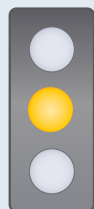


**TEMAT KOMUNIKATU:** Maksymalne pułapy emisji pewnych rodzajów zanieczyszczeń, dopuszczalne począwszy od roku 2020 i począwszy od roku 2030, obejmą nowe rodzaje zanieczyszczeń i zostaną obniżone. Wprowadzone zostaną również średnioterminowe pułapy emisji dla roku 2025.

**STRONY ZAINTERESOWANE:** przemysł, transport, sektor energetyczny i rolnictwo.



- ZALETY:**
- Wprowadzenie wiążących prawnie norm dla wszystkich Państw Członkowskich ma kluczowe znaczenie dla uniknięcia zakłóceń konkurencji.
  - Niemożliwe jest wprowadzenie rozsądnym kosztem drastycznych ograniczeń emisji w krótkim czasie. Średnioterminowe cele w zakresie dopuszczalnego poziomu emisji w roku 2025 powinny więc mieć charakter obowiązkowy
- WADY:**
- Obowiązek przygotowywania co dwa lata prognoz dotyczących emisji jest zbędny.
  - Katalog działań możliwych do podjęcia w ramach krajowych programów kontroli zanieczyszczeń powietrza ma charakter „regulacji o kluczowym znaczeniu”, w związku z czym nie może być nowelizowany przez Komisję w drodze aktów delegowanych.

## TREŚĆ

### Tytuł

Wniosek dotyczący Dyrektywy w sprawie krajowych emisji określonych zanieczyszczeń atmosferycznych (sygnatura COM(2013) 920 z 18 grudnia 2013 r.) oraz nowelizacja dyrektywy 2003/35/EC.

### Streszczenie

Numery stron odnoszą się do Wniosku w sprawie Dyrektywy COM(2013) 920

#### › Zanieczyszczenia atmosferyczne: wpływ, koszty i źródła

- „Pewne rodzaje zanieczyszczeń” – takie jak dwutlenek siarki (SO<sub>2</sub>), tlenki azotu (NO<sub>x</sub>), amoniak (NH<sub>3</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), a także inne niemetanowe lotne związki organiczne (NMVOC), ozon (O<sub>3</sub>) i drobne cząstki stałe (PM<sub>2,5</sub>) – są szkodliwe, ponieważ po przedostaniu się do atmosfery:
  - zagrażają zdrowiu;
  - powodują zakwaszenie gleby i wody („kwaśne deszcze”);
  - powodują eutrofizację wód [SWD(2013) 531, s. 94 i nast.].
- W UE pociąga to za sobą:
  - „bezpośrednie koszty”, wynikające z absencji chorobowych pracowników, wydatków na opiekę zdrowotną, zmniejszonych zbiorów i uszkodzeń budynków, szacowane na 23 mld euro [SWD(2013) 531, s. 17] oraz
  - „koszty pośrednie” – związane ze szkodliwością dla zdrowia i przedwczesnymi zgonami spowodowanymi m.in. chorobami układu oddechowego – szacowane na od 330 do 940 mld euro [SWD(2013) 531, s. 30].
- Zanieczyszczenia atmosferyczne, takie jak SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub>, CH<sub>4</sub>, NMVOC i PM<sub>2,5</sub> emitowane są m.in. przez transport drogowy i morski, producentów energii, prywatne gospodarstwa domowe, przemysł i rolnictwo. Dodatkowo część tych zanieczyszczeń przyczynia się do powstawania O<sub>3</sub> [SWD(2013) 531, s. 96 i nast.].

#### › Międzynarodowy Protokół Goeteborski i Dyrektywa NEC

- Unia Europejska wdrożyła międzynarodowe zobowiązania dotyczące redukcji zanieczyszczeń atmosferycznych zapisane w Protokole Goeteborskim z 1999 r., wprowadzając w życie Dyrektywę w sprawie krajowych limitów emisji (*national emission ceilings* – NEC, dyrektywa NEC 2001/81/EC).
- W dyrektywie NEC określono krajowe limity emisji, które miały zostać osiągnięte najpóźniej w 2010 r. Limity te dotyczyły następujących zanieczyszczeń (art. 4 w powiązaniu z Załącznikiem I Dyrektywy NEC 2001/81/EC):
  - dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>);
  - tlenków azotu (NO<sub>x</sub>);
  - amoniaku (NH<sub>3</sub>); oraz
  - innych niemetanowych lotnych związków organicznych (NMVOC).
- Ze względu na rewizję Protokołu Goeteborskiego w 2012 r., obowiązująca Dyrektywa NEC musi zostać zastąpiona nowym dokumentem.

#### › Nowe krajowe zobowiązania w zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń atmosferycznych

- Limity emisji SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub> oraz NMVOC, które miały być spełnione do 2010 r., zostaną utrzymane na dotychczasowym poziomie do roku 2019 (art. 18 (1)). Począwszy od roku 2020 limity będą zmniejszane (art. 4 (1), załącznik II).

- Dodatkowo wprowadzone zostaną nowe limity, które będą musiały zostać osiągnięte do roku 2020 (art. 4 (1), załącznik II), dotyczące:
    - metanu (CH<sub>4</sub>) oraz
    - drobnych cząstek stałych (PM<sub>2,5</sub>).
  - W przypadku wszystkich wymienionych rodzajów zanieczyszczeń nowe limity będą musiały zostać osiągnięte do roku 2030.
  - Już w roku 2025 powinny zostać osiągnięte „średnioterminowe poziomy emisji” (Preambuła pkt 9) „chyba żeby miało to za sobą pociągnąć nieproporcjonalnie wysokie koszty”; średnioterminowe poziomy emisji zostaną ustalone na podstawie średniego poziomu rzeczywistych emisji w roku 2020 oraz zobowiązań w zakresie redukcji koniecznych do spełnienia od roku 2030 (art. 4 (2)).
  - Limity dla każdego rodzaju zanieczyszczeń określono w postaci procentowych wskaźników koniecznej redukcji w porównaniu z rokiem bazowym 2005 („krajowe zobowiązania w zakresie redukcji emisji”).
- › **Skutki nowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji**
- Osiągnięcie począwszy od roku 2030 obniżonych poziomów emisji zapewni:
    - bezpośrednie korzyści ekonomiczne sięgające 2,8 mld euro rocznie oraz
    - pośrednie korzyści ekonomiczne wynikające ze zmniejszenia niekorzystnego oddziaływania na zdrowie, szacowane na ok. 40 mld euro.
  - Ocenia się, że osiągnięcie wspomnianych poziomów emisji będzie kosztowało ok. 3,3 mld euro rocznie.
  - Wprowadzenie w 2030 r. obniżonych limitów będzie miało „mały” wpływ na wzrost gospodarczy w UE i poziom zatrudnienia [SWD(2013) 5, s. 57-59].
- › **Programy kontroli zanieczyszczeń powietrza oraz zaangażowanie strony społecznej**
- Państwa Członkowskie muszą sporządzić krajowe „programy kontroli zanieczyszczeń powietrza” (art. 6 (1)) i regularnie je aktualizować (art. 6 (3) i (4), art. 9 (1)).
  - Przed finalizacją wspomnianych programów, Państwa mają obowiązek przeprowadzić w ich sprawie konsultacje społeczne (art. 6 (5)). W związku z tym znówelizowany zostanie Załącznik I do Dyrektywy w sprawie udziału społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska (2003/35/EC) (art. 16).
  - Krajowe programy kontroli zanieczyszczeń powietrza muszą zawierać: (art. 6 (1), Załącznik III, część 2)
    - opis działań na rzecz osiągnięcia celów po roku 2020 i po roku 2030, wraz z analizą ich wpływu [Załącznik III, część 2, nr 1 (b)],
    - harmonogram wdrażania planowanych działań i tworzenia organów odpowiedzialnych za te działania [Załącznik III, część 2, nr 1 (c)] oraz
    - opis „krajowych ram prawnych”, regulujących w szczególności zakres odpowiedzialności władz krajowych, regionalnych i lokalnych, opis dotychczasowych dokonań w zakresie poprawy jakości powietrza, a także opis „priorytetów polityki” w innych istotnych kwestiach, np. w kwestii zmian klimatycznych [Załącznik III, część 2, nr 1 (a)].
  - W krajowych programach kontroli zanieczyszczeń Państwa Członkowskie powinny zaplanować działania na rzecz redukcji emisji amoniaku, drobnych cząstek stałych oraz sadzy wybrane z zaproponowanego, obszernego i szczegółowego katalogu (Załącznik III, część 1) lub też „mające taki sam skutek dla środowiska” (art. 6 (2)).
- › **Monitorowanie i sprawozdawczość**
- Państwa Członkowskie będą przygotowywać:
    - prognozy wielkości emisji – co dwa lata aż do roku 2030, a „jeśli to możliwe” do roku 2040 i 2050 (art. 7 (2), Załącznik I, tabela C, załącznik IV),
    - coroczne raporty na temat emisji ogółem, z podziałem na poszczególne zanieczyszczenia („bilanse emisji”, art. 7 (1), Załącznik I, tabela A i B, Załącznik IV),
    - dodatkowe „raporty metodyczne” (*informative inventory reports*) (art. 7 (3), Załącznik I, tabela D, Załącznik IV).
  - Od roku 2017 Państwa Członkowskie będą przysyłać wymienione wyżej dokumenty do Komisji Europejskiej oraz Europejskiej Agencji ds. Środowiska (art. 9 (2)).
  - Państwa Członkowskie będą monitorować, jeśli będzie to „wykonalne”, szkodliwe skutki zanieczyszczenia powietrza (art. 8 (1), Załącznik V).
- › **Akty delegowane**
- Komisji przyznane zostają uprawnienia do wydawania aktów delegowanych (art. 13 (1) i (2)), w celu nowelizowania:
- katalogu działań, które „mogą być włączone” do krajowych programów kontroli zanieczyszczeń powietrza (Załącznik III, część 1 (art. 6 (7))),
  - terminów, których Państwa Członkowskie muszą przestrzegać przy:
    - składaniu raportów (Załącznik I) oraz
    - sporządzaniu bilansów emisji, prognoz i raportów metodycznych (Załącznik IV) (art. 7 (9)) oraz
  - zasad monitorowania skutków zanieczyszczeń (Załącznik V), (art. 8 (3)).

## Główne zmiany w porównaniu z obecnym stanem prawnym

- › Do tej pory dyrektywa NEC zawierała krajowe limity wyłącznie dla SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub> i NMVOC. W przyszłości obowiązywać będą również limity dotyczące CH<sub>4</sub> i PM<sub>2,5</sub>.
- › Do tej pory dyrektywa NEC określała jedynie limity, które miały być osiągnięte do roku 2010. Po nowelizacji obowiązywać będą również limity do osiągnięcia do roku 2030 i po nim

## Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Zdaniem Komisji, zanieczyszczenie powietrza jest kwestią o znaczeniu ponadgranicznym, która na poziomie UE może zostać rozwiązana bardziej efektywnie (s. 5).

## Tło polityczne

Omawiany tu wniosek w sprawie Dyrektywy jest elementem pakietu przepisów rewidujących politykę kontroli zanieczyszczeń powietrza. W skład pakietu wchodzi również: wniosek w sprawie Dyrektywy ograniczającej emisję niektórych rodzajów zanieczyszczeń ze średnich obiektów energetycznego spalania [COM(2013) 919] oraz Komunikat na temat „nowej strategii” pod nazwą „Program na rzecz czystego powietrza dla Europy” [COM(2013) 918]. Ta nowa strategia to zrewidowana Strategia Tematyczna w sprawie zanieczyszczenia powietrza [COM(2005) 446], zawierająca dwa cele. Pierwszy z nich zakłada, by wszelkie obowiązujące przepisy zostały wdrożone do roku 2020, drugi przewiduje opracowanie „ścieżki” prowadzącej do osiągnięcia w dłuższym terminie takiej jakości powietrza, która „nie będzie wywoływała znaczącego negatywnego wpływu na zdrowie ludzi i środowisko” [Decyzja nr 1386/2013/EC (7. Program Działań na rzecz Środowiska), preambuła pkt 15].

Dodatkowo Dyrektywa o jakości powietrza (2008/50/EC) określa, w jaki sposób należy oceniać i monitorować jakość powietrza w UE. Zdaniem Komisji, nowelizacja Dyrektywy o jakości powietrza nie jest obecnie potrzebna [COM(2013) 918, s. 4].

## Procedura prawna

18 grudnia 2013 r.	Przyjęcie przez Komisję
termin nieustalony	Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie.

## Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcje generalne	Dyrekcja ds. Klimatu (prowadząca) oraz Dyrekcja ds. Zdrowia
Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisje ds. Środowiska, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (prowadząca), sprawozdawca: Julie Girling (Grupa Europejskich Konserwatystów i Reformatorów)
Sposób decydowania w Radzie UE:	większość kwalifikowana (przyjęcie przez większość Państw Członkowskich, przy co najmniej 260 z 352 głosów w Radzie).

## OCENA

### Ocena wpływu na gospodarkę

Zmniejszenie emisji zanieczyszczeń jest konieczne – po pierwsze dlatego, że wynika to z zobowiązań zapisanych w Protokole Goetoborskim, a po drugie – ze względu na szkodliwy wpływ na zdrowie, który wciąż jest istotny, pomimo już osiągniętych redukcji. **By uniknąć zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym i ograniczyć negatywne skutki transgraniczne zanieczyszczenia powietrza, przyjęcie prawnie wiążących norm ma kluczowe znaczenie dla wszystkich Państw Członkowskich.**

### Wpływ na efektywność i indywidualną swobodę wyboru

Limity, które mają obowiązywać po roku 2030 są bardziej surowe dla wszystkich Państw Członkowskich niż limity przewidziane do wprowadzenia po roku 2020 – w niektórych przypadkach różnice są znaczne. Na przykład Litwa musi począwszy od roku 2020 zmniejszyć emisję SO<sub>2</sub> o zaledwie 8 proc., ale począwszy od roku 2030 aż o 46 proc. – w porównaniu z poziomem z roku 2005. Drastyczne redukcje emisji w krótkim czasie nie są możliwe do osiągnięcia, a już na pewno nie dokona się ich rozsądnym kosztem. Dlatego też ważne jest wprowadzenie „średnioterminowych poziomów emisji” (zaplanowano je dla roku 2025) – zachęci to Państwa Członkowskie do prowadzenia działań w sposób konsekwentny (zamiast podejmowania nagłych kroków tuż przed końcem okresu wyznaczonego na wywiązanie się z zobowiązań) i pomoże w osiągnięciu celów. Wprowadzenie średnioterminowych poziomów emisji przyniesie zamierzony efekt tylko wówczas, jeśli również one będą miały charakter obowiązkowy. Tak się jednak nie stanie – Państwa Członkowskie nie będą musiały przestrzegać średnioterminowych poziomów emisji, jeśli będzie to wymagało poniesienia „nieproporcjonalnie wysokich kosztów” – w takim przypadku obowiązkiem państw będzie jedynie poinformowanie o tym fakcie Komisji. Branie pod uwagę kosztów jest co do zasady właściwe z ekonomicznego punktu widzenia. Istnieje jednak ryzyko, że Państwa Członkowskie będą nadużywać argumentu o „nieproporcjonalnie wysokich kosztach”, by uniknąć konieczności przestrzegania limitów. Dlatego średnioterminowe cele w zakresie emisji dla roku 2025 również powinny być obowiązkowe.

Wyznaczenie średnioterminowych poziomów emisji w oparciu o rzeczywistą emisję w roku 2020, a nie w oparciu o cele dla roku 2020 oznacza, że Państwa Członkowskie, które do roku 2020 zmniejszą poziom emitowanych zanieczyszczeń w większym stopniu niż wymagają tego przepisy, będą musiały w 2025 r. zmieścić się w bardziej surowych średnioterminowych poziomach emisji. To osłabia zachętę do przekraczania celów wyznaczonych na rok 2020.

Państwa Członkowskie otrzymały swobodę decydowania o tym, w jaki sposób spełnić swoje krajowe zobowiązania wynikające z programów kontroli zanieczyszczeń powietrza. To dobre rozwiązanie – dzięki niemu Państwa Członkowskie będą mogły uwzględnić w swoich działaniach uwarunkowania regionalne, strukturę przemysłu i rozkład priorytetów w innych dziedzinach polityki środowiskowej.

Obowiązek sporządzania prognoz emisji co dwa lata do roku 2030 jest zbędny. Ilość informacji gromadzonych w ciągu tych dwóch lat będzie zbyt mała w porównaniu z kosztami, jakie pociągnie za sobą ten proces.

Monitorowanie wpływu zanieczyszczeń przez Państwa Członkowskie jest konieczne, by oceniać efekty wdrażanych rozwiązań. Jeśli wpływ zanieczyszczeń okaże się poważny, rozwiązania będą musiały być ulepszone.

#### Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Komisja spodziewa się, że wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie będzie „niewielki”. Na razie jednak jest to niemożliwe do oceny – przede wszystkim dlatego, że Państwa Członkowskie mają olbrzymią swobodę wyboru rodzaju i kształtu rozwiązań, które zastosują, by spełnić krajowe zobowiązania w zakresie emisji redukcji.

#### Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Nieistotny. Koszty kontroli zanieczyszczenia powietrza zostaną zrównoważone korzyściami wynikającymi ze zmniejszenia szkodliwego wpływu zanieczyszczeń na zdrowie, choć wpływ ten trudno jest wymiernie oszacować.

### **Ocena prawna**

#### Kompetencje prawne

Nie budzą wątpliwości. UE może przyjmować akty prawne dotyczące ochrony środowiska, w tym rozwiązania służące walce z zanieczyszczeniem powietrza (art. 192 TFEU).

#### Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości. Zanieczyszczenie powietrza to problem o charakterze transgranicznym – walka z nim wymaga przyjmowania rozwiązań na poziomie UE.

#### Zgodność z prawem UE w innych aspektach

Katalog działań możliwych do podjęcia w ramach krajowych programów kontroli zanieczyszczeń powietrza (Załącznik III, część 1) ma charakter dobrowolny – Państwa Członkowskie mają możliwość wyboru innych rozwiązań, „o takich samych skutkach dla środowiska”. Katalog działań – ze względu na swoją obszerność i wysoki poziom szczegółowości – ma jednak pośrednio walor wiążący. Ze względu na fakt, że jest to „regulacja o kluczowym charakterze”, nie może być jednak nowelizowany przez Komisję Europejską w drodze aktów delegowanych (art. 290 (1) TFEU).

Jeśli do tego dojdzie, unijne organy prawodawcze – Parlament Europejski i Rada UE – będą ograniczone do zgłaszania generalnego sprzeciwu wobec aktu delegowanego jako całości, w czasie dwóch miesięcy. Tego rodzaju veto będzie poważną przeszkodą – stanowić będzie faktyczne przeniesienie uprawnień, naruszające instytucjonalną równowagę ustanowioną w traktatach unijnych, a szczególnie w art. 290 TFEU.

### **WNIOSKI**

Wprowadzenie wiążących prawnie norm dla wszystkich Państw Członkowskich ma kluczowe znaczenie dla uniknięcia zakłóceń konkurencji. Drastyczne ograniczenie emisji w krótkim czasie jest niemożliwe do przeprowadzenia rozsądnym kosztem. Średnioterminowe cele w zakresie emisji dla roku 2025 powinny być więc obowiązkowe. Obowiązek sporządzania prognoz emisji co dwa lata jest zbędny. Katalog działań możliwych do zastosowania w ramach krajowych programów kontroli zanieczyszczeń stanowi „kluczową regulację” – nie może być więc nowelizowany przez Komisję Europejską w drodze aktów delegowanych.

---

**Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP)** jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

**Fundacja FOR** jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)