

Opinia Komitetu Regionów „Dyrektywa w sprawie hałasu w środowisku: dalsze działania”

(2012/C 113/08)

KOMITET REGIONÓW

- Z zadowoleniem odnotowuje korzyści płynące z dyrektywy, lecz jest zaniepokojony faktem, iż ani w dyrektywie w sprawie hałasu ani w sprawozdaniu na temat jej wdrażania nie znalazły się konkretne odniesienia do kluczowej roli, jaką mają do odegrania władze regionalne i lokalne w zwalczaniu nadmiernego hałasu.
- Zwraca uwagę, że zagrożenie hałasem stanowi głównie problem lokalny, który jednak powinien być przede wszystkim rozwiązany na poziomie europejskim. W związku z tym apeluje o stworzenie ambitnej polityki europejskiej w zakresie emisji hałasu, która miałaby formę europejskich środków dotyczących źródeł zanieczyszczenia.
- Zaleca, by Komisja – po przeprowadzeniu dokładnej oceny skutków dla władz lokalnych i regionalnych – ustanowiła wartości docelowe lub progowe w oparciu o zalecenia zdrowotne WHO.
- Podkreśla konieczność uzupełnienia luk w prawodawstwie oraz powiązania ze sobą i zapewnienia komplementarności różnych instrumentów prawnych regulujących kwestie związane ze zwalczaniem hałasu u źródła, szczególnie w odniesieniu do pojazdów, zwłaszcza samochodów osobowych i ciężarowych, dróg, kolei i lotnisk, poprzez stworzenie wspólnych ram prawnych.
- Zauważa, że władze lokalne i regionalne muszą realizować politykę UE dotyczącą narażenia na hałas; do tego niezbędne jest wsparcie finansowe i techniczne oraz krajowe i europejskie środki uzupełniające.
- Wzywa do uwzględnienia problematyki związanej z hałasem i narażeniem na hałas we wszystkich odnośnych procesach i inicjatywach politycznych, zwłaszcza w przyszłym siódmym programie działań UE w zakresie ochrony środowiska, w drugim planie działania UE na rzecz środowiska i zdrowia, a także w inicjatywach na rzecz zrównoważonego transportu w ramach programów rozwoju regionalnego UE oraz w polityce w zakresie gospodarki przestrzennej.
- Zaleca Komisji rozszerzenie koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów na inne dziedziny, m.in. zagadnienia związane z hałasem, przy uwzględnieniu Porozumienia Burmistrzów.

Sprawozdawca	José MACÁRIO CORREIA (PT/PPE), przewodniczący Rady Miasta Faro
Dokument źródłowy	Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wykonania dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku zgodnie z art. 11 dyrektywy 2002/49/WE
	COM(2011) 321 wersja ostateczna

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

A. Uwagi ogólne

1. Podkreśla znaczenie przeciwdziałania hałasowi i opracowania europejskiej polityki dotyczącej hałasu na podstawie przyjętej 25 czerwca 2002 r. dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie hałasu w środowisku.

2. Z zadowoleniem odnotowuje korzyści płynące z dyrektywy, jeśli chodzi o sporządzanie map hałasu, ustalanie wspólnych wskaźników, ocenę narażenia mieszkańców UE na hałas i wskazanie organów odpowiedzialnych za opracowanie planów działania.

3. Z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie Komisji z wykonania dyrektywy, które postrzega jako dobry punkt wyjścia do przeprowadzenia niezbędnego przeglądu dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku.

4. Stwierdza z żalem, iż niektóre państwa członkowskie nie przedstawiły w przewidywanym terminie map hałasu, jak również ubolewa nad koniecznością wszczęcia wobec Malty postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom.

5. Ubolewa, że ani w dyrektywie ani w sprawozdaniu z jej wykonania nie ma konkretnych odniesień do władz lokalnych i regionalnych. Podkreśla kluczową rolę tych władz w zwalczaniu nadmiernego hałasu; z tego względu chciałby w pełni uczestniczyć w kształtowaniu przyszłej polityki w tym zakresie.

6. Zwraca uwagę, że zagrożenie hałasem stanowi głównie problem lokalny, który jednak powinien być przede wszystkim rozwiązany na poziomie europejskim. W związku z tym apeluje o stworzenie ambitnej polityki europejskiej w zakresie emisji hałasu, która miałyby formę europejskich środków dotyczących źródeł zanieczyszczenia.

7. Podkreśla potrzebę ustalenia celów, by zmniejszyć hałas, na jaki narażeni są ludzie na obszarach zabudowanych, w parkach publicznych lub na innych obszarach ciszy w aglomeracjach, na obszarach ciszy na otwartym terenie poza miastem, w pobliżu szkół i szpitali, jak też w innych budynkach lub miejscach szczególnie narażonych na hałas.

8. Zauważa, że Komisja w wykazie skutków hałasu dla zdrowia nie wymienia w wyraźny sposób najbardziej rozpowszechnionych następstw narażenia na hałas, którymi są szumy uszne (łac. *tinnitus auris*) oraz nadwrażliwość na dźwięki (ang. *hyperacusis*), często wywołane upośledzeniem słuchu z powodu narażenia na wysoki poziom hałasu. Co najmniej 10 % populacji cierpi z powodu szumów usznych i/lub nadwrażliwości na dźwięki, a skala tego zjawiska narasta

wśród młodych ludzi na skutek wysokiego poziomu hałasu. Dlatego też zasadnicze znaczenie ma informowanie opinii publicznej o problemach zdrowotnych wynikających z narażenia na hałas.

9. Zauważa, że w wykazie wcześniejszych i przyszłych inicjatyw UE w omawianej dziedzinie nie wymienia się działań mających na celu obniżenie wysokiego poziomu hałasu w niektórych miejscach publicznych, takich jak dyskoteki.

10. Odnotowuje potrzebę uwzględnienia ostatnich danych Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) dotyczących wartości stosowanych w mapach hałasu, według których wartości wskaźnika L_{NIGHT} należy obniżyć do 40 dB, a także uwzględnić społeczne koszty hałasu emitowanego przez ruch drogowy, kolejowy i samolotowy. Wnosi, by ostatnie dane WHO zostały wyrażone także w formie krzywych przedstawiających stosunek dawki hałasu do kosztów; na podstawie takich wykresów obliczane będą społeczne koszty hałasu emitowanego przez transport.

11. Wzywa do uwzględnienia problematyki związanej z hałasem i narażeniem na hałas we wszystkich odnośnych procesach i inicjatywach politycznych, zwłaszcza w przyszłym siódmym programie działań UE w zakresie ochrony środowiska, w drugim planie działania UE na rzecz środowiska i zdrowia, a także w inicjatywach na rzecz zrównoważonego transportu w ramach programów rozwoju regionalnego UE oraz w polityce w zakresie gospodarki przestrzennej.

B. Zwalczanie hałasu u źródła

12. Podkreśla konieczność uzupełnienia luk w prawodawstwie oraz powiązania ze sobą i zapewnienia komplementarności różnych instrumentów prawnych regulujących kwestie związane ze zwalczaniem hałasu u źródła, szczególnie w odniesieniu do pojazdów, zwłaszcza samochodów osobowych i ciężarowych, dróg, kolei i lotnisk, poprzez stworzenie wspólnych ram prawnych.

13. Stwierdza, że należy pilnie skorygować pewne niedociągnięcia w obecnej dyrektywie oraz że konieczne i użyteczne jest opracowanie metodologii porównawczych dla pomiaru hałasu, wykorzystywanie sieci do pomiaru akustycznego i obserwacji akustycznej, z uwzględnieniem znormalizowanych kryteriów, określeniem wartości docelowych lub progowych, sposobów składania sprawozdań oraz metod oceny, jak też kontroli ich przestrzegania.

14. Podkreśla konieczność przeciwdziałania hałasowi u źródła oraz związane z tym korzyści gospodarcze. Należy wykorzystać tu najnowsze technologie oraz zapewnić przestrzeganie wartości granicznych emisji ustanowionych w celu kontroli zagrożenia hałasem, w przeciwieństwie do ograniczania jego skutków.

15. Zwraca uwagę na korzyści związane z ograniczeniem u źródła hałasu emitowanego przez ruch uliczny jako sposobu na zmniejszenie ponoszonych przez władze lokalne i organy odpowiedzialne za transport drogowy wydatków na bariery akustyczne i izolację dźwiękową.

16. Podkreśla znaczenie uwzględnienia ograniczenia poziomu hałasu w polityce dotyczącej zagospodarowania przestrzennego oraz urbanizacji, zwłaszcza by ograniczyć u samego źródła hałas pochodzący z ruchu drogowego i generowany w okolicy.

17. Podkreśla znaczenie włączenia ograniczania hałasu do celów w zakresie konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, przedstawionych przez Komisję w białej księdze „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, a jednocześnie stosowania środków związanych ze zrównoważonym rozwojem, efektywnością energetyczną i jakością powietrza oraz oceniania ich na podstawie wpływu na ograniczenie hałasu. Komitet proponuje również, by w celu realizacji zamierzeń białej księgi opracować plan działań z harmonogramem, środkami i terminami oceny.

18. Uważa, że ambitna europejska polityka w zakresie emisji hałasu powinna składać się przynajmniej z następujących środków:

- odnośnie do nowych pojazdów: normy emisji dla wszystkich typów pojazdów i maszyn (do użycia na lądzie i pod ziemią, na wodzie i pod wodą, w powietrzu itp.);
- odnośnie do istniejących pojazdów: środki dotyczące wymiany starszych pojazdów i maszyn na cichsze modele, a w przypadku pojazdów szynowych modernizacja technologii ochrony przed hałasem;
- zmiana metod testowania: Komitet zaleca opracowanie metod testowania pojazdów i maszyn, które sprawdzają poziom emisji w realnych warunkach (*real life conditions*);
- opracowanie i poprawa technologii cichych opon.

19. Wnosi, by branża transportowa przyjęła cele dotyczące ograniczenia hałasu, ewentualnie dzięki takim narzędziom jak opłaty za dostęp do sieci lub korzystanie z niej (sieci drogowe, kolejowe, wodne i lotnicze), by podmioty zanieczyszczające ponosiły koszty powodowanego przez siebie hałasu.

20. Zaleca wspólną strategię i ambitniejsze cele w zakresie zmniejszania poziomu hałasu podczas przeglądu dyrektywy 70/157/EWG dotyczącej hałasu powodowanego przez pojazdy silnikowe, dyrektywy 2001/43/WE dotyczącej hałasu powodowanego przez opony oraz wniosków dotyczących hałasu powodowanego przez pojazdy kategorii L objęte dyrektywą 97/24/WE, a także wnosi o przedsięwzięcie środków mających zagwarantować ludziom mieszkającym w pobliżu lotnisk ciszę nocną przez co najmniej 7 godzin.

21. Z zadowoleniem przyjmuje najnowsze rozwiązania w zakresie systemu oznakowania opon, które umożliwią konsumentom, osobom zarządzającym flotami samochodów oraz władzom publicznym wybór opon powodujących najmniejszy

hałas. W tym kontekście proponuje również, aby oznakowanie opon pozwalało konsumentom na porównanie informacji o poziomie hałasu i zużyciu paliwa w przypadku danej opony. Ponadto proponuje, aby takie etykiety były powiązane z jasnymi przepisami europejskimi dotyczącymi pojazdów, dzięki którym, przy jednoczesnym zastosowaniu odpowiednich technologii w zakresie budowy nawierzchni drogowych, można zmniejszyć hałas na drogach o połowę (10 dB). Przypomina jednocześnie o specyfice państw członkowskich położonych na północy, gdzie – w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego w sytuacjach nadzwyczajnych – stosuje się określone opony, na przykład opony z kolcami lub bez nich, w warunkach zimowych oraz w innych ekstremalnych warunkach pogodowych.

22. Odnawia, że opracowując ciche materiały nawierzchniowe, należy brać pod uwagę lokalne warunki klimatyczne i pogodowe, a także zwiększenie wytrzymałości nawierzchni na zabezpieczenia antypoślizgowe (posypywanie solą, opony kolcowane).

23. Podkreśla, że dyrektywa 2000/14/WE w sprawie hałasu powodowanego przez urządzenia używane na zewnątrz pomieszczeń jest bardzo ważnym instrumentem.

24. Dostrzega konieczność wymiany lub dostosowania taboru kolejowego w jak najszybszym terminie, a najpóźniej do 2020 r., oraz wprowadzenia zachęt do korzystania z cichszego sprzętu. Należałoby tu zastosować narzędzia rynkowe, takie jak opłaty za dostęp do sieci kolejowej, tak aby podmioty zanieczyszczające ponosiły koszty powodowanego przez siebie hałasu. W średnim okresie należy przewidzieć środki dodatkowe, takie jak zakaz używania taboru nie wykorzystującego technologii zapewniających najniższy poziom hałasu, jeśli narzędzia rynkowe okazałyby się niewystarczające. Komitet pragnie w tym kontekście ponownie zwrócić uwagę zwłaszcza na przegląd polityki UE w sprawie hałasu kolejowego oraz na projekty pilotażowe prowadzone obecnie w Niemczech i w Niderlandach w zakresie hałasu kolejowego.

25. Zwraca uwagę na pilną potrzebę wprowadzenia usprawnień na obszarach miejskich poprzez zachęty do korzystania z cichszych środków transportu, takich jak samochody hybrydowe i elektryczne, oraz z cichszego i bardziej zrównoważonego transportu publicznego.

26. Proponuje przedsięwziąć środki z zakresu planowania miejskiego, takie jak wprowadzenie tramwajów i innych środków transportu publicznego, w tym systemów podziemnych, promowanie przemieszczania się pieszo bądź na rowerze, ograniczenie ruchu samochodowego i prędkości pojazdów, włączenie zagadnień ochrony środowiska do umów publicznych oraz zapewnienie władzom lokalnym i regionalnym solidnych zachęt i odpowiednich informacji na temat unijnych mechanizmów finansowania.

C. Wyzwania dla przyszłej dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku

27. Aby zapewnić szersze i lepsze przestrzeganie dyrektywy i porównywalność między państwami członkowskimi, wzywa do przeglądu załącznika V dyrektywy, który zawiera zestawienie minimalnych wymogów odnoszących się do planów działania w sprawie hałasu, a także załącznika VI, który definiuje rodzaj informacji przekazywanych w tym celu Komisji.

28. Proponuje znormalizowanie na poziomie UE instrumentów i metod służących opracowaniu i/lub wdrożeniu planów działania w sprawie hałasu, jak również zaangażowanie szerokiego spektrum zainteresowanych podmiotów, począwszy od instytutów badawczych i uniwersytetów, a skończywszy na władzach lokalnych i regionalnych, pod auspicjami jednej agencji UE.

29. W tym kontekście zwraca uwagę na fakt, iż w niektórych przypadkach organ odpowiedzialny za opracowanie planu działania w sprawie hałasu równocześnie nie ponosi odpowiedzialności za jego realizację. W związku z tym apeluje, by kwestii tej poświęcić więcej uwagi.

30. Zaleca Komisji rozszerzenie koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów na inne dziedziny, m.in. zagadnienia związane z hałasem, przy uwzględnieniu Porozumienia Burmistrzów.

31. Wzywa do szybkiego ukończenia projektu CNOSSOS-EU (Common Noise Assessment Methods in Europe – wspólne metody oceny hałasu w Europie) w celu wprowadzenia jednolitej metody oceny dla wszystkich map hałasu z ruchu drogowego, kolejowego, z działalności przemysłowej i z samolotów.

32. Zaleca, by Komisja – po przeprowadzeniu dokładnej oceny skutków dla władz lokalnych i regionalnych – ustanowiła wartości docelowe lub progowe w oparciu o zalecenia zdrowotne WHO oraz zobligowała państwa członkowskie do działania w momencie osiągnięcia pewnego określonego poziomu hałasu.

33. Ma pewne zastrzeżenia w odniesieniu do europejskich norm emisji hałasu, jeśli są one traktowane w oderwaniu od kompleksowej polityki zwalczania hałasu. Ich stosowanie należy bowiem do obowiązków władz lokalnych i regionalnych, tymczasem lokalne i regionalne środki w tym zakresie często są niewystarczające. Ewentualne wprowadzenie tego rodzaju norm emisji powinno zatem być rozważane w ramach ogólnej europejskiej polityki zwalczania hałasu, która łączyłaby środki dotyczące emisji i imisji. Komitet proponuje następujące działania:

- opracowanie strategii tematycznej w zakresie hałasu, która określałaby europejską politykę w sprawie hałasu (w tym harmonogram, środki i terminy oceny);
- zadbanie o to, by poziom ambicji, jaki reprezentuje dyrektywa w sprawie hałasu w środowisku, odpowiadał poziomowi ambicji środków UE dotyczących źródeł zanieczyszczenia hałasem;
- stworzenie polityki UE w dziedzinie emisji, które powinno poprzedzać zmianę dyrektywy; zwykle bowiem musi upłynąć kilka lat, zanim środki mające na celu ograniczanie emisji u źródła przyniosą efekty;
- rewizję dyrektywy w sprawie hałasu.

34. Podkreśla znaczenie przywrócenia zalecanych wartości, które zostały już uwzględnione w zielonej księdze na temat

przyszłej polityki UE w sprawie hałasu, lecz są pominięte w obecnej dyrektywie, zaś w nowszych badaniach WHO zostały potwierdzone jako cele w zakresie ochrony. Należy też zwrócić uwagę, że hałas pochodzący z różnych źródeł ma skumulowany wpływ i że długoterminowe wartości docelowe WHO powinny stanowić podstawę planowania nowych projektów.

35. Zaleca zwiększenie synergii między polityką przeciwdziałania hałasowi a polityką dotyczącą jakości powietrza (zarówno dyrektywa UE w sprawie jakości powietrza, jak i dyrektywa w sprawie hałasu w środowisku przewidują obowiązki dotyczące planów działania). Pomoże to zwiększyć skuteczność wspólnych działań politycznych.

36. Sugeruje, by po przeprowadzeniu dokładnej oceny skutków dla władz lokalnych i regionalnych ustanowić cele w zakresie zmniejszenia narażenia na hałas na wzór tych, które zostały określone dla zanieczyszczenia powietrza i ochrony klimatu. Należy dążyć do zmniejszenia do roku 2023 o przynajmniej 15 % liczby osób narażonych w porze nocnej na hałas o natężeniu 55 dB.

37. Uważa, że w przyszłych mapach hałasu należy rozważyć zmniejszenie L_{DEN} do 40 dB, a L_{NIGHT} do 35 dB.

38. Wzywa do wyjaśnienia niektórych pojęć zawartych w dyrektywie, a zwłaszcza „aglomeracji” czy „obszarów ciszy”.

D. Rola władz lokalnych i regionalnych

39. Zauważa, że władze lokalne i regionalne muszą realizować politykę UE dotyczącą narażenia na hałas; do tego niezbędne jest wsparcie finansowe i techniczne oraz krajowe i europejskie środki uzupełniające.

40. Zwraca uwagę na potrzebę stworzenia sieci wymiany informacji, doświadczeń i sprawdzonych rozwiązań między regionami i miastami. Informacje powinny być aktualne i dostępne we wszystkich językach.

41. Zaleca poprawę jakości i szersze rozpowszechnianie informacji udzielanych regionom i miastom, jak też zapewnienie wsparcia i wytycznych dla przedstawienia na wspólnych mapach skumulowanego hałasu z różnych źródeł. Zgodnie z zasadą pomocniczości to poszczególne władze lokalne powinny decydować o tym, jaki sposób prowadzenia kampanii informacyjnych będzie w danym przypadku najlepszy.

42. Proponuje przeprowadzenie na szczeblu lokalnym i regionalnym kampanii uświadamiających i informacyjnych na temat hałasu, jak też konsultacji i wysłuchań publicznych, które pozwolą na lepsze zapoznanie się z rzeczywistą sytuacją i jej objaśnienie społeczeństwu.

43. Sugeruje ustanawianie większej liczby partnerstw między władzami lokalnymi i regionalnymi, organizacjami pozarządowymi i lokalnymi stowarzyszeniami obywateli, szczególnie poprzez przyznawanie nagród i wyróżnień. Mogłoby się to przyczynić do wypuklenia kreatywnych lub racjonalnych pod względem kosztów działań realizowanych w całej UE.

E. Zalecenia końcowe

44. Za konieczne uważa ustalenie granicznych wartości hałasu, zarówno z myślą o zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony, jak i w celu uniknięcia zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym z przyczyn związanych z ochroną przed hałasem. Niezwykle istotne jest jednak, by przy ustalaniu wartości progowych i/lub docelowych, wdrażaniu dyrektywy i rozważaniu wprowadzenia dodatkowych środków na wypadek przekroczenia granicznych wartości hałasu przestrzegać zasady

pomocniczości oraz uwzględniać skutki tych środków dla władz lokalnych i regionalnych, a także różnorodność klimatu i inne warunki w Europie.

45. Podkreśla, jak ważne jest zrównoważenie dodatkowych kosztów i obciążeń administracyjnych spoczywających na przedsiębiorstwach i władzach publicznych wynikającymi z nich korzyściami dla środowiska.

Bruksela, 16 lutego 2012 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO
