

## II

(Valmistavat säädökset)

## ALUEIDEN KOMITEA

## 26.—27. HUHTIKUUTA 2006 PIDETTY 64. TÄYSISTUNTO

**Alueiden komitean lausunto aiheista Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Ilman pilaantumista koskeva teemakohtainen strategia ja Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ilmanlaadusta ja sen parantamisesta Euroopassa**

(2006/C 206/01)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

**ottaa huomioon** ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ilmanlaadusta ja sen parantamisesta Euroopassa (KOM(2005) 447 lopullinen – 2005/0183 COD) ja komission tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Ilman pilaantumista koskeva teemakohtainen strategia” (KOM(2005) 446 lopullinen),

**ottaa huomioon** Euroopan komission 21. syyskuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan ja 265 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla tekemän päätöksen pyytää alueiden komitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ilmanlaadusta ja sen parantamisesta Euroopassa”,

**ottaa huomioon** puheenjohtajansa 25. heinäkuuta 2005 tekemän päätöksen antaa lausunnon valmistelu ”kestävä kehitys” -valiokunnan tehtäväksi,

**ottaa huomioon** lausuntonsa aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kohti kaupunkiympäristön teemakohtaista strategiaa” (KOM(2004) 60 lopullinen), CdR 93/2004 fin <sup>(1)</sup>,

**ottaa huomioon** lausuntonsa aiheesta ”Komission tiedonanto – Puhdasta ilmaa Eurooppaan -ohjelma: Kohti ilmanlaadun teemakohtaista strategiaa” (KOM(2001) 245 lopullinen), CdR 203/2001 fin <sup>(2)</sup>,

**ottaa huomioon** ”kestävä kehitys” -valiokunnan (27. helmikuuta 2006) hyväksymän lausunntoluonnoksen CdR 45/2006 rev. 1, jonka esittelijä oli Hohenlohen piirikunnanjohtaja Helmut **Jahn** (DE, PPE),

**sekä katsoo seuraavaa:**

- 1) Ilman epäpuhtauksia esiintyy etenkin taajamissa, joten kaupungit ovat erittäin kiinnostuneita ottamaan kantaa komission esittämään tiedonantoon ”Ilman pilaantumista koskeva teemakohtainen strategia”.
- 2) Sama koskee myös ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ilmanlaadusta ja sen parantamisesta Euroopassa, sillä kyseisessä ehdotuksessa esitetään muun muassa pienhiukkaskuormituksen mittaus- ja arviointinormien tarkistusta.

<sup>(1)</sup> EUVL C 43, 18.2.2005, s. 35.

<sup>(2)</sup> EYVL C 107, 3.5.2002, s. 78.

- 3) Kaupungit voivat käytännön kokemuksensa perusteella osaltaan edistää merkittävästi ilman puhtautta koskevan politiikan toteutettavuutta ja onnistumista.

hyväksyi 26.–27. huhtikuuta 2006 pitämässään 64. täysistunnossa (huhtikuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon.

## 1. Alueiden komitean kanta

### Alueiden komitea

1.1 **on** komission kanssa **samaa mieltä** siitä, että teemakohtaisessa strategiassa mainituista edistysaskeleista huolimatta terveydelle ja ympäristölle haitallisia, kaasumaisista tai kiinteistä hiukkasista johtuvia ilman epäpuhtauksia on edelleen vähennettävä ja että – koska ilman puhtautta koskevalla politiikalla on sekä paikallinen että rajatylittävä ulottuvuus – kyseinen tavoite voidaan saavuttaa vain kaikkien paikallis-, alue-, jäsenvaltio- ja unionitason toimijoiden yhteisvoimin. Komitea **muistuttaa**, että paikallisyhteisöjen ensisijainen tavoite on asukkaiden terveyden suojeleminen ja että tavoitteeseen pyritään kaupunkisuunnitteluun liittyvin toimenpitein (asuin- ja elinkeinoalueiden erottaminen toisistaan, toimet liikenteen ohjaamiseksi ja rauhoittamiseksi, taajamien rakentamattomat alueet ja viheralueet sekä mikroilmastollisten olosuhteiden huomioon ottaminen ilmanvaihtumisen edistämiseksi asuinalueilla).

1.2 **on tyytyväinen** komission asiakirjaan ”Ilman pilaantumisesta koskeva teemakohtainen strategia” sekä samanaikaisesti julkaistuun ehdotukseen direktiiviksi, sillä niiden avulla voidaan keskustella strategiasta ja ajanmukaistaa tavoitteita sekä ottaa samalla huomioon uusimmat tutkimustulokset.

1.3 **toteaa**, että myös kaupunkien näkökulmasta tarvitaan mukautuksia, jotta etenkin ilman puhtautta edistävät paikalliset toimet voidaan toteuttaa.

1.4 **muistuttaa**, että kaupunkien on huolehdittava alueellaan tasapainoisesti mitä erilaisimmista toiminnoista, mikä rajoittaa yksittäisten alakohtaisten tavoitteiden saavuttamista.

1.5 **kannustaa** näin ollen tarjoamaan unionin lainsäädännössä mahdollisuuden joustavia ratkaisuja varten. Komitea **katsoo**, että paikallis- ja alueviranomaisilla tulisi olla mahdollisuus priorisoida toimenpiteissään alueita (esimerkiksi asuinalueita), joilla paljon ihmisiä altistuu liian suurille epäpuhtauspitoisuuksille.

1.6 **toteaa** painokkaasti, että ilman puhtauden alalla on ehdottomasti pyrittävä ensisijaisesti vähentämään päästöjä ja että immissioiden vähentäminen saa aina olla vain hätäratkaisu. Tarkemmin sanottuna on

— sovittava keskenään asetetut ympäristötavoitteet ja päästöjen vähentämisinstrumentit, jotta useimmissa kaupungeissa on realistisesti mahdollista saavuttaa asetetut tavoitteet

— ryhdyttävä unionitasolla riittäviin tukitoimiin kyseisen direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon helpottamiseksi

— parannettava unionitasolla vähentämistekniikoita ja tiukennettava ajoneuvojen päästönormeja (esim. raskaiden ajoneuvojen Euro VI -normi), jotta ilmanlaatua koskevien normien noudattaminen on kaupungeissa mahdollista

— torjuttava unioninlaajuisin toimin, esim. tarkistamalla pikaisesti tiettyjen epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista annettu direktiivi, yleistä (PM<sub>10</sub>) taustakuormitusta, joka vaikeuttaa tuntuvasti PM<sub>10</sub>-raja-arvojen noudattamista kaupunkialueilla.

## 2. Alueiden komitean suositukset

### 2.1 Teemakohtaisen strategian osalta

2.1.1 **ymmärtää** teemakohtaisen strategian hyödyllisyyden viiteasiakirjana muotoiltaessa ilman puhtautta koskevaa politiikkaa ja **kehottaa** tavoitteiden saavuttamista ja käytännönläheisyyttä ajatellen toteuttamaan mallilaskelmia, jotka perustuvat epidemiologisten tutkimustulosten ja teknisten mahdollisuuksien täysimittaisen hyödyntämisen ohella myös oletuksiin normien käytännön toteutettavuudesta kaupungeissa.

2.1.2 **vaatii siksi**, että tutkimuksen puiteohjelman yhteydessä tehtävissä tutkimuksissa otetaan huomioon ilman puhtautta koskevan aktiivisen politiikan mahdollisuudet ja rajoitukset paikallis- ja aluetasolla (esimerkiksi paikallisten tapaus- ja toteutettavuustutkimusten avulla), ja **kehottaa** komissiota sisällyttämään asiakirjaansa kyseisen ulottuvuuden.

2.1.3 **pahoittelee**, ettei komissio komitean mielestä ole tähän mennessä kutsunut riittävästi alue- ja paikallisyhteisöjen järjestöjen edustajia osallistumaan teemakohtaisen strategian laatimiseen, vaikka alue- ja paikallisyhteisöt ovat ilman puhtautta koskevan politiikan päätoimijoita, ja **pitää välttämättömänä**, että osallistumismahdollisuus varmistetaan esimerkiksi komission ja alue- ja paikallisyhteisöjä edustavien järjestöjen järjestelmällisen vuoropuhelun yhteydessä.

2.1.4 **pelkää**, että teemakohtaiseen strategiaan vaikuttaa liikaa ilman puhtautta koskevan politiikan pyrkimys vähentää immissioita, ja **kehottaa** komissiota tarkistamaan teemakohtaista strategiaa ja keskittymään immissioiden vähentämisen sijasta ennalta ehkäisevään politiikkaan, jotta ilmansaasteiden lisääntyminen voidaan estää.

2.1.5 **toteaa**, että periaatteessa kannatettava ilmanlaatu- ja ilmastokohtien huomioonottaminen muilla politiikanaloilla mainitaan osittain vain aikomuksena, ja **kehottaa** tekemään kyseisellä alalla lisäselvityksiä ja päätöksiä.

2.1.6 **pitää** edellä mainituista syistä **välttämättömänä**, että teemakohtaista strategiaa tarkistetaan seuraavilta osin:

- Teollisuutta, energia-alaa, liikennettä ja kuljetusalaa varten on laadittava kunnianhimoinen EU:n politiikka, joka perustuu ongelmien ratkomiseen niiden alkulähteellä.
- Kyseisen politiikan toteuttamiselle on asetettava aikataulu.
- Ilmanlaatu- ja ilmastokohtat on sisällytettävä muihin politiikanaloihin.
- Toteutettujen toimien käytännön tuloksia koskevia tutkimuksia on täydennettävä ja laajennettava.

Teemakohtaisessa strategiassa olisi lisäksi selvitettävä alue- ja paikallisyhteisöille annettavaa taloudellista tukea, sillä ne ovat ennalta ehkäisevän ja ilman puhtautta koskevan politiikan keskeisiä toteuttajia.

2.1.7 **suositaa** komissiolle ja jäsenvaltiolle nykyistä aktiivisempaa politiikkaa kaukolämmön sekä lämmön ja sähkön yhteistuotannon edistämiseksi. Samalla voidaan ehkäistä sellaista ilman saastumista, joka aiheutuu biomassan poltosta pienissä polttokammioissa. Kaukolämmityksen mahdollisuuksia rajoittavien kansallisten esteiden, kuten esimerkiksi kilpailulainsäädännön aiheuttamien esteiden, poistaminen on välttämätöntä pyrittäessä parantamaan paikallista ilmanlaatua. Uusien asuin- ja työpaikka-alueiden lämmitystavat on syytä määritellä jo maankäytön suunnitteluvaiheessa. Paikallisella tasolla on usein tähän parhaat edellytykset.

## 2.2 Direktiiviehdotuksen osalta

2.2.1 **toteaa**, että komission ehdottama unionin lainsäädännön ajanmukaistaminen vastaa ilman puhtautta koskevan politiikan edellytyksiä ja vaatimuksia käytännössä, ja **kehottaa** näin ollen asian käsittelyyn osallistuneita jäsenvaltio- ja unionitason elimiä yhtymään tähän arvioon ja samalla kannattamaan ennen kaikkea joustavia säännöksiä ja parantamaan näin niiden toteuttavuutta.

Epäpuhtauksien huomiotta jättäminen ja määräaikojen pidennykset

2.2.2 **on** erityisen **tyytyväinen** sellaisten säännösten käyttöönottoon, joiden avulla voidaan ottaa huomioon paikalliset

olosuhteet, ja **kehottaa** Euroopan parlamenttia ja neuvostoa säilyttämään ehdotuksessaan torjuvista kannanotoista huolimatta seuraavat säännökset:

- Talviaikaan tapahtuvan teiden hiekoittamisen aiheuttamia vaikutuksia pienhiukkaskuormitukseen ei oteta huomioon ilmanlaadun arvioinnissa (ehdotetun direktiivin 13 artiklan 3 kohta).
- Luonnollisista lähteistä peräisin olevista päästöistä johtuvia epäpuhtauksia ei oteta huomioon ilmanlaadun arvioinnissa (ehdotetun direktiivin 19 artikla). Tässä yhteydessä komitea **kehottaa** komissiota laatimaan selkeän oppaan tai suunta-aviivat siitä, miten tällaisia epäpuhtauksia mitataan.
- Poikkeukset säännöksiin erityisen epäsuotuisten (esimerkiksi topografisten) olosuhteiden vuoksi (ehdotetun direktiivin 20 artiklan 2 kohta).

Lisäksi komitea **kehottaa** säätämään, että direktiivin 20 artiklassa mainittuja määräaikoja voidaan jatkaa kymmenellä vuodella, mikäli ennalta osoitetaan, että immissioiden vähentämiseksi on ryhdytty kaikkiin kohtuullisiin toimiin.

2.2.3 **kehottaa** lisäksi luomaan direktiivissä oikeudellisen mahdollisuuden tehdä kyseisillä alueilla kolmen osapuolen välisiä erityissopimuksia silloin, kun säännöksiä ei erityisolosuhteiden (esimerkiksi topografian) vuoksi käytännössä voida noudattaa pitkällä aikavälillä tai jatkuvasti ja kun on osoitettu, että immissioiden vähentämiseksi on ryhdytty kaikkiin kohtuullisiin toimiin. (Kyse on siis EU:n, asianomaisen jäsenvaltion ja yhden tai useamman alueyhteisön välisistä sopimuksista integraatiopoliittisten toimien toteuttamiseksi paikallisissa erityisolosuhteissa.)

2.2.4 **perustelee** ehdotustaan yhtäältä alue- ja paikallisyhteisöjen pyrkimyksellä välttää oikeudellista epävarmuutta ja toisaalta mahdollisuudella tehdä kyseisen sopimus, jonka mukaan epäpuhtauksia vähennetään erityisololoissa siinä määrin kuin mahdollista; **muistuttaa** ehdotuksensa tueksi siitä, että osa tutkijoista ja viranomaisista katsoo, ettei tavoitearvoja voitaisi saavuttaa käytännössä suurinkaan ponnistuksin.

## Pienhiukkasten mittaus ja arviointi

2.2.5 **huomauttaa**, että direktiivissä puhutaan pienhiukkasten osalta kolmesta raja-arvosta ja yhdestä vähentämistavoitteesta. Komissio ottaa tähänastisten, pienhiukkasia koskevien ilmanlaatu- ja ilmastokohtien (PM<sub>10</sub>) ohella käyttöön erittäin pieniä hiukkasia koskevat normit (PM<sub>2,5</sub>) ja perustelee tätä epidemiologisilla tutkimustuloksilla (Cafe-ohjelma, Maailman terveysjärjestö, käytäntö Yhdysvalloissa ja Japanissa). Tutkimustulosten mukaan erittäin pienet hiukkaset ovat muita vaarallisempia, koska ne tunkeutuvat keuhkojen ohiempiin haaraumiin ja koska suhteellisen suuri ja jatkuva altistuminen PM<sub>2,5</sub>-hiukkasille vaarantaa terveyttä satunnaisia huippukuormituksia enemmän.

2.2.6 **toteaa**, että ehdotetun direktiivin mukaan  $PM_{10}$ -hiukkasten raja-arvojen ohella (vuosittainen keskiarvo ei saa ylittää mittausalueella arvoa  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , ja päivittäinen keskiarvo  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  saa ylittyä enintään 35 päivänä vuodessa) on siis määrä ottaa käyttöön  $PM_{2,5}$ -hiukkasia koskevat säännökset (sovelletaan pitoisuuskattoa, jonka vuosikeskiarvo olisi  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$  ja asetetaan vapaaehtoinen tavoite vähentää  $PM_{2,5}$ -hiukkaspitoisuuksia kaupungeissa 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä). Komitea **toteaakin**, että pienhiukkasten osalta on määrä ottaa käyttöön kaikkiaan kolme raja-arvoa ja yksi vähentämistavoite.

2.2.7 **pelkää**, että tämänkaltainen useista rinnakkaisista säännöksistä koostuva pienhiukkasten vähentämissäyrä aiheuttaa liikaa oikeudellisia ja käytännön ongelmia, ja **kehottaa** – teemakohtaisen strategian yhteydessä mainittujen, pienhiukkasten vaikutusta koskevien tutkimustulosten vakuuttavuutta ajatellen – ottamaan pienhiukkasten aiheuttamien ilman epäpuhtauksien mittauksessa ja valvonnassa huomioon ainoastaan  $PM_{2,5}$ -hiukkaset, realistisen raja-arvon ja vähentämistavoitteen.

2.2.8 **muistuttaa** tässä yhteydessä siitä, että  $PM_{10}$ -hiukkasten ja  $PM_{2,5}$ -hiukkasten mittausravot korreloivat (luonnollisesti) huomattavasti keskenään (joten toinen mittaussuunnitelma korvaa pitkälti toisen) ja että näin ollen on asianmukaista käyttää vain yhtä mittaussuunnitelmaa. Tässä yhteydessä on järkevää asettaa etusijalle ilman puhtauspolitiikan kannalta merkittävimmät,  $PM_{2,5}$ -hiukkasia koskevat ilmanlaatuavoitteet. On otettava huomioon direktiivin 2004/107/EY tarkistus, jotta siinä tarkoitettujen metallien mitataan  $PM_{2,5}$ -hiukkaspitoisuuksina.

2.2.9 **perustelee** siirtymistä  $PM_{2,5}$ -hiukkasiin perustuviin normeihin sekä pienhiukkasten vähentämistavoitteeseen myös kaupunkien puhtauden ja kaupunkirakentamisen kannalta seuraavasti:

- Epäpuhtauksien vähentäminen koko kaupunkialueella alentaa terveysriskiä enemmän kuin huippukuormituksen poistaminen erityisen kuormitetuista paikoista, jotka eivät useinkaan ole asuinkortteleita.
- Nykyinen päiväkohtainen raja-arvo, johon toimenpiteet perustuvat, keskittää ilman puhtautta koskevan politiikan käytännössä immissioiden vähentämiseen, kun taas päästöjen ylärajan käyttöönotto edellyttäisi päästöjen vähentämistä kaikissa päästöpaikoissa ja toimenpiteissä.

2.2.10 **kehottaa** siinä tapauksessa, että  $PM_{10}$ -hiukkasia koskevat ilmanlaatuavoitteet säilytetään, luopumaan edellä esite-

tyistä syistä päiväkohtaisesta raja-arvosta ja laatimaan normit, joissa ilman puhtautta koskevassa politiikassa asetetaan etusijalle päästöjen vähentäminen niin paikallisesti kuin koko alueella.

#### Alueiden määrittäminen

2.2.11 **on tyytyväinen** ehdotukseen, jonka mukaan jäsenvaltiot määrittävät alueet ehdotuksen 4 artiklan mukaisesti. Aluejaon ei tule olla liian yksityiskohtainen vaan pikemminkin yleisluonteinen. Komitea **kehottaa** noudattamaan mittaussuunnitelmien sijoituksessa yhdenmukaisia perusteita (ja tarvittaessa painottamaan nykyisten asemien tuottamia mittaustuloksia eri tavoin pelkästään sijoituspaikasta johtuvien vaikutusten tasaukseksi) ja siten varmistamaan unionin alueelta saatavien mittaustulosten vertailukelpoisuuden. Sekä jäsenvaltio- että paikallistasolla on laadittava yhdenmukaisiin kriteereihin perustuvat säännöt mittaussuunnitelmien sijoittamisesta ja lukumäärästä.

2.2.12 **pitää** tässä yhteydessä **huolestuttavana**, että pelkästään mittaussuunnitelmien välittömään läheisyyteen rajatut toimenpiteet, kuten esimerkiksi liikenteen ohjauksen muuttaminen, kasvattavat kuormitusta muissa kortteleissa ja – pahimmassa tapauksessa – tekevät tyhjäksi kaupunkien pyrkimykset rajoittaa liikennettä ja vähentää näin onnettomuusriskejä, melua ja ilman epäpuhtauksia asuinalueilla. Ilman epäpuhtauksien vähentämisen suhteen direktiivissä tulisi antaa etusija toimille, joilla vähennetään epäpuhtauksille altistuvien ihmisten määrää.

#### Solidaariset rahoitussäännökset

2.2.13 **vaatii** rahoitustukea niille jäsenvaltioille ja niille kyseisten jäsenvaltioiden alue- ja paikallisyhteisöille, joiden on tehtävä eniten ilman puhtauden parantamiseksi.

Tutkimustoimet, alue- ja paikallisyhteisöjen edustajien osallistuminen

2.2.14 **toteaa** huolestuneena, että tutkijoiden arviot mahdollisimman onnistuneesta ja edullisesta ilman puhtautta koskevasta politiikasta ovat vielä ristiriitaisia, ja **vaatii** lisätutkimuksia, joiden yhteydessä on ehdottomasti arvioitava tarkemmin toimien käytännön toteutuksesta johtuvia vaikutuksia.

2.2.15 **kehottaa** painokkaasti kutsumaan alue- ja paikallisyhteisöjen intressejä edustavien järjestöjen asiantuntijoita osallistumaan välittömästi ilman puhtautta koskevan politiikan muotoiluun.

Bryssel 26. huhtikuuta 2006

Alueiden komitean  
Puheenjohtaja  
Michel DELEBARRE