



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.3.2023
COM(2023) 139 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Durchführung der Richtlinie über Umgebungslärm gemäß Artikel 11 der
Richtlinie 2002/49/EG**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Richtlinie über Umgebungslärm gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2002/49/EG

1. Einleitung

Auf EU-Ebene ist die Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (im Folgenden „Richtlinie“)¹ das wichtigste Rechtsinstrument zum Schutz der Bevölkerung vor übermäßiger Lärmelästigung durch Straßen-, Eisenbahn- und Flugverkehr sowie durch große Industrieanlagen. Um diesen Schutz sicherzustellen, wird mit der Richtlinie 1) ein gemeinsames Konzept festgelegt, um schädliche Auswirkungen von Umgebungslärm zu verhindern, ihnen vorzubeugen und sie zu mindern, und 2) eine Grundlage für die Erarbeitung von Maßnahmen zur Verringerung des von den wichtigsten Quellen verursachten Lärms geschaffen. Insgesamt stellt sie das Rechtsinstrument der EU für die Verknüpfung von Bewertung und Maßnahmen auf lokaler und globaler Ebene dar.

Gemäß Artikel 11 der Richtlinie legt die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat alle fünf Jahre einen Bericht vor. Der Bericht muss eine Überprüfung der akustischen Umgebung sowie aller verfügbaren Maßnahmen für eine Minderung des Umgebungslärms, der Ergebnisse anderer EU-Rechtsvorschriften zur Regulierung von Lärmquellen sowie eine Bewertung der Notwendigkeit weiterer Maßnahmen der Gemeinschaft umfassen.

In diesem dritten Durchführungsbericht wird die Situation seit der Veröffentlichung des zweiten Berichts² behandelt. Der Bericht enthält eine Bewertung der Umsetzung der Maßnahmen, die im zweiten Bericht aus dem Jahr 2017 auf der Grundlage der Evaluierung der Richtlinie von 2016³ vorgeschlagen wurden.

Nach den Erkenntnissen der Europäischen Umweltagentur (EUA) ist Lärm nach der Luftverschmutzung der zweitwichtigste Faktor für umweltbedingte Erkrankungen. Eine längere Exposition gegenüber einem hohen Maß an Lärmelastung kann schwerwiegende gesundheitliche Auswirkungen nach sich ziehen, darunter Bluthochdruck, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und vorzeitige Todesfälle, und die physische und psychische Gesundheit sowie das Wohlbefinden erheblich beeinträchtigen (u. a. durch chronische Störungen wie ein hohes Maß an Schlafstörungen, Stress und/oder Belästigung). 20 % der EU-Bevölkerung – einer

¹ Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm ([ABI. L 189 vom 18.7.2002, S. 12](#)).

² Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Richtlinie über Umgebungslärm gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2002/49/EG ([COM\(2017\) 151 final](#)).

³ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die REFIT-Evaluierung der Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm ([SWD\(2016\) 454 final](#)).

von fünf Menschen in allen Altersgruppen – leben in Gebieten mit gesundheitsschädlichem Lärmpegel.⁴

Im Rahmen des europäischen Grünen Deals hat sich die EU zur Umsetzung eines Null-Schadstoff-Ziels für eine schadstofffreie Umwelt verpflichtet. Der Aktionsplan für Schadstofffreiheit⁵ aus dem Jahr 2021 umfasst das spezifische Ziel, die Zahl der Menschen, die einer chronischen Belastung durch Verkehrslärm ausgesetzt sind, bis 2030 gegenüber 2017 um 30 % zu senken.

Im Aktionsplan für Schadstofffreiheit verpflichtete sich die Kommission dazu,

- im Einklang mit den Feststellungen, die bei der Evaluierung der Richtlinie über Umgebungslärm im Jahr 2016³ und bei der Evaluierung der Richtlinie über umweltbelastende Geräuschemissionen⁶ im Jahr 2020 getroffen wurden, ihren Schwerpunkt auf eine bessere Bekämpfung von Lärm an der Quelle zu legen und insbesondere die ordnungsgemäße Durchführung sicherzustellen sowie gegebenenfalls den EU-Rechtsrahmen in Bezug auf Lärmemissionen für Reifen, Straßenfahrzeuge, Eisenbahnen sowie Luftfahrzeuge zu verbessern, begleitet von parallelen Maßnahmen auf globaler Ebene;
- im Zusammenhang mit der Evaluierung der Richtlinie über umweltbelastende Geräuschemissionen im Jahr 2020 Folgemaßnahmen im Hinblick auf zur Verwendung im Freien vorgesehene Geräte und Maschinen zu treffen und im Jahr 2022 die Fortschritte zu überprüfen;
- Überlegungen anzustellen, ob in der Richtlinie über Umgebungslärm auf EU-Ebene Lärmreduzierungsziele festgelegt werden müssen.

Im Aktionsplan für Schadstofffreiheit wird zudem hervorgehoben, dass die Aktionspläne zur Lärmbekämpfung der Mitgliedstaaten durch die parallele Erweiterung des sauberen öffentlichen Nahverkehrs und die Förderung einer aktiveren Mobilität besser in die Pläne für eine nachhaltige urbane Mobilität integriert werden sollten.

Sowohl in der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität⁷ als auch im achten Umweltaktionsprogramm wird die Notwendigkeit unterstrichen, die Lärmbelastung weiter zu

⁴ EUA, „Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe“, [EUA-Bericht Nr. 21/2019](#).

⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Auf dem Weg zu einem gesunden Planeten für alle – EU-Aktionsplan: „Schadstofffreiheit von Luft, Wasser und Boden“ ([COM\(2021\) 400 final](#)).

⁶ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Evaluierung der Richtlinie 2000/14/EG über umweltbelastende Geräuschemissionen, Begleitunterlage des Berichts der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung und Verwaltung der Richtlinie 2000/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über umweltbelastende Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen ([SWD\(2020\) 266 final](#)).

⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen ([COM\(2020\) 789 final](#)).

reduzieren⁸, die größtenteils durch Verkehrsmittel verursacht wird. In diesem Sinne umfasst die Strategie bereits eine Liste von zu ergreifenden Maßnahmen im Zusammenhang mit Reifen⁹, Flughafenentgelten¹⁰ und der Förderung des Schienenverkehrs¹¹.

2. Qualität der akustischen Umgebung in der EU und deren Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit

Zwischen 2014 und 2018 nahm die Weltgesundheitsorganisation (WHO) eine systematische Durchsicht der wissenschaftlichen Evidenz vor, die die Quantifizierung der Auswirkungen von Lärm auf die Gesundheit untermauert. Die Studien zu drei der acht Gesundheitsergebnisse, die mit Lärm in Verbindung stehen (Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Auswirkungen auf den Schlaf und Belästigung) boten eine ausreichende Grundlage für starke Empfehlungen der WHO für die Reduzierung von Lärm auf bestimmte Pegel, je nach Lärmquelle (Tabelle 1).

Tabelle 1: Von der WHO empfohlene maximale Lärmpegel (WHO 2018¹²)

	Lärm während des Tages, am Abend und in der Nacht (L_{den}) ¹³	Lärm in der Nacht (L_{night}) ¹³
Straße	53	45
Schiene	54	44
Luft	45	40

Gemäß der Richtlinie besteht für die Mitgliedstaaten erst ab L_{den} - und L_{night} -Schwellenwerten von 55 dB bzw. 50 dB eine Meldepflicht an die Kommission. Diese Werte liegen oberhalb der WHO-Empfehlungen für den maximalen Lärmpegel (Tabelle 1). Daher deckt die Analyse der Kommission, die auf den von den Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie gemeldeten Daten basiert, einen kleineren Anteil der EU-Bevölkerung ab, als es der Fall wäre, wenn die Mitgliedstaaten Daten gemäß den WHO-Empfehlungen vorlegen müssten.

Die EUA hat diese gemeldeten Daten für die Bewertung der Lärmexposition in den EU-Mitgliedstaaten verwendet, in die 443 Ballungsräume (in denen Straßen, Eisenbahnstrecken,

⁸ Beschluss (EU) 2022/591 des Europäischen Parlament und des Rates vom 6. April 2022 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2030 ([ABl. L 114 vom 12.4.2022, S. 22](#)).

⁹ Leitinitiative 1 Aktion 8: Entwicklung kohärenter Vorschriften über die Effizienz von Reifen aus ökologischer, sicherheitstechnischer und energetischer Sicht (2023).

¹⁰ Leitinitiative 2 Aktion 16: Überarbeitung der Zeitnischenverordnung und der Richtlinie über Flughafenentgelte (2021 und 2022).

¹¹ Vier separate Maßnahmen:

- Leitinitiative 3 Aktion 18: Initiative EU 2021 für Korridore im Schienenverkehr – Förderung des Schienennpersonenverkehrs (2021);
- Leitinitiative 3 Aktion 19: Festlegung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltung und Koordinierung des internationalen Schienenverkehrs, gegebenenfalls durch überarbeitete Vorschriften für die Kapazitätszuweisung und die Erhebung von Infrastrukturentgelten (2022);
- Leitinitiative 3 Aktion 20: Überarbeitung des Pakets zur Mobilität in der Stadt aus dem Jahr 2013 (2021);
- Leitinitiative 4 Aktion 24: Initiative EU 2021 für Korridore im Schienenverkehr – Überarbeitung der Verordnung über Schienengüterverkehrskorridore (2021).

¹² [Leitlinien für Umgebungslärm für die europäische Region](#), Weltgesundheitsorganisation, 2018.

¹³ <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/lden>

Flughäfen und Industrieanlagen berücksichtigt werden) sowie 61 Großflughäfen, 422 000 km Hauptverkehrsstraßen und 39 000 km Haupteisenbahnstrecken außerhalb von Ballungsräumen einbezogen wurden. Eine spezifische Methodik¹⁴ wurde verwendet, um Lücken in den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten zu schließen. Das Ergebnis der Auswertung ist in Abbildung 1 dargestellt.

In einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie¹⁵ wurde untersucht, wie viele der 447 Millionen Menschen in der EU potenziell einem gesundheitsschädlichen Lärmpegel oberhalb des von der WHO empfohlenen Höchstwerts ausgesetzt sind. Nach den Untersuchungsergebnissen ist dies im Zusammenhang mit Straßenverkehrslärm bei 167 Millionen Bürgerinnen und Bürgern der Fall, im Zusammenhang mit Eisenbahnlärm bei 36 Millionen und im Zusammenhang mit Fluglärm bei 15 Millionen. Die Anzahl der Personen, die den offiziellen Meldungen an die EUA zufolge Lärmpegeln oberhalb der von der Richtlinie festgelegten Grenzwerte ausgesetzt sind, ist in Abbildung 1 dargestellt.

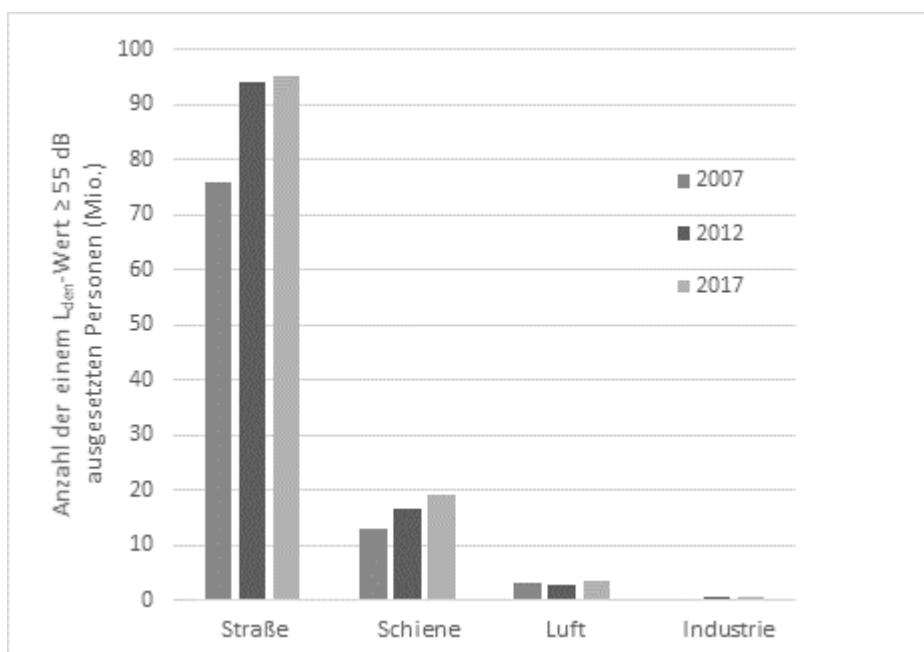


Abbildung 1: Anzahl der Menschen in den 27 EU-Mitgliedstaaten, die einem Umgebungslärm von über 55 dB L_{den} ausgesetzt sind (2007, 2012 und 2017). Gemäß den Vorgaben der Richtlinie sind Untergruppen für Eisenbahn, Straße, Flughäfen und Industrie für die drei erwähnten Jahre dargestellt; dabei wurden Daten für Standorte innerhalb und außerhalb von Ballungsräumen kombiniert. Die Angaben basieren auf den Daten, die bis zum 1. Januar 2021 bei der Kommission eingegangen waren.¹⁶

¹⁴ „Noise indicators under the Environmental Noise Directive 2021“, Methodik für die Schätzung von fehlenden Daten, Eionet-Bericht, ETC/ATNI 2021/6, 2021.

¹⁵ Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt, Kantor, E., Klebba, M., Richer, C. et al., „Assessment of potential health benefits of noise abatement measures in the EU: Phenomena project“, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/24566>.

¹⁶ Quelle: Interne Berechnungen der Europäischen Umweltagentur für den Lärmindex, „Health impacts of exposure to noise from transport“, Europäische Umweltagentur, 2022.

Tabelle 2 zeigt die Anzahl der Personen, die sich infolge von Lärm stark belästigt fühlen, unter starken Schlafstörungen leiden oder von ischämischen Herzerkrankungen betroffen sind sowie die Zahl der vorzeitigen Todesfälle aufgrund von Lärm.

Tabelle 2: Gesundheitliche Auswirkungen in den von der Richtlinie verlangten Untergruppen, berechnet nach den von der WHO entwickelten Methoden unter Verwendung von Daten aus dem Jahr 2017.¹⁷

	Stark Belästigung	Starke Schlafstörungen	Fälle von ischämischer Herzerkrankung	Vorzeitige Todesfälle
Straßenverkehr	14 400 000	3 700 000	33 600	8 900
Eisenbahnverkehr	3 100 000	1 600 000	5 600	1 500
Luftverkehr	900 000	200 000	2 000	200

In den vergangenen 20 Jahren haben die Mitgliedstaaten Lärmkarten für nahezu alle erforderlichen Standorte erstellt. Diese Karten sind inzwischen vier Mal (alle fünf Jahre) aktualisiert worden. Im Einklang mit Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie können die Lärmdata auf der EUA-Website¹⁸ eingesehen werden. Die Website umfasst auch einen Lärmbeobachtungs- und Informationsdienst für Europa (NOISE Observation and Information Service for Europe), der Geodatensätze verwendet und nach dem Beschluss der Kommission zur Einrichtung eines obligatorischen Berichtsmechanismus¹⁹ im Jahr 2021 inzwischen einheitlich gestaltet und auf EU-Ebene ausgedehnt wird. Die neuen Bestimmungen für die Berichterstattung, die am 1. Januar 2022 in Kraft traten, werden es demnächst ermöglichen, die Exposition und gesundheitlichen Auswirkungen in Verbindung mit jeder Wohnung in der EU zu bestimmen, sofern eine Lärmkarte verfügbar ist. Außerdem wird es möglich sein, die Maßnahmen in allen angenommenen Aktionsplänen einzusehen.

¹⁷ Quelle: Europäische Umweltagentur, „Health impacts of exposure to noise from transport“, <https://www.eea.europa.eu/ims/health-impacts-of-exposure-to-1> (aufgerufen im November 2022).

¹⁸ <https://noise.eea.europa.eu/>

¹⁹ Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1967 der Kommission vom 11. November 2021 zur Einrichtung einer obligatorischen Datenablage und eines obligatorischen Mechanismus für den digitalen Informationsaustausch gemäß der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([AbL L 400 vom 12.11.2021, S. 160](#)).

Die voraussichtliche Entwicklung der Lärmexposition ist in Abbildung 2 dargestellt.

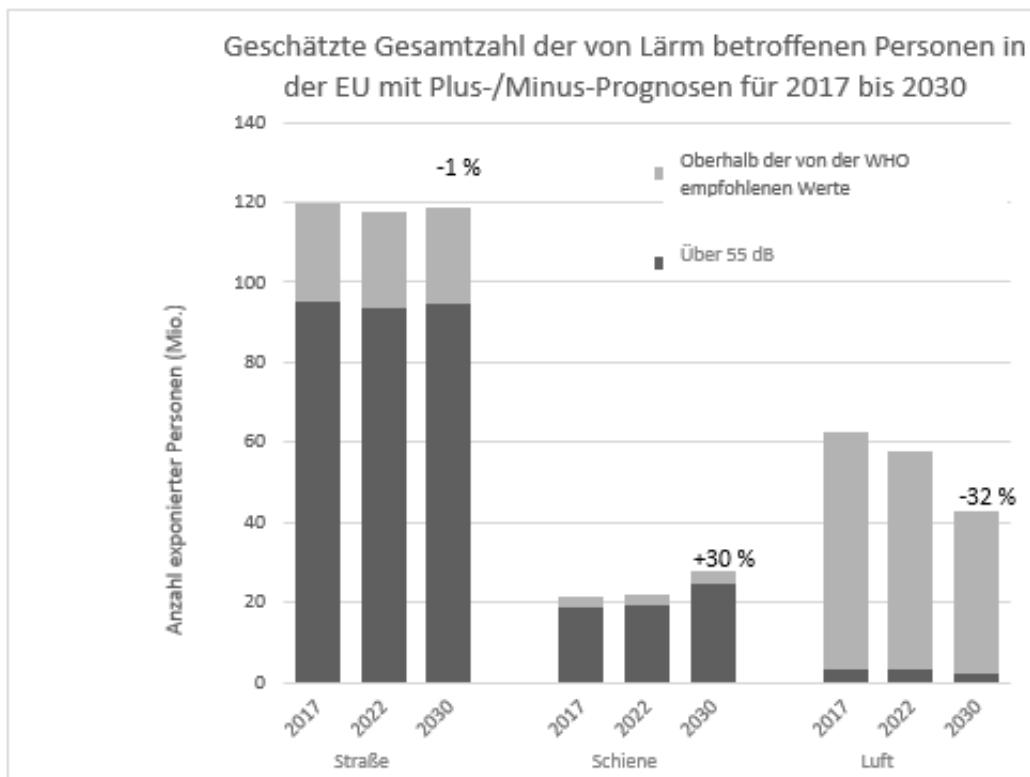


Abbildung 2: Anzahl der Menschen in den 27 EU-Mitgliedstaaten, die einem Umgebungslärm oberhalb des in der Richtlinie empfohlenen L_{den} -Werts von 55 dB und oberhalb der WHO-Schwellenwerte ausgesetzt sind (kombinierte Daten für Standorte innerhalb und außerhalb von Ballungsräumen).²⁰ Die Schätzwerte für 2030 basieren auf der Umsetzung von bestehenden Maßnahmen auf EU- und lokaler Ebene und berücksichtigen die Prognosen für Verkehrs- und Bevölkerungswachstum.

Obwohl die Richtlinie seit nunmehr 20 Jahren umgesetzt wird und weitere nationale Bestimmungen und Lärmgrenzwerte in Kraft sind, ist die Lärmexposition relativ stabil geblieben und nicht gesunken. Nach den Schätzungen im ersten integrierten Bericht zum „Null-Schadstoff“-Prospektivrahmen ist es unwahrscheinlich, dass die Zahl der Menschen, die einer chronischen Belästigung durch Straßenverkehrslärm ausgesetzt sind, bis zum Jahr 2030 um mehr als 19 % abnehmen wird (d. h. deutlich unterhalb des Reduktionsziels von 30 % im Null-Schadstoff-Aktionsplan), es sei denn, es würden umfangreiche zusätzliche Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ergriffen und verstärkte EU-Maßnahmen in allen relevanten Verkehrssektoren würden zu einer erheblichen weiteren Verringerung der Lärmelastigung führen.²¹

²⁰ Europäisches Themenzentrum für menschliche Gesundheit und Umwelt (ETC HE), „Projected health impacts from transportation noise – Exploring two scenarios for 2030 European Topic Centre on Human health and the environment“, [ETC-HE-Bericht 2022/5](#).

²¹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Erster Bericht zum „Null-Schadstoff“-Überwachungs- und

3. Bisherige Umsetzung der Richtlinie

Gemäß Artikel 7 und Artikel 8 der Richtlinie mussten die Mitgliedstaaten Lärmkarten und Aktionspläne für die Ballungsräume, Verkehrsstraßen, Eisenbahnstrecken und Flughäfen erstellen, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen. Während in zwei Mitgliedstaaten weiterhin Probleme bestehen, haben die verbleibenden 25 Mitgliedstaaten mittlerweile fast alle notwendigen Karten ausgearbeitet und mindestens einen Fünfjahresplan verabschiedet. (Damit sind rund 98 % der EU-Bevölkerung abgedeckt.)

Dennoch gab es erhebliche Verzögerungen bei der ersten und zweiten Kartierungs- und Planungs runde. Die Kommission hat daher gegen 15 Mitgliedstaaten²² Vertragsverletzungsverfahren wegen unzureichender Umsetzung eingeleitet. Dabei geht es vor allem um eine unzureichende Zahl an Lärmkarten, Aktionsplänen und öffentlichen Konsultationen. Aufgrund der verbesserten Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie konnten sieben Vertragsverletzungsverfahren eingestellt werden²³; bei weiteren acht Verfahren wurden erhebliche Fortschritte erzielt. Diese Durchsetzungsmaßnahmen haben daher wesentlich zur Umsetzung der Richtlinie beigetragen.

Außerdem wurden 43 Verstöße wegen Nichtmitteilung verzeichnet, die in der Regel mit Verzögerungen bei der Umsetzung von technischen Änderungen hinsichtlich der Einführung modernster Berechnungsverfahren für Umgebungslärm und die Gesundheitsfolgen in die nationale Gesetzgebung der Mitgliedstaaten im Zusammenhang stehen.

Im Jahr 2022 fällte der Gerichtshof der Europäischen Union Urteile in zwei Fällen von unzureichender Umsetzung der Richtlinie.²⁴ Insbesondere entschied der Gerichtshof, dass die Mitgliedstaaten unabhängig vom Lärmpegel, dem die Menschen ausgesetzt sind, und unabhängig von den nationalen Lärmgrenzwerten stets Lärmkarten erstellen, die gesundheitlichen Auswirkungen bewerten und Aktionspläne einführen müssen, wenn eine gesundheitsschädliche oder potenziell gesundheitsschädliche Lärmbelastung vorliegt. Ferner stellte der Gerichtshof fest, dass Aktionspläne nicht nur der Lärmminderung, sondern auch der Regelung von Lärmproblemen dienen. Somit hat der Gerichtshof das Ziel der Richtlinie, die Gesundheit zu schützen, bestätigt und festgestellt, dass nationale Grenzwerte lediglich als mögliche Kriterien für die Priorisierung von Interventionen dienen.

In der Richtlinie sind keine quellenspezifischen Grenzwerte auf EU-Ebene vorgegeben. Die Mitgliedstaaten können jedoch nach Belieben verbindliche nationale Grenzwerte festsetzen. In 21 Mitgliedstaaten wurden solche Werte festgesetzt; in vier weiteren gibt es nichtverbindliche Zielwerte. Bisher deutet jedoch wenig darauf hin, dass diese Werte wirksam durchgesetzt werden, möglicherweise weil für die Einhaltung dieser Grenzwerte

Prospektivrahmen – „Wege zu saubererer Luft, saubererem Wasser und saubererem Boden für Europa“ ([COM\(2022\) 674 final](#)).

²² BE, CZ, DE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, HU, PL, PT, RO, SI und SK.

²³ BE, CZ, HR, HU, RO, SI und SK.

²⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 13. Januar 2022, Europäische Kommission/Slowakische Republik, C-683/20 ([EU:C:2022:22](#)), und Urteil des Gerichtshofs vom 31. März 2022, Europäische Kommission/Portugiesische Republik, C-687/20 ([EU:C:2022:244](#)).

einseitige Nachsorgemaßnahmen auf lokaler Ebene (wie beispielsweise Lärmschutzwände) erforderlich sind, die häufig kostspielig und nicht kosteneffektiv sind.¹⁵

Die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung nationaler und lokaler Grenzwerte im Rahmen der Aktionspläne hängen auch davon ab, wie die Richtlinie in der Praxis umgesetzt wird. Die für die Umsetzung der Richtlinie zuständigen Behörden, die bei Prüfungen der Erfüllung der Anforderungen ermittelt werden, sind bei Ballungsräumen zumeist die Gemeinden, bei Eisenbahnstrecken die für die Schieneninfrastrukturverwaltung zuständigen Instanzen sowie bei Flughäfen nationale Behörden.²⁵ Für Verkehrsstraßen sind verschiedene Stellen zuständig, von nationalen Straßennetzverwaltungen bis hin zu kleinen und sehr kleinen Gemeinden. Wie bereits im letzten Bericht der Kommission aus dem Jahr 2017 erwähnt, liefern zwei neuere Studien^{15, 25} der Kommission die Bestätigung dafür, dass die Auswahl an Maßnahmen beschränkt ist, da die zuständigen Behörden nicht immer befugt sind, alle möglichen Maßnahmen zu ergreifen. Im Hinblick auf die Ausarbeitung von Lärmkarten erweist es sich insbesondere als problematisch, dass nicht ausreichend zentralisierte und kohärente Inputdaten vorhanden sind, eine nur teilweise wirksame Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden stattfindet und die resultierenden Lärmkarten keine gebietsübergreifenden Vergleiche ermöglichen. Generell zeigt sich, dass Mitgliedstaaten, in denen die Durchführung sehr dezentral erfolgt, besonders große Probleme damit haben, für eine rechtzeitige Durchsetzung der Maßnahmen zu sorgen, die für die Umsetzung der Richtlinie vorgesehen sind.

Alle 27 Mitgliedstaaten haben die jüngsten Änderungen der Methoden für die Lärm- und Gesundheitsbewertung der Richtlinie ordnungsgemäß in ihre nationale Gesetzgebung umgesetzt, entweder durch die Verabschiedung neuer Durchführungsverordnungen oder durch die Anpassung vorhandener Rechtsvorschriften. Obgleich neben den EU-Indizes (L_{den} und L_{night}) weiterhin auch nationale Indizes verwendet werden, haben die Harmonisierung der Bewertungsmethoden im Jahr 2018²⁶ und die Harmonisierung der Bewertungsmethoden für gesundheitsschädliche Auswirkungen im Jahr 2022²⁷ durch die Standardisierung der Ansätze zu einer besseren Angleichung der Bewertungsverfahren in der EU geführt.

Für Daten aus dem Jahr 2022 werden harmonisierte Methoden eingesetzt; daher sind sie nicht direkt mit den Daten für die vorausgegangenen Jahre vergleichbar, in denen nationale Methoden verwendet wurden. Dennoch lassen sich anhand der Daten aus den Jahren 2007,

²⁵ Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt, „[Study on airport noise reduction](#)“, Juni 2022, ISBN 978-92-76-55622-0.

²⁶ Delegierte Richtlinie (EU) 2021/1226 der Kommission vom 21. Dezember 2020 zur Änderung des Anhangs II der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich gemeinsamer Methoden zur Lärmbewertung zwecks Anpassung an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt ([ABl. L 269 vom 28.7.2021, S. 65](#)).

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 ([ABl. L 168 vom 1.7.2015, S. 1](#)).

²⁷ Richtlinie (EU) 2020/367 der Kommission vom 4. März 2020 zur Änderung des Anhangs III der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Methoden zur Bewertung der gesundheitsschädlichen Auswirkungen von Umgebungslärm ([ABl. L 67 vom 5.3.2020, S. 132](#)).

2012 und 2017 nach einer entsprechenden Bereinigung unter Berücksichtigung der neuen Methoden Trends ermitteln, die der in den beiden vorstehenden Abbildungen dargestellten Analyse zugrunde liegen. Diese berichtigten Daten werden auch verwendet, um die Fortschritte bei der Umsetzung des Lärmziels für 2030 zu bewerten, das im Null-Schadstoff-Aktionsplan festgelegt ist.

Im letzten Durchführungsbericht der Kommission wurden mehrere Maßnahmen zur Verbesserung der Situation geplant. Unter anderem setzte die Kommission die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Lärmbewertung und Einführung von Aktionsplänen anhand der oben erwähnten Vertragsverletzungsverfahren durch. Um die Umsetzung zu verbessern, folgten einige Mitgliedstaaten der Empfehlung der Kommission, die Verteilung der Zuständigkeiten zu überdenken. Die Kommission hat die Städtepolitik im Rahmen ihrer Leitlinien für Pläne für eine nachhaltige urbane Mobilität gefördert. Außerdem hat sie die Umsetzung von Lösungen für die Minderung von Eisenbahnlärm durch Fördermittel²⁸ erleichtert und durch Vorlage von Vorschlägen für Taxonomiekriterien²⁹ den Weg für Maßnahmen zur Förderung der Markteinführung von geräuschärmeren Straßen- und Luftfahrzeugen geebnet.

Artikel 1 der Richtlinie erfordert einen kombinierten Ansatz, bestehend aus lokalen Maßnahmen, die im Rahmen von Aktionsplänen umgesetzt werden, sowie EU-Rechtsvorschriften für Lärmemissionen. Daher hat die Kommission untersucht, welche Maßnahmen am besten auf EU- und auf lokaler Ebene umgesetzt werden können, um die Lärmbelastung auf kosteneffektive Weise zu mindern, und auf welcher Ebene Rechtsvorschriften erlassen werden sollten.

Drei der in den beiden vorausgegangenen Berichten ermittelten Maßnahmen müssen noch umgesetzt werden: die Neugestaltung des Geltungsbereichs der Richtlinie, die Anpassung von Rechtsvorschriften für Lärmquellen und die Verknüpfung der Interventionen mit den Gesundheitszielen. Dank der verbesserten Kenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen und Kosten der Maßnahmen können diese Schritte jetzt eingeleitet werden.

Die Richtlinie verpflichtet die zuständigen Behörden ferner, die ruhigen Gebiete in städtischen und ländlichen Umgebungen vor Lärm zu schützen. Die Ausweisung und der Schutz ruhiger Gebiete haben vor allem in Städten stattgefunden; bei der Ausweisung und dem Schutz von ruhigen Gebieten auf dem Land sind weitere Fortschritte erforderlich. Der Grund hierfür könnte sein, dass die Richtlinie keine konsistente Begriffsbestimmung dieser ruhigen Gebiete umfasst.

²⁸ Verordnung (EU) 2021/1153 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“ und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) Nr. 283/2014 ([ABI. L 249 vom 14.7.2021, S. 38](#)).

²⁹ Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088 ([ABI. L 198 vom 22.6.2020, S. 13](#)).

Eine allgemeine Unklarheit der Richtlinie ergibt sich aus dem Widerspruch zwischen dem in Artikel 2³⁰ genannten Geltungsbereich – der scheinbar jeglichen Umgebungslärm berücksichtigt, dem Menschen ausgesetzt sind – und der Tatsache, dass Bürgerinnen und Bürger in Petitionen nicht nur die gesundheitsschädlichen Folgen von Lärm durch Verkehrsmittel, sondern auch von Lärm durch Windkraftanlagen und gewerbliche Tätigkeiten beklagen. Diese beiden Quellen werden in der Begriffsbestimmung von Umgebungslärm in Artikel 3 Buchstabe a³¹ nicht ausdrücklich erwähnt und fallen daher nicht unter die Bestimmungen der Richtlinie. Artikel 4 (zuständige Behörden) wirft keine besonderen Probleme auf, da die Behörden von den Mitgliedstaaten klar benannt wurden. Die in Artikel 5 definierten Indizes, insbesondere L_{den} und L_{night} , sind konsistent angewandt worden. Die Bewertungsmethoden wurden im Jahr 2021 aktualisiert, und alle Mitgliedstaaten haben sie in ihr nationales Recht umgesetzt. Einige spezifische Probleme im Zusammenhang mit den Lärmkarten gemäß Artikel 7 und den Aktionsplänen gemäß Artikel 8 bestehen weiterhin. Insbesondere wurden für rund 2 % der EU-Bevölkerung, für die Lärmkarten und Aktionspläne vorhanden sein sollten, noch keine Karten und Pläne ausgearbeitet. Im Einklang mit Artikel 9 fanden öffentliche Konsultationen im Zusammenhang mit allen verabschiedeten Aktionsplänen statt. Sie erfolgten in der Regel in Form einer Veröffentlichung auf den Internetseiten der zuständigen Behörden. Und schließlich führten erhebliche Verzögerungen bei der Übermittlung der Lärmkarten und Aktionspläne gemäß Artikel 10 letztendlich dazu, dass viele Karten und Pläne nicht bis 2021 übermittelt wurden.

4. Bisherige Ergebnisse der Richtlinie

Um die bisherigen Ergebnisse der Richtlinie bei der Reduzierung von Gesundheitsproblemen abzuschätzen, muss zunächst bewertet werden, in welchem Maße es technisch machbar ist, die Lärmbelastung mit den gegenwärtig verfügbaren Lösungen zu reduzieren, ohne das Verkehrswesen erheblich einzuschränken. In der bereits erwähnten, von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie aus dem Jahr 2021¹⁵ wurden Daten aus den Mitgliedstaaten, anderen maßgeblichen EU- und nationalen Dokumenten sowie die jüngste wissenschaftliche Literatur analysiert. Außerdem wurde eine umfassende Konsultation mit den zuständigen Behörden und Interessenträgern aus allen Mitgliedstaaten durchgeführt; diese erfolgte im Rahmen von eingehenden Interviews, zwei Workshops sowie einer öffentlichen Online-Konsultation. Insgesamt wurden dabei die meisten Ergebnisse der Evaluierung aus dem Jahr 2016 bestätigt, insbesondere die Schlussfolgerungen, dass die Richtlinie mit anderen

³⁰ „(1) Diese Richtlinie betrifft den Umgebungslärm, dem Menschen insbesondere in bebauten Gebieten, in öffentlichen Parks oder anderen ruhigen Gebieten eines Ballungsraums, in ruhigen Gebieten auf dem Land, in der Umgebung von Schulgebäuden, Krankenhäusern und anderen lärmempfindlichen Gebäuden und Gebieten ausgesetzt sind. (2) Diese Richtlinie gilt weder für Lärm, der von der davon betroffenen Person selbst verursacht wird, noch für Lärm durch Tätigkeiten innerhalb von Wohnungen, Nachbarschaftslärm, Lärm am Arbeitsplatz, in Verkehrsmitteln oder Lärm, der auf militärische Tätigkeiten in militärischen Gebieten zurückzuführen ist.“

³¹ „Umgebungslärm“ [bezeichnet] unerwünschte oder gesundheitsschädliche Geräusche im Freien, die durch Aktivitäten von Menschen verursacht werden, einschließlich des Lärms, der von Verkehrsmitteln, Straßenverkehr, Eisenbahnverkehr, Flugverkehr sowie Geländen für industrielle Tätigkeiten gemäß Anhang I der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung ausgeht.“

Rechtsvorschriften im Einklang steht und dass die Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen von Aktionsplänen kosteneffektiv ist.

Die Studie aus dem Jahr 2021¹⁵ ergab zudem, dass die maximale technisch machbare Lärmreduktion zwischen 2017 (dem Datum der letzten Analyse) und dem relativ nahen Termin von 2030 etwa 45 % beträgt. Die Richtlinie leistet einen erheblichen Beitrag zu dieser möglichen Reduktion, da sie als Rechtsgrundlage für die Verknüpfung von EU- und nationalen Rechtsvorschriften fungiert, über die die Umsetzung von Maßnahmen koordiniert werden könnte; dies würde die Ergebnisse verbessern und die Investitionen in diese Maßnahmen letztendlich effektiv machen. Die Richtlinie schreibt nicht vor, welche vorrangigen Maßnahmen in Erwägung gezogen werden sollten; daher könnten die umgesetzten Maßnahmen in einigen Fällen ineffektiv bleiben. (Glatte Räder an neuen Güterwagen, die auf rauen Schienen laufen, reduzieren den Lärm beispielsweise nicht so stark, wie dies auf gut gewarteten Schienen der Fall wäre.) Die direkten Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie sind gering (0,04 EUR pro betroffenen Einwohner pro Jahr). Die Richtlinie ist nach wie vor die wichtigste Voraussetzung für die wissensbasierte, digitalisierte Bewertung der gesundheitsschädlichen Auswirkungen von Lärm; ihre Ergebnisse ermöglichen eine effektive Entscheidungsfindung auf regionaler, nationaler und EU-Ebene.

In der Richtlinie wird nicht angegeben, welche Maßnahmen angewendet werden sollten; ihre direkte Wirkung ist also auf die Harmonisierung des Ansatzes für die Bewertung der Auswirkungen beschränkt. Die Richtlinie setzt kein spezifisches Ziel und legt keine Prioritäten für die Maßnahmen fest, die auf lokaler, nationaler oder grenzübergreifender Ebene getroffen werden sollten. Die lokalen Aktionspläne bilden das Kernstück der Lärmreduktion, wobei in jedem einzelnen Fall die vor Ort anvisierten Ziele und zu ergreifenden Maßnahmen aufgeführt werden müssen, und zwar aufbauend auf der Beurteilung des erwarteten gesundheitlichen Nutzens der betreffenden Maßnahmen und gegebenenfalls auf deren Nachbesserung auf der Grundlage von Rückmeldungen aus der Öffentlichkeit.

Die Studie aus dem Jahr 2021¹⁵ kam zu dem Ergebnis, dass die zuständigen Behörden inzwischen wesentlich bessere Kenntnisse über das Ausmaß des Lärmproblems und die ihnen zur Verfügung stehenden Lösungen haben, dass sich die Öffentlichkeit jedoch nicht immer der Lärmsituation und des Ausmaßes der gesundheitsschädlichen Folgen bewusst ist.

In der Evaluierung aus dem Jahr 2016³ wurde die Relevanz der Richtlinie bestätigt, da die Lärmbelästigung noch immer ein wichtiges Problem darstellt. Ferner wurde festgestellt, dass sie mit anderen EU-Rechtsvorschriften im Einklang steht, selbst wenn sie nicht wirksam eingesetzt wird, um andere legislative Entwicklungen zu steuern und lokale Maßnahmen umzusetzen. Das Ziel der Harmonisierung der Lärmbekämpfung wird im Rahmen der Richtlinie auf kosteneffiziente Weise verfolgt. Die Umsetzung der in einigen lokalen und nationalen Aktionsplänen vorgeschlagenen Lärmekämpfungsmaßnahmen wäre höchst kosteneffizient: Dies wurde in der Studie aus dem Jahr 2021¹⁵ bestätigt, die ergab, dass jeder für spezifische Maßnahmen aufgewandte Euro einen gesellschaftlichen Nutzen im Wert von

10 EUR nach sich zieht. Das bedeutet, dass die Annahme spezifischer Lärmschutzmaßnahmen durch die Behörden der Mitgliedstaaten nicht nur zur Lösung eines Gesundheitsproblems beiträgt, sondern auch zu langfristigem gesellschaftlichem Nutzen führt. Zu dem von der EU bisher geschaffenen Mehrwert zählen eine bessere unionsweite Harmonisierung und Digitalisierung von Lärmekämpfungsverfahren, obgleich diese Verfahren noch nicht den in Artikel 1 Buchstabe c der Richtlinie angestrebten gesundheitlichen Nutzen erzeugt haben. In der Studie aus dem Jahr 2021 wird unterstrichen, dass eine erhebliche Minderung der negativen Auswirkungen auf die Gesundheit gemäß Artikel 1 eingetreten wäre, wenn die vorhandenen technischen Maßnahmen umgesetzt worden wären (z. B. durch Anpassung vorhandener Produkte oder einen anders gearteten Betrieb der relevanten Verkehrsfahrzeuge); die jährlichen Kosten hätten sich dabei auf geringe zweistellige Beträge je EU-Bürgerin und -Bürger beschränkt.³²

In der Studie aus dem Jahr 2021¹⁵ wurden die kosteneffizientesten Maßnahmen anhand eines Basisszenarios überprüft, um den Gesundheitsnutzen zu quantifizieren. Angesichts der Tatsache, dass Elektrofahrzeuge bei Geschwindigkeiten über 30 km/h nicht leiser sind als Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor, sind die Verwendung von besseren Reifen und die Optimierung von Fahrbahndecken an spezifischen Standorten die besten Optionen für den Straßenverkehr; für Eisenbahnstrecken empfiehlt sich die Verbesserung des Schienennetzes und die Verwendung lärmärmer Fahrzeuge, und für Flughäfen sollten Maßnahmen ergriffen werden, um Flugzeuge auf geräuschärmste Weise zu betreiben, die Flotte zu erneuern und den nächtlichen Flugverkehr zu reduzieren. Im Zusammenhang mit Industrie- und Gewerbelärm strebt die Kommission mit ihrem jüngsten Vorschlag³³ zur Überarbeitung der Richtlinie 2010/75/EU zu Industrieemissionen (IE-Richtlinie)³⁴ einen weiteren Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen der Umweltverschmutzung durch große Agrar- und Industrieanlagen an. Dies dürfte auch positive Nebeneffekte durch weitere Lärminderungen bewirken.

5. Ergebnisse anderer EU-Rechtsvorschriften zur Regulierung von Lärmquellen

Nachstehend sind die relevanten Rechtsvorschriften der EU für Straßenverkehrslärm, Eisenbahnlärm, Fluglärm, Lärm durch für die Verwendung im Freien vorgesehene Geräte und Maschinen sowie Industrie- und Gewerbelärm aufgeführt.

³² Beispielsweise beliefen sich die Gesamtkosten der Umsetzung aller Maßnahmen für Verkehrsstraßen, Eisenbahn und Flughäfen, die in der Studie aus dem Jahr 2021 erwogen wurden, auf EU-Ebene im ersten Jahr auf rund 13 Mrd. EUR. Die Kosten für Lärmschutzwände in Höhe von 20 Mrd. EUR können zu diesem Betrag hinzugefügt werden. Im Zusammenhang mit Fluglärm entstehen außer den Kosten eines Nachtflugverbots keine Kosten.

³³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) und der Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien ([COM\(2022\) 156 final](#)).

³⁴ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) ([ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17](#)).

Die maßgeblichen Instrumente für **Straßenverkehrslärm** sind: Verordnung (EU) 540/2014 für Personenkraftwagen, Lieferwagen, Busse und Lastkraftwagen³⁵; Verordnung (EU) 168/2013 für Mopeds und Motorräder³⁶; Verordnung (EU) 2019/2144 über die Typengenehmigung von Straßenfahrzeugen einschließlich der Bestimmungen für Reifen³⁷ und Verordnung (EU) 2020/740 über die Kennzeichnung von Reifen³⁸. Das Potenzial der beiden erstgenannten Verordnungen wurde in jüngster Zeit im Rahmen von zwei Studien³⁹ überprüft; beide kamen zu dem Schluss, dass die Verordnungen ihren vollen Nutzen nicht entfaltet hätten, und zeigten insbesondere auf, dass die kosteneffektivste Maßnahme die Verpflichtung zur Verwendung von lärmarmen Reifen gewesen wäre. Verordnung (EU) 540/2014 und Verordnung (EU) 2020/740 hätten beide potenziell zur Verwendung von lärmarmen Reifen für neu hergestellte Fahrzeuge führen können. Insbesondere die Verordnung (EU) 2020/740 hätte einen indirekten Beitrag leisten können, wenn sie die Verbraucherinnen und Verbraucher wirksamer von den Vorteilen lärmärmer Reifen überzeugt hätte.⁴⁰

Die Hauptinstrumente für **Eisenbahnlärm** sind die Verordnung (EU) Nr. 1304/2014 über Lärm durch Fahrzeuge⁴¹ und die Verordnung (EU) 2015/429 zur Festlegung der Modalitäten

³⁵ Verordnung (EU) Nr. 540/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über den Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen und von Austauschschalldämpferanlagen sowie zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 70/157/EWG ([AbL L 158 vom 27.5.2014, S. 131](#)).

³⁶ Verordnung (EU) Nr. 168/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von zwei- oder dreirädrigen und vierrädrigen Fahrzeugen ([AbL L 60 vom 2.3.2013, S. 52](#)).

³⁷ Verordnung (EU) 2019/2144 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über die Typengenehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge im Hinblick auf ihre allgemeine Sicherheit und den Schutz der Fahrzeuginsassen und von ungeschützten Verkehrsteilnehmern, zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 78/2009, (EG) Nr. 79/2009 und (EG) Nr. 661/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnungen (EG) Nr. 631/2009, (EU) Nr. 406/2010, (EU) Nr. 672/2010, (EU) Nr. 1003/2010, (EU) Nr. 1005/2010, (EU) Nr. 1008/2010, (EU) Nr. 1009/2010, (EU) Nr. 19/2011, (EU) Nr. 109/2011, (EU) Nr. 458/2011, (EU) Nr. 65/2012, (EU) Nr. 130/2012, (EU) Nr. 347/2012, (EU) Nr. 351/2012, (EU) Nr. 1230/2012 und (EU) 2015/166 der Kommission ([AbL L 325 vom 16.12.2019, S. 1](#)).

³⁸ Verordnung (EU) 2020/740 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 2020 über die Kennzeichnung von Reifen in Bezug auf die Kraftstoffeffizienz und andere Parameter, zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1369 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1222/2009 ([AbL L 177 vom 5.6.2020, S. 1](#)).

³⁹ Europäische Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU, „[Study on sound level limits of M- and N-category vehicles: final report](#)“, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022.

Europäische Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU, „[Technical support for the impact assessment on Euro 5 step of L-category sound emissions level limits: final report](#)“, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022.

⁴⁰ Beurteilung der Notwendigkeit zur Überprüfung der Verordnung (EG) Nr. 1222/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Kennzeichnung von Reifen in Bezug auf die Kraftstoffeffizienz und andere wesentliche Parameters ([COM\(2017\) 658 final](#)).

⁴¹ Verordnung (EU) Nr. 1304/2014 der Kommission vom 26. November 2014 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität des Teilsystems „Fahrzeuge – Lärm“ sowie zur Änderung der Entscheidung 2008/232/EG und Aufhebung des Beschlusses 2011/229/EU ([AbL L 356 vom 12.12.2014, S. 421](#)).

für die Anlastung der Kosten von Lärmauswirkungen⁴². Die Verordnung (EU) Nr. 1304/2014 wurde vor Kurzem überarbeitet und sieht ab Dezember 2024 die Ausweisung „leiserer Strecken“ entlang der am intensivsten genutzten Güterverkehrsstrecken in der EU vor, auf denen fast ausschließlich lärmarme Güterfahrzeuge zugelassen werden. Dies wird sich auch auf das übrige Schienennetz in erheblichem Maße auswirken. Dagegen kam die Bewertung der Verordnung (EU) 2015/429 über die Anlastung der Kosten von Lärmauswirkungen im Jahr 2021 zu dem Schluss, dass die Verordnung den Umstieg auf lärmarme Güterfahrzeuge kaum begünstigt hat.⁴³ Daher wird diese Verordnung aufgehoben.

Das relevante Instrument im Zusammenhang mit **Fluglärm** ist die Verordnung (EU) Nr. 598/2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Maßnahmen auf Flughäfen.⁴⁴ In der Studie zur Minderung von durch Flughäfen erzeugtem Lärm aus dem Jahr 2022²⁵ wurden mehrere Mängel im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie festgestellt. Gleichzeitig wurde hervorgehoben, dass das Konzept des Lärmminderungsziels gemäß der Verordnung 598/2014 in der Richtlinie über Umgebungslärm nicht klar widergespiegelt wird. Die Interessenträger haben häufig eine entsprechende Änderung angeregt, ebenso wie im Zusammenhang mit der Bewertung der Kosteneffektivität der verschiedenen Maßnahmen.

Die EU-Rechtsvorschriften für **Lärm durch für die Verwendung von im Freien vorgesehene Geräte und Maschinen**, die im Wesentlichen von der Richtlinie über umweltbelastende Geräuschemissionen⁴⁵ abgedeckt werden, sind ebenfalls relevant. In der Evaluierung dieser Richtlinie⁴⁶ aus dem Jahr 2020 wurde festgestellt, dass sie wirksam zur Senkung der Geräuschemissionen von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen beigetragen und dafür gesorgt hätte, dass die Hersteller in die Forschung und Entwicklung spezieller Ausführungen, Mechanismen und Strategien investieren; die Richtlinie bleibe die wesentliche Triebkraft für die Lärmreduzierung bei dieser Art von Geräten. Bei der Bewertung wurden aber auch einige kritische Aspekte ermittelt, die verbessert werden sollten, insbesondere die erforderliche Anpassung einiger Elemente der Richtlinie an den technischen Fortschritt (z. B. Geltungsbereich, Lärmgrenzwerte, Schallmessverfahren,

⁴² Durchführungsverordnung (EU) 2015/429 der Kommission vom 13. März 2015 zur Festlegung der Modalitäten für die Anlastung der Kosten von Lärmauswirkungen ([AbI. L 70 vom 14.3.2015, S. 36](#)).

⁴³ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Evaluierung (Zusammenfassung) der Durchführungsverordnung (EU) 2015/429 der Kommission und der Bestimmungen über lärmabhängige Wegeentgelte ([SWD\(2021\) 72 final](#)).

⁴⁴ Verordnung (EU) Nr. 598/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG ([AbI. L 173 vom 12.6.2014, S. 65](#)).

⁴⁵ Richtlinie 2000/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über umweltbelastende Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen ([AbI. L 162 vom 3.7.2000, S. 1](#)).

⁴⁶ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Evaluierung der Richtlinie 2000/14/EG über umweltbelastende Geräuschemissionen ([SWD\(2020\) 266 final](#)).

Konformitätsbewertungsverfahren, Sammlung lärmbezogener Daten und die Anpassung an den neuen Rechtsrahmen⁴⁷⁾.

6. Empfehlungen und nächste Schritte

Daten aus den Lärmkarten zeigen, dass die große Zahl an Menschen, die an schweren gesundheitlichen Auswirkungen von Lärm leiden, in den vergangenen 15 Jahren relativ stabil geblieben ist.

Im Dezember 2022 veröffentlichte die Europäische Kommission den ersten integrierten Bericht zum „Null-Schadstoff“-Überwachungs- und Prospektivrahmen, der eine Prospektivbewertung zu Lärm umfasst.⁴⁸ In dem Bericht wird festgestellt, dass das im Null-Schadstoff-Aktionsplan festgelegte Ziel, den Anteil der durch Verkehrslärm chronisch gestörten Menschen bis 2030 gegenüber 2017 um 30 % zu verringern, ohne weitere Maßnahmen nicht erreicht werden wird. Ferner wird prognostiziert, dass selbst bei einer Umsetzung der geplanten Maßnahmen die Gesamtzahl der von Verkehrslärm chronisch gestörten Menschen bis 2030 um 3 % steigen wird. Allerdings könnte die Zahl der von Verkehrslärm chronisch gestörten Menschen bis 2030 um 19 % gesenkt werden, wenn auf lokaler Ebene umfangreiche zusätzliche Maßnahmen ergriffen würden. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass wesentlich stärkere Anstrengungen erforderlich sind, um Lärm durch Straßenverkehr zu bekämpfen, der noch immer die wichtigste Quelle der Lärmbelastung darstellt. Um das Ziel des Null-Schadstoff-Aktionsplans zu erreichen, sind nicht nur Maßnahmen für Gebiete mit akuten Lärmproblemen erforderlich, sondern auch für Gebiete mit moderater Lärmbelastung. Hierfür ist eine Kombination von Maßnahmen notwendig, darunter strengere Lärmvorschriften für den Straßenverkehr, eine bessere Stadt- und Verkehrsplanung und eine deutliche Verringerung des Straßenverkehrs sowie weitere Geschwindigkeitsbeschränkungen in Städten.

Die Verringerung der Anzahl der von Verkehrslärm chronisch gestörten Menschen in der EU erfordert Maßnahmen auf allen Ebenen (EU, national, regional und lokal).

Kosteneffektive Lösungen sind bereits verfügbar und sollten daher schneller angewandt werden. Das Ziel der Studie¹⁵ zur Richtlinie über Umgebungslärm aus dem Jahr 2021 war es, die Umsetzung der kosteneffektivsten Maßnahmen zu verbessern, indem eine Reihe lokaler, nationaler und internationaler Rechtsvorschriften ermittelt wurde, die die Maßnahmen auf diesem Gebiet vorantreiben. Weitere Studien aus den Jahren 2021³⁹ und 2022²⁵ zu den

⁴⁷ Beschluss Nr. 768/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung des Beschlusses 93/465/EWG des Rates ([ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 82](#)).

⁴⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Erster Bericht zum „Null-Schadstoff“-Überwachungs- und Prospektivrahmen – „Wege zu saubererer Luft, saubererem Wasser und saubererem Boden für Europa“ ([COM\(2022\) 674 final](#)).

Dieser Bericht baut auf dem Bericht der Europäischen Umweltagentur „[Outlook to 2030 – Can the number of people affected by transport noise be cut by 30 %?](#)“ vom September 2022 auf.

Rechtsvorschriften für Straßenfahrzeuge und zur Minderung von durch Flughäfen erzeugtem Lärm bestätigten, dass diese Maßnahmen vorrangig sind.

Die oben genannten Studien ergaben auch, dass es keine einzelne Rechtsvorschrift oder Maßnahme gibt, die für sich allein die Umsetzung der richtigen Maßnahmen für erhebliche Reduktionen erleichtern würde. Vielmehr könnte eine begrenzte Zahl harmonisierter Verbesserungen an einigen wenigen Instrumenten eine Minderung der Lärmbelastung bewirken. Die geltenden Rechtsvorschriften wurden als kohärent bestätigt (in dem Sinne, dass keine Überlappungen oder Widersprüche bestehen); das Fehlen eines gemeinsamen lärmenschutzpolitischen Ziels würde Fortschritte allerdings behindern. Die im Null-Schadstoff-Aktionsplan dargelegten Ziele und Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Lärmbelastung haben indes die politischen Bemühungen gestärkt, Strategien und gesetzgeberische Maßnahmen zur Minderung der Lärmbelastung zu beschleunigen und zu intensivieren.

Vor allem sind zusätzliche Maßnahmen und praktische Eingriffe erforderlich, um den Lärm durch den Straßenverkehr zu bekämpfen. Im Bereich Straßenverkehr müssen die Verwendung von leisen Reifen, lärmarmen Fahrbahndecken und weiteren Geschwindigkeitsbeschränkungen erwogen werden, da die Elektrifizierung von Fahrzeugen diesbezüglich keine Vorteile mit sich bringen wird. Insbesondere müssen die Rechtsvorschriften für Reifen gestärkt werden, um den maximalen Nutzen zu erzielen, denn dies ist die kosteneffektivste Lärmreduzierungsmaßnahme.^{15, 39} Zu den Maßnahmen für andere Verkehrsmittel könnten leise und glatte Schienen, leise Eisenbahnwaggons sowie verbesserte Flugverfahren und Maßnahmen für den nächtlichen Flugbetrieb zählen. Innovative Betreiber von Verkehrsmitteln und Verkehrsinfrastruktur sollten außerdem Anreize für weitere Bemühungen um die Entwicklung „geräuschloser“ Technologien und Produkte erhalten.

Wirksame Maßnahmen erfordern einen übergreifenden, alle relevanten Sektoren umfassenden Ansatz, der sämtliche maßgeblichen Akteure zusammenführt.

Auf EU-Ebene wird die Kommission bei Bedarf Maßnahmen priorisieren, um

- die Grenzwerte für Reifen zu überarbeiten, wobei die UNECE-Regelung Nr. 117⁴⁹ zugrunde gelegt wird;
- die Einführung von ausschließlich leisen Güterwagen durch eine Verbesserung der Umsetzung von „leiseren Strecken“ gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1304/2014⁴¹ zu beschleunigen;
- verbesserte Verfahren für die Minderung des Lärms durch die Landung und den Start von Flugzeugen zu fördern;
- bei der Überarbeitung der Richtlinie über Flughafenentgelte⁵⁰ Umweltabgaben einzuführen, die als Anreiz für die Nutzung leiser Flugzeuge dienen.

⁴⁹ Regelung Nr. 117 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) – Einheitliche Bedingungen für die Genehmigung der Reifen hinsichtlich der Rollgeräuschemissionen und der Haftung auf nassen Oberflächen und/oder des Rollwiderstandes [2016/1350] ([ABl. L 218 vom 12.8.2016, S. 1](#)).

Ferner wird die Kommission die Mitgliedstaaten im Rahmen des Null-Schadstoff-Aktionsplans mit den relevanten Hilfsmitteln und Maßnahmen unterstützen.

Auf nationaler Ebene bleibt die Durchführung der Richtlinie über Umgebungslärm und der relevanten Rechtsvorschriften für bestimmte Lärmquellen von zentraler Bedeutung. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Anstrengungen für die Einhaltung der Vorgaben beschleunigen und sicherstellen, dass ihre Lärmaktionspläne systematisch die folgenden Punkte umfassen:

- Einführung leiser Fahrbahndecken, wenn Hauptverkehrsstraßen neu asphaltiert werden, wobei die Leitlinien für eine umweltfreundliche öffentliche Beschaffung⁵¹ genutzt werden sollten;
- Senkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeiten im Straßenverkehr, wenn weitere Nebeneffekte wie größere Sicherheit vorhanden sind;
- Instandhaltung von Eisenbahnschienen, sodass die Schienen glatt bleiben, und Installation von geräuscharmen Schienen in der Nähe von Wohngebieten;
- Festlegung angemessener Lärminderungsziele im Einklang mit der Verordnung 598/2014 über Flughafenlärm, kombiniert mit wirksamen Maßnahmen für deren Umsetzung.

Es ist eine optimale Kooperation zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden erforderlich. Auch müssen lokale Akteure weiter befähigt und angeregt werden, Leitinitiativen aus Städten in der gesamten EU zu übernehmen, um die Belastung durch Umgebungslärm in städtischen Gebieten zu bekämpfen und Gesundheit und Lebensqualität zu fördern. Vertreter der Zivilgesellschaft sollten ebenfalls stärker dazu angeregt werden, sicherzustellen, dass Aktionspläne für die Lärmbekämpfung angemessen umgesetzt werden und Verbesserungen bei der Lärminderung auf lokaler Ebene bewirken.

Daher wird die Kommission das Potenzial der Vereinbarung für Grüne Städte voll ausschöpfen, um die Minderung der Lärmbelastung in Städten zu beschleunigen. Die bahnbrechenden Anstrengungen der 100 Städte, die die Vereinbarung für Grüne Städte⁵² bereits unterzeichnet haben, sollten andere Städte in der EU inspirieren. Die Verpflichtung der Unterzeichner der Vereinbarung für Grüne Städte – darunter die Umsetzung der Aktionspläne der Richtlinie –, bis 2030 eine erhebliche Minderung der Lärmelastung zu erzielen und den von der Weltgesundheitsorganisation empfohlenen Werten näher zu kommen, ist beispielhaft. Die teilnehmenden Städte werden nicht nur ehrgeizige Pläne entwickeln, sondern verpflichten sich auch dazu, für deren Umsetzung zu sorgen. Eine

⁵⁰ Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte ([ABl. L 70 vom 14.3.2009, S. 11](#)).

⁵¹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Kriterien für eine umweltfreundliche öffentliche Beschaffung auf die Planung, den Bau und die Unterhaltung von Straßen ([SWD\(2016\) 203 final](#)).

⁵² Die [Vereinbarung für Grüne Städte](#) ist eine Bewegung von EU-Bürgermeisterinnen und -Bürgermeistern, die sich für saubere, gesunde Städte engagieren. Die Initiative hat das Ziel, die Lebensqualität aller EU-Bürgerinnen und -Bürger zu verbessern und die Umsetzung der maßgeblichen EU-Umweltgesetzgebung zu beschleunigen. Mit der Unterzeichnung der Initiative verpflichten sich die Städte zu Umweltmanagementmaßnahmen in fünf Bereichen: Luft, Wasser, Natur und Biodiversität, Kreislaufwirtschaft und Abfall sowie Lärm.

angemessene Erstellung kosteneffizienter und kosteneffektiver Aktionspläne für die Lärmbekämpfung erfordert qualifiziertes Fachwissen; alle kommunalen Behörden könnten dieses Städtenetz als reiche Informationsquelle nutzen.

Die Kommission wird den Austausch von Leitlinien zur Entwicklung von Aktionsplänen für die Lärmbekämpfung fördern und so auf den Verpflichtungen der Unterzeichner der Vereinbarung für Grüne Städte aufbauen. Außerdem wird sie die gezielte Anwendung von Instrumenten wie TAIEX-EIR PEER 2 PEER für die Unterzeichner der Vereinbarung für Grüne Städte und die zuständigen Behörden fördern, insbesondere um empfehlenswerte Praktiken für die Bekämpfung von urbanem Umgebungslärm EU-weit zu verbreiten. Darüber hinaus wird die Verwendung des Instruments für technische Unterstützung⁵³, das den Mitgliedstaaten (auf deren Antrag) gezieltes Fachwissen für die Ausarbeitung und Umsetzung von Reformen in einem breiten Spektrum von Politikbereichen – einschließlich der Umsetzung von Umweltschutzbestimmungen auf Grundlage der EU-Umweltgesetzgebung wie der Richtlinie über Umgebungslärm – bereitstellt, als Möglichkeit zur Verbesserung von Maßnahmen auf städtischer Ebene erwogen werden.

Die Kommission wird nicht nur die laufenden kurzfristigen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Gesetzgebung zu Lärmquellen stärken, sondern sich auch bemühen, die Umsetzung der Richtlinie über Umgebungslärm zu verbessern. Außerdem wird die Kommission mögliche Verbesserungen der Richtlinie prüfen, darunter Lärminderungsziele auf EU-Ebene (wie im Null-Schadstoff-Aktionsplan hervorgehoben).

Und schließlich wird die Kommission im Einklang mit dem ganzheitlichen Ansatz des europäischen Grünen Deals potenzielle Synergien im Kampf gegen die Lärmbelastung außerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinie über Umgebungslärm untersuchen. Neue Forschungsprogramme⁵⁴ und besserer Zugriff auf Daten, beispielsweise über das Europäische Meeresbeobachtungs- und Datennetzwerk (EMODnet)⁵⁵, werden bessere Erkenntnisse über eine stärker integrierte Perspektive liefern, die auch die Auswirkungen von Lärm auf die Umwelt und die biologische Vielfalt umfassen würde (wie sie beispielsweise im Zusammenhang mit Unterwasserlärm im Kontext der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie behandelt werden).

⁵³ Verordnung (EU) 2021/240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Februar 2021 zur Schaffung eines Instruments für technische Unterstützung ([ABL. L 57 vom 18.2.2021, S. 1](#)).

⁵⁴ Durchführungsbeschluss der Kommission vom 6.12.2022 zur Finanzierung des spezifischen Programms zur Durchführung von „Horizont Europa“, dem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, und zur Annahme des Arbeitsprogramms für 2023-2024 ([C\(2022\) 7550 final](#)).

⁵⁵ <https://emodnet.ec.europa.eu/en/map-week-%E2%80%93-underwater-noise-indicator>



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.3.2023
COM(2023) 139 final

ANNEX

ANHANG

des

**BERICHTS DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Durchführung der Richtlinie über Umgebungslärm gemäß Artikel 11 der
Richtlinie 2002/49/EG**

DE

DE

ANHANG

Kernbotschaften im Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Erster Bericht zum „Null-Schadstoff“-Überwachungs- und Prospektivrahmen – „Wege zu saubererer Luft, saubererem Wasser und saubererem Boden für Europa“.

Die Gesundheitsschäden im Zusammenhang mit der **Lärmbelastung**, wie das Risiko von Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Schlafstörungen und Belästigung¹, sind seit 2012 relativ stabil geblieben.

Trotz der erzielten Fortschritte sind immer noch mehr als 10 % der jährlichen vorzeitigen Todesfälle in der EU auf Umweltverschmutzung zurückzuführen.² Dies ist in erster Linie auf die hohe Luftverschmutzung zurückzuführen, aber auch auf die **Lärmbelastung** und die Exposition gegenüber Chemikalien, die wahrscheinlich unterschätzt wird.³ Die Umweltverschmutzung ist in der EU nicht gleichmäßig verteilt. Gefährdete Menschen, darunter Kinder, ältere Menschen und Personen, die an Asthma oder anderen Atemwegs- oder Herz-Kreislauf-Erkrankungen leiden, reagieren empfindlicher auf die Exposition gegenüber der Umweltverschmutzung, und Menschen aus sozioökonomisch schlechter gestellten Bevölkerungsgruppen sind zudem tendenziell einer höheren Verschmutzung ausgesetzt.⁴

Das Ausmaß der Auswirkungen von **Unterwasserlärm**, Mikroplastik und Lichtverschmutzung⁵ auf die biologische Vielfalt wird immer deutlicher.⁶

In Bezug auf die **Lärmbelästigung** ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt unwahrscheinlich, dass das Null-Schadstoff-Ziel, die Zahl der durch Verkehrslärm geschädigten Menschen bis 2030 (im Vergleich zu 2017) um 30 % zu verringern, erreicht wird. Aktuellen Schätzungen zufolge wird die Zahl bis 2030 nicht um mehr als 19 % zurückgehen, es sei denn, es würden umfangreiche zusätzliche Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ergriffen und verstärkte EU-Maßnahmen in allen relevanten Verkehrssektoren würden zu einer erheblichen weiteren Verringerung der Lärmbelästigung führen. Der Abstand zur Zielvorgabe kann weiter verringert werden, wenn die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen verstärken. Dazu gehören unter anderem strengere Lärmschutzvorschriften und Durchsetzungsmaßnahmen⁷ im Verkehrsbereich, z. B. die Verbesserung der Fahrzeuge und ihres Betriebs sowie die deutliche Verringerung des Straßenverkehrs und Geschwindigkeitsbegrenzungen in Städten.⁸ Letzteres wird bereits von vielen Städten als Teil ihrer Klimaschutz- und Luftqualitätsmaßnahmen vorgesehen.

¹ [EUA \(2022\)](#): „Health impacts of exposure to noise from transport“.

² Siehe [hier](#).

³ Unterschätzung, insofern nur eine begrenzte Anzahl von Risikofaktoren berücksichtigt wird und beispielsweise nicht auf die realen Gesundheitsrisiken im Zusammenhang mit der Exposition gegenüber Chemikalien eingegangen wird. Arbeiten in dieser Hinsicht laufen noch in der Horizont-Europa-Partnerschaft zur Bewertung der von Chemikalien ausgehenden Risiken ([PARC](#)).

⁴ [EUA-Bericht Nr. 22/2018](#) und neues Anzeichen [hier](#).

⁵ Z. B. [ETC-HE-Bericht 2022/8 der EUA](#), „Review and Assessment of Available Information on Light Pollution in Europe“.

⁶ Anzeichen siehe [hier](#).

⁷ Siehe z. B. [Projekt NEMO](#).

⁸ Weitere Einzelheiten werden im anstehenden Bericht über die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie veröffentlicht.

Insgesamt geht die Verschmutzung in verschiedenen Bereichen zurück, z. B. im Bereich der Luftverschmutzung oder der Verschmutzung durch Pestizide. Gleichzeitig bleiben andere Verschmutzungsprobleme bestehen, z. B. waren die Trends in Bezug auf **Lärm**, Nährstoffbelastung oder das Siedlungsabfallaufkommen in den letzten Jahren relativ stabil. Die Verwirklichung der Null-Schadstoff-Ziele für 2030 ist für diese Bereiche nicht gewährleistet.