EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 26.6.2020.
COM(2020) 266 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o napretku u provedbi Direktive (EU) 2016/2284 o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari

1. Uvod

Direktiva (EU) 2016/2284 o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari glavni je zakonodavni instrument za postizanje ciljeva programa Čisti zrak za Europu do 2030[1]. Tom su direktivom, koja se naziva i Direktiva o nacionalnim gornjim granicama emisija, za svaku državu članicu EU-a određene nacionalne obveze smanjenja emisija za razdoblje od 2020. do 2029., kao i još ambicioznji ciljevi od 2030., usmjereni na pet tvari koje onečišćuju zrak i koje imaju znatne negativne učinke na ljudsko zdravlje i okoliš: sumporov dioksid (SO_2), dušikove okside (NO_x), nemetanske hlapive organske spojeve (NMHOS), amonijak (NH_3) i sitne lebdeće čestice ($PM_{2,5}$). Cilj utvrđen u programu Čisti zrak za Europu jest upola smanjiti učinke onečišćenja zraka na zdravlje do 2030. u odnosu na 2005.

Direktiva je stupila na snagu 31. prosinca 2016. te je njome stavljena izvan snage Direktiva 2001/81/EZ[2] o nacionalnim gornjim granicama emisije za određene onečišćujuće tvari, s učinkom od 1. srpnja 2018. U skladu s Direktivom (EU) 2016/2284, $PM_{2,5}$ pridodan je onečišćujućim tvarima za koje su utvrđena obvezna smanjenja, a popis onečišćujućih tvari za koje je izvješćivanje obvezno proširen je. Direktivom se uvodi i prelazak s gornjih granica emisija, kojima se propisuje fiksna najveća godišnja količina emisija u kilotonama po onečišćujućoj tvari, na obveze smanjenja emisija, koje se utvrđuju kao postotak emisija svake onečišćujuće tvari u referentnoj godini 2005. Kako bi se osiguralo trajno poboljšavanje kvalitete zraka, Direktivom (EU) 2016/2284 određeno je da se nacionalne gornje granice emisija utvrđene Direktivom 2001/81/EZ od 2010. nastavljaju primjenjivati do 31. prosinca 2019. Pregled opsega u kojem države članice ispunjavaju svoje gornje granice emisija dostupan je na internetskim stranicama Europske agencije za okoliš[3].

Obveze smanjenja emisija za razdoblje od 2020. do 2029. u skladu s Direktivom (EU) 2016/2284 odgovaraju obvezama smanjenja emisija za 2020. i nadalje koje su EU i njegove države članice prihvatili u okviru izmijenjenog Protokola iz

[1] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Program Čisti zrak za Europu, COM(2013) 918, 18.12.2013.
[2] Direktiva 2001/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2001. o nacionalnim gornjim granicama emisije za određene onečišćujuće tvari, SL L 309, 27.11.2001., str. 22.
[3] Dodatne pojedinosti u pogledu ispunjavanja gornjih granica emisija EU-a i njegovih država članica za 2010. dostupne su na: https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-pollution-sources-1/national-emission-ceilings/nec-directive-reporting-status-2019.

Göteborga[4] uz Konvenciju UNECE-a o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka[5]. Direktivom se stoga prenose te međunarodne obveze.

Direktiva (EU) 2016/2284, koja se odnosi na ukupne nacionalne emisije, uz direktive EU-a o kvaliteti zraka[6] i EU-ovo zakonodavstvo kojim se uređuje onečišćenje zraka na izvoru[7], dio je pravnog okvira EU-a o čistom zraku. Djelotvorna provedba zakonodavstva o čistom zraku daje ključan doprinos „cilju nulte stope onečišćenja za netoksični okoliš", koji je 11. prosinca 2019. Komisija najavila u europskom zelenom planu i povezanim inicijativama kao što je „akcijski plan za postizanje nulte stope onečišćenja zraka, vode i tla" planiran za 2021.[8]

Države članice morale su do 1. srpnja 2018. u potpunosti prenijeti Direktivu (EU) 2016/2284 u nacionalno pravo. Komisija je u pet slučajeva zbog kasno poslane obavijesti o prenošenju poslala službene opomene u skladu s člankom 258. UFEU-a. U međuvremenu su sve države članice dostavile obavijesti o prenošenju i Komisija trenutačno provjerava usklađenost priopćenih nacionalnih mjera, među ostalim s ciljem pokretanja postupka zbog povrede prava u slučajevima u kojima nacionalno zakonodavstvo nije u skladu sa zahtjevima Direktive.

U skladu s člankom 11. stavkom 1. Direktive (EU) 2016/2284, Europska komisija obvezna je izvijestiti Europski parlament i Vijeće o napretku postignutom u provedbi te direktive. U ovom se izvješću iznose dosadašnja postignuća u pogledu ispunjavanja nacionalnih obveza smanjenja emisija, poboljšanja kvalitete zraka i učinaka na ljudsko zdravlje i okoliš[9].

Budući da će određeni učinci provedbe Direktive biti vidljivi tek nakon duljeg vremenskog razdoblja i da su za njihovu procjenu potrebni višegodišnji skupovi podataka, opseg u kojem se ovo izvješće bavi različitim stavkama navedenima u okviru članka 11. stavka 1. Direktive razlikuje se. Konkretno, kad je riječ o obvezama smanjenja emisija od 2020., države članice Komisiji će podatke o emisijama dostaviti tek 2022. Stoga su u vezi s njima u ovom izvješću predstavljeni rezultati analize predviđenih emisija. Slično tomu, u ovoj je fazi ograničena i mogućnost izvješćivanja o učinku smanjenja emisija propisanog Direktivom na

[4] Protokol o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona iz 1999. uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka, kako je izmijenjen 4. svibnja 2012. (izmijenjeni Protokol iz Göteborga), http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html.

[5] Konvencija o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka iz 1979., https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/envlrtapwelcome/the-air-convention-and-its-protocols/the-convention-and-its-achievements.html.

[6] 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.) i Direktiva 2004/107/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2004. o arsenu, kadmiju, živi, niklu i policikličkim aromatskim ugljikovodicima u zraku (SL L 23, 26.1.2005.).

[7] Pregled je dostupan na: https://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm.

[8] COM(2019) 640 final.

[9] Budući da je ovim izvješćem obuhvaćena provedba Direktive do početka 2020., Ujedinjena Kraljevina je u potpunosti uključena u analizu.

zdravlje i ekosustave. U ovom je izvješću naglasak na nacionalnim programima kontrole onečišćenja zraka (NAPCP), koje su države članice trebale podnijeti do 1. travnja 2019. NAPCP-i su središnji instrument upravljanja u ispunjavanju nacionalnih obveza smanjenja emisija i stoga su osobito korisni u pružanju početne procjene toga koliko su države članice na dobrom putu prema usklađivanju te je li potrebno ubrzati nastojanja.

Drugo izvješće „Izgledi za čisti zrak", planirano za kraj 2020., koje se temelji na početnom izvješću „Izgledi za čisti zrak" objavljenom 2018.[10], dopunit će ovo izvješće i Komisijinu analizu napretka prema usklađivanju. Točnije, izvješće „Izgledi za čišći zrak" za 2020. pružit će detaljnu analitičku procjenu toga koliko su države članice i EU kao cjelina na dobrom putu prema ispunjenju zahtjeva Direktive u pogledu smanjenja emisija i poboljšanja kvalitete zraka, zdravlja i okoliša te troškova i koristi potrebnih mjera i očekivanih učinaka.

2. Predviđeno ispunjavanje obveza smanjenja emisija

2.1. Inventari i projekcije emisija kao temelj za provjeru usklađenosti

Glavne obveze država članica utvrđene Direktivom (EU) 2016/2284 odnose se na obveze smanjenja emisija sljedećih tvari koje onečišćuju zrak: SO_2, NO_x, NMHOS, NH_3 i $PM_{2,5}$, za razdoblje od 2020. do 2029. te od 2030. nadalje. Države članice svake godine u veljači podnose inventare emisija u skladu s člankom 10. stavkom 2. Direktive. Ti inventari koriste se za provjeru usklađenosti s obvezama smanjenja emisija. Međutim, između trenutačnih emisija i izvješćivanja o inventarima postoji dvogodišnji vremenski odmak. Najnoviji inventari podneseni u veljači 2020. odnose se na emisije iz 2018. Stoga još nije moguće provjeriti usklađenost s obvezama smanjenja emisija za 2020. Međutim, države članice u skladu s člankom 10. stavkom 2. imaju i obvezu svake dvije godine izvijestiti o svojim predviđenim emisijama, a najnovija su izvješća podnesena 2019. Radi procjene predviđene usklađenosti predviđene se razine emisija uspoređuju s obvezama smanjenja za razdoblje od 2020. do 2029. te od 2030. nadalje.

Kvalitetni inventari i projekcije iznimno su važni za pouzdanu procjenu usklađenosti. Komisija pomno nadzire poboljšanja u kvaliteti inventara i projekcija te podupire države članice u tome (vidjeti odjeljak 5.1. ovog izvješća), među ostalim provedbom i objavljivanjem preispitivanja inventara[11] i projekcija[12] te osiguravanjem izgradnje kapaciteta.

[10] COM(2018) 446 final.
[11] Vidjeti https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm.
[12] Vidjeti https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.

Preispitivanjem inventara procjenjuje se kvaliteta podataka u inventaru, ali i prihvatljivost zahtjeva za prilagodbu inventara koje su podnijele države članice u skladu s člankom 5. Direktive. Pod određenim uvjetima utvrđenima u Direktivi i u slučaju neusklađenosti države članice smiju smanjiti svoje inventare. U skladu s člankom 5. stavkom 1. Direktive, države članice mogu uspostaviti prilagođene inventare kako bi se uzeo u obzir razvoj metoda inventara ažuriranih u skladu sa znanstvenim spoznajama otkad su obveze smanjenja emisija prvi put utvrđene. Prema članku 21. stavku 2. Direktive države članice smiju primjenjivati članak 5. stavak 1. u odnosu na gornje granice emisija utvrđene u skladu s Direktivom o nacionalnim gornjim granicama emisije (Direktiva 2001/81/EZ). Zahtjev za prilagodbe 2017. podnijela je trećina država članica, a 2018., 2019. i 2020. takav je zahtjev podnio manji broj država članica.[13]

Projekcije dostavljene 2019. procijenjene su zajedno s NAPCP-ima[14] jer su projekcije osnova za procjenjivanje potencijalnog rizika od neusklađenosti, a time i potrebe za novim mjerama. U dijelu 2. Priloga IV. Direktivi utvrđeno je pet kriterija za procjenu kvalitete projekcija: transparentnost, dosljednost, usporedivost, potpunost i točnost. U najnovijem je preispitivanju kao glavni nedostatak utvrđen nedostatak transparentnosti jer većina država članica (njih 18)[15] nije dostavila dovoljno pojedinosti o metodologijama, ulaznim skupovima podataka i pretpostavkama koje su koristile za izradu projekcija. Usporedivost i potpunost projekcija općenito su bile dobre, dok je općenita točnost za deset država članica[16] ocijenjena nedovoljnom. U većini je slučajeva razlog tomu bilo korištenje previše pojednostavljenih metodologija i nedovoljno pojedinosti u ulaznim podacima za sektore iz kojih dolazi najviše emisija.

2.2. Predviđeno ispunjavanje obveza smanjenja emisija za razdoblje od 2020. do 2029. te od 2030. nadalje.

U skladu s člankom 10. stavkom 2. Direktive (EU) 2016/2284 države članice moraju izvješćivati o svojim projekcijama u pogledu onečišćujućih tvari u zraku za 2020., 2025. i 2030.[17] kako bi se procijenilo koliko su države članice na dobrom putu da ispune svoje obveze smanjenja emisija za razdoblje od 2020. do 2029., odnosno od 2030. nadalje. One su i temelj za procjenu slijede li emisije u razdoblju

[13] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm: Devet je država članica 2017. prvi put podnijelo zahtjev za prilagodbe. Za nove su prilagodbe 2018. zahtjev podnijele četiri države članice, a 2019. i 2020. jedna država članica (prethodni su zahtjevi za prilagodbe ponovo podneseni).

[14] Potpuna procjena dostupna je na: https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.

[15] Belgija, Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Italija, Cipar, Litva, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka i Švedska.

[16] Bugarska, Grčka, Hrvatska, Italija, Latvija, Luksemburg, Mađarska, Poljska, Portugal i Rumunjska.

[17] U članku 10. stavku 2 upućuje se na tablicu C u Prilogu I. Direktivi (EU) 2016/2284, u kojoj su detaljno navedeni zahtjevi za izvješćivanje u pogledu emisija i projekcija.

od 2020. do 2030. linearnu putanju (ako nije tako, to je potrebno obrazložiti). Projekcije obuhvaćaju predviđanja „s mjerama" (samo postojeće mjere) i, prema potrebi, predviđanja „s dodatnim mjerama" (postojeće mjere i planirane dodatne mjere)[18]. Ako država članica predviđa da će ispuniti sve obveze smanjenja emisija na temelju postojećih mjera, bit će dovoljno predviđanje „s mjerama".

U okviru predviđanja „s mjerama" analizom je utvrđeno da deset država članica[19] predviđa da će ispuniti *sve* obveze smanjenja emisija do 2020., dok četiri[20] predviđaju to isto kad je riječ o obvezama do 2030. (vidjeti Prilog 1. ovom izvješću). Sve države članice koje neće ispuniti obveze smanjenja emisija s pomoću postojećih mjera moraju uvesti dodatne mjere. Međutim, devet država članica koje u svojem predviđanju „s mjerama" predviđaju neusklađenost s jednom ili više obveza smanjenja emisija nije izvijestilo o predviđanju „s dodatnim mjerama"[21]. Istodobno, od sedamnaest država članica koje su izvijestile o predviđanju „s dodatnim mjerama"[22] samo njih sedam[23] predviđa da će poštovati sve obveze smanjenja emisija (za sve godine i sve onečišćujuće tvari). Ostale će države članice morati uvesti dodatne mjere kako bi ispunile svoje obveze smanjenja emisija.

I za predviđanje „s mjerama" i za predviđanje „s dodatnim mjerama" neusklađenost se najčešće predviđa u pogledu obveza smanjenja emisija NH_3 (i za razdoblje od 2020. do 2029. i za razdoblje od 2030. nadalje), nakon kojeg slijede NMHOS, NO_x i $PM_{2,5}$. Uz iznimku nekoliko specifičnih slučajeva čini se da ispunjavanje obveza smanjenja emisija SO_2 u EU-u trenutačno ne predstavlja problem.

3. Analiza NAPCP-â

3.1. Ispunjavanje zakonskih zahtjeva

U skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive (EU) 2016/2284 države članice moraju donijeti nacionalni program kontrole onečišćenja zraka (NAPCP) da bi pokazale kako namjeravaju ograničiti svoje godišnje antropogene emisije kako bi ispunile svoje obveze smanjenja emisija. NAPCP je središnji instrument upravljanja kojim se državama članicama omogućava da koordiniraju i dogovaraju politike i mjere kako bi se osiguralo ispunjavanje nacionalnih obveza smanjenja emisija. Za njegovu pripremu potrebni su savjetovanje i sudjelovanje nadležnih tijela na različitim razinama te iz nekoliko različitih sektora, kao što su sektori okoliša,

[18] U članku 8. stavku 5. Direktive (EU) 2016/2284 upućuje se na njezin Prilog IV. dio 2., u kojem su detaljno predstavljeni zahtjevi u pogledu projekcija.
[19] Belgija, Češka, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Cipar, Nizozemska, Portugal, Slovačka i Finska.
[20] Hrvatska, Cipar, Nizozemska, Finska.
[21] Italija, Luksemburg, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugal, Slovenija, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.
[22] Vidjeti Prilog 2.
[23] Belgija, Bugarska, Češka, Grčka, Francuska, Hrvatska, Nizozemska.

poljoprivrede, energetike, klime, prometa, industrije ili financija. Posebno je važna usklađenost s planovima i programima u okviru svih relevantnih područja politike. Nadalje, NAPCP je alat namijenjen za obavještavanje o politikama kontrole onečišćenja u državi članici te uključivanje javnosti u postupak izrade politika.

U skladu s člankom 6. stavkom 10. Direktive Komisija je format NAPCP-a odredila u Provedbenoj odluci Komisije (EU) 2018/1522[24], u kojoj je na temelju članka 6. Direktive i dijela 1. Priloga III. Direktivi utvrđen obvezan i neobvezan sadržaj. Ključan dio obveznog sadržaja sastoji se od dodatnih mjera i politika odabranih za donošenje u državama članicama s ciljem daljnjeg smanjenja emisija. Te je dodatne politike i mjere potrebno prijaviti putem internetskog alata za politike i mjere koji je razvila Europska agencija za okoliš („EEA-PaM Tool"). Komisija je u skladu s člankom 6. stavkom 9. Direktive pripremila i smjernice za izradu NAPCP-â[25]. Te su smjernice potpora državama članicama u izrađivanju NAPCP-a u skladu s formatom i zahtjevima Direktive. Rok za podnošenje NAPCP-a bio je 1. travnja 2019., a potrebno ih je ažurirati barem svake četiri godine, odnosno i ranije ako je to potrebno zbog novih podataka.

Osam država članica[26] na vrijeme je Komisiji podnijelo svoje konačne NAPCP-e. Šesnaest država članica[27] podnijelo je svoje konačne NAPCP-e do svibnja 2020.[28], dok su dvije države članice[29] do istoga datuma predale samo nacrt NAPCP-a. Dvije države članice[30] još nisu podnijele ni nacrt ni konačni NAPCP. Komisija je u veljači ove godine pokrenula postupak zbog povrede prava protiv triju država članica[31] koje dotad još nisu predale NAPCP, od kojih je jedna NAPCP podnijela naknadno u ožujku[32]. Države članice kašnjenja u izvješćivanju često pripisuju dugotrajnim postupcima savjetovanja i potrebi usklađivanja NAPCP-a s nacionalnim energetskim i klimatskim planom, koji je trebalo predati do 31. prosinca 2019. u skladu s Uredbom (EU) 2018/1999[33] o upravljanju energetskom unijom i djelovanjem u području klime.

[24] Provedbena odluka Komisije (EU) 2018/1522 od 11. listopada 2018. o utvrđivanju zajedničkog formata nacionalnih programa kontrole onečišćenja zraka u skladu s Direktivom (EU) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari, SL L 256, 12.10.2018., str. 87.

[25] Komunikacija Komisije o smjernicama za izradu nacionalnih programa kontrole onečišćenja zraka u skladu s Direktivom (EU) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari, SL C 77, 1.3.2019., str 1.

[26] Belgija, Danska, Estonija, Nizozemska, Portugal, Finska, Švedska, Ujedinjena Kraljevina.

[27] Bugarska, Češka, Njemačka, Irska, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Cipar, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Austrija, Poljska, Slovenija, Slovačka.

[28] Krajnji rok za uključivanje u ovo izvješće.

[29] Italija, Luksemburg

[30] Grčka, Rumunjska.

[31] Grčka, Malta, Rumunjska.

[32] Malta.

[33] Uredba (EU) 2018/1999 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o upravljanju energetskom unijom i djelovanjem u području klime, izmjeni uredaba (EZ) br. 663/2009 i (EZ) br. 715/2009 Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva 94/22/EZ, 98/70/EZ, 2009/31/EZ,

Kad je riječ o konačnim NAPCP-ima koje je Komisija zaprimila do svibnja 2020., zajednički format za NAPCP-e koristilo je trinaest država članica[34], devet država članica[35] koristilo ga je djelomično, a dvije ga države članice[36] nisu koristile.

Prema članku 6. stavku 5. Direktive (EU) 2016/2284 države članice morale su se savjetovati s javnošću o nacrtu NAPCP-a u skladu s Direktivom 2003/35/EZ[37]. Devetnaest država članica[38] dostavilo je u konačnom NAPCP-u poveznicu na javno savjetovanje, dok pet država članica[39] to nije učinilo.

Kad je riječ o izvješćivanju o obveznom sadržaju NAPCP-a, većina analiziranih dokumenata u potpunosti je sadržavala obvezni sadržaj ili ga je sadržavala s relativno manje značajnim nedostacima[40], ali općenito je navedeno nedovoljno pojedinosti o dodatnim politikama i mjerama, zbog čega je dubinska analiza bila otežana. Nedostaci i manjak pojedinosti češće su utvrđeni kada države članice nisu koristile zajednički format ili kada nisu izvješćivale putem alata za politike i mjere Europske agencije za okoliš. Većina je država članica pružila malo informacija o neobveznom sadržaju (za više pojedinosti vidjeti odjeljak 4.)

3.2. Analiza dostavljenih dodatnih politika i mjera

Države članice koje ne predviđaju da će s pomoću trenutačnih politika ispuniti svoje obveze smanjenja emisija u svojim NAPCP-ima moraju prijaviti dodatne politike i mjere čije donošenje razmatraju, kao i one stvarno odabrane radi ispunjenja obveza. To je izvješćivanje trebalo izvršiti putem alata za politike i mjere Europske agencije za okoliš.

Širina i stupanj detaljnosti u izvješćivanju država članica o tom aspektu znatno se razlikuju među državama članicama te među politikama i mjerama[41]. Međutim, moguće je utvrditi općenita kretanja navedena u nastavku[42].

2009/73/EZ, 2010/31/EU, 2012/27/EU i 2013/30/EU Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Vijeća 2009/119/EZ i (EU) 2015/652 te stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 525/2013 Europskog parlamenta i Vijeća, SL L 328, 21.12.2018., str. 1.

[34] Belgija, Bugarska, Francuska, Hrvatska, Cipar, Finska, Latvija, Litva, Mađarska, Nizozemska, Poljska, Portugal, Ujedinjena Kraljevina.

[35] Danska, Njemačka, Španjolska, Irska, Malta, Austrija, Slovenija, Slovačka, Švedska.

[36] Češka, Estonija.

[37] Direktiva 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš, SL L 156, 25.6.2003., str. 17.

[38] Belgija, Bugarska, Danska, Njemačka, Estonija, Irska, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Nizozemska, Austrija, Poljska, Finska, Švedska, Ujedinjena Kraljevina.

[39] Češka, Cipar, Portugal, Slovenija, Slovačka.

[40] Belgija, Danska, Njemačka, Estonija, Irska, Španjolska, Hrvatska, Cipar, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Nizozemska, Austrija, Poljska, Slovenija, Slovačka, Finska, Švedska, Ujedinjena Kraljevina.

[41] Zbog kasnog podnošenja konačnih NAPCP-a Latvija i Mađarska nisu uključene u analizu politika i mjera.

- Politike i mjere odabrane za donošenje i predstavljene u NAPCP-ima usmjerene su na glavne onečišćujuće tvari u svim sektorima na koje se primjenjuju. Velik broj politika i mjera prijavljen je u poljoprivredi (usmjerene na NH_3), cestovnom i komercijalnom prometu te institucionalnom sektoru i sektoru kućanstva ($PM_{2,5}$ i NO_x), kao i u proizvodnji i distribuciji energije ($PM_{2,5}$, SO_2 i NO_x). Najveći broj politika i mjera odnosi se na onečišćujuće tvari NO_x i $PM_{2,5}$. Međutim, potrebno je imati na umu da broj politika i mjera ne mora nužno biti linearno povezan s djelotvornošću u pogledu smanjenja emisija.
- Politike i mjere u rasponu su od vrlo specifičnih (npr. ograničavanje rada u određenim postrojenjima) do vrlo općenitih (npr. promicanje energetske učinkovitosti ili prometnih strategija), pri čemu potonje nužno vode prema još većoj nesigurnosti u predviđenom smanjenju emisija.
- Količinska smanjenja emisija navedena su za samo mali udio politika i mjera (ovisno o sektorima, ali uvijek za manje od pola politika i mjera), što vodi do nesigurnosti kad je riječ o vjerodostojnosti mjera i toga koliko one mogu doprinijeti ispunjavanju nacionalnih obveza smanjenja emisija. U NAPCP-ima nema dovoljno informacija da bi bilo moguće usporediti očekivana smanjenja u državama članicama (što bi doprinijelo vrednovanju procjena). Kad su količinska smanjenja emisija navedena, često se s vremenom povećavaju, što je vjerojatno rezultat postupne provedbe mjera.
- U određenim sektorima (npr. promet, potrošnja energije) otprilike polovina prijavljenih politika i mjera odnosi se na postojeće (ili barem donesene) mjere čiji je datum donošenja bio u razdoblju od 2004. do 2019. Nekoliko se mjera i politika odnosi na postojeće zakonodavstvo EU-a (npr. provedba najboljih raspoloživih tehnika u skladu s Direktivom o industrijskim emisijama[43]), zbog čega pripadaju predviđanjima „s mjerama", a ne predviđanjima „s dodatnim mjerama". Jasnije razlikovanje postojećih i novih politika i mjera omogućit će bolju procjenu stvarne potrebe za novim politikama i mjerama te njihove dodane vrijednosti.
- Politike i mjere za sektor poljoprivrede odgovaraju mjerama opisanima u dijelu 2. Priloga III. Direktivi (samo jedna država članica navela je politike i mjere koje premašuju one navedene u Prilogu III.), uz općenito dosljedno predviđeno smanjenje emisija u državama članicama. Poljoprivreda je sektor u kojem se ispušta najviše amonijaka pa su politike i mjere u tome sektoru s pravom usmjerene na tu onečišćujuću tvar. Međutim, one često nisu dovoljne da bi se osiguralo ispunjenje obveza smanjenja emisija. Neke poljoprivredne politike i mjere propisuju smanjenje emisija $PM_{2,5}$ kao posrednu korist smanjenja emisija amonijaka.

Općenito, u NAPCP-ima nema dovoljno informacija da bi se njihova vjerodostojnost mogla pouzdano potvrditi. Posebice nedostaju informacije o predviđenom uvođenju politika i mjera, vremenskom roku za njihovu provedbu i predviđenim razinama smanjenja emisija. Uz to, značajne nedosljednosti između

[42] Opširnije informacije dostupne su na https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.
[43] Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama, SL L 334, 17.12.2010., str. 17.

projekcija o kojima je izviješteno u skladu s člankom 10. stavkom 2. Direktive i projekcija korištenih u NAPCP-ima primijećene su kod otprilike trećine analiziranih država članica, zbog čega se postavlja pitanje jesu li mjere predložene u NAPCP-ima odgovarajuće.

3.3. Poveznice između NAPCP-â i nacionalnih energetskih i klimatskih planova (NECP)[44]

Više je poveznica između politika u području zraka i klimatskih/energetskih politika jer su izvori emisija stakleničkih plinova i tvari koje onečišćuju zrak često isti. Stoga u mnogim slučajevima jedna mjera može doprinijeti postizanju ciljeva i u području zraka i u području klimatskih ciljeva (npr. aktivni načini prijevoza, bolja izolacija zgrada radi smanjenja potrošnje energije). Međutim, u nekim slučajevima postoje i kompromisi (npr. korištenje bioenergije za grijanje u kućanstvima). Zakonodavstva u području zraka i energije/klime upućuju jedno na drugo i treba uspostaviti poveznice između NAPCP-â i nacionalnih energetskih i klimatskih planova[45]. U Komisijinim smjernicama za izradu NAPCP-a države članice izričito se poziva da tijekom izrade nacrta NAPCP-a u obzir uzmu politike i mjere planirane u okviru obveza povezanih s klimom ili energijom.

Uzima se u obzir da se zbog redoslijeda zakonskih rokova NAPCP-i koji su podneseni na vrijeme mogu odnositi samo na nacrte nacionalnih energetskih i klimatskih planova, a ne na konačne planove. S druge strane, poveznice između zraka/klime i energije trebale bi se odražavati u konačnim nacionalnim energetskim i klimatskim planovima (NECP) jer je 26 država članica[46] u lipnju 2019. u kontekstu Uredbe o upravljanju energetskom unijom od Komisije dobilo preporuku u pogledu nacrta svojih NECP-ova da poboljšaju procjenu učinaka na zrak.

U NAPCP-ima koji su analizirani za ovo izvješće upućuje se na klimatske i energetske politike, ali zbog manjka pojedinosti nije sigurno koliko je to zaista doprinijelo maksimalnom iskorištavanju sinergija i kontroli kompromisa između tih dvaju područja politike. Situacija se prilično razlikuje u raznim NAPCP-ima. Neki odražavaju, ili čak i kvantificiraju, učinke klimatskih i energetskih mjera na onečišćenje zraka ili, obrnuto, procjenjuju učinak mjera u području zraka na emisije stakleničkih plinova. U ostalima su klimatske i energetske mjere uvrštene na popis

[44] U skladu s člankom 3. Uredbe (EU) 2018/1999 države članice Komisiji su morale priopćiti nacionalne energetske i klimatske planove do 31. prosinca 2019.
[45] Vidjeti: Direktivu (EU) 2016/2284, članak 1. (sinergije); Prilog III., dio 1. (dosljednost u pogledu prioriteta); Prilog IV., dio 2. (dosljednost u pogledu projekcija). Usporedno vidjeti Uredbu (EU) 2018/1999, Prilog I., odjeljak A, točku 5.1. podtočku i., u skladu s kojom je potrebno izvijestiti o predviđenom učinku planiranih politika i mjera na emisije tvari koje onečišćuju zrak reguliranih u skladu s Direktivom (EU) 2018/2284.
[46] Sve države članice osim Španjolske i Francuske, vidjeti https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en.

mjera navedenih u NAPCP-ima. U njima se koristi i zajednički skup podataka za modeliranje dvaju područja politika.

Međutim, analiza NAPCP-ova upućuje na to da postoji prostor za poboljšanje veza između čistog zraka i klimatske i energetske politike te da je potrebna daljnja integracija tih dvaju postupaka planiranja kako bi se povećala djelotvornost temeljnih politika. Komisija će u skladu s ciljevima europskog zelenog plana u budućnosti nastojati postići veći stupanj takve integracije.

3.4. Rizik neusklađenosti s obvezama smanjenja emisija

Uz analize predviđenog ispunjenja obveza smanjenja emisija o kojem su sve države članice izvijestile u skladu s člankom 10. stavkom 2. Direktive, Komisija je provela procjenu rizika neusklađenosti s obvezama smanjenja emisija na temelju zajedničke analize kvalitete projekcija, vjerodostojnosti politika i mjera odabranih za donošenje u NAPCP-ima te predviđenih odstupanja od usklađenosti[47]. U toj je procjeni zaključeno da će u pogledu obveza smanjenja emisija za razdoblje od 2020. do 2029., od dvadeset država članica obuhvaćenih analizom[48], za njih četrnaest[49] postojati velik rizik neusklađenosti s obvezama smanjenja emisija za amonijak (vidjeti Prilog 3.).

Kad je riječ o obvezama do 2030., situacija je još više zabrinjavajuća jer za više od polovine analiziranih država članica postoji visok rizik neusklađenosti s obvezama smanjenja emisija za sve onečišćujuće tvari iz Direktive (EU) 2016/2284, osim za SO_2. Stoga je u tim državama članicama uz mjere navedene u NAPCP-ima potrebno uspostaviti dodatne mjere kako bi se taj rizik smanjio. To može uključivati, među ostalim, odabiranje dodatnih politika i mjera za donošenje, preoblikovanje mjera već odabranih za donošenje, uspostavljanje mjera kojima se podupire provedba politika i mjera te odabir pokazatelja radi boljeg praćenja napretka provedbe. U skladu s člankom 6. stavkom 4. Direktive države članice morat će dokumentirati te dodatne mjere u ažuriranom NAPCP-u.

[47] Za potpunu procjenu vidjeti https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.
[48] Samo je 20 država članica NAPCP-e i projekcije podnijelo na vrijeme za analizu njihova rizika neusklađenosti u ovom izvješću: Belgija, Bugarska, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Španjolska, Hrvatska, Cipar, Irska, Francuska, Litva, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Slovenija, Finska, Švedska, Ujedinjena Kraljevina.
[49] Bugarska, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Irska, Francuska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Finska, Švedska, Ujedinjena Kraljevina.

4. Analiza učinaka predviđenih smanjenja emisija

4.1. Učinci na kvalitetu zraka

Smanjenja emisija onečišćujućih tvari vode do smanjenja koncentracija onečišćujućih tvari te stoga do poboljšanja razine kvalitete zraka. Šesnaest nacionalnih programa kontrole onečišćenja dostavljeno je na vrijeme za analizu u ovom dijelu, pri čemu je deset država članica (kako su navedene u nastavku) odgovorilo na neobvezan zahtjev za navođenje informacija o predviđenim učincima na kvalitetu zraka njihovih dodatnih politika i mjera. Te su informacije bile u rasponu od kvalitativnog opisa učinaka[50] do detaljnog modeliranja budućih koncentracija[51] i dostavljanja predviđene usklađenosti s graničnim vrijednostima kvalitete zraka[52]. U slučajevima kada je provedeno modeliranje budućih promjena kvalitete zraka, države članice u svoje su NAPCP-e obično uključile karte budućih koncentracija onečišćujućih tvari u zraku. Takva bi analiza mogla biti korisna kada bi je provele i druge države članice kako bi se povećale sinergije između Direktive (EU) 2016/2284 i direktivâ EU-a o kvaliteti zraka. Takvom bi se integrativnom analizom omogućio odabir mjera za smanjenje emisija kojima bi se poboljšale lokalne razine koncentracija onečišćujućih tvari u zraku. Glavne prednosti očekuju se od mjera uspostavljenih u sektorima prometa i grijanja u kućanstvima jer bi se one primjenjivale na urbana područja s većom izloženošću stanovništva. Općenito, sve su države članice navele da su pri odabiru politika i mjera za donošenje u obzir uzeti učinci na kvalitetu zraka, ali nisu odabrane politike i mjere koje bi prvenstveno bile usmjerene na ciljeve u pogledu kvalitete zraka.

4.2. Učinci na ekosustave

Onečišćenje zraka utječe na ljudsko zdravlje, ali uzrokuje i zakiseljavanje, eutrofikaciju i stvaranje prizemnog ozona, a sve to štetno je za ekosustave (slatkovodne i kopnene ekosustave, poluprirodne te poljoprivredne ekosustave) i bioraznolikost. U skladu s Direktivom (članak 9. i članak 10. stavak 4.) države članice počevši od 1. srpnja 2019. svake četiri godine moraju izvijestiti o tim učincima na ekosustave na temelju reprezentativne mreže lokacija koju je trebalo uspostaviti do 1. srpnja 2018. i za koju je svake četiri godine potrebno ažurirati izvješćivanje. Sve su države članice ispunile te dvije obveze izvješćivanja. To pruža prvu osnovu za uspostavljanje referentne vrijednosti s kojom će se uspoređivati budući podaci o ekosustavima o kojima je izviješteno u skladu s Direktivom, čime će se doprinijeti budućoj procjeni djelotvornosti Direktive u pogledu zaštite okoliša tijekom duljeg razdoblja.

[50] Danska, Hrvatska, Litva, Austrija, Slovenija.
[51] Belgija, Njemačka, Estonija, Španjolska, Poljska.
[52] Španjolska, Litva.

S ciljem olakšavanja izvješćivanja država članica o učinku na ekosustave i naknadne analize, Europska komisija objavila je Obavijest Komisije[53] i neobvezni obrazac za izvješćivanje kojemu je priložen vodič[54]. Sve države članice koristile su standardizirani obrazac za izvješćivanje za barem dio podnesenih podataka za 2019. U Prilogu V. Direktivi predviđa se popis neobveznih pokazatelja za praćenje. Države članice uglavnom su izvijestile o onima povezanima s ekosustavima rijeka i jezera.

Općenito, Komisijina procjena pokazuje da trenutačna mreža lokacija i prijavljeni podaci još nisu dovoljno reprezentativni i prikladni za praćenje učinka onečišćenja zraka na europske ekosustave. Za dobivanje korisnih informacija važno je da mreža za praćenje i podaci o kojima se izvješćuje budu reprezentativni za sve ekosustave na području EU-a. Analiza lokacija za praćenje o kojima je izviješteno 2018. pokazuje da to nije uvijek tako. Neki ekosustavi koji su posebno osjetljivi na onečišćenje zraka (guštare, tresetišta i travnjaci osjetljivi na kiseline) nisu dovoljno zastupljeni, čak ni u državama članicama gdje su rašireni. Podaci o kojima je izviješteno 2019. potvrđuju prethodnu analizu jer pokazuju različite razine intenziteta praćenja među različitim vrstama ekosustava i dodatno potvrđuju nedovoljnu zastupljenost ekosustava koji su posebno osjetljivi na onečišćenje zraka. Međutim, u većini država članica različite razine izloženosti različitim pritiscima prate se na lokacijama smještenima i u područjima s većom i u područjima s manjom količinom nataloženog sumpora i dušika, što pozitivno utječe na reprezentativnost podataka o kojima je izviješteno.

Cilj je ove Direktive ograničiti administrativno opterećenje zahtjevâ praćenja ekosustava poticanjem korištenja istih lokacija i/ili podataka o kojima se izvješćuje u skladu s obvezama EU-a ili međunarodnim obvezama. Države članice u brojnim su slučajevima iskoristile tu priliku[55].

Prvo izvješćivanje o podacima o ekosustavu 2019. u skladu s Direktivom (EU) 2016/2284 doprinijet će uspostavljanju referentne vrijednosti s kojom će se uspoređivati budući učinci, pod uvjetom da se održi dosljednost kad je riječ o lokacijama o kojima se izvješćuje i pokazateljima te da je učestalost praćenja odgovarajuća. Time će se omogućiti da se praćenjem učinaka na ekosustave u skladu s Direktivom doprinese Strategiji EU-a za bioraznolikost do 2030.

[53] Obavijest Komisije o praćenju ekosustava u skladu s člankom 9. i Prilogom V. Direktivi (EU) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari (Direktiva o nacionalnim gornjim granicama emisija), SL C 92, 11.3.2019.

[54] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/ecosysmonitoring.htm

[55] Ostale mreže koje su države članice najčešće koristile za izvješćivanje o ekosustavu u skladu s Direktivom (EU) 2016/2284 odnose se na Direktivu o staništima, Okvirnu direktivu o vodama i međunarodne programe suradnje u okviru Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka.

Premda je u obrascu za NAPCP-e određeno da bi države članice trebale prijaviti (kao neobavezan sadržaj) učinke predviđanja „s dodatnim mjerama” na okoliš, o njima nije izviješteno ni u jednom nacionalnom programu kontrole onečišćenja koji je podnesen 2019. Države članice vjerojatno će o tim učincima izvijestiti u sljedećim nacionalnim programima kontrole onečišćenja na temelju informacija prikupljenih u okviru obveza u skladu s člankom 9. Direktive.

4.3. Troškovi i koristi nastali zbog smanjenih emisija tvari koje onečišćuju zrak

Informacije o troškovima i koristima politika i mjera koje su države članice odabrale za donošenje neobavezan su sadržaj formata NAPCP. Od šesnaest nacionalnih programa kontrole onečišćenja koji su u tom pogledu analizirani, samo ih je pet[56] izvijestilo o takvoj informaciji. Čak je i u tim NAPCP-ima izviješteno o troškovima za samo nekoliko politika i mjera, uz relativno malo detalja (ili bez detalja) o opsegu i značaju mjera. Nije bilo informacija o vremenskom okviru na koji se procjene troškova odnose. To ograničeno izvješćivanje o troškovima predloženih mjera može pobuditi sumnju u opseg u kojem je osigurano financiranje za njihovu provedbu. Iako procjene troškova uvelike ovise o nacionalnim okolnostima, izvješćivanjem o njima osigurali bi se elementi za korisnu analizu relativne učinkovitosti različitih mjera, čime bi se doprinijelo budućim izborima politika u dotičnoj državi članici ili u drugima (uzajamno učenje).

Ni u jednom nacionalnom programu kontrole onečišćenja nije navedena procjena novčane vrijednosti koristi predloženih mjera. To proizlazi iz činjenice da emisije u zrak i učinci mjera na kvalitetu zraka nisu uvijek kvantificirani, zbog čega su narušeni završni koraci u procjeni.

U sljedećem izvješćivanju o nacionalnim programima kontrole onečišćenja zraka od država članica očekuje se da dostave više informacija povezanih s troškovima i koristima mjera za smanjenje emisija tvari koje onečišćuju zrak jer su one ključan element iz kojeg se može učiti pri izradi budućih mjera. U međuvremenu, taj će se aspekt s pomoću metodologije modeliranja analizirati u nadolazećem izvješću „Izgledi za čišći zrak”.

5. Ostali aspekti provedbe Direktive (EU) 2016/2284

5.1. Postojeća djelovanja EU-a kojima se podupire provedba

U skladu s člankom 12. Direktive (EU) 2016/2284 Komisija u redovitim intervalima mora organizirati Europski forum za čisti zrak kako bi se olakšala

[56] Danska, Estonija, Hrvatska, Cipar i Švedska.

koordinirana provedba zakonodavstva i politika Unije o kvaliteti zraka. Komisija je u suradnji s pojedinim državama članicama do sada organizirala dva Europska foruma za čisti zrak. Prvi je održan u Parizu 16. i 17. studenoga 2017., a drugi u Bratislavi 28. i 29. studenoga 2019[57]. Oba su događaja pobudila veliko zanimanje dionikâ iz vlade, industrije i nevladinih organizacija te građana. Europski forum za čisti zrak 2017. bio je usmjeren na teme kvalitete zraka u gradovima, onečišćenja zraka koje uzrokuje sektor poljoprivrede te poslovnih mogućnosti povezanih s čistim zrakom. Na Europskom forumu za čisti zrak 2019. nastavilo se razgovarati o učincima poljoprivrede na onečišćenje zraka te je uz to naglasak stavljen na čisti zrak i zdravlje, grijanje u kućanstvima te financiranje prilika za mjere za čisti zrak.

Komisija na različite načine nastavlja podupirati države članice u provedbi Direktive (EU) 2016/2284, među ostalim dijalozima o čistom zraku, izgradnjom kapaciteta i uz pomoć stručne skupine za kvalitetu zraka. Dijalozi o čistom zraku bilateralni su sastanci između Komisije i države članice s ciljem poticanja djelovanja kojima će se poboljšati kvaliteta zraka i smanjiti njegovo onečišćenje te okupiti različiti dionici i sektori u suradničkom pristupu. Oni su usmjereni na specifičnu situaciju i potrebe države članice, promicanje najboljih praksi i informiranje o prilikama za financiranje. U razdoblju od 2017. do 2019. održano je sedam dijaloga: s Irskom, Luksemburgom, Mađarskom, Slovačkom, Španjolskom, Češkom i Italijom.

Da bi državama članicama pomogla poboljšati sposobnost izrade pouzdanih projekcija emisija tvari koje onečišćuju zrak, Komisija je 2018. pokrenula projekt izgradnje kapaciteta u kojem je sudjelovalo deset država članica. Jedan od rezultata tog projekta bila je izrada smjernica za pripremu projekcija dostupnih svim državama članicama. Nadalje, od 2014. u okviru temeljne usluge praćenja stanja atmosfere programa za promatranje Zemlje Copernicus pružaju se kontinuirani podaci i informacije koje opisuju kvalitetu zraka i njezin razvoj na nacionalnoj i europskoj razini.

5.2. Korištenje sredstava Unije za podupiranje ciljeva Direktive (EU) 2016/2284

Člankom 7. Direktive od Komisije se zahtijeva da „nastoji olakšati pristup [država članica] postojećim sredstvima Unije” radi podupiranja postizanja ciljeva iz Direktive. Člankom 11. stavkom 1. točkom (c) Direktive od Komisije se zahtijeva da izvijesti o korištenju tih sredstava.

Financiranje EU-a u okviru različitih financijskih programa godinama je dostupno državama članicama, a one ga uspješno koriste radi poboljšanja kvalitete zraka. Tim se financiranjem izravno podupiru projekti za čisti zrak ili se u ostala ulaganja

[57] https://ec.europa.eu/environment/air/clean_air/forum.htm

djelotvorno uključuju ciljeve u pogledu čistoga zraka (npr. ulaganja u infrastrukturu, ruralni i regionalni razvoj). Radi praćenja napretka država članica u korištenju tih sredstava EU-a Komisija je izradila metodologiju kojom se procjenjuje opseg u kojem svaki tok financiranja doprinosi ciljevima u pogledu čistoga zraka. Praćenje će pomoći državama članicama u provedbi politika o čistom zraku.

Ta metodologija, kao i procijenjeni iznosi sredstava EU-a za doprinos ciljevima u pogledu čistog zraka, predstavljene su u Prilogu 4. ovom izvješću. Komisija će u okviru nacrta proračuna jednom godišnje izvješćivati o financiranju u pogledu čistog zraka, za svaki relevantni program financiranja.

5.3. Praćenje Komisijine „Izjave o metanu”

Premda su se od 2005. do 2017. ukupne emisije metana u EU-u smanjile za 17 % (ista stopa kao i ukupne emisije stakleničkih plinova), emisije metana iz poljoprivrednog sektora u istom su se razdoblju smanjile za 1,6 % (što je dovelo do povećanog udjela poljoprivrednog sektora)[58].

Komisijin prijedlog Direktive (EU) 2016/2284 uključivao je obvezu smanjenja emisija metana zbog hitnosti smanjenja emisija te onečišćujuće tvari iz perspektive čistog zraka (metan je značajan prekursor ozona) i klime. Međutim, Europski parlament i Vijeće odlučili su tijekom postupka donošenja ukloniti upućivanje na metan, zbog čega ta onečišćujuća tvar nije regulirana Direktivom. Komisija je naknadno dala izjavu objavljenu na kraju Direktive. Izjava glasi:

Komisija smatra da je kvaliteta zraka dovoljno jak razlog za preispitivanje razvoja emisija metana u državama članicama kako bi se smanjila koncentracija ozona u EU-u i poticala smanjenja metana na međunarodnoj razini […]. Komisija potvrđuje da […] namjerava dodatno procijeniti utjecaj emisija metana na postizanje ciljeva […] Direktive o nacionalnim gornjim granicama emisija te da će razmotriti mjere za smanjenje tih emisija i, po potrebi, podnijeti zakonodavni prijedlog u tu svrhu.

Komisija radi na toj daljnjoj procjeni[59].

Komunikacijom o Europskoj strateškoj dugoročnoj viziji za prosperitetno, moderno, konkurentno i klimatski neutralno gospodarstvo do 2050. procijenjene su

[58] Izvor: Europska agencija za okoliš (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer).

[59] Objavom studije o povezanosti emisija metana i koncentracija ozona (https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/global-trends-methane-emissions-and-their-impacts-ozone-concentrations) te dviju studija (od kojih je jedna još u tijeku) o dodatnom potencijalu za smanjenje emisija metana u energetskom sektoru i o učinku korištenja biometana i vodika na plinsku infrastrukturu.

mogućnosti za daljnje smanjenje emisija metana u svim sektorima u EU-u[60]. Njezina popratna dubinska analiza pokazala je da još uvijek postoji potencijal za dodatno smanjenje emisija metana u svim predmetnim sektorima: sektoru poljoprivrede, sektoru voda i otpadnih voda te energetskom sektoru[61].

Komisija i dalje smatra da je emisije metana potrebno preispitivati kako bi se ograničio njihov učinak na koncentracije ozona u EU-u i smanjile emisije metana na međunarodnoj razini, čime će Unija postati predvodnica u pogledu razvijanja sinergija za borbu protiv klimatskih promjena i onečišćenja zraka. Budući da se oslanja na analize provedene tijekom proteklih godina i da je u skladu s izvješćem „Izgledi za čišći zrak" za 2018., Komisijina prethodno navedena izjava i dalje je potpuno valjana.

5.4. Međunarodna povezanost

Direktiva (EU) 2016/2284 usko je povezana s Konvencijom UNECE-a o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka (Konvencija o zraku) i njezinim protokolima[62]. U opsegu u kojem je to moguće istražuju se sinergije između dva pravna sustava i osigurava se suradnja, uglavnom u pogledu izvješćivanja o inventarima emisija i projekcijama emisija. Izrađene su zajedničke smjernice o inventarima za zajedničku metodologiju koje se uz potporu Europske agencije za okoliš stalno poboljšavaju. Izmijenjeni Protokol iz Göteborga uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka koja je stupila na snagu 7. listopada 2019. i Direktiva uvelike se podudaraju u pogledu obveza smanjenja emisija za razdoblje od 2020. do 2029. Protokol iz Göteborga preispitat će se u okviru Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka od 2020., čime će se pružiti prilika za razmatranje daljnjeg usklađivanja tih dvaju pravnih sustava, među ostalim u pogledu razvoja pristupa povezanog s, primjerice, emisijama metana i čađe.

6. Zaključak

Omogućavanje pravilne provedbe Direktive (EU) 2016/2284 od samog početka ključno je kako bi se osiguralo pravovremeno smanjenje emisija tvari koje onečišćuju zrak, djelotvorno doprinijelo poboljšanom zdravlju ljudi i ekosustava te ispunio Komisijin „cilj nulte stope onečišćenja za netoksični okoliš" u okviru europskog zelenog plana.

[60] Komunikacija Komisije: Čist planet za sve Europska strateška dugoročna vizija za prosperitetno, moderno, konkurentno i klimatski neutralno, COM(2018)) 773 final.

[61] https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf (vidjeti osobito stranice od 159. do 174.).

[62] https://ec.europa.eu/environment/air/policy/index.htm

Još je prerano za donošenje konačnih zaključaka o tome koliko su države članice daleko od postizanja ciljeva i o njihovu putu prema usklađivanju na temelju trenutačnih emisija jer će se provjera usklađenosti podataka za 2020. moći provesti tek 2022. Međutim, predviđeni podaci o emisijama i analize nacionalnih programa kontrole onečišćenja zraka jasno ukazuju na potrebu za pojačanim radom već u kratkoročnom razdoblju.

Budući da su nacionalni programi kontrole onečišćenja zraka temeljni instrument Direktive, još je važnije da ih se pripremi pravovremeno i na temelju kvalitetnih podataka te da ih se ažurira kada se predvidi da se neće ispuniti obveze smanjenja emisija, a svakako barem svake četiri godine. U tu svrhu države članice moraju nastaviti istraživati dodatne i strože mjere kako bi se osiguralo daljnje i potpuno djelotvorno smanjenje nacionalnih emisija tvari koje onečišćuju zrak. U tom se pogledu ističe amonijak. Kako je već istaknuto u prvom izvješću „Izgledi za čišći zrak" iz 2018., emisije amonijaka i dalje su iznimka u odnosu na dosadašnja opća poboljšanja. Poljoprivredni sektor morat će se dodatno uključiti u postizanje potrebnih smanjenja. Komisija će nastaviti pratiti i s pomoću financijskih i nefinancijskih alata podupirati nacionalna nastojanja u tom pogledu. Kad je riječ o financijskim alatima, to će se postići, među ostalim, maksimalnim povećanjem korištenja financiranja u okviru Zajedničke poljoprivredne politike u nadolazećem programskom ciklusu. Kad je riječ o nefinancijskim alatima, to će se postići, među ostalim, aktivnostima izgradnje kapaciteta i promicanjem dodatnih sinergija s provedbom relevantnog zakonodavstva EU-a, kao što su Direktiva 91/676/EEZ o nitratima i Direktiva 2010/75/EU o industrijskim emisijama. Nadalje, u reviziji potonje direktive razmotrit će se potencijal za daljnji doprinos smanjenju emisija, među ostalim i u pogledu amonijaka.

Potpunom provedbom europskog zelenog plana i povećanom potporom iz Fonda za pravednu tranziciju, kao i relevantnih Unijinih programa financiranja u okviru novog programskog ciklusa, znatno će se olakšati postizanje ciljeva Direktive (EU) 2016/2284. Brojne inicijative europskog zelenog plana donijet će važne dodatne koristi za učinkovitiju i bržu provedbu Direktive. Prije svega, ambicioznijim ciljevima u području klime koji se materijaliziraju u obliku povećane energetske učinkovitosti i daljnjeg razvoja negorivih obnovljivih izvora energije smanjit će se emisije tvari koje onečišćuju zrak te stakleničkih plinova. Istovremeno, provedba Direktive (EU) 2016/2284 bit će ključna za postizanje uspjeha u približavanju „cilju nulte stope onečišćenja za netoksični okoliš", koji se zagovara u okviru europskog zelenog plana.

Uz ovo izvješće, u nadolazećem izvješću „Izgledi za čišći zrak", koje će biti objavljeno u drugoj polovini 2020., utvrdit će se troškovi, koristi, sinergije i kompromisi trenutačnih i predviđenih razina provedbe Direktive te istaknuti potencijalne potrebe za dodatnim djelovanjem na nacionalnoj razini i na razini EU-a.