

Opinia Komitetu Regionów „Przegląd polityki UE dotyczącej jakości powietrza i emisji”

(2012/C 225/03)

KOMITET REGIONÓW

- Dochodzi do wniosku, że spadkowa tendencja poprawy jakości powietrza jest w znacznej mierze konsekwencją zbyt mało ambitnej polityki UE dotyczącej źródeł zanieczyszczeń oraz niedostatecznej ilości środków krajowych. Na władzach lokalnych i regionalnych spoczywa wiele obciążeń i odpowiedzialności w zakresie rozwiązywania tych problemów. Potrzebne jest wielopoziomowe podejście, w którym każdy poziom (europejski, krajowy, regionalny i lokalny) ponosi swoją odpowiedzialność i wprowadza środki, które mogą i muszą być wprowadzone na odpowiednim poziomie.
- Polityka UE w zakresie emisji i polityka UE w zakresie imisji muszą być ze sobą powiązane. W tym celu konieczne jest, by w fazie tworzenia polityki przyjąć podobny poziom ambicji i zsynchronizowane ramy czasowe dla polityki UE dotyczącej źródeł zanieczyszczenia i polityki UE w zakresie imisji.
- Zaleca wzmocnienie polityki UE w zakresie emisji, zwłaszcza poprzez dokonanie wystarczająco ambitnego przeglądu dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji, aby zmniejszyć stężenie tła, poprzez zaostrzenie norm EURO dla pojazdów w odniesieniu do NO₂/NO_x oraz pyłu zawieszonego, zaostrzenie wymogów dotyczących emisji z innych ruchomych źródeł, zmniejszenie rozbieżności pomiędzy normami emisji w UE a faktycznym poziomem emisji z pojazdów poruszających się po drogach, zwalczanie emisji powodowanych przez żeglugę i ruch lotniczy oraz emisji amoniaku ze źródeł rolniczych.
- Zaleca, aby w trakcie przeglądu dyrektyw w sprawie jakości powietrza (2008/50/WE i 2004/107/WE): ograniczono w szczególności liczbę substancji i liczbę wartości dopuszczalnych i docelowych, koncentrując się na najbardziej zanieczyszczających substancjach i na wskaźnikach, które najlepiej oddają aspekty zdrowotne; zbadano, czy stężenie cząstek stałych i WW/sadza są lepszymi wskaźnikami i w jakiej formie można je włączyć do dyrektywy; przeanalizowano możliwość wykorzystywania średniej dopuszczalnej wartości rocznej dla PM10, określanej na podstawie średnich wieloletnich stężeń; rozszerzono możliwość zastosowania w szczególnych warunkach dodatkowych odstępstw dotyczących zmniejszenia poziomów NO₂; wprowadzono bardziej szczegółowe zasady dotyczące umiejscowienia stacji pomiarowych w celu zapewnienia porównywalności mierzonych wielkości.

Sprawozdawca	Cor LAMERS (NL/PPE), burmistrz Houten
Dokument źródłowy	Pismo wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej z dnia 19 lipca 2011 r.

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

A. Uwagi ogólne

1. Jest zaznajomiony z zamiarem Komisji Europejskiej, aby przedstawić w 2013 r. całkowity przegląd europejskiej polityki dotyczącej jakości powietrza, uwzględniający nowe długoterminowe cele na okres po 2020 r. Zamierzenie to dotyczy dokonania następującego, bardzo szerokiego przeglądu, który będzie obejmował:

- strategię tematyczną dotyczącą zanieczyszczenia powietrza (COM(2005) 446 wersja ostateczna);
- zaostrenie polityki UE w odniesieniu do źródeł emisji;
- połączenie następujących dyrektyw w jedną dyrektywę:
 - poddanej przeglądowi dyrektyw w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (2008/50/WE i 2004/107/WE);
 - poddanej przeglądowi dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji (dyrektywa 2001/81/WE);

2. Wyraża uznanie dla faktu, że Komisja Europejska zwróciła się do Komitetu o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie przyszłości polityki UE dotyczącej jakości powietrza.

3. Zaznacza, że w niniejszej opinii ⁽¹⁾ przedstawione zostały zarówno aspekty polityczne, jak i techniczne (zalecenia w sprawie wniosków i procedur ustawodawczych), ponieważ chodzi tu o opinię rozpoznawczą, która jest opracowywana w trakcie uzyskiwania wypowiedzi ekspertów odnośnie do procesu decyzyjnego UE.

4. Stwierdza, że jakość powietrza wywiera wpływ na codzienne życie oraz zdrowie obywateli obszarów zarówno miejskich, jak i wiejskich. Zdrowie człowieka i środowisko naturalne mają zasadnicze znaczenie w kontekście poprawy jakości powietrza. Należy jednocześnie dążyć do równowagi pomiędzy rozwojem gospodarczym a walką z zanieczyszczeniem powietrza. Poprawa ochrony środowiska i zdrowia może też nadać pozytywny impuls gospodarce i obniżyć ekonomiczne koszty wynikające z obciążeń i szkód dla zdrowia.

5. Wyraża zadowolenie, że jakość powietrza w Europie uległa znaczącej poprawie w wyniku połączonego efektu polityki UE dotyczącej jakości powietrza oraz polityki i środków podjętych przez państwa członkowskie (na szczeblu krajowym,

regionalnym i lokalnym). W ostatnich dwóch dziesięcioleciach zaznaczyła się tendencja rosnąca, jednak Komitet jest zaniepokojony z powodu spadku tej tendencji, jaki odnotowano w ostatnim okresie.

6. Podkreśla, że zanieczyszczenie powietrza w aglomeracjach miejskich stwarza największe problemy i wyzwania. Pomimo wszelkich środków stosowanych na poziomie lokalnym i regionalnym wiele europejskich miast nie jest w stanie przestrzegać norm dotyczących pyłu zawieszonego (PM10 i PM2.5) oraz dwutlenku azotu (NO₂), a przez to znaczna część Europejczyków mieszka na obszarach o szkodliwych stężeniach zanieczyszczenia powietrza.

7. Stwierdza, że także obszary wiejskie oraz przedmieścia są dotknięte problemem zanieczyszczenia powietrza, co pociąga za sobą poważne konsekwencje dla środowiska naturalnego, upraw oraz siedlisk przyrodniczych.

8. Stwierdza, że należy zmniejszyć zanieczyszczenie powietrza, zapewniając jednak zachowanie odpowiedniego poziomu socjalnych i gospodarczych funkcji naszych miast. W większości państw członkowskich drogowe pojazdy silnikowe używane w transporcie osób i towarów (głównie napędzane benzyną lub olejem napędowym) są jednym z najważniejszych bezpośrednich źródeł zanieczyszczenia powietrza NO₂ w tzw. newralgicznych punktach. Niezbędne jest skuteczniejsze podejście, zarówno jeśli chodzi o normy emisji, jak i zarządzanie ruchem drogowym.

9. Jest zdania, że w trakcie przeglądu polityki UE w zakresie jakości powietrza kluczową kwestią powinien być sposób, w jaki przepisy UE mogą doprowadzić do poprawy jakości powietrza (tzn. za pomocą jakiego aktu ustawodawczego i jakich środków). Należy przy tym uwzględnić przynajmniej następujące aspekty: zastosowanie wielopoziomowego sprawowania rządów, podejście całościowe i rzeczywiste wdrożenie prawodawstwa UE w europejskich miastach. Należy nadać priorytet wykonalności dyrektywy UE i problemowi jej wdrażania w miastach i regionach.

10. Stwierdza, że system sprawowania rządów musi być ważnym aspektem tworzenia nowego prawodawstwa UE dotyczącego jakości powietrza. Zanieczyszczenie powietrza ma wymiar transgraniczny i krajowy, w związku z czym wymaga podejmowania działań na wszystkich poziomach sprawowania władzy (europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym). Komitet zaleca podejście wielopoziomowe, w którym każdy poziom władzy poczuwa się do odpowiedzialności i podejmuje te działania, które na tym szczeblu można wykonać najsukcesyjniej i które tam właśnie powinny zostać wykonane.

11. Podkreśla potrzebę całościowego podejścia do opracowywania nowych przepisów unijnych. Należy w jak największym stopniu zapobiegać powstawaniu zanieczyszczeń. Niezbędne jest określenie przyczyn zanieczyszczeń i zwalczanie emisji u źródła w sposób jak najbardziej efektywny ekonomicznie i przyjazny dla środowiska.

⁽¹⁾ Na potrzeby niniejszej opinii Sieć KR-u Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości przeprowadziła konsultację. Sprawozdanie z tej konsultacji opublikowano w grudniu 2011 r.

12. Stwierdza, że poprawa zdrowia publicznego wymaga ambitnej polityki UE dotyczącej jakości powietrza. Ponadto polityka UE w zakresie emisji określająca dopuszczalne wartości zanieczyszczeń w UE nie może obyć się bez skutecznej polityki UE w zakresie emisji przewidującej środki ukierunkowane na źródła zanieczyszczeń. To, jak ambitne cele zostaną zapisane w zmienionej dyrektywie, musi zatem być dokładnie zharmonizowane z tym, jak rygorystyczne są krajowe poziomy emisji i polityka UE w zakresie emisji (polityka dotycząca źródeł zanieczyszczeń). W tym kontekście Komitet jest zdania, że połączenie dyrektyw w sprawie jakości powietrza (2008/50/WE i 2004/107/WE) ze zmienioną dyrektywą w sprawie krajowych poziomów emisji (2001/81/WE) będzie sprzyjać uzgodnieniu poszczególnych celów i różnych poziomów ambicji.

B. Strategia tematyczna na rzecz jakości powietrza i jej realizacja w państwach członkowskich

Strategia tematyczna

13. Wyraża pogląd, że strategia tematyczna na rzecz jakości powietrza przyczyniła się zmniejszenia narażenia obywateli z powodu zanieczyszczenia powietrza oraz do poprawy stanu środowiska naturalnego.

14. Ubolewa, że nie wszystkie przepisy dotyczące źródeł emisji, które zapowiedziano w strategii tematycznej, zostały skutecznie zastosowane w praktyce. Najistotniejszymi elementami, których zabrakło w przepisach UE dotyczących źródeł emisji są:

- opracowanie zintegrowanego podejścia do cyklu azotu;
- przegląd dyrektywy dotyczącej krajowych poziomów emisji (2001/81/WE), o zasadniczym znaczeniu dla zmniejszenia stężenia tła, którego dokonanie jest niestety nieustannie przekładane.

Realizacja na poziomie lokalnym i regionalnym

15. Stwierdza, że gminy i regiony podejmują wiele wysiłków na rzecz poprawy jakości powietrza, poprzez takie środki jak:

- propagowanie zrównoważonych form transportu, tzn. wydajniejszy i bardziej atrakcyjny transport publiczny, ścieżki rowerowe, ograniczenia dostępu dla (powodujących największe zanieczyszczenia) samochodów osobowych i/lub ciężarowych (strefy ekologiczne) oraz promowanie (bardziej) ekologicznych samochodów poprzez uprzywilejowanie dostępu i/lub politykę dotyczącą parkowania;
- poprawa w dziedzinie zarządzania przewozami, większa płynność ruchu drogowego dzięki ograniczeniom prędkości i rozwojowi innowacyjnych koncepcji logistycznych dotyczących dostaw towarów do centrów miast;
- zapobieganie wtórnemu unoszeniu się pyłu drogowego dzięki lepszej nawierzchni drogowej i zakazowi stosowania opon kolcowanych w centrach miast;
- działania w zakresie infrastruktury i budynków, takie jak lokalne uregulowania dotyczące ogrzewania (o ile prawo krajowe pozwala na ich przyjmowanie), ograniczenie emisji

pochozących z ogrzewania pomieszczeń, promowanie miejskich systemów grzewczych, modernizacja instalacji grzewczych, tworzenie większych przestrzeni między drogami a budynkami mieszkalnymi, zwiększenie powierzchni terenów zielonych; w odniesieniu do tego ostatniego elementu należy zauważyć, że tereny zielone wzdłuż dróg i poboczy (zielen izolacyjna) są mało skuteczne; jedynie duże tereny zielone, takie jak parki i lasy, przynoszą wymierną wartość dodaną.

16. Stwierdza, iż należy nadal i w większym stopniu ukierunkowywać europejską politykę na wszystkich szczeblach zwłaszcza na ilościowe, przestrzenne i sektorowe ograniczenie drogowego transportu osób i towarów. Należy jednak wskazać, że nie da się zagwarantować spełnienia norm emisji dla PM10, PM2.5 oraz NO₂ jedynie za pomocą takich środków. Najważniejszymi przyczynami tego stanu rzeczy są trzy kategorie przeszkód: ograniczone oddziaływanie, ograniczone możliwości oraz ograniczona swoboda w zakresie polityki (zob. punkty 17, 19 i 22).

17. Uważa, że poszczególne władze lokalne i regionalne wywierają jedynie ograniczony przestrzennie wpływ na poprawę lokalnej jakości powietrza (pierwsza kategoria przeszkód). Władze lokalne i regionalne koncentrują się jedynie na ograniczaniu emisji ze źródeł lokalnych, podczas gdy duża część lokalnych koncentracji zwłaszcza pyłu zawieszzonego PM10 i PM2.5 oraz ozonu jest w rzeczywistości następstwem emisji transgranicznych lub ponadregionalnych.

18. Stwierdza, że zaobserwowane wysokie stężenia tła substancji zanieczyszczających powietrze, a często również niedostateczne wdrożenie i przegląd dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji (dyrektywa 2001/81/WE) mogą ograniczać szanse powodzenia środków podejmowanych przez władze lokalne i regionalne w zakresie przestrzegania unijnych norm jakości powietrza. Wszystkie emisje łącznie (lokalne, regionalne, krajowe i międzynarodowe) tworzą tzw. tło zanieczyszczeń. Stężenie tła zanieczyszczeń może być tak wysokie, że wystarczy już niewielkie dodatkowe zanieczyszczenie na poziomie lokalnym, by zbliżyć się do dopuszczalnych wartości zanieczyszczeń lub je przekroczyć. W takich przypadkach możliwości danych miast i regionów, by oddziaływać na poziom zanieczyszczeń, są oczywiście bardzo ograniczone.

19. Dochodzi do wniosku, że władze lokalne i regionalne mają ograniczone możliwości w zakresie podejmowania działań (druga kategoria przeszkód). Polityka miejska koncentruje się na mobilności i planowaniu przestrzennym, a także na konkretnych działaniach dotyczących nierzaligicznych punktów. Władze lokalne i regionalne nie są praktycznie w stanie przyjmować żadnych skutecznych środków opartych na charakterystyce źródeł zanieczyszczeń.

20. Wskazuje, że przy opracowywaniu swojej polityki w zakresie jakości powietrza władze lokalne i regionalne zakładały korzyści, jakie powinny wynikać z wprowadzenia ogólnounijnych środków dotyczących źródeł zanieczyszczeń. Spoglądając w przeszłość, należy uznać, że zbyt mało ambitna polityka dotycząca źródeł zanieczyszczeń, która ponadto nie zawsze przynosiła zakładane rezultaty na europejskich drogach (zob. część D), jest jednym z głównych czynników przyczyniających się do przekraczania wartości dopuszczalnych dla zanieczyszczeń na poziomie lokalnym i regionalnym.

21. Stwierdza, że dalsze wysiłki na rzecz zmniejszenia lokalnej koncentracji zanieczyszczeń jedynie przy użyciu lokalnych środków mogą mieć duży wpływ na życie codzienne i pociągnąć za sobą znaczące nakłady. W tym celu niezbędne są zasoby finansowe, którymi gminy i regiony często nie dysponują, oraz formalne uprawnienia, których gminy i regiony w wielu państwach członkowskich nie posiadają. Ponadto międzynarodowa i europejska polityka dotycząca źródeł zanieczyszczenia jest o wiele bardziej efektywna pod względem kosztów.

22. Stwierdza, że władze lokalne i regionalne dysponują ograniczonymi uprawnieniami (trzecia kategoria przeszkód). Ubolewa, że w wielu państwach członkowskich nie są podejmowane środki wspierające na poziomie krajowym, lub też są podejmowane w niewystarczającym zakresie, co dodatkowo osłabia możliwości władz lokalnych i regionalnych. Przykładowo, nie wszystkie państwa członkowskie opracowały krajowy plan ochrony powietrza. W większości wypadków nie zdecydowano się na zintegrowane podejście do problemu jakości powietrza, które byłoby wiążące dla wszystkich szczebli sprawowania władzy. Istnieją także przypadki, w których władze krajowe zniechęcają władze lokalne i regionalne do podejmowania dodatkowych lub ostrzejszych środków, a nawet im to utrudniają. Na przykład w niektórych państwach członkowskich władze lokalne nie mają prawa wprowadzać stref niskiej emisji, gdyż uprawnienie to jest zarezerwowane dla władz centralnych. Także przepisy rynku wewnętrznego UE ograniczają możliwości wyboru strategii politycznych na szczeblu lokalnym i regionalnym. Wprowadzanie dużych stref ekologicznych (np. stref regionalnych) oraz zamykanie dróg i mostów stanowi jednak utrudnienie dla swobodnego przepływu towarów i osób. Również krajowy zakaz użytkowania pojazdów zanieczyszczających środowisko nie jest możliwy z tego powodu.

23. Zauważa, że różne państwa członkowskie opracowują przepisy krajowe, które przewidują nakładanie kar finansowych na gminy i regiony w przypadku stwierdzenia uchybień z ich strony w odniesieniu do przepisów UE. Od władz lokalnych i regionalnych wymaga się przestrzegania wartości dopuszczalnych dla zanieczyszczeń, mimo że dysponują one jedynie ograniczonymi możliwościami i środkami. Władze szczebla unijnego i krajowego dysponują znacznie większymi i skuteczniejszymi możliwościami i środkami. Dlatego też w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych odpowiedzialność za uiszczanie kar powinna nadal spoczywać na państwach członkowskich. Komitet uważa, że wszelkiego rodzaju „przenoszenie” kar na szczebel władz lokalnych i regionalnych jest nieuzasadnione, i sprzeciwia się takim praktykom.

Podejście uwzględniające wielopoziomowe sprawowanie rządów

24. Dochodzi do wniosku, że spadkowa tendencja poprawy jakości powietrza jest w znacznej mierze konsekwencją zbyt mało ambitnej polityki UE dotyczącej źródeł zanieczyszczeń oraz niedostatecznej ilości środków krajowych. Na władze lokalne i regionalne nałożono wiele obciążeń i obowiązków w zakresie rozwiązywania tych problemów.

25. Stwierdza także, że walka z zanieczyszczeniem powietrza nie jest wystarczająco skoordynowana pomiędzy państwami członkowskimi. Ponadto w krajach sąsiadujących ze sobą obowiązują różne progi informacyjne i alarmowe. W okresach nasilonych emisji zanieczyszczeń nie prowadzi się wymiany informacji w czasie rzeczywistym pomiędzy państwami członkowskimi, brakuje także koordynacji planów działania w większych strefach zanieczyszczenia należących do kilku krajów.

26. Podkreśla, że problemów jakości powietrza nie da się rozwiązać, zaś polityki UE nie da się zrealizować poprzez zaangażowanie tylko jednego szczebla sprawowania władzy. Potrzebne jest wielopoziomowe podejście, w którym każdy poziom (europejski, krajowy, regionalny i lokalny) ponosi swoją odpowiedzialność i wprowadza środki, które mogą i muszą być wprowadzone na odpowiednim poziomie.

27. Wskazuje, że władze lokalne i regionalne są częściowo uzależnione od krajowych i międzynarodowych środków dotyczących źródeł zanieczyszczenia, które poprzez zmniejszenie emisji przyczyniają się do znaczącego ograniczenia stężenia tła. Z kolei władze lokalne i regionalne mogą na tej podstawie opracowywać własną politykę, np. poprzez zaostrzenie warunków dostępu do stref ekologicznych.

28. Jest zdania, że wdrażanie prawodawstwa w dziedzinie jakości powietrza jest nie tylko kwestią prawną (transpozycji do prawa krajowego). Jeśli wewnętrzny ustrój danego państwa członkowskiego na to pozwala, Komitet zaleca opracowywanie krajowych i/lub federalnych planów ochrony powietrza i/lub programów redukcji zanieczyszczeń, z zastosowaniem zintegrowanego i skoordynowanego podejścia, uwzględniających transnarodowy charakter zwalczanego zjawiska. Komitet opowiada się za podejściem wielopoziomowym i zaleca utworzenie w państwach członkowskich zespołów obejmujących różne organy państwowe lub samorządowe, w ramach których eksperci reprezentujący różne szczeble sprawowania rządów wspólnie sporządzałyby krajowe plany i programy⁽²⁾. Sprzyjałoby to całościowemu i skoordynowanemu ujęciu działań krajowych i/lub federalnych, regionalnych i lokalnych.

29. Wyraża uznanie dla wysiłków Komisji Europejskiej na rzecz zwrócenia uwagi na przykłady najlepszych praktyk stosowanych przez władze lokalne i regionalne i wzywa do kontynuowania tej polityki.

30. Zauważa, że ważną rolę odgrywają spójność i synergia z wydarzeniami na poziomie międzynarodowym, i wskazuje, że poziomy emisji w zmienionym protokole z Göteborga muszą stanowić niezbędne uzupełnienie przeglądu dyrektywy UE w sprawie krajowych poziomów emisji (dyrektywa 2001/81/WE).

C. Spójność i synergia pomiędzy polityką UE w zakresie emisji a polityką UE w zakresie imisji

Podejście zintegrowane⁽³⁾

31. Uważa, że istotne znaczenie ma uzyskanie spójności i synergii pomiędzy działaniami dotyczącymi różnych rodzajów substancji zanieczyszczających. Dlatego też kluczową rolę odgrywa tu podejście integrujące politykę UE w zakresie jakości powietrza z innymi obszarami polityki, w szczególności odnoszącymi się do klimatu, przemysłu, transportu, mieszkalnictwa i energii. Poprawa zrównoważenia polityki transportowej oraz wprowadzenie zrównoważonych form produkcji i konsumpcji energii mogą doprowadzić do znacznego zmniejszenia stopnia zanieczyszczenia powietrza.

⁽²⁾ Komitet zalecał powołanie takich zespołów w dokumencie CdR 164/2010 fin.

⁽³⁾ Komitet przedstawił już zalecenia w tej sprawie w dokumentach: CdR 164/2010 fin i CdR 140/2011 fin.

32. Ubolewa nad tym, że często brakuje synergii między poszczególnymi działaniami. Rozwiązania wywierające korzystny wpływ w jednej dziedzinie mogą mieć niekorzystne skutki w innych. Wzrost stosowania biomasy – choćby biodiesla w małych instalacjach – może na przykład prowadzić do większych emisji sadzy, co stanowi zagrożenie dla jakości powietrza i zdrowia publicznego. Większa liczba pojazdów z silnikami Diesla może prowadzić do ograniczenia emisji CO₂, ale ma negatywny wpływ na emisje pyłu zawieszonego. Technologie redukcji emisji pyłu zawieszonego mogą z kolei mieć negatywny wpływ na emisje NO₂ przez pojazdy z silnikami Diesla, co spowalnia (i spowolniło) trend spadkowy stężenia NO₂. Lepsza integracja różnych kierunków polityki musi, na ile to możliwe, zapobiegać takim negatywnym skutkom, zaleca się przy tym dążenie do tego, by korzyści były widoczne w każdej dziedzinie polityki, lub przynajmniej ustalanie kryteriów pozwalające określić, kiedy należy przedkładać dany cel nad inny.

33. Stwierdza, że właściwe byłoby powiązanie polityki dotyczącej jakości powietrza z polityką dotyczącą wspierania wykorzystywania alternatywnych źródeł energii. Wykorzystywanie alternatywnych źródeł energii (np. instalacje służące do energii geotermalnej, kolektory słoneczne) znacznie przyczyniłoby się do poprawy jakości powietrza.

34. Wskazuje na fakt, że niewystarczająco zadbano o integrację polityki przeciwdziałania zmianie klimatu z polityką dotyczącą jakości powietrza. Polityka dotycząca jakości powietrza ma ogólnie pozytywny wpływ na przeciwdziałanie zmianie klimatu. Jednak polityka dotycząca klimatu ma ograniczony wpływ na zanieczyszczenie powietrza. Polityka dotycząca klimatu posiada własną dynamikę i własne ramy czasowe. Przyjmuje się w niej raczej podejście długoterminowe, podczas gdy polityka dotycząca jakości powietrza skupia się na działaniach w krótkim i średnim okresie.

35. Jest zdania, że między jakością powietrza i polityką dotyczącą hałasu w środowisku może pojawić się istotna synergia, przede wszystkim wtedy, gdy uda się ograniczyć ruch pojazdów, oraz że także w tym przypadku należy dążyć do tego, by korzyści były widoczne w każdej dziedzinie polityki (*).

36. Wzywa do szerszego zbierania informacji na temat emisji i imisji poprzez tzw. zintegrowany monitoring, obejmujący dostosowane do siebie pomiar i ocenę emisji, rozszerzenie wachlarza monitorowanych substancji pod warunkiem, że zostanie odpowiednio dowiedzione, iż mają one faktyczny wpływ na zdrowie ludzkie lub na środowisko lub też, w przypadku oceny, że ogranicza się ona do monitorowania przez modelowanie, tworzenie modeli ich rozprzestrzeniania się, a także pomiar obciążenia i oddziaływania w czasie i przestrzeni; pod wyraźnym warunkiem, że nie doprowadzi to do zbyt poważnego zwiększenia obciążeń administracyjnych.

Związek między polityką UE w zakresie emisji a polityką UE w zakresie imisji

37. Podkreśla, że spójność i synergia pomiędzy polityką UE w zakresie imisji (wartości dopuszczalne w UE) a polityką UE w zakresie emisji (środki UE dotyczące źródeł zanieczyszczenia) mają kluczowe znaczenie. Imisje są wynikiem poziomów emisji, ich umiejscowienia i przemieszczania się oraz warunków

rozprzestrzeniania się. Ponadto ograniczenie imisji (poziomów koncentracji) można najskuteczniej uzyskać dzięki prowadzeniu ambitnej polityki dotyczącej emisji.

38. Dochodzi do wniosku, że ambitna polityka UE w dziedzinie imisji nie doprowadziła automatycznie do wypracowania ambitnej polityki UE w dziedzinie emisji, wskutek czego powstała nierównowaga między tymi dwiema strategiami; w konsekwencji w wielu europejskich miastach problemy z wdrażaniem przepisów (zob. część B) i opóźnienia w zakresie poprawy jakości powietrza są w znacznej mierze wynikiem następującego niedostosowania między polityką dotyczącą imisji a polityką dotyczącą emisji. Niezgodności te należy uwzględnić w przyszłych pracach nad przygotowaniem strategii lub metod działania w tym zakresie, starając się doprowadzić do właściwej równowagi:

- a) Ponieważ poziom ambicji, jaki reprezentuje dotąd dyrektywa w sprawie jakości powietrza, nie odpowiada poziomowi ambicji i praktycznym wynikom uzyskiwanym dzięki środkom UE dotyczącym źródeł zanieczyszczenia (zob. część D), oba cele należy do siebie dopasować.
- b) Ramy czasowe unijnej polityki dotyczącej imisji i polityki dotyczącej emisji nie są ze sobą zsynchronizowane. Państwa członkowskie muszą przestrzegać norm jakości powietrza wcześniej, niż upływa faktyczny termin realizacji zamierzeń w zakresie np. norm EURO na europejskich drogach. Efekty norm EURO (wartości emisji) stają się zauważalne i mierzalne dopiero po kilku latach od ich wprowadzenia. Normy EURO mają z definicji zastosowanie tylko do niewielkiego segmentu parku samochodowego, a mianowicie do nowych pojazdów. Nowe normy emisji dają wyniki dopiero po wycofaniu z eksploatacji starszych pojazdów i odnowieniu parku samochodowego (co oznacza realizowanie nowych norm), na co potrzeba kilku lat (poprawa zauważalna w warunkach realnych).
- c) Komitet wnosi, by Komisja Europejska określiła w zmienionej strategii tematycznej, ile czasu potrzeba na cały cykl odnowienia w związku z zapowiedzianymi środkami UE dotyczącymi źródeł zanieczyszczenia, tzn. by wskazała, kiedy po wprowadzeniu tych środków będą mogły zostać osiągnięte wartości dopuszczalne w warunkach realnych. Istotne jest także, aby oszacować, ile czasu musi upłynąć, zanim park samochodowy zostanie zastąpiony przez pojazdy bardziej ekologiczne. Zmiany w polityce w dziedzinie imisji powinny być dostosowane do cyklu odnowienia parku samochodowego.

39. Stwierdza, że nowe ambicje w zakresie pożądanej jakości powietrza (przyjęcie bardziej rygorystycznych wartości dopuszczalnych) muszą być realistyczne i osiągalne, dlatego też muszą im towarzyszyć środki dotyczące źródeł zanieczyszczeń, które pozwolą skutecznie ograniczyć emisje w całej Europie. Polityka UE w zakresie emisji i polityka UE w zakresie imisji muszą być ze sobą powiązane. W tym celu konieczne jest, by w fazie tworzenia polityki przyjąć podobny poziom ambicji i zsynchronizowane ramy czasowe dla polityki UE dotyczącej źródeł zanieczyszczenia i polityki UE w zakresie imisji (zob. poprzedni punkt). Komitet wnosi również o zwrócenie uwagi na fazę wdrażania, w której może zaistnieć sytuacja, że pewne środki UE dotyczące źródeł zanieczyszczenia zapowiedziane w zmienionej strategii tematycznej nie zostaną podjęte lub nie przyniosą w praktyce zakładanego zmniejszenia emisji (przyjętego w polityce dotyczącej emisji). Komitet proponuje, by w takiej sytuacji Komisja Europejska powzięła środki wyrównawcze,

(*) Zalecenie to poczyniono także w opinii KR u „Dyrektywa w sprawie hałasu w środowisku: dalsze działania” (CdR 190/2011 rev 2).

dzięki którym można by zapobiec powtórnemu wystąpieniu obecnego niedostosowania między polityką dotyczącą emisji a polityką dotyczącą emisji, co ponownie postawiłoby władze lokalne i regionalne przed niewykonalnymi zadaniami.

40. Mając na uwadze potrzebę zachowania spójności między polityką dotyczącą emisji a polityką dotyczącą emisji, proponuje następujące ramy czasowe dla opracowywania przyszłej polityki UE w zakresie jakości powietrza:

- a) przedstawienie na początku 2013 r. zmienionej strategii tematycznej dotyczącej jakości powietrza, która w 2013 r. mogłaby stać się przedmiotem procesu decyzyjnego UE.
- b) prezentacja zmian dyrektywy w sprawie jakości powietrza i środków UE dotyczących źródeł zanieczyszczenia pod koniec roku 2013.
- c) śródk okresowy przegląd i możliwości dokonania zmian w 2017 r. w odniesieniu do nowych wskaźników (zob. część E).

D. Polityka dotycząca emisji

Polityka UE w zakresie źródeł zanieczyszczenia

41. Wskazuje, że zanieczyszczenia powietrza powodowane są przede wszystkim przez ruch drogowy i lotniczy, żeglugę, ciepłownictwo, gospodarstwa domowe, przemysł i masową hodowlę zwierząt. Konieczna jest zatem ambitna polityka dotycząca źródeł zanieczyszczenia⁽⁵⁾. Należy przy tym uwzględnić fakt, że zmotoryzowany ruch drogowy jest jedną z głównych bezpośrednich przyczyn zanieczyszczenia powietrza w neurwalicznych punktach obszarów miejskich.

42. Przyjmuje z zadowoleniem, z perspektywy jakości powietrza, ambitny charakter białej księgi „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” (COM(2011) 144 wersja ostateczna). Jednak w celu osiągnięcia poziomu ambicji niezbędnego z punktu widzenia jakości powietrza Komitet wzywa do opracowania europejskiego planu działania, który będzie obejmował cele pośrednie, konkretne środki (np. środki UE dotyczące źródeł zanieczyszczenia) oraz terminy oceny⁽⁶⁾.

43. Wzywa, by obok ograniczenia emisji z pojedynczych źródeł mobilnych lub stacjonarnych UE bardziej systematycznie niż dotąd uwzględniała ograniczenie ogólnej ilości emisji z poszczególnych źródeł. Takie ilościowe środki polityczne pozostawiono obecnie przede wszystkim gminom i regionom. Wkład UE można by też rozszerzyć na następujące działania:

— preferowanie zbiorowych środków transportu zamiast transportu indywidualnego podczas planowania i wspierania rozbudowy sieci transeuropejskich;

— rozszerzenie koncepcji jakości produktów UE, która dotąd koncentrowała się na skutkach produktów dla zdrowia i środowiska („eko-projekt”), aby uwzględnić element zmniejszenia nakładów materiałowych i energetycznych.

44. Wyraża pogląd, że polityka UE w zakresie emisji powinna opierać się na normach (oraz na polityce zorientowanej na cele, której towarzyszą odpowiednie przepisy w tym względzie), aby nie hamować dalszych innowacji technologicznych.

45. Zaleca wprowadzenie nakazu zapobiegania, analogicznie do przepisów dotyczących odpadów, aby umożliwić odpowiednie wykorzystanie dostępnych zasobów.

46. Stwierdza, że szeroko odnotowywane przypadki przekraczania wartości dopuszczalnych NO₂ są głównie wynikiem niedostatecznego lub zbyt późnego wprowadzania przez UE ograniczeń emisji (dla samochodów) i dlatego pilnie zaleca zaostrożenie norm EURO dla pojazdów w odniesieniu do NO₂/NO_x oraz pyłu zawieszonego. Istotne jest ściśle przestrzeganie harmonogramu wprowadzania norm EURO VI/6.

47. Zaleca także zaostrożenie wymogów dotyczących emisji z innych ruchomych źródeł, takich jak np. pojazdy terenowe (*off-road*), instalacja filtrów w pojazdach będących już w użytkowaniu (*retrofit*) lub aktualizacja norm europejskich dotyczących między innymi motocykli.

48. Wskazuje na rozbieżności pomiędzy prawodawstwem UE a faktycznym poziomem emisji z pojazdów poruszających się po drogach. Normy EURO V/5 były (i są) ambitne, jednak ambicje te nie zaowocowały niestety znacznym obniżeniem zanieczyszczenia powietrza. Najważniejszym tego powodem jest fakt, że istnieje różnica między rzeczywistością prawną ustawodawstwa UE a faktycznym poziomem spalin pojazdów poruszających się na drogach. Już w trakcie wprowadzania pojazdów ciężarowych mających spełniać normy EURO-III stało się oczywiste, że w rzeczywistych warunkach drogowych poziom emisji jest wyższy od oczekiwanego i nie zapewnia oczekiwanego zmniejszenia emisji. Ten sam problem zaobserwowano w odniesieniu do norm EURO IV/4 i EURO V/5, dotyczących odpowiednio pojazdów ciężarowych z silnikiem Diesla i pojazdów osobowych z silnikiem Diesla oraz, w mniejszym stopniu, w odniesieniu do emisji tlenków azotu z samochodów osobowych. Aby zrealizować ambicje prawodawstwa UE norma EURO VI/6 dla emisji z pojazdów w cyklu testowym powinna w większym stopniu odpowiadać emisjom, które rzeczywiście mają miejsce podczas typowej podróży przez miasto.

49. Zwraca też uwagę na fakt, że w praktyce nowo wyprodukowane samochody ciężarowe są regularnie modyfikowane pod względem technicznym, przez co w warunkach realnych poziom emisji tlenków azotu i cząstek stałych jest wyższy, niż można by oczekiwać na podstawie badania homologacyjnego typu. Przy wprowadzaniu samochodów ciężarowych spełniających normy EURO VI/6 należy w miarę możliwości zapobiegać takim praktykom i karać je grzywną. Komitet wnosi, aby w celu zapobieżenia temu problemowi Komisja Europejska i państwa członkowskie poprawiły ustawodawstwo i zaostrzyły przeglądy samochodów ciężarowych oraz związane z tym kontrole. Należy także zbadać, czy da się uniemożliwić tego rodzaju modyfikacje techniczne w przyszłości.

50. Wzywa do zwrócenia szczególnej uwagi na ciężkie pojazdy (autobusy i samochody ciężarowe), które zasadniczo powodują największe zanieczyszczenia. Także pojazdy o

⁽⁵⁾ Komitet od dawna apeluje o taką politykę: 190/2011 rev. 2, CdR 140/2011 fin, CdR 101/2011 fin, CdR 164/2010 fin, CdR 159/2008 fin.

⁽⁶⁾ To zalecenie Komitet przedstawił już w opinii CdR 101/2011 fin.

średnim tonażu (między innymi samochody dostawcze) emitują o wiele więcej tlenków azotu niż wynosi przeciętna dla samochodów osobowych. Należy zatem zwrócić szczególną uwagę w polityce emisji UE na zaostrzenie norm dla ciężkich pojazdów i pojazdów o średnim tonażu, a także samochodów osobowych z silnikiem Diesla, w połączeniu z odpowiednimi środkami zarządzania logistyką handlową oraz upowszechniania i poprawy lokalnego transportu publicznego.

51. Stwierdza, że zużycie opon, okładzin hamulcowych i nawierzchni oraz resuspensja pyłu drogowego przyczyniają się do wysokiej koncentracji pyłu zawieszonego i zaleca podjęcie badań nad możliwościami ograniczenia tych emisji w ramach europejskiego ramowego programu badań. Komitet proponuje ponadto, by opracowano przewodnik po sprawdzonych rozwiązaniach, w którym podane zostaną zalecenia dotyczące stosowania środków pyłochłonnych w celu zapobiegania ponownemu wznoszeniu się substancji zanieczyszczających powietrze.

52. Zauważa, że przemysł nadal odpowiada za dużą część ogółu emisji w Europie. Ograniczenie tych emisji zostało uregulowane w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych (2010/75/UE). Ambitne dokumenty referencyjne dotyczące najlepszych dostępnych technik (BREF) i wyciągnięte z nich wnioski są kluczowymi instrumentami, gdy chodzi o zmniejszenie stężenia tła. Aby także w przyszłości móc stosować najlepsze dostępne techniki (BAT), niezbędne jest, by dokumenty BREF i wynikające z nich wnioski były regularnie poddawane przeglądowi oraz były wystarczająco ambitne, aby obniżyć stężenie tła w całej Europie. Trzeba też, na ile to możliwe, ograniczyć stosowanie wyjątków (7).

53. Zauważa, że gospodarstwa rolne są źródłem zanieczyszczeń powietrza. Emisje amoniaku w dużej mierze przyczyniają się do zakwaszenia i eutrofizacji. Aby osiągnąć cele dotyczące ochrony przyrody, w tym ochrony obszarów „Natura 2000”, niezbędna jest dalsza redukcja stężenia NH_3 . Obniżenie tej emisji reguluje dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych (2010/75/UE). Także dla dużych gospodarstw rolnych produkujących na skalę przemysłową ważne jest, by mogły w przyszłości stosować najlepsze dostępne techniki (BAT), dlatego niezbędne jest regularne dokonywanie przeglądu dotyczących ich dokumentów referencyjnych (BREF).

54. Stwierdza, że wpływ emisji powodowanych przez żeglugę na stężenie substancji zanieczyszczających powietrze może być znaczący w miastach i regionach portowych oraz wzdłuż silnie uczęszczanych szlaków żeglugi śródlądowej, a także w miastach i regionach nadmorskich. Komitet wzywa władze krajowe do zadbania o to, by wytyczne Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) były stosowane na wszystkich europejskich wodach przybrzeżnych. W przypadku statków żeglugi śródlądowej powinny obowiązywać środki ograniczenia emisji cząstek stałych i tlenków azotu.

55. Stwierdza, że emisje z ruchu lotniczego mają duży wpływ na stężenie tła substancji zanieczyszczających powietrze. Komitet apeluje do UE i władz krajowych o przedsięwzięcie koniecznych środków i zaostrzenie wymogów w zakresie emisji powodowanych przez samoloty.

Przegląd dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji (dyrektywa 2001/81/WE)

56. Podkreśla, że dyrektywa w sprawie krajowych poziomów emisji jest zdecydowanie najlepszym instrumentem, gdy chodzi o zmniejszenie stężenia tła. Transgraniczne zanieczyszczenia powietrza stanowią w wielu państwach członkowskich bardzo dużą część stężenia tła i w przypadku niektórych substancji zanieczyszczających mogą przekraczać 50 % (średnio dla danego państwa). Komitet uważa, że dla zmniejszenia stężenia tła w całej Europie bardzo istotne jest dokonanie wystarczająco ambitnego przeglądu dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji. Sprawi to, że lokalna i regionalna polityka w zakresie jakości powietrza będzie realistyczna i wykonalna.

57. Stwierdza, że dyrektywa w sprawie krajowych poziomów emisji jest ważnym instrumentem zmuszającym państwa członkowskie do podejmowania środków dotyczących źródeł zanieczyszczenia. Dlatego też zmieniona dyrektywa w sprawie krajowych poziomów emisji oraz polityka UE dotycząca źródeł zanieczyszczenia muszą być równie ambitne jak dyrektywy w sprawie jakości powietrza (2008/50/WE i 2004/107/WE). Jedyne w przypadku ambitnego charakteru tych elementów składowych można urzeczywistnić ambicje związane z dyrektywą w sprawie jakości powietrza. W związku z tym Komitet Regionów uważa, że połączenie dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji z dyrektywami w sprawie jakości powietrza przyczyni się do zharmonizowania celów o różnych poziomach ambicji.

58. Wyraża zaniepokojenie z powodu niewielkich ambicji państw członkowskich w odniesieniu do przeglądu protokołu z Göteborga (zawierającego międzynarodowe umowy w sprawie poziomów emisji). Przegląd ten wywiera wpływ na przegląd dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji, a tym samym także na poziom ambicji nowego prawodawstwa UE w zakresie jakości powietrza. Komitet wzywa państwa członkowskie do wykazania większych ambicji przy przeglądzie protokołu z Göteborga, który to przegląd oczekuje na przeprowadzenie.

59. Apeluje, aby przynajmniej sporządzić wykaz źródeł emisji wolnego węgla lub sadzy oraz wprowadzić monitoring w celu określenia nowych substancji zanieczyszczających powietrze, które to substancje w przyszłości mogłyby zostać objęte tym protokołem.

E. Polityka dotycząca emisji: przegląd dyrektyw w sprawie jakości powietrza (2008/50/WE i 2004/107/WE)

Uwagi ogólne w sprawie przeglądu dyrektyw

60. Zauważa, że dyrektywy w sprawie jakości powietrza (2008/50/WE i 2004/107/WE) są bardzo ważnymi instrumentami w kontekście zmniejszenia narażenia ludności i środowiska na zanieczyszczenie powietrza. Określenie minimalnych poziomów ochrony doprowadziło we wszystkich państwach UE do podejmowania działań w celu ograniczenia emisji i zmniejszenia stężenia zanieczyszczeń wokół newralgicznych punktów. Zmniejszenie emisji w jednym państwie prowadzi jednocześnie do ograniczenia transgranicznych zanieczyszczeń powietrza, zatem państwa sąsiadujące ze sobą pomagają sobie wzajemnie w przestrzeganiu dopuszczalnych wartości zanieczyszczeń.

(7) Zalecenie to poczyniono także w opinii KR-u „Emisje przemysłowe” (CdR 159/2008 fin).

61. Jest zdania, że zdrowie publiczne i ochrona środowiska muszą być punktem wyjścia przy przeglądzie dyrektyw w sprawie jakości powietrza. Aby uzyskać poprawę zdrowia publicznego, konieczne jest uwzględnienie wyższego poziomu ambicji. Komitet uważa jednak, że niezbędne jest dokładne dostosowanie poziomu ambicji przyjętego w zmienionej dyrektywie do poziomu, jaki reprezentują krajowe poziomy emisji oraz polityka UE dotycząca emisji (polityka w zakresie źródeł zanieczyszczenia), o czym była już mowa poprzednio (zob. pkt 57).

62. Stwierdza, że dyrektywy w sprawie jakości powietrza obejmują obecnie 27 wartości dopuszczalnych i docelowych. Komitet zauważa ponadto, że niektóre wartości dopuszczalne pokrywają się ze sobą (np. dzienne i roczne wartości dopuszczalne dla PM10 i roczne wartości dopuszczalne dla PM10 i PM2.5) oraz że niektóre wartości dopuszczalne już od wielu lat nie są przekraczane na znacznym obszarze UE. Komitet proponuje zatem zastanowić się, czy koncepcja wartości docelowych przedstawia sobą wartość dodaną w przypadku substancji, dla których określono już w dyrektywach wartości dopuszczalne.

63. Zauważa, że przewidziane w dyrektywach obowiązkowe składanie sprawozdań w sprawie zaobserwowanych koncentracji oraz w sprawie ustanowienia i statusu planów ochrony powietrza zabiera wiele czasu i oznacza dla władz lokalnych i regionalnych dodatkowe obciążenie administracyjne.

64. Wyraża pogląd, że z punktu widzenia zdrowia publicznego i badań naukowych oraz lepszego stanowienia prawa, zmniejszenia obciążeń administracyjnych i lepszej komunikacji z obywatelami wskazane byłoby ograniczenie liczby substancji i liczby wartości dopuszczalnych i docelowych. Można byłoby to uzyskać, koncentrując się na najbardziej zanieczyszczających substancjach i na wskaźnikach, które najlepiej oddają aspekty zdrowotne.

Wolny węgiel (WW)/sadza

65. Zaleca, aby wskaźnikami stosowanymi w przypadku zanieczyszczenia powietrza związanego z ruchem drogowym były te wskaźniki, które najlepiej oddają aspekty zdrowotne. Obecna dyrektywa podaje normy dla PM10, PM2.5 i NO₂. Tymczasem w świetle niektórych badań wolny węgiel (WW)/sadza i stężenie cząstek stałych (aerozole atmosferyczne będące wynikiem spalania) wydają się lepszymi wskaźnikami dla składników zanieczyszczenia powietrza związanego z ruchem samochodowym, wywierającymi wpływ na zdrowie publiczne. WW/sadza jest frakcją sadzy uwalnianą podczas spalania wszystkich paliw na bazie węgla (w tym oleju napędowego i benzyny), m.in. w silnikach pojazdów i statków. Dlatego też Komitet zaleca przeanalizowanie możliwości wprowadzenia normy dla stężenia cząstek stałych i dla WW/sadzy.

66. Wskazuje, że zwrócenie większej uwagi na WW/sadzę byłoby zgodne z zaleceniami Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP) oraz z Konwencją w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości (CLRTAP).

67. Proponuje, by przewidzieć w dyrektywie możliwość śródkresowej zmiany (z zastosowaniem procedury przekształcenia). Jeżeli po przeprowadzeniu analizy (zob. pkt 65) i pozytywnych doświadczeniach praktycznych faktycznie okaże się, że

norma WW/sadza lepiej się nadaje do wykorzystania jako wskaźnik, można by rozważyć, czy norma ta zostanie włączona do dyrektywy, a jeśli tak, to w jakiej formie.

Zanieczyszczenie powietrza pyłem zawieszonym

68. Zwraca uwagę, że obecna dyrektywa uwzględnia trzy wartości dopuszczalne i jeden cel dotyczący zmniejszenia stężenia pyłu zawieszonego (PM10 i PM2.5). Ponadto istnieją różne wartości dla pyłu zawieszonego, a mianowicie średnie wartości roczne i wartości dobowe. Stwarza to trudności w ich stosowaniu w praktyce i prowadzi do zbędnych obciążeń administracyjnych. Komitet ma świadomość toczących się dyskusji w sprawie uproszczenia tej sytuacji poprzez rezygnację z jednej z norm dla pyłu zawieszonego (PM10 lub PM2.5), pod warunkiem że zostanie to odpowiednio uzasadnione badaniami nad skutkami dla zdrowia i środowiska. Komitet nie zajmuje stanowiska w tej sprawie.

69. Przyznaje, że w niektórych miejscach bardzo trudno jest zachować wartości dopuszczalne dla PM10. Przyczyną tego stanu rzeczy mogą być lokalne warunki, lokalne źródła, pewne szczególnie warunki pogodowe i/lub okresy zanieczyszczenia powietrza na dużą skalę. Również przewóz towarów na duże odległości może znacznie przyczynić się do ogólnego zanieczyszczenia. Mając na względzie zamierzoną elastyczność, Komitet proponuje przeanalizować, czy ocena oparta na średniej dopuszczalnej wartości rocznej mogłaby odbywać się na podstawie średnich wieloletnich stężeń.

70. Zauważa, że wprowadzenie normy PM2.5 zostało przyjęte pozytywnie, ponieważ ten element jest prawdopodobnie ściślej związany z konsekwencjami dla zdrowia niż PM10. Istnieje jednak szereg wartości dla PM2.5, w tym odnoszących się do narażenia ogólnego oraz do procentowej redukcji emisji. Sprawia to, że władzom trudno jest spełnić wszystkie aspekty tych wartości. Nie ma jeszcze pewności, czy władze lokalne i regionalne będą w stanie sprostać wymogom związanym z wartością dopuszczalną dla PM2.5 i z procentową redukcją emisji. Informacja na ten temat jest wciąż niepełna, a wpływu zastosowanych środków wciąż nie daje się zmierzyć. Komitet zaleca, aby uwzględnić brak tych danych w ocenie norm dla PM2.5 oraz aby zastanowić się nad wydłużeniem w określonych sytuacjach czasu przyznanego na spełnienie tych norm.

NO_x /NO₂

71. Proponuje, aby w oczekiwaniu na analizę innego sformułowania normy Komisja Europejska rozważyła, czy średnia godzinna dopuszczalna wartość koncentracji NO₂ jest rzeczywiście potrzebna, gdyż dopuszczalna wartość roczna wydaje się normą bardziej wymagającą, zaś na szczeblu lokalnym nie do pomyślenia jest podjęcie środków na rzecz ograniczenia średnich godzinnych wartości koncentracji NO₂.

72. Proponuje, by dyrektywa regulowała prawo obywateli do domagania się opracowania planu działania w przypadku przekroczenia progów substancji szkodliwych.

73. Jest zdania, że z uwagi na szczególne problemy związane ze zmniejszeniem poziomów NO₂ w powietrzu należy rozszerzyć możliwość przesunięcia terminu wprowadzenia norm (dodatkowe odstępstwo) pod warunkiem, że dane państwo

członkowskie jest w stanie wykazać, że podjęto wszystkie odpowiednie środki, również w celu ograniczenia odległości pokonywanych przez pojazdy samochodowe, lecz mimo to nie osiągnięto dopuszczalnej wartości UE, ponieważ silniki pojazdów w ruchu drogowym nie spełniają poziomów emisji ustalonych w normach EURO (innymi słowy: ponieważ zawiódła europejska polityka dotycząca źródeł emisji).

Ozon

74. Zauważa, że ozon (O₃) tworzy się w powietrzu pod wpływem światła słonecznego w wyniku reakcji między tzw. prekursorami ozonu: tlenkami azotu, tlenkiem węgla, metanem i innymi lotnymi związkami organicznymi. Wysokie stężenie ozonu pojawia się nadal w niektórych miastach, zwłaszcza na południu Europy. Władze lokalne w praktyce nie mają wpływu na stężenie ozonu w ich mieście, jednak dzięki ograniczeniu emisji z transportu mogą przyczynić się do zmniejszenia stężenia ozonu w innych miejscach. Komitet sugeruje, że zmniejszenie wysokiego stężenia ozonu na obszarach miejskich jest zadaniem z zakresu przede wszystkim krajowej i europejskiej polityki dotyczącej jakości powietrza. Najskuteczniejszym rozwiązaniem byłaby polityka dotycząca emisji lotnych związków organicznych.

75. Zwraca uwagę na analizę przeprowadzoną przez holenderski Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego i Środowiska⁽⁸⁾, w której wykazano, że państwa członkowskie mają niewielki wpływ na średnioroczne stężenie ozonu oraz nie mogą zrobić praktycznie nic, jeśli chodzi o najwyższe stężenie O₃ na ich terytorium. Jednocześnie jednak ogólne stężenie ozonu w tle zanieczyszczeń wydaje się nieznacznie wzrastać. Komitet jest zdania, że trzeba mieć to na uwadze podczas oceny wartości docelowych dla ozonu (celów długoterminowych) oraz podczas związanego z tym dalszego kształtowania polityki oraz w sprawozdawczości. Zławsza w państwach śródziemnomorskich, o dłuższej ekspozycji na słońce (silniejsze promieniowanie słoneczne) i wyższych temperaturach średnich, co sprzyja tworzeniu ozonu w troposferze, przestrzeganie wartości docelowych dla ozonu (celów długoterminowych) jest trudne. KR zaleca, by zbadać, czy zjawisko to można zaliczyć do kategorii „naturalnych” zanieczyszczeń powietrza, tak by było traktowane podobnie jak sól morską czy piasek z Sahary.

76. Zaleca, by wysiłki na rzecz zmniejszenia stężenia ozonu skupić na ograniczaniu emisji gazów będących prekursorami

ozonu poprzez przegląd dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji (2001/81/WE) oraz zaostrzenie sektorowego prawodawstwa dotyczącego istotnych źródeł emisji.

Elastyczność

77. Podkreśla, że warunki pogodowe mogą wywierać znaczny niekorzystny wpływ na poziomy zanieczyszczenia powietrza. Na przykład wyjątkowa susza w pierwszych miesiącach 2011 r. w znacznej części Europy Zachodniej przyczyniła się do wysokich koncentracji PM10. Nie można było temu przeciwdziałać za pomocą środków lokalnych i regionalnych, zaś przepisy prawa europejskiego muszą to uwzględnić, przewidując lata charakteryzujące się wyjątkowymi warunkami meteorologicznymi, np. poprzez wprowadzenie średniej wieloletniej.

78. Zwraca w związku z tym uwagę na występowanie zależności między koniunkturą gospodarczą a zanieczyszczeniem powietrza. Zależność ta powinna zostać uwzględniona przy opracowywaniu przyszłych strategii. Obecny kryzys gospodarczy sprawia, że mamy do czynienia z niższym poziomem aktywności gospodarczej (np. jeśli chodzi o mobilność, przemysł, żeglugę), a tym samym ze zmniejszeniem emisji zanieczyszczeń. Jednocześnie do dyspozycji pozostaje znacznie mniej środków finansowych na innowacje zarówno na poziomie prywatnym (typu odnowienie parku samochodowego czy systemu ogrzewania), jak i przemysłowym. Gdy tylko gospodarka ponownie przyspieszy, trendy te mogą jednak znów się odwrócić.

Monitorowanie (mierzenie) i modelowanie (obliczanie)

79. Zauważa, że sposób rozmieszczenia stacji pomiarowych może się różnić w poszczególnych państwach członkowskich. Ponieważ stacje pomiarowe znajdują się w różnych warunkach geograficznych, które mogą mieć wpływ na jakość powietrza, Komitet zaleca, by monitorowanie (mierzenie) nadal było obowiązkowe, ale zostało ulepszone dzięki konkretnym zasadom dotyczącym umiejscowienia stacji pomiarowych w celu zapewnienia porównywalności mierzonych wielkości.

80. Proponuje w związku z tym utworzenie platformy służącej wymianie i informowaniu w czasie rzeczywistym o poziomie zanieczyszczenia powietrza oraz harmonizację progów informacyjnych i alarmowych, aby umożliwić lepsze skoordynowanie środków przyjętych przez państwa członkowskie w sytuacjach silnego zanieczyszczenia powietrza.

Bruksela, 3 maja 2012 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO

⁽⁸⁾ RIVM, „Dossier Ozon 2011: een overzicht van de huidige stand van kennis over ozon op leefniveau in Nederland”, czerwiec 2011 r.