



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 1.6.2011
KOM(2011) 321 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o provádění směrnice o hluku ve venkovním prostředí v souladu s článkem 11 směrnice
2002/49/ES**

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění směrnice o hluku ve venkovním prostředí v souladu s článkem 11 směrnice 2002/49/ES

1. ÚVOD

Dne 25. června 2002 byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí (dále jen „směrnice o hluku ve venkovním prostředí“). Tato směrnice byla krokem vpřed při vývoji politiky EU týkající se ochrany proti hluku.

Účelem směrnice je „na základě stanovených priorit definovat společný přístup k vyvarování se, prevenci nebo omezení škodlivých či obtěžujících účinků hluku ve venkovním prostředí“.

Aby směrnice tohoto cíle dosáhla, vyžaduje od členských států, aby provedly řadu opatření, zejména:

- (1) určily míru expozice hluku ve venkovním prostředí prostřednictvím hlukového mapování,
- (2) na základě výsledků hlukového mapování přijaly akční plány a
- (3) zajistily zpřístupnění informací o hluku ve venkovním prostředí veřejnosti.

Směrnice rovněž stanoví základ pro přípravu dalších opatření EU ke snížení hluku vyzařovaného různými zdroji. Tato zpráva o provádění je připravena v souladu s článkem 11 směrnice o hluku ve venkovním prostředí, který od Komise vyžaduje, aby posoudila zejména¹:

- potřebu dalších opatření EU ohledně hluku ve venkovním prostředí (čl. 11 odst. 2) a
- přezkoumání akustických kvalit životního prostředí v EU na základě údajů oznámených členskými státy (čl. 11 odst. 3).

Při přípravě této zprávy Komise obdržela vstup od Evropské agentury pro životní prostředí² a provedla řadu podpurných studií³, v nichž lze nalézt dodatečné informace.

2. HLUK VE VENKOVNÍM PROSTŘEDÍ A JEHO DOPADY

Hluk ve venkovním prostředí představuje závažný problém životního prostředí v celé EU. O dopadech hluku na zdraví je k dispozici stále více informací. Např. z nejnovější publikace⁴

¹ Zpráva se z několika důvodů zpozdila, zejména kvůli prodlení při provádění, nedostatku dostatečných údajů a složitosti hodnocení.

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

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

Světové zdravotnické organizace (WHO) a Společného výzkumného střediska Komise je patrné, že v důsledku hluku způsobeného dopravou je každoročně v členských státech EU a dalších zemích západní Evropy ztraceno více než 1 milion let zdravě prožitého života.

Kromě toho Pokyny Světové zdravotnické organizace týkající se hluku v EU⁵ uznaly účinky hluku ve venkovním prostředí včetně obtěžování hlukem jako závažný problém pro zdraví. Pokyny WHO pro Evropu ohledně nočního hluku⁶ navrhují nízkou směrnou hodnotu pro noční hladiny, a to až na úrovni 40 decibelů (dB, L_{night}). Kromě toho EU v letech 2009 až 2011 financovala rozsáhlou koordinační akci, do níž se zapojilo 33 ústavů z Evropy⁷. Z nejnovějších studií⁸ je zřejmé, že hluk ve venkovním prostředí je důležitým environmentálním rizikem, které ohrožuje veřejné zdraví, a že expozice hluku v Evropě má ve srovnání s ostatními zátěžovými faktory sílící tendenci. Urbanizace, rostoucí poptávka po motorové dopravě a neúčinné územní plánování jsou hlavními příčinami expozice hluku ve venkovním prostředí. Kromě toho k hlukovému znečištění často dochází v městských oblastech, v nichž může být problémem i kvalita ovzduší.

Hlukové znečištění může obtěžovat, narušovat spánek, ovlivnit poznávací funkci školáků, vyvolat reakce v důsledku fyziologického stresu a může být příčinou kardiovaskulárních problémů u lidí, kteří jsou chronicky vystaveni hluku⁹. Stres může podnítit tvorbu určitých hormonů, které mohou mít širokou škálu bezprostředních účinků včetně zvýšeného krevního tlaku. V případě delšího období expozice mohou tyto účinky zvýšit riziko kardiovaskulárních onemocnění a psychiatrických patologií. Světová zdravotnická organizace navrhla několik prahových úrovní^{5, 6} v rozmezí od 32 (L_{Amax} ¹⁰, uvnitř) do 42 (L_{night} , venku) dB, aby tyto nepříznivé účinky na zdraví odstranila.

Ekonomické náklady spojené s hlukovým znečištěním zahrnují devaluaci cen domů, ztráty produktivity způsobené dopady na zdraví a distribučními dopady. Sociální náklady jsou spjaty s předčasným úmrtím či nemocností (špatná soustředěnost, únava, potíže se sluchem). Sociální náklady spojené s hlukem způsobeným železniční a silniční dopravou v EU byly nedávno odhadnuty na 40 miliard EUR ročně, z čehož 90 % souvisí s osobními a nákladními vozidly. Tyto náklady představovaly přibližně 0,4 % celkového HDP EU¹¹ včetně nákladů na zdravotní péči. Podle bílé knihy Komise o dopravě z roku 2011 vzrostou externí náklady na dopravu, které jsou spojeny s hlukem, do roku 2050 přibližně na 20 miliard EUR, pokud nebudou přijata žádná další opatření.

⁴ Světová zdravotnická organizace – Společné výzkumné středisko, 2011; zpráva „Zátěž onemocnění způsobených hlukem ve venkovním prostředí“ („Burden of disease from environmental noise“), <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environmental-health/noise>.

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

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

⁷ ENNAH, www.ennah.eu.

⁸ Projekt zabývající se zátěží onemocnění způsobených venkovním prostředím v Evropě označil hluk za druhý environmentální zátěžový faktor. Zavedl obecné zaměřování metodiky pro účely používání počtu roků života ztracených předčasnou úmrtností a zvýšenou nemocností jakožto nejběžněji používaného měřítka; <http://en.opasnet.org/w/Ebode>.

⁹ Babisch 2006, 2008; Miedema & Vos 2007; WHO Europe 2009, 2010.

¹⁰ L_{Amax} – maximální hladina akustického tlaku.

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

3. PROVÁDĚNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ DO VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA

Směrnice o hluku ve venkovním prostředí měla být provedena do vnitrostátního práva do 18. července 2004. Od 14 členských států EU¹² Komise neobdržela žádné sdělení. Všechny ostatní členské státy provedly směrnici o hluku ve venkovním prostředí do svých vnitrostátních právních předpisů ve stanovené lhůtě. Do října 2007 byly uzavřeny všechny případy, kdy nebylo předloženo žádné sdělení.

Celkově byla kvalita provádění právních předpisů do vnitrostátního práva uspokojivá. Komise zjistila, že se dosud vyskytly nedostatky v souvislosti s prováděním článků 4, 5, 6, 7 a 8 u dvou členských států¹³. Je však ještě třeba potvrdit posouzení nesouladu. Pokud budou tato původní zjištění potvrzena, Komise provede odpovídající navazující opatření.

4. PROVÁDĚNÍ SMĚRNICE

Členské státy mají podle směrnice o hluku ve venkovním prostředí řadu závazků a musí rovněž oznamovat určité informace Evropské komisi. Lhůty pro jednotlivé požadavky vyhovují ambicióznímu opakujícímu se cyklu provádění a podávání zpráv (viz tabulka 1 níže).

Lhůta provedení pro	Věc	Odkaz	Aktualizace
30. června 2005	Informace o hlavních silnicích, hlavních železničních tratích, hlavních letištích a aglomeracích podle horních prahových hodnot určených členským státem a dotčených prvním kolem mapování	čl. 7 odst. 1	povinně každých 5 let
18. července 2005	Zřízení příslušných subjektů pro strategické hlukové mapy, akční plány a shromažďování údajů	čl. 4 odst. 2	možná kdykoli
18. července 2005	Platné či plánované mezní hodnoty hluku a související informace	čl. 5 odst. 4	možná kdykoli
30. června 2007	Strategické hlukové mapy pro hlavní silnice, železniční tratě, letiště a aglomerace podle výše uvedených prahových hodnot	čl. 7 odst. 1	
18. července 2008	Akční plány pro hlavní silnice, železniční tratě, letiště a aglomerace	čl. 8 odst. 1	povinně každých 5 let
31. prosince 2008	Informace o důležitých silnicích, důležitých železničních tratích, důležitých letištích a aglomeracích podle níže uvedených prahových hodnot určených členským státem a dotčených druhým kolem mapování	čl. 7 odst. 2	možná kdykoli
30. června 2012	Strategické hlukové mapy pro hlavní silnice,	čl. 7 odst. 2	povinně každých 5

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

¹³ LV, PL.

	železniční tratě, letiště a aglomerace podle spodních prahových hodnot		let
--	--	--	-----

4.1. Určení správních orgánů

Většina členských států podala Komisi zprávu včas a všechny členské státy přidělily pravomoci k provádění směrnice o hluku ve venkovním prostředí příslušným správním orgánům. Vzhledem k průřezové oblasti působnosti směrnice o hluku ve venkovním prostředí se provádění v některých členských státech účastnila řada různých vládních agentur a soukromých subjektů pro řízení infrastruktury. Několik členských států oznámilo problémy při koordinaci zúčastněných subjektů jak v raných fázích shromažďování údajů, tak v pozdějších fázích akčního plánování a provádění.

4.2. Hlukové indikátory a mezní hodnoty

Článek 5 směrnice o hluku ve venkovním prostředí zavedl hlukové indikátory pro účely podávání zpráv, nestanoví však žádné právně závazné mezní či cílové hodnoty hluku pro celou EU. Od členských států se vyžadovalo, aby oznámily své platné či připravované vnitrostátní mezní hodnoty.

Členské státy zaujaly různé přístupy. Většina¹⁴ z nich stanovila právně závazné mezní hodnoty hluku nebo je v současnosti podrobuje revizi¹⁵. Jiné státy¹⁶ zavedly směrné hodnoty.

Hlukové mapy odhalily, že mezní hodnoty hluku byly často překračovány, aniž byla provedena dostatečná opatření. K dispozici byly určité důkazy, že v některých zemích provádění opatření ke kontrole hluku či k ochraně vystavené populace proti hluku nijak nesouviselo s tím, zda je hodnota závazná, či nikoli.

Další otázkou byla široká škála mezních, přípustných a směrných hodnot. Pouze omezený počet členských států¹⁷ konkrétně uvedl, že při stanovení mezních hodnot hluku použil hodnocení založená na zdravotním stavu nebo vycházel z hodnocení Světové zdravotnické organizace založených na zdravotním stavu. Kvůli často odlišným základům, koncepcím a úrovním rozlišení bylo obtížné shrnout a porovnat různé úrovně v členských státech¹⁸.

4.3. Hodnocení hluku

Obecně lze konstatovat, že snahy členských států při podávání zpráv umožnily Komisi a Evropské agentuře pro životní prostředí vytvořit informační základnu, jaká dříve na úrovni EU neexistovala. Kvalita zpráv a načasování jejich předložení se značně lišily, což komplikovalo proces posouzení souladu.

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.

¹⁷ EE, LU, PT, SL a bruselská správa Belgie.

¹⁸ Více podrobností naleznete v technické zprávě Evropské agentury pro životní prostředí (EEA) č. 11/2010 a zprávě o studii (srov. pozn. pod čarou 2).

Směrnice o hluku ve venkovním prostředí nestanovila podrobnosti ohledně podávání zpráv o různých tocích údajů. Byly definovány jen minimální technické požadavky (srov. příloha VI směrnice o hluku ve venkovním prostředí).

V důsledku toho Komise a Evropská agentura pro životní prostředí vyvinuly mechanismus podávání zpráv týkajících se směrnice o hluku ve venkovním prostředí (END Reporting Mechanism, ENDRM)¹⁹, který usnadnil a zefektivnil shromažďování údajů, kontrolu kvality a posuzování souladu. V roce 2007 souhlasil výbor pro hluk s tím, že bude mechanismus ENDRM dobrovolně používat. Účinnost mechanismu ENDRM dále zvýšila dodatečná vazba na platformu Evropské agentury pro životní prostředí „Reportnet“²⁰.

4.3.1. Hlavní aglomerace, silnice, železniční tratě a letiště

Od členských států se vyžadovalo, aby do roku 2005 informovaly Komisi o hlavních silnicích, hlavních železničních tratích, hlavních letištích a aglomeracích na svých územích, a to podle horních prahových hodnot²¹. První aktualizace měla být provedena do 30. června 2008 a týkala se spodních prahových hodnot²². Od roku 2010 se od členských států požaduje, aby každých pět let aktualizovaly seznam pro obě prahové hodnoty.

Zkušenosti získané při podávání zpráv postupně vedly k tomu, že zprávy jsou častěji podávány včas, jsou srovnatelnější a lze s nimi lépe nakládat. Zatímco poslední zpráva členského státu za rok 2005 byla zpožděna téměř od dva roky, v roce 2010 se zpoždění zkrátilo na pět měsíců. V roce 2010 podalo 18 členských států zprávu včas, osm se zpožděním. Pouze Itálie zprávu dosud nepodala vůbec.

4.3.2. Strategické hlukové mapy

Od členských států se vyžadovalo, aby nejpozději do 30. června 2007 připravily strategické hlukové mapy (čl. 7 odst. 1). Tyto požadavky platí znovu dne 30. června 2012 a poté pro každé následující pětileté období. Tyto hlukové mapy by měly být vypracovány pro všechny hlavní silnice, železniční tratě, letiště a aglomerace podle čl. 7 odst. 1, které byly určeny v předchozím kalendářním roce (srov. 4.3.1)²³.

Strategické hlukové mapy mají být příslušnými orgány používány k určování priorit při akčním plánování a Komisi k posouzení počtu osob vystavených hluku.

Dvanáct členských států²⁴ poskytlo všechny povinné údaje o všech zdrojích, jedenáct²⁵ z nich poskytlo údaje o všech zdrojích, avšak s určitými nedostatky, a tři státy²⁶ poskytly údaje jen

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

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

²¹ Horní prahové hodnoty: hlavní silnice > 6 milionů vozidel/rok; hlavní železniční tratě > 60 000 vlaků/rok; hlavní letiště > 50 000 pohybů/rok; hlavní aglomerace > 250 000 obyvatel.

²² Spodní prahové hodnoty: hlavní silnice > 3 miliony vozidel/rok; hlavní železniční tratě > 30 000 vlaků/rok a hlavní aglomerace > 100 000 obyvatel.

²³ Je třeba mít na paměti, že článek 7 stanoví, že při přípravě prvních strategických hlukových map je třeba přezkoumat seznam hlavních aglomerací, silnic, železničních tratí a letišť oznámených v roce 2005, tzn. že je třeba zohlednit nejnovější situaci v roce 2006. Obdobně je třeba, aby byly v následných fázích hlukového mapování aktualizovány seznamy, které již byly Komisi oznámeny, aby se zabránilo tomu, že budou opominuta problematická místa, v nichž byla již mezitím překročena prahová hodnota.

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.

o některých zdrojích. Pouze Malta Komisi (dosud) žádnou zprávu nezaslala a Komise v tomto případě zahájila řízení o nesplnění povinnosti.

Hodnocení týkající se prvního kola hlukového mapování naznačuje, že přibližně 40 milionů lidí v aglomeracích v celé EU je v noci vystaveno hluku ze silnic, který přesahuje hladinu 50 dB (viz tabulka 2). Více než 25 milionů lidí je na stejné úrovni vystaveno hluku z hlavních silnic mimo aglomerace. Očekává se, že tyto údaje se po revizi ještě zvýší, až bude obdrženo a/nebo posouzeno více hlukových map.

Tabulka 2: Shrnutí celkového počtu osob vystavených hluku ve venkovním prostředí na základě údajů, které členské státy předložily o prvním kole hlukového mapování

Oblast působnosti	Počet osob vystavených hluku nad $L_{den}^{27} > 55$ dB [v milionech]	Počet osob vystavených hluku nad $L_{night} > 50$ dB [v milionech]
V aglomeracích (163 aglomerací v EU > 250 000 obyvatel)		
Všechny silnice	55,8	40,1
Všechny železniční tratě	6,3	4,5
Všechna letiště	3,3	1,8
Průmyslové areály	0,8	0,5
Hlavní infrastruktury, mimo aglomerace		
Hlavní silnice	34	25,4
Hlavní železniční tratě	5,4	4,5
Hlavní letiště	1	0,3

Komise rovněž zkoumala administrativní zátěž a náklady spojené s vypracováním hlukových map. Nejnáročnějšími úkoly bylo získání údajů o zdrojích hluku, topografii, okolních budovách a obyvatelstvu. Náklady na hlukové mapování se pohybují v rozmezí 0,33–1,16 EUR/obyvatele, v průměru tedy 0,84 EUR/obyvatele²⁸.

²⁶ FR, EL, IT.

²⁷ L_{den} – hlukový indikátor pro den-večer-noc.

²⁸ Evropská komise – Studie nákladů na hlukové mapování a akční plánování; P-44581-W, 2000.

4.3.3. Harmonizované metody hodnocení pro účely mapování

Podle článku 6 směrnice o hluku ve venkovním prostředí byla Komise zmocněna k tomu, aby stanovila společné metody hodnocení hluku pro účely určení hlukových indikátorů. Směrnice však nestanovila žádnou lhůtu ani časový harmonogram. Do doby, než budou k dispozici harmonizované metody, stanovila směrnice prozatímní metody, členské státy však rovněž mohly použít své vlastní metody.

Komise posoudila stupeň srovnatelnosti výsledků různých metod. Při posouzení dospěla k závěru, že vnitrostátní metody hodnocení se ve 13 členských státech liší od prozatímních metod. Komise proto v roce 2008 zahájila vývoj harmonizovaných metod hodnocení (CNOSSOS-EU) (srov. 0).

4.3.4. Akční plány

Podle článku 8 členské státy zajistí, aby příslušné orgány vypracovaly akční plány určené pro řešení hlukového znečištění a jeho účinků, případně včetně nezbytného snižování hluku. Opatření v rámci plánů jsou na volném uvážení příslušných orgánů, pokud splňují minimální požadavky přílohy V.

Shrnutí akčních plánů dosud předložilo 20 členských států. Pět členských států²⁹ poskytlo údaje požadované směrnicí o hluku ve venkovním prostředí včas³⁰. Osm členských států³¹ je předložilo s šestiměsíčním zpožděním a sedm³² je zaslalo více než rok po uplynutí lhůty. Následujících sedm členských států dosud žádné akční plány neposkytlo: DK, FR, EL, HU, IT, MT a SI.

Informace poskytnuté členskými státy se značně různily a údaje byly nesouvislé. Z toho důvodu je ucelená analýza akčních plánů obtížná a dosud nebyla dokončena.

4.3.5. Tiché oblasti

Tiché oblasti jsou prospěšné pro veřejné zdraví, zejména pro zdraví lidí, kteří žijí v hlučných městských oblastech. Od členských států se vyžadovalo, aby v rámci akčních plánů zavedly konkrétní opatření a vypracovaly akční plány na ochranu tichých oblastí v aglomeracích proti zvyšování hluku. Směrnice o hluku ve venkovním prostředí však vymezení těchto oblastí ponechala do značné míry na volném uvážení členských států.

Volné uvážení bylo příčinou toho, že jednotlivé země v EU zaujaly značně odlišné přístupy. Třebaže většina členských států určila tiché oblasti v aglomeracích, mnoho z nich neurčilo tiché oblasti ve volné krajině.

4.4. Informování veřejnosti, konzultace a správa údajů

Podle článků 8 a 9 členské státy zajistí, aby se akční plány konzultovaly s veřejností a aby byly plány zpřístupněny a distribuovány veřejnosti v souladu se směrnicí o přístupu veřejnosti

²⁹ DE, IE, LT, SE, UK.

³⁰ 18. 1. 2009.

³¹ CY, CZ, EE, ES, FI, LU, PL, SL.

³² AT, BE, BG, LV, NL, PT, RO.

k informacím o životním prostředí³³. Podle čl. 10 odst. 3 směrnice Komise vytvoří databázi informací o strategických hlukových mapách, aby usnadnila vypracování zprávy podle článku 11 a uskutečnění dalších technických prací.

Za tímto účelem Komise zpřístupnila veřejnosti všechny zprávy, které členské státy předložily do prosince 2010³⁴. Správu informací rovněž usnadnilo použití platformy „Reportnet“ Evropské agentury pro životní prostředí, čímž se také zkrátila doba nutná k posouzení zpráv. Třebaže je to v současnosti dobrovolné, na platformu „Reportnet“ bylo umístěno přibližně 80 % zpráv členských států. Kromě toho zahájila Evropská agentura pro životní prostředí v říjnu 2009 evropskou pozorovací a informační službu pro otázky hluku (N.O.I.S.E)³⁵, aby veřejnost informovala o hlukovém znečištění v Evropě.

5. MOŽNÁ AKCE V KRÁTKODOBÉM A STŘEDNĚDOBÉM VÝHLEDU

Díky směrnici o hluku ve venkovním prostředí bylo možné pokročit při řešení hlukového znečištění na úrovni EU. Tato zpráva poukazuje na řadu úspěchů a zbývající úkoly při provádění směrnice.

Úspěchy však neuznává pouze analýza Komise. Síť Eurocities³⁶ dospěla v hodnocení k závěru, že směrnice „je opravdu přínosná“.

Nejprve je třeba poznamenat, že směrnice zavedla systém řízení hluku ve venkovním prostředí ve všech členských státech. Některé členské státy již takovéto systémy vyvinuly a získaly s nimi zkušenosti, jiné se těmito otázkami systematicky zabývaly poprvé. Ačkoli pravomoci v oblasti regulace hluku v členských státech tradičně náležely několika různým orgánům a úrovním správy, některé členské státy použily k tomu, aby zavedly odpovídající struktury pro spolupráci a koordinaci, provádění směrnice o hluku ve venkovním prostředí.

Mezi další úspěchy patří zejména:

- pokrok při mapování a hodnocení hlukového znečištění v EU, díky čemuž poprvé vznikl přehled o rozsahu problémů spojených s hlukovým znečištěním;
- kroky k dalšímu zlepšení srovnatelnosti strategického hlukového mapování včetně společných indikátorů a vytvoření uceleného souboru údajů o hluku na úrovni EU, který dříve neexistoval;
- příprava akčních plánů pro regulaci hluku v celé EU, které se zabývají „problematickými místy“ identifikovanými členskými státy;
- identifikace mezer v právních předpisech EU o zdrojích hluku (např. pokud jde o vozidla, železnice, letadla) (srov. 5.2).

Zároveň bylo během posledních let odhaleno několik problémů při provádění a další nedostatky, jimiž je třeba se v budoucnu zabývat. Tyto úkoly byly seskupeny do dvou

³³ 2003/4/ES (Úř. věst. L 41, 14.2.2003, s. 26–32).

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

³⁵ <http://noise.eionet.europa.eu>.

³⁶ Eurocities WG Noise (2009): <http://workinggroupnoise.web-log.nl>.

hlavních oblastí možných navazujících opatření, jmenovitě jde o zdokonalení provádění a další vývoj právních předpisů, které regulují zdroje hluku.

5.1. Zdokonalení provádění

Analýza první fáze provádění směrnice o hluku ve venkovním prostředí odhalila možné oblasti, v nichž by Komise a členské státy mohly přímo a bezprostředně provést určitá zdokonalení. Za tímto účelem Komise hodlá předložit výboru pro hluk uvedenému v článku 13 směrnice pracovní program, který obsahuje některé z níže uvedených prvků. Bude-li to nutné, Komise rovněž zváží, zda dá podnět k soudnímu řízení, aby doplnila aktivní provádění níže popsaných činností.

5.1.1. Dokončení harmonizovaného rámce pro metody mapování

Navzdory zlepšení srovnatelnosti strategického hlukového mapování není situace zdaleka ideální. Z probíhajících hodnocení je patrné, že je stále obtížné předložit srovnatelné údaje o počtu osob, které jsou vystaveny nadměrným úrovním hluku. Obtíže souvisejí mimo jiné s odlišnými způsoby shromažďování údajů, kvalitou a dostupností údajů a použitými metodami hodnocení. To je příčinou různých výsledků v členských státech EU. K požadované úrovni srovnatelnosti nakonec povede rámec pro harmonizaci metod(y), který bude dostatečně odrážet odvětvová specifika.

V roce 2008 Komise začala pracovat na vývoji harmonizovaných metod hodnocení expozice hluku (podle čl. 6 odst. 2). Projekt s názvem „CNOSSOS-EU“ (Společné metody hodnocení hluku v Evropě), který vede Společné výzkumné středisko, zajistí technický základ pro přípravu prováděcího rozhodnutí Komise. Za předpokladu, že bude možné dokončit technické práce v roce 2011, Komise zvažuje možnou revizi přílohy II směrnice o hluku ve venkovním prostředí na počátku roku 2012 (poté co výbor v roce 2011 vydá stanovisko). Harmonizovaný metodický rámec by se mohl soustředit na strategické mapování a musel by pečlivě vyvážit potřeby v oblasti harmonizace přiměřeností a odvětvovými specifikami, např. pokud jde o požadavky na údaje. V rámci tohoto rozhodnutí Komise hodlá navrhnout společný pracovní program Komise/Evropské agentury pro životní prostředí/členských států zaměřený na provádění projektu CNOSSOS-EU v období let 2012–2015, aby byl tento projekt funkční pro třetí cyklus podávání zpráv v roce 2017.

5.1.2. Vývoj prováděcích pokynů EU

Řada aspektů směrnice nebyla podrobně stanovena nebo ponechává prostor pro odlišný výklad a provádění. Mnoho členských států navrhlo, aby tyto otázky byly řešeny prostřednictvím zvláštní akce, která pomůže při provádění a dodržování souladu na úrovni EU, např. vývojem dokumentů s pokyny, výměnou informací o osvědčených postupech nebo pořádáním zvláštních workshopů a kurzů odborné přípravy. Taková akce by se mohla zaměřit na tyto otázky: metody mapování a osvědčené postupy mapování, předpovědní hodnoty pro hlukové mapy, vztahy mezi dávkou a reakcí, výpočet opakované expozice, tvorba akčních plánů a přípustných nebo cílových hodnot.

Pokud jde o akční plány, mnoho členských států se domnívalo, že minimální požadavky stanovené v příloze V nestačí k tomu, aby při přípravě těchto plánů pomohly. Jedná se zejména o aspekt určování tichých oblastí (srov. 4.3.5).

Prováděcí činnosti, které mají podle plánu tvořit část pracovního programu, by rovněž měly pomoci zlepšit mechanismy spolupráce a koordinace v členských státech.

5.1.3. Zlepšení součinnosti mezi řízením kvality ovzduší a řízením hluku

Často bylo poukazováno na možnosti těsnější koordinace a integrace řízení kvality ovzduší a řízení hluku. Provádění směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší (2008/50/ES) a směrnic, které jí předcházely, vyžaduje obdobné prvky, tj. shromažďování údajů v aglomeracích, zdokonalení metod hodnocení, přípravu akčních plánů, informování veřejnosti a podávání zpráv Komisi. Některé členské státy oznámily, že mají kladné zkušenosti s integrací provádění v oblasti kvality ovzduší a hluku, např. prostřednictvím integrovaného akčního plánování zejména pro problematická místa na silnicích, v nichž dochází k problémům způsobeným hlukovým znečištěním a znečištěním ovzduší. Tyto aspekty by mohly být důkladněji prozkoumány, aby se podpořila součinnost a získaly zkušenosti.

5.1.4. Zjednodušení podávání zpráv

Směrnice obsahuje několik povinností týkajících se cyklického podávání zpráv, které jsou v některých případech zdrojem další administrativní zátěže, aniž by akci na úrovni EU dodávaly nezbytnou přidanou hodnotu. Mohlo by být ještě více optimalizováno zefektivnění postupů podávání zpráv a elektronických postupů podávání zpráv a tyto postupy by mohly být používány povinně. Další nedostatky, na něž některé členské státy poukázaly, se týkaly zejména požadavků na vstupní údaje včetně koordinace, shromažďování a dostupnosti údajů, nedostatku údajů a pokynů týkajících se požadavků na kvalitu a problémů s výškami, v nichž se provádí hodnocení. Prováděcí činnosti podle směrnice INSPIRE³⁷ (týkající se např. společné infrastruktury pro údaje o hluku) mohou být podnětem ke zvážení dalších sblížení obou oblastí.

5.2. Právní předpisy regulující zdroje hluku

Hlukem ve venkovním prostředí se na úrovni EU zabývá celá řada nástrojů včetně ustanovení o požadavcích na přístup na trh v případě určitých vozidel a vybavení, specifikací pro interoperabilitu železnic³⁸ a pravidel pro provozní omezení na letištích. Kromě různých akcí a zdokonalení právních předpisů EU v této oblasti za posledních deset let³⁹ Komise zvažuje, že tato opatření dále rozvine, aby snížila expozici hluku a hlukové znečištění v EU. Do pracovního programu Komise pro rok 2011 byla zahrnuta řada důležitých iniciativ týkajících se hluku, zejména:

- **bílá kniha o dopravě⁴⁰**, která stanoví plán do roku 2050, jak kromě dosažení jiných cílů přispět ke snížení hlukového znečištění z dopravy (např. opatření k vývoji „norem pro hladiny emisí hluku z vozidel“);

³⁷ Úř. věst. L 108, 25.4.2007, s. 1–14.

³⁸ Rozhodnutí Komise 2006/66/ES o technické specifikaci pro interoperabilitu subsystému „hluk“ konvenčních kolejových vozidel.

³⁹ Zejména revize politiky EU týkající se snižování hluku ze železniční dopravy, která vychází ze „sdělení o opatřeních na snížení hluku ze železniční dopravy zaměřených na stávající vozový park“ z roku 2008 a následných návrhů Komise, např. ze směrnice 2001/43/ES o hluku pneumatik a návrhů týkajících se hluku vozidel kategorie L, které jsou upraveny směrnicí 97/24/ES.

⁴⁰ KOM(2011) 144 v konečném znění.

- revize směrnice 2002/30/ES o **hluku na letištích**, která jakožto součást balíčku právních předpisů o letištích zlepší hlukové mapování na základě mezinárodně uznávaných metod a údajů a povede k přijetí hospodárného opatření ke zmírnění hluku s ohledem na mezinárodně dohodnuté normy s cílem zefektivnit vztah mezi směrnicí o hluku na letištích a směrnicí o hluku ve venkovním prostředí. Směrnice rovněž zaktualizuje definici hlučného letadla („letadla téměř vyhovujícího předpisům“) v souladu se současným složením letadlového parku;
- další revize **hluku z motorových vozidlech**, která mají alespoň čtyři kola, posoudí na základě zdokonaleného zkušebního postupu možnosti zavedení přísnějších stropů, které zaručí, že budou na trh skutečně uváděna tišší vozidla. To může zahrnovat návrh nařízení o přípustné hladině akustického tlaku a výfukovém systému motorových vozidel. Hlavním cílem této iniciativy je snížit nepříznivý dopad expozice evropských občanů hluku způsobovanému provozem motorových vozidel;
- revize směrnice o **hluku ve venkovním prostoru**⁴¹ vyhodnotí, v jakém rozsahu se směrnice vztahuje na různá zařízení, a zreviduje požadavky týkající se hluku tak, aby odrážely aktuální stav moderní technologie. Zároveň budou zjednodušeny související administrativní požadavky.

Kromě toho hodlá Komise nadále analyzovat další možná opatření ke snížení hlukového znečištění na úrovni EU, např. nízkohlučné povrchy vozovky, a podle potřeby bude předkládat různé návrhy.

5.3. Otázky k dalšímu zvážení

V rámci přezkumu se přípravné práce soustředily také na prvky, jimiž možná bude nutné se zabývat, mají-li být v celé EU vytvořeny účinné a účelné právní předpisy týkající se hluku ve venkovním prostředí. Zejména se jednalo o tyto prvky:

- **Přípustné nebo cílové hodnoty:** Členské státy zavedly širokou škálu přístupů a mají různé ambice, což brání dalšímu sblížení podmínek na vnitřním trhu a vede k zavedení výrazně odlišných úrovní ochrany občanů v EU (srov. 4.2). S ohledem na tuto skutečnost by se zavedení povinných mezních/cílových hladin hluku na úrovni EU dotklo otázek subsidiarity, neboť by tím byla omezena pružnost vnitrostátních a místních orgánů při přizpůsobování úrovně ochrany a akčních plánů/opatření konkrétním situacím v jejich zemích. Dalšími možnostmi by bylo zavést přípustné hodnoty hluku v EU, minimální požadavky nebo doporučení EU. Tyto přístupy by mohly sloužit jako minimální prahové hodnoty, jejichž překročení by bylo podnětem k akci na snížení hluku, nebránily by však členským státům, aby v nezbytných případech stanovily přísnější požadavky.
- **Hlukové indikátory:** Současná směrnice od členských států vyžaduje, aby používaly stanovené hlukové indikátory L_{den} a L_{night} a podávaly zprávy o expozici obyvatelstva hluku o síle 55 dB a 50 dB nebo více, a to v tomto pořadí (srov. 4.2). Stávající podávání zpráv nicméně opomíjí skutečnost, že značný podíl

⁴¹ Směrnice 2000/14/ES o hluku zařízení, která jsou určena k použití ve venkovním prostoru.

obyvatelstva v EU je vystaven hlukovému znečištění na nižších úrovních, u nichž je stále pravděpodobné, že budou mít škodlivé účinky na zdraví (srov. 2). Podle nejnovějších doporučení Světové zdravotnické organizace by oznamované rozsahy hodnot indikátoru L_{night} měly být sníženy na 40 dB, aby bylo dosaženo hodnocení dopadů hlukového znečištění v celé EU, které by mnohem více odpovídalo skutečnosti.

- **Prosazování:** Směrnice neobsahuje jasný režim prosazování, v němž jsou akční plány přímo spojeny s překročením hladin hluku a s možnými sankcemi, a to dokonce i v případech, kdy členské státy mají na vnitrostátní úrovni zavedeny právně závazné mezní hodnoty. Z hodnocení, které vyplývá z hlukových map, je patrné, že mezní hodnoty hluku jsou podle všeho často překračovány bez jakýchkoli důsledků. Mohlo by být zváženo objasnění cílů, obsahu a prosazování akčních plánů s ohledem na dodržení zásady subsidiarity a proporcionality.
- **Technické definice, požadavky a koncepce:** Byla vymezena řada možných technických zlepšení včetně objasnění definic a povinností týkajících se aglomerací, tichých oblastí, hlavních silnic, hluku z průmyslové činnosti a akčních plánů. Kromě toho nebyla stále vyřešena otázka bodů měření včetně pružnosti ohledně výšky měření, která byla v některých členských státech příčinou znepokojení kvůli specifickým stavebním konstrukcím v těchto státech. Na závěr třeba zmínit, že by bylo užitečné objasnit a harmonizovat prezentaci hodnot a výsledků hodnocení.
- **Administrativní zátěž a sladění právních aspektů:** Existuje určitý prostor pro zefektivnění a zjednodušení časového harmonogramu podávání zpráv. Některé prvky⁴² byly oznámeny několikrát. Směrnice o hluku ve venkovním prostředí rovněž dostatečně jasně nestanovila, zda ze sebe různé fáze v rámci hodnocení (hlukové mapování a akční plánování) navzájem vycházejí. Kromě toho byla krátká doba mezi strategickým hlukovým mapováním a dokončením akčních plánů podle všeho jednou z hlavních překážek bránících tomu, aby byla veřejnost odpovídajícím způsobem konzultována. Ve vhodných případech je třeba sladit příslušná ustanovení směrnice o hluku ve venkovním prostředí s novým systémem přenesených pravomocí a prováděcích opatření (články 290 a 291 Smlouvy o fungování Evropské unie).

6. ZÁVĚRY

Hluk ve venkovním prostředí představuje pro celou EU i nadále závažný problém a má značné dopady na zdraví. Na základě informací o dopadech hluku na zdraví, které jsou k dispozici, se zdá, že by měla být zvážena další opatření, aby se snížil počet osob vystavených škodlivým hladinám hluku.

Pokud jde o hlukové mapování a akční plánování, provádění směrnice o hluku ve venkovním prostředí teprve nedávno vstoupilo do aktivní fáze. Tato první zpráva o provádění popisuje značné úspěchy, ale také řadu obtíží a oblastí, v nichž je třeba usilovat o zlepšení. Potenciál

⁴² Např. aglomerace, hlavní silnice, hlavní železniční tratě a letiště.

směrnice o hluku ve venkovním prostředí však dosud nebyl zcela využit. Akční plány se teprve začínají provádět a často (ještě) nemají očekávané účinky.

Komise zváží další opatření popsaná v této zprávě, pokud jde o zlepšení při provádění a možná opatření k omezení zdrojů hluku. Kromě toho se připravuje harmonizace metodického rámce pro hodnocení. V rámci přezkumu se přípravné práce (srov. 5.3) soustředily také na prvky jako indikátory a posílené mechanismy prosazování, jimiž možná bude nutné se v budoucnu zabývat, mají-li být vytvořeny účinné a účelné právní předpisy týkající se hluku ve venkovním prostředí.

Tato zpráva bude základem pro další diskuse s členskými státy a dalšími zúčastněnými stranami, při nichž budou prozkoumány možnosti zvýšení účinnosti právních předpisů týkajících se hluku.

Nezávisle na těchto konzultacích je třeba mít na paměti, že ucelenější a realističtější posouzení účinnosti směrnice o hluku ve venkovním prostředí lze provést teprve po druhém kole hlukového mapování, až se ještě více prohloubí poznatky o hlukovém znečištění.