



D.E.U. br. 22 / 025

HRVATSKI SABOR

Odbor za zaštitu okoliša i prirode

KLASA: 022-03/23-01/94

URBROJ: 6521-29-23 -

Zagreb, 4. srpnja 2023.

ODBOR ZA EUROPSKE POSLOVE

g. Domagoj Hajduković, predsjednik

Predmet: Mišljenje o Stajalištu Republike Hrvatske o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu (preinaka) COM (2022) 542, D.E.U. br. 22/025

Odbor za zaštitu okoliša i prirode Hrvatskoga sabora razmotrio je, na 47. sjednici održanoj 4. srpnja 2023. godine, Stajalište Republike Hrvatske o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu (preinaka) COM (2022) 542, koje je Odboru za zaštitu okoliša i prirode sukladno članku 154. stavku 1. Poslovnika Hrvatskoga sabora dostavio Odbor za europske poslove, aktom od 27. lipnja 2023. godine.

Stajalište RH Hrvatske o ovom Prijedlogu direktive usvojila je Koordinacija za unutarnju i vanjsku politiku Vlade Republike Hrvatske Zaključkom KLASA: 022-03/23-07/250, URBROJ: 50301-21/22-23-2 na sjednici održanoj 13. lipnja 2023. godine.

Stajalište Republike Hrvatske obrazložio je državni tajnik Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja.

Prijedlogom direktive spajaju se dosadašnja okvirna Direktiva 2008/50/EZ o kvaliteti zraka i Direktiva 2004/107/EZ o arsenu, kadmiju, živi, niklu i policikličkim aromatskim ugljikovodicima u zraku, u jedan prijedlog direktive koji sadrži ukupno 33 članka i 11 priloga. Očekuje se da će se predloženim spajanjem postojećih direktiva o kvaliteti zraka, 2008/50/EZ i 2004/107/EZ, smanjiti administrativno opterećenje za javna tijela, posebno relevantna tijela u državama članicama pojednostavnjenjem pravila, povećanjem dosljednosti i jasnoće te povećanjem učinkovitosti provedbe. Cilj preinake direktive je: uskladiti što više standarde kvalitete zraka EU-a s preporukama SZO-a i tako smanjiti broj slučajeva prerane smrti za više od 75 % u 10 godina (posebno za slučajeve prerane smrti koje se pripisuju sitnim lebdećim česticama (PM_{2,5}) te broj slučajeva i težinu respiratornih i kardiovaskularnih bolesti koje onečišćenje zraka uzrokuje ili pogoršava; dodatno poboljšati zakonodavni okvir (npr. u vezi sa kaznama i javnim informacijama); omogućiti bolju podršku lokalnim vlastima u postizanju čišćeg zraka putem jačanja praćenja kvalitete zraka, modeliranja kvalitete zraka i planova za kvalitetu zraka te kratkoročnih akcijskih planova).

Republika Hrvatska načelno podržava ciljeve Prijedloga direktive te općenito pozdravlja odabrani paket politika koji postavlja jasne standarde kvalitete zraka, definirane kao „granične vrijednosti za 2030.“ predložene na temelju procjene utjecaja, s ciljem daljnjeg poboljšanja kvalitete zraka i usklađivanja standarda kvalitete zraka EU-a s novim preporukama SZO-a. Ipak izražava određenu rezervu prema definiranim strožim graničnim vrijednostima i rokovima postizanja usklađenosti. RH predlaže oprezan pristup i uzimanje u obzir dosadašnjih iskustava iz razdoblja provedbe važećih direktiva kako bi se izbjeglo ponavljanje negativnih rezultata.

Prijedlogom su definirani ambiciozni ciljevi putem očekivanog postizanja strožih graničnih vrijednosti kvalitete zraka do 2030. godine, a za čije se postizanje pretpostavlja da će biti potrebna značajna sredstva za provedbu politike i mjera. Za RH trošak usklađivanja s predloženim standardima kvalitete zraka procjenjuje se na gotovo 0,3% BDP-a, što je znatno više od prosjeka za EU-a koji je ispod 0,1%. RH ističe da u odredbama Prijedloga direktive nema jasne veze s

relevantnim financijskim fondovima i izvorima namijenjenim i dostupnim za financiranje primjerenih i učinkovitih mjera koje će omogućiti i olakšati postizanje predloženih ciljeva te je iste potrebno identificirati.

RH ukazuje da u vezi procjene utjecaja Prijedloga direktive postoje određene nedosljednosti ili proturječnosti između podataka koji razrađuju osnovni scenarij „bez promjene politike“, bez intervencije politike (primjerice za godine 2030. i 2050., uključujući projekcije emisija i koncentracija onečišćujućih tvari i njihov utjecaj na zdravlje te detaljan pregled kvalitete zraka u EU-u za 2020. godinu s dodatnim detaljnim projekcijama onečišćenja zraka prema osnovnim pretpostavkama u perspektivi 2030. i nakon 2030. godine) i zadnjih dostupnih službenih nacionalnih projekcija emisija onečišćujućih tvari izrađenim sukladno godišnjem nacionalnom inventaru emisija. Dodatno RH smatra nužnim napraviti analizu ulaznih podataka vezano uz prijedlog Euro 7, korištenih za procjene učinka u odnosu na sadržaj objavljenog prijedloga Euro 7.

RH podržava prijedlog drugih država članica za uvođenje „zajedničke odgovornosti“ EU-a i država članica i očekuje daljnju razradu odredbi na temu.

Vezano uz članak 3. RH smatra da se pregled direktive prema novim standardima kvalitete zraka može provesti najranije u 2032. godini s obzirom na to da će se u 2031. godini raspolagati s prvim izvješćem o sukladnosti s novim standardima koji stupaju na snagu od 2030. RH smatra opravdanim i da se prvi pregled provede prije 2030. odnosno prije stupanja na snagu novih graničnih i ciljnih vrijednosti u cilju informiranja o spremnosti za primjenu i radi ažuriranja podataka o napretku u provedbi drugih politika.

RH smatra da se nadležno nacionalno tijelo za osiguranje točnosti primjene modeliranja kvalitete zraka iz članka 5.(d) Prijedloga direktive može odrediti tek uz uvjet uspostave usklađenog sustava osiguranja kvalitete podataka modeliranja na razini EU-a.

RH izražava zabrinutost jer Prijedlogom direktive nije uzeta u obzir mogućnost izuzimanja doprinosa od prekograničnog onečišćenja zraka kao što je to za predloženo za doprinose iz prirodnih izvora člankom 16. Stav je da je povezivanje na članak 21. i izrada smjernica za razlučivanje doprinosa od prekograničnog onečišćenja zraka i doprinosa od prirodnih izvora izvan teritorija država članica nužno.

RH izražava određenu zabrinutost s obzirom na to da Prijedlog direktive nije u potpunosti prepoznao specifičnosti zemljopisnih i meteoroloških uvjeta svake države članice. Položaj RH je zemljopisno specifičan s obzirom na to da graniči i sa zemljama koje nisu članice EU-a i koje nisu obvezne pridržavati se zakonodavstva EU-a te RH takav položaj ograničava u nastojanju da usklađenost osigura samo provedbom mjera na lokalnoj/nacionalnoj razini.

U značajnom broju zona na teritoriju RH procjenjuje se da je u izmjerenim koncentracijama lebdećih čestica visok postotak doprinosa prekograničnog onečišćenja zraka. Stoga, RH podržava daljnju razradu odredbi o ulozi EK-a i njezinoj pomoći državama članicama u rješavanju problema prekograničnog onečišćenja zraka od drugih država članica i također država koje nisu članice EU-a, kako bi te odredbe osigurale da EK ima saznanja i sudjeluje u ovim slučajevima prekograničnog onečišćenja, posebice zbog nedostatka primjera dobre prakse iz postojeće direktive. Predlaže se izmjena članka 21. st. 1. u skladu sa st. 5. tog čl. i dodavanje obveze obavješćivanja EK-a i u slučaju ako prekogranični prijenos onečišćujućih tvari, koji značajno doprinosi prekoračenju graničnih ili ciljnih vrijednosti bilo koje onečišćujuće tvari, dolazi od trećih zemalja, a posebno zemalja kandidatkinja. Ovim se želi osigurati da EK ima saznanja i sudjeluje u ovim slučajevima prekograničnog onečišćenja.

Vezano uz predložene izmjene režima i kriterija procjenjivanja kvalitete zraka i uvođenja modeliranja, kao obvezne tehnike za dodatnu ocjenu sukladnosti u slučaju kada se stalnim mjerenjima zabilježene prekoračenja graničnih vrijednosti ili ciljane vrijednosti, RH podržava primjenu modeliranja samo uz uvjet da se uspostavi usklađeni sustav osiguranja kvalitete podataka modeliranja na razini EU-a.

RH, kao država s prosječno manjom površinom teritorija i brojem stanovnika te gustoćom naseljenosti od nekih drugih država članica, smatra da kriteriji za povećanje broja mjesta

uzorkovanja u zonama te kriteriji za određivanje i uspostavu "supersites" nisu ujednačeni i proporcionalni u kontekstu površine i broja stanovnika i idu u korist velikih država članica.

RH je stava da je potrebno razmotriti prijelazni rok za uspostavu mjerenja dodatnih „tvari koje izazivaju zabrinutost“ radi složenosti infrastrukturnih zahtjeva i postupka nabave nove mjerne opreme.

Vezano uz prijedlog primjene teritorijalne jedinice na razini NUTS 1 za donošenje planova za kvalitetu zraka i obvezu smanjenja prosječne izloženosti za PM_{2,5} i NO₂, RH naglašava važnost uzimanja u obzir specifičnih geografskih, klimatoloških i meteoroloških okolnosti svake države članice te se traži fleksibilniji pristup i omogućavanje korištenja postojećeg sustava nadležnosti. U slučaju RH, teritorijalna jedinica NUTS 1 označava nacionalnu razinu – razinu države članice. RH predviđa značajna administrativna opterećenja iz razloga što je trenutno nadležnost za donošenje planova za kvalitetu zraka delegirana lokalnim jedinicama – gradovima, dok se statistička regija NUTS 3 razine sastoji od 21 administrativne jedinice (20 županija i Grad Zagreb). Stoga RH želi da se osigura fleksibilnost da države članice mogu koristiti i niže razine od NUTS 1 za donošenje planova kvalitete zraka sukladno odredbama članka 19.(1) do 19.(4).

U odredbama Prijedloga direktive uz već utvrđene pragove upozorenja za SO₂ i NO₂ i prag upozorenja i obavješćivanja za prizemni ozon, uvode se pragovi upozorenja za PM₁₀ i PM_{2,5} što će rezultirati potrebom nadogradnje i prilagodbe sustava prikupljanja podataka i obavješćivanja nadležnih tijela i javnosti. RH uočava nedorečenost vezano uz obavješćivanje javnosti korištenjem podataka za lebdeće čestice PM₁₀ i PM_{2,5} dobivenih automatskim mjernim uređajima koja se provode nereferentnim metodama. Naime, satne podatke nužno je ispraviti korekcijskim koeficijentima na temelju studija ekvivalencije dobivenih referentnom metodom. Dobro je poznato da neki automatski uređaji za PM sustavno precjenjuju ili podcjenjuju koncentracije dobivene referentnom, gravimetrijskom metodom. Treba jasno navesti koji će se podaci (neispravljeni ili ispravljeni podaci u stvarnom vremenu) koristiti za dojavu o prekoračenju praga upozorenja.

RH naglašava da će zbog novih obveza biti potrebne promjene i prilagodbe informacijskog sustava i nacionalnog portala kvalitete zraka u svrhu e-izvješćivanja prema EK i radi informiranja javnosti, što će dovesti i do povećanog administrativnog opterećenja i dodatnih troškova. Naime, Prijedlog direktive sadrži izmjene režima procjene i pragova procjene (umjesto dosadašnjih dva praga procjene uvodi se jedan prag), novu odredbu koja zahtijeva ciljeve smanjenja prosječne izloženosti finim česticama (PM_{2,5}) i dušikovom dioksidu (NO₂), obavezu primjene modeliranja, obavješćivanje javnosti o pojavi prekoračenja pragova upozorenja za lebdeće čestice, obavezan indeks kvalitete zraka, uvođenje teritorijalne jedinice NUTS 1 za donošenje planova za kvalitetu zraka, mjerenja koncentracija novih onečišćujućih tvari (UFP, VOC, BC, NH₃, HNO₃).

Vezano uz prijedlog odredbi o procjeni doprinosa izmjenjenim koncentracijama onečišćujućih tvari u zraku iz prirodnih izvora i od zimskog posipavanja cesta pijeskom i soli i posljedičnog izuzimanja (dedukcije) doprinosa, dodatno bi trebalo dati jasne i nedvosmislene smjernice za metodologije radi osiguranja jednoznačnog pristupa za sve države članice. RH smatra da Prijedlog direktive nije dostatno i jednoznačno razlučio odnos doprinosa iz prirodnih izvora i prekogranično onečišćenje zraka.

Vezano uz članak 18. koji predviđa mogućnost traženja odgode roka postizanja usklađenosti s graničnim vrijednostima za lebdeće čestice i NO₂ stav je da isti ne daje jasne i jednoznačne kriterije za identificiranje lokacija koje su prihvatljive za traženje odgode zbog navedenih specifičnih meteoroloških, ortografskih i klimatoloških uvjeta te je potrebno dodatno razmatranje.

Vezano uz rokove za donošenje planova za kvalitetu zraka, rokove provedbe planova i očekivani datum za postizanje usklađenosti te rokove ažuriranja planova RH ukazuje na potrebu dodatne dorade odredbi Prijedloga direktive vezano uz rokove navedenih aktivnosti u odnosu na godinu u kojoj je zabilježeno prekoračenje. Dodatno RH smatra da je s pravnog gledišta, nedefiniran odnos odredbi Prijedloga direktive i otvorenih slučajeva povrede prava prema postojećim direktivama.

Stav je da je predloženo skraćivanje roka za izvješćivanje EK-a u članku 23. s devet na četiri mjeseca neprihvatljivo. Predloženi novi rok (30. travnja) prekratak je iz perspektive nacionalnih

referentnih laboratorija s obzirom na to da se još u siječnju s mjesta uzorkovanja prikupljaju uzorci lebdećih čestica za prethodnu godinu te da je kemijska analiza prikupljenih uzoraka složen i dugotrajan proces. Zbog toga bi rok za izvješćivanje trebao biti dulji, najmanje šest mjeseci po isteku svake kalendarske godine.

RH smatra da je sporan novi institut naknade štete od nadležnih tijela odgovornih za povredu ako je šteta za zdravlje ljudi nastala kao posljedica povrede nacionalnih mjera kojima se transponiraju odredbe članaka 19.(1) do (4), 20.(1) i 21.(1) Prijedloga direktive, posebno s aspekta procesne autonomije država članica. Posebno je sporna mogućnost prebacivanja tereta dokazivanja na nadležna tijela da šteta za zdravlje ljudi nije nastala kao posljedica povrede tih nacionalnih mjera, što je izbačeno i u općem pristupu za izmjenu Direktive o industrijskim emisijama (IED). Sukladno navedenom RH nije suglasna da se u Prijedlog direktive uključe odredbe o kompenzacijama šteta s obzirom na zdravlje ljudi,

Nadalje, Prijedlog direktive ne može ulaziti u pitanja koliko nepridržavanje mjera koje su propisane temeljem nje doprinosi štetama i posljedicama po zdravlje. Također ne postoji niti jasna poveznica između Direktive o odgovornosti za okoliš u pogledu sprječavanja i otklanjanja štete u okolišu i ove direktive. Stoga pitanje zahtjeva i kompenzacija za narušeno zdravlje po osnovi narušavanja uvjeta u okolišu mora biti ostavljeno drugim instrumentima ili institutima koji su bliži nekoj činjeničnoj ili znanstvenoj podlozi na kojoj se uzročno-posljedična veza (narušavanje stanja okoliša - posljedice po zdravlje) može utvrditi.

Ako novi institut ostane, u svakom slučaju potrebno je brisati odredbe u skladu s općim pristupom za izmjenu IED-a prvenstveno prebacivanje tereta dokaza, mogućnosti pokretanja kolektivnih tužbi, te doraditi rokove o zastari.

Ovaj Prijedlog direktive, kao ni prethodne Direktive o kvaliteti zraka, ne pokrivaju pitanje neugodnih mirisa. Poznato je da su neugodni mirisi odgovorni za više od 70% pritužbi građana ili civilnog društva upućenih tijelima nadležnima za kvalitetu zraka na različitim razinama. Međutim, pitanje mirisa nije usklađeno unutar EU-a i postoje različiti pristupi u državama članicama. U Hrvatskoj postoje granične vrijednosti utvrđene za H₂S, NH₃ i merkaptane u nacionalnom zakonodavstvu, koje se temelje na pragovima mirisa i postavljene su zbog zaštite "kvalitete života" (ne zbog zaštite zdravlja ljudi, jer prag mirisa je mnogo niži od razina na kojima bi se mogao pojaviti štetan učinak na zdravlje). Te onečišćujuće tvari često su prisutne u zraku u blizini farmi, sustava za pročišćavanje vode, obrade otpada, ali nisu prikladni za mnoge druge izvore neugodnih mirisa. Propisi o neugodnim mirisima trebali bi biti jedinstveni unutar država članica i trebali bi se uzeti u obzir pri pripremi budućih direktiva.

RH snažno podržava predložene odredbe o donošenju tehničkih smjernica i/ili provedbenih akata kojima bi se otklonili nedostaci i nejasnoće postojećih direktiva, a vezano uz provedbu i kontrolu, praćenje kvalitete zraka, modeliranje, planove za kvalitetu zraka i javno informiranje.

Za RH značajno je voditi računa da se osigura koordinacija s drugim politikama EU-a kao što je i npr. Direktiva 2010/75/EU o industrijskim emisijama. Člankom 21. Direktive o industrijskim emisijama propisani su rokovi i razlozi za razmatranje i ažuriranje uvjeta okolišne dozvole. U slučaju da je potrebna sukladnost s novim ili revidiranim standardom kvalitete okoliša (što uključuje i standarde kvalitete zraka) u skladu s člankom 18. Direktive o industrijskim emisijama, uvjeti okolišne dozvole se razmatraju i prema potrebi ažuriraju. Stoga, ukoliko će slijedom Prijedloga direktive nastupiti novi i stroži standardi kvalitete zraka te će slijedom toga postrojenja možda morati uskladiti postojeće uvjete okolišne dozvole, tada treba voditi računa da je za uvođenje novih najboljih raspoloživih tehnika radi usklađivanja s novim standardima na lokaciji potrebno operaterima omogućiti i odgovarajuće vrijeme za usklađivanje uvjeta postrojenja.

RH stoga ističe da je uz predložene standarde kvalitete zraka od izuzetnog značaja voditi računa da se osigura koordinacija ambicioznosti s drugim EU politikama i zakonodavnim aktima.

Ambicioznost i ukupni doprinos u postizanju ciljeva kvalitete zraka utvrđenih u Prijedlogu direktive ovisiti će i o uspješnosti Prijedloga koji se trenutno razmatraju i donose i koji također za cilj imaju smanjenje pritisaka na okoliš, znatno smanjenje emisija onečišćujućih tvari iz cestovnog prometa kao i smanjenje emisija onečišćujućih tvari iz industrije - Prijedlog Uredbe o standardima

Euro 7, Prijedloga izmjene Uredbe (EU) 2019/1242 o utvrđivanju emisijskih normi CO₂ za nova teška vozila, kojom bi se proširio opseg uredbe na gradske autobuse, putničke autobuse, prikolice i druge vrste kamiona, kao i Prijedlog revizije Direktive o industrijskim emisijama, kojim se doprinosi ostvarivanju svih glavnih ciljeva europskog zelenog plana kroz jačanje učinkovitosti i proširenje područja primjene. Izazovi se prepoznaju vezano uz uspješnost zamjene postojećih vozila novim vozilima te trajanje životnog vijeka vozila kao i financijske mogućnosti javnog sektora za provedbu. Dodatno se može istaknuti i izazove koji se postavljaju pred industrijska postrojenja-operatere, kroz uvođenje novih najboljih raspoloživih tehnika i obveze postizanja sukladnosti sa okolišnim ciljevima što uključuje i strože standarde kvalitete zraka za 2030. RH ukazuje da je potrebno voditi računa o definiranju usklađenih prijelaznih razdoblja za postizanje obveza.

Stajalištem RH detaljno su obrazložena sporna/otvorena pitanja RH vezano uz članak 5.d), 8., 10, 13., 16., 18., 20. i 28. te stav RH o spornim/otvorenim pitanjima država članica i EK vezano uz članak 5.d), 8., 10., 13., 16. do 19., 21. do 32.

U raspravi na Odboru zatraženo je dodatno pojašnjenje vezano uz u uvodnom obrazloženju državnog tajnika iznesen podatak da je trošak usklađivanja s predloženim standardima zraka za RH tri puta veći od prosjeka EU. Načelnik Sektora za zaštitu zraka, tla i od svjetlosnog onečišćenja u Ministarstvu pojasnio da je uz Prijedlog direktive izrađena Studija u kojoj su procijenjeni troškovi za sve članice EU te izračunat prosjek. Razlike u procjeni troškova država članica determiniran je primjerice prekograničnim onečišćenjem, drugim utjecajima, financijskom moći države, usklađenosti sa sadašnjim standardima itd. Tako primjerice određeni broj država ne zadovoljava standarde vezano uz lebdeće čestice te će imati između ostalog taj trošak usklađenja.

Nastavno na ovo pojašnjenje u raspravi je istaknuto kako su troškovi RH niži jer smo lošiji po pitanju zaštite zraka i jer polazimo iz lošije pozicije budući da se nisu provodile potrebne aktivnosti i mjere. Posebice je naglašena potreba da se u slučajevima onečišćenja zraka postupa temeljem utvrđenih nepravilnosti. U tom smislu istaknut je primjer postrojenja terminala za ukapljeni prirodni plin na otoku Krku gdje je u jednom trenutku zabilježena koncentracija lebdećih čestica koje zagađuju zrak 25 puta veća od dozvoljene, a što je utvrdio Državni inspektorat RH. Međutim, općini nije bilo moguće dobiti odgovor na pitanje koja je posljedica tog prekoračenja.

U nastavku rasprave upozoreno je na potrebu bitne promjene pristupa u načinu kažnjavanja zagađivača. Iznesen je primjer onečišćenja zraka u Valpovu i Belišću radom postrojenja gdje su zabilježena 104 prekoračenja koncentracije štetnih čestica. Pri tome Državni inspektorat RH postupa, provodi inspekcijske nadzore, utvrđuje nezakonitosti te propisuje prekršajne kazne koje poduzetnik rado plaća jer je riječ o malim iznosima. Ključnim je ocijenjeno postizanje efikasnosti u kažnjavanju zagađivača na način da se u slučajevima ponavljanih onečišćenja privremeno, a u konačnici i trajno zabrani obavljanje djelatnosti ukoliko zagađivač ne uskladi svoj rad sa zakonodavnom regulativom.

Nakon provedene rasprave Odbor za zaštitu okoliša i prirode Hrvatskoga sabora, sukladno članku 152. stavku 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora većinom glasova (8 glasova „za“ i 2 glasa „suzdržan“) je utvrdio sljedeće:

MIŠLJENJE

Odbor podržava Stajalište Republike Hrvatske o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu (preinaka) COM (2022) 542

Za izvjestitelja na sjednici Odbora za europske poslove određena je Sandra Benčić, predsjednica Odbora.

PREDSJEDNICA ODBORA

Sandra Benčić

