EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 16.11.2020
COM(2020) 715 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2000/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2000 inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis

{SWD(2020) 266 final} - {SWD(2020) 267 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2000/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2000 inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis

1. Inleiding

Richtlijn 2000/14/EG inzake geluidsemissie in het milieu[1] ("de richtlijn") is op 8 mei 2000 vastgesteld en op 3 januari 2002 van toepassing geworden. Het rechtskader van de EU met betrekking tot de geluidsemissie door materieel voor gebruik buitenshuis is ingevoerd middels de samenvoeging van zeven specifieke productrichtlijnen en twee richtlijnen inzake testprocedures[2].

Krachtens artikel 20 van de richtlijn moet de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een rapport indienen over de ervaring die de Commissie bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn heeft opgedaan. Na het vereiste overleg te hebben gevoerd, in het bijzonder met het

---

[1] Richtlijn 2000/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2000 inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis (PB L 162 van 3.7.2000, blz. 1), gewijzigd bij Richtlijn 2005/88/EG (PB L 344 van 27.12.2005, blz. 44), bij Verordening (EG) nr. 219/2009 (PB L 87 van 31.3.2009, blz. 109), en bij Verordening (EU) 2019/1243 (PB L 198 van 25.7.2009); gerectificeerd bij rectificatie van Richtlijn 2005/88/EG (PB L 165 van 17.6.2006, blz. 35). Oorspronkelijke tekst: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:32005L0088; geconsolideerde tekst: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:02000L0014-20190726. De sectorale webpagina van de Commissie betreffende de geluidsemissie door materieel voor gebruik buitenshuis: https://ec.europa.eu/growth/sectors/mechanical-engineering/noise-emissions_nl

[2] Richtlijn 79/113/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake het bepalen van het geluid dat door bouwterreinmachines en bouwterreinmaterieel wordt uitgestraald (PB L 33 van 8.2.1979, blz. 15);
Richtlijn 84/532/EEG van de Raad van 17 september 1984 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake gemeenschappelijke bepalingen voor bouwmaterieel en bouwmachines (PB L 300 van 19.11.1984, blz. 111);
Richtlijn 84/533/EEG van de Raad van 17 september 1984 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het toelaatbare geluidsvermogensniveau van motorcompressoren (PB L 300 van 19.11.1984, blz. 123);
Richtlijn 84/534/EEG van de Raad van 17 september 1984 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het toelaatbare geluidsvermogensniveau van torenkranen (PB L 300 van 19.11.1984, blz. 130);
Richtlijn 84/535/EEG van de Raad van 17 september 1984 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het toelaatbare geluidsvermogensniveau van aggregaten voor laswerk (PB L 300 van 19.11.1984, blz. 142);
Richtlijn 84/536/EEG van de Raad van 17 september 1984 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake het toelaatbare geluidsvermogensniveau van energieaggregaten (PB L 300 van 19.11.1984, blz. 149);
Richtlijn 84/537/EEG van de Raad van 17 september 1984 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake het toelaatbare geluidsvermogensniveau van met de hand bediende betonbrekers en trilhamers voor sloopwerk (PB L 300 van 19.11.1984, blz. 156);
Richtlijn 84/538/EEG van de Raad van 17 september 1984 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het toelaatbare geluidsvermogensniveau van gazonmaaimachines (PB L 300 van 19.11.1984, blz. 171);
Richtlijn 86/662/EEG van de Raad van 22 december 1986 betreffende de beperking van geluidsemissies van hydraulische graafmachines, kabelgraafmachines, dozers, laders en graaflaadmachines (PB L 384 van 31.12.1986, blz. 1).

bij artikel 18 van de richtlijn ingestelde comité, moet de Commissie haar conclusies vermelden en zo nodig wijzigingen in deze richtlijn voorstellen.

Op basis hiervan heeft de Commissie de richtlijn in de loop van de looptijd ervan geëvalueerd. De evaluatie bestaat uit een beoordeling van de doeltreffendheid van de richtlijn bij het bereiken van de daarin geformuleerde doelstellingen (doeltreffendheid), de doelmatigheid (met nadruk op het analyseren van de regelgevingskosten — met inbegrip van administratiekosten — en -baten) van de richtlijn en het potentieel voor vereenvoudiging en verbetering, de samenhang van de richtlijn met andere EU-wetgeving, de relevantie van de richtlijn voor de behoeften van belanghebbenden en de toegevoegde waarde ervan voor de EU.

Voor de evaluatie zijn verschillende gegevensbronnen gebruikt, diverse lidstaten en belanghebbenden geraadpleegd in de betrokken werkgroepen en meerdere studies uitgevoerd om bijgewerkte informatie over de prestaties van het betrokken materieel te verzamelen en de noodzaak en de mogelijkheid van een herziening te onderzoeken:

- de "*Study on the experience in the implementation and administration of Directive 2000/14/EC relating to the noise emission in the environment by equipment for use outdoors*" (studie over de ervaringen met de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2000/14/EG betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis — de "Nomeval-studie")[3], in 2007;
- de "*Impact assessment on possible policy options for reviewing the Outdoor Equipment Noise Directive*" (effectbeoordeling van mogelijke beleidsopties voor de herziening van de richtlijn betreffende de geluidsemissie door materieel voor gebruik buitenshuis — de "Arcadis-studie")[4], in 2009;
- de "*Study on the merger of the Directive on noise from outdoor equipment, 2000/14/EC, with the Machinery Directive, 2006/42/EC*" (studie over de samenvoeging van Richtlijn 2000/14/EG betreffende de geluidsemissie door materieel voor gebruik buitenshuis met de machinerichtlijn, 2006/42/EG — de "CEPS-studie")[5], in 2013;
- de "*Study on the suitability of the current scope and limit values of Directive 2000/14/EC relating to the noise emission in the environment by equipment for use outdoors*" (studie over de geschiktheid van het huidige toepassingsgebied en de huidige grenswaarden van Richtlijn 2000/14/EG betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis — de "Odelia-studie")[6], in 2015-2016;

[3] http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/1639/attachments/1/translations/en/renditions/pdf

[4] https://ec.europa.eu/docsroom/documents/1635/attachments/1/translations/en/renditions/pdf

[5] http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/4985/attachments/1/translations/

[6] http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18281/attachments/1/translations/

- de "*Supporting study for an evaluation and impact assessment of Directive 2000/14/EC on noise emission by outdoor equipment*" (ondersteunende studie voor een evaluatie[7] en effectbeoordeling[8] van Richtlijn 2000/14/EG betreffende de geluidsemissie door materieel voor gebruik buitenshuis — de "VVA-studie"), in 2017-2018.

De resultaten van de evaluatie zijn opgenomen in een specifiek werkdocument van de diensten van de Commissie ("SWD") dat bij dit verslag is gevoegd.

2. Doel en belangrijkste bepalingen van de richtlijn

De richtlijn vormt het rechtskader voor de harmonisatie van de bepalingen en procedures met betrekking tot de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis dat in de EU in de handel wordt gebracht. De richtlijn heeft tot doel de menselijke gezondheid en het welzijn van de burgers te beschermen, het milieu te beschermen door de geluidsemissie door materieel voor gebruik buitenshuis te verminderen, en bij te dragen tot de soepele werking van de interne markt door het harmoniseren van de voorschriften voor materieel voor gebruik buitenshuis met betrekking tot geluidsemissie teneinde belemmeringen voor het vrije verkeer van dergelijk materieel te voorkomen.

De belangrijkste doelstellingen van de richtlijn zijn:

- het waarborgen van het vrije verkeer van materieel voor gebruik buitenshuis binnen de interne markt van de EU;
- het verlagen van de toelaatbare geluidsniveaus van materieel voor gebruik buitenshuis om de gezondheid en het welzijn van de burgers en het milieu te beschermen;
- het publiek te informeren over het geluid dat door dergelijk materieel wordt uitgestraald en op die manier geluidsarmer materieel te promoten en de keuzemogelijkheden van de klant te vergroten.

De richtlijn bevat gedetailleerde geluidsmetingsmethoden en -voorschriften (door te verwijzen naar Europese en internationale normen), geharmoniseerde geluidsgrenswaarden voor een welomschreven lijst van materieel, conformiteitsbeoordelingsprocedures en markeringsvoorschriften.

De richtlijn bestrijkt 57 in bijlage I omschreven typen materieel voor gebruik buitenshuis, waarbij voor 22 typen geluidsgrenswaarden worden vastgesteld (artikel 12), en waarbij op alle materieeltypen een specifiek geluidsvermogensniveau moet worden gemarkeerd (artikel 13). Dergelijk materieel kan worden gegroepeerd in acht clusters:

I. Reinigingsmaterieel

[7] https://publications.europa.eu/nl/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/90f4d795-e192-11e8-b690-01aa75ed71a1

[8] https://publications.europa.eu/nl/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/69de2e48-e17d-11e8-b690-01aa75ed71a1

II. Bouwmaterieel

III. Tuinmaterieel

IV. Verladings- en hefmaterieel

V. Energieaggregaten en koelinstallaties

VI. Pomp- en zuiginstallaties

VII. Sneeuwscooters en sneeuwruimers

VIII. Inzameling, verwerking en recycling van afval

De richtlijn heeft betrekking op materieel dat zowel door professionele als particuliere gebruikers wordt gebruikt. In de categorieën reinigings-, bouw-, verladings- en hefmaterieel, energieaggregaten en koelinstallaties, alsook afvalinzameling, -verwerking en -recycling, wordt het merendeel van het materieel gebruikt door professionele gebruikers. In de categorieën tuinmaterieel en pomp- en zuiginstallaties worden alle typen gebruikt door zowel professionele als particuliere gebruikers. Groter en duurder materieel wordt doorgaans gebruikt door professionele gebruikers.

3. Omzetting en uitvoering

Om het bereiken van de doelstellingen mogelijk te maken, zijn in de richtlijn bepaalde aspecten van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de geluidsemissie door materieel voor gebruik buitenshuis geharmoniseerd. Bijgevolg moesten de bepalingen van de richtlijn na de vaststelling op 8 mei 2000 door de lidstaten worden omgezet en uitgevoerd: de daartoe benodigde nationale wettelijke bepalingen moesten op 3 juli 2001 zijn vastgesteld en met ingang van 3 januari 2002 worden toegepast.

De richtlijn is in alle lidstaten volledig en consequent omgezet en uitgevoerd. Er zijn geen noemenswaardige problemen vastgesteld bij de omzetting van de wettelijke bepalingen van de richtlijn in de nationale wetgevingen, noch bij de uitvoering daarvan. Dit geldt met name voor de bepalingen met betrekking tot het in de handel brengen en de daarmee samenhangende verplichtingen voor fabrikanten en gemachtigden, de rol en de verantwoordelijkheden van de lidstaten, de conformiteitsbeoordelingsprocedures en -instanties, en de verzameling van gegevens over geluidsemissies.

Daarentegen zijn er enkele verschillen geconstateerd met betrekking tot het markttoezicht, met name wat betreft de omvang van en het toezicht op de activiteiten in de verschillende lidstaten. Deze situatie kan vooral worden toegeschreven aan het gebrek aan voldoende middelen voor dit specifieke gebied in vergelijking met andere door EU-harmonisatiewetgeving gereguleerde gebieden op de interne markt.

Toch zijn er geen inbreukprocedures tegen lidstaten ingeleid. De in artikel 9 van de richtlijn vastgestelde procedure voor de behandeling van gevallen van non-conformiteit van materieel is evenmin toegepast.

De tenuitvoerlegging van de richtlijn wordt ondersteund door gevestigde sectorale werkgroepen waarin vertegenwoordigers van alle relevante actoren op EU-niveau zitting hebben: de lidstaten, aangemelde instanties, normalisatie-instellingen en organisaties van belanghebbenden uit de industrie, consumenten, milieuverenigingen, enz.:

- het bij artikel 18 van de richtlijn ingestelde comité voor de richtlijn geluidsemissies buitenshuis (het "comité");
- de werkgroep van het comité voor de richtlijn geluidsemissies buitenshuis (de "werkgroep"), die nu is omgevormd tot de deskundigengroep van de Commissie voor geluidsemissies buitenshuis[9];
- de administratieve samenwerkingsgroep van markttoezichtautoriteiten op het gebied van de richtlijn geluidsemissies buitenshuis (de "administratieve samenwerkingsgroep"); en
- de Europese coördinatiegroep van aangemelde instanties op het gebied van de richtlijn geluidsemissies buitenshuis (de "coördinatiegroep van aangemelde instanties" of "instantie voor geluidsemissie").

Om de fabrikanten en andere relevante actoren te helpen voldoen aan de verplichtingen van artikel 16 van de richtlijn met betrekking tot de verzameling van gegevens over geluidsemissies, heeft de Commissie de "NOISE Application" opgezet, een door haar beheerde databank met informatie over de EG-verklaringen van overeenstemming van in de handel gebracht materieel.

4. Belangrijkste resultaten van de evaluatie

Het verslag weerspiegelt de belangrijkste bevindingen van de evaluatie van Richtlijn 2000/14/EG inzake geluidsemissies buitenshuis. De gegevens van de evaluatie zijn opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie ("SWD") dat bij dit verslag is gevoegd.

4.1. Doeltreffendheid van de richtlijn

Wat betreft de doeltreffendheid van de richtlijn bij het bereiken van de doelstellingen ervan, met name het verminderen van de geluidsemissieniveaus van materieel voor gebruik buitenshuis, is uit de evaluatie gebleken dat deze niveaus de afgelopen twintig jaar zijn gedaald. Niettemin ligt de geluidsemissie van een aantal van de betrokken apparaten nog steeds boven het geluidsvermogensniveau dat als gevaarlijk voor het gehoor en de algemene gezondheid wordt beschouwd (naar schatting 90 dB), wat erop duidt dat er ruimte is voor verbetering.

Ook het gedrag van de consument is van invloed geweest op de doeltreffendheid van de richtlijn. Een proactieve houding en een groter bewustzijn hadden ertoe kunnen leiden dat

[9] Deskundigengroep van de Commissie voor geluidsemissie buitenshuis (E03673): https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3673&Lang=NL

consumenten de voorkeur geven aan geluidsarmer materieel, waardoor de markt zich gedwongen had gezien om de luidruchtigere uitvoeringen uit productie te halen. De wettelijke bepalingen zelf zijn onvoldoende gebleken om de consument ertoe te bewegen geluidsarmer materieel te kopen. Niet-professionele kopers en gebruikers van het binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallend materieel hebben nog steeds een gebrek aan kennis en bewustzijn over geluidsemissies, en het markeren van een geluidsvermogensniveau alleen is niet voldoende om de keuze van de consument te beïnvloeden.

Gezien de geringe marktvraag naar geluidsarmer materieel zouden fabrikanten zonder de richtlijn hun investeringen in O&O richten op productkenmerken die voor de klanten aantrekkelijker zijn (bv. prestaties, veiligheid, energie-efficiëntie). Hoewel de technologische ontwikkelingen hoe dan ook tot verbeteringen in de geluidsemissies zouden hebben geleid (zoals voor elektromotoren), heeft de richtlijn fabrikanten ertoe gedwongen te investeren in onderzoek naar en de ontwikkeling van speciale ontwerpen, mechanismen en strategieën om de geluidsemissie door materieel voor gebruik buitenshuis terug te dringen. Dit geldt met name voor materieel waarvoor verplichte geluidsgrenswaarden gelden (artikel 12), terwijl de richtlijn voor materieel waarop alleen het geluidsvermogensniveau moet worden gemarkeerd (artikel 13) fabrikanten er onvoldoende toe heeft aangezet om in dezelfde mate geluidsarmere producten te ontwikkelen.

Tekortkomingen in het markttoezicht, die meestal te wijten zijn aan een gebrek aan voldoende middelen voor dit specifieke gebied, hebben het vermogen van de richtlijn om de doelstellingen ervan te realiseren, bovendien ondermijnd. Hoewel de mogelijkheden van de richtlijn niet ten volle zijn benut, zijn burgers die aan de geluidsemissie door materieel voor gebruik buitenshuis worden blootgesteld niettemin nog altijd beter beschermd dan zonder de richtlijn het geval zou zijn geweest.

Wat betreft het voorkomen van belemmeringen voor het vrije verkeer van materieel voor gebruik buitenshuis met het oog op de waarborging van een interne markt voor dergelijk materieel, heeft de richtlijn heeft het reeds bestaande rechtskader vereenvoudigd. Dit heeft meer duidelijkheid gebracht en de activiteiten van alle belanghebbenden verbeterd. Bovendien is met de richtlijn voorkomen dat er op nationaal niveau verschillende voorschriften zijn ontstaan die het verkeer van het betrokken materieel binnen de EU mogelijkerwijs in de weg zouden hebben gestaan.

4.2. Doelmatigheid van de richtlijn

Wat de doelmatigheid van de uitvoering van de richtlijn betreft, zijn bij de evaluatie verschillende soorten kosten en baten vastgesteld. Wat de baten van de richtlijn betreft, zijn de voordelen voor de gezondheid en het milieu het duidelijkst en het meest significant. Hoewel de belanghebbenden het positieve effect van het waarborgen van een geharmoniseerde regelgeving binnen de EU zien en enige bezorgdheid uiten over het effect van geluidsgrenswaarden die binnen de EU strenger zijn dan daarbuiten, zien zij daarentegen geen significante effecten voor hun bedrijf op het gebied van interne of externe handel.

De momenteel toegepaste classificatie en groepering van producten, die veel verschillende soorten materieel en uitvoeringen van hetzelfde type omvatten, kunnen het voor fabrikanten problematisch maken om te begrijpen of een product daadwerkelijk onder de richtlijn valt.

De conformiteitsbeoordelingsprocedures waarin de richtlijn voorziet, komen tegemoet aan de verschillende behoeften van de fabrikanten, hoewel het ontbreken van de mogelijkheid van een interne controleprocedure voor de certificering ("zelfbeoordeling") van materieel uit hoofde van artikel 12 door fabrikanten wordt gezien als een beperking terwijl dit door consumenten en markttoezichtautoriteiten als een garantie wordt gezien. In sommige landen zijn er geen aangemelde instanties die bevoegd zijn om de gevraagde procedures uit te voeren, wat een belemmering vormt voor fabrikanten, die de benodigde deskundigheid in de andere lidstaten moeten zoeken.

De kosten van de conformiteitsbeoordeling worden aangemerkt als een van de belangrijkste kosten voor de fabrikanten. Deze kosten nemen met name toe voor bedrijven die afzonderlijke tests moeten uitvoeren voor de richtlijn en voor andere EU-wetgeving, doorgaans de machinerichtlijn. De noodzaak om over adequate conformiteitsbeoordelingsprocedures te beschikken moet echter in verband worden gebracht met het — als horizontale kwestie — nog steeds ontoereikende markttoezicht, zowel in de sector die valt onder richtlijn geluidsemissies buitenshuis als in andere sectoren, zoals opgemerkt in de voornoemde "Supporting Study" (ondersteunende studie) en andere bronnen.

De huidige testvoorschriften en meetmethoden voor het meeste materieel dat onder de richtlijn valt, zijn niet in overeenstemming met de technologische ontwikkeling en zouden moeten worden herzien. Bovendien kan het ontbreken van een duidelijke en uniforme procedure voor het bepalen van de meetonzekerheid in de richtlijn leiden tot inconsistentie tussen gegarandeerde vermogensniveaus, afhankelijk van wie de meting uitvoert.

De "NOISE Application"-databank is weliswaar niet bijzonder duur in financieel opzicht, maar kent wel aanzienlijke operationele beperkingen (onjuiste of onvolledige geregistreerde gegevens, verschillende soorten materieel die niet duidelijk zijn gedefinieerd, ontbrekende technische parameters voor materieel dat op de markt is, enz.). De meeste belanghebbenden vonden het instrument dan ook belastend en niet helemaal betrouwbaar wat de input en output betreft.

Onderzoek en ontwikkeling (O&O) vormt een ander duur element van de richtlijn, met geraamde jaarlijkse kosten van ongeveer 40 tot 120 miljoen EUR. Opgemerkt zij echter dat de hogere O&O-kosten — hoewel deze ongetwijfeld een gevolg zijn van de richtlijn — niet als een louter negatief element mogen worden beschouwd, gezien de objectieve voordelen in de vorm van beter presterend materieel.

4.3. Relevantie van de richtlijn

Wat de relevantie van de richtlijn betreft, is in de evaluatie bevestigd dat de oorspronkelijke doelstellingen ervan vandaag de dag nog even geldig zijn als toen de richtlijn voor het eerst werd voorgesteld. Met name de doelstellingen om het vrije verkeer van materieel voor gebruik buitenshuis te waarborgen, de toegestane geluidsniveaus te verlagen om de gezondheid en het welzijn van de burgers en het milieu te beschermen en het publiek over

geluidsemissies te informeren, blijven onverminderd relevant. Bij haar inwerkingtreding vulde de richtlijn een bestaande leemte in de bescherming van burgers die worden blootgesteld aan geluidsemissies door materieel voor gebruik buitenshuis dat wordt gebruikt door andere — particuliere of professionele — gebruikers.

Aan de hand van de informatie die in de loop van de jaren waarin de richtlijn van kracht is via verschillende bronnen is verzameld — met inbegrip van de uitgevoerde studies, de raadplegingen van belanghebbenden en de databank "NOISE Application" — wordt geschat dat de richtlijn voor materieel uit hoofde van artikel 12 een vermindering van de geluidsemissieniveaus, uitgedrukt in geluidsvermogensniveau, van tussen de 2 en 3 dB[10] heeft opgeleverd.

Twintig jaar na de invoering van de richtlijn hebben de toenemende verstedelijking en de daaruit voortvloeiende toename van de aanleg van infrastructuren (wegen en gebouwen) geleid tot het gebruik van meer materieel voor gebruik buitenshuis en dus ook tot een grotere geluidsproductie. Met name het aantal apparaten voor de consument is sterk toegenomen als gevolg van de goedkope producten die verkrijgbaar zijn op internet en in supermarkten.

Deze toename van het aantal apparaten dat beschikbaar is op de markt en wordt gebruikt, vormt een tegenwicht voor het positieve effect van de richtlijn op de vermindering van de geluidsemissieniveaus, waardoor fabrikanten opnieuw onder druk moeten worden gezet om geluidsarmere apparaten te produceren. Die druk kan van twee kanten komen: uit de markt of van wetgeving. Bij gebrek aan marktvraag naar geluidsarmer materieel is het nog steeds aan de wetgever om grenswaarden vast te stellen voor de geluidsemissies door materieel voor gebruik buitenshuis ter bescherming van het welzijn en de gezondheid van de burgers.

Wat de industrie betreft, heeft de richtlijn weliswaar voorzien in de behoefte aan harmonisatie en rechtszekerheid in de hele EU, maar vanuit het oogpunt van internationale handel hebben de richtlijn en de strengere grenswaarden die zijn opgelegd geen belangrijke voordelen opgeleverd en evenmin bijgedragen tot de naleving van de buitenlandse wetgeving. Vrijwel geen van de belanghebbenden zou echter voorstander zijn van de intrekking van de richtlijn, gezien het potentiële risico van de ontwikkeling van allerlei nationale normen.

Een aspect dat volgens sommige belanghebbenden niet volledig in overeenstemming is met de huidige behoeften van de industrie, is de conformiteitsbeoordeling door derden. Deze belanghebbenden stellen dat toen de richtlijn van kracht werd, bedrijven niet beschikten over de specifieke kennis die nodig was om de geluidsemissies te meten en dat de taak om de conformiteitsbeoordeling uit te voeren werd toevertrouwd aan de aangemelde instanties. Tegenwoordig hebben veel fabrikanten de vaardigheden in huis om de metingen zelf uit te voeren en kunnen zij vertrouwen op een zelfbeoordeling in plaats van op de conformiteitsbeoordeling door derden.

[10] De "decibel" (dB) is een meeteenheid die de logaritmische verhouding (met grondtal tien) tussen twee fysieke grootheden van dezelfde dimensies uitdrukt, in dit geval geluidsvermogens. Aangezien de decibelschaal logaritmisch is en niet lineair, komt een vermindering van 1 dB van het geluidsvermogen overeen met een vermindering van ongeveer 21 % van de geluidsemissie, en een vermindering van 3 dB met een vermindering van ongeveer 50 % van de geluidsemissie.

4.4. Samenhang van de richtlijn

Wat de samenhang en de complementariteit van de richtlijn met andere EU-wetgeving betreft, zijn er enkele problemen voor de fabrikanten gesignaleerd, die het gevolg zijn van het feit dat de eisen van de richtlijn verschillen van die van andere wetgevingshandelingen die op dezelfde machine van toepassing zijn. Met name hebben verschillen met de eisen van de machinerichtlijn (2006/42/EG) tot gevolg dat bepaald materieel twee keer moet worden getest, terwijl de eisen van Verordening (EU) 2016/1628 inzake emissies voor niet voor de weg bestemde mobiele machines het voor bepaald materieel moeilijk maken om aan beide handelingen te voldoen. Het ontbreken van onzekerheidsmetingen in de richtlijn leidt ertoe dat de gegarandeerde vermogensniveaus variëren, afhankelijk van wie de meting uitvoert.

Niettemin is in de evaluatie erkend dat de richtlijn een samenhangend onderdeel is van een breder, alomvattend netwerk van wetgeving inzake omgevingslawaai in de EU.

In bepaalde lidstaten wordt de richtlijn ondersteund door vrijwillige nationale stimuleringsregelingen om het bewustzijn van geluidsniveaus en het nut van de productie en aankoop van geluidsarmer materieel te vergroten.

Wat de externe samenhang en de complementariteit van de richtlijn met nationale of internationale wetgeving buiten de EU betreft, zijn er geen grote problemen vastgesteld met betrekking tot de relatie tussen de richtlijn geluidsemissies buitenshuis en niet-EU-wetgeving.

4.5. *Toegevoegde waarde van de richtlijn voor de EU*

Wat de toegevoegde waarde van de richtlijn voor de EU en de bereikte resultaten met betrekking tot de strategische doelstellingen betreft, heeft de richtlijn ondanks haar beperkingen een aantal belangrijke resultaten opgeleverd die zonder de richtlijn niet mogelijk zouden zijn geweest. Een aanpak op EU-niveau is derhalve nog steeds het meest geschikt, en de kans dat de doelstellingen van de richtlijn worden verwezenlijkt is op deze manier groter dan met een nationale aanpak.

Zo heeft de richtlijn een wildgroei aan verschillende nationale voorschriften voorkomen, en de indruk bestaat dat zonder de richtlijn nieuwe nationale voorschriften zouden zijn ontstaan. Als gevolg van de eisen van de richtlijn zijn de geluidsniveaus in de afgelopen twintig jaar gedaald, ondanks het gebrek aan vraag op de markt.

Hoewel de huidige geluidsgrenswaarden en meetmethoden wellicht niet in overeenstemming zijn met de stand van de techniek, dwingt de richtlijn fabrikanten wel om hun onderzoek naar beter presterend materieel te toetsen aan de eisen van de richtlijn met betrekking tot geluidsemissies. Zonder de richtlijn zouden producenten van materieel voor gebruik buitenshuis dit aspect waarschijnlijk negeren ten gunste van andere kenmerken, aangezien er geen sprake is van marktdruk door consumenten. Om al deze redenen was geen van de geraadpleegde belanghebbenden voorstander van de intrekking van de richtlijn.

5. Conclusies en vooruitzichten

Met inachtneming van alle bovenstaande elementen is de uitkomst van de evaluatie positief: de algemene conclusie is dat de richtlijn in het algemeen als doeltreffend, doelmatig, relevant

en samenhangend wordt beschouwd en toegevoegde waarde voor de EU heeft. De richtlijn heeft namelijk het bestaande wetgevingskader vereenvoudigd, waardoor alle belanghebbenden meer duidelijkheid hebben gekregen. De richtlijn heeft doeltreffend bijgedragen tot de vermindering van de geluidsemissie door materieel voor gebruik buitenshuis en heeft ervoor gezorgd dat fabrikanten investeren in onderzoek naar en de ontwikkeling van speciale ontwerpen, mechanismen en strategieën om de geluidsemissie door materieel voor gebruik buitenshuis terug te dringen. Gezien het gebrek aan marktvraag naar geluidsarmer materieel en de weinige nationale stimulansen, was en is de richtlijn nog steeds de belangrijkste drijvende kracht achter de vermindering van de geluidsemissies voor dit soort materieel.

Niettemin zijn er een aantal kritieke aspecten die de werking van de richtlijn hebben beïnvloed, hetgeen zou kunnen leiden tot de mogelijke toepassing van de bevoegdheden om gedelegeerde handelingen vast te stellen waarin de richtlijn voorziet of tot de noodzaak van een eventuele herziening. Dit betreft met name het gebrek aan aanpassing van de kernelementen van de richtlijn aan de technische vooruitgang:

- het toepassingsgebied en met name de lijsten van materieel voor gebruik buitenshuis die onder de richtlijn vallen en de definities daarvan, alsmede de omvang van de eisen voor elk type materieel (waarvoor geluidsgrenswaarden gelden of waarop alleen het geluidsvermogensniveau moet worden gemarkeerd);
- de geluidsgrenswaarden voor specifieke soorten materieel voor gebruik buitenshuis, op basis van de beschikbare informatie over de technische en economische haalbaarheid ervan, in het kader van de algemene doelstelling om de geluidsemissie aan de bron verder terug te dringen;
- de huidige testvoorschriften en meetmethoden voor het meeste materieel dat onder de richtlijn valt, zijn niet in overeenstemming met de technologische ontwikkeling en zouden moeten worden herzien. Overeenkomstig artikel 18, punt a), van de richtlijn geluidsemissies buitenshuis (gewijzigd bij Verordening (EU) 2019/1243) is de Commissie bevoegd om overeenkomstig artikel 18 ter gedelegeerde handelingen tot wijziging van bijlage III vast te stellen om de methoden voor de meting van geluidsemissies in de lucht die moeten worden gebruikt voor de bepaling van de geluidsvermogensniveaus van het onder de richtlijn vallende materieel aan te passen aan de technische vooruitgang. De Commissie heeft nog geen gebruik gemaakt van haar recht om bijlage III te wijzigen, en een aanpassing aan de technologische ontwikkeling is nodig[11];
- de toepasselijke conformiteitsbeoordelingsprocedures, die moeten worden aangepast aan mogelijke veranderingen in het toepassingsgebied en in de geluidsgrenswaarden, waarbij rekening moet worden gehouden met de relevantie en het effect van

[11] Verordening (EU) 2019/1243 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen die voorzien in het gebruik van de regelgevingsprocedure met toetsing, aan de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 198 van 25.7.2019, blz. 241).

verschillende oplossingen op basis van "zelfbeoordeling" (procedures die zijn gebaseerd op interne controle) en "interventie door derden" (procedures waarbij de deelname van een aangemelde instantie is vereist), en met de nog steeds bestaande lacunes in het markttoezicht;

- de verplichting om gegevens over geluidsemissies te verzamelen en het bijbehorende instrument om deze verplichting te beheren, rekening houdend met de problemen die voortvloeien uit de werking en de doeltreffendheid van de "NOISE Application"-databank; en
- de aanpassing aan het nieuwe wetgevingskader, met de desbetreffende bepalingen van Besluit nr. 768/2008/EG betreffende de marktdeelnemers, het markttoezicht, de aangemelde instanties, de conformiteitsbeoordeling enz.

Daarnaast is onvoldoende markttoezicht een factor die de doeltreffendheid van de richtlijn bij het bereiken van de belangrijkste doelstellingen ervan ondermijnt, met name wat betreft de wettelijke en technische conformiteit van producten die in de EU in de handel worden gebracht, alsook het concurrentievermogen van de marktdeelnemers in de EU.

Met betrekking tot dit laatste punt van zorg zal de Commissie haar coördinatie-inspanningen via de verschillende sectorale werkgroepen (comité en deskundigengroep) ter ondersteuning van de werking van de richtlijn intensiveren, om te zorgen voor een overeengekomen en geharmoniseerde aanpak bij de uitvoering en handhaving van de wetgeving en om de belanghebbenden adequate richtsnoeren te bieden. De Commissie zal met name nauwlettend blijven toezien op de handhaving van de richtlijn in alle lidstaten en op de activiteiten van de sectorale groep voor administratieve samenwerking, waarbij zij ook gecoördineerde acties in het kader van de samenwerking tussen de bevoegde markttoezichtautoriteiten zal voorstellen en ondersteunen. De Commissie merkt verder op dat de onlangs uitgevaardigde Verordening (EU) 2019/1020 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten[12] onder meer tot doel heeft om de controles door de nationale autoriteiten en de douanebeambten te versterken teneinde te voorkomen dat onveilige producten in de Unie in de handel worden gebracht.

[12] Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011 (PB L 169 van 25.6.2019, blz. 1).