

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a környezeti levegő minőségéről és a Tiszta levegőt Európának elnevezésű programról”

COM(2005) 447 final – 2005/0183 (COD)

(2006/C 195/22)

2005. december 2-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 175. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció véleményét 2006. április 26-án elfogadta. (Előadó: Stéphane BUFFETAUT.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a május 17-i ülésnapon) 72 szavazattal 5 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB csak helyeselni tudja a levegőszennyezés ellen kidolgozott tematikus stratégia általános célkitűzéseit, és az azokat jogszabályi formába átültető irányelvjavaslatot.

1.2 Ami a tematikus stratégiát illeti, amely nem választható el a jogalkotási javaslatról, ahogy azt a stratégia 4.1.1. bekezdése is világosan jelzi:

- teljes mértékben helyesli a szándékot, hogy a levegőminőség terén meglévő célkitűzéseket transzverzálisan integrálják az egyéb közösségi politikákba;
- arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja felül a PRIMES modell keretében kidolgozott energetikai forgatókönyveket, mert azok a jelek szerint pontatlanságokat tartalmaznak, amelyek következtében valószínűleg módosulni fognak a CAFE („Clean Air For Europe”) referenciaértékei.

1.3 Ami az irányelvjavaslatot illeti:

- teljes mértékben támogatja a levegőminőségre vonatkozó jogszabályok egyszerűsítésére, világosabbá tételére és egyszerű szerkezetbe foglalására irányuló törekvést;
- helyesli azt a szándékot, hogy biztosítsuk a meglévő jogszabályi rendelkezéseknek a tagállamok által történő tényleges végrehajtását;
- javasolja az irányelvben előírt kötelezettségeknek való megfelelés dátumainak kitolását, a PM_{2,5} koncentráció plafonjainak esetében 2010-ről 2015-re, az emberi kitétség csökkentésének esetében pedig 2015-ről 2020-ra, a törvényhozási folyamat lezárásához szükséges időtartam, valamint a tagállamokban létesítendő mérőállomások felállításához szükséges határidők és a szükséges beruházások költségei miatt;
- úgy véli, hogy a kötelező jellegű határértékek rögzítését megelőzően hasznos lett volna átmeneti időszakot biztosítani, amely alatt a tagállamok közelíthették volna értékeiket a koncentrációs „célértékekhez”;
- kéri, hogy a természetes eredetű finom por ne tartozzon az irányelv hatálya alá.

2. Bevezetés

2.1 A tematikus stratégia és az irányelvjavaslat a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program (6. EAP, megjelent: 2002. 09. 10. ⁽¹⁾) illetve a „Tiszta levegőt Európának” című közlemény (clean air for Europe, CAFE, 2001) keretében illeszkedik. A 6. EAP egyik ambiciózus célkitűzése az volt, hogy sikerüljön olyan levegőminőségi szinteket elérni, amelyek „mentesek az emberi egészség és a környezet szempontjából negatív hatásoktól és jelentős kockázatoktól”.

A stratégia 4.1.1. bekezdése jelzi, hogy „a jelen stratégiával együtt egy jogalkotási javaslat is kiadásra kerül”. Világosan kiténik tehát, hogy a két szöveg szorosan kapcsolódik egymáshoz, és hogy az irányelvjavaslatról való állásfoglalás előtt helyénvaló megvizsgálni a stratégiát is, amely annak mintegy általános keretét képezi, és amely meghatározza az Európai Bizottságnak a levegőminőség tekintetében kitűzött stratégiai céljait.

2.2 A tematikus stratégia

2.2.1 Az élénk terjesztett tematikus stratégia a levegőszennyezés tekintetében meghatározott időközi célkitűzéseket fekteti le. A hatályos jogszabályok modernizálására szólít fel, valamint arra, hogy ez utóbbiak fokozottan koncentráljanak a legkárosabb anyagokra, és hogy további erőfeszítések történjenek a környezetvédelemhez kapcsolódó szempontoknak az egyéb politikákba és programokba való integrálása érdekében.

2.2.2 Akárhogy is alakul a helyzet, a fő légszennyező anyagok kibocsátásának csökkentése terén megvalósított előrelépések ellenére, illetve a meglévő jogszabályok teljes körű alkalmazása esetén is bizonyos, hogy a környezeti és egészségügyi problémákat 2020-ig kiegészítő intézkedések foganatosítása nélkül nem lehet megoldani.

2.2.3 Az Európai Bizottság ezért javasolja:

- a meglévő rendelkezések egyszerűsítését, illetve az 1996-os keretirányelv, az első, második és harmadik leányirányelv (1999 – 2000 – 2003), valamint az információcseréről szóló határozat (1997) összevonását. A negyedik, 2004-es leányirányelvet utólag, egységes szerkezetbe foglalás útján kellene integrálni;

⁽¹⁾ HL L 242., 2002.9.10.

- új levegőminőségi szabványok bevezetését a légkörben jelenlévő finom por (PM_{2,5}) tekintetében;
- a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv (NECD, 2002) felülvizsgálatát.

Mindez azt az igényt igyekszik kiszolgálni, hogy a szabályozást a megfelelőbb alkalmazás érdekében az egyszerűsítés által világosabbá tegyék.

2.2.4 A stratégia másik fejezete a levegőminőséggel kapcsolatos szempontoknak a többi közösségi politika területén történő megfelelőbb érvényesítésére vonatkozik; ezek a politikák: az energia, a kisméretű tüzelőberendezések, a szárazföldi, légi, tengeri szállítás, a mezőgazdaság és a strukturális alapok.

2.2.5 A stratégiát 2010-ben ismét meg fogják vizsgálni, és a vizsgálat eredményeit belefoglalják majd a 6. EAP záró értékelésébe.

3. A környezeti levegő minőségéről és a Tiszta levegőt Európának elnevezésű programról szóló irányelv-javaslat

3.1 A javaslat célja a stratégia gyakorlati szempontú végrehajtása, ami annak jogalkotási fejezetét, nevezetesen a fent idézett öt jogi eszköz egyetlen irányelvbe történő összevonását illeti.

3.2 A legjelentősebb jogszabály-módosításokat a levegőminőség kezeléséről szóló III. fejezet tartalmazza. A szöveg nem tesz javaslatot a levegőminőségre vonatkozó határértékek módosítására, hanem csak a meglévő rendelkezések megerősítését javasolja annak érdekében, hogy a tagállamok kötelesek legyenek nemzeti tervek készítésére és végrehajtására a határértékek túllépésének megszüntetésére.

3.3 A második fontos pont a finom porra vonatkozik (PM_{2,5}), amely veszélyesebb, mint a nagyobb szemcséjű. Éppen ezért új megközelítés szükséges a PM_{2,5} részecskék ellenőrzésére, a PM₁₀ részecskékre vonatkozó, meglévő ellenőrzések kiegészítéseképpen.

3.4 Az Európai Bizottság határérték meghatározására tesz javaslatot a környezeti levegőben lévő PM_{2,5} koncentrációra vonatkozóan, a népességre nézve abnormálisan magas egészségi kockázatok megelőzése érdekében, amely célértéket 2010-ig kell teljesíteni. Mindezt további, nem kötelező érvényű célkitűzések egészítik ki, amelyek a finom pornak való emberi kitettség általános szintű csökkentésére vonatkoznak a különböző tagállamokban, a 2010 és 2020 közötti időszakban.

3.5 Az V. fejezet előírja, hogy a tagállamoknak figyelmet kell fordítaniuk a környezeti levegőminőség kérdésében érintett népesség, szervezetek és egyesületek tájékoztatására, az Aarhusi Egyezményben vállalt kötelezettségek értelmében. A tagállamoknak természetesen ügyelniük kell arra is, hogy a szükséges információkat eljuttassák az Európai Bizottságnak is. Az adatok átadásának megkönnyítése érdekében az Európai Bizottság azt javasolja, hogy a szereplők az INSPIRE infrastruktúra keretében megvalósított információ-megosztási rendszerre alapuló elektronikus rendszerre álljanak át.

3.6 Ezen túlmenően, a begyűjtött információk megfelelően reprezentatív és összehasonlítható jellegének biztosítása érdekében, az Európai Bizottság a környezeti levegő minőségének értékelésére a mérési technikák szabványosítását javasolja, valamint közös kritériumok bevezetését a mérőállomások számát és helyét illetően.

4. Általános megjegyzések

A) Tematikus stratégia

4.1 Az EGSZB csak támogatni tudja a tematikus stratégia és az irányelvjavaslat általános célkitűzéseit. Ugyanakkor a dicséretes célkitűzéseken túl az igazi kérdés a költség-hatékonyság, illetve a tervezett intézkedések végrehajthatóságának kérdése – ami a pontforrások esetében viszonylag könnyű, ám a diffúz források esetében jóval kényesebbnek ígérkezik –, illetve az, hogy milyen valós hatással bírnak majd akár a levegő minőségének javítása terén, akár gazdasági téren.

4.2 Az Európai Bizottság úgy véli, hogy a stratégiában szereplő célkitűzések megvalósításának költségei évi 7,1 milliárd euróra becsülhetők, ami a levegőszennyezés elleni küzdelemre szánt jelenlegi költségeken felül jelentkezne (körülbelül évi 60 milliárd EUR), ám ugyanakkor az egészségügyi kiadások terén a nyereség évi 42 milliárdra tehető. A makrogazdasági hatás tehát egyértelműen pozitív lenne, csakhogy a rövidtávú gazdasági realitás a mikrogazdaság szintjén marad. Az Európai Bizottság mindezek mellett úgy véli, hogy még ha valamennyi meglévő technikai eszközt is bevetnének, a nyereség még akkor is felülmúlná a költségeket. A nehézség abban áll, hogy míg a költségeket viszonylag könnyű megbecsülni, a várható nyereséget jóval nehezebb felmérni, és az egészségügyben jelentkező megtakarítások kiszámítási módjai nem elég egyértelműek. Ennek ellenére az Európai Bizottság hangsúlyozza, hogy az amerikai szabályozás költségei magasabbak az európai szabályozás várható költségeinél.

4.3 A szabályozás egyszerűsítésére, világosabbá tételére és egységes szerkezetbe foglalására irányuló szándék pozitív. Egyes jogszabályi rendelkezések bonyolultsága és átláthatatlansága óhatatlanul eltérő alkalmazásokhoz és versenytorzulásokhoz vezet, és lehetetlenné teszi az európai levegőminőség valódi megismerését.

4.4 Éppen ezért támogatni kell a javasolt jogalkotási eljárást.

4.5 Ugyanakkor sajnálatos, hogy az Európai Bizottság nem vette figyelembe a helyi önkormányzatok által betöltendő szerepet, ezen belül is a városoknak a közlekedés terén játszott szerepét (alternatív közlekedési módok politikája, tömegközlekedés, a kamionforgalom elterelése stb.). Ráadásul a gyakorlatban a helyi önkormányzatok, vagyis a települések meghatározó szerepet játszanak az európai szinten elfogadott rendelkezések konkrét intézkedésekkel történő végrehajtásában.

4.6 Ugyanebben a szellemben kívánatos volna a környezetvédelmi NGO-k, illetve egyes egészségügyi és szociális területre szakosodott szervezetek lehetséges szerepének hangsúlyozása, valamint általában a szervezett civil társadalom szerepének kiemelése, a közegészségügyi és munkaegészségügyi tétek tudatosítása érdekében.

4.7 Végezetül az ökoszisztémák védelme területén bizonyos előrelépések történtek a NO_x , az SO_2 és az ammónia területén. A jogszabályok megfelelőbb alkalmazása és egyszerűsítése elvileg lehetővé teszi ezen eredmények további javítását.

B) Irányelvjavaslat

4.8 A környezeti levegőben lévő finom por mennyiségének ellenőrzésére irányuló szándék az emberi egészségre tett hatásuk miatt érthető. Ugyanakkor a határértékek rögzítése elvi akadályba ütközött, ugyanis a WHO nem tudta meghatározni az egészség védelme szempontjából elfogadható határértékküszöböt (?). Ráadásul nagy a bizonytalanság a PM részecskék mennyisége, illetve kémiai összetétele kapcsán, amely tényezők az egészségre ártalmasabbá, illetve kevésbé ártalmassá teszik őket, és aminek mérését a jelenleg használatos technológiák nem teszik lehetővé.

4.9 Felmerül a kérdés, hogy vajon nem lett volna-e célszerűbb, ha az Európai Bizottság a határértékek helyett inkább „célértékeket” határoz meg. Ezen túlmenően a megszabott határidő elég rövidnek tűnik (2010), miközben a jogalkotási folyamat 2005 végén vette kezdetét, ami a jogalkotási eljárások lassúságát figyelembe véve lehet, hogy csak igen kevés időt hagy majd a tagállamoknak a megfelelés biztosítására.

5. Részletes megjegyzések

5.1 A tematikus stratégia

5.1.1 Az EGSZB üdvözlí az Európai Bizottság által a résztvevő felekkel folytatott igen széles körű konzultációt, és teljes mértékben helyesli a szándékot, hogy a levegőminőség terén meglévő célkitűzéseket transzverzálisan integrálják az egyéb közösségi politikákba. Ugyanakkor a menetrend szorosságra rányomta a bélyegét a munkára, és emiatt nem lehetett minden adatellenőrzést elvégezni. Ez különösen érzékenyen érinti az Európai Bizottság által meghatározott stratégiai forgatókönyveket.

5.1.2 Ezek a forgatókönyvek azonosak a PRIMES modell keretében kidolgozott forgatókönyvekkel. Márpedig ez utóbbiak a növekedési előrejelzések, a gáz szénnel szembeni tényerése és a tagállamok közötti villamosenergia-export és -import közötti aránytalanságok vonatkozásában pontatlanságokat tartalmaznak.

5.1.3 Az Európai Bizottság egyébként korábban megállapította a fenti tény, és arra kérte az IIASA-t, hogy 2005 áprilisa és szeptembere között szervezzen kétoldalú konzultációkat valamennyi tagállammal annak érdekében, hogy a nemzeti kibocsátási határértékekre vonatkozó irányelv nemrég kezdő-

dött felülvizsgálatának keretében pontosítsák az energetikai forgatókönyveket.

5.1.4 A PRIMES modell energetikai forgatókönyveinek jelentős frissítése jelenleg is folyamatban van. A legfontosabb módosítások a következő területeket érintik:

- a gáz kisebb tényerése, és jelentősebb részesedés fenntartása a szén részére;
- a tagállamok közötti villamosenergia-importok és -exportok közötti nagyobb koherencia;
- a villamosenergia-termelésen belül jelentősebb részesedés fenntartása a nukleáris létesítményeknek;
- az üzemanyagárrakra, illetve a gazdasági növekedés alakulására vonatkozó előirányzatok kiigazítása.

5.1.5 A CAFE energetikai forgatókönyveit tehát a közeljövőben várhatóan felülvizsgálják, amelynek következtében módosulhatnak a CAFE referenciaértékei, illetve a kitűzött célok is.

5.1.6 Ezen túlmenően meg kellene bizonyosodni a stratégia és az Unió egyéb politikái közötti koherenciáról is. Például a faanyagok otthoni égetése $\text{PM}_{2,5}$ részecskék kibocsátásával jár, miközben az Európai Bizottság bátorítja a fa használatát mint alternatív energiaforrást; mindezek alapján füstszűrő technológiákat kellene alkalmazni. A szén példáját szintén idézhetnénk.

5.1.7 Mindezek mellett a tematikus stratégiának jelentős érdeme, hogy tekintetbe vett olyan, gyakran mellőzött szektorokat, mint a mezőgazdaság vagy a tengeri hajózás. Az azonban meglepő, hogy a fel- és leszálláskor keletkező kibocsátásokat illetően a légi közlekedés kérdésével nem foglalkozik. Tartani lehet ugyanakkor attól, hogy a végrehajtás politikai jellegű nehézségekbe ütközik: például a hajóktól származó SO_2 és NO_x kibocsátás mértékének csökkentése hosszú és nehéz nemzetközi tárgyalásokat fog igényelni. Arra is ügyelni kell, hogy a célkitűzések teljesítése terén egyes szektorokban (például a nitrogén és az ammónia tekintetében a mezőgazdaságban) várható nehézségek ne vonják maguk után a könnyebben azonosítható célcsoportokra, például az ipari létesítményekre nehezedő nyomás fokozását.

5.2 Az irányelvjavaslat

5.2.1 Az EGSZB helyesli a meglévő rendelkezések egyszerűsítését, és az 1996-os keretirányelv összevonását az első, második és harmadik leányirányelvvel, valamint az információ-cseréről szóló határozattal. A túl sok, elszórtan létező jogszabályi rendelkezés árt a megfelelő alkalmazásnak, és a meglévő öt jogi eszköz egyetlen irányelvbe történő egyesítése hasznos kezdeményezés.

5.2.2 Az EGSZB helyesli a szabványosított mérési technikák, valamint a mérőállomások számára és helyére vonatkozó közös kritériumok alkalmazására irányuló szándékot is (II. fejezet). Ugyanakkor megjegyzi, hogy egyes helyi önkormányzatok nyugtalanokdtak a mérési eszközök felállításával járó költségek miatt.

(?) Ami a $\text{PM}_{2,5}$ -nek való emberi kitétséget illeti, a WHO által a közel-múltban javasolt plafon a $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

5.2.3 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság arra irányuló javaslatát is, hogy ne módosítsák a levegőminőségre vonatkozó határértékeket, hanem erősítsék meg a meglévő rendelkezéseket oly módon, hogy a tagállamok kötelesek legyenek nemzeti cselekvési terveket készíteni, illetve végrehajtani a határértékek tényleges betartása érdekében (13. cikk). A meglévő normák tényleges alkalmazása kiemelt célkitűzés, amelyetől jelentős pozitív hatás várható a levegőminőségre és az emberi egészség védelmére nézve.

5.2.4 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az irányelvjavaslat lényeges pontja a levegőben lévő finom por ($PM_{2,5}$) koncentrációjára vonatkozó felső határérték bevezetése, amelyet 2010-ig kellene teljesíteni; ezt a rendelkezést a finom porok való emberi kitettség általános szintű csökkentésére vonatkozó, nem kötelező érvényű célkitűzések egészítik ki a 2010 és 2020 közötti időszakra vonatkozóan (-20 %).

5.2.5 Ugyanakkor megállapítható, hogy a finom porról és hatásairól rendelkezésre álló adatok hiányosak és bizonytalanok. Maga a WHO is elismeri, hogy lehetetlen az emberi egészség védelme szempontjából releváns küszöbértéket meghatározni. Az Egészség és a Környezeti Kockázatok Tudományos Bizottsága pedig megállapította, hogy a jelen pillanatban hiányosak a finom porról illetve az egészségre tett hosszú távú hatásáról meglévő ismereteink.

5.2.6 Az EGSZB ésszerűbbnek tartja, hogy az Európai Bizottság első lépésben a koncentrációs határérték helyett inkább célértékeket határozzon meg. Az EGSZB attól tart, hogy különben az Európai Bizottság által kitűzött határidők túlságosan rövidnek bizonyulhatnak, mivel a jogalkotási folyamat csak 2005 végén vette kezdetét. A tagállamoknak így elképzelhető, hogy csak igen kevés idejük maradna az előírásoknak való megfelelésre, miközben egyesek közülük már most sem tudják teljesíteni a meglévő normákat, részben a végrehajtásban való korábbi késlekedésük miatt. Az EGSZB továbbá utal arra a tényre, hogy a koncentrációs határértékek betartása a kisebb tagállamok számára nehezebb, mivel ők a levegőszennyező

kisebb területre való eloszlása miatt hátrányos helyzetben vannak. Az EGSZB ezért koncentrációs határértékek helyett célértékek meghatározását javasolja. A javasolt normák a mérőállomások kialakítása érdekében hatalmas erőfeszítéseket követelnének a tagállamoktól és/vagy a helyi önkormányzatoktól, ami időt venne igénybe, és jelentős beruházásokkal járna. A PM_{10} részecskék jól mértek és mérhetőek és ráadásul hamar lerakódnak. A mérési eredményeket azonban ki kell értékelni, és meg kell vizsgálni, hogy a tagállamok be tudják-e tartani őket. A $PM_{2,5}$ részecskék mérése viszont valódi nehézségekbe ütközik, mivel ezek igen illékonyak. Ezért könnyen mozognak a légkörben, és határokon átnyúló szennyezőanyagoknak tekinthetők. Ezenkívül léteznek természetes eredetű finompor-részecskék is, ilyen például a tengeri só is, és ésszerű volna, ha ezeket nem vennék figyelembe.

5.2.7 Ezen túlmenően a $PM_{2,5}$ részecskék mérése egyelőre nincs harmonizálva Európában. Az első leányirányelv javaslatot tesz a PM részecskék méréséhez ajánlott gravimetriai referenciamódszerre. Mivel ez a módszer hosszadalmas és alkalmazása bonyolult, az irányelv megengedi alternatív mérési módszerek alkalmazását is, feltéve, hogy azok valóban egyenértékűek az Európai Bizottság által közzétett módszerrel. A gyakorlatban ezek a módszerek szisztematikus eltérést jelentenek a referenciamódszerhez képest, és a tagállamok különböző korrekciós tényezőket alkalmaznak, sőt, adott esetben semmilyen korrekciót nem végeznek. Ezért joggal merül fel a kérdés, vajon ésszerű-e ilyen gyorsan elkötelezni magunkat a jogilag kötelező érvénnyel bíró határértékek mellett, miközben a mérési módszerek ilyen mértékű bizonytalanságokat rejtenek.

5.2.8 Végezetül az EGSZB megállapítja, hogy a javasolt intézkedések költséghatékonyasága nehezen felbecsülhető, mivel a bizonyosra vehető költségeket pontosan nehezen felmérhető közegészségügyi nyereségekkel kellene összevetni. A javasolt rendelkezések járulékos költségei vélhetően magasak lesznek a korlátozott valós nyereséghez képest, ami felveti a források elosztására vonatkozó megfelelő döntés kérdését.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND