



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 21.9.2005
COM(2005) 446 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza

{SEC(2005) 1132}

{SEC(2005) 1133}

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

Zanieczyszczenie powietrza niszczy ludzkie zdrowie i środowisko. Od dziesięcioleci już wiadomo, że poprawa jakości powietrza jest niezbędna, co doprowadziło do podjęcia działań zarówno na poziomie krajowym jak i wspólnotowym a także do czynnego udziału w konwencjach międzynarodowych.¹ Działania WE skoncentrowano na ustanowieniu minimalnych norm jakości otaczającego powietrza i rozwiązywaniu problemów związanych z kwaśnymi deszczami i ozonem troposferycznym. Emisja zanieczyszczeń z dużych obiektów energetycznego spalania i ze źródeł mobilnych została zmniejszona, poprawiła się jakość paliwa a wymagania z zakresu ochrony środowiska zostały uwzględnione w sektorach transportu i energii.

Pomimo znacznej poprawy w dalszym ciągu obserwuje się negatywne skutki zanieczyszczenia powietrza. W tym kontekście wspólnotowy 6-ty program działań na rzecz ochrony środowiska (6-ty EAP) wezwał do rozwoju strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza w celu osiągnięcia „poziomów jakości powietrza, które nie powodują znacznego negatywnego wpływu oraz zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego”². W związku z komunikatem Komisji w sprawie programu Czyste Powietrze dla Europy (*CAFE*)³ Komisja zbadała, czy obecnie obowiązujące przepisy będą wystarczające dla osiągnięcia celów wyznaczonych przez 6-ty EAP do roku 2020. W oparciu o najlepsze dostępne informacje naukowe i danych dotyczących zdrowia, analiza ta objęła poziom przyszłych emisji i ich wpływ na zdrowie i środowisko. Wykazała ona, że znaczący negatywny wpływ będzie się utrzymywał nawet przy skutecznym wdrażaniu obecnie obowiązującego prawodawstwa.

Zgodnie z powyższym niniejsza strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza (zwana dalej **Strategią**) wyznacza cele tymczasowe w dziedzinie zanieczyszczenia powietrza na terenie UE i proponuje środki umożliwiające ich realizację. Strategia zaleca uaktualnienie obecnie obowiązujących przepisów, skoncentrowanie się na substancjach zanieczyszczających stanowiących największe zagrożenie, a także zaleca zwiększenie starań mających na celu zintegrowanie zagadnień ochrony środowiska z innymi politykami i programami.

¹ Np. Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości (*CLRTAP*).

² Decyzja 1600/2002/WE Dz.U. L 242 z 10.9.2002, str. 1.

³ COM(2001) 245.

2. OCENA OBECNEJ SYTUACJI

Zanieczyszczenie powietrza jest problemem zarówno lokalnym jak i transgranicznym, spowodowanym przez emisję pewnych substancji, które albo ze swej natury albo w wyniku reakcji chemicznej wywierają negatywny wpływ na środowisko i zdrowie.

W odniesieniu do zdrowia, ozon troposferyczny i pył zawieszony („pył drobnocząsteczkowy”) stanowią największe zagrożenie spośród substancji zanieczyszczających. Narażenie na działanie tych substancji może mieć skutki o różnym zasięgu: od niewielkich zaburzeń systemu oddechowego po przedwczesny zgon (zob. załącznik 2). Ozon nie jest emitowany w sposób bezpośredni, lecz powstaje na skutek reakcji zachodzących pomiędzy lotnymi związkami organicznymi (LZO) i tlenkami azotu przy udziale światła słonecznego. Pył zawieszony może być emitowany bezpośrednio do powietrza (tzw. cząstki pierwotne) lub też może powstawać w powietrzu atmosferycznym jako „cząstki wtórne” z gazów takich jak dwutlenek siarki (SO_2), tlenki azotu (NO_x) i amoniak (NH_3).

Ekosystemy są również niszczone przez 1) odkładanie się substancji zakwaszających, jak tlenki azotu, dwutlenek siarki i amoniak, które prowadzi do utraty flory i fauny, 2) nadmiar azotowych związków pokarmowych w formie amoniaku i tlenków azotu, który może zakłócić równowagę zespołów roślinnych i przedostać się do wód słodkich powodując w każdym z tych wypadków utratę bioróżnorodności (nazywaną eutrofizacją), oraz 3) ozon troposferyczny, który powoduje uszkodzenia fizyczne i ograniczony wzrost upraw rolnych, lasów i roślin. Zanieczyszczenie powietrza jest również przyczyną szkód materialnych i prowadzi do niszczenia budynków i pomników.

W zakresie ograniczenia stężeń głównych substancji zanieczyszczających poczyniono znaczne postępy. Wykres 1 przedstawia ograniczenie emisji tlenków azotu, dwutlenku siarki, lotnych związków organicznych oraz amoniaku, które nastąpiło od 1990 r. w wyniku realizowania aktualnej polityki.

Ograniczenia te wywarły pozytywny wpływ, choć nadal dwie trzecie badanych w Skandynawii jezior i strumieni jest zagrożonych przez odkładanie się kwasów, a około 55% wszystkich ekosystemów na terenie UE cierpi na skutek eutrofizacji. Nawet, jeśli obecnie istniejące przepisy zostaną w pełni wdrożone, problemy związane ze stanem zdrowia i środowiska będą nadal odczuwalne w 2020 r., jeżeli nie zostaną podjęte dalsze działania. W porównaniu z sytuacją wyjściową w 2000 r. nastąpi redukcja o około 44 % obszarów ekosystemów, gdzie występuje zjawisko nadmiernego odkładania się kwasów, aktualne dane wskazują na ograniczenie jedynie o 14 % obszarów dotkniętych eutrofizacją z powodu jedynie nieznacznego zmniejszenia emisji amoniaku. Jednakże, oszacowania nie mogły uwzględnić możliwych ograniczeń emisji amoniaku na skutek reformy Wspólnej Polityki Rolnej⁴

⁴ Wstępne wyniki oszacowań skutków reformy WPR z 2003 r. wykazują, że z uwagi tylko na zmniejszenie liczby żywego inwentarza ograniczenie emisji amoniaku wyniesie od 5 do 6 % w porównaniu do sytuacji wyjściowej z 2000 r. Oszacowania te nie uwzględniają pozytywnego wpływu jaki będzie miało oczekiwane zmniejszone użytkowanie azotowych nawozów mineralnych.

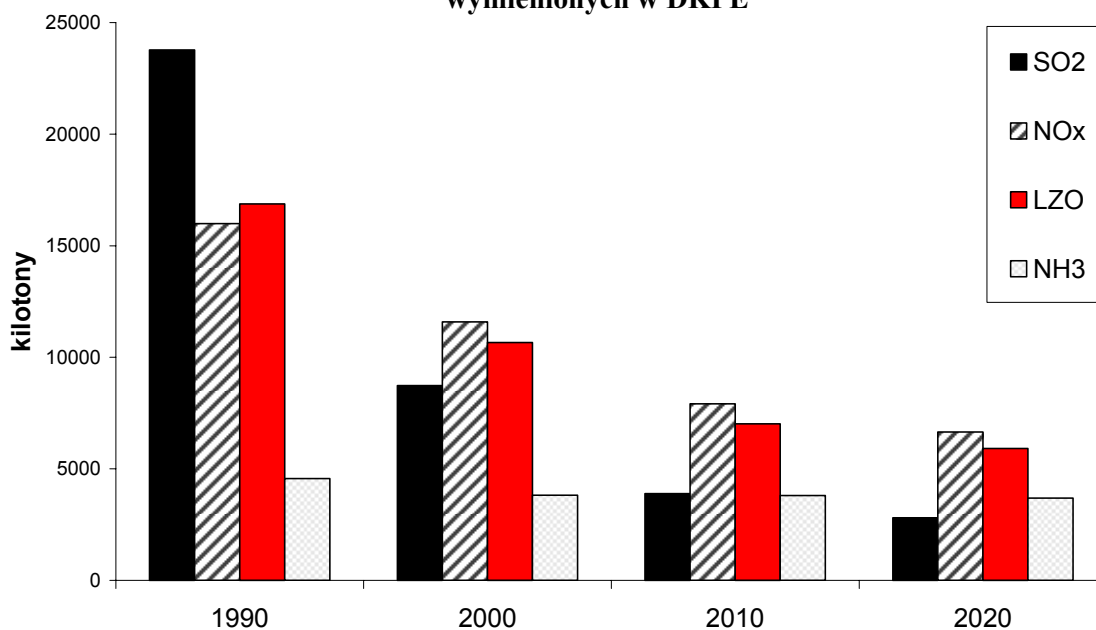
i innych, ostatnio podjętych środków. Powierzchnia lasów narażonych na nadmierny poziom stężenia ozonu zmniejszył się jedynie o 14 %.

W odniesieniu do wpływu na stan zdrowia, obecnie w UE odnotowuje się skrócenie średniej długości życia o ponad 8 miesięcy spowodowane obecnością PM_{2.5} w powietrzu, równoznaczne z utratą 3,6 milionów lat życia rocznie. Wykres 2 pokazuje, że nawet przy skutecznym wdrażaniu bieżącej polityki skrócenie to ulegnie zmniejszeniu do około 5,5 miesiąca (co jest równoznaczne z utratą 2,5 milionów lat życia lub 272 000 przedwczesnych zgonów). W odniesieniu do ozonu, szacuje się, że będzie on przyczyną około 21 000 przedwczesnych zgonów w 2020 r. Zjawisko to ma poważne konsekwencje w odniesieniu do jakości życia. Szczególnie narażone są dzieci, osoby starsze oraz osoby cierpiące na astmę i choroby sercowo-naczyniowe. O ile chodzi o obciążenie kosztami, same tylko szkody w zdrowiu ludzkim szacowane są na 189 do 609 miliardów EUR rocznie w 2020 r. Zważywszy na te koszty zaniechanie dalszych działań nie może być brane pod uwagę

3. CELE „STRATEGII”

Realizacja celów wyznaczonych przez 6-ty EAP, a mianowicie: „osiągnięcie poziomów jakości powietrza, które nie powodują znacznego negatywnego wpływu oraz zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego” oznacza w kontekście środowiska naturalnego nieprzekraczanie krytycznych obciążeń i poziomów. W odniesieniu do stanu zdrowia ludzkiego sytuacja jest bardziej złożona, ponieważ dla niektórych substancji zanieczyszczających, takich jak pył zawieszony czy ozon troposferyczny, nieznany jest bezpieczny poziom ekspozycji na nie. Istnieją jednak przekonujące dowody medyczne na to, że środki podjęte w celu ograniczenia obecności tych substancji zanieczyszczających będą miały korzystny wpływ na ludność UE.

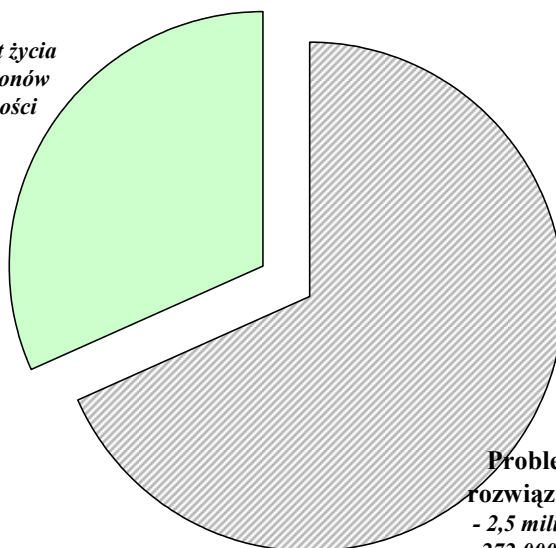
Wykres 1. Naziemne emisje z terenu UE-25 substancji zanieczyszczających wymienionych w DKPE



Rysunek 2. Wpływ cząstek na śmiertelność w latach 2000 i 2020 (bieżące polityki)

Poprawa do 2020:

- 1,1 miliona utraconych lat życia
- 76 000 przedwczesnych zgonów
- 2,5 miesiąca średniej długości życia



Problemy pozostające do rozwiązania w 2020:

- 2,5 miliona utraconych lat życia
- 272 000 przedwczesnych zgonów
- 5,5 miesiąca średniej długości życia

W ocenie oddziaływania⁵ rozważano różne warianty realizacji wyżej opisanych celów strategicznych poczynając od zaniechania dalszych działań, a kończąc na zastosowaniu wszelkich technicznie dostępnych środków. Realizacja ambitnych celów wyznaczonych przez 6-ty EAP byłaby niemożliwa nawet gdyby, nie zważając na koszty, zastosowano wszystkie technicznie dostępne środki. Z tego względu należy dokonać wyboru polityki w zakresie ochrony zdrowia i środowiska, możliwej do zrealizowania przed końcem 2020 r., biorąc pod uwagę związany z tym bilans zysków i strat. Przeprowadzono dogłębną analizę zysków i strat dla wariantów, różniących się pod względem ambicji celów, by ustalić najbardziej opłacalny poziom zgodny ze wspólnotową strategią lizbońską i innymi strategiami dotyczącymi zrównoważonego rozwoju. Analiza i poszczególne warianty są dokładnie omówione w ocenie wpływu dołączonej do niniejszego komunikatu.

Wybrana strategia wyznacza cele w zakresie ochrony zdrowia i środowiska (załącznik 3) oraz ustala wartości docelowe ograniczenia emisji dla głównych substancji zanieczyszczających. Cele te będą realizowane etapami. Wyznaczenie celów do realizacji przed końcem 2020 r. umożliwi ochronę obywateli UE przed narażeniem ich na działanie pyłu zawieszonego i ozonu w powietrzu, a europejskie ekosystemy zabezpieczy przed kwaśnymi deszczami oraz nadmiarem azotowych związków pokarmowych i ozonu. Oznacza to, że do 2020 r. przy pomocy technicznie dostępnych środków stężenie PM_{2,5} zostałyby ograniczone o 75 % a stężenie ozonu troposferycznego o 60 %. Ponadto, przy pomocy technicznie dostępnych środków, o 55 % zostanie zmniejszone zagrożenie zakwaszeniem i eutrofizacją środowiska naturalnego.

By osiągnąć te cele należy zmniejszyć emisję SO₂ o 82 %, emisję NO_x o 60 %, LZO o 51 %, amoniaku o 27 %, a pierwotnych cząstek PM_{2,5} o 59 % w stosunku do

⁵ SEC(2005) 1133.

poziomu emisji z 2000 r. Znaczna część tych ograniczeń zostanie zrealizowana przy pomocy przepisów już przyjętych i wdrożonych w Państwach Członkowskich. Szacuje się, że dzięki tym ograniczeniom ocali się 1, 71 milionów lat życia, które w przeciwnym razie zostałyby stracone na skutek ekspozycji na pył zawieszony oraz zmniejszy się ilość nagłych zgonów spowodowanych przez ekspozycję na ozon o 2 200 w odniesieniu do 2000 r. Ograniczenie emisji pozwoli również znacznie zmniejszyć szkody w środowisku wyrządzane w lasach, jeziorach, strumieniach i różnorodności biologicznej przez kwaśne deszcze, a także umożliwi zapewnienie lepszej ochrony europejskich ekosystemów przed atmosferycznym wkładem azotowych związków pokarmowych.

Cele strategii zostaną zrealizowane częściowo dzięki weryfikacji obecnie obowiązujących przepisów dotyczących lepszej jakości otaczającego powietrza, koncentrującej się na dwóch głównych zagadnieniach:

- (a) uproszczeniu istniejących obecnie przepisów i połączeniu pięciu instrumentów prawnych w jedną dyrektywę;
- (b) wprowadzeniu nowych norm jakości powietrza dotyczących drobnych cząstek pyłu zawieszonego (PM_{2.5}) w powietrzu.

Dyrektywa w sprawie krajowych poziomów emisji (**DKPE**)⁶ również będzie poddana weryfikacji, tak aby zapewnić ograniczenie emisji tlenków azotu, dwutlenku siarki, lotnych związków organicznych, amoniaku i cząstek pierwotnych pyłu zawieszonego zgodnie z celami tymczasowymi wyznaczonymi na 2020 r.

Szacuje się, że korzyści w dziedzinie zdrowia publicznego, wynikające z ambitnych celów obranych dla niniejszej Strategii, wyniosą co najmniej 42 miliardy EUR rocznie. Wśród korzyści należy wymienić mniejszą ilość przedwczesnych zgonów, mniejszą zachorowalność, mniejszą ilość hospitalizacji, poprawioną wydajność pracy, itd. Pomimo że nie istnieją powszechnie uznane sposoby obiektywnego określania finansowej wartości szkód w środowisku, korzyści odniesione z ograniczenia poziomu zanieczyszczenia powietrza będą znaczne, zarówno pod względem zmniejszonego ryzyka, jak i zmniejszonej ilości ekosystemów zniszczonych przez zakwaszenie, eutrofizację i ozon. Także zniszczone wcześniej ekosystemy będą mogły szybciej powrócić do normalnego stanu. Ponadto, budynki i materiały będą ulegać mniejszym zniszczeniom. Podobnie, w odniesieniu do upraw rolnych szkody zostaną zmniejszone o około 0, 3 miliarda EUR rocznie.

Koszty realizacji tych celów są szacowane na około 7, 1 miliarda EUR rocznie (co odpowiada około 0,05 % PKB całej UE-25 w 2020 r.). Nie oczekuje się wyraźnej zmiany w zatrudnieniu. Straty w produkcji spowodowane chorobami zmniejszyłyby się, a grupy osób o niskich dochodach, powszechnie narażone na kontakt z najwyższym poziomem zanieczyszczenia powietrza, mogłyby odnieść największą korzyść.

Normy ochrony środowiska mogą okazać się katalizatorem dla wzrostu przedsiębiorczości i innowacji. UE może zyskać na konkurencyjności i wykorzystać

⁶ Dyrektywa 2001/81/WE Dz.U. L 309 z 27.11.2001, str. 22.

nowe możliwości, koncentrując badania i rozwój na bardziej wydajnych pod względem zasobów i powodujących mniejsze zanieczyszczenie technologiach, które z czasem będą musiały być stosowane także w innych państwach. Państwa rozwinięte, jak USA czy Japonia, już realizują podobne polityki w zakresie zanieczyszczenia powietrza, np. nowe międzystanowe przepisy w sprawie czystego powietrza (Clean Air Interstate Rule) w USA. Wyraźnie widać również, że państwa rozwijające się, jak Chiny czy Korea, coraz bardziej troszczą się o czystość powietrza, podejmują działania w celu ograniczenia emisji oraz szukają wzorów polityki i technicznych rozwiązań w Europie.

4. DZIAŁANIA I ŚRODKI

Aby umożliwić realizację celów strategicznych, obecnie obowiązujące prawodawstwo w sprawie jakości powietrza zostanie uproszczone, a tam gdzie stosowne, pozostałe akty prawne zweryfikowane. W odniesieniu do nowych pojazdów zostaną podjęte dalsze inicjatywy, a po starannym rozważeniu oceny wpływu zostaną także przewidziane nowe środki w odniesieniu do emisji z małych obiektów energetycznego spalania, statków i samolotów. Fundusze strukturalne Wspólnoty, współpraca międzynarodowa, ulepszone wdrażanie i wybór odpowiednich instrumentów złożą się na proponowany zestaw środków politycznych.

4.1. Sprawniej działające prawo w zakresie ochrony środowiska

Niniejsza Strategia zakłada, że obecnie obowiązujące przepisy są stosowane skutecznie. W tym celu oraz zgodnie z wymogami lepszego stanowienia prawa, Komisja proponuje uproszczenie obecnie obowiązującego prawodawstwa w sprawie jakości powietrza, by zmniejszyć obciążenie administracyjne i pomóc Państwom Członkowskim w przewyżnianiu trudności, jakie napotykają przy stosowaniu obowiązujących zasad. Komisja podejmie działania mające na celu polepszenie spójności ocen jakości powietrza, rozpowszechnianie najlepszych praktyk w tej dziedzinie oraz dalszy rozwój konstruktywnego dialogu z Państwami Członkowskimi.

4.1.1. Uproszczenie prawodawstwa w zakresie jakości powietrza

Niniejszej Strategii towarzyszy projekt aktu prawnego łączący w jeden instrument dyrektywę ramową⁷, pierwszą⁸, drugą⁹ i trzecią¹⁰ dyrektywę pochodną oraz decyzję o wymianie informacji¹¹. Ostatnio przyjęta czwarta dyrektywa pochodna¹² zostanie włączona w późniejszym terminie, w ramach uproszczonego procesu „kodyfikacji”. Projekt upraszcza i czyni bardziej przejrzystymi obowiązujące przepisy, uchyla przepisy nieaktualne, uaktualnia wymogi dotyczące przekazu informacji i wprowadza nowe przepisy w odniesieniu do drobnych cząstek pyłu zawieszzonego.

⁷ Dyrektywa 96/62/WE, Dz.U. L 296 z 21.11.1996, str. 55.

⁸ Dyrektywa 1999/30/WE Dz.U. L 163 z 29.6.1999, str. 41.

⁹ Dyrektywa 2000/69/WE Dz.U. L 313 z 13.12.2000, str. 12.

¹⁰ Dyrektywa 2002/3/WE Dz.U. L 67 z 9.3.2002, str. 14.

¹¹ Decyzja 97/101/WE, Dz.U. L 35 z 5.2.1997, str. 14.

¹² Dyrektywa 2004/107/WE Dz.U. L 23 z 26.1.2005, str. 3.

Skuteczna realizacja

Na mocy dyrektywy ramowej i dyrektyw pochodnych dopuszczalne wartości jakości powietrza obowiązują na terenie wszystkich Państw Członkowskich. Z doświadczenia wynika, że istnieją obszary dotknięte problemami o poważnych rozmiarach i szczególnym charakterze. Z tego względu, w ramach nowego projektu oraz tam, gdzie Państwa Członkowskie mogą przedstawić dowody, że zostały podjęte wszelkie możliwe działania w celu wdrożenia wyżej wymienionych przepisów, proponuje się aby miały one możliwość zwrócenia się z prośbą o przesunięcie terminu stosowania przepisów na obszarach dotkniętych problemami pod warunkiem, że przestrzegane są ściśle kryteria oraz istnieją plany dostosowania się do tych przepisów.

Uaktualnienie zasad dotyczących monitorowania i sprawozdawczości

Państwa Członkowskie monitorują jakość powietrza w około 3 000 punktów, a zebrane dane regularnie przekazują Komisji i podają do wiadomości publicznej. Komisja, we współpracy z Europejską Agencją Środowiska, proponuje przejście na system elektronicznej sprawozdawczości, w oparciu o wspólny system wymiany informacji, wykorzystujący program INSPIRE dla wymiany danych przestrzennych¹³. W ten sposób zostaną ograniczone formalności administracyjne, ograniczona wymiana informacji na temat zgodności przepisów, uproszczony przebieg informacji, a publiczny dostęp do informacji znacznie się poprawi.

Kontrola narażenia ludności na działanie PM_{2.5} w otaczającym powietrzu

Zostało udowodnione, że drobne cząstki pyłu zawieszonego (PM_{2.5}) są bardziej niebezpieczne od cząstek dużych, choć nie należy lekceważyć zagrożenia związanego z frakcją największych cząstek (cząstki o średnicy od 2,5 do 10 µm). Z tego względu, obok już przeprowadzanych kontroli PM₁₀, należy ograniczyć niepotrzebnie wysokie ryzyko narażenia na PM_{2.5} oraz wszędzie ograniczyć ogólny poziom narażenia ludności. Proponuje się pułap wynoszący 25 µg/m³, który nie powinien stać się dodatkowym obciążeniem, z wyjątkiem najbardziej zanieczyszczonych obszarów UE. Obrany poziom pułapu uwzględnia obecny niepełny stan wiedzy i wątpliwości z tym związane co do ryzyka, jakie niesie ze sobą narażenie na PM_{2.5}. Proponuje się także, aby Państwa Członkowskie podjęły szersze monitorowanie poziomu PM_{2.5} na obszarach miejskich jako pierwszy krok w kierunku ograniczenia średniego stężenia w miastach na swoich terytoriach. Jako jednolity, tymczasowy cel do osiągnięcia pomiędzy 2010 a 2020 r. we wszystkich Państwach Członkowskich proponowane jest 20 %. Cel ten ulegnie prawdopodobnie weryfikacji w momencie, gdy będzie dostępnych więcej danych uzyskanych z pomiarów jakości powietrza. Weryfikacja ta uwzględni przede wszystkim zagadnienia związane z wprowadzeniem zróżnicowanych celów dla poszczególnych Państw Członkowskich zależnie od przeważającego na ich terenie stopnia zanieczyszczenia oraz ustaleniami czy cele te mają stać się prawnie wiążące.

¹³ COM(2004) 516 z 23.7.2004.

4.1.2. Weryfikacja DKPE

Komisja zweryfikuje dyrektywę w sprawie krajowych poziomów emisji w 2006 r. i wystąpi z propozycją nowych poziomów emisji w oparciu o scenariusz przedstawiony w niniejszej Strategii. Propozycja ta zostanie poddana ocenie wpływu i uwzględni potrzebę wspólnego zintegrowanego podejścia w kwestii zarządzania azotem (patrz sekcja 4.2.3). Rozważy ona również sposoby uproszczenia zasad wdrażania i przepisów dotyczących sprawozdawczości oraz ustali wartości docelowe dla cząstek pierwotnych. Nie przewiduje się dalszych zmian dla obiektów energetycznego spalania o mocy ponad 50 MWth większych niż te, które przewidziane są w obecnie obowiązujących dyrektywach w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania¹⁴ oraz w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (IPPC)¹⁵. Zostanie natomiast rozważona możliwość uproszczenia obowiązujących przepisów dotyczących emisji z obiektów przemysłowych.

4.1.3. Zgodność z innymi politykami w zakresie ochrony środowiska

Strategia jest zgodna z polityką dotyczącą zmian klimatu i przyczyni się do realizacji zobowiązań podjętych w celu powstrzymania utraty bioróżnorodności, a w dalszym terminie do jej odnowy. Środki opisane w Strategii pozwolą poczynić postępy również w realizacji celów wytyczonych przez wspólnotową strategię dotyczącą rtęci¹⁶ poprzez ograniczenie emisji rtęci powstałej w wyniku procesów spalania, realizowane będą także cele Ramowej Dyrektywy Wodnej i opracowywanej strategii tematycznej dotyczącej środowiska morskiego.

Ocena polityki w sprawie zanieczyszczenia powietrza obejmuje monitorowanie gleby, jakości wód i bioróżnorodności, ponieważ zarówno zakwaszenie jak i azotowe związki pokarmowe wywierają wpływ na wszystkie te zjawiska. W podobny sposób monitorowanie jakości powietrza i wymiana informacji w tym zakresie przyczyni się do realizacji Planu Działania dotyczącego Środowiska i Zdrowia.

4.2. Integracja zagadnień jakości powietrza z innymi obszarami polityki

Realizacja celów wytyczonych przez niniejszą Strategię wymagać będzie wysiłku i zaangażowania ze strony innych sektorów.

4.2.1. Energia

Bardziej wydajne użytkowanie energii i bardziej racjonalne korzystanie z naturalnych zasobów może przyczynić się do ograniczenia szkodliwych emisji. UE wyznaczyła sobie jako cel orientacyjny do 2010 r. produkcję 12 % energii i 21 % elektryczności z odnawialnych źródeł energii. Wyznaczono także cele minimalne w zakresie udziału biopaliw oraz zaproponowano środki bezpieczeństwa w dziedzinie energii jądrowej. Podjęto szereg działań w celu ograniczenia zapotrzebowania energetycznego, na przykład etykiety efektywności energetycznej, dyrektywa w

¹⁴ Dyrektywa 2001/80/WE Dz.U. L 309 z 27.11.2001, str. 1. Dyrektywa ta została poddana weryfikacji zgodnie z art. 4 ust. 7. Patrz: http://europa.eu.int/comm/environment/air/future_stationary.htm.

¹⁵ Dyrektywa 96/61/WE Dz.U. L 257 z 10.10.1996, str. 26.

¹⁶ COM(2005) 20.

sprawie charakterystyki energetycznej budynków, dyrektywa w sprawie wspierania kogeneracji oraz dyrektywa w sprawie eko-projektu dotyczącego produktów wykorzystujących energię. Również Zielona Księga dotycząca europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego przedstawia sposoby realizacji dalszych postępów w tej dziedzinie¹⁷.

4.2.1.1. Małe obiekty energetycznego spalania

To źródło emisji o wzrastającym znaczeniu nie jest uregulowane na poziomie Wspólnoty. Komisja sprawdzi, czy dyrektywa IPPC powinna objąć źródła o mocy mniejszej niż 50 MWth. Również dla domowych instalacji energetycznego spalania i ich paliw zostaną opracowane jednolite normy techniczne. Na ile to możliwe, także mniejsze budynki mieszkalne i handlowe mogłyby zostać objęte rozszerzoną dyrektywą w sprawie energetycznej charakterystyki budynków¹⁸.

4.2.1.2. Emisja LZO na stacjach paliwowych

Zważywszy na rolę jaką odgrywają lotne związki organiczne w powstawaniu ozonu troposferycznego, Komisja zbada możliwość dalszego ograniczenia emisji LZO na stacjach paliwowych.

4.2.2. *Transport*

Zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi w Białej Księdze Transportu¹⁹ Komisja będzie promować dalsze zmiany prowadzące do stosowania mniej zanieczyszczających rodzajów transportu i paliw alternatywnych, ograniczenia zatorów drogowych i internalizacji kosztów zewnętrznych transportu. W odniesieniu do pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury, Komisja przedstawiła wniosek w sprawie zmian w użytkowaniu infrastruktury drogowej przez pojazdy ciężarowe o dużej ładowności (Eurowinieta), a we właściwym czasie zostanie rozważona możliwość stworzenia wspólnych ram dla wszystkich rodzajów transportu. Inne możliwe środki, przedstawione poniżej, mogą zostać uzupełnione nowymi, po dokonaniu przeglądu Białej Księgi w 2005 r.

4.2.2.1. Transport lądowy

W celu zintegrowania i ożywienia europejskiej sieci kolejowej podjęto inicjatywę, które znalazły potwierdzenie w wytycznych dla transeuropejskich sieci transportowych, przyjętych w 2004 r., gdzie przyznano pierwszeństwo rodzajom transportu przyjaznym środowisku, łącznie z koleją. Co więcej, w ramach programu „Marco Polo” będzie promowany intermodalny transport towarowy, a sprawność transportu poprawi się dzięki europejskiemu programowi nawigacji satelitarnej GALILEO.

W 2005 r. zostanie przyjęty wniosek w sprawie ograniczenia emisji z nowych samochodów osobowych i lekkich samochodów dostawczych (EURO V). Komisja wniesie także wniosek w sprawie dalszego ograniczenia emisji z pojazdów

¹⁷ COM(2005) 265.

¹⁸ Dyrektywa 2002/91/WE Dz.U. L 1 z 4.1.2003, str. 65.

¹⁹ COM(2001) 370 z 12.9.2001.

ciężarowych o dużej ładowności. W późniejszym terminie Komisja zbada także możliwość udoskonalenia procesu homologacji typu w taki sposób, aby emisje podczas jazd próbnych lepiej oddawały rzeczywiste warunki jazdy.

Komisja rozważy również zastosowanie innych środków, takich jak:

- ustalenie praktycznych wytycznych dotyczących zróżnicowania opłat w zależności od stopnia zanieczyszczenia powietrza i jego wpływu na obszary wrażliwe z punktu widzenia ochrony środowiska;
- nałożenie obowiązku i zalecenie władzom publicznym stosowania przy przetargach wymogu minimalnych kontyngentów rocznych nowych, czystszych pojazdów o niskim poziomie zużycia energii;
- stworzenie wspólnych ram dla wyznaczania stref niskiej emisji.

Starsze pojazdy są przyczyną niewspółmiernie wysokiego poziomu zanieczyszczenia. Z tego względu Państwa Członkowskie, przygotowując plany realizacji celów poprawy jakości powietrza powinny rozważyć wdrożenie ukierunkowanych programów ich modernizacji i złomowania.

W swojej strategii tematycznej dotyczącej środowiska miejskiego Komisja rozważa, w jaki sposób można pomóc Państwom Członkowskim i władzom lokalnym w opracowaniu i wdrożeniu planów w zakresie zrównoważonego transportu miejskiego, które łączyłyby ulepszenie systemu komunikacji miejskiej z zarządzaniem popytem na usługi transportowe w taki sposób, aby transport przyczynił się do realizacji celów dotyczących jakości powietrza, hałasu i zmian klimatycznych.

4.2.2.2. Lotnictwo

W przygotowywanym komunikacie w sprawie wykorzystywania instrumentów ekonomicznych w celu ograniczenia wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne, zostaną omówione środki dotyczące ewentualnej synergii pomiędzy zmianami klimatycznymi a jakością powietrza.

4.2.2.3. Transport wodny

Szkodliwe dla środowiska emisje SO₂ i NO_x ze statków stanowią poważne zagrożenie, ponieważ oczekuje się, że do 2020 r. przewyższą one emisje pochodzące ze wszystkich źródeł naziemnych na terenie UE. Są one regulowane przez przepisy w załączniku VI do konwencji w sprawie zanieczyszczenia środowiska morskiego Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) a wszystkie Państwa Członkowskie, które jeszcze nie ratyfikowały wymienionego załącznika powinny jak najszybciej to uczynić.

Komisja opracowała strategię UE dotyczącą emisji ze statków i przyjęła dyrektywę w sprawie poziomu siarki w paliwie okrętowym²⁰. Jednakże sytuacja wymaga dalszych działań i Komisja planuje:

- skierować do Rady zalecenie w sprawie decyzji upoważniającej Komisję do podjęcia w ramach IMO negocjacji na temat zaostrzenia obecnych norm emisji do powietrza, Komisja rozważy możliwość ustalenia surowszych norm dla emisji NOx do końca 2006 r. jeśli do tego czasu IMO nie przedstawi żadnych propozycji w tej sprawie
- promować stosowanie nabrzeżnych źródeł elektryczności dla statków przebywających w porcie (najlepiej z odnawialnych źródeł energii) poprzez opracowanie wytycznych i przewidywanych zwolnień z podatku od energii
- dbać o to, aby produkcja niskiej emisji stała się faktycznym kryterium dla programów finansowania UE, takich jak na przykład programy Marco Polo i Autostrady Morskie.

4.2.3. Rolnictwo

Hodowla bydła, trzody chlewnej i drobiu oraz korzystanie z nawozów mineralnych stanowią największe źródło emisji amoniaku. Niedawna reforma wspólnej polityki rolnej powinna spowodować ograniczenie emisji amoniaku ze źródeł rolniczych w wyniku: 1) zlikwidowania zależności pomiędzy udzielaniem finansowych dotacji a obowiązkiem utrzymywania określonej ilości zwierząt, 2) zlikwidowania nacisku na intensywną produkcję, co powinno zaowocować zmniejszonym zużyciem nawozów mineralnych oraz 3) wprowadzenia skoordynowanego przestrzegania dyrektyw z zakresu ochrony środowiska, jako obowiązkowego warunku otrzymania pełnej kwoty płatności bezpośrednich. Oczekuje się dalszej poprawy w wyniku pełnego wdrożenia niektórych dyrektyw z zakresu ochrony środowiska, takich jak dyrektywa dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, dyrektywa IPPC, dyrektywa w sprawie oceny wpływu na środowisko i Ramowa Dyrektywa Wodna.

Niestety, poprawa ta może okazać się niewystarczająca do realizacji celów Strategii. Z uwagi na to, że azot jest jedną z głównych przyczyn kilku problemów w zakresie ochrony środowiska, Komisja postara się przyjąć wspólne, zintegrowane podejście w kwestii zarządzania azotem²¹. Pierwszeństwo zostanie przyznane środkom i politykom ograniczającym „nadmierne” użycie azotu w rolnictwie, które jednocześnie starają się rozwiązać problem obecności azotanów w wodach oraz amoniaku i podtlenku azotu w emisjach do powietrza. Tego typu polityki mogłyby odnosić się do 1) azotu zawartego w karmie dla zwierząt, 2) nadmiernego użycia nawozów azotowych oraz 3) promocji dalszych badań nad cyklem azotowym i jego wpływem na środowisko.

²⁰ COM(2002) 595.

²¹ Zgodnie z deklaracją 3-ej Międzynarodowej Konferencji w sprawie. Azotu, październik 2004, Nanjing, Chiny.

W celu przestrzegania już obowiązujących krajowych poziomów emisji amoniaku, oraz nowych, ustalonych w wyniku mającej nastąpić weryfikacji DKPE, Państwa Członkowskie będą musiały opracować plany i programy ukazujące jak zamierzają dostosowywać się do nowych poziomów. Osiągnięcie zamierzonych poziomów ograniczenia może wymagać przygotowania krajowych planów działania, w tym nałożenia zobowiązań na gospodarstwa wiejskie, przy czym planowane ograniczenie emisji zostanie rozłożone na okres około 10 lat po przyjęciu nowej wersji DKPE.

Obecnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich a także wnioski Komisji dotyczące rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-13 przedstawiają kilka możliwych rozwiązań problemu emisji amoniaku pochodzenia rolniczego. Przewidują one zastosowanie środków mających na celu modernizację gospodarstw rolnych, wdrożenie norm i działania rolnośrodowiskowe. Komisja wzywa Państwa Członkowskie do pełnego wykorzystania tych środków. W szczególności, Państwa Członkowskie mogą opracowywać programy działań rolnośrodowiskowych, które wykraczają poza zobowiązania nałożone przez obowiązujące przepisy środowiskowe i wymogi minimalne korzystania z nawozów, sprecyzowane w programach rozwoju obszarów wiejskich. Przyczyniłoby się to do skuteczniejszego wdrażania kodu dobrej praktyki rolniczej określonego w konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości CLRTAP²².

4.2.4. *Fundusze Strukturalne*

Wiele inicjatyw mających na celu poprawę jakości powietrza na terenie Państw Członkowskich i regionów jest współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Wniosek Komisji w sprawie reformy polityki spójności na okres od 2007 do 2013²³ przedstawia propozycje, które pomogą w realizacji celów niniejszej Strategii. Na przykład pomoc w rozwoju zrównoważonych systemów transportu, zrównoważone i czystsze zasoby energii a także rekultywacja i reutilizacja terenów opuszczonych. Ochrona środowiska jest uwzględniona w trzech zaproponowanych celach konwergencji: konkurencyjności, zatrudnieniu i współpracy terytorialnej. W ramach pierwszego celu, obejmującego mniej uprzywilejowane regiony i kraje, jakość powietrza jest wymieniona w proponowanym rozporządzeniu w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF)²⁴. Pełne wykorzystanie innowacji ekologicznych i technologii, a także wprowadzenie systemów zarządzania środowiskiem w MPŚ jest również jednym z priorytetów przyszłej polityki spójności.

4.2.5. *Wymiar międzynarodowy*

W miarę wzrostu zanieczyszczenia powietrza w Europie na skutek emisji regionalnych i globalnych, Wspólnota musi pracować nad osiągnięciem międzynarodowego konsensusu w sprawie zanieczyszczenia na półkuli. Komisja we współpracy z Państwami Członkowskimi stanie wraz z USA na czele nowej grupy zadaniowej do spraw zanieczyszczenia powietrza na półkuli w ramach CLRTAP.

²² Wymagane w załączniku IX do konwencji CLRTAP Protokołu z Göteborga.

²³ COM(2004) 492.

²⁴ COM(2004) 495, art. 4.

Komisja zacieśniła również współpracę w zakresie zanieczyszczenia powietrza z Chinami. Ponadto, UE będzie nadal wspomagać prace naukowe i działania w zakresie monitorowania przewidziane w konwencji.

5. KOLEJNE DZIAŁANIA

5.1. Ocena, przegląd i badania

Niniejsza Strategia zostanie poddana przeglądowi w 2010 r., a jej wyniki będą uwzględnione w ostatecznej ocenie 6-tego EAP. Przeprowadzana ocena polityk będzie kontynuowana z wykorzystaniem istniejących wskaźników i przekazywanych informacji. W celu przeprowadzenia weryfikacji prace nad oceną zostaną zintensyfikowane.

Analiza leżąca u podstaw niniejszej Strategii powstała w oparciu o wyniki badań wspólnotowych nad zanieczyszczeniem powietrza z uwzględnieniem wpływu cząstek na stan zdrowia, przeprowadzonych w ramach różnych programów ramowych na rzecz badań naukowych i rozwoju technologii²⁵. Strategia opiera się również na modelach ekonomiczno-środowiskowych i narzędziach opracowanych przy wykorzystaniu wspólnotowych funduszy na rzecz rozwoju badań i technologii (RTD)²⁶.

W nadchodzących latach wzrośnie potrzeba przeprowadzania badań nad źródłami emisji, składem chemicznym atmosfery i rozprzestrzenianiem się substancji zanieczyszczających, a także nad wpływem zanieczyszczenia powietrza na stan zdrowia i środowiska, łącznie z długofalowymi europejskimi badaniami epidemiologicznymi. Także ulepszenie metod finansowego szacowania wpływów na ekosystemy oraz analizy kosztów i skuteczności stosowanych środków będzie niezbędne. Będzie to wymagało unijnych funduszy RTD, pracy ze strony Wspólnego Centrum Badawczego Komisji Europejskiej i poparcia Państw Członkowskich.

5.2. Uzgodnienia dotyczące konsultacji

Strategia była tematem ponad stu spotkań zainteresowanych stron w ramach programu CAFE oraz trwających dwa miesiące publicznych konsultacji internetowych. Z otrzymanych 11 578 odpowiedzi ponad 10 000 pochodziło od indywidualnych respondentów. Wskazywali oni na wyraźną potrzebę szerszego dostępu do informacji i wyrazili żywe zainteresowanie ochroną powietrza przed zanieczyszczeniami, skłonni byliby także ponosić dodatkowe opłaty za zmniejszenie ryzyka, tak jak odbywa się to w przypadku wody pitnej.

Zespół kierujący programem CAFE będzie w dalszym ciągu głównym forum dla konsultacji zainteresowanych stron, ale obecny skład grup konsultacyjnych w sprawie zanieczyszczenia powietrza z czasem będzie musiał ulec zmianie. Ponadto w maju 2005 powstała grupa robocza, której zadaniem jest pomoc w pracach

²⁵ Grupa projektów CLEAR (<http://www.nilu.no/clear/>). Sieć tematyczna INTEGAIRE (<http://www.integaire.org/>).

²⁶ Ocena stanu zdrowia w projektach ExternE i NewExt, analiza makroekonomiczna w oparciu o ogólny model równowagi GEM-E3.

technicznych związanych z weryfikacją DKPE. W sprawach dotyczących wdrożenia, a w szczególności monitorowania i sprawozdawczości zostanie prawdopodobnie wykorzystany na szerszą skalę komitet regulacyjny ds. zanieczyszczenia powietrza.

6. WNIOSEK

Zanieczyszczenie powietrza w dalszym ciągu wywiera negatywny wpływ zarówno na stan zdrowia i jakość życia obywateli UE, jak i na środowisko. Zważywszy na wymiar tego zjawiska nierozsądne byłoby zignorowanie go i poprzestanie na wdrażaniu istniejących przepisów. Niniejsza strategia przedstawia program w dłuższej perspektywie czasowej mający na celu poprawę jakości powietrza w Europie.