



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.6.1.
COM(2011) 321 végleges

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK
a 2002/49/EK irányelv 11. cikkével összhangban a környezeti zajjal foglalkozó irányelv
végrehajtásáról**

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a 2002/49/EK irányelv 11. cikkével összhangban a környezeti zajjal foglalkozó irányelv végrehajtásáról

1. BEVEZETÉS

2002. június 25-én elfogadásra került a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: az irányelv). Ez fontos előrelépést jelentett az Unió zajjal kapcsolatos szakpolitikájának kialakítása terén.

Az irányelv célja *„egy olyan közös megközelítési mód meghatározása, amelynek révén elsőbbségi alapon elkerülhetők, megelőzhetők vagy csökkenthetők a környezeti zaj okozta káros hatások, ideértve a zajterhelést is.”*

Ennek érdekében az irányelv különböző intézkedések elfogadására kötelezi a tagállamokat, különösen:

- (1) meg kell határozniuk a környezeti zajnak való kitettség mértékét zajtérképezés révén,
- (2) a zajtérképek alapján cselekvési terveket kell elfogadniuk, valamint
- (3) a környezeti zajra vonatkozó információkat a nyilvánosság rendelkezésére kell bocsátaniuk.

Az irányelv megalapozza a különböző forrásokból származó zaj csökkentését célzó további uniós intézkedések kialakítását. E végrehajtási jelentés az irányelv 11. cikkével összhangban készült, amely az alábbiak értékelését követeli meg a Bizottságtól¹:

- a környezeti zajjal kapcsolatos további uniós intézkedések szükségessége (11. cikk (2) bekezdés) és
- az akusztikai környezet minősége az Unióban a tagállamok által jelentett adatok alapján (11. cikk (3) bekezdése).

A Bizottságot e jelentés elkészítésében segítették az EKÜ-től kapott információk², és sor került háttér tanulmányok végzésére³, amelyek további adatokat tartalmaznak.

2. A KÖRNYEZETI ZAJ ÉS ANNAK HATÁSAI

A környezeti zaj az EU egészében jelentős problémát jelent. A zaj egészségre gyakorolt következményeiről egyre több információ válik elérhetővé. A WHO (Egészségügyi

¹ A jelentés az előírtnál később készült el, elsősorban a végrehajtás késedelme, a megfelelő adatok hiánya és az értékelés összetettsége miatt.

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

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

Világszervezet) és a Bizottság Közös Kutatóközpontja által készített legutóbbi kiadvány⁴ szerint a közlekedésből eredő zaj évente 1 millió egészséges életévvel rövidíti meg az uniós tagállamok és más nyugat-európai országok lakosságát.

A WHO által az EU-n belüli zajról készített iránymutatások⁵ is komoly egészségügyi problémaként tartják számon a környezeti zaj ismert hatásait, például a frusztrációt. Az éjszakai zajra vonatkozó WHO iránymutatások⁶ Európa számára 40 decibelben (dB) határozzák meg az éjszakai órákban érvényesítendő zajküszöböt ($L_{éjjeli}$). Az EU 2009 és 2011 között támogatta egy nagyszabású egyeztetés végrehajtását 33 európai intézet részvételével.⁷ A legfrissebb tanulmányok⁸ szerint a környezeti zaj jelentős környezeti veszélyforrás, amely negatívan hat a lakosság egészségére, és Európában a zajnak való kitettség más stresszforrásokhoz képest növekvő tendenciát mutat. A környezeti zajnak való kitettség előidézői a városiasodás, a motorizált közlekedés iránti egyre fokozódó igény és a helytelen várostervezés. Ráadásul a zajszennyezés gyakran éppen azokat a városi területeket érinti, ahol a levegő minősége is problémát jelent.

A zajszennyezés feszültséget és alvászavart okozhat, befolyásolja az iskolás gyerekek szellemi teljesítményét, fiziológiai stresszreakciókat válthat ki, és a tartósan kitett egyéneknél gyakran vezet szív- és érrendszeri panaszokhoz.⁹ A stressz fokozza bizonyos hormonok termelődését, ami különböző áttételes hatásokat, például vérnyomás-emelkedést okozhat. Hosszabb ideig tartó kitettség esetén ezek a hatások növelik a szív- és érrendszeri, valamint a pszichiátriai betegségek kialakulásának kockázatát. A WHO e negatív egészségügyi következmények orvoslása érdekében több határértékre tett javaslatot: ajánlásai 32 (L_{Amax}^{10} , inside) és 42 dB ($(L_{night, outside})$) között mozognak.

A zajszennyezés gazdasági vonzatai között megemlítendő az ingatlanárak esése, az egészségügyi hatások miatt bekövetkező termelés kiesés és az elosztási hatás. A korai elhalálozás vagy megbetegedések (koncentrációzavar, kimerülés, halláskárosodás) társadalmi költségeket generálnak. A közlekedési, vasúti és közúti zaj társadalmi költségeit az EU-ban nemrég évi 40 milliárd euróra becsülték, és ennek 90%-áért a személyautók és az áruszállítás tehetők felelőssé. Ez az összeg, amelybe az egészségügyi költségek is beleértendőek, az EU GDP-jének hozzávetőleg 0,4%-a.¹¹ A Bizottság által 2011-ben közzétett, a közlekedésről szóló fehér könyv szerint a közlekedés zajjal kapcsolatos külső költségei további fellépés hiányában 2050-re nagyjából 20 milliárd euróra nőhetnek.

⁴ WHO-JRC, 2011.; A „Burden of disease from environmental noise” c. jelentés, <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 Az „Environmental Burden of Disease in Europe” projekt a környezeti stresszforrások között második helyre sorolta a zajt. Ez a projekt vezette be azt a módszert, amely az egészségkárosodással korrigált élet éveket (Disability-adjusted life years, DALY) használja számításai alapjául. Lásd <http://en.opasnet.org/w/Ebode>

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

¹⁰ L_{Amax} – a hangnyomás legmagasabb szintje

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

3. ÁTÜLTETÉS

Az irányelvet 2004. július 18-ig kellett átültetni. Erről 14 uniós tagállam nem értesítette a Bizottságot.¹² A többi tagállam a határidőre átültette nemzeti jogrendszerébe a környezeti zajjal foglalkozó irányelvet. 2007 októberére minden értesítés-elmaradási eset lezárult.

Az irányelv jogi átültetése összességében véve kielégítően megtörtént. A Bizottság vizsgálatai szerint eddig két tagállamnál¹³ érhető tetten hiányosságok a 4., 5., 6., 7. és 8. cikk átültetésében. A meg nem felelés értékelése azonban még zajlik. Amennyiben a vélt hiányosságok valóban fennállnak, a Bizottság megteszi a szükséges lépéseket.

4. AZ IRÁNYELV VÉGREHAJTÁSA

A tagállamokra az irányelv számos kötelezettséget ró, így bizonyos adatokat jelenteniük kell a Bizottság felé. A különböző követelmények teljesítésére megadott határidők rendszeres végrehajtási és jelentési ciklusokat vetítenek elő (lásd az alábbi táblázatot).

Végrehajtási határidő	Téma	Hivatkozás	Naprakészítési tétel
30 június 2005	Információs szolgáltatás a tagállamok által kijelölt és első körben feltérképezett fontosabb közutakról, fontosabb vasútvonalakról és a fontosabb repülőterekről, valamint a nagyobb agglomerációkról a magasabb határértékek alapján.	7. cikk (1) bek.	5 évente kötelező
18 július 2005	A stratégiai zajtérképek és a cselekvési tervek elkészítésére hatáskörrel rendelkező hatóságok kijelölése.	4. cikk (2) bek.	bármikor
18 július 2005	A hatályban lévő vagy előkészítés alatt álló, zajmutatók formájában kifejezett határértékek és kapcsolódó információk.	5-4. cikk	bármikor
30 június 2007	Stratégiai zajtérképek a fontosabb közutakról, fontosabb vasútvonalakról és a fontosabb repülőterekről, valamint a nagyobb agglomerációkról a magasabb határértékek alapján.	7. cikk (1) bek.	
18 július 2008	Cselekvési tervek minden fontosabb közút, vasútvonal, repülőtér és agglomeráció kapcsán.	8. cikk (1) bek.	5 évente kötelező
31 december 2008	Információs szolgáltatás a tagállamok által kijelölt és második körben feltérképezett fontosabb közutakról, fontosabb vasútvonalakról és a fontosabb repülőterekről, valamint a nagyobb agglomerációkról az alacsonyabb határértékek alapján.	7. cikk (2) bek.	bármikor

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

¹³ LV, PL

2012. június 30.	Stratégiai zajtérképek a fontosabb közutakról, fontosabb vasútvonalakról és a fontosabb repülőterekről, valamint az agglomerációkról az alacsonyabb határértékek alapján.	7. cikk (2) bek.	5 évente kötelező
------------------	---	------------------	-------------------

4.1. A hatóságok kijelölése

Valamennyi tagállam felruházta hatáskörrel az irányelv végrehajtásáért felelős hatóságokat, és ezt a legtöbb tagállam idejében jelentette is a Bizottság felé. Az irányelv hatályának számos területet átfogó jellege miatt általában több különböző kormányzati szerv vesz részt a végrehajtásban, és egyes tagállamokban magánszereplők is közreműködnek az infrastruktúrák kezelésében. Több tagállam jelzett nehézségeket a különböző érintett szervek munkájának összehangolása terén, mind a korai, adatgyűjtési fázisban, mind a későbbi végrehajtás és tervezés során.

4.2. Zajmutatók és határértékek

Az irányelv 5. cikke meghatározott zajmutatókat a jelentések céljára, de nem ír elő uniós szinten érvényes kötelező határértékeket vagy célokat. A tagállamoktól mindössze a nemzeti szinten hatályos vagy előkészítés alatt álló határértékek jelentését követeli meg.

A tagállamok számos különböző megközelítést alkalmaztak. A legtöbb ország előírt jogilag kötelező zajszint-határértékeket¹⁴ vagy épp felülvizsgálja azokat¹⁵. Más államokban¹⁶ irányadó értékek vannak érvényben.

A zajtérképek alapján elmondható, hogy a határértékeket gyakran lépik túl anélkül, hogy ez hathatós intézkedést vonna maga után. Arra is van bizonyíték, hogy a zaj korlátozását vagy a kitett lakosság megóvását célzó intézkedéseket egyes országok kötelező határértékek hiányában is megteszik.

Igen széles a határértékek, intézkedési küszöbök és irányadó értékek szórása. Csak viszonylag kevés tagállam¹⁷ jelezte, hogy egészség szempontú értékeléseket vagy WHO iránymutatásokat használt volna a zajszint-határértékek megállapításakor. Az eltérő alapok, fogalomhasználat és adatrészletezés miatt nagyon nehéz összefoglalni illetve összehasonlítani a különböző tagállamok által alkalmazott szinteket.¹⁸

4.3. A zajszint felmérése

A tagállami jelentésekbe fektetett munka lehetővé tette a Bizottság és az EKÜ számára egy korábban példátlan EU-s szintű adatbázis összeállítását. A jelentések minősége és leadásuk ideje azonban eltért annyira, hogy az megnehezítse a megfelelés ellenőrzésére irányuló folyamatot.

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 és Belgiumban Brüsszel városa

¹⁸ EKÜ 11/2010. jelentés

Az irányelv ugyanis nem határozta meg részletesen a különböző adatok közlésének módját. Mindössze a technikai minimumkövetelményeket szabta meg (lásd az irányelv IV. mellékletét).

Így a Bizottság és az EKÜ ki kellett dolgozzon az irányelvhez egy jelentési mechanizmust (ENDRM)¹⁹ az adatgyűjtés, a minőség-ellenőrzés és a megfelelés ellenőrzésének megkönnyítése és ésszerűbbé tétele érdekében. 2007-ben a zajjal foglalkozó bizottság tagjai megállapodtak az ENDRM önkéntes használatában. Tovább fokozta a jelentési mechanizmus hatékonyságát, hogy összekapcsolták az EKÜ Reportnet jelentési hálózatával²⁰.

4.3.1. Jelentősebb agglomerációk, közutak, vasútvonalak és repülőterek

2005-ben a tagállamoknak tájékoztatniuk kellett a Bizottságot a területükön található főbb közutakról, vasútvonalakról, repülőterekről és agglomerációkról a magasabb határértékek figyelembevételével.²¹ 2008 júniusában frissíteni kellett az adatokat az alacsonyabb határértékek alapján.²² 2010-től kezdve mindkét listát ötévente kell naprakésszé tenni.

A jelentések elkészítésében szerzett tapasztalatok hatására idővel pontosabb, összehasonlíthatóbb és kezelhetőbb lett az adatszolgáltatás. Míg a 2005-ben esedékes tagállami jelentések közül az utolsó csaknem két évet késett, 2010-ben a késedelem öt hónapra csökkent. 2010-ben 18 tagállam nyújtotta be a határidőig a jelentést, 8 később. Egyedül Olaszország jelentése nem érkezett meg.

4.3.2. Stratégiai zajtérképezés

A tagállamoknak legkésőbb 2007 június 30-ig el kellett készíteniük a stratégiai zajtérképeket a 7. cikk (1) bekezdése alapján. Ez a kötelezettségük 2012. június 30. kapcsán, majd minden öt év után újra fennáll. A zajtérképeket minden, az előző naptári évben azonosított fontosabb közút, vasútvonal, repülőtér és agglomeráció esetében el kell készíteni a 7. cikk (1) bekezdése értelmében. (v. ö. 4.3.1.)²³

A stratégiai zajtérképek jelentősége, hogy az illetékes hatóságok ezek alapján határozzák meg az intézkedési prioritásokat, a Bizottság pedig képet alkot a zajnak kitett emberek számáról.

12 tagállam²⁴ közölt minden kötelező adatot minden forrás tekintetében, 11²⁵ csaknem minden adatot minden forrás tekintetében, és 3 tagállam²⁶ adott meg bizonyos forrásokra

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

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

²¹ A magasabb határértékek: fontosabb közút: több mint 6 millió jármű/év, fontosabb vasútvonal: több mint 60 000 szerelvény/év, fontosabb repülőtér: több mint 50 000 művelet/év, fontosabb agglomeráció: több mint 250 ezer lakos.

²² Alacsonyabb határértékek: fontosabb közút: több mint 3 millió jármű/év, fontosabb vasútvonal: több mint 30 000 szerelvény/év, fontosabb agglomeráció: több mint 100 ezer lakos.

²³ megjegyzés: A 7. cikknek megfelelően a 2005-ben bejelentett fontosabb közutak, vasútvonalak, repülőterek és agglomerációk listáját az első stratégiai zajtérkép készítésekor felül kell vizsgálni, vagyis a 2006-os helyzetet kell figyelembe venni. Hasonlóképpen a jövőbeni zajtérképezések során is naprakésszé kell tenni e listákat, hogy ki ne maradjon olyan helyek, amelyek időközben meghaladták a határértékeket.

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

vonatkozó adatokat. Ez ideig csak Málta nem tett jelentést a Bizottság felé, amiért a Bizottság jogsértési eljárást indított.

Az első zajtérképezési gyakorlat értékeléséből az derült ki, hogy Unió-szerte körülbelül 40 millió lakost ér 50 dB-nél nagyobb éjszakai zajterhelés az agglomerációkban található közutak miatt (lásd a 2. táblázatot). Ugyanezt a zajszintet az agglomerációkon kívüli főbb utak miatt további 25 millióan szenvedik el. Ezek a számok várhatóan fölfelé módosulnak az újabb zajtérképek beérkezése és értékelése után.

táblázat: A környezeti zajnak kitett lakosok összesített száma a tagállamok által az első zajtérképezési gyakorlat során jelentett adatok alapján

Hely	55 dB-nél nagyobb zajnak (L_{den}) ²⁷ kitett emberek száma [millió]	50 dB-nél nagyobb zajnak ($L_{éj}$) ²⁷ kitett emberek száma [millió]
Az agglomerációkban (az EU-ban 163 rendelkezik több mint 250 ezer lakossal)		
Minden út	55,8	40,1
Minden vasútvonal	6,3	4,5
Minden repülőtér	3,3	1,8
Ipari helyszínek	0,8	0,5
Nagyobb infrastruktúrák, agglomeráción kívül		
Fontosabb utak	34	25,4
Fontosabb vasútvonalak	5,4	4,5
Fontosabb repülőterek	1	0,3

A Bizottság azt is megvizsgálta, hogy mekkora adminisztratív teherrel illetve költséggel jár a zajtérképek elkészítése. A legnehezebb a zajforrásokkal, a topográfiával, valamint a környező épületekkel és lakossággal kapcsolatos adatok beszerzése. A zajtérképezés költségei 0,33 és 1,16 EUR/lakos között változnak, átlagban 0,84 EUR/lakos nagyságrendűek²⁸.

²⁷ L_{den} : nappali-esti-éjszakai zajmutató

²⁸ az Európai Bizottság tanulmánya (Cost study on noise mapping and action planning), P-44581-W, 2000. P-44581-W, 2000

4.3.3. *A zajtérképezés összehangolt értékelésének módszerei*

Az irányelv 6. cikke értelmében a Bizottságnak létre kell hoznia a zajmutató értékek meghatározására szolgáló közös értékelési módszereket. Azonban határidőt vagy ütemezést nem írt elő a jogszabály. Az összehangolt értékelési módszerek rendelkezésre állásáig az irányelv ideiglenes módszereket határozott meg, de a tagállamok használhatják saját értékelési megoldásaikat is.

A Bizottság megvizsgálta a különböző módszerek eredményeinek összehasonlíthatóságát. Arra a következtetésre jutott, hogy a nemzeti értékelési módszerek 13 tagállam esetében térnek el az ideiglenes módszerektől. Ezért 2008-ban megkezdte az összehangolt értékelési módszer (CNOSSOS-EU) kidolgozását.

4.3.4. *Cselekvési tervek*

A 8. cikk megköveteli a tagállamoktól annak biztosítását, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok elkészítik a zajszennyezés és annak hatásai kezeléséhez szükséges cselekvési terveket, amelyek szükség esetén a zaj csökkentésére is vonatkoznak. A tervekbe foglalandó intézkedések körét a hatóságok állapíthatják meg, mindazonáltal eleget kell tenni az V. melléklet minimumkövetelményeinek.

Eddig 20 tagállam nyújtott be összefoglalót cselekvési terveiről. Öt tagállam²⁹ közölte az irányelvben megkövetelt adatokat a határidőig³⁰. 8 ország³¹ hat hónapos késéssel, 7³² pedig több mint egy évvel az esedékesség után küldte e az adatokat. A következő 7 tagállam nem mutatott be mindez ideig cselekvési terveket: DK, FR, EL, HU, IT, MT és SI.

A közölt információk igen sokszínűek, az adatok szórása pedig nagy. A cselekvési tervek értékelése így nagy kihívást jelent, és még folyamatban van.

4.3.5. *Háborítatlan területek*

A háborítatlan területek jótékony hatással vannak a lakosság egészségére, különösen a zajos városi területeken élőkére. A cselekvési tervek keretében a tagállamoknak intézkedéseket kellett bevezetniük az agglomerációkban található háborítatlan területeknek a zaj fokozódása elleni védelme érdekében. E területek kijelölését azonban az irányelv nagyrészt a tagállamokra bízta.

A mérlegelési hatáskör meghagyása következtében igen sokféle megközelítés érvényesült a különböző uniós országokban. Míg a tagállamok többsége kijelölte az agglomerációkban található háborítatlan területeket, a vidéki térségek kapcsán ez nem mondható el.

4.4. **A nyilvánosság tájékoztatása, konzultáció és adatkezelés**

A 8. és a 9. cikk alapján a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a cselekvési tervekről az előkészületi szakaszban kikérjék a nyilvánosság véleményét, a terveket pedig a közvélemény rendelkezésére bocsássák és terjesszék a környezeti információkhoz való

²⁹ DE, IE, LT, SE, UK

³⁰ 18/01/2009.

³¹ CY, CZ, EE, ES, FI, LU, PL, SL

³² AT, BE, BG, LV, NL, PT, RO

hozzáférés szabadságáról szóló irányelvvel³³ összhangban. A 10. cikk (3) bekezdése értelmében a Bizottság a stratégiai zajtérképekre vonatkozó információkból egy adatbázist hoz létre, amely a 11. cikkben említett jelentés összeállításának és más műszaki munkáknak a megkönnyítését szolgálja.

To this end the Commission made all reports submitted by the Member States until December 2010 publically available.³⁴ Also the use of EEA's 'Reportnet' facilitated information management and reduced the time needed for assessment of the reports. Bár ez jelenleg nem kötelező, a tagállamok 80%-a használta a Reportnetet a jelentések benyújtására. Az EKÜ emellett elindította 2009 októberében a „Noise Observation and Information Service for Europe” (N.O.I.S.E)³⁵ zajfigyelési és tájékoztatási szolgáltatást, amely európa zajszennyezettségéről nyújt információkat a nyilvánosság számára.

5. LEHETSÉGES FELLÉPÉSEK RÖVID ÉS KÖZÉPTÁVON

A környezeti zajjal foglalkozó irányelv fontos előrelépést hozott a zajszennyezés uniós szintű kezelésében. Ez a jelentés az irányelv végrehajtása kapcsán elért eredményeket és a fennmaradó kihívásokat mutatja be.

Az eredményeket nem csak a Bizottság elemzése ismerte el. A „Eurocities³⁶” is közölte egy értékelésében, hogy az irányelv *„kézzelfogható előnyökkel jár”*.

A legfontosabb, hogy az irányelv a környezeti zaj kezelésére egységes rendszert vezetett be valamennyi tagállamban. Egyes tagállamokban már létezett ilyen rendszer, és rendelkeztek némi tapasztalattal e területen, más országok viszont most először foglalkoztak következetesen a zaj kérdésével. A tagállamokban a zaj kezelésével kapcsolatos hatáskörök hagyományosan több hatóság és közigazgatási szint között oszlottak meg, és sok tagállam csak az irányelv végrehajtása során hozott intézkedéseket az ezek közötti együttműködés és egyeztetés előmozdítására.

További eredmények a következők:

- a zajszennyezés feltérképezésében és értékelésében elért eredmények, amelyekből létrejött az első EU-s szintű áttekintés a zajszennyezésről;
- a stratégiai zajtérképezés összehasonlíthatóságának javulása, új közös mutatók és átfogó adattárak létrejötte uniós szinten;
- cselekvési tervek készítése Európa-szerte a tagállamok által meghatározott, a zaj által leginkább érintett gócpontok számára;
- a zajforrásokkal (pl. járművek, vasutak, repülőgépek) kapcsolatos uniós szabályozásban fellelhető joghézagok feltárása (v. ö. 5.2.).

³³ 2003/4/EK (HL L 141., 2003.2.14., 26–32. o.)

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

³⁵ <http://noise.eionet.europa.eu/>

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

Ugyanakkor az utóbbi években számos végrehajtási nehézségre és hiányosságra derült fény, melyekkel a jövőben foglalkozni kell. A kihívások a lehetséges válaszlépéseknek megfelelően két fő kategóriába sorolhatók: a végrehajtás javítása és a zajforrásokra vonatkozó jogi szabályozás továbbfejlesztése.

5.1. A végrehajtás javítása

A környezeti zajjal foglalkozó irányelv első végrehajtási szakaszának értékelése rávilágított azokra a területekre, amelyekkel a Bizottságnak vagy a tagállamoknak foglalkozniuk kell a helyzet javítása érdekében. A Bizottság ezért munkaprogramot készült terjeszteni az irányelv 13. cikkével létrehozott, zajjal foglalkozó bizottság elé, többek között az alábbi elemekkel. Amennyiben szükséges, a Bizottság jogi lépéseket is tehet ezek proaktív végrehajtásának előmozdítása érdekében.

5.1.1. A zajtérképezési módszerek egységes keretének véglegesítése

A stratégiai zajtérképezési eredmények összehasonlíthatóságának javulása ellenére a helyzet még messze nem ideális. A folyamatban lévő értékelésekből az látszik, hogy továbbra is gondot jelent a túl magas zajszintnek kitett lakosságra vonatkozó adatok összehasonlítása. A nehézség többek között az adatgyűjtési módszerek eltérésére, az adatok minőségének és rendelkezésre állásának változatosságára, illetve az alkalmazott értékelési módszerek sokféleségére vezethető vissza. Az uniós tagállamok eredményei igen eltérőek. A módszerek összehangolása, ha az ágazati sajátosságokat jól tükröző keret alakul ki, megteremtené a kívánt összevethetőséget.

2008-ban a Bizottság (a 6. cikk (2) bekezdésének megfelelően) megkezdte a zajterhelés értékelésére szolgáló összehangolt módszer kidolgozását. A Közös Kutatóközpont által irányított, közös európai zajértékelési módszerek kidolgozását célzó „CNOSSOS-EU” projekt szolgáltatja az alapot a bizottsági végrehajtó határozat elkészítéséhez. Amennyiben a munka technikai része 2011-ben lezárul, a Bizottság 2012 elején (a zajjal foglalkozó bizottság véleményének ismeretében) felül tudja vizsgálni az irányelv II. mellékletét. Az összehangolt módszertan középpontjában az elképzelések szerint a stratégiai zajtérképezés állna, és óvatosan kell mérlegelni az arányosság és az ágazati sajátosságok figyelembevételével az egységesítés igényét, például az adatszolgáltatási követelmények kapcsán. A határozat részeként a Bizottság a CNOSSOS-EU 2012 és 2015 közötti végrehajtására az EKÜ-vel és a tagállamokkal közös munkaprogram kidolgozását szándékozik javasolni, hogy a harmadik, 2017-ben esedékes jelentési ciklusra a közös értékelés működőképes legyen.

5.1.2. Az uniós végrehajtást segítő iránymutatások kidolgozása

A környezeti zajjal foglalkozó irányelv számos vonatkozásban nem volt elég részletes, illetőleg teret hagyott többféle értelmezésnek és végrehajtásnak. A tagállamok felvetették, hogy e kérdésekkel célzott fellépések keretében kellene foglalkozni, uniós szintről segítve a végrehajtást és a megfelelést, például útmutatók kidolgozása, a legjobb gyakorlatok cseréje vagy konkrét szakmai találkozók és képzések szervezése révén. A következő területek érintettek: térképezési módszerek és bevált gyakorlati megoldások, a zajtérképek prediktív pontossága, dózis-hatás viszonyok, a többszörös kitettség figyelembevétele, cselekvési tervek kidolgozása és intézkedési küszöbök valamint célértékek megállapítása.

Ami a cselekvési terveket illeti, számos tagállam adott hangot annak a véleménynek, hogy az V. melléklet minimumkövetelményei nem elegendőek ezek elkészítéséhez. Például a háborítatlan területek kijelölése (v. ö. 4.3.5.) nem világos.

A munkaprogram részét képező végrehajtó fellépések egyben a tagállamok közötti együttműködési és egyeztetési mechanizmusok fejlesztéséhez is hozzá fognak járulni.

5.1.3. A levegőminőség és a zaj kezelése közötti szinergiák erősítése

Gyakran javasolták már a levegőminőség és a zaj kezelésének jobb összehangolását, integrációját. A környezeti levegő minőségéről szóló (2008/50/EK) irányelv és elődei végrehajtása a környezeti zajjal foglalkozó irányelvéhez hasonló elemeket tartalmaz, gondoljunk az agglomerációkban történő adatgyűjtésre, az értékelési módszerek javítására, a cselekvési tervek kidolgozására, a nyilvánosság tájékoztatására és a Bizottságnak való jelentéstételre. Egyes tagállamok kedvező tapasztalatokról számoltak be a levegőminőségi és a zajjal kapcsolatos irányelvek integrált végrehajtását illetően, különösen a fellépések integrált tervezése terén, például a zaj- és légszennyezettségnek egyaránt kitett utak esetében. E kérdés további vizsgálata hozzájárulhat a szinergiák erősítéséhez és a tapasztalatszerzéshez.

5.1.4. A jelentéstétel megkönnyítése

Az irányelv rendszeres jelentési kötelezettséget ír elő, amely adminisztratív terhet ugyan jelent, de nem minden esetben eredményez az uniós szintű fellépést igazoló hozzáadott értéket. A jelentéstétel és az elektronikus jelentéskészítés további egyszerűsítésének optimalizálásával kötelezővé volna tehető ez utóbbi használata. Több tagállam jelzett hiányosságokat az inputadatokra vonatkozó követelmények, tehát az adatok összehangolása, gyűjtése és hozzáférhetősége, az adatok hiánya és a kapcsolódó minőségi elvárások valamint az értékelési magasság terén. Az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (INSPIRE) kialakításáról szóló irányelv³⁷ végrehajtása (pl. egy közös zajinformációs infrastruktúra létrehozása) további kiigazításokat mozdíthat elő.

5.2. A zajforrásokra vonatkozó jogi szabályozás

A környezeti zajjal uniós szinten számos eszköz foglalkozik, köztük az egyes járművekre és berendezésekre vonatkozó piaci hozzáférési követelmények, a vasúti kölcsönös átjárhatósági előírások³⁸ és a repülőterekre vonatkozó üzemeltetési korlátozások. Az utóbbi évtized során végrehajtott fellépések és az uniós szabályozásban eszközölt jobbítások mellett³⁹ a Bizottság mérlegeli ezen intézkedések további finomhangolását az Unióban a zajnak való kitettség és a zajszint csökkentése érdekében. A Bizottság 2011. évi munkaprogramjában több zajjal kapcsolatos kezdeményezés is szerepel, nevezetesen:

³⁷ HL L 108., 2007.4.25., 1–14. o.

³⁸ 2006/66/EK bizottsági határozat a transzeurópai hagyományos vasúti rendszer „járművek – zaj” alrendszerére vonatkozó átjárhatósági műszaki előírásról.

³⁹ Megtörtént az EU vasúti zajjal kapcsolatos szakpolitikájának felülvizsgálata a 2008-as „A meglévő vasúti járműállomány zajkibocsátásának csökkentését célzó intézkedések” című közlemény alapján; a Bizottság javaslata alapján megszületett a 2001/43/EK irányelv a gumibroncsokról, valamint készült javaslat a jelenleg a 97/24/EK irányelv által szabályozott L-kategóriájú járművek zajszintjével kapcsolatban is.

- A **közlekedéssel foglalkozó fehér könyv**⁴⁰, amely 2050-ig vetíti elő több célkitűzés között a közlekedés okozta zajszennyezés csökkentését (pl. „a járművek által okozott zajártalomra vonatkozó szabványok” kidolgozása révén).
- A **repülőtéri zajjal** foglalkozó 2002/30/EK irányelv felülvizsgálata, amely a repülőterekkel foglalkozó csomag részeként nemzetközileg elismert módszerek és adatok alapján fejleszti tovább a zajtérképezést, költséghatékony zajcsökkentő intézkedések elfogadására ösztönöz, valamint nemzetközi szabványok figyelembevételével közelíti egymáshoz a repülőtéri zajjal és a környezeti zajjal foglalkozó uniós irányelveket. A felülvizsgálattal a zajos repülőgépek („a követelményeknek éppen eleget tevő repülőgépek”) meghatározása is frissítésre is kerül.
- A legalább négy kerékkel rendelkező **gépjárművek okozta zajra** vonatkozó előírások soron következő, a továbbfejlesztett tesztelési eljáráshoz kapcsolódó felülvizsgálata értékelné fogja a szigorúbb határértékek bevezetésének lehetőségeit – biztosítandó, hogy csendesebb üzemelésű járművek kerüljenek forgalomba. A felülvizsgálat keretében rendeletjavaslat születhet a gépjárművek megengedhető zajszintjéről és kipufogórendszereiről. A kezdeményezés fő célja, hogy csökkentse az európai polgárok gépjárműforgalom miatti zajkitettségeinek negatív hatásait.
- A **kültéri zajra** vonatkozó irányelv⁴¹ felülvizsgálata során a Bizottság áttekinti a hatálya alá tartozó berendezések körét, és a legújabb technológiai vívmányok teljesítményének megfelelően módosítja a kibocsátott zajra vonatkozó követelményeket. Ugyanakkor a kapcsolódó adminisztratív követelmények egyszerűsítésre kerülnek.

Mindezen felül a Bizottság tovább fogja folytatni más lehetséges uniós szintű zajcsökkentő intézkedések elemzését, például az alacsony zajkibocsátású útburkolatokra vonatkozóan, és adott esetben javaslatokat fog előterjeszteni.

5.3. Megfontolandó kérdések

A felülvizsgálathoz kapcsolódó előkészítő munka során azokat az elemeket is összegyűjtötték, amelyekkel adott esetben foglalkozni kell a környezeti zajra vonatkozó szabályozás teljes körű és hatékony uniós végrehajtása érdekében. Ilyen kérdések a következők:

- Intézkedési küszöbök vagy célértékek: A tagállamok igen eltérő megközelítéseket és értékeket alkalmaztak, ami nagyban rontja a belső piac egységességét, és meglehetősen különböző szintű védelmet biztosít a különböző helyeken élő európai polgárok részére (v.ö.4.2.) Mindezek mellett meg kell jegyezni, hogy az uniós szinten meghatározott kötelező zajszint-határértékek/célértékek bevezetése szubszidiaritási megfontolásokat vetne fel, mivel korlátozná a helyi és nemzeti hatóságok mozgásterét az adott helyzetüknek megfelelő védelmi szint és cselekvési tervek illetve intézkedések elfogadásában. Egy másik lehetőség az

⁴⁰ COM(2011) 144 végleges

⁴¹ 2001/14/EK irányelv a kültéri használatra tervezett berendezések zajkibocsátására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről

intézkedési küszöbök, minimumkövetelmények vagy uniós ajánlások bevezetése volna. Ez esetben csak azokat a küszöbértékeket állapítanák meg, amelyek túllépése zajcsökkentő intézkedést vonna maga után, de a tagállamok szükség szerint szigorúbb követelményeket is bevezethetnének.

- Zajmutatók: Az irányelv alapján a tagállamoknak jelenleg az abban meghatározott mutatókat kell használniuk (L_{den} és $L_{éjjeli}$), és az 55 illetve 50 dB-nél magasabb zajszintnek kitett lakosságról kell jelentést tenniük (v.ö.4.2.). Azonban a jelentéstételi szabályok teljesen figyelmen kívül hagyják azt, hogy az EU lakosságának jelentős része van kitéve ennél alacsonyabb, de még mindig vélhetően egészségkárosító hatású zajszennyezésnek (v.ö.2.). A WHO legújabb ajánlásainak megfelelően a jelentési küszöböt az $L_{éjjeli}$ tekintetében 40 dB-re kellene csökkenteni, ha az uniós zajszennyezésről és hatásairól valós képet kívánunk alkotni.
- Végrehajtás: Az irányelvhez nem tartozik egyértelmű végrehajtó rendszer. Hiába van kapcsolat a zajszint-határértékek túllépése és a cselekvési tervek készítése illetve a lehetséges bírságok között, a zajtérképek értékeléséből egyértelműen kiderült, hogy a zajszintek túllépése még azokban a tagállamokban sem járt következményekkel, ahol egyébként a nemzeti jogban előírt határértékek vannak érvényben. Meg kell fontolni a cselekvési tervek célkitűzéseinek, tartalmának és végrehajtásának egyértelműbbé tételét, tiszteletben tartva a szubszidiaritás és az arányosság elvét.
- Technikai meghatározások, követelmények és fogalmak: Számos olyan technikai aspektust azonosítottak, ami pontosításra szorul, ilyenek az agglomerációkra, a háborítatlan területekre, a fontosabb utakra, az ipari zajra és a cselekvési tervek vonatkozó meghatározások és kötelezettségek. A mérési pontok kérdése szintén aggályos, ugyanis némi rugalmasságra van szükség a mérési magasság tekintetében, ami néhány tagállamnak nem volt megfelelő sajátos építészete miatt. Ezen túlmenően az értékek és értékelési eredmények bemutatása is világosabbá, összehangoltabbá volna tehető.
- Adminisztratív teher és a jogi vonatkozások egyeztetése: A jelentési kötelezettségekhez tartozó határidőket egyszerűsíteni kellene. Egyes jelentendő adatokat többször is közölték.⁴² Az sem volt kellően világos, hogy az értékelési keret különböző szakaszai (a zajtérképezés és a cselekvési tervek készítése) egymásra épülnek. A stratégiai zajtérképek elkészítésére és a cselekvési tervek leadására szabott határidők közelsége miatt pedig nem volt elegendő idő a nyilvános konzultációk rendes megszervezésére. Ezen felül a környezeti zajjal foglalkozó irányelv egyes előírásait hozzá kell igazítani a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási jogi aktusok új rendszeréhez (az EUMSZ. 290. és 291. cikkei).

⁴²

Pl. fontosabb agglomerációk, utak, vasútvonalak és repülőterek.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A környezeti zaj jelentős gondot jelent EU-szerte, és komoly egészségügyi vonzatai vannak. A zaj egészségre gyakorolt hatásai kapcsán felmerülő újabb információk alapján úgy tűnik, hogy további intézkedéseket kell tenni az ártalmas zajszinteknek kitett emberek számának csökkentése érdekében.

A környezeti zajjal foglalkozó irányelv végrehajtása csak nemrégén lépett aktív szakaszába azzal, hogy zajtérképek és cselekvési tervek készítését követeli meg. Ez az első jelentés előrelépésekről és nehézségekről, illetve lehetséges intézkedési szinterekről egyaránt beszámol. Azonban az is megállapítható, hogy az irányelv még nem érte el ereje teljét. A cselekvési tervek végrehajtása csak most kezdődik, és a kívánt hatásokat (még) nem érték el.

A Bizottság a jelentésben kifejtetteknek megfelelően további intézkedéseket vesz fontolóra a végrehajtás javítása és a zajforrások csökkentése terén. Az értékelési keret módszertani összehangolása is megkezdődött már. A felülvizsgálathoz kapcsolódó előkészítő munka (lásd 5.3.) azonosította azokat az elemeket, amelyekkel adott esetben foglalkozni kell a környezeti zajra vonatkozó szabályozás teljes körű és hatékony uniós végrehajtása érdekében. Ilyenek például a mutatók és a jogszabályok végrehajtásának szigorítása.

Ez a jelentés alapot szolgáltat a tagállamokkal és más érdekelt felekkel folytatandó olyan megbeszélésekhez, amelyek a zajra vonatkozó szabályozás hatékonyságának javítására kínálkozó lehetőségeket kívánják feltárni.

E konzultációs folyamattól függetlenül is figyelembe kell venni, hogy a környezeti zajjal foglalkozó irányelv eredményességét átfogóan és életszerűen csak a zajtérképezés második köre után lehet felmérni, ha a zajszennyezéssel kapcsolatos ismereteink tovább bővültek.