

Aktuelle Entwicklungen bei der EU-Umgebungslärmrichtlinie

Matthias Hintzsche

Umweltbundesamt, 06844 Dessau-Roßlau, E-Mail: matthias.hintzsche@uba.de

Einleitung

Mit der EU-Umgebungslärmrichtlinie (ULR) wurde erstmals ein gemeinsames europäisches Konzept zum Lärmschutz in Europa umgesetzt. Ziel der Richtlinie ist es, die Lärmsituation in Europa nach einheitlichen Kriterien zu erfassen und durch die Aufstellung von Lärmaktionsplänen zu verbessern. Die Richtlinie ist kein starres Konstrukt, sondern auf Fortschreibung und Anpassung an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt ausgerichtet.

Bewertungsmethoden (Anhang II)

Die Richtlinie soll es ermöglichen, ein einheitliches Bild der Lärmbelastung in Europa durch die Verwendung europäisch einheitlicher Indizes und Bewertungsmethoden zu erzielen. Als gemeinsame Indizes wurden der Tag-Abend-Nacht-Lärmindex L_{DEN} als Kenngröße für die allgemeine Belästigung und der Nachtlärmindex L_{Night} als Kenngröße für Schlafstörungen im Anhang I der Richtlinie festgelegt. Für die Bestimmung der Lärmbelastung mit diesen Indizes waren zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie im Jahr 2002 EU-weit noch keine einheitlichen Berechnungsmethoden vorhanden. Im Anhang II der ULR sind daher vorläufige Berechnungsmethoden definiert, die die Mitgliedstaaten bis zum Vorliegen einheitlicher Methoden verwenden sollen. Mitgliedstaaten, die bereits geeignete Berechnungsmethoden besitzen, können diese solange weiterverwenden, sofern eine Anpassung an die Anforderungen des Anhangs I erfolgt ist.

Die Europäische Kommission (KOM) hat in der Zwischenzeit die Arbeiten an den gemeinsamen Bewertungsmethoden vorangetrieben und in den EU-Projekten „Harmonoise“ (2001-2004) und „Imagine“ (2003-2006) Grundlagen erarbeitet. Entsprechend Artikel 12 der ULR sind die Mitgliedstaaten bei der Verabschiedung der gemeinsamen Bewertungsmethoden zu beteiligen. Diese haben auf die Komplexität des Harmonoise/Imagine-Modells hingewiesen. Insbesondere Deutschland hat betont, dass einfache, zweckmäßige und praktikable Verfahren für die Umgebungslärmrichtlinie benötigt werden. Die KOM hat daher zusammen mit den Mitgliedstaaten in den Jahren 2009 bis 2014 die gemeinsamen Bewertungsmethoden unter dem Akronym CNOSSOS-EU (Common Noise Assessment Methods in EU) erarbeitet und am 1. Juli 2015 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Diese „Richtlinie (EU) 2015/996 der Kommission vom 19. Mai 2015 zur Festlegung gemeinsamer Lärmbewertungsmethoden gemäß der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates“ ist von den Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2018 in nationales Recht umzusetzen und ab diesem Datum anzuwenden. Bis zu diesem Zeitpunkt können die bestehenden nationalen Bewertungsmethoden weiter angewandt werden.

In Deutschland wird die Anwendung von CNOSSOS-EU in einer Steuerungsgruppe unter Leitung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) vorbereitet. Die Geschäftsführung dieses Gremiums liegt beim Umweltbundesamt (UBA). Weitere Mitglieder der Steuerungsgruppe sind:

- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI),
- Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt),
- Eisenbahn-Bundesamt (EBA),
- Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) und
- Vertreterin der Bundesländer.

Ziel der Umsetzung ist es, ein Regelwerk für einen einheitlichen und lärmfachlich orientierten Vollzug der Umgebungslärmrichtlinie zu erstellen. Hierzu sind verschiedene Teilaspekte zu berücksichtigen:

- Prüfung und Anpassung der deutschen Übersetzung der Richtlinie an die nationalen fachlichen Termini,
- Identifikation fehlender Parameter und Ergänzung mit nationalen Werten sowie
- Durchführung einer Qualitätssicherung.

Der Entwurf der nationalen Umsetzung von CNOSSOS-EU soll bis Ende 2016 vorliegen und danach der parlamentarische Prozess beginnen, so dass die Bewertungsmethoden rechtzeitig vor der vierten Runde der Lärmkartierung im Jahr 2022 vorliegen werden.

Bewertung der gesundheitlichen Auswirkungen (Anhang III)

Nach Artikel 6 (3) können die gesundheitlichen Auswirkungen von Umgebungslärm mit den Dosis-Wirkung-Relationen des Anhangs III der ULR bewertet werden. Bei der Verabschiedung der Richtlinie lagen noch keine europäischen Dosis-Wirkung-Relationen vor, so dass im Anhang III nur grundsätzliche Ausführungen über die zukünftige Ausgestaltung gemacht werden. Danach sollen bei der künftigen Änderung dieses Anhangs insbesondere folgende Punkte berücksichtigt werden:

- die Relation zwischen Belästigung und L_{DEN} für Straßenverkehrs-, Eisenbahn- und Fluglärm sowie für Industrie- und Gewerbelärm,
- die Relation zwischen Schlafstörung und L_{Night} für Straßenverkehrs-, Eisenbahn- und Fluglärm sowie für Industrie- und Gewerbelärm.

Die KOM bereitet gegenwärtig die Änderung des Anhangs III vor und stützt sich dabei insbesondere auf die laufenden

Arbeiten des WHO-Regionalbüros für Europa. Die WHO evaluiert gegenwärtig mit renommierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern den aktuellen Stand der Lärmwirkungsforschung und plant die Veröffentlichung von „Environmental Noise Guidelines for the European Region“. Diese sollen als Grundlage für die Änderung des Anhangs III dienen.

Nach dem aktuellen Zeitplan der KOM ist die Verabschiedung des geänderten Anhangs III zusammen mit den Mitgliedstaaten für September 2016 vorgesehen. Der geänderte Anhang ist dann von den Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2018 in nationales Recht umzusetzen.

REFIT

REFIT ist ein Programm der Europäischen Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung. Das EU-Recht soll einfacher werden und weniger Kosten verursachen. Ziel ist die Schaffung eines klaren, stabilen und vorhersehbaren Rechtsrahmens, der Wachstum und Beschäftigung in der EU fördert.

Im Rahmen der kontinuierlichen Überprüfung der europäischen Rechtsetzung wird gegenwärtig auch die EU-Umgebungslärmrichtlinie auf der Grundlage eines einheitlichen Prüfkatalogs bewertet. Der Katalog umfasst Fragen zu folgenden Aspekten:

- Relevanz,
- Kohärenz,
- Wirksamkeit,
- Effizienz und
- EU-Mehrwert.

Zur Unterstützung beim REFIT-Prozess hat der KOM im November 2014 ein Konsortium mit Durchführung der Überprüfung der Umgebungslärmrichtlinie beauftragt. Dem Konsortium gehören das Centre for Strategy & Evaluation Services sowie die Firmen ACCON und AECOM an.

Bei der Analyse der EU-Umgebungslärmrichtlinie kann das Konsortium insbesondere auf einen Bericht der Firma Milieu „Review of the Implementation of Directive 2002/49/EC on Environmental Noise“ aus dem Jahr 2010 aufbauen. Zusätzlich wurden eigene Untersuchungen durchgeführt:

- Sekundärforschung,
- Interviewprogramm mit Stakeholdern,
- Online-Umfrage und
- quantitative Fallstudien.

Die Zwischenergebnisse wurden in drei Arbeitspapieren zusammengefasst und auf einem Workshop am 23. September 2015 vorgestellt und mit Stakeholdern diskutiert:

- The second implementation review of the END - emerging findings,
- The Evaluation of the END – emerging findings,

- Cost-benefit analysis.

Hinsichtlich der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in Deutschland kritisierte das Konsortium folgende Punkte:

- fehlende effektive Koordination der verschiedenen zuständigen Behörden bei der Lärmaktionsplanung,
- praktische Probleme bei der Kohärenz zwischen bestehendem nationalen Rechtsrahmen und Lärmaktionsplanung,
- Fehlen von (verbindlichen) Durchsetzungsmechanismen für Maßnahmen (aus der Lärmaktionsplanung) zur Lärmreduzierung.

Positiv wurde dagegen die umfangreichen Maßnahmen zur Information und Mitwirkung der Öffentlichkeit bewertet.

Darüber hinaus führte die KOM in der Zeit vom 21.12.2015 - 28.03.2016 eine Konsultation zur Evaluierung der Umgebungslärmrichtlinie durch. Diese richtete sich an die Bürgerinnen und Bürger in Europa, deren Verbände und interessierte Stakeholder. Mit einem Fragebogen in den Amtssprachen der EU möchte die Kommission den REFIT-Prozess auf eine breite öffentliche Basis stellen und somit die Akzeptanz für den Prozess erhöhen.

Der Abschluss des REFIT-Prozesses ist für September 2016 geplant. Die Kommission wird dann auf der Basis dieser Ergebnisse einen Bericht nach Artikel 11 an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Richtlinie erstellen.

EU-Pilot-Anfrage

Die Europäische Kommission ist als „Hüterin der Verträge“ für die Einhaltung und Umsetzung der europarechtlichen Verpflichtungen zuständig. Bei Rechtsverstößen kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Im Vorfeld eines derartigen Verfahrens fordert die KOM die Mitgliedstaaten regelmäßig zur Stellungnahme und zur Mängelbeseitigung auf.

Deutschland wurde von der Europäischen Kommission die EU-Pilot-Anfrage Nr. 7807/15/ENVI vom 28.07.2015 übermittelt. Damit wurde eine Anfrage der KOM vom Juli 2015 zu Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über fehlende Lärmaktionspläne wieder aufgegriffen in die Pilot-Anfrage integriert. In dieser Anfrage spricht die KOM insbesondere folgende Aspekte an:

- fehlende oder unvollständige strategische Lärmkarten,
- die grundsätzliche Übermittlung von georeferenzierten Daten,
- Lärmaktionspläne für Ballungsräume und Großflughäfen und
- Lärmaktionspläne für Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken.

Lärmkarten

Die KOM listet in der Anfrage fehlende oder unvollständige Lärmkarten sowie dazugehörige Angaben auf und bittet diesen Umstand zu begründen und einen Zeitplan zur Übermittlung der fehlenden Daten vorzulegen. Darüber hinaus wurde um Information zum Kartierungsumfang in den Ballungsräumen beim Straßen- und Schienenverkehr gebeten. Deutschland hat daraufhin der KOM die fehlenden Lärmkarten und Angaben über das Reportnet der Europäischen Umweltagentur (EEA) zugesandt:

<http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/noise/df8/colvjswoq/>

Die Ergebnisse der Lärmkartierung zeigen, dass weite Teile der Bevölkerung von Lärm betroffen sind (siehe Abbildung 1). Allein an den betrachteten Straßen sind rund 10,2 Mio. Menschen von L_{DEN} -Pegeln von über 55 dB(A) betroffen.

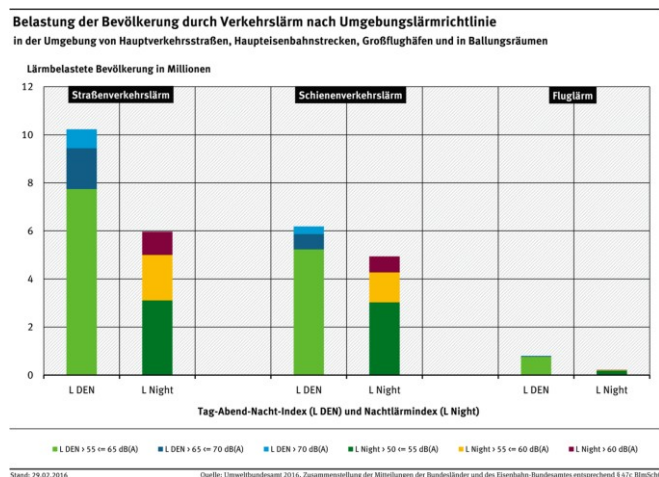


Abbildung 1: Belastung der Bevölkerung in Deutschland durch Verkehrslärm nach EU-Umgebungslärmrichtlinie [1]

Ergänzend wurden für die Ballungsräume Metadaten zusammengestellt und übermittelt, die Kriterien hinsichtlich des Umfangs der berücksichtigten Straßen- und Streckenabschnitte innerhalb der Ballungsräume enthalten. Dies können beispielsweise Angaben über die Verkehrsstärke und zur Klassifizierung der Straßen sein.

Georeferenzierte Daten

Die Kommission hat in der Anfrage ausgeführt, dass sie für eine effektive Überprüfung der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie, auf die Übermittlung der Daten in georeferenzierter Form angewiesen ist. Da sich diese Anforderung an die Datenberichterstattung nicht direkt aus der Richtlinie ableiten lässt, beruft sich die KOM bei ihrem Anliegen auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit.

Die Übermittlung georeferenzierter Daten bezieht sich auf alle Formen der Datenberichterstattung:

- Bestandsmeldung (Kartierungsumfang),
- Lärmkarten und
- Lärmaktionspläne.

Die zugrunde gelegte Systematik des Referenzierens auf lagebezogene Daten ist in Abbildung 2 dargestellt. Die

Bestandsmeldung erfolgt per Punkt (Großflughafen), Linie (Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken) oder Fläche (Ballungsraum). Die Ergebnisse der Lärmkartierung sind stets flächenbezogen (Lärmkarten). Gleiches gilt für die Lärmaktionspläne mit Bezug auf die jeweiligen Verwaltungsgrenzen des Geltungsbereichs (Gemeinde, Verbandsgemeinde usw.).

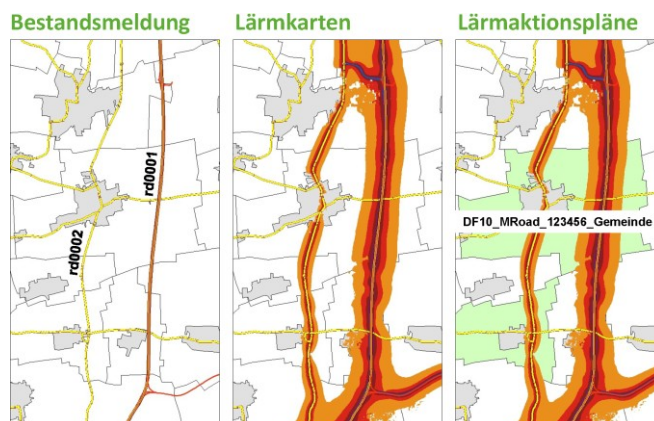


Abbildung 2: Systematik der georeferenzierten Zuordnung von Bestandsmeldung, Lärmkarten und Lärmaktionsplänen

Im Rahmen der Beantwortung der EU-Pilot-Anfrage wurden die Bestandsmeldungen entsprechend ergänzt und sind vollständig im Reportnet abrufbar:

<http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/noise/df5/colvjsxjq/>

Lärmaktionspläne für Ballungsräume und Großflughäfen

Im Rahmen der Anfrage wurde von der Kommission eine Liste fehlender Lärmaktionspläne für Ballungsräume und Großflughäfen vorgelegt. Die KOM hat deutlich gemacht, dass nur Zusammenfassungen von endgültigen Fassungen der Lärmaktionspläne akzeptiert werden. Vollständige Lärmaktionspläne von mehr als 10 Seiten, Entwürfe oder Versionen aus der ersten Runde der Lärmaktionsplanung sollen daher nicht übermittelt werden.

Bei den Großflughäfen bat die KOM um Mitteilung, ob jeweils ein eigener Aktionsplan vorgesehen ist, oder ob mehrere Gemeinden oder nach Landesrecht zuständigen Behörden die Aktionspläne einreichen müssten. Sofern mehrere Lärmaktionspläne für einen Großflughafen zu erstellen sind, bat die KOM um eine Liste der Gemeinden oder nach Landesrecht zuständigen Behörden.

Die vorliegenden Lärmaktionspläne wurden entsprechend aktualisiert. Soweit Zusammenfassungen der endgültigen Lärmaktionspläne der zweiten Runde noch nicht vorliegen, wurden Angaben zum Zeitpunkt der geplanten Übermittlung ergänzt.

Falls die Prüfung der Lärmaktionspläne nach § 47 d (5) BImSchG ergeben hat, dass eine Überarbeitung der Lärmaktionspläne aus der ersten Runde nicht notwendig ist, so ist dieser Prüfprozess in geeigneter Weise zu dokumentieren und der Zusammenfassung voranzustellen.

Lärmaktionspläne für Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken

Zur Vollständigkeitsprüfung der Lärmaktionsplanung für Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken hat die Kommission um eine Liste aller Gemeinden oder der nach Landesrecht zuständigen Behörden erbeten, die verpflichtet sind, Aktionspläne für diese Quellen außerhalb von Ballungsräumen aufzustellen. Dabei sollten auch die hierfür zugrunde gelegten Kriterien erläutert werden.

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort an die KOM dargelegt, dass nach ihrer Auffassung die Gemeinden und die sonst nach Landesrecht zuständigen Behörden über die Aufstellung von Lärmaktionsplänen entscheiden. Ein Lärmaktionsplan ist dann geboten, wenn er zur Bewältigung von Lärmproblemen und Lärmauswirkungen erforderlich ist. Dies betrifft nicht zwingend alle Gemeinden an Hauptverkehrswegen, die von der Lärmkartierung erfasst sind. Die Länder geben verschiedene Kriterien an, anhand derer sich die Notwendigkeit einer Lärmaktionsplanung für Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen bestimmt. Im Rahmen der EU-rechtlichen Vorgaben wird von den zuständigen Stellen der Länder und Gemeinden selbständig über die Notwendigkeit einer Lärmaktionsplanung in Abhängigkeit von der Lärmbelastung, den empfohlenen Auslösewerten, den Betroffenheiten und den Konflikten entschieden.

Weiterhin wurden die Kriterien zur Lärmaktionsplanung in den einzelnen Bundesländern an die KOM übermittelt und eine Aufstellung der Gemeinden, die diese Kriterien erfüllen. Eine Übersicht dieser Gemeinden bzw. Verwaltungseinheiten ist in Abbildung 3 dargestellt:

- Verwaltungseinheiten mit lärmbezogener Bevölkerung sind hellgrau gekennzeichnet.
- Verwaltungseinheiten, die die jeweiligen Kriterien zur Aufstellung eines Lärmaktionsplans erfüllen, aber noch keine Meldung übermittelt haben, sind hellblau gekennzeichnet.
- Verwaltungseinheiten, die eine Meldung zur Lärmaktionsplanung übermittelt haben, sind dunkelblau gekennzeichnet.

Darüber hinaus wurde eine georeferenzierte Darstellung des jeweiligen Geltungsbereichs aller einzelnen Meldungen zur Lärmaktionsplanung erstellt und der KOM zur Verfügung gestellt.

Die einzelnen Meldungen, Metadaten und georeferenzierten Angaben sind im Reportnet abrufbar:

<http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/noise/df10/colvjswnq>

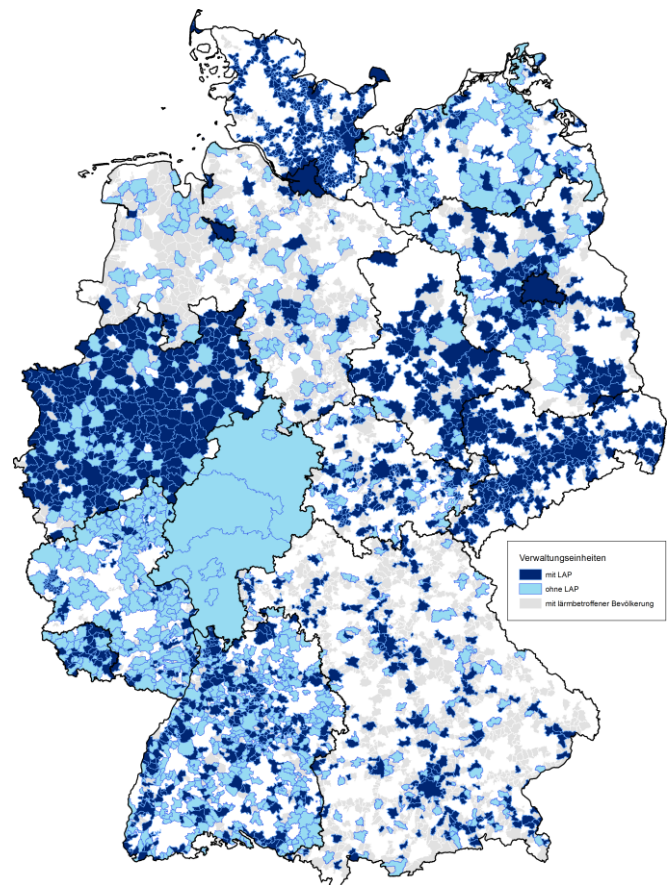


Abbildung 3: Verwaltungseinheiten (Gemeinden, Verbandsgemeinden, Regierungspräsidien usw.)
 - mit lärmbezogener Bevölkerung (hellgrau)
 - ohne Meldung zur Lärmaktionsplanung (hellblau)
 - mit Meldung zur Lärmaktionsplanung (dunkelblau)

Weitere Informationen und Details zur Lärmaktionsplanung in Deutschland sind im Bericht „Lärmbilanz 2015“ des Umweltbundesamtes [2] enthalten.

Literatur

- [1] Umweltbundesamt: Daten zur Umwelt. Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, <http://www.uba.de/daten/umwelt-gesundheit/laermkartierung-laermaktionsplanung>, 14.03.2016
- [2] Lärmbilanz 2015, Wissenschaftlich-technische Unterstützung bei der Datenberichterstattung zur Lärmaktionsplanung, UBA-Texte 16/2016 <http://www.uba.de/publikationen/laermbilanz-2015>