



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 1.6.2011
COM(2011) 321 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de tenuitvoerlegging van de richtlijn omgevingslawaai overeenkomstig artikel 11
van Richtlijn 2002/49/EG**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de tenuitvoerlegging van de richtlijn omgevingslawaai overeenkomstig artikel 11 van Richtlijn 2002/49/EG

1. INLEIDING

Op 25 juni 2002 is Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (hierna de richtlijn omgevingslawaai genoemd) vastgesteld. Dit was een stap voorwaarts in de ontwikkeling van het Europees beleid inzake de bestrijding van geluidshinder.

Het doel van deze richtlijn is *“een gemeenschappelijke aanpak te bepalen om op basis van prioriteiten de schadelijke gevolgen, hinder inbegrepen, van blootstelling aan omgevingslawaai te vermijden, te voorkomen of te verminderen”*.

Daartoe schrijft de richtlijn voor dat de lidstaten een aantal maatregelen toepassen, in het bijzonder:

- (1) vaststelling van de blootstelling aan omgevingslawaai door het opstellen van geluidsbelastingkaarten,
- (2) aanneming van actieplannen op basis van de resultaten van het in kaart brengen van de geluidsbelasting, en
- (3) voorlichting van het publiek over omgevingslawaai.

De richtlijn biedt ook een grondslag voor het ontwikkelen van verdere EU-maatregelen om lawaai van verschillende bronnen te verminderen. Dit uitvoeringsverslag is opgesteld overeenkomstig artikel 11 van de richtlijn omgevingslawaai, dat voorschrijft dat de Commissie in het bijzonder de volgende zaken beoordeelt¹:

- de behoefte aan verdere EU-maatregelen met betrekking tot omgevingslawaai (artikel 11, lid 2), en
- een onderzoek van de kwaliteit van het akoestische milieu in de EU op basis van door de lidstaten bekendgemaakte gegevens (artikel 11, lid 3).

Voor het opstellen van dit verslag heeft de Commissie input ontvangen van het Europees Milieuagentschap (EEA)² en heeft zij een aantal ondersteunende onderzoeken uitgevoerd³, die aanvullende informatie hebben verschaft.

¹ Het verslag heeft door meerdere oorzaken vertraging opgelopen, in het bijzonder door vertragingen in de tenuitvoerlegging, het ontbreken van voldoende gegevens en de complexiteit van het evaluatieproces.

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

2. OMGEVINGSLAWAAI EN DE GEVOLGEN DAARVAN

Omgevingslawaai is een belangrijk milieuprobleem in de Europese Unie. Er komt steeds meer informatie beschikbaar over de gezondheidseffecten van lawaai. De laatste publicatie⁴ van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC) van de Commissie laat bijvoorbeeld zien dat verkeersgerelateerd lawaai in de lidstaten van de EU en de overige West-Europese landen verantwoordelijk kan zijn voor een verlies van meer dan een miljoen gezonde levensjaren per jaar.

In de 'Guidelines for Community Noise'⁵ (richtsnoeren inzake omgevingsgeluid) van de WHO zijn bovendien de gevolgen van omgevingslawaai, met inbegrip van hinder, erkend als een ernstig gezondheidsprobleem. De 'Night Noise Guidelines for Europe'⁶ van de WHO stellen een richtwaarde voor geluidsbelastingniveaus in de nacht voor van niet meer dan 40 decibel (dB, L_{night}). De EU heeft bovendien tussen 2009 en 2011 een grote coördinatieactie gefinancierd waarbij 33 deelnemende instituten uit Europa betrokken waren⁷. Recente studies⁸ wijzen erop dat omgevingslawaai een belangrijk milieurisico is dat de volksgezondheid bedreigt, en dat blootstelling aan lawaai in Europa een toenemende trend is in vergelijking met andere stressoren. Verstedelijking, een toenemende vraag naar gemotoriseerd vervoer en inefficiënte ruimtelijke ordening zijn de belangrijkste drijvende krachten achter blootstelling aan omgevingslawaai. Geluidshinder treedt bovendien vaak op in stedelijke gebieden, waar ook de luchtkwaliteit een probleem kan zijn.

Geluidshinder kan leiden tot ergernis, de slaap verstoren, de cognitieve functie van schoolkinderen negatief beïnvloeden, fysiologische stressreacties veroorzaken en bij personen die langdurig aan lawaai worden blootgesteld cardiovasculaire problemen veroorzaken⁹. Stress kan leiden tot de productie van bepaalde hormonen, die weer kunnen leiden tot een verscheidenheid van middellang durende effecten, waaronder verhoogde bloeddruk. Bij langdurige blootstelling kunnen deze effecten op hun beurt leiden tot een verhoogde kans op cardiovasculaire en psychische aandoeningen. De WHO heeft meerdere grenswaarden voorgesteld^{5,6}, variërend van 32 dB (L_{Amax}^{10} , inside) tot 42 dB (L_{night} , outside), om deze negatieve gezondheidseffecten tegen te gaan.

De economische kosten van geluidshinder omvatten daling van de huizenprijzen, productiviteitsverliezen als gevolg van gezondheidsgerelateerde gevolgen en gevolgen met betrekking tot de distributie. Er zijn sociale kosten in de vorm van vroegtijdig overlijden of morbiditeit (concentratieproblemen, vermoeidheid, gehoorproblemen). De sociale kosten van verkeers-, spoorweg- en straatlawaai zijn voor de hele EU onlangs geraamd op veertig miljard

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

⁴ WHO-JRC, 2011; verslag 'Burden of disease from environmental noise', <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environmental-health/noise>.

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

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

⁷ ENNAH, www.ennah.eu.

⁸ Het project 'Environmental Burden of Disease in Europe' rekende lawaai tot de op een na belangrijkste milieustressor. Het project heeft de algemene methodologie geïntroduceerd die zich richt op het gebruik van de 'disability-adjusted life years' (DALY, levensjaren gecorrigeerd voor beperkingen) als meest gebruikte maat; <http://en.opasnet.org/w/Ebode>.

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

¹⁰ L_{Amax} – maximale geluidsdruk.

euro per jaar, waarvan 90% verband houdt met personenwagens en vrachtwagens. Dit komt overeen met circa 0,4% van het bbp van de EU¹¹, met inbegrip van de kosten van gezondheidszorg. Volgens het Witboek vervoer van de Commissie uit 2011 zullen de lawaai-gerelateerde externe kosten van het vervoer stijgen tot ruwweg twintig miljard euro in 2050, tenzij verdere maatregelen worden genomen.

3. OMZETTING IN NATIONAAL RECHT

De richtlijn omgevingslawaai moest uiterlijk 18 juli 2004 zijn omgezet. De Commissie heeft gevallen van niet-kennisgeving geregistreerd voor 14 EU-lidstaten.¹² Alle andere lidstaten hebben de richtlijn omgevingslawaai vóór de uiterste datum omgezet in hun nationaal recht. In oktober 2007 waren alle zaken in verband met niet-kennisgeving gesloten.

De algemene kwaliteit van de omzetting in nationaal recht was bevredigend. De Commissie heeft geconstateerd dat tot nu toe twee lidstaten¹³ tekortschieten met betrekking tot de omzetting van de artikelen 4, 5, 6, 7 en 8. Een validatie van de beoordeling van de non-conformiteit is echter nog niet afgerond. Als de initiële bevindingen worden bevestigd, zal de Commissie passende vervolgmaatregelen nemen.

4. TENUITVOERLEGGING VAN DE RICHTLIJN

De lidstaten hebben een aantal verplichtingen krachtens de richtlijn omgevingslawaai en moeten ook bepaalde informatie verstrekken aan de Europese Commissie. De uiterste datums voor de verschillende eisen vormen samen een ambitieuze periodieke tenuitvoerleggings- en verslagleggingscyclus (zie onderstaande tabel 1).

Uiterste datum tenuitvoerlegging	Punt	Verwijzing	Bijwerkingen
30 juni 2005	Informatie over de belangrijke wegen, spoorwegen, luchthavens en agglomeraties volgens de hogere drempels, die zijn aangewezen door de lidstaat en aan bod komen bij de eerste karteringsronde	Art. 7, lid 1	Verplicht om de vijf jaar
18 juli 2005	Oprichting van bevoegde instanties voor strategische geluidsbelastingkaarten, actieplannen en gegevensverzameling	Art. 4, lid 2	Op elk moment mogelijk
18 juli 2005	Geldende of geplande grenswaarden voor lawaai en daarmee samenhangende informatie	Art. 5, lid 4	Op elk moment mogelijk
30 juni 2007	Strategische geluidsbelastingkaarten voor belangrijke wegen, spoorwegen, luchthavens en agglomeraties volgens de hogere drempels	Art. 7, lid 1	

¹¹ CE 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.

18 juli 2008	Actieplannen voor belangrijke wegen, spoorwegen, luchthavens en agglomeraties	Art. 8, lid 1	Verplicht om de vijf jaar
31 december 2008	Informatie over belangrijke wegen, spoorwegen, luchthavens en agglomeraties volgens de lagere drempels, die zijn aangewezen door de lidstaat en aan bod komen bij de tweede karteringsronde	Art. 7, lid 2	Op elk moment mogelijk
30 juni 2012	Strategische geluidsbelastingkaarten voor belangrijke wegen, spoorwegen, luchthavens en agglomeraties volgens de lagere drempels	Art. 7, lid 2	Verplicht om de vijf jaar

4.1. Aanwijzing van administratieve instanties

De meeste lidstaten hebben de Commissie tijdig informatie verstrekt, en alle lidstaten hebben bevoegdheden voor de uitvoering van de richtlijn omgevingslawaaï toegewezen aan toepasselijke administratieve instanties. De horizontale werkingssfeer van de richtlijn omgevingslawaaï heeft in enkele lidstaten geleid tot de deelname van diverse andere overheidsorganen, alsook van particuliere spelers voor het beheer van infrastructuur. Diverse lidstaten hebben melding gemaakt van problemen die verband houden met de coördinatie van de betrokken instanties, zowel in de eerste fasen van gegevensverzameling als in de latere fasen van de planning van de maatregelen en de tenuitvoerlegging.

4.2. Geluidsbelastingsindicatoren en grenswaarden

In artikel 5 van de richtlijn omgevingslawaaï zijn geluidsbelastingsindicatoren voor de verslaglegging geïntroduceerd, maar zijn geen wettelijk bindende EU-grenswaarden of streefcijfers voor de geluidsbelasting vastgelegd. De lidstaten werden verplicht om hun geldende of geplande nationale grenswaarden te verstrekken.

De lidstaten hebben gekozen voor verschillende benaderingen. De meeste lidstaten¹⁴ hebben wettelijk bindende grenswaarden voor de geluidsbelasting vastgesteld of zijn momenteel bezig deze opnieuw te bezien¹⁵. Andere lidstaten¹⁶ hebben richtwaarden vastgesteld.

De geluidsbelastingkaarten hebben aan het licht gebracht dat de grenswaarden voor de geluidsbelasting vaak werden overschreden, zonder dat er voldoende maatregelen ten uitvoer werden gelegd. Er waren aanwijzingen dat het ten uitvoer leggen van maatregelen om de geluidsbelasting te beheersen of om de blootgestelde bevolking te beschermen in sommige landen geen verband hield met het al dan niet bindend zijn van een waarde.

Een ander probleem waren de grote verschillen tussen de grenswaarden, triggerwaarden en richtwaarden. Slechts een beperkt aantal lidstaten¹⁷ heeft specifiek aangegeven dat het bij het vaststellen van de grenswaarden voor de geluidsbelasting gezondheidskundige beoordelingen heeft gebruikt of zich heeft gebaseerd op gezondheidskundige beoordelingen van de WHO.

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 en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van BE.

Doordat vaak verschillende bases, concepten en niveaus van differentiatie zijn gebruikt, was het moeilijk om de verschillende niveaus in de lidstaten samen te vatten en te vergelijken¹⁸.

4.3. Bepaling van de geluidsbelasting

Over het algemeen hebben de verslagleggingsinspanningen van de lidstaten de Commissie en het Europees Milieuagentschap (EEA) in staat gesteld om een informatiebasis te vormen die voorheen op Europees niveau nog niet bestond. De kwaliteit van de verslagen en het moment waarop de informatie werd verstrekt, liepen echter sterk uiteen en dat heeft het proces voor de beoordeling van de naleving gehinderd.

In de richtlijn omgevingslawaai zijn geen bijzonderheden voor het verstrekken van de verschillende gegevens vastgesteld. Alleen de technische minimumvereisten zijn beschreven (zie bijlage VI bij de richtlijn omgevingslawaai).

De Commissie en het EEA hebben daarom een verslagleggingsmechanisme voor de richtlijn omgevingslawaai (Environmental Noise Directive Reporting Mechanism, ENDRM)¹⁹ ontwikkeld, dat de gegevensverzameling, kwaliteitscontrole en beoordeling van de naleving heeft vergemakkelijkt en gestroomlijnd. In 2007 heeft het Comité geluidsemissie toegezegd om het ENDRM op vrijwillige basis te gaan gebruiken. De aanvullende koppeling met het 'Reportnet'²⁰ van het EEA heeft de effectiviteit van het ENDRM verder vergroot.

4.3.1. Belangrijke agglomeraties, wegen, spoorwegen en luchthavens

De lidstaten moesten uiterlijk in 2005 de Commissie informeren over hun belangrijke wegen, belangrijke spoorwegen, belangrijke luchthavens en agglomeraties volgens de hogere drempels²¹, die zich op hun grondgebied bevinden. De uiterste datum voor de eerste actualisering met betrekking tot de lagere drempels²² was 30 juni 2008. Vanaf 2010 moeten de lidstaten om de vijf jaar de lijst voor beide drempels bijwerken.

De ervaring die is opgedaan met het verslagleggingsproces, heeft steeds meer geleid tot een tijdige, vergelijkbare en beheersbare verslaglegging. Terwijl het laatste verslag van een lidstaat voor 2005 bijna twee jaar te laat kwam, bleef de vertraging in 2010 beperkt tot vijf maanden. In 2010 hebben achttien lidstaten op tijd verslag gedaan en waren acht lidstaten te laat. Alleen Italië heeft nog geen gegevens beschikbaar gesteld.

4.3.2. Strategische geluidsbelastingkaarten

De lidstaten moesten uiterlijk 30 juni 2007 strategische geluidsbelastingkaarten opstellen (artikel 7, lid 1). Deze eis geldt opnieuw voor 30 juni 2012 en voor elke daaropvolgende periode van vijf jaar. Deze geluidsbelastingkaarten moeten worden opgesteld voor alle

¹⁸ Zie technisch rapport nr. 11/2010 en het onderzoeksverslag van het EEA (cf. voetnoot 2) voor meer informatie.

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

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

²¹ Hogere drempels: belangrijke wegen > 6 miljoen voertuigen/jaar; belangrijke spoorwegen > 60 000 treinen/jaar; belangrijke luchthavens > 50 000 vliegtuigbewegingen/jaar; belangrijke agglomeraties > 250 000 inwoners.

²² Lagere drempels: belangrijke wegen > 3 miljoen voertuigen/jaar; belangrijke spoorwegen > 30 000 treinen/jaar; belangrijke agglomeraties > 100 000 inwoners.

belangrijke wegen, spoorwegen, luchthavens en agglomeraties die conform artikel 7, lid 1, in het voorgaande kalenderjaar zijn geïdentificeerd (cf. 4.3.1)²³.

Strategische geluidsbelastingkaarten moeten door de bevoegde autoriteiten worden gebruikt om prioriteiten voor de planning van maatregelen vast te stellen en moeten door de Commissie worden gebruikt om het aantal mensen te bepalen dat wordt blootgesteld aan lawaai.

Twaalf lidstaten²⁴ hebben alle verplichte gegevens voor alle bronnen verstrekt, elf lidstaten²⁵ hebben gegevens voor alle bronnen verstrekt met enkele kleine tekortkomingen, en drie lidstaten²⁶ hebben gegevens verstrekt voor enkele van de bronnen. Alleen Malta heeft de Commissie (nog) geen verslag toegezonden en daarom heeft de Commissie een inbreukprocedure ingeleid.

Uit de evaluatie in het kader van de eerste geluidsbelastingkarteringsronde is gebleken dat circa veertig miljoen mensen in de EU 's nachts blootstaan aan een geluidsbelasting van meer dan 50 dB van wegen binnen agglomeraties (zie tabel 2). Meer dan 25 miljoen mensen staan bloot aan een even hoge geluidsbelasting van wegen buiten agglomeraties. Deze aantallen zullen naar verwachting naar boven worden bijgesteld wanneer meer geluidsbelastingkaarten worden ontvangen en/of geëvalueerd.

Tabel 2: Samenvatting van het totale aantal mensen dat is blootgesteld aan omgevingslawaai, op basis van door de lidstaten verstrekte gegevens in verband met de eerste geluidsbelastingkarteringsronde

Bereik	Aantal mensen blootgesteld aan een geluidsbelasting van $L_{den}^{27} > 55$ dB [miljoen]	Aantal mensen blootgesteld aan een geluidsbelasting van $L_{night} > 50$ dB [miljoen]
Binnen agglomeraties (163 agglomeraties in de EU > 250 000 inwoners)		
Alle wegen	55,8	40,1
Alle spoorwegen	6,3	4,5
Alle luchthavens	3,3	1,8

²³ Opgemerkt zij dat artikel 7 bepaalt dat de lijst van belangrijke agglomeraties, wegen, spoorwegen en luchthavens die in 2005 wordt verstrekt, opnieuw moet worden gezien wanneer de eerste strategische geluidsbelastingkaarten worden opgesteld, dat wil zeggen, dat in 2006 rekening moet worden gehouden met de meest recente situatie. Evenzo moeten in de latere fasen van het opstellen van geluidsbelastingkaarten de lijsten worden bijgewerkt die eerder aan de Commissie zijn verstrekt, teneinde te voorkomen dat grote hotspots die ondertussen de drempel hebben overschreden, worden gemist.

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} – dag-avond-nacht-geluidsbelastingsindicator.

Industrieterreinen	0,8	0,5
Belangrijke infrastructuur, buiten agglomeraties		
Belangrijke wegen	34	25,4
Belangrijke spoorwegen	5,4	4,5
Belangrijke luchthavens	1	0,3

De Commissie heeft ook gekeken naar de administratieve last en de kosten die moeten worden gemaakt voor het opstellen van geluidsbelastingkaarten. De meest veeleisende taken waren het verzamelen van gegevens over de geluidsbronnen, de topografie, de omliggende gebouwen en de bevolking. De kosten van het opstellen van geluidsbelastingkaarten variëren van 0,33 tot 1,16 euro per inwoner, met een gemiddelde van 0,84 euro per inwoner²⁸.

4.3.3. Geharmoniseerde bepalingmethoden voor het opstellen van geluidsbelastingkaarten

Overeenkomstig artikel 6 van de richtlijn omgevingslawaai moet de Commissie gemeenschappelijke bepalingmethoden voor de bepaling van geluidsbelastingsindicatoren vaststellen. De richtlijn voorziet echter niet in een uiterste datum of een tijdschema. In de richtlijn zijn tijdelijke methoden vastgesteld die kunnen worden gebruikt totdat de geharmoniseerde methoden beschikbaar zijn, maar de lidstaten mochten ook hun eigen methoden te gebruiken.

De Commissie heeft een beoordeling uitgevoerd van de mate van vergelijkbaarheid van de resultaten die de verschillende methoden hebben opgeleverd. Op grond van deze beoordeling is geconcludeerd dat de nationale bepalingmethoden voor dertien lidstaten afwijken van de tijdelijke methoden. Naar aanleiding hiervan is de Commissie in 2008 begonnen met het ontwikkelen van geharmoniseerde bepalingmethoden (CNOSSOS-EU) (cf. 5.1.1).

4.3.4. Actieplannen

Overeenkomstig artikel 8 dragen de lidstaten er zorg voor dat de bevoegde autoriteiten actieplannen bestemd voor de beheersing van lawaai-uitstoot en lawaai-effecten, waar nodig met inbegrip van lawaai-vermindering, hebben uitgewerkt. De bevoegde autoriteiten mogen zelf bepalen welke maatregelen deze plannen bevatten, zolang deze voldoen aan de minimumeisen van bijlage V.

Tot nu toe hebben twintig lidstaten samenvattingen van hun actieplannen ingediend. Vijf lidstaten²⁹ hebben de door de richtlijn omgevingslawaai vereiste gegevens op tijd verstrekt³⁰.

²⁸ Europese Commissie – ‘Cost study on noise mapping and action planning’; P-44581-W, 2000.

²⁹ DE, IE, LT, SE, UK.

³⁰ Uiterlijk 18 januari 2009.

Acht lidstaten³¹ hebben gegevens verstrekt met een vertraging van zes maanden, en zeven lidstaten³² hebben ze meer dan een jaar na de uiterste datum toegezonden. De volgende zeven lidstaten hebben tot nu toe geen actieplannen ingediend: DK, FR, EL, HU, IT, MT en SI.

De door de lidstaten verstrekte informatie was zeer divers en de gegevens waren sterk verspreid. Een uitgebreide analyse van de actieplannen bleek daardoor een uitdaging en is nog niet afgerond.

4.3.5. Stille gebieden

Stille gebieden leveren een gunstige bijdrage tot de volksgezondheid, in het bijzonder voor mensen die in lawaaiige stadsgebieden wonen. De lidstaten moesten als onderdeel van hun actieplannen specifieke maatregelen nemen en actieplannen opstellen om stille gebieden in agglomeraties tegen een toename van geluidshinder te beschermen. De richtlijn omgevingslawaai heeft het echter aan het oordeel van de lidstaten overgelaten om deze gebieden af te bakenen.

Deze discretionaire bevoegdheid heeft in de EU geleid tot zeer uiteenlopende benaderingen. Terwijl de meerderheid van de lidstaten wel stille gebieden in agglomeraties heeft aangewezen, hebben veel lidstaten dat nog niet gedaan op het platteland.

4.4. Informatie voor het publiek, openbare raadplegingen en gegevensbeheer

Overeenkomstig de artikelen 8 en 9 dragen de lidstaten er zorg voor dat het publiek wordt geraadpleegd over de actieplannen en dat de plannen aan het publiek beschikbaar worden gesteld en onder het publiek worden verspreid in overeenstemming met de richtlijn inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie³³. Overeenkomstig artikel 10, lid 3, van de richtlijn vormt de Commissie een gegevensbank met de informatie van de strategische geluidsbelastingkaarten om de opstelling van het in artikel 11 bedoelde verslag en andere technische werkzaamheden te vergemakkelijken.

De Commissie heeft daartoe alle tot december 2010 door de lidstaten ingediende verslagen aan het publiek beschikbaar gesteld³⁴. Ook het gebruik van het 'Reportnet' van het EEA heeft het informatiebeheer vergemakkelijkt en heeft de benodigde tijd voor de evaluatie van de verslagen verkort. Ook al geschiedt het momenteel nog op vrijwillige basis, toch werd circa 80% van de verslagen van de lidstaten op 'Reportnet' gepubliceerd. Het EEA heeft bovendien in oktober 2009 de Noise Observation and Information Service for Europe (N.O.I.S.E.)³⁵ gelanceerd om het publiek te informeren over geluidshinder in Europa.

5. MOGELIJKE ACTIE OP DE KORTE EN MIDDELLANGE TERMIJN

De richtlijn omgevingslawaai heeft het mogelijk gemaakt om een stap voorwaarts te zetten in het bestrijden van geluidshinder op Europees niveau. Dit verslag identificeert een aantal resultaten en resterende uitdagingen in de tenuitvoerlegging van deze richtlijn.

³¹ CY, CZ, EE, ES, FI, LU, PL, SL.

³² AT, BE, BG, LV, NL, PT, RO.

³³ Richtlijn 2003/4/EG, PB L41 van 14.2.2003, blz. 26-32.

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

³⁵ <http://noise.eionet.europa.eu/>.

De resultaten worden niet alleen erkend door de analyse van de Commissie. Eurocities³⁶ heeft in een evaluatie geconcludeerd dat de richtlijn *"echte voordelen heeft gebracht"*.

De richtlijn heeft, om te beginnen, in alle lidstaten een beheersysteem voor omgevingslawaai ingevoerd. Enkele lidstaten hadden al zo'n systeem ontwikkeld en er ervaring mee opgedaan, terwijl andere lidstaten deze kwesties voor het eerst op een systematische wijze zijn gaan aanpakken. De bevoegdheden op het gebied van de beheersing van lawaai lagen van oudsher bij verschillende autoriteiten en op verschillende bestuurlijke niveaus in de lidstaten, maar enkele lidstaten hebben de tenuitvoerlegging van de richtlijn omgevingslawaai aangegrepen om geschikte samenwerkings- en coördinatiestructuren op te zetten.

Andere resultaten zijn in het bijzonder:

- er is vooruitgang geboekt met het opstellen van geluidsbelastingkaarten en het meten van geluidshinder in de EU, zodat voor het eerst een overzicht is ontstaan van de omvang van de geluidshinderproblemen;
- er worden stappen gezet naar verdere verbetering van de vergelijkbaarheid van strategische geluidsbelastingkaarten, met inbegrip van gemeenschappelijke indicatoren en de totstandkoming van een uitgebreide set geluidsbelastinggegevens op Europees niveau, die voorheen niet bestond;
- in heel Europa worden actieplannen voor de beheersing van lawaai opgesteld om de door de lidstaten geïdentificeerde 'lawaaihotspots' aan te pakken;
- er zijn hiaten in de Europese wetgeving inzake bronnen van lawaai geïdentificeerd (bijvoorbeeld voertuigen, spoorwegen, vliegtuigen) (cf. 5.2).

Tegelijkertijd zijn in de afgelopen jaren meerdere problemen met de tenuitvoerlegging en andere tekortkomingen geïdentificeerd die in de toekomst moeten worden aangepakt. Deze uitdagingen zijn gegroepeerd in twee hoofdgebieden waarop follow-upacties zouden kunnen plaatsvinden, namelijk verbeteringen in de tenuitvoerlegging en verdere ontwikkeling van wetgeving ter regulering van bronnen van lawaai.

5.1. Verbetering van de tenuitvoerlegging

De analyse van de eerste fase van de tenuitvoerlegging van de richtlijn omgevingslawaai heeft potentiële gebieden aan het licht gebracht waarop de Commissie en de lidstaten direct en onmiddellijk verbeteringen zouden kunnen doorvoeren. De Commissie is voornemens om daartoe een werkprogramma aan te bieden aan het in artikel 13 van de richtlijn bedoelde Comité geluidsemisatie, met inbegrip van enkele van de hieronder genoemde elementen. Indien nodig zal de Commissie ook overwegen om juridische actie te ondernemen in aanvulling op de hieronder genoemde proactieve tenuitvoerleggingsactiviteiten.

5.1.1. Voltooing van het geharmoniseerde kader voor karteringsmethoden

Ondanks de verbeteringen in de vergelijkbaarheid van de strategische geluidsbelastingkaarten is de situatie nog verre van ideaal. De lopende beoordelingen laten zien dat het moeilijk blijft

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

om vergelijkbare cijfers te presenteren over het aantal mensen dat blootstaat aan excessieve geluidsbelasting. De moeilijkheden hebben onder andere te maken met verschillende wijzen van gegevens verzamelen, de kwaliteit en beschikbaarheid van gegevens en de gebruikte bepalingsmethoden. Dit leidt tot variabiliteit in de resultaten in de EU-lidstaten. Het harmonisatiekader betreffende de methode(n), dat voldoende rekening houdt met sectorale specificiteiten, zal uiteindelijk leiden tot de benodigde mate van vergelijkbaarheid.

In 2008 is de Commissie begonnen met de ontwikkeling van geharmoniseerde methoden voor de bepaling van de geluidsbelasting (conform artikel 6, lid 2). Het project 'CNOSSOS-EU' (Common Noise Assessment Methods in Europe) onder leiding van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC) zal de technische basis verschaffen voor het opstellen van een uitvoeringsbesluit van de Commissie. Indien het technische werk in 2011 kan worden voltooid, overweegt de Commissie een mogelijke herziening van bijlage II bij de richtlijn omgevingslawaai begin 2012 (na in 2011 advies te hebben ontvangen van het Comité). Het geharmoniseerde methodologische kader zou kunnen worden toegespitst op de opstelling van strategische geluidsbelastingkaarten en zou een zorgvuldig evenwicht moeten vinden tussen de behoeften aan harmonisatie, door evenredigheid en sectorale specificiteiten, bijvoorbeeld met betrekking tot de gegevensvereisten. De Commissie is voornemens om, als onderdeel van dit besluit, een gezamenlijk werkprogramma van de Commissie, het EEA en de lidstaten voor de tenuitvoerlegging van CNOSSOS-EU in de periode 2012-2015 voor te stellen, teneinde het project operationeel te maken voor de derde verslagleggingscyclus in 2017.

5.1.2. Ontwikkeling van Europese aanwijzingen voor de tenuitvoerlegging

Veel aspecten van de richtlijn zijn niet in detail voorgeschreven of laten ruimte voor verschillende interpretaties en toepassingen. Veel lidstaten hebben naar voren gebracht dat deze punten zouden kunnen worden aangepakt door middel van een speciale actie om bijstand te verlenen bij de tenuitvoerlegging en naleving op Europees niveau, zoals de ontwikkeling van richtsnoeren, informatie-uitwisseling over beste praktijken of de organisatie van specifieke workshops en cursussen. Voor zo'n actie zijn de volgende punten geïdentificeerd: karteringsmethoden en beste praktijken voor kartering, voorspelling van de waarden voor geluidsbelastingkaarten, dosis/effectrelatie, de bepaling van meervoudige blootstelling, het opstellen van actieplannen en trigger- of streefwaarden.

Met betrekking tot de actieplannen, hadden veel lidstaten het gevoel dat de in bijlage V uiteengezette minimumeisen onvoldoende zijn om deze plannen te helpen opstellen. Het gaat daarbij in het bijzonder om het aspect van het aanwijzen van stille gebieden (cf. 4.3.5).

De tenuitvoerleggingsactiviteiten waarvan opnemings in het werkprogramma wordt overwogen, zouden de samenwerkings- en coördinatiemechanismen binnen de lidstaten ook moeten helpen verbeteren.

5.1.3. Verbetering van de synergieën tussen de beheersing van de luchtkwaliteit en lawaai

Er is herhaaldelijk gewezen op het potentieel voor nauwere coördinatie en integratie van de beheersing van de luchtkwaliteit en lawaai. Voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (Richtlijn 2008/50/EG) en de voorgangers daarvan zijn vergelijkbare elementen vereist, bijvoorbeeld het verzamelen van gegevens in agglomeraties, betere bepalingsmethoden, het opstellen van actieplannen, informatieverstrekking aan het publiek en verslaglegging aan de Commissie. Enkele lidstaten

hebben verslag uitgebracht over positieve ervaringen met de integratie van de tenuitvoerlegging van de richtlijnen betreffende de luchtkwaliteit en lawaai, bijvoorbeeld door de geïntegreerde planning van maatregelen, in het bijzonder voor wegen die hotspots vormen en geluidshinder- en luchtverontreinigingsproblemen geven. Deze aspecten zouden verder kunnen worden verkend teneinde synergieën te bevorderen en ervaring op te bouwen.

5.1.4. Vereenvoudiging van aspecten van de verslaglegging

De richtlijn bevat meerdere cyclische verslagleggingsverplichtingen die, in sommige gevallen, een aanvullende administratieve last vormen, zonder dat zij noodzakelijkerwijs een toegevoegde waarde hebben voor de Europese actie. Het stroomlijnen van het verslagleggingsproces en het elektronische verslagleggingsproces zou verder kunnen worden geoptimaliseerd en het gebruik ervan zou kunnen worden verplicht. Andere tekortkomingen waar diverse lidstaten op hebben gewezen, waren met name de verplichtingen met betrekking tot de invoergegevens, met inbegrip van de coördinatie, het verzamelen en de toegankelijkheid van gegevens, het ontbreken van gegevens en richtsnoeren met betrekking tot de kwaliteitsvereisten, problemen met de meethoogten. Naar aanleiding van de uitvoeringsactiviteiten uit hoofde van de Inspire-richtlijn³⁷ (bijvoorbeeld met betrekking tot de gemeenschappelijke infrastructuur voor geluidsbelastinggegevens) kan verdere harmonisatie worden overwogen.

5.2. Wetgeving ter regulering van lawaaibronnen

Omgevingslawaai wordt op Europees niveau aangepakt door een breed scala van instrumenten, met inbegrip van bepalingen inzake de vereisten voor markttoegang voor bepaalde voertuigen en apparatuur, specificaties voor interoperabiliteit inzake rollend materieel³⁸ en regels inzake exploitatiebeperkingen op luchthavens. De Commissie overweegt om deze maatregelen, in aanvulling op de verschillende acties en verbeteringen van de Europese wetgeving op dit gebied in de afgelopen tien jaar³⁹, verder te ontwikkelen, teneinde de blootstelling aan lawaai en verontreiniging in de EU te verminderen. In het werkprogramma van de Commissie voor 2011 zijn een aantal belangrijke initiatieven opgenomen met betrekking tot lawaai, in het bijzonder:

- Het **Witboek vervoer**⁴⁰, dat een stappenplan tot 2050 biedt om, naast veel andere doelstellingen, bij te dragen tot de vermindering van lawaaihinder van vervoer (bijvoorbeeld actie om “voertuignormen inzake geluidsemissies” te ontwikkelen);
- De herziening van Richtlijn 2002/30/EG betreffende het **geluid van luchthavens** die, als onderdeel van het luchthavenpakket, de opstelling van geluidsbelastingkaarten zal verbeteren op basis van een internationaal erkende

³⁷ PB L108 van 25.4.2007, blz. 1-14.

³⁸ Beschikking 2006/66/EG van de Commissie betreffende de technische specificaties voor interoperabiliteit inzake het subsysteem rollend materieel – geluidsemissies van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem.

³⁹ In het bijzonder herziening van het Europees beleid inzake de bestrijding van geluidshinder van spoorwegen op basis van de mededeling ‘Geluidsreducerende maatregelen voor bestaand goederenmaterieel’ uit 2008 en verdere voorstellen van de Commissie, zoals Richtlijn 2001/43/EG betreffende het geluidsniveau van banden en voorstellen met betrekking tot het geluidsniveau van voertuigen in de categorie L als gereguleerd door Richtlijn 97/24/EG.

⁴⁰ COM(2011) 144 definitief.

methode en gegevens en zal aansturen op de vaststelling van kosteneffectieve geluidsreducerende maatregelen, rekening houdend met internationaal overeengekomen normen om de relatie tussen de richtlijn betreffende het geluid van luchthavens en de richtlijn omgevingslawaai te stroomlijnen. Zij zal ook de definitie van lawaaiige vliegtuigen ('marginaal conforme vliegtuigen') aanpassen aan de huidige samenstelling van de luchtvloot.

- De volgende herziening met betrekking tot **geluid afkomstig van motorvoertuigen** met ten minste vier wielen zal, op basis van een verbeterde testprocedure, de mogelijkheden bepalen om strengere grenswaarden in te voeren, teneinde ervoor te zorgen dat stillere voertuigen ook echt in de handel worden gebracht. Deze herziening kan een voorstel voor een verordening betreffende het toelaatbare geluidsniveau en het uitlaatsysteem van motorvoertuigen omvatten. De belangrijkste doelstelling van het initiatief is het negatieve effect van de blootstelling van Europese burgers aan lawaai afkomstig van verkeer met motorvoertuigen te verminderen.
- De herziening van de **Richtlijn geluidsemissies buitenshuis**⁴¹ zal de reikwijdte op het punt van het bestreken materieel evalueren en de geluidseisen opnieuw bezien, zodat deze aansluiten bij de allernieuwste technologie van dit moment. Tegelijkertijd zullen de daarmee samenhangende administratieve eisen worden vereenvoudigd.

De Commissie is bovendien voornemens om andere potentiële maatregelen om geluidshinder op Europees niveau te verminderen, zoals geluidsarme wegbekledingen, te blijven analyseren en zij zal, in voorkomend geval, voorstellen doen.

5.3. Punten voor verdere overweging

In het kader van de herziening is in het voorbereidende werk ook gekeken naar elementen die mogelijk moeten worden aangepakt om te komen tot effectieve en efficiënte EU-wetgeving inzake omgevingslawaai. Het betreft in het bijzonder:

- **Trigger- of streefwaarden:** De lidstaten hebben een grote verscheidenheid van benaderingen ingevoerd en zeer uiteenlopende ambitieniveaus, wat verdere convergentie naar gelijke mededingingsvoorwaarden op de interne markt verhindert en sterk verschillende beschermingsniveaus voor burgers in de EU creëert (cf. 4.2). Dit gezegd zijnde, zou het vaststellen van verplichte grens- of streefwaarden voor lawaai op EU-niveau raken aan subsidiariteitskwesties, doordat het de flexibiliteit van nationale en lokale autoriteiten zou beperken om het beschermingsniveau en de actieplannen/maatregelen aan hun specifieke situatie aan te passen. Alternatieven zouden onder meer de vaststelling van Europese triggerwaarden voor lawaai, minimumeisen of EU-aanbevelingen kunnen zijn. Deze benaderingen zouden kunnen dienen als minimumdrempels om actie met betrekking tot geluidsbelasting te initiëren, maar zij zouden de lidstaten niet beletten om, indien nodig, strengere eisen vast te stellen.

⁴¹ Richtlijn 2000/14/EG inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis.

- **Geluidsbelastingsindicatoren:** In de huidige richtlijn worden de lidstaten verplicht om gespecificeerde geluidsbelastingsindicatoren L_{den} en L_{night} te gebruiken en cijfers te verstrekken over de bevolking die wordt blootgesteld aan geluidsbelastingniveaus van respectievelijk 55 dB en 50 dB of meer (cf. 4.2). De huidige verslaglegging gaat echter voorbij aan het feit dat een aanzienlijk deel van de Europese bevolking wordt blootgesteld aan geluidshinder op lagere niveaus, die waarschijnlijk toch schadelijke effecten op de gezondheid hebben (cf. 2). Volgens de meest recente aanbevelingen van de WHO zou het bereik van de waarden van de indicator L_{night} voor verslaglegging moeten worden verlaagd tot 40 dB, teneinde een veel realistischere beoordeling te krijgen van de gevolgen van geluidshinder in de EU.
- **Handhaving:** De richtlijn biedt geen duidelijk handhavingsregime waarin actieplannen direct worden gekoppeld aan overschrijdingen van de geluidsbelastingniveaus en mogelijke boetes, zelfs in gevallen waarin de lidstaten op nationaal niveau wettelijk bindende grenswaarden hebben. De evaluatie van de geluidsbelastingkaarten heeft aan het licht gebracht dat de grenswaarden voor de geluidsbelasting vaak zijn overtreden, zonder dat dit gevolgen had. Verduidelijking van de doelstellingen, de inhoud en de handhaving van de actieplannen zou kunnen worden overwogen, waarbij in gedachten moet worden gehouden dat de subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsels moeten worden gerespecteerd.
- **Technische definities, eisen en begrippen:** Er zijn een aantal mogelijke technische verbeteringen geïdentificeerd, met inbegrip van verduidelijking van de definities en verplichtingen met betrekking tot agglomeraties, stille gebieden, belangrijke wegen, industrielawaai en actieplannen. Voorts bleef de kwestie van de meetpunten een punt van zorg, met inbegrip van de flexibiliteit met betrekking tot de meethoogte, die in sommige landen tot ongerustheid leidde, vanwege hun specifieke bouwwerken. Tot slot zou de presentatie van waarden en bepalingresultaten gebaat zijn bij verdere verduidelijking of harmonisatie.
- **Administratieve last en het op één lijn brengen van juridische aspecten:** Er zou ruimte zijn voor stroomlijning en vereenvoudiging van het tijdschema voor de verslaglegging. Sommige verslagleggingselementen⁴² werden meerdere keren gemeld. Ook was het in de richtlijn omgevingslawaai onvoldoende duidelijk dat de verschillende fasen in het evaluatiekader (geluidsbelastingkaart en actieplanning) op elkaar voortbouwden. Er werd bovendien gemeld dat de korte tijdsperiode tussen het opstellen van de strategische geluidsbelastingkaarten en de voltooiing van de actieplannen een van de grootste belemmeringen was voor het houden van een passende openbare raadpleging. Tot slot zouden de desbetreffende bepalingen van de richtlijn omgevingslawaai op één lijn moeten worden gebracht, voor zover van toepassing, met het nieuwe systeem van gedelegeerde handelingen en uitvoeringsmaatregelen (artikel 290 en artikel 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

⁴²

Bijvoorbeeld agglomeraties, belangrijke wegen, belangrijke spoorwegen en luchthavens.

6. CONCLUSIES

Omgevingslawaai blijft een aanzienlijk probleem in de EU, met aanmerkelijke gevolgen voor de gezondheid. Uit de informatie die beschikbaar is gekomen over de gezondheidseffecten van lawaai, blijkt dat verdere maatregelen moeten worden overwogen om het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan een schadelijk geluidsbelastingniveau, te verminderen.

De tenuitvoerlegging van de richtlijn omgevingslawaai is kort geleden pas in een actieve fase gekomen met het opstellen van geluidsbelastingkaarten en actieplannen. Dit eerste verslag over de tenuitvoerlegging identificeert belangrijke resultaten, maar ook diverse moeilijkheden en gebieden die in aanmerking komen voor verbetering. Het volledige potentieel van de richtlijn omgevingslawaai is echter nog niet verwezenlijkt. De actieplannen worden nu pas ten uitvoer gelegd en hebben vaak (nog) niet de beoogde resultaten opgeleverd.

De Commissie zal verdere acties overwegen, als beschreven in dit verslag, met betrekking tot de tenuitvoerlegging van verbeteringen en mogelijke maatregelen ter vermindering van bronnen van lawaai. Bovendien is een harmonisatie van het methodologische kader voor bepalingen in voorbereiding. In het kader van de herziening is bij het voorbereidende werk (cf. 5.3) ook gekeken naar elementen zoals indicatoren en versterkte handhavingsmechanismen die mogelijk in de toekomst aan de orde moeten worden gesteld, om te komen tot effectieve en efficiënte wetgeving inzake omgevingslawaai.

Dit verslag zal de basis vormen voor verdere gesprekken met de lidstaten en andere geïnteresseerde belanghebbenden om de mogelijkheden te verkennen om de effectiviteit van de wetgeving inzake lawaai te verbeteren.

Los van dit raadplegingsproces moet in gedachten worden gehouden dat een uitgebreidere en realistischere beoordeling van de effectiviteit van de richtlijn omgevingslawaai pas kan plaatsvinden na de tweede geluidsbelastingkarteringsronde, wanneer de kennis van geluidshinder verder zal zijn verbeterd.