



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 4.1.2005
COM(2004) 845 końcowy

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

rzegląd dyrektywy Rady 1999/30/WE odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu z uwzględnieniem dyrektywy Rady 96/62/WE w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza

SEC(2004) 1713

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Podstawowe aspekty zgodności z dyrektywą	4
3.	Doświadczenie zdobyte podczas stosowania dyrektywy	5

1. WPROWADZENIE

Złożenie niniejszego raportu jest wymagane zgodnie z pierwszą dyrektywą pochodną w sprawie jakości powietrza, której celem jest ograniczenie ilości dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu.

Dyrektywa Rady 1999/30/WE odnosząca się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki (SO₂), dwutlenku azotu (NO₂) i tlenków azotu (NO_x) oraz pyłu (PM₁₀) i ołowiu w otaczającym powietrzu¹ (pierwsza dyrektywa „pochodna” w sprawie jakości powietrza) jest zgodna z podejściem przedstawionym w dyrektywie Rady 96/62/WE w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza² (dyrektywa ramowa w sprawie jakości powietrza). Art. 10 dyrektywy wymaga od Komisji dokonania przeglądu dyrektywy i złożenia raportu na temat jej wdrażania. Niniejszy raport podsumowuje najistotniejsze informacje, więcej szczegółów znajduje się w dokumencie roboczym Komisji³.

Niniejszy przegląd oparty jest na najnowszych badaniach naukowych...

Zasadniczo przegląd uwzględnia wyniki najnowszych badań naukowych dotyczących wpływu, jaki ma na ludzkie zdrowie i ekosystemy, narażenie na działanie zanieczyszczeń w powietrzu, regulowanych przez pierwszą dyrektywę pochodną. Jakkolwiek, zgodnie z wymaganiami VI Programu Działań na rzecz Środowiska⁴, Komisja przyjmie strategię tematyczną dotyczącą zanieczyszczenia powietrza do połowy roku 2005, co będzie wynikiem programu „Czyste Powietrze dla Europy” (CAFE). Niniejsza część przeglądu, jak również wszelkie uwagi dotyczące propozycji możliwej zmiany dyrektywy, w tym również w odniesieniu do ustanowionych przez nią wartości dopuszczalnych, zostanie objęta strategią tematyczną dotyczącą zanieczyszczenia powietrza.

...ale koncentruje się na dotychczasowym doświadczeniu i sugeruje wprowadzenie planowanych zmian w ramach procedury komitologii.

Biorąc pod uwagę fakt, że strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza zostanie wkrótce opublikowana, niniejszy raport w sprawie przeglądu koncentruje się na doświadczeniu zdobytym w Państwach Członkowskich w zakresie zastosowania dyrektywy. Jako że istnieją silne powiązania między pierwszą dyrektywą pochodną oraz dyrektywą ramową w sprawie jakości powietrza, są one odpowiednio uwzględniane.

¹ Dz.U. L 163 z 29.6.1999, str. 41.

² Dz.U. L 296 z 21.11.1996, str. 55.

³ Raport opowiadający się za wprowadzeniem zmiany dyrektywy Rady 1999/30/WE odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu; SEC(2004) 1713:
<http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm>.

⁴ Dz.U. L 242 z 10.9.2002, str. 1.

2. PODSTAWOWE ASPEKTY ZGODNOŚCI Z DYREKTYWĄ

Mimo że dyrektywa weszła w życie dopiero trzy lata temu ...

Dyrektywa weszła w życie w dniu 19 lipca 1999 r. i należało ją włączyć do prawa krajowego w terminie dwóch lat. Dane przekazane Komisji przez Państwa Członkowskie UE obejmują tylko lata 2001 i 2002, a ogólne doświadczenie zdobyte podczas stosowania dyrektywy jest krótkie. Jakkolwiek, wciąż należy poprawić zgodność z ustawodawstwem w sprawie jakości powietrza (patrz tabela 1 w SEC(2004) 1713)

...pierwsze, wciąż raczej ograniczone doświadczenia płynące z jej zastosowania są pozytywne.

Pomimo ograniczonego doświadczenia w przypadku pierwszej dyrektywy pochodnej, stało się już oczywiste, że koncepcja ustawodawstwa w sprawie jakości powietrza sprawdziła się w zakresie podniesienia publicznej i politycznej świadomości pozostałych problemów związanych z jakością powietrza oraz promocji skutecznych działań w kierunku zmniejszenia zanieczyszczeń powietrza na obszarze UE. Istnieją trzy główne przyczyny tego sukcesu:

- Po pierwsze, wymóg publicznego udostępniania aktualnych informacji o jakości otaczającego powietrza. Daje to początek zwiększonej świadomości, której dowodem są skargi przesyłane do Komisji oraz petycje przesyłane do Parlamentu Europejskiego. W kilku przypadkach skargi złożone przez obywateli Europy lub organizacje pozarządowe doprowadziły do wszczęcia postępowań w sprawie naruszenia obowiązujących zasad.
- Po drugie, stawiający wysokie wymagania charakter samych wartości dopuszczalnych jakości powietrza. Wynikiem tego było podjęcie skutecznych działań przez władze lokalne i państwowe w kierunku zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza.
- Po trzecie, fakt, że wartości dopuszczalne ustanowione w dyrektywie pochodnej również dotyczą nowych Państw Członkowskich. Chociaż obywatele nowych Państw Członkowskich czerpią bezpośrednie korzyści z dyrektywy, Europa jako całość również będzie czerpać pośrednie korzyści z transgranicznego charakteru zanieczyszczeń powietrza.

Jakkolwiek, tylko trzy Państwa Członkowskie przedłożyły plany lub programy poprawy jakości powietrza.

Z danych z roku 2001 wyraźnie wynikało, że jedenaście Państw Członkowskich do końca 2003 r. powinny były przedłożyć Komisji plany lub programy określające, w jaki sposób poprawić jakość powietrza w zakresie PM_{10} i NO_2 dla swoich obywateli. Jakkolwiek, do lipca 2004 r. jedynie Belgia i Zjednoczone Królestwo przedłożyły swoje plany. Dodatkowo, Szwecja przedłożyła plan, chociaż nie była do tego prawnie zobowiązana na podstawie danych z roku 2001. Komisja była zaniepokojona niezgodnością z pierwszą dyrektywą pochodną. Dlatego też w roku 2004 wszczęła postępowanie w sprawie naruszenia obowiązujących zasad przeciwko dziesięciu Państwom Członkowskim z powodu nieprzedłożenia planów lub programów w terminie, lub, ponieważ przedłożone plany były niekompletne.

Celem dyrektywy jest osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i ekosystemów ...

Celem pierwszej dyrektywy pochodnej jest osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska – a w ten sposób przyczynienie się do ochrony dwóch fundamentalnych praw uznanych w Karcie Praw Podstawowych UE, która została włączona do projektu Konstytucji UE.

... poprzez ustanowienie wartości dopuszczalnych jakości powietrza,...

Podczas gdy dyrektywa ramowa ustanawia ogólne postanowienia w zakresie oceny i zarządzania jakością powietrza, szczegółowe ustalenia dla konkretnych zanieczyszczeń powietrza, w tym wartości dopuszczalne lub docelowe, określają dyrektywy pochodne. Pierwsza dyrektywa pochodna określa wartości dopuszczalne w celu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, które Państwa Członkowskie muszą osiągnąć w określonym terminie (patrz tabela 2 w SEC(2004) 1713).

Terminy ustalone są na rok 2005 w przypadku SO₂, ołowiu i PM₁₀ oraz na rok 2010 w przypadku NO₂. Dyrektywa określa również wartości dopuszczalne dla SO₂ i NO_x w celu ochrony ekosystemów i roślinności, które stosuje się już od 19 lipca 2001 r..

... poprzez określenie „marginesu tolerancji” (MT), poprzez zobowiązanie Państw Członkowskich do sporządzania planów lub programów oraz poprzez wymaganie od nich udzielania informacji.

Jeżeli stężenie zanieczyszczeń powietrza w pewnej strefie przekracza wartość dopuszczalną powiększona o określony „MT”, Państwa Członkowskie muszą sporządzić plany lub programy w celu wykazania środków, przy pomocy których mają zamiar osiągnąć wartości dopuszczalne w określonym terminie. MT zmniejsza się co roku i w ustalonym terminie jest zerowy.

Dyrektywa ramowa i dyrektywy pochodne w sprawie jakości powietrza wymagają od Państw Członkowskich, aby te przeprowadziły ocenę jakości powietrza na całym swoim terytorium, wraz ze specyfikacjami dotyczącymi sieci monitoringu, wykorzystania modeli i zapewniania oraz kontroli jakości danych dotyczących jakości powietrza. Dyrektywy przedstawiają szczegółowe wymagania w zakresie podawania informacji do wiadomości publicznej oraz do wiadomości Komisji.

3. DOŚWIADCZENIE ZDOBYTE PODCZAS STOSOWANIA DYREKTYWY

Podejście polegające na zastosowaniu dyrektywy ramowej i dyrektyw pochodnych ma zalety i wady.

Dyrektywa ramowa i pierwsza dyrektywa pochodna zachowują proporcje pomiędzy, z jednej strony, harmonijną oceną i zarządzaniem jakością powietrza w Państwach Członkowskich UE oraz z drugiej strony, zasadą subsydiarności umożliwiając elastyczną realizację na szczeblu lokalnym i państwowym. Ustawodawstwo w postaci dyrektywy ramowej i związanych z nią dyrektyw pochodnych posiada pewne zalety: niezależnie od zanieczyszczeń, dla zapewnienia zgodności, przepisy ustala się jednorazowo. Jednak podejście takie ma również pewne wady: kiedy przygotowywano dyrektywę ramową, nie można było przewidzieć wszystkich jej konsekwencji w praktyce.

Ustalono strefy oceny jakości powietrza, które nie powinny ulec zmianie.

Dyrektywa ramowa wymaga charakterystyki jakości powietrza w pewnych strefach i aglomeracjach. Pozostawia wysoki stopień elastyczności w definiowaniu tych stref, co prowadzi do raczej dużych różnic między Państwami Członkowskimi. Strefy te pokrywają się głównie z granicami administracyjnymi niż z obszarami o podobnej jakości otaczającego powietrza. „Koncepcja stref” nie oferuje nowych większych korzyści w zakresie zarządzania jakością powietrza w Państwach Członkowskich. Jakkolwiek, Państwa Członkowskie, w tym nowo przyjęte, wyznaczyły swoje strefy i odpowiednio zorganizowały swoje strategie oceny. Ponieważ nie określiły ważniejszych problemów w konstrukcji swojej sieci, Komisja nie rozważa zmiany koncepcji stref.

Chociaż coraz ściślejsze wartości dopuszczalne jakości powietrza uznaje się za ważne i pożyteczne ...

Nowe wartości dopuszczalne wprowadzone przez pierwszą dyrektywę pochodną są znacznie dokładniejsze niż wartości z lat ubiegłych. Te nowe wartości zazwyczaj uznaje się za ważne i pożyteczne instrumenty do poprawy jakości powietrza w miejscach, w których jest ona słaba. Wartości dopuszczalne oraz potrzeba podania ich do wiadomości publicznej, doprowadziły do wzrostu publicznej i politycznej świadomości problemów związanych z jakością powietrza.

...dalsze wyjaśnienia i wskazówki dotyczące zastosowania wartości dopuszczalnych będą częścią strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczeń powietrza.

Zainteresowane strony stwierdziły, że potrzebne byłyby bardziej szczegółowe wyjaśnienia dotyczące stosowania wartości dopuszczalnych w zakresie narażania ludności. Zwróciły się również z pytaniem o stosowność wartości dopuszczalnych w odniesieniu do ochrony roślinności i ekosystemów. Komisja zleciła zebranie informacji o „pomiarach jakości powietrza otaczającego pod kątem wpływu na ludzkie zdrowie”. W zależności od rezultatu tego poszukiwania, przedstawione w pierwszej dyrektywie pochodnej wymagania w zakresie monitoringu, mogą ulec zmianom.

„MT” i postanowienia szczególne uważa się za użyteczne i nie zostaną one zmienione.

Państwa Członkowskie zasadniczo doceniły koncepcję MT⁵ jako użyteczne postanowienie pozwalające skoncentrować środki na poprawie jakości powietrza na najbardziej zanieczyszczonych obszarach. W ten sposób zbliżając się do terminu realizacji, pod warunkiem, że jakość powietrza w Państwie Członkowskim jest niższa niż wartość dopuszczalna powiększona o MT, nie ma potrzeby podjęcia radykalnych środków i przygotowywania planów lub programów dotyczących jakości powietrza.

W pierwszej dyrektywie pochodnej mowa jest o warunku, aby brać pod uwagę udział źródeł naturalnych stężeń SO₂. Zawiera ona również warunek, aby w przypadku PM₁₀ brać pod uwagę udział zdarzeń naturalnych, a także ponownego przejścia pyłu w stan zawieszenia z powodu piaskowania dróg w zimie. Państwa Członkowskie stwierdziły, że warunki te są użyteczne w tych konkretnych przypadkach. Jakkolwiek, rozszerzenie tych postanowień na inne okoliczności stworzyłoby ewentualną lukę w przepisach prawnych. W związku z tym, Komisja nie bierze pod uwagę zmiany ani rozszerzenia istniejących postanowień specjalnych.

⁵ Margines tolerancji to określony procent wartości dopuszczalnej, o który wartość tę można przekroczyć przed terminem realizacji.

Chociaż ciągle działanie w kierunku poprawy jakości powietrza powinno być skoncentrowane na PM₁₀ i NO₂...

Państwa Członkowskie wskazały, że w sposób właściwy spełniają warunki w zakresie wartości dopuszczalnych zawartości SO₂ i ołowiu w otaczającym powietrzu, z pewnymi wyjątkami. Jakkolwiek, sytuacja jest inna w przypadku PM₁₀ i NO₂, ponieważ stężenia tych zanieczyszczeń w wielu stacjach monitoringu przekraczają wartości dopuszczalne powiększone o margines tolerancji.

...Komisja ocenia również skuteczność środków krótkoterminowych.

Artykuł 7 ust. 3 dyrektywy ramowej wymaga podjęcia środków krótkoterminowych, jeżeli istnieje ryzyko przekroczenia wartości dopuszczalnych i progów alarmowych. W przypadku wartości dopuszczalnych obowiązek podjęcia środków krótkoterminowych dotyczy wyłącznie okresu, gdy wymienione wartości dopuszczalne już obowiązują. Niektóre Państwa Członkowskie wyraziły wątpliwości co do środowiskowej skuteczności tych krótkoterminowych środków. Obecnie Komisja ocenia doświadczenie w stosowaniu takich środków. Wnioski zostaną uwzględnione przy przygotowaniu strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczeń powietrza.

Państwa Członkowskie odpowiednio przystosowały swoje sieci pomiaru jakości powietrza ...

Trudno jest określić szczegółowo, w jaki sposób należy projektować sieci pomiarowe, ponieważ rozkład źródeł zanieczyszczenia i poziomy zanieczyszczenia powietrza w Europie są szeroko zróżnicowane. Wszystkie Państwa Członkowskie w różnym stopniu przystosowały swoje sieci pomiarowe do wymagań pierwszej dyrektywy pochodnej. Ułatwiło to proces harmonizacji.

... jednak istnieje potrzeba wprowadzenia dalszych udoskonaleń technicznych, które zostaną przyjęte przez Komisję w ramach procedury komitologii.

Niektóre części pierwszej dyrektywy pochodnej należy dostosować tak, aby odzwierciedlały postęp naukowy i techniczny. Celem Komisji jest dostosowanie dyrektywy poprzez komitet regulacyjny zgodnie z art. 12 dyrektywy ramowej.

Komisja zamierza przyjąć zmiany mające na celu:

- zapewnienie wystarczającej liczby stacji bazowych na terenach wiejskich,
- zapewnienie istotnych proporcji różnych rodzajów stacji, takich jak stacje pomiarowe przy drogach oraz stacje bazowe usytuowane na terenach miejskich,
- ograniczenie odległości pomiędzy drogą a punktem pomiaru PM₁₀, na stacjach mierzących zanieczyszczenie przy drogach,
- poprawę warunków wyrzykowego pobierania próbek powietrza,
- zapewnienie jednorodnego wykorzystania terminów statystycznych (dokładność/niepewność) oraz

- aktualizację załącznika IX, – który opisuje metody pomiarów referencyjnych – biorąc pod uwagę postępy techniczne oraz przepisy dotyczące wykazywania zgodności z metodami innymi niż metody referencyjne.

Nawet jeżeli Komisja udzieliła wskazówek odnośnie do pomiarów pyłu, potrzebna jest dalsza harmonizacja i badania.

Grupy robocze wspomagały Komisję w przygotowaniu dwóch dokumentów ze wskazówkami dotyczącymi metod pomiarów pyłu w latach 2002⁶ i 2004⁷. Dokumenty te omawiają kwestię ekwiwalencji pomiędzy powszechnie stosowaną automatyczną metodą pomiarów oraz ręczną metodą referencyjną. Pomimo istotnych starań ze strony wielu Państw Członkowskich, wciąż istnieje duża potrzeba wykazania ekwiwalencji metod pomiarów PM innych niż metody referencyjne oraz harmonizacji tych pomiarów w całej Unii Europejskiej. Komisja patronuje sieci Europejskich Laboratoriów Referencyjnych Jakości Powietrza (AQUILA) i zamierza wykorzystać tę sieć do bliskiej współpracy z Państwami Członkowskimi celem zwiększania harmonizacji w tej konkretnej dziedzinie.

Zespół zajmujący się pyłami w ramach programu CAFE zaproponował powiększenie wartości dopuszczalnych dla PM_{2,5}⁸. Jakkolwiek, większe cząsteczki, charakteryzowane jako PM₁₀, są również szkodliwe. W związku z tym, podczas gdy największą wagę przywiązuje się do drobnej frakcji pyłu, w pewnym stopniu należy kontynuować pomiary PM₁₀. Komisja, rozważając zmianę dyrektywy ramowej i dyrektywy pochodnej, zaproponuje odpowiedni udział miejsc pomiaru dla obu frakcji cząstek PM. Komisja zaleca, aby Państwa Członkowskie podjęły dodatkowe badania dotyczące innych cech cząstek PM, takich jak PM_{1,0}, stężenia cząstek oraz specjację chemiczną pyłu.

W ramach V Programu Ramowego Badań w Unii Europejskiej przeprowadzono szerokie badania w celu określenia ścieżek cząstek w powietrzu atmosferycznym oraz ich wpływu zarówno na zdrowie ludzkie jak i środowisko⁹. Finansowanie tych pozycji jest kontynuowane w ramach VI Programu Ramowego Badań.

Chociaż obecnie nie sugeruje się żadnych zmian w przepisach w sprawie modeli jakości powietrza ...

Dyrektywy w sprawie jakości powietrza umożliwiają wykorzystanie modeli oceny jakości powietrza. Modele można wykorzystywać do uzupełniania lub nawet zastępowania pomiarów, jeżeli poziom stężenia znajduje się wystarczająco poniżej wartości dopuszczalnej. Nie istnieją dalsze wyraźne przepisy w sprawie wykorzystania modeli do analizy przyczyn zanieczyszczenia powietrza lub kalkulacji prognoz, ale obecnie w praktyce modele odgrywają znaczącą rolę w analizach tego rodzaju.

Komisja zbadała i przeanalizowała bieżące praktyki w zakresie modeli komputerowych w Państwach Członkowskich w kontekście pierwszej dyrektywy pochodnej.

⁶ Wskazówki dla Państw Członkowskich odnośnie do pomiaru poziomu PM₁₀ oraz porównania z metodą referencyjną; <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/finalwgreporten.pdf>

⁷ Wykazanie stosowności metod pomiaru powietrza otaczającego, (projekt ostateczny); http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/pdf/equivalence_report_final.pdf

⁸ Drugi dokument w sprawie stanowiska w zakresie pyłu;

http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/working_groups/wg_particulate_matter.htm

⁹ Projekt CLEAR (*Cluster of European Air Quality Research*), najnowsze osiągnięcia: <http://www.nilu.no/clear>

... Komisja wróci do tego zagadnienia.

Chociaż wyżej wymienione badania zapewniły pewien wgląd w bieżące wykorzystanie modeli w Państwach Członkowskich oraz państwach przystępujących do Unii, nie zapewniły wystarczających dowodów do opracowania bardziej szczegółowej definicji wymogów w zakresie jakości danych o modelach w porównaniu z przepisami dyrektywy. Dlatego Komisja nie proponuje zmiany celów w zakresie jakości danych dotyczących zastosowania modeli na tym etapie. Jakkolwiek, Komisja przewiduje, że wzrośnie znaczenie tego zagadnienia i będzie je kontrolować, biorąc pod uwagę najnowsze działania podjęte w poszczególnych Państwach Członkowskich.

Sprawozdawczość elektroniczna staje się coraz bardziej rutynowa ...

Komisja opracowała wspólny format sprawozdań z wyników rocznej oceny jakości powietrza i przyjęła ten kwestionariusz decyzją Komisji w 2001 r., aktualizując go w roku 2004 (2004/461/WE)¹⁰. Obecnie Państwa Członkowskie wypełniają ten kwestionariusz co roku i przesyłają dane w postaci pliku elektronicznego dostarczanego przez Komisję. Danych, które już są wymagane zgodnie z decyzją Rady ustanawiającą system wzajemnej wymiany informacji i danych pochodzących z sieci i poszczególnych stacji dokonujących pomiarów zanieczyszczeń otaczającego powietrza w Państwach Członkowskich (decyzja 97/101/WE)¹¹ nie ujmuje się w kwestionariuszu rocznym.

... ale powstały znaczne opóźnienia, a także potrzeba dalszej harmonizacji i usprawnienia.

Państwa Członkowskie zasadniczo w odpowiedni sposób spełniają wymogi w zakresie sprawozdawczości. Jakkolwiek, często powstają kilkumiesięczne opóźnienia. Na przykład, w 2003 r. tylko 9 z 15 Państw Członkowskich złożyło sprawozdania w terminie.

Roczne sprawozdanie dotyczące zgodności z pierwszą dyrektywą pochodną uznaje się za bardzo użyteczne w celu opracowania ogólnego zarysu jakości powietrza w Unii. Pogląd ten podziela Komisja, same Państwa Członkowskie, jak również strony zainteresowane i opinia publiczna.

Problemem związanym ze sprawozdawczością jest fakt, że Państwa Członkowskie nie mają prawnego obowiązku podawania niektórych danych niezbędnych do szerszej oceny. Jako że podanie takich danych leży w interesie ogółu, Komisja zamierza zasugerować, aby podawanie takich danych uznano za wymóg formalny.

¹⁰ Dz. U. L 156 z 30.4.2004. str. 78.

¹¹ Dz.U. L 35 z 5.2.1997, str. 14.