



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 1.6.2011
COM(2011) 321 konč.

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju direktive o okoljskem hrupu v skladu s členom 11 Direktive 2002/49/ES

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju direktive o okoljskem hrupu v skladu s členom 11 Direktive 2002/49/ES

1. UVOD

Direktiva 2002/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta o ocenjevanju in upravljanju okoljskega hrupa (v nadaljnjem besedilu: direktiva o okoljskem hrupu ali Direktiva) je bila sprejeta 25. junija 2002. To je bil korak naprej v oblikovanju politike EU o hrupu.

Cilj Direktive je „opredeliti skupni pristop z namenom, da se predvsem izognemo, preprečimo ali zmanjšamo škodljive učinke, vključno z motnjami zaradi izpostavljenosti okoljskemu hrupu“.

Za doseg tega cilja se v Direktivi zahteva, da morajo države članice izvesti več ukrepov, zlasti:

- (1) določiti izpostavljenost okoljskemu hrupu s kartiranjem hrupa;
- (2) sprejeti akcijske načrte, ki bodo temeljili na rezultatih kartiranja hrupa, in
- (3) zagotoviti, da so informacije o okoljskem hrupu dostopne javnosti.

Direktiva je tudi podlaga za oblikovanje nadaljnjih ukrepov EU za zmanjšanje emisij hrupa iz različnih virov. To poročilo o izvajanju je pripravljeno v skladu s členom 11 direktive o okoljskem hrupu, na podlagi katerega je morala Komisija oceniti zlasti¹:

- potrebo po nadaljnjih ukrepih EU na področju okoljskega hrupa (člen 11(2)) in
- pregled akustične kakovosti okolja v EU na podlagi podatkov, ki so jih sporočile države članice (člen 11(3)).

Komisiji je pri pripravi tega poročila pomagala agencija EEA², izvedla pa je tudi številne podporne študije³, v katerih je mogoče najti dodatne informacije.

2. OKOLJSKI HRUP IN NJEGOVE POSLEDICE

Okoljski hrup je po vsej EU pomembno okoljsko vprašanje. Na razpolago je vedno več informacij o posledicah hrupa za zdravje. Iz najnovejše publikacije⁴ Svetovne zdravstvene

¹ Poročilo je zapoznalo iz več razlogov, predvsem zaradi zamud pri izvajanju, pomanjkanja zadostnih podatkov in zapletenosti ocenjevalnega postopka.

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

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

⁴ SZO-Skupno raziskovalno središče, 2011; Poročilo o bremenu bolezni zaradi okoljskega hrupa (Report on „Burden of disease from environmental noise“), <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environmental-health/noise>.

organizacije (SZO) in Skupnega raziskovalnega središča Komisije je na primer razvidno, da je lahko hrup zaradi prometa vsako leto vzrok za izgubo več kot enega milijona zdravih let življenja v državah članicah EU in drugih zahodnoevropskih državah.

Tudi v Smernicah o hrupu v EU⁵ je SZO učinke okoljskega hrupa, vključno z motnjami, opredelila kot resno zdravstveno težavo. V evropskih smernicah SZO o nočnem hrupu⁶ predlagana priporočena vrednost za nočne ravni znaša samo 40 decibelov (dB, $L_{noč}$). Poleg tega je EU med letoma 2009 in 2011 financirala obsežne usklajevalne ukrepe, pri katerih je sodelovalo 33 zavodov iz Evrope⁷. Nedavne študije⁸ so pokazale, da okoljski hrup prinaša veliko okoljsko tveganje, ki ogroža zdravje ljudi, in da se izpostavljenost hrupu v primerjavi z drugimi povzročitelji stresa v Evropi povečuje. Urbanizacija, vedno večje povpraševanje po motoriziranem prevozu in neučinkovito urbanistično načrtovanje so poglaviti vzroki za izpostavljenost okoljskemu hrupu. Poleg tega je obremenjevanje s hrupom pogosto povezano z mestnimi območji, na katerih je lahko problematična tudi kakovost zraka.

Obremenjevanje s hrupom lahko povzroča razdraženost, moti spanec, vpliva na kognitivne funkcije šoloobveznih otrok, sproža fiziološke odzive na stres in povzroča kardiovaskularna obolenja pri osebah, kronično izpostavljenih hrupu.⁹ Stres lahko sproži nastajanje nekaterih hormonov, ki imajo lahko številne posredne učinke, vključno s povišanim krvnim tlakom. Zaradi teh učinkov se lahko ob dolgotrajni izpostavljenosti še poveča tveganje za kardiovaskularne bolezni in duševne motnje. SZO je za odpravo teh negativnih učinkov na zdravje predlagala več mejnih vrednosti^{5, 6}, ki znašajo od 32 (L_{Amax}^{10} , znotraj) do 42 ($L_{noč}$, zunaj) decibelov.

Med gospodarskimi stroški obremenjevanja s hrupom so znižanje vrednosti hiš, zmanjšanje produktivnosti zaradi vplivov na zdravje in distribucijski vplivi. Družbeni stroški so povezani s prezgodnjo smrtjo ali obolevnostjo (slaba koncentracija, utrujenost, težave s sluhom). Družbeni stroški hrupa zaradi železniškega in cestnega prometa po EU so bili pred kratkim ocenjeni na 40 milijard EUR na leto, od tega jih je 90 % povezanih s hrupom osebnih avtomobilov in tovornih vozil. To je pomenilo približno 0,4 % skupnega BDP EU¹¹, vključno s stroški zdravstvenega varstva. Kot je Komisija ugotovila v beli knjigi o prometu iz leta 2011, naj bi se zunanji stroški prevoza, povezani s hrupom, do leta 2050 povišali na približno 20 milijard EUR, če ne bodo sprejeti nadaljnji ukrepi.

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

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

⁷ ENNAH, www.ennah.eu.

⁸ V projektu o boleznih zaradi obremenjenosti okolja v Evropi (Environmental Burden of Disease in Europe) je bil hrup opredeljen kot drugi najpomembnejši okoljski povzročitelj stresa. Uvedena je bila splošna metodologija, namenjena uporabi kazalca invalidnosti prilagojena leta življenja, DALY, kot najpogosteje uporabljenega ukrepa; <http://en.opasnet.org/w/Ebode>.

⁹ Babisch 2006, 2008; Miedema & Vos 2007; SZO za Evropo 2009, 2010.

¹⁰ L_{Amax} – najvišja raven zvočnega tlaka.

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

3. PRENOS ZAKONODAJE

Direktivo o okoljskem hrupu je bilo treba prenesti do 18. julija 2004. Komisija je ugotovila, da o prenosu ni poročalo 14 držav članic EU¹². Vse druge države članice so direktivo o okoljskem hrupu pravočasno prenesle v svojo nacionalno zakonodajo. Do oktobra 2007 so bili razrešeni vsi primeri, v katerih prenos ni bil sporočen.

Kakovost prenosa zakonodaje je bila na splošno zadovoljiva. Komisija je ugotovila, da sta za zdaj dve državi članici¹³ pomanjkljivo prenesli člene 4, 5, 6, 7 in 8. Vendar potrditev ocene neskladnosti še vedno ni dokončna. Če bodo te prve ugotovitve potrjene, bo Komisija ustrezno ukrepala.

4. IZVAJANJE DIREKTIVE

Države članice imajo na podlagi direktive o okoljskem hrupu številne obveznosti; med drugim morajo Evropski komisiji sporočati nekatere informacije. Roki za izpolnitev posamezne zahteve spadajo v okvir ambicioznega cikla rednega izvajanja in poročanja (glej preglednico 1 spodaj).

Rok za izvedbo	Zadeva	Sklicevanje	Posodobitve
30. junij 2005	Informacije o glavnih cestah, glavnih železniških progah, glavnih letališčih in strnjениh naseljih glede na zgornje mejne vrednosti, ki so jih določile države članice in na katere se je nanašal prvi krog kartiranja	člen 7(1)	Obvezne vsakih 5 let
18. julij 2005	Imenovanje organov, pristojnih za strateške karte hrupa, akcijske načrte in zbiranje podatkov	člen 4(2)	Mogoče kadar koli
18. julij 2005	Veljavne ali načrtovane mejne vrednosti hrupa in s tem povezane informacije	člen 5(4)	Mogoče kadar koli
30. junij 2007	Strateške karte hrupa za glavne ceste, železniške proge, letališča in strnjena naselja glede na zgornje mejne vrednosti	člen 7(1)	
18. julij 2008	Akcijski načrti za glavne ceste, železniške proge, letališča in strnjena naselja	člen 8(1)	Obvezne vsakih 5 let
31. december 2008	Informacije o glavnih cestah, glavnih železniških progah, glavnih letališčih in strnjениh naseljih glede na spodnje mejne vrednosti, ki so jih določile države članice in na katere se je nanašal drugi krog kartiranja	člen 7(2)	Mogoče kadar koli
30. junij 2012	Strateške karte hrupa za glavne ceste, železniške proge, letališča in strnjena naselja glede na spodnje mejne vrednosti	člen 7(2)	Obvezne vsakih 5 let

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

¹³ LV, PL.

4.1. Imenovanje upravnih organov

Večina držav članic je podatke Komisiji sporočila pravočasno, vse države članice pa so ustreznim upravnim organom podelile pristojnosti za izvajanje direktive o okoljskem hrupu. Zaradi večsektorskega področja uporabe direktive o okoljskem hrupu je bilo v nekaterih državah članicah vključenih več različnih vladnih agencij in zasebnih upravljavcev infrastrukture. Več držav članic je poročalo o težavah pri usklajevanju sodelujočih organov na zgodnjih stopnjah zbiranja podatkov ter poznejših stopnjah načrtovanja ukrepov in izvajanja.

4.2. Kazalci hrupa in mejne vrednosti

S členom 5 direktive o okoljskem hrupu so bili uvedeni kazalci hrupa za poročanje, niso pa bile določene pravno zavezujoče mejne vrednosti hrupa za celotno EU ali cilji glede hrupa. Države članice so morale sporočiti nacionalne mejne vrednosti, ki že veljajo ali se pripravljajo.

Države članice so sprejele različne pristope. Večina¹⁴ jih je določila pravno zavezujoče mejne vrednosti hrupa oziroma jih trenutno pregledujejo¹⁵, druge¹⁶ pa imajo priporočene vrednosti.

Karte hrupa so pokazale, da so bile mejne vrednosti hrupa pogosto presežene, ne da bi bili izvedeni zadostni ukrepi. Pokazalo se je, da so se ukrepi za nadzor nad hrupom ali zaščito izpostavljenega prebivalstva v nekaterih državah izvajali ne glede na to, ali je bila vrednost zavezujoča ali ne.

Druga težava je bila velika razlika v mejnih, sprožilnih in priporočenih vrednostih. Samo omejeno število držav članic je izrecno navedlo¹⁷, da so pri določitvi mejnih vrednosti hrupa uporabile zdravstvene ocene ali se oprle na zdravstvene ocene SZO. Zaradi pogosto različnih podlag, pojmovanj in stopenj razlikovanja je bilo različne ravni v državah članicah težko povzeti in primerjati.¹⁸

4.3. Ocenjevanje hrupa

Na splošno je prizadevanje, ki so ga države članice vložile v poročanje, Komisiji in agenciji EEA omogočilo vzpostavitev baze podatkov, kot je na ravni EU še ni bilo. Vendar sta se kakovost poročil in čas njihovega pošiljanja zelo razlikovala in ovirala postopek ocenjevanja skladnosti.

V direktivi o okoljskem hrupu niso bile določene podrobnosti glede sporočanja o različnih pretokih podatkov. Opredeljene so bile samo minimalne tehnične zahteve (glej Prilogo VI k direktivi o okoljskem hrupu).

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 in bruseljska administracija BE.

¹⁸ Več podrobnosti je na voljo v Tehničnem poročilu Evropske agencije za okolje (EEA) št. 11/2010 in poročilu o študiji (glej opombo 2).

Komisija in agencija EEA sta zato razvili mehanizem za poročanje v okviru direktive o okoljskem hrupu¹⁹, s katerim so bili olajšani in izboljšani zbiranje podatkov, nadzor nad kakovostjo in ocena skladnosti. Odbor za hrup je leta 2007 dovolil prostovoljno uporabo mehanizma za poročanje v okviru direktive o okoljskem hrupu. Z dodatno povezavo s sistemom Reportnet agencije EEA²⁰ se je učinkovitost navedenega mehanizma še povečala.

4.3.1. Glavna strnjena naselja, ceste, železniške proge in letališča

Države članice so morale do leta 2005 Komisiji sporočiti, katere glavne ceste, glavne železniške proge, glavna letališča in strnjena naselja so na njihovih ozemljih glede na zgornje mejne vrednosti²¹. Prvo posodobitev za spodnje mejne vrednosti je bilo treba izvesti do 30. junija 2008.²² Od leta 2010 morajo države članice vsakih pet let posodobiti seznam za obe vrsti mejnih vrednosti.

Pridobljene izkušnje pri poročanju so postopoma pripeljale do bolj pravočasnega, primerljivega in obvladljivega poročanja. Medtem ko je poročilo zadnje države članice za leto 2005 zamujalo skoraj dve leti, se je zamuda leta 2010 skrajšala na pet mesecev. Leta 2010 je 18 držav članic podatke sporočilo pravočasno, osem pa z zamudo. Podatkov ni sporočila samo še Italija.

4.3.2. Strateške karte hrupa

Države članice so morale najpozneje do 30. junija 2007 pripraviti strateške karte hrupa (člen 7(1)). Naslednji rok za izpolnitev teh obveznosti je 30. junij 2012 in nato za vsako naslednje petletno obdobje. Karte hrupa je treba pripraviti za vse glavne ceste, železniške proge, letališča in strnjena naselja, ki so bili na podlagi člena 7(1) opredeljeni v predhodnem koledarskem letu (glej točko 4.3.1)²³.

Pristojni organi morajo strateške karte hrupa uporabiti za določitev prednostnih nalog pri načrtovanju ukrepov, Komisija pa za oceno števila ljudi, izpostavljenih hrupu.

Dvanajst držav članic²⁴ je zagotovilo vse obvezne podatke za vse vire, enajst²⁵ jih je predložilo podatke za vse vire z nekaterimi manjšimi pomanjkljivostmi, tri²⁶ pa podatke za nekatere vire. Samo Malta (še) ni poslala poročila Komisiji, zato je ta v tem primeru začela postopek za ugotavljanje kršitev.

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

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

²¹ Zgornje mejne vrednosti: glavne ceste > 6 milijonov vozil/leto; glavne železniške proge > 60 000 vlakov/leto; glavna letališča > 50 000 letov/leto; glavna strnjena naselja > 250 000 prebivalcev.

²² Spodnje mejne vrednosti: glavne ceste > 3 milijoni vozil/leto; glavne železniške proge > 30 000 vlakov/leto; glavna strnjena naselja > 100 000 prebivalcev.

²³ Opozoriti je treba, da člen 7 določa, da je treba seznam glavnih strnjenih naselij, cest, železniških prog in letališč, sporočenih leta 2005, ob pripravi prve strateške karte hrupa pregledati, to pomeni, da je treba upoštevati najnovejše stanje iz leta 2006. Podobno je treba v poznejših fazah kartiranja hrupa posodobiti sezname, ki so bili Komisiji že sporočeni, da se ne izpustijo morebitna preobremenjena območja, na katerih je bila mejna vrednost medtem presežena.

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.

Ocenjevanje v okviru prvega kroga kartiranja hrupa je pokazalo, da je približno 40 milijonov ljudi v EU ponoči v strnjenih naseljih izpostavljenih cestnemu hrupu, ki presega 50 dB (glej preglednico 2). Več kot 25 milijonov ljudi je izpostavljenih enakemu hrupu z glavnih cest zunaj strnjenih naselij. Te številke naj bi se po pričakovanjih še povečale, ko bo prejetih in/ali ocenjenih še več kart hrupa.

Preglednica 2: Povzetek skupnega števila ljudi, izpostavljenih okoljskemu hrupu, glede na podatke, ki so jih države članice predložile v prvem krogu kartiranja hrupa

Obseg	Število ljudi, izpostavljenih hrupu, ki presega $L_{dvn}^{27} > 55$ dB [v milijonih]	Število ljudi, izpostavljenih hrupu, ki presega $L_{noč} > 50$ dB [v milijonih]
V strnjenih naseljih (163 strnjenih naselij v EU > 250 000 prebivalcev)		
Vse ceste	55,8	40,1
Vse železniške proge	6,3	4,5
Vsa letališča	3,3	1,8
Industrijska območja	0,8	0,5
Pomembnejša infrastruktura zunaj strnjenih naselij		
Glavne ceste	34	25,4
Glavne železniške proge	5,4	4,5
Glavna letališča	1	0,3

Komisija je preučila tudi upravno obremenitev in stroške, povezane s pripravo kart hrupa. Najzahtevnejša je bila pridobitev podatkov o virih hrupa, topografiji, okoliških stavbah in prebivalstvu. Stroški kartiranja hrupa se gibljejo med 0,33 in 1,16 EUR/prebivalca, pri čemer povprečje znaša 0,84 EUR/prebivalca.²⁸

4.3.3. Usklajene metode ocenjevanja za kartiranje

Komisija je bila v skladu s členom 6 direktive o okoljskem hrupu pooblaščen za oblikovanje skupnih metod ocenjevanja hrupa za določitev kazalcev hrupa. Vendar rok ali časovni

²⁷ L_{dvn} – kazalec hrupa dan-večer-noč.

²⁸ Evropska komisija – Študija o stroških kartiranja hrupa in načrtovanja ukrepov; P-44581-W, 2000

razpored v Direktivi ni bil določen. Dokler ne bodo na voljo usklajene metode, so bile v Direktivi določene začasne metode, ki naj bi se uporabljale, države članice pa so lahko uporabile tudi svoje metode.

Komisija je ocenila stopnjo primerljivosti rezultatov, dobljenih z različnimi metodami. Ocena je pokazala, da se pri 13 državah članicah nacionalne metode ocenjevanja razlikujejo od začasnih metod. Komisija je zato leta 2008 začela razvijati usklajene metode ocenjevanja (CNOSSOS-EU) (glej 0).

4.3.4. Akcijski načrti

Države članice v skladu s členom 8 zagotovijo, da pristojni organi pripravijo akcijske načrte za obvladovanje obremenjevanja s hrupom in njegovih učinkov, vključno z zmanjšanjem hrupa, če je potrebno. Ukrepi v okviru teh načrtov so v diskreciji pristojnih organov, dokler izpolnjujejo minimalne zahteve iz Priloge V.

Doslej je povzetke akcijskih načrtov predložilo 20 držav članic. Pet držav članic²⁹ je podatke, zahtevane v direktivi o okoljskem hrupu³⁰, zagotovilo pravočasno. Osem držav³¹ je podatke predložilo s šestmesečno zamudo, sedem³² pa več kot eno leto po roku. Naslednjih sedem držav članic še ni predložilo akcijskih načrtov: DK, FR, EL, HU, IT, MT in SI.

Informacije, ki so jih zagotovile države članice, so bile zelo raznovrstne, podatki pa razpršeni. Celovita analiza akcijskih načrtov se je zato izkazala za zahtevno in še ni končana.

4.3.5. Mirna območja

Mirna območja blagodejno vplivajo na zdravje ljudi, zlasti tistih, ki živijo na hrupnih mestnih območjih. Države članice so morale v okviru akcijskih načrtov uvesti posebne ukrepe in sestaviti akcijske načrte, da bi mirna območja v strnjениh naseljih zaščitile pred povečanim hrupom. Vendar je bila določitev teh območij v direktivi o okoljskem hrupu večinoma prepuščena državam članicam.

To je bil vzrok za zelo različne pristope po EU. Medtem ko je večina držav članic določila mirna območja v strnjениh naseljih, pa jih veliko tega še ni storilo za mirna območja na prostem.

4.4. Obveščanje javnosti, posvetovanje in upravljanje podatkov

Države članice v skladu s členoma 8 in 9 zagotovijo, da se o predlogih za akcijske načrte posvetujejo z javnostjo ter da so načrti dostopni in razširjeni v javnosti v skladu z direktivo o dostopu javnosti do informacij o okolju³³. Komisija v skladu s členom 10(3) Direktive vzpostavi bazo podatkov o strateških kartah hrupa, da olajša izdelavo poročila iz člena 11 in izvajanje drugega tehničnega dela.

²⁹ DE, IE, LT, SE, UK.

³⁰ 18. januar 2009.

³¹ CY, CZ, EE, ES, FI, LU, PL, SL.

³² AT, BE, BG, LV, NL, PT, RO.

³³ 2003/4/ES (UL L 41, 14.2.2003, str. 26–32).

Komisija je zato javnosti omogočila dostop do vseh poročil, ki so jih države članice predložile do decembra 2010.³⁴ S sistemom Reportnet agencije EEA se je prav tako olajšalo upravljanje informacij in skrajšal potrebni čas za oceno poročil. Čeprav se trenutno uporablja prostovoljno, je bilo prek njega poslanih približno 80 % poročil držav članic. Poleg tega je agencija EEA oktobra 2009 uvedla evropski center za opazovanje hrupa in obveščanje (N.O.I.S.E)³⁵, da bi javnost obveščala o obremenjevanju s hrupom v Evropi.

5. MOGOČI KRATKOROČNI IN SREDNJEROČNI UKREPI

Direktiva o okoljskem hrupu je omogočila korak naprej pri obravnavi obremenjevanja s hrupom na ravni EU. V tem poročilu so opredeljeni številni dosežki in še nerešeni izzivi pri izvajanju te direktive.

Dosežki pa niso bili priznani samo z analizo Komisije. Eurocities³⁶ je v eni od ocen ugotovil, da je Direktiva „prinesla resnične koristi“.

Prvič, na podlagi Direktive je bil v vseh državah članicah uveden sistem upravljanja okoljskega hrupa. Nekatere države članice so take sisteme že razvile in pridobile izkušnje, druge pa so se teh vprašanj prvič sistematično lotile. Čeprav je bilo upravljanje hrupa običajno v pristojnosti več organov in upravnih ravni držav članic, so nekatere države članice izvajanje direktive o okoljskem hrupu izkoristile za vzpostavitev ustreznih struktur sodelovanja in usklajevanja.

Drugi dosežki so bili zlasti:

- napredek pri kartiranju in ocenjevanju obremenitve s hrupom v EU, ki je prvič omogočil pregled nad razširjenostjo težav, ki jih prinaša obremenjevanje s hrupom;
- koraki k nadaljnemu izboljšanju primerljivosti strateškega kartiranja hrupa, vključno s skupnimi kazalci in pripravo obširnega niza podatkov o hrupu na ravni EU, kot ga še ni bilo;
- vseevropska priprava osnutkov akcijskih načrtov za obravnavo območij, preobremenjenih s hrupom, ki so jih opredelile države članice;
- opredelitev vrzeli v zakonodaji EU glede virov hrupa (npr. vozila, železniške proge, letala), (glej točko 5.2).

Hkrati je bilo v zadnjih letih odkritih več težav pri izvajanju in drugih pomanjkljivosti, ki jih je treba v prihodnje odpraviti. Ti izzivi so bili razdeljeni na dva glavna sklopa mogočih nadaljnjih ukrepov, in sicer izboljšanje izvajanja in nadaljnje oblikovanje zakonodaje, s katero se urejajo viri hrupa.

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

³⁵ <http://noise.eionet.europa.eu/>.

³⁶ Eurocities, Delovna skupina za hrup (2009): <http://workinggroupnoise.web-log.nl/>.

5.1. Izboljšanje izvajanja

Analiza prve faze izvajanja direktive o okoljskem hrupu je pokazala, kje so mogoče izboljšave, ki bi jih lahko Komisija in države članice izvedle neposredno in takoj. Komisija zato namerava Odboru za hrup iz člena 13 Direktive predložiti delovni program, vključno z nekaterimi elementi, ki so navedeni spodaj. Po potrebi bo razmislila tudi o pravnih ukrepih za dopolnitev dejavnega izvajanja dejavnosti, navedenih spodaj.

5.1.1. *Dokončno oblikovanje usklajenega okvira za metode kartiranja*

Kljub izboljšanju primerljivosti strateškega kartiranja hrupa položaj še zdaleč ni idealen. Sedanje ocene so pokazale, da je še vedno težko zagotoviti primerljive podatke o številu ljudi, ki so izpostavljeni previsokim ravnem hrupa. Težave med drugim zadevajo različne načine zbiranja podatkov, kakovost in razpoložljivost podatkov ter uporabljene metode ocenjevanja. Rezultati v državah članicah EU se zato zelo razlikujejo. Okvir za uskladitev metod(-e), v katerem bodo zadostno upoštevane posebnosti sektorjev, bo na koncu omogočil zahtevano stopnjo primerljivosti.

Komisija si je leta 2008 začela prizadevati, da bi razvila usklajene metode za ocenjevanje izpostavljenosti hrupu (v skladu s členom 6(2)). Projekt z naslovom „CNOSSOS-EU“ (Common Noise Assessment Methods in Europe – skupne metode ocenjevanja hrupa v Evropi), ki ga vodi Skupno raziskovalno središče, bo zagotovil tehnično podlago za pripravo izvedbenega sklepa Komisije. Če bo tehnično delo mogoče dokončati leta 2011, Komisija razmišlja o morebitni reviziji Priloge II k direktivi o okoljskem hrupu na začetku leta 2012 (na podlagi mnenja Odbora iz leta 2011). Usklajeni metodološki okvir je lahko osredotočen na strateško kartiranje in bi moral pazljivo uravnorežiti potrebe po uskladitvi glede na sorazmernost in posebnosti sektorja, npr. v zvezi s podatkovnimi zahtevami. Komisija namerava v okviru tega sklepa predlagati skupni delovni program Komisije, agencije EEA in držav članic za izvedbo projekta CNOSSOS-EU v obdobju 2012–2015, da bi ga bilo mogoče uporabiti v tretjem krogu poročanja leta 2017.

5.1.2. *Oblikovanje smernic EU za izvajanje*

Številni vidiki Direktive niso bili podrobno opisani ali dopuščajo različne razlage in izvajanje. Številne države članice so predlagale, naj bi ta vprašanja rešili s posebnimi ukrepi pomoči pri izvajanju in skladnosti na ravni EU, na primer z oblikovanjem smernic, izmenjavo informacij o najboljših praksah ali organizacijo posebnih delavnic in usposabljanj. Opredeljena so bila naslednja področja takih ukrepov: metode kartiranja in najboljše prakse pri kartiranju, napovedne vrednosti za karte hrupa, razmerja med odmerkom in odzivom, izračun večkratne izpostavljenosti, priprava akcijskih načrtov in sprožilne ali ciljne vrednosti.

Kar zadeva akcijske načrte, so številne države članice menile, da minimalne zahteve iz Priloge V niso v zadostno pomoč pri pripravi teh načrtov. To zlasti vključuje vidik določitve mirnih območij (glej točko 4.3.5).

Izvedbene dejavnosti, ki naj bi bile vključene v delovni program, naj bi prav tako pripomogle k izboljšanju mehanizmov sodelovanja in usklajevanja v državah članicah.

5.1.3. *Izboljšanje sinergij med kakovostjo zraka in obvladovanjem hrupa*

Pogosto se predlagajo možnosti za tesnejše usklajevanje in povezovanje kakovosti zraka in obvladovanje hrupa. Izvajanje direktive o kakovosti zunanjega zraka (2008/50/ES) in predhodnih direktiv zahteva podobne elemente, npr. zbiranje podatkov v strnjenih naseljih, izboljšanje metod ocenjevanja, pripravo akcijskih načrtov, obveščanje javnosti in poročanje Komisiji. Nekatere države članice poročajo o pozitivnih izkušnjah pri povezovanju kakovosti zraka in obvladovanja hrupa, npr. s celovitim načrtovanjem ukrepov, predvsem za preobremenjena cestna območja, ki jih prizadeneta obremenjevanje s hrupom in onesnaževanje zraka. Te vidike je mogoče dodatno raziskati, da bi se spodbujale sinergije in dobile izkušnje.

5.1.4. *Odprava težav pri poročanju*

Direktiva določa več obveznosti cikličnega poročanja, ki v nekaterih primerih pomenijo dodatno upravno obremenitev, ne da bi ustvarjale potrebno dodatno vrednost ukrepov EU. Racionalizacijo poročanja in postopke elektronskega poročanja je mogoče še izboljšati in določiti, da so obvezni. Druge pomanjkljivosti, na katere je opozorilo več držav članic, so bile predvsem zahteve v zvezi z vhodnimi podatki, vključno z usklajevanjem, zbiranjem in dostopnostjo podatkov, pomanjkanje podatkov in navodil o kakovostnih zahtevah ter težave z višinami ocenjevanja. Izvedbene dejavnosti v okviru Direktive INSPIRE³⁷ (npr. o skupni podatkovni infrastrukturi za hrup) bodo morda zahtevale razmislek o dodatnih prilagoditvah.

5.2. **Zakonodaja, s katero se urejajo viri hrupa**

Okoljski hrup je na ravni EU obravnavan v različnih instrumentih, vključno z določbami o zahtevah za dostop na trg za nekatera vozila in opremo, specifikacijami za interoperabilnost železniškega sistema³⁸ in predpisi o omejitvah obratovanja na letališčih. Komisija razmišlja, da bi poleg različnih ukrepov in izboljšav zakonodaje EU, ki so se na tem področju zgodili v zadnjem desetletju³⁹, te ukrepe še dodatno razvila ter tako zmanjšala izpostavljenost hrupu in obremenjenost s hrupom v EU. V delovni program Komisije za leto 2011 so bile vključene številne pobude v zvezi s hrupom, predvsem:

- **bela knjiga o prometu**⁴⁰, ki določa načrt do leta 2050 in naj bi med številnimi drugimi cilji prispevala k zmanjšanju obremenjevanja s hrupom zaradi prometa (npr. ukrep za razvoj „standardov za vozila v zvezi z ravnmi emisij hrupa“);
- revizija Direktive 2002/30/ES o **hrupu na letališčih**, s katero bo v okviru letališkega svežnja izboljšano kartiranje hrupa na podlagi mednarodno priznane metode in podatkov ter ki bo pripeljala do sprejetja stroškovno učinkovitega ukrepa zmanjševanja hrupa, pri čemer se bodo upoštevali mednarodno dogovorjeni standardi za izboljšanje razmerja med direktivo o hrupu na letališčih

³⁷ UL L 108, 25.4.2007, str. 1–14.

³⁸ Odločba Komisije 2006/66/ES o tehnični specifikaciji za interoperabilnost v zvezi s podsistemom vozni park – hrup vseevropskega železniškega sistema za konvencionalne hitrosti.

³⁹ Zlasti revizija politike EU v zvezi s hrupom železniškega prometa, ki je temeljila na sporočilu iz leta 2008 z naslovom „Ukrepi za zmanjšanje hrupa železniškega prometa za obstoječi vozni park“ in poznejših predlogih Komisije, kot je bila Direktiva 2001/43/ES o hrupu pnevmatik, ter predlogih v zvezi s hrupom vozil kategorije L, ki se urejajo z Direktivo 97/24/ES.

⁴⁰ COM(2011) 144 konč.

in direktivo o okoljskem hrupu. Prav tako bo z njo posodobljena opredelitev hrupnega zrakoplova („mejno ustrezen zrakoplov“) glede na sedanjo sestavo zračne flote.

- Pri naslednji reviziji **hrupa motornih vozil** z vsaj štirimi kolesi bodo na podlagi izboljšane preskusnega postopka ocenjene možnosti za uvedbo strožjih omejitev, s čimer bi zagotovili, da bodo tišja vozila dejansko dana na trg. To lahko vključuje predlog uredbe o dovoljeni ravni hrupa in izpušnem sistemu motornih vozil. Splošni cilj te pobude je zmanjšati negativne vplive izpostavljenosti evropskih državljanov hrupu, ki ga povzroča motorni promet.
- Z revizijo **direktive o zunanjem hrupu**⁴¹ bo ocenjen obseg zajete opreme, poleg tega pa bodo preučene zahteve glede hrupa, da se bo upoštevala najsodobnejša tehnologija. Hkrati bodo poenostavljene s tem povezane upravne zahteve.

Poleg tega namerava Komisija tudi še naprej preučevati druge morebitne ukrepe za zmanjšanje obremenjevanja s hrupom na ravni EU, npr. nizkohrupna cestišča, in bo po potrebi podala predloge.

5.3. Vprašanja, ki jih je še treba obravnavati

V okviru pregleda so bili med pripravljanim delom raziskani tudi elementi, ki jih bo morda treba obravnavati, da bi dobili učinkovito in uspešno evropsko zakonodajo o okoljskem hrupu. Zlasti:

- **sprožilne ali ciljne vrednosti:** države članice so uvedle zelo različne pristope in stopnjo prizadevanj, kar preprečuje nadaljnje približevanje enakim konkurenčnim pogojem na notranjem trgu in ustvarja zelo različne ravni zaščite prebivalcev v EU (glej točko 4.2). Zato bi določitev obveznih mejnih/ciljnih vrednosti hrupa na ravni EU zadevala vprašanja subsidiarnosti, saj bi omejila prožnost nacionalnih in lokalnih organov za prilagajanje ravni zaščite in akcijskih načrtov/ukrepov njihovim posebnim položajem. Druge možnosti bi lahko bile določitev evropskih sprožilnih vrednosti za hrup, minimalnih zahtev ali priporočil EU. Ti pristopi bi se lahko uporabili kot minimalni pragovi za sprožitev ukrepov glede hrupa, države članice pa bi po potrebi še vedno lahko uvedle strožje zahteve;
- **kazalci hrupa:** v skladu z veljavno direktivo morajo države članice uporabiti opredeljene kazalnike za L_{dvn} in $L_{noč}$ ter poročati o izpostavljenosti prebivalstva hrupu 55 dB oziroma 50 dB ali več (glej točko 4.2). Vendar se pri sedanjem poročanju ne upošteva, da je precejšen delež prebivalstva EU izpostavljen nižjim ravnem obremenjenosti s hrupom, ki pa vseeno lahko škodujejo zdravju (glej točko 2). Glede na najnovejša priporočila SZO je treba območje poročanja za vrednosti kazalca $L_{noč}$ znižati na 40 dB, da bi dobili stvarnejšo oceno posledic obremenjenosti s hrupom v EU;
- **izvrševanje:** Direktiva nima jasne ureditve izvrševanja, v kateri bi bili akcijski načrti neposredno povezani s preseganji ravni hrupa in morebitnimi kaznimi, tudi če imajo države članice pravno zavezujoče mejne vrednosti na nacionalni ravni;

⁴¹ Direktiva 2000/14/ES o hrupu, ki ga povzroča oprema, ki se uporablja na prostem

ocena na podlagi kart hrupa je pokazala, da se mejne vrednosti za hrup pogosto kršijo brez posledic. Treba bi bilo razmisliti o pojasnitvi ciljev, vsebine in izvajanju akcijskih načrtov, pri čemer je treba upoštevati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti;

- **tehnične opredelitve, zahteve in koncepti:** opredeljene so bile številne možnosti tehničnih izboljšav, vključno s pojasnitvami opredelitev in zahtev glede strnjenih naselij, mirnih območij, glavnih cest, industrijskega hrupa in akcijskih načrtov. Tudi vprašanje merilnih točk še naprej zbuja skrb, vključno s prožnostjo pri merilni višini, ki je v nekaterih državah članicah zbuja skrb zaradi posebnosti strukture njihovih zgradb. Ne nazadnje bi dodatna pojasnitev ali uskladitev koristila predstavitvi vrednosti in rezultatov ocenjevanja;
- **upravna obremenitev in uskladitev pravnih vidikov:** časovni razpored poročanja je mogoče še izboljšati in olajšati. Nekateri elementi poročanja⁴² so bili sporočeni večkrat. Prav tako iz direktive o okoljskem hrupu ni bilo dovolj jasno, da različne ravni v okviru ocenjevanja (kartiranje hrupa in načrtovanje ukrepov) temeljijo druga na drugi. Poročalo se je tudi, da je kratek čas med strateškim kartiranjem hrupa in dokončanjem akcijskih načrtov med glavnimi ovirami za izvedbo ustreznega posvetovanja z javnostjo. Ne nazadnje, zadevne določbe direktive o okoljskem hrupu bi bilo treba po potrebi uskladiti z novim sistemom delegiranih aktov in izvedbenih ukrepov (člena 290 in 291 PDEU).

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Okoljski hrup je po vsej EU še vedno velika težava s precejšnjimi posledicami za zdravje. Glede na razpoložljive informacije o posledicah hrupa za zdravje se zdi, da je treba razmisliti o dodatnih ukrepih za zmanjšanje števila ljudi, prizadetih zaradi škodljivih ravni hrupa.

Direktiva o okoljskem hrupu se je šele pred kratkim začela dejavno izvajati s kartiranjem hrupa in načrtovanjem ukrepov. V tem prvem poročilu o izvajanju so opredeljeni pomembni dosežki, opozorjeno pa je tudi na več težav in področij, na katerih so potrebne izboljšave. Vendar pa vse možnosti, ki jih prinaša direktiva o okoljskem hrupu, še niso bile izkoriščene. Akcijski načrti se izvajajo šele zdaj in pogosto (še) ne prinašajo načrtovanih učinkov.

Komisija bo pretehtala nadaljnje ukrepe, opisane v tem poročilu, za izboljšanje izvajanja in morebitne ukrepe za zmanjšanja virov hrupa. Pripravlja se tudi uskladitev metodološkega okvira ocenjevanja. V okviru pregleda so bili med pripravljanim delom (glej točko 5.3) preučeni tudi elementi, kot so kazalci in okrepljeni mehanizmi izvrševanja, ki jih bo morda treba obravnavati v prihodnje za uspešno in učinkovito zakonodajo o okoljskem hrupu.

To poročilo bo podlaga za nadaljnje razprave z državami članicami in drugimi zainteresiranimi stranmi, da bi raziskali možnosti za izboljšanje učinkovitosti zakonodaje o hrupu.

⁴² Npr. strnjena naselja, glavne ceste, glavne železniške proge in letališča.

Ne glede na ta postopek posvetovanja se ne sme pozabiti, da bo celovitejša in stvarnejša ocena učinkovitosti direktive o okoljskem hrupu mogoča šele po drugem krogu kartiranja hrupa, ko bo o obremenjevanju s hrupom znanega še več.