SVET EVROPSKE UNIJE

Bruselj, 23. december 2013 (OR. en)

18155/13

ENV 1233
ENER 598
IND 386
TRANS 691
ENT 354
SAN 552

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	20. december 2013
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Uwe CORSEPIUS
Št. dok. Kom.:	COM(2013) 918 final
Zadeva:	Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Program „Čist zrak za Evropo“

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2013) 918 final.

Priloga: COM(2013) 918 final

EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 18.12.2013
COM(2013) 918 final

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

Program „Čist zrak za Evropo“

(Besedilo velja za EGP)

{SWD(2013) 531 final}
{SWD(2013) 532 final}

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

Program „Čist zrak za Evropo“

(Besedilo velja za EGP)

1. UVOD

V Evropi se je kakovost zraka v zadnjih desetletjih občutno izboljšala. Vendar onesnaženost zraka ostaja glavni okoljski dejavnik, povezan z boleznimi, ki bi jih lahko preprečili, in s prezgodnjo smrtnostjo v EU, hkrati pa še vedno zelo negativno vpliva na velik del evropskega naravnega okolja. Po podatkih OECD bo „onesnaženost zraka v mestih do leta 2050 postala glavni okoljski vzrok umrljivosti po vsem svetu, pred onesnaženo vodo in pomanjkanjem sanitarnih storitev“[1].

Čeprav so standardi kakovosti zraka EU še vedno manj strogi kot standardi drugih razvitih držav, je usklajevanje z nekaterimi izmed teh standardov težavno iz različnih razlogov. V novi strategiji so obravnavani razlogi za to splošno neskladnost. Strategija vsebuje tudi predlog zakonodaje za dolgoročno zmanjšanje škodljivih emisij, ki so soodgovorne za nizko kakovost zraka in škodujejo naravnemu okolju. Poleg tega bo strategija spodbudila sprejem ukrepov za ublažitev segrevanja ozračja in podnebnih sprememb. Roki za zmanjšanje emisij so v celoti skladni z novim okvirom za podnebno in energetsko politiko za leto 2030, kar bo vlagateljem omogočilo največji možni izkoristek sinergij med njihovimi naložbami.

Izboljšanje kakovosti zraka pomeni tudi nove gospodarske možnosti za sektorje čiste tehnologije v EU. Že zdaj do 40 % prihodkov velikih inženirskih podjetij v EU prihaja iz njihovega portfelja „okolje“, ta delež pa se bo še povečal. Obstajajo jasni znaki, da se gospodarstva v vzponu vedno bolj osredotočajo na onesnaženost zraka, in pametna evropska politika bo naši industriji omogočila vodilno mesto na teh velikih, razvijajočih se trgih.

Ukrepi iz nove strategije temeljijo na ukrepih iz Tematske strategije o onesnaževanju zraka iz leta 2005[2] in bodo prispevali k dolgoročnim ciljem 6. in 7. okoljskega akcijskega programa[3]. Strategiji je priložen zakonodajni predlog za spremembo direktive o nacionalnih zgornjih mejah emisij[4] ter predlog za direktivo, v okviru katere bo prvič potekal nadzor emisij iz srednjih kurilnih naprav. Ta direktiva bo v veliki meri pripomogla k potrebnemu zmanjšanju

---

1 Okoljska napoved OECD do leta 2050 je na voljo na spletu: http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_37465_49036555_1_1_1_37465,00.html. Po ocenah iz napovedi bi se lahko število primerov prezgodnje smrti zaradi onesnaženosti zraka z delci, ki povzročajo odpoved dihal, glede na sedanjo raven podvojilo in doseglo 3,6 milijona primerov prezgodnje smrti letno na svetovni ravni, večina ljudi pa bi umrla na Kitajskem in v Indiji. Zaradi staranja prebivalstva in velikega deleža mestnega prebivalstva bodo imele države OECD v letu 2050 verjetno eno najvišjih stopenj prezgodnje smrti zaradi prizemnega ozona in bodo tako zaostajale samo za Indijo.

2 COM(2005)446 final.

3 Sklep št. 1600/2002/ES, „doseganje ravni kakovosti zraka, ki ne povzroča večjih negativnih posledic na zdravju ljudi in okolju ter ne ogroža zdravja ljudi in okolja“.

4 Direktiva 2001/81/ES.

emisij. Strategija vsebuje tudi neregulativne podporne ukrepe za krepitev zmogljivosti in sodelovanja na vseh političnih ravneh ter na prednostnih področjih, kot so onesnaženost zraka v mestih, raziskave in inovacije ter mednarodna razsežnost politike kakovosti zraka.

2. UKREPI ZA KRATKOROČNO IZBOLJŠANJE KAKOVOSTI ZUNANJEGA ZRAKA

2.1. Sedanje stanje kakovosti zraka

Trenutno so mejne vrednosti za trdne delce (PM10) presežene na več kot tretjini območij upravljanja kakovosti zraka v EU, mejne vrednosti za dušikov dioksid (NO2) pa na četrtini teh območij. Zaradi nespoštovanja mejnih vrednosti, ki veljajo za PM10, trenutno teče postopek za ugotavljanje kršitev za 17 držav članic.

2.2. Ukrepi za uskladitev s standardi kakovosti zraka

Te večje in stalne kršitve standardov kakovosti zraka je mogoče kratkoročno ali srednjeročno odpraviti z učinkovitim izvajanjem obstoječe zakonodaje EU, zlasti tiste, ki ureja emisije iz lahkih vozil na dizelski pogon[5], ter dopolnilnih ukrepov na nacionalni ravni. Za uskladitev regulativnega okvira EU z njenimi mednarodnimi zavezami bi bil potreben tudi prenos spremenjenega Göteborškega protokola, ki je bil sprejet leta 2012. Cilj teh ukrepov je, da bi najpozneje do leta 2020 dosegli popolno skladnost z obstoječimi standardi kakovosti zraka.

2.2.1. Čas za rešitev nedokončanih zadev: emisije lahkih vozil na dizelski pogon

Za uravnavanje emisij vozil v EU je bilo dogovorjenih več zaporednih generacij standardov Euro in standardov kakovosti goriva. Emisije so se v skladu z zahtevami zmanjšale, z eno izjemo: emisije NOx iz lahkih vozil z dizelskim motorjem. Emisije NOx v realnih okoliščinah iz avtomobilov Euro 5, homologiranih leta 2009, zdaj presegajo emisije avtomobilov Euro 1, homologiranih leta 1992, in dosegajo približno petkratno mejno vrednost. To močno vpliva na koncentracije NO2, ozona in sekundarnih delcev po vsej Evropi, kar daje negativno javno sliko proizvajalcev vozil in škodi njihovemu ugledu.

Komisija je v svojem sporočilu CARS 2020 opozorila na pomanjkljivosti sedanjih postopkov in se zavezala, da bo olajšala uvedbo novega preskusnega postopka v okviru homologacije vozil, s katerim bo mogoče oceniti emisije NOx lahkih vozil v realnih voznih pogojih[6]. Dejanske emisije NOx pri vožnji, izmerjene s tem postopkom, se bodo beležile in sporočale od predpisanih datumov za Euro 6 (leta 2014) dalje. Najpozneje tri leta po teh datumih se bo postopek uporabljal za homologacijo skupaj s strogimi in točno določenimi mejnimi vrednostmi emisij. To bo omogočilo znatno zmanjšanje dejanskih emisij NOx, ki je potrebno za dosego stopnje Euro 6 mejnih vrednosti emisij NOx v normalnih voznih pogojih[7].

Za izpolnitev novih ciljev politike kakovosti zraka za leti 2025 in 2030 ni potrebno, da bi bili standardi EU za emisije vozil še strožji kot Euro 6. Nasprotno pa bodo ukrepi, sprejeti za

---

[5] Gre za uravnavanje emisij vozil s pomočjo standarda Euro 6 v skladu z Uredbo (ES) št. 715/2007, s čimer se zagotovi, da so emisije dušikovih oksidov (NOx) iz lahkih vozil na dizelski pogon v realnih okoliščinah blizu mejnim vrednostim iz zakonodaje.

[6] COM(2012) 636 final, Bruselj, 8.11.2012.

[7] Potrebna bi bila tudi iskanje in odprava nekaterih od možnih vzrokov teh odstopanj (slabo vzdrževanje, optimizacija za preskus med certifikacijo, odklopne naprave, ki onemogočijo opremo za zmanjšanje onesnaževanja ali se ji izognejo). Tako bi se znižale emisije onesnaževalcev z visokimi stopnjami emisij, ne da bi bilo treba pri tem čakati na novo generacijo vozil.

trajnostno mobilnost v mestih, omogočili ciljno reševanje prometnih težav (glej oddelek 2.2.3).

2.2.2. Krepitev tehničnih zmogljivosti in zmogljivosti upravljanja

Države članice bodo v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020[1] in novega instrumenta LIFE za obdobje 2014–2020 upravičene do finančnih sredstev, ki bodo njihovim organom v pomoč pri sestavi in izvedbi programov nadzora nad onesnaževanjem zraka in ukrepov iz teh programov. Predlog Komisije za evropske strukturne in investicijske sklade vključuje tudi element kakovosti zraka, zlasti za urbana območja. Državam članicam, regijam in mestom, ki imajo velike težave s kakovostjo zraka, se priporoča, naj razmislijo o črpanju sredstev iz teh skladov, da bi, kjer je to potrebno, izvedle ukrepe za zmanjšanje onesnaženosti zraka, zlasti s spodbujanjem inovativnih tehnologij. Z LIFE se bodo podprla dodatna prizadevanja, ki bodo morda začasno potrebna za izboljšanje splošnega upravljanja kakovosti zraka ter pomembna za pridobitev dodatnih in zajetnejših finančnih sredstev iz drugih virov. Projekti LIFE bodo sestavljeni na podlagi nedavnih pozitivnih izkušenj s pilotnim projektom za izvajanje zakonodaje o kakovosti zraka, ki ga Komisija in Evropska agencija za okolje vodita skupaj (oddelek 3.2.6).

2.2.3. Več možnosti za lokalno in regionalno upravljanje kakovosti zraka

Za reševanje težav s skladnostjo, ki se pojavljajo lokalno, so najprej odgovorne države članice, saj prav na ravni držav članic obstajajo velike možnosti za okrepitev nacionalnega in lokalnega delovanja. Možnosti za oceno in upravljanje, ki so trenutno na voljo, bodo nadomestili ukrepi za trajnostno mobilnost iz sporočila „Skupaj h konkurenčni in z viri gospodarni mobilnosti v mestih", zlasti tisti, ki zadevajo načrte trajnostne mobilnosti v mestih in omejevanje dostopa za vozila v mestih. Na podlagi koncepta „vozila z ultra nizkimi emisijami" *(Super Ultra Low Emission Vehicle)*, razvitega v ZDA, bodo sestavljene smernice v zvezi s programi za posodobitev in za širšo uporabo vrhunskih tehnoloških rešitev. Ta koncept bo razširjen tudi na druge sektorje, da bo tako v pomoč državam članicam, ki imajo težave z usklajevanjem s standardi. Da bo javnost bolje obveščena o učinkovitosti izdelkov ter uspehu nacionalnih in lokalnih ukrepov za kakovost zraka, bodo pripravljeni novi kazalniki, namenjeni javnosti, ki bodo omogočili spremljanje napredka pri zmanjševanju onesnaženosti zraka na nacionalni in lokalni ravni. Da bo izbira potrošnikov lažja, bodo državljani obveščeni tudi o emisijah vozil v realnih okoliščinah, merjenih v skladu z novim preskusnim ciklom (od rokov za Euro 6 dalje).

2.2.4. Direktiva o kakovosti zunanjega zraka

Pregled politike kakovosti zraka je pokazal, da zdaj ni primeren čas za pregled direktive o kakovosti zunanjega zraka. Osredotočiti bi se morali na dosego usklajenosti z obstoječimi standardi kakovosti zraka najpozneje do leta 2020 ter na uporabo revidirane direktive o nacionalnih zgornjih mejah emisij, da bi v obdobju do leta 2030 zmanjšali emisije, ki onesnažujejo zrak. Obenem bo takšno zmanjšanje emisij znižalo koncentracije ozadja po vsej Evropi, kar bo zelo koristno za zdravje ljudi in ekosisteme.

Direktiva o kakovosti zunanjega zraka mora ostati ključno politično področje, če želimo, da bodo v prihodnosti koncentracije povsod pod priporočenimi vrednostmi Svetovne zdravstvene organizacije. Direktiva bo redno pregledovana in bo revidirana, ko bodo s pomočjo direktive o nacionalnih zgornjih mejah emisij koncentracije ozadja dejansko začele upadati.

3. DOLGOROČNO ZMANJŠANJE VPLIVOV ONESNAŽENOSTI ZRAKA

Temeljit pregled politike EU o kakovosti zraka kaže, da je je bila kombinacija ciljev in zakonodaje resnično koristna za zdravje ljudi in okolje. Vplivi delcev (ki so glavni vzrok smrti, kar se tiče onesnaženosti zraka) na zdravje so se med letoma 2000 in 2010 zmanjšali za približno 20 %. Problem kislega dežja („zakisljevanja“) je v EU v veliki meri rešen, in sicer zaradi znatnega zmanjšanja emisij glavnih onesnaževal, ki so bila zanj odgovorna[8]. Politika EU o kakovosti zraka je spodbudila inovacije na področju boja proti onesnaževanju in korenito izboljšala okoljsko učinkovitost ključnih gospodarskih sektorjev. To je ohranilo rast in delovna mesta ter odprlo možnosti za zelene tehnologije v EU in drugje.

Kljub tem uspehom ima onesnaženost zraka še vedno znatne vplive (preglednica 1), ki so vzrok za zaskrbljenost velikega števila državljanov EU[9]. Onesnaženost zraka je prvi okoljski vzrok prezgodnje smrti v EU, saj zaradi onesnaženosti zraka umre desetkrat več ljudi kot v prometnih nesrečah. Leta 2010 je zaradi onesnaženosti zraka prezgodaj umrlo več kot 400 000 ljudi, povzroča pa tudi resne bolezni, ki bi jih lahko preprečili, ter dihalne težave (kot je astma) in poslabšanje težav s srcem in ožiljem. Celotni eksterni stroški teh vplivov so znašali od 330 do 940 milijard EUR, vključno z izgubo produktivnosti dela in drugo neposredno gospodarsko škodo, ki je bila leta 2010 ocenjena na 23 milijard EUR letno. Škodljivi vplivi so vidni tudi v ekosistemih, kjer prihaja do cvetenja alg, pogina rib in drugih ekosistemskih motenj, ki jih povzroča onesnaženost s hranili, kot je dušik („evtrofikacija“). Ta problem je zlasti resen v najbogatejših in najbolj raznovrstnih naravnih območjih Evrope[10], ki jih je ogroženih več kot tri četrtine.

Preglednica 1: Glavni vplivi onesnaženosti zraka na zdravje in ekosisteme v letu 2010

Vplivi	Vplivi na zdravje[11] (prezgodnja smrtnost zaradi delcev in ozona)	Površina v ekosistemu, na kateri so presežene mejne vrednosti za določanje evtrofikacije[12]
2010	406 000	62 %

Tudi če se obstoječa zakonodaja izvede v celoti, bodo negativne posledice za javno zdravje in okolje v EU zelo velike (preglednica 2). Vpliv na zdravje ljudi (kar zadeva prezgodnjo smrt zaradi onesnaženosti) se bo do leta 2025 zmanjšal samo za nekaj več kot eno tretjino, največji del tega zmanjšanja pa bo zaznan pred letom 2020. Na področju evtrofikacije se pričakuje le manjši napredek, saj bo na več kot polovici površine ekosistemov Unije verjetno še vedno presežen prag škode za ekosistem. Eksterni zdravstveni in okoljski stroški[13], povezani z

8 Zmanjšanje emisij je posledica izvajanja zakonodaje EU o emisijah žvepla iz velikih kurilnih naprav ter izpolnjevanja zahtev, povezanih z nizko vsebnostjo žvepla, ki veljajo za goriva za cestni promet in so z začetkom veljavnosti standarda Euro 4 omogočile tudi uporabo izboljšanih katalizatorjev.

9 Glej poročilo Eurobarometra „Odnos Evropejcev do kakovosti zraka“, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_360_en.pdf, ki temelji na pogovorih z več kot 25 000 državljani EU.

10 Zlasti v omrežju zavarovanih območij „Natura 2000“.

11 Za metodologijo izračuna glej poročilo TSOZ–2012, izhodiščni scenarij: vplivi na zdravje in okolje (*TSAP Baseline: Health and Environmental Impacts* http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/tsap_impacts.pdf).

12 Odstotek površine v ekosistemu EU, na kateri so presežene kritične obremenitve za evtrofikacijo.

13 To je ocena vseh stroškov zaradi onesnaženosti zraka, se pravi ne le neposrednih stroškov za gospodarstvo (za izgubljeno produktivnost, zdravstveno varstvo, manjši pridelek itd.), temveč tudi denarno ovrednotenih težav posameznikov z zdravjem. Ocena temelji predvsem na zdravstvenem faktorju, ker se pri denarnem ovrednotenju vplivov na okolje pojavljajo metodološke pomanjkljivosti.

onesnaženostjo zraka, bodo ostali precejšnji. Zmanjšali se bodo za približno 30 % v letu 2025 in za 35 % v letu 2030 ter bodo po ocenah znašali od 212 do 740 milijard EUR.

Preglednica 2: Pričakovani razvoj glavnih vplivov onesnaženosti zraka do leta 2030, če se veljavna zakonodaja v celoti izvede (zmanjšanje vplivov v primerjavi z letom 2005)

Vplivi	Vplivi na zdravje (prezgodnja smrtnost zaradi delcev in ozona)	Površina v ekosistemu, na kateri so presežene mejne vrednosti za določanje evtrofikacije
2025	-37%	-21%
2030	–40 %	–22 %

3.1. Novi strateški cilji politike kakovosti zraka za obdobje do leta 2030

Dolgoročni cilj EU glede onesnaženosti zraka ne vključuje strožjih standardov, kot so priporočene mejne vrednosti za zdravje ljudi Svetovne zdravstvene organizacije[14] (ki se sčasoma lahko spremenijo), ter tudi ne strožjih standardov, kot so kritične obremenitve in vrednosti, ki določajo mejo tolerance ekosistema[15]. V skladu z novo strategijo bosta potekali dve vzporedni prednostni nalogi: treba se bo popolnoma uskladiti z obstoječo zakonodajo najpozneje do leta 2020 in določiti, kako bo EU dosegla svoj dolgoročni cilj.

Novi cilji politike kakovosti zraka za leto 2030 so navedeni v spodnji preglednici 3 in ustrezajo tem prednostnim nalogam. Z njihovo pomočjo se bo zdravstveno stanje izboljšalo še za tretjino, evtrofikacija pa se bo zmanjšala še za polovico (v primerjavi z učinki obstoječe zakonodaje).

Preglednica 3: Novi cilji politike kakovosti zraka za leto 2030 v primerjavi z letom 2005

Vplivi	Vplivi na zdravje (prezgodnja smrtnost zaradi delcev in ozona)	Površina v ekosistemu, na kateri so presežene mejne vrednosti za določanje evtrofikacije
2030	–52 %	35 %

Koristi, ki izhajajo iz zmanjšanj do leta 2030, so veliko večje kot stroški usklajevanja s predpisi. Predlagani ukrepi bodo prebivalcem EU omogočili, da živijo dlje in bolj zdravo, saj se bo zmanjšalo število smrti zaradi bolezni, ki jih povzroča onesnažen zrak[16]. Če upoštevamo zmanjšanje negativnih vplivov na zdravje, bodo po najbolj previdnih ocenah dejanske koristi politike znašale 40 milijard EUR na leto. Poleg tega v ta znesek niso vštete zelo velike okoljske koristi zmanjšanja škode v ekosistemu, ki jih je težko denarno ovrednotiti. Če se upošteva še povečanje produktivnosti[17], povezano z izvajanjem, se dejanske posledice te

[14] Varna raven izpostavljenosti določenim onesnaževalom, kot so delci, strogo gledano ne obstaja, vendar so okvirne mejne vrednosti Svetovne zdravstvene organizacije določene na nizki ravni tveganja in se jih redno pregleduje.

[15] Kritične obremenitve in vrednosti, tj. najvišje vrednosti, ki jim je ekosistem lahko izpostavljen brez škode.

[16] Po ocenah bo s predlaganimi ukrepi vsako leto pridobljenih dodatnih 500 000 let življenja.

[17] Dodatno povečanje v višini 15 milijonov delovnih dni na leto (manj primerov bolezni, povezanih z onesnaženostjo zraka).

politike za BDP v celoti izravnajo. Nadaljnje neposredne koristi izhajajo iz zmanjšanja stroškov za zdravstveno oskrbo (manj primerov bolezni, povezanih z onesnaženostjo)[18], manjše izgube pridelkov in manj škode na infrastrukturi. V presoji vpliva so se upoštevali različni vplivi v državah članicah in so bili ocenjeni kot sorazmerni s predlagano politiko.

3.2. Doseganje ciljev

Za izpolnitev zgoraj navedenih ciljev bo potrebna kombinacija regulativnih in neregulativnih ukrepov. Potrebno bo sodelovanje med EU in državami članicami ter med državami članicami in njihovimi regijami in mesti. Popolna uskladitev z obstoječo zakonodajo je možna do leta 2020, in sicer s skupnimi prizadevanji držav članic in EU. Ta prizadevanja se morajo osredotočiti na polno delovanje obstoječega nadzora virov onesnaževanja. Za izpolnitev ciljev za leto 2030 bodo potrebni nadaljnji ukrepi EU, s katerimi se bo zmanjšal izpust emisij pri viru samem. Tako se bodo zmanjšale koncentracije ozadja, kar nam bo omogočilo, da pravočasno pregledamo standarde za koncentracije v zunanjem zraku in jih prilagodimo smernicam Svetovne zdravstvene organizacije[19]. Spodaj navedeni ukrepi bodo namenjeni tudi blažitvi podnebnih sprememb, in sicer tako, da se bodo osredotočali na tista onesnaževala, ki bistveno prispevajo k podnebnim spremembam in onesnaženosti zraka (kot je „črni ogljik“, iz katerega so delci sestavljeni), ali pa bodo podlaga ukrepom za hkratno zmanjšanje onesnaževal zraka in toplogrednih plinov (kot sta amoniak in dušikov oksid).

3.2.1. Pregled Direktive o nacionalnih zgornjih mejah emisij

Za izpolnitev novih ciljev politike kakovosti zraka za leto 2030 je treba v vsaki državi članici bistveno zmanjšati emisije, ki onesnažujejo zrak. Glavni instrument za izvedbo stroškovno učinkovitih zmanjšanj je direktiva o nacionalnih zgornjih mejah emisij.

Priloženi predlog za pregled te direktive razširja časovno obzorje do leta 2030 z dvema pomembnima vmesnima mejnikoma: prenos novih mednarodnih obveznosti EU, dogovorjenih v okviru spremenjenega Göteborškega protokola (do leta 2020), ter vmesne obveznosti zmanjšanja emisij, ki nas bodo približale cilju za leto 2030 (do leta 2025). Poleg tega je namen predloga povečati usklajenost z oceno in upravljanjem standardov kakovosti zraka iz Direktive o kakovosti zunanjega zraka ter s prizadevanji za ublažitev podnebnih sprememb. Predlog bo prav tako prispeval k zmanjšanju vplivov podnebnih sprememb[20]. Vsebuje tudi izboljšave določb na področju inventarjev, napovedi in spremljanja ekosistemov, da bi lahko učinkoviteje merili izvajanje. Razpored poročanja je bil usklajen z razporedom poročanja o toplogrednih plinih. Dodatne možnosti za sinergije pri pretoku podatkov bodo preučene v prihodnji oceni Evropskega registra izpustov in prenosov onesnaževal.

---

[18] Po ocenah se bodo s predlaganimi ukrepi stroški zdravstvene oskrbe vsako leto zmanjšali za 650 milijonov EUR.

[19] Direktive o kakovosti zunanjega zraka so bile zakonodajna podlaga za Tematsko strategijo o onesnaževanju zraka iz leta 2005, zdaj pa se je treba osredotočiti na popolno skladnost s temi predpisi v najkrajšem možnem času.

[20] V predlogu ostaja zahteva za izdelavo nacionalnih programov za zmanjšanje onesnaževanja, vendar morajo biti ti programi prilagojeni tako, da omogočijo največjo možno sinergijo z direktivami o kakovosti zunanjega zraka in podnebnimi politikami.

Za leto 2030 predlog vsebuje[21] nacionalne obveznosti, v skladu s katerimi je treba zmanjšati emisije štirih izvornih onesnaževal zraka (SO_2, NOx, hlapne organske spojine (brez metana) in NH_3), ter dveh novih: primarni delci PM2.5 (fini delci, ki povzročajo številne zdravstvene težave) in CH_4 (metan, ključno kratkoživo onesnaževalo, ki škoduje podnebju). Pri zmanjševanju emisij PM2.5 bo poseben poudarek na zmanjševanju črnega ogljika, ki je še eno pomembno kratkoživo onesnaževalo, ki škoduje podnebju. Meritve CH_4 in črnega ogljika bodo omogočile neposredne dodatne koristi za podnebje ter hkrati pripravile temelje za mednarodno ukrepanje. Predlog predvideva tudi prilagoditve, da bi se lahko upoštevale nejasnosti v zvezi s prihodnjimi metodami inventarja emisij in mešanico energijskih virov, ne da bi s tem ogrozili celovitost instrumenta.

3.2.2. Kako v celoti izkoristiti potencial obstoječih sredstev za nadzor virov onesnaževanja: industrijske emisije, okoljsko primerna zasnova in necestna mobilna mehanizacija

Direktiva o nacionalnih zgornjih mejah emisij državam članicam daje proste roke pri določanju ustreznih ukrepov, vendar so številne zainteresirane strani zaprosile za podporo, ki bi potekala v obliki ciljno naravnanega nadzora virov onesnaževanja na ravni EU. Možni prispevki emisij po sektorjih so podrobno navedeni v presoji vpliva, priloženi temu sporočilu. Obstoječi in načrtovani ukrepi EU za nadzor virov onesnaževanja bodo še naprej zaslužni za velik delež zahtevanih zmanjšanj (od 57 % zmanjšanja, zahtevanega za hlapne organske spojine, do 72 % zmanjšanja, zahtevanega za NOx). Glavni instrumenti pri tem so:

- direktiva o okoljsko primerni zasnovi, katere namen je zmanjšati emisije iz gospodinjskih virov zgorevanja;

- direktiva o industrijskih emisijah ter njen tekoči program za oblikovanje sklepnih ugotovitev o najboljših razpoložljivih tehnologijah (v nadaljnjem besedilu: NRT), ki se uporablja za glavne industrijske vire, predvsem za kurilne naprave z zmogljivostjo več kot 50 MW;[22]

- Pregled direktive o necestni mobilni mehanizaciji, ki bo prinesel velike koristi, saj bo direktiva začela veljati za večji obseg prostornin in tipov strojev, hkrati pa bo nadzor usklajen z mejnimi vrednostmi Euro VI, ki veljajo za težka vozila.

Kar se tiče amoniaka, pa bo zakonodaja EU o nadzoru virov onesnaževanja odgovorna le za 25 % zahtevanega zmanjšanja. Zato je vedno bolj očitno, da je treba sprejeti ukrepe za nadzor virov emisij v kmetijstvu; to vprašanje se obravnava v oddelku 3.2.4 spodaj.

---

[21] Zlasti so bili proučeni ukrepi v zvezi s kratkoživimi onesnaževali, ki škodujejo podnebju. Ločena zgornja meja za črni ogljik trenutno ne bi bila primerna, vendar pa bodo EU in države članice pri izpolnjevanju svojih zavez za zmanjšanje emisij PM2.5 dale prednost ukrepom, ki vplivajo na črni ogljik. Nova zgornja meja za metan bo omogočila, da se izkoristi velik potencial za zmanjšanje z nizkimi stroški ali brez stroškov, kar bo dopolnjevalo zahtevana zmanjšanja hlapnih organskih spojin in NOx, ki so potrebna za zmanjšanje koncentracije ozona v EU in na mednarodni ravni. Ti ukrepi so namenjeni tudi spodbujanju mednarodnih ukrepov glede kratkoživih onesnaževal, ki škodujejo podnebju, s čimer bi se zmanjšala onesnaženost zaradi prenosa onesnaževal po zraku na dolge razdalje.

[22] Obstaja časovni razpored za sprejetje vseh sklepov o NRT do leta 2020, vendar bodo države članice imele ključno vlogo pri določanju stopnje izvajanja NRT in s tem zmanjšanja, ki ga bo omogočila direktiva o industrijskih emisijah.

3.2.3. Predlog direktive o srednjih kurilnih napravah[23]

Glavna vrzel v zakonodaji EU o nadzoru virov onesnaževanja (razen kmetijstva) zadeva emisije iz kurilnih naprav s toplotno kapaciteto od 1 do 50 MW, ki jih je prav tako treba upoštevati, da se politika kakovosti zraka in politika o obnovljivih virih energije medsebojno ne izničita (predvsem zaradi večje uporabe biomase). Predlagana direktiva o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz srednjih kurilnih naprav bo učinkovit instrument za nadaljnje zmanjšanje onesnaževanja z NOx, SO_2 in delci, in sicer s pomočjo ustreznih mejnih vrednosti za nove in obstoječe obrate ter v kombinaciji z enostavnim sistemom registracije. Tako bo doseženo največje razmerje med stroški in koristmi z nizkimi upravnimi stroški. S pomočjo te direktive bodo države članice lahko izpolnile precejšen del svojih zavez za zmanjšanje emisij.

3.2.4. Ukrepi za zmanjšanje emisij amoniaka iz kmetijstva

Za dosego novih ciljev politike kakovosti zraka za leto 2030 se v predlagani direktivi o nacionalnih zgornjih mejah emisij zahteva 27-odstotno zmanjšanje emisij amoniaka. Direktiva določa niz ukrepov za nadzor virov onesnaževanja, ki jih morajo države članice upoštevati pri oblikovanju nacionalnih programov. Številni izmed teh ukrepov so stroškovno učinkoviti celo na razmeroma majhnih kmetijah. Države članice lahko svojo podporo zagotovijo tudi z namenjanjem ustreznih sredstev v okviru skladov za razvoj podeželja. Proučene bodo možnosti za nadaljnji nadzor virov onesnaževanja na ravni EU, vključno s splošno zahtevo za uravnoteženo bilanco hranil pri uporabi gnojil, posebnim nadzorom nad ravnanjem z gnojem ter z označevanjem in drugimi določbami za anorganska gnojila (v okviru tekočega pregleda Uredbe o gnojilih). Številni od teh ukrepov bodo pripomogli tudi k zmanjšanju emisij dušikovega oksida, močnega toplogrednega plina, ki ga ureja Kjotski protokol.[24]

3.2.5. Nadzor emisij iz pomorskega prometa

Zahvaljujoč pregledu direktive o deležu žvepla v tekočih gorivih[25] leta 2012 so stroškovno najučinkovitejši ukrepi za zmanjšanje emisij žvepla iz ladijskega prometa v EU že v pripravi. Leta 2015 bo začel veljati standard SECA, v skladu s katerim je največja dovoljena vrednost žvepla v gorivih za plovila v Baltskem in Severnem morju 0,1 %, leta 2020 pa svetovni standard, ki določa največjo dovoljeno vrednost žvepla na 0,5 % v vseh vodah EU.

Vendar prejšnja analiza kaže, da bodo emisije iz ladijskega prometa še naprej vplivale na kakovost zraka na kopnem[26] in da bi bilo verjetno s stroškovnega vidika učinkovito, če bi se emisije v tem sektorju zmanjšale. Glede na mednarodni značaj prevoza in odvisnost Evrope od prevoza mora prednost vedno imeti razvoj politike na mednarodni ravni (IMO). Sem spada določitev območij nadzora emisij NOx in uveljavljanje emisijskih standardov NOx, o katerih se je IMO že dogovorila. Namen predloga za pregled direktive o nacionalnih zgornjih mejah

---

23 Izboljšanje kakovosti zraka zaradi direktive o obnovljivih virih in direktive o energetski učinkovitosti je upoštevano v izhodiščnem scenariju.

24 UNEP je ocenil, da bi lahko na svetovni ravni do leta 2020 vsako leto preprečili izpust emisij N_2O, ki ustrezajo 0,8 gigatonam CO2, kar znaša 8 % „emisijske vrzeli" med zavezami za zmanjšanje emisij držav in ukrepi, ki so potrebni, da se prepreči zvišanje globalne temperature za 2°C ali več.

25 Direktiva 2012/33/EU.

26 V EU so leta 2005 emisije NO_x in SO_2 iz mednarodnega prevoza predstavljale približno 25 % oziroma 21 % emisij s kopnega. Po pričakovanjih bodo leta 2030 emisije NO_x iz kopenskih virov 65 % nižje, vendar pa se bodo ob odsotnosti ukrepov emisije iz prevoza zmanjšale le za 2 %.

emisij je spodbuditi zmanjšanje emisij iz pomorskega prometa, in sicer tako, da se jih odšteje od obveznosti za zmanjšanje emisij iz virov na kopnem za leti 2025 in 2030[27].

3.2.6. Neregulativni ukrepi

Komisija in Evropska agencija za okolje sta v okviru tega pregleda skupaj izvedli pilotni projekt za izvajanje zakonodaje o kakovosti zraka[28], da bi ocenili praktične izkušnje dvanajstih evropskih mest s sedanjim političnim okvirom. Potrjena je bila ustreznost tega okvira na splošno, vendar so bile ugotovljene tudi številne možnosti za izboljšave, vključno s potrebo za boljše usklajevanje in krepitev zmogljivosti pri ocenjevanju in upravljanju. Predstavljena je vrsta neregulativnih ukrepov, ki bi podpirali izvajanje politike. Ti ukrepi zajemajo predvsem mestno, kmetijsko in mednarodno razsežnost ter hkrati spodbujajo tesnejše vezi med oblikovalci politik in raziskovalno-inovacijskimi krogi. Mestna razsežnost je bila obravnavana v točki 2.2.3. zgoraj, ostale se obravnavajo v nadaljevanju.

3.2.6.1. Aktivno sodelovanje kmetijskega sektorja

Kmetijstvo lahko v veliki meri prispeva k izboljšanju kakovosti zraka, trenutno pa obstaja več področij ukrepanja: revidirane zgornje meje za amoniak v okviru direktive o nacionalnih zgornjih mejah emisij, smernice UN/ECE za amoniak[29], vedno večja osredotočenost skupne kmetijske politike na varstvo okolja ter dodatne koristi nadzora onesnaževanja zraka za podnebje, vodo in tla. Da bi združile ta področja v kritično maso in spodbudile aktivno sodelovanje kmetijske skupnosti, bodo službe Komisije za kmetijstvo in okolje skupaj vzpostavile kmetijsko platformo, ki bo del Evropskega foruma za čist zrak (glej oddelek 5.1 spodaj).

3.2.6.2. Spodbujanje mednarodnih ukrepov

Dejstvo, da je EU leta 2012 ratificirala spremembo Göteborškega protokola, je pomembno, saj spodbuja širšo ratifikacijo pogodbenic, ki niso članice EU, in okolju prijazno gospodarstvo v tretjih državah, kar posledično manjša njihov vpliv na kakovost zraka v EU. Predlog za ratifikacijo je zato priložen tej strategiji. Za izvajanje Göteborškega protokola bo Komisija še naprej sodelovala z državami vzhodne Evrope, Kavkaza in Srednje Azije (EECCA), med drugim z zagotavljanjem finančne pomoči, kjer je primerno, in sicer v okviru pomoči za razvojno sodelovanje EU. Z novimi cilji za leto 2030 bodo določen tudi načrt revizije Göteborškega protokola, ki bi se moral osredotočiti na skladne politične pristope za nadaljnje zmanjšanje onesnaženosti zraka v regiji UN/ECE ter na sodelovanje z velikimi onesnaževalci izven te regije, zlasti v Aziji.

3.2.6.3. Spodbujanje raziskav in inovacij

Pregled politike kakovosti zraka je omogočil jasen načrt za raziskave na ravni držav članic in ravni EU za boljše upravljanje kakovosti zraka v EU. Cilj programa EU za raziskave in inovacije za obdobje 2014–2020 (Obzorje 2020) je olajšati družbeni prehod na okolju prijazno gospodarstvo, s čimer se bodo zmanjšali negativni vplivi na zdravje ljudi in okolje, ki nastanejo zaradi onesnaženosti zraka v Evropi. Ta program bo spodbudil celostne pristope k

---

27 To sporočilo in priložena presoja vpliva izpolnjujeta bistvo zahteve iz člena 7(2) Direktive 1999/32/ES.

28 http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013.

29 Sklep 2012/11, ECE/EB/AIR/113/Add. 1, ki so ga sprejele pogodbenice Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja na 31. zasedanju izvršilnega organa Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (11.–13. december 2012).

reševanju problemov, kot so onesnaženost zraka in podnebne spremembe, da bi v EU našli dolgoročne in trajnostne rešitve. Ob upoštevanju posebnih lokalnih okoliščin se bodo razvila sodobna in inovativna orodja ter strategije za izboljšanje kakovosti zraka. S tehnološkim razvojem na področju prometa bodo na voljo novi motorji z nizkimi emisijami v realnih voznih okoliščinah, zmanjšale pa se bodo tudi emisije, ki ne izhajajo iz izpušnih plinov. Poleg tega obstaja stalna potreba po boljšem vključevanju znanja v izvajanje politik na različnih političnih ravneh. S sedmim okvirnim programom za raziskave in razvoj se trenutno podpira izvajanje politike EU o kakovosti zraka na področjih, kot so integrirana orodja za ocenjevanje, kratkožive podnebne sile, družbeno-ekonomski vidiki in vplivi na ekosisteme. Komisija bo nadaljevala s temi ukrepi, hkrati pa bo objavila in redno posodabljala prednostne naloge na področju raziskav in inovacij, namenjene izboljšanju kakovosti zraka.

4. RAST IN KONKURENČNOST

Nova politika kakovosti zraka bo povečala produktivnost dela ter spodbudila razvoj trgov za okoljsko tehnologijo in storitve, s čimer bo dala gospodarstvu nov zagon, katerega koristi bodo sorazmerne s stroški, potrebnimi za zmanjšanje onesnaževanja. Tako majhna kot velika inženirska podjetja v sektorju čiste tehnologije spadajo med najbolj napredna in inovativna evropska podjetja. Z dodatnim zagonom in s poudarkom iž programa Obzorje 2020 se bo dinamika inovacij nadaljevala. S to novo politiko se bo produktivnost v regiji povečala za 100 000 ekvivalentov polnega delovnega časa, pri čemer bo ustvarjenih približno 40 000 novih delovnih mest.

Trg za to tehnologijo je vedno bolj mednaroden. Naši glavni trgovinski partnerji v naprednih svetovnih gospodarstvih imajo že strožje standarde kot EU. Če želimo prodajati na teh trgih, potrebujemo vodilna tehnološka podjetja. Tudi poročilo „Okoljska napoved OECD do leta 2050“ kaže, da se gospodarstva v vzponu vedno bolj osredotočajo na onesnaženost zraka. Tako se bo na svetovni ravni pojavilo dodatno povpraševanje po rešitvah za onesnažen zrak, kar bo tržna priložnost za evropska podjetja. Kitajska je nedavno napovedala naložbe v višini 0,4 % BDP letno, ki bodo v naslednjih petih letih namenjene nadzoru onesnaževanja zraka samo v mestu Peking[30], kar je več od stroškov izvajanja tega paketa za celotno EU. Evropska podjetja bodo v dobrem položaju, da izkoristijo te naložbe.

5. SPREMLJANJE, OCENA IN PREGLED

5.1. Evropski forum za čist zrak

Komisija bo za bolj usklajeno izvajanje te strategije vzpostavila Forum za čist zrak, v okviru katerega se bodo vsaki dve leti srečale vse zadevne zainteresirane strani. Regulativni odbor za kakovost zraka in z njim povezane skupine strokovnjakov bodo še naprej zadolženi za tehnične izboljšave direktiv ter za spodbujanje dialoga med zagovorniki izboljšanja kakovosti zraka in tistimi, ki emisije povzročajo.

5.2. Časovni razpored in postopek

Napredek pri doseganju ciljev in izvajanju instrumentov se pregleda vsakih pet let, prvi pregled pa bo leta 2020. Napredek pri doseganju novih ciljev kakovosti zraka za leto 2030 se bo ocenil na podlagi kazalnikov, v katerih so ti cilji izraženi. Zmanjševanje emisij v realnih

[30] http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-09/24/c_132746706.htm.

okoliščinah iz lahkih vozil na dizelski pogon ter napredek pri usklajevanju s standardi kakovosti zunanjega zraka se bosta natančno spremljala z obstoječimi mehanizmi za poročanje. Analiza, ki je podlaga za presojo vpliva, bo posodobljena vsaki dve leti, pregledi napredka pa bodo predstavljeni na forumu za čist zrak.

V okviru prvega pregleda bodo ocenjene možnosti nadaljnjega ukrepanja na področju standardov kakovosti zunanjega zraka, tudi ob upoštevanju ustreznega ravnotežja med mejnimi vrednostmi za kakovost zraka, ki veljajo povsod, in alternativnimi koncepti, ki se osredotočajo na območja s posebno visoko izpostavljenostjo prebivalstva.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Ambiciozen dolgoročni cilj, ki si ga je Evropa zastavila na področju kakovosti zraka, je mogoče doseči le postopoma. Znižanja iz prejšnje strategije (2005) bodo s kombinacijo ukrepov držav članic in EU v veliki meri dosežena do leta 2020. Tako se bodo bistveno zmanjšali negativni vplivi onesnaževanja na zdravje ljudi in okolje, še vedno pa bodo nekateri resni problemi ostali nerešeni. Nova strategija kaže, da so nadaljnji koraki v smeri izpolnitve dolgoročnega cilja EU možni, omogočili pa bi zdravstvene koristi v višini 45 milijard EUR in velike koristi za okolje. To bo utrlo pot za nadaljnje usklajevanje evropskih standardov kakovosti zunanjega zraka z okvirnimi mejnimi vrednostmi Svetovne zdravstvene organizacije.

Z okrepljeno politiko kakovosti zraka se bomo ne le odzvali na pričakovanja državljanov, kar se tiče njihovega zdravja in dobrega počutja, temveč tudi omogočili neposredne gospodarske koristi. Dobički zaradi izboljšanja produktivnosti in zmanjšanja stroškov za zdravstveno oskrbo bodo v celoti pokrili stroške usklajevanja s standardi, ta politika pa bo povzročila tudi neto povečanje zaposlovanja. Na hitro rastočih svetovnih trgih se bodo pojavile nove priložnosti za tehnologijo in storitve, ki zmanjšujejo vplive na podnebje. EU lahko pridobi konkurenčno prednost in izkoristi priložnosti, če svoje raziskave in razvoj osredotoči na tehnologije, ki so učinkovite pri izrabi virov in manj onesnažujejo okolje ter ki jih bodo morale sčasoma uvesti tudi druge države.