

Advies van het Comité van de Regio's over de „Mededeling van de Commissie — Het programma „Schone lucht voor Europa” (CAFE): Naar een thematische strategie voor de luchtkwaliteit”

(2002/C 107/24)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien de mededeling van de Commissie „Het programma „Schone lucht voor Europa” (CAFE): Naar een thematische strategie voor de luchtkwaliteit” (COM(2001) 245 def.);

gezien het werkdocument van de Commissie „Schone lucht voor Europa” (CAFE) (SEC(2001) 688);

gezien het besluit van de Commissie van 5 mei 2001 om overeenkomstig artikel 265, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Comité van de Regio's over dit thema te raadplegen;

gezien het besluit van het bureau van 12 juni 2001 om commissie 4 — Ruimtelijke ordening, stadsbeleid, energie, milieu — met het opstellen van dit advies te belasten;

gezien zijn advies over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake nationale emissiemaxima voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen” en het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende ozon in de lucht” (CDR 358/99 fin) ⁽¹⁾;

gezien het ontwerpadvies (CDR 203/2001 rev. 1) van commissie 4, dat op 8 oktober 2001 werd goedgekeurd [rapporteur: de heer Paiva, burgemeester van Tomar (EVP/P)],

heeft tijdens zijn 41e zitting op 14 en 15 november 2001 (vergadering van 15 november) het volgende advies met algemene stemmen goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. De kwaliteit van de lucht in Europa is nog altijd niet wat zij zou moeten zijn, en deze voortdurende verontreiniging bedreigt zowel het milieu als de gezondheid van de mens. Er mag dus zeker niet voorbij worden gegaan aan het Zesde Milieu-actieprogramma, waarbij de nadruk moet worden gelegd op duurzame ontwikkeling en vooral ook op het opbouwen van „duurzame steden”, waar een gezonde economie en schone lucht hand in hand gaan (samen met andere factoren die de gezondheid van mens en milieu ten goede komen). Het

CAFE-programma, dat een cruciale schakel is in het streven naar schone lucht voor de Europese burgers en het milieu, moet de problematiek van de luchtverontreiniging in haar geheel beschouwen, en zich met name richten op de stedelijke gebieden.

1.2. De uitwerking van een thematisch programma voor de kwaliteit van de lucht, dat erop gericht is de kwaliteit van het bestaan te verbeteren, is van niet te onderschatten belang voor de samenhang tussen de diverse activiteiten op dit gebied, en met name voor de duurzame ontwikkeling van de stedelijke gebieden.

⁽¹⁾ PB C 317 van 6.11.2000, blz. 35.

1.3. In dit verband moeten zeker de volgende fundamentele aspecten in overweging worden genomen:

- de verschillende specifieke beleidsmaatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de lucht moeten worden opgenomen in een samenhangend geheel, en daarnaast worden verweven met de sectorale beleidsmaatregelen;
- het beginsel van de wetenschappelijke onderbouwing van alle beleidsmaatregelen moet opnieuw worden bevestigd;
- alle partijen moeten bij het beleid worden betrokken;
- er dient bijzondere aandacht uit te gaan naar de bevolkingsgroepen die het meest kwetsbaar zijn voor luchtverontreiniging (met name kinderen, ouderen en personen met aandoeningen van de luchtwegen);
- het verband tussen de mate van blootstelling aan luchtverontreiniging, ruimtelijke ordening en consumentengedrag moet worden erkend;
- het subsidiariteitsbeginsel moet worden nageleefd, wat inhoudt dat veel van de acties worden overgelaten aan de plaatselijke en regionale autoriteiten;
- om de uitgestippelde strategie te kunnen uitvoeren en de doelstellingen naar behoren te kunnen verwezenlijken moeten meer middelen worden uitgetrokken;
- met het oog op kwaliteitsgarantie en -controle moet een regeling voor de evaluatie van de resultaten worden ingevoerd.

2. Aanbevelingen

2.1. Algemene beoordeling

2.1.1. Het huidige Commissievoorstel stelt teleur omdat de benadering te algemeen is en nergens concreet wordt ingegaan op het verband tussen het nieuwe programma en de verschillende lopende acties die van belang zijn voor de kwaliteit van de lucht.

2.1.2. Hoewel de Commissie het belang van de samenhang tussen het beleid inzake de kwaliteit van de lucht en andere specifieke sectorale beleidsmaatregelen erkent, behelst het voorstel geen methodologie om een en ander te integreren, waarbij prioriteiten zouden kunnen worden afgebakend en eventuele tegenstellingen tussen verschillende programma's uit de weg zouden kunnen worden geruimd.

2.1.3. De eerste fase van het programma is al te zeer toegespitst op zwevende deeltjes en ozon. Het is een feit dat deze vormen van verontreiniging, waarvoor een uitgebreid aantal bronnen direct of indirect verantwoordelijk is, op korte termijn moeten worden aangepakt, maar de al te eenzijdige benadering van de Commissie druist in tegen de doelstelling een geïntegreerd programma uit te werken. Zo rept de Commissie bijvoorbeeld niet van klimaatveranderingen en persistente organische stoffen, hoewel die een uitgebreid scala van problemen veroorzaken en diverse benaderingen vereisen.

2.2. De wetenschappelijke onderbouwing van de beleidsmaatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit

2.2.1. De Commissie gaat onvoldoende in op de verbetering van de bestaande mechanismen om de uitwerking van beleidsmaatregelen, prioriteiten en strategieën te baseren op de beschikbare wetenschappelijke kennis.

2.2.2. Wel wijst zij op het — volgens het Comité twijfelachtige — verband met het zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling. In de versie van het zesde kaderprogramma die op dit ogenblik ter discussie ligt, valt bestrijding van de luchtverontreiniging niet onder de onderzoeksprioriteiten. Er wordt enkel gekeken naar het verband tussen blootstelling aan kleine hoeveelheden verontreinigende stoffen en gezondheid. Bovendien zij opgemerkt dat de projecten die in het kader van het zesde kaderprogramma worden gefinancierd volgens het huidige tijdschema pas na 2004 zullen worden afgerond, terwijl het thematische programma tegen die datum van start moet kunnen gaan.

2.2.3. Het Comité wijst op het bestaan van diverse groepen en initiatieven die zeker in staat zijn een belangrijke bijdrage te leveren aan de bestrijding van luchtverontreiniging, en die buiten de EU-kaderprogramma's voor onderzoek vallen. Men denke aan de initiatieven van de Europese Raad voor Toegepaste Wetenschappen en Technologie, de Europese Stichting voor Wetenschappen, het COST-programma voor Europese samenwerking op het gebied van het wetenschappelijk en technisch onderzoek en het Eureka-initiatief, dat ook EURO-TRAC, een programma ter bestrijding van luchtverontreiniging, omvat.

2.2.4. Het is zaak mechanismen in te voeren waardoor daadwerkelijk toegang kan worden verkregen tot de meest actuele wetenschappelijke gegevens.

2.3. Betrokkenen

2.3.1. De Commissie gaat niet nader in op de rol die in het kader van CAFE is weggelegd voor organismen zoals het EMA en het Thematisch Centrum voor luchtkwaliteit, die beide over aanzienlijke bevoegdheden beschikken op het gebied van informatievergaring en -verstrekking en technische analyse.

2.3.2. De strategie om het publiek bij het programma te betrekken gaat te veel uit van een top-down-benadering: het aandeel van het publiek wordt in hoofdzaak beperkt tot het ontvangen van informatie.

2.3.3. Wie het verband tussen luchtverontreiniging en ruimtelijke ordening erkent, zowel wat de uitstoot als de mogelijke gevolgen voor gezondheid en milieu betreft, kan er niet omheen dat hier een belangrijke rol is weggelegd voor de plaatselijke en regionale autoriteiten. Toch verwijst de Commissie in haar document maar heel zijdelings naar deze rol.

2.3.4. Het Comité is van oordeel dat proactieve betrokkenheid van de plaatselijke en regionale autoriteiten op verschillende niveaus fundamenteel is:

- gezien hun bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening kunnen deze autoriteiten invloed uitoefenen op de verspreiding van de bronnen van verontreiniging en van de daaraan blootgestelde bevolking;
- hun bevoegdheid op het gebied van ruimtelijke ordening maakt dat zij ook inspraak hebben in de afbakening van lokale vervoersnetwerken en de ontwikkeling van duurzame alternatieven;
- in het kader van de plannen voor ruimtelijke ordening moet bijzondere aandacht worden besteed aan de groepen die het meest kwetsbaar zijn voor luchtverontreiniging, wat overigens in de lijn van de Commissievoorstellingen ligt;
- de plaatselijke en regionale autoriteiten staan in voor de betrekkingen met de burger, die zij informatie verschaffen en inspraak geven;
- het is hun taak de verschillende lokale actoren te betrekken bij het beleid ter verbetering van de luchtkwaliteit;
- zij zien erop toe dat intergemeentelijke maatregelen en acties, die gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de lucht op regionaal niveau, met elkaar stroken.

2.3.5. Naast hun huidige bevoegdheden en de mogelijkheid om als bestuursorgaan of op eigen initiatief maatregelen te treffen zouden de plaatselijke en regionale autoriteiten eventueel ook nieuwe bevoegdheden kunnen krijgen, wat gepaard moet gaan met de toekenning van de nodige financiële en operationele middelen.

2.3.6. Aangezien het in de bedoeling ligt aan te zetten tot actie en het hier om een bijzonder complexe problematiek gaat, is de correcte weergave van wetenschappelijke gegevens — én van de nog controversiële punten — zowel voor de besluitvormers als voor het publiek van cruciaal belang. De banden tussen de wetenschappelijke wereld, de besluitvormers, de plaatselijke gemeenschap en de media dienen dan ook nauwer te worden aangehaald.

2.4. Wetenschappelijke, technische en organisatorische aspecten

2.4.1. Heel wat kwesties van wetenschappelijke, technische of organisatorische aard, die nochtans fundamenteel zijn voor de uitvoering van het programma, blijven in het Commissiedocument onbesproken:

- de vaststelling van procedures en de verdeling van de bevoegdheden voor verzameling, verwerking en validatie van gegevens over de luchtkwaliteit en emissies;
- de mogelijkheid om gegevens uit andere (niet-officiële) bronnen op te nemen, op voorwaarde dat deze vooraf op hun geldigheid gecontroleerd worden;
- de oprichting van gegevensbanken voor de wetenschappelijke wereld en de verantwoordelijken voor de strategische besluitvorming;

- onderbouwing van de besluitvorming door het gebruik van simulatiemodellen voor de luchtkwaliteit, bijvoorbeeld door een aantal modellen voor gebruik binnen de Unie vast te leggen;
- de bevordering van de ontwikkeling en het gebruik van modellen om voorspellingen te kunnen doen inzake emissies en luchtkwaliteit, ter ondersteuning van het plaatselijke en regionale beleid;
- het verband tussen de mogelijkheden op het gebied van luchtkwaliteitscontrole en het gebruik van modellen, en de informatie die nodig is om de gevolgen voor de menselijke gezondheid na te gaan;
- de ontwikkeling van informatiesystemen op het gebied van gezondheid en milieu op grond waarvan oorzakelijke verbanden kunnen worden gelegd en preventieve of corrigerende maatregelen kunnen worden getroffen;
- de oprichting van thematische werkgroepen die ook over de nodige middelen beschikken, zodat zij een permanente steun vormen bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsmaatregelen;
- de invoering van mechanismen voor de uitvoering van het programma (organisatie, menselijke en technische hulpmiddelen, financiering).

2.5. Beheersbeginselen

2.5.1. De uitwerking van een doeltreffend programma ter verbetering van de kwaliteit van de lucht, op grond waarvan een duurzaam en permanent optreden mogelijk wordt, moet gebaseerd zijn op bepaalde beheersbeginselen:

- CAFE moet worden opgevat als een geïntegreerd langetermijnprogramma, dat gericht is op de ontwikkeling van maatregelen om de kwaliteit van de lucht in de EU te verbeteren;
- CAFE moet verder gaan dan het op elkaar afstemmen van de huidige ontwikkelingen (met name op wetgevend gebied), en moet uitgroeien tot een dynamisch programma waarmee de besluitvorming binnen de EU in goede banen kan worden geleid;
- CAFE moet worden opgedeeld in een aantal duidelijk afgebakende tijdvakken (van bijvoorbeeld vijf jaar), waarin telkens ruimte is voor de uitwerking van maatregelen en instrumenten, controle, wetenschappelijk onderbouwde herzieningen en strategische ontwikkeling;
- in het kader van CAFE moet op EU-niveau voor bepaalde bronnen van verontreiniging een aantal bindende doelstellingen inzake de kwaliteit van de lucht worden vastgelegd;
- de lidstaten of de bevoegde autoriteiten moeten in het kader van CAFE verplicht worden een regeling in te voeren om de kwaliteit van de lucht op hun grondgebied te meten;

- ook moet erop worden toegezien dat de lidstaten een actieplan klaar hebben om te kunnen ingrijpen wanneer blijkt dat de kwaliteit van de lucht niet voldoet aan de normen;
- met het CAFE-programma moet een controleregeling worden ingevoerd waarmee toezicht kan worden gehouden op alle partijen en waarmee de kwaliteitsgarantie en -controle op korte en middellange termijn worden verzekerd;
- ten slotte moet in het CAFE-programma een volledige en samenhangende regeling worden opgenomen voor de productie, de verzameling, de verwerking, het doorgeven en het verspreiden van informatie. De informatiestroom tussen de verschillende betrokkenen kan schematisch als volgt worden weergegeven:

onderzoek ↔ technische analyse ↔ strategie ↔ besluitvorming.

Brussel, 15 november 2001.

*De voorzitter
van het Comité van de Regio's*
Jos CHABERT