EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 26.6.2020
COM(2020) 266 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o napredku pri izvajanju Direktive (EU) 2016/2284 o zmanjšanju nacionalnih emisij za nekatera onesnaževala zraka

1. Uvod

Direktiva (EU) 2016/2284 o zmanjšanju nacionalnih emisij za nekatera onesnaževala zraka je glavni zakonodajni instrument za doseganje ciljev programa „Čist zrak za Evropo“ za leto 2030[1]. Navedena direktiva (v nadaljnjem besedilu tudi: direktiva o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala zraka) določa nacionalne obveznosti zmanjšanja emisij po posameznih državah članicah EU za obdobje 2020–2029 in ambicioznejše obveznosti od leta 2030, pri čemer je osredotočena na pet onesnaževal zraka, ki so razlog za znatne negativne vplive na zdravje ljudi in okolje: na žveplov dioksid (SO_2), dušikove okside (NO_x), nemetanske hlapne organske spojine (NMVOC), amoniak (NH_3) in drobne delce ($PM_{2,5}$). Cilj, določen v programu „Čist zrak za Evropo“, je do leta 2030 za polovico zmanjšati vplive onesnaženosti zraka na zdravje glede na leto 2005.

Direktiva je začela veljati 31. decembra 2016 in je s 1. julijem 2018 razveljavila Direktivo 2001/81/ES[2] o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala zraka. V skladu z Direktivo (EU) 2016/2284 se delci $PM_{2,5}$ dodajo med onesnaževala, za katera so določena obvezna zmanjšanja, seznam onesnaževal, za katera je poročanje obvezno, pa se razširi. Direktiva uvaja tudi prehod z zgornjih mej emisij, ki določajo fiksno največjo letno količino emisij v tonah na onesnaževalo, na obveznosti zmanjšanja emisij, ki določajo obveznosti zmanjšanja, izražene kot odstotek emisij posameznega onesnaževala v primerjavi z izhodiščnim letom 2005. Da bi se zagotovilo stalno izboljševanje kakovosti zraka, je v Direktivi (EU) 2016/2284 določeno, da se nacionalne zgornje meje emisij iz Direktive 2001/81/ES, ki veljajo od leta 2010, še naprej uporabljajo do 31. decembra 2019. Pregled obsega, koliko države članice izpolnjujejo svoje zgornje meje emisij, je na voljo na spletišču Evropske agencije za okolje[3].

Obveznosti zmanjšanja emisij za obdobje 2020–2029 v skladu z Direktivo (EU) 2016/2284 ustrezajo obveznostim zmanjšanja emisij za leto 2020 in naprej, ki so jih EU in njene države članice sprejele v okviru revidiranega Göteborškega protokola[4] h Konvenciji UNECE o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja[5]. Direktiva s tem prenaša navedene mednarodne obveznosti.

---

[1] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Program „Čist zrak za Evropo“ (COM(2013) 918 final, 18.12.2013).

[2] Direktiva 2001/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala zraka (UL L 309, 27.11.2001, str. 22).

[3] Več podrobnosti o izpolnjevanju zgornjih mej emisij za leto 2010 v EU in njenih državah članicah je na voljo na naslovu: https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-pollution-sources-1/national-emission-ceilings/nec-directive-reporting-status-2019.

[4] Protokol o zmanjševanju zakisljevanja, evtrofikacije in prizemnega ozona iz leta 1999 h Konvenciji o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja, kakor je bil spremenjen 4. maja 2012 (spremenjeni Göteborški protokol), http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html.

[5] Konvencija iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja, https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/envlrtapwelcome/the-air-convention-and-its-protocols/the-convention-and-its-achievements.html.

Direktiva (EU) 2016/2284, ki obravnava splošne nacionalne emisije, je poleg direktiv EU o kakovosti zunanjega zraka[6] in zakonodaje EU, ki ureja onesnaževanje zraka pri viru[7], del pravnega okvira EU za čist zrak. Učinkovito izvajanje zakonodaje o čistem zraku je ključno za „prizadevanja za ničelno onesnaževanje za okolje brez strupov“, ki jih je Komisija napovedala v evropskem zelenem dogovoru 11. decembra 2019, in z njimi povezane pobude, kot je akcijski načrt za ničelno onesnaževanje vode, zraka in tal, predviden za leto 2021[8].

Države članice so morale Direktivo (EU) 2016/2284 v celoti prenesti v nacionalno zakonodajo do 1. julija 2018. Komisija je zaradi poznega sporočila o prenosu v petih primerih v skladu s členom 258 PDEU poslala uradne opomine. Medtem so vse države članice sporočile prenos, Komisija pa preverja skladnost priglašenih nacionalnih ukrepov, med drugim zato, da bi začela postopke za ugotavljanje kršitev, če nacionalna zakonodaja ni v skladu z zahtevami iz Direktive.

V skladu s členom 11(1) Direktive (EU) 2016/2284 mora Evropska komisija Evropski parlament in Svet obvestiti o napredku, doseženem pri izvajanju Direktive. V tem poročilu so navedeni dosedanji dosežki pri izpolnjevanju nacionalnih obveznosti zmanjšanja emisij, izboljšanju kakovosti zraka ter vplivu na zdravje ljudi in okolje[9].

Nekateri učinki izvajanja Direktive bodo postali očitni šele v daljšem obdobju, za njihovo oceno pa bodo potrebni večletni nabori podatkov, zato se obseg, v katerem so v tem poročilu obravnavane razne točke, naštete na podlagi člena 11(1) Direktive, razlikuje. Zlasti kar zadeva obveznosti zmanjšanja emisij od leta 2020, bodo države članice podatke o emisijah Komisiji sporočile šele leta 2022. Zato so v tem poročilu navedeni rezultati analize projekcije emisij v zvezi s tem. Podobno je v tej fazi omejena zmogljivost za poročanje o vplivih zmanjšanja emisij, ki jih določa Direktiva, na zdravje in ekosisteme. Poročilo je osredotočeno na nacionalne programe nadzora nad onesnaževanjem zraka, ki so jih morale države članice predložiti do 1. aprila 2019. Nacionalni programi nadzora nad onesnaževanjem zraka so osrednji instrument za upravljanje pri izpolnjevanju nacionalnih obveznosti zmanjšanja emisij in so zato še posebej koristni pri zagotavljanju začetne ocene o tem, v kolikšnem obsegu so države članice na dobri poti glede izpolnitve zavez in ali bi bilo treba prizadevanja okrepiti.

[6] Direktiva 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL L 152, 11.6.2008) ter Direktiva 2004/107/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 2004 o arzenu, kadmiju, živem srebru, niklju in policikličnih aromatskih ogljikovodikih v zunanjem zraku (UL L 23, 26.1.2005).
[7] Pregled je na voljo na naslovu: https://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm.
[8] COM(2019) 640 final.
[9] Ker to poročilo zajema izvajanje Direktive do začetka leta 2020, je v analizo v celoti vključeno Združeno kraljestvo.

Drugi obeti za čist zrak, ki so načrtovani za konec leta 2020 in temeljijo na prvih obetih za čist zrak, objavljenih leta 2018[10], bodo dopolnili to poročilo in analizo Komisije v zvezi z začrtanim potekom izpolnjevanja. Natančneje, obeti za čist zrak iz leta 2020 bodo zagotovili podrobno analitično oceno obsega, v katerem so države članice in EU kot celota na pravi poti, da izpolnijo zahteve iz Direktive glede zmanjšanja emisij, glede izboljšanja kakovosti zraka, zdravja in okolja ter glede stroškov in koristi potrebnih ukrepov in pričakovanih vplivov.

2. Projekcija izpolnjevanja obveznosti zmanjšanja emisij

2.1. Evidence emisij in projekcije kot podlaga za preverjanje izpolnjevanja

Glavna dolžnost držav članic, določena na podlagi Direktive (EU) 2016/2284, so obveznosti zmanjšanja emisij onesnaževal zraka SO_2, NO_x, nemetanskih hlapnih organskih spojin, NH_3 in delcev $PM_{2,5}$ od leta 2020 do leta 2029 in od leta 2030 naprej. Države članice v skladu s členom 10(2) Direktive februarja vsako leto sporočijo evidence emisij. Te evidence se uporabijo za preverjanje izpolnjevanja obveznosti zmanjšanja emisij. Vendar je med dejanskimi emisijami in sporočanjem evidenc dvoletni zamik. Najnovejše evidence, o katerih se je poročalo februarja 2020, se nanašajo na emisije iz leta 2018. Zato izpolnjevanja obveznosti zmanjšanja emisij za leto 2020 še ni mogoče preveriti. Ob tem pa morajo države članice v skladu s členom 10(2) vsaki dve leti sporočiti tudi projekcije emisij in nazadnje so jih sporočile leta 2019. Projekcije ravni emisij se primerjajo z obveznostmi zmanjšanja za obdobje 2020–2029 in od leta 2030 naprej, da se oceni projekcija izpolnjevanja.

Dobra kakovost evidenc in projekcij je poglavitna za zanesljivo oceno izpolnjevanja. Komisija pozorno spremlja izboljšanje kakovosti evidenc in projekcij ter države članice podpira pri njihovih prizadevanjih za to (glej oddelek 5.1 tega poročila), med drugim s pregledovanjem evidenc[11] in projekcij[12] in njihovim objavljanjem ter krepitvijo zmogljivosti.

Pri pregledih evidenc se ne ocenjuje samo kakovost podatkov iz evidenc, ampak tudi sprejemljivost vlog za prilagoditve evidenc, ki jih države članice predložijo v skladu s členom 5 Direktive. V skladu z nekaterimi določbami iz Direktive in v primeru neizpolnjevanja lahko države članice svoje evidence prilagodijo navzdol. Države članice lahko v skladu s členom 5(1) Direktive vzpostavijo prilagojene evidence, tako da upoštevajo razvoj na področju metod evidentiranja, ki se posodobijo v skladu z znanstvenimi spoznanji, pridobljenimi po prvi določitvi obveznosti zmanjšanja emisij. V skladu s členom 21(2) Direktive lahko države

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

članice uporabijo člen 5(1) v zvezi z zgornjimi mejami iz direktive o nacionalnih zgornjih mejah emisij (Direktiva 2001/81/ES). Potem ko je leta 2017 približno ena tretjina držav članic predložila vlogo za prilagoditve, je v letih 2018, 2019 in 2020 vloge za nove prilagoditve predložilo manj držav članic[13].

Projekcije, sporočene leta 2019, so bile ocenjene skupaj z nacionalnimi programi nadzora nad onesnaževanjem zraka[14], saj so projekcije podlaga za oceno morebitnega tveganja neizpolnjevanja in posledično za nove ukrepe. V delu 2 Priloge IV k Direktivi je določenih pet meril za oceno kakovosti: preglednost, usklajenost, primerljivost, popolnost in točnost. Nezadostna preglednost je bila v najnovejšem pregledu opredeljena kot glavna pomanjkljivost, saj večina držav članic (18)[15] ni navedla dovolj podrobnosti o metodologijah, vhodnih naborih podatkov in predpostavkah, na podlagi katerih so pripravile projekcije. Primerljivost in popolnost projekcij sta bili na splošno dobri, pri desetih državah članicah[16] pa je bila splošna točnost nezadostna. V večini primerov je bila razlog za to uporaba preveč poenostavljenih metodologij in ne dovolj podrobnih vhodnih podatkov za ključne sektorje emisij.

2.2. Projekcija izpolnjevanja obveznosti zmanjšanja emisij za obdobje 2020–2029 in od leta 2030 naprej

V skladu s členom 10(2) Direktive (EU) 2016/2284 morajo države članice sporočiti projekcije emisij onesnaževal zraka za leta 2020, 2025 in 2030[17], da se oceni, v kolikšni meri so države članice na dobri poti, da izpolnijo svoje obveznosti zmanjšanja emisij od leta 2020 do leta 2029 in od leta 2030 naprej. Tudi te so podlaga za oceno, ali emisije sledijo linearnemu začrtanemu poteku med letoma 2020 in 2030 (v nasprotnem primeru je potrebna utemeljitev). Projekcije zajemajo scenarij „z ukrepi“ (samo že vzpostavljeni ukrepi) in, če je primerno, scenarij „z dodatnimi ukrepi“ (že vzpostavljeni ukrepi in načrtovani dodatni ukrepi)[18]. Če projekcija države članice vključuje izpolnitev vseh obveznosti zmanjšanja emisij v okviru že vzpostavljenih ukrepov, bo zadostoval scenarij „z ukrepi“.

---

[13] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm. Leta 2017 je vlogo za prilagoditve prvič predložilo devet držav članic. Leta 2018 so vlogo za nove prilagoditve predložile štiri države članice, v letih 2019 in 2020 pa ena država članica (ob tem so bile prejšnje vloge za prilagoditve znova predložene).

[14] Popolna ocena je na voljo na naslovu: https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.

[15] Belgija, Estonija, Irska, Grčija, Španija, Hrvaška, Italija, Ciper, Litva, Luksemburg, Madžarska, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovenija, Slovaška in Švedska.

[16] Bolgarija, Grčija, Hrvaška, Italija, Latvija, Luksemburg, Madžarska, Poljska, Portugalska in Romunija.

[17] Člen 10(2) se nanaša na tabelo C iz Priloge I k Direktivi (EU) 2016/2284, v kateri so podrobno navedene zahteve glede poročanja v zvezi z emisijami in projekcijami.

[18] Člen 8(5) Direktive (EU) 2016/2284 se nanaša na del 2 Priloge IV k Direktivi, v katerem so podrobno navedene zahteve glede projekcij.

Iz analize v zvezi s scenarijem „z ukrepi“ je razvidno, da deset držav članic[19] napoveduje izpolnjevanje *vseh* obveznosti zmanjšanja emisij za leto 2020, pri obveznostih za leto 2030 pa se to število zmanjša na štiri[20] (glej Prilogo 1 k temu poročilu). Vse države članice, ki ne izpolnjujejo svojih obveznosti zmanjšanja emisij z že vzpostavljenimi ukrepi, morajo vzpostaviti dodatne ukrepe. Vendar devet držav članic, ki v scenariju „z ukrepi“ napovedujejo neizpolnjevanje ene ali več obveznosti zmanjšanja emisij, ni sporočilo scenarija „z dodatnimi ukrepi“[21]. Hkrati jih med 17 državami članicami, ki so sporočile scenarij „z dodatnimi ukrepi“[22], samo sedem[23] napoveduje izpolnjevanje vseh obveznosti zmanjšanja emisij (za vsa leta in vsa onesnaževala). Druge države članice bodo morale vzpostaviti dodatne ukrepe, da bodo izpolnile svoje obveznosti zmanjšanja emisij.

Pri obeh scenarijih, tj. „z ukrepi“ in „z dodatnimi ukrepi“, je neizpolnjevanje najpogosteje napovedano za obveznosti zmanjšanja emisij NH_3 (za obdobje 2020–2029 in od leta 2030 naprej) ter nemetanske hlapne organske spojine, NO_x in delce $PM_{2,5}$. Razen v nekaj posebnih primerih se zdi, da izpolnjevanje obveznosti zmanjšanja emisij SO_2 v EU trenutno ni problematično.

3. Analiza nacionalnih programov nadzora nad onesnaževanjem zraka

3.1. Izpolnjevanje pravnih obveznosti

Člen 6(1) Direktive (EU) 2016/2284 določa, da morajo države članice sprejeti nacionalni program nadzora nad onesnaževanjem zraka, v katerem navedejo, kako nameravajo omejiti svoje letne antropogene emisije glede na svoje obveznosti zmanjšanja emisij. Nacionalni program nadzora nad onesnaževanjem zraka je osrednji instrument za upravljanje, ki državam članicam omogoča usklajevanje in dogovarjanje o politikah in ukrepih za zagotovitev izpolnjevanja nacionalnih obveznosti zmanjšanja emisij. Za njegovo pripravo sta potrebna posvetovanje in sodelovanje pristojnih organov na različnih ravneh in iz več sektorjev, kot so okolje, kmetijstvo, energija, podnebje, promet, industrija ali finance. Poseben poudarek je na usklajenosti z načrti in programi v okviru vseh ustreznih področij politike. Poleg tega je nacionalni program nadzora nad onesnaževanjem zraka orodje za sporočanje politik države članice za nadzor onesnaževanja in vključitev javnosti v postopek oblikovanja politike.

Komisija je v skladu s členom 6(10) Direktive obliko nacionalnih programov nadzora nad onesnaževanjem zraka določila v Izvedbenem sklepu Komisije (EU)

[19] Belgija, Češka, Grčija, Španija, Hrvaška, Ciper, Nizozemska, Portugalska, Slovaška in Finska.
[20] Hrvaška, Ciper, Nizozemska in Finska.
[21] Italija, Luksemburg, Madžarska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Slovenija, Švedska in Združeno kraljestvo.
[22] Glej Prilogo 2.
[23] Belgija, Bolgarija, Češka, Grčija, Francija, Hrvaška in Nizozemska.

2018/1522[24], v katerem je na podlagi člena 6 in dela 1 Priloge III k Direktivi določila obvezno in neobvezno vsebino. Dodatne politike in ukrepi, za katere so se države članice odločile, da jih bodo sprejele za nadaljnje zmanjšanje emisij, so poglavitni del te obvezne vsebine. Te dodatne politike in ukrepe je treba sporočiti prek orodja EEA-PaM, tj. spletnega orodja, ki ga je razvila Evropska agencija za okolje (EEA). Komisija je v skladu s členom 6(9) Direktive pripravila tudi smernice za pripravo nacionalnih programov nadzora nad onesnaževanjem zraka[25]. Smernice so državam članicam v pomoč pri pripravi nacionalnega programa nadzora nad onesnaževanjem zraka v skladu z obliko in zahtevami iz Direktive. Prvi nacionalni programi nadzora nad onesnaževanjem zraka so morali biti pripravljeni do 1. aprila 2019. Nacionalne programe nadzora nad onesnaževanjem zraka je treba posodabljati vsaj vsaka štiri leta in prej, če je to potrebno zaradi novih podatkov.

Komisiji je svoj končni nacionalni program nadzora nad onesnaževanjem zraka pravočasno predložilo osem držav članic[26]. Še 16 držav članic[27] je svoj končni nacionalni program nadzora nad onesnaževanjem zraka predložilo do maja 2020[28], dve državi članici[29] pa sta do takrat predložili samo osnutek nacionalnega programa nadzora nad onesnaževanjem zraka. Dve državi članici[30] še nista predložili niti osnutka nacionalnega programa nadzora nad onesnaževanjem zraka niti končne različice tega programa. Februarja letos je Komisija začela postopek ugotavljanja kršitev zoper tri države članice[31], ki do takrat še niso predložile nacionalnega programa nadzora nad onesnaževanjem zraka, pri čemer je ena od njih svoj nacionalni program nadzora nad onesnaževanjem zraka naknadno predložila marca[32]. Države članice so zamude pri poročanju pogosto pripisale dolgotrajnim postopkom posvetovanja in temu, da je bilo treba v skladu z Uredbo (EU) št. 2018/1999[33] o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov do

[24] Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2018/1522 z dne 11. oktobra 2018 o skupni obliki za nacionalne programe nadzora nad onesnaževanjem zraka v skladu z Direktivo (EU) 2016/2284 Evropskega parlamenta in Sveta o zmanjšanju nacionalnih emisij za nekatera onesnaževala zraka (UL L 256, 12.10.2018, str. 87).

[25] Sporočilo Komisije – Smernice za pripravo nacionalnih programov nadzora nad onesnaževanjem zraka na podlagi Direktive (EU) 2016/2284 Evropskega parlamenta in Sveta o zmanjšanju nacionalnih emisij za nekatera onesnaževala zraka (UL C 77, 1.3.2019, str. 1).

[26] Belgija, Danska, Estonija, Nizozemska, Portugalska, Finska, Švedska in Združeno kraljestvo.

[27] Bolgarija, Češka, Nemčija, Irska, Španija, Francija, Hrvaška, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Avstrija, Poljska, Slovenija in Slovaška.

[28] Presečni datum za vključitev v to poročilo.

[29] Italija in Luksemburg.

[30] Grčija in Romunija.

[31] Grčija, Malta in Romunija.

[32] Malta.

[33] Uredba (EU) 2018/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov, spremembi uredb (ES) št. 663/2009 in (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU in 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Sveta 2009/119/ES in (EU) 2015/652 ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 328, 21.12.2018, str. 1).

31. decembra 2019 nacionalni program nadzora nad onesnaževanjem zraka uskladiti z nacionalnim energetskim in podnebnim načrtom.

Skupno obliko je za končne nacionalne programe nadzora nad onesnaževanjem zraka, ki jih je Komisija prejela do maja 2020, uporabilo 13 držav članic[34], delno jo je uporabilo devet držav članic[35], dve državi članici[36] pa je nista uporabili.

V skladu s členom 6(5) Direktive (EU) 2016/2284 so se morale države članice v skladu z Direktivo 2003/35/ES[37] z javnostjo posvetovati o osnutku nacionalnega programa nadzora nad onesnaževanjem. Devetnajst držav članic[38] je v končnem nacionalnem programu nadzora nad onesnaževanjem zraka navedlo povezavo do javnega posvetovanja, pet držav članic[39] pa ne.

Kar zadeva sporočanje obvezne vsebine nacionalnega programa nadzora nad onesnaževanjem zraka, je bila v večini analiziranih dokumentov v celoti zagotovljena obvezna vsebina ali pa je bila zagotovljena z razmeroma malo vrzelmi[40], na splošno pa je bilo premalo podrobnosti o dodatnih politikah in ukrepih, zato je bilo težje opraviti poglobljeno analizo. Vrzeli in pomanjkanje podrobnosti so bili pogostejši, kadar države članice niso uporabile običajne oblike ali niso poročale prek orodja EEA-PaM, ki je bilo v tem poročilu že omenjeno. Večina držav članic je predložila le malo informacij o neobvezni vsebini (za podrobnosti glej oddelek 4).

3.2. Analiza sporočenih dodatnih politik in ukrepov

Države članice, ki po projekcijah s sedanjimi politikami ne bodo izpolnile svojih obveznosti zmanjšanja emisij, morajo v svojem nacionalnem programu nadzora nad onesnaževanjem zraka sporočiti dodatne politike in ukrepe, ki so jih nameravale sprejeti, ter politike in ukrepe, ki so jih dejansko sprejele, da bi izpolnile svoje obveznosti. To poročanje je treba izvesti prek orodja EEA-PaM.

[34] Belgija, Bolgarija, Francija, Hrvaška, Ciper, Finska, Latvija, Litva, Madžarska, Nizozemska, Poljska, Portugalska in Združeno kraljestvo.
[35] Danska, Nemčija, Španija, Irska, Malta, Avstrija, Slovenija, Slovaška in Švedska.
[36] Češka, Estonija.
[37] Direktiva 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem (UL L 156, 25.6.2003, str. 17).
[38] Belgija Bolgarija, Danska, Nemčija, Estonija, Irska, Španija, Francija, Hrvaška, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Finska, Švedska in Združeno kraljestvo.
[39] Češka, Ciper, Portugalska, Slovenija, Slovaška.
[40] Belgija, Danska, Nemčija, Estonija, Irska, Španija, Hrvaška, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Slovenija, Slovaška, Finska, Švedska in Združeno kraljestvo.

Obseg in stopnja podrobnosti poročanja držav članic o tem vidiku se razlikujeta med državami članicami ter med politikami in ukrepi[41]. Vendar je mogoče ugotoviti naslednje glavne trende[42]:

- politike in ukrepi, ki so bili izbrani za sprejetje in predstavljeni v nacionalnih programih nadzora nad onesnaževanjem zraka, so osredotočeni na glavna onesnaževala v vseh sektorjih, za katere se uporabljajo. Veliko politik in ukrepov je bilo sporočenih na področju kmetijstva (osredotočenih na NH_3), cestnega prometa in trgovine, institucionalnega sektorja in sektorja gospodinjstev (delci $PM_{2,5}$ in NO_x) ter proizvodnje in distribucije energije (delci $PM_{2,5}$, SO_2 in NO_x). NO_x in delci $PM_{2,5}$ so onesnaževala, na katera je osredotočenih največ politik in ukrepov. Upoštevati pa je treba, da število politik in ukrepov ni nujno linearno povezano z učinkovitostjo zmanjšanja emisij;
- politike in ukrepi segajo od zelo specifičnih (npr. omejevanje delovanja v zadevni napravi) do zelo splošnih (npr. spodbujanje energijske učinkovitosti ali prometnih strategij), pri čemer zadnje vedno pomenijo bolj negotove projekcije zmanjšanja emisij;
- količinsko opredeljena zmanjšanja emisij so predložena le za majhen delež politik in ukrepov (odvisno od sektorjev, vendar vedno za manj kot polovico politik in ukrepov), kar pomeni negotovost glede verodostojnosti ukrepov in obsega, v katerem lahko prispevajo k izpolnjevanju nacionalnih obveznosti zmanjšanja emisij. Poleg tega v nacionalnih programih nadzora nad onesnaževanjem zraka ni dovolj informacij, da bi bilo mogoče pričakovana zmanjšanja primerjati med državami članicami (kar bi prispevalo k potrditvi ocen). Kadar so količinsko opredeljena zmanjšanja emisij navedena, se sčasoma pogosto povečajo, kar je verjetno skladno s postopno uporabo ukrepov;
- v nekaterih sektorjih (npr. promet, poraba energije) se približno polovica sporočenih politik in ukrepov dejansko nanaša na že vzpostavljene ukrepe (ali vsaj že sprejete), pri čemer je sporočeni datum sprejetja iz obdobja 2004–2019. Več politik in ukrepov se nanaša na veljavno zakonodajo EU (npr. izvajanje najboljših razpoložljivih tehnik na podlagi direktive o industrijskih emisijah[43]), zato namesto v scenarij „z dodatnimi ukrepi“ spadajo v scenarij „z ukrepi“. Jasnejše razlikovanje med že vzpostavljenimi ter novimi politikami in ukrepi bo omogočilo boljšo oceno dejanske potrebe po novih politikah in ukrepih ter njihovo dodano vrednost;
- v kmetijskem sektorju politike in ukrepi ustrezajo ukrepom, opisanim v delu 2 Priloge III k Direktivi (samo ena država članica je navedla politike in ukrepe, ki presegajo politike in ukrepe iz Priloge III), pri čemer so napovedana zmanjšanja emisij v državah članicah na splošno usklajena. Kmetijstvo je sektor, v katerem se izloča največ amoniaka, politike in ukrepi pa so v tem sektorju upravičeno osredotočeni na to onesnaževalo, vendar pogosto ne zadostujejo za zagotovitev

[41] Latvija in Madžarska zaradi pozne predložitve končnega nacionalnega programa nadzora nad onesnaževanjem zraka nista zajeti v analizi politik in ukrepov.
[42] Več informacij je na voljo na naslovu: https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.
[43] Direktiva 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (UL L 334, 17.12.2010, str. 17).

izpolnjevanja obveznosti zmanjšanja emisij. Nekatere kmetijske politike in ukrepi zagotavljajo zmanjšanje emisij delcev $PM_{2,5}$ kot dodatno korist zmanjšanja emisij amoniaka.

Na splošno v nacionalnih programih nadzora nad onesnaževanjem zraka ni zadostnih informacij o politikah in ukrepih, da bi se z zanesljivostjo potrdila njihova verodostojnost; informacije so še zlasti pomanjkljive glede predvidene uporabe politik in ukrepov, njihovega časovnega okvira izvajanja ter predvidene ravni zmanjšanja emisij. Poleg tega je pri približno tretjini analiziranih držav članic nekaj pomembnih nedoslednosti med projekcijami, sporočenimi v skladu s členom 10(2) Direktive, in projekcijami v nacionalnih programih nadzora nad onesnaževanjem zraka, zato se postavljajo vprašanja, ali so ukrepi, predlagani v nacionalnih programih nadzora nad onesnaževanjem zraka, ustrezni.

3.3. Povezave med nacionalnimi programi nadzora nad onesnaževanjem zraka ter nacionalnimi energetskimi in podnebnimi načrti[44]

Povezav med politikami glede kakovosti zraka in podnebnimi/energetskimi politikami je več, saj so viri emisij toplogrednih plinov in onesnaževal zraka pogosto isti. Zato lahko v številnih primerih en ukrep koristi doseganju ciljev v zvezi z zrakom in podnebnih ciljev (npr. razvoj aktivnih načinov prevoza, boljša izolacija stavb za zmanjšanje porabe energije). Vendar so v nekaterih primerih sprejeti tudi kompromisi (npr. uporaba bioenergije za ogrevanje v gospodinjstvih). Zakonodaja na področju kakovosti zraka in energetska/podnebna zakonodaja sta medsebojno povezani, zato je treba med nacionalnimi programi nadzora nad onesnaževanjem zraka ter nacionalnimi energetskimi in podnebnimi načrti vzpostaviti povezave[45]. V smernicah Komisije o pripravi nacionalnih programov nadzora nad onesnaževanjem zraka je izrecno navedeno, naj države članice pri pripravi svojega nacionalnega programa nadzora nad onesnaževanjem zraka upoštevajo politike in ukrepe, ki so načrtovani na podlagi podnebnih in energetskih obveznosti.

Priznava se, da se lahko zaradi zaporedja zakonskih rokov nacionalni programi nadzora nad onesnaževanjem zraka, ki so bili predloženi pravočasno, nanašajo samo na osnutek nacionalnih energetskih in podnebnih načrtov, ne na končne različice teh načrtov. Po drugi strani bi se morale povezave na področju kakovosti zraka ter podnebja in energije upoštevati v končnih nacionalnih energetskih in

[44] V skladu s členom 3 Uredbe (EU) 2018/1999 so države članice svoj nacionalni energetski in podnebni načrt Komisiji morale priglasiti do 31. decembra 2019.

[45] Glej Direktivo (EU) 2016/2284, člen 1 (sinergije); del 1 Priloge III (doslednost pri prednostih nalogah); del 2 Priloge IV (doslednost pri projekcijah). Hkrati glej Uredbo (EU) 2018/1999, Prilogo I, oddelek A, točko 5(1)(i), ki določa poročanje o projekcijah vplivov načrtovanih politik in ukrepov na emisije onesnaževal zraka v skladu z Direktivo (EU) 2018/2284.

podnebnih načrtih, saj je 26 držav članic[46] junija 2019 prejelo priporočilo Komisije v okviru uredbe o upravljanju energetske unije, naj v osnutkih nacionalnih energetskih in podnebnih načrtov izboljšajo oceno vplivov na zrak.

V nacionalnih programih nadzora nad onesnaževanjem zraka, analiziranih za to poročilo, so podnebne in energetske politike omenjene, vendar je zaradi premalo navedenih podrobnosti negotovo, v kolikšnem obsegu prispevajo k povečanju sinergij in obravnavanju kompromisov med obema področjema politike. Poleg tega se razmere precej razlikujejo med zadevnimi nacionalnimi programi nadzora nad onesnaževanjem zraka. V nekaterih so navedeni ali celo količinsko opredeljeni učinki podnebnih in energetskih ukrepov na onesnaženost zraka ter ocenjeni učinki ukrepov na področju kakovosti zraka na emisije toplogrednih plinov. V drugih so podnebni in energetski ukrepi vključeni na seznam ukrepov, navedenih v nacionalnem programu nadzora nad onesnaževanjem zraka. V tretjih pa je uporabljen tudi skupni nabor podatkov za oblikovanje obeh področij politike.

Analiza nacionalnih programov nadzora nad onesnaževanjem zraka pa je pokazala, da se povezanost politik za čist zrak ter podnebnih in energetskih politik da še izboljšati, ter da je med navedenima elementoma načrtovanja potrebno nadaljnje povezovanje, da bi se povečala učinkovitost temeljnih politik. Komisija si bo prizadevala za tesnejše tovrstno povezovanje v prihodnosti, in sicer v skladu s cilji evropskega zelenega dogovora.

3.4. Tveganje neizpolnjevanja obveznosti zmanjšanja emisij

Komisija je po analizi projekcije izpolnjevanja obveznosti zmanjšanja emisij, ki jo je vsaka država članica sporočila v skladu s členom 10(2) Direktive, na podlagi skupne analize kakovosti projekcij, zanesljivosti politik in ukrepov, ki so bili v nacionalnih programih nadzora nad onesnaževanjem zraka izbrani za sprejetje, in napovedane stopnje izpolnjevanja ocenila tveganje neizpolnjevanja obveznosti zmanjšanja emisij[47]. V oceni je bilo ugotovljeno, da v zvezi z obveznostmi zmanjšanja emisij za obdobje 2020–2029 od 20 držav članic, obravnavnih v analizi[48], pri štirinajstih[49] obstaja veliko tveganje za neizpolnjevanje obveznosti zmanjšanja emisij za amoniak (glej Prilogo 3).

[46] Vse države članice, razen Španije in Francije, glej https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_sl.
[47] Za celovito oceno glej https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.
[48] Za analizo tveganja neizpolnjevanja v tem poročilu je nacionalni program nadzora nad onesnaževanjem zraka pravočasno predložilo samo 20 držav članic: Belgija, Bolgarija, Češka, Danska, Nemčija, Estonija, Španija, Hrvaška, Ciper, Irska, Francija, Litva, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Slovenija, Finska, Švedska in Združeno kraljestvo.
[49] Bolgarija, Češka, Danska, Nemčija, Estonija, Irska, Francija, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Finska, Švedska in Združeno kraljestvo.

Kar zadeva obveznosti za leto 2030, stanje še toliko bolj vzbuja skrb, saj je bilo pri več kot polovici analiziranih držav članic ugotovljeno veliko tveganje neizpolnjevanja obveznosti zmanjšanja emisij za vsa onesnaževala iz Direktive (EU) 2016/2284, razen za SO_2. Da bi se tovrstno tveganje zmanjšalo, bi bilo treba v teh državah članicah poleg ukrepov, navedenih v nacionalnih programih nadzora nad onesnaževanjem zraka, sprejeti dodatne ukrepe. To bi lahko med drugim vključevalo izbiro dodatnih politik in ukrepov za sprejetje, preoblikovanje politik in ukrepov, ki so že bili izbrani za sprejetje, vzpostavitev ukrepov za podporo izvajanju politik in ukrepov ter izbiro kazalnikov za boljše spremljanje napredka pri izvajanju. Države članice bodo morale v skladu s členom 6(4) Direktive te dodatne ukrepe dokumentirati v posodobljenem nacionalnem programu nadzora nad onesnaževanjem zraka.

4. Analiza vplivov napovedanih zmanjšanj emisij

4.1. Vplivi na kakovost zraka

Zmanjšanje emisij onesnaževal pomeni zmanjšanje koncentracij onesnaževal, to pa boljše ravni kakovosti zraka. Med 16 državami članicami, ki so nacionalne programe nadzora nad onesnaževanjem zraka predložile pravočasno, da so bili analizirani za ta oddelek, se jih je deset (kot je navedeno v nadaljevanju) odzvalo na neobvezen poziv, naj sporočijo informacije o predvidenih vplivih njihovih dodatnih politik in ukrepov na kakovost zraka. Te informacije so se razlikovale tako pri kakovostnem opisu vplivov[50] kot pri podrobni določitvi prihodnjih koncentracij[51] in projekcijah izpolnjevanja mejnih vrednosti za kakovost zraka[52]. Kadar so države članice opredelile prihodnje spremembe na področju kakovosti zraka, so v svoj nacionalni program nadzora nad onesnaževanjem zraka običajno vključile načrte za prihodnje koncentracije onesnaževal zunanjega zraka. Tovrstno analizo bi lahko koristno izvedle še druge države članice, da bi povečale sinergije med Direktivo (EU) 2016/2284 in direktivama o kakovosti zunanjega zraka. Taka celovita analiza bi omogočila izbiro ukrepov za zmanjšanje emisij, ki bi izboljšali lokalne ravni koncentracij onesnaževal zraka. Pričakuje se, da bodo glavne koristi izhajale iz ukrepov, uvedenih v sektorjih prometa in ogrevanja v gospodinjstvih, saj bi se uporabljali na mestih območjih, kjer je prebivalstvo bolj izpostavljeno. Na splošno so vse države članice navedle, da so pri izbiri politik in ukrepov za sprejetje upoštevale vplive na kakovost zraka, vendar nobena politika in ukrep nista bila izbrana, da bi obravnavala predvsem cilje na področju kakovosti zraka.

4.2. Vplivi na ekosisteme

Onesnaževanje zraka ne vpliva samo na zdravje ljudi, ampak tudi na zakisljevanje, evtrofikacijo in nastajanje prizemnega ozona, vse to pa škodi ekosistemom (sladkovodnim ali kopenskim ekosistemom, polnaravnim ekosistemom in kmetijskim ekosistemom) in biotski raznovrstnosti. Direktiva (člen 9 in člen 10(4)) določa, da morajo države članice o teh vplivih na ekosisteme poročati vsaka štiri leta, in to od 1. julija 2019, pri čemer mora poročanje temeljiti na reprezentativni mreži mest, ki jo je bilo treba vzpostaviti do 1. julija 2018, tudi o tej mreži je treba poročati vsaka štiri leta. Ti dve obveznosti poročanja so izpolnile vse države članice. To je prva podlaga za določitev referenčne točke, s katero se bodo primerjali prihodnji podatki o ekosistemih, sporočeni na podlagi Direktive, kar bo prispevalo k prihodnji oceni učinkovitosti Direktive pri varstvu okolja v daljšem obdobju.

[50] Danska, Hrvaška, Litva, Avstrija in Slovenija.
[51] Belgija, Nemčija, Estonija, Španija in Poljska.
[52] Španija in Litva.

Evropska komisija je objavila obvestilo[53] in neobvezno predlogo za poročanje skupaj s priloženimi navodili[54], da bi državam članicam olajšala poročanje o vplivih na ekosisteme in naknadno analizo. Vse države članice so vsaj za del predloženih podatkov za leto 2019 uporabile standardizirano predlogo za poročanje. V prilogi V k Direktivi je naveden tudi seznam neobveznih kazalnikov za spremljanje. Države članice so večinoma poročale o kazalnikih, povezanih z ekosistemi rek in jezer.

Na splošno je iz ocene Komisije razvidno, da sedanja mreža mest in sporočeni podatki še niso dovolj reprezentativni in ustrezni za spremljanje učinka onesnaževanja zraka na evropske ekosisteme. Za pridobitev uporabnih informacij je pomembno, da so mreža za spremljanje in sporočeni podatki reprezentativni za vse ekosisteme na ozemlju EU. Iz analize mest spremljanja, sporočenih leta 2018, je razvidno, da ni vedno tako. Nekateri ekosistemi, ki so posebej občutljivi na onesnaženost zraka (resave, močvirja in travišča, občutljiva na kisline), so premalo zastopani tudi v državah članicah, v katerih so ti ekosistemi zelo razširjeni. Podatki, sporočeni leta 2019, potrjujejo zgornjo analizo, saj so iz njih razvidne različne ravni intenzivnosti spremljanja pri različnih vrstah ekosistemov in dodatno potrjujejo premajhno zastopanost ekosistemov, ki so posebej občutljivi na onesnaženost zraka. Vendar se v večini držav članic različne ravni izpostavljenosti različnim pritiskom spremljajo na mestih, ki so na območjih z malo in veliko usedlinami žvepla in dušika, kar pozitivno prispeva k reprezentativnosti sporočenih podatkov.

Namen Direktive je omejiti upravno breme zaradi zahtev glede spremljanja ekosistemov, tako da spodbuja uporabo istih mest in/ali podatkov, ki se sporočajo v skladu z drugimi obveznosti EU ali mednarodnimi obveznostmi. Države članice so to priložnost izkoristile v številnih primerih[55].

Prvo poročanje o ekosistemih v skladu z Direktivo (EU) 2016/2284, izvedeno leta 2019, bo prispevalo k določitvi referenčne točke, s katero se bodo lahko primerjali prihodnji vplivi, če bosta sčasoma zagotovljeni doslednost mest poročanja in kazalnikov ter ustrezna pogostost spremljanja. To bo omogočilo tudi spremljanje vplivov na okolje v skladu z Direktivo, rezultati spremljanja pa bodo vključeni v strategijo za biotsko raznovrstnost do leta 2030 in po njem.

Čeprav je v predlogi za nacionalne programe nadzora nad onesnaževanjem zraka določeno, da bi morale države članice sporočiti (kot neobvezno vsebino) vplive na okolje iz projekcij v okviru scenarija „z dodatnimi ukrepi“, ti niso bili sporočeni v nobenem od nacionalnih programov nadzora nad onesnaževanjem zraka,

[53] Obvestilo Komisije o spremljanju ekosistemov na podlagi člena 9 Direktive (EU) 2016/2284 Evropskega parlamenta in Sveta o zmanjšanju nacionalnih emisij za nekatera onesnaževala zraka (direktiva NEC) in Priloge V k Direktivi (UL C 92, 11.3.2019).

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

[55] Druge mreže, ki jih države članice najpogosteje uporabljajo za poročanje o ekosistemih v skladu z Direktivo (EU) 2016/2284, se nanašajo na direktivo o habitatih, okvirno direktivo o vodah in mednarodne programe sodelovanja v okviru Konvencije o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja.

predloženem leta 2019. Države članice bodo te vplive verjetneje sporočile v naslednjem nacionalnem programu nadzora nad onesnaževanjem zraka na podlagi informacij, zbranih v skladu z obveznostmi iz člena 9 Direktive.

4.3. Stroški in koristi zaradi manjših emisij onesnaževal zraka

Informacije o stroških in koristih politik in ukrepov, ki so jih države članice izbrale za sprejetje, so neobvezna vsebina oblike nacionalnih programov nadzora na onesnaževanjem zraka. Take informacije so bile med 16 nacionalnimi programi nadzora nad onesnaževanjem zraka, ki so bili v zvezi s tem analizirani za to poročilo, navedene samo v petih[56]. Tudi v teh nacionalnih programih nadzora nad onesnaževanjem zraka so bili stroški sporočeni samo za nekaj politik in ukrepov, raven podrobnosti o obsegu in vplivu ukrepov pa je bila razmeroma nizka (ali je ni bilo). Informacij o časovnem okviru, za katerega so veljale ocene stroškov, ni bilo. To zelo omejeno poročanje o stroških predlaganih ukrepov lahko vzbudi dvom o tem, v kolikšni meri je zagotovljeno financiranje za njihovo izvajanje. Čeprav so ocene stroškov odvisne predvsem od nacionalnih okoliščin, bi se s poročanjem zagotovili elementi za koristno analizo relativne učinkovitosti različnih ukrepov, ki bi lahko bila podlaga za prihodnjo izbiro politik v zadevni državi članici ali v drugih državah članicah (medsebojno učenje).

V nobenem od nacionalnih programov nadzora nad onesnaževanjem zraka niso bile navedene ocene denarne vrednosti koristi predlaganih ukrepov. Razlog za to je, da učinki ukrepov na emisije v zraku in kakovost zraka niso vedno količinsko opredeljeni, zato so končni koraki vrednotenja oteženi.

Pričakuje se, da bodo države članice pri naslednjem poročanju o nacionalnih programih nadzora nad onesnaževanjem zraka sporočile več informacij o stroških in koristih ukrepov za zmanjšanje emisij onesnaževal zraka, saj je to eno od ključnih izhodišč za učenje pri razvoju prihodnjih ukrepov. Medtem se bo ta vidik analiziral v prihodnjih obetih za čist zrak, in sicer z metodologijo modeliranja.

5. Drugi vidiki izvajanja Direktive (EU) 2016/2284

5.1. Sedanji ukrepi EU v podporo izvajanju

V skladu s členom 12 Direktive (EU) 2016/2284 mora Komisija v rednih časovnih presledkih organizirati evropski forum za čist zrak, da bi olajšala usklajeno izvajanje zakonodaje in politik Unije na področju kakovosti zraka. Komisija je v sodelovanju z zadevnimi državami članicami do zdaj organizirala dva evropska foruma za čist zrak. Prvi je potekal 16. in 17. novembra 2017 v Parizu, drugi pa

[56] Danska, Estonija, Hrvaška, Ciper in Švedska.

28. in 29. novembra 2019 v Bratislavi[57]. Deležniki iz vlade, industrije in nevladnih organizacij ter državljani so izkazali veliko zanimanje za oba dogodka. Forum za čist zrak leta 2017 je bil osredotočen na kakovost zraka v mestih, onesnaževanje zraka zaradi kmetijskega sektorja in poslovne priložnosti v zvezi s čistim zrakom. Na forumu za čist zrak leta 2019 se je nadaljevala razprava o vplivih kmetijstva na onesnaževanje zraka, poleg tega je bil poudarek namenjen čistemu zraku in zdravju, ogrevanju v gospodinjstvih in financiranju priložnosti za ukrepe za čist zrak.

Komisija zagotavlja državam članicam nadaljnjo podporo pri izvajanju Direktive (EU) 2016/2284 na različne načine, med drugim z dialogi o čistem zraku, krepitvijo zmogljivosti in strokovno skupino za kakovost zunanjega zraka. Dialogi o čistem zraku so dvostranska srečanja med Komisijo in državo članico za spodbujanje ukrepov, s katerimi se bo izboljšala kakovost zraka in se bo zmanjšalo onesnaževanje zraka, pri čemer se v okviru pristopa združevanja združujejo različni akterji in sektorji. V okviru dialogov se obravnavajo posebne razmere in potrebe države, spodbujajo dobre prakse in se obvešča o možnostih financiranja. V obdobju 2017–2019 je bilo izvedenih sedem dialogov: z Irsko, Luksemburgom, Madžarsko, Slovaško, Španijo, Češko in Italijo.

Da bi Komisija državam članicam pomagala izboljšati njihovo zmogljivost za pripravo zanesljivih projekcij emisij onesnaževal zraka, je leta 2018 začela projekt za krepitev zmogljivosti, v katerem je sodelovalo deset držav članic. Eden od rezultatov projekta so bile smernice za pripravo projekcij, ki so na voljo vsem državam članicam. Poleg tega program za opazovanje Zemlje Copernicus od leta 2014 prek svoje osrednje storitve za spremljanje ozračja zagotavlja stalne podatke in informacije o kakovosti zraka in njenih spremembah na nacionalni in evropski ravni.

5.2. Uporaba sredstev Unije za podporo ciljem Direktive (EU) 2016/2284

Člen 7 Direktive določa, da si mora Komisija prizadevati „olajšati dostop [držav članic] do obstoječih finančnih sredstev Unije“, da bi podprla doseganje ciljev Direktive. Komisija mora v skladu s členom 11(1)(c) Direktive poročati o tej uporabi.

Financiranje EU je na voljo na podlagi različnih programov financiranja, države članice pa ga več let uspešno uporabljajo za izboljšanje kakovosti zraka. S tem financiranjem se neposredno podpirajo projekti na področju čistega zraka ali pa se cilji na področju čistega zraka učinkovito vključujejo v druge naložbe (npr. naložbe v infrastrukturo, razvoj podeželja in regionalni razvoj). Komisija je za spremljanje napredka držav članic pri uporabi teh sredstev EU razvila metodologijo, s katero oceni, v kolikšnem obsegu posamezni tok financiranja prispeva k doseganju ciljev

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

na področju čistega zraka. To spremljanje bo državam članicam pomagalo tudi pri izvajanju politik za čist zrak.

Ta metodologija je skupaj z ocenjenimi zneski sredstev EU, ki prispevajo k doseganju ciljev na področju čistega zraka, navedena v Prilogi 4 k temu poročilu. Komisija bo o financiranju v zvezi s čistim zrakom vsako leto poročala v okviru svojega predloga proračuna, in sicer za vsak zadevni program financiranja.

5.3. Nadaljnji ukrepi v zvezi z izjavo Komisije o metanu

Čeprav so se skupne emisije metana v EU med letoma 2005 in 2017 zmanjšale za 17 % (enaka stopnja kot pri skupnih emisijah toplogrednih plinov), so se emisije metana v kmetijskem sektorju v istem obdobju zmanjšale za 1,6 % (zato se je delež kmetijskega sektorja povečal)[58].

Predlog Komisije za Direktivo (EU) 2016/2284 je vključeval obveznost zmanjšanja emisij metana zaradi nujnosti obravnavanja emisij tega onesnaževala z vidika čistega zraka (metan je pomembna predhodna snov ozona) in podnebja. Vendar sta se Evropski parlament in Svet odločila, da v postopku sprejemanja sklicevanje na metan umakneta, zato Direktiva tega onesnaževala ni urejala. Komisija je naknadno pripravila izjavo, ki je objavljena na koncu Direktive. Izjava je naslednja:

„Komisija meni, da glede kakovosti zraka obstajajo tehtni razlogi, da se pregled razvoja emisij metana v državah članicah nadaljuje z namenom zmanjšanja koncentracij ozona v EU in spodbujanja zmanjšanja emisij metana na mednarodni ravni. Komisija potrjuje, da namerava […] dodatno oceniti učinek emisij metana na doseganje ciljev […] direktive o nacionalnih zgornjih mejah emisij in bo preučila možnost ukrepov za zmanjšanje navedenih emisij ter, kjer je primerno, za ta namen predložila zakonodajni predlog.“

Komisija si je prizadevala za to dodatno oceno[59].

V sporočilu o evropski strateški dolgoročni viziji za uspešno, sodobno, konkurenčno in podnebno nevtralno gospodarstvo do leta 2050 so bile ocenjene možnosti za nadaljnje zmanjšanje emisij metana v vseh sektorjih v EU[60]. Iz poglobljene analize, ki podpira sporočilo, je razvidno, da je še vedno mogoče

[58] Vir : EEA (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer).
[59] Z objavo študije o povezavah med emisijami metana in koncentracijami ozona na spletni strani https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/global-trends-methane-emissions-and-their-impacts-ozone-concentrations ter dvema študijama (vključno z eno, ki še poteka) o nadaljnjih možnostih za zmanjšanje emisij metana v energetskem sektorju ter vplivu uporabe biometana in vodika na plinsko infrastrukturo.
[60] Sporočilo Komisije – Čist planet za vse – Evropska strateška dolgoročna vizija za uspešno, sodobno, konkurenčno in podnebno nevtralno gospodarstvo (COM(2018) 773 final).

dodatno zmanjšati emisije metana v vseh zadevnih sektorjih: v sektorjih kmetijstva, odpadkov in odpadne vode ter energetskem sektorju[61].

Komisija še vedno meni, da bi bilo treba pregledati emisije metana, da bi se omejil njihov prispevek h koncentracijam ozona v EU in da bi se emisije metana zmanjšale na mednarodni ravni, Unija pa bi posledično imela vodilno vlogo pri razvoju sinergij za boj proti podnebnim spremembam in onesnaževanju zraka. Na podlagi analize, ki je bila izvedena v preteklih letih, in v skladu z obeti za čist zrak iz leta 2018 ostaja zgoraj navedena izjava Komisije popolnoma utemeljena.

5.4. Mednarodne povezave

Direktiva (EU) 2016/2284 je tesno povezana s Konvencijo UNECE o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (konvencija o onesnaževanju zraka) in njenimi protokoli[62]. Sinergije med obema pravnima ureditvama se obravnavajo, kolikor je to mogoče, sodelovanje pa je zagotovljeno, zlasti v zvezi s poročanjem o evidencah emisij in projekcijah. S podporo agencije EEA je nastal skupni vodnik o evidenci emisij onesnaževal zraka s poudarkom na skupni metodologiji in ta priročnik se stalno izboljšuje. Spremenjeni Göteborški protokol h konvenciji o onesnaževanju zraka, ki je začel veljati 7. oktobra 2019, in Direktiva večinoma ustrezata obveznostih zmanjšanja emisij v obdobju 2020–2029. Göteborški protokol se bo od leta 2020 pregledoval v okviru konvencije o onesnaževanju zraka, kar bo priložnost za proučitev nadaljnje uskladitve teh dveh pravnih ureditev, med drugim v zvezi s pripravo pristopa, ki se nanaša na primer na emisije metana in črnega ogljika.

6. Sklepne ugotovitve

Prava pot izvajanja Direktive (EU) 2016/2284 že od začetka je ključna, da se zagotovijo pravočasno zmanjšanje emisij onesnaževal zraka, učinkovit prispevek k izboljšanemu zdravju ljudi in ekosistema ter uresničevanje prizadevanj Komisije za ničelno onesnaževanje za okolje brez strupov v skladu z evropskim zelenim dogovorom.

Še vedno je prezgodaj, da bi se na podlagi dejanskih emisij oblikovale jasne ugotovitve glede oddaljenosti držav članic od cilja in začrtane poti k izpolnjevanju, saj bodo podatki za leto 2020 na voljo šele pri preverjanju izpolnjevanja obveznosti v letu 2022. Iz projekcij podatkov o emisijah in analize nacionalnih programov

61 https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf (glej strani od 159 do 174).

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

nadzora nad onesnaževanjem zraka pa je jasno razvidno, da je treba prizadevanja okrepiti že v bližnji prihodnosti.

Nacionalni programi nadzora nad onesnaževanjem zraka so temeljni instrument Direktive, zato je toliko bolj pomembno, da se pripravijo pravočasno in temeljijo na kakovostnih podatkih, ki se posodobijo ob napovedih, da obveznosti zmanjšanja emisij ne bodo izpolnjene, v vsakem primeru pa vsaka štiri leta. Zato morajo države članice še naprej raziskovati dodatne in strožje ukrepe, da bi na učinkovit način zagotovile nadaljnje in v celoti uspešno zmanjšanje nacionalnih emisij onesnaževal zraka. Pri tem izstopa amoniak. Kot je bilo leta 2018 poudarjeno že v prvih obetih za čist zrak, emisije amoniaka ostajajo izjema, kar zadeva dosedanje splošne izboljšave. Kmetijski sektor si bo moral še bolj prizadevati, da bi dosegel potrebna zmanjšanja. Komisija bo s finančnimi in nefinančnimi orodji še naprej spremljala in podpirala nacionalna prizadevanja v zvezi s tem. Kar zadeva finančna orodja, bo to med drugim dosegla s čim večjo uporabo sredstev skupne kmetijske politike v prihodnjem programskem ciklu. Kar zadeva nefinančna orodja, bo to med drugim izvedla z ukrepi za krepitev zmogljivosti in spodbujanjem nadaljnjih sinergij z izvajanjem ustrezne zakonodaje EU, kot sta direktiva o nitratih (Direktiva 91/676/EGS) in direktiva o industrijskih emisijah (Direktiva 2010/75/EU). Poleg tega se bo v okviru pregleda zadnjenavedene direktive obravnavala možnost za nadaljnji prispevek k zmanjšanju emisij, vključno z amoniakom.

S popolnim izvajanjem evropskega zelenega dogovora ter večjo podporo Sklada za pravični prehod in ustreznih programov financiranja Unije v okviru novega programskega cikla se bo močno olajšalo doseganje ciljev Direktive (EU) 2016/2284. Številne pobude iz zelenega dogovora bodo zagotovile pomembne dodatne koristi za učinkovitejše in hitrejše izvajanje Direktive. Predvsem se bodo zaradi večjih podnebnih prizadevanj, ki se uresničujejo v obliki večje energijske učinkovitosti in nadaljnjega razvoja negorljivih obnovljivih virov energije poleg emisij toplogrednih plinov zmanjšale emisije onesnaževal zraka. Hkrati bo izvajanje Direktive (EU) 2016/2284 tudi ključno za uspešen prehod na „prizadevanja za ničelno onesnaževanje za okolje brez strupov“, h kateremu poziva evropski zeleni dogovor.

Poleg tega poročila bodo v prihodnjih drugih obetih za čist zrak, ki bodo objavljeni pozneje leta 2020, razkriti stroški, koristi, sinergije ter kompromisi sedanjih in napovedanih ravni izvajanja Direktive ter poudarjene možne potrebe po nadaljnjih ukrepih na nacionalni ravni in na ravni EU.