

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Europa koja štiti: Čisti zrak za sve

(COM(2018) 330 final)

(2019/C 110/21)

Izvjestitelj: **Octavian Cătălin ALBU**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 18/06/2018
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Plenarne skupštine:	19.6.2018.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	27.11.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	12.12.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	539
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	129/0/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Tijekom posljednjih 30 godina kvaliteta zraka u Europskoj uniji (EU) poboljšala se zbog politika koje su u tom pogledu provedene na razini Unije. Međutim, potrebno je učiniti još mnogo toga s obzirom na to da su zabilježena brojna prekoračenja dopuštenih vrijednosti za glavne kategorije onečišćujućih tvari u zraku. EGSO poziva države članice da usko surađuju uzimajući u obzir da je to pitanje od ključne važnosti za zdravlje građana EU-a. EGSO smatra da je važno dići uzbunu zbog kvalitete zraka i uvjeta koji vladaju u okolišu.

1.2. EGSO smatra da je nužno smanjiti onečišćenje u komercijalnom, institucionalnom i prometnom sektoru te u sektoru kućanstava. Institucije i države članice trebaju u tom smislu dati pozitivan primjer, a treba uspostaviti i više programa podrške kako bi se pojedincima pomoglo da prijeđu na čiste, moderne i energetske učinkovitije vrste grijanja.

1.3. Budući da je promet jedan od glavnih izvora onečišćenja zraka, EGSO pozdravlja Paket za čistu mobilnost, koji obuhvaća nekoliko inicijativa koje će pridonijeti ne samo smanjenju emisija CO₂ nego i smanjenju onečišćenja na lokalnoj i regionalnoj razini.

1.4. Dodatne zakonodavne mjere koje Europska komisija predlaže za rješavanje određenih problema, kao što je Dieseldgate, odnosno mjere poduzete protiv država članica koje nisu poštovale propise o onečišćenju zraka dobar su korak naprijed i EGSO podupire takav pristup.

1.5. EGSO je čvrsto uvjeren da novi propisi o zaštiti okoliša, kao što su propisi iz područja prometa, moraju biti popraćeni mjerama gospodarske potpore za poticanje inovacija i razvoja novih čistih tehnologija kao što su baterije, električni automobili ili alternativni sustavi grijanja i ventilacije.

1.6. EGSO izražava zabrinutost zbog toga što u poljoprivrednom sektoru nije ostvaren dovoljan napredak na smanjenju onečišćenja zraka. EGSO preporučuje da zajednička poljoprivredna politika i drugi financijski i investicijski instrumenti u budućnosti budu više usmjereni na inicijative za smanjenje okolišnog učinka te dosljedniji i usklađeniji u pogledu potpora koje se poljoprivrednicima dodjeljuju radi provedbe programa kojima se to smanjenje nastoji postići. Dobru ideju u tom pogledu predstavljaju zadruge, u okviru kojih poljoprivrednici mogu proizvesti električnu energiju iz bioplina koji nastaje kao rezultat poljoprivrednog otpada.

1.7 Međunarodna suradnja od ključne je važnosti u borbi protiv zagađenja i klimatskih promjena, a EGSO pozdravlja opći konsenzus država članica u pogledu postizanja ciljeva Pariškog sporazuma. Iznimno je bitna razmjena dobrih praksi u tom području, kao i Mreža za zelenu diplomaciju. Također, potrebno je poduzeti posebne mjere kako bi se u državama članicama smanjila količina onečišćujućih tvari i tako ostvarili ciljevi Sporazuma.

1.8 EGSO poziva države članice da usko surađuju uzimajući u obzir da je to pitanje od ključne važnosti za zdravlje građana EU-a. Istodobno, državama članicama i Europskoj komisiji preporučuje da što bliskije surađuju s civilnim društvom i predstavnicima lokalnih i regionalnih građanskih organizacija na razvoju i provedbi programa za zaštitu okoliša te obrazovnim i informativnim kampanjama i kampanjama za podizanje svijesti šire javnosti o kvaliteti zraka.

2. Uvod

2.1. U proteklih 20–30 godina kvaliteta zraka u EU-u znatno se poboljšala zahvaljujući posebnim politikama koje su u tom području provele Unija i države članice. Tim se politikama nastojala postići razina kvalitete zraka koja neće stvarati negativan utjecaj i značajne rizike za ljudsko zdravlje i okoliš. Stoga, iako se BDP Unije povećao, količina onečišćujućih tvari u zraku smanjena je za 8 % u slučaju amonijaka i 72 % u slučaju sumpornih oksida ⁽¹⁾.

2.2. Kvaliteta zraka odlučujući je čimbenik u pogledu zdravlja stanovništva. Najveći su izvori onečišćenja zraka lebdeće čestice (PM₁₀ i PM_{2,5}) i prizemni ozon, na koji izravno utječu dušikovi oksidi (NO_x) ispušteni u zrak. Prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije, 8 % svih smrti od raka pluća i 3 % svih smrti od kardiovaskularnih bolesti može se pripisati izloženosti onečišćujućim tvarima u obliku lebdećih čestica ⁽²⁾. U Europskoj uniji izloženost tim tvarima prouzrokuje više od 400 000 preuranjenih smrti godišnje ⁽³⁾.

2.3. S obzirom na navedeno, građani EU-a sve su zabrinutiji zbog razine onečišćenja zraka ⁽⁴⁾. Stoga je na razini Unije, ali i na razini država članica, zakonodavstvom utvrđen cilj postizanja razine kvalitete zraka koja neće negativno utjecati na zdravlje stanovništva i okoliš, a potpunim pridržavanjem postojećih zakona Unije o kvaliteti zraka postupno će se smanjiti štetne emisije.

2.4. Politike EU-a u tom području počivaju na tri glavna stupa:

- prvi stup sadrži standarde kvalitete zraka koje sve države članice trebaju ostvariti počevši od 2005. ili 2010., ovisno o onečišćujućoj tvari;
- drugi se stup sastoji od nedavno revidiranih nacionalnih ciljeva smanjenja emisija, koje treba ostvariti do 2020. i 2030. i koji uključuju jednu dodatnu onečišćujuću tvar: sitne lebdeće čestice (PM_{2,5});
- treći stup sadrži emisijske standarde za glavne izvore onečišćenja: vozila, brodove te industrijska i energetska postrojenja. Nakon skandala „Dieselgate” 2015. godine, donesen je paket propisa o emisijama u stvarnim uvjetima vožnje, a Komisija je predložila nove i niže standarde emisija CO₂ za nove osobne automobile, kombije i teška vozila.

2.5. Prema Izvješću Europske agencije za okoliš iz 2017. o kvaliteti zraka u Europi, glavni izvori onečišćenja zraka u Europi su: promet (cestovni i necestovni), izgaranje goriva za komercijalnu/institucijsku/kućnu uporabu, proizvodnja energije, industrijski procesi, poljoprivredni sektor i otpad ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ *Air quality in Europe – 2017 report* („Kvaliteta zraka u Europi – Izvješće za 2017.”).

⁽²⁾ Devet od deset osoba u svijetu udiše onečišćeni zrak, ali sve više zemalja u tom pogledu poduzima mjere.

⁽³⁾ *Air quality in Europe – 2017 report* („Kvaliteta zraka u Europi – Izvješće za 2017.”).

⁽⁴⁾ Posebna anketa Eurobarometra br. 468 – „Stavovi europskih građana u odnosu na okoliš”

⁽⁵⁾ *Air quality in Europe – 2017 report*

2.5.1. U ukupnim emisijama onečišćujućih tvari cestovni promet odgovoran je za 39 % dušikovih oksida (NO_x), 29 % crnog ugljika, 20 % ugljikovog monoksida (CO) i 11 % lebdećih čestica PM₁₀ i PM_{2,5}. Paketom za čistu mobilnost Komisija stoga želi utvrditi nove standarde emisije CO₂ za 2025. i 2030. Revidiranim direktivama⁽⁶⁾ i akcijskim planovima⁽⁷⁾ promoviraju se nove tehnologije na području gorivih čelija, alternativnih goriva i pripadajuće infrastrukture. U novom okviru Paketa za čistu mobilnost također se preporučuje integrirano korištenje vlakova i kamiona za poticanje učinkovitosti⁽⁸⁾, uključujući energetska učinkovitost, a promiče se i razvoj dugolinijskog autobusnog prijevoza radi smanjenja emisija i prometnih zagušenja⁽⁹⁾.

2.5.2. Izgaranje goriva za komercijalnu/institucijsku/kućnu uporabu u najvećoj je mjeri (42 % i 57 %) doprinijelo onečišćenju lebdećim česticama (PM_{2,5} i PM₁₀), ugljikovim monoksidom (CO) i česticama crnog ugljika (jedna od glavnih onečišćujućih tvari koja nastaje nepotpunim izgaranjem fosilnih goriva i biomase). Vrijednosti onečišćenja u ovom sektoru ostale su gotovo nepromjenjive tijekom razdoblja 2000.–2015.

2.5.3. Smanjenje emisija onečišćujućih tvari (59 % ukupnih emisija onečišćujućih tvari u slučaju SO₂ i 19 % u slučaju NO_x) u sektoru proizvodnje električne i toplinske energije ostvareno je razvojem i proširivanjem alternativnih izvora energije i sustava kogeneracije energije, modernizacijom postrojenja za proizvodnju energije i povećanjem njihove učinkovitosti, optimizacijom energetske učinkovitosti energetskih proizvodnih procesa, poboljšanjem energetske učinkovitosti zgrada, postupnim smanjenjem izgaranja fosilnih goriva i zamjene tih goriva metanom.

2.5.4. Kako bi se smanjile emisije iz industrijskih postrojenja (50 % u slučaju nemetanskih hlapljivih organskih spojeva (NMHOS) i 17 % u slučaju čestica PM₁₀), poduzete su mjere u skladu s važećim pravilima na razini Europe. Kako bi se osiguralo sprečavanje i praćenje onečišćenja, svako industrijsko postrojenje mora imati dozvolu za rad i registracijsku dozvolu kojima se utvrđuju granične vrijednosti emisija onečišćujućih tvari i mjere potrebne za zaštitu okoliša.

2.5.5. S obzirom na to da poljoprivredni sektor proizvodi 95 % emisija amonijaka (NH₃) i 52 % emisija metana (CH₄), njihovo je smanjenje od ključne važnosti. Mjere za smanjenje tih emisija uključuju poljoprivredne mjere (uravnotežena uporaba dušika na poljoprivrednim gospodarstvima, korištenje pokrovnih usjeva i povrća na obradivim površinama radi povećanja plodnosti tla), mjere za stoku (skladištenje stajskog gnojiva u zatvorenim prostorijama, njegovo korištenje u bioplinskim postrojenjima), mjere u području energije (korištenje biomase za grijanje, ugradnja fotonaponske opreme, smanjenje potrošnje klasičnog goriva i električne energije) i agrookolišne mjere (povećanje stručnih kompetencija poljoprivrednika i poticanje da provode postupke kojima se stvaraju manje razine emisija).

2.6. EGSO ističe svoju zabrinutost zbog stanja okoliša. Na to je već upozoravao⁽¹⁰⁾ i naglašavao da je „potrebno uložiti više napora kako bi se spriječilo da uopće dođe do nanošenja štete okolišu te da strategija prevencije uvijek mora imati prednost u odnosu na sanaciju već nastale štete”⁽¹¹⁾.

3. Opće napomene

3.1. EGSO pozdravlja mjere koje je Unija poduzela radi postizanja ciljeva u pogledu razine kvalitete zraka koja neće biti štetna za ljude i okoliš, no smatra da se to ulaganje napora mora znatno povećati na razini Unije i na nacionalnoj razini s obzirom na to da dosad postignuti rezultati nisu u cijelosti zadovoljavajući. Iako je u smanjenju emisija onečišćujućih tvari postignut napredak, kvaliteta zraka i dalje utječe na zdravlje stanovništva⁽¹²⁾.

3.2. EGSO izražava zabrinutost zbog toga što trenutačno u velikom dijelu EU-a koncentracija lebdećih čestica u zraku premašuje granične vrijednosti. Koncentracije čestica PM₁₀ koje prelaze dnevnu graničnu vrijednost zabilježene su u 19 % postaja za praćenje, a čestica PM_{2,5} u 6 % postaja za praćenje. Godine 2015. gradsko stanovništvo Unije bilo je, nažalost,

⁽⁶⁾ COM/2017/0653 final – 2017/0291 (COD)

⁽⁷⁾ COM/2017/0652 final

⁽⁸⁾ COM/2017/0648 final – 2017/0290 (COD)

⁽⁹⁾ COM/2017/0647 final – 2017/0288 (COD)

⁽¹⁰⁾ SL C 451, 16.12.2014., str. 134.

⁽¹¹⁾ SL C 283, 10.8.2018., str. 83.

⁽¹²⁾ Europski revizorski sud, Tematsko izvješće br. 23/2018.

izloženo razinama čestica koje su prelazile dnevne granične vrijednosti, i to 19 % stanovništva česticama PM₁₀ (u porastu u odnosu na proteklu godinu), a 7 % česticama PM_{2,5} (u padu u odnosu na proteklu godinu).

3.3. EGSO želi istaknuti da se u milijunima kućanstava u srednjoj i istočnoj Europi za potrebe grijanja koriste drvo i ugljen. Prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije, tom se praksom u srednjoj i istočnoj Europi pridonosi, i nastavit će pridonositi, onečišćenju česticama PM_{2,5}, koje je i dalje na razinama iz razdoblja 2010.–2015 (¹³). Potrebne su dodatne mjere potpore kako bi se stanovništvo potaknulo na prijelaz na čišće izvore grijanja.

3.4. EGSO također izražava zabrinutost zbog toga što su u 22 države članice i u 10 % postaja za praćenje znatno prekoračene godišnje vrijednosti koncentracije dušikovog dioksida (NO₂), pri čemu su u područjima određenih velikih gradova zabilježene razine koje su više od dvostruko veće od dopuštenih vrijednosti.

3.5. EGSO ističe da je kvaliteta zraka od ključne važnosti za stanovništvo i poslovnu zajednicu (¹⁴). Donositelji odluka na europskoj i nacionalnoj razini stoga moraju poduzeti praktične korake kako bi uspostavili i proveli zakonodavni okvir na tom području.

3.6. EGSO smatra da je za smanjenje razine onečišćujućih tvari koje ispuštaju komercijalni, institucijski i kućni sektori nužno da države članice, uz potporu Komisije, odlučno podrže i poboljšaju energetska učinkovitost zgrada, poboljšaju učinkovitost električnih i toplinskih postrojenja, prošire i moderniziraju mreže centraliziranog grijanja u gradovima te podupru alternativne sustave klimatizacije. Primjer toga je sjedište Europske središnje banke, koja koristi inovativni i ekološki sustav grijanja i ventilacije.

3.7. EGSO upozorava da se ne smije zanemariti onečišćenje zraka u zatvorenim prostorijama. Kvaliteta zraka koji udišemo u zatvorenim prostorijama ključna je za naše zdravlje, osobito za ranjive skupine. Pušenje, kuhanje, vlaga, ventilacijski sustavi, gorenje svijeća, korištenje proizvoda za čišćenje kao što su to deterdženti, voskovi ili lakovi, pojedini građevni materijali – svi oni mogu postati važni izvori onečišćenja zraka u zatvorenim prostorijama. Stoga je važno da postoji dosljedna politika u pogledu zdravih zgrada.

3.8. EGSO smatra da države članice i Komisija trebaju osmisliti i provoditi novi koncept urbanističkog razvoja. Pritom trebaju djelomično se usmjeriti na uspostavu ekološki prihvatljivog sustava javnog prijevoza, koristiti poticaje za promicanje električne ili hibridne mobilnosti i IT aplikacije za upozoravanje stanovnika na prekoračene razine onečišćenja zraka te podržati proširenje zelenih površina u gradovima radi znatnog poboljšanja kvalitete zraka.

3.9. EGSO smatra da je pristup građana informacijama i podacima o kvaliteti zraka važan čimbenik u borbi protiv onečišćenja zraka (¹⁵). Informativne i obrazovne kampanje mogu podići razinu svijesti građana o opasnostima koje prijete od onečišćenja zraka i o učinku mjera koje poduzimaju pojedinci. Važno je uvažiti i pozdraviti sve mjere koje u cilju promicanja čistog zraka poduzimaju majke zabrinute zbog posljedica zagađenja po zdravlje njihove djece. Te žene svako ograničenje mogućnosti upotrebe okoliša smatraju ograničavanjem svojih građanskih prava.

3.10. EGSO pozdravlja rad nevladinih organizacija i pojedinaca koji su podnijeli sudske tužbe kojima su od nacionalnih vlasti zatražili uvođenje dodatnih mjera za smanjenje onečišćenja. U zemljama kao što su Češka, Njemačka, Italija ili Ujedinjena Kraljevina sudovi su donijeli presude u korist tih tužitelja (¹⁶).

3.11. EGSO smatra da strategije dekarbonizacije i ciljeve u području obnovljivih izvora energije, treba razvijati tako da imaju stvarni utjecaj na okoliš a da pritom ne guše gospodarski razvoj država članica.

(¹³) Svjetska zdravstvena organizacija: *Residential heating with wood and coal: health impacts and policy options in Europe and North America* („Grijanje drvom i ugljenom u kućanstvima: utjecaj na zdravlje i opcije politika u Europi i Sjevernoj Americi”).

(¹⁴) Posebna anketa Eurobarometra br. 468 – „Stavovi europskih građana u odnosu na okoliš”.

(¹⁵) *Air quality in Europe – 2017 report*

(¹⁶) Europski revizorski sud, Tematsko izvješće br. 23/2018.

4. Posebne napomene

4.1. Komisija pridaje veliku važnost poštovanju standarda za emisije onečišćujućih tvari iz vozila, osobito nakon skandala „Dieselgate”, te provjerava poštuju li se obveze koje u tom području propisuje zakonodavstvo EU-a.

4.2. EGSO podržava Komisiju, koja je pozvala države članice da analiziraju sve moguće promjene i poboljšanja kojima bi se emisije tih vozila svele na razine dopuštene važećim propisima te da, ako te uvjete ne zadovoljavaju, predlože obvezno i/ili dobrovoljno povlačenje vozila obuhvaćenih tim skandalom.

4.3. EGSO pozdravlja inicijativu Komisije da se protiv 16 država članica pokrene postupak zbog neispunjavanja obveza u pogledu onečišćenja česticama PM₁₀, a protiv 13 država članica u pogledu onečišćenja dušikovim dioksidom (NO₂) te preporučuje da dotične države što prije poduzmu mjere za skraćivanje ili uklanjanje razdoblja prekoračenja dopuštenih razina onečišćenja.

4.4. EGSO također pozdravlja odluku Komisije da na Sudu Europske unije pokrene postupak protiv tri države članice (Mađarske, Italije i Rumunjske) zbog nepoštovanja graničnih vrijednosti onečišćenja lebdećim česticama PM₁₀, a protiv druge tri države članice (Francuske, Njemačke i Velike Britanije) zbog nepoštovanja graničnih vrijednosti onečišćenja s NO₂. Tih šest država članica nije pravovremeno predložilo konkretne i učinkovite mjere za smanjenje onečišćenja na dopuštene razine.

4.5. S obzirom na visok stupanj onečišćenja prouzročеног motornim vozilima EGSO pozdravlja mjere koje je u okviru paketa za mobilnost Komisija predložila za smanjenje emisija, a to su, pored ostalih, Direktiva o čistim vozilima, nove standardne vrijednosti emisija CO₂ za automobile i teška vozila, akcijski plan za infrastrukturu za alternativna goriva te inicijativa za baterije. Te će mjere zasigurno pridonijeti i smanjenju emisija o kojima je riječ u ovom mišljenju.

4.6. EGSO pozdravlja nove propise koje je Komisija predložila u pogledu znatnog povećanja kvalitete i neovisnosti postupaka za homologaciju tipa i ispitivanje vozila prije stavljanja na tržište, kao i za učinkovitiju provjeru vozila koja se već nalaze na tržištu. U uredbi kojom se utvrđuju ti propisi, koja bi trebala stupiti na snagu u rujnu 2020. godine, zadržava se zabrana poremećajnih uređaja, nastoje se smanjiti vrijednosti emisija onečišćujućih tvari iz vozila te se uspostavlja okvir za prijelaz na vozila s niskim i nultim emisijama.

4.7. S obzirom na visoke razine emisija onečišćenja amonijakom (NH₃) i metanom (CH₄) u poljoprivrednom sektoru⁽¹⁷⁾, potrebno je poduzeti aktivne mjere za njihovo smanjenje. EGSO smatra da bi se zajednička poljoprivredna politika ubuduće trebala više usmjeriti na potporu pojedinačnim poljoprivrednicima i poljoprivrednim zadrugama radi smanjenja emisija, olakšavajući im pristup financijskim sredstvima europskih bankarskih institucija za provedbu programa koji mogu dovesti do smanjenja emisija onečišćujućih tvari. Osim toga, budući programi ruralnog razvoja u okviru ZPP-a trebaju obuhvaćati i poljoprivredno-okolišne mjere čiji je cilj smanjenje tih emisija.

4.8. EGSO izražava zabrinutost zbog toga što su između 2000. i 2015. godine, usprkos naporima poljoprivrednika i mjerama provedenima u poljoprivrednom sektoru, emisije NH₃ i CH₄ pale tek za 7 %. Iako je količina emisija po kilogramu mesa pala, povećanje broja životinja na poljoprivrednim gospodarstvima dovelo je do šestpostotnog povećanja nemetanskih hlapljivih organskih spojeva u cijeloj Europi (uglavnom iz gnoja).

4.9. Budući da je pitanje onečišćenja zraka prekograničan problem, EGSO smatra da države članice moraju djelovati koordinirano, na temelju dogovorenih ciljeva i načela na razini cijele Unije, uz istodobno poštovanje načela supsidijarnosti. U tom pogledu postoji presedan i trebamo podržati što više takvih inicijativa.

4.10. Odbor smatra da za bolje usklađivanje europskih i nacionalnih politika Komisija i države članice trebaju usko surađivati s civilnim društvom radi informiranja stanovništva i razvijanja programa na lokalnoj i regionalnoj razini.

⁽¹⁷⁾ Markus Amann, *Measures to address air pollution from agricultural sources* („Mjere za rješavanje problema onečišćujućih tvari iz poljoprivrednih izvora”).

4.11. EGSO pozdravlja opći konsenzus koji je Europska unija izrazila u pogledu Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama i smatra da naponi Unije trebaju odražavati duh tog konsenzusa i da EU mora poduzimati mjere u cilju postizanja zadanih ciljeva, čime će se također poboljšati kvaliteta zraka.

4.12. EGSO poziva države članice koje još nisu razvile strategije za uklanjanje ugljena kao izvora energije da to učine. Već je sedam država članica uklonilo ugljen iz energetske mješavine, a još ih devet to namjerava učiniti⁽¹⁸⁾.

4.13. EGSO smatra da Europska unija ujedno treba razmjenjivati dobre prakse s međunarodnim partnerima. Ne možemo zanemariti učinke onečišćenja zraka iz drugih dijelova svijeta, koji na nas mogu utjecati izravno i neizravno. Mreža za zelenu diplomaciju i dosljednost u razvojnoj politici nikad nisu bile važnije.

Bruxelles, 12. prosinca 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

⁽¹⁸⁾ Overview: National coal phase-out announcements in Europe. Europe Beyond Coal („Pregled: najave za postupno ukidanje uporabe ugljena na nacionalnoj razini u Europi. Europa nakon ugljena“)