

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości powietrza atmosferycznego i w sprawie czystszej powietrza dla Europy

COM(2005) 447 wersja ostateczna — 2005/0183 (COD)

(2006/C 195/22)

Dnia 2 grudnia 2005 r., Rada, działając na podstawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 kwietnia 2006 r. Sprawozdawcą był Stéphane BUFFETAUT.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 72 do 5 — 9 osób wstrzymało się od głosu, przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES w pełni popiera ogólne cele strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczeń powietrza i wniosek dotyczący dyrektywy, która jest ich przejawem prawnym.

1.2 W sprawie strategii tematycznej, która ściśle łączy się z wnioskiem prawodawczym, jak na to wskazuje punkt 4.1.1 strategii, Komitet:

- w pełni popiera wolę przekrojowego włączenia celów dotyczących jakości powietrza do innych polityk wspólnotowych;
- wzywa Komisję, by ponownie rozpatrzyła scenariusze energetyczne opracowane w ramach modelu PRIMES, które zdają się zawierać nieścisłości, co może za sobą pociągnąć zmianę systemu odniesienia CAFE (*Clean Air For Europe*).

1.3 Co się tyczy wniosku dotyczącego dyrektywy:

- popiera również dążenie do uproszczenia, jaśniejszego sformułowania i skodyfikowania przepisów dotyczących jakości powietrza;
- z zadowoleniem przyjmuje dążenie do efektywnego wdrożenia przez państwa członkowskie istniejących przepisów prawnych;
- proponuje, by opóźnić z 2010 do 2015 roku datę dostosowania się do zawartych w dyrektywie wymogów w sprawie pułapów koncentracji cząsteczek PM 2,5 oraz z 2015 do 2020 dotyczących zmniejszenia narażenia człowieka na ich działanie — wynika to z tego, że sfinalizowanie procesu prawodawczego i zainstalowanie stacji pomiarowych w państwach członkowskich wymagają czasu, a inwestycje z tym związane są kosztowne;
- uważa, że korzystne byłoby wprowadzenie okresu przejściowego, w którym państwa członkowskie stopniowo musiałyby przybliżyć się do wartości docelowych stężenia, zanim zostaną ostatecznie ustalone obowiązujące pułapy;
- wnosi o wyłączenie drobnego pyłu pochodzenia naturalnego z zakresu dyrektywy.

2. Wstęp

2.1 Strategia tematyczna i wniosek w sprawie dyrektywy nawiązują do VI wspólnotowego programu działań na rzecz środowiska naturalnego (6. EAP opublikowany 10/09/2002 ⁽¹⁾) i do komunikatu „Czyste powietrze dla Europy” (*Clean Air for Europe* — CAFE, z roku 2001). 6. EAP wyznaczył sobie ambitny cel, by osiągnąć poziom jakości powietrza, który nie przedstawia negatywnych skutków czy znacznego ryzyka dla zdrowia człowieka i dla środowiska.

Punkt 4.1.1 strategii stanowi, że „Niniejszej Strategii towarzyszy projekt aktu prawnego...”. Jest więc oczywiste, że oba teksty łączą się ze sobą, wobec czego chcąc wypowiedzieć się w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy, należy zanalizować strategię, która w pewnej mierze stanowi kontekst ogólny dyrektywy i określa cele strategiczne Komisji w stosunku do jakości powietrza.

2.2 Strategia tematyczna

2.2.1 Przedłożona nam strategia tematyczna określa cele pośrednie w zakresie zanieczyszczenia powietrza. Stawia ona wymóg modernizacji obecnych przepisów. Wnosi, by skupiały się one raczej na najbardziej szkodliwych substancjach zanieczyszczających oraz by podjąć dodatkowe wysiłki na rzecz włączenia zagadnień dotyczących środowiska naturalnego do pozostałych działań politycznych i programów.

2.2.2 Tym niemniej pomimo postępu, jakiego dokonano, by ograniczyć emisję głównych substancji zanieczyszczających powietrze, nawet w przypadku pełnego wdrożenia istniejących przepisów, nie uda się rozwiązać do 2020 r. problemów ekologicznych i sanitarnych bez wprowadzenia dodatkowych środków.

2.2.3 W związku z tym Komisja proponuje:

- uproszczenie istniejących przepisów i połączenie dyrektywy ramowej z roku 1996, pierwszej, drugiej i trzeciej dyrektywy pochodnej (1999 r. — 2000 r. — 2003 r.) i dyrektywy w sprawie wymiany informacji (1997 r.); czwarta dyrektywa pochodna z roku 2004 powinna zostać włączona później drogą kodyfikacji;

⁽¹⁾ Dz.U L 242 z 10.09.02.

- wprowadzenie nowych standardów jakości powietrza w stosunku do drobnego pyłu zawieszonego (PM 2,5) znajdującego się w powietrzu;
- nowelizację dyrektywy w sprawie krajowych pułapów emisji (PEN z roku 2002).

Wszystko to odpowiada potrzebie uproszczenia prawodawstwa i jego większej przejrzystości, co sprzyja jego lepszemu wdrażaniu.

2.2.4 Kolejnym działem strategii jest lepsze włączenie zagadnień dotyczących jakości powietrza do innych rodzajów działań wspólnotowych, takich jak energetyka, drobne instalacje spalania energetycznego, transport naziemny, powietrzny i morski, rolnictwo, fundusze strukturalne.

2.2.5 Strategia zostanie poddana przeglądowi w roku 2010, a otrzymane wyniki zostaną włączone do końcowej oceny 6. EAP

3. Wniosek w sprawie dyrektywy w sprawie jakości powietrza atmosferycznego i w sprawie czystszej powietrza dla Europy

3.1 Wniosek zmierza do praktycznego wprowadzenia strategii w odniesieniu do jej części prawodawczej, tzn. połączenia pięciu wyżej wspomnianych instrumentów prawnych w jedną dyrektywę.

3.2 Najważniejsze zmiany prawodawcze występują w rozdziale III dotyczącym zarządzania jakością powietrza. Proponuje się nie tyle zmianę dopuszczalnych norm jakości powietrza, lecz wzmocnienie istniejących już postanowień, tak aby państwa członkowskie były zobowiązane do przygotowania i wprowadzenia planów mających na celu położenie kresu nieprzeprzekaniu tych wartości dopuszczalnych.

3.3 Drugi ważny punkt dotyczy drobnego pyłu zawieszonego (PM 2,5). Jest on bardziej niebezpieczny niż cząstki większe. Dlatego też pojawiła się konieczność wprowadzenia nowego podejścia do kontroli cząstek PM 2,5 celem uzupełnienia kontroli istniejących już dla cząstek PM 10.

3.4 Komisja wnosi o określenie wartości granicznej stężenia cząstek PM 2,5 w powietrzu atmosferycznym celem ograniczenia nadmiernego narażenia ludności. Proponuje się osiągnąć ten cel do roku 2010. Towarzyszy mu niewiążący cel ogólnego ograniczenia narażenia ludzi na działanie cząstek pyłu zawieszonego w okresie 2010 — 2020 w każdym państwie członkowskim.

3.5 Rozdział V przewiduje, że państwa członkowskie powinny zadbać o informowanie ludności oraz organizmów i stowarzyszeń zainteresowanych zagadnieniami jakości powietrza atmosferycznego, by wywiązać się ze zobowiązań wynikających z Konwencji z Aarhus. Państwa członkowskie, oczywiście, muszą również czuwać nad tym, by konieczne informacje zostały przekazane Komisji. W trosce o uproszczenie procesu przekazywania tych danych, Komisja proponuje przejście na system elektroniczny w oparciu o system wymiany informacji w ramach infrastruktury INSPIRE.

3.6 Poza tym w trosce o to, by zebrane dane były reprezentatywne i porównywalne, przewidziano znormalizowane techniki pomiaru i wspólne kryteria w odniesieniu do liczby i rozmieszczenia stacji pomiarowych dla celów oceny jakości powietrza atmosferycznego.

4. Uwagi ogólne

A) Strategia tematyczna

4.1 EKES w pełni popiera ogólne cele strategii i wniosku dotyczącego dyrektywy. Tym niemniej wykraczając poza sferę godnych pochwał celów, należy sobie zadać pytanie o stosunek kosztów do skuteczności oraz o wykonalność proponowanych rozwiązań — które są względnie łatwe do zrealizowania jeśli chodzi o jednostkowe źródła zanieczyszczeń, ale dużo bardziej problematyczne w odniesieniu do źródeł rozproszonych — oraz o ich rzeczywistą skuteczność zarówno pod względem poprawy jakości powietrza, jak i na płaszczyźnie gospodarczej.

4.2 Komisja ocenia koszt osiągnięcia celów strategii na sumę 7,1 miliardów euro rocznie, do czego należy dodać wydatki ponoszone już na walkę z zanieczyszczeniem powietrza atmosferycznego (około 60 miliardów euro rocznie), lecz uznaje, że pozwoli to zaoszczędzić 42 miliardy euro rocznie z tytułu wydatków na zdrowie. Wobec tego w skali makroekonomicznej rezultat będzie jak najbardziej pozytywny, jednak codzienna rzeczywistość gospodarza rozgrywa się na płaszczyźnie mikroekonomicznej. Komisja uważa jednak, że nawet przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych technik, korzyści przewyższą koszty. Trudność polega na tym, że o ile stosunkowo łatwo można ocenić koszty, dużo trudniej jest oszacować oczekiwane korzyści, a sposoby obliczania oszczędności wynikających z poprawy zdrowia publicznego nie są zbyt oczywiste. Tym niemniej Komisja podkreśla, że koszty przepisów amerykańskich są wyższe niż koszty, które pociągają za sobą rozporządzenia europejskie.

4.3 Pragnienie uproszczenia, jaśniejszego sformułowania i skodyfikowania prawodawstwa jest zjawiskiem pozytywnym. Rzeczywiście złożoność i niejasność niektórych przepisów pociągają za sobą niezawodnie różnice w ich stosowaniu, zakłócenia konkurencji, niemożność poznania rzeczywistej jakości powietrza w Europie.

4.4 Stąd też należy poprzeć propozycję prawodawczą wniosku.

4.5 Jednakże można wyrazić żal, że Komisja nie zastanowiła się nad rolą, którą mogłyby odegrać samorządy lokalne, a zwłaszcza miasta, w zakresie transportu (alternatywne środki transportu, transport publiczny, przekierowanie ruchu pojazdów ciężarowych...). Co więcej, faktycznie to samorządy lokalne, a zwłaszcza gminy, odgrywają decydującą rolę we wdrażaniu konkretnych przepisów przyjętych na szczeblu europejskim, szczególnie w odniesieniu do praktycznych rozwiązań.

4.6 W tym samym duchu należy podkreślić, że organizacje pozarządowe zainteresowane kwestiami ekologicznymi, jak i niektóre organizmy wyspecjalizowane zajmujące się zagadnieniami socjalnymi i sanitarnymi, czy mówiąc ogólnie zorganizowane społeczeństwo obywatelskie mogą odgrywać rolę w uświadamianiu znaczenia zdrowia publicznego i zdrowia w miejscu pracy.

4.7 Również jeśli chodzi o ochronę ekosystemów poczyniono już postęp w zakresie tlenków azotu, dwutlenku siarki i amoniaku. Właściwsze stosowanie i uproszczenie prawa powinno umożliwić osiągnięcie jeszcze lepszych wyników.

B) Wniosek dotyczący dyrektywy

4.8 Dążenie do kontrolowania poziomu pyłu zawieszonego w powietrzu jest zrozumiałe ze względu na jego szkodliwość dla zdrowia ludzkiego. Jednakże ustalenie wartości dopuszczalnych napotyka na podstawową trudność wynikającą z faktu, że Światowa Organizacja Zdrowia nie jest w stanie określić wartości progowych dla ochrony zdrowia (?). Ponadto pomiary cząstek pyłu zawieszonego są bardzo niepewne, podobnie rzecz się ma ze składem chemicznym tych cząstek, od czego zależy ich szkodliwość dla zdrowia. Obecnie stosowane techniki nie pozwalają na jego ustalenie.

4.9 Można by się wobec tego zastanowić nad zasadnością wprowadzenia raczej wartości „docelowych” niż granicznych wartości dopuszczalnych. Ponadto przewidziany termin zdaje się dość krótki (rok 2010), mając na uwadze, że procedura prawodawcza rozpoczęła się pod koniec roku 2005. Zważywszy na powolność tego procesu, pozostałoby niewiele czasu, by państwa członkowskie dostosowały się do przyjętych wymogów.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Strategia tematyczna

5.1.1 EKES z zadowoleniem stwierdza, że Komisja Europejska przeprowadziła szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami i w pełni popiera jej dążenie do włączenia celów z zakresu jakości powietrza w sposób przekrojowy do innych działań wspólnotowych. Jednakże pilność terminów zaciężała nad pracami i nie zdołano, być może, przeprowadzić koniecznej weryfikacji danych. Ma to zwłaszcza duże znaczenie dla obranych scenariuszy strategicznych.

5.1.2 Scenariusze te zostały opracowane w oparciu o model Primes. Występuje w nich pewna liczba nieścisłości dotyczących przewidywanego wzrostu gospodarczego, udziału rynkowego gazu w stosunku do węgla, różnicy pomiędzy importem i eksportem energii elektrycznej w poszczególnych państwach członkowskich.

5.1.3 Komisja Europejska przyjęła zresztą do wiadomości ten stan rzeczy i zwróciła się do ILASA z prośbą o zorganizowanie dwustronnych konsultacji ze wszystkimi państwami

(?) W odniesieniu do narażenia zdrowia ludzkiego ŚOZ zaproponowała ostatnio próg 10 µg/m³.

członkowskimi w okresie kwiecień — wrzesień 2005 r. w trosce o wprowadzenie ulepszeń w scenariuszach energetycznych przy okazji rozpoczętej właśnie nowelizacji dyrektywy w sprawie krajowych pułapów emisji.

5.1.4 Scenariusze energetyczne przygotowane w modelu PRIMES są obecnie aktualizowane. Najważniejsze zmiany to:

- mniejszy udział rynkowy gazu i większy udział rynkowy węgla;
- większa jednolitość pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie importu i eksportu elektryczności;
- większy udział elektrowni atomowych w produkcji elektryczności;
- korekta przewidywanych kosztów paliw i zmian wskaźników wzrostu gospodarczego.

5.1.5 W związku z tym należałoby przejrzeć scenariusze energetyczne CAFE, co pociągnie za sobą zmianę systemu odniesienia CAFE, a w rezultacie również docelowego poziomu wskaźników.

5.1.6 Ponadto wskazane by było zadbanie o spójność tej strategii z innymi politykami prowadzonymi przez Unię Europejską. I tak na przykład spalanie drewna w piecach domowych powoduje wydzielanie cząstek pyłu zawieszonego PM 2,5, jednak Komisja zachęca do stosowania drewna jako alternatywnego źródła energii. W tej sytuacji konieczne stałoby się zastosowanie technik filtrowania spalin. Można by również przytoczyć tu przykład węgla.

5.1.7 Jednakże strategia tematyczna ma tę zaletę, że uwzględnia sektory często pomijane, jak np. rolnictwo czy żegluga morska. Tym niemniej zadziwiająco jest, że nie podjęto jeszcze zagadnienia transportu lotniczego w zakresie emisji spalin podczas startowania i lądowania. Należy się jednak obawiać komplikacji natury politycznej na etapie wdrażania. Na przykład zmniejszenie emisji SO₂ i NO_x przez statki wymagać będzie długich i trudnych negocjacji międzynarodowych. Należy również czuwać nad tym, by problemy w osiągnięciu celów w niektórych sektorach (azot i amoniak w rolnictwie) nie spowodowały zwiększonego nacisku na sektory będące łatwiejszym celem, jak np. obiekty przemysłowe.

5.2 Wniosek dotyczący dyrektywy

5.2.1 EKES popiera uproszczenie istniejących przepisów i połączenie dyrektywy ramowej z roku 1996 z pierwszą, drugą i trzecią dyrektywą pochodną oraz decyzję o wymianie informacji. Nadmiar różnorodnych przepisów szkodzi ich właściwemu stosowaniu, tak więc zastąpienie pięciu aktów prawnych jedną dyrektywą jest inicjatywą pożyteczną.

5.2.2 EKES pozytywnie zapatruje się również na dążenie do stosowania znormalizowanych technik pomiaru i wspólnych kryteriów w odniesieniu do liczby i rozmieszczenia stacji pomiarowych (rozdział II). Zauważa jednak, że niektóre samorządy lokalne wyraziły zaniepokojenie kosztami, jakie pociąga za sobą zainstalowanie tych instrumentów pomiarowych.

5.2.3 EKES popiera również propozycję Komisji Europejskiej, by raczej wzmocnić istniejące już przepisy, niż zmieniać wartości dopuszczalne dla jakości powietrza, tak aby państwa członkowskie były zmuszone do przygotowania i wprowadzenia planów działania, które miałyby przyczynić się do realnego dostosowania się do wartości dopuszczalnych (art. 13). Rzeczywiste dostosowanie się do istniejących norm jest celem priorytetowym, którego realizacja powinna być bardzo korzystna dla jakości powietrza i ochrony zdrowia ludzkiego.

5.2.4 EKES podkreśla, że istotą wniosku w sprawie dyrektywy jest wprowadzenie pułapu stężenia cząstek drobnego pyłu zawieszonego (PM_{2,5}) w powietrzu, który należy osiągnąć do roku 2010. Celowi temu towarzyszą cele niewiążące zmniejszenia narażenia ludzi na działanie cząstek pyłu zawieszonego w latach 2010 — 2020 (-20 %).

5.2.5 Okazuje się, że dostępne dane na temat drobnego pyłu zawieszonego oraz jego oddziaływania są niezbyt liczne i pewne. Sama SOZ uznała, że niemożliwe jest określenie wartości progowej znaczącej dla zdrowia, a komitet naukowy ds. zdrowia i zagrożeń dla środowiska naturalnego przyznał, że nie dysponujemy jeszcze obecnie wiedzą na temat cząstek drobnego pyłu zawieszonego i długoterminowych skutków ich działania dla zdrowia.

5.2.6 EKES za zasadne uważa wprowadzenie na pierwszym etapie raczej wartości „docelowych” niż pułapów stężenia. W przeciwnym razie obawia się, że terminy ustalone przez Komisję okażą się zbyt krótkie, gdyż procedura prawodawcza rozpoczęła się pod koniec roku 2005. Państwa członkowskie miałyby więc bardzo mało czasu, by dostosować się do przepisów, tym bardziej, że już teraz niektórym z nich nie udaje się przestrzegać istniejących norm, częściowo ze względu na ich opieszałe wdrażanie. Ponadto Komitet zwraca uwagę na fakt, że państwom członkowskim o niewielkim obszarze trudniej utrzymać pułapy stężenia, ze względu na ograniczone rozprzestrzenienie zanieczyszczenia. Komitet proponuje więc, by zamiast

pułapów stężenia ustalić wartości docelowe. Proponowane normy wymagałyby wysiłków ze strony państw członkowskich lub samorządów lokalnych, by zainstalować stacje pomiaru, co oznaczałoby duże nakłady czasu. Cząstki PM₁₀ dają się łatwo zmierzyć i dostępne są już rezultaty pomiarów ich stężenia, a poza tym cząstki te szybko opadają. Jednak wyniki tych pomiarów należy ocenić i sprawdzić, czy państwa członkowskie będą mogły je utrzymać. Tymczasem cząstki PM_{2,5} są bardzo lotne i trudne do pomiaru. Łatwo przemieszczają się w atmosferze i stąd są substancjami zanieczyszczającymi o zasięgu transgranicznym. Istnieje ponadto drobny pył pochodzenia naturalnego, taki jak sól morską, dlatego też logicznym byłoby wyłączenie tego rodzaju cząstek.

5.2.7 Ponadto pomiar cząstek PM_{2,5} nie jest ujednolicony w Europie. I tak pierwsza dyrektywa pochodna zaleca jako metodę odniesienia do pomiaru PM pomiar grawimetryczny. Jest to metoda wymagająca czasu i skomplikowana w zastosowaniu, stąd też dyrektywa zezwala jednocześnie na odwołanie się do metod alternatywnych pod warunkiem, że są one porównywalne z metodami opublikowanymi przez Komisję. Z punktu widzenia praktyki metody te systematycznie odbiegają od metody odniesienia a państwa członkowskie stosują różne współczynniki korekcyjne, a czasem ich wcale nie stosują. Można się więc zastanawiać czy rozsądne jest tak szybko przyjęcie prawnie wiążących wartości dopuszczalnych przy równie niepewnych metodach pomiaru.

5.2.8 Wreszcie EKES stwierdza, że nietatwo jest oszacować stosunek kosztów do skuteczności proponowanych metod ze względu na fakt, że porównuje się tu konkretne koszty z korzyściami dla zdrowia publicznego, które trudno jest ocenić w sposób ścisły. Tak więc koszt krańcowy proponowanych przepisów może się okazać wysoki przy ograniczonych korzyściach rzeczywistych, co stanowi problem przy decyzjach o przydzielaniu środków.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND