

HR

2018.

BR.

23

Tematsko izvješće

Onečišćenje zraka: naše zdravlje još uvijek nije dovoljno zaštićeno

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU a)



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

REVIZORSKI TIM

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Suda Nikolaos Milionis i koje je specijalizirano za rashodovna područja održive uporabe prirodnih resursa. Reviziju je predvodio član Suda Janusz Wojciechowski, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Kinga Wisniewska-Danek i ataše u njegovu uredu Katarzyna Radecka-Moroz te glavni rukovoditelj Colm Friel, voditelj radnog zadatka João Coelho, zamjenik voditelja radnog zadatka Frédéric Soblet, revizori Vivi Niemenmaa, Blanka Happach, Jan Kubat, Joachim Otto, Lorenzo Pirelli, Radostina Simeonova i Anna Zalega i asistentica Rachel O'Doherty. Usluge jezične potpore pružali su Hannah Critoph, Marek Riha, Mila Todorova i Mark Smith.



Slijeva nadesno: Jan Kubat, Blanka Happach, Joachim Otto, Kinga Wisniewska-Danek, Katarzyna Radecka-Moroz, Janusz Wojciechowski, Frédéric Soblet, Anna Zalega, Vivi Niemenmaa, Colm Friel, João Coelho, Lorenzo Pirelli.

SADRŽAJ

Odlomak

Pojmovnik i pokrate

Sažetak I. – V

Uvod 1. – 13.

Zašto je onečišćenje zraka važno 1.

Onečišćenju zraka najviše su izloženi stanovnici gradova 2.

Što skraćuje život čovjeka i kako? 3. – 5.

Što poduzima EU? 6. – 13.

Opseg revizije i revizijski pristup 14. – 17.

Opažanja 18. – 81.

Norme Direktive slabije su od onoga na što upućuju dokazi o učincima onečišćenja zraka na zdravlje 18. – 27.

Većina država članica nije djelotvorno provodila Direktivu o kvaliteti zraka 28. – 47.

Odredbama o mjerenu kvalitete zraka dopušta se određeni stupanj fleksibilnosti koji otežava provjeru 30. – 35.

Planovi za kvalitetu zraka nisu osmišljeni kao djelotvoran alat za praćenje 36. – 47.

Komisija je suočena s ograničenjima u provjeravanju sukladnosti i proces izvršenja je spor 48. – 54.

Nekim politikama EU-a ne posvećuje se dovoljna važnost onečišćenju zraka 55. – 63.

Financijska sredstva EU-a korisna su, ali nisu uvijek usmjerena 64. – 71.

Građanski postupci imaju sve veću ulogu, 72. – 81.

ali prava javnosti na pristup pravosuđu nisu izričito zaštićena Direktivom 74. – 75.

te su informacije o kvaliteti zraka katkad nejasne 76. – 81.

Zaključci i preporuke 82. – 93.

Prilog I. – Glavne direktive kojima se utvrđuju granične vrijednosti za izvore emisija

Prilog II. – Maksimalne vrijednosti koncentracija u šest relevantnih zona kvalitete zraka

Prilog III. – Postupci zbog povrede u vezi s Direktivom o kvaliteti zraka (trenutačno stanje: travanj 2018.)

Odgovori Komisije

POJMOVNIK I POKRATE

µg/m ³	Mikrogrami po kubičnom metru (jedinica mjere koncentracije pojedine onečišćujuće tvari u zraku).
Amonijak (NH ₃)	Bezbojan plin oštra mirisa.
Benzo[a]piren (BaP)	BaP je kruta tvar koja se ispušta nepotpunim izgaranjem fosilnih goriva i biogoriva. Glavni su izvori benzo[a]pirena grijanje kućanstava (osobito spaljivanje drva i ugljena), proizvodnja električne energije u elektranama, spaljivanje otpada te proizvodnja koksa i čelika.
Crni ugljik	Crni ugljik sastavni je dio PM _{2,5} , koji nastaje nepotpunim izgaranjem goriva, pri čemu su glavni izvori promet i grijanje kućanstava.
Direktiva o kvaliteti zraka (AAQ)	Direktiva o kvaliteti zraka (Direktiva 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu (SL L 152, 11.6.2008., str. 1.))
Dušikov dioksid (NO ₂)	Otrovan crvenkastosmeđi plin. Dušikov oksid (NO _x).
EEA	Europska agencija za okoliš
Godine života izgubljene zbog bolesti (<i>disability-adjusted life years – DALYs</i>)	Godine života izgubljene zbog bolesti
Disperzijski uvjeti	Disperzijski uvjeti označavaju sposobnost atmosfere da razrijedi onečišćujuće tvari koje se prenose zrakom.
Hlapivi organski spojevi (HOS-ovi)	HOS-ovi organske su kemikalije koje lako isparavaju.
IED	Direktiva o industrijskim emisijama (Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL L 334, 17.12.2010., str. 17.) (preinačeno))
Komprimirani prirodni plin (CNG)	CNG prirodni je plin pohranjen pod visokim pritiskom koji se može upotrebljavati umjesto benzina, propana ili dizelskog goriva.
Lebdeće čestice (PM)	Krute i tekuće čestice koje lebde u zraku. Ovisno o veličini, PM se razvrstava u grube čestice (PM ₁₀) i sitne čestice (PM _{2,5}).
NECD	Direktiva o nacionalnim gornjim graničnim vrijednostima emisija (Direktiva (EU) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari, o izmjeni Direktive 2003/35/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2001/81/EZ (SL L 344, 17.12.2016., str. 1.).
Nemetanski hlapivi organski spojevi (NMHOS-i)	NMHOS je oznaka kojom su obuhvaćeni mnogi različiti kemijski spojevi, kao što su benzen, etanol, formaldehid, cikloheksan ili aceton.
NRT-ovi	„Najbolje raspoložive tehnike“ definiraju se kao najdjelotvorniji i najnapredniji stupanj razvoja aktivnosti i njihovih metoda rada koji označava praktičnu prikladnost određenih tehnika za pružanje osnove za granične

Ozon (prizemni ozon, O ₃)	vrijednosti emisija i druge uvjete dozvole osmišljene za sprječavanje te, kada to nije izvedivo, za smanjenje emisija i utjecaja na okoliš u cjelini.
PKZ	Bezbojan plin oštra mirisa koji se ne ispušta izravno u atmosferu, nego nastaje kemijskom reakcijom onečišćujućih tvari u prisutnosti sunčeve svjetlosti.
Provjera primjerenosti	Plan za kvalitetu zraka
Slučajevi preuranjene smrti	Sveobuhvatna evaluacija politike kojom se nastoji procijeniti je li regulatorni okvir za određeni sektor politike „primjer svrsi”.
Sud EU-a	Slučajevi smrti koji nastupaju prije nego što osoba dosegne prosječan očekivani životni vijek za pojedinu zemlju i spol.
Sumporov dioksid (SO ₂)	Sud Europske unije
Ugljikov dioksid (CO ₂)	Otrovan, bezbojan plin. Sumporov oksid (SO _x). CO ₂ bezbojan je i najznačajniji staklenički plin u zemljinoj atmosferi. Ispušta se u atmosferu uglavnom sagorijevanjem fosilnih goriva.
WHO	Svjetska zdravstvena organizacija
Zona s niskom emisijom (LEZ)	Zona s niskom emisijom utvrđeno je područje na kojem je ograničen ili spriječen pristup određenim onečišćujućim vozilima radi poboljšanja kvalitete zraka.

SAŽETAK

Onečišćenje zraka najveći je ekološki rizik za zdravlje u Europskoj uniji

- I. Prema podatcima Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) onečišćenje zraka najveći je ekološki rizik za zdravlje u Europskoj uniji (EU). Onečišćenje zraka svake godine u EU-u prouzroči otprilike 400 000 slučajeva preuranjene smrti i vanjske troškove povezane sa zdravljem u visini od više stotina milijardi eura. Stanovnici gradskih područja posebno su izložena skupina. Lebdeće čestice, dušikov dioksid i prizemni ozon onečišćujuće su tvari u zraku odgovorne za većinu tih slučajeva preuranjene smrti.
- II. Direktiva o kvaliteti zraka iz 2008. godine temelj je politike EU-a za čisti zrak jer se njome utvrđuju norme kvalitete zraka za koncentracije onečišćujućih tvari u zraku koji udišemo. U posljednjih nekoliko desetljeća politikama EU-a doprinijelo se smanjenjima emisija, no kvaliteta zraka nije se poboljšala u jednakoj mjeri te i dalje postoje snažni učinci na javno zdravlje.

Predmet revizije

- III. Sud je u ovoj reviziji procijenio djelotvornost mjera EU-a za zaštitu ljudskog zdravlja od onečišćenja zraka. Sud je u te svrhe ispitao (i) je li Direktiva o kvaliteti zraka dobro osmišljena za rješavanje učinka onečišćenja zraka na zdravlje; (ii) provode li države članice Direktivu na djelotvoran način; (iii) prati li Komisija provedbu Direktive i provodi li mjere izvršenja kojima jamči njezinu provedbu; (iv) posvećuje li se drugim politikama EU-a odgovarajuća pozornost pitanju kvalitete zraka i pruža li mu se odgovarajuća potpora finansijskim sredstvima EU-a; te (v) je li javnost dobro obaviještena o pitanjima u vezi s kvalitetom zraka.

- IV. Sud je zaključio da mjere koje EU poduzima radi zaštite ljudskog zdravlja od onečišćenja zraka nisu donijele očekivani učinak. Još nisu uspostavljene odgovarajuće mjere u cijelom EU-u kao odgovor na znatne ljudske i gospodarske troškove.

- (a) *Norme kvalitete zraka* EU-a utvrđene su prije gotovo 20 godina i neke od njih mnogo su slabije od smjernica WHO-a i razine predlagane na temelju najnovijih znanstvenih dokaza o učincima na zdravlje ljudi.

- (b) Kvaliteta zraka se poboljšava, no većina država članica i dalje se ne pridržava normi kvalitete zraka EU-a. Većina članica također nije poduzimala dovoljno *djelotvorne mjere* za znatno poboljšanje kvalitete zraka. Onečišćenje zraka može se podcijeniti jer se može dogoditi da se praćenje onečišćenja ne provodi na odgovarajućim mjestima. Planovima za kvalitetu zraka, koji čine jedan od ključnih uvjeta iz Direktive o kvaliteti zraka, često se nisu ostvarili očekivani rezultati.
- (c) Komisija se suočava s ograničenjima u pogledu *praćenja uspješnosti* država članica. Naknadnim *mjerama izvršenja* koje ona provodi nije se moglo zajamčiti da države članice poštuju granične vrijednosti kvalitete zraka utvrđene Direktivom o kvaliteti zraka. Unatoč tome što Komisija poduzima pravne mjere protiv mnogih država članica i postiže povoljne presude, države članice i dalje često krše granične vrijednosti kvalitete zraka.
- (d) Uzimajući u obzir znatne ljudske i gospodarske troškove u tom području, Sud smatra da brojne politike EU-a imaju pozitivan učinak na kvalitetu zraka, ali da se nekim politikama EU-a još nedovoljno odražava važnost poboljšanja kvalitete zraka. Klimatska, energetska, prometna, industrijska i poljoprivredna politika EU-a imaju izravan učinak na kvalitetu zraka i odluke koje se donose radi njihove provedbe mogu imati štetan učinak na čisti zrak. Sud je napomenuo da se izravnim izdvajanjem *financijskih sredstava EU-a* za kvalitetu zraka može pružiti korisna potpora, ali financirani projekti nisu uvijek bili dovoljno dobro usmjereni. Sud je ujedno prepoznao određen broj dobrih projekata, osobito neke projekte kojima se pruža finansijska potpora u okviru programa LIFE.
- (e) *Podizanje razine osviještenosti i obavljanje javnosti* imaju jednu od ključnih uloga u traženju rješenja za onečišćenje zraka – jednoga od gorućih pitanja javnoga zdravlja. U posljednje vrijeme građani se sve više uključuju u pitanja povezana s kvalitetom zraka i pokreću postupke pred nacionalnim sudovima, koji su u nekoliko država članica presudili u korist njihova prava na čisti zrak. Međutim, Sud je utvrdio da su prava građana na pristup pravosuđu manje izričito zaštićena Direktivom o kvaliteti zraka nego nekim drugim direktivama u području zaštite okoliša. Informacije o kvaliteti zraka dostupne građanima katkad su nejasne.

Preporuke Suda

V. U izvješću Suda iznose se preporuke Komisiji za poboljšanje kvalitete zraka. Tim su preporukama obuhvaćene djelotvornije mjere koje bi Komisija trebala poduzeti: ažuriranje Direktive o kvaliteti zraka, davanje prednosti politici za kvalitetu zraka i njezino uključivanje u druge politike EU-a te podizanje razine osviještenosti i bolje obavješćivanje javnosti.

UVOD

Zašto je onečišćenje zraka važno

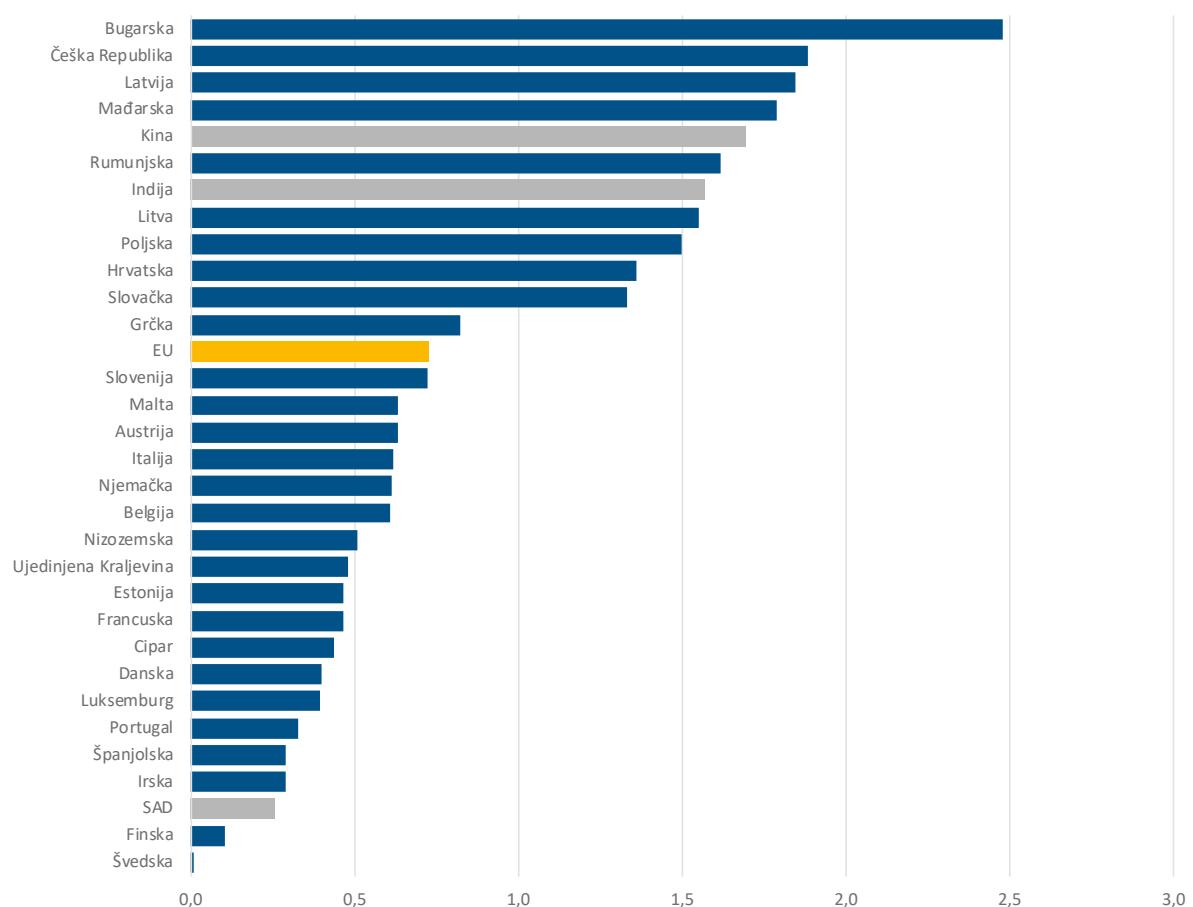
1. Onečišćenje zraka nastaje kada se plinovi, čestice prašine i dim ispuštaju u atmosferu, što ga čini štetnim za ljude, infrastrukturu i okoliš. Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) klasificira onečišćenje zraka kao najveći ekološki rizik za zdravlje u Evropi.¹ Onečišćenje zraka u EU-u u prosjeku prouzroči više od 1000 slučajeva preuranjene smrti dnevno, što je više od deset puta broja stradalih u prometnim nesrećama.² Na *slici 1.* pokazuje se da su izgubljene godine zdravog života u nekim državama članicama EU-a slične onima zabilježenima u zemljama koje se često povezuje s lošom kvalitetom zraka, kao što su Kina i Indija. Europska komisija procijenila je 2013. godine da se ukupni vanjski zdravstveni troškovi uzrokovani onečišćenjem zraka kreću između 330 i 940 milijardi eura na godinu.³

¹ WHO, „[Ambient Air Pollution: A global assessment of exposure and burden of disease](#)“ (Onečišćenje zraka: cjelovita procjena izloženosti i tereta bolesti), 2016., str. 15 i EEA, „[Air quality in Europe — 2017 report](#)“ (Kvaliteta zraka u Evropi — izvješće za 2017. godinu), 2017., str. 12.

² [Priopćenje za tisak Europske komisije](#) od 16. studenoga 2017.

³ [SWD\(2013\) 532 final](#) od 18. prosinca 2013. „Informativni sažetak procjene utjecaja“, str. 2.

Slika 1. – Godine zdravog života izgubljene zbog onečišćenja zraka na 100 stanovnika



Izvor: WHO, „[Public Health and Environment \(PHE\): ambient air pollution DALYs attributable to ambient air pollution](#)“ (Javno zdravlje i okoliš: godine života izgubljene zbog bolesti prouzročenih onečišćenjem zraka), 2012.

Onečišćenju zraka najviše su izloženi stanovnici gradova

2. Prema podatcima EEA-e otprilike jedna četvrtina evropskih građana koji žive u gradskim područjima bila je 2015. godine izložena razinama onečišćenja zraka koje prekoračuju neke od normi kvalitete zraka EU-a, a do 96 % građana EU-a koji žive u gradskim područjima bilo je izloženo razinama onečišćujućih tvari u zraku koje WHO smatra štetnima za zdravlje.⁴

Onečišćenje zraka u pravilu utječe više na stanovnike gradova nego na stanovnike ruralnih područja iz dvaju razloga: prvo, gustoća naseljenosti u gradovima podrazumijeva veće

⁴ EEA, „[Outdoor air quality in urban areas](#)“ (Kvaliteta zraka na otvorenom u gradskim područjima), 2017.

ispuštanje onečišćujućih tvari u zrak (npr. iz cestovnog prijevoza) i drugo, čestice se teže disperziraju u gradovima nego u ruralnim područjima.



Što skraćuje život čovjeka i kako?

3. WHO definira lebdeće čestice (PM), dušikov dioksid (NO_2), sumporov dioksid (SO_2) i prizemni ozon (O_3) kao onečišćujuće tvari u zraku s najštetnijim učinkom na ljudsko zdravlje (vidi [okvir 1.](#)).⁵ Prema navodima EEA-e 2014. godine sitne lebdeće čestice ($\text{PM}_{2,5}$) prouzročile su približno 400 000 slučajeva preuranjene smrti građana EU-a, dok je NO_2 prouzročio 75 000 takvih slučajeva, a O_3 13 600.⁶ EEA upozorava da onečišćenje zraka ostavlja svakodnevne posljedice na čovjeka te da, unatoč tome što su razdoblja s najvišim onečišćenjem njegove najočitije posljedice, dugoročna izloženost manjim dozama predstavlja veću prijetnju ljudskom zdravlju.⁷

⁵ [Internetska stranica WHO-a](#) i WHO, „[Economic cost of the health impact of air pollution in Europe](#)“ (Gospodarski trošak učinka onečišćenja zraka na zdravlje u Europi), 2015., str. 3.

⁶ EEA objašnjava da nije moguće izmjeriti učinke svake pojedine onečišćujuće tvari. Vidi [EEA, „Air quality in Europe — 2017 report”](#), 2017., (Kvaliteta zraka u Europi — izvješće za 2017. godinu), 2017. str. 56.

⁷ EEA, „[Air quality in Europe — 2017 report](#)“ (Kvaliteta zraka u Europi — izvješće za 2017. godinu), 2017., str. 55 i tablica 10.1. te EEA, „[Cleaner air benefits human health and climate change](#)“ (Čišći zrak doprinosi ljudskom zdravlju i smanjuje posljedice klimatskih promjena), 2017.

Okvir 1. — Glavne onečišćujuće tvari

Lebdeće čestice (PM) obuhvaćaju krute i tekuće čestice koje lebde u zraku. One obuhvaćaju širok raspon tvari, od morske soli i peludi do tvari kancerogenih za ljude kao što su benzo[a]piren i crni ugljik. PM se prema veličini razvrstava na PM₁₀ (grube čestice) i PM_{2,5} (sitne čestice).⁸ U dijelovima Europe u kojima se za grijanje kućanstava i dalje učestalo upotrebljava kruto gorivo, emisije onečišćujućih tvari (osobito PM-a) obično se povećavaju kada su zime oštريје.

Dušikov dioksid (NO₂) otrovan je plin crvenkastosmeđe boje. To je jedan od dušikovih oksida (NO_x).

Sumporov dioksid (SO₂) otrovan je i bezbojan plin oštra mirisa. To je jedan od sumporovih oksida (SO_x).

Prizemni ozon (O₃), ili troposferski ozon⁹, bezbojan je plin koji se stvara u sloju blizu tla kemijskom reakcijom onečišćujućih tvari (kao što su hlapivi organski spojevi (HOS-ovi) i NO_x) uz prisutnost sunčeve svjetlosti.

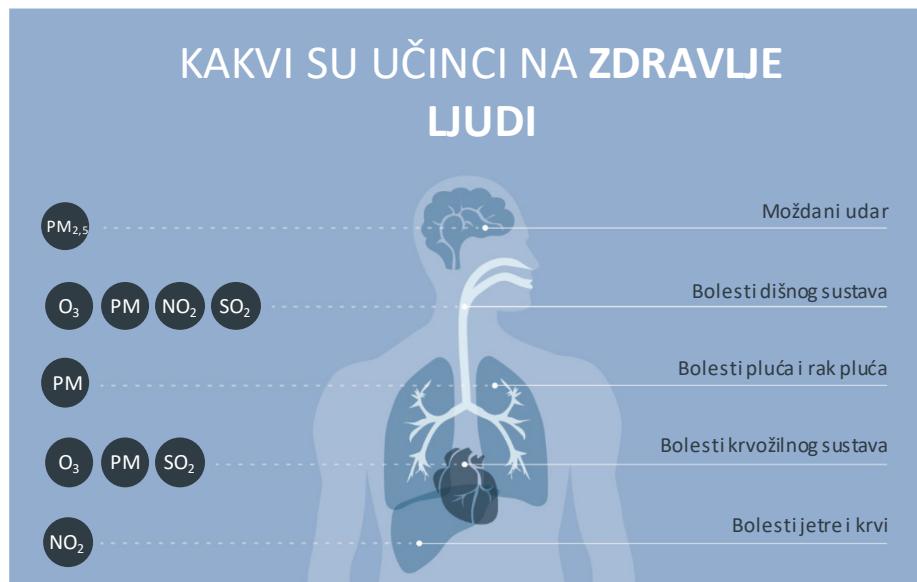
4. Prema podatcima WHO-a bolesti srca i moždani udar izazvani onečišćenjem zraka odgovorni su za 80 % slučajeva preuranjene smrti. Slijede ih bolesti pluća, uključujući rak, i druge bolesti.¹⁰ Na ***slici 2.*** ukratko su prikazani glavni učinci na zdravlje četiriju prethodno navedenih onečišćujućih tvari u zraku.

⁸ PM₁₀ lebdeće su čestice promjera do 10 µm, a PM_{2,5} lebdeće čestice promjera 2,5 µm ili manjeg promjera.

⁹ Taj ozon ne pridonosi ozonskom sloju u višim slojevima atmosfere (stratosferski ozon).

¹⁰ EEA „[Air quality in Europe — 2013 report](#)“ (Kvaliteta zraka u Europi – izvješće za 2013.), 2013., str. 17. Također vidi IARC, „[Outdoor air pollution a leading environmental cause of cancer deaths](#)“, (Onečišćenje zraka na otvorenom kao vodeći uzrok smrti zbog raka povezan s okolišem), 2013. Međunarodna agencija za istraživanje raka (IARC) međuvladina je agencija WHO-a.

Slika 2. — Glavni učinci PM-a, NO₂, SO₂ i O₃ na zdravlje



Izvori: [EEA](#) i [WHO](#).

5. U **okviru 2.** objašnjeno je koji čimbenici utječu na razine onečišćenja zraka, a na **slici 3.** prikazani su postotci emisija onečišćujućih tvari u zraku iz svakog izvora u EU-u.

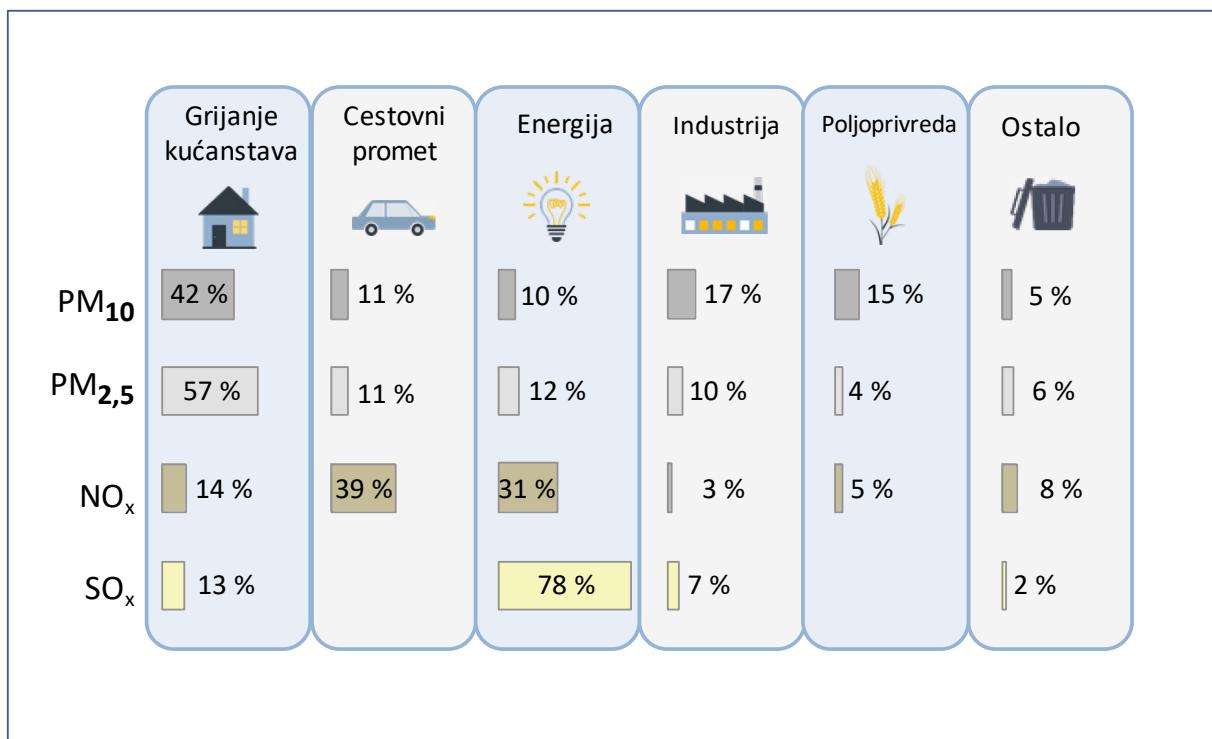
Okvir 2. — Kvaliteta zraka ne ovisi samo o emisijama onečišćujućih tvari

Ona također ovisio o:

- blizini izvora onečišćujućih tvari i visini na kojoj se ispuštaju
- meteorološkim uvjetima, uključujući vjetar i toplinu
- kemijskim promjenama (reakcije na sunčevu svjetlost, interakcije onečišćujućih tvari)
- zemljopisnim uvjetima (topografija)

Emisije onečišćujućih tvari u zraku uglavnom su posljedica ljudskog djelovanja (potječu npr. iz prometa, elektrana ili tvornica). Također mogu biti posljedica šumskih požara, vulkanskih erupcija i erozija prouzročenih vjetrom.

Slika 3. – Izvori onečišćujućih tvari u zraku u EU-u¹¹



Izvor podataka: EEA „[Air quality in Europe – 2017 report](#)“ (Kvaliteta zraka u Evropi – izvješće za 2017.), 2017., str. 22.

Što poduzima EU?

6. EU rješava problem onečišćenja zraka utvrđivanjem (a) graničnih vrijednosti koncentracija onečišćujućih tvari u zraku koji ljudi udišu i (b) normi za izvore emisija onečišćujućih tvari.
7. Godine 1980. [Direktivom 80/779/EZ](#) prvi su put utvrđene granične vrijednosti EU-a za koncentracije SO₂. Nakon toga donesene su druge direktive kojima se obuhvatilo više onečišćujućih tvari u zraku i kojima su se ažurirale njihove granične vrijednosti.¹² Direktivom

¹¹ Emisije onečišćujućih tvari u zraku mjere se utvrđivanjem razina NO_x i SO_x, dok se pri mjerenu koncentracija onečišćujućih tvari u zraku naglasak stavlja na utvrđivanje razina NO₂ i SO₂, koji su najštetniji od tih oksida.

¹² Na primjer, direktive [82/884/EEZ](#), [85/203/EEZ](#), [92/72/EEZ](#), [96/62/EZ](#) (Okvirna direktiva), [1999/30/EZ](#), [2000/69/EZ](#), [2002/3/EZ](#) i [2004/107/EZ](#).

o kvaliteti zraka ([Direktiva AAQ](#))¹³ iz 2008. utvrđuju se norme kvalitete zraka (uključujući granične vrijednosti) za koncentracije onečišćujućih tvari u zraku s najvećim učincima na zdravlje (vidi [odlomak 18.](#)). Direktiva je usmjerena na poboljšanje zdravlja građana dostizanjem bolje kvalitete zraka koji ljudi udišu.

8. U skladu s Direktivom o kvaliteti zraka države članice obvezne su utvrđivati zone kvalitete zraka unutar svojih državnih područja. Države članice provode preliminarne procjene kvalitete zraka u svakoj zoni i uspostavljaju mreže stalnih mjernih postaja na onečišćenim područjima. U Direktivi su utvrđeni kriteriji za lokaciju i za najmanji dozvoljeni broj točaka uzorkovanja (vidi [odlomak 32.](#))¹⁴.

9. Države članice prikupljaju podatke iz svojih mreža i svake ih godine dostavljaju Komisiji i EEA-i (vidi [okvir 3.](#)). Komisija te podatke procjenjuje u odnosu na norme EU-a¹⁵ utvrđene Direktivom o kvaliteti zraka. Ako koncentracije prekoračuju te norme, države članice moraju izraditi planove za kvalitetu zraka (PKZ-ove) kojima se relevantni problem rješava što je prije moguće. Komisija procjenjuje te planove i poduzima pravne mjere ako smatra da države članice ne poštuju uvjete iz Direktive. Direktivom se državama članicama propisuju obveze obavješćivanja javnosti, koje uključuju navođenje pragova upozorenja i obavješćivanja.

Okvir 3. – Uloga Komisije i EEA-e

Komisija je odgovorna za procjenu sukladnosti s Direktivom i nadzor nad njezinom provedbom.

EEA je agencija Europske unije koja ima za cilj pružiti pouzdane i neovisne informacije o okolišu.

Uloga je EEA-a osigurati pravodobne, ciljane, relevantne i pouzdane informacije donositeljima politika i javnosti radi pružanja potpore održivom razvoju.

¹³ Direktiva 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu (SL L 152, 11.6.2008., str. 1.).

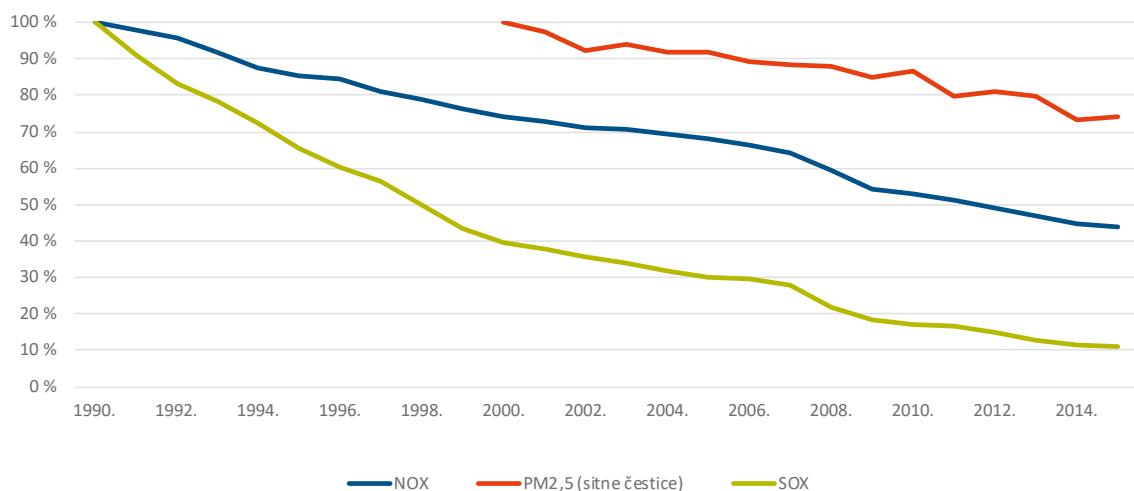
¹⁴ Točke uzorkovanja uređaji su kojima se prikuplja i analizira koncentracija onečišćujućih tvari u zraku. Jedna stalna mjerna postaja (postaja za praćenje) u pravilu sadržava više točaka uzorkovanja.

¹⁵ Oznakom „standardna vrijednost“ obuhvaćene su obvezujuće granične vrijednosti utvrđene za PM, NO₂ i SO₂ kao i ciljna vrijednost utvrđena za O₃, koju, ako je to moguće, treba dosegnuti tijekom određenog razdoblja.

10. Osim utvrđivanja graničnih vrijednosti koncentracija, EU donosi propise za smanjenje emisija onečišćujućih tvari u zraku iz nekoliko sektora.¹⁶

11. EEA ističe da se posljednjih desetljeća europskim direktivama (vidi *prilog I.*) i uredbama (kao što su propisi kojima se potiče prelazak na druga goriva ili napuštanje neučinkovite opreme) pridonijelo smanjenjima emisija onečišćujućih tvari u zraku. U razdoblju od 1990. do 2015. godine emisije SO_x u EU-u smanjile su se za 89 %, a emisije NO_x za 56 %. Od 2000. godine emisije PM_{2,5} smanjile su se za 26 %¹⁷, kao što je prikazano na *slici 4.*

Slika 4. — Kretanja emisija onečišćujućih tvari u zraku od 1990. godine (od 2000. godine za PM_{2,5})



Izvor: [EEA](#).

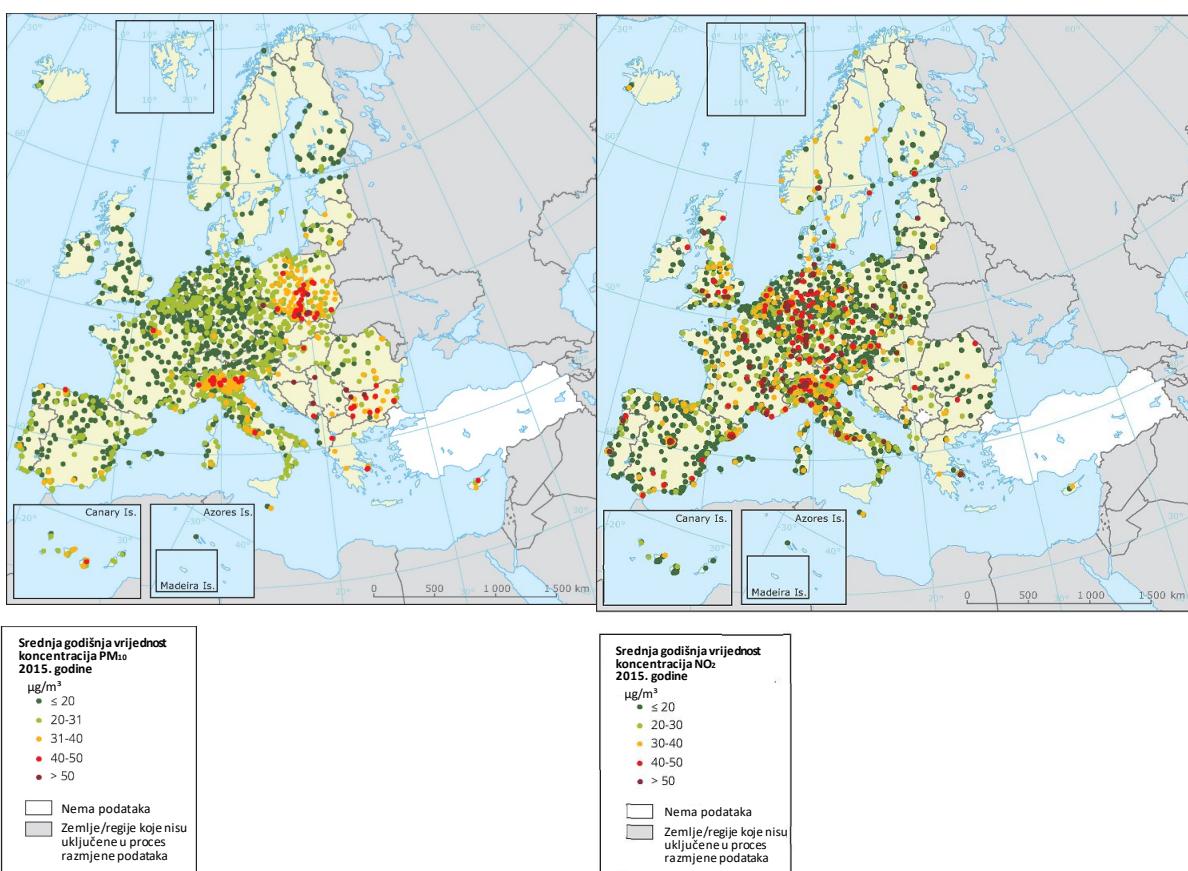
12. Prema podatcima WHO-a i EEA-e dotično smanjenje ukupnih emisija onečišćujućih tvari u zraku ne dovodi automatski do sličnih smanjenja koncentracija onečišćujućih tvari u

¹⁶ Relevantni zakonodavni akti Unije o uspostavljanju kontrole nad onečišćenjem zraka na izvoru mogu se naći na [internetskoj stranici Glavne uprave za okoliš](#).

¹⁷ EEA, „[Emissions of the main air pollutants in Europe](#)“ (Emisije glavnih onečišćujućih tvari u zraku u Evropi), 2017.

zraku.¹⁸ Zakonodavstvo EU-a o izvorima onečišćenja nije usmjereni na smanjenje emisija na mjestima na kojima ljudi najviše trpe posljedice onečišćenja zraka ili na kojima su koncentracije najviše (vidi *sliku 5.*). Primjerice, ako automobilski motori emitiraju manje zbog strožih normi EU-a za emisije, onečišćenje zraka i dalje može porasti ako se poveća uporaba automobila. Stoga su za smanjenje koncentracija onečišćujućih tvari u zraku nužne posebne mjere u naseljenim područjima jer je izloženost čovjeka, osobito u pogledu PM-a i NO₂, i dalje visoka.

Slika 5. – Koncentracije PM₁₀ i NO₂ 2015.



Izvor: [podatci i karte EEA-e](#).

¹⁸ Razlog tomu složeni su čimbenici, kao što su kemijska svojstava različitih onečišćujućih tvari u atmosferi ili prijenosa onečišćujućih tvari u zraku na velike udaljenosti unutar atmosfere. Vidi WHO, „[Economic cost of the health impact of air pollution in Europe](#)“ (Gospodarski troškovi učinka onečišćenja zraka na zdravlje u Europi), 2015., str. 7. Također vidi EEA, SOER 2015. (Izvješće o stanju okoliša za 2015.) „[European briefings: Air pollution](#)“ (Europski informativni sažetak: Onečišćenje zraka), 2015. i EEA, „[Air pollution: Air pollution harms human health and the environment](#)“ (Onečišćenje zraka: Onečišćenje zraka šteti ljudskom zdravlju i okolišu), 2008.

13. Nastavljajući se na prijašnje strategije, Europska komisija objavila je u prosincu 2013.

Program Čisti zrak za Europu. Navedenim se dokumentom želi riješiti pitanje raširene nesukladnosti s normama kvalitete zraka EU-a i zajamčiti potpuna sukladnost s postojećim zakonodavstvom do 2020. godine. Njime se također utvrđuju koraci koje EU treba poduzeti kako bi ostvario dugoročan cilj da se do 2030. godine preuranjena smrtnost prouzročena PM-om i O₃ smanji za 52 % u odnosu na 2005. godinu. Komisija je priznala da i dalje postoje znatni nedostaci u pogledu sukladnosti za neke onečišćujuće tvari te je 2017. godine pokrenula provjeru primjerenosti kako bi ispitala uspješnost Direktive o kvaliteti zraka.

OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP

14. U ovom se izvješće procjenjuje djelotvornost mjera EU-a za zaštitu ljudskog zdravlja od onečišćenja zraka. Sud je ispitao: (i) je li Direktiva o kvaliteti zraka dobro osmišljena za rješavanje učinka onečišćenja zraka na zdravlje; (ii) provode li države članice Direktivu na djelotvoran način; (iii) prati li Komisija provedbu Direktive i provodi li mjere izvršenja kojima jamči njezinu provedbu; (iv) posvećuje li se drugim politikama EU-a odgovarajuća pozornost pitanju kvalitete zraka i pruža li mu se odgovarajuća potpora financijskim sredstvima EU-a; te (v) je li javnost dobro obaviještena o pitanjima u vezi s kvalitetom zraka.

15. Sud se usredotočio na odredbe Direktive o kvaliteti zraka koje se odnose na ljudsko zdravlje i na onečišćujuće tvari u zraku koje imaju najveći učinak na zdravlje: PM, NO₂, SO₂ i O₃ (vidi odlomak 3.).¹⁹

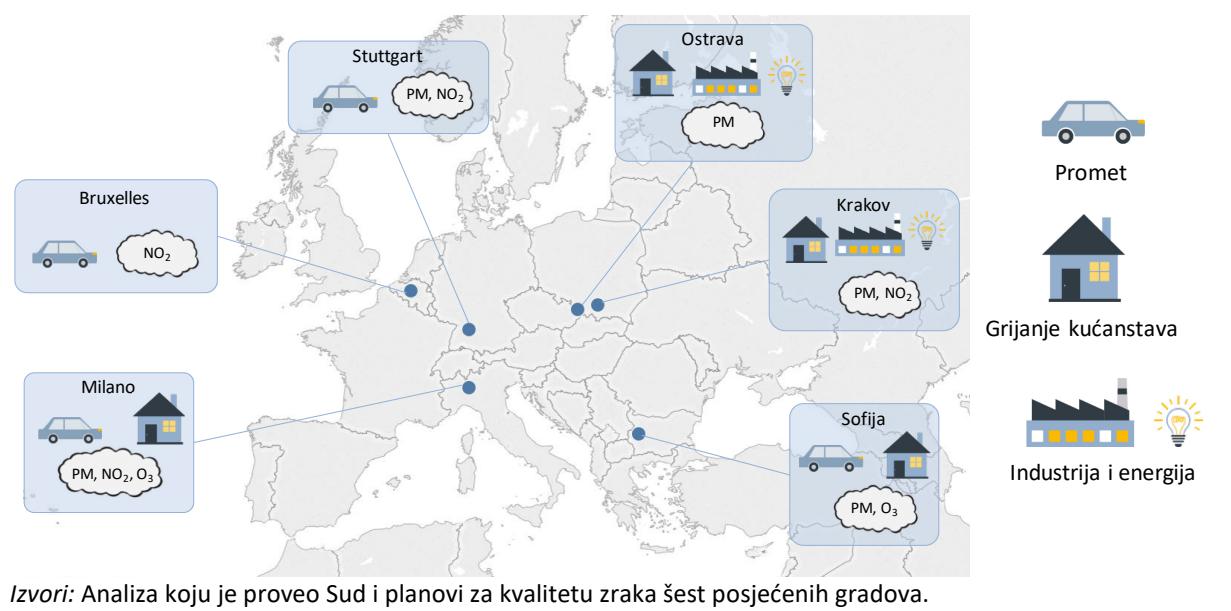
16. Sud se usredotočio na gradska područja jer je u njima utjecaj onečišćenja zraka na zdravlje najveći (vidi odlomak 2.). Sud je ispitao kako je šest gradskih centara u EU-u riješilo

¹⁹ Direktiva o kvaliteti zraka usmjerena je samo na kvalitetu zraka na otvorenom i stoga kvaliteta zraka u zatvorenim prostorima nije obuhvaćena opsegom revizije koju je Sud proveo. Direktivom su također obuhvaćene odredbe i granične vrijednosti emisija za zaštitu vegetacije, kao i regulacija koncentracija olova, benzena i ugljikova monoksida. Navedene tvari nisu obuhvaćene revizijom koju je Sud obavio jer je njihov ukupan učinak na broj slučajeva preuranjene smrti nizak. Prirodni izvori onečišćenja zraka također nisu obuhvaćeni opsegom revizije.

taj problem i upotrijebilo finansijska sredstva iz kohezijske politike EU-a te programa LIFE (vidi okvir 4.).²⁰

Okvir 4. — Odabir šest studija slučaja

Sud je pri odabiru želio postići široku zemljopisnu rasprostranjenost žarišnih točaka s visokim stupnjem onečišćenja. Također je uzeo u obzir iznose finansijskih sredstava EU-a za poboljšanje kvalitete zraka koje te države članice primaju. Na karti su prikazane glavne onečišćujuće tvari koje su utvrdile predmetne države članice i njihovi izvori u odabranim gradovima.



17. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od usvajanja Direktive o kvaliteti zraka 2008. do ožujka 2018. godine. Sud je uvidom u dokumentaciju, razgovorima s osobljem i provjerom baza podataka u Komisiji i EEA-i ispitao način na koji je relevantna politika osmišljena kao i praćenje koje Komisija provodi nad provedbom Direktive o kvaliteti zraka. Kako bi ispitao provedbu Direktive i projekata u vezi s kvalitetom zraka financiranih sredstvima EU-a u državama članicama, Sud je proveo terenske posjete, ispitao projektnu dokumentaciju i razgovarao s lokalnim dionicima (nacionalna i lokalna tijela, korisnici projekata i drugi dionici civilnog društva) u šest odabralih gradova i u glavnim gradovima dotičnih država članica. U

²⁰ Revizijom nisu obuhvaćeni projekti financirani u okviru istraživačkih programa EU-a kao ni mјere ruralnog razvoja jer se njima ne ostvaruje dovoljan učinak na gradska područja.

svrhe provođenja revizije u Poljskoj Sud je surađivao s Vrhovnim uredom za reviziju (NIK).²¹ Sud je uzeo u obzir stručne savjete o osmišljavanju, provedbi i praćenju Direktive o kvaliteti zraka. Također je dao svoj doprinos zajedničkoj međunarodnoj reviziji kvalitete zraka koju je proveo [EUROSAI](#).

OPAŽANJA

Norme Direktive slabije su od onoga na što upućuju dokazi o učincima onečišćenja zraka na zdravlje

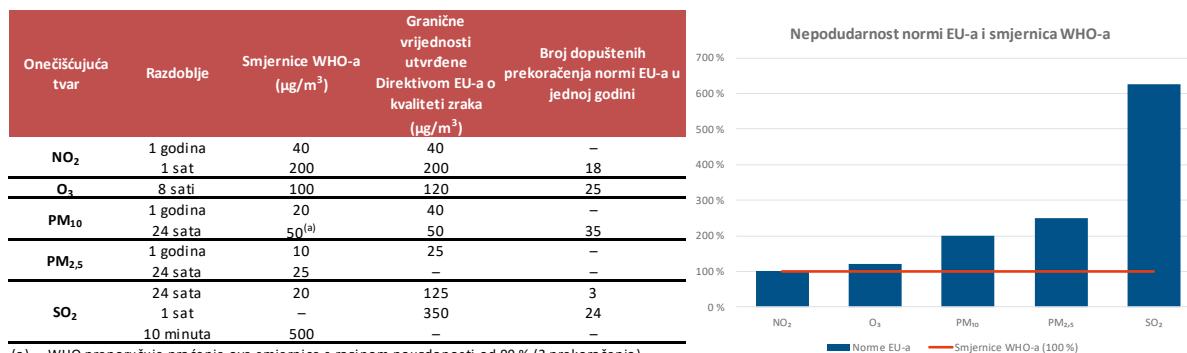
18. Norme EU-a za zaštitu zdravlja utvrđene Direktivom o kvaliteti zraka odnose se na kratkoročne i dugoročne učinke na zdravlje.²² Njima se ograničava broj puta koji koncentracije mogu prekoračiti kratkotrajne (dnevne i satne) vrijednosti i zahtijeva da godišnji prosjeci budu ispod utvrđenih vrijednosti. U Direktivi o kvaliteti zraka utvrđeno je da bi [trebalo] „(...) postaviti odgovarajuće ciljeve za kvalitetu zraka, vodeći računa o relevantnim normama, smjernicama i programima Svjetske zdravstvene organizacije“.²³

19. Međutim, granične vrijednosti kvalitete zraka koje je EU postavio mnogo su slabije od smjernica WHO-a za PM_{2,5} i SO₂ te slabije za PM₁₀ (godišnji prosjek) i ozon. Za PM₁₀ (dnevna vrijednost) i NO₂ norme EU-a usklađene su sa smjernicama WHO-a te u pogledu njih postoje slučajevi u kojima se dopušta prekoračenje graničnih vrijednosti. U [**tablici 1.**](#) iznesena je usporedba [smjernica WHO-a za kvalitetu zraka](#) i normi EU-a, a u [**okviru 5.**](#) pojašnjena je razlika između smjernica i normi.

²¹ Cilj suradnje bila je razmjena znanja, stručnog znanja i ideja tijekom pripreme programa revizije. Ona se sastojala od razmjene stajališta i dokumenata povezanih s revizijom. U revizijskoj misiji ECA-e u Poljskoj sudjelovao je tim koji se sastojao od revizora koji su predstavljali obje institucije.

²² Izloženost onečišćenju zraka u trajanju od nekoliko sati ili dana (kratkotrajna izloženost) izaziva akutne zdravstvene simptome, a izloženost tijekom mjeseci ili godina (dugotrajna izloženost) povezana je s kroničnim zdravstvenim problemima. Vidi EEA, „[Air quality in Europe — 2017 report](#)“ (Kvaliteta zraka u Evropi – izvješće za 2017.), 2017., str. 50.

²³ Vidi stavak 2. preambule Direktive o kvaliteti zraka.

Tablica 1. — Norme kvalitete zraka EU-a i smjernice WHO-a

Izvori: Smjernice WHO-a za kvalitetu zraka (2005.) i Direktiva o kvaliteti zraka 2008/50/EZ.

Okvir 5. – Smjernice u usporedbi sa standardnim vrijednostima

Smjernice za kvalitetu zraka temelje se na znanstvenim dokazima o učincima onečišćenja zraka na zdravlje. Normama, koje su u većini slučajeva pravno obvezujuće, trebaju se uzeti u obzir tehnička izvedivost, troškovi i koristi koje donosi sukladnost.²⁴ U smjernicama WHO-a upućuje se na to da se dopuštanjem prekoračenja graničnih vrijednosti u određenom broju slučajeva mogu smanjiti troškovi usklađivanja.²⁵

20. Direktiva o kvaliteti zraka prva je direktiva kojom su utvrđene granične vrijednosti za $\text{PM}_{2,5}$, ali ne i prva kojom su regulirane koncentracije PM_{10} , NO_2 , SO_2 i O_3 . Budući da njome nisu uvedene nikakve promjene u pogledu vrijednosti uspostavljenih direktivama koje su

²⁴ WHO, „[Air quality guidelines – Global update 2005](#)“ (Smjernice za kvalitetu zraka – Cjelovito ažuriranje za 2005.), str. 7.

²⁵ WHO, „[Guidance for setting air quality standards](#)“ (Smjernice za utvrđivanje normi kvalitete zraka), 1997., prilog 3.

njome ažurirane²⁶, granične vrijednosti za PM₁₀, NO₂ i SO₂ sada su stare gotovo 20 godina²⁷, a ciljna vrijednost O₃ više od 15 godina²⁸.

21. Zakonodavci EU-a ublažili su [prijedlog Komisije iz 1997.](#) postavljanjem viših graničnih vrijednosti ili broja mogućih prekoračenja.²⁹ Ciljna vrijednost O₃ iz Direktive o kvaliteti zraka manje je stroga od prethodne vrijednosti.³⁰

22. WHO smatra da je PM_{2,5} najštetnija onečišćujuća tvar u zraku.³¹ Za razliku od Direktive o kvaliteti zraka smjernice WHO-a obuhvaćaju kratkotrajnu vrijednost za PM_{2,5}. To znači da se norma EU-a oslanja samo na godišnju srednju vrijednost te da se visoke i štetne emisije PM_{2,5} iz grijanja kućanstava tijekom zime neutraliziraju nižim razinama tijekom ljeta (vidi [okvir 1.](#)). Godišnja granična vrijednost utvrđena Direktivom o kvaliteti zraka (25µg/m³) više nego dvostruko prekoračuje vrijednost iz smjernica WHO-a (10µg/m³). Direktivom o kvaliteti zraka uvedena je mogućnost ažuriranja granične vrijednosti na 20µg/m³, ali Komisija to nije to učinila prilikom razmatranja tog pitanja 2013. godine.

23. Dnevna granična vrijednost EU-a za SO₂ više je nego šest puta veća od vrijednosti iz smjernica WHO-a. Iako se gotovo sve države članice pridržavaju dnevne granične vrijednosti EU-a (vidi [sliku 6.](#)), EEA ističe da je 2015. godine 20 % gradskog stanovništva EU-a i dalje bilo

²⁶ Direktivom o kvaliteti zraka objedinjene su direktive [96/62/EZ](#), [1999/30/EZ](#) (1. direktiva kći), [2000/69/EZ](#) (2. direktiva kći) i [2002/3/EZ](#) (3. direktiva kći).

²⁷ Vrijednosti je 1999. utvrdilo Vijeće [Direktivom 1999/30/EZ](#) od 22. travnja 1999. o graničnim vrijednostima za sumporov dioksid, dušikov dioksid i dušikove okside, lebdeće čestice i olovo u zraku (SL L 163, 29.6.1999., str. 41.).

²⁸ Vrijednosti su utvrđene 2002. [Direktivom 2002/3/EZ](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2002. o prizemnom ozonu u zraku (SL L 67, 9.3.2002., str. 14.).

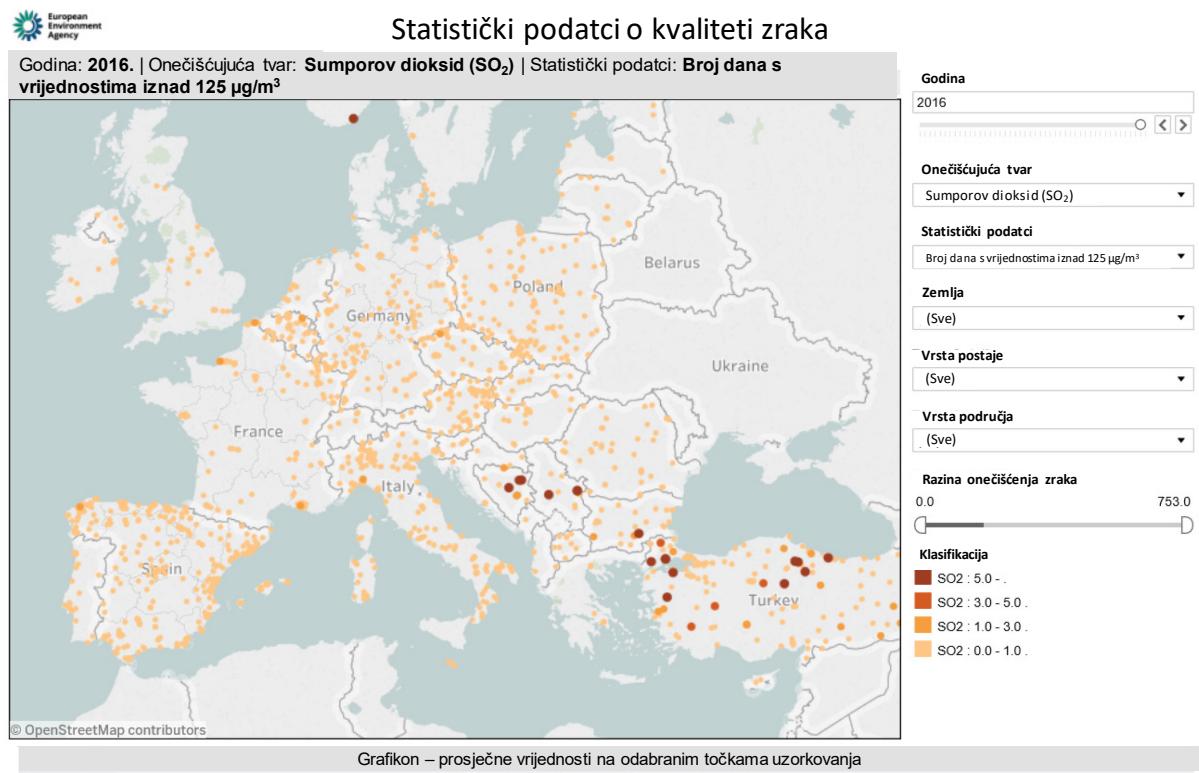
²⁹ Primjerice, Komisija je za godišnju graničnu vrijednost za PM₁₀ predložila 30µg/m³, a vrijednost u Direktivi o kvaliteti zraka iznosi 40µg/m³. Za satnu graničnu vrijednost za NO₂ Komisija je predložila osam prekoračenja godišnje, a Direktivom o kvaliteti zraka dopušteno je 18 prekoračenja.

³⁰ [Direktivom 92/72/EEZ](#) utvrđen je prag od 110µg/m³, no [Direktivom 2002/3/EZ](#) utvrđena je postojeća ciljna vrijednost od 120µg/m³ s obzirom na dnevnu osmosatnu srednju vrijednost, uz 25 mogućih prekoračenja.

³¹ [Internetska stranica](#) i [informativni članak](#) WHO-a.

izloženo koncentracijama većima od vrijednosti iz smjernica WHO-a.³² Opća sukladnost s nezahtjevnim graničnim vrijednostima za SO₂ iz Direktive o kvaliteti zraka upućuje na činjenicu da Komisija poduzima mjere izvršenja samo protiv jedne države članice (Bugarska, vidi **prilog III.**).

Slika 6. — Sukladnost s dnevnom graničnom vrijednosti za SO₂ tijekom 2016. godine



Izvor: preglednik podataka Europskog portala za kvalitetu zraka.

24. Utvrđivanje vrlo nezahtjevnih normi ima ozbiljne posljedice za izvješćivanje i mjere izvršenja, osobito za SO₂ i PM_{2,5} (vidi **odlomke 22. – 23.**). Primjerice, mesta na kojima se bilježe koncentracije SO₂ koje su znatno veće od vrijednosti iz smjernica WHO-a i dalje su u skladu s Direktivom o kvaliteti zraka pa se na njih primjenjuje obveza postavljanja manjeg broja mjernih postaja, prijavljivanja podataka s manjeg broja mesta te se u njihovim planovima za kvalitetu zraka često ne obraća pozornost smanjenju koncentracija SO₂.

³² EEA „[Air quality in Europe — 2017 report](#)“ (Kvaliteta zraka u Europi – izvješće za 2017.), 2017., str. 9.

25. Komisija je procijenila da bi izravni troškovi usklađivanja s njezinim prijedlogom Direktive o kvaliteti zraka na godišnjoj osnovi za 2020. iznosili između 5 i 8 milijardi eura, a uštede u pogledu ostvarenih zdravstvenih pogodnosti između 37 i 119 milijardi eura godišnje. Komisija je zaključila da koristi politike za kvalitetu zraka uvelike premašuju troškove provedbe.³³

26. WHO je 2013. godine proveo preispitivanje pod nazivom: „[Review of evidence on health aspects of air pollution](#)“ (Preispitivanje dokaza o zdravstvenim aspektima onečišćenja zraka). U navedenom je dokumentu izdana preporuka Komisiji da zajamči redovito preispitivanje dokaza o učincima onečišćujućih tvari u zraku na zdravlje i njihovih učinaka na kvalitetu zraka. Preispitivanje koje je WHO proveo pokazalo je da znanstveni dokazi idu u prilog uspostavljanju strožih graničnih vrijednosti EU-a za PM₁₀ i PM_{2,5} te reguliranju kratkotrajnih prosječnih vrijednosti (npr. 24 sata) za PM_{2,5}. Cilj tog preispitivanja bio je pružiti pomoći Komisiji pri preispitivanju politika EU-a za kvalitetu zraka 2013. godine, no ono nije dovelo ni do kakve promjene prvotno zadanih graničnih vrijednosti iz Direktive o kvaliteti zraka.

27. Nekoliko stručnih zdravstvenih organizacija nedavno je pozvalo EU da razmotri najnovije znanstvene dokaze koji idu u prilog strožim normama i novoj kratkotrajnoj normi za PM_{2,5}.³⁴

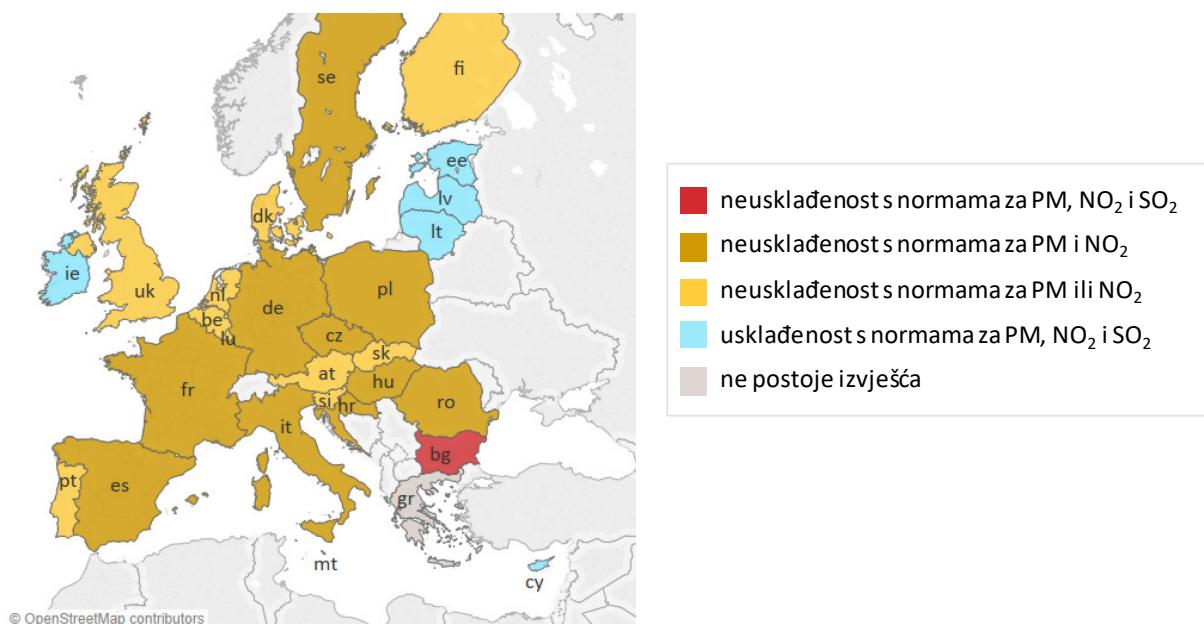
³³ [SEC\(2005\) 1133](#) od 29. rujna 2005. „Impact Assessment annex to the Communication on Thematic Strategy on Air Pollution and the Directive on “Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe” (Procjena utjecaja priložena Komunikaciji o tematskoj strategiji o onečišćenju zraka i Direktivi o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu), str. 21.

³⁴ Vidi, primjerice, [doprinos Europskog respiratornog društva](#) provjeri primjenjenosti Direktive EU-a o kvaliteti zraka koju je provela Komisija ili [preporuku Agencije za zdravu i sigurnu hranu, okoliš i radnu sredinu \(Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail\)](#).

Većina država članica nije djelotvorno provodila Direktivu o kvaliteti zraka

28. U 13 država članica prekršene su 2016. godine granične vrijednosti za PM³⁵, 19 graničnih vrijednosti za NO₂³⁶ i jedna granična vrijednost za SO₂³⁷. U svih 28 država članica EU-a osim Estonije, Irske, Cipra, Latvije, Litve i Malte prekršena je jedna od tih graničnih vrijednosti ili više njih (vidi *sliku 7.*).

Slika 7. – Pridržavanje graničnih vrijednosti u državama članicama 2016. godine



Izvor: Europska komisija.

29. Na *slici 8.* uspoređene su koncentracije PM-a i NO₂ u svakom od posjećenih gradova s graničnim vrijednostima EU-a.³⁸ Ukupno gledajući, izmjerene koncentracije onečišćujućih

³⁵ Bugarska, Češka Republika, Njemačka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Mađarska, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Švedska. Grčka nije prijavila sve podatke tražene za 2016. godinu.

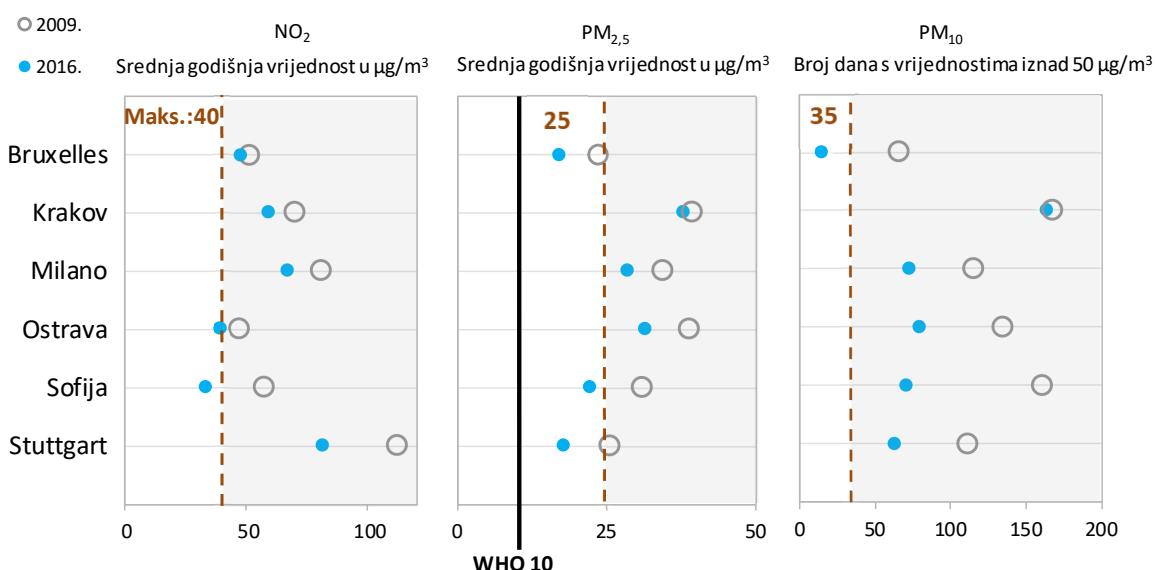
³⁶ Belgija, Bugarska, Češka Republika, Danska, Njemačka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Finska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina. Grčka nije prijavila sve podatke tražene za 2016. godinu.

³⁷ Bugarska.

³⁸ Kad je riječ o SO₂, svi gradovi koje su revizori posjetili pridržavali su se graničnih vrijednosti EU-a, a kad je riječ o ozonu, gradovi su se uglavnom pridržavali tih vrijednosti.

tvari u zraku smanjile su se, osobito za PM₁₀, ali u svim posjećenim gradovima još uvijek prekoračuju najmanje jednu graničnu vrijednost iz Direktive o kvaliteti zraka. Točnije, u Krakovu (PM) i Sofiji (PM_{2,5}) nije zabilježen gotovo nikakav napredak od 2009. godine. U Bruxellesu i Milanu koncentracije NO₂ tek su se donekle promijenile između 2012. i 2016. godine (vidi **prilog II.**). Međutim, dio tih poboljšanja u mjerjenjima vjerojatno nije rezultat bolje kvalitete zraka, kao što je objašnjeno u **odlomcima 32. i 33.**

Slika 8. – Maksimalne koncentracije PM-a i NO₂(2009. – 2016.)³⁹



Izvor: preglednik podataka Europskog portala za kvalitetu zraka.

Odredbama o mjerenu kvalitetu zraka dopušta se određeni stupanj fleksibilnosti koji otežava provjeru

30. Ispravna provedba mjerjenja razina onečišćenja zraka važna je jer služi kao pokretač mjera koje države članice poduzimaju za smanjenje onečišćenja. Nadalje, točni i usporedivi podatci o onečišćenju važni su za Komisiju kako bi razmotrla mjere izvršenja (vidi **odlomak 49.**).

³⁹ Vrijednosti predstavljaju mjerjenja najviših koncentracija zabilježenih svake godine. Kad je riječ o Sofiji, niz podataka obuhvaća razdoblje od 2010. do 2016. za PM_{2,5}. Nisu iznesene koncentracije SO₂ i O₃ jer su u šest posjećenih gradova te koncentracije uglavnom bile sukladne normama EU-a.

31. Za potrebe Direktive o kvaliteti zraka države članice mijere kvalitetu zraka preko mreže postaja za praćenje koje imaju uređaje (točke uzorkovanja) koji analiziraju i mijere razine nekoliko onečišćujućih tvari u zraku.⁴⁰ Mnoge države članice iznose razine kvalitete zraka na internetskim stranicama za obavljanje javnosti. Države članice dužne su jednom godišnjim dostaviti potvrđene podatke Komisiji. Komisija zatim procjenjuje njihovu sukladnost s Direktivom. Države članice imaju obvezu izraditi planove za kvalitetu zraka kada potvrđeni podaci pokazuju da je onečišćenje prekoračilo granične vrijednosti iz Direktive o kvaliteti zraka.



Postaje za praćenje kvalitete zraka i točke uzorkovanja (plavi uređaji na slici desno)
Izvor: Sud.

32. Direktivom o kvaliteti zraka postavljaju se kriteriji za minimalan broj točaka uzorkovanja i lokacije na koje ih se postavlja. Međutim, odredbe o lokacijama obuhvaćaju više raznih kriterija i daju određeni stupanj fleksibilnosti koji može otežati provjeru. Tim se odredbama od država članica zahtijeva da točke uzorkovanja smjeste na područja „u kojima se pojavljuju najviše koncentracije“ (prometne ili industrijske postaje) i na ostala područja koja su „reprezentativna za izloženost općeg stanovništva“⁴¹ (pozadinske postaje). Kao posljedica toga države članice kvalitetu zraka ne mijere nužno u blizini većih industrijskih postrojenja ili glavnih gradskih prometnih putova. Sukladnost s uvjetima iz Direktive vjerojatno se lakše

⁴⁰ Uključujući onečišćujuće tvari obuhvaćene revizijom koju je proveo Sud (PM, NO₂, SO₂ i O₃).

⁴¹ Odjeljak B.1. priloga III. Direktivi o kvaliteti zraka.

postiže ako je broj prometnih ili industrijskih postaja nizak. U **okviru 6.** pojašnjeno je da postoje razlike među praksama u šest gradova koje su revizori posjetili.⁴²

Okvir 6. – Različite prakse pri postavljanju postaja za praćenje

U Bruxellesu se nalaze samo dvije prometne postaje, dok ih je u Stuttgartu bilo osam, a u Milanu 11 (samo šest unutar granica grada, od kojih su dvije unutar zone s niskom emisijom).

Na području zone kvalitete zraka u Ostravi smješteni su važni industrijski objekti, ali samo je jedna od njegovih 16 postaja za praćenje „industrijska“. Slična je situacija u Krakovu, u kojem je samo jedna od šest postaja za praćenje u gradu „industrijska“. U Sofiji nema „industrijskih“ postaja za praćenje iako su ondje smještene elektrane i drugi industrijski objekti.

33. Minimalan broj točaka uzorkovanja ovisi o stanovništvu koje živi u svakoj zoni kvalitete zraka. Svi posjećeni gradovi imali su više točaka za praćenje nego što se to zahtijeva u Direktivi. Ta dodatna mjerena ne moraju biti uvrštena u službene podatke o kojima izvješćuju relevantne države članice čak ni kada one utvrde visoke razine onečišćenja (vidi **okvir 7.**). Direktivom o kvaliteti zraka od država se članica zahtijeva da zadrže točke uzorkovanja na kojima su prekoračene granične vrijednosti za PM₁₀, ali se ta obveza ne primjenjuje na druge onečišćujuće tvari (osobito na NO₂ i PM_{2,5}).⁴³

Okvir 7. – Visoke razine onečišćenja nisu uvrštene u službene podatke

Postaja *Radvanice ZÚ* u Ostravi ne dostavlja potvrđene podatke Komisiji iako je na njoj 2015. godine 98 puta zabilježeno prekoračenje dnevne granične vrijednosti za PM.

U Bruxellesu je 2008. godine na postaji *Arts-Loi* zabilježen vrlo visok godišnji prosjek za NO₂ (101 µg/m³). Postaja je 2009. zatvorena zbog radova, no nakon što su radovi (2016. godine) dovršeni, postaja još nije dostavila službene podatke Komisiji.

U Sofiji je zbog građevinskih radova 2014. godine preseljena postaja *Orlov Most*. Ta je postaja prethodno zabilježila najveći broj dana s prekoračenim graničnim vrijednostima za koncentracije

⁴² Informacije utemeljene na službenim podatcima dostavljenima EEA-i za 2015. godinu.

⁴³ Vidi prilog V. [Direktivi o kvaliteti zraka](#).

PM₁₀. Nakon njezina preseljenja učestalost takvih prekoračenja izmjerena u Sofiji naglo je pala (vidi **prilog II.**).

Izvor: Analiza koju je proveo Sud.

34. Direktivom o kvaliteti zraka ne zahtijeva se nikakvo posebno praćenje u problematičnim graničnim područjima. Za djelotvorno suzbijanje prekograničnog onečišćenja potrebno je koordinirano djelovanje. Na primjer, ako se u Ostravi provode zakoni o kvaliteti goriva, oni mogu biti djelotvorni u pogledu poboljšanja kvalitete zraka samo ako se poduzmu mjere u susjednim regijama Poljske. Ako do toga ne dođe, ljudi će i dalje moći rabiti jeftino gorivo niske kvalitete kupljeno preko granice. U skladu s člankom 25. Direktive države članice pozivaju Komisiju da im pomogne u svakoj suradnji u vezi s prekograničnim onečišćenjem zraka. Posjećene države članice koje su najviše zahvaćene prekograničnim onečišćenjem nisu smatrale relevantne odredbe Direktive korisnima i nisu poduzele nikakve koordinirane mjere u svojim planovima za kvalitetu zraka. Nisu pozvale Komisiju da se uključi.

35. Posjećene države članice uglavnom su pravodobno dostavljale podatke tijekom 2017. Pravodobni podatci o kvaliteti zraka važni su za relevantne države članice kako bi poduzele odgovarajuće mjere za smanjenje onečišćenja zraka, kao i za Komisiju kako bi ranije pokrenula postupke izvršenja protiv relevantne države članice. Direktivom o kvaliteti zraka od država se članica zahtijeva da dostave godišnje potvrđene podatke do 30. rujna u godini koja slijedi.⁴⁴ Međutim, prethodnim se direktivama od država članica zahtijevalo da dostave izvješće Komisiji u roku od šest mjeseci od razdoblja mjerjenja.⁴⁵ Tehnološki razvoj ostvaren posljednjih godina (kao što je e-izvješćivanje) omogućuje ranije izvješćivanje.

Planovi za kvalitetu zraka nisu osmišljeni kao djelotvoran alat za praćenje

36. U slučajevima kršenja Direktive države članice moraju izraditi planove za kvalitetu zraka (PKZ) kako bi se riješio relevantni problem (vidi **odlomak 9.**). Stvarna poboljšanja kvalitete

⁴⁴ Članak 27. [Direktive o kvaliteti zraka](#).

⁴⁵ Direktive [80/779/EEZ](#); [82/884/EEZ](#) i [85/203/EEZ](#).

zraka ovise o brzim i djelotvornim mjerama koje države članice provode kako bi smanjile emisije primjenom dobrih planova za kvalitetu zraka.

Mjere planova za kvalitetu zraka često nisu dobro usmjerene

37. Direktivom o kvaliteti zraka zahtijeva se da se planovima za kvalitetu zraka predvide odgovarajuće mjere kako bi se vrijeme prekoračenja graničnih vrijednosti u pogledu onečišćenja zraka održalo što kraćim. Sud je preispitao planove za kvalitetu zraka posjećenih gradova.

38. Na temelju analize tih planova Sud je utvrdio tri glavna razloga koji umanjuju njihovu djelotvornost. Ti su se razlozi odnosili na to da mjere u planovima za kvalitetu zraka:

- nisu bile usmjerene i brzo provedive u područjima na kojima su izmjerene najviše koncentracije
- nisu mogle dati značajne rezultate u kratkom roku jer su nadilazile ovlasti lokalnih tijela odgovornih za njihovo provođenje ili zato što su osmišljene dugoročno
- nisu bile potkrijepljene procjenama troškova ili financirane.

39. U **okviru 8.** prikazani su primjeri nedostataka u planovima za kvalitetu zraka kojima se dovodi u pitanje cilj smanjenja koncentracija onečišćenja zraka.

Okvir 8. – Primjeri kojima se dovode u pitanje rezultati planova za kvalitetu zraka

Dizelska vozila značajan su izvor onečišćenja zraka, osobito NO₂ (vidi **odlomak 57.**). Međutim, u šest planova za kvalitetu zraka koje je Sud analizirao većinom nije bilo mjera za smanjenje korištenja privatnog prijevoza u blizini mjesta na kojima se mjere najviše koncentracije.

U Italiji (Milano) korištenje elektroničkim sustavima za praćenje pristupa zonama s niskom emisijom iziskuje prethodno donošenje nacionalnog zakonodavstva. U Belgiji (Bruxelles) se planom za kvalitetu zraka predlaže ograničavanje (prije norme Euro 5) pristupa vozilima u zone s niskom emisijom od 2025. godine. Nadalje, planirani učinak prometnih ograničenja iz planova za kvalitetu zraka država članica na smanjenje koncentracija NO₂ nije pouzdan jer se ne temelji na stvarnim uvjetima vožnje.

Zamjena neučinkovitih uređaja za grijanje, koje često posjeduju obitelji s niskim prihodima, velik je izazov za građane i vlasti nekih država članica. U Poljskoj (Mala Poljska) se rezolucijom za borbu protiv smoga ograničava korištenje krutih goriva. Troškovi zamjene stambenih izvora grijanja mogli bi prekoračiti jednu milijardu eura. Nacionalna finansijska sredstva nisu za to osigurana.

40. Iako su u planovima za kvalitetu zraka utvrđeni glavni izvori onečišćenja, oni nisu uvijek sadržavali posebne mjere za rješavanje emisija iz tih izvora. Na primjer, najnoviji plan za kvalitetu zraka Krakova sadržava samo ograničene mjere za smanjenje industrijskih emisija, koje su glavni izvor onečišćenja česticama NO₂, dok plan za kvalitetu zraka u Sofiji ne obuhvaća nijednu mjeru za smanjenje emisija iz kućanstava, koje su glavni izvor onečišćenja prouzročenog PM-om (vidi **okvir 4.**).

41. U planovima za kvalitetu zraka često se predlažu mjere koje nemaju izravan učinak na smanjenje koncentracija onečišćujućih tvari u zraku, kao što su mjere za pojednostavljenje administracije, evaluacije ili ankete. Sud je također utvrdio da u tim planovima nije procijenjena isplativost relevantnih mjera.

42. Ostvarivanje ciljeva u pogledu kvalitete zraka katkad iziskuje donošenje teških političkih odluka. Primjerice, uporaba osobnih vozila glavni je izvor onečišćenje gradskog zraka u Bruxellesu, Stuttgartu i Milanu i najdjelotvornija bi mjeru bila ograničavanje njihove uporabe.



Postaja za praćenje Am Neckartor u Stuttgartu
Izvor: Sud.

U planovima za kvalitetu zraka prednost se daje količini a ne kvaliteti informacija

43. Svih šest posjećenih gradova već dugo izrađuju planove za kvalitetu zraka. Planovi obično obuhvaćaju razdoblje od četiri do pet godina. Direktivom o kvaliteti zraka od država se članica ne zahtijeva da izvješćuju Komisiju o provedbi svojih planova za kvalitetu zraka ili da ih ažuriraju nakon donošenja novih mjera ili kada je očito da nije ostvaren zadovoljavajući napredak. Države članice trebaju ažurirati svoje planove za kvalitetu zraka samo na kraju razdoblja obuhvaćenog planom ako kvaliteta zraka i dalje ne zadovoljava norme.

44. Zbog rasprostranjenih visokih razina onečišćenja države članice pripremaju velik broj planova za kvalitetu zraka. Planovi koje je Sud pregledao bili su opsežni⁴⁶ i često nisu sadržavali sve planirane ili poduzete relevantne mjere za kvalitetu zraka.⁴⁷ Države članice također na zahtjev Komisije podnose više dokumenata koji sadržavaju dodatne mjere.

45. Izrada planova za kvalitetu zraka dugotrajan je proces. Kada ih države članice šalju Komisiji, u njima se obično obrađuje kršenje graničnih vrijednosti onečišćenja zraka koje se dogodilo prije više od dvije godine⁴⁸, ali se ne daju nikakve informacije o dalnjem napretku.

46. Prethodno navedeni čimbenici zajedno otežavaju Komisiji praćenje mjera koje provode države članice. To je usporilo praćenje provedbe Direktive.

47. Iako se smanjuju, i dalje visoke razine onečišćenja (vidi *sliku 4.*) upućuju na činjenicu da izrada planova za kvalitetu zraka nije dostatna za jamčenje sukladnosti s Direktivom o kvaliteti zraka i hitno smanjenje onečišćenja. To je potvrđio Sud Europske unije (Sud EU-a) u svojim nedavnim presudama (vidi *odlomak 52.*).

⁴⁶ Planovi za kvalitetu zraka koje je Sud analizirao bili su u prosjeku znatno duži od 200 stranica.

⁴⁷ Primjerice, u Bruxellesu nekoliko dokumenta sadržava mјere povezane s kvalitetom zraka: *Plan Régional Air-Climat-Énergie*, the COBRACE (regionalni briselski zakon o parkirnim mjestima), *Plan Régional de la Mobilité* (IRIS2) i *Plan portant sur les dépassemens observés pour les concentrations de NO₂*. U Milanu se regionalnim sporazumima, kao što je sporazum Po Valley, nadopunjuje plan za kvalitetu zraka regije Lombardije.

⁴⁸ Direktivom o kvaliteti zraka predviđa se da se planovi za kvalitetu zraka dostavljaju Komisiji „bez odgode, a najkasnije dvije godine nakon kraja godine u kojoj je zabilježeno prvo prekoračenje“ (vidi članak 23.).

Komisija je suočena s ograničenjima u provjeravanju sukladnosti i proces izvršenja je spor

48. Direktivom o kvaliteti zraka od Komisije se traži da prati i izvršava njezinu provedbu u državama članicama. Međutim, države članice ne moraju izvješćivati o provedbi svojih planova za kvalitetu zraka niti ih ažurirati kada donose nove mjere ili ostvareni napredak nije zadovoljavajući (vidi ***odlomak 43.***). Priroda nekih odredbi Direktive takva je da ih je teško provjeriti (primjerice, zajamčiti da države članice ispunjavaju svoje obveze obavješćivanja javnosti ili provjeriti lokaciju više od četiri tisuće postaja za praćenje).

49. Iako se granične vrijednosti onečišćenja zraka često prekoračuju, Komisija utvrđuje najozbiljnije slučajeve kršenja u pogledu sukladnosti i započinje dijalog s relevantnim državama članicama sve dok ne odluči zaključiti taj proces ili zaključi da relevantna država članica nije predložila dovoljno ambiciozne i uvjerljive mjere. U toj fazi Komisija protiv relevantne države članice može pokrenuti postupak zbog povrede.

50. Od siječnja 2018. Komisija je pokrenula 16 postupaka koji su još u tijeku zbog povrede u pogledu onečišćenja PM-om, 13 zbog NO₂, jedan zbog SO₂ te još dva postupka zbog povrede u vezi s praćenjem onečišćenja zraka (vidi ***prilog III.***).

51. Sud je analizirao postupke zbog povrede koji su u tijeku i koji uključuju šest posjećenih gradova.⁴⁹ Svih šest država članica podnijelo je zahtjev za odgodu krajnjih rokova za postizanje sukladnosti na temelju članka 22.⁵⁰ Stoga je postupak zbog povrede mogao početi tek nakon što je Komisija donijela odluku o dotičnim zahtjevima za odgodu.

52. Komisija je u četiri navrata⁵¹ uspjela postići povoljne presude protiv država članica zbog prekoračenja graničnih vrijednosti onečišćenja zraka, ali se nije zahtjevalo da relevantna država članica poduzme korektivne mjere. Kao rezultat toga Komisija je redefinirala svoj

⁴⁹ Protiv svih predmetnih gradova u tijeku su postupci zbog povrede za PM₁₀ i NO₂. Iznimka je Sofija, protiv koje se vodi postupak zbog povrede samo za PM₁₀.

⁵⁰ Na temelju tog članka i pod određenim uvjetima države članice mogu zatražiti izuzeće od obveze primjene graničnih vrijednosti za PM₁₀ do 11. lipnja 2011. i mogu zahtjevati odgodu za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid do 1. siječnja 2015. (na najviše pet godina nakon 1. siječnja 2010. godine, rok utvrđen u prilogu XI.).

⁵¹ Slovenija ([C-365/10](#)), Švedska ([C-479/10](#)), Portugal ([C-34/11](#)) i Italija([C-68/11](#)).

pristup i nedavno je dobila sudske sporove protiv Bugarske (5. travnja 2017.) i Poljske (22. veljače 2018.).⁵² U svojim je presudama Sud EU-a potvrdio da samo donošenje plana za kvalitetu zraka radi sukladnosti s Direktivom nije dovoljno te je zaključio da Bugarska i Poljska nisu ispunile svoje obveze u pogledu maksimalnog skraćivanja razdoblja u kojemu se prekoračuju granične vrijednosti. Na *slici 9.* pokazuje se da je Komisiji bilo potrebno između šest i osam godina kako bi Sudu EU-a uputila te predmete povezane s povredama u vezi s PM₁₀.⁵³ Za primjenu novčanih kazni Komisija se mora ponovno obratiti Sudu EU-a i tražiti novu presudu.⁵⁴ Povrede u vezi s NO₂ započele su mnogo kasnije i Sudu EU-a još nije upućen nijedan predmet. Trenutačno se ne vodi nijedan postupak zbog povrede u pogledu ozona.⁵⁵

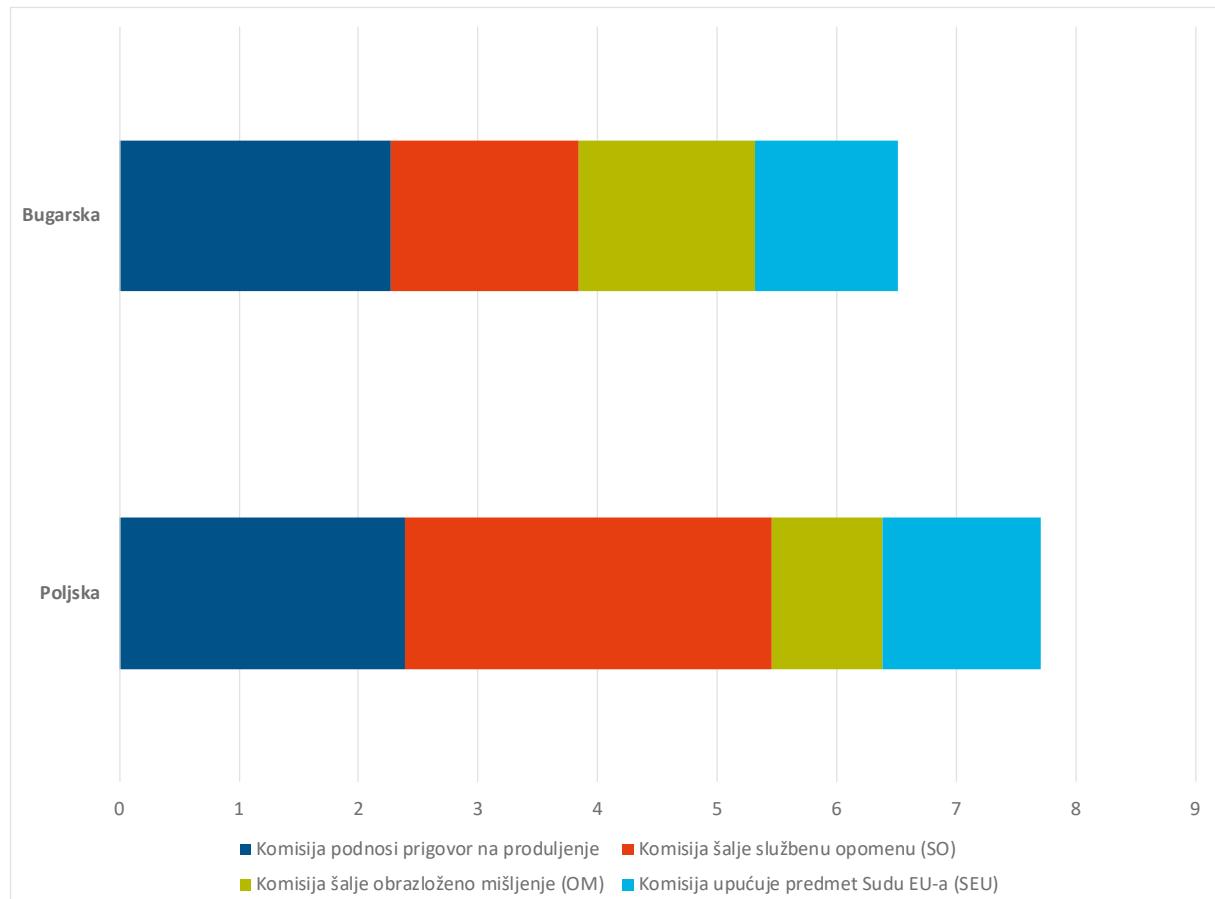
⁵² Vidi [Predmet C-488/15](#) za Bugarsku i [Predmet C-336/16](#) za Poljsku.

⁵³ Postupci zbog povrede započeti su slanjem službene opomene Bugarskoj (25. siječnja 2013.) i Poljskoj (26. travnja 2013.). Komisija je poslala obrazloženo mišljenje Bugarskoj 11. srpnja 2014. i Poljskoj 27. veljače 2015.

⁵⁴ To se osobito mora primijeniti na postupke pokrenute u skladu s člankom 260. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, kako je objašnjeno na [relevantnoj internetskoj stranici Komisije](#).

⁵⁵ Prizemni ozon ne emitira ni iz kakvog posebnog izvora, nego nastaje kemijskom reakcijom između prethodnih plinova i sunčeve svjetlosti. Direktivom se propisuje postizanje ciljnih vrijednosti za ozon tijekom određenog razdoblja u svim slučajevima u kojima je to moguće te se njome ne zahtijeva da države članice donose bilo kakve posebne mjere ili planove za prekursore ozona. Kao rezultat toga, iako neke države članice i dalje prekoračuju ciljnu vrijednost za ozon, ne vode se nikakvi postupci zbog povrede u vezi s ozonom.

Slika 9. – Duljina postupaka zbog povrede u vezi s PM₁₀ (u godinama)



Izvor: Europska komisija.

53. Države članice imaju više od dvije godine da dostave svoje planove za kvalitetu zraka nakon što ustanove kršenja graničnih vrijednosti kvalitete zraka. Budući da naknadni dijalazi koji se vode između relevantnih država članica i Komisije u kontekstu postupaka zbog povrede u nekim slučajevima traju više od pet godina, vrlo je vjerojatno da će u tom razdoblju države članice ažurirati svoje planove za kvalitetu zraka. To od Komisije zahtijeva da ispita relevantni ažurirani plan za kvalitetu zraka. Slijedom toga, Komisiji treba najmanje sedam godina od trenutka prvobitnog kršenja da uputi predmet Sudu EU-a.

54. Ukupno gledajući, Sud je utvrdio da se dugotrajnim postupkom izvršenja još nije zajamčila sukladnost s Direktivom.

Nekim politikama EU-a ne posvećuje se dovoljna važnost onečišćenju zraka

55. Mnogim politikama EU-a utječe se na onečišćujuće tvari u zraku, a time i na kvalitetu zraka, osobito politikama u području klimatskih promjena, energije, prometa i mobilnosti, industrije i poljoprivrede.

56. Ciljevima iz okvira klimatske i energetske politike EU-a do 2030. godine, kojima se žele smanjiti emisije stakleničkih plinova za 40 %, povećati udio obnovljive energije za najmanje 27 % i energetsku učinkovitost za najmanje 27 %, može se zajednički pridonijeti smanjenju emisija. U panoramskom pregledu iz 2017. godine Sud je izvjestio da je jedan od glavnih izazova s kojima se EU suočava u svojim mjerama u području energije i klimatskih promjena prelazak EU-a na izvore energije s niskim emisijama ugljika te da taj prelazak može pridonijeti boljoj kvaliteti zraka.⁵⁶

57. Dizelska vozila bila su jedan od ključnih elemenata za proizvođače automobila u EU-u u njihovu ispunjavanju obveza u pogledu smanjenja emisija ugljikova dioksida (CO_2)⁵⁷ s obzirom na to da stvaraju niže razine emisija CO_2 od benzinskih vozila. Tehnološkim razvojem i [normama EURO](#)⁵⁸ značajno su se smanjile emisije CO_2 i PM-a, ali oni se nisu pokazali jednako uspješnima u smanjenju NO_x iz takvih vozila. Već godinama⁵⁹ poznata je činjenica da su stvarne emisije NO_x više od emisija koje nastaju u uvjetima ispitivanja. Razmjer i uzroci tih odstupanja postali su očiti tijekom skandala „Dieselgate”, koji je izišao na vidjelo kada su

⁵⁶ [Panoramski pregled Europskog revizorskog suda: „Mjere EU-a u području energije i klimatskih promjena” 2017., str. 65. i 81.](#)

⁵⁷ Zahtjevi u pogledu emisija CO_2 (130 g po km do 2015. i 95 g po km do 2020. godine), kako je utvrđeno u [Uredbi \(EU\) 333/2014](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 443/2009 radi utvrđivanja načina za postizanje cilja smanjenja emisija CO_2 iz novih osobnih automobila do 2020. (SL L 103, 5.4.2014., str. 15.), kao prosjek voznog parka za svakog proizvođača automobila.

⁵⁸ Emisije CO_2 ograničene su posebnim propisima (kao što je Uredba (EZ) br. 443/2009).

⁵⁹ Vidi zaključak 3. [Izvješća o istrazi mjerjenja emisija u automobilskom sektoru](#) Europskog parlamenta, u kojem se navodi da su ta odstupanja poznata barem od 2005.

inspektori u SAD-u pri pregledima vozila otkrili sumnjive rezultate očitavanja.⁶⁰ Prije izbijanja skandala „Dieselgate“ Europska komisija započela je rad na realističnijem postupku ispitivanja u EU-u. Međutim, čimbenici sukladnosti znače da se u praksi, u ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje, prije 2023. godine neće morati ispuniti ciljna vrijednost od 80 mg emisija NO_x po km utvrđena normom EURO 6 (odluka koju su zakonodavci EU-a donijeli 2007. i koju treba provoditi od 2014.).⁶¹

58. Porezom na gorivo podupire se prodaja dizela u svim državama članicama osim u Mađarskoj i Ujedinjenoj Kraljevini.⁶² Iako je nakon skandala „Dieselgate“ zabilježen pad kupnje novih dizelskih automobila, otprilike 40 % svih automobila na prometnicama EU-a vozi na dizelski pogon.⁶³ Budući da su cestovni prijevoz, osobito dizelski automobili, jedan od glavnih izvora emisija NO₂ (vidi *sliku 3.*), ulaganje napora u njihovo smanjenje složen je postupak.

59. Politikama EU-a o klimatskim promjenama podržava se biomasa kao obnovljiv izvor energije.⁶⁴ [Direktivom o obnovljivim izvorima energije](#)⁶⁵ 2009. propisana je obveza prema

⁶⁰ Vidi izvješća o istrazi [Europskog parlamenta, Njemačke, Francuske i Ujedinjene Kraljevine](#). Emisije iz dizelskih vozila u stvarnoj vožnji mogu biti u prosjeku četiri ili pet puta veće od ispitnih vrijednosti (EEA, „[Emissions of the main air pollutants in Europe](#)“ (Emisije glavnih onečišćujućih tvari u zraku u Europi), 2015.).

⁶¹ Uredbe Komisije (EU) br. [2016/427, 2016/646, 2017/1151 i 2017/1154](#). Ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje primjenjuju se na nove modele automobila od rujna 2017., a od rujna 2019. primjenjivat će se na sve nove automobile. Kako bi se proizvođačima automobila omogućila prilagodba, proizvođači mogu prekoračiti granične vrijednosti emisija za NO_x (80 mg/km, primjenjuje se od 2014.) za faktor 2,1, tj. smiju ispuštati 168 mg/km do 2019. Predmetni faktor smanjen je na 1,5, tj. 120 mg/km 2021., a cilj je da se do 2023. napokon primjeni ograničenje od 80 mg/km.

⁶² EEA, „[Transport fuel prices and taxes indicators](#)“ (Pokazatelji cijena goriva za prijevoz i poreza), 2017.

⁶³ Međunarodno vijeće za čisti prijevoz (ICCT), „[European Vehicle Market Statistics – Pocketbook 2017/18](#)“ (Statistika europskog tržista vozila – statistička knjižica 2017./2018.), i Eurostat, „[Passenger cars in the EU](#)“ (Osobni automobili u EU-u).

⁶⁴ Biomasa je organska tvar (drvo i ugljen) koja može proizvesti energiju sagorijevanjem.

⁶⁵ Direktiva 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (SL L 140, 5.6.2009., str. 16.).

kojoj EU do 2020. mora namiriti najmanje 20 % svojih ukupnih potreba za energijom iz obnovljivih izvora. Financijska sredstva EU-a za projekte biomase otad su se više nego udvostručila.⁶⁶ U svojem [Tematskom izvješću br. 5/2018](#) o obnovljivoj energiji za održiv ruralni razvoj Sud je izvjestio da izgaranje drvne biomase također može dovesti do većih emisija određenih štetnih onečišćujućih tvari u zraku. EEA je utvrdila slične probleme.⁶⁷

60. Uporabom neučinkovitih kotlova ili grijaca na kruto gorivo pogoršava se problem onečišćenja zraka grijanjem na lokalnoj razini. EU je uspostavio norme za poboljšanje učinkovitosti takvih uređaja ([Direktiva o ekološkom dizajnu](#)⁶⁸ i njezini [provedbeni propisi](#)), no te norme stupit će na snagu samo za nove uređaje 2022. godine.

61. [Direktiva o industrijskim emisijama](#) (IED) glavni je instrument EU-a kojim se reguliraju emisije onečišćujućih tvari u zraku iz industrijskih postrojenja (vidi [prilog I.](#)). Direktivom se državama članicama dopušta da uspostavljaju manje stroge granične vrijednosti za emisije ako bi primjena najboljih raspoloživih tehnika (NRT) dovela do „nerazmjerne visokih troškova“ u usporedbi s koristima za okoliš. Direktivom se ujedno dopuštaju određeni „instrumenti fleksibilnosti“ na način da se dopuste odstupanja od graničnih vrijednosti utvrđenih za velike uređaje za loženje. Na primjer, 15 država članica⁶⁹ usvojilo je „prijelazne nacionalne planove“ kojima se dopuštaju više gornje granice emisija do 2020. godine; za neka se postrojenja za daljinsko centralizirano grijanje odobravaju posebna izuzeća do

⁶⁶ Povećala su se s 1,6 milijardi eura u razdoblju 2007. – 2013. na 3,4 milijarde eura u razdoblju 2014. – 2020. Izvor podataka: Europska komisija.

⁶⁷ U izvješću EEA-e „[Air quality in Europe – 2016 report](#)“ (Kvaliteta zraka u Europi— izvješće za 2016.) istaknuto je da politike usmjerene na klimu ne moraju uvijek funkcionirati u skladu s politikama usmjerenima na kvalitetu zraka te da uporaba biomase kao goriva u kućanstvima stvara emisije onečišćujućih tvari u zraku koje mogu znatno pridonijeti štetnim učincima na zdravlje ljudi (str. 22.).

⁶⁸ Direktiva 2009/125/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o uspostavi okvira za utvrđivanje zahtjeva za ekološki dizajn proizvoda koji koriste energiju (SL L 285, 31.10.2009., str. 10.).

⁶⁹ Bugarska, Češka Republika, Irska, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Litva, Mađarska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka, Finska i Ujedinjena Kraljevina.

2023. godine, a ostala postrojenja ne moraju primjenjivati NRT-ove ako im one ograničavaju rad i ako se zatvaraju do 2024. godine.

62. Poljoprivreda je odgovorna za 94 % emisija amonijaka (NH_3) u EU-u.⁷⁰ Amonijak je glavni prekursor PM-a. EEA navodi da emisije NH_3 iz poljoprivrede pridonose pojавama visokih koncentracija PM-a diljem određenih regija Europe, kojima se krše granične vrijednosti za PM_{10} iz Direktive o kvaliteti zraka.⁷¹

63. Iako se poljoprivredna praksa regulira politikama EU-a⁷², napredak u pogledu smanjenja onečišćujućih tvari u zraku iz poljoprivrede bio je vrlo spor⁷³, a od 2012. godine emisije NH_3 čak su se povećale.⁷⁴ EEA primjećuje da unatoč postojanju tehnički i ekonomski održivih mjera, kao što su agronomске mjere te mjere u području stočarstva ili energetike, njih se tek mora donijeti u razmjeru i intenzitetu neophodnima za postizanje znatnih smanjenja emisija.⁷⁵

Finansijska sredstva EU-a korisna su, ali nisu uvijek usmjereni

64. Sud je ispitao način na koji se u okviru programa LIFE, Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda (KF) pružala potpora mjerama za poboljšanje kvalitete zraka u šest država članica koje su posjetili revizori.

⁷⁰ Vidi EEA, „[Air quality in Europe — 2017 report](#)“ (Kvaliteta zraka u Europi – izvješće za 2017.), 2017., str. 21.

⁷¹ EEA, „[Air quality in Europe — 2017 report](#)“ (Kvaliteta zraka u Europi – izvješće za 2017.), 2017., str. 24.

⁷² Osobito ZPP u okviru [poljoprivredno-okolišnih mjera](#) i drugih ulaganja iz poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj te [Direktiva o nitratima](#) (Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanih nitratima iz poljoprivrednih izvora (SL L 375, 31.12.1991., str. 1.)), koja je usmjerena na učinak dušika na kvalitetu vode, a ne na zrak.

⁷³ Emisije NH_3 u EU-u smanjile su se za samo 7 % u razdoblju 2000. – 2015. Vidi EEA, „[Air quality in Europe — 2017 report](#)“ (Kvaliteta zraka u Europi – izvješće za 2017.), 2017., str. 21. i 29.

⁷⁴ ECA, „[Informativni dokument: Budućnost zajedničke poljoprivredne politike](#)“, 2018., str. 11.

⁷⁵ EEA „[Air quality in Europe — 2017 report](#)“ (Kvaliteta zraka u Europi – izvješće za 2017.), 2017., str. 24 – 29.

Program LIFE

65. EU pruža potporu za kvalitetu zraka u okviru svojeg [programa LIFE](#).⁷⁶ Sud je preispitao šest projekata u okviru programa LIFE koji se odnose na kvalitetu zraka u Njemačkoj, Italiji i Poljskoj.⁷⁷ Jedan od tih projekata nosio je naziv „[LIFE Legal Actions – Legal Actions on Clean Air](#)“ (Sudski postupci u okviru programa LIFE – sudski postupci za čisti zrak), kojim se pružala potpora dionicima civilnog društva koji bi, primjerice, mogli pokrenuti sudske postupke kojima su nastojali poboljšati kvalitetu zraka⁷⁸ (vidi [odlomak 73.](#)). Uporaba sredstava iz proračuna programa LIFE za potporu građanskim postupcima na razini država članica nov je, isplativ i brz način poticanja država članica i gradova da pruže potporu politici za kvalitetu zraka.

66. Od 2014. godine [integriranim projektima](#) u okviru programa LIFE podupire se planiranje politike za kvalitetu zraka uporabom drugih raspoloživih finansijskih sredstava EU-a. Jednim se integriranim projektom, primjerice, poduprla provedba plana za kvalitetu zraka u području Mala Poljska u Poljskoj. Taj je plan obuhvaćao informativnu kampanju upućenu građanima predmetnog područja kojom se željela podići razina osviještenosti o opasnosti dima iz kotlova na kruto gorivo (vidi plakat na [slici 10.](#), na kojem piše: „pare iz vašeg kotla ubijaju“).

⁷⁶ Od 2014. godine u okviru programa LIFE financirano je 17 projekata povezanih s kvalitetom zraka u ukupnoj vrijednosti od 38 milijuna eura.

⁷⁷ Ukupna finansijska sredstva za te projekte iznosila su 41 milijun eura (24 milijuna eura izdvojeno je iz finansijskih sredstava EU-a).

⁷⁸ Konkretno, primjenjujući smjernice iz [Priručnika za čisti zrak](#), za koji je pružena potpora tim projektom. Istim je projektom pružena potpora uspješnim slučajevima u, primjerice, Češkoj Republici i Ujedinjenoj Kraljevini.

Slika 10. – Primjer plakata za obavješćivanje javnosti iz programa LIFE u Maloj Poljskoj



Izvor: [Ured regionalne uprave područja Mala Polska](#), Poljska.

Financijska sredstva u okviru kohezijske politike

67. Većina financijskih sredstava EU-a za kvalitetu zraka osigurava se iz EFRR-a i KF-a. Iako su neke mjere izričito usmjerene na smanjenje onečišćenja zraka, mnoge koje imaju druge ciljeve (npr. čisti gradski prijevoz ili energetska učinkovitost) također mogu pridonijeti kvaliteti zraka.

68. Dostupna namjenska financijska sredstva⁷⁹ povećala su se s 880 milijuna eura u programskom razdoblju 2007. – 2013. na 1,8 milijardi eura u razdoblju 2014. – 2020., no to je iznosilo manje od 1 % ukupnih financijskih sredstava u okviru kohezijske politike. Ta su sredstva uporabile tri države članice od svih koje su revizori posjetili, ali su se u aktualnom programskom razdoblju u odnosu na prethodno razdoblje ti iznosi znatno povećali samo u Poljskoj. U Češkoj Republici financiranje je i dalje bilo stabilno, dok se u Bugarskoj znatno smanjilo (vidi tablicu 2.).

⁷⁹ Mjerama za kvalitetu zraka (kôd 47 u razdoblju 2007. – 2013.) dodjeljuje se poseban kôd intervencijskog polja (083), ali s obzirom na to da svaki projekt ima zaseban kod, mnogi projekti koji su također relevantni za kvalitetu zraka mogu se razvrstati pod drugi kôd.

Tablica 2. – Namjenska finansijska sredstva za poboljšanje kvalitete zraka u Bugarskoj, Češkoj Republici i dijelovima Poljske

(u milijunima eura)	2007./2013.	2014./2020.	Promjene u financiranju
Bugarska	120	50	-58 %
Češka Republika	446	454	+2 %
Poljska ⁽¹⁾	140	368	+163 %

(1) Iznosi izdvojeni iz operativnog programa „Infrastruktura i okoliš“ te regionalnog operativnog programa područja Mala Poljska.

Izvor: Europska komisija i države članice.

69. Sud je utvrdio slučajeve u kojima države članice pri dodjeli tih sredstava nisu dale prednost projektima koji su usmjereni na glavne izvore i onečišćujuće tvari utvrđene u zonama kvalitete zraka koje su revizori posjetili (vidi *okvir 4.*). Nijedan projekt, primjerice, nije usmjeren na smanjenja emisija iz grijanja kućanstava u Sofiji (jedan od glavnih izvora emisija PM-a).⁸⁰

70. Sud je također utvrdio da države članice svojim planovima za poboljšanje kvalitete zraka ne pružaju dovoljno dobru potporu projektima koji se financiraju sredstvima EU-a. Primjerice, pri provođenju plana zamjene kotlova u Krakovu nacionalna tijela ne ograničavaju dostupnost neučinkovitih kotlova i ugljena niske kvalitete.

⁸⁰ U Sofiji su mjere u vezi s grijanjem kućanstava i dalje u fazi procjene i planiranja.

71. Sud je također utvrdio pozitivne primjere projekata financiranih sredstvima EU-a koji su dobro usmjereni i kojima se izravno pridonijelo smanjenjima lokalnih emisija, kako je utvrđeno u planovima za kvalitetu zraka država članica. To je, primjerice, bio slučaj sa zamjenom starih dizelskih autobusa autobusima na komprimirani prirodni plin (KPP) i planovima zamjene kotlova u Ostravi. Provedeni su i projekti modernizacije neučinkovitih sustava za grijanje kućanstava (u Krakovu) i javnog prijevoza (u Krakovu i Sofiji). Do 2013. godine provedeni su projekti za smanjenje industrijskih emisija u Krakovu i Ostravi (jedan od glavnih izvora emisija PM-a i NO_x).⁸¹



Industrijsko postrojenje koje se financira u Ostravi
Izvor: Sud.

Građanski postupci imaju sve veću ulogu,

72. EEA smatra da je obavlješćivanje javnosti jedan od ključnih elemenata u rješavanju problema onečišćenja zraka i smanjenju njegovih štetnih učinaka⁸², a WHO naglašava da će „poboljšanje transparentnosti i dijeljenje kvalitetnih informacija sa širom javnosti u gradovima dodatno osnažiti ljudе za produktivno sudjelovanje u procesima donošenja

⁸¹ Strukturnim fondovima Europske unije moglo se do 2013. godine poduprijeti smanjenje emisija štetnih onečišćujućih tvari u zraku iz industrijskih postrojenja (NO_x, SO_x i PM) uključenih u sustav trgovanja emisijama EU-a. Češka Republika iskoristila je tu mogućnost. U aktualnom programskom razdoblju to više nije moguće ako se takvim projektima ujedno mogu smanjiti emisije CO₂.

⁸² EEA, „[Cleaner air benefits human health and climate change](#)“ (Čišći zrak doprinosi ljudskom zdravlju i smanjuje posljedice klimatskih promjena), 2017.

odluka”.⁸³ Direktivom o kvaliteti zraka postavljaju se pragovi upozorenja za SO₂, NO₂ i O₃, ali ne i za PM⁸⁴, te se od država članica zahtijeva da pružaju detaljne informacije javnosti.⁸⁵ Građani tako mogu imati važnu ulogu u praćenju provedbe Direktive o kvaliteti zraka u državama članicama, osobito kada rezultati podrazumijevaju donošenje teških političkih odluka. Lokalno je djelovanje važno, ali je za njega potrebna javna osviještenost: samo ako su građani dobro informirani, mogu sudjelovati u relevantnoj politici i prema potrebi djelovati te također promijeniti vlastito ponašanje.

73. Nedavni sudski postupci koje su građani i nevladine organizacije pokrenuli protiv svojih nacionalnih tijela potvrda su sve veće važnosti građanskih akcija. U Češkoj Republici, Njemačkoj, Francuskoj, Italiji i Ujedinjenoj Kraljevini nacionalni sudovi presudili su u korist prava građana na čisti zrak te su zahtjevali od dotičnih država članica da poduzmu daljnje mјere u borbi protiv onečišćenja zraka.

ali prava javnosti na pristup pravosuđu nisu izričito zaštićena Direktivom

74. Prava na pristup pravosuđu, informacijama o okolišu i na sudjelovanje javnosti u donošenju odluka o okolišu utvrđena su u [Aarhuškoj konvenciji](#), koju su potpisali EU i njegovih 28 država članica.⁸⁶ Sud je utvrdio da, za razliku od Direktive o kvaliteti zraka, druge

⁸³ WHO, „[Global Report on Urban Health](#)“ (Globalno izvješće o zdravlju u gradovima), 2016., str. 206.

⁸⁴ Članak 19. [Direktive o kvaliteti zraka](#) i prilog XII. toj Direktivi.

⁸⁵ Članak 26. [Direktive o kvaliteti zraka](#).

⁸⁶ EU je potvrđio Aarhušku konvenciju [Odlukom Vijeća 2005/370/EZ](#) od 17. veljače 2005. o zaključivanju, u ime Europske zajednice, Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (SL L 124, 17.5.2005, str. 1.) i prenio odredbe o pristupu informacijama o okolišu [Direktivom 2003/4/EZ](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage [Direktive Vijeća 90/313/EEZ](#) (SL L 41, 14.2.2003., str. 26.) za države članice EU-a te [Uredbom \(EZ\) br. 1367/2006](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. (SL L 264, 25.9.2006., str. 13.) o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice.

direktive o okolišu sadržavaju izričite odredbe kojima se jamče prava građana na pristup pravosuđu.⁸⁷

75. Velike su razlike među nacionalnim zakonima i organizacije civilnog društva utvrdile su da u nekim državama članicama građani nailaze na prepreke kada žele ostvariti pristup pravosuđu.

te su informacije o kvaliteti zraka katkad nejasne

76. Sud je provjerio informacije koje građanima šest posjećenih gradova javna tijela stavljuju na raspolaganje putem interneta. Sud u te svrhe ispitao indekse kvalitete zraka, informacije o učincima onečišćenja zraka na zdravlje, dostupnost podataka o kvaliteti zraka u stvarnom vremenu i ostale alate.

77. Indeksi kvalitete zraka alat su za pružanje razumljivih informacija građanima. Pet od šest gradova koje su revizori posjetili upotrebljavaju takve indekse. Utvrđeno je da države članice, regije i gradovi različito definiraju indekse kvalitete zraka, što dovodi do različitih procjena iste kvalitete zraka (vidi, na primjer, tablicu 3.). Budući da šteta koja se nanosi ljudskom zdravlju nije različita za jednaku onečišćenost zraka, neovisno o lokaciji, različitim klasifikacijama iste kvalitete zraka narušava se vjerodostojnost pruženih informacija.

⁸⁷ Za izričitija prava na pristup pravosuđu vidi članak 25. Direktive o industrijskim emisijama ili članak 11. [Direktive 2011/92/EU](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL L 26, 28.1.2012., str. 1.). Sud je također utvrdio da prava na sudjelovanje javnosti u donošenju odluka o okolišu nisu bila jednako vidljiva u Direktivi o kvaliteti zraka kao u drugim direktivama (vidi članak 31. [Direktive 2008/98/EZ](#) Europskoga parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (SL L 312, 22.11.2008., str. 3.) ili članak 19. [Direktive 2006/66/EZ](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te stavljanju izvan snage Direktive 91/157/EEZ (SL L 266, 26.9.2006., str. 1.)).

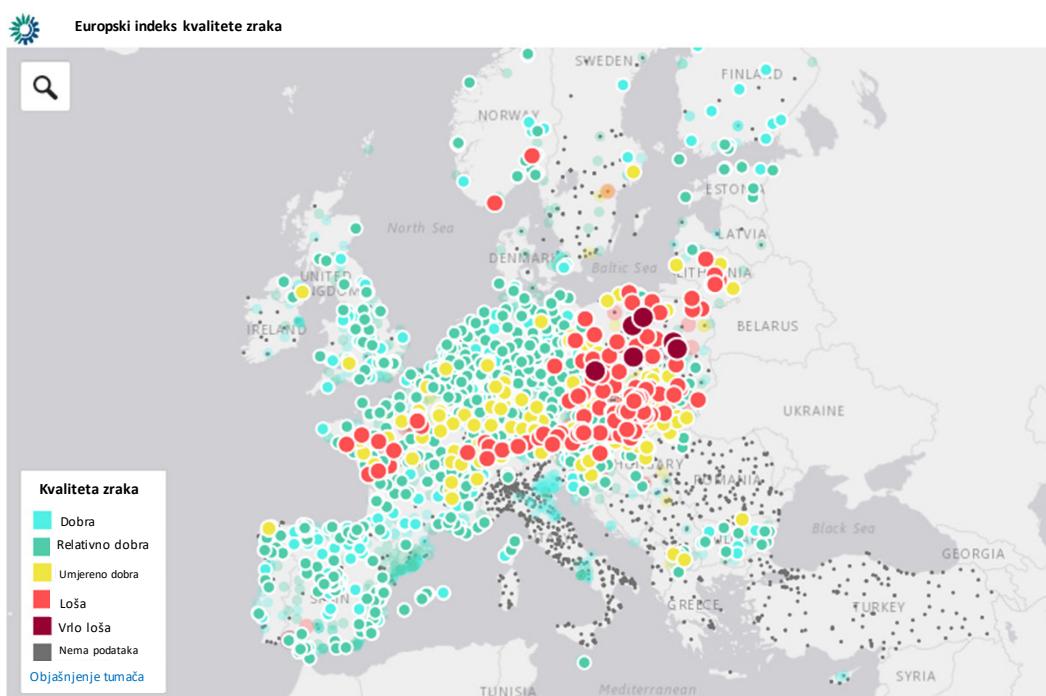
Tablica 3. – Indeksi kvalitete zraka za PM₁₀ (od ožujka 2018. godine)

Indeks utemeljen na satnoj/dnevnoj vrijednosti PM-a	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	140	180	200+	
EEA	dobar	relativno dobar	umjerenodobar			loš					vrlo loš				
Bruxelles	izvrstan	vrlo dobar	dobar	prilično dobar	umjerenodobar	loš	vrlo loš	loš	vrlo loš		iznimno loš				
Milano	dobar			relativno dobar		osrednji			loš		iznimno loš				
Krakov	vrlo dobar			dobar			umjerenodobar		dostatan	loš		vrlo loš			
Ostrava	vrlo dobar		dobar		relativno dobar		primjereno		loš			vrlo loš			
Stuttgart	vrlo dobar	dobar	zadovoljavajući		dostatan		loš				vrlo loš		dostatan	loš	vrlo loš
Sofija			dobar			relativno dobar									

Izvor: EEA i internetske stranice gradova.

78. Budući da države članice nisu postigle dogovor o zajedničkom indeksu, EEA nedavno je u suradnji s Europskom komisijom uvela indeks za cijelo područje EU-a (vidi [sliku 11.](#) u nastavku). Provjerom indeksa EEA-e građani mogu usporediti kvalitetu zraka u cijeloj Europi u stvarnom vremenu. To nije isto što i procjenjivanje sukladnosti s normama EU-a (za što je potreban duži niz podataka).

Slika 11. – Indeks kvalitete zraka EEA-e za 20. ožujka 2018.



Izvor: [EEA](#).

79. Direktivom o kvaliteti zraka zahtijeva se od država članica da obavješćuju javnost o mogućim učincima onečišćenja zraka na zdravlje. Informacije na internetu koje javna tijela pružaju o učincima onečišćenja zraka na zdravlje i mjerama koje građani mogu poduzeti kako bi ublažili rizike katkad su bile oskudne i teško ih se pronalazilo. To je još važnije ako se uzme

u obzir da se normama EU-a podcjenjuju rizici koje donosi loša kvaliteta zraka (vidi **odlomke 19. – 27.**).

80. Države članice dužne su dostaviti Komisiji podatke o kvaliteti zraka u stvarnom vremenu.⁸⁸ U trenutku u kojem je Sud provodio reviziju to je učinilo dvadeset pet država članica.⁸⁹ Od šest posjećenih gradova četiri su grada na svojim internetskim stranicama prikazivala podatke u stvarnom vremenu.⁹⁰ Ti su se gradovi koristili nizom različitih alata kojima su stalno obavješćivali javnost. U **tablici 4.** prikazani su neki od primjera dobre prakse koju su primjenjivali u obavješćivanju građana.

Tablica 4. – Primjeri dobre prakse obavješćivanja građana

Prostorne mape izrađene na temelju modela	Bruxelles, Milano, Ostrava
Obavješćivanje tijekom razdoblja s najvišim onečišćenjem zraka (SMS ili e-pošta itd.)	Bruxelles, Krakov, Ostrava
Aplikacije za pametne telefone	Ostrava, Krakov
Oglasne ploče na javnim prostorima (ulice, metro)	Krakov, Sofija
Nizovi podataka koji se mogu preuzeti za analizu	Bruxelles, Stuttgart, Milano, Krakov
Sustav ranog upozorenja za PM na temelju vremenskih prognoza	Stuttgart

81. Premda većina gradova koje su revizori posjetili izrađuje indekse kvalitete zraka i podatke o kvaliteti zraka u stvarnom vremenu, a neki su usvojili i druge dobre prakse, Sud je zaključio,

⁸⁸ Ti su podatci tehnički označeni kao najnoviji („UTD”) podatci. Podatci se automatski i u vrlo kratkim vremenskim razdobljima (obično svaki sat) dostavljaju EEA-i. Člankom 5.**Provedbene odluke Komisije 2011/850/EU** od 12. prosinca 2011. o utvrđivanju pravila za direktive 2004/107/EZ i 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu uzajamne razmjene informacija i izvješćivanja o kvaliteti zraka (SL L 335, 17.12.2011., str. 86.) od država se članica zahtijeva da dostavljaju najnovije podatke.

⁸⁹ Rumunjska, Grčka i djelomično Italija nisu dostavile najnovije podatke. Na **Europskom portalu za kvalitetu zraka** 27. lipnja 2018. nisu bili prikazani podatci o PM-u za Dansku, Irsku, Cipar, Latviju i Maltu.

⁹⁰ U trenutku u kojem je Sud provodio svoju analizu, za Sofiju nije bilo nikakvih podataka, a za Milano su se za svaku postaju prikazivale prosječne vrijednosti za prethodni dan.

u pogledu njihove kvalitete, da javne informacije nisu bile tako jasne ili korisne kao informacije koje neki drugi europski gradovi stavlju na raspolaganje javnosti.⁹¹

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

82. Prema podatcima Svjetske zdravstvene organizacije onečišćenje zraka najveći je ekološki rizik za zdravlje u EU-u, a prema procjenama EEA-e svake godine prouzroči otprilike 400 000 slučajeva preuranjene smrti, pri čemu su stanovnici gradskih područja posebno izložena skupina. Lebdeće čestice, dušikov dioksid, sumporov dioksid i prizemni ozon najštetniji su od tih onečišćujućih tvari u zraku. Direktiva o kvaliteti zraka iz 2008. godine (AAQ) temelj je politike EU-a za čisti zrak jer se njome utvrđuju granične vrijednosti za koncentracije onečišćujućih tvari u zraku koji udišemo.

83. Sud je zaključio da mjere koje EU poduzima radi zaštite ljudskog zdravlja od onečišćenja zraka nisu donijele očekivani učinak. Još nisu uspostavljene odgovarajuće mjere u cijelom EU-u kao odgovor na znatne ljudske i gospodarske troškove.

84. Iako se zahvaljujući **smanjenjima emisija** kvaliteta zraka poboljšala, zdravlje građana i dalje je veoma ugroženo onečišćenjem zraka. Niz **normi kvalitete zraka EU-a** slabiji je od onoga na što upućuju dokazi o učincima onečišćenja zraka na zdravlje. Države članice često se ne pridržavaju tih normi i ne poduzimaju dovoljno **djelotvorne mjere** za poboljšanje kvalitete zraka. **Praćenje** i naknadne **mjere izvršenja** koje provodi Komisija nisu doveli do djelotvorne promjene. Sud je utvrdio da EU u **nekim svojim politikama i dalje ne pridaje dovoljnu važnost poboljšanju kvalitete zraka**, pri čemu ipak napominje da **EU financijskim sredstvima** pruža korisnu potporu. Građani mogu imati jednu od ključnih uloga u praćenju provedbe Direktive o kvaliteti zraka u državama članicama, što je vidljivo u uspješnim

⁹¹ Kao što su Pariz ([Airparif](#)) ili London ([London Air](#)). Na primjer, na internetskoj stranici Airparifa pružaju se centralizirane i lako dostupne informacije o kvaliteti zraka: prikazane su prostorne karte u stvarnom vremenu, prognoze za sljedeći dan te se nudi pristup automatskim upozorenjima i telefonskim aplikacijama. Airparif je razvio aplikaciju koja omogućuje izračunavanje pojedinačne izloženosti i optimiziranje planova puta kako bi se izbjegla područja s najvećim onečišćenjem. Na navedenoj internetskoj stranici ujedno se nalazi odjeljak posvećen zdravlju, na kojem se upotrebljavaju grafički prikazi i vizuelna pomagala, opisuju kratkoročni i dugoročni učinci onečišćenja zraka na zdravlje, pružaju informacije o ugroženom stanovništvu, statistički podatci o broju slučajeva preuranjene smrti povezane s onečišćenjem zraka te upućuje na smjernice WHO-a.

sudskim postupcima u nekoliko država članica, te je zamijećen porast razine javne **osviještenosti i obaviještenosti**. U sljedećim odlomcima detaljno su izneseni glavni zaključci i odgovarajuće preporuke Suda.

85. Direktiva o kvaliteti zraka temelji se na **normama kvalitete zraka**, od čijeg je uvođenja prošlo 15 –20 godina. Neke od tih normi mnogo su slabije od smjernica Svjetske zdravstvene organizacije. Osim toga, navedenim se normama dopuštaju česta prekoračenja graničnih vrijednosti i ne uključuju nikakvu kratkoročnu normu za PM_{2,5}, vrlo štetnu onečišćujuću tvar u zraku (vidi tablicu 1. i odломke 18. – 26.). Zdravstveni stručnjaci podupiru uvođenje strožih normi u EU-u (vidi odломak 27.). Postavljanjem slabih normi ne osigurava se odgovarajući okvir za zaštitu ljudskog zdravlja. To znači da su neke lokacije s lošom kvalitetom zraka sukladne pravu EU-a.

86. Situacija se poboljšava, no većina država članica i dalje se ne pridržava normi kvalitete zraka EU-a (odlomci 28. do 29.).

87. Kad je riječ o mjerenu kvalitetu zraka, Sud je utvrdio nedovoljna jamstva o tome da su relevantne države članice kvalitetu zraka mjerile na pravim lokacijama. Zbog nepreciznih kriterija Direktive države članice nisu nužno mjerile koncentracije u blizini glavnih gradskih prometnica ili velikih industrijskih lokacija (vidi odломke 32. – 34.), koje su i dalje bile glavni izvori onečišćenja. Sud napominje da je krajnji rok državama članicama za podnošenje podatka Komisiji kako je utvrđen u Direktivi o kvaliteti zraka manje strog nego u prethodnim direktivama (odломak 35.).

88. Sud je utvrdio da države članice nisu poduzimale dovoljno **djelotvorne mjere** za što žurnije poboljšanje kvalitete zraka. Sveukupno gledajući, planovi za kvalitetu zraka država članica nisu bili dovoljno kvalitetni te su sadržavali mjere koje su bile loše usmjerene. Tim se planovima često slabo upravljalo (zbog, primjerice, nedovoljne koordinacije između nacionalnih i lokalnih tijela), nisu sadržavali procjenu troškova ili se za njih nisu osigurala odgovarajuća finansijska sredstva te nisu pružali informacije o stvarnom učinku mjera koje se poduzimaju za poboljšanje kvalitete zraka. Direktivom o kvaliteti zraka države članice ne obvezuje se na izvješćivanje Komisije o uspješnosti njihovih planova. Nedovoljan napredak

ostvaren u pogledu poboljšanja kvalitete zraka upućuje na potrebu za djelotvornijim mjerama (vidi odlomke 36. – 47.).

89. Komisija je suočena s ograničenjima u svojem **praćenju** uspješnosti država članica. Države članice nisu dužne izvješćivati o provedbi svojih planova za kvalitetu zraka. Neke odredbe Direktive teško je provjeriti, a Komisija dobiva na pregled stotine planova za kvalitetu zraka i opsežne skupove podataka. Sud je utvrdio da je Komisija pred Sudom Europske unije pokrenula sudske postupke protiv država članica u slučajevima u kojima je smatrala da te države članice ozbiljno krše Direktivu (vidi odlomke 48. – 50.). Međutim, navedene **mjere izvršenja** dugotrajne su te se i danas, unatoč nekoliko ishođenih povoljnih presuda (odlomci 51. – 54.), granične vrijednosti kvalitete zraka i dalje često krše.

1. preporuka – Djelotvornije mjere Komisije

U cilju poduzimanja djelotvornijih mjera za poboljšanje kvalitete zraka Komisija bi trebala:

- (a) širiti primjere najbolje prakse iz država članica koje su u svoje planove za kvalitetu zraka uspješno uključile zahtjeve iz Direktive o kvaliteti zraka, među ostalim u pogledu pitanja kao što su informacije relevantne za potrebe praćenja, zajamčiti ciljane i kratkoročne mjere za poboljšanje kvalitete zraka previđene proračunom te planirana smanjenja koncentracija na određenim lokacijama
- (b) aktivno upravljati svakom fazom postupka zbog povrede kako bi se skratilo razdoblje prije nego što se predmet riješi ili podnese Sudu Europske unije
- (c) pomagati državama članicama koje su najviše pogodjene prekograničnim onečišćenjem zraka unutar EU-a u njihovoј suradnji i zajedničkim aktivnostima, također pri uvođenju relevantnih mjera u njihove planove za kvalitetu zraka.

Ciljni rok provedbe: 2020.

90. Na temelju zaključaka Suda koji se odnose na **norme kvalitete zraka, mjere** država članica za poboljšanje kvalitete zraka, naknadno **praćenje i mjere izvršenja te osviještenost i obavješćivanje javnosti** (vidi u dalnjem tekstu), Sud preporučuje Komisiji da razmotri moguće ambiciozno ažuriranje Direktive o kvaliteti zraka, koja je i dalje važan instrument za postizanje čišćeg zraka.

2. preporuka – Ambiciozno ažuriranje Direktive o kvaliteti zraka

Komisija bi pri izradi svojeg prijedloga za zakonodavca trebala uzeti u obzir sljedeća pitanja:

- (a) razmatranje mogućnosti ažuriranja graničnih i ciljnih vrijednosti EU-a (za PM, SO₂ i O₃) u skladu s najnovijim smjernicama WHO-a, smanjenje broja dopuštenih prekoračenja normi za koncentracije onečišćujućih tvari (za PM, NO₂, SO₂ i O₃) i utvrđivanje kratkoročnih graničnih vrijednosti za PM_{2,5} te pragova upozorenja za PM
- (b) poboljšanje planova za kvalitetu zraka, u prvom redu njihovim usmjeravanjem na rezultate i uvođenjem zahtjeva za podnošenje godišnjih izvješća o njihovoj provedbi te njihovo ažuriranje kad god je to potrebno. Trebalo bi ograničiti broj planova za kvalitetu zraka po zonama kvalitete zraka
- (c) preciziranje zahtjeva za razmještanje industrijskih i prometnih mjernih postaja radi boljeg mjerena najveće izloženosti stanovništva onečišćenju zraka te utvrđivanje minimalnog broja mjernih postaja po vrsti mjerne postaje (prometne, industrijske ili pozadinske)
- (d) pružanje mogućnosti Komisiji da zahtijeva uspostavu dodatnih točaka praćenja u slučajevima u kojima smatra da je to potrebno za bolje mjerene onečišćenje zraka
- (e) vraćanje datuma (zasad 30. rujna godine n+1) na barem 30. lipnja n+1 za dostavljanje potvrđenih podataka i postavljanje izričitog zahtjeva državama članicama da pružaju najnovije podatke (u stvarnom vremenu)
- (f) uvođenje izričitih odredbi kojima će se zajamčiti pravo građanima na pristup pravosuđu.

Ciljni rok provedbe: 2022.

91. Mnoge politike EU-a imaju učinak na kvalitetu zraka. S obzirom na znatne ljudske i gospodarske troškove onečišćenja zraka Sud smatra da se u nekim politikama EU-a još uvijek ne pridaje dovoljna važnost tom problemu. Na primjer, klimatska i energetska, prometna, industrijska i poljoprivredna politika sadržavaju elemente koji mogu narušiti kvalitetu čistog zraka (vidi **odlomke 55. – 63.**).

92. Manje od 1 % **financijskih sredstava** kohezijske politike EU-a izravno se dodjeljuje mjerama za kvalitetu zraka. Međutim, drugim mjerama kohezijske politike može se neizravno poboljšati kvaliteta zraka. Sud je utvrdio da projekti financirani sredstvima EU-a

nisu bili dovoljno dobro usmjereni i da ih države članice nisu u dovoljnoj mjeri poduprle svojim planovima za poboljšanje kvalitete zraka, no također je utvrđeno nekoliko dobrih primjera. Sud je ustanovio da se projektima u okviru programa LIFE pomoglo građanima da poduzmu mjere u nastojanju da poboljšaju kvalitetu zraka u svojim državama članicama te da se pridonijelo boljem usmjeravanju mjera koje se financiraju sredstvima EU-a (**odlomci 64. – 71.**).

3. preporuka – Davanje prednosti kvaliteti zraka i njezino uključivanje u politike EU-a

Da bi se kvaliteta zraka bolje integrirala u politike EU-a, Komisija bi trebala izraditi procjene:

- (a) drugih politika EU-a koje sadržavaju elemente koji mogu biti štetni za čisti zrak i poduzeti mјere kako bi se te politike bolje uskladilo s ciljem u području kvalitete zraka
- (b) stvarne uporabe relevantnih raspoloživih finansijskih sredstava za potporu ostvarenju ciljeva EU-a u području kvalitete zraka koji se odnose na rješavanje problema emisija kojima se onečišćuje zrak, osobito PM, NO_x i SO_x.

Ciljni rok provedbe: 2022.

93. Osvještenost i obavlješćivanje javnosti imaju jednu od ključnih uloga u rješavanju onečišćenja zraka. U posljednje vrijeme građani se sve više uključuju u pitanja povezana s kvalitetom zraka, a nacionalni sudovi u nekoliko država članica presudili su u korist prava građana na čisti zrak (**odlomci 72. i 73.**). Međutim, Sud je utvrdio da, u usporedbi s ostalim direktivama o okolišu, Direktiva o kvaliteti zraka ne sadrži posebne odredbe o jamčenju prava građanima na pristup pravosuđu (vidi **odlomak 74.**). Također je ustanovio da je kvaliteta informacija o kvaliteti zraka koje se građanima stavljuju na raspolaganje katkad upitna (vidi **odlomke 76. – 81.**).

4. preporuka – Podizanje razine osvještenosti i bolje obavlješćivanje javnosti

U svrhu poboljšanja kvalitete informacija koje se građanima stavljuju na raspolaganje Komisija bi trebala:

- (a) prepoznati i prikupiti, uz pomoć zdravstvenih stručnjaka, ključne informacije koje bi ona i tijela država članica trebali staviti građanima na raspolaganje (uključujući učinke na zdravlje i upute o tome kako se ponašati)
- (b) pružiti potporu državama članicama u usvajanju najboljih praksi komuniciranja s građanima i njihova uključivanja u pitanja povezana s kvalitetom zraka
- (c) svake godine objaviti poretku zona kvalitete zraka s najboljim i najlošijim ostvarenim napretkom i razmjenjivati primjere najbolje prakse koje se primjenjuju na najuspješnijim lokacijama
- (d) razviti elektronički alat koji bi građanima omogućio da izvješćuju o slučajevima kršenja u području kvalitete zraka i daju povratne informacije Komisiji o pitanjima u vezi s mjerama koje države članice poduzimaju u području kvalitete zraka
- (e) poduprijeti relevantne države članice u razvoju alata jednostavnih za uporabu kojima se široj javnosti omogućuje pristup informacijama o kvaliteti zraka i praćenju kvalitete zraka (na primjer, aplikacije za pametne telefone i/ili njima posvećene stranice na društvenim medijima)
- (f) u suradnji s državama članicama nastojati postići dogovor o usklađivanju indeksa kvalitete zraka.

Ciljni rok provedbe: 2022.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Revizorskog suda Nikolaos A. Milionis, na sastanku održanom u Luxembourgu 11. srpnja 2018.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

PRILOG I.

Glavne Direktive kojima se utvrđuju granične vrijednosti za izvore emisija

Zakonodavstvo EU-a o izvorima onečišćenja koje je najvažnije za emisije onečišćujućih tvari u zraku uključuje [Direktivu o nacionalnim gornjim graničnim vrijednostima emisija \(NECD\)](#), koja je usmjerena na smanjenje ukupnih emisija, [Direktivu o industrijskim emisijama \(IED\)](#) i [Direktivu za srednje uređaje za loženje](#) za industrijske izvore; Uredbu o emisijama iz vozila sukladnih normama Euro 5 i Euro 6 i druge direktive u području prometa⁹² te [Direktivu o ekološkom dizajnu](#) i njezine [provedbene propise](#) za grijanje i hlađenje kućanstava.

Direktiva o nacionalnim gornjim graničnim vrijednostima emisija (NECD)

Dok se Direktivom o kvaliteti zraka utvrđuju zajedničke granične vrijednosti za onečišćenje na mjestima na kojima se ono pojavljuje, NECD se emisijama bavi na nacionalnoj razini. To od svake države članice iziskuje da se obveže na smanjenje svojih emisija SO₂, NO_x, NMHOS, NH₃ i PM_{2,5} (ali ne izričito emisija PM₁₀) od 2020. te 2030. i nadalje.

U tu su Direktivu, donesenu 2001. i revidiranu 2016., uvrštene međunarodne obveze smanjenja onečišćenja zraka koje su EU i njegove države članice preuzeli spram Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE).⁹³ EU i njegovih 28 država članica prijavljuju svoje inventare emisija toj Komisiji UN-a.

Godine 2010., koja je NECD-om iz 2001. utvrđena kao ciljna godina, 12 država članica nije ispunilo nijednu od svojih ciljnih gornjih granica.

⁹² Osobito, uredbe [\(EZ\) br. 715/2007](#) od 20. lipnja 2007., [\(EZ\) br. 692/2008](#) od 18. srpnja 2008. i [\(EU\) 2016/427](#) od 10. ožujka 2016. te [Direktiva 2007/46/EZ](#) od 5. rujna 2007. Također uredbe [\(EZ\) br. 595/2009](#) od 18. lipnja 2009. i [\(EU\) br. 582/2011](#) od 25. svibnja 2011. o teškim vozilima.

⁹³ Te su obveze preuzete u okviru [Protokola iz Göteborga](#), koji je dio [Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka](#) (LRTAP).

IED⁹⁴i Direktiva za srednje uređaje za loženje⁹⁵

Tim se direktivama nastoji postići visoka razina zaštite ljudskog zdravlja i okoliša u EU-u smanjivanjem štetnih industrijskih emisija. U njima se postavljaju obvezujuće granične vrijednosti za NO_x, SO₂ i prašinu (koja uključuje PM).⁹⁶

U skladu s direktivama o industrijskim emisijama, otprilike 50 000 industrijskih postrojenja treba ishoditi dozvolu za rad koju odobravaju nacionalna tijela država članica EU-a i primijeniti najbolje raspoložive tehnike (NRT).

IED se primjenjuje na velike industrije u različitim sektorima: energetske industrije, proizvodnju i preradu metala, industriju minerala, kemijsku industriju, gospodarenje otpadom i druge industrije. Sadržava posebne odredbe o izgaranju goriva u postrojenjima s ukupnom ulaznom toplinskom snagom od 50 megavata (MW) ili većom, koje se primjenjuju na otprilike 3500 postrojenja, od kojih je približno 370 vrlo velikih postrojenja na biomasu i kruta goriva s izlaznom toplinskom snagom većom od 300 MW i koja posluju u EU-u.

Komisija je u srpnju 2017. godine donijela Provedbenu odluku na temelju [novog referentnog dokumenta](#) kojom su se ažurirali NRT-ovi za velike uređaje za loženje.⁹⁷ Dozvole za ta postrojenja moraju se ažurirati do 2021. godine u skladu sa zaključcima o NRT-ovima i s njima povezanim razinama emisija onečišćujućih tvari.

Direktiva za srednje uređaje za loženje primjenjuje se, uz nekoliko iznimki, na uređaje za loženje s ulaznom toplinskom snagom jednakom ili većom od 1 MW i manjom od 50 MW, bez obzira na vrstu goriva koje se u njima upotrebljava.

⁹⁴ [Direktiva 2010/75/EU](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2017. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (preinačeno) (SL L 212, 17.8.2017., str. 1.).

⁹⁵ [Direktiva \(EU\) 2015/2193.](#)

⁹⁶ To je osobito važno za elektrane s pogonom na ugljen, koje su odgovorne za otprilike 52 % emisija SO₂, 40 % emisija NO₂ i 37 % industrijskih emisija PM-a (Izvor: Izvješće udruženja AirClim, organizacije ClientEarth i Europskog ureda za okoliš (EEB) „[Clearing the Air](#)“ (Čišćenje zraka), 2017, str. 31.).

⁹⁷ [Provedbena odluka Komisije \(EU\) 2017/1442](#) od 31. srpnja 2017. o utvrđivanju zaključaka o najboljim raspoloživim tehnikama (NRT-i) za velike uređaje za loženje u skladu s [Direktivom 2010/75/EU](#).

PRILOG II.**Maksimalne vrijednosti koncentracija u šest zona kvalitete zraka (podatci od 13. prosinca 2017.)⁹⁸**

Zona kvalitete zraka:	NO ₂					
	srednje godišnje vrijednosti (maks. 40 µg/m ³)					
Bruxelles	51,57	70,02	80,55	46,96	57,51	111,91
Krakov	53,75	70,36	73,36	50,90	48,52	99,92
Milano	49,97	73,07	79,42	46,41	51,76	97,33
Ostrava	48,13	71,45	67,34	43,10	45,33	91,27
Sofija	62,62	68,00	57,48	41,43	39,30	89,03
Stuttgart	47,38	61,50	59,34	39,18	31,92	88,60
2009.	45,17	63,13	75,27	39,95	32,69	87,23
2010.	47,72	59,28	67,00	39,07	33,15	81,60
2011.						
2012.						
2013.						
2014.						
2015.						
2016.						

Zona kvalitete zraka:	PM _{2,5}					
	srednje godišnje vrijednosti (maks. 25 µg/m ³)					
Bruxelles	23,64	39,24	34,40	38,84	23,84	25,62
Krakov	22,44	61,13	33,38	50,21	31,14	27,29
Milano	25,05	54,98	39,01	41,45	44,64	23,94
Ostrava	22,76	46,20	34,00	42,22	28,00	20,74
Sofija	20,38	43,48	30,99	35,76	30,46	20,77
Stuttgart	16,99	45,02	26,19	36,18	28,71	17,67
2009.	16,28	43,85	31,90	33,04	24,57	17,50
2010.	17,20	37,88	28,53	31,63	22,14	17,80
2011.						
2012.						
2013.						
2014.						
2015.						
2016.						

Zona kvalitete zraka:	PM ₁₀					
	broj dana s vrijednostima iznad 50 µg/m ³ (maks. 35)					
Bruxelles	66	168	116	135	161	112
Krakov	49	148	90	159	134	104
Milano	88	204	132	123	134	89
Ostrava	57	132	111	110	108	80
Sofija	58	158	100	102	109	91
Stuttgart	33	188	88	116	104	64
2009.	19	200	102	84	72	72
2010.	15	164	73	80	71	63
2011.						
2012.						
2013.						
2014.						
2015.						
2016.						

Zona kvalitete zraka:	PM ₁₀					
	srednje godišnje vrijednosti (maks. 40 µg/m ³)					
Bruxelles	36,50	60,34	46,81	53,11	65,44	45,16
Krakov	32,90	65,95	40,72	66,00	53,84	44,07
Milano	39,40	76,63	50,22	52,54	70,48	39,76
Ostrava	34,30	65,85	46,11	56,27	53,89	37,56
Sofija	33,50	59,67	42,40	47,00	52,43	40,07
Stuttgart	31,99	63,90	37,06	48,04	52,96	37,52
2009.	27,20	67,81	41,58	41,57	41,78	37,08
2010.	24,69	56,67	38,12	39,71	40,00	37,56
2011.						
2012.						
2013.						
2014.						
2015.						
2016.						

⁹⁸ Izvor: [Europski portal za kvalitetu zraka](#).

PRILOG III.**Postupci zbog povrede u vezi s Direktivom o kvaliteti zraka (travanj 2018.)**

Država članica EU-a	Status postupka zbog povrede			
	PM ₁₀	NO ₂	SO ₂	Praćenje
Belgija	SEU (na čekanju)	SO	-	-
Bugarska	PRE	-	OM	
Češka Republika	OM	SO	-	-
Danska	-	SO	-	-
Njemačka	OM	OM	-	-
Estonija	-	-	-	-
Irska	-	-	-	-
Grčka	OM	-	-	-
Španjolska	OM	OM	-	-
Francuska	OM	OM	-	-
Hrvatska	-	-	-	-
Italija	OM	OM	-	-
Cipar	-	-	-	-
Latvija	OM	-	-	-
Litva	-	-	-	-
Luksemburg	-	SO	-	-
Mađarska	OM	SO	-	-
Malta	-	-	-	-
Nizozemska	-	-	-	-
Austrija	-	SO	-	-
Poljska	PRE	SO	-	-
Portugal	OM	SO	-	-
Rumunjska	OM	-	-	SO
Slovenija	SO	-	-	-
Slovačka	OM	-	-	SO
Finska	-	-	-	-
Švedska	OM	-	-	-
Ujedinjena Kraljevina	-	OM	-	-

Tumač:

SO = Poslana službena opomena

OM = Poslano obrazloženo mišljenje

SEU = Predmet upućen Sudu EU-a

PRE = Sud je donio presudu u predmetu

Postupci zbog povrede pokreću se tako da Komisija izda službenu opomenu državi članici (SO), kojom se utvrđuje opseg predmeta. Ako Komisija ne smatra da su argumenti država članica razumni i uvjerljivi, šalje drugi dopis (obrazloženo mišljenje (OM)), što je posljednji korak prije upućivanja predmeta Sudu Europske unije.

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„ONEČIŠĆENJE ZRAKA: NAŠE ZDRAVLJE I DALJE NIJE DOVOLJNO ZAŠTIĆENO” SAŽETAK

I. Europska agencija za okoliš (EEA) procjenjuje da se (za godinu 2014.) 399 000 preranih smrti u Europskoj uniji može pripisati izloženosti sitnim lebdećim česticama (PM2,5), 75 000 izloženosti dušikovu dioksidu (NO2), a 13 600 izloženosti prizemnom ozonu (O3). Iako se brojke u određenoj mjeri preklapaju (npr. s obzirom na to da je NO2 prekursor PM2,5) i nije moguće jednostavno ih zbrojiti, svakako upućuju na to da zagađenje zraka svake godine prouzročuje više od 400 000 preranih smrti u EU-u.

II. Tijekom posljednjih desetljeća zabilježena su smanjenja emisija i koncentracije onečišćujućih tvari u zraku; međutim, njihova koncentracija u zraku ne smanjuje se dovoljno brzo kako bi se zajamčilo da su norme EU-a o kvaliteti zraka ispunjene u čitavoj Europskoj uniji.

IV. Iako neki ciljevi Direktive o kvaliteti zraka doista nisu u potpunosti ispunjeni, Direktiva je dovela do znatnih poboljšanja kvalitete zraka diljem EU-a. To ne znači da i dalje ne postoje nedostatci u provedbi te direktive te i dalje ne postoje znatna prekoračenja. Međutim, postoje primjeri poboljšanja kvalitete zraka ili znatnog poboljšanja praćenja kvalitete zraka u skladu sa zahtjevima te direktive. Direktive su bile značajan pokretač takvih poboljšanja.

Komisija trenutačno provodi provjera primjerenosti direktiva o kvaliteti zraka, u okviru koje će ocijeniti relevantnost, djelotvornost, učinkovitost, dosljednost i dodanu vrijednost EU-a navedenog zakonodavstva. Ne dovodeći u pitanje ishod navedene provjere primjerenosti, Komisija smatra da je dosadašnje djelovanje EU-a u svrhu zaštite zdravlja ljudi od onečišćenja zraka barem djelomično učinkovito.

(b) U nekim slučajevima onečišćenje zraka možda je podcijenjeno ako se u određenim slučajevima ne vrši ispravno praćenje, ali Komisija smatra da nema sustavnih pogrešaka u načinu na koji EU prati kvalitetu zraka.

(c) COM(2018)330 donosi stajalište Komisije o primjeni i provedbi Direktive o kvaliteti zraka.

(d) Komunikacijom iz 2018. „Čisti zrak za sve” i programom Čisti zrak za Europu iz 2013. (COM 2013/0918) naglašava se važnost rješavanja problema onečišćenja zraka, među ostalim s pomoću povezanih politika EU-a.

Kvaliteta zraka može se poboljšati ulaganjima u druga područja, koja mogu donijeti znatne posredne koristi za kvalitetu zraka (npr. zamjena starih elektrana s pogonom na ugljen elektranama s plinskim pogonom, ulaganje u nove linije podzemne željeznice, obilaznice itd.). Te mjere ne bi se smatrале izravnim financiranjem za kvalitetu zraka, ali predstavljaju važan doprinos smanjenju onečišćenja i poboljšanju kvalitete zraka.

(e) Vidjeti odgovor na odlomke 73. i 74. u nastavku.

V. Komisija smatra da su preporuke Suda važan doprinos aktualnoj provjeri primjerenosti direktiva o kvaliteti zraka.

Posebni komentari na pojedinačne preporuke navedeni su u nastavku teksta.

UVOD

Okvir 1. – Glavne onečišćujuće tvari u zraku

U pogledu doprinosa krutih goriva onečišćenju zraka opseg tog doprinosa ovisit će i o kvaliteti upotrijebljenih goriva i primijenjenoj tehnologiji kotlova.

Okvir 2. – Kvaliteta zraka ne ovisi samo o emisijama onečišćujućih tvari

Grijanje kućanstava i poljoprivreda ključna su ljudska djelovanja koja pridonose onečišćenju zraka.

7. Direktivom 2008/50/EZ konsolidirane su prethodna Okvirna direktiva 96/62/EZ i tri njezine direktive kćeri 1999/30/EZ, 2000/69/EZ i 2002/3/EZ. Uz nekoliko iznimaka, njome nisu utvrđene nove norme u pogledu kvalitete zraka, nego su potvrđene prethodno dogovorene norme.

Četvrta direktiva kći Direktive 96/62/EZ, odnosno Direktiva 2004/107/EZ, i dalje je na snazi (i njome su utvrđene važne ciljne vrijednosti za nekoliko onečišćujućih tvari u zraku). Stoga Komisija radije zajednički upućuje na direktive 2004/107/EZ i 2008/50/EZ kao na „Direktive o kvaliteti zraka”, ali razumije da je revizija bila usmjerena samo na potonju direktivu.

8. Povezani su zahtjevi dodatno utvrđeni Direktivom Komisije (EU) 2015/1480.

9. Komisija smatra da su granične i ciljne vrijednosti obvezujuće. Za potpunu definiciju vidjeti članak 2. Direktive.

Okvir 3. – Uloge Komisije i EEA-e

Provedbenom Odlukom 2011/850/EZ EEA se izričito ovlašćuje da pomaže Europskoj komisiji pri uspostavi baze podataka i njezinu stavljanju na raspolaganje putem portala za kvalitetu zraka.

OPAŽANJA

22. Rezultati ocjenjivanja koje je Komisija provela kako bi poduprla Paket mjera za čist zrak u Europi iz 2013. – COM/2013/0918 – upućivali su na to da će zakonodavni paketi predloženi 2013. (osobito akt koji će kasnije postati Direktiva 2016/2284/EZ) pridonijeti smanjenju emisija do 2030. i „*utrti put postupnom usklađivanju normi EU-a o kvaliteti zraka s koncentracijama iz smjernica WHO-a*”.

Na temelju ocjenjivanja provedenog uz dokument COM/2013/0918/final Komisija je zaključila da nije prikladno u tom trenutku revidirati Direktivu o kvaliteti zraka, već bi trebalo usmjeriti politiku na postizanje sukladnosti s postojećim normama u pogledu kvalitete zraka najkasnije do 2020.

24. Broj stalnih mjernih postaja nije određen na temelju toga jesu li koncentracije ispod normi EU-a o kvaliteti zraka, nego na temelju gornjih i donjih pragova procjene kako su definirani u Prilogu II. Direktivi 2008/50/EZ.

25. Procjene troškova i koristi provedene kao potpora Paketu mjera za čist zrak u Europi iz 2013. potvridle su red veličine povećanja u omjeru između provedbenih troškova i društvenih koristi djelovanja za smanjenje emisija i poboljšanje kvalitete zraka.

26. Komisija trenutačno provodi provjeru primjerenosti direktiva o kvaliteti zraka, u okviru koje će ocijeniti relevantnost, djelotvornost, učinkovitost, dosljednost i dodanu vrijednost EU-a navedenog zakonodavstva, uključujući procjenu relevantnosti postojećih normi EU-a o kvaliteti zraka.

30. Pouzdani, pravodobni i usporedivi podaci o kvaliteti zraka nisu važni samo za Komisiju radi mogućih izvršnih mjera, nego predstavljaju i važne informacije za javnost, kao i za lokalna, regionalna i nacionalna tijela, koja na temelju njih mogu pokrenuti prikladna djelovanja u svrhu maksimalnog skraćenja razdoblja prekoračenja.

33. Direktivom o kvaliteti zraka od država članica zahtijeva se da zadrže točke uzorkovanja koje su zabilježile prekoračenje za PM₁₀, ali ne i za ostale onečišćivače. Međutim, ako točke uzorkovanja na kojima su prijavljena prekoračenja za ostale onečišćivače prestanu s izvještavanjem, Komisija poduzima daljnje mјere na osnovi pojedinačnih slučajeva kako bi se zajamčilo poštovanje odredbi o razmještaju na makro razini iz Priloga III. dijela B.

35. Komisija se slaže s važnošću pravodobnih podataka. Većina država članica podnosi izvješća u skladu s Provedbenom odlukom 2011/850/EZ.

„Ranijim direktivama” od država članica zahtijevalo se da izvješćuju Komisiju ranije, u roku od šest mjeseci nakon razdoblja mjerenja, ali samo o slučajevima prekoračenja. Međutim, one nisu obuhvaćale sve podatke o kojima se sada izvješćuje u skladu s Provedbenom odlukom 2011/850/EZ.

38. Komisija smatra da uz navedena tri razloga postoje drugi razlozi koji ugrožavaju djelotvornost, a koji obuhvaćaju primjere povezane s manjkom procjene djelotvornosti mjera, trendovima i poticajima na nacionalnoj razini koji su protivni lokalnim naporima, manjkom integracije s drugim mjerama poduzetima na lokalnoj razini (npr. u okviru klimatske politike ili urbanog planiranja).

45. Izrada planova o kvaliteti zraka najčešće je dugotrajan postupak jer je za te planove, ovisno o odredbama u državama članicama, potrebno znatno sudjelovanje dionika i savjetovanje s njima. Međutim, sudjelovanje i savjetovanje ne smiju spriječiti ažuriranje činjeničnih informacija (kao što su podaci o praćenju, kad postanu dostupni).

48. Komisija ne provodi revizije i ne provjerava svaku pojedinačnu mjernu postaju, ali nastoji riješiti nedostatke u mreži praćenja na osnovi pojedinačnih slučajeva.

52. Komisija je 17. svibnja 2018. objavila da će pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije protiv tri države članice (Njemačka, Francuska i Ujedinjena Kraljevina) zbog prekoračenja razine NO₂ i protiv tri države članice (Italija, Mađarska, Rumunjska) zbog prekoračenja razine PM10. Vidjeti COM(2018)330.

53. U skladu s člankom 23. Direktive „*planovi [se] Komisiji dostavljaju bez odgode, a najkasnije dvije godine nakon kraja godine u kojoj je zabilježeno prvo prekoračenje*“.

54. Komisija je žurno djelovala i nije mogla brže djelovati. Već tijekom 2008. pokrenula je izvršne mjere neposredno nakon donošenja Direktive, ali presude iz 2011. i 2012. koje su iz toga proizišle nisu bile u potpunosti izvršive (Sud je ograničio osudu država članica na prekoračenja graničnih vrijednosti samo na određeno razdoblje u prošlosti). Kako bi osigurala provedbu dalnjih presuda o poboljšanju kvalitete zraka, Komisija je ponovno pokrenula postupak zbog povrede kako bi izmijenila iznesene argumente.

Nakon pojašnjenja sudske prakse u pogledu bugarske i poljske presude (5. travnja 2017. odnosno 22. veljače 2018.) Sud je zaključio da je u tim predmetima moguće dodati daljnje godine i da provedene mjere nisu prikladne za rješavanje problema prekoračenja graničnih vrijednosti. Stoga je omogućio daljnje djelovanje na čvršćim temeljima i ubrzanje rukovanja različitim spisima (kako pokazuju odluke o upućivanju iz svibnja 2018. o dodatna 3 spisa o PM10 i 3 spisa o NO₂).

55. Politike EU-a mogu imati ciljeve koji pridonose boljoj kvaliteti zraka. Uz navedene, učinak na onečišćujuće tvari u zraku imaju i druge politike (uključujući, među ostalim, fiskalnu politiku, trgovinsku politiku, regionalne ili urbane politike).

57. Europsko zakonodavstvo u pogledu normi CO₂ za putničke automobile tehnološki je neutralno. Proizvođači automobila odlučili su uvelike se oslanjati na dizelsku tehnologiju kako bi smanjili prosječnu vrijednost CO₂ svojeg voznog parka.

Norme EURO 5 i EURO 6 trebale bi se poštovati u svim uobičajenim uvjetima upotrebe. Donedavno nije bilo dostupno ispitivanje kojim bi se to moglo provjeriti. Komisija je razvila novi postupak ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje (engl. *Real Driving Emissions*, RDE), kojim se provjeravaju emisije iz automobila na cesti. Zakonodavstvom o stvarnim emisijama tijekom vožnje zajamčeno je da su emisije vozila ispod granične vrijednosti pri stvarnoj vožnji, a ne samo u laboratoriju.

Faktori sukladnosti ne mijenjaju granične vrijednosti Euro 6 i ne dopuštaju proizvođačima da te granične vrijednosti prekorače, nego osiguravaju da se one poštuju u „uobičajenim uvjetima uporabe”. Zakonodavstvom o stvarnim emisijama tijekom vožnje nisu utvrđene nove granične vrijednosti emisija, nego dodatan postupak ispitivanja, čiji kvantitativni zahtjevi moraju biti kalibrirani u odnosu na granične vrijednosti Euro 6. Nadalje, ispitivanje stvarnih emisija tijekom vožnje predstavlja novo ispitivanje, koje se mora primjenjivati zajedno s laboratorijskim ispitivanjem, u pogledu kojega se i dalje mora u potpunosti poštovati granična vrijednost emisija Euro 6 od 80 mg NOx. Od 1. rujna 2018. sva nova vozila podliježu laboratorijskim postupcima (Globalno uskladeni ispitni postupak za laka vozila, engl. *World Harmonized Light Vehicles Test Procedure (WLTP)*), koji su mnogo stroži od prethodnih laboratorijskih postupaka.

Nadalje, važno je pojasniti da se takozvani skandal „Dieselgate” odnosio na uporabu poremećajnog uređaja koji nije dopušten zakonodavstvom, a ne na pitanje visokih emisija u stvarnim uvjetima vožnje.

59. Rizici povezani s proizvodnjom i upotrebom bioenergije procijenjeni su u Procjeni učinka o održivosti bioenergije iz 2016. (SWD(2016) 418), koja je izrađena za potrebe preinake Direktive o energiji iz obnovljivih izvora.

Direktivom o energiji iz obnovljivih izvora ne podupire se izričito biomasa. Na državama je članicama da definiraju kako žele ostvariti svoje nacionalne ciljeve u pogledu energije iz obnovljivih izvora te žele li uvesti sustave potpore.

Zakonodavstvo EU-a, među ostalim, Direktiva o srednjim uredajima za loženje i Direktiva o industrijskim emisijama, bavi se emisijama iz srednjih i velikih postrojenja za proizvodnju toplinske i električne energije. U pogledu pitanja povezanih s uporabom biomase u uredajima za grijanje prostora vidjeti odgovore Komisije na odlomak 60.

60. Komisija vjeruje da uredbe o ekološkom dizajnu i energetskom označivanju predstavljaju dobar kompromis između onoga što je potrebno za smanjenje zagađenja zraka i istovremene zaštite potrošača i europske industrije. Zahtjevi za emisije postupno se uvode za sve uređaje za grijanje koji upotrebljavaju gorivo.

61. Države članice mogu utvrditi manje stroge granične vrijednosti od razina emisije povezanih s najboljim raspoloživim tehnikama samo u posebnim i opravdanim slučajevima. Ta fleksibilnost osobito je ograničena potrebom za poštovanjem primjenjivih okolišnih normi, javnost ima pravo glasa u odobrenju izuzeća i potrebno je obavijestiti Komisiju. Dosad stečeno iskustvo nakon objave prvih skupova zaključaka o najboljim raspoloživim tehnikama pokazuje da je broj izuzeća koje su predložile države članice razmjerno nizak¹.

63. Emisije, uključujući emisije NH₃, koje nastaju intenzivnim uzgojem peradi ili svinja u EU-u (otprilike 20 000 velikih poljoprivrednih gospodarstava) uređene su Direktivom o industrijskim emisijama putem primjene najboljih raspoloživih tehnika. Zaključci o najboljim raspoloživim tehnikama za intenzivni uzgoj peradi ili svinja objavljeni su 21. veljače 2017. u *Službenom listu Europske unije*. Njima su prvi put na razini EU-a utvrđene obvezujuće granične vrijednosti za emisije amonijaka u zrak koje nastaju iz smještaja svinja ili peradi, s kojima se mora postići uskladenost u roku od najviše četiri godine od datuma objave.

Vidjeti: <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/new-eu-environmental-standards-large-poultry-and-pig-farms>

¹ Vidjeti: Amec Foster Wheeler: *Application of IED Article 15(4) derogations* (Primjena izuzeća iz članka 15. stavka 4. Direktive o industrijskim emisijama);
[https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%202015\(4\)%20Report.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%202015(4)%20Report.pdf)

68. Očekuje se da će dodatni neizravni doprinosi koji bi mogli pridonijeti čistoći zraka proizaći iz znatnih dijelova ulaganja europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje između 2014. i 2020. u niskougljično gospodarstvo (45 milijardi EUR), zaštitu okoliša i učinkovito korištenje resursa (ukupno 63 milijarde EUR) i mrežnu infrastrukturu (ukupno 58 milijardi EUR), kojima se osobito pruža potpora ugroženim regijama i građanima. Trenutačno se trećina svih ulaganja u okviru Europskog fonda za strateška ulaganja (otprilike 80 milijardi EUR) upotrebljava za pružanje potpore projektima u području energetike, prometa i zaštite okoliša. Sve to ima neizravan pozitivan učinak na kvalitetu zraka (vidjeti COM(2018)330 final).

Tijekom sedmogodišnjeg programskog razdoblja strukturnih fondova može se provesti preraspodjela među mjerama posvećenima kvaliteti zraka (kôd 83) i ostalim mjerama, uključujući one kojima se neizravno pruža potpora kvaliteti zraka, kao što su kodovi 13, 14 i 16.

69. Bugarskim operativnim programom „Okoliš“ za razdoblje između 2014. i 2020. precizno je opisan prevladavajući učinak grijanja kućanstava i prometa kao dvaju glavnih izvora zagadenja u toj zemlji na koje je potrebno usmjeriti intervencijske napore operativnog programa u tom području (PA5 o kvaliteti zraka).

72. Komisija se u potpunosti slaže s važnošću informiranja javnosti o kvaliteti zraka. Blisko surađuje s Europskom agencijom za okoliš radi poboljšanja dostupnosti informacija o kvaliteti zraka. Izrađeni alati obuhvaćaju Indeks kvalitete zraka na adresi <http://airindex.eea.europa.eu>

Komisija jednakoj pozorno prati aktualne građanske znanstvene inicijative usmjerene na praćenje kvalitete zraka, ali primjećuje da se njima najčešće ne ispunjavaju ciljevi u smislu kvalitete podataka utvrđeni Direktivom o kvaliteti zraka.

Direktivom o kvaliteti zraka nisu utvrđeni pragovi upozorenja za PM (međutim, neke države članice utvrdile su pragove upozorenja).

73. Komisija priznaje važnost uloge nacionalnih sudova u ispunjenju zahtjeva Direktive o kvaliteti zraka i podržava je, kako je dokazala donošenjem Obavijesti spomenute u odgovoru na odlomak 74. u nastavku.

U pogledu navoda da se Direktivom ne štite izričito sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu, vidjeti odgovor na odlomak 74.

74. Komisija se slaže sa Sudom o tome da je Arhuška konvencija relevantna za Direktivu o kvaliteti zraka.

U pogledu nepostojanja izričitih odredbi o pristupu pravosuđu u Direktivi o kvaliteti zraka Vijeće i Parlament u trenutku donošenja Direktive 2008. raspologali su zasebnim prijedlogom Komisije usmjerenim na osiguranje širokog pristupa pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša; COM(2003) 624. Njime bi se uklonila potreba za posebnim odredbama o pristupu pravosuđu u samoj Direktivi. Međutim, za taj zasebni prijedlog nije postojala dovoljna potpora Vijeća. Unatoč nepostojanju zakonodavne odredbe u Direktivi o kvaliteti zraka Sud Europske unije zaključio je da zakonodavstvo EU-a o kvaliteti zraka pruža znatna prava povezana sa zdravljem pojedincima i nevladinim organizacijama, koja bi nacionalni sudovi trebali biti spremni štititi. Vidjeti predmet C-237/07, Janecek, EU:C:2008:447 i predmet C-404/13, Client Earth, EU:C:2014:2382.

Komisija je skrenula pozornost na tu sudsku praksu u svojoj Obavijesti o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša iz 2017.; vidjeti 2017/C 275/01.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

82. Europska agencija za okoliš (EEA) procjenjuje da se (za godinu 2014.) 399 000 preranih smrti u Europskoj uniji može pripisati izloženosti sitnim lebdećim česticama (PM_{2,5}), 75 000 izloženosti dušikovom dioksidu (NO₂), a 13 600 izloženosti prizemnom ozonu (O₃). Iako se brojke u

određenoj mjeri preklapaju (npr. s obzirom na to da je NO₂ prekursor PM_{2,5}) i nije moguće jednostavno ih zbrojiti, svakako upućuju na to da zagađenje zraka svake godine prouzročuje više od 400 000 preranih smrti u EU-u.

83. Iako neki ciljevi Direktive o kvaliteti zraka nisu u potpunosti ispunjeni, Direktiva je dovela do znatnih poboljšanja u kvaliteti zraka diljem EU-a. To ne znači da i dalje ne postoje nedostatci u provedbi te direktive te i dalje ne postoje znatna prekoračenja. Međutim, postoje primjeri poboljšanja kvalitete zraka ili znatnog poboljšanja praćenja kvalitete zraka u skladu sa zahtjevima te direktive. Direktive su bile značajan pokretač takvih poboljšanja. Komisija trenutačno provodi provjeru primjerenosti direktiva o kvaliteti zraka, u okviru koje će ocijeniti relevantnost, djelotvornost, učinkovitost, dosljednost i dodanu vrijednost EU-a navedenog zakonodavstva. Ne dovodeći u pitanje ishod ove provjere primjerenosti, Komisija smatra da je dosadašnje djelovanje EU-a u svrhu zaštite zdravlja ljudi od zagađenja zraka (barem djelomično) učinkovito.

84. COM(2018)330 donosi stajalište Komisije o primjeni i provedbi Direktive o kvaliteti zraka.

Za neke norme o kvaliteti zraka za određene onečišćujuće tvari (kao što je godišnja granična vrijednost za dušikov dioksid) Direktiva je u skladu s dokazima WHO-a o učincima na zdravje.

85. Norme EU-a o kvaliteti zraka manje su stroge nego Smjernice o kvaliteti zraka koje je WHO preporučio za nekoliko onečišćujućih tvari. Međutim, valja napomenuti da se granične vrijednosti i smjernice razlikuju u pogledu njihovih pravnih i političkih posljedica.

Politička EU-a za čisti zrak općenito, a osobito Direktiva o kvaliteti zraka temelje se na određivanju odgovarajućih ciljeva za kvalitetu zraka „*vodeći računa o relevantnim normama, smjernicama i programima Svjetske zdravstvene organizacije.*“

87. Komisija trenutačno provodi provjeru primjerenosti direktiva o kvaliteti zraka, u okviru koje će ocijeniti relevantnost, djelotvornost, učinkovitost, dosljednost i dodanu vrijednost EU-a navedenog zakonodavstva, među ostalim u pogledu zahtjevâ za praćenje.

88. Komisija se slaže da su mjere za zaštitu kvalitete zraka često loše usmjerene i poduzela je odgovarajuće izvršne mjere.

1. preporuka – Učinkovitije mjere Komisije

(a) **Komisija prihvata ovu preporuku.**

(b) **Komisija prihvata ovu preporuku.**

Komisija je komentirala izvršne mjere u COM(2018)330 i nastavit će aktivno upravljati svakom fazom postupka zbog povrede.

(c) **Komisija djelomično prihvata ovu preporuku.**

Komisija će nastaviti analizirati prekograničnu dimenziju unutar EU-a, na primjer putem redovnih izvješća „Izgledi za čisti zrak“ propisanih Direktivom 2016/2284.

Komisija može tek pomoći državama članicama u okviru mogućnosti propisanih putem članka 25. Direktive, koji glasi kako slijedi:

„*Ako se zbog značajnog prekograničnog prijenosa onečišćujućih tvari u zraku ili njihovih prekursora prekorači bilo koji prag upozorenja, granična vrijednost ili ciljna vrijednost kao i bilo koja relevantna granica tolerancije ili dugoročni cilj, predmetne države članice surađuju i, gdje je prikladno, organiziraju zajedničke aktivnosti, kao što su izrada zajedničkih ili usklađenih planova za kvalitetu zraka [...].*

Komisija je pozvana da sudjeluje i pomogne u suradnji iz stavka 1. [...]

90. Vidjeti prethodne komentare o gore navedenim zaključcima.

2. preporuka – Ambiciozno ažuriranje Direktive o kvaliteti zraka

Komisija će posvetiti osobitu pozornost ovim preporukama pri provjeri primjerenosti Direktive o kvaliteti zraka 2019. i nakon toga.

(a) Komisija prihvaća ovu preporuku.

(b) Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Komisija primjećuje da, u skladu s Direktivom, mjere zaštite kvalitete zraka moraju biti usmjerene na rezultate (odnosno, razdoblja prekoračenja moraju biti što je moguće kraća), u skladu s odredbama Priloga XV. Direktivi.

(c) Komisija prihvaća ovu preporuku.

(d) Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija prima na znanje ovu preporuku i ovoj će točki posvetiti osobitu pozornost u aktualnoj provjeri primjerenosti.

(e) Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija se slaže s važnošću pravodobnih podataka. Većina država članica podnosi izvješća u skladu s odredbama Provedbene odluke 2001/850/EZ (uključujući odredbe o ažurnim podacima). Budući da su postupci e-izvješćivanja sada dobro ispitani, Komisija smatra da ima prostora za omogućivanje ranijeg izvješćivanja.

(f) Komisija prihvaća ovu preporuku.

91. Europska komisija ulaže znatne napore kako bi smanjila emisije onečišćujućih tvari.

Na primjer, cilj postizanja mobilnosti s niskom razinom emisije ugrađen je u temeljne strategije EU-a u području prometa.

Između 2017. i 2018. donesena su tri paketa za mobilnost, koji se temelje na Strategiji za mobilnost s niskom razinom emisije iz 2016. Te strategije obuhvaćaju inicijative za promicanje čiste mobilnosti i sadržavaju prijelaz prema načelu „korisnik i onečišćivač plaćaju”.

U pogledu energetske politike uredbama o ekološkom dizajnu i energetskom označivanju postignut je dobar kompromis između smanjenja onečišćenja zraka i zaštite potrošača i europske industrije.

92. Višegodišnjim finansijskim okvirom za razdoblje 2021.–2027., kako ga je predložila Europska komisija, i dalje će se pružati potpora mjerama za poboljšanje kvalitete zraka, među ostalim putem cilja od 25 % rashoda EU-a za doprinos klimatskim ciljevima i jačanje programa LIFE, kojim će se pružati potpora i mjerama za promicanje čiste energije, energetske učinkovitosti i reformirane zajedničke poljoprivredne politike.

Komisija upućuje i na svoj odgovor na odlomak 68.

3. preporuka – Davanje prioriteta pitanju kvalitete zraka i njegovo uključivanje u sve politike EU-a

(a) Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija će posvetiti osobitu pozornost tom pitanju u aktualnoj provjeri primjerenosti Direktive o kvaliteti zraka.

(b) Komisija prihvaća ovu preporuku.

Na temelju odredbe o izvješćivanju (članak 11.) Direktive (EU) 2016/2284 o nacionalnim gornjim granicama emisija te oslanjajući se na provedeno ispitivanje u području metodologije praćenja, službe Komisije pripremaju se za navedeno.

4. preporuka – Poboljšanje razine osviještenosti i informiranja javnosti

Komisija prihvata ove preporuke.

Komisija će morati poduzeti primjerene daljnje mjere u pogledu svega navedenoga, zajedno s državama članicama i Europskom agencijom za okoliš.

Tijekom posljednjih nekoliko godina količina i kvaliteta podataka o kvaliteti zraka koje su dostavili Europska komisija, Europska agencija za okoliš i nacionalna, regionalna i lokalna tijela znatno su poboljšane.

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	26.4.2017
Službeno slanje nacrta izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	23.5.2018
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	11.7.2018
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	8.8.2018

PDF ISBN 978-92-847-0608-2 doi:10.2865/4348 QJ-AB-18-019-HR-N

HTML ISBN 978-92-847-0603-7 doi:10.2865/196559 QJ-AB-18-019-HR-Q

Onečišćenje zraka veoma je štetno za zdravlje europskih građana. Svake godine zabilježi se oko 400 000 slučajeva preuranjene smrti zbog prekomjernih koncentracija onečišćujućih tvari u zraku, kao što su čestice praštine, dušikov dioksid i ozon. U EU-u je prije otprilike 30 godina doneseno zakonodavstvo o čistom zraku kojim se utvrđuju granične vrijednosti za koncentracije onečišćujućih tvari u zraku. Međutim, zrak loše kvalitete i danas je uobičajena pojava u većini država članica EU-a i brojnim europskim gradovima. Sud je utvrdio da europski građani i dalje udišu zrak koji je štetan za zdravlje poglavito zbog slabog zakonodavstva i loše provedbe politike. Sud svojim preporukama želi osnažiti Direktivu o kvaliteti zraka i promicati daljnje djelotvorne mjere koje poduzimaju Europska komisija i države članice, među ostalim bolje usklađivanje politika i obavljanje javnosti.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.