



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 29.6.2007
KOM(2007) 320 wersja ostateczna

2005/0183 (COD)

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

na mocy art. 251 ust. 2 akapit drugi Traktatu WE

dotyczący

wspólnego stanowiska Rady dotyczącego przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości powietrza atmosferycznego i w sprawie czystszej powietrza dla Europy

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

na mocy art. 251 ust. 2 akapit drugi Traktatu WE

dotyczący

wspólnego stanowiska Rady dotyczącego przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości powietrza atmosferycznego i w sprawie czystszej powietrza dla Europy

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. PROCEDURA

Wniosek COM(2005) 447 wersja ostateczna został przekazany Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 251 Traktatu WE.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydał opinię w dniu 17 maja 2006 r.

Komitet Regionów wydał opinię w dniu 26 kwietnia 2006 r.

Parlament Europejski wydał opinię w pierwszym czytaniu w dniu 26 września 2000 r.

W nawiązaniu do opinii Parlamentu Europejskiego i na mocy art. 250 ust. 2 Traktatu WE Rada osiągnęła porozumienie polityczne kwalifikowaną większością w sprawie wspólnego stanowiska w dniu 23 października 2006 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko w dniu 25.6.2007 r..

2. PRZEDMIOT WNIOSKU KOMISJI

Zanieczyszczenie powietrza ma wysoce niekorzystne skutki dla zdrowia. Według najnowszych danych naukowych i medycznych przedstawionych w komunikacie Komisji w sprawie strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza COM(2005) 446 już samo wystawienie na działanie drobnego pyłu zawieszonego PM_{2,5} w powietrzu atmosferycznym skraca statystyczną średnią długość życia przeciętnego obywatela UE o ponad 8 miesięcy. Dlatego Komisja wprowadza w swym wniosku szczegółowe normy środowiskowe dla drobnocząsteczkowego pyłu zawieszonego PM_{2,5} znajdującego się w powietrzu atmosferycznym. Ich wdrożenie powinno znacząco przyczynić się do osiągnięcia celu strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza, której celem jest zmniejszenie o 47% liczby skróconych lat życia w Europie na skutek narażenia na działanie pyłu w latach 2000-2020.

Zgodnie z inicjatywą Komisji w sprawie „lepszich uregulowań prawnych”, wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie jakości powietrza atmosferycznego i w sprawie czystszej powietrza dla Europy ujmuje przepisy dyrektywy ramowej i trzech dyrektyw pochodnych w sprawie jakości powietrza atmosferycznego oraz decyzji Rady dotyczącej wymiany informacji w jedną dyrektywę w celu uproszczenia, ujednolicenia i zredukowania ilości istniejących przepisów. Co więcej, wniosek ten nowelizuje istniejące przepisy, tak by uwzględniały one doświadczenie państw członkowskich. W tym celu wniosek:

- (1) wprowadza określone wymogi dotyczące monitorowania i nowe cele środowiskowe dla drobnocząsteczkowego pyłu zawieszonego PM_{2,5},
- (2) przewiduje pewną elastyczność wdrażania poprzez zezwolenie, pod określonymi warunkami zatwierdzanymi przez Komisję, na przedłużenie terminów osiągnięcia określonych wartości dopuszczalnych dla pyłu PM₁₀ i dwutlenku azotu,
- (3) daje państwom członkowskim możliwość skoncentrowania działań zezwalając na wyłączenie z oceny przestrzegania wartości dopuszczalnych części zanieczyszczeń wynikających z przyczyn naturalnych.

3. UWAGI KOMISJI

3.1. Uwagi ogólne

Parlament Europejski wydał opinię w pierwszym czytaniu w dniu 26 września 2006 r. Komisja przyjęła całkowicie, częściowo lub co do zasady dwadzieścia dziewięć (29) z pięćdziesięciu dziewięciu (59) poprawek zaproponowanych przez Parlament Europejski w toku pierwszego czytania. Szesnaście (16) z dwudziestu dziewięciu (29) poprawek zostało już przynajmniej częściowo ujętych we wspólnym stanowisku.

Komisja przyjęła wszystkie poprawki, które przyczynią się do dalszego ujednolicenia, zwiększenia przejrzystości i poprawy jakości informacji przekazywanych społeczeństwu: nr 2, 6, 11, 13, 19, 21, 26, 27, 31, 37, 39, 41, 42, 65; lub które poszerzą zakres przeglądu: nr 48.

Komisja przyjęła niektóre poprawki częściowo lub co do zasady. W kilku przypadkach Komisja jest zdania, że potrzebne jest dalsze przerebadowanie w celu uzyskania większej jasności. Inne poprawki zawierają zmiany, które mogą zostać przyjęte co do zasady, jak np. wprowadzenie koncepcji tabeli progresywnej w celu zmniejszania narażenia w poprawce nr 49. Komisja nie może jednak przyjąć wszystkich poprawek, gdyż kilka z nich stanowiłoby zagrożenie dla równowagi pomiędzy gwarancją elastycznego wdrażania a ochroną zdrowia publicznego.

Komisja odrzuciła w szczególności te poprawki, które obniżyłyby poziom ochrony zdrowia publicznego poniżej poziomu określonego w obowiązującym prawodawstwie lub, jak w przypadku nowych celów dotyczących zmniejszenia narażenia na drobnocząsteczkowy pył zawieszony PM_{2,5}, poniżej poziomu ambicji określonego w strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza. Komisja

odrzucała również te poprawki, które jej zdaniem wprowadzają wymogi, których spełnienie jest niemożliwe w przewidzianym terminie oraz te, które w celu skutecznego wykonania dyrektywy ograniczają zakres działania władz krajowych, regionalnych i lokalnych. W ocenie Komisji uwzględnienie tych poprawek Parlamentu wiązałoby się z obniżeniem poziomu ambicji określonego w jej oryginalnym wniosku.

Od września 2005 r. wniosek jest przedmiotem dyskusji państw członkowskich prowadzonej na forum Rady. Wspólne stanowisko przewiduje znaczącą ilość zmian w stosunku do oryginalnego wniosku Komisji. Pod względem formy, tekst został uproszczony poprzez wprowadzenie zmian, takich jak zlikwidowanie koncepcji górnego pułapu stężenia i wprowadzenie jednego planu dotyczącego jakości powietrza. Zmianie uległy również niektóre z głównych elementów oryginalnego wniosku Komisji, a mianowicie ocena jakości powietrza, nowe cele dla drobnocząsteczkowego pyłu zawieszonego PM_{2,5} i elastyczność wdrażania. Szczegółowe informacje dotyczące zmian przedstawiono poniżej. Zmiany te zachowują równowagę pomiędzy poziomem ambicji a wymaganym poziomem ochrony zdrowia publicznego określonym w oryginalnym wniosku Komisji, jednocześnie zapewniając większą elastyczność w wykonaniu dyrektywy. Porozumienie polityczne osiągnięto kwalifikowaną większością, przy czym Holandia i Polska zagłosowały przeciw, a Szwecja wstrzymała się od głosu.

3.2. Uwagi szczegółowe

3.2.1. Poprawki Parlamentu przyjęte przez Komsję i uwzględnione w całości lub częściowo we wspólnym stanowisku.

3.2.2. We wspólnym stanowisku uwzględniono nie tyle literę, co ducha i treść następujących poprawek przyjętych przez Komisję w całości, co do zasady lub częściowo: poprawki nr 1, 2, 13, 14, 19, 21, 26, 27, 29, 31, 40, 41, 42, 45, 48 i 65.

Większość tych poprawek dotyczy zastąpienia górnego pułapu stężenia lepiej ugruntowanym pojęciem wartości dopuszczalnej. Jako że oba pojęcia wywołują te same skutki prawne, nie wiąże się to ze zmianą treści a jedynie upraszcza tekst i zmniejsza liczbę stosowanych norm.

Poprawka nr 41 dotyczy wymogu zgłaszania Komisji norm sankcjonujących przez państwa członkowskie. Komisja przyjmuje wniosek Parlamentu, aby skreślić ten wymóg, gdyż ten sam cel można osiągnąć stosując się do art. 33 dyrektywy i do ogólnego zobowiązania określonego w załączniku 10 do Traktatu WE.

3.2.3. Poprawki Parlamentu przyjęte przez Komisję, ale nie uwzględnione we wspólnym stanowisku.

Poprawka nr 6 dotyczy motywu zachęcającego do uzupełnienia stałych pomiarów technikami modelowania i pomiarami wskaźnikowymi.

Poprawka nr 11 podaje uzasadnienie przepisów określonych w art. 22. We wspólnym stanowisku przepisy te zostały omówione w motywie 15.

Poprawki nr 37 i 39 proponują dodanie stowarzyszeń przemysłowych do wykazu właściwych organów, które należy informować zgodnie z przepisami określającymi zasady informowania społeczeństwa w art. 24 i art. 26. W opinii Komisji dodanie to jest uzasadnione i nie odbiega od obowiązujących dobrych praktyk.

3.2.4. Poprawki Parlamentu odrzucone przez Komisję, lecz uwzględnione we wspólnym stanowisku.

Nie dotyczy.

3.2.5. Zmiany we wniosku wprowadzone przez Radę – główne elementy

W poprawkach nr 45, 49, 50, 60 i 81 Rada i Parlament ustosunkowały się do zaproponowanych przez Komisję przepisów dotyczących oceny jakości powietrza, nowych celów określonych dla drobnocząsteczkowego pyłu zawieszonego PM_{2,5} oraz przepisów dotyczących elastyczności w wykonaniu dyrektywy.

Ocena jakości powietrza. Koszt monitorowania stanowił bardzo ważną kwestię podczas obrad Rady. W tym zakresie wprowadzono zmiany w progach oszacowania stężenia PM₁₀ oraz podobnie w minimalnych wymogach dotyczących monitorowania pyłu. Uznając obawy Rady, Komisja podkreśliła znaczenie odpowiednich informacji dotyczących oszacowania dla zapewnienia równych szans podczas oceny zgodności, dla rozwoju polityki oraz, w razie konieczności, dla powołania skutecznych środków zmniejszających zanieczyszczenie. Przepisy dotyczące oceny stężeń PM₁₀ i PM_{2,5}, które znalazły się ostatecznie we wspólnym stanowisku, stanowią kompromis i określają w opinii Komisji minimalne wymogi konieczne do realizacji wspomnianych celów.

Wspólne stanowisko wprowadza znaczące zmiany w załączniku III do dyrektywy, który bardziej szczegółowo określa minimalne wymogi co do sposobu przeprowadzania oceny na terytorium państw członkowskich. Załącznik ten zawiera ścisłą definicję określonych obszarów, gdzie nie należy oceniać przestrzegania wartości dopuszczalnych mających na celu ochronę zdrowia ludzkiego. Powinno to pomóc w stosowaniu bardziej jednolitego podejścia do oceny zgodności. Komisja będzie ściśle monitorować wykonanie dyrektywy celem zagwarantowania, że wspomniane przepisy wykonawcze nie wpłyną w żaden sposób na zmniejszenie ochrony zdrowia ludzkiego lub nie zagrażą nadrzędnej koncepcji, według której wartości dopuszczalne mają powszechne zastosowanie.

Kryteria umiejscawiania punktów pobierania próbek substancji zanieczyszczających, dla których ustalono wartości dopuszczalne w załączniku III, zostały również ujednolicone i mają teraz jednakowe zastosowanie do wszystkich rodzajów substancji zanieczyszczających. Komisja wolałaby pozostać przy oryginalnym wniosku, który powiela obowiązujące przepisy prawa, jako że zmiany mogą spowodować przemieszczenie istniejących punktów poboru próbek i zakłócenie trendów monitorowania. Komisja będzie śledziła rozwój sytuacji, gdyż zmiany mogą spowodować problemy we wdrażaniu innych przepisów, takich jak informowanie społeczeństwa, oraz w dostarczaniu informacji przydatnych w opracowywaniu zasad polityki, a także powróci do tego tematu za pośrednictwem komitetu regulacyjnego, jeśli zajdzie taka potrzeba. Skoro jednak wartości dopuszczalne mają zastosowanie wszędzie za wyjątkiem wyraźnie zdefiniowanych obszarów, sama zmiana

umiejscowienia punktu poboru próbek nie wpływa na zmianę poziomu ochrony zdrowia ludzkiego.

W załączniku IV wspólne stanowisko porusza również kwestię ram czasowych dla dostosowania istniejącego sprzętu wykorzystywanego w sieci monitorowania do przepisów nowych norm CEN określających metody referencyjne, które zostały wprowadzone we wniosku Komisji. Komisja zgadza się z wprowadzonymi ostatecznymi terminami, gdyż w odpowiednich przypadkach umożliwią one przeprowadzenie modernizacji sieci według oszczędnego harmonogramu. Komisja zwraca jednak uwagę, że w przypadku pomiarów wykorzystywanych podczas oceny, cele w zakresie jakości danych znajdujące się w załączniku I i przepisy dotyczące wykazywania równoważności zawarte w załączniku VI mają w dalszym ciągu pełne zastosowanie.

Norma PM_{2,5}. W załączniku XIV wspólne stanowisko dokonuje zastąpienia górnego pułapu stężenia cząsteczek PM_{2,5} wynoszącego 25µg/m³, który miał zostać osiągnięty w 2010 r., podejściem dwustopniowym wprowadzającym niewiązącą wartość docelową o tym samym poziomie w 2010 r. i prawnie wiążącą wartość dopuszczalną w 2015 r. Cel zmniejszania narażenia został rozszerzony z pojedynczego przepisu zakładającego redukcję o 20 % do tabeli progresywnej dla wskaźnika redukcji narażenia o zakresie wartości 7-13µg/m³. Postanowienia wspólnego stanowiska zezwalają także na trzy różne opcje ustalenia wskaźnika redukcji narażenia podstawowego, tak by wystarczyło czasu na utworzenie odpowiednich stacji monitorowania stężenia PM_{2,5}. Komisja popiera te modyfikacje, gdyż nie zmieniają one poziomu ambicji określonego we wniosku Komisji i gwarantują skuteczniejsze wykonanie dyrektywy.

Komisja jest zdania, że w zakresie realizacji dwustopniowego celu ochrony środowiska dotyczącego PM_{2,5} głównym motywem podejmowanych środków powinien być cel zmniejszania narażenia, a roczna wartość dopuszczalna określona przez ten cel powinna pełnić rolę górnego pułapu w celu ochrony obywateli w strefach objętych największym zagrożeniem. W oparciu o obecny stan wiedzy Komisja uważa, że próby zastosowania się do bardziej rygorystycznej rocznej wartości dopuszczalnej dla PM_{2,5} wynoszącej 20µg/m³ do 2015 r. i zaproponowanej przez Parlament w poprawce nr 50 będą nadmiernie koncentrowały się na miejscach zagrożenia środowiskowego, czyli ograniczonych obszarach, gdzie występują wysokie stężenia substancji zanieczyszczających, kosztem środków mających na celu zmniejszenie ogólnego narażenia społeczeństwa. Natomiast poprawka nr 49 proponuje obniżenie wymogów zmniejszania narażenia dla większości poziomów stężeń, co wpłynęłoby na obniżenie poziomu ambicji nowych norm dla PM_{2,5} i w rezultacie uniemożliwiłoby zrealizowanie celu w zakresie zdrowia publicznego określonego w strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza.

Elastyczność wdrażania. Podczas gdy wniosek Komisji w art. 22 wprowadził ostateczną datę (1 stycznia 2010 r.) przedłużania terminu osiągnięcia wartości dopuszczalnej dla PM₁₀, wspólne stanowisko ustanawia maksymalny termin na trzy lata po wejściu dyrektywy w życie. Utrzymuje ono warunki, które należy spełnić w celu uzyskania możliwości przedłużenia terminu. Niezmienione pozostały przepisy dotyczące przedłużenia terminu osiągnięcia dopuszczalnych wartości dla benzenu i dwutlenku azotu. Opcję tę zlikwidowano natomiast dla drobnocząsteczkowego pyłu zawieszonego PM_{2,5} po tym, jak przesunięto datę osiągnięcia dopuszczalnych

wartości $PM_{2,5}$ z 2010 r. w oryginalnym wniosku Komisji na 2015 r. Wykluczono możliwość ubiegania się o przedłużenie terminu w przypadku dwutlenku siarki, tlenku węgla i ołowiu. Komisja wołałaby ustalone przez siebie pierwotne ramy czasowe dla PM_{10} , ale jest zdania, że tego typu przedłużenie nie zagraża ogólnej równowadze wniosku. Poprawka nr 81 Parlamentu Europejskiego dopuszcza okres wynoszący maksymalnie sześciu lat od wejścia w życie dyrektywy. Takie przedłużenie prawie na pewno wprowadziłoby opóźnienia we wdrażaniu środków, obniżając tym samym poziom ochrony zdrowia publicznego na wszystkich obszarach, gdzie przekraczane są obecnie wartości dopuszczalne dla PM_{10} .

3.2.6. *Zmiany w tekście związane z nowymi procedurami komitologii*

Komisja podtrzymała swoje stanowisko co do poprawek Parlamentu nr 61-63, które wprowadzają odesłanie do nowej procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą przeprowadzaną przez komitet powołany na mocy dyrektywy, do czasu zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie jednakowego brzmienia, które ma zostać włączone do unijnego prawa wtórnego. Rozporządzenie w nowym brzmieniu o niezmienionej treści, zawierające ostatnie zapisy uzgodnione między instytucjami w listopadzie 2006 r., zostało ujęte we wspólnym stanowisku. Różni się ono od poprawki nr 62 zakresem, jako że nie wprowadza procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą w celu przyjęcia środków wdrażania określających dodatkowe informacje, które muszą dostarczyć państwa członkowskie zgodnie z art. 27. Komisja może poprzeć te zmiany.

4. **WNIOSEK**

Wszystkie instytucje UE posiadają wspólne cele dotyczące ochrony zdrowia publicznego i środowiska naturalnego, a w szczególności zgadzają się co do konieczności wprowadzenia norm dla drobnocząsteczkowego pyłu zawieszonego $PM_{2,5}$ wraz z nowym celem zmniejszania narażenia. Wyrażono ogólne poparcie dla zwiększenia elastyczności wdrażania zaproponowanego przez Komisję. Do głównych przeszkód w osiągnięciu porozumienia w pierwszym czytaniu należały różnica zdań co do dokładnego stopnia elastyczności, potrzeby modyfikacji istniejących norm dla drobnocząsteczkowego pyłu zawieszonego PM_{10} oraz surowości i natury prawnej nowej normy dla drobnocząsteczkowego pyłu zawieszonego $PM_{2,5}$.

We wspólnym stanowisku państwa członkowskie potwierdziły pierwotne stanowisko Komisji, polegające na utrzymaniu obowiązujących norm w obecnym kształcie zezwalając jednocześnie na nieco większą elastyczność w zakresie dostosowywania się do wartości dopuszczalnych dla pyłu zawieszonego PM_{10} . Wprowadziły też niewielkie zmiany w nowych normach dla $PM_{2,5}$.

Komisja może poprzeć wspólne stanowisko, gdyż mimo wszystko zachowuje ono równowagę, jaką zachowano we wniosku Komisji pomiędzy problemem zdrowia publicznego, który wymaga zdecydowanych działań o charakterze ciągłym mających na celu poprawę jakości powietrza na określonych obszarach i wprowadzenia ambitnych, prawnie wiążących norm dla $PM_{2,5}$, a elastycznością wprowadzoną w celu usprawnienia wdrażania. Wspólne stanowisko utrzymuje również wyraźne

zobowiązanie do dokonania przeglądu norm dla drobnocząsteczkowego pyłu zawieszonego za pięć lat, aby uczynić cel zmniejszania narażenia prawnie wiążącym.

Wspólne stanowisko zawiera dodatkowe przepisy, takie jak wymóg nakładający na Komisję obowiązek przygotowania wskazówek dotyczących określania części zanieczyszczeń wynikających z przyczyn naturalnych i z piaskowania dróg w zimie. Komisja z zadowoleniem przyjmuje te uzupełnienia, gdyż przyczynią się one do bardziej jednolitego wykonania dyrektywy we wszystkich państwach Unii Europejskiej.

Komisja wolałaby, aby zachowano kilka szczegółowych przepisów wniosku, zwłaszcza przepisów dotyczących minimalnych wymogów monitorowania jakości powietrza. Przyznaje jednak, że wspólne stanowisko jest ważnym krokiem naprzód w porównaniu z uzgodnieniami na mocy obowiązujących dyrektyw i dlatego udziela mu poparcia.