

Brüssel, den 13.12.2016
SWD(2016) 455 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER REFIT-EVALUIERUNG

der

Richtlinie 2002/49/EG

über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm

Umweltbelastungen durch Umgebungslärm gehen von Straßen-, Eisenbahn- und Flugverkehr sowie von großen Industrieanlagen aus. Eine längere Exposition gegenüber hohen Lärmpegeln kann schwerwiegende Folgen für die menschliche Gesundheit haben, die über das endokrine System und das Gehirn vermittelt werden, wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Schlafstörungen und Verstimmungen (ein Unwohlsein, welches das gesamte Wohlbefinden beeinträchtigt). Der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zufolge gehört Lärm zu den Umweltbelastungen in Europa, die nach der Luftverschmutzung die höchste Krankheitsbelastung verursachen.

Im allgemeinen Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020¹ wird Lärm als eine der umweltbedingten Belastungen und Risiken für die Gesundheit und die Lebensqualität anerkannt, vor denen die Unionsbürgerinnen und -bürger geschützt werden müssen. Dem Programm zufolge soll sichergestellt werden, dass die Lärmbelastung in der Union bis 2020 wesentlich zurückgeht und sich den von der WHO empfohlenen Werten nähert. Eines der wichtigsten legislativen Instrumente zur Verwirklichung dieses Ziels ist die Richtlinie 2002/49/EC über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm.

Die Umgebungslärmrichtlinie hat zwei Ziele: Zum einen soll ein gemeinsames Konzept festgelegt werden, um schädliche Auswirkungen durch Umgebungslärm zu verhindern, ihnen vorzubeugen oder sie zu mindern, und zum anderen soll sie eine Grundlage für die Einführung von Gemeinschaftsmaßnahmen zur Lärminderung darstellen. Zu diesen Zwecken müssen die Mitgliedstaaten alle fünf Jahre strategische Lärmkarten und Aktionspläne für die Lärmbekämpfung für Ballungsräume, Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen ausarbeiten. Die Umgebungslärmrichtlinie enthält keine Zielvorgaben für die Vermeidung, Verhinderung oder Verminderung von Lärmbelastungen, sondern gibt lediglich einen Rahmen vor, um dies zu erleichtern. Es wird dem Ermessen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten überlassen, wie stark sie gegen Lärmbelastungen vorgehen wollen, welchen Maßnahmen sie dabei Vorrang einräumen und welche Lärmbekämpfungsinstrumente sie wählen.

Die Umgebungslärmrichtlinie wurde im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) evaluiert. Dabei wurde untersucht, ob die Richtlinie geeignet war, das Problem des Umgebungslärms anzugehen und gleichzeitig einen Mehrwert auf Unionsebene gegenüber einem einzelstaatlichen Vorgehen der Mitgliedstaaten zu erzielen. Außerdem wurde bewertet, ob die Umgebungslärmrichtlinie dies auf wirksame und effiziente Weise erreicht hat und ob ihre Bestimmungen mit denen anderer EU-Rechtsvorschriften im Einklang stehen. Des Weiteren wurde untersucht, welche Auswirkungen die Richtlinie für KMU hat und ob sie geeignet ist, Verwaltungsaufwand zu vereinfachen und zu verringern. Die Erkenntnisse der Evaluierung werden zusammen mit dem zweiten Bericht der Kommission über die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie, der für 2017 vorgesehen ist, als Grundlage für Überlegungen zu einer Weiterentwicklung der Lärmschutzpolitik auf EU-Ebene dienen.

¹ ABl. L 354 vom 28.12.2013

Die Evaluierungsmethodik umfasste auch Sekundärrecherchen, bei denen die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten und andere einschlägige Unterlagen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene sowie die jüngste Fachliteratur berücksichtigt wurden. Ferner wurde die Evaluierung durch eine gründliche Prüfung der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in 28 Mitgliedstaaten untermauert. Die Verwaltungskosten der Umsetzung der Richtlinie wurden geprüft und einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen. Schließlich umfasste die Evaluierung eine ausführliche und weitreichende Konsultation der zuständigen Behörden und mit Interessenträgern aus allen Mitgliedstaaten in Form von Online-Erhebungen, detaillierten Befragungen, eines Workshops und einer öffentlichen Online-Konsultation.

Die Umgebungslärmrichtlinie wurde in den einzelnen Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich umgesetzt, in einigen Mitgliedstaaten sehr zentralisiert, in anderen sehr dezentral, in wieder anderen mit einer Kombination der Konzepte. Die Mitgliedstaaten sind mit der Umsetzung erheblich im Rückstand und haben drei Jahre oder sogar noch länger nach dem Fälligkeitstermin über 20 % der erforderlichen Lärmkarten und etwa 50 % der Aktionspläne für den laufenden Fünfjahres-Berichtszyklus noch nicht übermittelt. Die Verzögerungen bei der Erstellung der Lärmkarten und der Annahme der Aktionspläne für die Lärmbekämpfung deuten darauf hin, dass die betreffenden Mitgliedstaaten noch nichts unternommen haben, um sicherzustellen, dass ihre Bürgerinnen und Bürger über die Lärmbelastung in ihren Hoheitsgebieten (oder Teilen davon) und ihre Folgen informiert sind, und dass sie noch keine Maßnahmen zur Bekämpfung der Lärmbelastung getroffen haben. Die Verzögerungen sind darauf zurückzuführen, dass der Lärmproblematik auf nationaler/lokaler Ebene keine Priorität eingeräumt wird, wenn es darum geht, über die Zuteilung von begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen zu entscheiden, und dass es zu der schwachen Umsetzung kein aktives Follow-up gibt. Außerdem gibt es Hinweise dafür, dass es in Mitgliedstaaten, in denen die Richtlinie sehr dezentral umgesetzt wurde, besonders schwer war, die rechtzeitige Umsetzung der in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen durch die Behörden durchzusetzen.

Die Richtlinie selbst und ihre beiden Ziele sind nach wie vor höchst relevant für die identifizierten politischen Erfordernisse auf EU-Ebene². Lärmbelastung ist noch immer ein bedeutendes umweltbedingtes Gesundheitsproblem in Europa. Aus dem Feedback der Interessenträger geht hervor, dass für die Lärmbekämpfung ein dauerhaftes gemeinsames Konzept erforderlich ist. Es müssen harmonisierte Daten auf EU-Ebene erhoben werden, um eine erstklassige Faktengrundlage für die Weiterentwicklung der EU-Rechtsvorschriften über die Verringerung der Lärmemissionen an der Quelle zu schaffen. Diese sind notwendig, da lokale Lärmschutzmaßnahmen ohne zusätzliche Kontrollen des von den größten Lärmquellen ausgehenden Lärms wirkungslos sein könnten.

Was die Kohärenz betrifft, so ist die Umgebungslärmrichtlinie in sich weitgehend schlüssig, wengleich Interessenträger einige Unstimmigkeiten festgestellt haben. Es hat sich auch gezeigt, dass die Richtlinie mit anderen einschlägigen EU-Rechtsvorschriften (Umweltrecht

² Gemäß der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union (ABl. C 326 vom 26.10.2012), dem Grünbuch der Europäischen Kommission „Künftige Lärmschutzpolitik“ (KOM(96) 540 endg.) und dem allgemeinen Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 (ABl. L 354 vom 28.12.2013).

und Vorschriften über Lärmschutz an der Quelle) im Einklang steht und sie ergänzt. Zu Beginn der Umsetzungsphase gab es zwar praktische Probleme, doch die nationalen Lärmschutzvorschriften erwiesen sich als fast vollständig kohärent mit der Umgebungslärmrichtlinie.

Es wurden bereits einige Fortschritte in Richtung auf das erste Ziel der Umgebungslärmrichtlinie erreicht, aber wegen der langen Fristen bei der Annahme gemeinsamer Methoden und der Verzögerungen bei der Umsetzung in den Mitgliedstaaten zeigen sich noch keine Ergebnisse. Was die Fortschritte beim zweiten Ziel betrifft, so weist die Richtlinie auf EU-Ebene zunehmend auf die Bedeutung der schädlichen Auswirkungen von Lärm auf die Gesundheit hin. Die gemäß der Umgebungslärmrichtlinie erhobenen Daten über die Lärmexposition der Bevölkerung wurden jedoch noch nicht für die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zur Verminderung von Lärm an der Quelle verwendet. Zu den Gesamtauswirkungen der Richtlinie auf die Lärmbelastung ist festzustellen, dass sich der Nutzen der meisten Lärmbekämpfungsmaßnahmen erst langfristig herausstellen wird, da diese über eine lange Zeit umgesetzt werden (z. B. 20 Jahre); daher können die Auswirkungen der Umgebungslärmrichtlinie auf die Lärmbelastungen zum jetzigen Zeitpunkt nicht in vollem Umfang bewertet werden.

Die Fünfjahreszyklen für die Umsetzung der Richtlinie scheinen angemessen, doch die Zeitspanne von einem Jahr zwischen der Fertigstellung der Karten und der Annahme der entsprechenden Aktionspläne wurde für zu kurz befunden. Der Berichterstattungsmechanismus der Richtlinie funktioniert gut und ermöglicht den Mitgliedstaaten die zeitnahe Übermittlung ihrer Daten, er könnte aber noch besser ausgestaltet werden.

Die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie verursacht nur geringe Verwaltungskosten, die sich bei Lärmkarten auf 0,15 EUR und bei Aktionsplänen auf 0,03 EUR je Einwohner der Gesamtbevölkerung (Medianwerte) je Berichtszeitraum (d. h. alle fünf Jahre) belaufen. Bei Zugrundelegung der Gesamtbevölkerung der EU von 508 Millionen würden die Verwaltungskosten der vollständigen Umsetzung der Richtlinie durch alle Mitgliedstaaten etwa 91 Millionen EUR alle fünf Jahre oder etwa 18 Millionen EUR jährlich betragen. Bei diesen bereits sehr niedrigen Verwaltungskosten besteht kein Spielraum für eine weitere Kostensenkung. Die Richtlinie hat auch keine Auswirkungen für KMU. Zwar bietet die Umgebungslärmrichtlinie den Behörden der Mitgliedstaaten keine Anreize, bei der Lärminderung besonders ehrgeizige Ziele anzustreben, doch in den Fällen, in denen Aktionspläne mit Lärmbekämpfungsmaßnahmen verabschiedet und umgesetzt wurden, konnte die Richtlinie insgesamt gesehen effizient umgesetzt werden; bei dem wahrscheinlichsten Szenario der Kosten-Nutzen-Analyse wurde ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis von 1:29 ermittelt.

Die Umgebungslärmrichtlinie hat das Potenzial, einen Mehrwert auf EU-Ebene zu erzielen, indem sie in der gesamten EU gleiche Ausgangsbedingungen schafft, unter denen Verkehrsinfrastrukturbetreiber miteinander in Wettbewerb treten können, und indem sie für die Problematik der Lärmbelastung sensibilisiert und durch die Bereitstellung vergleichbarer

Daten über die Lärmexposition auf EU-Ebene dazu beiträgt, dass politische Entscheidungen in der EU auf einer besser fundierten Grundlage getroffen werden. Trotz dieses großen Potenzials ist es wegen der Verzögerungen bei der Umsetzung noch nicht gelungen, den Mehrwert der Umgebungslärmrichtlinie auf EU-Ebene zu erzielen.

Was das Potenzial für Vereinfachungen betrifft, so hat die Evaluierung ergeben, dass die Anforderungen der Richtlinie bereits recht einfach sind und Komplikationen meist daraus entstehen, wie die Mitgliedstaaten die Richtlinie im Rahmen der Subsidiarität umgesetzt haben (z. B. Übertragung der Verantwortung für die Umsetzung auf unterschiedliche Verwaltungsebenen, was zu komplexen Kompetenzregelungen innerhalb des Mitgliedstaats führt). Daher besteht das Potenzial für Vereinfachungen eher auf der Ebene der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten als auf der Ebene des Rechtstextes der Richtlinie. Die jüngsten Überarbeitungen nationaler Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in einigen Mitgliedstaaten deuten darauf hin, dass die Mitgliedstaaten dieses Problem erkannt haben.