II

(Forberedende retsakter)

REGIONSUDVALGET

64. PLENARFORSAMLING DEN 26.-27. APRIL 2006

Regionsudvalgets udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet »Temastrategi om luftforurening« og om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om luftkvaliteten og renere luft i Europa

(2006/C 206/01)

Regionsudvalget har -

under henvisning til Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om luftkvaliteten og renere luft i Europa (KOM(2005) 447 endelig – 2005/0183 (COD)) og Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet »Temastrategi om luftforurening« (KOM(2005) 446 endelig)

under henvisning til Kommissionens beslutning af 21. september 2005 om i henhold til EF-traktatens artikel 175 og artikel 265, stk. 1, at anmode om Regionsudvalgets udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om luftkvaliteten og renere luft i Europa,

under henvisning til præsidiets beslutning af 25. juli 2005 om at henvise det forberedende arbejde til Underudvalget for Bæredygtig Udvikling,

under henvisning til sin udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – »På vej mod en temastrategi for bymiljøet« (KOM(2004) 60 endelig) – CdR 93/2004 fin, ([1])

under henvisning til sin udtalelse om Kommissionens meddelelse om Programmet Ren Luft i Europa (CAFE): »Mod en tematisk strategi for luftkvalitet« (KOM(2001) 245 endelig) – CdR 203/2001 fin, ([2])

under henvisning til forslag til Regionsudvalgets udtalelse (CdR 45/2006 rev. 1), som blev vedtaget af Underudvalget for Bæredygtig Udvikling den 27. februar 2006 med Helmut Jahn, Landrat i Hohenlohe, (DE-PPE), som ordfører,

og ud fra følgende betragtninger:

1) luftforurening forekommer navnlig i storbyområderne, og byerne har derfor stor interesse i at tage stilling til den af Kommissionen forelagte »Temastrategi om luftforurening«;

2) det samme gælder forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om luftkvaliteten og renere luft i Europa, og dét så meget desto mere som der i dette forslag bl.a. foreslås en revision af standarderne for måling og vurdering af finpartikelforureningen;

([1]) EUT C 43 af 18.2.2005, s. 35.
([2]) EUT C 107 af 3.5.2002, s. 78.

3) i kraft af deres praktiske erfaringer kan byerne i væsentlig grad bidrage til, at politikken for bekæmpelse af luftforurening bliver mere praktisk gennemførlig og dermed mere vellykket -

på sin 64. plenarforsamling den 26.-27. april 2006 (mødet den 26. april) vedtaget følgende udtalelse:

1. **Regionsudvalgets synspunkter**

Regionsudvalget

1.1 **erklærer sig enig** med Kommissionen i, at det - trods de opnåede fremskridt, som nævnes i »Temastrategien« – er nødvendigt at foretage en yderligere nedbringelse af luftforureningen med gasformige eller faste bestanddele, som både går ud over sundheden og miljøet, og at dette mål kun kan nås gennem en fælles indsats fra alle aktører på lokalt, regionalt, nationalt og europæisk plan, idet bekæmpelse af luftforureningen har såvel en lokal som en grænseoverskridende dimension; **minder om**, at lokale myndigheder forfølger deres prioriterede målsætning om sikring af borgernes sundhed ved hjælp af byplanmæssige tiltag (adskillelse af bolig- og erhvervsområder, trafikregulerende og – dæmpende foranstaltninger, åbne arealer og tilplantning i boligområder, hensyntagen til mikroklimatiske forhold med henblik på bedre gennemluftning af boligområderne;

1.2 **bifalder** kommissionsdokumentet »Temastrategi om luftforurening« og det direktivforslag, som er blevet forelagt samtidig, fordi der dermed skabes grundlag for en strategidiskussion og en opdatering af målsætningerne under hensyntagen til nyere forskningsresultater;

1.3 **konstaterer**, at det også set ud fra byernes synspunkt er nødvendigt at foretage tilpasninger, som navnlig skal gøre tiltagene til bekæmpelse af luftforureningen mere praktisk gennemførlige på lokalt plan;

1.4 **minder om**, at byerne på deres territorium nødvendigvis må afveje de mest forskelligartede funktioner mod hinanden, og at dette uundgåeligt sætter begrænsninger for opfyldelsen af enkelte sektorielle mål;

1.5 **slår** følgelig **til lyd for**, at EU-lovgivningen hjemler mulighed for fleksible løsninger; mener, at lokale og regionale myndigheder bør sikres mulighed for at give prioritet til områder, hvor mange mennesker udsættes for en for høj luftforurening (f.eks. boligområder), når de træffer deres foranstaltninger. Endvidere bør fristen for udsættelse af gennemførelsen af grænseværdierne sættes til ti år;

1.6 **gør** på det kraftigste **opmærksom på**, at det er absolut nødvendigt i første række at satse på at forhindre emissioner, følgende, når man vil opnå en renere luft:, og at bekæmpelse af immissioner følgelig altid må være en nødløsning; **påpeger** i denne forbindelse, at

— de opstillede miljømål og de eksisterende instrumenter til nedbringelse af emissioner bør afstemmes i forhold til hinanden, hvis der skal være en realistisk chance for at nå disse miljømål i de fleste byer,

— der på europæisk niveau bør træffes tilstrækkelige støtteforanstaltninger, som skal gøre det lettere at gennemføre EU-direktiverne på effektiv vis,

— den nødvendige forbedring af emissionsreduktionsteknologier og skærpede emissionsnormer for køretøjer (f.eks. Euro VI for godskøretøjer) bør foregå på en sådan måde på europæisk niveau, at luftkvalitetsstandarderne i byerne kan overholdes;

— bekæmpelsen af den omfattende baggrundsforurening af partikler (PM10), der i væsentlig grad bidrager til den manglende overholdelse af grænseværdierne for PM10 i byområder, kræver foranstaltninger på europæisk niveau som f.eks. den øjeblikkelige revision af NEC-direktivet (direktiv om nationale emissionslofter).

2. **Regionsudvalgets henstillinger**

Regionsudvalget

2.1 *Vedrørende temastrategien*

2.1.1 **ser** nytten af »Temastrategien« som et referencedokument for udformningen af en politik for bekæmpelse af luftforurening og insisterer på, at man med sigte på gennemførelsen af målsætningerne og den praktiske relevans ikke kun foretager modelberegninger på grundlag af de epidemiologiske forskningsresultater og fuld brug af de teknologiske muligheder, men ligeledes tager afsæt i antagelser om normernes praktiske anvendelighed i et bymiljø;

2.1.2 **kræver** derfor, at forskningsindsatsen som led i forskningsrammeprogrammet beskæftiger sig med en aktiv luftkvalitetspolitiks muligheder og begrænsninger i lokal og territorial sammenhæng (f.eks. via lokale case-studies og gennemførlighedsundersøgelser), og **anmoder** følgelig Kommissionen om at udbygge dokumentet med dette aspekt;

2.1.3 **beklager**, at Kommissionen, som udvalget ser det, til dato ikke i tilstrækkeligt omfang har inddraget repræsentanter for de lokale og regionale myndigheders sammenslutninger, som jo ellers er blandt hovedaktørerne i luftforureningsbekæmpelsen, i udarbejdelsen af den tematiske strategi, og **finder det absolut påkrævet** at inddrage disse parter bl.a. som led i Kommissionens strukturerede dialog med de regionale og lokale myndigheders sammenslutninger;

2.1.4 **ser** i det mindste **en risiko for**, at argumentationen i »Temastrategien« i for høj grad er dikteret af luftkvalitetspolitikkens orientering mod immissionsbekæmpelse, og **opfordrer** derfor Kommissionen til at arbejde videre med »Temastrategien« og at lægge størst politisk vægt på at gennemføre forebyggende foranstaltninger med henblik på at forhindre luftforureningen i stedet for at koncentere sig om immissionsbekæmpelse;

2.1.5 **konstaterer**, at den i princippet prisværdige inkorporering af andre fagpolitikker delvis kun optræder som en hensigtserklæring, og **udbeder** sig derfor også på dette område yderligere kommentarer og forklaringer;

2.1.6 **finder det** af ovennævnte årsager **nødvendigt** at arbejde videre med »Temastrategien« og at udvide den til følgende områder:

— der må fastsættes en ambitiøs europæisk politik med udgangspunkt i emissionskilderne for industri, energisektoren, trafik og transport;

— der må opstilles en tidsplan for gennemførelsen af en sådan politik;

— andre fagpolitikker må inddrages i bekæmpelsen af luftforurening;

— forskning i luftforureningsbekæmpelsens praksis må suppleres og udvides;

Endvidere må temastrategien omfatte en *redegørelse for den finansielle støtte til de lokale myndigheder, som det navnlig påhviler at gennemføre luftkvalitetspolitikken og de forebyggende foranstaltninger*;

2.1.7 **opfordrer** Kommissionen og medlemsstaterne til at føre en mere aktiv politik til fremme af fjernvarme og kraftvarmeproduktion. Derved ville man samtidig yde et bidrag til at undgå luftforurening ved afbrænding af biomasse i mindre fyringsanlæg. I bestræbelserne på at forbedre den lokale luftkvalitet er det nødvendigt at fjerne nationale hindringer - f.eks. sådanne, som skyldes konkurrencelovgivningen – som begrænser udnyttelsen af fjernvarmens potentiale. I forbindelse med nye bolig- og industriområder skal varmeforsyningskonceptet planlægges allerede før byggemodningen. På lokalt plan har man ofte de bedste forudsætninger herfor.

2.2 *Vedrørende forslaget til direktiv*

2.2.1 **konstaterer**, at den af Kommissionen foreslåede opdatering af EU-lovgivningen imødekommer de betingelser og krav, som er knyttet til den praktiske luftkvalitetspolitik, og **anmoder** derfor de involverede organer på nationalt og europæisk plan om at bakke op om denne vurdering og i den forbindelse frem for alt tilslutte sig bestemmelserne om fleksibilisering og dermed styrkelse af den praktiske relevans;

Undtagelser for bestemte forurenende stoffer samt forlængelse af frister

2.2.2 **bifalder** navnlig, at der indføres bestemmelser, som gør det muligt at tage hensyn til lokale forhold, og **opfordrer** Europa-Parlamentet og Rådet til, uanset hvad der måtte fremkomme af indvendinger, at holde fast ved

— forslaget om, at gener i form af fine partikler, som skyldes vintersandspredning, udelades fra vurderingen af luftkvaliteten (artikel 13, stk. 3),

— forslaget om, at den andel af forurenende stoffer, som hidrører fra naturlige kilder, udelades fra vurderingen af luftkvaliteten (jf. artikel 19); **henstiller** til Kommissionen at vedtage en klar vejledning i eller nogle klare retningslinjer for, hvordan målingerne skal foretages i forbindelse med denne form for forurening,

— og forslaget om, at der kan dispenseres fra bestemmelserne med henvisning til særligt vanskelige (bl.a. topografiske) forhold (artikel 20, stk. 2);

samt forslaget om, at fristerne kan forlænges med op til 10 år (artikel 20), når det forudgående er blevet påvist, at alle passende immissionsbegrænsende foranstaltninger er blevet truffet;

2.2.3 **foreslår** desuden, at direktivet hjemler retlig mulighed for, at der kan indgås særlige aftaler på linje med »tripartite arrangements« (dvs. aftaler, som indgås mellem EU, den pågældende medlemsstat og en eller flere lokale myndigheder for at gennemføre integrationspolitiske foranstaltninger med baggrund i specifikke lokale forhold) for områder, hvor ekstraordinære omstændigheder (f.eks. topografi) bevirker, at det i realiteten er umuligt at overholde bestemmelserne, det være sig i længere tid eller permanent, og det samtidig er blevet påvist, at alle passende foranstaltninger til nedbringelse af immissioner er blevet truffet;

2.2.4 **begrunder** dette forslag med ønsket om dels at undgå retlig usikkerhed for de lokale myndigheder og dels at muliggøre en under de givne omstændigheder realistisk nedbringelse af forureningen via en sådan aftale og **underbygger** dette forslag ved at påpege, at en del af de repræsenterede videnskabsfolk og sagkyndige myndigheder går ud fra, at målværdierne i praksis ikke kan nås, uanset hvor stor en indsats, der gøres;

Måling og vurdering af fine partikler

2.2.5 **mener** at kunne konstatere, at direktivet for fine partiklers vedkommende opererer med i alt tre grænseværdier og et reduktionsmål. Kommissionen supplerer den hidtidige luftkvalitetsstandard for fine partikler (PM_{10}) med yderligere en standard for helt fine partikler ($PM_{2,5}$); dette begrundes med epidemiologiske forskningsresultater (CAFE-programmet, WHO, praksis i USA og Japan), ifølge hvilke disse partikler er så meget desto farligere, fordi de trænger ind i lungernes allerfineste forgreninger, og fordi en relativt høj, vedvarende udsættelse for $PM_{2,5}$ er mere sundhedsskadelig end lejlighedsvise spidsbelastninger;

2.2.6 **konstaterer** derfor, at der ud over de for PM10 gældende grænseværdier (i et måleområde må som årsgennemsnit 40 µg/m3 og et dagligt gennemsnit på 50 µg/m3 ikke overskrides i over 35 dage pr. kalenderår) ifølge direktivforslaget skal indføres yderligere standarder baseret på $PM_{2,5}$ (overholdelse af en årlig, øvre koncentrationsgrænse på 25 µg/m3 og for perioden indtil 2020 et ikke-bindende reduktionsmål for $PM_{2,5}$ baggrundsforurening i byerne på 20%), og bemærker således, at der for fine partiklers vedkommende opereres med i alt tre grænseværdier og et reduktionsmål;

2.2.7 **frygter**, at dette virvar af bestemmelser om finpartikelreduktion i luftkvalitetspolitikken både retligt og i praksis skaber for mange problemer, og **henstiller** derfor, at man på grundlag af de overbevisende forskningsresultater om virkningerne af fine partikler, som nævnes i »Temastrategien«, med hensyn til måling og kontrol af luftforurening med fine partikler udelukkende baserer sig på $PM_{2,5}$ samt på en realistisk grænseværdi og et reduktionsmål;

2.2.8 **gør** i denne forbindelse i øvrigt **opmærksom på**, at der (i sagens natur) er en markant korrelation mellem måleværdierne for PM_{10} og $PM_{2,5}$ (således at de to målemetoder ofte erstatter hinanden), og at det også derfor ville være sagligt velbegrundet kun at anvende én målemetode, og det bør rent logisk være luftkvalitetsmålene for $PM_{2,5}$, som er mere relevante for luftkvalitetspolitikken. Der bør tages højde for revisionen af direktiv 2004/107/EF, således at de deri omfattede metaller måles i $PM_{2,5}$;

2.2.9 **begrunder** – også af hensyn til byhygiejniske krav og bebyggelsesmæssig praksis - overgangen til $PM_{2,5}$-baserede standarder i forbindelse med et reduktionsmål for fine partikler med følgende:

— En reduktion af basisforureningen i hele byområdet mindsker sundhedsrisikoen mere end en nedbringelse af spidsbelastningen på særligt forurenede lokaliteter inden for byområdet, hvor der i øvrigt ofte ikke er tale om boligkvarterer.

— Som udløsende kriterium for foranstaltninger bevirker den nuværende daglige grænseværdi, at luftkvalitetspolitikken i praksis fokuserer på immissionsbekæmpelse, mens indførelsen af en øvre grænse for emissioner gør det nødvendigt at forebygge sådanne under inddragelse af alle instanser og foranstaltninger;

2.2.10 **henstiller** under henvisning til disse synspunkter, at man – hvis PM_{10}-kvalitetsmålene bibeholdes – undlader at operere med en daglig grænseværdi og i stedet gør brug af standarder, som sætter emissionsbekæmpelsen i fokus for luftkvalitetspolitikken såvel lokalt som for det samlede geografiske område;

Konkretisering af områder

2.2.11 **bifalder** forslaget i artikel 4 om, at afgrænsningen af områder skal foretages af medlemsstaterne. Inddelingen bør ikke være for detaljeret, men være af en mere overordnet karakter; **kræver** i den forbindelse, at målestationer placeres efter ensartede kriterier for at sikre sammenlignelighed mellem målinger, der tages i hele EU (for eksisterende målestationers vedkommende kunne måleresultaterne i givet fald vægtes for at udligne virkningen af rent lokale faktorer). Der skal på både nationalt og lokalt plan fastsættes ensartede bestemmelser for målestationernes antal og placering;

2.2.12 **er** i denne forbindelse **bekymret over**, at foranstaltninger, som kun gælder i området omkring målestedet, f.eks. trafikomledninger, kan øge forureningen i andre kvarterer, således at det i værste fald ligefrem modvirker byernes indsats for via trafikbegrænsninger i boligområder at reducere ulykkesrisikoen, støjgenerne og luftforureningen. I forbindelse med mindskelse af luftforurening bør direktivet prioritere at begrænse antallet af mennesker, der udsættes for den;

Solidarisk finansieringsordning

2.2.13 **kræver** finansiel støtte til de medlemsstater og deres lokale og regionale myndigheder, som må bære hovedbyrden i forbindelse med forureningsbekæmpelsen;

Forskningsindsats, inddragelse af repræsentanter for lokale og regionale myndigheder

2.2.14 **konstaterer** med bekymring, at man i videnskabskredse stadig ikke er nået til enighed om, hvilken luftkvalitetspolitik der fører til det bedste resultat med de laveste omkostninger, og **kræver** derfor en yderligere forskningsindsats, hvor der ubetinget må sættes øget fokus på forskning i effekt- og konsekvensanalyse set i relation til den praktiske gennemførelse;

2.2.15 **henstiller** på det kraftigste, at eksperter fra de sammenslutninger, som repræsenterer de lokale og regionale myndigheders interesser, inddrages direkte i udarbejdelsen af luftkvalitetspolitikken.

Bruxelles, den 26. april 2006

Michel DELEBARRE

Formand for

Regionsudvalget