

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ DAS REGIÕES

64.^A REUNIÃO PLENÁRIA DE 26 E 27 DE ABRIL DE 2006

Parecer do Comité das Regiões sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu «Estratégia temática sobre a poluição atmosférica» e a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa

(2006/C 206/01)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

Tendo em conta 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)) e a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu «Estratégia temática sobre a poluição atmosférica» (COM(2005) 446 final),

Tendo em conta a decisão da Comissão Europeia, de 21 de Setembro de 2005, de o consultar, nos termos do artigo 175º e do nº 1 do artigo 265º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, 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,

Tendo em conta a decisão do seu presidente, de 25 de Julho de 2005, de incumbir a Comissão de Desenvolvimento Sustentável da elaboração do respectivo parecer,

Tendo em conta o seu parecer sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões «Para uma Estratégia Temática sobre Ambiente Urbano» (COM(2004) 60 final – CdR 93/2004 fin) ⁽¹⁾,

Tendo em conta o seu parecer sobre a Comunicação da Comissão «Programa Ar Limpo para a Europa (CAFE): Para uma Estratégia Temática em matéria de Qualidade do Ar» (COM(2001) 245 final – CdR 203/2001 fin) ⁽²⁾,

Tendo em conta o projecto de parecer (CdR 45/2006 rev. 1) adoptado pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável em 27 de Fevereiro de 2006 (relator: Helmut JAHN, Presidente do Concelho Rural de Hohenlohe (DE/PPE)),

Considerando que:

- 1) a poluição do ar se faz sentir sobretudo nas aglomerações urbanas e os municípios têm, por isso, todo o interesse em adoptar uma posição sobre a «Estratégia temática sobre a poluição atmosférica» proposta pela Comissão;
- 2) este mesmo interesse é válido para a Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa, tanto mais que a proposta preconiza o estabelecimento de normas para a medição e a avaliação das partículas finas;

⁽¹⁾ JO C 43 de 18.02.2005, p. 35

⁽²⁾ JO C 107 de 03/05/2002, p. 78

- 3) os municípios poderão contribuir, com base na sua experiência prática, para melhorar a viabilidade da política em matéria de poluição e assegurar, conseqüentemente, o seu êxito,

adoptou, na 64ª reunião plenária de 26 e 27 de Abril de 2006 (sessão de 26 de Abril) o seguinte parecer:

1. Posição do Comité das Regiões

O Comité das Regiões

1.1 **concorda** com a Comissão que, não obstante os progressos referidos na estratégia temática, a redução da poluição atmosférica causada por substâncias gasosas ou sólidas, prejudiciais não só à saúde mas também ao ambiente, é um objectivo que só poderá ser alcançado mediante a congregação dos esforços da União, dos Estados-Membros e das autarquias locais e regionais; **lembra** que as autoridades locais aplicam o objectivo prioritário de garantir a saúde dos seus cidadãos através de medidas de planeamento urbano (separação de prédios de habitação e de indústria, medidas de gestão e redução do trânsito, criação de espaços abertos e de espaços verdes nas urbanizações, tomada em consideração de factores microclimáticos para uma melhor deslocação do ar nas zonas residenciais);

1.2 **saúda** o documento da Comissão «Estratégia temática sobre a poluição atmosférica», bem como a proposta de directiva apresentada em simultâneo, por permitirem debater a estratégia e a actualização dos objectivos em função de novos conhecimentos científicos;

1.3 **constata** que nas cidades é indispensável proceder a adaptações para melhorar a viabilidade das medidas de gestão da qualidade do ar ao nível local;

1.4 **recorda** que as cidades terão de restaurar no seu território o equilíbrio entre as várias funções e, para tal, colocar necessariamente restrições à consecução de alguns objectivos sectoriais;

1.5 **insiste**, por conseguinte, para que a legislação europeia preveja a possibilidade de soluções flexíveis; **entende** que as autoridades locais e regionais deveriam poder dar prioridade a zonas (por exemplo, zonas residenciais) nas quais uma grande parte da população está exposta a elevadas concentrações de poluição atmosférica;

1.6 **realça** que, para reduzir a poluição do ar, é em primeira instância absolutamente necessário evitar as emissões, representando a sua eliminação apenas uma solução de emergência; **assinala**, em particular, que

— é necessário conciliar os objectivos ambientais definidos e os instrumentos disponíveis para a redução das emissões, de forma a criar uma oportunidade real de cumprir esses objectivos ambientais na maioria das cidades;

— importa tomar medidas de acompanhamento adequadas a nível europeu que facilitem a aplicação eficiente das directivas europeias;

— há que, a nível europeu, melhorar as tecnologias de redução e reforçar as normas de emissão dos veículos (por exemplo, Euro VI para veículos de transporte de mercadorias) de modo a que os padrões de qualidade do ar nas cidades possam ser atingidos;

— é necessário lutar contra as elevadas concentrações urbanas de partículas (PM₁₀), que contribuem em grande escala para o incumprimento dos valores-limite de PM₁₀ nas zonas urbanas, o que exige que se adoptem medidas paneuropeias como, por exemplo, a revisão imediata da directiva relativa aos valores-limite nacionais de emissão de determinados poluentes atmosféricos.

2. Recomendações do Comité das Regiões

O Comité das Regiões

2.1 A propósito da Estratégia Temática

2.1.1 **considera** que a estratégia temática é útil como documento de referência para a definição de políticas no âmbito da poluição atmosférica e **tem para si** que, tendo em conta a realização dos objectivos e a sua ligação com a prática, não se deve optar por técnicas de modelização apenas com «base nos resultados de estudos epidemiológicos» e no «aproveitamento integral das possibilidades tecnológicas», mas também com base nas hipóteses de viabilidade das normas num contexto urbano;

2.1.2 **espera**, por conseguinte, que os esforços de investigação no âmbito do programa-quadro de investigação se concentrem nas possibilidades e nas limitações da política activa de redução da poluição atmosférica ao nível local e territorial (por exemplo, mediante estudos de casos pontuais e de viabilidade) e **solicita** à Comissão que complete o documento com esta dimensão;

2.1.3 **lamenta** que a Comissão não tenha, até à data, promovido suficientemente, a seu ver, a participação dos representantes das associações de autarquias locais e regionais, que são, afinal, os principais actores da política de redução da poluição atmosférica, na elaboração da estratégia temática e **considera fundamental** que se preveja a sua participação no quadro do diálogo estruturado da Comissão (entre outros aspectos) com as associações das autoridades locais e regionais;

2.1.4 **vê o risco** de os argumentos em que se estriba a estratégia temática serem excessivamente determinados pela preocupação da política em matéria de poluição atmosférica em eliminar as emissões, pelo que convida a Comissão a reformular essa estratégia e, para impedir o aumento da poluição atmosférica, a dar prioridade a uma política orientada para a prevenção em vez de se concentrar na redução de emissões;

2.1.5 **constata** que a inclusão de outras políticas relevantes, em princípio positiva, é apenas mencionada, em parte, como declaração de princípio e **defende**, por isso, que sejam fornecidos mais esclarecimentos e dados mais precisos;

2.1.6 **reputa necessário**, pelos motivos atrás enunciados, que a estratégia temática seja reformulada, completada e ampliada com vista a:

- definir uma política europeia para os sectores da indústria, da energia e dos transportes ambiciosa e que trate os problemas na fonte;
- estabelecer um calendário para a execução desta política;
- implicar outras políticas sectoriais na luta contra a poluição atmosférica;
- completar e ampliar a investigação em função dos resultados práticos da política seguida.

Além disso, deve ser clarificado o apoio financeiro dado aos órgãos de poder local que desempenham um papel determinante na aplicação da política em matéria de prevenção e poluição atmosférica;

2.1.7 **recomenda** à Comissão e aos Estados-Membros que apliquem uma política mais activa de promoção do aquecimento urbano e da co-geração de calor e electricidade. O que também contribuiria para obstar à poluição do ar decorrente da combustão da biomassa, como as partículas finas geradas na combustão de madeira em pequena escala. Remover as barreiras nacionais ao aquecimento urbano, como, por exemplo, as decorrentes da legislação da concorrência, é essencial para a melhoria da qualidade do ar. Os modos de aquecimento de novas habitações e locais de trabalho deveriam ser determinados já na fase do ordenamento do território. O nível local é, frequentemente, o mais bem colocado para este efeito.

2.2 A propósito da proposta de directiva

2.2.1 **verifica** que a actualização do ambiente regulador europeu proposta pela Comissão se coaduna com as premissas e as exigências da política em matéria de poluição atmosférica e **solicita**, por isso, aos órgãos nacionais e europeus participantes no debate que se associem a esta avaliação e, neste contexto, apoiem, em particular, as disposições destinadas a flexibilizar e, portanto, a reforçar a sua ligação com a prática;

Não consideração das componentes dos poluentes e prorrogação dos prazos

2.2.2 **regozija-se** especialmente com o facto de terem sido introduzidas disposições que permitem ter em conta as condições locais e **exorta** o Parlamento Europeu e o Conselho a perseverarem mesmo perante opiniões discordantes:

- na proposta de excluir da avaliação da qualidade do ar os efeitos nas emissões de partículas finas da areia espalhada nas estradas durante o Inverno (artigo 13º, nº 3),
- na proposta de excluir da avaliação da qualidade a parte de poluentes derivados de fontes naturais (artigo 19º); **insta** a Comissão a adoptar um guia ou orientações para a medição deste tipo de poluição,
- e na proposta de prever derrogações das disposições devido a condições desfavoráveis (por exemplo, topográficas) (artigo 20º, nº 2), bem como na possibilidade de prever a prorrogação até dez anos dos prazos referidos no artigo 20º, desde que se demonstre previamente terem sido adoptadas todas as medidas razoáveis para reduzir as emissões;

2.2.3 **apela**, além disso, à introdução na directiva de uma possibilidade legal que, em circunstâncias extraordinárias que tornem impossível respeitar as disposições previstas durante um período de tempo longo ou em permanência (por exemplo, a topografia) e desde que se demonstre terem sido adoptadas todas as medidas razoáveis para reduzir as emissões, permita concluir para estas zonas acordos especiais segundo o modelo de «acordos tripartidos» (isto é, acordos concluídos pela UE, pelo Estado-Membro em causa e por uma ou várias autoridades locais ou regionais, tendo em vista a aplicação de medidas de integração com base em factores locais específicos);

2.2.4 **justifica** esta proposta, por um lado, para evitar a insegurança jurídica para os órgãos de poder local e, por outro, para tornar possível em tais circunstâncias celebrar um acordo dessa natureza para a redução dos poluentes; **recorda**, em corroboração desta proposta, que uma parte dos representantes do mundo científico e das autoridades competentes parte do princípio de que, por mais esforços que se faça, será impossível alcançar na prática os valores almejados;

Medição e avaliação das partículas finas

2.2.5 **observa** que a directiva fala de três valores-limite e um objectivo de redução no domínio das partículas finas. A Comissão completou as normas de qualidade do ar em vigor para as partículas finas (PM₁₀) com outras normas respeitantes às partículas mais finas (PM_{2,5}), baseando-se em resultados de estudos epidemiológicos (Programa CAFE, Organização Mundial de Saúde, prática nos EUA e no Japão), segundo os quais essas partículas são perigosas por conseguirem penetrar até nas ramificações mais estreitas dos pulmões e porque uma exposição relativamente elevada e contínua às PM_{2,5} é mais nociva para a saúde do que uma exposição ocasional intensa;

2.2.6 **assinala** que, nos termos da proposta de directiva, aos valores-limite para as PM_{10} (a média anual não poderá exceder numa zona de medição $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ e a média diária de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ não deverá ser superada em mais de 35 dias por ano) serão, pois, aduzidas outras normas com base nas $PM_{2,5}$ (manutenção de um valor máximo anual de concentração de $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ e até 2020 um objectivo de redução não obrigatório de 20% para as concentrações médias urbanas de $PM_{2,5}$); **constata**, neste contexto, que estão previstos no âmbito das partículas finas três valores-limite e um objectivo de redução;

2.2.7 **receia** que esta justaposição de disposições da política em matéria de poluição para reduzir as partículas finas suscite demasiados problemas no campo jurídico e prático e, atendendo os resultados persuasivos da investigação sobre os efeitos das partículas finas, citados na estratégia temática, **defende** que a medição e o controlo da poluição atmosférica causada por estas partículas se concentrem exclusivamente nas $PM_{2,5}$, num valor-limite realista e num objectivo de redução;

2.2.8 **adverte**, além disso, que os valores de medição de PM_{10} e $PM_{2,5}$ estão (naturalmente) intimamente relacionados entre si (de tal modo que um método de medição é amplamente substituído pelo outro) e que é, por isso, conveniente utilizar um único método de medição, privilegiando, bem entendido, os níveis de qualidade do ar para as $PM_{2,5}$ mais relevantes para a política em matéria de poluição. Para o efeito, convirá encarar a hipótese de rever a Directiva 2004/107/CE, para que os metais por ela abrangidos sejam medidos em $PM_{2,5}$;

2.2.9 **justifica** também a transição para um quadro normativo assente nas $PM_{2,5}$ associado a um objectivo de redução das partículas finas pelas seguintes razões ligadas a exigências sanitárias das cidades e de prática urbanística:

- A redução da poluição de base em toda a área urbana é um factor que atenua mais os riscos para a saúde do que a eliminação de valores máximos em locais especialmente sujeitos a poluição dentro da área urbana, que muitas vezes não correspondem sequer a zonas residenciais.
- O actual valor-limite diário, enquanto critério determinante para as medidas a adoptar, orienta a prática da política em matéria de poluição para a eliminação de emissões, enquanto a introdução de um valor máximo de emissões exige a prevenção de emissões aplicável a todos os locais e a todas as medidas;

2.2.10 **insiste** que, no caso de serem mantidos os níveis de qualidade para as PM_{10} , se prescindir do valor-limite diário com base neste argumento e sejam previstas normas que alcem

a eliminação das emissões para o primeiro plano da política em matéria de ambiente, tanto ao nível local como territorial;

Especificação das zonas envolvidas

2.2.11 **considera** acertado que, conforme estabelece a proposta, sejam os Estados-Membros a proceder à demarcação das zonas envolvidas em conformidade com o artigo 4º. A classificação não deverá ser demasiadamente pormenorizada, mas ter um carácter mais abrangente; **solicita**, neste contexto, que as estações de medição sejam espalhadas geograficamente de acordo com critérios uniformes de modo a garantir a possibilidade de comparar os resultados da medição na Europa (nas estações de medição actuais, os resultados poderiam, se necessário, ser ponderados de forma a compensar especificidades puramente locais). Devem ser estabelecidas disposições relativas à distribuição geográfica e numérica das estações de medição mediante critérios uniformes, tanto a nível nacional como local;

2.2.12 **exprime preocupação** pelo facto de as medidas que se aplicam unicamente à área restrita do ponto de medição, por exemplo desvios de trânsito, sobrecarregarem outros bairros e, na pior das hipóteses, serem justamente em causa os esforços dos municípios para reduzir o risco de acidentes e a poluição sonora e atmosférica em zonas residenciais mediante restrições de tráfego. Nas medidas contra a poluição, a directiva deveria dar prioridade à redução do número de pessoas expostas;

Disposições financeiras solidárias

2.2.13 **reivindica** apoio financeiro para os Estados-Membros e os órgãos de poder local sobre os quais impendem os maiores encargos decorrentes da redução da poluição atmosférica;

Esforços de investigação, implicação dos representantes dos órgãos de poder local

2.2.14 **manifesta** a sua apreensão pelo facto de os prognósticos dos cientistas sobre o tipo de política em matéria de poluição atmosférica com maiores probabilidades de êxito e implicando menos custos serem ainda contraditórios e **exorta**, por este motivo, a maiores esforços para intensificar a investigação centrada na avaliação dos efeitos e das consequências das várias medidas de aplicação concretas;

2.2.15 **exorta** com veemência à participação imediata dos especialistas das associações que representam os interesses das autarquias locais e regionais na elaboração da política em matéria de poluição.

Bruxelas, 26 de Abril de 2006

O Presidente,
do Comité das Regiões
Michel DELEBARRE