

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti zunanje zraka in čistejšem zraku za Evropo

COM(2005) 447 konč. — 2005/0183 COD

(2006/C 195/22)

Svet je 2. decembra 2005 sklenil, da v skladu s členom 175 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 26. aprila 2006. Poročevalec je bil g. BUFFETAUT.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja) z 72 glasovi za, 5 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO se povsem strinja s splošnimi cilji tematske strategije o onesnaževanju zraka in njenim prenosom v predlog direktive.

1.2 Glede tematske strategije, ki je neločljivo povezana s predlogom direktive, kot je jasno prikazano v točki 4.1.1,

— v celoti podpira namero, da se cilji za kakovost zraka vključijo v druga področja politike Skupnosti;

— Komisijo poziva k pregledu energetskega scenarija, oblikovanega v okviru modela PRIMES, saj vsebujejo nenatančnosti, kar bo po vsej verjetnosti pomenilo tudi spremembe referenčnega programa CAFE („Clean Air For Europe“).

1.3 Glede predloga direktive

— v celoti podpira željo Komisije, da poenostavi, pojasni in kodificira veljavno zakonodajo na področju kakovosti zraka;

— odobrava namero zagotoviti, da bodo države članice učinkovito izvajale veljavne zakonodajne določbe;

— predlaga podaljšanje predvidenih rokov za izpolnitev obveznosti iz direktive glede na čas in investicije, potrebne za zaključek zakonodajnega procesa in postavitev merilnih postaj v državah članicah, in sicer z leta 2010 na 2015 za zgornjo mejo koncentracije $PM_{2,5}$ in z 2015 na 2020 za zmanjšanje človekove izpostavljenosti;

— meni, da bi bilo koristneje, če bi pred določitvijo obvezujočih zgornjih meja predvideli prehodno obdobje, v katerem bi se države članice lahko približale ciljnim vrednostim za koncentracijo;

— zahteva, da se drobni delci naravnega izvora izključijo iz področja uporabe direktive.

2. Uvod

2.1 Tematska strategija in predlog direktive spadata v okvir šestega okoljskega akcijskega programa Skupnosti (6. OAP, objavljen 10. 9. 2002⁽¹⁾) in sporočila Čistejši zrak za Evropo (CAFE) iz leta 2001. V 6. OAP si je Unija zastavila ambiciozen cilj doseči kakovost zraka, ki nima bistvenih negativnih posledic in ne predstavlja večjih nevarnosti za zdravje ljudi in za okolje.

Točka 4.1.1 strategije navaja: „Tej strategiji je priložen zakonski predlog [...]“. Torej je jasno, da sta obe besedili med seboj povezani in da je treba za mnenje o predlogu direktive oceniti tudi strategijo, ki je na nek način njegov splošni okvir in opredeljuje strateške cilje Komisije na področju kakovosti zraka.

2.2 Tematska strategija

2.2.1 V predlagani tematski strategiji so opredeljeni vmesni cilji glede onesnaženja zraka. Zahteva, da se veljavna zakonodaja posodobi in močnejše osredotoči na najnevarnejša onesnaževala ter da si je treba bolj prizadevati za vključitev okoljskih zadev v druge politike in programe.

2.2.2 Vendar pa kljub doseženemu napredku pri zmanjševanju emisij glavnih onesnaževal zraka in celo ob polni uporabi veljavne zakonodaje okoljskih in zdravstvenih problemov do 2020 ne bo možno rešiti brez dodatnih ukrepov.

2.2.3 Evropska komisija zato predlaga naslednje:

— poenostavitev veljavnih predpisov ter združitve okvirne direktive o kakovosti zraka (1996), prve, druge in tretje hčerinske direktive (1999, 2000 in 2003) ter odločbe o izmenjavi informacij (1997). Četrta hčerinska direktiva iz leta 2004 naj bi bila vključena kasneje v okviru kodifikacije;

⁽¹⁾ UL L 242, 10. 9. 2002.

- uvedbo novih standardov kakovosti zraka za drobne trdne delce (PM_{2,5}) v zraku;
- pregled direktive o nacionalnih zgornjih mejah emisij (iz leta 2002).

Ti ukrepi prispevajo k poenostavitvi in boljši razumljivosti zakonodaje, da se bo lahko učinkoviteje uporabljala.

2.2.4 Poleg tega je cilj strategije tudi večja vključenost zadev s področja kakovosti zraka v druge politike Skupnosti: energija, manjše sežigalnice, kopenski, zračni in pomorski promet, kmetijstvo in strukturni skladi.

2.2.5 Pregled strategije bo leta 2010, dobljeni rezultati pa bodo vključeni v končno oceno 6. OAP.

3. Predlog direktive o kakovosti zunanega zraka in čistejšem zraku za Evropo

3.1 Cilj predloga je uvesti praktičen pravni okvir za izvajanje strategije in sicer z združitvijo petih zgoraj imenovanih pravnih instrumentov v eno samo direktivo.

3.2 Poglavje III o upravljanju kakovosti zunanega zraka vsebuje najpomembnejše zakonodajne spremembe. Predlogi ne poskušajo spremeniti veljavnih mejnih vrednosti za kakovost zraka, temveč zaostri obstoječe predpise, da bodo države članice dolžne pripraviti in izvajati načrte za zagotavljanje upoštevanja teh mejnih vrednosti.

3.3 Druga ključna točka so drobni trdni delci (PM_{2,5}), ki so nevarnejši kot večji delci. Zato je potreben nov pristop za nadzor PM_{2,5}, da bo možno dopolniti obstoječe nadzore za PM₁₀.

3.4 Komisija predlaga določitev mejne vrednosti za koncentracijo PM_{2,5} v zunanjem zraku, ki jo je treba doseči do 2010, da se preprečijo nesprijemljivo visoka tveganja za prebivalstvo. Hkrati predlaga neobvezujoče cilje za splošno zmanjšanje človekove izpostavljenosti drobnim trdnim delcem med 2010 in 2020 v vseh državah članicah.

3.5 Poglavje V določa, da morajo države članice zagotoviti obveščenost javnosti in organizacij ter združenj, ki se ukvarjajo s kakovostjo zunanega zraka, in s tem izpolniti obveznosti Aarhuške konvencije. Države članice morajo poskrbeti tudi za to, da Komisija prejema potrebne informacije. Za poenostavitev prenosa teh podatkov Komisija predlaga prehod na elektronski sistem, ki temelji na sistemu izmenjave informacij v okviru infrastrukture INSPIRE.

3.6 Da bodo zbrani podatki dovolj reprezentativni in primerljivi, pa je za ocenjevanje kakovosti zunanega zraka predvideno, da se bodo uporabljale standardizirane merilne tehnike in skupna merila za število in postavitev merilnih postaj.

4. Splošne ugotovitve

A) Tematska strategija

4.1 Odbor izrecno podpira splošne cilje strategije in predloga direktive. Čeprav so ti cilji hvalevredni, pa se postavlja vprašanje stroškovne učinkovitosti, izvedljivosti predlaganih ukrepov — ki so za točkovne vire mnogo lažje izvedljivi kot za razpršene vire — in njihovega dejanskega učinka tako z vidika izboljšanja kakovosti zraka kot z ekonomskega vidika.

4.2 Komisija ocenjuje, da bodo stroški za uresničevanje ciljev strategije letno znašali 7,1 milijard evrov (poleg stroškov, ki so že namenjeni boju proti onesnaženju zraka, v višini približno 60 milijard evrov na leto) in prihranki z vidika stroškov za zdravstvo 42 milijard letno. To bi bil sicer izredno pozitiven makroekonomski učinek, vendar pa se gospodarski vsakdanjik odvija na mikroekonomski ravni. Komisija vseeno ocenjuje, da bodo koristi vedno večje od stroškov, tudi če se uporabijo vse razpoložljive tehnike. Težava je v tem, da je stroške sorazmerno lahko oceniti, medtem ko je neprimerno težje ovrednotiti pričakovane koristi, in da so metode izračuna prihrankov za javno zdravje nejasne. Kljub temu Komisija poudarja, da so stroški ameriških predpisov višji, kot bodo stroški prihodnjih evropskih določb.

4.3 Pozdraviti je treba prizadevanja za poenostavitev, boljše razumevanje in kodifikacijo zakonodaje. Zapletenost in nejasnost nekaterih predpisov namreč neizogibno vodita do razlik v uporabi, izkrivljanja konkurence in do tega, da si ne moremo ustvariti prave predstave o kakovosti zraka v Evropi.

4.4 Predlagani zakonodajni ukrep je torej treba podpreti.

4.5 Vendar pa obžalujemo, da Komisija ni upoštevala vloge, ki bi jo morale igrati lokalne skupnosti in zlasti mesta na področju prometa (spodbujanje alternativnih vrst prevoza, javni prevoz, preusmerjanje težkega tovornega prometa itd.). Lokalne skupnosti, predvsem občine, dejansko igrajo odločilno vlogo pri konkretnem izvajanju na evropski ravni sprejetih določb, zlasti pa ukrepov.

4.6 Zaželeno bi bilo tudi poudariti vlogo, ki jo lahko imajo nevladne organizacije s področja varstva okolja in nekatere ustanove, specializirane na zdravstvenem in socialnem področju, ter v širšem smislu organizirana civilna družba pri ozaveščanju o izzivih za javno zdravje in zdravje na delovnem mestu.

4.7 Na področju varstva ekosistemov je že prišlo do napredka pri dušikovem oksidu, žveplovem dioksidu in amoniaku. Boljša uporaba in poenostavitev zakonodaje bi prispevali k še boljšim rezultatom.

B) Predlog direktive

4.8 Želja nadzorovati vrednosti drobnih trdnih delcev v zunanjem zraku je zaradi njihovega vpliva na zdravje ljudi razumljiva. Vendar je pri določanju mejnih vrednosti prihajalo do temeljnega problema, saj Svetovna zdravstvena organizacija (WHO) ni bila zmožna opredeliti mejne vrednosti za varovanje zdravja ljudi⁽²⁾. Poleg tega obstajajo precejšnje negotovosti glede merjenja delcev in njihove kemične sestave ter s tem stopnje njihove škodljivosti za zdravje, ki je s trenutno razpoložljivimi tehničnimi metodami ni mogoče določiti.

4.9 Vprašanje je torej, ali ne bi bilo bolje določiti „ciljnih“ vrednosti namesto mejnih vrednosti. Poleg tega se zdi predviden rok (2010) precej kratek, saj se je zakonodajni postopek začel šele konec leta 2005. To pomeni, da bo državam članicam, glede na počasnost zakonodajnega postopka ostalo le malo časa, da izpolnijo določbe.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Tematska strategija

5.1.1 EESO pozdravlja izredno široko posvetovanje z zainteresiranimi stranmi, ki ga je izvedla Evropska komisija, in v celoti podpira namero, da se cilji za kakovost zraka vključijo v druga področja politike Skupnosti. Ker pa je delo potekalo pod velikim časovnim pritiskom, verjetno ni bilo mogoče preveriti vseh podatkov. To je posebej problematično glede izbranih strateških scenarijev.

5.1.2 Gre za scenarije, ki so bili oblikovani v okviru modela PRIMES, vendar vsebujejo določene nenatančnosti v zvezi z napovedmi rasti, tržno uveljavitvijo plina v primerjavi s premogom, neravnovesjem med uvozi in izvozi električne energije med državami članicami.

5.1.3 Evropska komisija se je s tem seznanila in Mednarodni inštitut za uporabne sistemske analize (IIASA) pozvala k organizaciji dvostranskih posvetovanj z vsemi državami članicami

⁽²⁾ Za človekovo izpostavljenost $PM_{2,5}$ je WHO pred kratkim predlagala mejno vrednost $10\mu g/m^3$.

med aprilom in septembrom 2005, da se izboljšajo predvsem energetski scenariji v okviru revizije direktive o nacionalnih zgornjih mejah emisij, ki se je pričela pred kratkim.

5.1.4 Trenutno poteka obsežna aktualizacija energetskih scenarijev modela PRIMES. Najpomembnejše spremembe so naslednje:

- manjša tržna uveljavitev plina in večji tržni delež premoga,
- večje ravnovesje med uvozi in izvozi elektrike med državami članicami,
- večji delež jedrske energije pri proizvodnji elektrike,
- uskladitev napovedi stroškov za goriva in razvoja gospodarske rasti.

5.1.5 Zato je treba revidirati energetske scenarije programa CAFE, kar bi pomenilo tudi spremembe referenčnega programa CAFE in zastavljenih ciljnih vrednosti.

5.1.6 Treba bi bilo zagotoviti tudi skladnost te strategije z drugimi politikami Evropske unije. Tako na primer Komisija spodbuja uporabo lesa kot alternativnega vira energije, čeprav se pri ogrevanju z lesom izločajo trdni delci $PM_{2,5}$. Zato bi bilo treba uporabiti tehnike filtriranja dima. Kot drug primer lahko navedemo premog.

5.1.7 Prednost tematske strategije pa je, da upošteva pogosto zapostavljene sektorje, kot sta kmetijstvo in pomorski promet. Vendar je presenetljivo, da se ne dotika vprašanja zračnega prometa ter izpustov ob vzletu in pristanku. Obstaja velika verjetnost, da bo pri izvajanju prihajalo do političnih težav. Za zmanjšanje ladijskih emisij SO_2 in NO_x bodo na primer potrebna dolga in težka mednarodna pogajanja. Paziti bo treba tudi na to, da ne bodo težave pri uresničevanju ciljev v nekaterih sektorjih (na primer v kmetijstvu glede emisij dušika in amoniaka) povzročile večjega pritiska na druge povzročitelje, ki jih je lažje identificirati, kot so na primer tovarne.

5.2 Predlog direktive

5.2.1 EESO odobrava poenostavitev veljavnih določb in združitve okvirne direktive iz leta 1996 s prvo, drugo in tretjo hčerinsko direktivo ter odločbo o izmenjavi informacij. Preveč posameznih določb ovira učinkovito uporabo določb, zato je nadomestitev teh petih zakonodajnih aktov z eno samo direktivo koristna pobuda.

5.2.2 Odbor prav tako podpira načrtovano uporabo standardiziranih merilnih tehnik in skupnih meril za število in postavitev merilnih postaj (Poglavje II). Vendar poudarja, da so nekatere lokalne skupnosti zaskrbljene zaradi stroškov namestitve teh merilnih instrumentov.

5.2.3 EESO podpira tudi predlog Evropske komisije, da se mejne vrednosti za kakovost zraka ne spremenijo, ampak veljavne določbe zaostrijo, da bodo države članice dolžne pripraviti in izvajati akcijske načrte in s tem zagotoviti upoštevanje teh mejnih vrednosti (člen 13). Učinkovita uporaba veljavnih standardov je prednostni cilj, ki bi lahko bistveno izboljšal kakovost zraka in okreplil varovanje zdravja ljudi.

5.2.4 EESO poudarja, da je ključna točka predloga direktive uvedba zgornje meje koncentracije drobnih trdnih delcev ($PM_{2,5}$) v zraku, ki jo je treba doseči do leta 2010. To določbo dopolnjujejo neobvezujoči cilji za zmanjšanje človekove izpostavljenosti drobnim trdnim delcem med 2010 in 2020 (za 20 %).

5.2.5 Opozarja, da so podatki, ki so na razpolago o drobnih trdnih delcih in njihovih vplivih, maloštevilni in nezanesljivi. Celo Svetovna zdravstvena organizacija priznava, da ni mogoče določiti primerne mejne vrednosti za varovanje zdravja ljudi. Tudi po mnenju Znanstvenega odbora za zdravstvena in okoljska tveganja so spoznanja o drobnih trdnih delcih in njihovem dolgoročnem vplivu na zdravje trenutno še pomanjkljiva.

5.2.6 EESO meni, da bi bilo bolj smotrno najprej določiti ciljne vrednosti namesto zgornjih mej koncentracije. V nasprotnem primeru izraža pomisleke glede prekratkih rokov, ki jih je določila Komisija, saj se je zakonodajni postopek začel šele konec leta 2005. Države članice bi torej imele le malo časa, da izpolnijo določbe, zlasti ker nekatere med njimi ne izpolnjujejo niti veljavnih standardov, deloma ker so jih začele izvajati pozno. Odbor opozarja tudi na dejstvo, da manjše države članice težje upoštevajo zgornje meje koncentracije, saj so zaradi manjše porazdelitve onesnaženosti zraka še dodatno v

slabšem položaju. Zato predlaga, da se namesto zgornjih mej koncentracije določijo ciljne vrednosti. Predlagani standardi bi zahtevali veliko prizadevanj držav članic in/ali lokalnih skupnosti pri nameščanju merilnih postaj pa tudi veliko časa ter investicij. PM_{10} se z lahkoto merijo in kvantificirajo, poleg tega še hitro padejo na tla. Vendar je treba te merilne rezultate ovrednotiti in preveriti, če jih je mogoče upoštevati v vseh državah članicah. $PM_{2,5}$ pa so dejansko težko merljivi in zelo hlapljivi. Prosto se gibljejo v ozračju in so zato čezmejni onesnaževalci. Poleg teh obstajajo tudi drobni delci naravnega izvora, kot je na primer morska sol, in logično bi bilo, da teh ne bi upoštevali.

5.2.7 Poleg tega merjenje $PM_{2,5}$ v Evropi še ni usklajeno. V prvi hčerinski direktivi je priporočena gravimetrična referenčna metoda za merjenje PM. Ker pa je ta metoda dolgotrajna in njena uporaba zapletena, direktiva dopušča tudi uporabo alternativnih metod merjenja, pod pogojem, da so zares enakovredne metodam, ki jih je objavila Komisija. V praksi te metode sistematično odstopajo od referenčne metode, države članice pa uporabljajo različne ali sploh nobenih korekcijskih faktorjev. Lahko se vprašamo, če je pri takšnih negotovostih z merilnimi metodami zares smotrno tako hitro opredeliti pravno obvezujoče mejne vrednosti.

5.2.8 EESO na koncu ugotavlja, da je težko oceniti stroškovno učinkovitost predlaganih ukrepov, saj je treba primerjati fiksne stroške s prednostmi za javno zdravje, ki jih je težko natančno ovrednotiti. Marginalni stroški za predlagane določbe bi se torej lahko izkazali kot visoki v primerjavi z manjšimi dejanskimi koristmi določb, zaradi česar je dodeljevanje sredstev problematično.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND