

## II

(Akty przygotowawcze)

## KOMITET REGIONÓW

## 64. SESJA PLENARNA W DNIACH 26 — 27 KWIETNIA 2006 R.

**Opinia Komitetu Regionów w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza” oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości powietrza atmosferycznego i w sprawie czystszej powietrza dla Europy**

(2006/C 206/01)

KOMITET REGIONÓW,

**uwzględniając** wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości powietrza atmosferycznego i w sprawie czystszej powietrza dla Europy (COM(2005) 447 końcowy – 2005/0183 (COD)) i komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza” (COM(2005) 446 końcowy),

**uwzględniając** decyzję Komisji Europejskiej z dnia 21 września 2005 r. w sprawie zasięgnięcia opinii Komitetu w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości powietrza atmosferycznego i w sprawie czystszej powietrza dla Europy, zgodnie z art. 175 i 265 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską,

**uwzględniając** decyzję swojego Przewodniczącego z dnia 25 lipca 2005 r., powierzającą sporządzenie niniejszej opinii Komisji ds. Rozwoju Zrównoważonego,

**uwzględniając** swoją opinię w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie „O strategię tematyczną na rzecz środowiska miejskiego” (COM (2004) 60 końcowy – CdR 93/2004 fin) <sup>(1)</sup>,

**uwzględniając** swoją opinię dotyczącą komunikatu Komisji w sprawie „Program »Czyste powietrze dla Europy« (CAFE): Strategia tematyczna na rzecz jakości powietrza” (niem. *Das Programm „Saubere Luft für Europa”* (CAFE): *Eine thematische Strategie für die Luftqualität*) (COM (2001) 245 końcowy – CdR 203/2001 fin <sup>(2)</sup>),

**uwzględniając** projekt opinii (CdR 45/2006 rev. 1), przyjęty dnia 27 lutego 2006 r. przez Komisję ds. Rozwoju Zrównoważonego Edukacji – sprawozdawca: Helmut Jahn, starosta okręgu Hohenlohe DE/PPE,

a także mając na uwadze, co następuje:

- 1) Zanieczyszczenia środowiska występują przede wszystkim w aglomeracjach miejskich i w związku z tym miasta powinny zająć stanowisko wobec przedstawionej przez Komisję „Strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza”.
- 2) To samo dotyczy wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, tym bardziej że we wniosku tym proponuje się m.in. zmianę norm dotyczących pomiarów i oceny obciążenia pyłem drobnocząsteczkowym.

<sup>(1)</sup> Dz. U. C 43 z 18.02.05 r., s. 35.

<sup>(2)</sup> Dz. U. C 107 z 03.05.02 r., s. 78.

- 3) Miasta na podstawie swoich doświadczeń mogą w znaczący sposób przyczynić się do usprawnienia, a tym samym sukcesu polityki czystego powietrza.

na 64. sesji plenarnej w dniach 26-27 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 26 kwietnia) przyjął następującą opinię:

## 1. Stanowisko Komitetu Regionów

### Komitet Regionów

1.1 **Zgadza się** z Komisją co do tego, że mimo osiągniętych postępów, o których mowa w „Strategii tematycznej”, zanieczyszczenie powietrza substancjami gazowymi lub stałymi, szkodliwymi dla zdrowia i dla środowiska, musi zostać zmniejszone i że – ponieważ polityka czystego powietrza ma zarówno wymiar lokalny, jak i transgraniczny – cel ten można osiągnąć jedynie wspólnym wysiłkiem wszystkich podmiotów na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim. Komitet **przypomina**, że władze lokalne poprzez środki urbanistyczne (rozdzielenie terenów mieszkalnych i przemysłowych, środki mające na celu przekierowanie i ograniczenie ruchu kołowego, wydzielanie terenów niezabudowanych i zazielenianie osiedli mieszkaniowych, uwzględnienie szczególnych cech mikroklimatycznych dla zapewnienia lepszej cyrkulacji powietrza na osiedlach mieszkaniowych) dążą do realizacji priorytetowego dla nich celu, jakim jest zdrowie ich obywateli.

1.2 **Z zadowoleniem przyjmuje** dokument Komisji „Strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza”, jak również opublikowany jednocześnie projekt dyrektywy, gdyż umożliwiają one dyskusję w sprawie strategii oraz aktualizację ustalonych celów, z uwzględnieniem nowych wyników badań.

1.3 **Stwierdza**, że również z punktu widzenia miast wymagane są dostosowania, głównie w celu usprawnienia wdrażania środków polityki czystego powietrza na szczeblu lokalnym.

1.4 **Przypomina**, że miasta muszą na swoim terytorium osiągnąć równowagę między różnymi funkcjami i że wynikają z tego w sposób naturalny ograniczenia dla realizacji pojedynczych celów sektorowych.

1.5 W związku z tym **nalega**, by prawodawstwo europejskie uwzględniło elastyczne rozwiązania. **Jest zdania**, że podejmując wszelkie środki, władze lokalne i regionalne muszą mieć możliwość nadawania priorytetu obszarom, na których wiele osób jest narażonych na szczególnie wysokie stężenia zanieczyszczeń powietrza (np. terenom mieszkalnym).

1.6 **Stwierdza z naciskiem**, że z punktu widzenia polityki czystego powietrza konieczne jest, aby ograniczenie emisji postawione było na pierwszym miejscu i że w związku z tym ograniczanie stężenia zanieczyszczeń może jedynie być rozwiązaniem wyjątkowym. W szczególności **wskazuje**, że należy:

— dostosować ustalone cele dotyczące ochrony środowiska do dostępnych rozwiązań dla zmniejszenia emisji, aby osiągnięcie celów w zakresie ochrony środowiska w większości miast było realistyczne,

— podjąć dodatkowe działania na poziomie europejskim, aby ułatwić skuteczną realizację unijnych dyrektyw,

— na poziomie europejskim udoskonalić technologie ograniczania emisji oraz zaostrzyć standardy emisji dla pojazdów (np. euro VI dla samochodów ciężarowych), aby osiągnąć standardy jakości powietrza w miastach,

— podjąć działania zakrojone na skalę europejską, takie jak np. natychmiastowa rewizja dyrektywy w sprawie krajowych pułapów emisji, aby zmniejszyć średnie stężenie pyłu (PM10), które w znacznym stopniu powoduje przekraczanie limitów stężenia PM10 w miastach.

## 2. Zalecenia Komitetu Regionów

### Komitet Regionów

#### 2.1 W odniesieniu do „Strategii tematycznej”

2.1.1 **Dostrzega** użyteczność „Strategii tematycznej” jako dokumentu pomocniczego przy kształtowaniu polityki w dziedzinie zanieczyszczeń powietrza i wzywa do tego, aby, mając na uwadze praktyczną realizację celów, przeprowadzić obliczenia modelowe nie „na podstawie wyników badań epidemiologicznych” i „pełnego zastosowania możliwości technologicznych”, lecz również na podstawie danych o możliwościach praktycznego osiągnięcia norm w środowisku miejskim.

2.1.2 **Wymaga** w związku z tym, aby wysiłki badawcze w ramach programów badań dotyczyły możliwości i ograniczeń aktywnej polityki czystego powietrza w kontekście lokalnym i terytorialnym (na przykład poprzez lokalne analizy przypadku i wykonalności) oraz **wzywa** Komisję do odpowiedniego uzupełnienia dokumentu.

2.1.3 **Ubolewa** nad tym, że jego zdaniem Komisja w sporządzeniu strategii tematycznej nie uwzględniła dotychczas w wystarczającym stopniu przedstawicieli stowarzyszeń władz regionalnych i lokalnych, które należą przecież do głównych podmiotów w dziedzinie polityki czystego powietrza i **uważa za bezwzględnie konieczne** przewidzenie ich udziału m.in. w ramach ustrukturyzowanego dialogu Komisji ze stowarzyszeniami władz lokalnych i regionalnych;

2.1.4 **Dostrzega** zagrożenie, że na myśli przewodnie „Strategii tematycznej” zbyt wielki wpływ ma ukierunkowanie polityki czystego powietrza na ograniczanie stężenia zanieczyszczeń i w związku z tym **wzywa** Komisję do kontynuowania tworzenia tej strategii oraz – w celu powstrzymania wzrostu zanieczyszczenia – przyznania priorytetu polityce prewencji, a nie polityce nakierowanej na ograniczanie emisji.

2.1.5 **Stwierdza**, że współdziałanie z innymi politykami sektorowymi, zasadniczo wskazane, w niektórych przypadkach jest wspomniane jedynie jako deklaracja zamierzeń i **postuluje** dalsze wyjaśnienia i ustalenia w tej dziedzinie.

2.1.6 Z wymienionych przyczyn **uważa za konieczne**, aby „Strategia tematyczna” była kontynuowana w następujących kierunkach:

- stworzenie ambitnej polityki europejskiej w dziedzinie przemysłu, energetyki, komunikacji i transportu, zajmującej się problemem u jego źródła,
- stworzenie harmonogramu realizacji tej polityki,
- włączenie innych obszarów polityki w walkę z zanieczyszczeniem atmosferycznym,
- uzupełnienie i rozszerzenie badań w związku z praktycznymi rezultatami wdrażanej polityki.

Ponadto postuluje dalsze wyjaśnienia dotyczące wsparcia finansowego dla władz terytorialnych, które w dużym stopniu ponoszą odpowiedzialność za wdrażanie polityki zapobiegania zanieczyszczeniom oraz polityki czystego powietrza.

2.1.7 **Zaleca** Komisji Europejskiej i państwom członkowskim prowadzenie bardziej aktywnej polityki wspierania rozwoju ciepłownictwa i skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej. W ten sposób możliwe byłoby również powstrzymanie wzrostu zanieczyszczenia powietrza powodowanego przez spalanie biomasy w małych zakładach spalania. Podstawowe znaczenie dla wysiłków skierowanych na poprawę jakości lokalnego powietrza ma usuwanie przeszkód w dziedzinie ciepłownictwa w poszczególnych krajach, takich jak ograniczenia wynikające z prawa konkurencji. Sposoby ogrzewania nowych domów i miejsc pracy powinny być określone już na etapie planowania użytkowania gruntów. W tym względzie często najbardziej kompetentny jest szczebel lokalny.

2.2 W odniesieniu do wniosku dotyczącego dyrektywy

2.2.1 **Stwierdza**, że uaktualnienie prawodawstwa europejskiego jest w zgodzie z warunkami i wymaganiami praktycznej polityki czystego powietrza i z tego względu **wzywa** podmioty szczebla krajowego i europejskiego zaangażowane w dyskusję do przyjęcia tej oceny i przede wszystkim do wspierania środków mających na celu uelastycznienie i wobec tego o znaczeniu praktycznym.

Nieuwzględnienie składników substancji zanieczyszczających i przedłużenie terminów

2.2.2 W szczególności **przyjmuje z zadowoleniem** fakt wprowadzenia ustaleń umożliwiających uwzględnienie warun-

ków lokalnych i **wzywa** Parlament i Radę do następujących kroków, nawet w obliczu przeciwnych argumentów:

- utrzymania wniosku o wyłączenie z oceny jakości powietrza oddziaływania posypywania dróg piaskiem w zimie na obciążenie pyłem drobnocząsteczkowym (art. 13, par. 3),
- utrzymania wniosku o wyłączenie z oceny jakości powietrza części zanieczyszczeń wynikającej z przyczyn naturalnych (zgodnie z art. 19); **wzywa** Komisję do przyjęcia jasnych wskazówek bądź wytycznych dotyczących pomiarów tego typu zanieczyszczeń,
- utrzymania wniosku o uwzględnienie wyjątków od ustaleń ze względu na szczególnie trudne warunki (na przykład topograficzne) (art. 20, par. 2);,

oraz możliwości przedłużenia terminów wykonania zadań o maksymalnie 10 lat (art. 20), o ile wcześniej zostanie wykazane, że podjęto już wszystkie stosowne działania dla zmniejszenia emisji.

2.2.3 Ponadto **zaleca** stworzenie w dyrektywie zapisu, dzięki któremu prawnie możliwe będzie zawarcie oddzielnych „umów trójstronnych” (tzn. porozumień zawieranych pomiędzy UE, danym państwem członkowskim i jedną lub kilkoma władzami terytorialnymi w celu wdrażania środków polityki integracyjnej w kontekście szczególnych cech danego obszaru) w przypadku okoliczności nadzwyczajnych (np. topografia), które uniemożliwiają długoterminowe stosowanie się do uzgodnień, jeśli dowiedzione zostanie, że podjęto już wszystkie stosowne działania dla zmniejszenia emisji.

2.2.4 **Uzasadnia** tę propozycję z jednej strony potrzebą zapobiegania niepewności prawnej dla władz regionalnych i lokalnych, z drugiej zaś największym ograniczeniem zanieczyszczeń możliwym do osiągnięcia w danych okolicznościach i dla wzmocnienia tej propozycji **przypomina**, że część przedstawicieli świata nauki i władz specjalizujących się w danej dziedzinie twierdzi, iż nawet mimo największego wysiłku założone wartości nie mogą być osiągnięte.

Pomiar i ocena pyłu drobnocząsteczkowego

2.2.5 **Stwierdza**, że dyrektywa odnosząca się do pyłu drobnocząsteczkowego przewiduje trzy wartości graniczne oraz jeden cel dotyczący redukcji. Normy jakości powietrza w odniesieniu do pyłu drobnocząsteczkowego (PM<sub>10</sub>) Komisja uzupełnia inną normą, obejmującą najdrobniejsze cząsteczki (PM<sub>2,5</sub>), i uzasadnia to wynikami badań epidemiologicznych (program CAFE, Światowa Organizacja Zdrowia, praktyki w USA i w Japonii), według których najdrobniejsze cząsteczki stanowią największe zagrożenie, gdyż wnikają w najmniejsze rozgałęzienia płuc, a stosunkowo wysokie i trwałe wystawienie na działanie PM<sub>2,5</sub> jest bardziej szkodliwe dla zdrowia niż sporadyczne większe obciążenie.

2.2.6 **Stwierdza** więc, że zgodnie z projektem dyrektywy wartości graniczne obowiązujące dla  $PM_{10}$  (na jednym obszarze pomiarowym wartości średnie nie mogą przekroczyć  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , a średnia dzienna wynosząca  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  nie może wystąpić więcej niż 35 razy w ciągu roku) muszą zostać uzupełnione o dalsze normy oparte na  $PM_{2,5}$  (zachowanie górnej granicy rocznej koncentracji – czyli wartości granicznej – wynoszącej  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$  i do roku 2020 niewiążący cel zredukowania średniego stężenia  $PM_{2,5}$  w miastach o 20%) i **konkluduje**, że przewiduje się w sumie trzy wartości graniczne i jeden cel zredukowania wielkości dotyczące pyłu drobnocząsteczkowego.

2.2.7 **Wyraża obawę**, że te liczne ustalenia dotyczące ograniczenia ilości pyłu drobnocząsteczkowego w dziedzinie polityki czystego powietrza przysporzą wielu problemów prawnych i praktycznych i z tego powodu, biorąc pod uwagę przekonujące wyniki badań przywołane w „Strategii tematycznej”, **wzywa** do oparcia pomiarów i kontroli zanieczyszczenia powietrza przez pył drobnocząsteczkowy wyłącznie na  $PM_{2,5}$  oraz na realistycznej wartości granicznej i realistycznym celu zredukowania ilości zanieczyszczeń.

2.2.8 Ponadto w tym kontekście **zwraca uwagę** na okoliczność, że wielkości  $PM_{10}$  i  $PM_{2,5}$  są (naturalnie) ściśle skorelowane (tak więc pomiar jednej z tych wielkości w dużym stopniu zastępuje pomiar drugiej) i z tego względu rozsądne jest stosowanie tylko jednej metody pomiarowej. Istotniejszy dla polityki czystego powietrza cel odnoszący się do  $PM_{2,5}$  wydaje się naturalnie właściwszym wyborem. Należy też rozpatrzyć przegląd dyrektywy 2004/107/WE, aby stężenie metali, których dotyczy, było mierzone w  $PM_{2,5}$ .

2.2.9 **Uzasadnia** przejście do ustalania norm w połączeniu z celem zredukowania ilości zanieczyszczeń drobnocząsteczkowych również z punktu widzenia higieny i architektury miejskiej w następujący sposób:

- zmniejszenie średniego zanieczyszczenia na wszystkich obszarach miejskich zmniejsza zagrożenie dla zdrowia w bardziej znaczący sposób niż wyeliminowanie szczytowych wartości w szczególnie zanieczyszczonych obszarach w mieście – przy czym często nie chodzi tu o dzielnice mieszkaniowe,
- obecnie obowiązująca graniczna wartość dzienna, wykorzystywana jako kryterium zastosowania środków, sprawia, że polityka czystego powietrza koncentruje się na ograniczaniu stężenia zanieczyszczeń, podczas gdy wprowadzenie limitu emisji wymusiłoby zapobieganie emisjom, przy zaangażowaniu odpowiednich władz i środków.

2.2.10 Aby cele dotyczące jakości oparte na  $PM_{10}$  były zachowane, **wzywa**, w świetle tych rozważań, do rezygnacji z dziennej wartości granicznej i ustalenia standardów, które kierunek polityki czystego powietrza przesuną na eliminację emisji, tak lokalnie, jak i na szerszej płaszczyźnie geograficznej.

#### Konkretyzacja obszarów

2.2.11 **Zgadza się** z zapisem w art. 4, zgodnie z którym ustalenie obszarów ma być dokonane przez państwa członkowskie. Podział nie powinien być zbyt szczegółowy, lecz mieć bardziej ogólny charakter. **Wzywa** w związku z tym do zapewnienia porównywalności wyników pomiarów na obszarze Unii poprzez przestrzenne zlokalizowanie stacji pomiarowych zgodnie z jednolitymi kryteriami (w przypadku istniejących stacji pomiarowych w razie potrzeby ważenie wyników pomiarów dla zniwelowania wpływu czynników czysto lokalnych). Należałoby ustanowić zasady dotyczące lokalizacji i liczby stacji pomiarowych według jednolitych kryteriów zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym.

2.2.12 **Wyraża** w związku z tym zaniepokojenie faktem, że środki dotyczące jedynie węższych obszarów w pobliżu punktu pomiarowego, jak na przykład przekierowanie ruchu kołowego, przyczyniają się do zwiększenia obciążenia innych obszarów i – w najgorszym wypadku – udaremniają wysiłki miast, aby poprzez ograniczenia ruchu na terenach mieszkalnych ograniczyć ryzyko wypadków, poziom hałasu i zanieczyszczenie powietrza. W odniesieniu do środków zmniejszania zanieczyszczenia powietrza dyrektywa powinna priorytetowo traktować środki zmniejszające liczbę osób narażonych na zanieczyszczenia.

#### Solidarne uregulowania finansowe

2.2.13 **Apeluje o** finansowe wsparcie tych państw członkowskich i ich władz terytorialnych, które są najbardziej obciążone polityką czystego powietrza.

Wysiłki badawcze, włączenie przedstawicieli władz terytorialnych

2.2.14 **Stwierdza z zaniepokojeniem**, że naukowe oceny tego, jaka jest najbardziej udana i skuteczna polityka czystego powietrza, wciąż różnią się między sobą i dlatego **wzywa** do dalszych badań. Należy poszerzyć badania wpływu i skuteczności polityki i jej praktycznego wdrażania.

2.2.15 **Wzywa** z naciskiem, aby biegli z organizacji reprezentujących interesy władz lokalnych i regionalnych byli bezpośrednio zaangażowani w kształtowanie polityki czystego powietrza.

Bruksela, dnia 26 kwietnia 2006 r.

Przewodniczący  
Komitetu Regionów  
Michel DELEBARRE