



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.6.2011
KOM(2011) 321 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om gennemførelse af direktivet om ekstern støj i overensstemmelse med artikel 11 i
direktiv 2002/49/EF**

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelse af direktivet om ekstern støj i overensstemmelse med artikel 11 i direktiv 2002/49/EF

1. INDLEDNING

Den 25. juni 2002 blev Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/49/EF om vurdering og styring af ekstern støj (i det følgende benævnt direktivet) vedtaget. Det var et skridt i den rigtige retning mod en EU-politik om ekstern støj.

Målet med direktivet er at *"definere en fælles fremgangsmåde med henblik på, på et prioriteret grundlag, at undgå, forebygge eller begrænse de skadelige virkninger, herunder gener, der skyldes eksponering for ekstern støj"*.

For at nå målet skal medlemsstaterne gennemføre en række foranstaltninger, bl.a.:

- 1) fastslå eksponeringen for ekstern støj på grundlag af støjkortlægning
- 2) vedtage handlingsplaner baseret på resultaterne af støjkortlægningen og
- 3) sørge for, at offentligheden har adgang til oplysninger om ekstern støj.

Direktivet danner desuden grundlag for at udarbejde yderligere EU-foranstaltninger til at reducere støj fra forskellige kilder. Gennemførelsesrapporten er udarbejdet i overensstemmelse med artikel 11 i direktivet om ekstern støj, som pålægger Kommissionen at vurdere især¹:

- behovet for yderligere EU-foranstaltninger om ekstern støj (artikel 11, stk. 2) og
- en gennemgang af den akustiske miljøkvalitet i EU baseret på de af medlemsstaterne indsendte data (artikel 11, stk. 3).

Kommissionen har modtaget input fra Miljøagenturet² til udformningen af denne rapport, og den har desuden foretaget en række supplerende undersøgelser³, hvori der findes yderligere oplysninger.

2. EKSTERN STØJ OG VIRKNINGER DERAFF

Ekstern støj er et stort miljøproblem i hele EU. Vi har adgang til stadig flere oplysninger om de helbredsmæssige virkninger af støj. Verdenssundhedsorganisationens (WHO) og

¹ Rapporten blev forsinket af flere årsager, blandt andet på grund af gennemførelsesforsinkelser, manglen på tilstrækkelige data og den komplekse vurderingsprocedure.

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

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

Kommissionens Fælles Forskningscenters seneste udgivelse⁴ viser for eksempel, at trafikstøj muligvis ligger til grund for tabet af over en million sunde leveår på årsbasis i EU-medlemsstaterne og andre vesteuropæiske lande.

Derudover anerkender WHO i "Guidelines for EU Noise"⁵ virkningerne af ekstern støj, herunder gener, som et alvorligt sundhedsproblem. WHO foreslår i "Night Noise Guidelines for Europe"⁶ en retningsgivende nat-værdi helt ned 40 dB (L_{night}). EU har desuden fra 2009 til 2011 finansieret et stort koordinationsstiltag med deltagelse af 33 europæiske institutter⁷. Nylige undersøgelser⁸ viser, at ekstern støj udgør en væsentlig miljørisiko og truer den offentlige sundhed, og at støjpåvirkning i EU er stigende i forhold til andre stressfaktorer. Ekstern støjpåvirkning skyldes først og fremmest urbaniseringen, det stigende behov for transport og ineffektiv byplanlægning. Derudover sker støjforurening ofte i byområder, hvor luftkvaliteten også kan være et problem.

Støjforurening kan genere, virke søvnforstyrrende, påvirke skolebørns kognitive funktioner, forårsage psykiske stressreaktioner og hjerte-kar-problemer hos personer, der konstant udsættes for støj⁹. Stress kan udløse visse hormoner, der kan føre til en række midlertidige reaktioner, herunder forhøjet blodtryk. Hvis man gennem længere tid udsættes for støj, kan disse reaktioner i sig selv øge risikoen for hjerte-kar-sygdomme og psykiatriske lidelser. WHO foreslog flere grænseniveauer^{5,6} fra 32 (L_{amax} ¹⁰, indenfor) til 42 (L_{night} , udenfor) for skadelige virkninger for helbredet.

De økonomiske omkostninger ved støjforurening omfatter fald i huspriser, produktivitetstab på grund af helbredsmæssige påvirkninger og fordelingsmæssige virkninger. De sociale omkostninger omfatter for tidlig død og sygelighed (ringe koncentration, træthed, problemer med hørelsen). De sociale omkostninger ved trafik-, jernbane- og vejstøj i EU blev for nylig vurderet til at være på 40 mia. EUR om året, hvoraf 90 % kan henføres til personbiler og lastbiler. Det udgør omkring 0,4 % af EU's samlede BNP¹¹, herunder udgifter til sundhedspleje. I henhold til Kommissionens hvidbog fra 2011 om transport vil de eksterne støjrelaterede transportudgifter stige til ca. 20 mia. EUR i 2050, hvis der ikke gøres noget.

3. GENNEMFØRELSE I NATIONAL RET

Direktivet skulle være gennemført senest den 18. juli 2004. Kommissionen registrerede 14 tilfælde af manglende underretning om gennemførelsesforanstaltningerne i

⁴ WHO-JRC 2011: "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 Projektet "Burden of disease from environmental noise" udpegede støj som den næststørste miljøstressfaktor. Ved projektet blev der indført en metode, hvor "sygdomsjusterede leveår" (disability-adjusted life years, DALY) anvendes som den mest almindelige måleenhed. <http://en.opasnet.org/w/Ebode>

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

¹⁰ L_{Amax} – det maksimale lydtryk.

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

EU-medlemsstater¹². De øvrige medlemsstater gennemførte direktivet i deres nationale ret inden for tidsfristen. I oktober 2007 var alle sager om manglende gennemførelse afsluttet.

Den overordnede kvalitet af gennemførelserne i national ret var tilfredsstillende. Kommissionen konstaterede, at to medlemsstater¹³ havde problemer med gennemførelsen af artikel 4, 5, 6, 7 og 8. Vurderingen af den manglende gennemførelse skal dog stadig bekræftes. Kommissionen vil på passende vis følge op på sagen, hvis disse foreløbige resultater bliver bekræftet.

4. DIREKTIVETS GENNEMFØRELSE

Medlemsstaterne har i henhold til direktivet en række pligter og skal også indberette visse oplysninger til Kommissionen. Tidsplanen for, hvornår de forskellige krav skal gennemføres og indberettes, viser en ambitiøs periodisk gennemførelses- og rapporteringscyklus.

Frist for gennemførelsen	Problem	Reference	Opdateringer
30. juni 2005	Oplysninger om større veje, jernbaner, lufthavne og byområder i henhold til den øvre grænse udpeget af medlemsstaterne, som indgår i den første kortlægning	Art. 7, stk. 1	Obligatorisk hvert 5. år
18. juli 2005	Fastsættelse af organer med ansvar for strategiske støjkort, handlingsplaner og dataindsamling	Art. 4, stk. 2	Muligt når som helst
18. juli 2005	Gældende eller planlagte støjgrænseværdier og dertil knyttede oplysninger	Art. 5, stk. 4	Muligt når som helst
30. juni 2007	Strategiske støjkort for større veje, jernbaner, lufthavne og byområder i henhold til de øvre grænser	Art. 7, stk. 1	
18. juli 2008	Handlingsplaner for større veje, jernbaner, lufthavne og byområder	Art. 8, stk. 1	Obligatorisk hvert 5. år
31. december 2008	Oplysninger om større veje, jernbaner, lufthavne og byområder i henhold til de nedre grænser udpeget af medlemsstaterne, som indgår i den første kortlægning	Art. 7, stk. 2	Muligt når som helst
30. juni 2012	Strategiske støjkort for større veje, jernbaner, lufthave og byområder i henhold til de nedre grænser	Art. 7, stk. 2	Obligatorisk hvert 5. år

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

¹³ LV og PL.

4.1. Udpegelse af administrative organer

De fleste medlemsstater rapporterede til Kommissionen inden for tidsfristen, og alle medlemsstaterne har tildelt de relevante administrative organer gennemførelseskompetencer i henhold til direktivet. Direktivets tværgående formål har ført til, at der fra nogle medlemsstater deltager forskellige statslige instanser og offentlige aktører inden for infrastrukturforvaltning. Adskillige medlemsstater meldte om problemer med koordineringen af de involverede organer, både tidligt i forløbet i forbindelse med dataindsamling og senere med planlægning af tiltag og gennemførelse.

4.2. Støjindikatorer og grænseværdier

I artikel 5 i direktivet hedder det, at støjindikatorer skal anvendes ved rapportering, men der fastsættes ingen juridisk bindende EU-grænseværdier eller -mål for støj. Medlemsstaterne skal indsende alle grænseværdier, der er i kraft eller under udarbejdelse.

Medlemsstaterne har i den forbindelse haft forskellige tilgange. De fleste¹⁴ har fastsat juridisk bindende grænseværdier for støj eller er pt. ved at gennemgå dem¹⁵. Andre lande¹⁶ har fastsat vejledende værdier.

Støjkortlægningen viser, at grænseværdierne for støj ofte overskrides, uden at tilstrækkelige foranstaltninger gennemføres. Noget tyder på, at gennemførelsen af foranstaltninger til støjbekæmpelse eller –isolering af udsatte befolkningsgrupper i nogle lande ikke har at gøre med, hvorvidt en værdi er juridisk bindende eller ej.

Et andet problem var de mange forskellige grænse- og udløserværdier og vejledende værdier. Kun få medlemsstater¹⁷ angav, at de havde brugt helbreds vurderinger eller WHO's helbreds vurderinger ved fastsættelsen af støjgrænseværdier. På grund af de ofte forskellige grundlag, begreber og differentieringsniveauer er det svært at sammenfatte og sammenligne medlemsstaternes forskellige grænseniveauer¹⁸.

4.3. Støjturdering

Med medlemsstaternes rapporter kunne Kommissionen og Miljøagenturet etablere et informationsgrundlag, som ikke tidligere fandtes på EU-plan. Rapporternes kvalitet og fristoverholdelsen svingede dog meget og gjorde det svært at vurdere, om EU-bestemmelserne blev overholdt.

Der var i direktivet ikke fastsat retningslinjer for rapporteringen af de forskellige datastrømme. Kun minimumskravene vedrørende tekniske data blev angivet (jf. direktivets bilag VI).

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

¹⁵ LT, LV og RO.

¹⁶ FI, IE, SE og UK.

¹⁷ EE, LU, PT, SL og hovedstadsregionen Bruxelles i BE.

¹⁸ Yderligere oplysninger findes i Miljøagenturets tekniske rapport nr. 11/2010 og undersøgelsesrapport (jf. fodnote 2).

Som følge deraf udviklede Kommissionen og Miljøagenturet en rapporteringsmekanisme (ENDRM)¹⁹, som lettede og ensrettede dataindsamlingen, kvalitetskontrollen og overensstemmelsesvurderingen. Støjudvalget besluttede i 2007 frivilligt at anvende ENDRM. Forbindelsen til Miljøagenturets Reportnet²⁰ gjorde desuden ENDRM endnu mere effektiv.

4.3.1. Større byområder, veje, jernbaner og lufthavne

Medlemsstaterne skulle senest i 2005 informere Kommissionen om større veje, større jernbaner, større lufthavne og byområder i henhold til de øvre grænser²¹ på deres område. Den første opdatering af den nedre grænseværdi²² skulle være færdig senest den 30. juni 2008. Medlemsstaterne skal fra 2010 og derefter hvert femte år opdatere listen over begge grænseværdier.

Med erfaringen har vi gradvist opnået en mere rettidig, sammenlignelig og overskuelig rapportering. I 2005 kom den sidste medlemsstats rapport næsten to år for sent, men i 2010 var forsinkelsen kun på fem måneder. I 2010 indsendte 18 medlemsstater deres rapporter til tiden, mens otte var forsinkede. Kun Italien har endnu ikke indsendt sin rapport.

4.3.2. Strategiske støjkort

Medlemsstaterne skulle senest den 30. juni 2007 have udarbejdet strategiske støjkort (artikel 7, stk. 1). De skal indsendes igen senest den 30. juni 2012 og derefter hvert femte år. Der skal udarbejdes støjkort for alle større veje, jernbaner, lufthavne og byområder i henhold til artikel 7, stk. 1, over situationen i det foregående kalenderår (jf. 4.3.1)²³.

De kompetente myndigheder skal ved hjælp af de strategiske støjkort klarlægge prioriteterne for udarbejdelsen af handlingsplanerne, og Kommissionen skal bruge dem til at vurdere, hvor mange mennesker der udsættes for støj.

Tolv medlemsstater²⁴ fremlagde alle de obligatoriske data for alle kilder, elleve²⁵ fremlagde data for alle kilder med nogle få mangler, og tre²⁶ lande fremlagde data for nogle af kilderne. Kun Malta har til dato ikke indsendt en rapport til Kommissionen, som i dette tilfælde har indledt en overtrædelsesprocedure.

Af vurderingen af første runde af støjkortlægning fremgår det, at omkring 40 mio. personer i EU udsættes for støj over 50 dB om natten fra veje inden for byområder (se tabel 2). Flere end

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

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

²¹ Øvre grænseværdier: Større veje > 3 mio. køretøjer/år, større jernbaner > 60.000 tog/år, større jernbaner > 50 000 tog/år, større byområder > 250 000 indbyggere.

²² Nedre grænseværdier: Større veje > 3 mio. køretøjer/år, større jernbaner > 30 000 tog/år, og større byområder > 100 000 indbyggere.

²³ Bemærk, at ifølge artikel 7 skal listen over større byområder, veje, jernbaner og lufthavne fra 2005 gennemgås i forbindelse med udarbejdelsen af det første strategiske støjkort, dvs. at der skal tages højde for situationen i 2006. Derudover skal de efterfølgende faser af støjkortlægningen opdatere de lister, der allerede er indsendt til Kommissionen, for at indgå, at større hot spots, der i mellemtiden har overskredet grænseværdien, overses.

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

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

²⁶ FR, EL og IT.

25 mio. personer udsættes for støj på samme niveau fra større veje uden for byområder. Disse tal forventes at stige, efterhånden som flere støjkort bliver indsendt og/eller vurderet.

Tabel 2: Resumé af det samlede antal personer, der udsættes for ekstern støj på grundlag af data indsendt af medlemsstaterne i forhold til første runde af støjkortlægning.

Anvendelsesområde	Antal personer, der udsættes for støj over $L_{den}^{27} > 55$ dB [mio.]	Antal personer, der udsættes for støj over $L_{night} > 50$ dB [mio.]
Inden for byområder (163 byområder i EU > 250 000 indbyggere)		
Alle veje	55,8	40,1
Alle jernbaner	6,3	4,5
Alle lufthavne	3,3	1,8
Industriområder	0,8	0,5
Større infrastrukturer uden for byområder		
Større veje	34	25,4
Større jernbaner	5,4	4,5
Større lufthavne	1	0,3

Kommissionen så også på den administrative byrde og udgifterne til fremstilling af støjkort. Den mest krævende opgave var indsamling af data om støjklender, topografi, omkringliggende bygninger og indbyggere. Udgifterne til støjkortlægning beløber sig til mellem 0,33 og 1,16 EUR/indbygger med et gennemsnit på 0,84/indbygger²⁸.

4.3.3. Harmoniserede vurderingsmetoder til kortlægning

I henhold til direktivets artikel 6 fik Kommissionen bemyndigelse til at fastlægge fælles vurderingsmetoder til bestemmelse af støjindikatorerne. Direktivet fastsatte dog hverken en tidsfrist eller en tidsplan. Der er i direktivet fastsat en række midlertidige metoder, der kan anvendes, indtil de fælles metoder bliver tilgængelige, men medlemsstaterne kan også anvende egne metoder.

Kommissionen foretog en vurdering af, i hvor høj grad resultaterne af de forskellige metoder var sammenlignelige, og den konkluderede, at de nationale vurderingsmetoder for tretten medlemsstaters vedkommende adskiller sig fra de midlertidige metoder. Som følge deraf

²⁷ L_{den} – dag-aften-nat-støjindikator.

²⁸ Europa-Kommissionen – Cost study on noise mapping and action planning, P-44581-W, 2000.

begyndte Kommissionen at udvikle harmoniserede vurderingsmetoder (CNOSSOS-EU) (jf. 0) i 2008.

4.3.4. *Handlingsplaner*

I henhold til artikel 8 sikrer medlemsstaterne, at de kompetente myndigheder har udarbejdet handlingsplaner beregnet på håndtering af støjproblemer og -virkninger på deres område, herunder om fornødent støjreduktion. Foranstaltningerne i handlingsplanerne udvælges af de kompetente myndigheder, forudsat at de opfylder mindstekravene i bilag V.

Indtil nu har 20 medlemsstater indsendt resuméer af deres handlingsplaner. Fem medlemsstater²⁹ har indsendt de i direktivet påkrævede data inden for tidsfristen³⁰. Otte³¹ indsendte oplysningerne 6 måneder for sent, og syv³² medlemsstater indsendte dem mere end et år efter fristen. Danmark, Frankrig, Grækenland, Ungarn, Italien, Malta og Slovenien har endnu ikke indsendt deres handlingsplaner.

Medlemsstaternes oplysninger var meget forskellige og dataene spredte. Det var derfor en stor udfordring at lave en samlet analyse af handlingsplanerne, og arbejdet er endnu ikke afsluttet.

4.3.5. *Stille områder*

Stille områder gavner folkesundheden, især for personer, der bor i støjende byområder. Som en del af handlingsplanerne skulle medlemsstaterne indføre særlige foranstaltninger og udarbejde handlingsplaner for at beskytte stille områder i byerne mod øget støj. Direktivet overlader det dog stort set til medlemsstaterne at afgrænse disse områder.

Det medførte meget forskellige metoder i EU. Skønt størstedelen af medlemsstaterne har udpeget stille områder i byområderne, har mange endnu ikke udpeget nogen på åbent land.

4.4. Oplysninger til offentligheden, høring og dataforvaltning

I henhold til artikel 8 og 9 sikrer medlemsstaterne, at offentligheden høres om handlingsplanerne, og at planerne stilles til rådighed for og udbredes til offentligheden i overensstemmelse med direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger³³. I henhold til artikel 10, stk. 3, i direktivet opretter Kommissionen en databank med oplysninger om strategiske støjkort for at lette udarbejdelsen af den i artikel 11 omhandlede rapport samt andet teknisk arbejde.

Med henblik herpå gjorde Kommissionen alle de pr. december 2010 indsendte rapporter offentligt tilgængelige³⁴. Miljøagenturets Reportnet lettede forvaltningen af oplysninger og nedsatte den tid, der skulle bruges til vurdering af rapporterne. Selvom det på nuværende tidspunkt er frivilligt, har ca. 80 % af medlemsstaternes lagt deres rapporter på Reportnet. Desuden lancerede Miljøagenturet "Noise Observation and Information Service for Europe"

²⁹ DE, IE, LT, SE og UK.

³⁰ 18. januar 2009.

³¹ CY, CZ, EE, ES, FI, LU, PL og SL.

³² AT, BE, BG, LV, NL, PT og RO.

³³ Direktiv 2003/4/EF (EUT L 41 af 14.2.2003, s. 26-32).

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

(N.O.I.S.E)³⁵ i oktober 2009 med det formål at oplyse offentligheden om støjforurening i Europa.

5. MULIGE TILTAG PÅ KORT OG MELLEMLANG SIGT

Direktivet gjorde det muligt at gå længere i kampen mod støjforurening på EU-plan. Nærværende rapport fremlægger nogle af de opnåede resultater og de udfordringer, der stadig skal løses, i forbindelse med gennemførelsen af direktivet.

Resultaterne anerkendes ikke kun i Kommissionens analyse, idet Eurocities³⁶ i en vurdering konkluderede, at direktivet *"har gjort reel nytte"*.

For det første indførtes der med direktivet et system til forvaltning af ekstern støj i alle medlemsstater. Nogle medlemsstater havde allerede udviklet sådanne systemer og havde erfaring med dem, mens andre for første gang og på systematisk vis tog fat på dette arbejde. Sædvanligvis er støjforvaltning faldet under flere forskellige myndigheders og administrationers kompetence i medlemsstaterne, men nogle medlemsstater benyttede gennemførelsen af direktivet til at oprette passende samarbejds- og koordineringsstrukturer.

Blandt resultaterne bør blandt andet nævnes:

- fremskridtene inden for kortlægning og vurdering af støjforurening i EU, som for første gang har medført et overblik over omfanget af støjforureningen
- skridtene mod en yderligere forbedring af sammenligneligheden af strategisk støj kortplanlægning, herunder indikatorer og fastsættelse af et samlet sæt støjdata på EU-plan, hvilket ikke eksisterede før
- udkastene til handlingsplaner om støj i hele EU med fokus på de af medlemsstaterne udpegede "hot spots"
- afgrænsning af huller i EU-lovgivningen om støj (f.eks. mht. køretøjer, jernbaner, luftfartøjer (jf. 5.2)).

Samtidig har man i løbet af de seneste år identificeret adskillige gennemførelsesproblemer og andre mangler, som der skal findes en løsning på i fremtiden. Der skal følges op på disse udfordringer enten ved hjælp af forbedret gennemførelse eller yderligere udvikling af lovgivningen om støjkilder.

5.1. Forbedret gennemførelse

Analysen af første fase af gennemførelsen af direktivet har kortlagt de områder, hvor Kommissionen og medlemsstaterne kan foretage øjeblikkelige forbedringer. Kommissionen har derfor til hensigt at fremlægge et arbejdsprogram over for Støjudvalget, jf. direktivets artikel 13, der indeholder nogle af nedenstående elementer. Kommissionen vil om nødvendigt

³⁵ <http://noise.eionet.europa.eu/>

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

også overveje at tage retlige skridt i tillæg til nedenfor omtalte proaktive gennemførelsesforanstaltninger.

5.1.1. Finpudsning af de harmoniserede regler om kortlægningsmetoder

Selvom sammenligneligheden af strategisk støjkortlægning er blevet bedre, er situationen langt fra ideel. De igangværende vurderinger viser, at det stadig er svært at få sammenlignelige tal over antallet af personer, der udsættes for alvorlige støjgener. Problemerne skyldes blandt andet de forskellige måder at indsamle data på, kvalitet og tilgængelighed samt de anvendte vurderingsmetoder. Det betyder, at resultaterne fra EU-medlemsstaterne varierer. Den harmoniserede metodiske ramme, som i tilstrækkelig grad afspejler de sektorbestemte særegenskaber, vil med tiden føre til, at den nødvendige grad af sammenlignelighed opnås.

Kommissionen påbegyndte i 2008 arbejdet med at udvikle harmoniseringsmetoder til vurdering af støj (i henhold til artikel 6, stk. 2). Projektet "CNOSSOS-EU" (Common Noise Assessment Methods in Europe), som Det Fælles Forskningscenter står i spidsen for, skal udgøre det tekniske grundlag for udarbejdelsen af Kommissionens gennemførelsesafgørelse. Forudsat at det tekniske arbejde er afsluttet i 2011, overvejer Kommissionen at revidere direktivets bilag II i starten af 2012 (efter udtalelse fra udvalget i 2011). Den harmoniserede metodiske ramme bør fokusere på strategisk kortlægning og sørge for at skabe balance mellem behovet for harmonisering under hensyntagen til proportionalitetsprincippet og de særlige sektorbestemte forhold, f.eks. hvad angår datakrav. Som en del af denne afgørelse vil Kommissionen foreslå et fælles arbejdsprogram for Kommissionen, Miljøagenturet og medlemsstaterne til gennemførelse af CNOSSOS-EU i 2012-2015, så projektet er operationelt før den tredje rapporteringscyklus i 2017.

5.1.2. Udformning af retningslinjer for gennemførelse af EU-lovgivningen

Mange aspekter behandles ikke i detaljer i direktivet, eller også giver det mulighed for forskellige fortolkninger og gennemførelsesforanstaltninger. Mange medlemsstater har foreslået at afhjælpe disse problemer ved hjælp af foranstaltninger på EU-plan til at støtte gennemførelsen og overholdelsen af lovgivningen, f.eks. ved at udvikle retningslinjer, udveksle bedste praksis eller afholde særlige workshopper og kurser. Følgende områder kunne have gavn af sådanne tiltag: kortlægningsmetode og bedste praksis inden for kortlægning, prædiktive værdier for støjkort, forholdet mellem dosis og respons, beregning af flere eksponeringer, udarbejdelse af handlingsplaner og udløser- eller målværdier.

Mange medlemsstater mente, at mindstekravene for handlingsplaner, som fastsat i bilag V, ikke er tilstrækkelige til at hjælpe med at udarbejde dem. Det gælder især med hensyn til at udpege stille områder (jf. 4.3.5).

Gennemførelsestiltagene, som skal være en del af arbejdsprogrammet, bør lette samarbejdet og koordineringsmekanismerne i medlemsstaterne.

5.1.3. Forbedring af samspillet mellem luftkvalitet og støjforvaltning

Det er ofte blevet foreslået at koordinere og integrere luftkvalitet og støjforvaltning. Gennemførelsen af direktivet om luftkvalitet (2008/50/EF) og dets forgængere krævede lignende tiltag, f.eks. dataindsamling i byområder, forbedrede vurderingsmetoder, udformning af handlingsplaner, oplysninger til offentligheden og indberetning til Kommissionen. Nogle

medlemsstater har meldt om positive erfaringer med at integrere politikker om luftkvalitet og støj, f.eks. ved hjælp af integreret handlingsplanlægning især for hot spots på veje med støj- og luftforureningsproblemer. Dette bør undersøges nærmere for at fremme samspillet og etablere et erfaringsgrundlag.

5.1.4. *Lettere rapportering*

Direktivet indeholder adskillige bestemmelser om cyklisk rapportering, hvilket i nogle tilfælde forårsager en yderligere administrativ byrde, men uden at skabe den nødvendige merværdi. Rapporteringen og de elektroniske rapporteringsprocesser kunne ensrettes og forbedres endnu mere og endda gøres obligatoriske. Adskillige medlemsstater har påpeget andre mangler, blandt andet kravene til inputdata, herunder koordinering, indsamling og tilgængelighed af data, manglende data og retningslinjerne for kvalitetskrav samt problemer med vurderingshøjden. Gennemførelsen af Inspire-direktivet³⁷ (f.eks. om en fælles infrastruktur for støjdata) kan betyde, at der bliver behov for yderligere tilpasninger.

5.2. Lovgivning om støjkluder

Ekstern støj bekæmpes på EU-plan ved en lang række instrumenter, herunder bestemmelser om markedsadgangskrav for visse køretøjer og udstyr, specifikationer for interoperabilitet i jernbanesystemet³⁸ og regler for driftsrestriktioner i lufthavne. Ud over forskellige forbedringer af EU-lovgivningen og tiltag på området i det sidste årti³⁹ overvejer Kommissionen at udvikle foranstaltningerne yderligere for at mindske støjeksponering og -forurening i EU. Kommissionens arbejdsprogram for 2011 indeholder en række vigtige initiativer med hensyn til støj, blandt andet:

- **Hvidbogen om transport**⁴⁰, som indeholder en køreplan frem til 2050 med henblik blandt mange andre mål på at bidrage til nedbringelse af støjforurening fra transport (f.eks. udvikling af "støjemissionsstandarder for køretøjer").
- Revision af direktiv 2002/30/EF om **støj i lufthavne**, der som en del af lufthavnspakken skal forbedre støjkortlægningen på grundlag af en internationalt anerkendt metode og data, og som sigter mod, at der vedtages omkostningseffektive foranstaltninger til afdæmpning af støj under hensyntagen til internationale standarder, der skal ensrette direktivet om støj i lufthavne og direktivet om ekstern støj. Definitionen på støjende fly ("fly, der kun netop opfylder kravene") skal desuden opdateres i henhold til den nuværende sammensætning af luftfartøjsflåden.
- Ved næste revision af **støj fra motorkøretøjer** med mindst fire hjul skal muligheden for at indføre lavere grænser vurderes, så det på grundlag af en

³⁷ EUT L 108 af 25.4.2007, s. 1-14.

³⁸ Kommissionens beslutning 2006/66/EF om den tekniske specifikation for interoperabilitet for rullende materiel.

³⁹ Især revisionen af EU's politik om jernbanestøj på grundlag af meddelelsen "Støjbegrænsningsforanstaltninger for den bestående jernbaneflåde" og de deraf følgende Kommissionsforslag som direktiv 2001/43/EF om ændring af Rådets direktiv 92/23/EØF om dæk til motorkøretøjer og påhængskøretøjer samt om montering heraf og forslag om støj fra køretøjer i klasse L i henhold til direktiv 97/24/EF.

⁴⁰ KOM(2011) 144 endelig.

forbedret prøvemethode sikres, at mindre støjende køretøjer kommer på markedet. Det kan omfatte et forslag til en forordning om motorkøretøjers tilladte støjniveau og udstødningssystem. Hovedformålet med initiativet er at reducere den negative virkning, som EU-borgerne udsættes for fra støj fra motorkøretøjer.

- Ved revision af **direktivet om støjmission fra maskiner til udendørs brug**⁴¹ skal det vurderes, hvilket udstyr der skal omfattes, og støjkravene skal revideres, så de afspejler den nyeste teknologi. Samtidig bliver de administrative krav forenklet.

Derudover har Kommissionen planer om fortsat at undersøge andre potentielle foranstaltninger for at mindske støjforureningen på EU-plan, som f.eks. støjdæmpende vejbelægninger, og den vil om nødvendigt fremsætte forslag.

5.3. Spørgsmål til yderligere overvejelse

Som en del af gennemgangen blev der i det indledende arbejde også set på områder, hvor der muligvis er behov for en indsats for at sikre en effektiv lovgivning om ekstern støj, der dækker hele EU. Det gælder især for:

- **Udløser- eller målværdier:** Medlemsstaterne har indført en lang række forskellige metoder med forskellige ambitionsniveauer, som hindrer yderligere tilnærmelse hen imod lige vilkår på det indre marked og medfører meget forskellige beskyttelsesniveauer for borgerne i EU (jf. 4.2). Fastsættelsen af obligatoriske støjgrænser/målværdier på EU-plan vil dog kollidere med nærhedsprincippet, idet de nationale og lokale myndigheders mulighed for at tilpasse beskyttelsesniveauet og handlingsplanerne/foranstaltningerne til deres særlige situation vil blive begrænset. En anden løsning kunne være at fastsætte udløserværdier, mindstekrav eller EU-henstillinger for støj. Disse kunne fungere som minimumstærskler for, hvornår der skal træffes foranstaltninger mod støj, mens medlemsstaterne om nødvendigt stadig ville have mulighed for at fastsætte strengere krav.
- **Støjindikatorer:** I direktivets nuværende udformning skal medlemsstaterne bruge de specificerede støjindikatorer L_{den} og L_{night} til at rapportere, om indbyggerne eksponeres for støj over henholdsvis 55 dB og 50 dB eller derover (jf. 4.2). Med den aktuelle rapportering tages der imidlertid ikke højde for, at en betydelig del af EU's befolkning udsættes for støjforurening på et lavere niveau, som dog har en skadelig virkning på helbredet (jf. 2). Ifølge WHO's seneste anbefalinger bør værdierne for L_{night} sænkes til 40 dB for at få et mere realistisk billede af virkningerne af støjforureningen i EU.
- **Håndhævelse:** Direktivet har ingen klare håndhævelsesregler, der, i tilfælde af at støjniveauet overskrides, kan føre direkte til eventuelle sanktioner. Selv i tilfælde, hvor medlemsstaterne har fastsat juridisk bindende grænseværdier på nationalt plan, viser vurderingen af støjkortene, at støjgrænseværdierne ofte overtrædes uden konsekvenser. Afklaring af målene for, indholdet af og håndhævelsen af

⁴¹ Direktiv 2000/14/EF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om støjmission i miljøet fra maskiner til udendørs brug.

handlingsplanerne bør overvejes under hensyntagen til både nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

- **Tekniske definitioner, krav og begreber:** En række mulige tekniske forbedringer blev identificeret, herunder afklaring af begreber og forpligtelser med hensyn til byområder, stille områder, større veje, støj fra industrielt udstyr og handlingsplaner. Målepunkterne udgjorde dog stadig et problem, og det samme gjorde spørgsmålet om fleksibilitet i forbindelse med målehøjden, hvilket skabte bekymring i nogle medlemsstater på grund af særlige byggestrukturer. Endelig ville mere klarhed og ensretning i fremlæggelsen af værdier og vurderingsresultater være nyttig.
- **Den administrative byrde og tilpasning af juridiske forhold:** Det er muligt at tilpasse og lette tidsplanen for rapporteringen. Nogle rapporteringsforhold⁴² blev indrapporteret flere gange. Det var heller ikke tilstrækkelig tydeligt i direktivet, at de forskellige faser af vurderingen (støjkortlægning og udarbejdelse af handlingsplaner) bygger på hinanden. Derudover blev det påpeget, at den korte tid, der er til rådighed mellem den strategiske støjkortlægning og færdiggørelsen af handlingsplanerne, er en af de største hindringer for at udføre en passende offentlig høring. Afslutningsvis ville det være nødvendigt at tilpasse direktivets relevante bestemmelser til de nye delegerede retsakter og gennemførelsesforanstaltninger (artikel 290 og 291 i TEUF).

6. KONKLUSION

Ekstern støj er stadig et stort problem i EU og medfører betydelige sundhedsmæssige virkninger. På baggrund af de tilgængelige oplysninger om de helbredsmæssige virkninger af støj bør man overveje at træffe yderligere foranstaltninger for at reducere antallet af personer, der udsættes for skadelige støjniveauer.

Gennemførelsen af direktivet er først for nyligt gået ind i en aktiv fase med hensyn til støjkortlægning og handlingsplanlægning. Denne første gennemførelsesrapport fremlægger nogle væsentlige resultater, men også adskillige problemer og områder, hvor der er behov for forbedringer. Direktivets potentiale er dog endnu ikke blevet udnyttet til fulde. Handlingsplanerne gennemføres først nu og har i mange tilfælde (endnu) ikke medført de tilsigtede virkninger.

Kommissionen overvejer yderligere tiltag til forbedring af gennemførelsen som beskrevet i denne rapport samt foranstaltninger for at mindske støjen fra forskellige kilder. Derudover er en harmonisering af den metodiske vurderingsramme under forberedelse. Som en del af gennemgangen blev der i det indledende arbejde (jf. 5.) også set på indikatorer og styrkede håndhævelsesmekanismer. Disse elementer skal måske tages op igen i fremtiden for at få en effektiv lovgivning om ekstern støj, der dækker hele EU.

Rapporten kommer til at danne grundlag for yderligere drøftelser med medlemsstaterne og andre interessenter om at udforske mulighederne for at gøre støjlovgivningen mere effektiv.

⁴² F.eks. stille områder, større eje, jernbaner og lufthavne.

Uafhængigt af denne høringsproces skal der tages højde for, at en samlet og realistisk vurdering af, hvor effektivt direktivet er, kun kan laves efter anden runde af støjkortlægningen, når vi ved endnu mere om støjforurening.