



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.12.2013 r.
COM(2013) 918 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Program „Czyste powietrze dla Europy”

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SWD(2013) 531 final}

{SWD(2013) 532 final}

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Program „Czyste powietrze dla Europy”

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

W ostatnich dziesięcioleciach jakość powietrza w Europie uległa znacznej poprawie, ale zanieczyszczenie powietrza pozostaje głównym czynnikiem środowiskowym związanym z chorobami, którym można zapobiec i przedwczesnymi zgonami w UE i nadal wywiera znaczne negatywne skutki na znaczną część europejskiego środowiska naturalnego. Według OECD „do roku 2050 zanieczyszczenie powietrza w miastach stanie się główną środowiskową przyczyną umieralności, przed zanieczyszczoną wodą i brakiem dostępu do kanalizacji”¹.

Normy jakości powietrza w UE wciąż pozostają w tyle za normami w innych krajach rozwiniętych, a ich przestrzeganie jest problematyczne z różnych powodów. Celem nowej strategii jest zajęcie się przyczynami takiej sytuacji. Przedstawiono w niej również przepisy mające na celu ograniczenie w perspektywie długoterminowej szkodliwych emisji, które przyczyniają się do niskiej jakości powietrza i pogorszenia stanu środowiska naturalnego. Ponadto promowane są w niej działania mające na celu łagodzenie skutków ocieplenia atmosfery i zmiany klimatu. Harmonogram redukcji emisji jest w pełni zgodny z nowymi ramami polityki w dziedzinie klimatu i energii na okres do 2030 r., co pozwoli inwestorom na osiągnięcie jak największej synergii podejmowanych inwestycji.

Czystsze powietrze oznacza również nowe możliwości gospodarcze, m.in dla unijnych sektorów zajmujących się czystą technologią. Największe przedsiębiorstwa inżynieryjne w UE już teraz 40 proc. swoich przychodów czerpią z portfeli związanych ze środowiskiem, a odsetek ten jeszcze wzrośnie. Wyraźnie widać, że gospodarki wschodzące koncentrują się na kwestii zanieczyszczenia powietrza. Inteligentnie prowadzona polityka europejska zapewni naszemu przemysłowi lepszą pozycję na rozwijających się rynkach.

Środki zawarte w nowej strategii opierają się na środkach przedstawionych w strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza z 2005 r.² i pomogą w osiągnięciu celów długoterminowych 6. i 7. programu działań w zakresie środowiska³. Strategii towarzyszy wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie krajowych pułapów emisji⁴ oraz wniosek dotyczący dyrektywy, która po raz pierwszy wprowadzi kontrole emisji ze

¹ Prognoza OECD dotycząca środowiska na 2050 r. dostępna pod adresem http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_37465_49036555_1_1_1_37465,00.html. W prognozie OECD oszacowano, że liczba przedwczesnych zgonów w wyniku narażenia na cząstki stałe obecne w powietrzu, prowadzącego do chorób układu oddechowego, może się podwoić w stosunku do obecnego poziomu do 3,6 mln rocznie na świecie. Większość takich zgonów wystąpi w Chinach i Indiach. Ze względu na starzejące się, zurbanizowane społeczeństwa, w 2050 r. liczba przedwczesnych zgonów wynikających z zanieczyszczenia ozonem w warstwie przyziemnej w państwach OECD może być jedną z najwyższych na świecie, ustępując jedynie liczbie takich zgonów w Indiach.

² COM(2005) 446 final.

³ Decyzja 1600/2002/WE: „osiągnięcie poziomów jakości powietrza, które nie powodują znacznego negatywnego wpływu oraz zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego”.

⁴ Dyrektywa 2001/81/WE.

średnich obiektów energetycznego spalania oraz w znacznym stopniu przyczyni się do osiągnięcia niezbędnego ograniczenia emisji. Strategia obejmuje również nieregulacyjne środki wsparcia mające na celu zwiększenie zdolności i współpracy na wszystkich szczeblach politycznych, ze szczególnym uwzględnieniem dziedzin takich jak: zanieczyszczenie powietrza w miastach, badania naukowe i innowacje oraz międzynarodowy wymiar polityki w zakresie jakości powietrza.

2. ZAJĘCIE SIĘ PROBLEMEM NISKIEJ JAKOŚCI POWIETRZA ATMOSFERYCZNEGO W KRÓTKIM OKRESIE

2.1. Obecna jakość powietrza

W chwili obecnej ponad jedna trzecia unijnych obszarów zarządzania jakością powietrza przekracza dopuszczalne wartości stężenia cząstek stałych (PM10), a jedna czwarta – dwutlenku azotu (NO₂). Wobec 17 państw członkowskich prowadzone jest obecnie postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieprzestrzeganiem dopuszczalnych poziomów PM10.

2.2. Środki na rzecz zapewnienia przestrzegania przepisów dotyczących jakości powietrza

Utrzymujące się istotne naruszenia norm jakości powietrza można rozwiązać w perspektywie krótko- lub średnioterminowej poprzez skuteczne wdrożenie istniejących przepisów unijnych, w szczególności w odniesieniu do emisji z pojazdów dostawczych z silnikiem Diesla⁵, oraz stosowanie uzupełniających środków na poziomie krajowym. W celu dostosowania ram regulacyjnych UE do jej zobowiązań międzynarodowych konieczna byłaby również transpozycja zmienionego protokołu z Göteborga uzgodnionego w 2012 r. Celem tych środków jest osiągnięcie pełnego przestrzegania obowiązujących norm w zakresie jakości powietrza najpóźniej do 2020 r.

2.2.1. Zakończenie nierozstrzygniętej kwestii: rozwiązanie problemu emisji z pojazdów dostawczych z silnikiem Diesla

W celu kontrolowania emisji zanieczyszczeń z pojazdów w UE uzgodnione zostały kolejne generacje normy Euro i normy jakości paliwa. Osiągnięto niezbędną redukcję emisji, z jednym wyjątkiem: emisji NO_x z pojazdów dostawczych z silnikiem Diesla. Rzeczywiste emisje NO_x z pojazdów zgodnych z Euro 5 homologowanych od 2009 r. przekraczają obecnie emisje z pojazdów zgodnych z Euro 1 homologowanych w 1992 r., i są około pięciu razy wyższe od wartości dopuszczalnej. Ma to poważny wpływ na stężenia NO₂, ozonu i cząstek wtórnych w całej Europie i negatywnie wpływa na wizerunek producentów samochodów.

W swoim komunikacie CARS 2020 Komisja zwróciła uwagę na niedociągnięcia w obecnych procedurach i zobowiązała się do wprowadzenia nowej procedury badania w ramach homologacji typu w celu oceny poziomu emisji NO_x z pojazdów dostawczych w rzeczywistych warunkach jazdy⁶. Emisje NO_x w rzeczywistych warunkach jazdy (RDE) będą rejestrowane i przekazywane począwszy od obowiązkowych terminów przewidzianych dla normy Euro 6 (w 2014 r.), zaś najpóźniej po trzech latach procedura RDE będzie stosowana do homologacji typu, wraz z solidnymi nieprzekraczalnymi poziomami emisji (NTE).

⁵ Tj. wprowadzenie kontroli pojazdów zgodnie z normą Euro 6 na mocy rozporządzenia (WE) nr 715/2007, w celu zapewnienia, by rzeczywiste emisje tlenków azotu (NO_x) z pojazdów dostawczych z silnikiem Diesla były zbliżone do wartości dopuszczalnych prawodawstwem.

⁶ COM(2012) 636 final, Bruksela, 8.11.2012.

Zapewni to znaczne zmniejszenie rzeczywistych emisji NO_x konieczne do osiągnięcia poziomów emisji NO_x zgodnych z Euro 6 w normalnych warunkach jazdy⁷.

Dalsze zaostrzenie unijnych norm emisji z pojazdów wychodzące poza zakres normy Euro 6 nie jest obecnie konieczne do osiągnięcia nowych celów polityki dotyczącej jakości powietrza na lata 2025 i 2030. W rozwiązaniu konkretnych problemów transportowych pomogą natomiast środki mające na celu wsparcie zrównoważonej mobilności w miastach (zob. sekcja 2.2.3).

2.2.2. Wspieranie możliwości technicznych i związanych z zarządzaniem

W celu wsparcia właściwych organów państw członkowskich w opracowywaniu i wdrażaniu programów kontroli zanieczyszczenia powietrza i środków w nich zawartych zostanie wprowadzona możliwość korzystania przez nie z finansowania w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014-2020¹ (ESIF) i nowego instrumentu LIFE na lata 2014-2020. Wniosek Komisji dotyczący ESIF obejmuje kwestię jakości powietrza, w szczególności na obszarach miejskich. Państwa członkowskie, regiony i miasta, które mają znaczne problemy z jakością powietrza, zachęca się do rozważenia skorzystania w stosownych przypadkach z tych funduszy, aby przeprowadzić działania mające na celu zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, zwłaszcza poprzez promowanie innowacyjnych technologii. Z instrumentu LIFE wspierane będą dodatkowe tymczasowe działania, które mogą okazać się niezbędne w celu poprawy ogólnego zarządzania jakością powietrza i pozyskania dodatkowego finansowania z innych źródeł. Projekty LIFE będą opierać się na niedawnych pozytywnych doświadczeniach wspólnego projektu pilotażowego Komisji i Europejskiej Agencji Środowiska dotyczącego jakości powietrza (zob. sekcja 3.2.6).

2.2.3. Rozszerzenie zakresu środków zarządzania jakością powietrza dostępnych na poziomie lokalnym i regionalnym

Główna odpowiedzialność za rozwiązywanie lokalnych problemów dotyczących zgodności spoczywa na państwach członkowskich, które mają możliwość podejmowania działań na szczeblu krajowym i lokalnym. Dostępne obecnie możliwości oceny i zarządzania zostaną uzupełnione przez środki na rzecz zrównoważonej mobilności w ramach komunikatu „Wspólne dążenie do osiągnięcia konkurencyjnej i zasobooszczędnej mobilności w miastach”, w szczególności w odniesieniu do planów zrównoważonej mobilności w miastach oraz przepisów dotyczących ograniczeń w dostępie pojazdów do obszarów miejskich. Opracowane zostaną wytyczne dotyczące programów modernizacji i promowania wykorzystania zaawansowanych rozwiązań technicznych w oparciu o opracowaną w Stanach Zjednoczonych koncepcję pojazdów bardzo niskoemisyjnych (ang. Super Ultra Low Emission Vehicle). Koncepcja ta zostanie rozszerzona na inne sektory, aby wesprzeć państwa członkowskie mające problemy z zapewnieniem zgodności z przepisami. W celu lepszego poinformowania społeczeństwa na temat efektywności produktów oraz zapewnienia powodzenia krajowych i lokalnych działań związanych z jakością powietrza opracowane zostaną nowe wskaźniki zanieczyszczenia ukierunkowane na opinię publiczną umożliwiające śledzenie postępów w ograniczaniu zanieczyszczenia powietrza na szczeblu krajowym i lokalnym. Obywatele będą również informowani o rzeczywistych emisjach pojazdów mierzonych zgodnie z nowym cyklem testowym (od momentu wejścia w życie Euro 6), co ułatwi im dokonywanie wyborów.

⁷ Należy również zbadać możliwe przyczyny rozbieżności (niewłaściwa konserwacja, rzeczywiste poziomy emisji wyższe niż w cyklach testowych, dostępne na rynku wtórnym urządzenia mające na celu zakłócenie lub obejście pracy urządzeń redukujących emisje) i zapobiegać im, ponieważ pozwoliłoby to na ograniczenie emisji z pojazdów wysokoemisyjnych bez konieczności oczekiwania na dopuszczenie do eksploatacji pojazdów nowej generacji.

2.2.4. Dyrektywa w sprawie jakości otaczającego powietrza

W przeglądzie polityki dotyczącej jakości powietrza stwierdzono, że zmiana dyrektywy w sprawie jakości otaczającego powietrza nie jest w tej chwili właściwa. Działania polityczne powinny skupiać się raczej na osiągnięciu pełnej zgodności z istniejącymi normami jakości powietrza najpóźniej do 2020 r. oraz na wykorzystaniu zmienionej dyrektywy w sprawie krajowych pułapów emisji (NEC) do obniżenia emisji zanieczyszczeń w okresie do roku 2030. Ograniczenie emisji doprowadzi do zmniejszenia stężenia tła w całej Europie, co z kolei przeloży się na znaczne korzyści dla zdrowia publicznego i ekosystemów.

Dyrektywa w sprawie jakości otaczającego powietrza pozostaje kluczowym instrumentem polityki służącym zapewnieniu w przyszłości stężeń poniżej wartości zalecanych przez WHO. Będzie ona przedmiotem przeglądu i zostanie poddana rewizji w momencie, gdy dzięki dyrektywie NEC stężenia tła zaczną się obniżać.

3. ZMNIEJSZENIE WPLYWU ZANIECZYSZCZENIA POWIETRZA W PERSPEKTYWIE DŁUGOTERMINOWEJ

Szczegółowy przegląd dotychczasowej polityki UE w zakresie jakości powietrza wykazał, że połączenie celów i prawodawstwa przynosi realne korzyści dla zdrowia ludzi i środowiska. Skutki zdrowotne związane z cząstkami stałymi – główną przyczyną zgonów wynikających z zanieczyszczenia powietrza – zmniejszyły się o około 20 % w latach 2000-2010. Problem kwaśnego deszczu („zakwaszenia”) został w znacznym stopniu rozwiązany w UE dzięki znacznemu obniżeniu emisji głównych powiązanych z tym zjawiskiem zanieczyszczeń⁸. Polityka UE dotycząca jakości powietrza przyczyniła się do wzrostu innowacji w zakresie redukcji zanieczyszczeń i doprowadziła do znacznej poprawy ekologiczności głównych sektorów gospodarki. Miało to pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie oraz otworzyło nowe możliwości w zakresie zielonej technologii w UE i poza nią.

Pomimo tych sukcesów skutki emisji są nadal znaczące (tabela 1), a duża część społeczeństwa UE jest zaniepokojona tym faktem⁹. Zanieczyszczenie powietrza jest najważniejszą związaną ze środowiskiem przyczyną przedwczesnych zgonów w UE i odpowiada za dziesięciokrotnie większą liczbę ofiar niż wypadki drogowe. W 2010 r. spowodowało ono ponad 400 000 przedwczesnych zgonów oraz liczne przypadki możliwych do uniknięcia chorób i złego samopoczucia, w tym choroby dróg oddechowych (np. astma) i nasilone problemy układu krążenia. Ogólne koszty zewnętrzne tych skutków wyniosły od 330 do 940 mld EUR, w tym straty związane z obniżoną wydajnością pracy oraz inne bezpośrednie straty gospodarcze wyceniono na 23 mld EUR rocznie w 2010 r. Cierpią również ekosystemy ze względu na zanieczyszczenie azotowymi związkami pokarmowymi („eutrofizacja”) prowadzące do zakwitu planktonu, wymierania ryb i innych zakłóceń ekosystemów. Problem ten jest szczególnie dotkliwy w najbogatszych i najbardziej zróżnicowanych obszarach naturalnych Europy¹⁰, z których ponad trzy czwarte są zagrożone.

⁸ Redukcja emisji wynika z prawodawstwa UE w zakresie emisji siarki z dużych obiektów energetycznego spalania (LCP) i wymogów dotyczących niskosiarkowych paliw w transporcie drogowym, które, od momentu wejścia w życie Euro 4, umożliwiają również wykorzystanie zaawansowanych urządzeń do oczyszczania spalin.

⁹ Zob. sprawozdanie Eurobarometru „Poglądy Europejczyków na temat jakości powietrza”, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_360_en.pdf, oparte na rozmowach z ponad 25 000 obywatelami UE.

¹⁰ W szczególności w ramach sieci obszarów chronionych „Natura 2000”.

Tabela 1: Główne skutki zanieczyszczenia powietrza dla zdrowia i ekosystemów w 2010 r.

Skutki	Skutki zdrowotne ¹¹ (przedwczesne zgony ze względu na działanie cząstek stałych i ozonu)	Powierzchnia ekosystemów przekraczająca limity eutrofizacji ¹²
2010	406 000	62 %

Nawet gdyby obowiązujące prawodawstwo zostało w pełni wdrożone, UE będzie ponosić bardzo poważne skutki dla zdrowia publicznego i środowiska (tabela 2). Skutki dla zdrowia ludzkiego (pod względem przedwczesnych zgonów spowodowanych zanieczyszczeniem) obniżą się o niewiele ponad jedną trzecią do 2025 r., a znaczna część tego obniżenia dokona się przed 2020 r. W odniesieniu do eutrofizacji spodziewana jest jedynie niewielka poprawa. Oczekuje się, że na ponad połowie powierzchni ekosystemów w UE dopuszczalna wartość szkód ekosystemowych nadal będzie przekroczona. Zewnętrzne koszty zdrowotne i środowiskowe¹³ związane z zanieczyszczeniem powietrza pozostałyby znaczące: ich wartość zmalałaby o około 30 % w 2025 r. i 35 % w 2030 r. do szacunkowo 212-740 mld EUR.

Tabela 2: Spodziewane zmiany głównych skutków zanieczyszczenia powietrza do 2030 r. z założeniem pełnego wdrożenia obowiązującego prawodawstwa (zmniejszenie skutków w porównaniu z 2005 r.)

Skutki	Skutki zdrowotne (przedwczesne zgony ze względu na działanie cząstek stałych i ozonu)	Powierzchnia ekosystemów przekraczająca limity eutrofizacji
2025	-37 %	-21 %
2030	-40 %	-22 %

3.1. Nowe cele strategiczne polityki w zakresie jakości powietrza na okres do 2030 r.

Długoterminowy cel UE dotyczący zanieczyszczenia powietrza zakłada, że nie zostaną przekroczone poziomy zalecane przez Światową Organizację Zdrowia dla zdrowia ludzkiego¹⁴ (które mogą także być zmieniane z upływem czasu) oraz ładunki i poziomy krytyczne stanowiące granice tolerancji ekosystemów¹⁵. Nowa strategia ma równocześnie dwa priorytety: zapewnienie pełnego przestrzegania obowiązującego prawodawstwa

¹¹ Metoda obliczeniowa została przedstawiona w sprawozdaniu odnoszącym się do strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza *TSAP Baseline: Health and Environmental Impacts* http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/tsap_impacts.pdf

¹² Odsetek powierzchni ekosystemów UE przekraczającej ładunki krytyczne eutrofizacji.

¹³ Jest to kwota szacunkowa wszystkich kosztów spowodowanych zanieczyszczeniem powietrza, czyli nie tylko bezpośrednich kosztów dla gospodarki (związanych z utratą produktywności, opieką zdrowotną, niższymi płonami itp.), ale również wyceny złego stanu zdrowia poszczególnych osób. Szacunek ten opiera się głównie na wycenie kosztów zdrowotnych ze względu na niedociągnięcia metodyczne w wycenie wpływu na ekosystemy w ujęciu pieniężnym.

¹⁴ W rzeczywistości nie jest znany bezpieczny poziom narażenia na niektóre zanieczyszczenia, takie jak cząstki stałe, ale wytyczne WHO zakładają niski poziom narażenia i są poddawane regularnym przeglądom.

¹⁵ Ładunki i poziomy krytyczne, tzn. najwyższe dopuszczalne poziomy, jakie ekosystem może tolerować bez degradacji.

najpóźniej do 2020 r. i stworzenie warunków dla osiągnięcia przez UE celu długoterminowego.

Nowe cele polityki dotyczącej jakości powietrza na 2030 r. określono w tabeli 3 poniżej zgodnie z tymi założeniami. W porównaniu z obecnie obowiązującym prawodawstwem zwiększą one korzyści dla zdrowia o jedną trzecią i obniżą poziom eutrofizacji o połowę.

Tabela 3: Nowe cele polityki dotyczącej jakości powietrza na 2030 r. w stosunku do 2005 r.

Skutki	Skutki zdrowotne (przedwczesne zgony ze względu na działanie cząstek stałych i ozonu)	Powierzchnia ekosystemów przekraczająca limity eutrofizacji
2030	-52 %	35 %

Korzyści związane z ograniczeniem emisji do 2030 r. znacząco przewyższają koszty przestrzegania przepisów. Po pierwsze proponowane środki przyczynią się do dłuższego i zdrowszego życia ludzi w UE przez zmniejszenie liczby zgonów spowodowanych chorobami wynikającymi z zanieczyszczenia powietrza.¹⁶ Po drugie według najbardziej ostrożnych szacunków korzyści netto wynikające z tej polityki wynoszą ok. 40 mld EUR rocznie po uwzględnieniu ograniczenia skutków zdrowotnych. Szacunek ten nie uwzględnia ogromnych korzyści związanych z mniejszymi szkodami ekosystemowymi, które trudno jest wycenić. Po wliczeniu wzrostu produktywności, wynikającego z wdrożenia przepisów¹⁷, korzyści netto polityki w przeliczeniu na PKB w pełni równoważą jej koszty, zaś kolejne bezpośrednie korzyści są związane z obniżeniem kosztów opieki zdrowotnej w wyniku obniżenia przypadków zachorowań związanych z zanieczyszczeniem¹⁸ oraz obniżeniem strat w uprawach i szkód infrastrukturalnych. W ocenie skutków rozważono inne zróżnicowane skutki w poszczególnych państwach członkowskich i stwierdzono, że w proponowanej strategii politycznej są one proporcjonalne.

3.2. Realizacja celów

Realizacja powyższych celów będzie wymagać połączenia środków regulacyjnych i nieregulacyjnych. Unia Europejska i państwa członkowskie muszą współpracować, a państwa członkowskie muszą z kolei działać razem ze swoimi regionami i miastami. Osiągnięcie pełnej zgodności z obowiązującymi przepisami jest możliwe do 2020 r. poprzez połączenie działań krajowych i unijnych, przy czym działania UE należy skoncentrować na pełnym wdrożeniu obowiązujących kontroli źródeł. Cele na 2030 r. będą wymagały dodatkowych działań UE zmierzających do zmniejszenia emisji u źródła. Powiązane ograniczenie stężenia tła pozwoli w odpowiednim czasie na przegląd norm w zakresie stężenia atmosferycznego i

¹⁶ Szacuje się, że zaproponowane środki przyniosą co roku dodatkowe 500 000 lat życia.

¹⁷ Dodatkowe 15 mln dni roboczych co roku w wyniku obniżenia przypadków zachorowań w związku z zanieczyszczeniem powietrza.

¹⁸ Szacuje się, że proponowane środki przyniosą obniżenie kosztów opieki zdrowotnej o 650 mln EUR rocznie.

ich przybliżenie do wytycznych WHO¹⁹. Opisane poniżej środki skupią się także na kwestii łagodzenia skutków zmiany klimatu poprzez zajęcie się tymi zanieczyszczeniami, które – oprócz zanieczyszczania powietrza – znacząco przyczyniają się do tej zmiany (np. sadzą (BC) wchodzącą w skład cząstek stałych) lub przez promowanie środków mających na celu równoczesne ograniczenie zanieczyszczeń powietrza i występowania gazów cieplarnianych (takich jak amoniak i podtlenek azotu).

3.2.1. *Zmiana dyrektywy w sprawie krajowych pułapów emisji*

Aby osiągnąć nowe cele polityki dotyczącej jakości powietrza na rok 2030, emisje zanieczyszczeń z każdego państwa członkowskiego należy znacząco zmniejszyć. Najważniejszym instrumentem zapewnienia opłacalnej redukcji emisji jest dyrektywa w sprawie krajowych pułapów emisji (NEC).

Towarzyszący niniejszemu dokumentowi wniosek w sprawie zmiany dyrektywy NEC przedłuża perspektywę polityczną do 2030 r., zakładając dwa ważne etapy przejściowe: w roku 2020 transpozycję nowych międzynarodowych zobowiązań UE uzgodnionych w zmienionym protokole z Göteborga, a w 2025 r. – średnioterminowe zobowiązania w zakresie ograniczenia emisji, które umożliwią utrzymanie kursu do 2030 r. Ponadto wniosek wzmacnia spójność z oceną norm jakości powietrza określonych w dyrektywie w sprawie jakości otaczającego powietrza i zarządzaniem nimi oraz z działaniami w zakresie łagodzenia skutków zmiany klimatu, a także przyczyni się do ograniczenia zmiany klimatu²⁰. Przewiduje on również ulepszone przepisy dotyczące inwentaryzacji, prognoz i monitorowania stanu ekosystemów, aby bardziej skutecznie oceniać realizację przepisów. Harmonogram sprawozdań dostosowano do sprawozdań dotyczących emisji gazów cieplarnianych. W przygotowywanej ocenie Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń zbadane zostaną dalsze możliwości synergii przepływów danych.

Na rok 2030 wniosek przewiduje²¹ racjonalne pod względem kosztów krajowe wymogi w zakresie ograniczenia emisji dla czterech pierwotnych zanieczyszczeń powietrza (SO₂, NO_x, niemetanowych LZO i NH₃) oraz dwóch nowych: pierwotnych cząstek PM_{2,5} (drobne cząstki stałe o znacznych skutkach zdrowotnych) i CH₄ (metan, ważne zanieczyszczenie krótkotrwałe). W odniesieniu do redukcji emisji PM_{2,5} szczególny nacisk zostanie położony na zmniejszenie emisji sadzy (BC), kolejnego ważnego zanieczyszczenia krótkotrwałego. Środki dotyczące CH₄ i sadzy (BC) przyniosą bezpośrednie korzyści dla klimatu i przygotowują drogę dla działań międzynarodowych. Proponuje się wprowadzenie ustaleń dotyczących elastyczności, aby uwzględnić niepewności dotyczące metodyki sporządzania wykazów emisji i przyszłego koszyka energetycznego bez podważania integralności instrumentu.

¹⁹ Dyrektywy w sprawie jakości powietrza były priorytetem strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza w 2005 r., obecnie jednak najważniejsze jest osiągnięcie pełnej zgodności tak szybko, jak to możliwe.

²⁰ We wniosku utrzymano wymóg krajowych programów kontroli zanieczyszczeń, ale dostosowano go, aby zmaksymalizować synergię z dyrektywami w sprawie jakości otaczającego powietrza i polityką w zakresie klimatu.

²¹ Szczegółowo przeanalizowano działania dotyczące krótkotrwałych zanieczyszczeń (SLCP). Wprowadzenie odrębnego pułapu dla sadzy nie jest obecnie stosowne, ale UE i państwa członkowskie mają priorytetowo traktować środki mające wpływ na sadzę podczas realizacji zobowiązań dotyczących ograniczenia emisji PM_{2,5}. Nowy pułap dla metanu wykorzysta znaczny potencjał w zakresie ograniczenia emisji przy niskich lub zerowych kosztach, stanowiąc uzupełnienie dla redukcji emisji LZO i NO_x wymaganych w celu zmniejszenia stężenia ozonu w UE i na świecie. Działania te mają również na celu promowanie międzynarodowych środków w zakresie nietrwałych czynników wpływających na zmianę klimatu (SLCF) w celu zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza w skali półkuli.

3.2.2. *Pełne wykorzystanie potencjału istniejących kontroli źródeł: emisje przemysłowe, ekoprojekt i maszyny jezdne nieporuszające się po drogach*

Podczas gdy dyrektywa NEC zapewnia państwom członkowskim maksymalną elastyczność w określeniu odpowiednich środków, wiele zainteresowanych stron zwróciło się o wsparcie w postaci ukierunkowanych unijnych kontroli źródeł. Możliwe wkłady sektora zostały szczegółowo opisane w ocenie skutków towarzyszącej niniejszemu komunikatowi. Obowiązujące i planowane środki UE dotyczące źródeł będą nadal w znacznym stopniu przyczyniać się do osiągnięcia koniecznych redukcji, od 57 % dla LZO do 72 % dla NO_x. Do głównych instrumentów należą:

- dyrektywa w sprawie ekoprojektu, przeciwdziałająca emisjom z domowych źródeł spalania;
- dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych (IED) wraz z jej stałym programem na rzecz opracowania konkluzji dotyczących BAT, która obejmuje główne przemysłowe źródła zanieczyszczeń, w tym w szczególności obiekty energetycznego spalania o mocy ponad 50 MW²².
- przegląd dyrektywy w sprawie maszyn jezdnych nieporuszających się po drogach, który zapewni znaczne korzyści poprzez rozszerzenie zakresu mocy silników i maszyn objętych dyrektywą, oraz poprzez dostosowanie kontroli do pułapów dla pojazdów ciężarowych określonych w normie Euro 6.

Jeśli chodzi o amoniak, prawodawstwo UE przyniesie jedynie około 25 % wymaganych redukcji. W związku z tym kwestia wprowadzenia środków dotyczących źródeł w odniesieniu do rolnictwa jest nagląca. Problem ten omówiono w sekcji 3.2.4 poniżej.

3.2.3. *Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie średnich obiektów energetycznego spalania*²³

Główna luka w prawodawstwie UE dotyczącym źródeł (poza rolnictwem) dotyczy emisji z obiektów spalania o mocy cieplnej między 1 a 50 MW, które są ważne również w celu uniknięcia kompromisów między polityką dotyczącą jakości powietrza a polityką dotyczącą odnawialnych źródeł energii (w szczególności w odniesieniu do zwiększenia wykorzystania biomasy). Proponowana dyrektywa w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania (MCP) będzie skutecznym instrumentem dalszego zmniejszenia zanieczyszczenia NO_x, SO₂ i PM poprzez odpowiednie wartości dopuszczalne dla nowych i istniejących instalacji, w połączeniu z prostym systemem rejestracji. Zakładane działanie zapewni najlepszy stosunek korzyści do kosztów przy niskich kosztach administracyjnych. Dyrektywa pomoże w osiągnięciu znacznej części zobowiązań państw członkowskich w zakresie redukcji emisji.

3.2.4. *Środki dotyczące zmniejszenia emisji amoniaku z rolnictwa*

Aby osiągnąć nowe cele polityki w zakresie jakości powietrza na rok 2030, w dyrektywie NEC wymaga się obniżenia emisji amoniaku o 27 %. Dyrektywa zawiera zbiór środków dotyczących źródeł, które powinny zostać wzięte pod uwagę przez państwa członkowskie przy opracowywaniu programów krajowych. Wiele z nich jest opłacalnych nawet w stosunkowo małych gospodarstwach. Państwa członkowskie mogą również udzielać wsparcia

²² Harmonogram przyjęcia wszelkich konkluzji dotyczących BAT do 2020 r. jest gotowy, jednak państwa członkowskie będą odgrywać kluczową rolę w określaniu poziomu BAT, a tym samym ograniczeń wynikających z dyrektywy IED.

²³ Korzyści w zakresie jakości powietrza wynikające z dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii i dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej zostały uwzględnione w scenariuszu odniesienia.

poprzez przeznaczenie odpowiednich zasobów w ramach funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Zbadane zostaną możliwości dalszych kontroli źródeł na poziomie UE, w tym ogólny wymóg dotyczący bilansu składników odżywczych przy stosowaniu nawozów, kontrole szczególne dotyczące stosowania obornika, przepisy dotyczące etykietowania i inne przepisy dotyczące nawozów nieorganicznych (w kontekście trwającego przeglądu rozporządzenia w sprawie nawozów). Wiele z tych środków pomoże również zmniejszyć emisje podtlenku azotu, silnego gazu cieplarnianego regulowanego protokołem z Kioto²⁴.

3.2.5. Kontrolowanie emisji ze statków

Przegląd dyrektywy w sprawie zawartości siarki w paliwach ciekłych z 2012 r.²⁵ zapewnia przygotowywanie najbardziej opłacalnych środków mających na celu redukcję emisji siarki ze statków w UE, zakładających pułap 0,1 % zawartości siarki na Bałtyku i Morzu Północnym od 2015 r. zgodnie z normą SECA oraz maksymalną zawartość siarki na poziomie 0,5 % we wszystkich wodach UE począwszy od 2020 r. zgodnie z normą globalną.

Jednak z wcześniejszej analizy wynika, że emisje ze statków będą w dalszym ciągu wpływać na jakość powietrza na lądzie²⁶, oraz że ograniczenie emisji z tego sektora byłoby opłacalne. **Biorąc pod uwagę międzynarodowy charakter żeglugi oraz zależność Europy od niej, priorytetem powinno być tworzenie polityki na szczeblu międzynarodowym (Międzynarodowa Organizacja Morska – IMO), np. wyznaczanie obszarów kontroli emisji NO_x i egzekwowanie norm emisji NO_x już uzgodnionych przez IMO.** Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy NEC ma na celu zachęcanie do ograniczania emisji z żeglugi poprzez umożliwienie zaliczenia ich na poczet zobowiązań dotyczących redukcji dla źródeł lądowych na 2025 i 2030 r.²⁷.

3.2.6. Środki nieregulacyjne

W ramach przeglądu Komisja i Europejska Agencja Środowiska wspólnie przeprowadziły projekt pilotażowy dotyczący jakości powietrza²⁸ mający na celu ocenę praktycznego doświadczenia dwunastu europejskich miast z obowiązującymi obecnie ramami polityki. Potwierdzono ogólną stosowność polityki, ale określono także szereg obszarów wymagających poprawy, w tym potrzebę lepszej koordynacji i budowania potencjału w zakresie oceny i zarządzania. W celu wsparcia realizacji polityki przedstawiono szereg środków nieregulacyjnych skupiających się w szczególności na obszarach miejskich, rolnictwie i wymiarze międzynarodowym, przy jednoczesnym promowaniu bliższych związków między decydentami politycznymi a sektorem badań naukowych i innowacji. Kwestia miast była przedmiotem sekcji 2.2.3; inne kwestie są poruszone poniżej.

3.2.6.1. Czynne zaangażowanie w sektorze rolnym

Jest oczywiste, że rolnictwo może wnieść istotny wkład w poprawę jakości powietrza. Zbiegają się tu różne działania: zmienione pułapy amoniaku zgodnie z dyrektywą NEC,

²⁴ Według szacunków UNEP w skali globalnej co roku do 2020 r. można uniknąć emisji N₂O odpowiadających 0,8 gigaton CO₂, co odpowiada 8 % [rozbieżności emisji](#) między zobowiązaniami do ograniczenia emisji podjętymi przez państwa a działaniami niezbędnymi do utrzymania wzrostu temperatury na świecie na poziomie poniżej 2°C.

²⁵ Dyrektywa 2012/33/UE.

²⁶ W 2005 r. unijne emisje NO_x i SO₂ z żeglugi międzynarodowej odpowiadały ok. 25 i 21 % emisji lądowych. Oczekuje się, że do 2030 r. lądowe emisje NO_x będą niższe o 65 %, natomiast emisje z żeglugi przy zachowaniu dotychczasowego podejścia spadną jedynie o 2 %.

²⁷ Niniejszy komunikat i towarzysząca mu ocena skutków spełniają zasadniczo wymóg art. 7 ust. 2 dyrektywy 1999/32/WE.

²⁸ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013>

wytyczne w sprawie amoniaku EKG ONZ²⁹ i większy nacisk na ochronę środowiska we wspólnej polityce rolnej, a także korzyści wynikające z kontroli jakości powietrza dla klimatu, wody i gleby. Aby połączyć te elementy w masę krytyczną i promować aktywne zaangażowanie społeczności rolniczej, służby Komisji odpowiedzialne za rolnictwo i środowisko stworzą wspólnie platformę rolniczą w ramach europejskiego forum na temat czystego powietrza (zob. część 5.1 poniżej).

3.2.6.2. Mobilizowanie działania na arenie międzynarodowej

Ratyfikowanie przez UE zmiany protokołu z Göteborga z 2012 r. jest istotne dla pobudzenia powszechnej ratyfikacji przez strony nienależące do UE i wspierania gospodarki ekologicznej w państwach trzecich, a co za tym idzie, zmniejszenia wpływu tych państw na jakość powietrza w UE. Do niniejszej strategii dołączono wnioski dotyczący ratyfikacji. Komisja będzie również nadal współpracować z państwami Europy Wschodniej, Kaukazu i Azji Środkowej (EECCA) w celu wdrożenia protokołu z Göteborga, między innymi poprzez zapewnianie w stosownych przypadkach finansowania za pośrednictwem unijnych programów pomocy w ramach współpracy rozwojowej. Nowe cele na rok 2030 wyznaczają również plan przyszłego przeglądu protokołu z Göteborga, którego celem powinno być zapewnienie spójnego podejścia do polityki w celu dalszego ograniczenia zanieczyszczenia powietrza w regionie EKG ONZ, ale również zaangażowanie krajów o dużej emisji spoza tego regionu, w szczególności z Azji.

3.2.6.3. Promowanie badań i innowacji

Z przeglądu wynika również jasny plan działań badawczych na szczeblu krajowym i unijnym w celu wsparcia lepszego zarządzania jakością powietrza w UE. Unijny program w dziedzinie badań naukowych i innowacji na lata 2014-2020 – „Horyzont 2020” – ma na celu ułatwienie przejścia na gospodarkę ekologiczną i zmniejszenie w ten sposób negatywnych skutków zanieczyszczenia powietrza w Europie dla zdrowia i środowiska. Będzie on wspierać zintegrowane podejście do problemu zanieczyszczenia powietrza i zmiany klimatu, tak aby znaleźć w UE długotrwałe i zrównoważone rozwiązania. Opracowane zostaną zaawansowane i innowacyjne narzędzia i strategie na rzecz poprawy jakości powietrza, z uwzględnieniem szczególnych warunków lokalnych. Rozwój technologiczny w dziedzinie transportu obejmie nowe silniki o niskiej emisji w rzeczywistych warunkach jazdy oraz ograniczenie emisji niespalinowych. Ponadto nadal istnieje potrzeba poprawy integracji wiedzy na różnych szczeblach realizacji polityki. Badania w ramach 7PR wspierają obecnie realizację polityki UE w zakresie jakości powietrza w dziedzinach takich jak: zintegrowane narzędzia oceny, krótkotrwałe czynniki klimatyczne, aspekty społeczno-gospodarcze oraz wpływ na ekosystemy. Oprócz tych środków Komisja będzie publikować i regularnie aktualizować priorytety w zakresie badań i innowacji w odniesieniu do poprawy jakości powietrza.

4. WZROST I KONKURENCYJNOŚĆ

Nowa polityka w zakresie jakości powietrza będzie stymulować gospodarkę przez zwiększenie wydajności pracy oraz rozszerzenie rynków technologii i usług związanych ze środowiskiem w stopniu równoważnym z kosztami kontroli zanieczyszczenia. Małe i duże przedsiębiorstwa inżynierskie działające w sektorze czystych technologii należą do najbardziej zaawansowanych i innowacyjnych w Europie. Dodatkowe bodźce oraz poświęcenie większej uwagi tej kwestii w programie „Horyzont 2020” stanowią gwarancję,

²⁹ Decyzja 2012/11, ECE/EB/AIR/113/Add. 1, przyjęta przez strony Konwencji LRTAP na 31. posiedzeniu organu wykonawczego Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości (11-13 grudnia 2012 r.).

że innowacyjność będzie wzrastać. Dzięki nowej strategii wydajność wzrośnie o ok. 100 000 ekwiwalentów pełnego czasu pracy, z czego ok. 40 000 to nowo utworzone miejsca pracy.

Rynek dla tych technologii jest w coraz większym stopniu międzynarodowy. Nasi najważniejsi partnerzy handlowi z najbardziej rozwiniętych gospodarek świata już teraz stosują bardziej rygorystyczne normy niż UE. Aby móc sprzedawać produkty na tych rynkach potrzebujemy wewnętrznych bodźców napędzających rozwój technologii. W prognozie OECD dotyczącej środowiska na 2050 r. zwrócono uwagę na większe znaczenie zanieczyszczenia powietrza w gospodarkach wschodzących. Pociągnie to za sobą dalsze zapotrzebowanie na rozwiązania w zakresie czystego powietrza na całym świecie oraz zwiększenie możliwości rynkowych dla przedsiębiorstw europejskich. Chiny zapowiedziały niedawno inwestycje w wysokości 0,4 % PKB rocznie w ciągu najbliższych pięciu lat w dziedzinie kontroli zanieczyszczenia powietrza w samym Pekinie³⁰ – jest to kwota o rząd wielkości większa niż koszty wdrożenia niniejszego pakietu dla całej UE. Europejskie przedsiębiorstwa będą mogły skorzystać z tych inwestycji.

5. MONITOROWANIE, OCENA I PRZEGLĄD

5.1. Europejskie forum na temat czystego powietrza

Komisja powoła forum na temat czystego powietrza w celu ułatwienia skoordynowanej realizacji niniejszej strategii i gromadzenia wszystkich zainteresowanych stron co dwa lata. Komitet regulacyjny ds. jakości powietrza oraz związane z nim grupy ekspertów nadal będą zajmować się ulepszeniami technicznymi dyrektyw oraz zacieśnianiem więzi między społecznościami zajmującymi się jakością powietrza i emisjami.

5.2. Harmonogram i procedura

Postępy w realizacji celów i we wdrażaniu instrumentów będą poddawane przeglądowi co pięć lat, a pierwszy przegląd nastąpi do roku 2020. Postępy w realizacji nowych celów polityki w zakresie jakości powietrza na rok 2030 będą oceniane z wykorzystaniem wskaźników, w których są wyrażone. Redukcja rzeczywistych emisji z pojazdów dostawczych z silnikiem Diesla oraz postępy w zakresie przestrzegania norm jakości powietrza atmosferycznego będą ściśle monitorowane poprzez istniejące mechanizmy sprawozdawczości. Analiza stanowiąca podstawę oceny skutków będzie uaktualniana co dwa lata, zaś wnioski z przeglądu postępów będą prezentowane na forum na temat czystego powietrza.

W pierwszym przeglądzie ocenione zostaną możliwości podjęcia dalszych działań dotyczących norm jakości powietrza atmosferycznego, przy uwzględnieniu również odpowiedniej równowagi między wartościami dopuszczalnymi dla jakości powietrza, które mają zastosowanie ogólne, oraz alternatywnymi koncepcjami, które koncentrują się na obszarach o szczególnie wysokim narażeniu ludności.

6. WNIOSEK

Ambitny długoterminowy cel Europy w zakresie jakości powietrza można osiągnąć jedynie stopniowo. Redukcje przewidziane w poprzedniej strategii (z 2005 r.) zostaną zasadniczo osiągnięte do 2020 r. poprzez połączenie działań państw członkowskich i UE. Przyniesie to znaczne ograniczenie negatywnych skutków zanieczyszczenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska; pozostaną jednak ważne problemy. Nowa strategia dowodzi, że możliwe jest podjęcie dalszych kroków w zakresie osiągnięcia długoterminowego celu UE, które przyniosą

³⁰ http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-09/24/c_132746706.htm

korzyści zdrowotne w wysokości 45 mld EUR oraz duże korzyści dla środowiska. Pozwoli to na dostosowanie unijnych norm jakości powietrza atmosferycznego do wytycznych WHO dotyczących stężeń.

Silna polityka w zakresie jakości powietrza pozwoli zaspokoić pragnienia obywateli związane ze zdrowiem i dobrym samopoczuciem, a także przyniesie bezpośrednie korzyści ekonomiczne. Poprawa wydajności i ograniczenie kosztów opieki zdrowotnej w pełni rekompensują koszty przestrzegania przepisów. Można również oczekiwać, że przedmiotowa strategia doprowadzi do wzrostu zatrudnienia netto. Na szybko zmieniających się światowych rynkach technologii i usług w zakresie ograniczania emisji powstaną nowe możliwości. UE może zyskać przewagę konkurencyjną i wykorzystać te nowe możliwości, koncentrując badania i rozwój na bardziej zasobooszczędnych i mniej zanieczyszczających technologiach, które inne kraje będą musiały z czasem przyjąć.