



Brussel, 30.3.2017
COM(2017) 151 final

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

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

1. Inleiding

In artikel 11 van de richtlijn omgevingslawaai (hierna "de richtlijn" genoemd)¹ is vastgesteld dat de Commissie om de vijf jaar een verslag moet opstellen over de uitvoering ervan. De richtlijn vereist niet alleen dat in het verslag aandacht wordt besteed aan de uitvoering, maar dat het ook een evaluatie omvat van het akoestische milieu, doelstellingen en maatregelen ter vermindering van het omgevingslawaai (wetgeving aan de bron) en een beoordeling of er behoefte bestaat aan verdere communautaire maatregelen. In dit tweede uitvoeringsverslag wordt de situatie sinds de publicatie van het eerste verslag² beoordeeld. Het vormt ook het actieplan dat is opgesteld op basis van de beoordeling van de richtlijn in 2016 in het kader van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit) van de Commissie. Het moet daarom worden gelezen in samenhang met de desbetreffende ondersteunende studie en het werkdocument van de diensten van de Commissie³.

Geluidshinder blijft een uitermate ernstig milieuprobleem in Europa. Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat langdurige blootstelling aan een hoog niveau van geluidshinder kan leiden tot ernstige gevolgen voor de gezondheid in gebieden die door het menselijke hormoonsysteem en door de hersenen worden aangestuurd en bijvoorbeeld kunnen leiden tot hart- en vaatziekten, slaapverstoring en irritatie (een gevoel van ongemak dat invloed heeft op het algemeen welzijn). Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) leidt geluidshinder tot een ziektelast die, wat milieugerelateerde oorzaken in Europa betreft, alleen door luchtverontreiniging wordt voorafgegaan.

Milieugerelateerde problemen en risico's voor de gezondheid en het welzijn vormen een belangrijke bekommernis van de burger⁴ en er is een rol weggelegd voor de Unie om de burgers te beschermen tegen zulke problemen en risico's en de steden van de Unie duurzamer te maken. In het Zevende Milieuactieprogramma⁵ is een doelstelling vastgesteld om het aantal personen dat schade ondervindt van omgevingslawaai terug te dringen, en hierover moet overeenkomstig artikel 11, lid 2, van de richtlijn verslag worden uitgebracht. Hiervoor zijn vernieuwende oplossingen nodig die zullen bijdragen tot de verwezenlijking van de allerbelangrijkste algemene prioriteit van de Commissie: een nieuwe impuls voor banen, groei en investeringen.

¹ PB L 189 van 18.7.2002.

² COM(2011) 321 definitief.

³ Alle verslagen zijn beschikbaar op http://ec.europa.eu/environment/noise/evaluation_en.htm

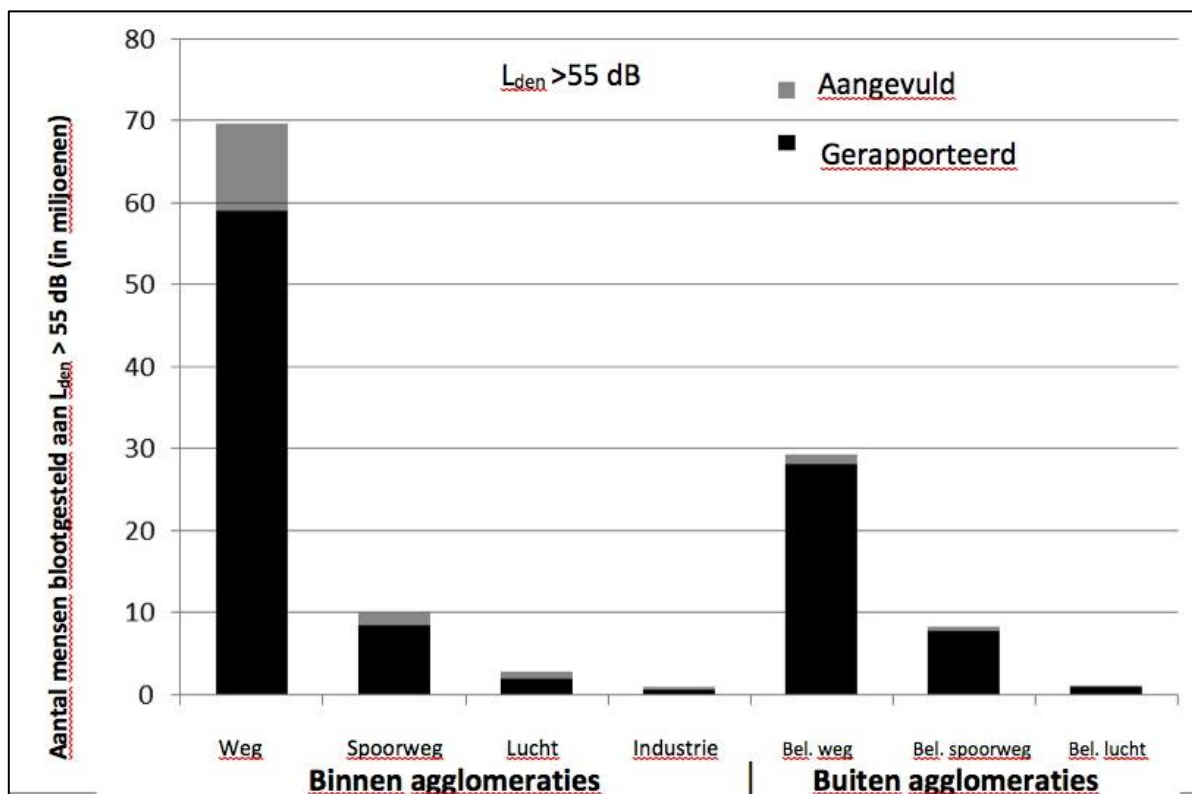
⁴ Eurostat "Urban Europe: Statistics on Cities, Towns and Suburbs", 2016, blz. 135; te raadplegen via: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Proportion_of_people_who_are_satisfied_with_the_level_of_noise_in_their_city,_2015_\(%C2%B9\)_\(%25\)_Cities16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Proportion_of_people_who_are_satisfied_with_the_level_of_noise_in_their_city,_2015_(%C2%B9)_(%25)_Cities16.png)

⁵ Hierin wordt opgeroepen tot een aanzienlijke daling van de geluidshinder in de EU zodat deze tegen 2020 aanzienlijk is afgenomen in de richting van de door de WHO aanbevolen waarden.

Op EU-niveau is Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai het belangrijkste wetgevingsinstrument om de burgers te beschermen tegen overmatige geluidshinder als gevolg van weg-, spoor- en luchthavenverkeer evenals grote industriële installaties. Het doel ervan is tweeledig: 1) een gemeenschappelijke aanpak bepalen om de schadelijke gevolgen van omgevingslawaai te vermijden, te voorkomen of te verminderen en 2) een grondslag bieden voor de ontwikkeling van maatregelen ter beperking van de geluidsemissies uit de belangrijkste bronnen.

2. De kwaliteit van het akoestische milieu in de EU en de gevolgen voor de volksgezondheid

De EEA heeft voor de lidstaten van de Europese Unie een onderzoek uitgevoerd naar de blootstelling van Europese burgers aan lawaai. Hierin kwamen 467 agglomeraties (waar wegen, spoorwegen, luchthavens en industriële installaties worden geëvalueerd), 86 belangrijke luchthavens, 186 600 km belangrijke wegen en 44 320 km belangrijke spoorwegen buiten de agglomeraties aan bod. Aangezien de rapportage door de lidstaten nog onvolledig is, zijn de ontbrekende gegevens aangevuld door middel van een speciale methode ter aanvulling van ontbrekende gegevens⁶. Figuur 1 geeft de resultaten voor binnen en buiten de agglomeraties afzonderlijk weer⁷.



Figuur 1: aantal mensen dat in Europa is blootgesteld aan omgevingslawaai > 55 dB Lden in de 28 EU-lidstaten, 2012, binnen en buiten agglomeraties.

⁶ Het aanvullen van ontbrekende gegevens is gebeurd op basis van de in "Noise in Europe 2014" beschreven methode, beschikbaar op <http://www.eea.europa.eu/publications/noise-in-europe-2014>

⁷ De richtlijn vereist binnen en buiten agglomeraties afzonderlijke geluidsbelastingkaarten.

Wegverkeerslawaai, zowel binnen als buiten agglomeraties, blijft de meest dominante bron van menselijke blootstelling boven de in de richtlijn vastgestelde rapportageniveaus: in totaal (binnen en buiten agglomeraties) worden naar schatting ongeveer 100 miljoen personen (bijna 70 miljoen binnen en 30 miljoen buiten agglomeraties) blootgesteld aan wegverkeerslawaai boven 55 dB L_{den} . Spoorwegen vormen de op één na belangrijkste geluidsbron met in totaal meer dan 18 miljoen personen (ongeveer 10 miljoen binnen en 8 miljoen buiten agglomeraties) die worden blootgesteld aan meer dan 55 dB L_{den} , gevolgd door vliegtuiglawaai met in totaal bijna 4 miljoen personen (bijna 3 miljoen binnen en 1 miljoen buiten agglomeraties) die worden blootgesteld aan meer dan 55 dB L_{den} . Ongeveer 1 miljoen personen binnen stedelijke gebieden worden blootgesteld aan industrielawaai boven 55 dB L_{den} .

Uit deze blootstellingsgegevens⁸ blijkt dat 14,1 miljoen volwassenen ernstige hinder ondervinden van omgevingslawaai, dat 5,9 miljoen volwassenen grote slaapverstoring ondervinden en dat jaarlijks 69 000 ziekenhuisopnames en 15 900 vroegtijdige overlijdens te wijten zijn aan omgevingslawaai.

Deze gegevens zijn beperkt tot agglomeraties, wegen, spoorwegen en luchthavens die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. De totale blootstelling en de gevolgen voor de gezondheid zijn dus nog hoger.

3. Uitvoering van de richtlijn

De lidstaten boeken vooruitgang bij de uitvoering van de richtlijn, maar er zijn grote verschillen afhankelijk van het beoogde ambitieniveau van de lidstaten, de middelen die voor de uitvoering worden uitgetrokken en het feit of meer gecentraliseerde of meer lokale, gedecentraliseerde overheden belast zijn met de uitvoering. Kort samengevat:

De omzetting in nationale wetgeving is correct uitgevoerd in alle 28 lidstaten, hetzij door het vaststellen van nieuwe uitvoeringsregelgeving, hetzij door het aanpassen van bestaande wetgeving.

Er zijn geen noemenswaardige problemen vastgesteld bij de **aanduiding van welke belangrijke wegen, belangrijke spoorwegen, belangrijke luchthavens en agglomeraties** binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen. In sommige lidstaten blijven er bij het opstellen van geluidsbelastingkaarten praktische uitdagingen bestaan tussen de nationale organisaties en lokale overheden.

De richtlijn bevat geen bronspecifieke **grenswaarden** op EU-niveau, maar laat de lidstaten vrij om nationale grenswaarden vast te stellen indien zij dat wensen. In 21 lidstaten zijn dergelijke waarden vastgesteld en in 4 lidstaten zijn niet-bindende streefcijfers vastgesteld. Tot op heden is er echter weinig bewijs dat deze waarden daadwerkelijk worden gehandhaafd.

⁸ Berekend op basis van dezelfde methode / relatie tussen blootstelling en reactie daarop als voor het verslag Noise in Europe 2014, beschikbaar op: <http://www.eea.europa.eu/publications/noise-in-europe-2014>

Voor het opstellen van de strategische geluidsbelastingkaarten hebben de lidstaten gebruikgemaakt van de **indicatoren** die door de richtlijn worden voorgeschreven. Voor speciale gevallen hebben de lidstaten echter ook andere nationale geluidsbelastingsindicatoren gebruikt, als bedoeld in artikel 5, lid 2, van de richtlijn.

De gegevens van de verschillende verslagleggingsrondes en landen waren niet vergelijkbaar omdat de lidstaten nog steeds aangepaste nationale methoden kunnen gebruiken voor het meten van geluid. Dit zal aanzienlijk worden verbeterd door de recent ontwikkelde **gemeenschappelijke methoden**⁹ die zullen leiden tot vergelijkbare gegevens zodra het gebruik ervan vanaf 2018 verplicht wordt.

Meer dan 20 % van de vereiste geluidsbelastingkaarten en ongeveer 50 % van de actieplannen voor de lopende vijfjarige verslagleggingscyclus zijn nog niet ingediend. De uitvoering van de richtlijn loopt dus aanzienlijke vertraging op omdat de lidstaten deze respectievelijk in 2012 en 2013 hadden moeten verstrekken. Een overzicht van de volledigheid van de gegevens wordt in tabel 1 hieronder gegeven.

Tabel 1: Volledigheid van de verslaglegging voor de huidige ronde van geluidsbelastingkartering en actieplanning

Entiteit	Binnen agglomeraties				Buiten agglomeraties		
	Weg-verkeers-lawaai	Spoorweg-lawaai	Vliegtuig-lawaai	Industrie-lawaai	Belangrijke wegen	Belangrijke spoorwegen	Belangrijke luchthavens
Voltooid geluidsbelastingkaarten ¹⁰	78 %	75 %	52 %	69 %	79 % ¹¹	73 % ¹²	75 %
Voltooid actieplannen ¹³	49 %				47 % (gemiddeld)	41 % (gemiddeld)	43 %

Bron: verslag op basis van een dienstverleningscontract, beschikbaar op http://ec.europa.eu/environment/noise/evaluation_en.htm

Omdat de lidstaten bijna 80 % van de vereiste **geluidsbelastingkaarten** hebben opgesteld – en deze beschikbaar hebben gesteld via verschillende informatieve portaalsites – heeft de uitvoering van de richtlijn tot direct resultaat dat we nu een veel beter inzicht hebben in de omvang van de geluidsproblematiek in de EU. Ondanks de beschikbaarheid van deze informatie zijn de burgers niet altijd op de hoogte van de geluidsbelastingssituatie en de gevolgen ervan voor de gezondheid.

De aanpak voor het opstellen van actieplannen loopt uiteen tussen de lidstaten. Dit blijkt uit de soorten geluidsbeperkende maatregelen die zijn geïdentificeerd, het evenwicht tussen

⁹ Richtlijn (EU) 2015/996 van de Commissie van 19 mei 2015 tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingmethoden voor lawaai overeenkomstig Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad, PB L 168 van 1.7.2015.

¹⁰ Tot juni 2015.

¹¹ 22 van 28 landen.

¹² 19 van 26 landen – 2 landen hadden in 2010 geen belangrijke spoorwegen.

¹³ Tot november 2015.

maatregelen die wel of niet met uitgaven gepaard gaan en de mate waarin de plannen alleen strategisch zijn of ook een operationeel luik hebben. Bovendien toont de vertraging bij het opstellen van de **actieplannen** aan dat veel lidstaten geen stappen hebben ondernomen om geluidshinder aan te pakken. De redenen hiervoor lopen uiteen: in agglomeraties hebben bevoegde instanties die verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen van de actieplannen bijvoorbeeld niet altijd de strategische of budgettaire bevoegdheden om te bepalen of de maatregelen in het actieplan realistisch en haalbaar zijn en kunnen worden gefinancierd.

De kwaliteit en kwantiteit van de **raadplegingsprocedures** van de lidstaten in verband met ontwerpactieplannen verschillen eveneens. Ngo's die hebben deelgenomen aan de raadpleging hebben aangegeven dat de actieplannen vaak een samenvatting van de reacties op de raadpleging bevatten, maar dat het vaak onduidelijk is op welke manier in de plannen rekening is gehouden met deze reacties.

Een van de doorslaggevende redenen voor de aanzienlijke **vertragingen bij de uitvoering** is het feit dat bij de besluitvorming over de toekenning van beperkte personele en financiële middelen op nationaal/lokaal niveau te weinig prioriteit wordt gegeven aan het probleem. Meer bepaald ten aanzien van de opstelling van de geluidsbelastingkaarten waren de uitdagingen onder meer een gebrek aan gecentraliseerde en consistente inputgegevens, een gebrek aan doeltreffende coördinatie tussen de verschillende bevoegde instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de richtlijn en een gebrek aan vergelijkbaarheid van de resulterende geluidsbelastingkaarten in de verschillende jurisdicties. Wat de actieplannen betreft, waren de vertragingen te wijten aan een domino-effect ten gevolge van de vertragingen bij de opstelling van de geluidsbelastingkaarten (aangezien de actieplannen gebaseerd moeten zijn op geluidsbelastingkaarten) en de korte periode tussen de uiterste datum voor het opstellen van de geluidsbelastingkaarten en de uiterste datum voor de actieplannen (12 maanden). Over het algemeen blijkt dat lidstaten met een sterk gedecentraliseerde benadering van de uitvoering bijzonder veel moeite hebben gehad om de uitvoering van de in de richtlijn vastgestelde maatregelen tijdig aan hun instanties op te leggen.

Veel lidstaten hebben vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van definities van **stille gebieden** (in agglomeraties en op het platteland) en bij de vaststelling van selectiecriteria ter aanduiding daarvan, maar slechts 13 lidstaten hebben stille gebieden aangewezen. Een mogelijke reden hiervoor is de onzekerheid over de vraag of het proces in de toekomst ongedaan zou kunnen worden gemaakt en of een aangeduid stil gebied aan wettelijke beperkingen zou kunnen worden onderworpen. In die lidstaten waar stille gebieden zijn aangeduid, is het aantal stille gebieden tussen de eerste en de tweede verslagleggingsronde (2007–2012) echter aanzienlijk toegenomen. Om de aanduiding van stille gebieden te vergemakkelijken, hebben de lidstaten de Commissie verzocht om praktische richtsnoeren verder uit te werken.

Een belangrijke **uitdaging voor de uitvoering** was de verbreding van de werkingssfeer van de richtlijn (zie tabel 2) en een aanzienlijke stijging van het aantal entiteiten waarvoor geluidsbelastingkaarten en actieplannen moesten worden opgesteld (bv. het aantal

agglomeraties dat onder de richtlijn valt, is gestegen van 176 tot 467). De gewijzigde werkingssfeer maakt het ook moeilijk de volledigheid van de gegevens tussen de rondes te vergelijken.

Tabel 2: Aantal entiteiten die in verslagleggingsronde 1 en 2 onder de richtlijn omgevingslawaai vallen

Soort entiteit	Verslagleggingsronde 1 (2005-2009)	Verslagleggingsronde 2 (2010-2014) en de daaropvolgende rondes
Agglomeraties	176 (> 250 000 inwoners)	467 (> 100 000 inwoners)
Belangrijke luchthavens	73 (> 50 000 vliegtuigbewegingen ¹⁴ per jaar)	92 (door het toegenomen luchtverkeer) (> 50 000 vliegtuigbewegingen per jaar)
Belangrijke wegen (km)	67 488 (waarop jaarlijks meer dan 6 miljoen voertuigen passeren)	154 738 (waarop jaarlijks meer dan 3 miljoen voertuigen passeren)
Belangrijke spoorwegen (km)	31 576 (waarop jaarlijks meer dan 60 000 treinen passeren)	72 341 (waarop jaarlijks meer dan 30 000 treinen passeren)

4. Evaluatie van de richtlijn

In 2013 kwam de Commissie met een voorstel om de richtlijn te evalueren¹⁵ in het kader van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit), dat deel uitmaakt van haar agenda voor betere regelgeving¹⁶. Overeenkomstig de algemene richtsnoeren inzake betere regelgeving¹⁷ wordt in deze evaluatie nagegaan of de richtlijn nuttig was, en nog steeds is, voor het aanpakken van de kwesties die daarin worden geregeld, en of de EU toegevoegde waarde biedt in vergelijking met maatregelen van de lidstaten alleen. Bovendien is in deze evaluatie nagegaan of de richtlijn haar doelstellingen op een doeltreffende en efficiënte wijze bereikt, en of de bepalingen ervan coherent zijn met andere EU-wetgeving. In de evaluatie wordt ook aandacht besteed aan het effect van de richtlijn op kleine en middelgrote ondernemingen en wordt onderzocht of er mogelijkheden zijn voor vereenvoudiging en vermindering van de administratieve lasten.

De evaluatie bestrijkt de periode vanaf de vaststelling van de richtlijn omgevingslawaai (2002) tot vandaag. De reikwijdte van de evaluatie is beperkt tot de richtlijn omgevingslawaai, maar houdt ook rekening met de wisselwerking van de richtlijn met EU-wetgeving waarin geluidsemissies aan de bron worden aangepakt (bv. door het reguleren van de geluidsemissies van motorvoertuigen), zonder al te diep op deze wetgeving in te gaan.

De gebruikte evaluatiemethode omvatte het bestuderen van de gegevens van de verslagen van de lidstaten en andere relevante nationale en EU-documenten, evenals de meest recente

¹⁴ Volgens de definitie in artikel 3, onder p), van de richtlijn zijn zowel opstijgen als landen bewegingen.

¹⁵ COM(2013) 685 final.

¹⁶ http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation_nl

¹⁷ http://ec.europa.eu/info/strategy/better-regulation-why-and-how_nl

wetenschappelijke literatuur. De administratieve kosten van de uitvoering van de richtlijn zijn onderzocht en een kosten-batenanalyse is uitgevoerd. Ten behoeve van de evaluatie heeft ook uitgebreid en uitvoerig overleg plaatsgevonden met de bevoegde instanties en belanghebbenden uit alle lidstaten door middel van online-enquêtes, diepgaande gesprekken, een workshop en een online openbare raadpleging.

De richtlijn zelf en haar twee doelstellingen blijven uiterst relevant met betrekking tot de behoeften op het gebied van de EU-beleidsvorming¹⁸. Geluidshinder blijft een uitermate ernstig milieuprobleem in Europa. Uit feedback van de belanghebbenden blijkt dat er een permanente behoefte is aan een gemeenschappelijke aanpak voor de beheersing van lawaai teneinde dit probleem te behandelen. Bovendien is het verzamelen van geharmoniseerde gegevens op EU-niveau belangrijk met het oog op een hoogwaardige empirische basis voor de verdere ontwikkeling van EU-wetgeving inzake geluidshinder aan de bron. Dit is noodzakelijk omdat lokale maatregelen voor de beheersing van lawaai ondoeltreffend kunnen zijn zonder extra controles op lawaai afkomstig van de belangrijkste geluidsbronnen.

Met betrekking tot de coherentie is de richtlijn intern grotendeels coherent bevonden, maar belanghebbenden ervaren toch enkele dubbelzinnigheden. De richtlijn blijkt ook externe coherentie te vertonen met andere relevante EU-wetgeving (milieuwetgeving en wetgeving inzake geluidshinder aan de bron) en te worden beschouwd als aanvulling daarop. Er waren praktische uitdagingen in de vroege stadia van de omzetting van de richtlijn, maar de nationale wetgeving inzake lawaai beperking bleek vrijwel overal coherent te zijn met de richtlijn.

Er is enige vooruitgang geboekt bij het verwezenlijken van de eerste doelstelling van de richtlijn, maar de effecten blijven nog uit door de trage omzetting van de gemeenschappelijke methodologieën in wetgeving en de trage uitvoering in de lidstaten. Met betrekking tot de vooruitgang die is geboekt ten aanzien van de tweede doelstelling wordt dankzij de richtlijn op EU-niveau in toenemende mate aandacht besteed aan de omvang van de schadelijke gevolgen van lawaai voor de gezondheid. De gegevens over de blootstelling van de bevolking aan lawaai die het resultaat zijn van de richtlijn, zijn door de EU echter nog niet benut voor het opstellen van wetgeving inzake geluidshinder aan de bron. Wat het algehele effect van de richtlijn op de geluidshinder betreft, moet worden opgemerkt dat de voordelen van de meeste maatregelen om geluidshinder aan te pakken alleen op langere termijn merkbaar worden (bv. over een periode van 20 jaar) omdat het lang duurt voordat geluidsbeperkende maatregelen kunnen worden uitgevoerd. Het effect van de richtlijn op de geluidsoverlast kan op dit moment dus niet volledig worden geëvalueerd.

De vijfjarige cyclus voor geluidsbelastingkartering en actieplanning lijkt te voldoen, maar de periode van één jaar tussen de voltooiing van de kaarten en de vaststelling van de bijbehorende actieplannen bleek te kort. Het rapportagemechanisme is doeltreffend, waardoor

¹⁸ Zoals tot uitdrukking gebracht in de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie (PB C 326 van 26.10.2012), het groenboek "Een toekomstig beleid inzake de bestrijding van geluidshinder" van de Europese Commissie (COM(96) 540 def.) en het algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 (PB L 354 van 28.12.2013).

de lidstaten snel gegevens kunnen indienen, maar het ontwerp ervan zou kunnen worden verbeterd.

In gevallen waar actieplannen zijn vastgesteld, met inbegrip van maatregelen voor beheersing van lawaai, heeft de richtlijn geresulteerd in een gunstige kosten-batenverhouding van 1:29 in het meest waarschijnlijke scenario van de kosten-batenanalyse. De administratieve kosten voor de uitvoering zijn laag en bedroegen voor geluidsbelastingkaarten 0,15 EUR en voor actieplannen 0,03 EUR per inwoner voor de totale bevolking (mediaanwaarde) per verslagleggingsronde (elke vijf jaar). Rekening houdend met een totale EU-bevolking van 508 miljoen zijn de administratieve kosten voor de volledige uitvoering door alle lidstaten met ongeveer 91 miljoen EUR om de vijf jaar of ongeveer 18 miljoen EUR per jaar zeer laag. Er is weinig ruimte voor een verdere verlaging van de administratieve kosten voor de uitvoering van de richtlijn. De richtlijn heeft ook geen gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen.

De richtlijn heeft het potentieel om EU-meerwaarde te genereren door in de gehele EU een gelijk speelveld te creëren waarbinnen de exploitanten van vervoersinfrastructuur met elkaar kunnen concurreren, en door bij te dragen tot een beter inzicht in de aanwezigheid van geluidshinder en tot een beter onderbouwde EU-beleidsvorming dankzij vergelijkbare gegevens over blootstelling aan lawaai op EU-niveau. Ondanks dit aanzienlijke potentieel heeft de richtlijn, als gevolg van de trage uitvoering, haar potentiële EU-meerwaarde nog niet kunnen verwezenlijken.

Met betrekking tot mogelijke vereenvoudiging is uit de evaluatie gebleken dat de eisen van de richtlijn vrij eenvoudig zijn en dat complicaties meestal het gevolg zijn van de wijze waarop de betrokken lidstaten de richtlijn onder het subsidiariteitsbeginsel hebben uitgevoerd (bv. het delegeren van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering aan verschillende bestuursniveaus, wat leidt tot complexe bevoegdheidsregelingen binnen de lidstaat). Het potentieel voor vereenvoudiging bevindt zich dus eerder op het niveau van de uitvoering door de lidstaten dan op het niveau van de wettelijke bepalingen van de richtlijn. Recente herzieningen van nationale wetgeving tot omzetting van de richtlijn in sommige lidstaten tonen aan dat het probleem daar wordt erkend.

5. Wetgeving ter regulering van lawaaibronnen

Sinds het eerste uitvoeringsverslag van 2011¹⁹ heeft de EU vier verordeningen vastgesteld, met name Verordening (EU) nr. 540/2014 betreffende het geluidsniveau van motorvoertuigen²⁰, Verordening (EU) nr. 168/2013 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op twee- of driewielige voertuigen en vierwielers²¹, Verordening (EU) nr. 1304/2014 van de Commissie betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem "rollend materieel – geluidsemisies"²² en Verordening (EU) nr. 598/2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde

¹⁹ COM(2011) 321 definitief.

²⁰ PB L 158 van 27.5.2014, blz. 131.

²¹ PB L 60 van 2.3.2013, blz. 52.

²² PB L 356 van 12.12.2014, blz. 421.

exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak²³. Wat spoorweglawaai betreft, heeft de Commissie ook een werkdokument gepubliceerd over de beperking van geluidsoverlast van goederentreinen ("Rail freight noise reduction"²⁴) waarbij de lidstaten ertoe worden verplicht op een zo groot mogelijke schaal beroep te doen op de beschikbare instrumenten en financiële middelen. De Commissie heeft eveneens onderzocht of zij Richtlijn 2000/14/EG betreffende het lawaai van materieel voor gebruik buitenshuis²⁵ en Richtlijn 2006/42/EG²⁶ betreffende machines in één enkele richtlijn kon samenbrengen, maar heeft geconcludeerd dat deze gescheiden moeten blijven.

6. Aanbevelingen en volgende stappen

Uit de evaluatie van de richtlijn en de beoordeling van de uitvoering ervan is gebleken dat er verschillende gebieden zijn waar acties nodig zijn om het lawaai dat gevolgen heeft voor de gezondheid van de burgers in de Unie te verminderen, teneinde de doelstellingen van de richtlijn beter te verwezenlijken en de door de WHO aanbevolen waarden beter te benaderen.

1) In de EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid²⁷ is gewezen op de trage uitvoering van de richtlijn. In die evaluatie is tevens benadrukt dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het opvullen van de hiaten in de tenuitvoerlegging. Ter ondersteuning zal de Commissie niet alleen door middel van gerichte handhavingsmaatregelen de uitvoering blijven verbeteren, maar zal zij de lidstaten ook wetenschappelijk onderbouwde richtsnoeren verstrekken, met name over de beoordeling van schadelijke gevolgen met behulp van dosis-effectrelaties. De Commissie zal ook samen met de lidstaten werken aan het verbeteren van het rapportagemechanisme in het kader van de fitness-check van de monitoring- en rapportageverplichtingen in het milieubeleid.

2) Omdat de moeilijkheden bij de uitvoering van de richtlijn meestal het gevolg zijn van de wijze waarop de betrokken lidstaten de richtlijn uit hoofde van het subsidiariteitsbeginsel hebben uitgevoerd, verzoekt de Commissie de lidstaten hun uitvoeringsbepalingen, met inbegrip van de aanduiding van stille gebieden, opnieuw te bekijken.

3) EU-wetgeving inzake geluidshinder aan de bron blijft de meest kosteneffectieve manier om geluidshinder aan te pakken²⁸. Een verbeterde uitvoering van de richtlijn, die leidt tot een volledige database over blootstelling aan lawaai in de Unie, kan bijdragen tot betere beleidskeuzen voor geluidsbeperkende maatregelen op het gebied van het vervoer. De Commissie zet zich in om dit in de toekomst ten volle te benutten voor de besluitvorming over de herziening van de hierboven beschreven juridische instrumenten.

²³ PB L 173 van 12.6.2014, blz. 65.

²⁴ SWD(2015) 300 final.

²⁵ PB L 162 van 3.7.2000, blz. 1.

²⁶ PB L 157 van 9.6.2006, blz. 24.

²⁷ COM(2017) 63 final.

²⁸ Traffic Noise Reduction in Europe (2007), beschikbaar op:
http://www.cedelft.eu/publicatie/traffic_noise_reduction_in_europe/821

4) In de evaluatie zijn slechts een beperkt aantal problemen met betrekking tot de richtlijn zelf geconstateerd, zoals de beperkte werkingssfeer van de richtlijn (een gemeenschappelijke aanpak om de schadelijke gevolgen van omgevingslawaai te vermijden, te voorkomen of te verminderen, veeleer dan het verminderen van de schadelijke gevolgen van omgevingslawaai op de gezondheid), enkele kleine verduidelijkingen in bepaalde definities alsmede de noodzaak om de richtlijn aan te passen aan recente regelgevingsontwikkelingen op EU-niveau sinds de vaststelling van de richtlijn (bv. het Verdrag van Lissabon). Uit nieuw wetenschappelijk bewijsmateriaal blijkt bovendien dat schadelijke gevolgen voor de gezondheid kunnen optreden op lagere niveaus dan de tot op heden in de richtlijn vastgestelde niveaus, en de Commissie moet dit overeenkomstig artikel 11, lid 4, van de richtlijn in overweging nemen. De Commissie zal daarom een dialoog aangaan met de belanghebbenden om na te gaan hoe deze kwesties het best kunnen worden aangepakt zonder daarbij de flexibiliteit die de lidstaten hebben om te beslissen over hun eigen ambitieniveaus of welke benadering zij kiezen onnodig te beperken.

5) Blootstelling aan overmatige geluidshinder kan eveneens worden aangepakt door stedenbouwkundig beleid, zoals wordt voorgesteld in het Zevende Milieuactieprogramma. Hoewel de bevoegdheid op dit gebied bij de lidstaten ligt, zal de Commissie acties ter vermindering van overmatige geluidshinder in stedelijke gebieden stimuleren en aanmoedigen, bijvoorbeeld door het bevorderen van de uitwisseling van goede praktijken en door het ondersteunen van onderzoek en innovatie op dit gebied.

6) Uit de evaluatie blijkt dat de maatregelen om geluidsoverlast rechtstreeks aan te pakken gepaard gaan met hoge aanloopkosten en lange termijnen om de financiële investering terug te verdienen. Ze zijn echter zeer efficiënt wanneer de kosten ervan worden vergeleken met de maatschappelijke voordelen. De lidstaten worden dan ook aangemoedigd om geluidsbeperkende maatregelen toe te passen in het kader van hun actieplannen uit hoofde van de richtlijn, waarbij ook private investeringen waar mogelijk worden ingeschakeld.

7) In bepaalde gevallen kunnen de lidstaten gebruikmaken van gerichte EU-medefinanciering, bijvoorbeeld uit het Cohesiefonds of het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, ter ondersteuning van de uitvoering van geluidsbeperkende maatregelen wanneer deze deel uitmaken van overkoepelende inspanningen ter verbetering van het stadsmilieu of ter ontwikkeling en verbetering van milieuvriendelijke (inclusief geluidsarme) vervoerssystemen. Ondersteuning is ook beschikbaar via de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen.

8) De gevolgen van overmatige geluidshinder door vervoer op de menselijke gezondheid op lange termijn zijn onvoldoende begrepen, waardoor aan geluidsbeperkende maatregelen geen prioriteit wordt verleend en er geen middelen voor worden vrijgemaakt waar nodig. De lidstaten moeten de burgers en de plaatselijke en regionale beleidsmakers daarom bewustmaken van de schadelijke gevolgen van geluidshinder.