Yttrande från Regionkommittén om ”Direktivet om omgivningsbuller: Vägen framåt”

(2012/C 113/08)

REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

— Regionkommittén välkomnar de konkreta framsteg som direktivet har gett upphov till, men beklagar att det inte finns några specifika hänvisningar till de lokala och regionala myndigheterna och den avgörande roll som de spelar i kampen mot orimliga bullernivåer vare sig i direktivet eller i rapporten om dess genomförande.

— Kommittén menar att bullerstörningar i första hand är ett lokalt problem som i huvudsak kräver en lösning på EU-nivå. I det sammanhanget efterlyser kommittén en ambitiös europeisk utsläppspolitik mot buller i form av EU-åtgärder som riktar sig mot källan.

— ReK föreslår att kommissionen efter en noggrann bedömning av konsekvenserna för lokala och regionala myndigheter inrättar utlösande värden eller målvärden på basis av WHO:s hälsorekommendationer.

— ReK poängterar att man måste skapa kopplingar och komplementaritet mellan de olika rättsliga instrument som reglerar de material som är relevanta när det gäller buller vid källan och åtgärda brister i lagstiftningen – särskilt i fråga om fordon (i synnerhet bilar och lastbilar), vägar, järnvägar och flygplatser – genom att utarbeta en övergripande rättslig ram.

— Regionkommittén betonar vikten av att de lokala och regionala myndigheterna får ekonomiskt stöd och teknisk vägledning och att de även behöver kompletterande EU-åtgärder och nationella åtgärder när det gäller tillämpningen av EU:s bullerpolitik.

— ReK anser att farhågorna beträffande buller och bullerförorening bör utgöra en integrerad del i alla relevanta politiska processer och initiativ, inte minst i EU:s framtida sjunde miljöhandlingsprogram och EU:s andra handlingsplan för miljö och hälsa, samt i initiativen om hållbara transporter inom ramen för EU:s program för regional utveckling och strategier för fysisk planering.

— ReK anser att kommissionen bör utvidga begreppet flernivåstyre till att gälla fler områden, bl.a. buller, och i detta sammanhang kan borgmästarförsamlingen utgöra en referens.

Föredragande	José MACÁRIO CORREIA (PT–PPE), kommunstyrelsens ordförande i Faro
Referensdokument	Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av direktivet om omgivningsbuller i enlighet med artikel 11 i direktiv 2002/49/EG COM(2011) 321 final

I. POLITISKA REKOMMENDATIONER

REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

A. *Allmänna synpunkter*

1. Regionkommittén betonar vikten av att bekämpa bullerstörningar och bygga vidare på den europeiska strategi i bullerfrågor som antogs den 25 juni 2002 i form av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG – det så kallade direktivet om omgivningsbuller.

2. Kommittén välkomnar de konkreta framsteg som direktivet har gett upphov till vad gäller kartläggning av buller, utarbetande av gemensamma indikatorer, analys av EU-befolkningens utsatthet för buller samt fastställande av de myndigheter som har behörighet att utarbeta handlingsplaner.

3. ReK välkomnar kommissionens rapport om genomförandet av direktivet, och anser att det är en lämplig utgångspunkt för en välbehövlig översyn av direktivet om omgivningsbuller.

4. Kommittén beklagar att vissa medlemsstater inte har lyckats lägga fram några bullerkartor inom den fastställda tidsfristen, och att man i Maltas fall har tvingats inleda ett överträdelseförfarande.

5. Kommittén beklagar att det inte finns några specifika hänvisningar till de lokala och regionala myndigheterna vare sig i direktivet eller i rapporten om dess genomförande, och understryker den avgörande roll som de spelar i kampen mot orimliga bullernivåer. Kommittén vill därför till fullo vara involverad vid utarbetandet av den framtida politiken.

6. Kommittén menar att bullerstörningar i första hand är ett lokalt problem som i huvudsak kräver en lösning på EU-nivå. I det sammanhanget efterlyser kommittén en ambitiös europeisk utsläppspolitik mot buller i form av EU-åtgärder som riktar sig mot källan.

7. ReK vill än en gång framhålla vikten av att fastställa mål för att minska det buller som människor utsätts för i bebyggda områden, offentliga parker eller andra tysta områden i tätbebyggelse, samt i tysta områden på landsbygden och i närheten av skolor, sjukhus och andra bullerkänsliga byggnader och områden.

8. ReK konstaterar att kommissionen i uppräkningen av bullers hälsopåverkan inte har angett en av de mest vanliga konsekvenserna av bullerexponering, dvs. tinnitus och hyperakusi (extrem ljudkänslighet), som ofta orsakas av försämrad hörselkapacitet på grund av exponering för höga bullernivåer. Minst 10 % av befolkningen lider av tinnitus och/eller hyperakusi, ett fenomen som ökar bland ungdomar på grund av höga bullernivåer. Information till allmänheten angående hälsorelaterade problem som beror på bullerexponering är därför mycket viktig.

9. Kommittén noterar att uppräkningen av tidigare och framtida EU-initiativ på området inte innehåller några insatser för att minska de höga bullernivåerna på vissa offentliga platser, t.ex. diskotek.

10. Kommittén påpekar att man måste beakta de uppgifter som nyligen sammanställdes av Världshälsoorganisationen (WHO) i fråga om bullerkartornas rapporteringsintervall. Enligt dessa bör rapporteringsintervallen för L_{night} sänkas till 40 dB, och man måste dessutom ta hänsyn till de sociala kostnaderna för buller från väg-, järnvägs- och flygtrafik. Kommittén insisterar på att de senaste uppgifterna från WHO också arbetas in i dos-/kostnadskurvan som används för att beräkna trafikbullrets sociala kostnader.

11. ReK anser att farhågorna beträffande buller och bullerförorening bör utgöra en integrerad del i alla relevanta politiska processer och initiativ, inte minst i EU:s framtida sjunde miljöhandlingsprogram och EU:s andra handlingsplan för miljö och hälsa, samt i initiativen om hållbara transporter inom ramen för EU:s program för regional utveckling och strategier för fysisk planering.

B. *Bekämpa buller vid källan*

12. ReK poängterar att man måste skapa kopplingar och komplementaritet mellan de olika rättsliga instrument som reglerar de material som är relevanta när det gäller buller vid källan och åtgärda brister i lagstiftningen – särskilt i fråga om fordon (i synnerhet bilar och lastbilar), vägar, järnvägar och flygplatser – genom att utarbeta en övergripande rättslig ram.

13. ReK konstaterar att det finns ett par brister i det nuvarande direktivet som behöver åtgärdas snarast möjligt, och anser det nödvändigt och lämpligt att utveckla jämförande metoder för bullermätning, användning av nätverk för akustisk mätning och observation, inklusive standardiseringskriterier, utlösande värden eller målvärden, metoder för rapportering och utvärdering samt kontroll av efterlevnaden.

14. ReK betonar att man bör fokusera på att bekämpa buller redan vid källan, och att ekonomiska fördelar kan vinnas om man förebygger buller genom att dra nytta av tekniska framsteg och följa de fastställda utsläppsgränsvärdena för kontroll av bullerföroreningar i stället för att minska deras effekter.

15. ReK understryker fördelarna med att minska trafikbuller vid källan, och påpekar att detta bidrar till att minska myndigheternas och vägförvaltningarnas kostnader – i synnerhet för montering av bullerskydd och bullerskyddsisolering.

16. Kommittén framhåller vikten av att strategierna för fysisk planering och stadsplanering omfattar bullerbegränsningar, särskilt för att minska trafik- och omgivningsbuller vid källan.

17. ReK betonar vikten av att minskning av buller inkluderas i de målsättningar för ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem som kommissionen identifierade i vitboken ”Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem”. Kommittén skulle också gärna se att man vidtar åtgärder med avseende på hållbarhet, energieffektivitet och luftkvalitet och utvärderar de bullerminskande effekterna av dessa. Kommittén föreslår vidare att man som underlag för genomförandet av vitboken även utarbetar en åtgärdsplan med en tidsplan, åtgärder och utvärderingsmoment.

18. Kommittén anser att en ambitiös utsläppspolitik på EU-nivå åtminstone bör innehålla följande åtgärder:

— För nya fordon: utsläppsnormer för alla typer av fordon och maskiner (som används på och under marken, på och under vatten, i luften osv.).

— För redan befintliga fordon: Åtgärder för att ersätta äldre fordon och maskiner med tystare modeller och för att rusta upp järnvägsfordon med tekniska förbättringar som minskar bullret.

— Förnyade testmetoder: Kommittén förespråkar utveckling av testmetoder för fordon och maskiner som mäter utsläppen under verkliga förhållanden (*real life conditions*).

— Utveckling och förbättring av tysta däck.

19. ReK anser att transportsektorn bör införa mål för bullerminskningar, eventuellt i form av marknadsinstrument, t.ex. avgifter för tillträde eller utnyttjande av näten (för väg-, järnvägs-, sjö- och flygtrafik), så att de som orsakar bullerföroreningarna får betala de kostnader som deras buller ger upphov till.

20. ReK rekommenderar en samlad strategi och mer ambitiösa mål i fråga om minskning av buller vid översynen av direktiv 70/157/EEG om tillåten ljudnivå för motorfordon, direktiv 2001/43/EG om buller från däck samt förslagen om buller från fordon i kategori L, som regleras av direktiv 97/24/EG. Kommittén anser att åtgärder bör vidtas för att säkerställa att boende i närheten av flygplatser i princip inte störs av buller under åtminstone sju timmar per natt.

21. ReK välkomnar den senaste tidens utveckling i fråga om det nya systemet för märkning av däck, som kommer att ge konsumenter, offentliga myndigheter och ansvariga för fordonsparker möjlighet att välja de däck som är bäst ur bullersynpunkt. Kommittén vill i detta sammanhang föreslå att märkningen också ska göra det möjligt för konsumenterna att väga ett däcks bullerprestanda mot dess egenskaper i fråga om bränsleförbrukning. ReK föreslår dessutom att märkningen ska kopplas till tydliga europeiska fordonsstandarder som i kombination med användning av korrekt vägbeläggningsteknik kan minska vägbullret till hälften (10 dB). Kommittén påminner ändå om de specifika förhållanden som råder i de nordliga medlemsstaterna, där det för att trygga säkerheten i nödsituationer är möjligt att vintertid och under extrema förhållanden använda specialdäck, t.ex. däck med eller utan dubbar.

22. Vid utvecklingen av tysta vägbeläggningsmaterial bör man beakta de lokala klimat- och väderleksförhållandena och förbättra beläggningens hållbarhet vid förebyggande av halka (saltning, dubbdäck).

23. ReK understryker att direktiv 2000/14/EG om buller i miljön från utrustning som är avsedd att användas utomhus en mycket viktig åtgärd.

24. ReK konstaterar att det finns ett behov av att ersätta eller uppdatera den befintliga rullande materielen på våra järnvägar så snart som möjligt och senast 2020, och att man även bör vidta åtgärder för att uppmuntra användningen av tystare utrustning. Man bör också införa marknadsinstrument, t.ex. avgifter för tillträde till järnvägsnätet, så att de som orsakar bullerföroreningarna får betala de kostnader som deras buller ger upphov till. Ytterligare åtgärder, som ett förbud mot att använda rullande materiel som inte har utrustats med den minst bullriga tekniken, bör föreskrivas på medellång sikt om marknadsinstrumenten visar sig vara otillräckliga. ReK vill i detta sammanhang särskilt erinra om översynen av EU:s politik i fråga om buller från järnvägstrafik, samt påminna om de pilotprojekt som pågår i Tyskland och Nederländerna beträffande buller från järnvägstrafik.

25. ReK vill betona att det är ytterst viktigt att genomföra förbättringar i stadsområdena genom att uppmuntra användning av tystare transportmedel, t.ex. hybridbilar och elbilar samt tystare och mer hållbar kollektivtrafik.

26. ReK rekommenderar att man vidtar åtgärder på stadsplaneringsområdet, t.ex. i fråga om spårvagnslinjer och andra offentliga transportmedel som tunnelbanesystem, satsningar på gång- och cykeltrafik, begränsningar av biltrafiken, hastighetsbegränsningar för fordon och beaktande av miljöaspekter vid offentlig upphandling. Dessutom bör man ge de lokala och regionala myndigheterna rätt incitament och förse dem med relevant information om EU:s finansieringsmekanismer.

C. *Utmaningar för det framtida direktivet om omgivningsbuller*

27. För att främja en bättre och mer omfattande efterlevnad och jämförbarhet mellan medlemsstaterna med avseende på av direktivet efterlyser Regionkommittén en översyn av bilaga V i direktivet, som fastställer minimikraven för handlingsplanerna på bulleområdet, och bilaga VI, som definierar vilka uppgifter som i detta sammanhang ska skickas till kommissionen.

28. ReK föreslår att man på EU-nivå genomför en standardisering av de instrument och metoder som kan användas för utarbetandet och/eller genomförandet av handlingsplanerna på bulleområdet, samt att man uppmuntrar en lång rad olika berörda aktörer – från forskningsinstitut och universitet till lokala och regionala myndigheter – att delta, under samordning av ett särskilt EU-organ.

29. ReK vill i detta sammanhang framhålla att det finns fall då det organ som ansvarar för upprättandet av bullerhandlingsplanen inte samtidigt ansvarar för genomförandet av den. Kommittén anser att denna problematik bör uppmärksammas i högre grad.

30. ReK anser att kommissionen bör utvidga begreppet flernivåstyre till att gälla fler områden, bl.a. buller, och i detta sammanhang kan borgmästarförsamlingen utgöra en referens.

31. ReK anser att man så snabbt som möjligt bör slutföra projektet Cnossos-EU (Common Noise Assessment Methods in Europe), i syfte att införa en harmoniserad utvärderingsmetod för alla bullerkartor inom områdena vägtrafik, järnvägstrafik, industri och luftfart.

32. ReK föreslår att kommissionen efter en noggrann bedömning av konsekvenserna för lokala och regionala myndigheter inrättar utlösande värden eller målvärden på basis av WHO:s hälsorekommendationer, vilket skulle innebära att medlemsstaterna måste agera så snart som en viss bullernivå nås.

33. Kommittén har vissa reservationer när det gäller immissionsnormer för bullerstörningar på EU-nivå om de behandlas separat från en sammanhållen bullerpolitik. De lokala och regionala myndigheterna åläggs att tillämpa dessa normer trots att de åtgärder som kan vidtas på lokal och regional nivå ofta inte är tillräckliga för det. Ett eventuellt införande av sådana immissionsnormer bör således höra hemma inom ramen för en övergripande bullerpolitik på EU-nivå som tydligt sammanlänkar utsläpps- och immissionspolitiken. Kommittén föreslår följande:

— Utformning av en tematisk bullerstrategi, med fastställande av en EU-politik för buller (som ska innehålla en tidsplan, åtgärder och utvärderingsmoment).

— Ambitionsnivån i direktivet om omgivningsbuller måste vara densamma som i EU:s åtgärder mot buller vid källan.

— En utveckling av EU:s utsläppspolitik som måste ske innan direktivet ses över. Det kommer att ta flera år innan EU-åtgärder som är riktade mot källan får effekt.

— Översyn av bullerdirektivet.

34. ReK betonar vikten av att återinföra de riktvärden som redan finns i grönboken om den framtida bullerpolitiken, som har bekräftats som skyddsmål i WHO-studier på senare tid men som har utelämnats i det nuvarande direktivet. Man bör beakta att buller från olika källor ackumuleras och att WHO:s långfristiga målvärden borde användas vid planering av nya projekt.

35. ReK skulle vilja förorda en större samverkan mellan bullerpolitiken och luftkvalitetspolitiken (både EU-direktivet om luftkvalitet och bullerdirektivet innehåller krav på åtgärdsplaner). Detta skulle göra de gemensamma politiska åtgärderna mer effektiva.

36. ReK föreslår att man efter en noggrann bedömning av konsekvenserna för lokala och regionala myndigheter fastställer mål för minskningen av människors utsatthet för buller, på samma sätt som man har gjort i fråga om luftföroreningar och klimatet, bl.a. ett mål om att minska antalet människor som nattetid utsätts för buller (55 dB) med åtminstone 15 % fram till 2023.

37. ReK anser att man bör överväga att sänka L_{den} till 40 dB och L_{night} till 35 dB vid utarbetandet av de framtida bullerkartorna.

38. ReK anser att det finns ett antal begrepp i direktivet som bör förtydligas, i synnerhet ”tätbebyggelse” och ”tysta områden”.

D. ***De lokala och regionala myndigheternas roll***

39. Regionkommittén betonar vikten av att de lokala och regionala myndigheterna får ekonomiskt stöd och teknisk vägledning och att de även behöver kompletterande EU-åtgärder och nationella åtgärder när det gäller tillämpningen av EU:s bullerpolitik.

40. ReK påpekar att det är viktigt att skapa ett nätverk där lokala och regionala myndigheter kan utbyta information och erfarenheter samt införa bästa praxis. Informationen ska vara uppdaterad och finnas tillgänglig på alla språk.

41. ReK rekommenderar att de lokala och regionala myndigheterna förses med mer och bättre information samt stödjande och vägledande instrument som gör det möjligt att, med hjälp av gemensamma kartor, åskådliggöra det buller som ackumuleras från olika källor. Det måste utifrån subsidiaritetsprincipen vara upp till varje lokal myndighet att besluta om vilket som är det bästa sättet att bedriva informationskampanjer.

42. ReK föreslår att man på lokal och regional nivå genomför upplysnings- och informationskampanjer om buller, liksom offentliga samråd och hearingar i syfte att upplysa allmänheten och ge djupare kunskaper om situationen.

43. ReK föreslår att det upprättas fler partnerskap mellan lokala och regionala myndigheter och lokala icke-statliga organisationer och medborgarsammanslutningar, i synnerhet genom utdelning av priser och utmärkelser, som kan bidra till att synliggöra de kreativa och kostnadseffektiva åtgärder som vidtas i hela EU.

E. ***Slutrekommendationer***

44. Regionkommittén betonar att gränsvärden för buller måste fastställas både för att uppnå en hög skyddsnivå och för att förebygga konkurrenssnedvridningar på den inre marknaden som kan uppstå av bullerskyddsskäl. Subsidiaritetsprincipen måste respekteras när det gäller fastställande av de utlösande värdena och/eller målvärdena, genomförande av direktivet och beslut om eventuella kompletterande åtgärder om gränsvärdena för buller överskrids. Detta måste dock ske med hänsyn tagen till effekterna för de lokala och regionala myndigheterna och till att klimatförhållandena och andra omständigheter skiljer sig åt i olika delar av Europa.

45. ReK påpekar att de merkostnader och den administrativa börda som åläggs företagen och de offentliga förvaltningarna måste stå i rimlig proportion till de miljömässiga fördelar som de resulterar i.

Bryssel den 16 februari 2012

Regionkommitténs ordförande

Mercedes BRESSO