

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Evropa, ki varuje: čist zrak za vse

(COM(2018) 330 final)

(2019/C 110/21)

Poročevalec: **Octavian Cătălin ALBU**

Zaprosilo	Evropska komisija, 18. 6. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep plenarne skupščine	19. 6. 2018
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	27. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	129/0/3

1. Sklepi in priporočila

1.1 V zadnjih tridesetih letih se je zaradi politik, sprejetih po vsej Evropski uniji (EU), kakovost zraka v EU izboljšala. Kljub temu je treba še veliko storiti, saj so dovoljene vrednosti za glavne kategorije onesnaževal zraka pogosto presežene. EESO poziva države članice, naj tesno sodelujejo, saj je to vprašanje ključno za zdravje Evropejcev. Meni, da je čas za svarilo glede kakovosti zraka in stanja okolja.

1.2 EESO meni, da je nujno zmanjšati onesnaževanje, ki ga povzročajo podjetja, institucije, gospodinjstva in promet. Institucije in države članice morajo na tem področju postaviti dober zgled, za pomoč posameznikom pri prehodu na čiste, sodobne in energetske učinkovitejše oblike ogrevanja pa je treba vzpostaviti več podpornih programov.

1.3 Ker je promet eden glavnih virov onesnaženosti zraka, EESO pozdravlja sveženj ukrepov za čisto mobilnost. Ta zajema več pobud, s katerimi se bo poleg emisij CO₂ zmanjšalo tudi onesnaževanje na lokalni in regionalni ravni.

1.4 Dodatni zakonodajni ukrepi, ki jih je za odpravo nekaterih težav, kot je škandal *dieselgate*, predlagala Evropska komisija, ali ukrepi, sprejeti proti državam članicam, ki niso upoštevale veljavnih pravil o onesnaževanju zraka, so korak v pravo smer in EESO ta pristop podpira.

1.5 EESO je trdno prepričan, da morajo nove predpise na področju okolja in prometa dopolnjevati ukrepi v podporo gospodarstvu za spodbujanje inovacij in razvoja novih čistih tehnologij, kot so gorivne celice, električni avtomobili ter alternativni sistemi ogrevanja in prezračevanja.

1.6 EESO je zaskrbljen, da napredek, ki je bil pri zmanjševanju onesnaženosti zraka dosežen v kmetijskem sektorju, ni zadosten. Zato priporoča, da se skupna kmetijska politika skupaj z drugimi finančnimi in naložbenimi instrumenti v bodoče bolj osredotoči na pobude za zmanjšanje vpliva na okolje ter da je bolj dosledna in skladna glede pomoči, ki se kmetom odobrijo za izvajanje programov za uresničevanje tega cilja. V zvezi s tem so dobra zamisel zadruga, v katerih lahko kmetje proizvajajo električno energijo iz bioplina, ki nastaja iz kmetijskih odpadkov.

1.7 Mednarodno sodelovanje je ključno za boj proti onesnaževanju in podnebnim spremembam, pri čemer EESO pozdravlja široko soglasje držav članic glede izpolnjevanja ciljev Pariškega sporazuma. Izmenjava dobre prakse na tem področju in mreža za zeleno diplomacijo sta zelo pomembni. Poleg tega so potrebni posebni ukrepi za zmanjšanje onesnaževal v državah članicah, da bi izpolnili cilje Pariškega sporazuma.

1.8 EESO poziva države članice, naj tesno sodelujejo, saj je to vprašanje ključno za zdravje Evropejcev. Priporoča tudi, naj države članice in Evropska komisija čim tesneje sodelujejo s civilno družbo ter predstavniki lokalnih in regionalnih organizacij civilne družbe pri pripravi in izvajanju programov varstva okolja ter kampanj izobraževanja, obveščanja in ozaveščanja javnosti glede kakovosti zraka.

2. Uvod

2.1 V zadnjih dvajsetih do tridesetih letih se je kakovost zraka v EU zaradi posebnih politik, ki so jih na tem področju izvajale EU in države članice, precej izboljšala. Namen teh politik je doseči raven kakovosti zraka, ki ne škoduje zdravju ljudi in okolju ali ju bistveno ne ogroža. Zato se je kljub povečanju BDP EU količina onesnaževal v ozračju zmanjšala, in sicer amoniaka za 8 % in žveplovih oksidov za 72 %⁽¹⁾.

2.2 Kakovost zraka je odločilen dejavnik na področju javnega zdravja. Zrak najbolj onesnažujejo delci (PM₁₀ in PM_{2,5}) in prizemni ozon, na katerega neposredno vplivajo dušikovi oksidi (NO_x), ki se sproščajo v ozračje. Po podatkih Svetovne zdravstvene organizacije je mogoče 8 % vseh smrti zaradi pljučnega raka in 3 % vseh smrti zaradi srčno-žilnih bolezni pripisati izpostavljenosti onesnaženosti zraka v obliki drobnih delcev⁽²⁾. Zaradi teh vzrokov v EU vsako leto prezgodaj umre več kot 400 000 ljudi⁽³⁾.

2.3 Zaradi tega so državljani EU vse bolj zaskrbljeni glede stopenj onesnaženosti zraka⁽⁴⁾. Zato so si EU in države članice z zakonodajo zastavile cilj doseči raven kakovosti zraka, ki ne škoduje zdravju ljudi ali okolju, in z doslednim izvajanjem sedanje zakonodaje EU o kakovosti zraka postopno zmanjšujejo škodljive emisije.

2.4 Politike EU na tem področju temeljijo na treh stebrih:

- prvi steber sestavljajo standardi kakovosti zunanega zraka, ki bi jih morale vse države članice pri posameznih onesnaževalih dosegati od leta 2005 ali 2010;
- drugi steber so nacionalni cilji zmanjšanja emisij, ki so bili pred kratkim spremenjeni in morajo biti izpolnjeni do leta 2020 oziroma 2030, vključujejo pa dodatno onesnaževalo: drobne delce (PM_{2,5});
- tretji steber vključuje emisijske standarde za ključne vire onesnaževanja: vozila, ladje ter industrijske obrate in elektrarne. Po škandalu *dieselgate* leta 2015 je bil sprejet sveženj pravil o dejanskih emisijah, ki nastajajo med vožnjo, Komisija pa je za nove avtomobile, dostavna vozila in težka vozila predlagala nove standarde, ki določajo nižje emisije CO₂.

2.5 Iz poročila Evropske agencije za okolje o kakovosti zraka v Evropi za leto 2017 je razvidno, da so glavni viri onesnaževanja v Evropi promet (cestni in drugi), zgorevanje goriv v podjetjih, institucijah in gospodinjstvih, proizvodnja energije, industrijski procesi, kmetijski sektor in odpadki⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Kakovost zraka v Evropi – poročilo za leto 2017 (v angleščini).

⁽²⁾ V svetu devet ljudi od desetih diha onesnažen zrak, vendar v zvezi s tem ukrepa vse več držav (v angleščini).

⁽³⁾ Kakovost zraka v Evropi – poročilo za leto 2017 (v angleščini).

⁽⁴⁾ Posebna raziskava Eurobarometer št. 468 o odnosu evropskih državljanov do okolja.

⁽⁵⁾ Kakovost zraka v Evropi – poročilo za leto 2017 (v angleščini).

2.5.1 Cestni promet k skupnim emisijam onesnaževal prispeva 39 % emisij dušikovih oksidov (NOx), 29 % emisij črnega ogljika, 20 % emisij ogljikovega monoksida (CO) ter 11 % emisij delcev PM₁₀ in PM_{2,5}. Komisija si zato v okviru svežnja ukrepov za čisto mobilnost prizadeva uvesti nove standarde emisij CO₂ za leti 2025 in 2030. Nove tehnologije, kot so gorivne celice, alternativna goriva in infrastruktura zanje, se spodbujajo z revizijo predpisov⁽⁶⁾ in akcijskimi načrti⁽⁷⁾. V okviru novega svežnja ukrepov za čisto mobilnost se priporoča tudi integrirana uporaba vlakov in tovornjakov z namenom povečanja učinkovitosti⁽⁸⁾, vključno z energetsko učinkovitostjo, ter spodbuja razvoj avtobusnih linij na dolgih razdaljah z namenom zmanjšanja emisij in prometnih zastojev⁽⁹⁾.

2.5.2 Zgorevanje goriv v podjetjih, institucijah in gospodinjstvih prispeva k večini onesnaženosti z delci PM_{2,5} in PM₁₀ (42 % oziroma 57 %), ogljikovim monoksidom (CO) in črnim ogljikom, pomembnim onesnaževalom, ki nastaja pri nepopolnem zgorevanju fosilnih goriv in biomase. Vrednosti onesnaženosti za ta sektor se od leta 2000 do leta 2015 večinoma niso spreminjale.

2.5.3 Prizadevanja za zmanjšanje emisij onesnaževal iz sektorja proizvodnje električne energije in energije za ogrevanje (ki k skupnim emisijam SO₂ prispeva 59 %, k skupnim emisijam NOx pa 19 %) so bila usmerjena v razvoj in razširitev alternativnih virov energije in sistemov za soproizvodnjo energije, v posodobitev in povečanje učinkovitosti obratov za proizvodnjo energije, v optimizacijo energetske učinkovitosti postopkov proizvodnje, v povečanje energetske učinkovitosti stavb ter v postopno opuščanje zgorevanja fosilnih goriv in njihovo nadomestitev z metanom.

2.5.4 Za zmanjšanje emisij iz industrijskih obratov (ki predstavljajo 50 % vseh emisij nemetanskih hlapnih organskih spojin in 17 % vseh emisij delcev PM₁₀) so bili sprejeti ukrepi, skladni s predpisi, ki veljajo na evropski ravni. Za preprečevanje in nadzor onesnaževanja mora imeti vsak industrijski obrat dovoljenje za obratovanje, ki določa mejne vrednosti emisij za onesnaževala, in sprejeti vse potrebne ukrepe za varstvo okolja.

2.5.5 Ker kmetijski sektor proizvede 95 % vseh emisij amoniaka (NH₃) in 52 % vseh emisij metana (CH₄), je njihovo zmanjšanje izredno pomembno. Ukrepi za zmanjšanje teh emisij vključujejo kmetijske ukrepe (uravnotežena uporaba dušika na kmetijah, spodbujanje pokritosti tal in gojenja zelenjave na ornih zemljiščih z namenom povečanja rodovitnosti tal), živinorejske ukrepe (shranjevanje gnoja v zaprtih prostorih in njegova uporaba v obratih za pridobivanje bioplina), energetske ukrepe (uporaba biomase za ogrevanje, namestitve fotovoltaičnih naprav ter zmanjšanje porabe tradicionalnih goriv in električne energije) in kmetijsko-okoljske ukrepe (izboljšanje strokovnega znanja in spretnosti kmetov ter spodbujanje kmetov k uvajanju praks, ki povzročajo manjše emisije).

2.6 EESO izraža zaskrbljenost glede stanja okolja. Na to je že opozoril⁽¹⁰⁾ in poudaril, da „je treba okrepiti prizadevanja za preprečevanje okoljske škode, še preden do nje sploh pride, in da bi morala strategija preprečevanja vedno imeti prednost pred odpravljanjem posledic“⁽¹¹⁾.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO pozdravlja ukrepe EU, s katerimi naj bi dosegli raven kakovosti zraka, ki ne škoduje ljudem ali okolju, vendar meni, da je treba na ravni EU in nacionalni ravni te ukrepe občutno okrepiti, saj do zdaj doseženi rezultati niso v celoti zadovoljivi. Čeprav je bil pri zmanjševanju emisij onesnaževal dosežen napredek, kakovost zraka še vedno vpliva na javno zdravje⁽¹²⁾.

3.2 EESO je zaskrbljen, ker na obsežnih območjih EU koncentracija delcev v ozračju trenutno presega mejne vrednosti. Dnevne mejne vrednosti delcev PM₁₀ so bile presežene na 19 % opazovalnih postaj, dnevne mejne vrednosti delcev PM_{2,5} pa na 6 % teh postaj. Žal je bilo v letu 2015 ravnem delcev PM₁₀, ki so presegale mejne vrednosti, izpostavljenih 19 %

⁽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⁾ UL C 451, 16.12.2014, str. 134.

⁽¹¹⁾ UL C 283, 10.8.2018, str. 83.

⁽¹²⁾ Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 23/2018.

prebivalcev mest v EU (kar je več kot leto prej), ravnem delcev PM_{2,5}, višjim od mejnih vrednosti, pa 7 % prebivalcev mest (manj kot leto prej).

3.3 EESO želi opozoriti, da se v srednji in vzhodni Evropi več milijonov zasebnih stanovanj ogreva s kurjenjem lesa in premoga. Po podatkih Svetovne zdravstvene organizacije ta praksa v srednji in vzhodni Evropi prispeva in bo tudi v prihodnje prispevala k onesnaženosti z delci PM_{2,5}, ki ostaja na ravni iz obdobja 2010–2015⁽¹³⁾. Da bi širšo javnost spodbudili k prehodu na čistejše oblike ogrevanja, je treba sprejeti še več podpornih ukrepov.

3.4 EESO je zaskrbljen tudi zato, ker so bile vrednosti letnih koncentracij dušikovega dioksida (NO₂) močno presežene v 22 državah članicah in na 10 % opazovalnih postaj, pri čemer so bile v predelih številnih mest več kot dvakrat višje od dovoljenih vrednosti.

3.5 EESO želi poudariti, da je kakovost zraka ključna za ljudi in podjetja⁽¹⁴⁾. Nosilci odločanja na evropski in nacionalni ravni se morajo torej konkretno lotiti vzpostavljanja in izvrševanja zakonodajnega okvira na tem področju.

3.6 EESO priznava, da si morajo za zmanjšanje količine emisij onesnaževal iz podjetij, institucij in gospodinjstev države članice ob podpori Komisije odločno prizadevati za podpiranje in izvajanje izboljšav na področju energetske učinkovitosti stavb, izboljšanje učinkovitosti elektrarn in toplarn, razširitev in posodobitev omrežij za daljinsko ogrevanje v mestih ter podpiranje alternativnih klimatskih sistemov. Zgled za to je denimo sedež Evropske centralne banke z inovativnim in okolju prijaznim sistemom ogrevanja in prezračevanja.

3.7 EESO opozarja, da ne smemo spregledati problema onesnaženosti zraka v zaprtih prostorih. Kakovost zraka, ki ga dihamo v zaprtih prostorih, je namreč ključna za naše zdravje, zlasti za ranljive skupine prebivalstva. Kajenje, kuhanje, vlaga, prezračevalni sistemi, sveče, čistilna sredstva v obliki detergentov, voskov ali lakov in različni gradbeni materiali lahko postanejo glavni viri onesnaženosti zraka v zaprtih prostorih. Zato je potrebna dosledna politika glede zdravih stavb.

3.8 EESO meni, da morajo države članice in Komisija pripraviti in izvajati nov koncept razvoja mest, v katerem bi se med drugim osredotočile na izvajanje okolju prijaznega prometnega sistema s spodbudami za uporabo električnih ali hibridnih prevoznih sredstev, informacijskimi aplikacijami za opozarjanje prebivalcev v primeru prekoračitve dovoljenih vrednosti onesnaženosti zraka in podporo razširitvi zelenih mestnih površin, da se bistveno izboljša kakovost zraka.

3.9 EESO meni, da je dostop javnosti do informacij in podatkov o kakovosti zraka pomemben dejavnik v boju proti onesnaževanju zraka⁽¹⁵⁾. Z obveščevalnimi in izobraževalnimi kampanjami se lahko poveča ozaveščenost javnosti o nevarnosti onesnaženosti zraka in posledicah ravnanja posameznikov. Upoštevati in pohvaliti bi bilo treba dejavnosti, ki jih za zagotavljanje čistega zraka izvajajo matere, ki jih skrbi vpliv onesnaževal na zdravje njihovih otrok. Te menijo tudi, da so zaradi omejitev prostega gibanja v okolju kršene njihove človekove pravice.

3.10 EESO pozdravlja prizadevanja nevladnih organizacij in posameznikov, ki so sprožili sodne postopke, da bi nacionalne organe pozvali k uvedbi dodatnih ukrepov za zmanjšanje onesnaževanja. V državah, kot so Češka, Nemčija, Italija in Združeno kraljestvo, so sodišča odločila v korist tožnikov⁽¹⁶⁾.

3.11 EESO meni, da je treba oblikovati strategije razogljčenja in cilje glede energije iz obnovljivih virov, s katerimi bi dejansko vplivali na okolje, hkrati pa ne bi zavirali gospodarskega razvoja držav članic.

⁽¹³⁾ Svetovna zdravstvena organizacija: *Residential heating with wood and coal: health impacts and policy options in Europe and North America* (Ogrevanje stanovanj z lesom in premogom: vplivi na zdravje in možnosti politike v Evropi in Severni Ameriki).

⁽¹⁴⁾ Posebna raziskava Eurobarometer št. 468 o *odnosu evropskih državljanov do okolja*.

⁽¹⁵⁾ *Kakovost zraka v Evropi – poročilo za leto 2017 (v angleščini)*.

⁽¹⁶⁾ Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 23/2018.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Komisija pripisuje velik pomen upoštevanju standardov za emisije onesnaževal iz motornih vozil, zlasti zaradi škandala *dieselgate*, in preverja, ali se izpolnjujejo ustrezne obveznosti, ki jih določa zakonodaja EU.

4.2 EESO podpira Komisijo, ki je države članice pozvala, naj analizirajo vse mogoče spremembe in izboljšave, da bi emisije teh vozil ostale znotraj veljavnih mejnih vrednosti, in, če ti pogoji niso izpolnjeni, predlagajo obvezen ali prostovoljen umik zadevnih vozil.

4.3 EESO podpira pobudo Komisije, da se proti 16 državam članicam sprožijo postopki za ugotavljanje neskladnosti zaradi onesnaženosti z delci PM₁₀, proti 13 državam članicam pa zaradi onesnaženosti z dušikovim dioksidom (NO₂), in priporoča, naj te države čim prej sprejmejo ukrepe za skrajšanje ali odpravo obdobj, ko so mejne vrednosti onesnaženosti presežene.

4.4 EESO prav tako pozdravlja odločitev Komisije, da je pred Sodiščem Evropske unije sprožila postopek proti trem državam članicam (Madžarski, Italiji in Romuniji) zaradi neupoštevanja mejnih vrednosti za onesnaženost z delci PM₁₀, proti drugim trem državam članicam (Franciji, Nemčiji in Združenemu kraljestvu) pa zaradi neupoštevanja mejnih vrednosti za onesnaženost z NO₂. Teh šest držav članic ni pravočasno predlagalo konkretnih in učinkovitih ukrepov za zmanjšanje onesnaženosti na dovoljene ravni.

4.5 Zaradi visoke ravni onesnaženosti, ki jo povzročajo motorna vozila, EESO pozdravlja ukrepe za zmanjšanje emisij, ki jih je Komisija predlagala v svežnju za mobilnost, kot so direktiva o čistih vozilih, novi standardi za emisije CO₂ za avtomobile in težka vozila, akcijski načrt za infrastrukturo za alternativna goriva in pobuda o baterijah. Ti ukrepi bodo tudi nedvomno prispevali k zmanjšanju emisij, obravnavanih v tem mnenju.

4.6 EESO pozdravlja nova pravila, ki jih je predlagala Komisija za precejšnje izboljšanje kakovosti in neodvisnosti postopkov pri homologaciji in preskušanju vozil, preden so dana na trg, in v zvezi z učinkovitejšim preverjanjem vozil, ki so že na trgu. Uredba o določitvi teh pravil, ki naj bi začela veljati septembra 2020, ohranja prepoved odklopnih naprav, si prizadeva zmanjšati vrednosti onesnaževal v emisijah vozil ter določa okvir za prehod na nizko- in brezemisijska vozila.

4.7 Veliko onesnaženost z amoniakom (NH₃) in metanom (CH₄), ki izhaja iz kmetijstva⁽¹⁷⁾, je treba zmanjšati z aktivnimi ukrepi. EESO meni, da mora biti skupna kmetijska politika v prihodnje bolj osredotočena na pomoč posameznim kmetom in kmetijskim zadrugam pri zmanjševanju emisij, in sicer z zagotavljanjem lažjega dostopa do financiranja s strani evropskih bančnih institucij z namenom izvajanja programov, ki lahko prispevajo k zmanjšanju emisij onesnaževal. Poleg tega bi morali programi za razvoj podeželja v sklopu prihodnje skupne kmetijske politike vključevati kmetijsko-okoljske ukrepe za zmanjšanje teh emisij.

4.8 EESO je zaskrbljen, ker so se kljub izvedenim ukrepom v kmetijskem sektorju emisije NH₃ in CH₄ med letoma 2000 in 2015 zmanjšale le za 7 %, in to navzlic prizadevanjem kmetov. Zaradi povečanja števila glav živine se je po vsej EU za 6 % povečala raven nemetanskih hlapnih organskih spojin, predvsem na račun gnoja, čeprav se je obseg emisij na kilogram mesa zmanjšal.

4.9 Onesnaževanje zraka je čezmejno vprašanje, zato EESO meni, da morajo države članice ukrepati usklajeno na podlagi ciljev in načel, dogovorjenih na ravni EU, pri tem pa upoštevati tudi načelo subsidiarnosti. Precedenčni primeri za to obstajajo in podpreti moramo čim več takih pobud.

4.10 EESO meni, da morajo Komisija in države članice tesno sodelovati s civilno družbo pri obveščanju javnosti ter razvoju lokalnih in regionalnih programov, da bi dosegli večjo usklajenost evropskih in nacionalnih politik.

⁽¹⁷⁾ Markus Amann, *Measures to address air pollution from agricultural sources* (Ukrepi za zmanjšanje onesnaženosti zraka iz kmetijskih virov).

4.11 EESO pozdravlja široko soglasje na ravni EU glede Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah ter meni, da mora EU duh tega soglasja ohraniti tudi v svojih prizadevanjih in ukrepati za doseganje zastavljenih ciljev, s katerimi se bo izboljšala tudi kakovost zraka.

4.12 EESO poziva države članice, ki tega še niso storile, naj razvijejo strategije za opustitev premoga kot vira energije. Sedem držav članic je premog že odstranilo iz svoje mešanice energijskih virov, še devet pa jih to namerava storiti ⁽¹⁸⁾.

4.13 EESO meni, da si mora EU dobro prakso izmenjevati tudi z mednarodnimi partnerji. Učinkov onesaževanja zraka iz drugih delov sveta ne smemo prezreti, saj na nas vplivajo neposredno in posredno. Mreža za zeleno diplomacijo in skladnost v razvojni politiki sta pomembnejši kot kadar koli prej.

V Bruslju, 12. decembra 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

⁽¹⁸⁾ Overview: National coal phase-out announcements in Europe (Pregled: Postopno opuščanje premoga v Evropi), Europe Beyond Coal.