

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – O Europă care oferă protecție: Aer curat pentru toți

[COM(2018) 330 final]

(2019/C 110/21)

Raportor: **Octavian Cătălin ALBU**

Sesizare	Comisia Europeană, 18.6.2018
Temei juridic	Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Decizia Adunării Plenare	19.6.2018
Secțiunea competentă	Agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului
Data adoptării în secțiune	27.11.2018
Data adoptării în sesiunea plenară	12.12.2018
Sesiunea plenară nr.	539
Rezultatul votului	129/0/3
(voturi pentru/voturi împotriva/ abțineri)	

1. Concluzii și recomandări

1.1. În ultimii 30 de ani, calitatea aerului din Uniunea Europeană (UE) a crescut, datorită politicilor puse în aplicare în acest sens la nivel de Uniune. Cu toate acestea, mai sunt multe de făcut, înregistrându-se numeroase depășiri ale valorilor admise pentru principalele categorii de poluanți atmosferici. CESE îndeamnă statele membre să colaboreze îndeaproape, având în vedere că acest aspect este critic pentru sănătatea cetățenilor UE. CESE consideră că este important să tragă un semnal de alarmă privind calitatea aerului și condițiile de mediu.

1.2. CESE consideră că este imperios necesară reducerea poluării la nivelul sectoarelor comercial, instituțional, casnic și de transport. Instituțiile și statele membre trebuie să dea exemple pozitive în acest sens, iar pentru cetățeni sunt necesare mai multe programe de sprijin în tranziția către surse de încălzire curate, moderne și mai eficiente energetice.

1.3. Ținând cont că transporturile reprezintă una din principalele surse de poluare a aerului, CESE salută publicarea Pachetului privind mobilitatea curată, ce include o serie de inițiative care, pe lângă reducerea emisiilor de CO₂, vor determina și o scădere a poluării locale și regionale.

1.4. Măsurile legislative suplimentare propuse de Comisia Europeană (CE) pentru remedierea unor probleme, cum ar fi Dieselgate, sau cele luate împotriva statelor membre care nu au respectat normele în materie de poluare a aerului existente sunt un bun pas înainte și CESE susține această abordare.

1.5. CESE este ferm convins că noile reglementări de mediu, precum cele din domeniul transportului, trebuie să fie însoțite de măsuri de sprijin economic ce încurajează inovația și dezvoltarea de noi tehnologii curate, precum bateriile, mașinile electrice sau sistemele de încălzire și ventilație alternative.

1.6. CESE este îngrijorat că, în sectorul agricol, deși s-au înregistrat progrese în reducerea poluării aerului, acestea nu sunt suficiente. CESE recomandă ca, pe viitor, politica agricolă comună, alături de alte instrumente financiare și de investiții să se concentreze mai mult pe inițiative de reducere a impactului asupra mediului și să dea dovadă de mai multă coerență și consecvență în ceea ce privește ajutorul acordat fermierilor pentru implementarea de programe care urmăresc îndeplinirea acestui obiectiv. O bună idee în acest sens sunt cooperativele unde fermierii pot produce energie electrică cu biogazul rezultat din deșeurile specifice activității lor.

1.7. Cooperarea internațională este esențială în combaterea poluării și a schimbărilor climatice, iar CESE salută consensul larg al statelor membre în îndeplinirea obiectivelor Acordului de la Paris. Schimbul de bune practici în acest domeniu și rețeaua de diplomatie ecologică sunt deosebit de importante. Mai mult, sunt necesare acțiuni concrete pentru reducerea emisiilor poluante din statele membre, pentru a îndeplini obiectivele Acordului.

1.8. CESE îndeamnă statele membre să colaboreze îndeaproape, având în vedere că acest aspect este critic pentru sănătatea cetățenilor UE. De asemenea, CESE recomandă ca statele membre și CE să colaboreze cât mai strâns cu societatea civilă și cu reprezentanții organizațiilor civice locale și regionale în dezvoltarea și implementarea programelor de protecție a mediului, dar și a campaniilor de formare, informare și conștientizare a populației referitoare la calitatea aerului.

2. Introducere

2.1. În ultimii 20-30 de ani, calitatea aerului în UE s-a îmbunătățit semnificativ, datorită unor politici specifice implementate de Uniune și de statele membre în acest domeniu, având ca obiectiv atingerea unui nivel de calitate a aerului care nu generează un impact negativ și riscuri semnificative la adresa sănătății umane și a mediului. Astfel, cu toate că PIB-ul Uniunii a avut un trend ascendent, cantitatea de emisii poluante din atmosferă a scăzut cu 8 % în ce privește amoniacul și cu 72 % în ce privește oxizii de sulf ⁽¹⁾.

2.2. Calitatea aerului este un factor determinant în ceea ce privește gradul de sănătate a populației. Cele mai importante surse de poluare a aerului sunt particulele în suspensie – PM (PM₁₀ și PM_{2,5}) și ozonul troposferic, care este influențat direct de oxizii de azot, NO_x, emiși în aer. Conform Organizației Mondiale a Sănătății, expunerea la poluanți atmosferici de tipul pulberilor în suspensie determină la nivel global 8 % din decesele datorate cancerului de plămâni și 3 % din totalul deceselor datorate bolilor cardiovasculare ⁽²⁾. Din aceleași cauze, la nivelul Uniunii se raportează peste 400 000 de decese premature pe an ⁽³⁾.

2.3. Ținând cont de aceste aspecte, se constată o îngrijorare crescută în rândul cetățenilor UE referitoare la gradul de poluare al aerului ⁽⁴⁾. Ca urmare, la nivelul Uniunii, dar și la nivelul statelor membre, s-a stabilit prin mijloace legislative obiectivul de a avea o calitate a aerului care să nu afecteze negativ sănătatea locuitorilor și mediul înconjurător, urmărindu-se astfel reducerea treptată a emisiilor nocive prin respectarea deplină a legislației actuale a Uniunii privind calitatea aerului.

2.4. Politicile UE în acest sens se bazează pe trei piloni:

- pilonul 1 cuprinde standardele de calitate a aerului înconjurător, care trebuie atinse de toate statele membre începând cu 2005 sau 2010, în funcție de poluant;
- pilonul 2 stabilește obiectivele naționale de reducere a emisiilor, revizuite recent, care trebuie atinse până în 2020 și 2030 și includ încă un poluant: particulele fine de materie (PM_{2,5});
- pilonul 3 stabilește standardele de emisii pentru principalele surse de poluare: emisiile vehiculelor, navelor, instalațiilor industriale și celor producătoare de energie. În urma scandalului „Dieselgate” din 2015, s-a instituit pachetul de norme privind emisiile în condiții reale de conducere, iar Comisia a propus noi standarde pentru emisii mai reduse de CO₂ la automobile, camionete ușoare și vehiculele grele noi.

2.5. Conform Raportului AEM din 2017 privind calitatea aerului în Europa, cele mai importante surse de poluare a aerului în Europa sunt: transporturile (rutiere și nerutiere), arderea combustibililor pentru uz comercial/instituțional/casnic, producerea energiei, procesele industriale, sectorul agricol și deșeurile ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ *Air quality in Europe – 2017 report* („Calitatea aerului în Europa – Raportul pentru 2017”).

⁽²⁾ La nivel mondial, 9 din 10 persoane respiră aer poluat, dar din ce în ce mai multe țări iau măsuri.

⁽³⁾ *Air quality in Europe – 2017 report* („Calitatea aerului în Europa – Raportul pentru 2017”).

⁽⁴⁾ Eurobarometrul special nr. 468 „Atitudinile cetățenilor europeni față de mediu”.

⁽⁵⁾ *Air quality in Europe – 2017 report* („Calitatea aerului în Europa – Raportul pentru 2017”).

2.5.1. Transporturile rutiere contribuie cu 39 % la oxizii de azot (NO_x), cu 29 % la black carbon, cu 20 % la monoxidul de carbon (CO) și cu 11 % la particulele în suspensie PM_{10} și $\text{PM}_{2,5}$, din totalul emisiilor poluante. Prin Pachetul privind mobilitatea curată, Comisia urmărește stabilirea de noi standarde de emisii de CO_2 pentru 2025 și 2030. Noile tehnologii, precum cele din domeniul bateriilor, al combustibililor alternativi și al infrastructurii aferente sunt promovate prin revizuirea reglementărilor ⁽⁶⁾ și prin planuri de acțiune ⁽⁷⁾. De asemenea, noul cadru din Pachetul privind mobilitatea curată încurajează utilizarea integrată a trenurilor și camioanelor pentru o eficiență mai mare ⁽⁸⁾, inclusiv cea energetică, dar și dezvoltarea de rute de autobuz pe distanțe lungi pentru reducerea emisiilor și a congestiei traficului ⁽⁹⁾.

2.5.2. Sectorul arderii combustibililor pentru uz comercial/instituțional/casnic a avut cea mai mare pondere (42 % și 57 %), în cazul poluării cu particule în suspensie ($\text{PM}_{2,5}$ și PM_{10}), cu monoxid de carbon (CO), dar și cu particule de black carbon (BC – poluator important, rezultat din arderile incomplete ale combustibililor fosili și biomasei). Valorile poluării determinate de acest sector au rămas practic constante în perioada 2000-2015.

2.5.3. Reducerea emisiilor poluante (59 % la SO_2 și 19 % la NO_x , din total) în sectorul producerii de energie electrică și termică s-a urmărit prin dezvoltarea și extinderea surselor alternative de energie, a sistemelor de cogenerare energetică, modernizarea echipamentelor de generare și creșterea randamentului acestora, optimizarea energetică a proceselor de producție, îmbunătățirea performanțelor termice ale clădirilor, interzicerea treptată a arderii combustibililor fosili și înlocuirea acestora cu gazul metan.

2.5.4. Pentru reducerea emisiilor în cazul instalațiilor industriale [50 % la compuși organici volatili nemetanici (COVnm) și 17 % la particule PM_{10}], măsurile au fost luate în spiritul și cu respectarea prevederilor legale în vigoare la nivel european. Pentru prevenirea poluării și asigurarea controlului acesteia, orice instalație industrială trebuie să posede o autorizație de funcționare și înregistrare, care trebuie să stabilească valorile-limită pentru emisiile poluante, precum și măsurile necesare asigurării protecției mediului.

2.5.5. Ținând cont că sectorul agricol produce 95 % din emisiile de amoniac (NH_3) și 52 % din emisiile de metan (CH_4), reducerea acestora este o problemă deosebit de importantă. Măsurile de reducere a emisiilor în acest sector includ măsuri agronomice (utilizarea echilibrată a azotului la nivelul fermelor, implementarea culturilor de acoperire și a legumelor în terenurile arabile pentru creșterea fertilității solului), măsuri la nivelul șeptelului (depozitarea gunoierului de grajd în spații închise, folosirea acestuia în instalații de biogaz), măsuri de ordin energetic (folosirea biomasei pentru încălzire, instalarea de echipamente fotovoltaice, reducerea consumului de combustibil clasic și de energie electrică) și măsuri de agro-mediu (creșterea competențelor profesionale ale fermierilor și încurajarea acestora în implementarea unor practici care generează emisii reduse).

2.6. CESE își exprimă îngrijorarea față de condițiile de mediu. CESE a tras și în trecut semnale de alarmă în această privință ⁽¹⁰⁾ și a subliniat „că trebuie depuse mai multe eforturi pentru a preveni, înainte de toate, producerea de daune asupra mediului și că o strategie de prevenire ar trebui să fie întotdeauna de preferat în fața uneia de remediere” ⁽¹¹⁾.

3. Observații generale

3.1. CESE salută măsurile luate de Uniune în vederea atingerii obiectivului referitor la o calitate a aerului care să nu fie dăunătoare oamenilor și mediului, dar consideră că eforturile trebuie intensificate în mod semnificativ, atât la nivelul Uniunii, cât și la nivel național, deoarece rezultatele înregistrate până în prezent nu sunt pe deplin mulțumitoare. Cu toate că s-au înregistrat progrese în ceea ce privește reducerea emisiilor poluante, calitatea aerului afectează încă sănătatea populației ⁽¹²⁾.

3.2. CESE își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că, în prezent, concentrația în aer de particule în suspensie depășește valorile maxime admise în zone largi din UE. Pentru PM_{10} s-au raportat depășiri ale concentrației peste limita zilnică maximă admisă în 19 % dintre stațiile de supraveghere, iar pentru particulele $\text{PM}_{2,5}$ în 6 % dintre stațiile de

⁽⁶⁾ COM(2017) 653 final – 2017/0291 (COD).

⁽⁷⁾ COM(2017) 652 final.

⁽⁸⁾ COM(2017) 648 final – 2017/0290 (COD).

⁽⁹⁾ COM(2017) 647 final – 2017/0288 (COD).

⁽¹⁰⁾ JO C 451, 16.12.2014, p. 134.

⁽¹¹⁾ JO C 283, 10.8.2018, p. 83.

⁽¹²⁾ Curtea de Conturi Europeană, Raportul special nr. 23/2018.

supraveghere. Din păcate, populația urbană a Uniunii a fost expusă în 2015 la niveluri peste limita admisă în proporție de 19 % în cazul PM_{10} (în creștere față de anul precedent) și de 7 % în cazul $PM_{2,5}$ (în scădere față de anul precedent).

3.3. CESE dorește să atragă atenția că, în Europa Centrală și de Est, milioane de locuințe folosesc arderea lemnului și cărbunului pentru încălzire. Conform Organizației Mondiale a Sănătății, în Europa Centrală și de Est, această practică contribuie în prezent și va contribui și în viitor la poluarea cu $PM_{2,5}$, aceasta menținându-se la nivelul anilor 2010-2015⁽¹³⁾. Sunt necesare mai multe măsuri de sprijinire și cointerese a populației în tranziția la surse de încălzire mai curate.

3.4. De asemenea, CESE își exprimă îngrijorarea deoarece există depășiri semnificative ale valorilor concentrațiilor anuale de dioxid de azot (NO_2) în 22 de state membre, în 10 % dintre stațiile de monitorizare, în zonele unor mari orașe înregistrându-se valori mai mari decât dublul normelor admise.

3.5. CESE atrage atenția că, atât pentru populație, cât și pentru mediul de afaceri, calitatea aerului este un factor crucial⁽¹⁴⁾. Așadar, este necesar ca decidenții europeni și naționali să asigure măsuri concrete privind crearea și respectarea unui cadru legislativ în acest domeniu.

3.6. CESE apreciază că, pentru a reduce nivelul de poluanți emiși de sectoarele comercial, instituțional și casnic, este imperios necesar ca statele membre, cu sprijinul Comisiei, să acționeze cu hotărâre pentru sprijinirea și punerea în practică a îmbunătățirii performanțelor energetice ale clădirilor, îmbunătățirea randamentului echipamentelor furnizoare de energie electrică și termică, extinderea și modernizarea rețelelor de încălzire centralizată în orașe și susținerea sistemelor de climatizare alternative. Un exemplu în acest sens este sediul Băncii Centrale Europene, ce folosește un sistem de încălzire și ventilație inovativ și ecologic.

3.7. CESE atrage atenția că nu trebuie ignorată poluarea aerului din interior. Calitatea aerului pe care îl respirăm în interior are o importanță deosebită pentru sănătatea noastră, în mod particular în cazul grupurilor vulnerabile. Fumatul, gătitul, umezeala, sistemele de ventilație, arderea de lumânări, utilizarea de produse de curățenie sub formă de detergenți, ceruri sau lacuri, anumite materiale de construcție – toate pot deveni surse importante de poluare a aerului din interior. Astfel, este important să existe o politică coerentă privind clădirile sănătoase.

3.8. CESE consideră că statele membre, alături de Comisie, trebuie să dezvolte și să implementeze un nou concept de dezvoltare urbană, care să urmărească, printre altele, implementarea unui sistem de transport public ecologic, să încurajeze prin diverse stimulente mobilitatea electrică sau hibridă, să utilizeze aplicații IT care să avertizeze cetățenii în cazul depășirii valorilor maxim admisibile la poluanții atmosferici, să sprijine extinderea zonelor verzi din orașe astfel încât să se înregistreze o îmbunătățire semnificativă a calității aerului.

3.9. CESE consideră că accesul cetățenilor la informații și date referitoare la calitatea aerului este un factor important în combaterea poluării atmosferice⁽¹⁵⁾. Programele de informare și educare pot duce la creșterea gradului de conștientizare a cetățenilor despre pericolul poluării aerului și despre impactul acțiunilor fiecărui individ. Este important să se ia în considerare și să se aprecieze acțiunile pentru un aer curat întreprinse de mamele îngrijorate de consecințele poluării asupra sănătății copiilor lor. Ele consideră că limitarea posibilităților de a profita de mediul înconjurător reprezintă o limitare a drepturilor lor cetățenești.

3.10. CESE salută inițiativa ONG-urilor și cetățenilor care au introdus acțiuni în instanță solicitând autorităților naționale să introducă măsuri suplimentare pentru reducerea poluării. În țări precum Republica Cehă, Germania, Italia sau Regatul Unit, instanțele au pronunțat hotărâri favorabile petenților⁽¹⁶⁾.

3.11. CESE este de părere că strategiile de decarbonizare, alături de obiectivele privind energia din surse regenerabile trebuie dezvoltate în așa fel încât să aibă un impact real asupra mediului, fără a sufoca dezvoltarea economică a statelor membre.

⁽¹³⁾ Organizația Mondială a Sănătății: *Residential heating with wood and coal: health impacts and policy options in Europe and North America* („Încălzirea locuințelor cu lemn și cărbune: consecințe asupra sănătății și opțiuni de politică în Europa și în America de Nord”).

⁽¹⁴⁾ Eurobarometrul special nr. 468 „Atitudinile cetățenilor europeni față de mediu”.

⁽¹⁵⁾ *Air quality in Europe – 2017 report* („Calitatea aerului în Europa – Raportul pentru 2017”).

⁽¹⁶⁾ Curtea de Conturi Europeană, Raportul special nr. 23/2018.

4. Observații specifice

4.1. Comisia pune un accent deosebit pe respectarea standardelor privind emisiile poluante produse de vehicule, mai ales după scandalul Dieseldgate, desfășurând acțiuni de verificare a respectării obligațiilor impuse de legislația UE din domeniu.

4.2. În acest sens, CESE sprijină poziția Comisiei, care a cerut statelor membre să analizeze toate modificările și îmbunătățirile posibile, astfel încât emisiile generate de aceste vehicule să se situeze în limitele admise de normele în vigoare și, dacă nu se îndeplinește această condiție, să propună retragerea obligatorie și/sau voluntară a vehiculelor implicate în acest caz.

4.3. CESE salută inițiativa Comisiei de a demara procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor ce le revin împotriva a 16 state membre în cazul poluării cu particule PM_{10} , precum și împotriva a 13 state membre în cazul poluării cu dioxid de azot (NO_2) și recomandă statelor în cauză să adopte în cel mai scurt timp măsuri care să ducă la reducerea sau eliminarea perioadelor cu depășiri la limitele de poluare admise.

4.4. De asemenea, CESE salută decizia Comisiei de a trimite în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene 3 state membre (Ungaria, Italia și România), pentru nerespectarea valorilor-limită la poluarea cu particule în suspensie PM_{10} , și alte 3 state membre (Franța, Germania și Regatul Unit), pentru nerespectarea valorilor-limită la poluarea cu NO_2 . Cele 6 state membre menționate nu au propus în timp util măsuri concrete și eficiente pentru reducerea poluării până la limitele admisibile.

4.5. Având în vedere gradul mare de poluare generată de autovehicule, CESE consideră binevenite măsurile propuse de Comisie în vederea reducerii emisiilor, prezentate în cadrul pachetelor privind mobilitatea, cum ar fi Directiva privind vehiculele nepoluante, noile standarde privind emisiile de CO_2 , atât pentru autoturisme, cât și pentru vehiculele grele, un plan de acțiune pentru infrastructura pentru combustibili alternativi și o inițiativă privind bateriile. Aceste măsuri vor avea, la rândul lor, un efect de reducere a emisiilor examinate în cadrul acestui aviz.

4.6. CESE consideră binevenite noile norme propuse de Comisie referitoare la creșterea semnificativă a calității și independenței procedurilor necesare pentru omologarea de tip și testarea vehiculelor înainte să intre pe piață, precum și la controlul mai eficient asupra vehiculelor aflate deja pe piață. Regulamentul care stabilește aceste norme, prevăzut să intre în vigoare în septembrie 2020, menține interdicția dispozitivelor de manipulare, urmărește scăderea valorilor emisiilor poluante ale vehiculelor și creează cadrul necesar pentru tranziția către vehicule cu emisii scăzute și cu emisii zero.

4.7. Având în vedere nivelul ridicat de emisii poluante cu amoniac (NH_3) și metan (CH_4) din sectorul agricol⁽¹⁷⁾, se impun măsuri active în vederea reducerii acestora. CESE consideră că, în anii următori, politica agricolă comună trebuie să se concentreze mai mult pe sprijinirea fermierilor individuali și a cooperativelor de fermieri, în eforturile de reducere a poluării, facilitând accesul acestora la finanțările instituțiilor bancare europene pentru implementarea de programe care pot duce la scăderea emisiilor de poluanți. În plus, viitoarele programe de dezvoltare rurală din cadrul PAC ar trebui să includă măsuri agroecologice care să urmărească reducerea acestor emisii.

4.8. CESE își exprimă îngrijorarea legată de faptul că, în pofida măsurilor implementate în sectorul agricol, în perioada 2000-2015, emisiile de NH_3 și de CH_4 au scăzut cu doar 7 %, în ciuda eforturilor fermierilor. Creșterea numărului de animale din ferme a dus la creșterea emisiilor de compuși organici volatili nemetanici (COVnm), produse în special de gunoiul de grajd, cu 6 % pe teritoriul UE, dar emisiile per kilogram de carne au scăzut.

4.9. Având în vedere că fenomenul poluării atmosferice este unul transfrontalier, CESE consideră că este imperios necesar ca statele membre să acționeze în mod coordonat, în baza unor obiective și principii agreate la nivelul întregii Uniuni, respectând totodată principiul subsidiarității. Există precedent în aceste sens și trebuie să susținem cât mai multe asemenea inițiative.

4.10. Comitetul crede că, pentru o mai bună armonizare între politicile europene și naționale, Comisia și statele membre trebuie să aibă o colaborare strânsă cu societatea civilă ce informează populația și dezvoltă programe la nivel local și regional.

⁽¹⁷⁾ Markus Amann, *Measures to address air pollution from agricultural sources* („Măsuri în vederea combaterii poluării aerului cu substanțe provenite din surse agricole”).

4.11. CESE salută consensul larg exprimat de Uniunea Europeană în ce privește Acordul de la Paris privind schimbările climatice și consideră că eforturile Uniunii trebuie să respecte spiritul acestui consens și să acționeze pentru îndeplinirea ȋntelilor asumate, ceea ce va duce și la îmbunătățirea calității aerului.

4.12. CESE îndeamnă statele membre care încă nu au făcut acest lucru să dezvolte strategii de eliminare a cărbunelui ca sursă de energie. 7 state membre au exclus deja cărbunele din mixul energetic, iar altele 9 au planuri de a-l elimina ⁽¹⁸⁾.

4.13. CESE este de părere că Uniunea trebuie să împărtășească bunele practici și cu partenerii internaționali. Nu putem ignora efectele poluării atmosferice din alte părți ale lumii, care ne poate afecta atât direct, cât și indirect. Rețeaua de diplomație ecologică și coerența în politica de dezvoltare sunt mai importante ca niciodată.

Bruxelles, 12 decembrie 2018.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Luca JAHIER

⁽¹⁸⁾ „Overview: National coal phase-out announcements in Europe”.Europe Beyond Coal