



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 1.6.2011
COM(2011) 321 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO
relativo à aplicação da Directiva Ruído Ambiente em conformidade com o artigo 11.º da
Directiva 2002/49/CE

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

relativo à aplicação da Directiva Ruído Ambiente em conformidade com o artigo 11.º da Directiva 2002/49/CE

1. INTRODUÇÃO

Em 25 de Junho de 2002, foi adoptada a Directiva 2002/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à avaliação e gestão do ruído ambiente (seguidamente designada Directiva Ruído Ambiente), que constituiu um passo em frente no desenvolvimento da política da UE em matéria de ruído.

O objectivo da directiva é *«definir uma abordagem comum para evitar, prevenir ou reduzir, numa base prioritária, os efeitos prejudiciais da exposição ao ruído ambiente, incluindo o incómodo dela decorrente»*.

Para atingir este objectivo, a directiva prevê que os Estados-Membros devem realizar um determinado número de acções, em especial:

- (1) Determinar a exposição ao ruído ambiente mediante a elaboração de mapas de ruído,
- (2) Adoptar planos de acção com base nos resultados dos mapas de ruído e
- (3) Assegurar que a informação sobre ruído ambiente seja disponibilizada ao público.

A directiva prevê também uma base para o desenvolvimento de outras medidas da UE destinadas à redução do ruído emitido por diferentes fontes. O presente relatório de execução é elaborado em conformidade com o artigo 11.º da Directiva Ruído Ambiente, que determina que a Comissão deve, em especial¹:

- avaliar a necessidade de outras acções da UE em matéria de ruído ambiente (artigo 11.º, n.º 2) e
- proceder a uma análise da qualidade acústica do ambiente na UE, com base nos dados comunicados pelos Estados-Membros (artigo 11.º, n.º 3).

Na preparação do presente relatório, a Comissão recebeu contribuições da AEA² e efectuou uma série de estudos de apoio³ nos quais são disponibilizadas informações suplementares.

¹ O relatório foi adiado por diversas razões, em especial devido a atrasos na aplicação, à falta de dados suficientes e à complexidade do processo de avaliação.

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

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

2. RUÍDO AMBIENTE E SEUS IMPACTOS

O ruído ambiente constitui um grave problema ambiental em toda a UE. Está actualmente a ser disponibilizado um volume cada vez maior de informações sobre os efeitos do ruído na saúde. Por exemplo, a publicação mais recente⁴ da Organização Mundial de Saúde (OMS) e do Centro Comum de Investigação da Comissão mostra que o ruído associado ao tráfego pode ser responsável por mais de 1 milhão de anos de vida saudável perdidos anualmente nos Estados-Membros da UE e noutros países da Europa Ocidental.

Além disso, as orientações sobre ruído na UE⁵ elaboradas pela OMS reconhecem os efeitos do ruído ambiente, incluindo o incómodo daí decorrente, como um grave problema para a saúde. As Orientações da OMS sobre Ruído Nocturno para a Europa⁶ propõem um valor-guia para os níveis nocturnos a um nível tão baixo como 40 decibéis (dB, L_{night}). Além disso, a UE tem financiado entre 2009 e 2011 uma grande acção de coordenação que abrange 33 institutos participantes da Europa⁷. Estudos recentes⁸ indicam que o ruído ambiental constitui um importante risco ambiental que ameaça a saúde pública e que a exposição ao ruído na Europa apresenta uma tendência crescente em comparação com outros factores de *stress*. A urbanização, o aumento da procura de transportes motorizados e um planeamento urbano ineficaz são as principais condicionantes da exposição ao ruído ambiente. Além disso, a poluição sonora está muitas vezes ligada a zonas urbanas em que a qualidade do ar também pode ser um problema.

A poluição sonora pode incomodar, perturbar o sono, afectar a função cognitiva nas crianças em idade escolar, originar reacções de *stress* fisiológico e causar problemas cardiovasculares em pessoas expostas cronicamente ao ruído⁹. O *stress* pode desencadear a produção de determinadas hormonas passíveis de originar uma variedade de efeitos intermédios, incluindo o aumento da pressão sanguínea. Em períodos de exposição mais prolongada, estes efeitos podem, por seu turno, aumentar o risco de doenças cardiovasculares e psiquiátricas. A OMS propôs vários níveis de limiares^{5, 6} que vão de 32 dB (L_{amax}^{10} , inside) a 42 dB (L_{night} , outside) a fim de ter em conta estes efeitos negativos na saúde.

Os custos económicos da poluição sonora incluem desvalorização nos preços da habitação, perdas de produtividade ligadas aos impactos na saúde e impactos distributivos. Os custos sociais estão relacionados com a morte ou morbilidade prematuras (fraca concentração, fadiga, problemas auditivos). Os custos sociais do ruído do tráfego rodoviário e ferroviário em toda a UE foram recentemente estimados como representando 40 mil milhões de euros por ano, dos quais 90% relacionados com os automóveis de passageiros e veículos de transporte

⁴ WHO-JRC, 2011; Relatório «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 O Projecto Fardo Ambiental das Doenças na Europa (*Environmental Burden of Disease in Europe*) classificou o ruído como o segundo factor de *stress*. Criou a metodologia geral que visa a utilização do indicador Anos de Vida Corrigidos da Incapacidade (AVCI) como medida mais frequentemente utilizada; <http://en.opasnet.org/w/Ebode>

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

¹⁰ L_{Amx} – nível máximo de pressão sonora

de mercadorias. Este valor representa cerca de 0,4% do PIB¹¹ total da UE, incluindo os custos com cuidados de saúde. Segundo o Livro Branco da Comissão sobre os Transportes de 2011, os custos externos relacionados com o ruído nos transportes aumentaria para cerca de 20 mil milhões de euros até 2050 se não fossem tomadas outras medidas.

3. TRANSPOSIÇÃO JURÍDICA

A Directiva Ruído Ambiente devia ser transposta para o direito nacional até 18 de Julho de 2004. A Comissão registou casos de não comunicação da transposição relativamente a 14 Estados-Membros da UE¹². Todos os outros Estados-Membros procederam à transposição da Directiva Ruído Ambiente para a sua legislação nacional dentro do prazo fixado. Até Outubro de 2007, foram encerrados todos os casos de não comunicação.

A qualidade geral da transposição jurídica foi satisfatória. A Comissão indicou que, até à data, se verificaram insuficiências em dois Estados-Membros¹³ na transposição dos artigos 4.º, 5.º, 6.º, 7.º e 8.º. No entanto, a validação da avaliação de incumprimento encontra-se ainda em curso. Caso essas primeiras constatações se confirmem, a Comissão tomará as medidas adequadas.

4. APLICAÇÃO DA DIRECTIVA

Os Estados-Membros estão sujeitos a um certo número de obrigações decorrentes da Directiva Ruído Ambiente e devem também comunicar determinadas informações à Comissão Europeia. Os prazos para o cumprimento de cada um dos requisitos constitui, no seu conjunto, um ciclo ambicioso de aplicação e comunicação de informações com carácter periódico (ver quadro 1 infra).

Prazo para aplicação	Questão	Referência	Actualizações
30 de Junho de 2005	Informações sobre os grandes eixos rodoviários e ferroviários, aeroportos e aglomerações de acordo com os limiares superiores, designados pelos Estados-Membros e interessados no primeiro exercício de elaboração de mapas	Art. 7.º, n.º 1	Obrigatórias de 5 em 5 anos
18 de Julho de 2005	Criação de organismos competentes para a elaboração de mapas estratégicos, planos de acção e recolha de dados sobre o ruído	Art. 4.º, n.º 2	Possível a qualquer momento
18 de Julho de 2005	Valores-limite de ruído em vigor ou previstos e informação associada	Art. 5.º, n.º 4	Possível a qualquer momento
30 de Junho de 2007	Mapas estratégicos de ruído relativos a grandes eixos rodoviários e ferroviários, aeroportos e aglomerações, de acordo com os limiares	Art. 7.º, n.º 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

	superiores.		
18 de Julho de 2008	Planos de acção relativos a grandes eixos rodoviários e ferroviários, aeroportos e aglomerações	Art. 8.º, n.º 1	Obrigatórias de 5 em 5 anos
31 de Dezembro de 2008	Informações sobre os grandes eixos rodoviários e ferroviários, aeroportos e aglomerações de acordo com os limiares inferiores, designados pelos Estados-Membros e interessados no segundo exercício de elaboração de mapas	Art. 7.º, n.º 2	Possível a qualquer momento
30 de Junho de 2012	Mapas estratégicos de ruído relativos a grandes eixos rodoviários e ferroviários, aeroportos e aglomerações, de acordo com os limiares inferiores.	Art. 7.º, n.º 2	Obrigatórias de 5 em 5 anos

4.1. Designação dos organismos administrativos

A maioria dos Estados-Membros comunicou atempadamente informações à Comissão e todos os Estados-Membros atribuíram competências a organismos administrativos para a aplicação da Directiva Ruído Ambiente. O âmbito transversal da Directiva Ruído Ambiente implicou a participação de várias entidades governamentais, bem como intervenientes do sector privado para a gestão da infra-estrutura em alguns Estados-Membros. Vários Estados-Membros assinalaram problemas associados à coordenação dos organismos em causa, tanto nas fases iniciais da recolha de dados como nas fases posteriores de planeamento da acção e da aplicação.

4.2. Indicadores de ruído e valores-limite

O artigo 5.º da Directiva Ruído Ambiente introduziu indicadores de ruído para efeitos de apresentação de relatórios, mas não definiu quaisquer metas ou valores-limite juridicamente vinculativos em matéria de ruído em toda a UE. Os Estados-Membros têm a obrigação de comunicar os respectivos valores-limite nacionais em vigor ou em preparação.

Os Estados-Membros adoptaram uma série de abordagens. A maior parte¹⁴ fixou valores-limite juridicamente vinculativos ou está actualmente a proceder à respectiva revisão¹⁵. Outros¹⁶ estabeleceram valores de orientação.

Os mapas de ruído revelaram que os valores-limite de ruído foram frequentemente ultrapassados sem que fossem aplicadas medidas suficientes. Há algumas indicações de que a aplicação de medidas destinadas ao controlo do ruído ou ao isolamento do ruído em populações expostas não esteve, em alguns países, ligada ao facto de o valor ser vinculativo ou não.

Uma outra questão foi a grande amplitude dos valores-limite, dos valores de desencadeamento e dos valores de orientação. Apenas um número limitado de Estados-Membros¹⁷ indicou

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

especificamente que tinha procedido a avaliações relativas a aspectos de saúde ou utilizado avaliações da OMS no estabelecimento dos valores-limite de ruído. Devido à existência de bases, conceitos e níveis de diferenciação frequentemente diferentes, foi difícil resumir e comparar os diferentes níveis nos Estados-Membros¹⁸.

4.3. Avaliação do ruído

Em geral, os esforços dos Estados-Membros em matéria de apresentação de relatórios permitiram à Comissão e à AEA criar uma base de informações que não existia anteriormente a nível da UE. Contudo, a qualidade dos relatórios e o calendário da respectiva apresentação variaram consideravelmente e dificultaram o processo de avaliação do cumprimento.

A Directiva Ruído Ambiente não especificava pormenores em matéria de apresentação de relatórios sobre os diferentes fluxos de dados. Apenas definia os requisitos técnicos mínimos (ver anexo VI da Directiva Ruído Ambiente).

Em consequência, a Comissão e a AEA criaram um mecanismo de apresentação de relatórios no âmbito da Directiva Ruído Ambiente (ENDRM)¹⁹, que facilitou e racionalizou a recolha de dados, o controlo da qualidade e a avaliação do cumprimento. Em 2007, o Comité sobre Ruído acordou a utilização do ENDRM a título voluntário. A ligação adicional à «Reportnet»²⁰ da AEA reforçou ainda mais a eficácia do ENDRM.

4.3.1. Principais aglomerações, eixos rodoviários e ferroviários e aeroportos

Os Estados-Membros deviam, até 2005, apresentar informações à Comissão sobre os grandes eixos rodoviários e ferroviários, aeroportos e aglomerações nos seus territórios, de acordo com os limiares superiores²¹. Devia ser apresentada uma primeira actualização até 30 de Junho de 2008 relativa aos limiares inferiores²². A partir de 2010, e posteriormente com uma periodicidade de cinco anos, os Estados-Membros devem actualizar a lista relativamente a ambos os limiares.

A experiência adquirida com o processo de apresentação de relatórios conduziu progressivamente a relatórios mais atempados, comparáveis e geríveis. Enquanto o último Estado-Membro a apresentar o seu relatório em 2005 o fez com quase dois anos de atraso, em 2010 o atraso foi reduzido para cinco meses. Em 2010, 18 Estados-Membros apresentaram os seus relatórios dentro do prazo e oito apresentaram-nos com atraso. Apenas a Itália ainda não apresentou o seu relatório.

¹⁷ EE, LU, PT, SL e Administração de Bruxelas da Bélgica

¹⁸ *EEA Technical report No 11/2010 and study report* (ver nota de pé-de-página 2) para mais pormenores.

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

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

²¹ Limiares superiores: grandes eixos rodoviários > 6 milhões de passagens de veículos/ano; grandes eixos ferroviários > 60 000 passagens de comboios/ano, grandes aeroportos > 50 000 movimentos/ano; grandes aglomerações > 250 000 habitantes.

²² Limiares inferiores: grandes eixos rodoviários > 3 milhões de passagens de veículos/ano; grandes eixos ferroviários > 30 000 passagens de comboios/ano e grandes aglomerações > 100 000 habitantes.

4.3.2. Mapas estratégicos de ruído

Os Estados-Membros tinham a obrigação de preparar, o mais tardar até 30 de Junho de 2007, mapas estratégicos de ruído (artigo 7.º, n.º 1). Estes requisitos são novamente aplicáveis em 30 de Junho de 2012 e para cada período subsequente de cinco anos. Esses mapas de ruído devem ser elaborados relativamente a todos os grandes eixos rodoviários e ferroviários, aeroportos e aglomerações nos termos estabelecidos no artigo 7.º, n.º 1, identificados no ano civil precedente (ver 4.3.1)²³.

Os mapas estratégicos de ruído devem ser utilizados pelas autoridades competentes para identificar prioridades no planeamento de acções e pela Comissão para avaliar o número de pessoas expostas a ruído.

Doze Estados-Membros²⁴ forneceram todos os dados obrigatórios relativos a todas as fontes, onze²⁵ forneceram dados relativos a todas as fontes com algumas pequenas deficiências e três²⁶ forneceram dados relativamente a algumas fontes. Apenas Malta não enviou (ainda) à Comissão o seu relatório, pelo que esta iniciou um procedimento por infracção neste caso.

A avaliação referente ao primeiro exercício de elaboração de mapas de ruído sugere que cerca de 40 milhões de pessoas em toda a UE estão expostas, durante a noite, a níveis de ruído superiores a 50 dB provenientes de estradas no interior de aglomerações (ver quadro 2). Mais de 25 milhões de pessoas estão expostas a níveis de ruído idênticos aos provenientes de grandes eixos rodoviários fora das aglomerações. Prevê-se que estes números sejam revistos no sentido da alta à medida que são recebidos e/ou avaliados mais mapas de ruído.

²³ De notar que o artigo 7.º dispõe que a lista das grandes aglomerações, eixos rodoviários e ferroviários e aeroportos comunicada em 2005 tem de ser revista quando da elaboração do primeiro mapa estratégico de ruído, ou seja, tendo em conta a situação mais recente em 2006. Do mesmo modo, nas subseqüentes fases da elaboração de mapas de ruído têm de se actualizar as listas já comunicadas à Comissão a fim de evitar que sejam ignorados pontos críticos que possam ter entretanto ultrapassado o limiar.

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

Quadro 2: Resumo do número total de pessoas expostas a ruído ambiente com base em dados apresentados pelos Estados-Membros no primeiro exercício de elaboração de mapas de ruído

Âmbito	Número de pessoas expostas a níveis de ruído superiores a $L_{den}^{27} > 55$ dB (milhões)	Número de pessoas expostas a níveis de ruído superiores a $L_{night} > 50$ dB (milhões)
Dentro das aglomerações (163 aglomerações na UE > 250 000 habitantes)		
Todos os eixos rodoviários	55,8	40,1
Todos os eixos ferroviários	6,3	4,5
Todos os aeroportos	3,3	1,8
Instalações de actividade industrial	0,8	0,5
Grandes infra-estruturas, fora das aglomerações		
Grandes eixos rodoviários	34	25,4
Grandes eixos ferroviários	5,4	4,5
Grandes aeroportos	1	0,3

A Comissão analisou também os encargos administrativos e os custos decorrentes da elaboração de mapas de ruído. As tarefas mais difíceis foram a obtenção de dados sobre as fontes de ruído, a topografia, as construções circundantes e a população. Os custos decorrentes da elaboração de mapas de ruído variam entre 0,33-1,16 euros/habitante, com uma média de, respectivamente, 0,84 euros/habitante²⁸.

²⁷

L_{den} – indicador de ruído dia-fim-de-tarde-noite

²⁸

Comissão Europeia — Estudo de custos relativos à elaboração de mapas de ruído e de planos de acção (Cost study on noise mapping and action planning); P-44581-W, 2000

4.3.3. *Métodos de avaliação harmonizados para a elaboração de mapas*

De acordo com o artigo 6.º da Directiva Ruído Ambiente, a Comissão foi mandatada para estabelecer métodos comuns de avaliação do ruído para fins de determinação dos indicadores de ruído. No entanto, a directiva não estabeleceu qualquer prazo ou calendário para esse efeito. Enquanto não estão disponíveis métodos harmonizados, a directiva estabeleceu métodos provisórios, mas os Estados-Membros têm igualmente a possibilidade de utilizar os seus próprios métodos.

A Comissão procedeu a uma avaliação do grau de comparabilidade dos resultados obtidos com os diferentes métodos. A avaliação concluiu que os métodos nacionais de avaliação divergem dos métodos provisórios em 13 Estados-Membros. Em consequência, a Comissão iniciou o desenvolvimento de métodos de avaliação harmonizados (CNOSSOS-EU) (ver 5.1) em 2008.

4.3.4. *Planos de acção*

Nos termos do artigo 8.º, os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades competentes definam planos de acção destinados a gerir os problemas e efeitos do ruído, incluindo a redução do ruído, se necessário. As medidas a adoptar no âmbito dos planos são deixadas ao critério das autoridades competentes, desde que cumpram os requisitos mínimos estabelecidos no anexo V.

Até à data, 20 Estados-Membros apresentaram resumos relacionados com os planos de acção. Cinco Estados-Membros²⁹ forneceram os dados fixados na Directiva Ruído Ambiente dentro do prazo³⁰. Oito Estados-Membros³¹ apresentaram esses dados com 6 meses de atraso e sete³² com mais de um ano de atraso relativamente ao prazo fixado. Os seguintes sete Estados-Membros não apresentaram planos de acção até à data: DK, FR, EL, HU, IT, MT e SI.

As informações fornecidas pelos Estados-Membros foram muito diversificadas e os dados dispersos. Por conseguinte, uma análise abrangente dos planos de acção revelou ser um desafio e está ainda em curso.

4.3.5. *Zonas tranquilas*

As zonas tranquilas dão um contributo benéfico para a saúde pública, em particular para as pessoas que vivem em zonas urbanas ruidosas. Os Estados-Membros tinham a obrigação de, como parte integrante dos planos de acção, estabelecer medidas específicas e elaborar planos de acção para proteger as zonas tranquilas das aglomerações contra o aumento do ruído. Contudo, a Directiva Ruído Ambiente deixava, em larga medida, ao critério dos Estados-Membros a delimitação dessas zonas.

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

Em consequência, tal resultou em abordagens muito divergentes na UE. Embora a maioria dos Estados-Membros tenha designado zonas tranquilas nas aglomerações, muitos ainda não o fizeram em relação a zonas em campo aberto.

4.4. Informação e consulta do público e gestão de dados

Nos termos dos artigos 8.º e 9.º, os Estados-Membros devem assegurar que o público seja consultado sobre os planos de acção e que os planos sejam disponibilizados ao público e divulgados em conformidade com a Directiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente³³. Nos termos do artigo 10.º, n.º 3, da Directiva, a Comissão criará uma base de dados com informações sobre os mapas estratégicos de ruído com vista a facilitar a compilação do relatório referido no artigo 11.º e outros trabalhos de carácter técnico.

Com esse fim em vista, a Comissão disponibilizou e divulgou ao público todos os relatórios apresentados pelos Estados-Membros até Dezembro de 2010³⁴. A utilização da «Reportnet» da AEA facilitou também a gestão da informação e reduziu o tempo necessário para a avaliação dos relatórios. Embora actualmente com carácter voluntário, cerca de 80% dos relatórios dos Estados-Membros foram publicados na «Reportnet». Além disso, a AEA criou o Observatório e Serviço de Informação sobre o Ruído para a Europa (N.O.I.S.E)³⁵ em Outubro de 2009, com o objectivo de informar o público sobre a poluição sonora na Europa.

5. POSSÍVEIS ACÇÕES A CURTO E MÉDIO PRAZO

A Directiva Ruído Ambiente permitiu dar um passo em frente na abordagem da poluição sonora a nível da UE. Este relatório apresenta uma série de realizações e de desafios remanescentes na aplicação desta directiva.

As realizações foram não só reconhecidas na análise da Comissão, como também a Eurocities³⁶ concluiu, numa avaliação realizada, que a directiva «trouxe benefícios reais».

Para começar, a directiva introduziu um sistema de gestão do ruído ambiente em todos os Estados-Membros. Alguns Estados-Membros já tinham desenvolvido tais sistemas e adquirido experiência nessa matéria, enquanto outros abordaram estas questões de uma maneira sistemática pela primeira vez. Embora tradicionalmente as competências de gestão do ruído estivessem distribuídas por várias autoridades e níveis de administração nos Estados-Membros, alguns Estados aproveitaram a transposição da Directiva Ruído Ambiente para criar estruturas de cooperação e coordenação adequadas.

Outras realizações foram, em especial:

- Progressos na elaboração de mapas e na avaliação da poluição sonora na UE, que permitiu, pela primeira vez, ter uma panorâmica sobre a extensão dos problemas de poluição sonora;

³³ Directiva 2003/4/CE (JO L 41 de 14.2.2003, p. 26-32)

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

³⁵ <http://noise.eionet.europa.eu/>

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

- Medidas para uma melhoria da comparabilidade dos mapas estratégicos de ruído, incluindo indicadores comuns e o estabelecimento de um conjunto abrangente de dados sobre o ruído a nível da UE, que não existia anteriormente;
- Elaboração de planos de acção sobre ruído a nível de toda a UE contemplando os «pontos críticos» de ruído identificados pelos Estados-Membros;
- Identificação de lacunas na legislação da UE sobre fontes de ruído (por exemplo, veículos, vias férreas, aeronaves) (ver 5.1.4).

Ao mesmo tempo, foram detectados vários problemas de aplicação e outras deficiências no decurso dos últimos anos, os quais devem ser abordados no futuro. Estes desafios foram agrupados em dois principais domínios de acções de acompanhamento possíveis, a saber, melhoria da aplicação e reforço da legislação que regula as fontes de ruído.

5.1. Melhor aplicação

A análise da primeira fase de aplicação da Directiva Ruído Ambiente revelou potenciais domínios passíveis de melhoria que poderiam ser tratados pela Comissão e pelos Estados-Membros directa e imediatamente. Para o efeito, a Comissão tenciona apresentar um programa de trabalho ao Comité sobre Ruído referido no artigo 13.º da directiva, incluindo alguns dos elementos indicados infra. Quando necessário, a Comissão tomará também em consideração a possibilidade de interpor uma acção judicial para complementar a aplicação proactiva das actividades enumeradas infra.

5.1.1. Finalização do quadro harmonizado relativo a métodos de elaboração de mapas

Apesar das melhorias verificadas na comparabilidade dos mapas estratégicos de ruído, a situação está longe de ser a ideal. As avaliações em curso mostraram que continua a ser difícil apresentar dados comparáveis sobre o número de pessoas expostas a níveis de ruído excessivos. As dificuldades dizem respeito, entre outros aspectos, às diferentes formas de recolha de dados, à respectiva qualidade e disponibilidade e aos métodos de avaliação utilizados. Esse facto gera uma variabilidade nos resultados entre os diferentes Estados-Membros da UE. O quadro harmonizado do(s) método(s), que reflecta de forma adequada as especificidades sectoriais, deverá permitir em última análise o necessário nível de comparabilidade.

Em 2008, a Comissão iniciou o desenvolvimento de métodos harmonizados para a avaliação da exposição ao ruído (em conformidade com o estabelecido no artigo 6.º, n.º 2). Um projecto intitulado «CNOSSOS-EU» (Métodos Comuns de Avaliação do Ruído na Europa), liderado pelo Centro Comum de Investigação, proporcionará a base técnica para a preparação de uma decisão de execução da Comissão. Desde que o trabalho técnico possa estar concluído em 2011, a Comissão está a ponderar uma possível revisão do anexo II da Directiva Ruído Ambiente para o início de 2012 (na sequência do parecer do comité em 2011). O quadro metodológico harmonizado poderia incidir na elaboração de mapas estratégicos e teria de equilibrar cuidadosamente as necessidades de harmonização por proporcionalidade e especificidades sectoriais, por exemplo, no que diz respeito aos requisitos em matéria de dados. No âmbito desta decisão, a Comissão tem a intenção de propor um programa de trabalho conjunto da Comissão/AEA/Estados-Membros para a implementação do

CNOSSOS-EU durante o período de 2012-2015 com vista a torná-lo operacional no terceiro ciclo de apresentação de relatórios em 2017.

5.1.2. Desenvolvimento de orientações de execução da UE

Muitos aspectos da directiva não foram estabelecidos em pormenor ou deixam uma certa margem para diferentes interpretações e aplicações. Muitos Estados-Membros sugeriram que estas questões podiam ser abordadas através de uma acção específica de apoio à aplicação e cumprimento da legislação a nível da UE, como a elaboração de documentos de orientação, o intercâmbio de informações sobre melhores práticas ou a organização de *workshops* e estágios de formação específicos. Foram identificadas as seguintes questões relativas a tais acções: métodos de elaboração de mapas e melhores práticas nessa matéria, valores preditivos para os mapas de ruído, relações dose-resposta, cálculo da exposição múltipla, elaboração de planos de acção e valores de desencadeamento ou valores-alvo.

No que diz respeito aos planos de acção, muitos Estados-Membros consideraram que os requisitos mínimos previstos no anexo V não são suficientes para ajudar a preparar estes planos. Tal inclui, em particular, o aspecto relativo à designação das zonas tranquilas (ver 4.3.5).

As actividades de execução, que se prevê que façam parte do programa de trabalho, deviam também contribuir para melhorar os mecanismos de cooperação e coordenação nos Estados-Membros.

5.1.3. Melhorar as sinergias entre a qualidade do ar e a gestão do ruído

O potencial para uma coordenação e integração mais estreitas da qualidade do ar e da gestão do ruído tem sido frequentemente sugerido. A aplicação da Directiva Qualidade do Ar Ambiente (2008/50/CE) e das suas predecessoras estabelece elementos semelhantes, por exemplo, a recolha de dados nas aglomerações, a melhoria dos métodos de avaliação, a preparação de planos de acção, a informação do público e a apresentação de relatórios à Comissão. Alguns Estados-Membros comunicaram experiências positivas decorrentes da integração da qualidade do ar e do ruído, por exemplo, através de uma acção integrada de planeamento em especial para pontos críticos dos transportes rodoviários com problemas de poluição sonora e atmosférica. Estes aspectos podiam ser mais explorados com vista a promover sinergias e a adquirir experiência.

5.1.4. Facilitar a apresentação de relatórios

A directiva estabelece várias obrigações cíclicas de apresentação de relatórios que, em alguns casos, criam encargos administrativos adicionais sem gerar o valor acrescentado necessário para a acção da UE. A racionalização da apresentação de relatórios e dos processos de comunicação de informações por via electrónica podia ser ainda optimizada e utilizada com carácter obrigatório. Outras deficiências apontadas por vários Estados-Membros foram, em particular, os requisitos relativos aos dados de entrada, incluindo a coordenação, a recolha e a acessibilidade dos dados, a falta de dados e orientações em matéria de requisitos de qualidade e os problemas com as alturas de avaliação. As actividades de execução ao abrigo da

Directiva INSPIRE³⁷ (por exemplo, relativas a infra-estruturas comuns de dados sobre o ruído) podem levar à consideração de outros alinhamentos.

5.2. Legislação aplicável às fontes de ruído

O ruído ambiente é abordado a nível da EU numa vasta gama de instrumentos, incluindo as disposições relativas aos requisitos de acesso ao mercado aplicáveis a determinados veículos e equipamentos, especificações de interoperabilidade ferroviária³⁸ e regras relativas às restrições de operação nos aeroportos. Para além das várias acções e melhorias na legislação da UE nesta matéria ao longo da última década³⁹, a Comissão está a considerar a forma de desenvolver estas medidas a fim de reduzir a exposição e poluição sonoras na UE. No Programa de Trabalho da Comissão para 2011 foram incluídas várias iniciativas importantes no domínio do ruído, em especial:

- O **Livro branco sobre Transportes**⁴⁰, que estabelece um roteiro até 2050 a fim de, entre muitos outros objectivos, contribuir para a redução da poluição sonora proveniente dos transportes (por exemplo, acção para desenvolver «normas para os níveis sonoros dos veículos»);
- A revisão da Directiva 2002/30/CE relativa ao **ruído nos aeroportos** que irá, como parte integrante do pacote de medidas para os aeroportos, melhorar a elaboração de mapas de ruído com base em dados e num método reconhecido internacionalmente e evoluir no sentido da adopção de medidas eficazes em termos de custos destinadas a atenuar o ruído, tendo em conta as normas acordadas a nível internacional para racionalizar a relação entre a Directiva Ruído nos Aeroportos e a Directiva Ruído Ambiente. Permitirá também actualizar a definição de aeronaves ruidosas («aeronaves marginalmente conformes») em consonância com a actual composição da frota de aeronaves.
- A próxima revisão relativa ao **ruído emitido por veículos a motor** com, pelo menos, quatro rodas irá, com base num procedimento de ensaio melhorado, avaliar a possibilidade de introduzir limites mais exigentes, assegurando que sejam efectivamente colocados no mercado veículos mais silenciosos. Essa revisão pode incluir uma proposta de regulamento relativo ao nível sonoro admissível e ao sistema de escape dos veículos a motor. O principal objectivo desta iniciativa consiste em reduzir o impacto negativo da exposição dos cidadãos europeus ao ruído gerado pela circulação de veículos a motor.
- A revisão da **Directiva Equipamentos para Utilização no Exterior**⁴¹ avaliará o âmbito dos equipamentos abrangidos e procederá à revisão dos requisitos relativos

³⁷ JO L 108 de 25.4.2007, p.1-14

³⁸ Decisão 2006/66/CE da Comissão relativa à especificação técnica de interoperabilidade respeitante ao subsistema material circulante-ruído do sistema ferroviário transeuropeu convencional

³⁹ Em especial, a revisão da política da UE em matéria de ruído ferroviário baseada na Comunicação «Medidas de redução do ruído ferroviário aplicáveis à frota existente» e em propostas subsequentes da Comissão, como a Directiva 2001/43/CE relativa ao ruído dos pneumáticos e propostas relativas ao ruído dos veículos da categoria L regulamentados pela Directiva 97/24/CE.

⁴⁰ COM(2011) 144 final

⁴¹ Directiva 2000/14/CE relativa a emissões sonoras dos equipamentos para utilização no exterior.

ao ruído a fim de reflectir as actuais tecnologias de ponta. Serão simultaneamente simplificados os requisitos administrativos conexos.

Além disso, a Comissão tenciona prosseguir a análise de outras potenciais medidas destinadas a reduzir a poluição sonora a nível da UE como, por exemplo, revestimentos de estradas com baixo nível de ruído, e apresentará propostas nesse sentido, se adequado.

5.3. Questões a aprofundar

No âmbito da revisão, o trabalho preparatório incidiu também em elementos que possa ser necessário abordar a fim de permitir uma legislação eficaz e eficiente a nível de toda a UE em matéria de ruído ambiente. Em particular:

- **Valores de desencadeamento ou valores-alvo:** Os Estados-Membros introduziram uma ampla variedade de abordagens e de nível de ambição, impedindo uma maior convergência com vista a um nível de concorrência leal no mercado interno e estabelecendo níveis significativamente diferentes de protecção para os cidadãos em toda a UE (ver 4.1). Dito isto, a fixação de valores-limite ou de valores-alvo obrigatórios em matéria de ruído a nível da UE iria tocar em questões de subsidiariedade ao limitar a flexibilidade das autoridades nacionais e locais para adaptar o nível de protecção e os planos de acção ou outras medidas à sua situação específica. Outras opções poderiam ser a fixação na UE de valores de desencadeamento em matéria de ruído, de requisitos mínimos ou de recomendações da UE. Estas abordagens poderiam servir como limiares mínimos para desencadear acções no domínio do ruído, mas não impediriam os Estados-Membros de estabelecer requisitos mais exigentes, sempre que necessário;
- **Indicadores de ruído:** A actual directiva estabelece que os Estados-Membros devem utilizar indicadores de ruído especificados relativos a L_{den} e L_{night} e comunicar dados sobre a exposição ao ruído da população de nível igual ou superior a 55 dB e 50 dB, respectivamente (ver 4.1.). Contudo, na actual apresentação de relatórios é ignorado o facto de uma parte considerável da população da UE estar exposta a poluição sonora a níveis mais baixos que ainda são susceptíveis de provocar efeitos nocivos na saúde (ver 2). De acordo com as últimas recomendações da OMS, as gamas de ruído sujeitas a comunicação do indicador L_{night} deveriam ser reduzidas para 40 dB, L_{night} , a fim de permitir uma avaliação muito mais realista dos impactos da poluição sonora em toda a UE.
- **Controlo do cumprimento:** A directiva não estabelece um regime de controlo do cumprimento claro em que os planos de acção estejam directamente associados à ultrapassagem dos níveis de ruído e a possíveis sanções, mesmo nos casos em que os Estados-Membros dispõem de valores-limite juridicamente vinculativos a nível nacional, tendo a avaliação apresentada nos mapas de ruído revelado que os valores-limite de ruído parecem ser frequentemente infringidos sem consequências. Poderia ser estudada a clarificação dos objectivos, do conteúdo e do controlo do cumprimento dos planos de acção, tendo presente o respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

- **Definições técnicas, requisitos e conceitos:** Foram identificadas várias melhorias técnicas possíveis, incluindo a clarificação das definições e obrigações relativas a aglomerações, zonas tranquilas, grandes eixos rodoviários, ruído industrial e planos de acção. Além disso, a questão dos pontos de medição continua em aberto, incluindo a flexibilidade quanto à altura de medição que causou alguma preocupação em alguns Estados-Membros devido à especificidade das suas estruturas de edifícios. Finalmente, a apresentação dos valores e resultados da avaliação beneficiaria com uma maior clarificação ou harmonização.
- **Encargos administrativos e alinhamento dos aspectos jurídicos:** Haveria margem para racionalizar e facilitar o calendário de apresentação de relatórios. Alguns elementos⁴² dos relatórios foram comunicados várias vezes. Também não era suficientemente claro na Directiva Ruído Ambiente que as diferentes fases do quadro de avaliação (mapas de ruído e planos de acção) eram sucessivas. Além disso, foi comunicado que o curto período decorrente entre a elaboração dos mapas estratégicos de ruído e a finalização dos planos de acção era considerado um dos principais obstáculos à realização de uma consulta pública adequada. Por último, as disposições relevantes da Directiva Ruído Ambiente teriam de ser alinhadas, quando relevante, com o novo sistema de actos delegados e as medidas de execução (artigos 290.º e 291.º do TFUE).

6. CONCLUSÕES

O ruído ambiente continua a ser um problema significativo em toda a UE com impactos significativos na saúde. Com base nas informações que foram disponibilizadas sobre o impacto do ruído na saúde, afigura-se que devem ser estudadas outras acções a fim de reduzir o número de pessoas afectadas por níveis sonoros prejudiciais.

A aplicação da Directiva Ruído Ambiente só recentemente entrou numa fase activa no que diz respeito à elaboração de mapas de ruído e de planos de acção. Este primeiro relatório de execução apresenta os progressos significativos já obtidos, mas também várias dificuldades e áreas passíveis de melhoria. No entanto, ainda não foi explorado todo o potencial da Directiva Ruído Ambiente. Os planos de acção só agora estão a ser implementados e não têm (ainda) frequentemente gerado os efeitos pretendidos.

A Comissão estudará a possibilidade de outras acções conforme descrito no presente relatório em relação às melhorias a nível da aplicação e de possíveis medidas de redução de ruído na fonte. Além disso, está em preparação a harmonização do quadro metodológico de avaliação. No âmbito da revisão, o trabalho preparatório (cf.) incidiu também sobre elementos, como os indicadores e mecanismos de reforço do controlo do cumprimento, que possa ser necessário abordar no futuro a fim de permitir uma legislação eficaz e eficiente a nível de toda a UE em matéria de ruído ambiente.

O presente relatório constituirá a base para futuros debates com os Estados-Membros e outras partes interessadas com vista a explorar as possibilidades de melhorar a eficácia da legislação em matéria de ruído.

⁴² Por exemplo, aglomerações e grandes eixos rodoviários, ferroviários e aeroportos.

Independentemente deste processo de consulta, é necessário ter em conta que uma avaliação mais completa e realista da eficácia da Directiva Ruído Ambiente só poderá ser efectuada após o segundo exercício de elaboração de mapas de ruído, quando houver maiores conhecimentos sobre a poluição sonora.