

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai”

(2001/C 116/10)

De Commissie heeft op 10 oktober 2000 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 175 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 november 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Het Comité heeft tijdens zijn 377e zitting (vergadering van 29 november 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 110 stemmen voor, 1 stem tegen en bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Dit voorstel is bedoeld om in de lidstaten een geharmoniseerd systeem op te zetten waarbij men omgevingslawaai meet, de resultaten evalueert en het publiek van een en ander op de hoogte brengt. Omgevingslawaai is lawaai dat de burger in zijn leefomgeving waarneemt en dat niet door één individuele, maar door verschillende geluidsbronnen rondom hem wordt voortgebracht.

1.2. Tot nu toe beperkte de regelgeving inzake geluidsbeheersing zich in eerste instantie tot de vaststelling van het maximaal toegestane geluidsniveau van een reeks industriële producten, zoals auto's, motorfietsen, luchtvaartuigen, gazonmaaimachines en machines voor de uitvoering van openbare werken. Met deze regels werd beoogd op de interne markt harmonisaties door te voeren en zo handelsbelemmeringen te slechten, en de nadelige effecten van lawaai op burgers en werknemers in te perken.

1.3. Daar in het groenboek van 1996 betreffende het toekomstig beleid inzake geluidshinder werd vastgesteld dat de situatie onbevredigend was, worden in het huidige voorstel drie duidelijk omschreven doelen nagestreefd:

- harmonisatie van geluidsbelastingindicatoren en evaluatiemethodes;
- de aldus verzamelde gegevens met behulp van uniforme methodes verwerken in geluidsbelastingkaarten;
- voorlichting van het publiek.

1.4. Aangezien de meeste lidstaten reeds nationale grenswaarden hebben vastgesteld, is het niet de bedoeling van de Commissie om in deze richtlijn waarden op te nemen die voor de gehele Europese Unie gelden. Door de richtlijn zal het evenwel mogelijk worden in de hele Gemeenschap op eenzelfde leest geschoeide gegevens aan de burger te verstrekken.

1.5. Aan de hand van erkende meetmethodes worden geluidsbelastingkaarten opgesteld waarop het geluidsniveau op verschillende momenten van de dag wordt aangegeven; de impact op de burger zal verschillen al naar gelang van het niveau en het tijdstip. Ter wille van een kostenefficiënte aanpak zijn er drie doelgebieden geselecteerd: agglomeraties met meer dan 250 000 inwoners; wegen waarop jaarlijks meer dan drie miljoen voertuigen passeren, en spoorwegen met jaarlijks meer dan 30 000 treinen; luchthavens met jaarlijks meer dan 50 000 vliegtuigbewegingen.

1.6. Vóór 30 juni 2003 moeten de lidstaten de in de voorgaande drie punten vermelde gegevens aan de Commissie doorgeven, en op 31 december 2004 dienen de bevoegde autoriteiten klaar te zijn met de geluidsbelastingkaarten. Krachtens het voorstel krijgen de autoriteiten tot uiterlijk 31 december 2009 de tijd om voor agglomeraties met meer dan 100 000 inwoners geluidsbelastingkaarten op te stellen.

1.7. Op basis van deze geluidsbelastingkaarten voor grote agglomeraties, belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens, moeten de bevoegde autoriteiten vóór 31 december 2005 (31 december 2010 voor agglomeraties met meer dan 100 000 en minder dan 250 000 inwoners) actieplannen uitwerken waarin de situatie wordt geanalyseerd, de nijpendste problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden voorgesteld. De lidstaten krijgen steeds maximaal vijf jaar om deze geluidsbelastingkaarten en actieplannen bij te werken.

1.8. Zowel de geluidsbelastingkaarten als de actieplannen zullen, bijvoorbeeld via het internet, publiek bekend worden gemaakt, en aan de Commissie worden gemeld.

1.9 Uiterlijk op 31 december 2007 zal de Europese Commissie een verslag over de toepassing van deze richtlijn indienen. Dit verslag moet gebaseerd zijn op de wetenschappelijke en technische vooruitgang en dient een evaluatie van de behoefte aan communautaire kwaliteitsdoelstellingen ter vermindering van het aantal aan lawaai blootgestelde personen te omvatten, en de nodige maatregelen om deze doelstellingen te bereiken voor te stellen. Op basis van deze gegevens kan worden voorgesteld de richtlijn te herzien.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité stelt met grote tevredenheid vast dat het oorspronkelijke voornemen van de Commissie om deze problematiek aan te pakken⁽¹⁾, in dit voorstel zijn beslag heeft gekregen. De bedoeling hiervan is dat men zich beter bewust wordt van de negatieve impact van omgevingslawaai op gezondheid, leefomgeving en communicatie. Het Comité vindt het zorgwekkend dat aan de komende generaties het signaal wordt gegeven dat de „lawaai-cultuur” een doodgewoon, en dus volkomen aanvaardbaar verschijnsel in ons dagelijkse bestaan is.

2.2. Het Comité wenst er de aandacht op te vestigen dat lawaai het centrale element is in een veel breder concept, namelijk geluidsvervuiling, en dat kenmerken en impact van lawaai afhankelijk zijn van de gemiddelde waarden van het lawaai, de duur ervan en de maximale waarden (die meestal in korte pieken worden bereikt). In de geluidsbelastingsskaarten worden gemiddelde geluidswaarden verwacht; hierin is de duur van de van meerdere geluidsbronnen afkomstige individuele geluiden verrekend. Hierbij mag evenwel niet worden vergeten dat ook voor zeer intens en kortdurend lawaai toezichts- en controlemaatregelen moeten worden uitgewerkt.

2.3. Het Comité is zich ervan bewust dat de Commissie zich bij de uitwerking van het voorstel heeft moeten bewegen in een spanningsveld tussen enerzijds volksgezondheid en milieubescherming en anderzijds de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. De manier waarop lawaai wordt ervaren is cultureel bepaald.

2.4. Niettemin heeft het Comité een aantal constructieve opmerkingen die in deel drie gedetailleerd worden behandeld, en hier alvast summier worden aangegeven:

- het subsidiariteitsbeginsel wordt, als er zulke gedetailleerde vereisten voor de actieplannen gelden, op de helling gezet;
- vooral gezien de verschillende seizoenen is het moeilijk om voor de hele Gemeenschap uniforme geluidsbelastingssindicatoren voor dag-avond-nacht (L_{den}) en nacht (L_{night}) uit te werken;
- er wordt nergens op gewezen dat, alvorens over te gaan tot opstelling van de geluidsbelastingsskaarten, erop moet worden toegezien dat de bestaande, communautair vastgestelde geluidsemissieniveaus voor bepaalde categorieën worden nageleefd;
- er wordt geen melding gemaakt van regels voor de ruimtelijke ordening, met name in de nabijheid van wegen, spoorwegen of luchthavens;
- hoewel men ervan uit zou mogen gaan dat wetgeving inzake lawaai rekening houdt met trillingen, worden deze in dit voorstel zonder enige uitleg buiten beschouwing gelaten.

2.5. Het Comité stelt vast dat de Commissie in haar voorstel probeert een gecoördineerd kader voor geluidsmeting, alsmede een informatiesysteem voor het publiek uit te werken; de bedoeling is om de in artikel 5 vermelde grenswaarden voor het lawaai van belangrijke wegen, spoorwegen, luchthavens en industrie in een latere fase in EU-verband te harmoniseren. Bijgevolg dringt het Comité er bij de Commissie op aan een nieuwe „overweging” op te nemen waarin de doelstelling op middellange termijn nauwkeurig wordt gedefinieerd, en waarmee een discussie over het nut van deze maatregel — die volgens het Comité noodzakelijk en wenselijk is — en over de praktische toepassingsmodaliteiten op gang wordt gebracht. Zo kan er bijvoorbeeld worden nagedacht over een minimale (communautaire) harmonisatie waarbij het de lidstaten die verder willen gaan, vrij staat stringentere beschermingsniveaus te hanteren (conform artikel 175 van het Verdrag). Daarenboven dient in een overweging de verplichting te worden opgenomen bij ruimtelijke ordening rekening te houden met de bestaande geluidsbelastingsskaarten, en de nieuwe woongebieden zo te ontwerpen dat ze zo weinig mogelijk last hebben van geluidsvervuiling.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. In artikel 1 moet er niet alleen aan de gevolgen voor de volksgezondheid worden gerefereerd, maar ook aan de impact van geluid op de leefomgeving (moeizame communicatie in open en lawaai-erige zones), en op het milieu in het algemeen (fauna en eventueel — hoewel er onvoldoende empirische studies zijn verricht — flora).

⁽¹⁾ Zie het ESC-advies over het Groenboek van de Commissie „Een toekomstig beleid inzake de bestrijding van geluidshinder”.

3.2. Artikel 3 (definities)

3.2.1. Onder a) moet „machines” aan de reeds vermelde geluidsbronnen worden toegevoegd.

3.2.2. Onder c) moet na „volksgezondheid”, „sociale leefomgeving en milieu in het algemeen” worden toegevoegd. Dit spooft met de rest van dit punt.

3.2.3. Onder j) moet ook het volgende kenmerk van een „agglomeratie” worden vermeld: de aanwezigheid in die agglomeratie van „een enkele voor het opstellen van geluidsbelastingskaarten en het uitvoeren van de actieplannen bevoegde autoriteit”. Dit om problemen te vermijden in agglomeraties die in de richtlijn als een geheel worden beschouwd maar in feite zijn opgesplitst in verschillende delen met elk een eigen bevoegdheid voor de evaluatie en uitvoering van de actieplannen ter bestrijding van lawaai.

3.2.4. Onder k) moet „plaatselijke” worden geschrapt. Daarboven is het ESC van mening dat de bevoegde autoriteit, en niet de lidstaat, verantwoordelijk is voor het vaststellen van een hoger L_{den} -niveau.

3.2.5. Onder l) moet „nationale of regionale” worden geschrapt.

3.2.6. Onder n) moet voor „passeren” worden toegevoegd: „of meer dan een nader te bepalen aantal vrachtwagens” (er moet een evenwichtige verdeling tussen personenwagens en vrachtwagens worden nagestreefd). Ook voor het spoorwegverkeer dient deze afweging te worden gemaakt; zo moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende treintypes die op een bepaald punt passeren.

3.2.7. Daar grote zeehavens die nog nader te bepalen aantallen reizigers en hoeveelheden goederen verwerken belangrijke bronnen van lawaai zijn, dienen ook zij onder de werkingssfeer van deze richtlijn te vallen, en met name in artikelen 4, 7, 8, en 11, en in de bijlagen te worden opgenomen.

3.3. Artikel 7, vijfde lid moet als volgt worden aangevuld: „... of telkens wanneer er belangrijke veranderingen zijn opgetreden waardoor de kaarten zo snel mogelijk moeten worden herzien. Als de bevoegde autoriteit, aan de hand van steekproeven of alternatieve controlemethodes, kan aantonen dat de geluidsniveaus nog steeds dezelfde zijn, kan de herziening met maximaal vijf jaar worden uitgesteld”.

3.4. Bijlage I: geluidsindicatoren: in de toelichting bij het voorstel wordt niet uitgelegd waarom $L_{evening}$ met vijf, en L_{night} met tien decibel wordt verhoogd. Het Comité kan zich bijgevolg dan ook niet uitspreken over de juistheid van deze waarden, maar is wel van mening dat een verhoging van $L_{evening}$ met vijf decibel een vertekend beeld van de geluidsbelasting in de zuidelijke lidstaten zal opleveren, daar de rustperiode in het zuiden korter is dan in het noorden. Dit verschil kan opgevangen worden door, in plaats van in uren uitgedrukte periodes te hanteren voor alle lidstaten, met „activiteitsperiodes” te werken. De verwijzing naar de dienovereenkomstige indicator voor de periode $L_{evening}$ kan dan worden geschrapt. Bovendien kan het door de definitie van „gemiddeld meteorologisch jaar” moeilijker worden de geluidskaarten tijdig op te stellen en te herzien. Het Comité is het daarentegen ten volle eens met de opname van speciale geluidsindicatoren.

3.5. In Bijlage V, vierde streepje moet worden toegevoegd: „grenswaarden in de agglomeratie overeenkomstig artikel 5”.

Brussel, 29 november 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS