



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 29.6.2007  
COM(2007) 320 konč.

2005/0183 (COD)

**SPOROČILO KOMISIJE  
EVROPSKEMU PARLAMENTU**

**v skladu z drugim pododstavkom člena 251(2) Pogodbe ES**

**o**

**skupnem stališču Sveta o sprejetju Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o  
kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo**

**SPOROČILO KOMISIJE  
EVROPSKEMU PARLAMENTU**

**v skladu z drugim pododstavkom člena 251(2) Pogodbe ES**

**o**

**skupnem stališču Sveta o sprejetju Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o  
kakovosti zunanje zraka in čistejšem zraku za Evropo**

**(Besedilo velja za EGP)**

**1. POSTOPEK**

Predlog COM(2005) 447 konč. je bil predložen Evropskemu parlamentu in Svetu v skladu s postopkom iz člena 251 Pogodbe ES.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je predložil mnenje 17. maja 2006.

Odbor regij je predložil mnenje 26. aprila 2006.

Evropski parlament je predložil mnenje na prvi obravnavi 26. septembra 2006.

Na podlagi mnenja Evropskega parlamenta in v skladu s členom 250(2) Pogodbe ES je Svet 23. oktobra 2006 s kvalificirano večino dosegel politični dogovor o skupnem stališču. Svet je sprejel skupno stališče 25.6.2007.

**2. NAMEN PREDLOGA KOMISIJE**

Onesnaževanje zraka ima zelo škodljive posledice za zdravje. V skladu z najnovejšimi znanstvenimi in zdravstvenimi dokazi, predstavljenimi v Sporočilu Komisije o tematski strategiji o onesnaževanju zraka COM(2005) 446, se je le zaradi izpostavljenosti drobnim trdnim delcem  $PM_{2,5}$  v zunanjem zraku statistično pričakovana življenjska doba povprečnega prebivalca EU skrajšala za več kot 8 mesecev. Komisija zato v predlogu uvaja posebne okoljske standarde za drobne trdne delce  $PM_{2,5}$  v zunanjem zraku. Njihovo izvajanje mora bistveno prispevati k doseganju cilja tematske strategije o onesnaževanju zraka, v skladu s katerim naj bi se med letoma 2000 in 2020 za 47 % zmanjšalo število izgubljenih let življenja v Evropi zaradi izpostavljenosti trdnim delcem.

Po pobudi Komisije za „boljšo pravno ureditev“ predlog Komisije o Direktivi o kakovosti zunanje zraka in čistejšem zraku za Evropo dodatno združuje določbe okvirne direktive in treh hčerinskih direktiv o kakovosti zunanje zraka skupaj s sklepom Sveta o izmenjavi informacij v eno direktivo, da se poenostavi, racionalizira in zmanjša obseg obstoječe zakonodaje. Poleg tega predlog spreminja sedanje določbe zaradi vključitve izkušenj držav članic. Zato predlog:

- (1) uvaja posebne zahteve za spremljanje in nove okoljske cilje za drobne trdne delce PM<sub>2,5</sub>,
- (2) zagotavlja določeno prilagodljivost pri izvajanju, ker omogoča, da se pod posebnimi pogoji, ki jih mora odobriti Komisija, podaljšajo roki za doseg nekaterih mejnih vrednosti, na primer za trdne delce PM<sub>10</sub> in dušikov dioksid,
- (3) omogoča državam članicam, da okrepijo prizadevanja, ker dovoljuje, da se naravni viri odštejejo pri ocenjevanju skladnosti z mejnimi vrednostmi.

### **3. PRIPOMBE KOMISIJE**

#### **3.1. Splošne pripombe**

Evropski parlament je predložil mnenje na prvi obravnavi 26. septembra 2006. Komisija je v celoti, delno ali načeloma sprejela devetindvajset (29) od devetinpetdesetih (59) sprememb, ki jih je Evropski parlament predlagal na prvi obravnavi. Šestnajst (16) od devetindvajsetih (29) sprememb je že vsaj delno upoštevanih v skupnem stališču.

Komisija je sprejela vse spremembe, ki bi prispevale k nadaljnji poenostavitvi, večji jasnosti ali ki bi izboljšale informacije, posredovane javnosti: 2, 6, 11, 13, 19, 21, 26, 27, 31, 37, 39, 41, 42, 65; ali razširile obseg pregleda: 48.

Komisija je nekaj sprememb sprejela delno ali načelno. Komisija glede nekaterih meni, da bi se z nadaljnjim preoblikovanjem zagotovila večja jasnost. Druge vključujejo spremembe, ki so sprejemljive načelno, kot je uvedba koncepta drsne lestvice za cilj zmanjšanja izpostavljenosti v spremembi 49. Vse določbe v teh spremembah pa ne morejo biti sprejete, ker bi nekatere ogrozile ravnovesje med zagotavljanjem prilagodljivosti izvajanja in varovanjem javnega zdravja.

Komisija je zavrnila zlasti spremembe, zaradi katerih bi bila raven varovanja javnega zdravja nižja od ravni v obstoječi zakonodaji ali, kar zadeva cilje zmanjšanja izpostavljenosti za drobne trdne delce PM<sub>2,5</sub>, nižja od ravni zastavljenih ciljev v tematski strategiji o onesnaževanju zraka. Komisija je zavrnila tudi spremembe, za katere meni, da uvajajo zahteve, ki jih ne bi bilo mogoče doseči v določenem časovnem okviru, ali omejujejo področje delovanja nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov pri doseganju učinkovitega izvajanja Direktive. Komisija ocenjuje, da bi vse spremembe Parlamenta povzročile znižanje zastavljenih ciljev glede na prvotni predlog Komisije.

Države članice so od septembra 2005 obravnavale predlog v Svetu. Skupno stališče vključuje veliko sprememb v primerjavi s prvotnim predlogom Komisije. Kar zadeva obliko, je bilo besedilo poenostavljeno s spremembami, kot sta odprava koncepta zgornje meje koncentracije in uvedba enotnega načrta za kakovost zraka. Obravnavani so bili tudi nekateri glavni elementi prvotnega predloga Komisije, in sicer ocenjevanje kakovosti zraka, novi cilji o drobnih trdnih delcih PM<sub>2,5</sub> ter prilagodljivost izvajanja. Spremembe so podrobneje predstavljene v nadaljevanju. Čeprav zagotavljajo nekaj več prilagodljivosti pri izvajanju Direktive, ohranjajo ravnovesje med ravnjo zastavljenih ciljev in potrebno ravnjo varovanja javnega

zdravja, kot to določa prvotni predlog Komisije. Politični dogovor je bil dosežen s kvalificirano večino, Nizozemska in Poljska sta glasovali proti, Švedska pa se je vzdržala.

### **3.2. Podrobne pripombe**

#### *3.2.1. Parlamentarne spremembe, ki jih je sprejela Komisija in so v celoti ali delno vključene v skupno stališče.*

Skupno stališče vključuje vsebino, če že ne dobesedne navedbe naslednjih sprememb, ki jih je Komisija sprejela v celoti, načelno ali delno: spremembe številka 1, 2, 13, 14, 19, 21, 26, 27, 29, 31, 40, 41, 42, 45, 48, in 65.

Večina teh sprememb izraža zamenjavo koncepta zgornje meje koncentracije z bolj uveljavljenim konceptom mejne vrednosti. Ker imata oba koncepta enake pravne posledice, to ne pomeni vsebinskih sprememb, ampak poenostavlja besedilo in zmanjšuje število različnih uporabljenih standardov.

Sprememba 41 zadeva zahtevo, da države članice Komisijo obvestijo o določbah o kaznih. Komisija sprejme predlog Parlamenta o črtanju te zahteve, ker je isti cilj mogoče doseči na podlagi člena 33 Direktive in splošne obveznosti iz Priloge 10 k Pogodbi ES.

#### *3.2.2. Parlamentarne spremembe, ki jih je Komisija sprejela, vendar niso vključene v skupno stališče.*

Sprememba 6 zadeva uvodno izjavo, ki močno spodbuja dopolnitev meritev na stalnem merilnem mestu z modeliranjem in indikativnimi meritvami.

Sprememba 11 opisuje obrazložitev določb iz člena 22. V skupnem stališču so te določbe obravnavane v uvodni izjavi 15.

Spremembi 37 in 39 predlagata vključitev industrijskih združenj na seznam ustreznih organov, ki jih je treba obvestiti v skladu z določbami o obveščanju javnosti iz člena 24 in člena 26. Komisija meni, da je vključitev smiselna in se ne razlikuje od sedanje dobre prakse.

#### *3.2.3. Parlamentarne spremembe, ki jih je Komisija zavrnila, vendar so vključene v skupno stališče.*

Se ne uporablja.

#### *3.2.4. Spremembe k predlogu Sveta – glavni elementi*

Svet in Parlament sta obravnavala določbe za ocenjevanje kakovosti zraka, nove cilje o drobnih trdnih delcih PM<sub>2,5</sub> in določbe o prilagodljivosti izvajanja, kot jih je predlagala Komisija, zlasti spremembe 45, 49, 50, 60 in 81.

**Ocenjevanje kakovosti zraka.** Svet je bil zelo zaskrbljen zaradi stroškov spremljanja. Zato so bile uvedene spremembe ocenjevalnega praga za PM<sub>10</sub> in minimalne zahteve za spremljanje trdnih delcev. Komisija je ob priznavanju zaskrbljenosti Sveta poudarila pomen ustreznih informacij o ocenjevanju za enake

konkurenčne pogoje, kadar se ocenjuje skladnost, za razvoj politike in za obveščanje o učinkovitih ukrepih za zmanjšanje, kadar je to potrebno. Določbe o ocenjevanju za PM<sub>10</sub> in PM<sub>2,5</sub>, ki so dokončno določene v skupnem stališču, so sporazumne in za Komisijo predstavljajo minimalne zahteve, ki bodo še vedno izpolnile zgoraj navedene cilje.

Skupno stališče je uvedlo velike spremembe v Prilogo III k Direktivi, ki natančneje določa minimalne zahteve o tem, kako mora biti opravljeno ocenjevanje na ozemlju države članice. Priloga III vključuje omejevalno opredelitev posebnih območij, na katerih se skladnost z mejnimi vrednostmi za varovanje zdravja ljudi ne ocenjuje. S tem je treba podpreti bolj usklajen pristop k ocenjevanju skladnosti. Komisija bo pozorno spremljala izvajanje za zagotovitev, da ta izvedbena določba ne bo na noben način zmanjšala varovanja javnega zdravja ali ogrozila splošnega koncepta, da mejne vrednosti veljajo povsod.

Poenostavljena so bila tudi merila za postavitev mest vzorčenja za onesnaževala z določenimi mejnimi vrednostmi v Prilogi III, tako da veljajo enako za vsa onesnaževala. Komisija bi raje ohranila prvotni predlog, ki prevzema določbe obstoječe zakonodaje, ker lahko spremembe povzročijo premestitev obstoječih mest vzorčenja in motnje gibanj spremljanja. Komisija bo spremljala razvoj, ker lahko spremembe povzročijo težave pri izvajanju drugih določb, kot je obveščanje javnosti, in zagotavljanju informacij, ki so uporabne za razvoj politike, ter bo po potrebi to vprašanje ponovno obravnavala v regulativnem odboru. Ker pa mejne vrednosti veljajo povsod, razen na posebej določenih območjih, sama premestitev postaje ne spremeni ravni varovanja javnega zdravja.

Skupno stališče v Prilogi VI obravnava tudi časovno razporeditev skladnosti obstoječe opreme v mreži za spremljanje z določbami novih standardov CEN, ki določajo referenčne metode, uvedene v predlogu Komisije. Komisija se strinja z uvedenimi roki, ker bodo omogočili stroškovno učinkovit razpored izvajanja za posodobitev mreže, kadar je to potrebno. Vendar ugotavlja, da za meritve, uporabljene pri ocenjevanju, še vedno v celoti veljajo cilji kakovosti podatkov iz Priloge I in določbe o dokazu enakovrednosti iz Priloge VI.

**Standard za PM<sub>2,5</sub>.** Skupno stališče v Prilogi XIV nadomešča zgornjo mejo koncentracije za PM<sub>2,5</sub>, ki naj bi leta 2010 dosegla 25 µg /m<sup>3</sup>, s pristopom na dveh ravneh, ki uvaja nezavezujočo ciljno vrednost z enako ravno za leto 2010 in pravno zavezujočo mejno vrednost za leto 2015. Cilj zmanjšanja izpostavljenosti je bil razširjen z enotne določbe o zmanjšanju za 20 % na drsno lestvico za kazalnik zmanjšanja izpostavljenosti v razponu 7-13µg/m<sup>3</sup>. Določbe skupnega stališča omogočajo tudi tri različne možnosti za določitev osnovnega kazalnika zmanjšanja izpostavljenosti, s čimer se zagotovi čas za postavitev ustreznih postaj za spremljanje PM<sub>2,5</sub>. Komisija podpira te spremembe, ker ne spreminjajo ravni zastavljenih ciljev predloga Komisije in bodo zagotovile učinkovitejše izvajanje.

Komisija meni, da mora biti pri dvojnem okoljskem cilju za PM<sub>2,5</sub> cilj zmanjšanja izpostavljenosti glavno vodilo za ukrepe, letna mejna vrednost pa bi služila predvsem kot zgornja meja za varovanje državljanov na najbolj občutljivih območjih. Komisija na podlagi sedanjega znanja meni, da bi s prizadevanjem za skladnost s strožjimi letnimi mejnimi vrednostmi za PM<sub>2,5</sub>, ki bi do leta 2015 dosegle 20 µg /m<sup>3</sup>, kot je predlagano v spremembi 50 Parlamenta, namenila preveliko pozornost „vročim

točkam“, omejenim območjem z visokimi koncentracijami, na račun ukrepov za zmanjšanje splošne izpostavljenosti prebivalstva. Na drugi strani sprememba 49 predlaga zmanjšanje zahtev za cilj zmanjšanja izpostavljenosti za večino ravni koncentracije, zaradi česar bi se na splošno zmanjšale ravni zastavljenih ciljev novih standardov za PM<sub>2,5</sub> in cilj v zvezi z zdravjem iz tematske strategije o onesnaževanju zraka ne bi bil izpolnjen.

**Prilagodljivost izvajanja.** Medtem ko je predlog Komisije v členu 22 uvedel absoluten rok (1. januar 2010) za podaljšanje roka za doseg mejne vrednosti za PM<sub>10</sub>, skupno stališče določa, da je najdaljši rok tri leta po začetku veljavnosti Direktive. Skupno stališče ohranja pogoje, ki jih je treba izpolniti za odobritev podaljšanja. Določbe o podaljšanju roka za benzen in dušikov dioksid niso bile spremenjene. Možnost za drobne trdne delce PM<sub>2,5</sub> je bila odpravljena, potem ko se je rok za doseg mejne vrednosti za PM<sub>2,5</sub> prestavil z leta 2010 v prvotnem predlogu Komisije na leto 2015. Možnost, da se zahteva podaljšanje roka za žveplov dioksid, ogljikov monoksid in svinec, je bila odpravljena. Komisija bi raje ohranila prvotno časovno razporeditev v zvezi z datumom za doseg mejne vrednosti za PM<sub>10</sub>, vendar meni, da tako podaljšanje ne ogroža splošnega ravnovesja predloga. Sprememba 81 Evropskega parlamenta omogoča, da se rok določi na največ šest let po začetku veljavnosti Direktive. Tako podaljšanje bi skoraj zagotovo povzročilo zamudo pri izvajanju ukrepov in zmanjšalo raven javnega varovanja ljudi na vseh območjih, na katerih so mejne vrednosti PM<sub>10</sub> presežene.

### 3.2.5. *Spremembe besedila v zvezi z novimi postopki komitologije*

Komisija je zadržala svoje stališče v zvezi s spremembami Parlamenta 61–63, ki uvajajo sklicevanje na nov regulativni postopek s pregledom odbora, ustanovljenega z Direktivo, do medinstitucionalnega dogovora o skupnem besedilu za vključitev v sekundarno zakonodajo EU. Preoblikovana določba, ki obravnava enako vsebino in vključuje zadnje besedilo, o katerem so se ustanove dogovorile novembra 2006, je bila vključena v skupno stališče. Njen obseg se razlikuje od spremembe 62, ker ne uvaja regulativnega postopka s pregledom za sprejetje izvedbenih ukrepov o dodatnih informacijah, ki jih morajo zagotoviti države članice v skladu s členom 27. Komisija lahko podpre te spremembe.

## 4. SKLEP

Vse ustanove EU imajo skupne cilje glede varovanja javnega zdravja in okolja ter menijo, da je treba uvesti standarde za drobne trdne delce PM<sub>2,5</sub>, vključno z novim ciljem izpostavljenosti. Dodatna prilagodljivost pri izvajanju, kot jo je predlagala Komisija, je bila na splošno podprta. Glavne ovire za sklenitev dogovora na prvi obravnavi so bili različni pogledi na točno stopnjo prilagodljivosti, na potrebo po spremembi obstoječih standardov za drobne trdne delce PM<sub>10</sub> ter na strogost in pravno naravo novega standarda za drobne trdne delce PM<sub>2,5</sub>.

Države članice so v skupnem stališču potrdile začetno stališče Komisije o tem, da se obstoječi standardi ne spreminjajo, hkrati pa so omogočile nekaj več prilagodljivosti v zvezi z doseganjem skladnosti z mejnimi vrednostmi za trdne delce PM<sub>10</sub> in nekoliko spremenile nove standarde za PM<sub>2,5</sub>.

Komisija lahko podpre skupno stališče, ker se je v predlogu Komisije kljub vsemu ohranilo ravnovesje med veliko zaskrbljenostjo zaradi javnega zdravja, zaradi katere so potrebni odločni in stalni ukrepi za izboljšanje kakovosti zraka na nekaterih območjih ter uvedba ambicioznih pravno zavezujočih standardov za  $PM_{2,5}$ , in prilagodljivostjo za lažje izvajanje. Skupno stališče ohranja tudi jasno zavezo, da se standardi, povezani z drobnimi trdnimi delci, pregledajo v petih letih, da bi cilj zmanjšanja izpostavljenosti postal pravno zavezujoč.

Skupno stališče vključuje dodatne določbe, kot je zahteva, da Komisija pripravi smernice o določitvi deležev onesnaževal iz naravnih virov in zaradi zimskega posipanja. Komisija pozdravlja te dodatke, ker bodo prispevali k bolj usklajenemu pristopu za izvajanje Direktive v Evropski uniji.

Komisija bi raje ohranila nekatere posebne določbe predloga, zlasti tiste, ki so povezane z minimalnimi zahtevami glede spremljanja kakovosti zraka. Vendar priznava, da je skupno stališče pomembno izboljšanje v primerjavi z ureditvijo v obstoječih direktivah in ga zato podpira.