



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 1.6.2011
KOM(2011) 321 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
z wykonania dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku zgodnie z art. 11 dyrektywy
2002/49/WE

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z wykonania dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku zgodnie z art. 11 dyrektywy 2002/49/WE

1. WPROWADZENIE

W dniu 25 czerwca 2002 r. przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/49/WE odnoszącą się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (dalej zwaną dyrektywą w sprawie hałasu w środowisku). Był to krok do przodu w rozwoju polityki UE dotyczącej hałasu.

Celem dyrektywy jest „zdefiniowanie wspólnego podejścia do unikania, zapobiegania lub zmniejszania szkodliwych skutków narażenia na działanie hałasu, w tym jego dokuczliwości, na podstawie ustalonych priorytetów”.

Aby go osiągnąć, w dyrektywie zobowiązuje się państwa członkowskie do przeprowadzenia szeregu działań, w szczególności do:

- (1) ustalenia stopnia narażenia na hałas w środowisku poprzez sporządzanie map hałasu,
- (2) przyjęcia planów działania na podstawie danych uzyskanych z map hałasu, oraz
- (3) zapewnienia społeczeństwu dostępu do informacji dotyczącej hałasu w środowisku.

Dyrektywa stanowi również podstawę dla opracowywania dalszych środków UE w zakresie obniżania hałasu z różnych źródeł. Niniejsze sprawozdanie przygotowane jest zgodnie z art. 11 dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku, w którym zobowiązuje się Komisję do oceny w szczególności¹:

- potrzeby dalszych działań UE w sprawie hałasu w środowisku (art. 11 ust. 2) oraz
- analizy jakości środowiska akustycznego na terytorium UE na podstawie danych zgłoszonych przez państwa członkowskie (art. 11 ust. 3).

Przy opracowywaniu niniejszego sprawozdania Komisja korzystała z danych otrzymanych od Europejskiej Agencji Środowiska (EAS)² i przeprowadziła dodatkowe badania³, w których można znaleźć więcej informacji.

¹ Sprawozdanie uległo opóźnieniu z kilku powodów, w szczególności ze względu na opóźnienia we wdrażaniu dyrektywy, brak wystarczających danych i złożoność procesu oceny.

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

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

2. HAŁAS W ŚRODOWISKU I JEGO KONSEKWENCJE

Hałas w środowisku stanowi istotny problem środowiskowy w całej UE. Dostępnych jest coraz więcej informacji o wpływie hałasu na zdrowie. Na przykład w najnowszej publikacji⁴ Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) i Wspólnego Centrum Badawczego Komisji wykazano, że skutkiem hałasu związanego z ruchem drogowym może być utrata ponad 1 mln lat zdrowego życia rocznie w państwach członkowskich UE oraz w innych krajach Europy Zachodniej.

Ponadto w wytycznych WHO dotyczących hałasu w UE⁵ uznano skutki hałasu w środowisku, w tym rozdrażnienie, za poważny problem zdrowotny. W wytycznych WHO dotyczących hałasu w porze nocnej w Europie⁶ proponuje się, aby zalecana wartość wskaźnika hałasu w porze nocnej wynosiła nie więcej niż 40 decybeli (dB, L_{night}). Ponadto w latach 2009-2011 UE sfinansowała działanie koordynacyjne obejmujące 33 instytuty z całej Europy⁷. Z najnowszych badań⁸ wynika, że hałas w środowisku stanowi istotne zagrożenie dla zdrowia publicznego oraz że narażenie na hałas w Europie wykazuje tendencją wzrostową w porównaniu z innymi czynnikami stresogennymi. Głównymi przyczynami narażenia na hałas w środowisku są urbanizacja, rosnące zapotrzebowanie na transport zmotoryzowany oraz nieefektywna urbanistyka. Ponadto zagrożenie hałasem często związane jest z obszarami miejskimi, gdzie problemem może być również jakość powietrza.

Hałas może powodować rozdrażnienie, zaburzenia snu, wpływać na funkcje poznawcze uczniów, wywoływać stres fizjologiczny oraz powodować choroby układu krążenia u osób długotrwale na niego narażonych⁹. Stres może wywoływać wytwarzanie pewnych hormonów, co może prowadzić do różnych skutków pośrednich, w tym wzrostu ciśnienia krwi. W dłuższym okresie narażenia skutki te mogą z kolei zwiększać ryzyko chorób układu krążenia i chorób psychicznych. W odniesieniu do tych negatywnych skutków dla zdrowia WHO zaproponowała kilka wartości progowych^{5, 6}, wynoszących od 32 dB (L_{Amax}^{10} , wewnątrz) do 42 dB (L_{night} , na zewnątrz).

Gospodarcze koszty zagrożenia hałasem obejmują spadek cen nieruchomości, obniżenie wydajności pracy wynikające ze skutków dla zdrowia i skutki dystrybucyjne. Koszty społeczne związane są z przedwczesną śmiercią i chorobami (słaba koncentracja, zmęczenie, problemy ze słuchem). Społeczne koszty hałasu emitowanego przez ruch uliczny, drogowy i kolejowy w całej UE niedawno oszacowano na kwotę 40 mld EUR rocznie, z czego 90 % związane jest z samochodami osobowymi i pojazdami ciężarowymi. Kwota ta odpowiada

⁴ WHO-JRC, 2011; sprawozdanie „Burden of disease from environmental noise” („Obciążenie chorobami z powodu hałasu w środowisku”), <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 W projekcie dotyczącym środowiskowego obciążenia chorobami w Europie wymieniono hałas jako drugi czynnik stresogenny. W projekcie wprowadzono ogólną metodykę, w ramach której najczęściej stosowaną miarą są lata życia skorygowane niepełnosprawnością (*disability-adjusted life years*, DALY); <http://en.opasnet.org/w/Ebode>

⁹ Babisch 2006, 2008; Miedema i Vos 2007; WHO Europa 2009, 2010.

¹⁰ L_{Amax} – maksymalny poziom ciśnienia akustycznego.

około 0,4 % całkowitego PKB UE¹¹, z uwzględnieniem kosztów opieki zdrowotnej. Zgodnie z białą księgą Komisji dotyczącą polityki transportowej z 2011 r. koszty zewnętrzne transportu związane z hałasem wzrosną do 2050 r. do mniej więcej 20 mld EUR, o ile nie zostaną podjęte dalsze środki.

3. TRANZPOZYCJA PRAWNA

Dyrektywa w sprawie hałasu w środowisku miała zostać przetransponowana do dnia 18 lipca 2004 r. Komisja odnotowała brak powiadomienia w przypadku 14¹² państw członkowskich UE. Wszystkie pozostałe państwa członkowskie dokonały transpozycji dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku do prawodawstwa krajowego przed upływem terminu. Do października 2007 r. wszystkie przypadki braku powiadomienia zostały zamknięte.

Ogólna jakość transpozycji prawnej była zadowalająca. Komisja ustaliła, że jak dotąd dwa państwa członkowskie¹³ mają braki w odniesieniu do transpozycji art. 4, 5, 6, 7 i 8. Nadal nie dokonano jednak walidacji oceny niezgodności. W przypadku potwierdzenia tych wstępnych ustaleń Komisja podejmie stosowne działania następcze.

4. WDROŻENIE DYREKTYWY

Na mocy dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku państwa członkowskie mają pewne obowiązki i muszą również zgłaszać Komisji Europejskiej określone informacje. Terminy dotyczące każdego tych z wymogów składają się na ambitny cykl okresów wdrażania i sprawozdawczości (zob. tabela 1 poniżej).

Termin wdrożenia	Zagadnienie	Odesłanie	Aktualizacje
30 czerwca 2005 r.	Informacje o głównych drogach, głównych liniach kolejowych, głównych lotniskach i aglomeracjach według górnych progów wyznaczonych przez państwa członkowskie i uwzględnionych w pierwszej turze sporządzania map hałasu.	Art. 7 ust. 1	Obowiązkowe co 5 lat
18 lipca 2005 r.	Ustanowienie właściwych organów do spraw strategicznych map hałasu, planów działania i gromadzenia danych	Art. 4 ust. 2	Możliwe w dowolnym momencie
18 lipca 2005 r.	Obowiązujące lub planowane wartości graniczne hałasu i związane z nimi informacje	Art. 5 ust. 4	Możliwe w dowolnym momencie
30 czerwca 2007 r.	Strategiczne mapy hałasu w odniesieniu do głównych dróg, linii kolejowych, lotnisk i aglomeracji według górnych progów.	Art. 7 ust. 1	

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

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

¹³ LV, PL

18 lipca 2008 r.	Plany działania w odniesieniu do głównych dróg, linii kolejowych, lotnisk i aglomeracji	Art. 8 ust. 1	Obowiązkowe co 5 lat
31 grudnia 2008 r.	Informacje o głównych drogach, głównych liniach kolejowych, głównych lotniskach i aglomeracjach według niższych progów wyznaczonych przez państwa członkowskie i uwzględnionych w drugiej turze sporządzania map hałasu.	Art. 7 ust. 2	Możliwe w dowolnym momencie
30 czerwca 2012 r.	Strategiczne mapy hałasu w odniesieniu do głównych dróg, linii kolejowych, lotnisk i aglomeracji według niższych progów.	Art. 7 ust. 2	Obowiązkowe co 5 lat

4.1. Wyznaczenie organów administracyjnych

Większość państw członkowskich terminowo przekazała Komisji sprawozdania, a wszystkie państwa członkowskie przydzieliły właściwym organom administracyjnym kompetencje w zakresie wdrażania dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku. Ze względu na przekrojowy charakter tej dyrektywy w niektórych państwach członkowskich w zarządzaniu infrastrukturą uczestniczy kilka różnych agencji rządowych oraz podmiotów prywatnych. Kilka państw członkowskich zgłosiło problemy związane z koordynacją zaangażowanych organów, zarówno na wczesnych etapach gromadzenia danych, jak i na późniejszych etapach planowania działań i wdrożenia.

4.2. Wskaźniki hałasu i wartości graniczne

W art. 5 dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku wprowadzono wskaźniki hałasu na potrzeby sprawozdawczości, ale nie ustalono żadnych prawnie wiążących wartości granicznych lub celów dla całej UE. Państwa członkowskie zobowiązano do zgłaszania obowiązujących lub opracowywanych krajowych wartości granicznych.

Państwa członkowskie przyjęły wiele różnych metod ich opracowywania. Większość¹⁴ określiła prawnie wiążące wartości graniczne hałasu lub obecnie dokonuje ich przeglądu¹⁵. Inne¹⁶ wprowadziły wartości zalecane.

Mapy hałasu pokazały, że te wartości graniczne hałasu często były przekraczane, a właściwych środków nie wdrożono. Istnieją pewne dowody na to, że w niektórych krajach wdrożenie środków ograniczania hałasu lub izolacji dźwiękowej populacji narażonych na hałas nie było związane z tym, czy wartości graniczne są wiążące.

Inną kwestią był szeroki zakres wartości granicznych, progowych i zalecanych. Jedyne ograniczona liczba państw członkowskich¹⁷ jednoznacznie wskazała, że przy określaniu wartości granicznych hałasu zastosowała oceny ryzyka dla zdrowia lub skorzystała z takich ocen sporządzonych przez WHO. Z powodu często odmiennych podstaw, pojęć i poziomów

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 i brukselski region administracyjny BE.

różnicowania trudno było podsumować i porównać różne poziomy w poszczególnych państwach członkowskich¹⁸.

4.3. Ocena hałasu

Ogólnie rzecz biorąc, starania państw członkowskich w zakresie sprawozdawczości umożliwiły Komisji i EAŚ stworzenie bazy informacyjnej, która wcześniej nie istniała na poziomie UE. Jednakże jakość sprawozdań i terminy ich składania były bardzo zróżnicowane, co utrudniło proces oceny zgodności.

W dyrektywie w sprawie hałasu w środowisku nie określono szczegółów dotyczących zgłaszania różnych przepływów danych. Zdefiniowano tylko minimalne wymagania techniczne (por. załącznik VI do dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku).

W konsekwencji Komisja i EAŚ opracowały mechanizm sprawozdawczości w ramach dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku (ENDRM)¹⁹, który ułatwił i uprościł gromadzenie danych, kontrolę jakości i ocenę zgodności. W 2007 r. Komitet ds. hałasu uzgodnił, że ENDRM będzie stosowany na zasadzie dobrowolności. Dodatkowe powiązanie ENDRM z platformą Reportnet²⁰ EAŚ jeszcze bardziej zwiększyło skuteczność tego mechanizmu.

4.3.1. Główne aglomeracje, drogi, linie kolejowe i lotniska

Państwa członkowskie zobowiązane były do poinformowania Komisji do 2005 r. o głównych drogach, głównych liniach kolejowych, głównych lotniskach i aglomeracjach na swoich terytoriach według górnych progów²¹. Pierwsza aktualizacja miała nastąpić do dnia 30 czerwca 2008 r. w odniesieniu do dolnych progów²². Począwszy od 2010 r., państwa członkowskie zobowiązane są do aktualizowania co pięć lat wykazu w odniesieniu do obydwu progów.

Doświadczenie uzyskane w procesie sprawozdawczości stopniowo doprowadziło do poprawy terminowości składania sprawozdań oraz ich porównywalności i do ułatwienia całego procesu. Podczas gdy ostatnie sprawozdanie państwa członkowskiego za 2005 r. było spóźnione o niemal dwa lata, to w 2010 r. opóźnienie zmniejszyło się do pięciu miesięcy. W 2010 r. 18 państw członkowskich złożyło sprawozdanie w terminie, a osiem z opóźnieniem. Jedynie Włochy nie przedłożyły jeszcze sprawozdania.

4.3.2. Strategiczne mapy hałasu

Państwa członkowskie zobowiązane były do sporządzenia strategicznych map hałasu w terminie do dnia 30 czerwca 2007 r. (art. 7 ust. 1). Mapy takie należy sporządzić ponownie w terminie do dnia 30 czerwca 2012 r., a następnie co pięć lat. Zgodnie z art. 7 ust. 1 takie mapy

¹⁸ Więcej szczegółów można znaleźć w sprawozdaniu technicznym EAŚ nr 11/2010 i w sprawozdaniu z badań (por. przypis 2).

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

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

²¹ Górne progi: główne drogi > 6 mln pojazdów rocznie; główne linie kolejowe > 60 000 pociągów rocznie; główne lotniska > 50 000 przemieszczeń rocznie; główne aglomeracje > 250 000 mieszkańców.

²² Dolne progi: główne drogi > 3 mln pojazdów rocznie; główne linie kolejowe > 30 000 pociągów rocznie; główne aglomeracje > 100 000 mieszkańców.

hałasu należy sporządzić dla wszystkich głównych dróg, linii kolejowych, lotnisk i aglomeracji określonych w poprzednim roku kalendarzowym (por. 4.3.1)²³.

Strategiczne mapy hałasu będą wykorzystywane przez właściwe organy w celu określenia priorytetów w planowaniu działań oraz przez Komisję w celu oszacowania liczby osób narażonych na hałas.

Dwanaście państw członkowskich²⁴ przekazało wszystkie obowiązkowe dane dotyczące wszystkich źródeł, jedenaście²⁵ przesłało dane dotyczące wszystkich źródeł z niewielkimi brakami, a trzy²⁶ dostarczyły dane dotyczące niektórych źródeł. Jedyne Malta nie przesłała sprawozdania Komisji (do chwili obecnej) i Komisja wszczęła w tym przypadku postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Z oceny odnoszącej się do pierwszej tury sporządzania map hałasu wynika, że około 40 mln osób w całej UE narażonych jest w porze nocnej w obrębie aglomeracji na pochodzący z dróg hałas o natężeniu przekraczającym 50 dB (zob. tabela 2). Ponad 25 mln ludzi narażonych jest na hałas na tym samym poziomie pochodzący z głównych dróg poza terenem aglomeracji. Oczekuje się, że te dane liczbowe zostaną skorygowane w górę, w miarę jak przedkładane i oceniane będą kolejne mapy hałasu.

²³ Należy zauważyć, że art. 7 stanowi, iż wykaz głównych aglomeracji, dróg, linii kolejowych i lotnisk zgłoszonych w 2005 r. będzie musiał zostać uaktualniony przy sporządzaniu pierwszej strategicznej mapy hałasu, tj. z uwzględnieniem najnowszej sytuacji w 2006 r. Podobnie na kolejnych etapach sporządzania mapy hałasu należy dokonywać aktualizacji wykazów już zgłoszonych Komisji, aby uniknąć pominięcia jakichkolwiek ważnych punktów zapalnych, w których w międzyczasie doszło do przekroczenia wartości progowych.

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

Tabela 2: Podsumowanie całkowitej liczby osób narażonych na hałas w środowisku w oparciu o dane przedłożone przez państwa członkowskie w odniesieniu do pierwszej tury tworzenia map hałasu

Zakres	Liczba osób narażonych na hałas przekraczający $L_{den}^{27} > 55$ dB [w mln]	Liczba osób narażonych na hałas przekraczający $L_{night} > 50$ dB [w mln]
W obrębie aglomeracji (163 aglomeracje w UE > 250 000 mieszkańców)		
Wszystkie drogi	55,8	40,1
Wszystkie linie kolejowe	6,3	4,5
Wszystkie lotniska	3,3	1,8
Obiekty przemysłowe	0,8	0,5
Wielkie obiekty infrastruktury, poza obszarami aglomeracji		
Główne drogi	34	25,4
Główne linie kolejowe	5,4	4,5
Główne lotniska	1	0,3

Komisja przeanalizowała również obciążenie dla administracji i koszty związane ze sporządzaniem map hałasu. Najtrudniejsze zadania polegały na uzyskaniu danych dotyczących źródeł hałasu, topografii, otaczających budynków i populacji. Koszty sporządzania map hałasu wahają się od 0,33 do 1,16 EUR na mieszkańca, przy czym średnio jest to 0,84 EUR na mieszkańca²⁸.

4.3.3. Zharmonizowane metody oceny na potrzeby sporządzania map hałasu

Zgodnie z art. 6 dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku Komisja została upoważniona do ustanowienia wspólnych metod oceny hałasu na potrzeby ustalania wskaźników hałasu. W dyrektywie nie przewidziano jednak ani żadnego terminu, ani harmonogramu. W dyrektywie określono metody przejściowe, które mają być stosowane, dopóki zharmonizowane metody

²⁷ L_{den} – wskaźnik hałasu dla pory dziennej, wieczornej i nocnej.

²⁸ Komisja Europejska – Analiza kosztów dotyczących sporządzania map hałasu i planowania działań; P-44581-W, 2000.

nie będą dostępne, przy czym państwom członkowskim pozostawiono również możliwość stosowania własnych metod.

Komisja przeprowadziła ocenę stopnia porównywalności wyników otrzymanych przy użyciu różnych metod. Z oceny tej wynika, że krajowe metody oceny różnią się od metod przejściowych w przypadku 13 państw członkowskich. W rezultacie w 2008 r. Komisja rozpoczęła opracowywanie ujednoczonych metod oceny (CNOSSOS-EU) (por. 0).

4.3.4. *Plany działania*

Zgodnie z art. 8 państwa członkowskie dopilnowują, aby właściwe organy opracowały plany działania dla potrzeb zarządzania zagrożeniem hałasem i skutkami hałasu oraz, w razie konieczności, zmniejszania hałasu. Właściwe organy dobierają środki w ramach tych planów według własnego uznania, o ile środki te spełniają minimalne wymogi określone w załączniku V.

Jak dotąd 20 państw członkowskich przedłożyło streszczenia odnoszące się do planów działań. Pięć państw członkowskich²⁹ dostarczyło dane wymagane dyrektywą w sprawie hałasu w środowisku w terminie³⁰. Osiem³¹ przedłożyło dane z półrocznym opóźnieniem, a siedem³² przesłało je ponad rok po upływie terminu. Następujące siedem państw członkowskich jak dotąd nie przedstawiło planów działania: DK, FR, EL, HU, IT, MT oraz SI.

Informacje przedstawione przez państwa członkowskie były znacznie zróżnicowane, a dane rozproszone. W konsekwencji analiza porównawcza planów działania okazała się trudna i nadal trwa.

4.3.5. *Obszary cisy*

Obszary cisy mają korzystny wpływ na zdrowie publiczne, szczególnie w przypadku osób, które żyją w hałaśliwych obszarach miejskich. W ramach planów działania państwa członkowskie zobowiązane były do wprowadzenia określonych środków i opracowania planów działania służących ochronie obszarów cisy w aglomeracjach przed zwiększeniem hałasu. Jednakże dyrektywa w sprawie hałasu w środowisku w dużej mierze pozostawiła określenie tych obszarów uznaniu państw członkowskich.

W konsekwencji ta swoboda uznania doprowadziła do przyjęcia bardzo różnych metod wyboru tych obszarów w UE. Podczas gdy większość państw członkowskich wyznaczyła obszary cisy w aglomeracjach, wiele z nich do tej pory nie wskazało takich miejsc na otwartych terenach.

4.4. **Informacje publiczne, konsultacje i zarządzanie danymi**

Zgodnie z art. 8 i 9 państwa członkowskie dopilnowują, aby zostały przeprowadzone konsultacje społeczne w sprawie planów działania oraz aby te plany zostały publicznie udostępnione i rozpowszechnione zgodnie z dyrektywą w sprawie publicznego dostępu do

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

informacji dotyczących środowiska³³. Na mocy art. 10 ust. 3 dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku Komisja utworzy bazę danych ze strategicznych map hałasu, aby ułatwić sporządzenie sprawozdania określonego w art. 11 i inne prace techniczno-informacyjne.

W tym celu Komisja udostępniła wszystkie sprawozdania przedłożone przez państwa członkowskie do grudnia 2010 r.³⁴ Również wykorzystanie sieci EAŚ „Reportnet” ułatwiło zarządzanie informacjami i ograniczyło czas potrzebny na ocenę sprawozdań. Mimo że obecnie jest to dobrowolne, około 80 % sprawozdań państw członkowskich zamieszczono w sieci „Reportnet”. Ponadto w październiku 2009 r. EAŚ uruchomiła europejski system obserwacji i informacji o hałasie (Noise Observation and Information Service for Europe, NOISE)³⁵ w celu informowania społeczeństwa o zagrożeniu hałasem w Europie.

5. MOŻLIWE DZIAŁANIA W KRÓTKIEJ I ŚREDNIEJ PERSPEKTYWIE CZASOWEJ

Dyrektywa w sprawie hałasu w środowisku umożliwiła poczynienie kroku naprzód w zwalczaniu zagrożenia hałasem na poziomie UE. W niniejszym sprawozdaniu wskazano szereg osiągnięć i pozostałych wyzwań we wdrażaniu tej dyrektywy.

Osiągnięcia nie tylko zostały uwzględnione w analizie sporządzonej przez Komisję, ale też organizacja Eurocities³⁶ stwierdziła w swojej ocenie, że dyrektywa „przyniosła rzeczywiste korzyści”.

Przede wszystkim w ramach dyrektywy wprowadzono system zarządzania hałasem w środowisku we wszystkich państwach członkowskich. Niektóre państwa członkowskie już wcześniej opracowały takie systemy i zyskały doświadczenie, natomiast inne po raz pierwszy podeszły do tego problemu w sposób systematyczny. Chociaż tradycyjnie w państwach członkowskich kompetencje w zakresie zarządzania hałasem należą do kilku organów i szczebli administracji, to niektóre z tych państw wykorzystywały wdrożenie dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku do utworzenia stosownych struktur współpracy i koordynacji.

Do innych osiągnięć należało w szczególności:

- osiągnięcie postępu w sporządzaniu map i ocenianiu zagrożenia hałasem w UE, prowadzące po raz pierwszy do przeglądu zakresu problemów związanych z zagrożeniem hałasem;
- podjęcie kroków w kierunku dalszej poprawy porównywalności strategicznych map hałasu, w tym wspólnych wskaźników, i utworzenie na poziomie UE obszernego zbioru danych dotyczących hałasu, który to zbiór wcześniej nie istniał;
- opracowanie w całej UE planów działania w sprawie hałasu dotyczących „punktów zapalnych” zidentyfikowanych przez państwa członkowskie;

³³ 2003/4/WE (Dz.U. L41 z 14.2.2003, s. 26-32).

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

³⁵ <http://noise.eionet.europa.eu/>

³⁶ Grupa robocza Eurocities ds. hałasu (2009): <http://workinggroupnoise.web-log.nl/>

- zidentyfikowanie braków w odniesieniu do prawodawstwa UE dotyczącego źródeł hałasu (np. pojazdy, kolej, statki powietrzne) (por. 5.2).

Jednocześnie w trakcie ubiegłych lat stwierdzono kilka problemów w zakresie wdrożenia i inne braki, którymi należy zająć się w przyszłości. Wyzwania te pogrupowano w dwie główne dziedziny możliwych działań następczych, a konkretnie usprawnianie wdrożenia i dalszy rozwój prawodawstwa dotyczącego źródeł hałasu.

5.1. Usprawnianie wdrożenia

Analiza pierwszego etapu wdrożenia dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku ukazała potencjalne obszary, w których Komisja i państwa członkowskie mogłyby bezpośrednio i niezwłocznie wprowadzić usprawnienia. W tym celu Komisja zamierza przedstawić Komitetowi ds. hałasu, o którym mowa w art. 13 dyrektywy, program prac obejmujący niektóre z elementów określonych poniżej. Tam, gdzie to konieczne, Komisja rozważy również podjęcie działań prawnych uzupełniających niżej wymienione aktywne działania wdrożeniowe.

5.1.1. Ukończenie zharmonizowanych ramowych metod sporządzania map hałasu

Pomimo poprawy porównywalności strategicznych map hałasu sytuacja jest daleka od idealnej. Bieżące oceny wykazały, że nadal trudność stanowi przedstawienie porównywalnych danych dotyczących liczby osób narażonych na nadmierne poziomy hałasu. Trudności mają związek m.in. z odmiennymi sposobami gromadzenia danych, ich jakością i dostępnością oraz ze stosowanymi metodami oceny. Prowadzi to do zmienności wyników uzyskiwanych w poszczególnych państwach członkowskich UE. Harmonizacja metod, które w wystarczającym stopniu odzwierciedlą specyfikę danego sektora, ostatecznie pozwoli osiągnąć wymagany poziom porównywalności.

W 2008 r. Komisja rozpoczęła próby opracowania zharmonizowanych metod oceny narażenia na hałas (zgodnie z art. 6 ust. 2). Prowadzony przez Wspólne Centrum Badawcze projekt zatytułowany „CNOSSOS-EU” (Common Noise Assessment Methods in Europe – wspólne metody oceny hałasu w Europie) będzie stanowił techniczną podstawę dla przygotowania decyzji wykonawczej Komisji. Pod warunkiem że prace techniczne zostaną ukończone w 2011 r., Komisja rozważa możliwość dokonania na początku 2012 r. przeglądu załącznika II do dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku (po uzyskaniu opinii komitetu w 2011 r.). Zharmonizowane ramy metodyczne mogłyby skoncentrować się na sporządzaniu strategicznych map hałasu i musiałyby zapewniać staranne wyważenie pomiędzy potrzebą harmonizacji a proporcjonalnością i specyfiką branżową, np. w odniesieniu do wymagań dotyczących danych. W ramach tej decyzji Komisja zamierza zaproponować wspólny program prac Komisji, EAŚ i państw członkowskich dotyczący wdrożenia CNOSSOS-EU w latach 2012-2015 r. z perspektywy zapewnienia jego zdolności operacyjnej dla trzeciego cyklu sprawozdawczości w 2017 r.

5.1.2. Opracowywanie wytycznych UE w sprawie wdrażania

Wiele aspektów dyrektywy nie jest szczegółowo określonych lub daje pewną możliwość różnej ich interpretacji i wdrożenia. Wiele państw członkowskich sugerowało, że problemy te można byłoby rozwiązać poprzez wyspecjalizowane działania pomagające we wdrożeniu i osiągnięciu zgodności na poziomie UE, takie jak: opracowanie wytycznych, wymiana

informacji na temat najlepszych praktyk lub zorganizowanie konkretnych warsztatów i szkoleń. Wskazano następujące kwestie, których mogłoby dotyczyć takie działania: metody sporządzania map i najlepsze praktyki w tym zakresie, predykcyjne wartości w mapach hałasu, relacja dawka-skutek, obliczanie ekspozycji wielokrotnej, opracowywanie planów działania oraz wartości progowe lub docelowe.

Jeśli chodzi o plany działania, to wiele państw członkowskich było zdania, że minimalne wymagania określone w załączniku V nie są wystarczającą pomocą w przygotowaniu tych planów. Obejmuje to w szczególności aspekt wyznaczania obszarów ciszy (por. 4.3.5).

Działania w zakresie wdrażania, które przewidywane są jako część programu prac, powinny również być pomocne w udoskonaleniu mechanizmów współpracy i koordynacji w państwach członkowskich.

5.1.3. Poprawa synergii między zarządzaniem jakością powietrza a zarządzaniem hałasem

Często sugerowano możliwość ściślejszej koordynacji i połączenia zarządzania jakością powietrza z zarządzaniem hałasem. Wdrożenie dyrektywy w sprawie jakości powietrza (2008/50/WE) i instrumentów ją poprzedzających wymaga podobnych elementów, np. gromadzenia danych w aglomeracjach, ulepszenia metod oceny, przygotowania planów działania, udostępnienia informacji społeczeństwu i składania sprawozdań Komisji. Niektóre państwa członkowskie poinformowały o pozytywnych doświadczeniach wynikających z połączenia wdrażania instrumentów dotyczących jakości powietrza i hałasu, np. poprzez zintegrowane planowanie działań, szczególnie w odniesieniu do drogowych punktów zapalnych, w których występują problemy z hałasem i zanieczyszczeniem powietrza. Aspekty te można byłoby poddać dalszej analizie, aby rozwijać synergie i nabywać doświadczenie.

5.1.4. Ułatwianie sprawozdawczości

W dyrektywie przewidziano kilka cyklicznych obowiązków sprawozdawczych, które w pewnych przypadkach prowadzą do dodatkowego obciążenia administracyjnego bez generowania niezbędnej wartości dodanej wynikającej z działania UE. Usprawnienie sprawozdawczości i procesy sprawozdawczości elektronicznej można byłoby jeszcze bardziej zoptymalizować i stosować obligatoryjnie. Inne braki, które podkreślało kilka państw członkowskich, to w szczególności wymagania dotyczące danych wejściowych, w tym koordynacji, gromadzenia i dostępności danych, brak danych i brak wytycznych na temat wymogów w zakresie jakości oraz problemy związane z wysokością oceny. Działania wdrożeniowe realizowane w ramach dyrektywy INSPIRE³⁷ (np. dotyczące wspólnej infrastruktury danych dotyczących hałasu) mogą prowadzić do rozpatrywania możliwości harmonizacji.

5.2. Prawodawstwo dotyczące źródeł hałasu

Hałas w środowisku jest uwzględniany na poziomie UE w wielu różnych instrumentach, w tym w przepisach dotyczących wymogów w zakresie dostępu do rynku dla pewnych pojazdów i wyposażenia, specyfikacjach interoperacyjności kolei³⁸ oraz w przepisach

³⁷ Dz.U. L108 z 25.04.2007, s. 1-14.

³⁸ Decyzja Komisji 2006/66/WE dotycząca technicznej specyfikacji dla interoperacyjności odnoszącej się do podsystemu „tabor kolejowy – hałas” transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych.

dotyczących ograniczeń działalności w portach lotniczych. Oprócz różnych działań i udoskonaleń prawodawstwa UE w tej dziedzinie, jakie miały miejsce w ciągu ostatnich dziesięciu lat³⁹, Komisja rozważa dalsze rozwijanie środków mających na celu ograniczenie narażenia na hałas i zanieczyszczenie w UE. Program prac Komisji na 2011 r. zawiera ważne inicjatywy dotyczące hałasu, w szczególności:

- **białą księgę w sprawie transportu**⁴⁰, zawierającą plan działania do 2050 r., do którego celów należy m.in. przyczynienie się do ograniczenia zagrożenia hałasem powodowanym przez transport (np. działanie polegające na opracowaniu norm dotyczących poziomu hałasu pojazdów);
- przegląd dyrektywy 2002/30/WE w sprawie **hałasu w portach lotniczych**, co – w ramach pakietu dotyczącego portów lotniczych – usprawni sporządzanie map hałasu w oparciu o uznawane na całym świecie metody i dane oraz będzie stanowiło krok w kierunku przyjęcia opłacalnego środka łagodzącego hałas przy uwzględnieniu norm ustalonych na szczeblu międzynarodowym w celu ułatwienia powiązania dyrektywy w sprawie hałasu w portach lotniczych z dyrektywą w sprawie hałasu w środowisku. Uaktualniona zostanie również definicja hałaśliwych samolotów („samolot marginalnie zgodny”) stosownie do obecnego składu floty statków powietrznych.
- W ramach kolejnego przeglądu dotyczącego **hałasu powodowanego przez pojazdy silnikowe** posiadające co najmniej cztery koła ocenione zostaną – w oparciu o udoskonaloną procedurę badawczą – możliwości wprowadzenia bardziej rygorystycznych dopuszczalnych poziomów, dzięki którym pojazdy wprowadzane do obrotu byłyby rzeczywiście cichsze. Może to obejmować wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie dopuszczalnego poziomu hałasu i układu wydechowego pojazdów silnikowych. Głównym celem tej inicjatywy jest dążenie do zmniejszenia negatywnych skutków narażenia mieszkańców Europy na hałas powodowany przez ruch drogowy.
- W ramach przeglądu **dyrektywy w sprawie hałasu powodowanego przez urządzenia używane na zewnątrz pomieszczeń**⁴¹ oceniony zostanie zakres urządzeń objętych tą dyrektywą oraz zrewidowane zostaną wymagania dotyczące poziomu hałasu, tak aby odzwierciedlały bieżący stan rozwoju technicznego. Jednocześnie nastąpi uproszczenie powiązanych z tym wymagań administracyjnych.

Ponadto Komisja zamierza kontynuować analizę innych potencjalnych środków prowadzących do ograniczenia zagrożenia hałasem na szczeblu UE, takich jak np. cichsze nawierzchnie drogowe, i przedłoży odpowiednie wnioski, jeśli będzie to stosowne.

³⁹ W szczególności przegląd polityki UE w zakresie hałasu kolejowego w oparciu o komunikat „Działania w celu ograniczenia hałasu kolejowego w zakresie istniejącego taboru” oraz późniejsze wnioski Komisji, takie jak dyrektywa 2001/43/WE dotycząca hałasu powodowanego przez opony oraz wnioski dotyczące hałasu powodowanego przez pojazdy kategorii L objęte dyrektywą 97/24/WE.

⁴⁰ COM(2011) 144 wersja ostateczna.

⁴¹ Dyrektywa 2000/14/WE w sprawie hałasu powodowanego przez urządzenia używane na zewnątrz pomieszczeń.

5.3. Kwestie do dalszego rozważenia

W trakcie prac przygotowawczych w ramach przeglądu przeanalizowano również elementy, którymi może trzeba będzie się zająć, aby uzyskać w całej UE efektywne i skuteczne prawodawstwo w sprawie hałasu w środowisku. Należą do nich w szczególności:

- **Wartości progowe lub docelowe:** państwa członkowskie przyjęły bardzo zróżnicowane rodzaje podejścia i poziomy ambicji, co uniemożliwia dalszą konwergencję w celu zapewnienia równych szans na rynku wewnętrznym i powoduje znaczne zróżnicowanie poziomu ochrony obywateli w poszczególnych państwach UE (por. 4.2). Ustalenie obowiązkowych wartości dopuszczalnych lub docelowych hałasu na poziomie UE dotykałoby kwestii pomocniczości poprzez ograniczenie elastyczności organów krajowych i lokalnych pod względem dostosowywania poziomu ochrony i planów działania oraz środków do ich konkretnej sytuacji. Inne możliwości obejmują ustanowienie wartości progowych hałasu dla UE, wymagań minimalnych lub zaleceń UE. Te rodzaje podejścia mogłyby pełnić funkcję minimalnych progów powodujących podjęcie działań w sprawie hałasu, ale nie uniemożliwiłyby państwom członkowskim ustalenia bardziej rygorystycznych wymogów w razie konieczności.
- **Wskaźniki hałasu:** w obecnej dyrektywie państwa członkowskie zobowiązane są do stosowania określonych wskaźników hałasu L_{den} i L_{night} oraz do zgłaszania ekspozycji ludności na hałas na poziomie odpowiednio 55 i 50 dB lub więcej (por. 4.2). Jednakże w obecnej sprawozdawczości pomija się fakt, że znacząca część ludności UE narażona jest na hałas o niższych poziomach, które prawdopodobnie nadal mają szkodliwe skutki dla zdrowia (por. 2). Zgodnie z najnowszymi zaleceniami WHO zgłaszane wartości wskaźnika L_{night} należy obniżyć do 40 dB, aby uzyskać bardziej realistyczną ocenę skutków zagrożenia hałasem w UE.
- **Egzekwowanie:** w dyrektywie brakuje przejrzystego systemu egzekwowania przepisów, w którym przekroczenie przewidzianych w planach działania poziomów hałasu byłoby bezpośrednio powiązane z możliwością sankcji. Nawet w przypadkach, gdy państwa członkowskie posiadają prawnie wiążące dopuszczalne wartości na poziomie krajowym, z oceny map hałasu wynika, że dopuszczalne wartości hałasu są często przekraczane bez konsekwencji. Można byłoby rozważyć wyjaśnienie celów, treści i egzekwowania planów działania, mając na uwadze poszanowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności.
- **Definicje techniczne, wymagania i pojęcia:** zidentyfikowano kilka możliwych usprawnień technicznych, w tym wyjaśnienie definicji i obowiązków w odniesieniu do aglomeracji, obszarów ciszy, głównych dróg, hałasu przemysłowego i planów działania. Ponadto zaniepokojenie powodowała kwestia punktów pomiaru, w tym elastyczności w odniesieniu do wysokości pomiaru, która wzbudzała obawy niektórych państw członkowskich ze względu na specyficzną konstrukcję ich budynków. Dalsze wyjaśnienie lub harmonizacja byłyby również korzystne dla sposobu prezentowania wartości i wyników oceny.

- **Obciążenie administracyjne i dostosowywanie aspektów prawnych:** możliwe byłoby usprawnienie i ułatwienie harmonogramu składania sprawozdań. Niektóre elementy⁴² zgłaszane były kilka razy. Z dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku nie wynika też wystarczająco jasno, że poszczególne etapy ram oceny (sporządzanie map hałasu i planowanie działań) opierają się na sobie nawzajem. Ponadto jako jedną z podstawowych przeszkód w przeprowadzaniu właściwych konsultacji społecznych zgłoszono krótki okres pomiędzy sporządzeniem strategicznych map hałasu a finalizacją planów działań. Odpowiednie przepisy dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku musiałyby zostać także dostosowane, w stosownych przypadkach, do nowego systemu aktów delegowanych i środków wykonawczych (art. 290 i 291 TFUE).

6. WNIOSKI

Hałas w środowisku pozostaje istotnym problemem w całej UE, który ma znaczące skutki dla zdrowia. Na podstawie dostępnych informacji dotyczących skutków hałasu dla zdrowia wydaje się, że należy rozważyć podjęcie dalszych działań mających na celu zmniejszenie liczby osób dotkniętych szkodliwymi poziomami hałasu.

Pod względem sporządzania map hałasu i planowania działań wdrażanie dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku właśnie weszło w fazę aktywną. W niniejszym pierwszym sprawozdaniu z wdrożenia określono znaczące osiągnięcia, ale też kilka trudności i obszarów, które wymagają poprawy. Jednakże pełen potencjał dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku nie został jeszcze wykorzystany. Obecnie plany działania są dopiero realizowane i często (jeszcze) nie wywołały przewidzianych skutków.

Komisja rozważy dalsze działania opisane w niniejszym sprawozdaniu w odniesieniu do usprawnień w zakresie wdrażania oraz możliwe środki służące redukcji źródeł hałasu. Ponadto przygotowawana jest harmonizacja metodologicznych ram oceny. W trakcie prac przygotowawczych stanowiących część przeglądu (por. 5.3.) przeanalizowano również takie elementy, jak wskaźniki i ulepszone mechanizmy egzekwowania przepisów, którymi to elementami może trzeba będzie się zająć w przyszłości, aby uzyskać efektywne i skuteczne prawodawstwo w sprawie hałasu w środowisku.

Niniejsze sprawozdanie będzie stanowiło podstawę dla przyszłych rozmów z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami w celu zbadania możliwości zwiększenia efektywności prawodawstwa dotyczącego hałasu.

Niezależnie od tej procedury konsultacji należy mieć na uwadze, że bardziej dogłębna i realistyczna ocena efektywności dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku będzie możliwa dopiero po drugiej rundzie sporządzania map hałasu, gdy wiedza na temat zagrożenia hałasem będzie szersza.

⁴² Np. aglomeracje, główne drogi, linie kolejowe i lotniska.