

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa»

COM(2005) 447 final — 2005/0183 (COD)

(2006/C 195/22)

Em 2 de Dezembro de 2005, o Conselho decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 26 de Abril de 2006 (Relator: S. BUFFETAUT).

Na 427.ª reunião plenária de 17 e 18 de Maio de 2006 (sessão de 17 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 72 votos a favor, 5 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE não pode deixar de aprovar os objectivos gerais da estratégia temática sobre a poluição atmosférica e a proposta de directiva que é a sua transposição legislativa.

1.2 Relativamente à estratégia temática que não pode ser dissociada da proposta legislativa, como se indica claramente no ponto 4.1.1 da estratégia, o Comité:

— aprova plenamente a vontade de integrar transversalmente os objectivos relativos à qualidade do ar nas outras políticas comunitárias;

— incita a Comissão a rever os cenários energéticos desenvolvidos no modelo PRIMES, que aparentemente comportam inexactidões, o que terá como consequência provável a alteração da referência de base CAFE «Ar Limpo para a Europa» (*Clean Air For Europe*).

1.3 No que respeita à proposta de directiva, o Comité:

— apoia totalmente a vontade de simplificar, clarificar e codificar a legislação relativa à qualidade do ar;

— aprova a vontade de garantir a aplicação efectiva pelos Estados-Membros das disposições legislativas em vigor;

— recomenda que se alterem como segue as datas fixadas para a conformidade com as obrigações previstas na directiva, a saber: de 2010 para 2015 para os limiares de concentração de PM 2,5, e de 2015 para 2020 para a redução da exposição humana, tendo em conta os prazos necessários para a conclusão do processo legislativo e a criação das estações de medição nos Estados-Membros, bem como o custo dos investimentos necessários;

— considera que teria sido útil prever um período transitório durante o qual os Estados-Membros deveriam ter-se aproximado de valores-objectivo de concentração, antes de terem sido estabelecidos níveis máximos obrigatórios;

— solicita que as partículas finas de origem natural sejam excluídas da aplicação da directiva.

2. Introdução

2.1 A estratégia temática e a proposta de directiva inscrevem-se no quadro do sexto programa-quadro comunitário de acção para o ambiente (6.º PQA publicado em 10 de Setembro de 2002 ⁽¹⁾) e da comunicação sobre «Ar limpo para a Europa» (*Clean Air for Europe*, CAFE de 2001). O 6.º PQA tinha estabelecido o objectivo ambicioso de atingir «níveis de qualidade do ar isentos de efeitos graves e de riscos significativos em termos de saúde humana e de ambiente».

O ponto 4.1.1 da estratégia em apreço indica que «a presente estratégia é acompanhada de uma proposta legislativa ...». Por conseguinte, é evidente que existe uma relação entre os dois textos que, sendo assim, para nos podermos pronunciar sobre a proposta de directiva convém examinar a estratégia que constitui, de certo modo, o seu quadro geral e que define os objectivos estratégicos da Comissão em matéria de qualidade do ar.

2.2 Uma estratégia temática

2.2.1 A estratégia temática em apreço define objectivos intermediários em matéria de poluição do ar. Esta estratégia solicita que a legislação em vigor seja actualizada e mais orientada para os poluentes mais nocivos, e que sejam envidados esforços adicionais para integrar as problemáticas ambientais nas outras políticas e programas comunitários.

2.2.2 De qualquer modo, não obstante os progressos realizados na redução das emissões dos principais poluentes atmosféricos, mesmo no caso da plena aplicação da legislação em vigor, os problemas ambientais e sanitários não poderão ser resolvidos até 2020 sem medidas complementares.

2.2.3 Por conseguinte, a Comissão propõe:

— a simplificação das disposições vigentes e a fusão da directiva-quadro de 1996, da primeira, da segunda e da terceira directivas derivadas (1999-2000-2003), bem como da decisão sobre o intercâmbio de informações (1997). A quarta directiva derivada (2004) deveria ser posteriormente integrada mediante codificação;

⁽¹⁾ JO n.º L 242 de 10.09.2002.

- a introdução de novas normas de qualidade do ar para as partículas finas (PM 2,5) presentes na atmosfera;
- a revisão da directiva sobre os limites máximos nacionais de emissões (directiva NEC de 2002).

Todas estas medidas respondem à necessidade de simplificar a legislação, e de a tornar mais clara para facilitar a sua aplicação.

2.2.4 O outro objectivo da estratégia consiste numa melhor integração das problemáticas relativas à qualidade do ar nas outras políticas comunitárias, a saber: energia, pequenas instalações de combustão, transportes terrestres, aéreos e marítimos, agricultura e Fundos Estruturais.

2.2.5 A estratégia será examinada novamente em 2010 e os resultados obtidos serão integrados na avaliação final do 6.º PQA.

3. Proposta de directiva relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa

3.1 A proposta visa a aplicação prática da componente legislativa da estratégia, ou seja, a fusão dos cinco instrumentos jurídicos acima referidos numa directiva única.

3.2 As alterações legislativas mais importantes estão contempladas no capítulo III sobre a gestão da qualidade do ar. A Comissão não propõe alterar os valores-limite actuais de qualidade do ar, mas reforçar as disposições em vigor, impondo aos Estados-Membros a obrigação de preparar e de aplicar projectos para pôr termo à não-observância destes valores.

3.3 O segundo ponto mais importante diz respeito às partículas finas (PM 2,5), que são mais perigosas do que as partículas mais densas. Assim, é necessário um novo método de controlo destas PM 2,5 que complete os métodos utilizados no controlo das PM 10.

3.4 A Comissão propõe um valor-limite de concentração de PM 2,5 na atmosfera para evitar riscos excessivamente elevados para as populações, e este objectivo deve ser atingido até 2010. Esta disposição será completada por objectivos não obrigatórios para reduzir, de maneira geral, a exposição humana às partículas finas entre 2010 e 2020 em cada Estado-Membro.

3.5 O capítulo V prevê que os Estados-Membros devem informar o público e os organismos e associações interessados na questão da qualidade do ar ambiente, para cumprir as obrigações da Convenção de Aarhus. É evidente que os Estados-Membros também devem velar por que as informações necessárias sejam transmitidas à Comissão. Para facilitar a transmissão destes dados, a Comissão propõe que se passe para um sistema electrónico baseado na informação partilhada no quadro da infra-estrutura INSPIRE.

3.6 Além disso, para que as informações reunidas sejam suficientemente representativas e comparáveis, está previsto, para avaliar a qualidade do ar ambiente, técnicas de medição

normalizadas e critérios comuns relativos ao número e à localização das estações de medição.

4. Observações na generalidade

A) A estratégia temática

4.1 O CESE não pode deixar de subscrever os objectivos gerais da estratégia e da proposta de directiva. O verdadeiro problema, todavia, que ultrapassa os objectivos louváveis, é a relação custo-eficácia, a viabilidade das medidas preconizadas (cuja aplicação é relativamente simples em relação às fontes pontuais, mas muito mais delicada no que diz respeito às fontes difusas) e os seus efeitos reais, tanto no plano da melhoria da qualidade do ar, como no plano económico.

4.2 A Comissão calcula que o custo da realização dos objectivos da estratégia deverá elevar-se a 7,1 mil milhões de euros por ano, que seriam adicionados às despesas já consagradas ao combate à poluição atmosférica (aproximadamente 60 mil milhões de euros por ano), mas que os benefícios em termos de despesas de saúde deverão ser da ordem de 42 mil milhões de euros por ano. Embora o impacto macroeconómico seja assim amplamente positivo, a realidade económica quotidiana situa-se no plano microeconómico. A Comissão considera todavia que, mesmo recorrendo a todas as técnicas disponíveis, os benefícios seriam superiores aos custos. O problema é que, se é relativamente fácil fazer um cálculo dos custos, é nitidamente muito mais difícil calcular os benefícios esperados, e não parecem muito claras as modalidades de cálculo das economias em termos de saúde pública. No entanto, a Comissão sublinha que os custos da regulamentação americana são superiores aos custos que comportaria a regulamentação europeia.

4.3 A intenção de simplificar, clarificar e codificar a legislação é sem dúvida positiva. Com efeito, a complexidade e a obscuridade de certas disposições legislativas provocam infalivelmente diferenças de aplicação e distorções da concorrência, bem como a impossibilidade de se obter informações completas sobre a qualidade do ar na Europa.

4.4 A iniciativa legislativa proposta merece pois o apoio do Comité.

4.5 Contudo, o Comité lamenta que a Comissão não tenha definido o papel que deveriam desempenhar as pessoas colectivas locais, nomeadamente das zonas urbanas, no sector dos transportes (política dos modos de transporte alternativos, transportes públicos, desvio do tráfego dos veículos pesados ...). Acresce que as pessoas colectivas locais, nomeadamente os municípios, desempenham de facto um papel determinante na aplicação prática das disposições adoptadas ao nível europeu, especialmente em matéria de medições.

4.6 No mesmo espírito, deve ser sublinhado o papel que podem desempenhar as ONG que desenvolvem actividades no domínio ambiental, alguns organismos especializados no sector sanitário e social, bem como, em sentido mais geral, a sociedade civil organizada na sensibilização do grande público para os problemas de saúde pública e de saúde no trabalho.

4.7 Por fim, no que toca à protecção dos ecossistemas, já foram registados progressos em relação a certas substâncias como os óxidos de azoto, o dióxido de enxofre e o amoníaco. Uma melhor aplicação da legislação, conjugada com a sua simplificação, deverão contribuir para melhorar ulteriormente estes resultados.

B) A proposta de directiva

4.8 A vontade de controlar os níveis das partículas finas na atmosfera é um facto compreensível dado o seu impacto na saúde humana. Todavia, o estabelecimento de valores-limite deparou-se com uma dificuldade de princípio, na medida em que a OMS não era capaz de definir um limiar de protecção da saúde⁽²⁾. Além disso, existem grandes incertezas quanto à medição da concentração das PM e à composição química destas partículas, o que faz com que as PM se tornem mais ou menos nocivas para a saúde: as técnicas normalmente utilizadas não permitem determinar estes aspectos.

4.9 Assim, a questão que se coloca é se não teria sido mais oportuno determinar valores-objectivo em vez de valores-limite. Além disso, dado que o prazo previsto parece muito curto (2010) relativamente ao início do processo legislativo (finais de 2005) e que este processo é muito lento, os Estados-Membros poderão dispor de muito pouco tempo para adoptarem as disposições de conformidade com a regulamentação.

5. Observações na especialidade

5.1 A estratégia temática

5.1.1 O CESE acolhe favoravelmente a consulta muito ampla das partes interessadas que foi realizada pela Comissão Europeia e aprova totalmente a vontade de integrar transversalmente os objectivos em matéria de qualidade do ar nas outras políticas comunitárias. Todavia, a pressão dos prazos influenciou os trabalhos e talvez não tenham sido feitas todas as verificações necessárias das informações. Este problema coloca-se com maior acuidade em relação aos cenários estratégicos adoptados.

5.1.2 Estes cenários, que foram desenvolvidos no quadro do modelo PRIMES, revelam um certo número de inexactidões quanto às previsões de crescimento, à penetração do gás em relação ao carvão e ao desequilíbrio entre as importações e as exportações de energia eléctrica entre os Estados-Membros.

5.1.3 Aliás, a Comissão Europeia, tendo tomado nota desta situação, tinha solicitado à IIASA (Instituto Internacional de Análise de Sistemas Aplicados) que organizasse consultas bilaterais com todos os Estados-Membros entre Abril e Setembro de

2005, por forma a melhorar, nomeadamente, os cenários energéticos no quadro da revisão da directiva sobre os limites nacionais de emissões que entrou recentemente em vigor.

5.1.4 Actualmente, está em fase de realização uma profunda actualização dos cenários energéticos do modelo PRIMES. As principais modificações serão as seguintes:

- reduzir a penetração do gás e aumentar a parte reservada ao carvão;
- garantir uma maior coerência entre as importações e as exportações de energia eléctrica entre os Estados;
- aumentar a quota de energia eléctrica reservada ao nuclear;
- reajustar as previsões em matéria dos custos dos combustíveis e de evolução do crescimento económico.

5.1.5 Assim, os cenários energéticos do CAFE devem ser revistos, o que deverá resultar numa modificação da referência de base CAFE e, por conseguinte, do grau de ambição dos objectivos.

5.1.6 Além disso, seria oportuno garantir a coerência entre esta estratégia e as outras políticas da União Europeia. Deste modo, por exemplo, embora a combustão da madeira doméstica provoque a emissão de partículas PM_{2,5}, a Comissão encoraja a utilização da madeira como fonte de energia alternativa, o que torna necessário aplicar técnicas de filtragem de fumos. Também poderia ser referido o exemplo do carvão.

5.1.7 Não obstante o que foi dito, a estratégia temática tem o mérito de ter considerado alguns sectores que são frequentemente desprezados, como é o caso da agricultura e da navegação marítima. Todavia, é surpreendente que a questão do transporte aéreo não tenha sido abordada quanto às emissões na descolagem e na aterragem. No entanto, são de temer dificuldades de ordem política na sua aplicação: por exemplo, a redução das emissões de SO₂ e de NO_x provenientes dos navios vai exigir negociações internacionais longas e difíceis. De igual modo, é preciso evitar que as dificuldades de consecução dos objectivos em certos sectores (na agricultura, por exemplo, em matéria de azoto e de amoníaco) se traduzam por mais pressões sobre determinados alvos mais fáceis de identificar, como é o caso dos parques industriais.

5.2 A proposta de directiva

5.2.1 O CESE aprova a simplificação das disposições em vigor e a fusão da directiva-quadro de 1996 com a primeira, a segunda e a terceira directivas derivadas e a decisão sobre o intercâmbio de informações. O excesso e a fragmentação das disposições legislativas prejudicam a boa aplicação destas últimas: por isso, a substituição destes cinco actos por uma directiva única é uma iniciativa útil.

5.2.2 O CESE aprova de igual modo a vontade de utilizar técnicas de medição normalizadas e critérios comuns no que toca ao número e à localização das estações de medição (capítulo II). O Comité considera no entanto que determinadas colectividades locais preocupam-se com o custo de aplicação destes instrumentos de medição.

⁽²⁾ No que toca à exposição humana às PM 2,5, a OMS propôs recentemente um limite de 10 µg/m³.

5.2.3 O CESE apoia igualmente a proposta da Comissão Europeia de não alterar os valores-limite de qualidade do ar, mas de reforçar as disposições em vigor, impondo aos Estados-Membros a obrigação de preparar e de aplicar planos de acção que obriguem efectivamente a respeitar estes valores-limite (art. 13.º). Esta aplicação efectiva das normas existentes é um objectivo prioritário que deverá comportar consideráveis benefícios para a qualidade do ar e a protecção da saúde humana.

5.2.4 O CESE sublinha que o ponto essencial da proposta de directiva é a introdução de um limite máximo de concentração das partículas finas (PM_{2,5}) na atmosfera que deverá ser atingido até 2010; este dispositivo será completado por objectivos não vinculativos de redução da exposição humana às partículas finas, a atingir entre 2010 e 2020 (-20 %).

5.2.5 O CESE sublinha que os dados disponíveis sobre as partículas finas e os seus efeitos são escassos e incertos. A própria OMS admite que é impossível estabelecer um limiar adequado de protecção da saúde e o comité científico da saúde e dos riscos ambientais reconhece que são incompletos os conhecimentos actuais sobre as partículas finas e os seus efeitos para a saúde a longo prazo.

5.2.6 O CESE considera mais oportuno estabelecer, numa primeira fase, valores-objectivo em vez de níveis máximos de concentração. Caso contrário, seria de recear que os prazos estabelecidos pela Comissão Europeia fossem demasiado curtos, na medida em que o processo legislativo apenas teve início em finais de 2005. Por isso, os Estados-Membros correriam o risco de ter muito pouco tempo para se conformar com as novas normas, quando se sabe que alguns deles já têm dificuldade agora, em parte devido a atrasos na sua aplicação, em respeitar as normas em vigor. O Comité chama ainda a atenção para o facto de que é difícil respeitar os níveis máximos de concentração aplicáveis aos pequenos Estados-Membros, uma vez que estes se encontram numa posição ainda mais desvantajosa, que se deve à menor distribuição das partículas que constituem os poluentes atmosféricos. Por isso, o CESE sugere o estabeleci-

mento de valores-objectivo em vez de níveis máximos de concentração. As normas propostas obrigariam a um enorme esforço de criação de estações de medição pelos Estados-Membros e/ou as colectividades locais, exigindo tempo e vultosos investimentos. As PM₁₀ podem ser facilmente medidas e, com efeito, já se dispõe de resultados de medição relativamente bons. Acresce que as PM₁₀ depositam-se rapidamente no solo. No entanto, estes resultados de medição deveriam ser avaliados também em função das possibilidades de observância nos Estados-Membros. Em contrapartida as PM_{2,5} colocam verdadeiros problemas de medição e são muito voláteis. Por conseguinte, estas partículas deslocam-se facilmente na atmosfera e são de considerar como poluentes transfronteiriços. Acresce que há partículas finas de origem natural, por exemplo o sal marinho, sendo lógico que estas não sejam consideradas.

5.2.7 Além disso, os critérios de medição das PM 2,5 ainda não estão harmonizados na Europa. Se de facto a primeira directiva derivada recomenda um método de referência gravimétrico para a medição das PM, sendo este método longo e complicado de utilizar, a directiva permite igualmente o recurso a métodos de medição alternativos, desde que sejam realmente equivalentes aos métodos publicados pela Comissão. Na prática, estes métodos acusam um desvio sistemático em relação ao método de referência e os Estados-Membros utilizam factores de correcção diferentes ou nem sequer os utilizam. É lícito perguntar se, tendo em conta as incertezas de tais métodos de medição, é razoável empenhar-se na consecução, dentro de prazos tão curtos, de valores-limite juridicamente vinculativos.

5.2.8 Por fim, o CESE salienta que a relação custo-eficácia das medidas propostas é difícil de apreciar, na medida em que se pretende comparar custos efectivos com benefícios em matéria de saúde pública difíceis de quantificar com precisão. Consequentemente, o custo marginal das disposições propostas corre o risco de ser elevado em comparação com um benefício real reduzido, o que coloca um problema de oportunidade na escolha da distribuição dos recursos.

Bruxelas, 17 de Maio de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND