



Bruselj, 17.5.2018
COM(2018) 330 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Evropa, ki varuje: čist zrak za vse

1. POBUDA ZA ZAGOTAVLJANJE KAKOVOSTI ZRAKA

Po zaslugi skupnih prizadevanj Evropske unije ter nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov se je kakovost zraka v EU v zadnjih desetletjih izboljšala. Posledično je BDP Evropske unije od leta 2000 zrasel za 32 %, medtem ko so se emisije glavnih onesnaževal zraka zmanjšale za 10 do 70 %, odvisno od onesnaževala¹.

Kljub temu je kakovost življenja državljanov EU v večini držav članic še naprej okrnjena, saj standardi kakovosti zraka še niso izpolnjeni. Stanje je še posebej resno na mestnih območjih, kjer živi največ Evropejcev.

Onesnaženost zraka povzroča kronične in hude bolezni, kot so astma, težave s srcem in ožiljem ter pljučni rak. Po zadnjih podatkih Svetovne zdravstvene organizacije² so stopnje onesnaženosti zraka v mnogih delih sveta še vedno nevarno visoke – kar 9 od 10 ljudi vdihuje zrak z visoko vsebnostjo onesnaževal. Onesnaženost zraka je še vedno glavni okoljski vzrok za zgodnjo smrtnost v EU, saj ocene kažejo, da povzroči več kot 400 000 prezgodnjih smrti na leto³. Družba za to plačuje visoko ceno, saj so zunanji stroški, povezani z zdravstvom, visoki⁴.

Ozaveščenost javnosti o onesnaženosti zraka je visoka, državljani pa od organov pričakujejo ukrepanje. Nedavna raziskava mnenja o okolju v EU je pokazala, da državljane takoj za podnebnimi spremembami najbolj skrbi onesnaženost zraka⁵. Upravičeno pričakujejo, da bodo na vseh ravneh izvedeni učinkoviti ukrepi za zmanjšanje onesnaženosti zraka in zaščito pred njenimi škodljivimi učinki.

Zato si je EU z zakonodajo, ki so jo potrdile države članice in Evropski parlament, zastavila cilj doseči stopnje kakovosti zraka, ki ne povzročajo negativnih učinkov in tveganj za zdravje ljudi ter okolje. Učinkovite politike o kakovosti zraka za izpolnitev tega cilja zahtevajo ukrepanje ter sodelovanje na svetovni, evropski, nacionalni in lokalni ravni.

Skladno z načelom subsidiarnosti je izvajanje pretežno odvisno od nacionalnih, regionalnih in lokalnih ukrepov, prilagojenih posebnim potrebam in okoliščinam.

V tem sporočilu so predstavljena obsežna politična prizadevanja EU za podpiranje in olajšanje potrebnih ukrepov držav članic, s katerimi bi izpolnile svoje cilje, opisan pa je tudi sprejeti izvršilni ukrep za pomoč pri doseganju in ohranjanju skupnega cilja o čistem zraku za vse Evropejce v EU.

¹ EEA (2017) Air Quality in Europe – 2017 Report (Kakovost zraka v Evropi – poročilo za leto 2017): med letoma 2000 in 2015 so se emisije v EU zmanjšale za od 8 % (amoniak) do 72 % (za žveplove okside).

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). Air Quality in Europe – 2017 Report (Kakovost zraka v Evropi – poročilo za leto 2017). Evropska agencija za okolje.

⁴ Po ocenah se ti stroški gibljejo med 330 in 940 milijardami EUR na leto (ocena učinka, na kateri temelji program „Čist zrak za Evropo“ SWD(2013) 532).

⁵ Posebna raziskava Eurobarometer 468: Odnos evropskih državljanov do okolja.

2. POLITIKA EU ZA ČIST ZRAK

Z nadzorovanjem emisij škodljivih snovi v ozračje, izboljševanjem kakovosti goriva ter vključevanjem zahtev za varstvo okolja v prometni, industrijski in energetski sektor si EU že desetletja prizadeva za izboljšanje kakovosti zraka. Cilj je onesnaženost zraka toliko zmanjšati, da bi imela kar najmanjše škodljive učinke na zdravje ljudi in okolje na območju EU. Onesnaženost zraka presega nacionalne meje, zato je pomembno, da usklajevanje poteka na ravni EU. Izbiro ukrepov za doseganje mejnih vrednosti, določenih na ravni Unije, zakonodaja EU prepušča državam članicam. Za glavne vire onesnaževanja veljajo standardi na ravni EU, ki zagotavljajo učinkovito delovanje notranjega trga.

Program „Čist zrak za Evropo“⁶ iz leta 2013 je znova potrdil cilj, da se čim hitreje doseže popolna skladnost z obstoječimi standardi kakovosti zraka po celotni EU ter se določijo cilji za leti 2020 in 2030. Zato prizadevanja politike EU temeljijo na treh glavnih stebrih.

Prvi steber sestavljajo standardi kakovosti zunanjega zraka, opredeljeni v direktivah o kakovosti zunanjega zraka⁷, ki veljajo za prizemni ozon, delce, dušikove okside, nevarne težke kovine in številna druga onesnaževala⁸. Te standarde kakovosti zraka bi morale vse države članice na svojih območjih glede na onesnaževalo dosegati od leta 2005 ali 2010⁹. Če katera od držav članic preseže opredeljene mejne vrednosti, mora sprejeti načrte za zagotovitev kakovosti zraka s podrobnimi ukrepi, ki bi obdobje preseganja teh vrednosti karseda skrajšali.

Drugi steber so nacionalni cilji zmanjšanja emisij, določeni v direktivi o nacionalnih zgornjih mejah emisij za najpomembnejša čezmejna onesnaževala zraka: žveplove okside, dušikove okside, amoniak, hlapne organske spojine in delce¹⁰. Nacionalni cilji zmanjšanja emisij so bili pred kratkim spremenjeni, tako da zdaj vključujejo nove mejne vrednosti, ki morajo biti izpolnjene v letih 2020 in 2030, ter dodatno onesnaževalo – drobne delce (PM_{2,5}). Države članice morajo do leta 2019 pripraviti nacionalne programe nadzora nad onesnaževanjem zraka, da izpolnijo svoje zaveze za zmanjšanje emisij.

Tretji steber vključuje standarde o emisijah za ključne vire onesnaževanja, od emisij iz vozil in ladij do energetike in industrije. Ti standardi so na ravni EU opredeljeni v zakonodaji,

⁶ COM(2013) 918.

⁷ Direktivi 2004/107/ES in 2008/50/ES.

⁸ Ta zakonodaja skupno zajema 12 onesnaževal: žveplov dioksid, dušikov dioksid in dušikove okside, delce (PM₁₀ in PM_{2,5}), ozon, benzen, svinec, ogljikov monoksid, arzen, kadmij, nikelj in benzo(a)piren.

⁹ V posebnih okoliščinah je bilo rok mogoče podaljšati (do leta 2015 za dušikov dioksid in benzen ter do junija 2011 za delce).

¹⁰ Direktiva 2001/81/ES, kakor je bila nadomeščena z Direktivo 2016/2284/EU.

ki se nanaša na industrijske emisije¹¹, emisije iz elektrarn¹², vozil¹³ in pogonskih goriv¹⁴ ter energetska učinkovitost izdelkov¹⁵.

Po škandalu leta 2015 glede emisij vozil je bil sprejet tudi sveženj pravil o dejanskih emisijah, ki nastajajo med vožnjo¹⁶, ki zagotavlja ustrezno izvajanje standardov o emisijah onesnaževal zraka in krepitev zahtev za homologacijo. Ta sveženj vključuje preverjanje emisij dušikovih oksidov in delcev ter tudi prihajajoča nova pravila za skladnost vozil v prometu, ki bodo izboljšala preglede vozil, ki so že v uporabi. Najnovejše spremembe so bile sprejete 3. maja, zagotavljajo pa še dodatno odpravljanje tehnične negotovosti pri preverjanju dejanskih emisij, ki nastanejo med vožnjo, povečanje števila preverjanj emisij vozil, ki so že v uporabi, ter uvedbo preverjanja, ki ga bodo izvajale neodvisne in pooblašene tretje osebe. Poleg tega morajo od septembra 2017 nove vrste lahkih vozil izpolniti nov preskusni postopek za laboratorijsko preverjanje homologacije, ki je bolj podoben dejanskim voznim razmeram¹⁷.

Evropska komisija je predlagala tudi nove standarde emisij CO₂ za avtomobile in dostavna vozila, s katerimi bi proizvajalcem olajšala nadaljnje sprejemanje inovacij ter jim pomagala pri znatno večji oskrbi trga z nizko- in brezemisijskimi vozili¹⁸. Tudi prvi zakonodajni predlog Evropske komisije o standardih za emisije CO₂ za nova težka vozila, predstavljen v sklopu tretjega svežnja za mobilnost, naj bi imel dolgoročne posredne učinke na kakovost zraka, saj dodatno zmanjšuje porabo goriva in s tem tudi emisije toplogrednih plinov v tem segmentu ter zagotavlja spodbude za oskrbo trga z nizko- in brezemisijskimi težkimi vozili, vključno z avtobusi, kar bo imelo dodatne posredne pozitivne učinke na emisije onesnaževal zraka.

Poleg tega EU varuje zdravje in varnost delavcev v Evropi z zakonodajo, ki določa minimalne zahteve za kakovost zraka na delovnih mestih¹⁹, kar vključuje določitev mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost glede številnih nevarnih kemičnih snovi. Komisija je bila zlasti dejavna s številnimi predlogi za spremembo direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh, v katerih je določila mejne vrednosti, ki bi za milijone delavcev izboljšale zaščito pred rakom, povezanim s poklicem, ki je glavni vzrok smrti na delovnih mestih²⁰.

¹¹ Direktiva 2010/75/EU o industrijskih emisijah.

¹² Direktiva 2010/75/EU o industrijskih emisijah in Direktiva 2015/2193/EU o srednje velikih kurilnih napravah.

¹³ Uredba (ES) št. 443/2009 o določitvi standardov emisijskih vrednosti CO₂ za nove osebne avtomobile in Uredba (EU) št. 510/2011 o določitvi standardov emisijskih vrednosti CO₂ za nova lahka gospodarska vozila, uredbi o standardih emisijskih vrednosti CO₂ za nove avtomobile in lahka vozila.

¹⁴ Direktiva 98/70/ES o kakovosti goriva.

¹⁵ Direktiva 2009/125/ES o okoljsko primerni zasnovi.

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

¹⁷ Tako imenovani globalno usklajeni preskusni postopek za lahka vozila (WLTP).

¹⁸ Predlog uredbe o določitvi standardov emisijskih vrednosti za nove osebne avtomobile in nova lahka gospodarska vozila (COM(2017) 676).

¹⁹ Okvirna direktiva 89/391/EGS (UL L 183, 29.6.1989, str. 1), dopolnjena zlasti z Direktivo 89/654/EGS o delovnih mestih (UL L 393, 30.12.1989, str. 1), Direktivo 98/24/ES o kemičnih dejavnikih (UL L 131, 5.5.1998, str. 11) in Direktivo 2004/37/ES o izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu (UL L 158, 30.4.2004, str. 50).

²⁰ Do zdaj so bili podani trije predlogi (COM(2016) 248, COM(2017) 11 in COM(2018) 171), prvega sta medtem Evropski parlament in Svet že sprejela kot Direktivo (EU) 2017/2398 (UL L 345, 27.12.2017, str. 8).

3. PRIMERI UKREPOV ZA ZMANJŠANJE ONESNAŽENOSTI ZRAKA

Na ravni Unije in držav članic ter na lokalni ravni so bili skozi leta sprejeti različni sklopi ukrepov za uspešno zmanjšanje emisij onesnaževal zraka, vključno z emisijami iz velikih kurilnih naprav, industrijskih obratov in prometa, vključno s cestnimi vozili (npr. z izboljšavami kakovosti goriva in zaporednimi emisijskimi standardi EURO). To kaže, da stroškovno učinkovite rešitve obstajajo in lahko podpirajo inovacije ter imajo pozitiven neto učinek na konkurenčnost EU, skladno s širšimi prednostnimi nalogami Evropske komisije o trajnostni rasti in ustvarjanju delovnih mest²¹.

3.1. Ukrepi za zmanjšanje emisij v prometnem sektorju

Na podlagi najnovejših razpoložljivih podatkov je prometni sektor največji vir emisij dušikovih oksidov in precejšen vir emisij delcev²².

Ukrepi za nadaljnje zmanjšanje emisij so lahko usmerjeni v tehnične izboljšave, vedenjske spremembe in upravljanje povpraševanja (spodbujanje čistejših načinov prevoza s prostorskim načrtovanjem ali možnostmi souporabe avtomobila) ali v infrastrukturne naložbe (npr. naprave za oskrbo z alternativnimi gorivi ali javni promet).

V podporo organom pri sprejemanju teh ukrepov je Evropska komisija lani predstavila dva svežnja za mobilnost. V prvem je predlagala posodobitev pravil EU o zaračunavanju cestnih pristojbin ter razširitev njihove uporabe na avtobuse, dostavna vozila in osebne avtomobile²³, s čimer spodbuja zaračunavanje cestnin sorazmerno z opravljeno razdaljo ter razlikovanje glede na okoljsko učinkovitost težkih in lahkih vozil z namenom internalizacije dejanskih stroškov njihove uporabe. Drugi sveženj za mobilnost je vključeval ukrepe za spodbujanje boljše povezanega in čistejšega javnega prometa, za preusmeritev tovornega prometa na dolge razdalje s cest na železnice, celinske vodne poti ali prevoz po morju na kratkih razdaljah ter za pospešitev prehoda na nizko- in brezemisijška vozila z novimi standardi za emisije CO₂ za avtomobile in dostavna vozila ter javnimi naročili²⁴, predvsem za brezemisijške mestne avtobuse. Evropska komisija je predstavila tudi z dodatnimi finančnimi sredstvi podprt akcijski načrt²⁵ za vseevropsko vzpostavitev infrastrukture za alternativna goriva, vključno z polnilnimi mesti za električna vozila. Poleg tega je v sklopu tretjega svežnja za mobilnost predlagala standarde za emisije CO₂ za težka vozila, vključno s spodbudami za brez- in nizkoemisijška vozila. Predstavila je tudi strateški akcijski načrt za vzpostavitev konkurenčnega in trajnostnega baterijskega ekosistema v Evropi z glavnim poudarkom na proizvodnji celic. Konkurenčna proizvodnja baterij v Evropi bo ključna za avtomobilsko industrijo EU, da doseže konkurenčno prednost na področju nizko- in brezemisijških vozil.

Evropska komisija nazadnje pripravlja še nezavezujoče smernice s priporočili in dobrimi praksami, ki bodo lahko v pomoč lokalnim uradnikom pri obravnavanju različnih vidikov v zvezi z omejitvami dostopa za vozila v mestih. Na voljo so denimo različni načini za

²¹ Ocena učinka, na kateri temelji program „Čist zrak za Evropo“ SWD(2013) 532, Priloga 9.

²² EEA (2017). Air Quality in Europe – 2017 Report (Kakovost zraka v Evropi – poročilo za leto 2017). Evropska agencija za okolje.

²³ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 1999/62/ES o cestnih pristojbinah za uporabo določene infrastrukture za težka tovorna vozila (COM(2017) 275).

²⁴ Predlog o spremembi Direktive 2009/33/EU o spodbujanju čistih in energetsko učinkovitih vozil za cestni prevoz – COM(2017) 653.

²⁵ COM(2017) 652.

uveljavljanje območij z majhnimi emisijami, ki presegajo ročno nameščanje nalepk – eden od njih je na primer uporaba sodobnih informacijskih tehnologij. Evropska komisija sodeluje z zainteresiranimi stranmi ter nacionalnimi in lokalnimi organi pri spodbujanju usklajenosti in seznanjenosti s predpisi o dostopu ter podpira mesta pri zagotavljanju informacij/podatkov, povezanih z njimi. Vsekakor pa je pomembno, da noben načrt za omejitev dostopa ni zasnovan ločeno, temveč je del celovitega načrta za trajnostno mobilnost v mestih in je ustrezno vključen v lokalne načrte za zagotovitev kakovosti zraka, določene na podlagi Direktive 2008/50/EU.

Dogodki, kot je kampanja o evropskem tednu mobilnosti, ki se pogosto zaključí z dnevom brez avtomobila, so lahko uporabno orodje za ozaveščanje o koristih čistega zraka, ki jih prinašata pešarjenje in kolesarjenje.

3.2. Ukrepi za zmanjšanje emisij iz proizvodnje električne energije in toplote

Zgorevanje goriva v elektrarnah, industrijskih obratih ter gospodinjstvih za proizvodnjo električne energije in toplote je največji vir emisij delcev in žveplovega dioksida²⁶.

Ukrepi za zmanjšanje emisij onesnaževal zraka zaradi proizvodnje energije in toplote pogosto potekajo vzporedno s prizadevanji za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Vključujejo večjo uporabo obnovljivih virov energije brez zgorevanja (denimo sončne, vetrne in vodne energije), soproizvodnjo toplote in električne energije, razpršeno proizvodnjo energije (npr. sončno proizvodnjo energije z miniomrežji celic in strešnimi celicami), programe, vključno s finančnimi spodbudami za zamenjavo starih in manj učinkovitih kotlov v gospodinjstvih, daljinsko ogrevanje in hlajenje ali (v nekaterih primerih) prepoved uporabe trdnih goriv. Ti ukrepi so izjemno učinkoviti pri zmanjševanju emisij delcev. Pravila EU o državnih pomočeh zagotavljajo okvir, ki državam članicam omogoča olajševanje naložb v take ukrepe.

3.3. Ukrepi za zmanjšanje emisij iz industrije

Ukrepi za zmanjšanje emisij iz industrije, drugega največjega vira emisij trdnih delcev in največjega vira emisij hlapnih organskih spojin, se uresničujejo predvsem z uporabo „najboljših razpoložljivih tehnologij“, določenih na podlagi direktive EU o industrijskih emisijah²⁷. V praksi to pomeni, da morajo veliki industrijski obrati v EU, vključno z velikimi sežigalnicami, uporabljati najučinkovitejše tehnike za preprečevanje oziroma zmanjševanje emisij, ki so v sektorju tehnično in ekonomsko izvedljive.

Taki ukrepi že zdaj prinašajo pomembne koristi za kakovost zraka, izvajanje novih okoljskih standardov EU za velike kurilne naprave, sprejetih leta 2017, pa bo dodatno zmanjšalo emisije žveplovega in dušikovega dioksida po Evropi.

3.4. Ukrepi za zmanjšanje emisij iz kmetijskega sektorja

Kmetijski sektor je pomemben vir onesnaževal zraka, denimo amoniaka, ki je osnovna predhodna sestavina za trdne delce, z znatnimi učinki na urbana okolja. Ukrepi za ublažitev teh emisij vključujejo kmetijske ukrepe (namenjene zmanjšanju potrebe po dušikovitih gnojilih), živinorejske ukrepe (zaprti skladiščenje hlevskega gnoja, izboljšanje uporabe

²⁶ EEA (2017). Air Quality in Europe – 2017 Report (Kakovost zraka v Evropi – poročilo za leto 2017). Evropska agencija za okolje.

²⁷ Direktiva 2010/75/EU.

hlevskega gnoja in gnojila iz sečnine, izboljšanje strategij krmljenja živine, da živali proizvajajo gnoj z manj amoniaka, ter anaerobna razgradnja za velike kmetije) oziroma energetske ukrepe (kot je razvijanje fotonapetostnih obratov ali zmanjševanje porabe goriva). Ti ukrepi so že na voljo ter so tehnično in ekonomsko izvedljivi, zato bi morali njihovo uporabo razširiti.

4. SODELOVANJE ZA ZAGOTOVITEV ČISTEGA ZRAKA ZA VSE EVROPEJCE

Standarde kakovosti zraka so potrdile države članice v Svetu in Evropski parlament, da bi odpravili upravičeno zaskrbljenost državljanov za svoje zdravje. Skupni standardi kakovosti zraka zagotavljajo, da je vsak posameznik upravičen do minimalne ravni kakovosti zraka, in ustvarjajo enake pogoje za industrijo po celotni EU. Predpogoj za njihovo uspešno izvajanje so učinkoviti ukrepi na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, ki presegajo upravne meje med javnimi organi. Če zaradi neukrepanja pride do neskladnosti z zakonodajo EU o kakovosti zraka, so nacionalna sodišča pristojna, da presodijo o zadevi, kot kažejo nedavne odločitve, ki so jih sprejela sodišča v številnih državah članicah²⁸.

Nujna sta tudi finančna podpora EU ter tesno sodelovanje med organi držav članic in Evropsko komisijo. Zato je Evropska komisija z različnimi pobudami in ukrepi okrepila sodelovanje z državami članicami, da jim olajša njihova prizadevanja. To sodelovanje je pripravljena še okrepiti, tudi na podlagi nacionalnih energetskih in podnebnih načrtov.

4.1. Krepitev sodelovanja z državami članicami prek dialogov o čistem zraku

Evropska komisija je organizirala že več dialogov z državami članicami o čistem zraku v podporo njihovim prizadevanjem za izvajanje. Prav tako išče možnosti sinergije z energetsko unijo in politikami o podnebnih spremembah, vključno s svežnjem ukrepov za čisto mobilnost, ter s pobudami za dialog, kot je vzpostavitev platforme za premogovniške regije v tranziciji v okviru svežnja ukrepov „Čista energija za vse Evropejce“²⁹.

Poleg tega je Evropska komisija pripravljena sodelovati v nadaljnjih razpravah z državami članicami, kar vključuje obiske glavnih mest za izvajanje dialogov o čistem zraku z državami članicami, ki se srečujejo z velikimi vrzelmi v izvajanju. Cilj je olajšati celostno izvajanje politik EU in nacionalnih politik o onesnaženosti zraka v vseh gospodarskih sektorjih, hkrati pa ozaveščati državljane in jim omogočiti neposredno sodelovanje pri izvajanju ukrepov za izboljšanje kakovosti njihovega zraka. S tem bo v teh dialogih zagotovljena politična zastopanost na visoki ravni, države članice pa bodo pozvane, da te dialoge izkoristijo za oblikovanje enotnega pristopa pri reševanju problema kakovosti zraka na vseh ravneh upravljanja in v vseh gospodarskih sektorjih.

To bo dopolnilo trenutno sodelovanje v okviru pregleda izvajanja okoljske zakonodaje in orodja za medsebojno strokovno izmenjavo, ki sta bila uvedena leta 2017 za izboljšanje izvajanja okoljske zakonodaje v EU. Z enakim namenom in za spodbujanje ukrepanja na ravni držav članic glede spopadanja s preseganji mejnih vrednosti za kakovost zraka bo

²⁸ V podrobni razlagi, kako naj bi nacionalna sodišča obravnavala pravne težave posameznikov in združenj, se Komisija v sporočilu o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (C(2017) 2616 final) sklicuje na pomembno sodno prakso Sodišča o zahtevah EU glede kakovosti zraka (Janecek, C-237/07; ClientEarth, C-404/13).

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

Evropska komisija izkoristila tudi novoustanovljeni Forum za okoljsko skladnost in upravljanje³⁰.

4.2. Povezovanje držav članic, regij in mest

Agenda EU za mesta in inovativni ukrepi v mestih bodo še dodatno olajšali sodelovanje z mestnimi akterji v EU in med njimi za odpravljanje onesnaženosti zraka na urbanih območjih, s tem povezani proračun pa za tekoče finančno obdobje znaša 372 milijonov EUR³¹. Namen tega je podpreti konkretne ukrepe za reševanje mestnih izzivov, od odpravljanja onesnaženosti do mobilnosti in trajnostnega razvoja urbanih območij.

Forum za čist zrak, ki ga je Evropska komisija vzpostavila novembra 2017 v Parizu, ter zeleni teden 2018³², namenjen reševanju mestnih izzivov, sta temelj za izmenjavo dobrih praks med vsemi javnimi in zasebnimi akterji, hkrati pa povečujeta zmogljivost ustreznih zainteresiranih strani za izboljšanje kakovosti zraka. S tem se bo tudi okrepila kohezivnost ukrepov na vseh ravneh upravljanja.

Za spodbujanje naložb v trajnostne projekte v evropskih mestih – vključno s tistimi, ki podpirajo agendo za čisti zrak – sta Evropska komisija in Evropska investicijska banka vzpostavili storitev URBIS, novo namensko svetovalno pobudo za mestne oblasti³³. Storitve URBIS je bila vzpostavljena, da bi mestom olajšala dostop do tehničnega in finančnega svetovanja, potrebnega za razvoj mestnih naložbenih projektov, programov in inovativnih finančnih/naložbenih platform. Že zdaj je jasno, da je pri mestnih oblasteh veliko povpraševanje po tovrstni storitvi.

Možnosti sinergije bi lahko iskali tudi s svetovno konvencijo županov, ki uspešno prispeva k zmanjševanju emisij toplogrednih plinov in spodbuja prehod na nizkoogljično gospodarstvo ter odpornost na mestni ravni.

4.3. Zagotavljanje razpoložljivosti finančnih sredstev EU za podpiranje ukrepov za izboljšanje kakovosti zraka

Sredstva EU iz različnih finančnih tokov so bila zagotovljena, države članice pa so jih uspešno uporabile za reševanje izzivov glede kakovosti zraka, in sicer z neposrednim podpiranjem projektov za izboljšanje kakovosti zraka ali z učinkovitim vključevanjem ciljev za izboljšanje kakovosti zraka v druge naložbe (npr. infrastrukturni, kmetijski in podeželski ter regionalni razvoj). Evropska komisija bo okrepila sodelovanje z državami članicami, da jim pomaga optimalno uporabiti preostala razpoložljiva sredstva v tem programskem obdobju.

V trenutnem programskem obdobju 2014–2020 so države članice v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov namenile 1,8 milijarde EUR za podpiranje ukrepov za izboljšanje kakovosti zraka. Poleg tega se dodatni posredni prispevki, ki bi lahko bili koristni za zagotavljanje čistega zraka, pričakujejo od naložb evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020 v nizkoogljično gospodarstvo (45 milijard EUR), varstvo

³⁰ C(2018) 10 – sklep Komisije z dne 18. januarja 2018 o ustanovitvi skupine strokovnjakov za okoljsko skladnost in upravljanje.

³¹ Na področju kakovosti zraka je bil ustrezni akcijski načrt že sprejet: <https://ec.europa.eu/futurium/en/air-quality>.

³² <https://www.eugreenweek.eu/>.

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

okolja in učinkovito rabo virov (skupno 63 milijard EUR) ter omrežno infrastrukturo (skupno 58 milijard EUR), predvsem s podpiranjem ranljivih regij in državljanov.

Do zdaj je bila tretjina vseh naložb v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov (približno 80 milijard EUR) namenjena za energijo, promet in okolje. Vse to posredno pozitivno vpliva na kakovost zraka. Tudi raziskovalni in razvojni program EU Obzorje 2020 posredno prispeva k zmanjšanju emisij in izboljšanju kakovosti zraka. Finančna sredstva vključujejo tudi raziskave rešitev za čistejši promet.

Evropska komisija je pred kratkim predlagala naložbo v višini 1 milijarde EUR v 39 projektov za čist promet, s katerimi bi se nadgradilo evropsko železniško omrežje, nadalje razvila infrastruktura za alternativna goriva ter utrla pot za brezemisijski promet po plovni poti. Prispevek Komisije bo v okviru instrumenta za povezovanje Evrope zagotovil javno in zasebno sofinanciranje v višini 4,5 milijarde EUR. V okviru pred kratkim zaključenega kombiniranega razpisa za infrastrukturo za alternativna goriva in čistejšo mobilnost je bilo predloženih 69 projektnih predlogov, za katere bi potrebovali trikrat več sredstev od razpoložljivega zneska v višini 350 milijonov EUR – skupna vrednost naložb znaša 4,2 milijarde EUR. Rezultati se pričakujejo do oktobra 2018. Te naložbe bodo pomagale spodbujati čistejši promet v Evropi in tako dodatno zmanjšati emisije.

Za zagotavljanje čistega zraka je pomemben tudi program LIFE. Integrirani projekt LIFE „Małopolska in a healthy atmosphere“ – katerega začetni proračun je znašal približno 16 milijonov EUR, pridobil pa je več kot 800 milijonov EUR – je na primer pospešil izvajanje načrta za kakovostnejši zrak v regiji Mala Poljska in izboljšal kakovost življenja približno 20 milijonov prebivalcev v regijah Mala Poljska in Šlezija na Poljskem ter tudi v drugih državah članicah, denimo na Slovaškem in Češkem. V prihodnjih razpisih se bodo integrirani projekti za izboljšanje kakovosti zraka v okviru programa LIFE še posebej spodbujali.

Večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027, kot ga je predlagala Evropska komisija³⁴, bo še naprej podpiral ukrepe za izboljšanje kakovosti zraka, vključno s ciljem, da se 25 % izdatkov EU nameni podnebnim ciljem, krepitvijo programa LIFE, ki bo podpiral tudi ukrepe za spodbujanje čiste energije, energijsko učinkovitostjo ter reformirano skupno kmetijsko politiko.

4.4. Državne pomoči za spodbujanje domačih naložb v nizko- in brezemisijško mobilnost

Za spodbujanje domačih programov financiranja pravila EU o državnih pomočeh zagotavljajo okvir, ki državam članicam omogoča olajševanje naložb v nizko- in brezemisijško mobilnost za zagotavljanje čistega zraka in boj proti podnebnim spremembam, hkrati pa spodbuja konkurenčnost naše industrije. Države članice lahko (na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni) izkoristijo ta pravila za učinkovito zmanjševanje emisij, na primer v cestnem prometu. Program državne pomoči v Nemčiji, odobren februarja 2018, je samo eden od številnih primerov, kako pravila EU pomagajo državam članicam olajšati naložbe za nakup električnih in priključnohibridnih avtobusov ter z njimi povezane polnilne infrastrukture za omejevanje onesnaževanja zraka³⁵.

³⁴ COM(2018) 321.

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

4.5. Stalni izvršilni ukrepi

Evropska komisija je v zadnjih letih intenzivno sodelovala z nacionalnimi organi, še preden so začele veljati mejne vrednosti, da je usmerjala progresivne spremembe in jim pomagala zagotavljati skladnost z zakonodajo o kakovosti zraka. Stanje se je izboljšalo, toda nekatere ključne težave ostajajo. Evropsko komisijo zlasti skrbijo vztrajna preseganja mejnih vrednosti dveh ključnih onesnaževal z znatnimi vplivi na zdravje – dušikovega dioksida, ki je v glavnem posledica cestnega prometa³⁶ in industrije, ter delcev, ki se večinoma pojavljajo v emisijah iz industrije, prometa, ogrevanja gospodinjstev in kmetijstva. Evropska komisija si prizadeva za nadaljnje sodelovanje v partnerstvu z državami članicami za doseganje dogovorjenih standardov kakovosti zraka skupaj z uporabo pravnih pooblastil za izvrševanje ustrezne zakonodaje EU.

Čezmerno onesnaževanje zraka zaradi delcev in dušikovega dioksida

Trenutno stanje

Za **delce** je skladnost z mejnimi vrednostmi EU treba zagotoviti od 1. januarja 2005. Koncentracije delcev še naprej presegajo te vrednosti v velikih delih Evrope – o preseženih vrednostih poročajo³⁷ v 19 od 28 držav članic. Na podlagi najnovejših razpoložljivih podatkov je 19 % mestnih prebivalcev v EU izpostavljenih ravnem delcev, ki presegajo dnevno mejno vrednost EU, približno polovica pa je izpostavljenih koncentracijam, ki presegajo strožja priporočila Svetovne zdravstvene organizacije³⁸.

Evropska komisija vodi postopke za ugotavljanje kršitev stalnega preseganja ravni trdnih delcev (PM₁₀) proti 16 državam članicam (Belgiji, Bolgariji, Češki, Nemčiji, Grčiji, Španiji, Franciji, Madžarski, Italiji, Latviji, Portugalski, Poljski, Romuniji, Švedski, Slovaški in Sloveniji).

V letu 2017³⁹ oziroma 2018⁴⁰ je Sodišče EU že izreklo sodbi o dveh najhujših preseganjih mejnih vrednosti delcev v Evropi, in sicer v Bolgariji in na Poljskem. Ti sodbi potrjujeta stališče Evropske komisije, da je zaradi vztrajnih preseganj nujno, da zadevni državi članici sprejmeta učinkovitejše ukrepe, s katerimi bi preseganja mejnih vrednosti omejili na čim krajši čas⁴¹.

V Bolgariji je bil sprožen tudi postopek za ugotavljanje kršitev, povezan s preseganji mejne vrednosti žveplovega dioksida. Ker je glavni vir onesnaževanja z žveplovim dioksidom industrija, bi imel napredek pri zmanjševanju emisij delcev pozitivne učinke tudi na emisije žveplovega dioksida.

Za **dušikov dioksid** je skladnost z mejnimi vrednostmi EU treba zagotoviti od 1. januarja 2010. Letna mejna vrednost je po Evropi še vedno pogosto presežena – o

³⁶ Cestni promet je vzrok za približno 40 % emisij dušikovega dioksida v EU. Od skupnih emisij dušikovih oksidov iz prometa jih približno 80 % povzročajo vozila na dizelski pogon.

³⁷ Izmerjeno z vsaj eno opazovalno postajo.

³⁸ EEA (2017). Air Quality in Europe – 2017 Report (Kakovost zraka v Evropi – poročilo za leto 2017). Evropska agencija za okolje.

³⁹ Sodba Sodišča z dne 5. aprila 2017, Komisija proti Bolgariji, C-488/15.

⁴⁰ Sodba Sodišča z dne 22. februarja 2018, Komisija proti Poljski, C-336/16.

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

preseženih vrednostih poročajo⁴² v 22 od 28 držav članic. Na podlagi najnovejših razpoložljivih podatkov je 9 % mestnih prebivalcev v EU izpostavljenih ravnemu dušikovemu dioksidu, ki presega letno mejno vrednost⁴³.

Do zdaj so bili postopki ugotavljanja kršitve zaradi vztrajnega preseganja mejnih vrednosti dušikovega dioksida sproženi proti 13 državam članicam (Avstriji, Belgiji, Češki, Nemčiji, Danski, Franciji, Španiji, Madžarski, Italiji, Luksemburgu, Poljski, Portugalski in Združenemu kraljestvu).

Nadaljnji ukrepi

Evropska komisija je 30. januarja 2018 devet držav članic (Češko, Nemčijo, Francijo, Španijo, Madžarsko, Italijo, Romunijo, Slovaško in Združeno kraljestvo), ki jih zadevajo tekoči postopki ugotavljanja kršitve v zvezi s čezmernim onesnaževanjem zraka zaradi delcev ali dušikovega dioksida in proti katerim bo naslednji postopkovni korak predložitev zadeve Sodišču EU, povabila na vrh o kakovosti zraka v Bruslju.

Namen tega srečanja je bil pozvati zadevne države članice, naj predstavijo dodatne zavezujoče zaveze za pravočasne, učinkovite in verodostojne ukrepe, s katerimi bodo odpravile vire trenutnih preseganj in kar najhitreje zagotovile skladnost v vseh aglomeracijah.

Po preučitvi dodatnih informacij, ki so jih te države članice predložile po omenjenem sestanku, Evropska komisija ugotavlja, da sprejeti ali načrtovani ukrepi v šestih od teh držav članic⁴⁴ ne bodo karseda skrajšali obdobja preseganj, kot zahteva sodna praksa Sodišča EU. Zato se je Komisija odločila, da proti tem državam članicam sproži postopke pred Sodiščem EU⁴⁵.

Poleg zgoraj omenjenega je bistveno zagotavljanje ustreznega spremljanja kakovosti zraka na celotnem območju držav članic. To na primer vključuje določanje mest vzorčenja na območjih z najvišjimi koncentracijami onesnaževal, ki so jim prebivalci verjetno izpostavljeni daljše obdobje glede na ustrezne mejne vrednosti. Če so obstajali dokazi, da se spremljanje in poročanje ne izvajata ustrezno ter da ukrepi za uvedbo ustreznih sistemov niso bili sprejeti, na primer v Romuniji, na Slovaškem ter v Belgiji in Luksemburgu, je Komisija to upoštevala v postopkih ugotavljanja kršitev. Če zadevne države članice ne bodo sprejele ustreznih ukrepov, bo Komisija začela naslednjo fazo postopkov za ugotavljanje kršitev.

Zagotavljanje popolne skladnosti s standardi emisij onesnaževal iz vozil

Skladnost držav članic z obstoječimi pravili

Po škandalu glede emisij iz vozil z dizelskimi motorji leta 2015 je Evropska komisija pozvala države članice, naj ukrepajo, predvsem pa, naj izvršujejo zakonodajo EU. Sprejeti so bili ukrepi EU, zlasti glede (a) premajhnega števila odpoklicev avtomobilov, opremljenih z odklopnimi napravami, ki jih zakonodaja EU prepoveduje, in (b) pomanjkanja upravnih glob,

⁴² Izmerjeno z vsaj eno opazovalno postajo.

⁴³ EEA (2017). Air Quality in Europe – 2017 Report (Kakovost zraka v Evropi – poročilo za leto 2017). Evropska agencija za okolje.

⁴⁴ Proti Franciji, Nemčiji in Združenemu kraljestvu zaradi NO₂ ter proti Italiji, Madžarski in Romuniji zaradi PM₁₀.

⁴⁵ Glej sporočilo za medije na povezavi http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_sl.htm.

tj. kazni, za proizvajalce avtomobilov zaradi kršenja zakonodaje EU po goljufanju pri preverjanju emisij.

V zvezi s tem je Evropska komisija države članice pozvala, naj sprožijo obvezne in/ali prostovoljne odpoklice po celotni EU. Nadalje je države članice pozvala, naj poleg posodobitev programske opreme preučijo tudi možnosti dodatnih popravkov strojne opreme, da zagotovijo, da so emisije zadevnih avtomobilov popolnoma skladne z zakonodajo EU.

Evropska komisija sprejema tudi odločne ukrepe proti državam članicam EU, ki ne izpolnjujejo obveznosti iz zakonodaje EU o homologaciji vozil. V zvezi s kaznimi za uporabo nedovoljenih odklopnih naprav na eni ter popravnimi ukrepi, ki bi jih morale sprejeti države članice, na drugi strani so bile obravnavane tri vrste pomislekov. Še vedno potekajo tudi številni postopki za ugotavljanje kršitev⁴⁶. En sklop postopkov za ugotavljanje kršitev se nanaša na neobstoje sistemov kaznovanja v zadevnih nacionalnih zakonodajah. Drugi sklop zadeva države članice, ki so izdale homologacije za proizvajalca avtomobilov v EU, in temelji na domnevnem neupoštevanju nacionalnih predpisov o kaznih, čeprav podjetje uporablja nezakonito programsko opremo s funkcijo odklopne naprave. Tretji postopek za ugotavljanje kršitev proti eni državi članici se nanaša na strategije uravnavanja emisij, ki jih uporablja proizvajalec avtomobilov, vključno z neobstojem naložitve kazni⁴⁷.

Evropska komisija skupaj z državami članicami obravnava pojav prodajanja rabljenih vozil, ki so predmet odpoklica.

Nadaljnji ukrepi

V zvezi z zgoraj omenjenimi tekočimi postopki za ugotavljanje kršitev in v okviru trenutnega dialoga z zadevnimi državami članicami se je Evropska komisija zdaj odločila, da pošlje dva sklopa dodatnih uradnih opominov. Sklop, namenjen trem državam članicam⁴⁸, zahteva dodatna pojasnila o razlogih za neobstoje končnih odločitev o kaznih glede nezakonite programske opreme s funkcijo odklopne naprave, ki jo uporablja ena skupina proizvajalcev avtomobilov. Dodatni uradni opomin se pošlje⁴⁹ eni državi članici za pridobitev pojasnil o nedavnih ukrepih, ki jih je ta država članica sprejela v zvezi s strategijami upravljanja emisij, uporabljenimi v nekaterih vozilih enega proizvajalca avtomobilov, vključno z neobstojem končne odločitve o kaznih. Evropska komisija bo preučila informacije, s katerimi se bodo države članice odzvale na te dodatne uradne opomine, in po potrebi izvedla ustrezne nadaljnje ukrepe.

⁴⁶ Decembra 2016 so bili sproženi postopki proti Češki, Nemčiji, Grčiji, Litvi, Luksemburgu, Španiji in Združenemu kraljestvu. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_en.htm. Zadeva proti Litvi je bila julija 2017 zaključena. Glede petih držav članic je julija 2017 tem postopkom sledil dodatni uradni opomin (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_SL.htm).

⁴⁷ Maja 2017 je Komisija začela postopke za ugotavljanje kršitev proti Italiji (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1288_en.htm).

⁴⁸ Drugi dodatni uradni opomini, namenjeni Nemčiji, Luksemburgu in Združenemu kraljestvu. Glej sporočilo za medije na povezavi http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_sl.htm. Glede na dogajanje na Češkem ter v Grčiji in Španiji v zvezi z odpravljanjem pomislekov Komisije ti trije postopki v tej fazi ne zahtevajo dodatnih ukrepov v okviru postopka za ugotavljanje kršitev.

⁴⁹ Dodatni uradni opomin Italiji, glej sporočilo za medije na povezavi http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_sl.htm.

Nova pravila za krepitev nadzora trga

S pogledom v prihodnost je EU sprejela nova pravila za izboljšanje kakovosti in neodvisnosti homologacije in preskušanja vozil, poostrila preverjanje avtomobilov, ki so že na trgu EU, ter okrepila celotni sistem z nadzorom na evropski ravni. Pravila bodo postala obvezna septembra 2020 in bodo zagotavljala, da bodo vozila na trgu EU, tudi tista z dizelskimi motorji, skladna z emisijskimi standardi EURO za vozila (EURO 5/6)⁵⁰. Nova pravila bodo Evropski komisiji omogočala izvajanje neposrednih izvršilnih ukrepov proti proizvajalcem, ki ne spoštujejo zakonodaje EU, vključno z zakonodajo o emisijah, če države članice ne bodo ukrepale. Predvsem bo Evropska komisija imela možnost, da začne postopke odpoklica po celotni EU in proizvajalcem ali ponudnikom tehničnih storitev naloži kazni v višini do 30 000 EUR na neskladen avtomobil. Države članice bodo morale izvajati tudi obvezne preglede (emisij onesnaževal iz) avtomobilov, ki so že na trgu EU.

5. NADALJNI KORAKI

Kakovost zraka v Evropi je nujno treba izboljšati s celostnim izvajanjem standardov kakovosti zraka, ki so jih pred več kot desetletjem potrdili države članice in Evropski parlament. To zahteva ukrepanje na vseh ravneh (nacionalni, regionalni in lokalni), Evropska komisija pa to ukrepanje podpira z vsemi razpoložljivimi orodji.

Izboljšanje kakovosti zraka tudi dolgoročno ostaja izziv za Evropo. Zahteva celovit pristop v različnih sektorjih, od prometa in energetike do prostorskega načrtovanja, s čimer bi se povezali vsi različni vpleteni akterji. Evropska komisija bo države članice pri tem še naprej podpirala, denimo z dialogi o čistem zraku.

Slaba kakovost zraka pomeni tudi slabšo kakovost življenja in velik strošek za gospodarstvo. Ne smemo izgubljati časa. Stroškovno učinkovite rešitve za izboljšanje kakovosti zraka obstajajo in so splošno dostopne. Nujno je treba ukrepati takoj, da se njihova uporaba nemudoma razširi po celotni EU v dobro pol milijarde evropskih državljanov.

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