II

(Förberedande rättsakter)

REGIONKOMMITTÉN

64:A PLENARSESSION DEN 26–27 APRIL 2006

Yttrande från Regionkommittén om Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet ”Tematisk strategi för luftförorening” och ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa”

(2006/C 206/01)

REGIONKOMMITTÉN HAR AVGETT DETTA YTTRANDE

med beaktande av

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa (KOM(2005) 447 slutlig – 2005/0183 COD) och Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet ”Tematisk strategi för luftförorening” (KOM(2005) 446 slutlig),

Europeiska kommissionens beslut av den 21 september 2005 att i enlighet med artikel 175 och artikel 265 första stycket i EG-fördraget rådfråga Regionkommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa,

ordförandens beslut av den 25 juli 2005 att ge utskottet för hållbar utveckling i uppdrag att utarbeta kommitténs yttrande,

Regionkommitténs yttrande om ”Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Formulering av en temainriktad strategi för stadsmiljö” (KOM (2004) 60 slutlig) – CdR 93/2001 fin [1],

Regionkommitténs yttrande om kommissionens meddelande ”Ren luft i Europa; CAFE-programmet – Mot en temainriktad strategi för luftkvalitet” (KOM (2001) 245 slutlig) – CdR 203/2001 fin [2],

det utkast till yttrande (CdR 45/2006 rév. 1), som antogs av utskottet för hållbar utveckling den 27 februari (föredragande: Helmut Jahn, ordförande för förvaltningsdistriktet Hohenlohe (DE–PPE)),

och av följande skäl:

1) Luftföroreningar förekommer främst i tätortsområden och städerna har därför ett stort intresse av att ta ställning till kommissionens meddelande om ”Tematisk strategi för luftförorening”.

2) Detsamma gäller förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa, särskilt som man här föreslår bl.a. en omarbetning av normerna för mätning och bedömning av mängden fina partiklar.

---

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

3) Genom sin praktiska erfarenhet kan städerna i hög grad bidra till att politiken för renare luft blir praktiskt genomförbar och därmed har större chans att lyckas.

Yttrandet antogs vid Regionkommitténs 64:e plenarsession den 26–27 april 2006 (sammanträdet den 26 april).

1. **Regionkommitténs ståndpunkt**

1.1 Kommittén delar kommissionens åsikt att föroreningen av luften genom gasformiga eller fasta ämnen som skadar hälsan och miljön måste minskas ytterligare – trots de framsteg det hänvisas till i den tematiska strategin – och att detta mål endast kan uppnås genom gemensamma ansträngningar från samtliga aktörer på lokal, regional, nationell och europeisk nivå eftersom en politik för renare luft har både en lokal och gränsöverskridande dimension. Vi vill erinra om att en prioriterad målsättning för lokala myndigheter är att värna om medborgarnas hälsa, och att man för att nå denna målsättning vidtar en rad olika stadsbyggnadsmässiga åtgärder (åtgärder för att separera bostads- och industriområden, trafikstyrande och trafiklugnande åtgärder, öppna ytor och grönområden i bostadsområden, hänsyn till mikroklimatiska förutsättningar för bättre luftgenomströmning i bostadsområden etc.).

1.2 Vi välkomnar kommissionens dokument ”Tematisk strategi för luftförorening” och det samtidigt framlagda förslaget till direktiv eftersom dessa möjliggör en strategidiskussion och en uppdatering av målsättningarna där hänsyn tas till nyare forskningsresultat.

1.3 Kommittén konstaterar att det även ur städernas synvinkel måste göras anpassningar av åtgärderna mot luftföroreningar för att dessa skall vara genomförbara på det lokala planet.

1.4 Kommittén erinrar om att städerna måste skapa en balans mellan vitt skilda funktioner inom sitt territorium och att detta med nödvändighet också begränsar möjligheten att nå målen i enskilda sektorer.

1.5 Vi insisterar därför på att EU-lagstiftningen skall skapa möjlighet för flexibla lösningar. I samband med att åtgärder vidtas bör lokala och regionala myndigheter ha möjlighet att prioritera vissa områden (t.ex. bostadsområden) där ett stort antal människor exponeras för alltför höga luftföroreningshalter.

1.6 Kommittén vill eftertryckligen slå fast att det även när det gäller luftföroreningar är absolut nödvändigt att i första hand hindra utsläpp och att undanröjande av utsläppens effekter därför alltid bara får vara en nödlösning, och önskar i detalj påpeka att

— de fastställda miljömålen och de befintliga instrumenten för minskning av utsläpp måste samordnas sinsemellan så att det verkligen blir möjligt att uppnå dessa miljömål i de flesta städer,

— tillräckliga stödåtgärder måste vidtas på EU-nivå för att göra det lättare att effektivt genomföra EU-direktiven,

— en nödvändig förbättring av tekniken för en minskning av utsläppen och en skärpning av utsläppsnormerna för fordon (t.ex. Euro VI för lastbilar) måste drivas på europeisk nivå på ett sådant sätt att normerna för luftkvaliteten i städerna kan uppfyllas,

— det krävs åtgärder på EU-nivå, exempelvis en omedelbar översyn av direktivet om nationella utsläppstak, för att bekämpa den omfattande bakgrundskoncentration av partiklar som i hög grad bidrar till den bristande respekten för gränsvärdena i städerna.

2. **Regionkommitténs rekommendationer**

2.1 *Beträffande den tematiska strategin*

2.1.1 Regionkommittén konstaterar den tematiska strategins nytta som referensdokument för utformningen av politiken mot luftföroreningarna och begär – med tanke på genomförandet av målsättningarna och kopplingen till den praktiska verkligheten – att modellberäkningar genomförs inte bara på basis av de epidemiologiska forskningsresultaten och ett fullt utnyttjande av de tekniska möjligheterna, utan också på basis av antaganden om normernas praktiska genomförbarhet i stadsmiljö.

2.1.2 Kommittén kräver därför att forskningen inom ramprogrammet inom forskning ägnas åt att studera möjligheterna och begränsningarna för en aktiv luftkvalitetspolitik på lokal och regional nivå (t.ex. genom lokala fall- och genomförbarhetsstudier) och ber därför kommissionen att komplettera dokumentet med denna dimension.

2.1.3 ReK beklagar att kommissionen enligt kommitténs åsikt hittills inte i tillräcklig utsträckning har låtit företrädare för lokala och regionala myndigheternas organisationer – som ju hör till huvudaktörerna i luftföroreningspolitiken – delta i utformningen av den tematiska strategin. Vi ser ett sådant deltagande som absolut nödvändigt, bland annat inom ramen för den strukturerade dialogen mellan kommissionen och de lokala och regionala myndigheternas organisationer.

2.1.4 Kommittén ser åtminstone en fara i att argumentationen i den tematiska strategin är alltför påverkad av luftföroreningspolitikens inriktning på att undanröja föroreningar och begär därför att kommissionen ändrar den tematiska strategin och för att förhindra ökade föroreningar ägnar större uppmärksamhet åt att föra en förebyggande politik och inte riktar in politiken på att undanröja effekterna av föroreningarna.

2.1.5 Vi konstaterar att kopplingen till andra politikområden, som vi principiellt välkomnar, delvis bara nämns i form av en avsiktsförklaring. Kommittén begär därför även på detta område ytterligare förklaringar och regleringar.

2.1.6 Regionkommittén anser av ovannämnda skäl att den tematiska strategin måste vidareutvecklas och då i första hand genom att kompletteras och utvidgas med följande åtgärder:

— Införande av en ambitiös EU-politik för områdena industri, energiproduktion, trafik och transporter, som går ut på att angripa problemet vid källan.

— Upprättande av en tidsplan för genomförandet av denna politik.

— Koppling till andra politikområden i kampen mot luftföroreningar.

— Kompletterad och utökad forskning om praktiska resultat av politikens genomförande.

Ytterligare förklaringar bör ges genom en diskussion om det finansiella stödet till de lokala och regionala organen, som spelar en viktig roll i genomförandet av den förebyggande politiken och luftföroreningspolitiken.

2.1.7 Kommittén rekommenderar att kommissionen och medlemsstaterna för en aktivare politik för att främja fjärrvärme samt samproduktion av värme och el. Samtidigt kan man förhindra den nedsmutsning av luften som förorsakas av förbränning av biomassa i liten skala. För att kunna förbättra den lokala luftkvaliteten är det nödvändigt att avlägsna de nationella hinder – t.ex. till följd av konkurrenslagstiftningen – som begränsar de möjligheter som fjärrvärmen erbjuder. Uppvärmningsformerna för nya bostads- och arbetsplatsområden bör fastställas redan i samband med den fysiska planeringen. Den lokala nivån har ofta de bästa förutsättningarna att göra detta.

2.2 *Beträffande förslaget till direktiv*

2.2.1 Kommittén konstaterar att den uppdatering som kommissionen föreslår av den europeiska lagstiftningen motsvarar villkoren och kraven i den praktiska politiken för luftkvalitet. Vi ber därför de organ på nationell och europeisk nivå som deltar i diskussionerna att dela denna bedömning och i detta sammanhang framför allt att medverka till bestämmelser med mer flexibla villkor och därmed en starkare koppling till praktiken.

Bristande beaktande av föroreningskomponenter och förlängning av tidsfrister

2.2.2 Kommittén välkomnar särskilt att det införs bestämmelser som gör det möjligt att beakta lokala villkor och uppmanar Europaparlamentet och rådet att även stå emot avvisande ståndpunkter gentemot

— förslaget att från bedömningen av luftkvaliteten undanta de effekter som vintersandning av vägar har på föroreningarna med fina partiklar (artikel 13.3),

— förslaget att från bedömningen av luftkvaliteten undanta de andelar av skadliga ämnen som har naturliga orsaker (artikel 19); kommittén uppmanar kommissionen att anta en tydlig handledning eller klara instruktioner om hur mätningen skall göras vid denna typ av föroreningar,

— förslaget att undantag skall kunna göras på grund av särskilt ogynnsamma (t.ex. platsspecifika) förhållanden (artikel 20.2), och möjligheten att förlänga tidsfristen i artikel 20 med upp till tio år om det innan dess har påvisats att alla rimliga åtgärder för att minska effekterna av föroreningarna har vidtagits.

2.2.3 Kommittén föreslår dessutom att det i direktivet skapas en rättslig möjlighet att träffa separata avtal, i form av trepartsöverenskommelser, för dessa områden (dvs. överenskommelser som träffas mellan EU, den berörda medlemsstaten och en eller flera myndigheter för att integrationspolitiska åtgärder skall kunna vidtas med beaktande av de särskilda förhållanden som råder lokalt), om det föreligger särskilda (t. ex. topografiska) omständigheter som gör det faktiskt omöjligt att under längre tid eller på sikt följa bestämmelserna och om man bevisat att alla rimliga åtgärder för att minska effekterna av föroreningarna har vidtagits.

2.2.4 Regionkommitténs motiv till detta förslag är dels att undvika rättsosäkerhet för de lokala myndigheterna, dels att möjliggöra en under de givna omständigheterna uppnåelig minskning av föroreningar. Vi erinrar, som stöd för detta förslag, om att en del vetenskapsmän och sakkunniga myndigheter utgår ifrån att målvärdena i praktiken inte kan uppnås ens om aldrig så stora ansträngningar görs.

Mätning och bedömning av fina partiklar

2.2.5 ReK konstaterar att direktivet om fina partiklar föreskriver tre gränsvärden och ett reduceringsmål. De hittillsvarande luftkvalitetsnormerna för fina partiklar (PM_{10}) kompletteras med ytterligare normer som gäller de finaste partiklarna ($PM_{2,5}$). Man motiverar detta med epidemiologiska forskningsresultat (CAFE-programmet, WHO, praxis i USA och Japan), enligt vilka de finaste partiklarna är farligare eftersom de tränger in i lungornas finaste förgreningar och eftersom en relativt hög, ständig exponering för $PM_{2,5}$ påverkar hälsan mer än enstaka toppbelastningar.

2.2.6 Kommittén konstaterar således att de för PM_{10} gällande gränsvärdena (i ett mätområde får årsmedelvärdet på 40 µg/m³ och ett dagsmedelvärde på 50 µg/m³ inte överskridas mer än 35 dagar per år) enligt direktivförslaget skall kompletteras med ytterligare normer som bygger på $PM_{2,5}$ (ett årligt koncentrationstak på 25 µg/m³ och fram till år 2020 ett icke bindande minskningsmål för bakgrundskoncentrationen av $PM_{2,5}$ i stadsmiljö på 20 %). I fråga om fina partiklar skall alltså tre gränsvärden och ett reduceringsmål gälla.

2.2.7 Vi fruktar att dessa parallella bestämmelser för reduceringen av fina partiklar inom ramen för luftkvalitetspolitiken skapar för många rättsliga och praktiska problem och begär därför – mot bakgrund av de övertygande forskningsresultat om verkningarna av fina partiklar som citeras i den tematiska strategin – att mätning och kontroll av luftförorening av fina partiklar uteslutande skall grundas på $PM_{2,5}$ samt på ett realistiskt gränsvärde och ett reduceringsmål.

2.2.8 Kommittén vill i detta sammanhang påpeka att mätvärdena för PM_{10} och $PM_{2,5}$ av naturliga skäl korrelerar starkt, varför den ena mätmetoden i stor utsträckning ersätter den andra. Därför är det lämpligt att använda endast en mätmetod och det är de för luftkvalitetspolitiken mer relevanta luftkvalitetsmålen för $PM_{2,5}$ som bör föredras. Översynen av direktiv 2004/107/EG bör beaktas för att berörda metaller skall kunna mätas i $PM_{2,5}$.

2.2.9 Övergången till normer som bygger på $PM_{2,5}$ kopplade till ett reduceringsmål för fina partiklar är motiverad även med utgångspunkt i hygieniska krav i städerna och praxis i stadsbyggandet enligt följande:

— Att sänka grundbelastningen i hela stadsområdet minskar hälsorisken mer än om man undanröjer toppvärden på särskilt belastade platser inom stadsområdet, vilka oftast inte är bostadsområden.

— När det nuvarande gränsvärdet per dag fungerar som utlösande kriterium för åtgärder inriktas den praktiska luftkvalitetspolitiken på att undanröja utsläppens effekter. Om man istället inför en övre gräns för utsläpp gör detta att utsläpp måste förhindras i samarbete med alla organ och med hjälp av alla tänkbara åtgärder.

2.2.10 Om PM_{10}-kvalitetsmålen bibehålls kräver Regionkommittén att man med hänvisning till dessa synpunkter avstår från dagsgränsvärdet och inför normer som både lokalt och allmänt sätter undanröjandet av utsläpp främst i luftkvalitetspolitiken.

Konkretisering av zonerna

2.2.11 Vi anser att det är riktigt att avgränsningen av zonerna görs av medlemsstaterna i enlighet med förslaget (artikel 4). Indelningen bör inte vara för detaljerad utan vara av en mer övergripande karaktär. Vi begär i det sammanhanget att man garanterar jämförbara mätresultat inom EU genom att mätstationernas placering motsvarar enhetligt fastställda kriterier (i fråga om redan existerande mätstationer får man eventuellt vikta mätresultaten så att hänsyn tas till effekterna av specifikt lokala förhållanden). Bestämmelser för mätstationernas placering och antal bör fastställas på grundval av enhetliga kriterier både på nationell och lokal nivå.

2.2.12 Kommittén är orolig för att åtgärder som endast fokuserar på det begränsade fysiska mätstationsområdet (t.ex. åtgärder för att leda om trafiken) leder till att belastningen i andra områden ökar, och att de satsningar som görs i städerna för att minska olycksrisken, bullret och luftföroreningarna genom trafikbegränsningar i bostadsområden i värsta fall omintetgörs. När det gäller att minska luftföroreningarna bör man i direktivet prioritera en minskning av antalet människor som exponeras för föroreningarna.

Solidariska finansieringsregler

2.2.13 Kommittén begär att medlemsstaterna och deras lokala myndigheter, som bär den tyngsta bördan för åtgärder mot luftföroreningarna skall ges finansiellt stöd.

Forskningsinsatser, medverkan av företrädare för lokala myndigheter

2.2.14 Kommittén beklagar att forskarnas bedömningar av vilken luftkvalitetspolitik som har störst möjlighet att lyckas och att göra detta till lägsta möjliga kostnader fortfarande är motstridiga. Vi begär därför fortsatta forskningsinsatser, där det ovillkorligen måste ske en förstärkt satsning på forskning om effekter och konsekvensbedömningar med avseende på det praktiska genomförandet.

2.2.15 Vi vill framföra ett starkt krav på att sakkunniga från de organisationer som företräder de lokala och regionala myndigheternas intressen omedelbart skall engageras i utarbetandet av luftkvalitetspolitiken.

Bryssel den 26 april 2006

Regionkommitténs
ordförande
Michel DELEBARRE