7.2015.
[10] Bis Juni 2015.
[11] 22 von 28 Ländern.
[12] 19 von 26 Ländern. Zwei Länder verfügten im Jahr 2010 über keine Haupteisenbahnstrecken.
[13] Bis November 2015.

Aktionsplänen zeigt zudem, dass viele Mitgliedstaaten noch keine Schritte zur Bekämpfung der Lärmbelastung unternommen haben. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich: So haben in Ballungsräumen die für die Ausarbeitung der Aktionspläne zuständigen Behörden möglicherweise nicht die strategischen oder budgetären Entscheidungsbefugnisse, um bestimmen zu können, ob im Aktionsplan enthaltene Maßnahmen realistisch, durchführbar und finanzierbar sind.

Qualität und Quantität der von den Mitgliedstaaten durchgeführten **Konsultationen** zu Entwürfen von Aktionsplänen sind ebenfalls unterschiedlich. NRO, die an Konsultationen beteiligt waren, stellten fest, dass die Aktionspläne zwar häufig eine Zusammenfassung der im Rahmen der Konsultation eingegangenen Antworten enthalten, aber oft nicht klar ist, wie diese Antworten in den Plänen berücksichtigt wurden.

Diese erheblichen **Verzögerungen bei der Durchführung** sind in erster Linie darauf zurückzuführen, dass der Lärmproblematik auf nationaler/lokaler Ebene bei der Entscheidung über die Zuweisung begrenzter personeller und finanzieller Ressourcen keine Priorität eingeräumt wird. Speziell bei der Ausarbeitung von Lärmkarten gab es Probleme wegen des Fehlens zentralisierter und kohärenter Inputdaten, des Fehlens einer wirksamen Koordinierung zwischen den verschiedenen für die Durchführung der Richtlinie zuständigen Behörden und der fehlenden gebietsübergreifenden Vergleichbarkeit der resultierenden Lärmkarten. Bei der Aktionsplanung kam es zu Verzögerungen aufgrund der Folgewirkung der Verzögerungen bei der Lärmkartierung (die Aktionspläne müssen auf den Lärmkarten basieren) und des kurzen Zeitraums (zwölf Monate) zwischen der Frist für die Erstellung der Lärmkarten und derjenigen für die Ausarbeitung der Aktionspläne. Generell zeigt sich, dass Mitgliedstaaten, in denen die Durchführung sehr dezentral erfolgt, besonders große Probleme damit hatten, dafür zu sorgen, dass die Behörden die in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen rechtzeitig durchführen.

Viele Mitgliedstaaten haben bei der Ausarbeitung von Definitionen für **ruhige Gebiete** (in Ballungsräumen und auf dem Land) und der Festlegung von Auswahlkriterien zur Ausweisung solcher Gebiete zwar Fortschritte erzielt, doch haben bislang nur 13 Mitgliedstaaten ruhige Gebiete ausgewiesen. Ein möglicher Grund hierfür ist die wahrgenommene Ungewissheit, ob das Verfahren künftig wieder rückgängig gemacht werden könnte und auch ob für ein ausgewiesenes ruhiges Gebiet rechtliche Beschränkungen gelten könnten. In Mitgliedstaaten mit ausgewiesenen ruhigen Gebieten hat deren Zahl zwischen der ersten und der zweiten Berichterstattungsrunde (2007-2012) jedoch erheblich zugenommen. Die Mitgliedstaaten haben die Kommission aufgefordert, weitere praktische Leitlinien auszuarbeiten, um die Ausweisung von ruhigen Gebieten zu erleichtern.

Eine große **Herausforderung bei der Durchführung** waren die Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie (siehe Tabelle 2) und die wesentlich höhere Zahl von Einheiten, für die Lärmkarten und Aktionspläne erstellt werden mussten (die Zahl der erfassten Ballungsräume hat sich z. B. von 176 auf 467 erhöht). Aufgrund des erweiterten Geltungsbereichs lässt sich auch die Vollständigkeit der Daten zwischen den Berichtsrunden schwer miteinander vergleichen.

Tabelle 2: Anzahl der in den Berichtsrunden 1 und 2 unter die Richtlinie über Umgebungslärm fallenden Einheiten

Art der Einheit	1. Berichtsrunde (2005-2009)	2. Berichtsrunde (2010-2014) und folgende Runden
Ballungsräume	176 (> 250 000 Einwohner)	467 (> 100 000 Einwohner)
Großflughäfen	73 (Verkehrsaufkommen von > 50 000 Bewegungen[14] pro Jahr)	92 (wegen der Zunahme des Flugverkehrs) (Verkehrsaufkommen von > 50 000 Bewegungen pro Jahr)
Hauptverkehrsstraßen (km)	67 488 (Verkehrsaufkommen von > 6 Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr)	154 738 (Verkehrsaufkommen von > 3 Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr)
Haupteisenbahnstrecken (km)	31 576 (Verkehrsaufkommen von > 60 000 Zügen pro Jahr)	72 341 (Verkehrsaufkommen von > 30 000 Zügen pro Jahr)

4. Bewertung der Richtlinie

Im Jahr 2013 schlug die Kommission eine Evaluierung der Richtlinie[15] im Rahmen ihres Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) vor, das Teil ihrer Agenda für bessere Rechtsetzung[16] ist. Entsprechend den allgemeinen Leitlinien für bessere Rechtsetzung[17] wurde dabei untersucht, ob die Richtlinie für die Bewältigung der Probleme, mit denen sie sich befasst, relevant war und weiter ist und ob sie gegenüber alleinigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten einen Mehrwert auf EU-Ebene erzielt. Außerdem wurde bewertet, ob die Richtlinie dies auf wirksame und effiziente Weise erreicht hat und ob ihre Bestimmungen mit denen anderer EU-Rechtsvorschriften im Einklang stehen. Des Weiteren wurde untersucht, welche Auswirkungen die Richtlinie für KMU hat und ob sie geeignet ist, eine Vereinfachung zu erreichen und den Verwaltungsaufwand zu verringern.

Die Evaluierung deckt den Zeitraum von der Annahme der Richtlinie über Umgebungslärm (2002) bis zum heutigen Tag ab. Sie betrifft nur die Richtlinie über Umgebungslärm, doch wird auch das Zusammenwirken der Richtlinie mit EU-Rechtsvorschriften berücksichtigt, die sich mit Lärmemissionen an der Quelle befassen (z. B. durch Vorschriften über Lärmemissionen von Kraftfahrzeugen), ohne dass auf diese Rechtsvorschriften jedoch ausführlich eingegangen wird.

Die Evaluierungsmethode umfasste auch Sekundärrecherchen, bei denen die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten und andere einschlägige Unterlagen auf EU-Ebene und nationaler Ebene sowie die jüngste Fachliteratur berücksichtigt wurden. Die

[14] „Bewegung“ ist in Artikel 3 Buchstabe p der Richtlinie als Start oder Landung definiert.
[15] COM(2013) 685 final.
[16] http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation_de
[17] http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_de

Verwaltungskosten der Durchführung der Richtlinie wurden geprüft, und es wurde eine Kosten-Nutzen-Analyse vorgenommen. Die Evaluierung umfasste auch eine ausführliche und weitreichende Konsultation von zuständigen Behörden und Interessenträgern aus allen Mitgliedstaaten in Form von Online-Erhebungen, detaillierten Befragungen, eines Workshops und einer öffentlichen Online-Konsultation.

Die Richtlinie selbst und ihre beiden Ziele sind nach wie vor höchst relevant für die identifizierten politischen Erfordernisse auf EU-Ebene.[18] Lärmbelastung ist nach wie vor ein bedeutendes umweltbedingtes Gesundheitsproblem in Europa. Aus den Rückmeldungen der Interessenträger geht hervor, dass für die Lärmbekämpfung nach wie vor ein gemeinsames Konzept erforderlich ist. Zudem müssen harmonisierte Daten auf EU-Ebene erhoben werden, um eine einwandfreie Faktengrundlage für die Weiterentwicklung von EU-Rechtsvorschriften zur Verringerung von Lärmemissionen an der Quelle zu schaffen. Diese sind notwendig, da lokale Lärmschutzmaßnahmen ohne zusätzliche Kontrollen des von den größten Lärmquellen ausgehenden Lärms wirkungslos sein könnten.

Was die Kohärenz betrifft, so ist die Richtlinie in sich weitgehend schlüssig, wenngleich Interessenträger meinen, einige Unstimmigkeiten festgestellt zu haben. Es hat sich auch gezeigt, dass die Richtlinie mit anderen einschlägigen EU-Rechtsvorschriften (Umweltvorschriften und Vorschriften zur Verringerung von Lärmemissionen an der Quelle) im Einklang steht und sie ergänzt. Zu Beginn der Umsetzungsphase gab es zwar praktische Probleme, doch stellte sich heraus, dass die nationalen Lärmschutzvorschriften fast durchgehend mit der Richtlinie im Einklang stehen.

Es wurden bereits Fortschritte im Hinblick auf das erste Ziel der Richtlinie erreicht; wegen der starken Verzögerungen bei der Annahme gemeinsamer Methoden und bei der Durchführung in den Mitgliedstaaten zeigen sich aber noch keine Ergebnisse. Was die Fortschritte beim zweiten Ziel betrifft, so führt die Richtlinie auf EU-Ebene zunehmend dazu, dass die Bedeutung der schädlichen Auswirkungen von Lärm auf die Gesundheit zunehmend ins Bewusstsein rückt. Die aus der Richtlinie resultierenden Daten über die Lärmexposition der Bevölkerung wurden von der EU jedoch noch nicht für die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zur Lärmminderung an der Quelle verwendet. Zur allgemeinen Wirkung der Richtlinie bezüglich der Lärmbelastung ist festzustellen, dass sich der Nutzen der meisten Lärmbekämpfungsmaßnahmen erst langfristig herausstellen wird, da diese über eine lange Zeit durchgeführt werden (z. B. 20 Jahre); daher kann die Wirkung der Richtlinie zum jetzigen Zeitpunkt nicht in vollem Umfang bewertet werden.

Die Fünfjahreszyklen für die Lärmkartierung und Aktionsplanung scheinen angemessen, doch die Zeitspanne von einem Jahr zwischen der Fertigstellung der Karten und der Annahme der entsprechenden Aktionspläne wurde für zu kurz befunden. Der Berichterstattungsmechanismus der Richtlinie funktioniert gut und ermöglicht den

[18] Gemäß der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union (ABl. C 326 vom 26.10.2012), dem Grünbuch der Europäischen Kommission „Künftige Lärmschutzpolitik“ (KOM(96) 540 endg.) und dem allgemeinen Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 (ABl. L 354 vom 28.12.2013).

Mitgliedstaaten die zeitnahe Übermittlung ihrer Daten, er könnte aber noch besser ausgestaltet werden.

In den Fällen, in denen Aktionspläne mit Maßnahmen zur Lärmbekämpfung angenommen wurden, hat die Richtlinie im Rahmen des wahrscheinlichsten Szenarios in der Kosten-Nutzen-Analyse zu einem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis von 1: 29 geführt. Die Durchführung verursacht nur geringe Verwaltungskosten, die sich bei Lärmkarten auf 0,15 EUR und bei Aktionsplänen auf 0,03 EUR je Einwohner der Gesamtbevölkerung (Medianwerte) und Berichtszeitraum (d. h. alle fünf Jahre) belaufen. Unter Zugrundelegung der Gesamtbevölkerung der EU von 508 Millionen sind die Verwaltungskosten bei vollständiger Durchführung durch alle Mitgliedstaaten sehr niedrig und betragen nur etwa 91 Mio. EUR alle fünf Jahre oder etwa 18 Mio. EUR jährlich. Für eine weitere Senkung der mit der Durchführung der Richtlinie verbundenen Verwaltungskosten gibt es nur wenig Spielraum. Die Richtlinie hat auch keine Auswirkungen für KMU.

Die Richtlinie hat das Potenzial, einen Mehrwert auf EU-Ebene zu erzielen, indem sie in der gesamten EU gleiche Ausgangsbedingungen schafft, unter denen Verkehrsinfrastrukturbetreiber miteinander in Wettbewerb treten können, und indem sie für die Problematik der Lärmbelastung sensibilisiert und durch die Bereitstellung vergleichbarer Daten über die Lärmexposition auf EU-Ebene dazu beiträgt, dass politische Entscheidungen in der EU auf einer besser fundierten Grundlage getroffen werden. Wegen der Verzögerungen bei der Durchführung hat sich der potenzielle Mehrwert, den die Richtlinie auf EU-Ebene entfalten könnte, aber noch nicht realisiert.

Was das Potenzial für Vereinfachungen betrifft, so hat die Evaluierung ergeben, dass die Anforderungen der Richtlinie bereits recht einfach sind und Komplikationen meist daraus entstehen, wie die Mitgliedstaaten die Richtlinie im Rahmen der Subsidiarität umgesetzt haben (z. B. Übertragung der Verantwortung für die Durchführung auf unterschiedliche Verwaltungsebenen, was zu komplexen Kompetenzregelungen innerhalb des Mitgliedstaats führt). Daher besteht das Potenzial für Vereinfachungen eher auf der Ebene der Durchführung durch die Mitgliedstaaten als auf der Ebene des Rechtstextes der Richtlinie. Die jüngsten Überarbeitungen der nationalen Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie deuten darauf hin, dass diese das Problem erkannt haben.

5. Rechtsvorschriften zur Regulierung der Lärmquellen

Seit dem ersten Durchführungsbericht von 2011[19] hat die EU vier Verordnungen erlassen: die Verordnung (EU) Nr. 540/2014 über den Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen[20], die Verordnung (EU) Nr. 168/2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von zwei- oder dreirädrigen und vierrädrigen Fahrzeugen[21], die Verordnung (EU) Nr. 1304/2014 der Kommission über die technische Spezifikation für die Interoperabilität des Teilsystems „Fahrzeuge — Lärm“[22] und die Verordnung (EU) Nr. 598/2014 über Regeln und Verfahren

[19] KOM(2011) 321 endg.
[20] ABl. L 158 vom 27.5.2014, S. 131.
[21] ABl. L 60 vom 2.3.2013, S. 52.
[22] ABl. L 356 vom 12.12.2014, S. 421.

für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes[23]. In Bezug auf den durch Bahnverkehr verursachten Lärm hat die Kommission auch eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Reduzierung von Schienengüterverkehrslärm[24] veröffentlicht, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, alle verfügbaren Instrumente und finanziellen Mittel möglichst umfassend zu nutzen. Die Kommission befasste sich auch mit einer möglichen Verschmelzung der Richtlinie 2000/14/EG über Lärm von im Freien verwendeten Maschinen und Geräten[25] mit der Richtlinie 2006/42/EG über Maschinen[26], kam aber zu dem Schluss, dass diese getrennt bleiben sollten.

6. Empfehlungen und nächste Schritte

Die Evaluierung der Richtlinie und die Überprüfung ihrer Durchführung haben mehrere Bereiche aufgezeigt, in denen gehandelt werden muss, um Lärm, der sich auf die Gesundheit der Bevölkerung in der EU auswirkt, zu verringern, die Ziele der Richtlinie besser zu verwirklichen und damit den von der WHO empfohlenen Werten besser zu entsprechen.

(1) Die Verzögerung bei der Durchführung der Richtlinie wurde im Rahmen der Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik[27] beleuchtet. Dabei wurde auch betont, dass die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich sind, die Umsetzungslücken zu schließen. Um dies zu unterstützen, wird die Kommission nicht nur durch gezielte Durchsetzungsmaßnahmen die Durchführung weiterhin verbessern, sondern auch den Mitgliedstaaten wissenschaftlich fundierte Leitlinien an die Hand geben, die insbesondere die Bewertung schädlicher Auswirkungen anhand von Dosis-Wirkungs-Beziehungen betreffen. Außerdem wird sich die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten bemühen, die Berichterstattung im Rahmen des Fitness-Checks der Überwachungs- und Berichtspflichten in der Umweltpolitik zu verbessern.

(2) Da sich die Komplikationen bei der Durchführung vor allem aus der Art und Weise ergeben, in der die Mitgliedstaaten die Richtlinie im Rahmen der Subsidiarität durchgeführt haben, fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, ihre Durchführungsregelungen, einschließlich der Ausweisung von ruhigen Gebieten, zu überdenken.

(3) EU-Rechtsvorschriften zur Verringerung von Lärmemissionen an der Quelle sind das kostenwirksamste Mittel zur Lärmbekämpfung.[28] Mit der verbesserten Durchführung der Richtlinie, die eine vollständige Datenbank über die Lärmbelastung in der Union schaffen wird, wird es möglich sein, die Politikoptionen für Lärmreduzierungsmaßnahmen im Verkehrsbereich besser zu untermauern. Die Kommission ist entschlossen, diese

[23] ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 65.
[24] SWD(2015) 300 final.
[25] ABl. L 162 vom 3.7.2000, S. 1.
[26] ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 24.
[27] COM(2017) 63 final.
[28] *Traffic Noise Reduction in Europe* (2007), abrufbar unter: http://www.cedelft.eu/publicatie/traffic_noise_reduction_in_europe/821

Möglichkeiten voll ausschöpfen, wenn sie über eine Überarbeitung der oben genannten Rechtsinstrumente entscheidet.

(4) Bei der Evaluierung wurden nur einige wenige Probleme festgestellt, die die Richtlinie selbst betreffen (Anwendung eines gemeinsamen Konzepts, um schädliche Auswirkungen von Lärm zu verhindern, ihnen vorzubeugen oder sie zu mindern, anstatt die gesundheitsschädlichen Auswirkungen von Umgebungslärm zu verringern). Außerdem sind geringfügige Präzisierungen einiger Begriffsbestimmungen vorzunehmen, und die Richtlinie muss an die jüngsten regulatorischen Entwicklungen angepasst werden, die auf EU-Ebene seit der Annahme der Richtlinie erfolgt sind (z. B. Vertrag von Lissabon). Darüber hinaus deuten neue wissenschaftliche Erkenntnisse darauf hin, dass gesundheitsschädliche Auswirkungen bereits bei niedrigeren Werten auftreten können als denjenigen, die bisher Gegenstand der Richtlinie sind. Die Kommission muss dies gemäß Artikel 11 Absatz 4 der Richtlinie prüfen. Die Kommission wird daher mit Interessenträgern beraten, wie diese Fragen am besten in Angriff genommen werden können, ohne dass die Flexibilität der Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihres eigenen Ambitionsniveaus und bei der Wahl eines Ansatzes unnötig eingeschränkt wird.

(5) Übermäßige Lärmbelastung kann, wie im 7. Umweltaktionsprogramm vorgeschlagen, auch im Rahmen der Stadtplanung angegangen werden. Während die Zuständigkeit in diesem Bereich bei den Mitgliedstaaten liegt, wird die Kommission Maßnahmen zur Minderung übermäßigen Lärms in städtischen Gebieten anregen und fördern, indem sie z. B. den Austausch bewährter Verfahren erleichtert und Forschung und Innovation in diesem Bereich unterstützt.

(6) Die Evaluierung hat ergeben, dass Maßnahmen zur direkten Lärmbekämpfung mit hohen anfänglichen Kosten verbunden sind und die Amortisierung der finanziellen Investitionen einen langen Zeitraum erfordert. Sie sind aber hocheffizient, wenn ihre Kosten mit dem Nutzen für die Gesellschaft verglichen werden. Den Mitgliedstaaten wird daher nahegelegt, im Rahmen ihrer gemäß der Richtlinie erstellten Aktionspläne Lärmminderungsmaßnahmen durchzuführen und nach Möglichkeit auch private Investitionen zu mobilisieren.

(7) In bestimmten Fällen könnten die Mitgliedstaaten auch gezielt Kofinanzierungsmittel der EU (z. B. aus dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung) zur Durchführung von Lärmminderungsmaßnahmen einsetzen, sofern diese Teil umfassender Bemühungen zur Verbesserung der städtischen Umwelt oder zur Entwicklung und Verbesserung umweltfreundlicher (einschließlich geräuscharmer) Verkehrssysteme sind. Aus der Fazilität „Connecting Europe“ stehen ebenfalls Fördermittel zur Verfügung.

(8) Die langfristigen gesundheitlichen Auswirkungen von übermäßigem Verkehrslärm sind nicht ausreichend im Bewusstsein verankert, sodass Lärmminderungsmaßnahmen keine Priorität erhalten und nicht die nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die Mitgliedstaaten sollten daher die Bevölkerung sowie die lokalen und regionalen politischen Entscheidungsträger für diese schädlichen Auswirkungen sensibilisieren.