



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 17.5.2018.
COM(2018) 330 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Europa koja štiti: Čisti zrak za sve

1. IZAZOVI U PODRUČJU KVALITETE ZRAKA

Zadnjih desetljeća kvaliteta zraka u Europskoj uniji (EU) popravila se zahvaljujući zajedničkom zalaganju EU-a i nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela. Kao posljedica toga BDP EU-a povećao se od 2000. za 32 %, a emisije glavnih onečišćujućih tvari u zraku smanjene su za 10 % do 70 %, ovisno o onečišćujućoj tvari¹.

Međutim, u većini država članica kvaliteta života građana EU-a i dalje je narušena, a standardi kvalitete zraka i dalje nisu ispunjeni. Stanje je posebno teško u urbanim područjima u kojima živi većina Europljana.

Onečišćenje zraka uzrok je kroničnih i teških bolesti kao što su astma, kardiovaskularni problemi i rak pluća. Prema posljednjim podacima Svjetske zdravstvene organizacije² razina onečišćenja zraka i dalje je opasno visoka u mnogim dijelovima svijeta, a 90 % ljudi udiše zrak s visokom razinom onečišćujućih tvari. Onečišćenje zraka i dalje je vodeći okolišni uzrok prerane smrti u EU-u: procjenjuje se da je to više od 400 000 slučajeva prerane smrti godišnje³. Društvo za to plaća visoku cijenu u visokim vanjskim troškovima povezanim sa zdravljem⁴.

Javna svijest o onečišćenju zraka visoka je i građani od nadležnih očekuju djelovanje. U nedavnom ispitivanju o okolišu u EU-u onečišćenje zraka navedeno je kao pitanje od najveće važnosti za građane nakon klimatskih promjena⁵. Oni imaju legitimna očekivanja da će se na svim razinama poduzeti učinkovite mjere radi smanjenja onečišćenja zraka i njihove zaštite od njegovih štetnih učinaka.

Kako bi se riješio taj problem, EU je putem zakonodavstva oko kojega su se dogovorili Europski parlament i države članice, odredio cilj postizanja razina kvalitete zraka koje ne dovode do negativnih učinaka i rizika za ljudsko zdravlje i okoliš. Kako bi se taj cilj ostvario, potrebni su djelovanje i suradnja na učinkovitim politikama kvalitete zraka na globalnoj, europskoj, nacionalnoj i lokalnoj razini.

U skladu s načelom supsidijarnosti, provedba se uvelike oslanja na nacionalne, regionalne i lokalne mjere prilagođene posebnim potrebama i okolnostima.

Ovom se Komunikacijom utvrđuju široka politička nastojanja EU-a da podupre i omogući potrebne mjere država članica u pogledu ispunjavanja njihovih ciljeva i provedbene mjere kojima se osigurava ostvarenje i održanje zajedničkog cilja čistog zraka za sve Europljane.

¹ EEA (2017.) Kvaliteta zraka u Europi – izvješće za 2017.: od 2000. do 2015. emisije su se u EU-u smanjile od 8 % (amonijak) do 72 % (sumporovi oksidi).

² <http://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>

³ EEA (2017.). Kvaliteta zraka u Europi – izvješće za 2017. Europska agencija za okoliš.

⁴ Procijenjeno na 330–940 milijardi EUR na godinu (Procjena učinka na kojoj se temelji program Čisti zrak za Europu, SWD(2013)532).

⁵ Posebno izvješće Eurobarometra 468: Stavovi europskih građana prema okolišu.

2. POLITIKA EU-A O ČISTOM ZRAKU

EU već desetljećima radi na poboljšanju kvalitete zraka nadziranjem emisija štetnih tvari u atmosferu, poboljšanjem kvalitete goriva i uvođenjem zahtjeva u vezi sa zaštitom okoliša u sektore prometa, industrije i energetike. Cilj je smanjiti onečišćenje zraka na razinu na kojoj je minimalan štetni učinak na zdravlje ljudi i okoliš na području EU-a. Onečišćenje zraka prelazi državne granice pa je važna koordinacija na razini EU-a. Pravo Unije prepušta državama članicama izbor sredstava za usklađivanje s graničnim vrijednostima dogovorenima na razini EU-a. Na najvažnije izvore onečišćenja primjenjuju se standardi na razini EU-a kako bi se osiguralo učinkovito funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

U Programu Čisti zrak za Europu⁶ iz 2013. ponovno je potvrđen cilj što bržeg ostvarenja pune usklađenosti s postojećim standardima kvalitete zraka diljem EU-a i određeni su ciljevi za 2020. i 2030. Političko nastojanje EU-a počiva na tri glavna stupa.

Prvi stup sastoji se od standarda kvalitete zraka iz direktiva o kvaliteti zraka⁷ za prizemni ozon, lebdeće čestice, dušikove okside, opasne teške metale i brojne ostale onečišćujuće tvari⁸. Te su standarde kvalitete zraka trebale ostvariti sve države članice na cijelom državnom području od – ovisno o onečišćujućoj tvari – 2005. ili 2010. godine⁹. Ako su prekoračene granične vrijednosti, države članice obvezne su donijeti planove za kvalitetu zraka s detaljnim mjerama za maksimalno skraćivanje razdoblja prekoračenja.

Drugi se stup sastoji od nacionalnih ciljeva smanjenja emisija utvrđenih u Direktivi o nacionalnim gornjim granicama emisija za najvažnije prekogranične onečišćujuće tvari u zraku: sumporove okside, dušikove okside, amonijak, hlapive organske spojeve i lebdeće čestice¹⁰. Nacionalni ciljevi smanjenja emisija nedavno su revidirani i sad uključuju nove granične vrijednosti koje treba zadovoljiti u 2020. i 2030. te jednu novu onečišćujuću tvar – sitne lebdeće čestice (PM_{2,5}). Države članice moraju izraditi nacionalne programe kontrole onečišćenja zraka do 2019. radi ispunjavanja svojih obveza smanjenja emisija.

Treći se stup sastoji od emisijskih standarda za glavne izvore onečišćenja, od emisije iz vozila i brodova do energetike i industrije. Ti su standardi utvrđeni na razini EU-a u zakonodavstvu o industrijskim emisijama¹¹, emisijama iz elektrana¹², vozila¹³ i goriva za promet¹⁴ te o energetskej učinkovitosti proizvoda¹⁵.

⁶ COM(2013) 918.

⁷ Direktive 2004/107/EZ i 2008/50/EZ.

⁸ Tim je zakonodavstvom obuhvaćeno ukupno 12 onečišćujućih tvari: sumporov dioksid, dušikov dioksid i dušikovi oksidi, lebdeće čestice (PM₁₀ i PM_{2,5}), ozon, benzen, olovo, ugljikov monoksid, arsen, kadmij, nikal i benzo(a)piren.

⁹ Odgoda krajnjeg roka (do 2015. za dušikov dioksid i benzen, a do lipnja 2011. za lebdeće čestice) bila je moguća pod određenim okolnostima.

¹⁰ Direktiva 2001/81/EZ, kako je zamijenjena Direktivom 2016/2284/EU.

¹¹ Direktiva o industrijskim emisijama 2010/75/EU.

¹² Direktiva 2010/75/EU o industrijskim emisijama i Direktiva 2015/2193/EU o srednjim uređajima za loženje.

¹³ Uredba (EZ) br. 443/2009 o utvrđivanju standardnih vrijednosti emisija CO₂ za nove osobne automobile i Uredba (EZ) br. 510/2011 o utvrđivanju standardnih vrijednosti emisija CO₂ za nova laka gospodarska vozila, uredbe o standardnim vrijednostima CO₂ za nove automobile i laka gospodarska vozila.

¹⁴ Direktiva o kvaliteti goriva 97/70/EZ.

¹⁵ Direktiva o ekološkom dizajnu 2009/125/EZ.

Osim toga, nakon skandala s emisijama iz vozila u 2015. donesen je paket propisa o emisijama u stvarnim uvjetima vožnje¹⁶ kako bi se pravilno proveli standardi za emisije onečišćujućih tvari u zraku i ojačali homologacijski zahtjevi. Taj paket uključuje testove za emisiju dušikovih oksida i lebdećih čestica, kao i buduća nova pravila za poboljšanje ispitivanja sukladnosti u uporabi za vozila koja su već u uporabi. Najnovije su promjene donesene 3. svibnja radi dodatnog smanjenja prostora tehničke nesigurnosti u testiranju emisija u stvarnoj vožnji, povećanja provjere emisije vozila koja su već u prometu i uvođenja neovisne i akreditirane treće strane u ispitivanje. Štoviše, od rujna 2017. nove vrste lakih vozila moraju udovoljiti novom postupku laboratorijskog ispitivanja za homologaciju tipa, koje je bliže stvarnim uvjetima vožnje¹⁷.

Europska komisija predložila je i nove standarde emisija CO₂ za automobile i kombije kako bi se proizvođačima pomoglo da prihvate inovacije i tržište opskrbe sa znatno više vozila s niskim ili nultim razinama emisije¹⁸. Očekuje se da će prvi zakonodavni prijedlog Europske komisije o standardima emisija CO₂ za nova teška vozila predstavljen kao dio trećeg paketa mjera za mobilnost imati i dugoročne neizravne učinke na kvalitetu zraka zbog dodatnog poboljšanja učinkovitosti potrošnje goriva i na emisije stakleničkih plinova u tom segmentu, te zbog davanja poticaja za stavljanje na tržište teških vozila s niskim ili nultim razinama emisije, uključujući autobuse, s pozitivnim učinkom na emisije onečišćujućih tvari u zraku.

Osim toga, zdravlje i sigurnost radnika u Europi EU štiti svojim zakonodavstvom koje određuje minimalne uvjete kvalitete zraka na radnome mjestu¹⁹, što uključuje određivanje graničnih vrijednosti izloženosti za profesionalnu izloženost brojnim opasnim kemijskim tvarima. Ova je Komisija posebno aktivno podnijela niz prijedloga da se Direktiva o karcinogenim ili mutagenim tvarima izmijeni određivanjem graničnih vrijednosti u cilju poboljšanja zaštite milijuna radnika od raka povezanog s radom – prvog ubojice na radnome mjestu²⁰.

3. PRIMJERI MJERA ZA SMANJENJE ONEČIŠĆENJA ZRAKA

Različite mjere poduzete su tijekom godina na razini EU-a, država članica te na lokalnoj razini kako bi se uspješno smanjile emisije onečišćujućih tvari u zraku iz velikih uređaja za loženje, industrijskih postrojenja i prometa, uključujući cestovna vozila (npr. putem poboljšanja kvalitete goriva i postupnim uvođenjem europskih emisijskih standarda). To pokazuje da mogu postojati i troškovno učinkovita rješenja za potporu inovacijama koja imaju pozitivan neto učinak na konkurentnost EU-a, u skladu sa širim prioritetima Europske komisije u odnosu na održivi rast i otvaranje radnih mjesta²¹.

¹⁶ Uredba (EU) 2016/427, Uredba (EU) 2016/646 i Uredba (EU) 2017/1154.

¹⁷ Tzv. Globalno usklađeni ispitni postupak za laka vozila (WLTP).

¹⁸ Prijedlog uredbe o utvrđivanju standardnih vrijednosti emisija za nove osobne automobile i nova laka gospodarska vozila (COM(2017) 676).

¹⁹ Okvirna direktiva 89/391/EEZ (SL L 183, 29.6.89., str. 1.), dopunjena osobito Direktivom 89/654/EEZ o mjestima rada (SL L 393, 30.12.89., str. 1.), Direktivom 98/24/EZ o kemijskim sredstvima (SL L 131, 5.5.1998., str. 11.) i Direktivom 2004/37/EZ o karcinogenim i mutagenim tvarima na radu (SL L 158, 30.4.2004., str. 50.).

²⁰ Dosad su podnesena tri prijedloga (COM(2016) 248, COM(2017) 11 i COM (2018) 171), a prvi su u međuvremenu Europski parlament i Vijeće donijeli kao Direktivu (EU) 2017/2398, SL L, 27.12.2017., str. 8.

²¹ Procjena učinka na kojoj se temelji Program Čisti zrak za Europu, SWD(2013) 532, Prilog 9.).

3.1. Mjere za smanjenje emisija iz prometnog sektora

Na temelju najnovijih dostupnih podataka, prometni sektor najveći je izvor emisija dušikovih oksida i znatan izvor emisija lebdećih čestica²².

Mjere za daljnje smanjenje emisija mogu ciljati na tehnički napredak, promjenu ponašanja i upravljanje potražnjom (promicanje čistih načina prijevoza urbanističkim planiranjem ili zajedničkim korištenjem automobila), ili na ulaganja u infrastrukturu (npr. za alternativna goriva ili javni prijevoz).

Kako bi podržala tijela u provedbi tih mjera, Europska komisija prošle je godine predstavila dva paketa za mobilnost. U prvom paketu za mobilnost, Europska komisija predložila je ažuriranje propisa EU-a o cijenama cestarina i proširenja njihova područja primjene na autobuse, kombije i osobne automobile²³, za promicanje razmjernih naplata cestarine na temelju udaljenosti, diferencirane s obzirom na utjecaj na okoliš teških i lakih vozila u cilju internalizacije stvarnih troškova njihove uporabe. Drugi paket za mobilnost uključivao je mjere za promicanje integriranijeg i čistijeg javnog prijevoza, za prebacivanje teretnog prijevoza na velike udaljenosti s cesta na željeznicu, unutarnje plovne putove ili pomorski prijevoz na kratkim udaljenostima, i za ubrzani prelazak na vozila s niskom i nultom razinom emisija putem novih standarda za emisiju CO₂ za osobne automobile i kombije te putem javne nabave²⁴, uključujući posebno gradske autobuse s nultim emisijama. Europska komisija također je predstavila akcijski plan²⁵, uz potporu dodatnih sredstava, za transeuropsko uvođenje infrastrukture za alternativna goriva, uključujući mjesta za punjenje električnih vozila. Osim toga, u kontekstu Trećeg paketa za mobilnost Europska komisija predložila je standarde za emisije CO₂ za teška vozila, uključujući poticaje za vozila s nultim i niskim emisijama. Nadalje, Europska komisija predstavila je strateški akcijski plan za stvaranje konkurentnog i održivog ekosustava za baterije u Europi s glavnim naglaskom na proizvodnju ćelija. Konkurentna proizvodnja baterija sa sjedištem u Europi bit će ključna za automobilsku industriju EU-a kako bi bila u prednosti pred konkurencijom kad je riječ o vozilima s niskom i nultom razinom emisije.

Naposljetku, Europska komisija priprema neobvezujuće smjernice s preporukama i najboljim praksama koje podupiru lokalne uprave u rješavanju aspekata ograničenja pristupa vozila u urbanim sredinama. Na primjer, postoje različiti načini na koje se mogu provesti odredbe o zonama niskih emisija, osim ručno, s pomoću naljepnica, primjerice putem modernih informacijskih tehnologija. Europska komisija surađuje s dionicima i nacionalnim i lokalnim vlastima radi promicanja dosljednosti i informiranja o propisima povezanim s ograničenjem pristupa te podupire gradove u pružanju informacija/podataka koji se odnose na njih. U svakom slučaju, važno je da planovi ograničenja pristupa nisu osmišljeni odvojeno, nego su dio sveobuhvatnog plana održive gradske mobilnosti i na odgovarajući su način integrirani u lokalne planove za kvalitetu zraka utvrđene u Direktivi 2008/50/EU.

Događanja kao što su kampanja za Europski tjedan mobilnosti, koja često kulminiraju danom bez automobila, mogu biti zgodan alat za podizanje svijesti o koristima od čistog zraka koje se ostvaruju pješačenjem i vožnjom bicikla.

²² EEA (2017.). Kvaliteta zraka u Europi – izvješće za 2017. Europska agencija za okoliš.

²³ Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 1999/62/EZ o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila (COM(2017) 275).

²⁴ Prijedlog za reviziju Direktive o promicanju čistih i energetski učinkovitih vozila u cestovnom prijevozu – COM(2017) 653.

²⁵ COM(2017) 652.

3.2. Mjere za smanjenje emisija iz električne i toplinske energije

Izgaranje goriva u elektranama, industriji i kućanstvima za proizvodnju energije i topline najveći je izvor emisija lebdećih čestica i sumporova dioksida²⁶.

Mjere za smanjenje emisija onečišćujućih tvari u zraku iz električne i toplinske energije često idu ruku pod ruku s naporima za smanjenje emisija stakleničkih plinova. One uključuju veće korištenje obnovljivim izvorima energije bez izgaranja (npr. solarne energije, energije vjetra i hidroenergije), kogeneraciju toplinske i električne energije, distribuiranu proizvodnju energije (npr. minimreže i krovna solarna proizvodnja energije), programe, uključujući fiskalne poticaje, za zamjenu starijih i manje učinkovitih kotlova u kućanstvu, centralizirano grijanje i hlađenje, ili – u nekim slučajevima – zabranu krutih goriva. Te mjere vrlo učinkovito smanjuju emisije lebdećih čestica. Pravila EU-a o državnim potporama osiguravaju okvir koji državama članicama olakšava ulaganja u takve mjere.

3.3. Mjere za smanjenje emisija iz industrije

Mjere za smanjenje emisija iz industrije – drugog po veličini izvora emisija lebdećih čestica i najvećeg izvora emisija hlapivih organskih spojeva – uglavnom se ostvaruju provedbom „najboljih raspoloživih tehnika” (NRT) uspostavljenih u okviru Direktive o industrijskim emisijama EU-a²⁷. U praksi, velika industrijska postrojenja sa sjedištem u EU-u – uključujući velike spalionice – moraju za sprečavanje ili smanjenje emisija primijeniti najučinkovitije tehnike koje su tehnički izvedive i ekonomski održive unutar sektora.

Takve mjere već donose znatne koristi za kvalitetu zraka, a provedbom novih ekoloških standarda EU-a za velike uređaje za loženje donesenih 2017. dodatno će se smanjiti emisije sumporova dioksida i dušikova dioksida u Europi.

3.4. Mjere za smanjenje emisija iz poljoprivrednog sektora

Poljoprivredni sektor važan je izvor onečišćujućih tvari u zraku kao što je amonijak, koji je glavni prekursor za lebdeće čestice, sa znatnim učincima na gradskoj razini. Mjere za smanjenje tih emisija uključuju poljoprivredne mjere (usmjerene na smanjenje potrebe za dušičnim gnojivima), mjere za stoku (zatvorena skladišta gnoja, poboljšana primjena stajskog i gnojiva od uree, poboljšane strategije hranjenja stoke kako bi se proizvelo manje gnoja bogatog amonijakom, kao i anaerobna razgradnja za velika poljoprivredna gospodarstva), ili mjere u području energije (kao što je razvoj fotonaponskih postrojenja ili smanjenje potrošnje goriva). Te su mjere već dostupne, tehnički su i gospodarski izvedive te bi ih trebalo široko primjenjivati.

4. SURADNJOM DO ČISTOG ZRAKA ZA SVE EUROPLJANE

Države članice u Vijeću i u Europskom parlamentu postigle su dogovor o standardima kvalitete zraka, kako bi se odgovorilo na legitimnu zabrinutost građana za zdravlje. Zajedničkim standardima kvalitete zraka osigurava se svakoj osobi minimalna razina kvalitete zraka bilo gdje u EU-u te stvaraju ravnopravni uvjeti za industriju u EU-u. Preduvjet za njihovu učinkovitu provedbu učinkovitije je djelovanje na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini preko administrativnih granica među tijelima javne vlasti. Ako izostanak djelovanja

²⁶ EEA (2017.). Kvaliteta zraka u Europi – izvješće za 2017. Europska agencija za okoliš.

²⁷ Direktiva 2010/75/EU.

dovede do neusklađenosti sa zakonodavstvom EU-a o kvaliteti zraka, nacionalni sudovi imaju nadležnost odlučivati o tom pitanju, kako je nedavno prikazano odlukama koje su donijeli sudovi u brojnim državama članicama²⁸.

Neophodni su također financijska potpora EU-a i bliska suradnja tijela država članica i Europske komisije. Europska komisija stoga je pojačala suradnju s državama članicama kako bi im se olakšali naporu u okviru različitih inicijativa i mjera. Europska komisija spremna je produbiti tu suradnju i na temelju nacionalnih energetske i klimatskih planova.

4.1. Jačanje suradnje s državama članicama dijalozima za čisti zrak

Europska komisija već je održala s državama članicama nekoliko dijaloga za čisti zrak radi podupiranja njihovih napora za provedbu tih dijaloga. Teži i sinergiji s politikama o energetske uniji i klimatskim promjenama, uključujući paket „Čista mobilnost”, kao i s inicijativama za dijalog, kao što je Platforma za rudarske regije u tranziciji ustanovljena u okviru paketa „Čista energija za sve Europljane”²⁹.

Osim toga, Europska komisija spremna je sudjelovati u daljnjim raspravama s državama članicama, uključujući obilazak glavnih gradova radi provedbe dijaloga za čisti zrak s državama članicama koje su suočene sa znatnim nedostacima u provedbi. Cilj je da se olakša potpuna provedba europskih i nacionalnih politika za smanjenje onečišćenja zraka u svim gospodarskim sektorima, uz istodobno podizanje svijesti i omogućivanje građanima da se izravno uključe u mjere koje se poduzimaju za poboljšanje kvalitete zraka. Komisija će tako osigurati visoke razine političke zastupljenosti u tim dijalozima, a države članice poziva da se koriste tim dijalozima za razvoj integriranog pristupa rješavanju izazova u području kvalitete zraka na svim razinama upravljanja i u svim gospodarskim sektorima.

Tako će se nadopuniti postojeća suradnja u okviru Pregleda aktivnosti u području okoliša i „istorazinskog instrumenta”, pokrenutih u 2017. za poboljšanje provedbe zakonodavstva u području zaštite okoliša u EU-u. U istu svrhu te kako bi ojačala djelovanje na razini država članica za rješavanje problema prekoračenja graničnih vrijednosti kvalitete zraka, Europska komisija iskoristit će novoosnovani Forum za usklađivanje s propisima o okolišu i upravljanje okolišem³⁰.

4.2. Suradnja država članica, regija i gradova

Planom EU-a za gradove i Urbanim inovativnim mjerama dodatno će se olakšati suradnja s gradskim dionicima diljem EU-a i među njima, kako bi se riješio problem onečišćenja zraka u gradskim područjima, s proračunom od 372 milijuna EUR tijekom tekućeg razdoblja financiranja³¹. Ovom se izmjenom nastoji poduprijeti konkretne mjere za rješavanje problema urbanih izazova od borbe protiv onečišćenja do mobilnosti i održivog urbanog razvoja.

²⁸ U navođenju načina na koje bi nacionalni sudovi trebali rješavati pravna pitanja od pojedinaca i udruženja, Obavijest Komisije o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (C2017) 2616 final) odnosi se na važnu sudsku praksu Suda o zahtjevima kvalitete zraka u EU-u (C-237/07 *Janecek*, C404/13 *Client Earth*).

²⁹ https://ec.europa.eu/info/news/no-region-left-behind-launch-platform-coal-regions-transition-2017-dec-08_en.

³⁰ C(2018)10. – Odluka Komisije od 18. siječnja 2018. o uspostavi skupine stručnjaka za usklađivanje s propisima o okolišu i upravljanje okolišem.

³¹ U području kvalitete zraka već je donesen odgovarajući akcijski plan za kvalitetu zraka: <https://ec.europa.eu/futurium/en/air-quality>.

Forum za čisti zrak koji je pokrenula Europska komisija u studenome 2017. u Parizu kao i Zeleni tjedan 2018.³², posvećen urbanim izazovima, temelj su za razmjenu dobre prakse svih javnih i privatnih dionika uz istodobno jačanje kapaciteta relevantnih dionika za poboljšanje kvalitete zraka. Time će se pojačati i povezanost postupaka na svim razinama upravljanja.

Kako bi se olakšala ulaganja u održive projekte u europskim gradovima, uključujući one koji podupiru program posvećen čistom zraku, Europska komisija i Europska investicijska banka uspostavile su URBIS, novu namjensku savjetodavnu inicijativu za gradske vlasti³³. URBIS je uspostavljen da se gradovima olakša pristup tehničkim i financijskim informacijama potrebnima za razvoj urbanih projekata ulaganja, programa i platformi za inovativno financiranje/platformi za ulaganja. Već je jasno da za tu vrstu usluga postoji znatna potražnja iz gradskih tijela.

Također se mogu tražiti sinergije s Globalnim savezom gradonačelnika, koji uspješno pridonosi smanjenju emisija stakleničkih plinova i promiče prijelaz na gospodarstvo s niskim emisijama ugljika, te otpornosti na gradskoj razini.

4.3. Stavljanje na raspolaganje sredstava EU-a za potporu mjerama za poboljšanje kvalitete zraka

Financiranje sredstvima EU-a dostupno je u okviru raznih financijskih tokova i države članice njime se uspješno koriste za rješavanje izazova u području kvalitete zraka, izravnom potporom projektima za kvalitetu zraka ili integriranjem ciljeva u području kvalitete zraka u ostala ulaganja (npr. u infrastrukturu, poljoprivredu i ruralni i regionalni razvoj). Europska komisija će pojačati suradnju s državama članicama kako bi najbolje iskoristile preostala raspoloživa sredstva u ovom programskom razdoblju.

U trenutačnom programskom razdoblju 2014.–2020. države članice dodijelile su 1,8 milijardi EUR za potporu mjerama za kvalitetu zraka u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova. Osim toga, daljnji neizravni doprinos potencijalno koristan za čisti zrak očekuje se iz ulaganja iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014.–2020. u niskougljično gospodarstvo (45 milijardi EUR), zaštitu okoliša i učinkovito korištenje resursa (ukupno 63 milijarde EUR) i mrežnu infrastrukturu (ukupno 58 milijardi EUR), posebno pružanjem potpore ugroženim regijama i građanima.

Trenutačno trećina ulaganja u okviru Europskog fonda za strateška ulaganja (otprilike 80 milijardi EUR) odnosi se na energiju, prijevoz i okoliš. Sve to ima neizravne pozitivne učinke na kvalitetu zraka. Osim toga, EU-ov program za istraživanje i razvoj Obzor 2020. neizravno pomaže smanjenju emisija i kvaliteti zraka. Financiranjem su obuhvaćene istraživačke komponente koje traže čišća rješenja u prometu.

Europska komisija nedavno je predložila ulaganje od više od 1 milijarde EUR u 39 projekata čistog prijevoza kako bi se unaprijedila europska željeznička mreža, bolje razvila infrastruktura za alternativna goriva i utro put vodom prijevozu s nultom razinom emisije. U okviru Instrumenta za povezivanje Europe doprinosom Komisije oslobodit će se ukupno 4,5 milijardi EUR javnog i privatnog sufinanciranja. U kontekstu nedavno zatvorenog poziva za mješovito financiranje za infrastrukturu za alternativna goriva i čišću mobilnost, podneseno je 69 prijedloga projekata koji zahtijevaju triput više od ukupnog raspoloživog iznosa bespovratnih sredstava od 350 milijuna EUR, za ulaganja u ukupnoj vrijednosti od 4,2

³² <https://www.eugreenweek.eu/hr>.

³³ <http://eiah.eib.org/about/initiative-urbis.htm>.

milijarde EUR. Rezultati se očekuju do listopada 2018. Tim će se ulaganjima potaknuti čišći prijevoz u Europi i time dodatno smanjiti emisije.

Program LIFE također je bitan za ostvarivanje prednosti od čistoga zraka. Na primjer, integrirani projekt LIFE-a „Malopoljska u zdravoj atmosferi” – koji je imao početni proračun od oko 16 milijuna EUR i privukao sredstva u iznosu većem od 800 milijuna EUR – olakšao je provedbu plana za kvalitetu zraka u Malopoljskoj i poboljšao kvalitetu života približno 20 milijuna ljudi u poljskim regijama Malopoljskoj i Šleskoj, ali i u drugim državama članicama kao što su Slovačka i Češka. Budućim će se pozivima posebno poticati integrirani projekti u području kvalitete zraka u okviru programa LIFE.

Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027., koji je predložila Europska komisija³⁴, i dalje će podupirati mjere za poboljšanje kvalitete zraka, uključujući cilj od 25 % rashoda EU-a za doprinos postizanju klimatskih ciljeva, jačanje programa LIFE, koji će također poduprijeti mjere za promicanje čiste energije, energetske učinkovitost i reformiranu zajedničku poljoprivrednu politiku.

4.4. Državne potpore za olakšavanje domaćih ulaganja u mobilnost s niskim ili nultim emisijama

Kako bi se potaknulo domaće financiranje, pravila EU-a o državnim potporama pružaju okvir koji državama članicama olakšava ulaganje u mobilnost s niskom i nultom razinom emisija, u korist čisteg zraka i borbu protiv klimatskih promjena uz istodobno promicanje konkurentnosti naše industrije. Države članice (na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini) mogu iskoristiti ta pravila za učinkovito rješavanje problema emisija, na primjer iz cestovnog prometa. Program državnih potpora u Njemačkoj odobren u veljači 2018. navodi samo jedan od mnogih primjera kako se propisima EU-a pomaže državama članicama olakšati ulaganja u kupnju električnih autobusa i hibridnih autobusa punjivih na utičnici i povezane infrastrukture za punjenje kako bi se ograničilo onečišćenje zraka³⁵.

4.5. Nastavak izvršnih mjera

Europska komisija zadnjih godina intenzivno surađuje s nacionalnim tijelima, čak i prije stupanja na snagu graničnih vrijednosti, kako bi usmjeravala postupne promjene i pomogla im da ostvare usklađenost sa zakonodavstvom o kvaliteti zraka. To je dovelo do poboljšanja, ali neki temeljni problemi i dalje postoje. Europska komisija posebno strahuje da će se nastaviti učestala prekoračenja graničnih vrijednosti dviju glavnih onečišćujućih tvari sa znatnim utjecajem na zdravlje – dušikova dioksida, koji je uglavnom posljedica cestovnog prometa³⁶ i industrije te lebdećih čestica, koje su uglavnom prisutne u emisijama iz industrije, prometa, grijanja u kućanstvima i poljoprivrede. Europska komisija odlučna je nastaviti raditi u partnerstvu s državama članicama kako bi se ostvarili dogovoreni standardi kvalitete zraka, kao i upotrijebiti svoje zakonske ovlasti za provedbu relevantnog zakonodavstva EU-a.

³⁴ COM(2018) 321

³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1222_en.htm

³⁶ Cestovni promet krivac je za otprilike 40 % emisija dušikovih oksida u EU-u. Oko 80 % ukupne emisije dušikovih oksida iz prometa dolazi iz vozila na dizelski pogon.

Prekomjerno onečišćenje zraka zbog lebdećih čestica i dušikova dioksida

Trenutačno stanje

Usklađenost s graničnim vrijednostima EU-a za **lebdeće čestice** trebala se postići 1. siječnja 2005. Koncentracija lebdećih čestica i dalje premašuje te vrijednosti u velikim dijelovima Europe – s prekoračenjima³⁷ u 19 od 28 država članica. Prema najnovijim dostupnim podacima, 19 % gradskog stanovništva u EU-u bilo je izloženo razinama emisija lebdećih čestica iznad dnevnih graničnih vrijednosti EU-a, a otprilike polovina je bila izložena koncentracijama koje premašuju strože preporuke Svjetske zdravstvene organizacije³⁸.

Europska komisija provodi postupke zbog povrede za trajno prekomjernu razinu lebdećih čestica (PM₁₀) protiv 16 država članica (Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Mađarska, Italija, Latvija, Portugal, Poljska, Rumunjska, Švedska, Slovačka i Slovenija).

Sud Europske unije već je donio presude za dva najteža prekoračenja razine lebdećih čestica u Europi, za Bugarsku u 2017.³⁹ te za Poljsku u 2018.⁴⁰ Tim je presudama potvrđeno stajalište Europske komisije da učestala prekoračenja zahtijevaju učinkovitije mjere predmetnih država članica kako bi prekoračenja ograničile na što kraća razdoblja⁴¹.

Osim toga, protiv Bugarske pokrenut je postupak zbog povrede koji se odnosi na prekoračenje graničnih vrijednosti za sumporov dioksid. Budući da onečišćenje sumporovim dioksidom uzrokuje uglavnom industrija, napredak ostvaren u smanjenju lebdećih čestica imao bi pozitivan učinak i na sumporni dioksid.

Za **dušikov dioksid** usklađenost s graničnim vrijednostima EU-a trebala se postići 1. siječnja 2010. Godišnja granična vrijednost u Europi i dalje se općenito premašuje – s prekoračenjima⁴² u ukupno 22 od 28 država članica. Prema najnovijim dostupnim podacima, 9 % urbanog stanovništva EU-a bilo je izloženo razinama emisija dušikova dioksida iznad godišnje granične vrijednosti⁴³.

Postupci zbog povrede zbog učestalih prekoračenja razine dušikova dioksida do danas su pokrenuti protiv 13 država članica (Austrija, Belgija, Češka, Njemačka, Danska, Francuska, Španjolska, Mađarska, Italija, Luksemburg, Poljska, Portugal i Ujedinjena Kraljevina).

Daljnji koraci

Europska komisija pozvala je 30. siječnja 2018. u Bruxelles na sastanak na vrhu o kvaliteti zraka devet država članica (Češka, Njemačka, Francuska, Španjolska, Mađarska, Italija, Rumunjska, Slovačka i Ujedinjena Kraljevina) koje su zabrinute zbog postupka zbog povrede koji je u tijeku u pogledu prekomjernog onečišćenja zraka lebdećim česticama ili dušikovim dioksidom, za što bi sljedeći postupovni korak bio upućivanje Sudu Europske unije.

³⁷ Na najmanje jednoj postaji za praćenje.

³⁸ EEA (2017.). Kvaliteta zraka u Europi – izvješće za 2017. Europska agencija za okoliš.

³⁹ Presuda Suda od 5. travnja 2017., C-488/15, Komisija/Bugarska.

⁴⁰ Presuda Suda od 22. veljače 2018., C-336/16, Komisija/Poljska.

⁴¹ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-488/15> i <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-336/16>

⁴² Na najmanje jednoj postaji za praćenje.

⁴³ EEA (2017.). Kvaliteta zraka u Europi – izvješće za 2017. Europska agencija za okoliš.

Svrha tog sastanka bila je pozvati te države članice da se dodatno obvežu na pravovremene, učinkovite i vjerodostojne mjere za uklanjanje izvora trenutnih prekoračenja i ostvare usklađenost u najkraćem roku u svim aglomeracijama.

Nakon što je ocijenila dodatne informacije koje su te države članice dostavile nakon sastanka, Europska komisija zaključuje da mjere koje je šest od tih država članica donijelo ili planiralo⁴⁴ neće osigurati maksimalno skraćivanje razdoblja prekoračenja, kako to zahtijeva sudska praksa Suda EU-a. Slijedom toga, Komisija je odlučila uputiti predmet protiv navedenih država članica Sudu Europske unije⁴⁵.

Uz prethodno navedeno, osiguravanje odgovarajućeg praćenja kvalitete zraka na čitavu državnom području države članice od ključne je važnosti. To među ostalim uključuje postavljanje točaka uzorkovanja na područjima na kojima se pojavljuje najveća koncentracija onečišćujućih tvari kojoj će stanovništvo vjerojatno biti izloženo u znatnom trajanju u odnosu na relevantne granične vrijednosti. Zato, kad je bilo dokaza da praćenje i izvješćivanje nije pravilno i da nisu provedene mjere za uspostavu odgovarajućih sustava, kao npr. u Rumunjskoj, Slovačkoj, Belgiji i Luksemburgu, Komisija se time bavila u postupcima zbog povrede. Ne poduzmu li te države članice odgovarajuće mjere, Komisija će prijeći na idući korak u tim postupcima zbog povrede.

Osiguravanje potpune sukladnosti sa standardima emisija onečišćujućih tvari za vozila

Usklađenost država članica s postojećim pravilima

Nakon skandala s emisijama iz dizelskih vozila u 2015. Europska komisija pozvala je države članice na poduzimanje mjera i posebno na izvršenje zakonodavstva EU-a. Mjere na razini EU-a poduzete su posebno s obzirom na a) nedovoljnu stopu opoziva automobila opremljenih poremećajnim uređajima zabranjenima zakonodavstvom EU-a; i b) nedostatak upravnih sankcija – odnosno novčanih kazni – za proizvođače automobila zbog kršenja prava EU-a lažiranjem ispitivanja emisija.

Stoga Europska komisija poziva države članice EU-a da provode obvezne i/ili dobrovoljne opozive u EU-u. Europska komisija pozvala je države članice da dodatno istraže mogućnost dodatnih mehaničkih rješenja, uz ažuriranje softvera kako bi emisije predmetnih vozila u potpunosti bile u skladu sa zakonodavstvom EU-a.

Europska komisija poduzima i odlučne mjere protiv država članica EU-a zbog neispunjavanja obveza iz zakonodavstva o homologaciji vozila u EU-u. Tri su vrste pitanja koja izazivaju zabrinutost, s jedne strane u pogledu sankcija za uporabu nezakonitih poremećajnih uređaja, a s druge u vezi s korektivnim mjerama koje trebaju poduzeti države članice. Još traje niz postupaka zbog povrede prava⁴⁶. Jedan paket postupaka zbog povrede odnosi se na nepostojanje mehanizama sankcioniranja u pojedinim nacionalnim zakonodavstvima. Drugi se paket odnosi na države članice koje su izdale homologaciju tipa za proizvođača automobila u EU-u, a temelji se na sumnji da je izostala primjena njihovih nacionalnih odredaba o sankcijama unatoč činjenici da se proizvođač koristio nezakonitim softverskim poremećajnim

⁴⁴ Francuska, Njemačka i Ujedinjena Kraljevina – za NO₂, kao i Italija, Mađarska i Rumunjska – za PM₁₀.

⁴⁵ Vidjeti priopćenje za tisak http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_hr.htm.

⁴⁶ Postupci pokrenuti u prosincu 2016. protiv Češke, Njemačke, Grčke, Litve, Luksemburga, Španjolske i Ujedinjene Kraljevine. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_en.htm. Postupak protiv Litve zaključen je u srpnju 2017. U pogledu pet država članica, te je postupke u srpnju 2017. pratila dodatna službena opomena (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_EN.htm).

uređajima. Treći postupak izvršenja protiv jedne države članice odnosi se na strategije kontrole emisija kojima se poslužio proizvođač automobila, uključujući nepostojanje izrečenih kazni⁴⁷.

Europska komisija zajedno s državama članicama rješava problem trgovine rabljenim vozilima koja su predmet mjera opoziva.

Daljnji koraci

S obzirom na prethodno navedene postupke zbog povrede koji su u tijeku i u okviru stalnog dijaloga s predmetnim državama članicama, Europska komisija odlučila je uputiti dva paketa dodatnih službenih opomena. Prvim, upućenim trima državama članicama⁴⁸, traže se dodatna objašnjenja o razlozima izostanka konačnih odluka o sankcijama u svjetlu činjenice da je jedna grupacija proizvođača automobila upotrijebila nezakoniti softverski poremećajni uređaj. Dodatna službena opomena poslana je⁴⁹ jednoj državi članici radi traženja objašnjenja o nedavnim koracima koje je poduzela ta država članica u pogledu strategija kontrole emisija koje se primjenjuju na određena vozila jednog proizvođača automobila, uključujući i izostanak konačne odluke o kaznama. Podatke koje u odgovoru na te dodatne službene opomene dostave države članice ocijenit će Europska komisija te razmotriti eventualne daljnje korake.

Nova pravila za jačanje nadzora tržišta

Gledajući u budućnost, EU je postigao dogovor o novim pravilima za podizanje kvalitete i neovisnosti homologacije vozila i ispitivanja, povećanje broja provjera automobila koji su već na tržištu EU-a te jačanja cijelog sustava uvođenjem europskog nadzora. Ta će pravila postati obvezna u rujnu 2020. te će osigurati usklađenost vozila na tržištu EU-a, uključujući vozila s dizelskim motorom, s europskim emisijskim standardima (Euro 5/6)⁵⁰. Novim će se pravilima omogućiti Europskoj komisiji da poduzme neposredne izvršne mjere protiv proizvođača koji ne poštuju zakonodavstvo EU-a, uključujući o emisijama, ako države članice propuste djelovati. Konkretno, Europska komisija moći će pokrenuti opoziv na razini EU-a i uvesti kazne za proizvođače ili pružatelje tehničkih usluga do najviše 30 000 EUR po nesukladnom automobilu. Države članice morat će obavljati i obveznu provjeru (emisije onečišćujuće tvari) vozila koja su već na tržištu EU-a.

5. DALJNI KORACI

Postoji hitna potreba za poboljšanjem kvalitete zraka u Europi putem potpune provedbe standarda kvalitete zraka o kojima su se prije više od deset godina dogovorile države članice i Europski parlament. Potrebne su mjere na svim razinama (nacionalnoj, regionalnoj, lokalnoj), a Europska komisija podupire takvo djelovanje svim raspoloživim instrumentima.

⁴⁷ U svibnju 2017. Komisija je protiv Italije pokrenula postupke zbog povrede (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1288_en.htm).

⁴⁸ Druga dodatna službena opomena upućena Njemačkoj, Luksemburgu i Ujedinjenoj Kraljevini. Vidjeti priopćenje za tisak http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_hr.htm. S obzirom na događaje u Češkoj, Grčkoj i Španjolskoj čiji je cilj rješavanje zabrinutosti Komisije, ta tri postupka u ovoj fazi ne zahtijevaju poduzimanje daljnjih koraka u okviru postupka zbog povrede.

⁴⁹ Dodatna službena opomena Italiji, vidjeti priopćenje za tisak http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_hr.htm

⁵⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5131_en.htm

Poboljšanje kvalitete zraka ostaje i dugoročni europski izazov. Ono zahtijeva sveobuhvatan pristup u različitim sektorima, od prometa i energetike do lokalnog planiranja, koji će okupljati sve različite sudionike. Europska komisija sa svoje strane nastavit će podržavati države članice, primjerice putem dijaloga za čisti zrak.

Loša kvaliteta zraka smanjuje kvalitetu života i velik je trošak za gospodarstvo. Ne smijemo gubiti vrijeme. Troškovno učinkovita rješenja za poboljšanje kvalitete zraka postoje i široko su dostupna. Potrebno je djelovati sada kako bi se u cijelom EU-u ojačala i provela bez odgode za dobrobit pola milijarde europskih građana.