



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 1.6.2011
KOM(2011) 321 endgültig

**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

Am 25. Juni 2002 wurde die Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (nachstehend: „Richtlinie über Umgebungslärm“, END) angenommen. Für die Entwicklung der Lärmpolitik der EU war dies ein Fortschritt.

Mit dieser Richtlinie soll *„ein gemeinsames Konzept festgelegt werden, um vorzugsweise schädliche Auswirkungen, einschließlich Belästigung, durch Umgebungslärm zu verhindern, ihnen vorzubeugen oder sie zu mindern“*.

Hierzu verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten, eine Anzahl von Maßnahmen durchzuführen. Dabei handelt es sich insbesondere um

- (1) die Ermittlung der Belastung durch Umgebungslärm anhand von Lärmkarten,
- (2) die Annahme von Aktionsplänen auf der Grundlage der Ergebnisse der Lärmkarten und
- (3) die Sicherstellung der Information der Öffentlichkeit über Umgebungslärm.

Die Richtlinie stellt auch eine Grundlage für die Ausarbeitung weiterer EU-Maßnahmen zur Lärminderung bei verschiedenen Lärmquellen dar. Dieser Bericht über die Durchführung wurde in Übereinstimmung mit Artikel 11 der END erstellt, wonach die Kommission insbesondere Folgendes zu untersuchen hatte¹:

- den Bedarf an weiteren Maßnahmen der EU gegen Umgebungslärm (Artikel 11 Absatz 2) und
- Überprüfung der akustischen Umgebungsqualität in der EU auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten (Artikel 11 Absatz 3).

Bei der Vorbereitung dieses Berichts hat die Kommission auch Beiträge der EUA² berücksichtigt und mehrere Untersuchungen³ durchgeführt, die weitere Informationen enthalten.

¹ Die Vorlage des Berichts hat sich aus verschiedenen Gründen verzögert, insbesondere jedoch aufgrund von Verzögerungen bei der Durchführung, unzulänglichen Daten und der Komplexität des Vorhabens.

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

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

2. UMGEBUNGSLÄRM UND SEINE AUSWIRKUNGEN

Der Umgebungslärm stellt in der ganzen EU ein bedeutendes Umweltproblem dar. Über die gesundheitlichen Auswirkungen von Lärm sind immer neue Erkenntnisse zugänglich. Die jüngste Veröffentlichung⁴ der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission zeigt, dass der Verkehrslärm in den Mitgliedstaaten der EU und anderen Ländern Westeuropas die Bevölkerung jährlich über 1 Million gesunde Lebensjahre kostet.

Des Weiteren wurden die Auswirkungen von Umgebungslärm, einschließlich Lärmbelastung, in den EU-Lärmeitlinien⁵ der WHO als ernstes Gesundheitsproblem anerkannt. In den *WHO Night Noise Guidelines for Europe*⁶ wird für die Nachtlärmbelastung ein Richtwert von nur 40 Dezibel (dB, L_{night}) vorgeschlagen. Von 2009 bis 2011 hat die EU außerdem eine breitangelegte Koordinierungsmaßnahme von 33 europäischen Instituten⁷ finanziert. Die jüngsten Studien⁸ deuten darauf hin, dass Umgebungslärm für die Öffentlichkeit ein großes Gesundheitsrisiko darstellt. Zudem nimmt die Lärmbelastung in Europa im Vergleich mit anderen Stressfaktoren tendenziell zu. Die Verstädterung, eine steigende Nachfrage nach motorisiertem Verkehr und ineffiziente Städteplanung sind die Triebkräfte der steigenden Umgebungslärmbelastung. Sie tritt zudem oft in städtischen Gebieten auf, in denen die Luftqualität ebenfalls problematisch sein kann.

Lärmbelastung kann Schlafstörungen herbeiführen, die kognitiven Fähigkeiten von Schülerinnen und Schülern beeinträchtigen, physiologische Stressreaktionen hervorrufen und bei chronischer Lärmbelastung Herz-Kreislaufprobleme verursachen⁹. Stress kann die Produktion gewisser Hormone auslösen, die weitere Folgen, wie eine Steigerung des Blutdrucks, haben können. Sind Personen diesem Lärm längerfristig ausgesetzt, so werden sie anfälliger für Herz-Kreislauferkrankungen oder psychiatrische Leiden. Die WHO hat im Zusammenhang mit diesen negativen Auswirkungen auf die Gesundheit mehrere Schwellenwerte^{5,6} vorgeschlagen, die von 32 (L_{Amax} ¹⁰, innen) bis 42 (L_{Nacht} , außen) dB reichen.

Die wirtschaftlichen Kosten der Lärmbelastung umfassen den Wertverlust von Häusern, einen Produktivitätsverlust durch gesundheitliche Auswirkungen und Verteilungswirkungen. Die sozialen Kosten stehen im Zusammenhang mit vorzeitigen Todesfällen oder höheren Morbiditäten (schwache Konzentrationsfähigkeit, Müdigkeit, Hörprobleme). Die sozialen Kosten von Verkehrs-, Bahn- und Straßenlärm für die EU wurden vor kurzem auf 40 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt, wobei 90 % davon auf PKWs und Nutzfahrzeuge entfallen.

⁴ WHO-JRC, 2011; Bericht über „Krankheitslast aufgrund von Umgebungslärm“, <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, <http://www.ennah.eu/Startseite?lang=de>

⁸ Das Projekt „Krankheitslast aufgrund von Umgebungslärm in der Europäischen Region“ nennt Lärm als zweitgrößten Umwelt-Stressfaktor. Es führte außerdem die allgemeine Methodologie für die Verwendung von Disability-adjusted life years (behinderungsangepasste Lebensjahre), DALY, ein. Dieser Wert wird heute allgemein verwendet. <http://en.opasnet.org/w/Ebode>

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

¹⁰ L_{Amax} – maximaler Schalldruckpegel

Das entspricht ca. 0,4 % des BIP der EU¹¹, einschließlich der Kosten für das Gesundheitswesen. Gemäß dem Weißbuch der Kommission von 2011 über die Verkehrspolitik werden die lärmbezogenen externen Kosten des Verkehrs bis 2050 auf rund 20 Mrd. EUR ansteigen, wenn keine Maßnahmen ergriffen werden.

3. RECHTLICHE UMSETZUNG

Die Umsetzung der END musste bis zum 18. Juli 2004 erfolgen. Bei 14 Mitgliedstaaten der EU¹² stellte die Kommission Fälle von fehlenden Meldungen fest. Alle anderen Mitgliedstaaten haben die END in der gesetzten Frist in ihre nationalen Rechtsvorschriften umgesetzt. Im Oktober 2007 waren alle Fälle von fehlenden Meldungen abgeschlossen.

Die allgemeine Qualität der rechtlichen Umsetzung war zufriedenstellend. Die Kommission stellte bisher bei zwei Mitgliedstaaten¹³ Mängel in der Umsetzung der Artikel 4, 5, 6, 7 und 8 fest. Die Bestätigung der Nichtübereinstimmungen steht jedoch noch immer aus. Sollten diese ersten Ergebnisse bestätigt werden, wird die Kommission angemessene Schritte einleiten.

4. UMSETZUNG DER RICHTLINIE

Die END sieht für die Mitgliedstaaten mehrere Verpflichtungen vor, zudem müssen sie der Europäischen Kommission bestimmte Informationen mitteilen. Die Fristen für alle Verpflichtung summieren sich zu einem ehrgeizigen Zyklus der periodischen Durchführung und Berichterstattung (siehe Tabelle 1).

Durchführungsfrist	Fragestellung	Referenz	Aktualisierungen
30. Juni 2005	Informationen über die von den Mitgliedstaaten bestimmten Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken, Großflughäfen und Ballungsräume gemäß dem oberen Schwellenwert, die von der 1. Runde der Lärmkartierung betroffen sind	Artikel 7 Absatz 1	Obligatorisch alle 5 Jahre
18. Juli 2005	Schaffung zuständiger Stellen für die strategischen Lärmkarten, Aktionspläne und die Datenerhebung	Artikel 4 Absatz 2	Jederzeit möglich
18. Juli 2005	Geltende oder geplante Lärmgrenzwerte und damit verbundene Informationen	Artikel 5 Absatz 4	Jederzeit möglich
30. Juni 2007	Strategische Lärmkarten für Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken, Großflughäfen und Ballungsräume gemäß dem oberen Schwellenwert	Artikel 7 Absatz 1	
18. Juli 2008	Aktionspläne für Hauptverkehrsstraßen,	Artikel 8	Obligatorisch alle

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

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

¹³ LV, PL

	Haupteisenbahnstrecken, Großflughäfen und Ballungsräume	Absatz 1	5 Jahre
31. Dezember 2008	Informationen über die von den Mitgliedstaaten bestimmten Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken, Großflughäfen und Ballungsräume gemäß dem unteren Schwellenwert, die von der 2. Runde der Lärmkartierung betroffen sind	Artikel 7 Absatz 2	Jederzeit möglich
30. Juni 2012	Strategische Lärmkarten für Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken, Großflughäfen und Ballungsräume gemäß dem unteren Schwellenwert	Artikel 7 Absatz 2	Obligatorisch alle 5 Jahre

4.1. Bestimmung von administrativen Stellen

Die meisten Mitgliedstaaten haben rechtzeitig bei der Kommission Bericht erstattet, und alle Mitgliedstaaten haben zuständigen administrativen Stellen Kompetenzen für die Durchführung der END übertragen. Das bereichsübergreifende Ziel der END hat in einigen Mitgliedstaaten dazu geführt, dass sich sowohl verschiedene staatliche Stellen als auch private Akteure an der Verwaltung der Infrastruktur beteiligen. Einige Mitgliedstaaten haben Probleme bei der Koordination der beteiligten Stellen gemeldet, sowohl in den Anfangsstadien der Datenerhebung, als auch in den späteren Phasen der Durchführungsplanung.

4.2. Lärmindizes und Grenzwerte

Mit Artikel 5 der END wurden Lärmindizes für die Berichterstattung eingeführt. Rechtlich bindende und europaweit geltende Grenzwerte oder Ziele für die Lärmbelästigung wurden jedoch nicht festgelegt. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, ihre geltenden oder angestrebten nationalen Grenzwerte anzugeben.

Die Mitgliedstaaten haben dabei unterschiedliche Ansätze verfolgt. Die Mehrzahl¹⁴ legte rechtlich bindende Lärmgrenzwerte fest, oder überarbeitet diese¹⁵ zurzeit. In anderen Staaten¹⁶ gelten Richtwerte.

Die Lärmkarten ergaben, dass Lärmgrenzwerte oft überschritten wurden, ohne dass ausreichende Maßnahmen durchgeführt wurden. Einiges wies darauf hin, dass die Durchführung von Maßnahmen zur Lärmüberwachung oder zur Abschirmung von exponierten Bevölkerungsteilen in einigen Ländern nicht damit zusammenhing, ob ein Wert bindend ist.

Ein weiteres Problem war das große Spektrum an Grenz-, Auslöse- und Richtwerten. Nur eine begrenzte Anzahl Mitgliedstaaten¹⁷ gab ausdrücklich an, dass sie bei der Erstellung der

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 und Brüsseler Administration von BE

Lärmgrenzwerte gesundheitsbasierte Bewertungsmethoden verwendet oder auf gesundheitsbasierte Bewertungsmethoden der WHO zurückgegriffen hatten. Aufgrund der oft unterschiedlichen Grundlagen, Konzepte und Differenzierungsmodelle war es schwierig, verallgemeinernde Vergleiche der jeweiligen Situation der verschiedenen Mitgliedstaaten¹⁸ zu ziehen.

4.3. Lärmbewertung

Im Allgemeinen ermöglichten die Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Berichterstattung der Kommission und der EUA, eine Informationsbasis zu erstellen, die auf EU-Ebene zuvor inexistent war. Die Qualität der Berichte und die Einhaltung der Fristen waren jedoch sehr unterschiedlich und behinderten den Bewertungsprozess.

Die END gab für die Berichterstattung der verschiedenen Datenströme keine genauen Angaben vor. Es wurden nur die technischen Mindestanforderungen definiert (siehe Anhang VI der END).

Deshalb entwickelten die Kommission und die EUA den END-Berichterstattungsmechanismus (ENDRM)¹⁹, der die Datenerhebung, die Qualitätskontrolle und den Bewertungsprozess vereinfachte und rationalisierte. Im Jahr 2007 beschloss der Lärmausschuss, den ENDRM auf freiwilliger Basis zu verwenden. Auch die zusätzliche Verknüpfung mit dem „Reportnet“ der EUA²⁰ trug zur stärkeren Wirksamkeit des ENDRM bei.

4.3.1. Ballungsräume, Straßen, Eisenbahnstrecken und Flughäfen

Bis 2005 mussten die Mitgliedstaaten der Kommission die Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken, Großflughäfen und Ballungsräume in ihrem Hoheitsgebiet gemäß dem oberen Schwellenwert²¹ mitteilen. Die erste Aktualisierung der Daten bezüglich der unteren Schwellenwerte musste bis zum 30. Juni 2008 übermittelt werden²². Seit dem Jahr 2010 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Listen für beide Schwellenwerte alle fünf Jahre zu aktualisieren.

Die Erfahrungen, die aus dem Berichterstattungsprozess gewonnen wurden, führten Schritt für Schritt zu einer zeitnahen, vergleichbaren und überschaubaren Berichterstattung. 2005 waren die letzten Mitgliedstaaten mit ihrem Bericht fast zwei Jahre in Verzug, im Jahr 2010 wurde dieser Zeitraum auf fünf Monate verkürzt. Im Jahr 2010 haben 18 Mitgliedstaaten ihren Bericht rechtzeitig eingereicht, acht waren in Verzug. Nur Italien hat noch keine Angaben gemacht.

¹⁸ Für weitere Informationen siehe EUA Technischer Bericht Nr. 11/2010 und Studienbericht (siehe Fußnote 2).

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

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

²¹ Obere Schwellenwerte: Hauptverkehrsstraßen > 6 Mio. Kfz/Jahr, Haupteisenbahnstrecken > 60 000 Züge/Jahr, Großflughäfen > 50 000 Bewegungen/Jahr, Hauptballungsräume > 250 000 Einwohner.

²² Untere Schwellenwerte: Hauptverkehrsstraßen > 3 Millionen Kfz/Jahr, Haupteisenbahnstrecken > 30 000 Züge/Jahr, und Hauptballungsräume > 100 000 Einwohner.

4.3.2. Strategische Lärmkarten

Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, bis spätestens 30. Juni 2007 strategische Lärmkarten zu erstellen (Artikel 7 Absatz 1). Diese Verpflichtungen gelten erneut für den 30. Juni 2012 und für jede darauffolgende Fünfjahresperiode. Die Lärmkarten müssen gemäß Artikel 7 Absatz 1 für alle im vorangegangenen Kalenderjahr angegebenen Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken, Großflughäfen und Ballungsräume hergestellt werden (siehe 4.3.1)²³.

Die zuständigen Behörden verwenden die strategischen Lärmkarten, um Prioritäten für die Maßnahmenplanung zu identifizieren, und die Kommission setzt sie zur Bestimmung der Anzahl Personen ein, die der Lärmbelastung ausgesetzt sind.

Zwölf Mitgliedstaaten²⁴ haben alle obligatorischen Daten für alle Quellen angegeben, elf²⁵ haben Daten für alle Quellen angegeben, die jedoch einige kleinere Mängel enthalten, und drei²⁶ Mitgliedstaaten haben nur Daten für einige Quellen angegeben. Nur Malta hat keinen Bericht an die Kommission gesandt (bis heute), und die Kommission hat in diesem Falle ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Die Bewertung der ersten Runde der Lärmkartierung zeigt auf, dass in den Ballungsräumen der EU nachts rund 40 Millionen Personen Straßenlärm von über 50 dB ausgesetzt sind (siehe Tabelle 2). Über 25 Millionen Personen sind außerhalb der Ballungsräume demselben Lärmpegel von Hauptverkehrsstraßen ausgesetzt. Diese Zahlen werden mit dem Eingang weiterer Lärmkarten und/oder der Bewertung der Karten voraussichtlich nach oben korrigiert werden.

Tabelle 2: Überblick über die Gesamtzahl Personen, die Umgebungslärm ausgesetzt sind (auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der 1. Runde der Lärmkartierung angegebenen Daten)

Bereich	Anzahl Personen, die Lärm über $L_{den}^{27} > 55$ dB ausgesetzt sind [Millionen]	Anzahl Personen, die Lärm über $L_{night} > 50$ dB ausgesetzt sind [Millionen]
In Ballungsräumen (163 Ballungsräume in der EU > 250 000 Einwohner)		
Alle Straßen	55,8	40,1

²³ Dabei gilt anzumerken, dass gemäß Artikel 7 die 2005 übermittelte Liste aller Ballungsräume, Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen bei der Ausarbeitung der ersten strategischen Lärmkarte aktualisiert werden musste, um der Situation im Jahr 2006 zu entsprechen. Analog dazu müssen die der Kommission bereits übermittelten Listen in den darauffolgenden Phasen der Lärmkartierung aktualisiert werden, um keine Problemzonen auszulassen, in denen die Grenzwerte in der Zwischenzeit überschritten wurden.

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

²⁶ FR, EL, IT

²⁷ L_{den} – Tag-Abend-Nacht Lärmindex

Alle Eisenbahnen	6,3	4,5
Alle Flughäfen	3,3	1,8
Industriegelände	0,8	0,5
Bedeutende Infrastrukturen, außerhalb von Ballungsräumen		
Hauptverkehrsstraßen	34	25,4
Haupteisenbahnstrecken	5,4	4,5
Großflughäfen	1	0,3

Die Kommission hat auch den administrativen Aufwand und die mit der Erstellung der Lärmkarten verbundenen Kosten analysiert. Am anspruchsvollsten war die Erhebung von Daten über Lärmquellen, Topografie, umliegende Gebäude und die Bevölkerung. Die Kosten für die Lärmkartierung variieren zwischen 0,33 und 1,16 EUR/Einwohner, der Durchschnittswert beträgt 0,84 EUR/Einwohner.²⁸

4.3.3. Harmonisierte Bewertungsmethoden für die Kartierung

In Übereinstimmung mit Artikel 6 der END wurde die Kommission damit beauftragt, gemeinsame Lärmbewertungsmethoden zu erstellen, um die Lärmindizes zu bestimmen. Die Richtlinie legte jedoch weder eine Frist noch einen Zeitplan vor. Bis die harmonisierten Methoden zur Verfügung stehen, stellt die Richtlinie Übergangsmethoden bereit, aber die Mitgliedstaaten hatten auch die Möglichkeit, ihre eigenen Methoden zu verwenden.

Die Kommission hat eine Bewertung des Vergleichbarkeitsgrads der durch die verschiedenen Methoden erzielten Ergebnisse durchgeführt. Darin kam sie zu der Schlussfolgerung, dass die nationalen Bewertungsmethoden für 13 Mitgliedstaaten nicht mit den Übergangsmethoden übereinstimmen. Deshalb hat die Kommission im Jahr 2008 die Ausarbeitung von harmonisierten Bewertungsmethoden (CNOSSOS-EU) (siehe 0) in Angriff genommen.

4.3.4. Aktionspläne

Gemäß Artikel 8 müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die zuständigen Behörden Aktionspläne ausgearbeitet haben, mit denen die Lärmbelästigung und deren Auswirkungen und bei Bedarf auch die Maßnahmen zur Lärminderung geregelt werden. Die in diesen Plänen enthaltenen Maßnahmen lagen ganz im Ermessen der zuständigen Behörden, sofern sie die Mindestanforderungen aus Anhang V erfüllen.

Bisher haben 20 Mitgliedstaaten Zusammenfassungen ihrer Aktionspläne eingereicht. Fünf Mitgliedstaaten²⁹ haben die in der END verlangten Daten rechtzeitig eingereicht³⁰. Acht

²⁸ Europäische Kommission – Kostenstudie über die Lärmkarten und Aktionspläne, P-44581-W, 2000

²⁹ DE, IE, LT, SE, UK

³⁰ 18.1.2009.

Mitgliedstaaten³¹ reichten diese mit sechsmonatiger Verzögerung und sieben³² mit über einem Jahr Verspätung ein. Die folgenden sieben Mitgliedstaaten haben bisher keine Aktionspläne vorgelegt: DK, FR, EL, HU, IT, MT und SI.

Die von den Mitgliedstaaten gelieferten Informationen waren sehr unterschiedlich und die Daten weit gestreut. Eine umfassende Analyse der Aktionspläne ist deshalb eine große Herausforderung und somit immer noch im Gange.

4.3.5. *Ruhige Gebiete*

Ruhige Gebiete leisten einen positiven Beitrag zur öffentlichen Gesundheit, insbesondere für Menschen, die in lärmintensiven Stadtgebieten wohnen. Im Rahmen der Aktionspläne mussten die Mitgliedstaaten spezifische Maßnahmen einführen und Aktionspläne entwerfen, um die ruhigen Gebiete in Ballungsräumen vor einer Lärmintensivierung zu schützen. Die END überließ die Festlegung dieser Gebiete jedoch weitgehend dem Ermessen der Mitgliedstaaten.

Dieser Ermessensspielraum führte innerhalb der EU zu sehr unterschiedlichen Ansätzen. Die meisten Mitgliedstaaten haben zwar ruhige Gebiete in Ballungsräumen festgelegt, aber auf dem Land haben viele keine ruhigen Gebiete definiert.

4.4. **Information und Anhörung der Öffentlichkeit und Datenverwaltung**

In Übereinstimmung mit den Artikeln 8 und 9 müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Öffentlichkeit zu den Aktionsplänen gehört wurde und dass die Pläne gemäß der Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen³³ öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet wurden. Gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie muss die Kommission eine Datenbank für strategische Lärmkarten einrichten, um die Erarbeitung des Berichts nach Artikel 11 und die Durchführung sonstiger technischer Arbeiten zu erleichtern.

Dazu machte die Kommission alle von den Mitgliedstaaten bis Dezember 2010 eingereichten Berichte öffentlich zugänglich.³⁴ Die Verwendung des „Reportnet“ der EUA vereinfachte das Informationsmanagement und verringerte den zur Auswertung der Berichte notwendigen Zeitaufwand. Obwohl bislang auf freiwilliger Basis wurden die Berichte von rund 80 % der Mitgliedstaaten auf „Reportnet“ veröffentlicht. Des Weiteren gründete die EUA im Oktober 2009 den *Noise Observation and Information Service for Europe (N.O.I.S.E)*³⁵, um die Öffentlichkeit über die Lärmbelastigung in Europa zu informieren.

5. **MÖGLICHE MITTEL- UND LANGFRISTIGE MASSNAHMEN**

Die END ist ein weiterer Fortschritt im Umgang mit der Lärmbelastigung auf EU-Ebene. Dieser Bericht nennt eine Reihe von erreichten Zielen und zeigt die verbleibenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Richtlinie auf.

³¹ CY, CZ, EE, ES, FI, LU, PL, SL

³² AT, BE, BG, LV, NL, PT, RO

³³ 2003/4/EG (ABl. L 41 vom 14.2.2003, S. 26-32).

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

³⁵ <http://noise.eionet.europa.eu/>

Die erreichten Ziele wurden nicht nur durch die Analysen der Kommission anerkannt. Auch Eurocities³⁶ kam in einer Auswertung zum Schluss, dass die Richtlinie wirkliche Vorteile gebracht hat.

Zunächst führte die Richtlinie in allen Mitgliedstaaten ein Managementsystem für Umgebungslärm ein. Einige Mitgliedstaaten hatten bereits solche Systeme entwickelt und Erfahrungen gesammelt. Andere hingegen befassten sich zum ersten Mal systematisch mit diesen Fragen. Obwohl die Kompetenzen bezüglich Lärmmanagement in den Mitgliedstaaten traditionell auf verschiedene Behörden und Verwaltungsebenen verteilt waren, haben einige Mitgliedstaaten die Umsetzung der END genutzt, um entsprechende Kooperations- und Koordinationsstrukturen einzurichten.

Des Weiteren wurden unter anderem folgende Ziele erreicht:

- Fortschritte bei der Lärmkartierung und der Bewertung der Lärmbelastigung, die erstmalig einen Überblick über das Ausmaß der Lärmbelastigung in der EU geben,
- weitere Schritte zur Verbesserung der Vergleichbarkeit der strategischen Lärmkarten, einschließlich allgemeiner Indizes, und die Erstellung einer umfassenden Lärmdatensammlung auf EU-Ebene, die zuvor nicht existierte,
- EU-weite Erstellung von Lärm-Aktionsplänen, um die von den Mitgliedstaaten definierten „neuralgischen Punkte“ zu bekämpfen,
- Identifizierung von Lücken in den Rechtsvorschriften der EU über Lärmquellen (z. B. Fahrzeuge, Eisenbahnen, Flugzeuge), (siehe 5.2).

Zur selben Zeit wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Durchführungsprobleme und andere Mängel erkannt, die in Zukunft behandelt werden müssen. Diese Herausforderungen wurden in zwei Hauptgebiete für mögliche Folgemaßnahmen eingeteilt: Verbesserungen bei der Durchführung und Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften über Lärmquellen.

5.1. Verbesserungen bei der Durchführung

Die Analyse der ersten Durchführungsphase der END hat Möglichkeiten für direkte und umgehende Verbesserungen durch die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgezeigt. Zu diesem Zweck will die Kommission dem in Artikel 13 der Richtlinie genannten Lärmausschuss ein Arbeitsprogramm unterbreiten, das unter anderem einige der folgenden Elemente benennt. Bei Bedarf wird die Kommission auch rechtliche Schritte in Betracht ziehen, um die nachstehend aufgeführten proaktiven Durchführungsmaßnahmen zu ergänzen.

5.1.1. Fertigstellung des harmonisierten Rahmens für die Kartierungsmethoden

Ungeachtet der besseren Vergleichbarkeit der strategischen Lärmkarten ist die Lage noch lange nicht ideal. Die laufenden Bewertungen haben ergeben, dass es immer noch schwierig ist, vergleichbare Zahlen über die Anzahl Personen zu präsentieren, die einer übermäßigen Lärmbelastigung ausgesetzt sind. Diese Schwierigkeiten stammen unter anderem aus den unterschiedlichen Erhebungsmethoden, der unterschiedlichen Qualität und Verfügbarkeit der

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

Daten und den unterschiedlichen Bewertungsmethoden. Das führt zu starken Schwankungen bei den Ergebnissen der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Harmonisierung der Methode(n), die den sektoralen Unterschieden ausreichend Rechnung tragen, wird schlussendlich zum erforderlichen Vergleichbarkeitsgrad führen.

Im Jahr 2008 unternahm die Kommission erste Anstrengungen zur Entwicklung gemeinsamer Bewertungsmethoden für Lärmpegel (gemäß Artikel 6 Absatz 2). Ein Projekt unter dem Namen „CNOSSOS-EU“ (*Common Noise Assessment Methods in Europe*) unter der Federführung der Gemeinsamen Forschungsstelle wird die technischen Grundlagen für die Vorbereitung eines Durchführungsbeschlusses der Kommission bieten. Sofern die technische Arbeit im Jahr 2011 abgeschlossen wird, sieht die Kommission Anfang 2012 eine mögliche Überarbeitung des Anhangs II der END vor (nach der Stellungnahme des Ausschusses im Jahr 2011). Dieser gemeinsame methodische Rahmen könnte sich auf die strategischen Karten konzentrieren und müsste den Harmonisierungsbedarf nach Verhältnismäßigkeit und sektoralen Unterschieden sorgfältig abwägen. Als Bestandteil dieses Beschlusses will die Kommission ein gemeinsames Arbeitsprogramm von Kommission, EUA und Mitgliedstaaten für die Durchführung von CNOSSOS-EU im Zeitraum 2012 bis 2015 vorschlagen, damit dieses für den dritten Berichterstattungszyklus im Jahr 2017 einsatzfähig ist.

5.1.2. Ausarbeitung von EU-Leitfäden für die Durchführung

Zahlreiche Aspekte der Richtlinie waren nicht detailliert ausgelegt oder ließen einen gewissen Spielraum für unterschiedliche Auslegungen und Umsetzungen. Viele Mitgliedstaaten schlugen vor, diese Anliegen auf EU-Ebene durch spezielle Maßnahmen zur Unterstützung bei der Durchführung und Einhaltung zu behandeln, z. B. durch Ausarbeitung von Leitliniendokumenten, Informationsaustausch über bewährte Verfahren oder die Organisation von spezifischen Workshops und Schulungen. Dabei wurden folgende Themen für solche Maßnahmen identifiziert: Kartierungsmethoden und bewährte Kartierungsverfahren, prädiktive Werte für Lärmkarten, Dosis-Wirkungs-Verhältnis, Berechnung von Mehrfachbelastungen, Erarbeitung von Aktionsplänen sowie von Auslöse- oder Zielwerten.

Hinsichtlich der Aktionspläne sind viele Mitgliedstaaten der Ansicht, dass die in Anhang V angegebenen Mindestanforderungen nicht ausreichend sind, um diese Pläne vorzubereiten. Dies umfasst insbesondere den Aspekt der Ausweisung von ruhigen Gebieten (siehe 4.3.5).

Die Durchführungsmaßnahmen, die Teil des Arbeitsprogramms sein sollen, sollten auch zur Verbesserung der Kooperations- und Koordinationsmechanismen in den Mitgliedstaaten beitragen.

5.1.3. Verbesserung der Synergien zwischen Luftqualität und Lärmmanagement

Das Potenzial für eine engere Koordination und Integration von Luftqualität und Lärmmanagement wurde oft hervorgehoben. Die Durchführung der Richtlinie über Luftqualität (2008/50/EG) und ihrer Vorgänger erfordern ähnliche Elemente, z. B. die Datenerfassung in Ballungsräumen, die Verbesserung der Bewertungsmethoden, die Vorbereitung von Aktionsplänen, die Information der Öffentlichkeit und eine Berichterstattung an die Kommission. Einige Mitgliedstaaten haben von positiven Erfahrungen bei der Integration von Luftqualität und Lärmmanagement berichtet, beispielsweise durch integrierte Planung insbesondere bei neuralgischen Punkten auf den Straßen, die sowohl Lärm- als auch Luftverschmutzungsprobleme verursachen. Diese Aspekte

könnten zwecks Schaffung von Synergien und Gewinnung von Erfahrungen weiter untersucht werden.

5.1.4. Vereinfachung der Berichterstattung

Die Richtlinie enthält mehrere Verpflichtungen zu einer zyklischen Berichterstattung, die in gewissen Fällen mit zusätzlichem administrativem Aufwand verbunden sind, ohne jedoch den für die EU notwendigen Mehrwert zu generieren. Die Rationalisierung der Berichterstattung und die elektronische Berichterstattung könnten weiter optimiert und obligatorisch gemacht werden. Andere Mängel, die von verschiedenen Mitgliedstaaten hervorgehoben wurden, waren insbesondere die Anforderungen an die Eingabedaten, einschließlich der Koordination, der Erhebung und der Verfügbarkeit der Daten, das Fehlen von Daten und Leitlinien über die Qualitätsanforderungen und Probleme mit den Messhöhen. Die Durchführungsarbeiten nach der INSPIRE-Richtlinie³⁷ (z. B. über eine gemeinsame Lärmdateninfrastruktur) könnten zu weiteren Anpassungen führen.

5.2. Rechtsvorschriften zur Regulierung der Lärmquellen

Das Problem des Umgebungslärms wird auf EU-Ebene durch ein breites Spektrum an Instrumenten in Angriff genommen, einschließlich Bestimmungen zu den Marktzugangsanforderungen für bestimmte Fahrzeuge und Geräte, Spezifikationen zur Interoperabilität von Bahnsystemen³⁸ sowie Regeln für Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen. Zusätzlich zu den verschiedenen Maßnahmen und Verbesserungen der Rechtsvorschriften der EU in diesem Gebiet in den vergangenen 10 Jahren³⁹ erwägt die Kommission auch die Weiterentwicklung dieser Maßnahmen, um die Lärmbelastigung in der EU zu verringern. Im Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2011 sind einige wichtige Lärm-Initiativen enthalten, von denen insbesondere folgende genannt seien:

- Das **Weißbuch zur Verkehrspolitik**⁴⁰, das einen Strategieplan bis 2050 vorsieht, um, neben vielen anderen Zielen, auch zur Reduktion der Lärmbelastigung durch den Verkehr beizutragen (z. B. Schritte zur Entwicklung von „Normen für Lärmemissionspegel bei Fahrzeugen“).
- Die Überarbeitung der Richtlinie 2002/30/EG über **Flughafenlärm**, die als Teil des Flughafenpakets die Lärmkartierung durch international anerkannte Methoden und Daten verbessern wird und zur Annahme von kostenwirksamen Lärminderungsmaßnahmen führen wird, wobei die international anerkannten Normen zur Rationalisierung der Beziehung zwischen der Flughafenlärmrichtlinie und der END berücksichtigt werden. Dadurch wird zudem die Definition lauter Luftfahrzeuge („knapp die Vorschriften erfüllendes Luftfahrzeug“) an die heute gängige Zusammensetzung der Flugzeugflotte angeglichen.

³⁷ ABl. L 108 vom 25.4.2007, S. 1-14.

³⁸ Entscheidung 2006/66/EG der Kommission über die Technische Spezifikation für die Interoperabilität (TSI) zum Teilsystem „Fahrzeuge - Lärm“ des konventionellen transeuropäischen Bahnsystems

³⁹ Insbesondere die Überarbeitung der EU-Strategie zur Reduzierung von Schienenlärm auf Grundlage der „Mitteilung über Lärmschutzmaßnahmen am aktuellen Schienenfahrzeugbestand“ aus dem Jahr 2008 und die darauf folgenden Vorschläge der Kommission wie beispielsweise die Richtlinie 2001/43/EG über Reifen von Kraftfahrzeugen und Vorschläge zum Lärm für Fahrzeuge der Klasse L, die unter die Richtlinie 97/24/EG fallen.

⁴⁰ KOM(2011) 144 endgültig

- Die nächste Revision der Bestimmungen betreffend den **Lärm von Kraftfahrzeugen** mit mindestens vier Rädern wird auf Basis eines verbesserten Testverfahrens die Möglichkeiten für die Einführung strengerer Grenzwerte prüfen, die gewährleisten sollen, dass tatsächlich leisere Fahrzeuge auf den Markt kommen. Dabei könnte auch ein Verordnungsvorschlag über den zulässigen Geräuschpegel und die Auspuffanlage von Kraftfahrzeugen vorgelegt werden. Das Hauptziel der Initiative ist eine Reduzierung der negativen Auswirkungen der durch den PKW-Verkehr verursachten Lärmbelastung für die europäischen Bürgerinnen und Bürger.
- Bei der Überarbeitung der **Lärmrichtlinie**⁴¹ für Lärm im Freien wird der Anwendungsbereich (unter die Richtlinie fallende Geräte und Maschinen) bewertet, und die Lärmvorschriften werden überarbeitet, sodass sie die heutige modernste Technik widerspiegeln. Gleichzeitig werden die damit verbundenen administrativen Anforderungen vereinfacht.

Zusätzlich will die Kommission weiterhin sonstige potenzielle Maßnahmen zur Reduktion der Lärmbelastung auf EU-Ebene (z. B. lärmarme Straßenbeläge) untersuchen und wird zu gegebener Zeit Vorschläge machen.

5.3. Themen für weitere Überlegungen

Bei den Vorbereitungsarbeiten wurden auch Elemente untersucht, die eventuell geregelt werden müssen, um effektive und wirksame EU-weite Rechtsvorschriften über den Umgebungslärm zu erreichen. Dies betrifft insbesondere Folgendes:

- **Auslöse- oder Zielwerte:** Die Ansätze und Ambitionen der Mitgliedstaaten sind sehr breit gefächert, wodurch es unmöglich ist, eine weitere Konvergenz im Hinblick auf gleiche Bedingungen im Binnenmarkt zu schaffen. So wurden in der ganzen EU sehr unterschiedliche Schutzniveaus für die Bevölkerung eingeführt (siehe 4.2). Allerdings würde die Einführung obligatorischer Lärmgrenzwerte/Lärmzielwerte auf EU-Ebene gegen die Grundsätze der Subsidiarität verstoßen, da die nationalen und regionalen Behörden dann über weniger Flexibilität verfügen würden, um das Schutzmaß und die Aktionspläne/Maßnahmen an ihre spezifischen Situationen anzupassen. Andere Möglichkeiten wären die Festlegung von Lärm-Auslösewerten in der EU, Mindestanforderungen oder EU-Empfehlungen. Diese Ansätze könnten als Mindestschwelle für die Auslösung von Schutzmaßnahmen dienen, würden die Mitgliedstaaten jedoch zugleich nicht daran hindern, bei Bedarf strengere Anforderungen zu stellen.
- **Lärmindizes:** Gemäß der aktuellen Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die verbindlich vorgeschriebenen Lärmindizes L_{den} und L_{night} zu verwenden und die Lärmbelastung der Bevölkerung von über 55 dB, respektive von über 50 dB zu übermitteln (siehe 4.2). Die gegenwärtige Berichterstattungsmethode berücksichtigt jedoch nicht die Tatsache, dass ein großer Anteil der EU-Bevölkerung geringeren Lärmpegeln ausgesetzt ist, die jedoch trotzdem mit hoher Wahrscheinlichkeit schädliche Auswirkungen auf ihre

⁴¹ Richtlinie 2000/14/EG über umweltbelastende Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen

Gesundheit haben (siehe 2). Gemäß den jüngsten Empfehlungen der WHO müssten die Werte für L_{night} auf 40 dB L_{night} gesenkt werden, um ein realitätsnäheres Bild der Auswirkungen der Lärmbelästigung in der EU zu erhalten.

- **Durchsetzung:** Die Richtlinie verfügt über keine klaren Durchsetzungsbestimmungen, in denen die Grenzwertüberschreitungen in den Aktionsplänen direkt mit möglichen Sanktionen in Verbindung gebracht werden und zwar auch in Mitgliedstaaten, die auf nationaler Ebene rechtlich verbindliche Grenzwerte eingeführt haben. Die Auswertung der Lärmkarten ergab, dass die Grenzwerte oft scheinbar folgenlos überschritten werden. Eine klare Festlegung der Zielsetzungen, des Inhalts und der Umsetzung der Aktionspläne könnte in Betracht gezogen werden, wobei die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden müssen.
- **Technische Begriffsbestimmungen, Anforderungen und Konzepte:** Es wurden mehrere mögliche technische Verbesserungen identifiziert, einschließlich klarere Begriffsbestimmungen und Anforderungen in Bezug auf Ballungsräume, ruhige Gebiete, Hauptverkehrsstraßen, Industrielärm und Aktionspläne. Des Weiteren bleibt die Frage der Messpunkte weiterhin ein Problem, und damit auch die Frage der Flexibilität hinsichtlich der Messhöhe, die in einigen Mitgliedstaaten aufgrund ihrer spezifischen Gebäudestrukturen problematisch war. Schließlich wäre eine weitere Klarstellung oder Harmonisierung für die Darstellung der Werte und Bewertungsergebnisse nützlich.
- **Verwaltungsaufwand und Angleichung der rechtlichen Aspekte:** Eine Rationalisierung und Vereinfachung der Berichterstattungszyklen wäre möglich. Einige Elemente der Berichterstattung⁴² wurden mehrmals übermittelt. Zudem war in der END nicht ausreichend klar dargelegt, dass die verschiedenen Phasen im Bewertungsrahmen (Lärmkarten und Aktionspläne) aufeinander aufbauen. Des Weiteren wurde der kurze zeitliche Abstand zwischen den strategischen Lärmkarten und der Fertigstellung der Aktionspläne als eines der größten Hindernisse bei der Durchführung einer angemessenen öffentlichen Anhörung angegeben. Abschließend ist zu sagen, dass die entsprechenden Bestimmungen der END gegebenenfalls an das neue System mit delegierten Rechtsakten und Durchführungsmaßnahmen angepasst werden müssen (Artikel 290 und 291 AEUV).

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Problem des Umgebungslärms ist auf EU-Ebene weiterhin bedeutend und hat weitreichende gesundheitliche Auswirkungen. Aufgrund der Informationen, die heute über die gesundheitlichen Auswirkungen von Lärm bekannt sind, scheinen weitere Maßnahmen notwendig, damit weniger Menschen den schädlichen Lärmpegeln ausgesetzt sind.

Die Durchführung der END erreichte in Bezug auf Lärmkarten und Aktionspläne erst kürzlich eine aktive Phase. Der erste Bericht über die Durchführung zeigt bedeutende Erfolge auf,

⁴² Z.B. Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen.

deutet aber auch auf mehrere Schwierigkeiten und verbesserungswürdige Bereiche hin. Das volle Potenzial der END konnte jedoch noch nicht ausgeschöpft werden. Die Aktionspläne werden erst jetzt umgesetzt und haben ihre geplante Wirkung oft (noch) nicht entfaltet.

Die Kommission wird die in diesem Bericht erwähnten weiteren Maßnahmen zur Verbesserung des Durchführungsverfahrens und die möglichen Schritte zur Verringerung der Lärmquellen überprüfen. Zudem ist die Harmonisierung des methodischen Bewertungsrahmens in Vorbereitung. Als Teil der Überprüfung wurden in der Vorarbeit (siehe 5.3) auch Elemente wie Indizes und verstärkte Durchsetzungsmechanismen behandelt. Diese könnten in Zukunft wichtig sein, um wirksame und effektive Rechtsvorschriften zum Umgebungslärm auszuarbeiten.

Dieser Bericht wird die Grundlage für weitere Diskussionen mit den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern sein, um mögliche Verbesserungen der Wirksamkeit der Lärmvorschriften zu untersuchen.

Unabhängig von diesem Konsultationsprozess ist aber zu bedenken, dass eine umfassendere und realistische Bewertung der Wirksamkeit der END erst nach der 2. Runde der Lärmkartierung und einer genaueren Kenntnis der Lärmbelastung durchgeführt werden kann.