

II

(Előkészítő jogi aktusok)

RÉGIÓK BIZOTTSÁGA

2006. ÁPRILIS 26–27-I, 64. PLENÁRIS ÜLÉS

Régiók Bizottsága vélemény Tárgy: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek Tematikus stratégia a levegőszennyezésről” és „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a környezeti levegő minőségéről és a Tiszta levegőt Európának elnevezésű programról”

(2006/C 206/01)

A RÉGIÓK BIZOTTSÁGA

tekintettel az európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló, a környezeti levegő minőségéről és a „Tiszta Levegőt Európának” elnevezésű programról szóló javaslatra (COM(2005)447 final – 2005/0183 (COD)), valamint az Európai Bizottság a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek szóló, „Tematikus stratégia a levegőszennyezésről” című közleményére (COM(2005) 446 final);

tekintettel az Európai Bizottság 2005. szeptember 21-i határozatára arról, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 175. cikke és 265. cikkének (1) bekezdése alapján kikéri a Régiók Bizottsága véleményét az európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló, a környezeti levegő minőségéről és a „Tiszta Levegőt Európának” elnevezésű programról szóló javaslatra vonatkozóan;

tekintettel arra, hogy elnöke 2005. július 25-én határozott arról, hogy megbízza a „Fenntartható fejlődés” szakbizottságot e vélemény kidolgozásával;

tekintettel saját véleményére az Európai Bizottságnak a Tanácshoz, az Európai Parlamenthez, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához címzett alábbi közleményéről: „A városi környezetre vonatkozó tematikus stratégia felé” (COM(2004) 60 final) – CdR 93/2004 fin⁽¹⁾);

tekintettel véleményére az Európai Bizottság „Tiszta levegőt Európának (CAFE) – A levegőminőség tematikus programja” elnevezésű programjáról: (COM (2001) 245 final) – CdR 203/2001 fin⁽²⁾);

tekintettel a „Fenntartható fejlődés” szakbizottság által február 27-én elfogadott véleménytervezetre (CdR 45/2006 rev1 – előadó: Helmut JAHN, Hohenlohe járás vezetője (DE/EPP));

MIVEL

- 1) a levegőszennyezés mindenekelőtt a városi agglomerációkban fordul elő, ennek megfelelően a városok rendkívül érdekeltek abban, hogy az Európai Bizottság által benyújtott „Tematikus stratégia a levegőszennyezésről” című dokumentummal kapcsolatban állást foglaljanak;
- 2) ugyanez érvényes a levegőminőségről és Európa tiszta levegőjéről szóló, európai parlamenti és tanácsi irányelvre tett javaslatra, annál is inkább, mert e javaslat többek között tartalmazza a finomporterhelés méréséhez és értékeléséhez kapcsolódó előírások átdolgozását;

⁽¹⁾ HL C 43., 2005.2.18., 35. o.

⁽²⁾ HL C 107., 2002.5.3., 78. o.

- 3) a városok gyakorlati tapasztalataik révén jelentős mértékben hozzájárulhatnak a levegőszennyezés csökkentésére irányuló politika kivitelezhetőségéhez és ezáltal annak sikeréhez is;

a 2006. április 26–27-én tartott 64. plenáris ülésén (az április 26-i ülésnapon) elfogadta a következő véleményt.

1. A Régiók Bizottsága álláspontja

A Régiók Bizottsága

1.1 **egyértért** abban az Európai Bizottsággal, hogy a „Tematikus stratégiában” említett előrelépések ellenére az egészséget és a környezetet károsító, gáz- vagy szilárd halmazállapotú részecskék általi levegőszennyezést tovább kell csökkenteni, és – mivel a levegőszennyezés csökkentésére irányuló politikának egyaránt van helyi és határokon átnyúló dimenziója – ezt a célt csak valamennyi helyi, regionális, nemzeti és európai szintű szereplő közös erőfeszítésével lehet elérni; **emlékeztet arra**, hogy a helyi önkormányzatok városfejlesztési intézkedések révén (a lakó- és ipari területek szétválasztása, forgalomirányító és -csökkentő intézkedések, szabad terek kialakítása, lakóövezetek parkosítása és fásítása, a mikroklimatikus sajátosságok figyelembevétele a lakóövezetek jobb levegőztetése érdekében) valósítják meg a számukra elsődlegesen fontos célkitűzést: polgáraik egészségének megőrzését;

1.2 **üdvözli** az Európai Bizottság „Tematikus stratégia a levegőszennyezésről” című dokumentumát, valamint az azzal egy időben nyilvánosságra hozott irányelvet, mert lehetővé teszi a stratégiai vitát, valamint a célkitűzések naprakészre tételét az új kutatási eredmények figyelembevételével;

1.3 **megállapítja**, hogy a városok véleménye szerint is mindenekelőtt olyan módosítások szükségesek, amelyek elősegítik a levegőszennyezés csökkentésére irányuló intézkedések helyi szinten való végrehajthatóságát;

1.4 **emlékeztet** arra, hogy a városoknak területükön a legkülönbözőbb funkciók között kell egyensúlyt teremteniük, és ez szükségszerűen korlátozza az egyes szakpolitikai célkitűzések elérését;

1.5 ezért **ragaszkodik** ahhoz, hogy az európai jogalkotás biztosítson lehetőséget a rugalmas megoldásokra; **véleménye szerint** a helyi és regionális önkormányzatok számára lehetővé kellene tenni, hogy olyan intézkedéseket hozhassanak, amelyek prioritásként kezelik azokat a területeket, ahol sok embert sújt a nagy koncentrációjú levegőszennyezés (pl. lakóövezetek);

1.6 nyomatékosan **hangoztatja**, hogy a levegőszennyezés csökkentése területén a kibocsátások megakadályozása legyen a fő cél, ennek megfelelően a hatásukra kialakuló szennyezőanyag-koncentráció (az immisszió) csökkentése csak szükségmegoldás lehet; külön **kiemeli**, hogy

— a kijelölt környezetvédelmi célokat össze kell hangolni a kibocsátás csökkentésére irányuló, már létező eszközökkel, hogy az illető célokat a városok többségében jó eséllyel be is lehessen tartani,

— európai szinten megfelelő kísérőintézkedéseket kell hozni az európai irányelvek sikeres megvalósításának megkönnyítésére,

— a csökkentést célzó technológiák szükséges tökéletesítését és a járművekre vonatkozó kibocsátási normák szigorítását (pl. Euro VI a tehergépjárművek számára) úgy kell megvalósítani, hogy a városokban elérhető legyenek a levegőminőségi normák,

— a városi területeken a határértékek be nem tartásához jelentős mértékben hozzájáruló nagytérségi háttérterhelés leküzdése érdekében egész Európát átfogó intézkedésekre, például az országonkénti kibocsátás felső határértékeiről szóló ún. NEC-irányelv sürgős átdolgozására van szükség.

2. A Régiók Bizottsága ajánlásai

2.1 A Tematikus Stratégiára vonatkozóan

A Régiók Bizottsága

2.1.1 **elismeri** a „Tematikus Stratégia” hasznosságát a levegőszennyezés területével kapcsolatos politika hivatkozási dokumentumaként, és kéri, hogy tekintettel a célkitűzések megvalósítására és a gyakorlati vonatkozásra, ne csupán az „epidemiológiai kutatási eredményeken” és a „technológiai lehetőségek teljes körű felhasználásán” alapuló modellszámításokat végezzenek, hanem végezzék el e számításokat az előírásoknak a városi környezetben való gyakorlati végrehajthatósága alapján is;

2.1.2 ezért **kéri**, hogy a kutatási keretprogramok keretében a kutatási erőfeszítések irányuljanak az aktív levegőszennyezés-csökkentési politika lehetőségeire és korlátaira helyi és területi összefüggésben (például a helyi eset- és megvalósíthatósági tanulmányok révén), valamint ennek megfelelően **kéri** az Európai Bizottságot, hogy egészítse ki dokumentumát ezzel a szemponttal;

2.1.3 **sajnálkozását fejezi ki**, hogy nézete szerint az Európai Bizottság mind ez idáig csak nem kielégítő mértékben vonta be a regionális és a helyi önkormányzatok szövetségeinek képviselőit a tematikus stratégia kidolgozásába, noha ez utóbbiak a levegőszennyezés csökkentésére irányuló politika főszereplői; **feltétlenül szükségesnek tartja**, hogy résztvevőket biztosítsák többek között annak a strukturális párbeszédnek a keretei között, amelyet az Európai Bizottság a regionális és helyi önkormányzatok szövetségeivel folytat;

2.1.4 **látja annak a veszélyét**, hogy a „Tematikus Stratégia” érvélését túlságosan meghatározza a levegőszennyezés csökkentésére irányuló politika azon iránya, amely az immiszió csökkentését tűzi ki célul. Ezért **kéri** az Európai Bizottságot, hogy fejlessze tovább a Tematikus Stratégiát, és a levegőszennyezés növekedésének megakadályozásához ne az immiszió csökkentését állítsa középpontba, hanem inkább a megelőzésre irányuló politikát részesítse előnyben;

2.1.5 **megállapítja**, hogy az egyéb szakpolitikák alapvetően üdvözlendő bevonása csupán „szándéknyilatkozatként” kerül említésre, ezért **kéri** e terület pontosítását és határozottabbá tételét;

2.1.6 az említett okoknál fogva **szükségesnek tartja** a „Tematikus Stratégia” továbbfejlesztését és a következő szempontok szerinti kiegészítését:

- a kibocsátási forrásokra koncentráló, ambiciózus európai politika kialakítása az ipar, energiagazdálkodás, közlekedés és szállítás terén;
- ütemterv kidolgozása e forráspolitikai végrehajtására;
- egyéb szakpolitikák bevonása a levegőszennyezés elleni küzdelembe;
- a kialakított szakpolitikák gyakorlati eredményeit vizsgáló kutatások továbbfejlesztése és kiterjesztése.

Ide kell érteni továbbá azon területi önkormányzatok pénzügyi támogatásának kifejtését, amelyek kulcsszerepet játszanak a megelőző és a levegőszennyezés elleni politikák végrehajtásában;

2.1.7 **azt ajánlja** az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak, hogy aktívabb politikát folytassanak a távfűtési rendszerek és a kapcsolt energiatermelés támogatására a hő- és áramtermelés esetében. Ez hozzájárulhatna a biomassza lakossági tüzelőberendezésekben való égetése által okozott légszennyezés megelőzéséhez is. Elengedhetetlenül szükséges a helyi levegő minőségének javításához a távfűtésre vonatkozó nemzeti – például a versenyjogban található – akadályok eltávolítása. Már a földhasználati tervek stádiumában meg kell határozni az új otthonok vagy munkahelyek lehetséges fűtési módjait. Gyakran a helyi szint a legmegfelelőbb ennek meghatározására;

2.2 Az irányelvjavaslatra vonatkozóan

2.2.1 **megállapítja**, hogy az Európai Bizottság javaslata az európai jogalkotás naprakésszé tételére vonatkozóan megfelel a levegőszennyezés csökkentésére irányuló gyakorlati politika feltételeinek és szükségleteinek, ezért **kéri** a vitában nemzeti és európai szinten részt vevő testületeket, hogy tegyék magukévá ezt az értékelést, és vegyenek részt a rugalmasságot növelő intézkedések kialakításában, ezáltal a gyakorlati szempont meg erősítésében;

A szennyezőanyag-komponensek figyelmen kívül hagyása és a határidők meghosszabbítása

2.2.2 különösképpen **üdvözl**i olyan intézkedések meghozatalát, amelyek lehetővé teszik a helyi adottságok figyelembevételét,

elét, és **kéri** az Európai Parlamentet, valamint a Tanácsot, hogy elutasító vélemények ellenében is ragaszkodjon

— ahhoz a javaslatához, amely szerint ki kell venni a levegőminőség értékeléséből az utak téli homokszórásának a finomporterhelésre gyakorolt hatásait (13. cikk (3) bekezdés),

— ahhoz a javaslatához, amely szerint ki kell venni a levegőminőség értékeléséből a természetes forrásokból származó szennyező anyagokat (a 19. cikknek megfelelően); **kéri** az Európai Bizottságot, hogy készítsen egyértelmű iránymutatásokat, amelyek az ilyen típusú szennyezések mérésével kapcsolatban adnak eligazítást,

— valamint ahhoz a javaslatához, hogy irányozzanak elő a rendelkezések alóli kivételeket, a különösen hátrányos (például topográfiai) adottságok alapján (20. cikk (2) bekezdés),

továbbá a 20. cikkbe foglalják bele a határidők legfeljebb 10 évre való meghosszabbításának lehetőségét, amennyiben előzetesen bizonyított, hogy az immiszió csökkentésére minden arányos intézkedés megszületett;

2.2.3 ezen túlmenően **ösztönzi** az irányelvben azon jogi lehetőség létrehozását, amely szerint – amennyiben a rendelkezések betartását hosszabb távon vagy tartósan gyakorlatilag lehetetlenné tévő rendkívüli (pl. topográfiai) körülmények állnak fenn, és amennyiben bizonyított, hogy az immisziók csökkentésére minden arányos intézkedés megszületett – ezen területek vonatkozásában a háromoldalú megállapodások (tripartite arrangements) értelmében (ezek olyan megállapodások, amelyek az EU, a mindenkor tagállam és egy vagy több önkormányzat között születnek az integrációs politikai intézkedések sajátos helyi adottságokat figyelembe vevő végrehajtása érdekében) külön megállapodásokat lehessen kötni;

2.2.4 e javaslatot azzal **indokolja**, hogy egyrészt el kell kerülni a területi önkormányzatok jogbizonytalanságát, másrészt a szennyező anyagoknak az adott körülmények között elérhető csökkentése lehetővé tesz egy ilyen megállapodást; a javaslat alátámasztásaként **emlékeztet** arra, hogy a tudomány és a szakhatóságok egyes képviselőinek feltételezése szerint a célul tűzött értékek a gyakorlatban még a legnagyobb erőfeszítéssel sem érhetők el;

A finom por mérése és értékelése

2.2.5 Az RB **szükségesnek tartja megállapítani**, hogy a finom porra vonatkozó irányelv három határértéket és egy csökkentési célt ismertet. Az Európai Bizottság a finom por mérésére szolgáló korábbi levegőminőségi előírást (PM₁₀) egy további, a legfinomabb részecskékre alkalmazandó előírással (PM_{2,5}) egészítette ki; mindezt epidemiológiai kutatási eredményekre (CAFE-program, Egészségügyi Világszervezet, az USA-ban és Japánban követett gyakorlat) alapozta, amelyek szerint a legfinomabb részecskék azért veszélyesebbek, mert a tüdő legkisebb hörgőcskéibe is behatolnak, és mert a PM_{2,5} részecskének való viszonylag nagymértékű, hosszán tartó expozíció jobban károsítja az egészséget, mint az alkalmi csúcsterhelések;

2.2.6 **megállapítja** tehát, hogy az irányelvjavaslat szerint a PM_{10} -re érvényes határértékekhez (egy mérési területen belül az éves középérték nem haladhatja meg a $40 \mu g/m^3$ értéket, a napi $50 \mu g/m^3$ középértéket pedig évente legfeljebb 35 napon lehet túllépni) további, a $PM_{2,5}$ -ön alapuló előírásoknak kell járulniuk (a $25 \mu g/m^3$ éves koncentrációs felső határ betartása, valamint az a nem kötelező érvényű célkitűzés, hogy a városi $PM_{2,5}$ háttérterhelés 2020-ig 20%-kal csökkenjen), következésképp **megállapítja**, hogy a finom por vonatkozásában összesen három határértéket és egy csökkentési célt kell megszabni;

2.2.7 **aggodalmát fejezi ki** amiatt, hogy a levegőszennyezés-csökkentésre irányuló politikában a többféle rendelkezés egymás melletti fennállása jogi és gyakorlati szempontból túl sok problémát vet fel a finomporcsökkentés területén, és a „Tematikus Stratégiában” említett, a finom por hatásaira vonatkozó kutatási eredmények meggyőző ereje alapján **kéri**, hogy a finom por általi légszennyezés mérésére és ellenőrzésére vonatkozó méréseket és ellenőrzéseket kizárólag a $PM_{2,5}$ -höz, egy elérhető határértékhez és egy csökkentési célhoz szabják;

2.2.8 ebben az összefüggésben **rámutat** arra a tényre, hogy a PM_{10} és $PM_{2,5}$ mérési értékei (természetesen) erős kapcsolatban állnak egymással (ezáltal a két mérési módszer megszemlén helyettesíti egymást), ezért célszerű lenne csupán egy mérési módszert alkalmazni, és erre a célra nyilván a levegőszennyezés csökkentésére irányuló politika szempontjából relevánsabb, a $PM_{2,5}$ -re irányuló levegőminőségi célkitűzéseket kellene előnyben részesíteni. A 2004/107/EK irányelv átdolgozott változatát kell figyelembe venni annak érdekében, hogy az ott szereplő fémeket is $PM_{2,5}$ -tel mérjük;

2.2.9 a $PM_{2,5}$ mértékegységen alapuló szabályozásra való áttérést, amelyhez a finom por vonatkozásában meghatározandó csökkentési cél társul, a városhigiéniai szükségletek és a városépítési gyakorlat szempontjából az alábbiakkal **indokolja**:

- Az alapterhelés teljes városi területen való redukálása jobban csökkenti az egészségi kockázatot, mint a csúcsertékek megszüntetése a városi terület különösen szennyezett helyein, amelyek gyakran nem lakónegyedek.
- A jelenlegi napi határérték mint intézkedéseket kiváltó kritérium révén a gyakorlati levegőszennyezés-csökkentési politika az immiszió csökkentésére összpontosul, ezzel szemben az emissziós felső határ bevezetése a kibocsátások megelőzését teszi szükségessé valamennyi érintett szerv és valamennyi intézkedés bevonásával;

2.2.10 a PM_{10} -re irányuló levegőminőségi célkitűzések fenntartásának esetén **kéri**, hogy a fenti szempontokra való tekintettel napi határértékek ne kerüljenek alkalmazásra, és a szabályozás helyi és globális szinten a kibocsátás csökkentését állítsa a levegőszennyezés csökkentésére irányuló politika középpontjába;

tettel napi határértékek ne kerüljenek alkalmazásra, és a szabályozás helyi és globális szinten a kibocsátás csökkentését állítsa a levegőszennyezés csökkentésére irányuló politika középpontjába;

Az egyes területek konkretizálása

2.2.11 a javaslattal egyetértve helyesnek **tartja**, hogy a 4. cikknek megfelelően a tagállamok területükön övezeteket állapítsanak meg. Ajánlja, hogy a kijelölés ne legyen túlságosan részletes, hanem inkább átfogó jellegű; ebben az összefüggésben **kéri**, hogy a mérőállomások egységes kritériumokon alapuló térbeli elrendezése által (a már meglévő mérőállomások esetén esetleg a mérési eredmények olyan súlyozása által, amely kiegyenlíti a tisztán földrajzi helyzetből adódó sajátosságok hatásait) biztosítsák a mérési eredmények összehasonlíthatóságát az Unió területén belül. A mérőállomások térbeli és mennyiségi elrendezésére vonatkozó előírásokat mind nemzeti, mind helyi szinten egységes kritériumok alkalmazásával kell rögzíteni;

2.2.12 ebben a vonatkozásban **attól tart**, hogy azok az intézkedések, amelyek a mérőállomás közvetlen környezetére vonatkoznak, például a forgalom elterelése révén, más negyedik terhelésének növekedéséhez vezetnek majd, és ez – a legrosszabb esetben – éppen visszájára fordítja a városok azon erőfeszítéseit, hogy a lakónegyedekben bevezetett forgalomkorlátozások által csökkentsék a balesetveszélyt, a zajterhelést és a levegőszennyezést. Az irányelvnek a levegőszennyezés elleni küzdelemben prioritásként kellene kezelnie a levegőszennyezés által érintettek számának csökkentését;

Szolidáris finanszírozási szabályozások

2.2.13 pénzügyi támogatást **kér** azon tagállamok és területi önkormányzataik számára, amelyeknek a fő terhet kell viselniük a levegőszennyezés csökkentésében;

Kutatási erőfeszítések, a területi önkormányzatok képviselőinek bevonása

2.2.14 aggodalommal **állapítja meg**, hogy a tudósok értékelései a lehető legsikeresebb és a lehető legköltségkímélőbb levegőszennyezés-csökkentési politikával kapcsolatban még mindig ellentmondanak egymásnak, ezért **kéri** a kutatási erőfeszítések folytatását, amelyek során feltétlenül erősíteni kell a gyakorlati végrehajtásra vonatkozó hatás- és következményvizsgálatra irányuló kutatásokat;

2.2.15 nyomatékosan **kéri**, hogy a regionális és helyi önkormányzatok érdekeit képviselő szakértők közvetlenül vegyenek részt a levegőszennyezés csökkentésére irányuló politika kidolgozásában.

Brüsszel, 2006. április 26.

a Régiók Bizottsága

elnöke

Michel DELEBARRE