



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 1.6.2011
COM(2011) 321 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
relativo a la aplicación de la Directiva sobre el ruido ambiental de conformidad con el
artículo 11 de la Directiva 2002/49/CE

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la aplicación de la Directiva sobre el ruido ambiental de conformidad con el artículo 11 de la Directiva 2002/49/CE

1. INTRODUCCIÓN

El 25 de junio de 2002 se adoptó la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (en lo sucesivo denominada «Directiva sobre el Ruido Ambiental», DRA). Esta Directiva supuso un avance en el desarrollo de la política de la UE en materia de ruido.

La Directiva tiene por objeto «establecer un enfoque común destinado a evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario los efectos nocivos, incluyendo las molestias, de la exposición al ruido ambiental».

A fin de lograr este objetivo, la Directiva exige a los Estados miembros que tomen una serie de medidas, en particular:

- (1) determinar la exposición al ruido ambiental mediante la elaboración de mapas de ruido,
- (2) adoptar planes de acción tomando como base los resultados de los mapas de ruido, y
- (3) poner a disposición de la población la información sobre el ruido ambiental.

Asimismo, la Directiva sienta las bases para elaborar nuevas medidas de la UE a fin de reducir el ruido emitido por diferentes fuentes. La elaboración del presente informe se ajusta a lo dispuesto en el artículo 11 de la DRA, que prevé, en particular, que la Comisión¹:

- evalúe la necesidad de emprender otras acciones de la UE en relación con el ruido ambiental (artículo 11, apartado 2), y
- revise la calidad acústica ambiental en la UE sobre la base de los datos notificados por los Estados miembros (artículo 11, apartado 3).

Para preparar el presente informe, la Comisión recibió contribuciones de la AEMA² y realizó una serie de estudios de apoyo³, en los que figura información suplementaria.

¹ El informe se atrasó por varias razones, en particular debido a retrasos de aplicación, falta de datos y complejidad del proceso de evaluación.

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

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

2. EL RUIDO AMBIENTAL Y SUS REPERCUSIONES

El ruido ambiental es un problema importante en toda la UE. Cada vez se dispone de más información sobre las repercusiones sanitarias del ruido. A modo de ejemplo, la última publicación⁴ de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del Centro Común de Investigación de la Comisión (JRC) muestra que el ruido producido por el tráfico puede representar una pérdida de más de un millón de años de vida sana cada año en los Estados miembros de la UE y en otros países de Europa Occidental.

Por otra parte, las orientaciones sobre el ruido en la UE⁵, publicadas por la OMS, reconocen los efectos del ruido en el medio ambiente, incluidas las molestias, como un problema sanitario grave. Las orientaciones de la OMS sobre el ruido nocturno en Europa⁶ proponen un valor indicativo de 40 decibelios (dB, L_{night}) para los niveles de ruido nocturno. Además, la UE ha financiado entre 2009 y 2011 una importante acción de coordinación en la que han participado 33 institutos europeos⁷. Según estudios recientes⁸, el ruido ambiental supone un riesgo importante para la salud pública, y la exposición al ruido en Europa tiende a aumentar respecto a otros factores de estrés. La urbanización, la demanda creciente de transporte motorizado y una planificación urbana poco eficiente constituyen los principales factores de la exposición al ruido ambiental. Además, la contaminación acústica suele darse en zonas urbanas en las que también la calidad del aire puede ser un problema.

La contaminación acústica puede producir molestias, perturbar el sueño, afectar a la función cognitiva de los escolares, provocar reacciones de estrés fisiológico y problemas cardiovasculares en personas expuestas al ruido de forma crónica⁹. El estrés puede desencadenar la producción de determinadas hormonas que pueden dar lugar a diversos efectos intermedios, en particular la hipertensión. Tras un período prolongado de exposición, esos efectos pueden aumentar a su vez el riesgo de enfermedad cardiovascular y de trastornos psiquiátricos. La OMS propuso varios niveles umbral^{5, 6}, comprendidos entre 32 (L_{Amax}^{10} , inside) y 42 (L_{night} , outside) dB, para luchar contra esos efectos negativos sobre la salud.

Entre los costes económicos de la contaminación acústica figuran la devaluación del precio de la vivienda, las pérdidas de productividad debido a las repercusiones sanitarias y los efectos distributivos. Los costes sociales están relacionados con la muerte prematura o la morbilidad (falta de concentración, fatiga y problemas de audición). Según estimaciones recientes, los costes sociales del ruido producido por el tráfico rodado y ferroviario en la UE ascienden a 40 000 millones de euros al año, de los que el 90 % está relacionado con los turismos y los

⁴ OMS-JRC, 2011; Informe titulado «Burden of disease from environmental noise», <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environmental-health/noise>

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

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

⁷ ENNAH, www.ennah.eu

⁸ El proyecto sobre la carga medioambiental de la enfermedad en Europa clasifica el ruido como el segundo factor de estrés medioambiental y establece la metodología general para la utilización de los Años de Vida Ajustados por Discapacidad (AVAD), como medida más utilizada; <http://en.opasnet.org/w/Ebode>

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

¹⁰ L_{Amax} – nivel máximo de presión acústica.

vehículos industriales. Esto supone alrededor del 0,4 % del PIB total de la UE¹¹, incluidos los gastos sanitarios. Según el Libro Blanco de la Comisión sobre el Transporte, publicado en 2011, el aumento de los costes externos del transporte en relación con el ruido supondrá unos 20 000 millones de euros de aquí a 2050, si no se toma ninguna medida.

3. TRANSPOSICIÓN JURÍDICA

La fecha límite para la transposición de la DRA era el 18 de julio de 2004. La Comisión comprobó que 14 Estados miembros de la UE¹² no habían cumplido su obligación en materia de notificación. Todos los demás Estados miembros incorporaron la Directiva a su ordenamiento nacional en el plazo previsto. En octubre de 2007, se archivaron todos los casos de no comunicación.

En conjunto, la calidad de la transposición jurídica es satisfactoria. La Comisión ha comprobado, hasta ahora, la existencia de lagunas en relación con la transposición de los artículos 4 a 8 en dos Estados miembros¹³. No obstante, sigue pendiente la validación de la evaluación del incumplimiento. En caso de confirmarse esas conclusiones iniciales, la Comisión tomará las medidas adecuadas.

4. APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

Los Estados miembros tienen una serie de obligaciones de conformidad con la DRA y deben comunicar asimismo determinada información a la Comisión Europea. Los plazos establecidos para cada uno de los requisitos corresponden a un ciclo ambicioso de aplicación y notificación de carácter periódico (véase el cuadro 1 que figura a continuación).

Fecha límite de aplicación	Cuestión	Referencia	Actualizaciones
30 de junio de 2005	Información sobre los grandes ejes viarios, grandes ejes ferroviarios, grandes aeropuertos y aglomeraciones de acuerdo con los umbrales máximos, designados por los EM y objeto de la primera ronda de cartografiado	Artículo 7.1	Obligatorias cada 5 años
18 de julio de 2005	Establecimiento de los organismos competentes para la elaboración de mapas estratégicos de ruido y planes de acción, así como para la recogida de datos	Artículo 4.2	En cualquier momento
18 de julio de 2005	Valores límite de ruido vigentes o previstos e información asociada	Artículo 5.4	En cualquier momento
30 de junio de 2007	Mapas estratégicos de ruido de los principales ejes viarios, ejes ferroviarios, aeropuertos y aglomeraciones de acuerdo con los umbrales	Artículo 7.1	

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 y UK.

¹³ LV y PL.

	máximos		
18 de julio de 2008	Planes de acción de los principales ejes viarios, ejes ferroviarios, aeropuertos y aglomeraciones	Artículo 8.1	Obligatorias cada 5 años
31 de diciembre de 2008	Información sobre los grandes ejes viarios, grandes ejes ferroviarios, grandes aeropuertos y aglomeraciones de acuerdo con los umbrales mínimos, designados por los EM y objeto de la segunda ronda de cartografiado	Artículo 7.2	En cualquier momento
30 de junio de 2012	Mapas estratégicos de ruido de los principales ejes viarios, ejes ferroviarios, aeropuertos y aglomeraciones de acuerdo con los umbrales mínimos	Artículo 7.2	Obligatorias cada 5 años

4.1. Designación de los organismos administrativos

La mayor parte de los Estados miembros ha remitido a la Comisión la información correspondiente en el plazo establecido, y todos los Estados miembros han atribuido competencias a los organismos administrativos pertinentes para la aplicación de la DRA. Dado el carácter transversal del ámbito de aplicación de dicha Directiva, en la gestión de la infraestructura de algunos Estados miembros han participado diversas agencias gubernamentales y agentes privados. Varios Estados miembros han señalado problemas relacionados con la coordinación de los organismos implicados, tanto en la fase inicial de recogida de datos como en las fases posteriores de planificación de la acción y de la aplicación.

4.2. Indicadores de ruido y valores límite

El artículo 5 de la DRA introduce indicadores de ruido a efectos de notificación, pero no establece ninguna meta ni valor límite de ruido jurídicamente vinculante a escala de la UE. Los Estados miembros estaban obligados a notificar sus valores límite nacionales vigentes o en curso de elaboración.

Los Estados miembros han adoptado diferentes planteamientos. La mayoría de ellos¹⁴ ha establecido valores límite de ruido vinculantes o están revisándolos¹⁵. Otros Estados miembros¹⁶ han fijado valores orientativos.

Los mapas de ruido indican que los valores límite se rebasaron con relativa frecuencia, sin que se aplicaran por ello medidas suficientes. Existen pruebas de que la aplicación de medidas de control del ruido o de aislamiento acústico de la población expuesta, en algunos países, no está relacionada con el carácter vinculante o no del valor límite.

Otro problema es la existencia de una gran variedad de valores límite, umbral y orientativos. Solo un número limitado de Estados miembros¹⁷ indica de manera específica que, a la hora de

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

¹⁵ LT, LV y RO.

¹⁶ FI, IE, SE y UK.

¹⁷ EE, LU, PT, SL y BE (Administración de Bruselas).

establecer valores límite de ruido, ha utilizado evaluaciones basadas en la salud o en las evaluaciones de la OMS. Dado que las bases, conceptos y niveles de diferenciación son frecuentemente diversos, ha sido difícil resumir y comparar los diferentes niveles existentes en los Estados miembros¹⁸.

4.3. Evaluación del ruido

En general, gracias a los esfuerzos de notificación de los Estados miembros, la Comisión y la AEMA han podido constituir una base de datos que hasta ahora no existía en la UE. No obstante, la calidad de los informes y el calendario de entregas varían considerablemente y han complicado el proceso de evaluación del cumplimiento.

La DRA no especifica las modalidades de notificación de los diferentes flujos de datos. Solo define los requisitos técnicos mínimos (véase el anexo VI de la DRA).

Por tanto, la Comisión y la AEMA han establecido el mecanismo de notificación de la DRA (ENDRM)¹⁹, que facilita y racionaliza la recogida de datos, el control de la calidad y la evaluación del cumplimiento. En 2007, el Comité de Ruido acordó la utilización del ENDRM sobre una base voluntaria. Además, la conexión adicional con el mecanismo «Reportnet»²⁰ de la AEMA reforzará aún más la eficacia del ENDRM.

4.3.1. Principales aglomeraciones, ejes viarios, ejes ferroviarios y aeropuertos

En 2005 como fecha límite, los Estados miembros debían informar a la Comisión sobre los grandes ejes viarios, grandes ejes ferroviarios, grandes aeropuertos y aglomeraciones, de acuerdo con los umbrales máximos²¹, situados en su territorio. La primera actualización respecto a los umbrales mínimos²² debía realizarse antes del 30 de junio de 2008. Desde 2010 y cada cinco años a partir de entonces, los Estados miembros debían actualizar la lista correspondiente a ambos umbrales.

La experiencia adquirida en el proceso de notificación ha dado lugar progresivamente a que la información se comunique de manera más oportuna, comparable y gestionable. Mientras que el último informe, previsto para 2005, se presentó con casi dos años de retraso, en 2010 el retraso se limitó a cinco meses. En 2010, dieciocho Estados miembros presentaron su informe a tiempo y ocho, con retraso. Solo Italia no ha presentado aún su informe.

4.3.2. Mapas estratégicos de ruido

Los Estados miembros debían elaborar mapas estratégicos de ruido a más tardar el 30 de junio de 2007 (artículo 7, apartado 1). Ese requisito vuelve a ser de aplicación el 30 de junio de 2012 y, a continuación, cada cinco años. Esos mapas de ruido deben elaborarse respecto a los

¹⁸ Para más detalles, véase el informe técnico de la AEMA nº 11/2010 y el informe del estudio (véase la nota a pie de página 2).

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

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

²¹ Umbrales máximos: Grandes ejes viarios > 6 millones de vehículos al año; Grandes ejes ferroviarios > 60 000 trenes al año; Grandes aeropuertos > 50 000 movimientos al año; Grandes aglomeraciones > 250 000 habitantes.

²² Umbrales mínimos: Grandes ejes viarios > 3 millones de vehículos al año; Grandes ejes ferroviarios > 30.000 trenes al año; Grandes aglomeraciones > 100 000 habitantes.

principales ejes viarios y ferroviarios, aeropuertos y aglomeraciones, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, determinados durante el año civil anterior (véase el punto 4.3.1)²³.

Los mapas estratégicos de ruido deben servir para que las autoridades competentes establezcan las prioridades de los planes de acción y para que la Comisión evalúe el número de personas expuestas al ruido.

Doce Estados miembros²⁴ comunicaron todos los datos obligatorios correspondientes a todas las fuentes, once²⁵ facilitaron datos de todas las fuentes con algunas lagunas de poca importancia y tres²⁶ presentaron datos de algunas fuentes. Malta es el único Estado miembro que no ha enviado ningún informe a la Comisión (hasta la fecha), por lo que la Comisión ha incoado un procedimiento de infracción en relación con este asunto.

La evaluación sobre la primera ronda de cartografiado del ruido indica que alrededor de 40 millones de personas están expuestas en la UE a un ruido nocturno superior a 50 dB debido al tráfico rodado en las aglomeraciones (véase el cuadro 2). Más de 25 millones de personas están expuestas al mismo nivel de ruido debido al tráfico de los grandes ejes viarios fuera de las aglomeraciones. Se prevé una revisión al alza de esas cifras a medida que se reciban y/o evalúen más mapas de ruido.

Cuadro 2: Resumen del número total de personas expuestas al ruido ambiental sobre la base de los datos presentados por los Estados miembros en el marco de la primera ronda de cartografiado del ruido

Ámbito de aplicación	Nº de personas expuestas a niveles de ruido superiores a $L_{den}^{27} > 55$ dB [millones]	Nº de personas expuestas a valores de ruido superiores a $L_{night} > 50$ dB [millones]
En aglomeraciones (163 aglomeración de la UE > 250 000 habitantes)		
Todos los ejes viarios	55,8	40,1
Todos los ejes ferroviarios	6,3	4,5
Todos los aeropuertos	3,3	1,8

²³ Nota: el artículo 7 prevé que, cuando se elabore el primer mapa estratégico de ruido, se revise la lista de los grandes ejes viarios y ferroviarios, aeropuertos y aglomeraciones, notificada en 2005, es decir, teniendo en cuenta la situación de 2006. Asimismo, en las fases sucesivas de cartografiado del ruido deben actualizarse las listas ya notificadas a la Comisión a fin de evitar que queden excluidos eventuales puntos negros que, entre tanto, hubieran superado el umbral.

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

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

²⁶ FR, EL e IT.

²⁷ L_{den} – indicador de ruido día-tarde-noche.

Emplazamientos industriales	0,8	0,5
Principales infraestructuras, fuera de las aglomeraciones		
Grandes ejes viarios	34	25,4
Grandes ejes ferroviarios	5,4	4,5
Grandes aeropuertos	1	0,3

La Comisión ha considerado asimismo la carga administrativa y los costes necesarios para elaborar los mapas de ruido. La tarea más difícil ha sido obtener datos sobre las fuentes de ruido, la topografía, los edificios circundantes y la población. El coste del cartografiado del ruido varía entre 0,33 y 1,16 euros por habitante, con una media de 0,84 euros por habitante²⁸.

4.3.3. Métodos de evaluación armonizados para el cartografiado

De conformidad con el artículo 6 de la DRA, la Comisión recibió el mandato de establecer métodos comunes de evaluación para determinar los indicadores de ruido. La Directiva no prevé, sin embargo, ningún plazo o calendario a tal efecto. Hasta que se disponga de métodos armonizados, la Directiva prevé la utilización de métodos provisionales, pero los Estados miembros pueden emplear asimismo sus propios métodos.

La Comisión llevó a cabo una evaluación del grado de comparabilidad de los resultados generados por los diferentes métodos. Según ese análisis, los métodos nacionales de evaluación diferían de los métodos provisionales en el caso de trece Estados miembros. Por tanto, la Comisión empezó a elaborar en 2008 métodos de evaluación armonizados (CNOSSOS-EU) (véase el punto 0).

4.3.4. Planes de acción

De conformidad con el artículo 8, los Estados miembros deben garantizar que las autoridades competentes elaboren planes de acción para afrontar las cuestiones relativas al ruido y a sus efectos, incluida la reducción del ruido, si fuese necesaria. Las medidas concretas de los planes de acción quedan a discreción de las autoridades competentes, siempre que satisfagan los requisitos mínimos del anexo V.

Hasta ahora, veinte Estados miembros han presentado resúmenes de los planes de acción. Cinco²⁹ han presentado los datos exigidos por la DRA en el plazo previsto³⁰. Ocho Estados miembros³¹ los han enviado con seis meses de retraso y otros siete³², más de un año después

²⁸ Comisión Europea – «Cost study on noise mapping and action planning»; P-44581-W, 2000.

²⁹ DE, IE, LT, SE y UK

³⁰ 18.1.2009.

³¹ CY, CZ, EE, ES, FI, LU, PL y SL.

del plazo establecido. Todavía no han presentado planes de acción los siete Estados miembros siguientes: DK, FR, EL, HU, IT, MT y SI.

Dadas la diversidad de la información facilitada por los Estados miembros y la dispersión de los datos, ha resultado difícil realizar un análisis completo de los planes de acción, que aún está en curso.

4.3.5. Zonas tranquilas

Las zonas tranquilas contribuyen positivamente a la salud pública, en particular en el caso de las personas que viven en ciudades ruidosas. En el marco de los planes de acción, los Estados miembros estaban obligados a establecer medidas específicas y a elaborar planes de acción para proteger las zonas tranquilas de las aglomeraciones frente a un aumento del ruido. No obstante, la DRA deja la delimitación de esas zonas a discreción de los Estados miembros.

La consecuencia de este amplio margen de maniobra es la existencia de planteamientos muy divergentes en toda la UE. Aunque la mayoría de los Estados miembros ha designado zonas tranquilas en las aglomeraciones, muchos de ellos todavía no lo han hecho en campo abierto.

4.4. Información pública, consulta y gestión de datos

De conformidad con los artículos 8 y 9, los Estados miembros deben garantizar que se consulte a la población sobre los planes de acción y que los planes se pongan a disposición y se divulguen entre la población de acuerdo con la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental³³. En virtud del artículo 10, apartado 3, de la Directiva, la Comisión debe crear una base de datos con la información relativa a los mapas estratégicos de ruido con el fin de facilitar la compilación del informe contemplado en el artículo 11 y otros trabajos técnicos.

A tal fin, la Comisión ha publicado todos los informes presentados por los Estados miembros hasta diciembre de 2010³⁴. La utilización del mecanismo «Reportnet» de la AEMA ha facilitado asimismo la gestión de la información y ha reducido el tiempo necesario para la evaluación de los informes. Alrededor del 80 % de los informes de los Estados miembros se ha publicado en «Reportnet», aunque esa publicación sea actualmente voluntaria. Además, la AEMA puso en marcha el Sistema de Información de Europa para la Observación y Análisis de Datos de Ruido (N.O.I.S.E)³⁵ en octubre de 2009 a fin de informar a la población sobre la contaminación acústica en Europa.

5. POSIBLES MEDIDAS A CORTO Y LARGO PLAZO

La DRA ha permitido avanzar en la lucha contra la contaminación acústica en la UE. El presente informe pone de manifiesto una serie de logros y los retos que quedan pendientes en la aplicación de esta Directiva.

³² AT, BE, BG, LV, NL, PT y RO.

³³ 2003/4/CE (DO L 41 de 14.2.2003, p. 26).

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

³⁵ <http://noise.eionet.europa.eu/>

Los logros no solo han sido reconocidos por el análisis de la Comisión. Eurocities³⁶ indica en su evaluación que la Directiva ha aportado beneficios reales.

En primer lugar, la Directiva introduce un sistema de gestión del ruido ambiental en todos los Estados miembros. Algunos de ellos ya habían establecido esos sistemas y adquirido experiencia, mientras que otros abordaban esas cuestiones de manera sistemática por primera vez. Si bien la gestión del ruido era tradicionalmente competencia de varias autoridades y niveles de administración en los Estados miembros, algunos de ellos han aprovechado la aplicación de la DRA para establecer estructuras de cooperación y coordinación adecuadas.

Entre otros resultados positivos, cabe citar los siguientes:

- Progresos en el cartografiado y evaluación de la contaminación acústica de la UE, que han permitido obtener, por primera vez, una visión de conjunto del alcance de los problemas de contaminación acústica.
- Medidas para seguir mejorando la comparabilidad de los mapas estratégicos del ruido, en particular el establecimiento de indicadores comunes y la constitución por primera vez de un conjunto completo de datos sobre el ruido a escala de la UE.
- La elaboración a escala de la UE de planes de acción contra los «puntos negros» en términos de ruido indicados por los Estados miembros.
- La determinación de lagunas en la legislación de la UE en relación con las fuentes de ruido (por ejemplo, vehículos, ferrocarriles y aeronaves) (véase el punto 5.2)

Asimismo, en los últimos años se han detectado varios problemas de aplicación y otras deficiencias que deberán subsanarse en el futuro. Esos retos se han agrupado en dos grandes campos en los que podrían tomarse medidas de seguimiento, principalmente la mejora de la aplicación y el refuerzo de la legislación sobre las fuentes de ruido.

5.1. Mejorar la aplicación

El análisis de la primera fase de aplicación de la DRA ha puesto de manifiesto los ámbitos en los que la Comisión y los Estados miembros podrían introducir mejoras de forma directa e inmediata. A tal fin, la Comisión tiene la intención de presentar un programa de trabajo al Comité de Ruido contemplado en el artículo 13 de la Directiva, que incluirá algunos de los elementos que figuran a continuación. En caso necesario, la Comisión considerará asimismo la posibilidad de emprender acciones legales para completar las medidas proactivas de aplicación que se enumeran más abajo.

5.1.1. Finalizar el marco armonizado para los métodos de cartografiado

A pesar de la mejora de la comparabilidad de los mapas estratégicos del ruido, la situación dista mucho de ser la ideal. Las evaluaciones en curso muestran que sigue siendo difícil presentar cifras comparables sobre el número de personas expuestas a niveles de ruido excesivos. Entre otras dificultades cabe señalar las diferentes formas existentes en relación con la recogida, la calidad y la disponibilidad de los datos, así como con los métodos de

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

evaluación utilizados. Por tanto, los resultados obtenidos por los Estados miembros de la UE son muy variables. El marco armonizado del método o métodos, que tenga en cuenta las especificidades sectoriales, conducirá finalmente al nivel de comparabilidad necesario.

En 2008, la Comisión empezó a elaborar métodos armonizados para evaluar la exposición al ruido (de conformidad con el artículo 6, apartado 2). El proyecto titulado «CNOSSOS-EU» (métodos comunes de evaluación del ruido en Europa), dirigido por el Centro Común de Investigación, proporcionará la base técnica para la preparación de una decisión de ejecución de la Comisión. Si ese trabajo técnico puede acabarse en 2011, la Comisión prevé la posibilidad de revisar el anexo II de la DRA a principios de 2012 (tras el dictamen del Comité en 2011). El marco metodológico armonizado podría centrarse en el cartografiado estratégico y debe buscar un equilibrio entre las necesidades de armonización por la proporcionalidad y las especificidades sectoriales, por ejemplo en relación con los requisitos de datos. En el marco de esta decisión, la Comisión pretende proponer un programa de trabajo conjunto Comisión/AEMA/Estados miembros para la aplicación del proyecto CNOSSOS-EU durante el período 2012-2015, con vistas a que sea operativo en el tercer ciclo de notificación, es decir, en 2017.

5.1.2. Formular orientaciones de aplicación de la UE

Muchos aspectos de la Directiva no están prescritos en detalle o dejan cierto margen de maniobra para su interpretación y aplicación. Según muchos Estados miembros, esas cuestiones podrían abordarse mediante medidas concretas de ayuda a la aplicación y el cumplimiento de la Directiva en la UE, como la elaboración de documentos de orientación, el intercambio de información sobre las mejores prácticas o la organización de talleres y cursos de formación específicos. A tal fin se determinaron las siguientes cuestiones: métodos y mejores prácticas de cartografiado, valores de predicción para los mapas de ruido, relaciones dosis-respuesta, cálculo de la exposición múltiple, elaboración de planes de acción y valores umbral u objetivo.

Por lo que respecta a los planes de acción, muchos Estados miembros consideran que los requisitos mínimos establecidos en el anexo V no bastan para ayudar a preparar tales planes. Esto incluye, en particular, el aspecto relativo a la designación de zonas tranquilas (véase el punto 4.3.5).

Las actividades de aplicación que se prevé formen parte del programa de trabajo deben contribuir asimismo a mejorar los mecanismos de cooperación y coordinación en los Estados miembros.

5.1.3. Mejorar las sinergias entre la gestión del ruido y la calidad del aire

Con frecuencia se sugiere el potencial de coordinación e integración de una relación más estrecha entre la gestión del ruido y la calidad del aire. La aplicación de la Directiva sobre la Calidad del Aire Ambiente (2008/50/CE) y sus predecesoras establece requisitos similares, por ejemplo la recogida de datos en las aglomeraciones, la mejora de los métodos de evaluación, la preparación de planes de acción, la información de la población y la notificación a la Comisión. Algunos Estados miembros han comunicado experiencias positivas de la integración de la aplicación de las Directivas sobre calidad del aire y sobre ruido, por ejemplo mediante planes de acción integrados, sobre todo para los puntos negros

viarios con problemas de contaminación acústica y atmosférica. Esos aspectos podrían examinarse con más detenimiento a fin de reforzar las sinergias y generar experiencias.

5.1.4. Facilitar la notificación

La Directiva prevé varias obligaciones periódicas de notificación que, en algunos casos, suponen una carga administrativa adicional, sin que se genere el valor añadido necesario para la acción de la UE. Podrían optimizarse aún más la notificación y los procesos de notificación electrónica, y establecerse con carácter obligatorio. Entre otras deficiencias señaladas por varios Estados miembros figuran, en particular, los requisitos en materia de datos de entrada, incluidas la coordinación, la recogida y la accesibilidad de los datos, la falta de datos y de orientaciones sobre los requisitos de calidad y los problemas relativos a las alturas de evaluación. Las actividades de aplicación previstas en la Directiva Inspire³⁷ (por ejemplo, infraestructura común de los datos sobre el ruido) podrían dar lugar a nuevas adaptaciones.

5.2. Legislación sobre las fuentes de ruido

El ruido ambiental está regulado en la UE mediante una amplia gama de instrumentos, entre los que se incluyen las disposiciones sobre los requisitos de acceso al mercado de determinados vehículos y equipos, las especificaciones de interoperabilidad ferroviaria³⁸ y las normas sobre las restricciones operativas en los aeropuertos. Además de las diversas medidas y de las mejoras de la legislación de la UE en este ámbito durante la última década³⁹, la Comisión está estudiando la posibilidad de desarrollar aún más esas medidas a fin de reducir la exposición al ruido y la contaminación acústica en la UE. En el programa de trabajo de la Comisión para 2011 figura una serie de iniciativas importantes en relación con el ruido, a saber:

- El **Libro Blanco sobre el Transporte**⁴⁰, que prevé una hoja de ruta hasta 2050 para, entre otros muchos objetivos, contribuir a la reducción de la contaminación acústica provocada por el transporte (por ejemplo, medidas destinadas a elaborar normas sobre los niveles sonoros de los vehículos).
- La revisión de la Directiva 2002/30/CE, relativa al **ruido en los aeropuertos**, que, dentro del paquete aeroportuario, permitirá mejorar el cartografiado del ruido sobre la base de un método y unos datos reconocidos a escala internacional y avanzar hacia la adopción de medidas de mitigación del ruido que sean rentables, teniendo en cuenta las normas acordadas a nivel mundial para racionalizar la relación entre la Directiva sobre el ruido en los aeropuertos y la DRA. Asimismo, permitirá actualizar la definición de aeronaves más ruidosas («aeronaves marginalmente conformes», ajustándola a la composición actual de la flota.

³⁷ DO L 108 de 25.4.2007, p. 1.

³⁸ Decisión 2006/66/CE de la Comisión, sobre la especificación técnica de interoperabilidad referente al subsistema «material rodante-ruido» del sistema ferroviario transeuropeo convencional.

³⁹ En particular, la revisión de la política de la UE, relativa al ruido ferroviario, basada en la Comunicación titulada «Medidas de reducción del ruido ferroviario aplicables a la flota existente» de 2008, en las propuestas subsiguientes de la Comisión, como la Directiva 2001/43/CE, sobre el ruido de los neumáticos, y en las propuestas relacionadas con el ruido procedente de los vehículos de categoría L, regulados por la Directiva 97/24/CE.

⁴⁰ COM(2011) 144 final.

- La próxima revisión en relación con el **ruido de los vehículos de motor** de cuatro ruedas como mínimo permitirá evaluar, sobre la base de un procedimiento de ensayo mejorado, la posibilidad de introducir límites más estrictos que garanticen una comercialización efectiva de vehículos menos ruidosos. Esta revisión podría incluir una propuesta de reglamento sobre el nivel sonoro admisible y sobre el dispositivo de escape de los vehículos de motor. El principal objetivo de la iniciativa es reducir el impacto negativo para los ciudadanos europeos de la exposición al ruido causado por el tráfico de vehículos de motor.
- La revisión de la **Directiva sobre el ruido exterior**⁴¹, que permitirá evaluar los equipos incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva y ajustar los requisitos relativos al ruido para reflejar la tecnología actual más avanzada. Al mismo tiempo se simplificarán los requisitos administrativos correspondientes.

Por otra parte, la Comisión tiene la intención de seguir analizando otras medidas posibles para reducir la contaminación acústica en la UE, como, por ejemplo, pavimentos de baja sonoridad, y, llegado el caso, presentar propuestas.

5.3. Cuestiones que requieren mayor consideración

En el marco de la revisión, los trabajos preparatorios han considerado asimismo los elementos que podría ser necesario abordar para lograr una legislación sobre el ruido ambiental que sea efectiva y eficiente en toda la UE. En particular:

- **Valores umbral u objetivo:** Los Estados miembros han introducido enfoques y niveles de ambición muy diferentes, lo que impide una mayor convergencia hacia una igualdad de condiciones en el mercado interior y establece niveles de protección muy diferentes para los ciudadanos de la UE (véase el punto 4.2). Dicho esto, la fijación de valores límite/objetivo obligatorios para el ruido a escala de la UE afectaría al principio de subsidiariedad al limitar el margen de maniobra de las autoridades nacionales y locales para adaptar el nivel de protección y las medidas/planes de acción a su situación. Otras opciones podrían consistir en el establecimiento en la UE de valores umbral, requisitos mínimos o recomendaciones de la UE en materia de ruido. Esos enfoques podrían servir de umbrales mínimos para impulsar la acción en este ámbito, pero no impediría que los Estados miembros fijaran requisitos más estrictos, si fuera necesario.
- **Indicadores de ruido:** De conformidad con la Directiva vigente, los Estados miembros están obligados a utilizar indicadores de ruido específicos L_{den} y L_{night} y a informar de la exposición de la población a un nivel de ruido igual o superior a 55 dB y 50 dB, respectivamente (véase el punto 4.2). No obstante, la notificación actual no tiene en cuenta que una parte considerable de la población de la UE está expuesta a niveles de contaminación acústica inferiores que, sin embargo, podrían ser nocivos para la salud (véase el punto 2). Según las últimas recomendaciones de la OMS, la gama de valores para la notificación del indicador L_{night} debería bajar a 40 dB para llevar a cabo una evaluación mucho más realista del impacto de la contaminación acústica en la UE.

⁴¹

Directiva 2000/14/CE, sobre emisiones sonoras debidas a las máquinas de uso al aire libre.

- **Control del cumplimiento:** La Directiva no establece un régimen preciso de control del cumplimiento en el que los planes de acción estén directamente vinculados a las superaciones de los niveles de ruido y a posibles sanciones. Incluso en los casos en que los Estados miembros disponen de valores límite vinculantes a nivel nacional, la evaluación presentada con arreglo a los mapas de ruido muestra que los valores límite de ruido se superan con frecuencia sin consecuencias. Podría considerarse la posibilidad de clarificar los objetivos, el contenido y la ejecución de los planes de acción, teniendo en cuenta el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- **Conceptos, requisitos y definiciones técnicas:** Se ha señalado la posibilidad de introducir mejoras técnicas como, por ejemplo, la aclaración de las definiciones y las obligaciones relacionadas con las aglomeraciones, las zonas tranquilas, los grandes ejes viarios, el ruido industrial y los planes de acción. Además, sigue preocupando la cuestión de los puntos de medición, incluida la flexibilidad en cuanto a la altura de medición que ha provocado inquietud en algunos Estados miembros debido a las características específicas de sus estructuras de edificación. Por último, la presentación de los valores y resultados de la evaluación mejoraría con una mayor aclaración o armonización.
- **Carga administrativa y adaptación de los aspectos jurídicos:** Existe margen para racionalizar y facilitar el calendario de notificación. Algunos elementos de la notificación⁴² se han comunicado varias veces. Tampoco queda suficientemente claro en la DRA si las diferentes fases del marco de evaluación (mapas de ruido y planes de acción) se apoya unas en otras. Además, el escaso margen de tiempo disponible entre la elaboración de los mapas estratégicos de ruido y la finalización de los planes de acción se considera uno de los principales obstáculos para la realización de una consulta pública adecuada. Por último, las disposiciones pertinentes de la DRA deberían adaptarse al nuevo sistema de actos delegados y de medidas de ejecución (artículos 290 y 291 del TFUE).

6. CONCLUSIONES

El ruido ambiental sigue siendo un problema importante en la UE con repercusiones sanitarias significativas. De acuerdo con la información disponible sobre el impacto del ruido sobre la salud, parece necesario prever nuevas medidas para reducir el número de personas expuestas a niveles sonoros nocivos.

La aplicación de la DRA acaba de entrar en una fase activa por lo que respecta a la elaboración de mapas de ruido y planes de acción. Este primer informe de aplicación pone de manifiesto los principales logros obtenidos, pero también los problemas planteados y los ámbitos susceptibles de mejora. No obstante, aún no se ha aprovechado todo el potencial de la DRA. Solo ahora empiezan a aplicarse los planes de acción, que no han generado (todavía) los resultados previstos.

La Comisión estudiará nuevas acciones como se indica en el presente informe en relación con la mejora de la aplicación y con posibles medidas para reducir las fuentes de ruido. Además,

⁴² Por ejemplo, aglomeraciones, grandes ejes viarios, grandes vías férreas y aeropuertos.

se está preparando la armonización del marco metodológico de evaluación. En el marco de la revisión, los trabajos preparatorios (véase el punto 5.3) han considerado asimismo los elementos, como los indicadores y los mecanismos de ejecución reforzados, que podría ser necesario abordar en el futuro para lograr una legislación efectiva y eficiente en materia de ruido ambiental.

Este informe servirá de base para nuevos debates con los Estados miembros y otras partes interesadas a fin de examinar las posibilidades de mejorar la efectividad de la legislación sobre el ruido.

Independientemente de este proceso de consulta, es preciso tener en cuenta que la eficacia de la DRA no puede evaluarse de manera más completa y realista hasta que se realice la segunda ronda de cartografiado del ruido, momento en el que se dispondrá de mayores conocimientos sobre la contaminación acústica.