II

(Pripravljalni akti)

ODBOR REGIJ

64. PLENARNO ZASEDNJAE 26. IN 27. APRILA 2006

Mnenje Odbora regij o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu *Tematska strategija o onesnaževanju zraka* in o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo

(2006/C 206/01)

ODBOR REGIJ JE

ob upoštevanju predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (COM(2005) 447 konč. - 2005/0183 (COD)) ter sporočila Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu *Tematska strategija o onesnaževanju zraka* (COM(2005) 446 konč.);

ob upoštevanju sklepa Evropske komisije z dne 21. septembra 2005, da se v skladu s členoma 175 in 265(1) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti z Odborom regij posvetuje o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo;

ob upoštevanju sklepa svojega predsednika z dne 25. julija 2005, da zadolži komisijo za trajnostni razvoj za pripravo tega mnenja;

ob upoštevanju svojega mnenja o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij *Razvoj tematske strategije za mestno okolje* (COM(2004) 60 konč.) - CdR 93/2004 fin ([1]);

ob upoštevanju svojega mnenja o sporočilu Komisije *Program Čistejši zrak za Evropo (CAFE): tematska strategija za kakovost zraka* (COM (2001) 245 konč.) - CdR 203/2001 fin ([2]);

ob upoštevanju osnutka mnenja (CdR 45/2006 rev. 1), ki ga je 27. februarja sprejela komisija za trajnostni razvoj (poročevalec: g. Jahn, predsednik okrožnega sveta okrožja Hohenlohe (DE/EPP);

ob upoštevanju naslednjih razlogov:

1) onesnaženje zraka se pojavlja predvsem v mestnih aglomeracijah in zato je v velikem interesu mest, da zavzamejo stališče do Tematske strategije o onesnaževanju zraka, ki jo je predložila Komisija;

2) enako velja za predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti zraka in čistejšem zraku za Evropo, in to toliko bolj, ker se v tem predlogu med drugim predlaga predelava standardov za merjenje in ocenjevanje onesnaženosti s trdnimi delci;

([1]) UL C 43, 18.2.2005, str. 35.
([2]) UL C 107, 3.5.2002, str. 78.

3) mesta lahko na podlagi svojih praktičnih izkušenj bistveno prispevajo k izboljšanju izvedljivosti in s tem uspešnosti politike za ohranjanje čistejšega zraka,

na 64. plenarnem zasedanju 26. in 27. aprila 2006 (seja z dne 26. aprila) sprejel naslednje mnenje:

1. **Stališča Odbora regij**

Odbor regij

1.1 **se strinja** s Komisijo, da je – kljub doseženemu napredku, na katerega opozarja tematska strategija – treba še bolj zmanjšati onesnaženost zraka s plinastimi ali trdnimi delci, ki škodujejo zdravju in okolju, in da je ta cilj – ker ima politika za ohranjanje čistejšega zraka tako lokalno kot čezmejno razsežnost – mogoče doseči le s skupnimi napori vseh akterjev na lokalni, regionalni, nacionalni in evropski ravni; **opozarja**, da lokalne oblasti z urbanističnimi ukrepi (ločevanjem stanovanjskih in poslovnih površin, ukrepi za usmerjanje in umirjanje prometa, nezazidanimi površinami in ozelenjevanjem stanovanjskih območij, upoštevanjem mikroklimatskih danosti za boljše prezračevanje stanovanjskih območij) sledijo cilju, ki je zanje prednosten: zdravje njihovih državljanov;

1.2 **izraža zadovoljstvo** z dokumentom Komisije *Tematska strategija za ohranjanje čistejšega zraka* in istočasno objavljenim predlogom direktive, ker je z njim omogočena razprava o strategiji in aktualizacija ciljev ob upoštevanju novejših raziskovalnih izsledkov;

1.3 **ugotavlja**, da so tudi s stališča mest potrebne prilagoditve, predvsem v prid izvedljivosti ukrepov za ohranjanje čistega zraka na krajevnem območju;

1.4 **opozarja,** da morajo mesta na svojem ozemlju vzpostavljati izravnavo med najrazličnejšimi funkcijami in da iz tega tudi nujno izhajajo omejitve za doseganje posameznih sektorskih ciljev;

1.5 zato **opozarja na nujnost**, da evropska zakonodaja predvidi možnost za prožne rešitve; **meni,** da bi lokalne in regionalne oblasti morale imeti možnost, da pri svojih ukrepih namenjajo prednost območjem, kjer je veliko ljudi izpostavljenih premočnemu onesnaževanju zraka (npr. stanovanjskim območjem);

1.6 **s posebnim poudarkom ugotavlja**, da je tudi na področju ohranjanja čistega zraka absolutno potrebno, da je preprečevanje emisij na prvem mestu in da sme biti zato odpravljanje imisij vedno le zasilna rešitev; **opozarja**, da je treba

— medsebojno usklajevati opredeljene okoljske cilje in obstoječe instrumente za zmanjševanje emisij, da bo obstajala realna možnost doseganja teh okoljskih ciljev v večini mest,

— na evropski ravni sprejeti zadostne spremljajoče ukrepe, da se olajša učinkovito uresničevanje evropskih direktiv,

— na evropski ravni nujno izboljšati tehnologije za zmanjševanje emisij in zaostriti emisijske standarde za vozila (npr. Euro VI za tovornjake) na tak način, da se lahko v mestih dosežejo standardi za kakovost zraka,

— za zmanjševanje obremenitve ozadja na velikih območjih z delci $PM_{10,}$ ki zelo izdatno prispeva k neupoštevanju mejnih vrednosti za delce PM_{10} na mestnih območjih, sprejeti ukrepe na evropski ravni, npr. takojšnjo revizijo direktive NEC (direktive o najvišjih nacionalnih mejnih vrednostih emisij).

2. **Priporočila Odbora regij**

Odbor regij

2.1 *Glede Tematske strategije*

2.1.1 **meni,** da je tematska strategija koristna kot referenčni dokument za oblikovanje politike na področju ohranjanja čistega zraka in zahteva, da se za uresničevanje ciljev in povezave s prakso ne izvajajo samo modelni izračuni na „podlagi epidemioloških raziskovalnih izsledkov“ in „polne uporabe tehnoloških možnosti“, temveč tudi na podlagi podmen o praktični uresničljivosti predpisov v urbanem okolju;

2.1.2 zato **zahteva**, da se raziskovalni napori v okviru okvirnega programa raziskav ukvarjajo z možnostmi in omejitvami aktivne politike za ohranjanje čistega zraka v krajevni in ozemeljski povezavi (na primer s krajevnimi študijami primerov in izvedljivosti), in zato Komisijo **naproša**, naj dokument dopolni s to razsežnostjo;

2.1.3 **obžaluje,** da Komisija po njegovem mnenju doslej pri pripravi tematske strategije ni v zadostnem obsegu zagotovila udeležbe predstavnikov združenj regionalnih in lokalnih oblasti, ki vendarle sodijo med glavne akterje politike za ohranjanje čistega zraka, in meni, da je nujno potrebno - med drugim v okviru strukturiranega dialoga Komisije z združenji regionalnih in lokalnih ozemeljskih skupnosti - predvideti njihovo udeležbo;

2.1.4 **meni**, da **obstaja** vsaj **nevarnost**, da argumentacijo tematske strategije preveč določa usmeritev politike za ohranjanje čistega zraka k odpravljanju imisij, in zato Komisijo **poziva**, da tematsko strategijo razvija naprej in da za preprečitev povečevanja onesnaževanja zraka namenja prednost politiki, usmerjeni k preventivi, namesto da se osredotoča na odpravljanje imisij;

2.1.5 **ugotavlja**, da se vključevanje drugih strokovnih politik, kar Odbor regij načelno pozdravlja, deloma omenja le kot izjava o namerah, in zato tudi na tem področju **zahteva** nadaljnja pojasnila in določitve;

2.1.6 **meni**, da je iz navedenih razlogov **treba** naprej razvijati tematsko strategijo in jo dopolniti oz. razširiti z naslednjimi točkami:

— pripravo evropske politike na področju industrije, energetike, prometa in prevoza, ki bo ambiciozna in osredotočena na vire emisij;

— določitev časovnega razporeda za izvajanje te politike;

— vključitev drugih političnih področij v boj proti onesnaževanju zraka;

— dopolnitev in razširitev raziskav glede na praktične rezultate izvajanja te politike;

poleg tega je treba tematsko strategijo razširiti z obravnavo finančne podpore ozemeljskim skupnostim, ki odločilno uresničujejo politiko preventive ohranjanja čistega zraka;

2.1.7 **priporoča** Komisiji in državam članicam, da izvajajo aktivnejšo politiko pospeševanja daljinskega ogrevanja in povezovanja pridobivanja toplote in energije. S tem bi obenem prispevali k temu, da bi se izognili onesnaževanju zraka s kurjenjem biomase v majhnih kuriščih. Odprava nacionalnih ovir, recimo tistih, ki jih povzroča zakonodaja o konkurenci in ki hromijo potencial daljinskega ogrevanja, je pri prizadevanju za izboljšanje lokalne kakovosti zraka nujno potrebna. Pri novih stanovanjskih in gospodarskih območjih bi bilo treba zasnovo oskrbe z ogrevanjem načrtovati že pred komunalnim opremljanjem. Na lokalni ravni za to pogosto obstajajo najboljši pogoji.

2.2 *Glede predloga direktive*

2.2.1 Odbor **ugotavlja**, da se aktualizacija evropskega sprejemanja zakonodaje približuje pogojem in zahtevam praktične politike za ohranjanje čistega zraka in zato **naproša** telesa, ki sodelujejo pri obravnavi na nacionalni in evropski ravni, da se pridružijo tej oceni in da v tej zvezi predvsem skupaj podprejo določbe za prožnejšo in s tem močnejšo povezavo s prakso;

Neupoštevanje sestavin, ki vsebujejo škodljive snovi, in podaljšanja rokov

2.2.2 **izraža zadovoljstvo** še posebej s tem, da se uvajajo določbe, ki omogočajo upoštevanje krajevnih razmer, ter **poziva** Evropski parlament in Svet, da tudi v primeru odklonilnih mnenj vztrajata

— pri predlogu, da se iz ocene kakovosti zraka izvzamejo učinki zimskega posipanja cest na obremenitev s trdnimi delci (člen 13, odstavek 3),

— pri predlogu, da se iz ocene kakovosti zraka izvzamejo tisti deli škodljivih snovi, ki izhajajo iz naravnih virov (v skladu s členom 19), Komisijo **poziva**, da pripravi vodilo oziroma jasne smernice za postopek merjenja tovrstnega onesnaževanja,

— in pri predlogu, da se predvidijo izjeme, za katere določbe ne veljajo, na podlagi posebno težavnih (na primer topografskih) danosti (člen 20, odstavek 2),

ter predvidita možnost podaljšanja roka v členu 20 na do 10 let, če je bilo pred tem dokazano, da so bili sprejeti vsi sorazmerni ukrepi za zmanjševanje imisij;

2.2.3 **daje pobudo**, da se v direktivi ustvari pravna možnost, da se za nekatera območja – če obstajajo izredne okoliščine (npr. topografija), zaradi katerih je upoštevanje določb za daljši čas ali trajno nemogoče, in če je bilo pred tem dokazano, da so bili sprejeti vsi sorazmerni ukrepi za zmanjševanje imisij – lahko sklenejo posebni sporazumi v smislu „tristranskih sporazumov“ (tj. sporazumov, ki jih sklepajo EU, država članica in ena ali več ozemeljskih skupnosti, da uresničijo ukrepe političnega vključevanja z ozirom na posebne lokalne danosti);

2.2.4 **utemeljuje** ta predlog po eni strani zato, da se prepreči pravna negotovost ozemeljskih skupnosti, in po drugi, da se omogoči zmanjšanje škodljivih snovi, izvedljivo v danih okoliščinah, ter v potrditev tega predloga **opozarja**, da del predstavnikov znanosti in strokovnih oblasti izhaja iz tega, da ciljnih vrednosti tudi z največjimi napori v praksi ni mogoče doseči;

Merjenje in ocenjevanje trdnih delcev

2.2.5 **ugotavlja**, da direktiva za trdne delce navaja tri mejne vrednosti in en cilj zmanjšanja onesnaženja. Komisija dosedanje predpise o kakovosti zraka, ki se nanašajo na trdne delce (PM_{10}) dopolnjuje z nadaljnjimi predpisi, naravnanimi na najdrobnejše trdne delce ($PM_{2,5}$), in to utemeljuje z rezultati epidemioloških raziskav (program CAFE, Svetovna zdravstvena organizacija, praksa v ZDA in na Japonskem), po katerih so najdrobnejši trdni delci nevarnejši zato, ker prodirajo v najmanjše bronhiole in ker je sorazmerno visoka, trajna izpostavljenost delcem $PM_{2,5}$ za zdravje bolj škodljiva kot občasna najvišja onesnaženost;

2.2.6 zato **ugotavlja**, da naj bi po predlogu direktive mejnim vrednostim, veljavnim za PM_{10} (na območju merjenja letna mejna vrednost ne sme preseči 40 μg/m3, dnevna mejna vrednost 50 μg/m3 pa ne sme biti presežena več kot 35 dni na leto), dodali dodatne predpise, temelječe na $PM_{2,5}$ (upoštevanje najvišje letne koncentracije 25 μg/m3 in do leta 2020 nezavezujoč cilj, 20-odstotno zmanjšanje za $PM_{2,5}$ v neizpostavljenem mestnem okolju), in s tem **ugotavlja**, da so glede trdnih delcev predvidene skupno tri mejne vrednosti in en cilj zmanjšanja izpostavljenosti;

2.2.7 **izraža zaskrbljenost**, da ta soobstoj določb o politiki za ohranjanje čistega zraka na področju zmanjšanja onesnaženja s trdnimi delci pravno in v povezavi s prakso odpira preveč problemov, in na osnovi prepričljivosti raziskovalnih izsledkov o učinkih trdnih delcev, navedenih v tematski strategiji zahteva, da se merjenje in nadzor onesnaženja zraka trdnimi delci naravnata izključno na $PM_{2,5}$, na realistično mejno vrednost in na en cilj zmanjšanja izpostavljenosti;

2.2.8 sicer pa v tej zvezi **opozarja** na dejstvo, da je korelacija med merskimi vrednostmi za PM_{10} in $PM_{2,5}$ (zaradi narave stvari) zelo visoka (zato sta metodi merjenja v veliki meri zamenljivi), in da je tudi zato strokovno ustrezno uporabljati samo eno metodo merjenja, pri čemer je treba smiselno dajati prednost tistim ciljem kakovosti zraka za $PM_{2,5}$, ki so za politiko ohranjanja čistega zraka pomembnejši. Pri tem je treba upoštevati spremembo direktive 2004/107/ES, da se lahko kovine, ki jih ta direktiva zajema, merijo z vrednostmi $PM_{2,5}$;

2.2.9 **utemeljuje** prehod k normiranju, ki temelji na $PM_{2,5,}$ v povezavi s ciljem zmanjšanja izpostavljenosti trdnim delcem, tudi s stališča zahtev mestne higiene in urbanistične prakse, kot sledi:

— znižanje osnovne obremenitve na celotnem mestnem območju bolj zmanjša tveganje za zdravje kot odprava najvišjih vrednosti na posebno obremenjenih točkah znotraj mestnega območja, pri čemer pogosto ne gre za stanovanjska območja;

— sedanja dnevna mejna vrednost v svoji vlogi merila, na podlagi katerega se sprožajo ukrepi, osredotoča praktično politiko za ohranjanje čistega zraka na odpravo imisij, medtem ko z uvedbo zgornje meje emisij nastaja potreba po preprečevanju emisij, ob vključevanju vseh služb in ukrepov;

2.2.10 v primeru ohranitve ciljev kakovosti PM_{10} **zahteva**, da se z ozirom na te vidike opusti dnevna mejna vrednost in predvidi normiranje, ki v ospredje politike za ohranjanje čistega zraka – tako lokalno kot v celotnem prostoru – postavlja odpravo emisij;

Določitev območij

2.2.11 soglaša s predlogom in **meni**, da je pravilno, da razmejitev območij v skladu s členom 4 izvedejo države članice. Razdelitev ne bi smela biti preveč podrobna, temveč naj bi imela splošnejši značaj; v zvezi s tem **zahteva**, da se s prostorsko razporeditvijo merilnih postaj, ki ustreza enotnim kriterijem (pri obstoječih postajah po potrebi ponderiranje rezultatov meritev za izravnavo učinkov posebnosti, ki se pojavljajo izključno zaradi lokacije) zagotovi primerljivost rezultatov meritev na območju EU. Za prostorsko in številčno razporeditev merilnih postaj je treba določiti predpise ob uporabi enotnih meril tako na nacionalni kot na lokalni ravni;

2.2.12 v zvezi s tem **izraža** zaskrbljenost, da ukrepi, ki se nanašajo zgolj na ožje prostorsko območje merilne postaje, recimo preusmeritve prometa, povečujejo obremenjenost drugih četrti in da to – v najslabšem primeru – naravnost izpodkopava prizadevanja mest, da bi z omejitvami prometa na bivalnih območjih zmanjšali nevarnost nesreč, obremenjevanje s hrupom in onesnaženost zraka. Pri ukrepih za zmanjševanje onesnaževanja zraka bi morala direktiva namenjati prednost zmanjšanju števila ljudi, ki so izpostavljeni onesnaževanju;

Solidarnostne ureditve financiranja

2.2.13 **terja** finančno podporo za tiste države članice in njihove ozemeljske skupnosti, ki morajo nositi glavno breme ohranjanja čistega zraka;

Raziskovalna prizadevanja, vključevanje predstavnikov lokalnih in regionalnih oblasti

2.2.14 zaskrbljeno **ugotavlja**, da si ocene znanstvenikov glede čim uspešnejše in čim cenejše politike za ohranjanje čistega zraka še nasprotujejo, in zato **zahteva** nadaljnja raziskovalna prizadevanja, pri čemer je treba brezpogojno okrepiti raziskovanje učinkov in ocen posledic v povezavi s praktičnim izvajanjem;

2.2.15 odločno **zahteva**, da pri pripravi politike za ohranjanje čistega zraka neposredno sodelujejo strokovnjaki iz združenj, ki zastopajo interese regionalnih in lokalnih ozemeljskih skupnosti.

V Bruslju, 26. aprila 2006

Predsednik
Odbora regij
Michel DELEBARRE