

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lid-staten betreffende de geluidsemisatie van materieel voor gebruik buitenshuis”⁽¹⁾

(98/C 407/03)

De Raad heeft op 9 maart 1998 besloten, overeenkomstig artikel 100 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 juli 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Boisserée, co-rapporteurs de heren De Norre en Lemmetty.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 357e Zitting van 9 en 10 september 1998 (vergadering van 9 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 87 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding is goedgekeurd.

1. Het Commissievoorstel

1.1. In het vijfde milieuoctieprogramma van de Unie wordt lawaai een ernstig probleem genoemd dat steeds ingrijpendere gevolgen heeft voor de volksgezondheid en het algemeen welzijn. Dit geldt zowel voor geluidsoverlast op het werk als voor het lawaai dat buiten wordt geproduceerd en als zodanig een milieuprobleem vormt.

Om deze reden heeft de Commissie in 1996 het Groenboek „Een toekomstig beleid inzake de bestrijding van geluidshinder”⁽²⁾ gepubliceerd.

Dit Groenboek ging onder meer over het lawaai van machines die buitenshuis gebruikt worden (bouwmachines, tuingereedschap e.d.; paragraaf 3.2 en 4.3 iv van het Groenboek). Het had echter geen betrekking op de specifieke geluidsproblemen die zich op de werkplek voordoen, en hetzelfde geldt voor de richtlijnvoorstellen die sindsdien zijn uitgebracht. Gezien de risico's die op de werkplek spelen, zijn de regels tegen geluidsoverlast er vaak strenger; deze maken deel uit van het sociaal beleid van de Unie.

1.2. In zijn advies over dit Groenboek van 23 en 24 april 1997⁽³⁾ merkt het Comité onder meer het volgende op:

- Het leidt tot problemen als alleen grenswaarden worden vastgesteld voor machines waarvoor al regels bestaan. Hierbij is namelijk niet in de eerste plaats volgens een realistische prioriteitstelling te werk gegaan.
- Daarom dringt het Comité aan op een algemeen programma ter bestrijding van lawaai van machines die in de open lucht worden gebruikt (vooral bouw-, maar ook landbouwmachines en tuingereedschap). Alleen op die manier kan een impuls worden gegeven aan technologische ontwikkelingen die de bestrijding van geluidshinder ten goede komen.
- Eventueel via belastingmaatregelen zou ervoor gezorgd moeten worden dat geluidsarme machines

vlotter hun weg naar de consument vinden. De geplande etikettering van machines zou onderdeel kunnen worden van het milieukeurmerksysteem.

1.3. Het richtlijnvoorstel knoopt aan bij het Groenboek; de Commissie ziet het als de eerste fase van het programma dat in het Groenboek uiteen wordt gezet.

Het voorstel heeft vooral, maar niet alleen, betrekking op de situatie in binnensteden. Het Comité had echter een meer omvattende benadering verwacht.

Het richtlijnvoorstel komt qua reikwijdte dus niet helemaal overeen met het advies van het Comité over het Groenboek.

2. Algemene opmerkingen

2.1. In zijn advies over het Groenboek toonde het Comité zich er al tevreden over dat de Commissie de bestrijding van lawaai-overlast met concrete regelingen wil aanpakken. Het Comité is het met de Commissie eens dat dit onderwerp voor grote delen van de Europese bevolking prioriteit heeft. Zowel binnen als buiten de stedelijke woongebieden is lawaai een probleem.

Hoewel in woongebieden ook andere geluidsbronnen dan apparaten en machines voor veel overlast zorgen (met name verkeer en vliegtuigen), bestaat er toch een aantoonbaar grote behoefte aan bescherming tegen de in de richtlijn genoemde geluidsbronnen. Het Comité acht de richtlijn dan ook noodzakelijk, al wil het er wel de volgende kanttekeningen bij plaatsen.

2.2. De voorgestelde richtlijn is volgens de Commissie vooral bedoeld om gezondheid en welzijn van de mens te beschermen. Zij acht een algemene kaderrichtlijn over emissiegrenswaarden voor in de buitenlucht gebruikte machines dan ook noodzakelijk. Het Comité (zie zijn

⁽¹⁾ PB C 124 van 22.4.1998, blz. 1.

⁽²⁾ COM(96) 540 def.

⁽³⁾ PB C 206 van 7.7.1997, blz. 1.

advies over het Groenboek) en het Parlement (zie zijn resolutie nr. 38 van 10 juni 1997)⁽¹⁾ zijn het hiermee eens.

Het voorstel is echter in feite niet meer dan een vervolg op en een consolidering van de bestaande, niet systematisch uitgebrachte afzonderlijke richtlijnen. Het behelst tevens aan de technologische ontwikkeling aangepaste emissiegrenswaarden, die echter pas zes jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn van toepassing worden. (fase II — artikel 19 (1), derde alinea van het richtlijnvoorstel).

Het Comité betwijfelt of dit en het verdere door de Commissie voorgestelde „instrumentarium” genoeg bescherming tegen lawaai bieden. Deze andere instrumenten zijn:

- standaard geluidsmetingen, waarvan de uitslag bij de merking van de bedoelde producten dient te worden gebruikt;
- een verklaring dat in serie vervaardigde producten, die met deze merking in de handel moeten worden gebracht, in overeenstemming zijn met de bepalingen van de richtlijn.

2.3. De meetresultaten zouden aan de hand van de meest recente technologie ter bestrijding van geluidshinder geëvalueerd dienen te worden. Als de volksgezondheid in gevaar dreigt te komen of indien er sprake is van aanzienlijke overlast, dan zou het daarnaast in afzonderlijke gevallen mogelijk moeten zijn om het gebruik van apparaten of machines met geavanceerde geluiddempers verplicht te stellen.

2.4. De Commissie is terecht van plan het geluidsbeschermingsprogramma in fasen uit te voeren. Wel dringt het Comité er bij haar op aan om al tijdens de verdere wetgevingsprocedure na te gaan of de werkingssfeer van de voorgestelde richtlijn al uitgebreid kan worden:

2.4.1. Onderzocht moet worden of de richtlijn een ruimer toepassingsgebied dient te krijgen. De lijsten in Bijlage I, deel B en C bevatten niet alle apparaten en machines die buurtbewoners behoorlijke overlast kunnen bezorgen. Zo ontbreken bijvoorbeeld (op stoom of een motor werkende) heiblokken, die juist op bouwterreinen in de binnenstad (bijvoorbeeld voor het maken van de beschoeiing) worden gebruikt.

2.4.2. De Commissie stelt voor een termijn van zes jaar in acht te nemen voordat de aan de technische ontwikkeling aangepaste grenswaarden (Fase II — artikel 19 van het voorstel) gehanteerd mogen worden. Nagegaan zou moeten worden of het mogelijk is deze termijn te bekorten, zodat de bevolking zo snel mogelijk van de verbeterde bescherming kan profiteren. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat deze grenswaarden uitsluitend van toepassing zullen zijn op na afloop van de termijn van zes jaar in de handel gebrachte of voor de eerste keer gebruikte apparaten, en dus niet zullen gelden voor oudere apparaten. Het richtlijnvoorstel bevat overigens nergens een concrete onderbouwing van deze termijn.

2.4.3. Mocht deze termijn inderdaad verkort worden, dan zou ook de termijn die geldt voor de herziening van de lijsten en de bepalingen inzake grenswaarden (artikel 17 van het voorstel) nog eens tegen het licht moeten worden gehouden.

2.5. De technologische ontwikkelingen op het gebied van lawaaibestrijding die zich de afgelopen jaren — met name dankzij de nationale milieukeursystemen — in de lid-staten hebben voltrokken, krijgen in het Commissievoorstel niet genoeg aandacht. Bijna overal zijn tegenwoordig wel apparaten en machines in de handel die onder de in dit voorstel opgenomen grenswaarden blijven.

Daarom zouden de meet-, merkings- en conformiteitsbepalingen in het voorstel gebruikt moeten worden om ervoor te zorgen dat de markt voor relatief stille apparaten en machines kiest, los van de vraag of er wel of niet grenswaarden zullen worden vastgesteld. Hierbij moet voor ogen worden gehouden dat kopers van in de richtlijn bedoelde machines en apparaten deze vaak niet beroepshalve gebruiken. De fysische gegevens vormen dan niet zonder meer informatie op basis waarvan al dan niet tot aankoop wordt overgegaan. Hetzelfde geldt voor kleine en middelgrote ondernemingen, die bij de bestelling of aankoop van apparaten en machines geen geluidskundigen kunnen inschakelen.

De volgende suggesties, die aansluiten bij het advies van het Comité over het Groenboek, zouden daarom in overweging moeten worden genomen:

- De merking van apparaten/machines zou vergezeld moeten gaan van een vergelijkende classificatie en beoordeling die ook voor de koper/consument te begrijpen zijn.
- Fabrikanten van apparaten/machines zouden verplicht moeten worden om in hun prospectussen of „fact sheets” naast technische gegevens (motorvermogen, draagvermogen, grootte, breedte e.d.) ook informatie over geluidsniveaus op te nemen. Een laag geluidsniveau is een teken van kwaliteit. Kopers/consumenten zouden hierop gewezen moeten worden, zodat zij met hun koopgedrag de markt kunnen beïnvloeden.
- Lid-staten zouden de mogelijkheid moeten krijgen om de aanschaf van geluidarme apparaten/ machines fiscaal te stimuleren.
- Voor de apparaten/machines die onder de Richtlijn vallen, zou een milieukeurmerk („lawaailabel”) ingevoerd moeten worden dat onderdeel van het communautaire milieukeursysteem⁽²⁾ zou kunnen worden.

2.6. Het richtlijnvoorstel heeft betrekking op de emissie van de apparaten/machines in kwestie; het bevat geen grenswaarden voor het effect dat dit lawaai, eventueel in combinatie met het lawaai van andere geluidsbronnen, op mensen heeft. Het Comité kan zich vinden in deze aanpak van de Commissie: het is momenteel praktisch onmogelijk om uniforme „milieu-kwaliteitsdoelstellingen” vast te stellen voor het lawaai dat wordt voortgebracht in de buurt van apparaten en machines, vooral omdat lokale omstandigheden en regionale eisen sterk uiteenlopen en toetsingscriteria nog ontbreken. Zulke „lawaaikwaliteitsdoelstellingen” kunnen voorlopig alleen door de lid-staten worden vastgelegd, ook als ze buiten het kader van de „Regeling betreffende het gebruik” (artikel 14 van het richtlijnvoor-

⁽¹⁾ PB C 200 van 30.6.1997, blz. 28.

⁽²⁾ Verordening 880/92 — PB L 99 van 11.4.1992.

stel) en van de bescherming van werknemers vallen. In dat opzicht is het subsidiariteitsbeginsel ook op de bestrijding van geluidshinder van toepassing⁽¹⁾.

Het Comité neemt met belangstelling kennis van de mededeling dat over de bestrijding van in de buitenlucht voortgebracht lawaai een kaderrichtlijn in voorbereiding is, die onder meer milieukwaliteitsdoelstellingen zou bevatten.

2.7. De Commissie heeft als rechtsgrondslag artikel 100 A van het EG-Verdrag gekozen. Volgens het Comité en afgaand op wat in de Toelichting wordt gezegd, is de voorgestelde richtlijn zowel bedoeld om gezondheid en welvaart van de bevolking te beschermen als om een goede werking van de interne markt te garanderen. Daarom komt in ieder geval ook artikel 130 S als rechtsgrondslag in aanmerking.

3. Opmerkingen over de afzonderlijke bepalingen van de ontwerprichtlijn

3.1. Artikel 4, lid 3

Ter bescherming van de bevolking zouden de lid-staten ook de mogelijkheid moeten hebben om de verkoop van apparaten/machines waarvoor de conformiteitsprocedure negatief uitvalt — eventueel na een aanvullende evaluatie als voorgesteld in paragraaf 2.2 — met sancties te bestraffen.

3.2. Artikel 8

Het Comité stelt voor, de merking aan de hand van de meetuitslagen uit te breiden met een classificatie die de bevolking ertoe zou kunnen aanzetten geluidsarme apparaten/machines te gebruiken of aan te schaffen (zie paragraaf 2.4).

3.3. Artikel 9, en Bijlage 1

3.3.1. Voor tal van machines en apparaten die onder de Richtlijn vallen, bevat het voorstel geen grenswaarden, hoewel het door de Commissie genoemde criterium dit wel zou toelaten⁽²⁾. Dit geldt bijvoorbeeld voor apparaten en machines die ook vaak in de buurt van woningen of recreatiecentra gebruikt worden, zoals kettingzagen, verticutermachines, heggescharen en hakmolens. Voor zulke apparaten (zie Bijlage I C van het

⁽¹⁾ Artikel 4, lid 3, en punt 3.2 van de Toelichting laten wat dit betreft dan ook te weinig ruimte voor het subsidiariteitsbeginsel.

⁽²⁾ Toelichting, blz. 12.

Commissiedocument) bevat het voorstel alleen voorschriften over metingen en merking. Nagegaan moet worden of het mogelijk is ook hiervoor grenswaarden in te voeren; men zou in dit verband kunnen denken aan uniforme grenswaarden voor alle soorten tuingereedschap.

3.3.2. Het onderscheid tussen de apparaten in Bijlage I B en Bijlage I C roept vraagtekens op. Voor „gazontrimmers/graskantensnijders” worden bijvoorbeeld wel grenswaarden voorgesteld, maar voor „grastrimmers/graskantensnijders” weer niet.

3.3.3. Dat een uitzondering wordt gemaakt voor in de landbouw ingezette apparaten zoals grasmaaiers is moeilijk te begrijpen, omdat deze juist vaak in landelijke gebieden in de buurt van woningen worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor de uiterst belangrijke informatie over milieuvriendelijk gebruik van apparaten en machines waarbij onnodige lawaai-overlast wordt voorkomen.

3.4. Artikel 13

Het ESC juicht de voorgestelde informatieverstrekking en verzameling van geluidsgegevens toe.

De krachtens artikel 13 van het voorstel verzamelde gegevens moeten aan de betrokken instanties (inclusief organisaties die consumenten- of milieu-informatie verspreiden) ter beschikking worden gesteld, zodat deze reclame kunnen maken voor de machines en apparaten die relatief stil blijken te zijn. De Commissie wijst er terecht op dat een voorlichtingscampagne een goed middel zou kunnen zijn om het gebruik van geluidsarme machines te bevorderen (punt 4 van de Toelichting, laatste alinea). Om dit laatste te bereiken, moet de te verspreiden informatie in een voor iedereen begrijpelijke vorm worden gegoten.

4. Overige opmerkingen

Het volgende probleem, dat het Comité in zijn advies over het Groenboek aanstipte, komt in het Commissie-voorstel niet aan de orde: de apparaten en machines die onder de Richtlijn vallen veroorzaken niet alleen lawaai, maar ook vibraties. Gezien het effect hiervan op de gezondheid en op gebouwen (het gaat bijvoorbeeld om verdichtingsmachines en heiblokken) zijn beschermende voorschriften nodig. Evenals bij maatregelen ter bestrijding van lawaai het geval is, dienen ook deze maatregelen gericht te zijn op de apparaten zelf. Vandaar dat sommige nationale wetgevingen bepalingen bevatten die zowel betrekking hebben op de bescherming tegen lawaai als op de bescherming tegen vibraties. Deze mogelijkheid zou ook bij de (uitbreiding van) de voorgestelde richtlijn overwogen moeten worden.

Brussel, 9 september 1998.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS