



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 04.01.2005
COM(2004) 845 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E
AO PARLAMENTO EUROPEU**

Revisão da Directiva 1999/30/CE do Conselho relativa a valores-limite para o dióxido de enxofre, dióxido de azoto e óxidos de azoto, partículas em suspensão e chumbo no ar ambiente, tendo em conta a Directiva 96/62/CE do Conselho relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente

SEC(2004) 1713

ÍNDICE

1.	Introdução	3
2.	Aspectos básicos do cumprimento da directiva	4
3.	Experiência adquirida com a aplicação da directiva	5

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório é exigido nos termos da primeira directiva específica sobre a qualidade do ar, que visa limitar o dióxido de enxofre, os óxidos de azoto, as partículas em suspensão e o chumbo no ar ambiente.

A Directiva 1999/30/CE do Conselho relativa a valores-limite para o dióxido de enxofre (SO₂), dióxido de azoto (NO₂) e óxidos de azoto (NO_x), partículas em suspensão (PM₁₀) e chumbo no ar ambiente¹ (primeira directiva específica sobre a qualidade do ar), segue a abordagem prevista na Directiva 96/62/CE do Conselho relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente² (Directiva-Quadro Qualidade do Ar). Nos termos do artigo 10.º da directiva específica, a Comissão deve proceder à revisão da directiva e apresentar um relatório sobre a sua aplicação. Apesar de o presente relatório resumir as informações essenciais, outros pormenores são fornecidos num documento de trabalho dos serviços da Comissão³.

Esta revisão baseia-se nos conhecimentos científicos mais recentes...

Em geral, a revisão tem em conta os resultados dos trabalhos mais recentes de investigação científica sobre os efeitos na saúde humana e nos ecossistemas da exposição aos poluentes atmosféricos regulamentados pela primeira directiva específica. Contudo, em conformidade com o Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente⁴, a Comissão adoptará, em meados de 2005, uma Estratégia Temática no domínio da Poluição Atmosférica resultante do programa “Ar Limpo para a Europa” (CAFE). Esta parte da revisão, bem como quaisquer considerações relativas a propostas de uma possível revisão da directiva, incluindo os respectivos valores-limite, serão abrangidas pela Estratégia Temática no domínio da Poluição Atmosférica.

...mas centra-se na experiência acumulada até à data e propõe a adopção de alterações através do procedimento de comitologia.

Atendendo à Estratégia Temática no domínio da Poluição Atmosférica será publicada em breve, este relatório de revisão centra-se na experiência adquirida pelos Estados-Membros relativamente à aplicação da directiva. Uma vez que existem fortes vínculos entre a primeira directiva específica e a directiva-quadro relativa à qualidade do ar, estas são tidas em consideração, na medida do necessário.

¹ JO L 163 de 29.6.1999, p. 41.

² JO L 296 de 21.11.1996, p. 55.

³ Relatório de apoio à revisão da Directiva 1999/30/CE do Conselho relativa a valores-limite para o dióxido de enxofre, dióxido de azoto e óxidos de azoto, partículas em suspensão e chumbo no ar ambiente; SEC(2004) 1713: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm>

⁴ JO L 242 de 10.9.2002, p. 1.

2. ASPECTOS BÁSICOS DO CUMPRIMENTO DA DIRECTIVA

Embora a directiva esteja em vigor há apenas três anos...

A directiva entrou em vigor em 19 de Julho de 1999 e devia ser transposta para o direito interno no prazo de dois anos. Os dados comunicados pelos Estados-Membros da UE à Comissão abrangem apenas 2001 e 2002 e a experiência global adquirida com a aplicação da directiva é escassa. Contudo, é ainda necessário melhorar o cumprimento da legislação sobre a qualidade do ar (ver quadro 1 no documento SEC(2004)1713).

...a primeira experiência da sua aplicação, ainda bastante limitada, é positiva.

Não obstante a experiência limitada com a primeira directiva específica, depreende-se, desde já, que o conceito de legislação sobre a qualidade do ar foi um êxito em termos de sensibilização do público e dos meios políticos para os problemas da qualidade do ar que ainda subsistem e de promoção de medidas efectivas para reduzir a poluição do ar em toda a Europa. Três razões principais justificam este êxito:

- em primeiro lugar, o requisito de, obrigatoriamente, pôr à disposição do público informações actualizadas sobre a qualidade do ar ambiente. Esta exigência é factor de maior sensibilização, como demonstram as queixas enviadas à Comissão e as petições recebidas pelo Parlamento Europeu. Em vários casos, as queixas apresentadas pelos cidadãos europeus ou pelas ONG levaram à abertura de processos de infracção;
- em segundo lugar, a natureza do desafio que os valores-limite da qualidade do ar representam, que deu origem à tomada de medidas efectivas pelas autoridades locais e nacionais para reduzir a poluição do ar;
- em terceiro lugar, o facto de os valores-limite estabelecidos pela directiva específica se aplicarem igualmente aos novos Estados-Membros. Embora os cidadãos destes países usufruam directamente dos benefícios da directiva, toda a Europa beneficiará também indirectamente, devido ao carácter transfronteiriço dos poluentes atmosféricos.

Contudo, apenas três Estados-Membros apresentaram planos ou programas para melhorar a qualidade do ar.

Com base nos dados de 2001, era claro que onze Estados-Membros deviam ter apresentado à Comissão, até ao final de 2003, planos ou programas sobre como melhorar a qualidade do ar para os seus cidadãos no que se refere às PM₁₀ e ao NO₂. Todavia, até Julho de 2004, apenas a Bélgica e o Reino Unido tinham apresentado os seus planos. Além disso, a Suécia apresentou um plano, apesar de tal não ser legalmente exigido com base nos seus dados de 2001. A Comissão ficou preocupada com o incumprimento da primeira directiva específica. Por conseguinte, em 2004, deu início a procedimentos de infracção contra dez Estados-Membros devido ao facto de não terem apresentado planos ou programas no devido prazo ou porque os planos apresentados estavam incompletos.

A directiva pretende atingir um elevado nível de protecção da saúde humana e dos ecossistemas...

A primeira directiva específica tem por objectivo a realização de um elevado nível de protecção da saúde humana e do ambiente, contribuindo assim para a defesa de dois direitos fundamentais reconhecidos pela Carta dos Direitos da UE que foi integrada no projecto de Constituição Europeia.

... mediante a fixação de valores-limite de qualidade do ar,...

Enquanto a directiva-quadro estabelece disposições gerais para a avaliação e gestão da qualidade do ar, as directivas específicas contêm disposições detalhadas para determinados poluentes atmosféricos, incluindo valores-limite ou valores-alvo. A primeira directiva específica determina valores-limite para proteger a saúde humana e o ambiente, os quais devem ser atingidos pelos Estados-Membros dentro de um prazo especificado (ver quadro 2 no documento SEC(2004)1713).

As datas-limite para o respeito dos referidos valores são 2005 no que se refere ao SO₂, ao chumbo e às PM₁₀, e 2010 relativamente ao NO₂. A directiva define também valores-limite para o SO₂ e os NO_x, a fim de proteger os ecossistemas e a vegetação. Estes valores já estavam em vigor desde 19 de Julho de 2001.

...da definição de uma “margem de tolerância” (MoT) decrescente, da obrigação de os Estados-Membros elaborarem planos ou programas e da obrigatoriedade de fornecimento de informações.

No caso de, numa determinada zona, a concentração de poluentes atmosféricos ser superior ao valor-limite acrescido de uma “MoT” definida, os Estados-Membros têm de elaborar planos ou programas para demonstrar através de que medidas tencionam atingir os valores-limite dentro do prazo previsto. A MoT diminui anualmente, tornando-se zero à data-limite de cumprimento.

A directiva-quadro sobre a qualidade do ar e as directivas específicas prevêm que os Estados-Membros avaliem a qualidade do ar em todo o seu território, incluindo especificações relativas à rede de monitorização, à utilização de modelos e à garantia da qualidade e controlo da qualidade dos dados sobre a qualidade do ar. As directivas estabelecem requisitos pormenorizados para a comunicação de informações ao público e à Comissão.

3. EXPERIÊNCIA ADQUIRIDA COM A APLICAÇÃO DA DIRECTIVA

A abordagem que consiste na utilização de uma directiva-quadro e de directivas específicas apresenta vantagens e desvantagens.

A directiva-quadro e a primeira directiva específica estabelecem um equilíbrio entre (i) a harmonização da avaliação e da gestão da qualidade do ar em todos os Estados-Membros da UE e (ii) o princípio da subsidiariedade, que permite uma flexibilidade local e nacional na aplicação. A legislação sob a forma de uma directiva-quadro e das respectivas directivas específicas apresenta certas vantagens: as disposições que não dizem respeito aos poluentes são estabelecidas apenas uma vez de modo a assegurar a coerência. Porém, esta abordagem apresenta também alguns inconvenientes: quando a directiva-quadro foi elaborada, não podiam prever-se todas as suas implicações práticas.

Foram estabelecidas zonas de avaliação da qualidade do ar que não deverão sofrer alterações.

A directiva-quadro exige a descrição da qualidade do ar em determinadas zonas e aglomerações. A directiva permite um grau elevado de flexibilidade na definição destas zonas, dando origem a grandes diferenças entre os Estados-Membros. Estas zonas correspondem principalmente a fronteiras administrativas e não a padrões de qualidade do ar ambiente. O conceito de “zona” parece não oferecer novas vantagens importantes de gestão para a qualidade do ar ambiente nos Estados-Membros. Contudo, os Estados-Membros, incluindo os novos, já designaram as respectivas zonas e prepararam as suas estratégias de avaliação em conformidade. Uma vez que não indicaram grandes problemas com a configuração das redes, a Comissão não está a pensar alterar o conceito de zona.

Embora se reconheça que a fixação de valores-limite mais rigorosos para a qualidade do ar é importante e útil...

Os novos valores-limite instituídos pela primeira directiva específica são consideravelmente mais rigorosos que os dos anos anteriores. Estes novos valores são geralmente reconhecidos como instrumentos importantes e úteis para melhorar a qualidade do ar nos casos em que não é satisfatória. Aliados à obrigação de informar o público, os valores-limite contribuíram para uma maior sensibilização do público e dos meios políticos sobre os problemas da qualidade do ar.

...uma maior clarificação e orientação na aplicação dos valores-limite será matéria a incluir na Estratégia Temática sobre a Poluição do Ar.

As partes interessadas indicaram que seria útil obter um maior esclarecimento sobre a aplicação dos valores-limite, relativamente à exposição da população. Do mesmo modo, mostraram interesse na aplicabilidade destes valores, a fim de proteger a vegetação e os ecossistemas. A Comissão celebrou um contrato com vista a recolher informações sobre a "medição da qualidade do ar ambiente pertinente para a saúde". Em função dos resultados deste contrato, os requisitos de monitorização estabelecidos pela primeira directiva específica poderão ser alterados.

A “MoT” e as disposições especiais são consideradas úteis e não serão alteradas.

Os Estados-Membros consideraram, em geral, o conceito de MoT⁵ uma disposição útil que permite centrar os esforços na melhoria da qualidade do ar nas áreas mais poluídas. Por isso, se desenvolver esforços com vista ao cumprimento do prazo, e desde que a qualidade do ar num Estado-Membro seja inferior ao valor-limite acrescido da MoT, esse Estado não tem de reagir precipitadamente e preparar planos ou programas sobre a qualidade do ar.

A primeira directiva específica inclui uma disposição que permite ter em conta a contribuição de fontes naturais para as concentrações de SO₂. Esta directiva inclui também uma disposição relativas às PM₁₀ que permite ter em consideração a contribuição de fenómenos naturais e a ressuspensão de partículas devido à cobertura das estradas com areia no Inverno. Os Estados-Membros consideraram que estas disposições são úteis nestes casos específicos. No entanto, alargar as disposições a outras circunstâncias criaria eventualmente um vazio regulamentar. Por conseguinte, a Comissão não tenciona alterar ou alargar estas disposições especiais.

⁵ A margem de tolerância define-se como a percentagem do valor-limite em que este valor pode ser excedido antes da data estabelecida.

Embora seja necessária uma acção contínua centrada nas PM₁₀ e no NO₂ para melhorar a qualidade do ar...

Os Estados-Membros comunicaram que cumpriram à risca os valores-limite de SO₂ e de chumbo no ar ambiente, com algumas excepções. Contudo, a situação é diferente com as PM₁₀ e o NO₂, visto que as concentrações destes poluentes em estações de vigilância excedem o valor-limite acrescido da margem de tolerância.

...a Comissão está também a analisar a eficácia de acções a curto prazo.

O n.º 3 do artigo 7.º da directiva-quadro exige a adopção de medidas a curto prazo caso exista risco de ultrapassagem dos valores-limite ou dos limiares de alerta. No que diz respeito aos valores-limite, a obrigação de adoptar medidas a curto prazo aplica-se apenas após a entrada em vigor destes valores. Alguns Estados-Membros levantaram dúvidas quanto à eficácia ambiental destas medidas a curto prazo. Actualmente, a Comissão está a avaliar experiências com este tipo de medidas. As conclusões serão tidas em consideração na preparação da Estratégia Temática no domínio da Poluição Atmosférica.

Os Estados-Membros adaptaram bastante bem as suas redes de medição da qualidade do ar...

É difícil definir de forma detalhada como devem ser concebidas as redes de medição, visto que a distribuição das fontes e os níveis de poluição atmosférica variam consideravelmente em toda a Europa. Todos os Estados-Membros adaptaram, em diferentes graus, as suas redes de medição às exigências da primeira directiva específica, contribuindo para o processo de harmonização.

...mas são necessários novos melhoramentos técnicos que serão adoptados pela Comissão através do procedimento de comitologia.

É necessário adaptar alguns pontos da primeira directiva específica, a fim de se ajustar ao progresso técnico e científico. A Comissão visa adaptar a directiva através de um comité de regulamentação, em conformidade com o artigo 12.º da directiva-quadro.

A Comissão pretende adoptar adaptações para:

- garantir um número suficiente de estações rurais;
- garantir uma proporção substancial de diferentes tipos de estações, tais como estações relativas ao tráfego e em meio urbano;
- limitar a distância em relação à estrada das estações de medição das PM₁₀ relativas ao tráfego;
- melhorar as condições para a aplicação do método de amostragem aleatória;
- garantir uma utilização uniforme dos termos estatísticos (exactidão/incerteza); e
- actualizar o anexo IX, que descreve os métodos de medição de referência, tendo em conta o desenvolvimento técnico e incluindo as disposições sobre como demonstrar a equivalência dos métodos que não são de referência.

Ainda que a Comissão tenha fornecido orientações sobre o modo de efectuar as medições de partículas, é necessário uma maior harmonização e mais investigação.

Grupos de trabalho assistiram a Comissão na elaboração de dois documentos de orientação sobre os métodos de medição de partículas em 2002⁶ e 2004⁷. Estes documentos abordavam a questão da equivalência dos métodos de medição automática mais utilizados com o método de medição manual de referência. Apesar dos esforços consideráveis que foram efectuados por muitos Estados-Membros, muitos são os que ainda consideram necessário demonstrar a equivalência dos métodos de medição de PM que não são de referência e harmonizar tais medições em toda a União Europeia. A Comissão é anfitriã da rede de Laboratórios Europeus de Referência para a Qualidade do Ar (AQUILA) e tenciona utilizar esta rede neste âmbito específico.

O Grupo de Trabalho para as partículas no âmbito do programa CAFE propôs a criação de um valor-limite para as PM_{2,5}⁸. Contudo, as partículas maiores (PM₁₀) são também nocivas. Assim, apesar de se prestar uma maior atenção à fracção de partículas de dimensão mais reduzida, é conveniente prosseguir, em certa medida, com as medições das PM₁₀. Ao considerar a revisão da directiva-quadro e das directivas específicas, a Comissão proporá uma percentagem adequada de estações de monitorização para ambas as fracções de PM. A Comissão recomenda que os Estados-Membros efectuem investigações adicionais sobre outras características das partículas, tais como a PM_{1,0}, a concentração (numérica) das partículas e a química das partículas.

Realizaram-se esforços consideráveis no domínio da investigação através do Quinto Programa-Quadro de Investigação da UE, a fim de estudar os percursos das partículas atmosféricas e o seu impacto tanto na saúde humana como no meio ambiente⁹. O financiamento destes temas continua com o Sexto Programa-Quadro de Investigação.

Apesar de não se proporem, por agora, alterações às disposições relativas aos modelos para a medição da qualidade do ar...

As directivas relativas qualidade do ar prevêm a utilização de modelos para a avaliação da qualidade do ar. Se o nível de concentração é suficientemente inferior ao valor-limite prescrito, podem ser utilizados modelos para complementar, ou até mesmo substituir as medições. Não existem outras disposições explícitas sobre a utilização de modelos para analisar as causas da poluição atmosférica ou para realizar prognósticos. Porém, na prática científica corrente, os modelos desempenham um papel de destaque neste tipo de análise.

No âmbito da primeira directiva específica, a Comissão estudou e analisou as práticas correntes de modelização por computador nos Estados-Membros.

...a Comissão seguirá a evolução desta questão.

⁶ Orientação dos Estados-Membros sobre a medição das PM₁₀ e comparações com o método de referência; <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/finalwgreporten.pdf>

⁷ Demonstração da equivalência dos métodos de medição do ar ambiente, (versão final); http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/pdf/equivalence_report_final.pdf

⁸ Segundo documento de posição sobre as partículas;

http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/working_groups/wg_particulate_matter.htm

⁹ Projecto CLEAR (Cluster of European Air Quality Research), para aceder aos últimos resultados, consultar: <http://www.nilu.no/clear>

Embora tenha dado uma perspectiva da utilização actual de modelos nos Estados-Membros e países aderentes, o estudo acima mencionado não proporciona provas suficientes para permitir uma definição mais detalhada dos requisitos de qualidade dos dados para a modelização, relativamente às disposições actuais da directiva. Por conseguinte, a Comissão não propõe, por agora, que se modifiquem os objectivos de qualidade dos dados para a utilização de modelos. No entanto, a Comissão considera que esta questão será cada vez mais importante e, por isso, fica sujeita à revisão, seguirá atentamente a sua evolução tendo em conta as recentes actividades nos vários Estados-Membros.

A apresentação de relatórios por meios electrónicos tornou-se numa rotina...

A Comissão desenvolveu um formato comum para a comunicação dos resultados da avaliação anual da qualidade do ar e adoptou este questionário por meio de uma decisão da Comissão de 2001, que foi actualizada em 2004 (2004/461/CE)¹⁰. Actualmente, os Estados-Membros preenchem este questionário todos os anos e enviam os dados num ficheiro electrónico fornecido pela Comissão. Os dados já exigidos pela decisão do Conselho que estabelece um intercâmbio recíproco de informações e de dados provenientes das redes e estações individuais que medem a poluição atmosférica nos Estados-Membros (97/101/EC)¹¹, não são incluídos no questionário anual.

...mas existem atrasos consideráveis e necessidade de uma maior harmonização e racionalização.

Os Estados-Membros, em geral, cumprem as suas obrigações de informação de forma bastante satisfatória. Todavia, ocorrem frequentes atrasos de vários meses em relação ao prazo estabelecido. Por exemplo, em 2003 apenas nove dos quinze Estados-Membros apresentaram os seus relatórios dentro do prazo.

Os dados anuais sobre o cumprimento da primeira directiva específica são considerados de grande utilidade para se ter uma perspectiva da qualidade do ar na União. Esta opinião é partilhada pela Comissão, pelos próprios Estados-Membros, pelas partes interessadas e pelo público em geral.

Um problema relacionado com a comunicação de dados tem a ver com o facto de os Estados-Membros não serem obrigados por lei a comunicar alguns dados necessários para uma avaliação mais completa. Uma vez que a comunicação de tais dados é de interesse geral, a Comissão tenciona propor que ela passe a ser uma exigência formal.

¹⁰ JO L 156 de 30.4.2004, p. 93.

¹¹ JO L 35 de 5.2.1997, p. 14.