KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.6.2020 r.
COM(2020) 266 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z postępów poczynionych we wdrażaniu dyrektywy (UE) 2016/2284 w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych

1. Wprowadzenie

Dyrektywa (UE) 2016/2284 w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych jest głównym narzędziem legislacyjnym służącym osiągnięciu celów na okres do 2030 r., które ustalono w programie „Czyste powietrze dla Europy”[1]. W dyrektywie tej, zwanej również dyrektywą NEC, określono krajowe zobowiązania w zakresie redukcji emisji dla każdego państwa członkowskiego UE na lata 2020–2029 oraz bardziej ambitne cele na okres po 2030 r. dotyczące redukcji emisji pięciu rodzajów zanieczyszczenia powietrza, które mają znaczące negatywne skutki dla zdrowia ludzkiego i środowiska: dwutlenku siarki (SO_2), tlenków azotu (NO_x), niemetanowych lotnych związków organicznych (NMLZO), amoniaku (NH_3) i pyłu drobnego ($PM_{2,5}$). Celem określonym w programie „Czyste powietrze dla Europy” jest zmniejszenie skutków zdrowotnych zanieczyszczenia powietrza o połowę do 2030 r. w porównaniu z 2005 r.

Dyrektywa weszła w życie z dniem 31 grudnia 2016 r., uchylając dyrektywę 2001/81/WE[2] w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza ze skutkiem od dnia 1 lipca 2018 r. Na mocy dyrektywy (UE) 2016/2284 do zanieczyszczeń, dla których ustalono cele w zakresie obowiązkowej redukcji, dodano $PM_{2,5}$ oraz rozszerzono wykaz zanieczyszczeń, w odniesieniu do których istnieje obowiązek sprawozdawczy. W dyrektywie przewidziano również odejście od pułapów emisji, w ramach których maksymalną roczną wielkość emisji wyrażono w kilotonach w odniesieniu do każdego zanieczyszczenia, na rzecz zobowiązań w zakresie redukcji emisji, które wyrażono jako odsetek wielkości emisji każdego zanieczyszczenia odnotowanej w roku odniesienia 2005. Aby zapewnić ciągłość poprawy jakości powietrza, w dyrektywie (UE) 2016/2284 przewidziano, że krajowe pułapy emisji określone w dyrektywie 2001/81/WE jako obowiązujące od 2010 r. będą mieć zastosowanie do dnia 31 grudnia 2019 r. Na stronie internetowej Europejskiej Agencji Środowiska opublikowano zestawienie informacji na temat tego, w jakim stopniu państwa członkowskie dostosowały się do odpowiednich pułapów emisji[3].

Zobowiązania w zakresie redukcji emisji na lata 2020–2029, które określono w dyrektywie (UE) 2016/2284, odpowiadają zobowiązaniom w zakresie redukcji emisji podjętym na 2020 r. i lata następne przez UE i jej państwa członkowskie

[1] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Program „Czyste powietrze dla Europy”, COM(2013) 918 z 18.12.2013.

[2] Dyrektywa 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza, Dz.U. L 309 z 27.11.2001, s. 22.

[3] Bardziej szczegółowe informacje na temat realizacji wymogów w zakresie pułapów emisji do 2010 r. przez UE i jej państwa członkowskie są dostępne pod adresem: https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-pollution-sources-1/national-emission-ceilings/nec-directive-reporting-status-2019

zgodnie ze zmienionym protokołem z Göteborga[4] do Konwencji EKG ONZ w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości[5]. W związku z tym dyrektywa stanowi transpozycję powyższych zobowiązań międzynarodowych.

Dyrektywa (UE) 2016/2284, która dotyczy ogólnych emisji krajowych, stanowi część unijnych ram prawnych na rzecz czystego powietrza wraz z unijnymi dyrektywami w sprawie jakości powietrza[6] oraz przepisami UE dotyczącymi zanieczyszczenia powietrza u źródła[7]. Skuteczne wdrażanie przepisów na rzecz czystego powietrza stanowi niezbędny wkład w realizację celu, jakim jest „zerowy poziom emisji zanieczyszczeń na rzecz nietoksycznego środowiska", który Komisja ogłosiła w Europejskim Zielonym Ładzie w dniu 11 grudnia 2019 r., oraz powiązanych inicjatyw, np. „planu działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby", którego przyjęcie przewidziano w 2021 r.[8]

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do pełnej transpozycji dyrektywy (UE) 2016/2284 do prawa krajowego do dnia 1 lipca 2018 r. W pięciu przypadkach Komisja podjęła działania następcze w związku z opóźnieniami w zgłaszaniu środków transpozycji, wystosowując wezwania do usunięcia uchybienia zgodnie z art. 258 TFUE. W międzyczasie wszystkie państwa członkowskie zgłosiły środki transpozycji; Komisja sprawdza obecnie zgodność zgłoszonych środków krajowych, również w celu wszczęcia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadkach, w których przepisy krajowe nie są zgodne z wymogami określonymi w dyrektywie.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy (UE) 2016/2284 Komisja Europejska ma obowiązek powiadamiać Parlament Europejski i Radę o postępach poczynionych we wdrażaniu dyrektywy. W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono dotychczasowe osiągnięcia w wypełnianiu krajowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji, poprawy jakości powietrza oraz wpływu zanieczyszczeń na zdrowie człowieka i środowisko[9].

---

[4] Protokół z 1999 r. w sprawie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej do Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, zmieniony w dniu 4 maja 2012 r. („zmieniony protokół z Göteborga"), http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html

[5] Konwencja z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/envlrtapwelcome/the-air-convention-and-its-protocols/the-convention-and-its-achievements.html

[6] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (Dz.U. L 152 z 11.6.2008) oraz dyrektywa 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz.U. L 23 z 26.1.2005).

[7] Zestawienie dostępne jest pod adresem: https://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm

[8] COM(2019) 640 final.

[9] Ponieważ niniejsze sprawozdanie dotyczy wdrażania dyrektywy do początku 2020 r., w analizie w pełni uwzględniono Zjednoczone Królestwo.

Ponieważ niektóre skutki wdrażania dyrektywy staną się widoczne dopiero po dłuższym czasie, a ich ocena wymaga wieloletnich zbiorów danych, poszczególne elementy wyszczególnione w art. 11 ust. 1 dyrektywy omówiono w niniejszym sprawozdaniu w różnym zakresie. W szczególności w przypadku zobowiązań w zakresie redukcji emisji od 2020 r. państwa członkowskie rozpoczną zgłaszanie Komisji danych na temat emisji dopiero w 2022 r. W związku z tym w sprawozdaniu przedstawiono wyniki analiz przewidywanych emisji. Podobnie jest w przypadku ograniczonej na tym etapie możliwości zgłaszania wpływu redukcji emisji, które określono w dyrektywie, na zdrowie i ekosystemy. W sprawozdaniu skupiono się na krajowych programach ograniczania zanieczyszczenia powietrza, które państwa członkowskie miały złożyć do dnia 1 kwietnia 2019 r. Krajowe programy ograniczania zanieczyszczenia powietrza stanowią główne narzędzie zarządzania służące realizacji krajowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji, w związku z czym są szczególnie użyteczne we wstępnej ocenie, czy państwa członkowskie są na dobrej drodze do spełnienia wymogów, czy też należy przyspieszyć działania.

Druga prognoza w sprawie czystego powietrza, która planowana jest na 2020 r. jako kontynuacja pierwszej prognozy w sprawie czystego powietrza opublikowanej w 2018 r.[10], będzie stanowić uzupełnienie niniejszego sprawozdania i analizy Komisji dotyczącej kierunku działań na rzecz spełnienia wymogów. W bardziej szczegółowym ujęciu prognoza w sprawie czystego powietrza w 2020 r. będzie stanowić szczegółową ocenę analityczną zakresu, w jakim państwa członkowskie i cała UE spełniają wymogi w zakresie redukcji emisji określone w dyrektywie i poprawiają jakość powietrza, zdrowie i środowisko, oraz kosztów i korzyści wymaganych środków i przewidywanych skutków.

2. Przewidywane postępy w realizacji zobowiązań w zakresie redukcji emisji

2.1. Bilanse i prognozy emisji podstawą kontroli spełnienia zobowiązań

Głównym zobowiązaniem nałożonym na państwa członkowskie na mocy dyrektywy (UE) 2016/2284 są zobowiązania w zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza SO_2, NO_x, NMLZO, NH_3 i $PM_{2,5}$ na lata 2020–2029 i od 2030 r. Państwa członkowskie przekazują bilanse emisji corocznie w lutym zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy. Bilanse te wykorzystuje się do celów kontroli spełnienia zobowiązań w zakresie redukcji emisji. Przekazywanie bilansów odbywa się jednak z dwuletnim opóźnieniem względem rzeczywistych emisji. Najnowsze bilanse przekazane w lutym 2020 r. dotyczą emisji z 2018 r. Nie można zatem jeszcze sprawdzić, w jakim stopniu zobowiązania w zakresie redukcji emisji na 2020 r. zostały spełnione. Zgodnie z art. 10 ust. 2 państwa członkowskie mają

[10] COM(2018) 446 final.

jednak obowiązek przekazywać prognozy emisji co dwa lata, co ostatnio miało miejsce w 2019 r. Aby ocenić prognozy emisji, zestawia się prognozowane poziomy emisji z zobowiązaniami w zakresie redukcji emisji na lata 2020–2029 i od 2030 r.

Dobra jakość bilansów i prognoz ma zasadnicze znaczenie dla rzetelnej oceny spełnienia zobowiązań. Komisja uważnie monitoruje dążenia do poprawy jakości bilansów i prognoz oraz wspiera w nich państwa członkowskie (zob. sekcja 5.1 niniejszego sprawozdania), m.in. przeprowadzając i publikując przeglądy bilansów[11] i prognoz[12] oraz umożliwiając budowania zdolności.

Przeglądy bilansów stanowią ocenę nie tylko jakości danych zawartych w bilansie, ale również dopuszczalności wniosków o korektę bilansu złożonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 5 dyrektywy. Na określonych warunkach, o których mowa w dyrektywie, i w razie niewykonania zobowiązań państwa członkowskie mogą skorygować bilanse po ich przekazaniu. Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie mogą określić skorygowane bilanse, aby uwzględnić zmiany metod sporządzania bilansów zaktualizowanych w świetle postępu wiedzy naukowej od czasu pierwszego określenia zobowiązań w zakresie redukcji emisji. Zgodnie z art. 21 ust. 2 dyrektywy państwa członkowskie mogą stosować art. 5 ust. 1 w odniesieniu do pułapów określonych w dyrektywie w sprawie krajowych poziomów emisji (dyrektywa 2001/81/WE). Około jednej trzeciej państw członkowskich wniosło o wprowadzenie korekt w 2017 r., zaś w latach 2018, 2019 i 2020 liczba państw członkowskich wnoszących o nowe korekty była mniejsza[13].

Prognozy przekazane w 2019 r. oceniono wraz z krajowymi programami ograniczania zanieczyszczenia powietrza[14], ponieważ prognozy stanowią podstawę oceny potencjalnego ryzyka niewykonania zobowiązań i – w rezultacie – konieczności wprowadzenia nowych środków. W części 2 załącznika IV do dyrektywy określono pięć kryteriów oceny jakości prognoz: powinny one być przejrzyste, spójne, porównywalne, pełne i dokładne. W ramach ostatniego przeglądu stwierdzono, że głównym niedociągnięciem jest brak przejrzystości – większość państw członkowskich (18)[15] nie dostarczyła wystarczająco szczegółowych informacji na temat metod, bazowych zbiorów danych i założeń wykorzystywanych do sporządzania prognoz. Prognozy były zasadniczo wystarczająco porównywalne i pełne, natomiast w przypadku dziesięciu państw

[11] Zob. https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm
[12] Zob. https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm
[13] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm: W 2017 r. po raz pierwszy o wprowadzenie korekt wniosło dziewięć państw członkowskich. W 2018 r. wnioski o wprowadzenie nowych korekt złożyły cztery państwa członkowskie, a w latach 2019 i 2020 – po jednym państwie członkowskim (wnioski dotyczące poprzednich korekt zostały złożone ponownie).
[14] Pełna ocena znajduje się pod adresem: https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm
[15] Belgia, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Włochy, Cypr, Litwa, Luksemburg, Węgry, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja i Szwecja.

członkowskich ogólną dokładność uznano za niedostateczną[16]. W większości przypadków wynikało to ze stosowania zbyt uproszczonych metod i niewystarczająco dokładnych danych bazowych dotyczących najważniejszych sektorów emisji.

2.2. Przewidywane postępy w realizacji zobowiązań w zakresie redukcji emisji na lata 2020–2029 i od 2030 r.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy (UE) 2016/2284 państwa członkowskie mają obowiązek przekazać prognozy emisji zanieczyszczeń powietrza na lata 2020, 2025 i 2030[17] do celów oceny postępów państw członkowskich w dążeniu do spełnienia ich zobowiązań w zakresie redukcji emisji odpowiednio na lata 2020–2029 r. i od 2030 r. Prognozy te służą również jako podstawa oceny, czy w latach 2020–2030 trajektoria emisji jest linearna (jeżeli nie, sytuację taką należy uzasadnić). W prognozach należy przewidzieć scenariusz „ze środkami" (wyłącznie środki istniejące) oraz, w stosownych przypadkach, scenariusz „z dodatkowymi środkami" (środki istniejące i planowane środki dodatkowe)[18]. Jeżeli państwo członkowskie planuje wykonać wszystkie swoje zobowiązania w zakresie redukcji emisji w ramach istniejących środków, wówczas wystarczy scenariusz „ze środkami".

Jak wskazuje analiza, dziesięć państw członkowskich[19] planuje spełnić *wszystkie* zobowiązania w zakresie redukcji emisji na rok 2020 w ramach scenariusza „ze środkami", natomiast w przypadku zobowiązań na rok 2030 takich państw jest cztery[20] (zob. załącznik 1 do niniejszego sprawozdania). Wszystkie państwa członkowskie, które nie przewidują wykonania swoich zobowiązań w zakresie redukcji emisji w ramach istniejących środków, muszą wdrożyć środki dodatkowe. Dziewięć państw członkowskich, które przewidują, że nie będą w stanie spełnić co najmniej jednego z zobowiązań w zakresie redukcji emisji w ramach scenariusza „ze środkami", nie przekazało jednak scenariusza „z dodatkowymi środkami"[21]. Jednocześnie spośród siedemnastu państw członkowskich, które przekazały scenariusz „z dodatkowymi środkami"[22], jedynie siedem[23] przewiduje wykonanie wszystkich zobowiązań w zakresie redukcji emisji (we wszystkich latach i w odniesieniu do wszystkich zanieczyszczeń). Pozostałe państwa członkowskie

[16] Bułgaria, Grecja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Węgry, Polska, Portugalia i Rumunia.
[17] W art. 10 ust. 2 znajduje się odniesienie do tabeli C w załączniku I do dyrektywy (UE) 2016/2284, w której wyszczególniono wymogi dotyczące przekazywania informacji o emisjach i prognoz.
[18] W art. 8 ust. 5 dyrektywy (UE) 2016/2284 znajduje się odniesienie do części 2 załącznika IV do tej dyrektywy, w której wyszczególniono wymogi dotyczące prognoz.
[19] Belgia, Republika Czeska, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Cypr, Niderlandy, Portugalia, Słowacja i Finlandia.
[20] Chorwacja, Cypr, Niderlandy i Finlandia.
[21] Włochy, Luksemburg, Węgry, Austria, Polska, Portugalia, Słowenia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.
[22] Zob. załącznik 2.
[23] Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Grecja, Francja, Chorwacja i Niderlandy.

będą musiały wdrożyć dodatkowe środki, aby spełnić swoje zobowiązania w zakresie redukcji emisji.

Zarówno w ramach scenariusza „ze środkami", jak i w ramach scenariusza „z dodatkowymi środkami" niewykonanie zobowiązań przewiduje się najczęściej w odniesieniu do redukcji emisji NH_3 (zarówno w latach 2020–2029, jak i od 2030 r.), a w dalszej kolejności – NMLZO, NO_x i $PM_{2,5}$. Z wyjątkiem kilku szczególnych przypadków wydaje się, że spełnienie zobowiązań w zakresie redukcji emisji SO_2 nie stanowi obecnie problemu w państwach UE.

3. Analiza krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza (KPOZP)

3.1. Spełnienie wymogów prawnych

Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy (UE) 2016/2284 państwa członkowskie mają obowiązek przyjąć krajowe programy ograniczania zanieczyszczenia powietrza (KPOZP), aby wykazać, w jaki sposób planują ograniczyć swoje roczne emisje antropogeniczne w celu spełnienia swoich zobowiązań w zakresie redukcji emisji. KPOZP stanowią główne narzędzie zarządzania, dzięki któremu państwa członkowskie mogą koordynować i uzgadniać polityki i środki, aby zapewnić wykonanie krajowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji. Opracowanie takich programów wymaga konsultacji i zaangażowania właściwych organów na różnych szczeblach i z kilku różnych sektorów, np. ochrony środowiska, rolnictwa, energetyki, klimatu, transportu, przemysłu lub finansów. Szczególny nacisk kładzie się na spójność planów i programów we wszystkich istotnych obszarach polityki. Ponadto KPOZP stanowi narzędzie do informowania o polityce danego państwa członkowskiego w zakresie ograniczania zanieczyszczenia oraz do angażowania społeczeństwa w proces kształtowania polityki.

Zgodnie z art. 6 ust. 10 dyrektywy Komisja określiła format krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza w decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2018/1522[24], w której ustalono ich treść obowiązkową i nieobowiązkową, na podstawie art. 6 dyrektywy i części 1 załącznika III do dyrektywy. Dodatkowe polityki i środki, które państwa członkowskie wybrały do przyjęcia w celu dalszej redukcji emisji, stanowią istotną część treści obowiązkowej. Dodatkowe polityki i środki należy zgłaszać za pośrednictwem internetowego narzędzia „EEA-PaM" opracowanego przez Europejską Agencję Środowiska (EEA). Komisja opracowała

[24] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/1522 z dnia 11 października 2018 r. ustanawiająca wspólny format krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, Dz.U. L 256 z 12.10.2018, s. 87.

również wytyczne dotyczące opracowania KPOZP[25] zgodnie z art. 6 ust. 9 dyrektywy. Wytyczne stanowią wsparcie dla państw członkowskich w sporządzaniu KPOZP zgodnie z formatem i wymogami określonymi w dyrektywie. Pierwsze krajowe programy ograniczania zanieczyszczenia powietrza należało przekazać do dnia 1 kwietnia 2019 r. KPOZP należy aktualizować co najmniej raz na cztery lata lub częściej, jeżeli jest to konieczne ze względu na nowe dane.

Osiem państw członkowskich[26] przekazało Komisji ostateczne wersje KPOZP w terminie. Kolejne szesnaście państw członkowskich[27] przekazało swoje ostateczne wersje KPOZP do maja 2020 r.[28], zaś dwa państwa członkowskie[29] przekazały w tym terminie jedynie projekty KPOZP. Dwa państwa członkowskie[30] nie przekazały jeszcze ani projektów, ani ostatecznych wersji programów. W lutym bieżącego roku Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko trzem państwom członkowskim[31], które w tamtym momencie nie złożyły jeszcze żadnych KPOZP, przy czym jedno z tych państw złożyło swój program w późniejszym terminie – w marcu[32]. Państwa członkowskie często uzasadniały opóźnienia w zgłaszaniu długimi procedurami konsultacji i koniecznością dostosowania KPOZP do krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu, który zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2018/1999[33] w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu należało przekazać do dnia 31 grudnia 2019 r.

W przypadku ostatecznych wersji KPOZP, które wpłynęły do Komisji do maja 2020 r., wspólny format takich programów wykorzystało trzynaście państw

[25] Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące opracowania krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, Dz.U. C 77 z 1.3.2019, s. 1.

[26] Belgia, Dania, Estonia, Niderlandy, Portugalia, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

[27] Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Austria, Polska, Słowenia i Słowacja.

[28] W sprawozdaniu należy uzupełnić datę graniczną.

[29] Włochy i Luksemburg.

[30] Grecja i Rumunia.

[31] Grecja, Malta i Rumunia.

[32] Malta.

[33] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 1.

członkowskich[34], dziewięć państw członkowskich[35] skorzystało z niego częściowo, a dwa państwa członkowskie[36] nie zastosowały go w ogóle.

Na podstawie art. 6 ust. 5 dyrektywy (UE) 2016/2284 państwa członkowskie miały obowiązek zasięgnąć opinii społeczeństwa na temat projektów KPOZP zgodnie z dyrektywą 2003/35/WE[37]. Dziewiętnaście państw członkowskich[38] zawarło w ostatecznych wersjach KPOZP link do konsultacji publicznych, natomiast pięć państw członkowskich[39] tego nie zrobiło.

Jeżeli chodzi o zgłaszanie obowiązkowej treści KPOZP, większość analizowanych dokumentów zawierała całą treść obowiązkową lub występowały w nich nieznaczne braki w tym zakresie[40], zasadniczo brakowało jednak szczegółowych informacji na temat dodatkowych polityk i środków, co utrudniało przeprowadzenie dogłębnej analizy. Luki i brak szczegółowych informacji występowały częściej w przypadkach, gdy państwa członkowskie nie stosowały wspólnego formatu lub nie składały sprawozdań za pomocą przedstawionego wcześniej w niniejszym sprawozdaniu narzędzia „EEA-PaM". Większość państw członkowskich przekazała niewiele informacji na temat treści opcjonalnej (więcej szczegółów można znaleźć w sekcji 4).

3.2. Analiza zgłoszonych dodatkowych polityk i środków

Państwa członkowskie, które nie przewidują realizacji swoich zobowiązań w zakresie redukcji emisji w ramach obecnych polityk, muszą zgłosić w swoich KPOZP dodatkowe polityki i środki, których przyjęcie rozważały, oraz te, które faktycznie wybrały w celu realizacji swoich zobowiązań. Informacje te należało przekazać za pomocą narzędzia EEA na potrzeby zgłaszania polityk i środków („EEA PaM").

Zakres i stopień szczegółowości sprawozdań państw członkowskich dotyczących tego aspektu różni się w poszczególnych państwach członkowskich i w zależności

[34] Belgia, Bułgaria, Francja Chorwacja, Cypr, Finlandia, Łotwa, Litwa, Węgry, Niderlandy, Polska, Portugalia i Zjednoczone Królestwo.
[35] Dania, Niemcy, Hiszpania, Irlandia, Malta, Austria, Słowenia, Słowacja i Szwecja.
[36] Republika Czeska i Estonia.
[37] Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska, Dz.U. L 156 z 25.6.2003, s. 17.
[38] Belgia, Bułgaria, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Hiszpania, Francja Chorwacja, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Niderlandy Austria, Polska, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.
[39] Republika Czeska, Cypr, Portugalia, Słowenia i Słowacja.
[40] Belgia, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Hiszpania, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Niderlandy, Austria, Polska, Słowenia, Słowacja, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

od polityk i środków[41]. Można jednak zidentyfikować następujące ogólne tendencje[42]:

- Polityki i środki wybrane do przyjęcia, przedstawione w KPOZP, są ukierunkowane na główne zanieczyszczenia w każdym sektorze, do którego mają zastosowanie. Wiele polityk i środków zgłaszano w rolnictwie (ukierunkowanych na NH_3), transporcie drogowym oraz sektorze handlowym, instytucjonalnym i gospodarstw domowych ($PM_{2,5}$ i NO_x) oraz produkcji i dystrybucji energii ($PM_{2,5}$, SO_2 i NO_x). Zanieczyszczeniami, których dotyczy najwięcej polityk i środków, są NO_x i $PM_{2,5}$. Należy jednak pamiętać, że liczba polityk i środków nie musi być związana liniowo ze skutecznością w redukcji emisji.
- Polityki i środki mogą być zróżnicowane – od bardzo szczegółowych (np. ograniczenie eksploatacji w danym zakładzie) do bardzo ogólnych (np. promowanie strategii w zakresie efektywności energetycznej lub transportu), przy czym te ostatnie prowadzą z konieczności do większej niepewności co do przewidywanych redukcji emisji.
- Ilościowe określenie redukcji emisji przedstawiono tylko dla niewielkiej części polityk i środków (w zależności od sektora, ale zawsze w przypadku mniej niż połowy polityk i środków), co prowadzi do niepewności odnośnie do wiarygodności środków i stopnia, w jakim mogą one przyczynić się do realizacji krajowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji. Krajowe programy ograniczania zanieczyszczenia powietrza również nie zawierają wystarczających informacji umożliwiających porównanie spodziewanych redukcji we wszystkich państwach członkowskich (co przyczyniłoby się do potwierdzenia szacunków). W przypadkach gdy przedstawiono ilościowe określenie redukcji emisji, często wzrasta ono w miarę upływu czasu, co prawdopodobnie odpowiada stopniowemu wykorzystywaniu środków.
- W niektórych sektorach (np. transport, zużycie energii) około połowy zgłoszonych polityk i środków odnosi się w rzeczywistości do już istniejących środków (lub przynajmniej już przyjętych), a zgłoszona data ich przyjęcia przypada w okresie od 2004 r. do 2019 r. Kilka polityk i środków odnosi się do istniejących przepisów UE (np. wdrożenie najlepszych dostępnych technik na mocy dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych[43]), a zatem należy raczej do scenariusza „ze środkami" niż do scenariusza „z dodatkowymi środkami". Wyraźniejsze rozróżnienie między istniejącymi i nowymi politykami i środkami pozwoli na lepszą ocenę rzeczywistych potrzeb dotyczących nowych polityk i środków oraz ich wartości dodanej.
- W przypadku sektora rolnego polityki i środki odpowiadają środkom opisanym w części 2 załącznika III do dyrektywy (tylko jedno z państw członkowskich przedstawia polityki i środki wykraczające poza polityki i środki wymienione w załączniku III), przy czym przewidywane redukcje emisji są, ogólnie rzecz

[41] W analizie polityk i środków nie uwzględniono Łotwy i Węgier ze względu na późne przekazanie ich ostatecznych wersji KPOZP.

[42] Bardziej szczegółowe informacje dostępne są pod adresem https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm

[43] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych, Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17.

biorąc, spójne we wszystkich państwach członkowskich. Rolnictwo jest sektorem emitującym najwięcej amoniaku, a polityki i środki w tym sektorze są słusznie ukierunkowane na to zanieczyszczenie; nie wystarczają one jednak często, aby zapewnić realizację zobowiązań w zakresie redukcji emisji. W ramach niektórych polityk i środków rolniczych redukcje emisji $PM_{2,5}$ mają być dodatkową korzyścią wynikającą z redukcji emisji amoniaku.

Ogólnie rzecz biorąc, informacje dotyczące polityk i środków zawarte w krajowych programach ograniczania zanieczyszczenia powietrza nie wystarczają, aby zdecydowanie potwierdzić ich wiarygodność; brakuje w szczególności informacji dotyczących przewidywanego wykorzystania polityk i środków, terminów ich wdrażania oraz przewidywanego poziomu redukcji emisji. Ponadto w przypadku około jednej trzeciej państw członkowskich poddanych analizie istnieją pewne istotne niespójności między prognozami zgłoszonymi zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy a prognozami wykorzystanymi w KPOZP, co rodzi pytanie, czy środki zaproponowane w KPOZP są odpowiednie.

3.3. Powiązania między KPOZP a krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu[44]

Polityki w dziedzinie powietrza i klimatu/energii są ze sobą na wiele sposobów powiązane, ponieważ źródła emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń powietrza są często takie same. Dlatego też w wielu przypadkach jeden środek może przynieść korzyści w zakresie realizacji celów związanych zarówno z powietrzem, jak i klimatem (np. rozwój aktywnych sposobów przemieszczania się, lepsza izolacja budynków w celu zmniejszenia zużycia energii). W niektórych przypadkach istnieją jednak również kompromisy (np. wykorzystanie bioenergii do ogrzewania gospodarstw domowych). Przepisy dotyczące powietrza i energii/klimatu odnoszą się do siebie nawzajem i wymagają ustanowienia powiązań między KPOZP a krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu[45]. W wytycznych Komisji dotyczących opracowywania KPOZP państwa członkowskie są wyraźnie proszone, aby przy opracowywaniu KPOZP uwzględniały polityki i środki zaplanowane zgodnie z zobowiązaniami w zakresie klimatu i energii.

Przyznaje się, że ze względu na kolejność przewidzianych prawem terminów KPOZP składane w terminie mogły odnosić się jedynie do projektów krajowych

[44] Zgodnie z art. 3 rozporządzenia (UE) 2018/1999 państwa członkowskie były zobowiązane do zgłoszenia Komisji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu do dnia 31 grudnia 2019 r.

[45] Zob. dyrektywa (UE) 2016/2284 – art. 1 (synergie); załącznik III część 1 (spójność priorytetów); załącznik IV część 2 (spójność prognoz). Równolegle zob. rozporządzenie (UE) 2018/1999, załącznik I sekcja A pkt 5.1 ppkt (i), który wymaga zgłaszania prognozowanych skutków planowanych polityk i środków w zakresie emisji zanieczyszczeń powietrza regulowanych dyrektywą (UE) 2018/2284.

planów w dziedzinie energii i klimatu, a nie do ich ostatecznych wersji. Z drugiej strony powiązania między powietrzem a klimatem i energią powinny znaleźć odzwierciedlenie w ostatecznych wersjach krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, ponieważ w czerwcu 2019 r. – w kontekście rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami na rzecz klimatu – 26 państw członkowskich[46] otrzymało zalecenie Komisji dotyczące projektów krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, aby poprawić oceny oddziaływania na powietrze.

W KPOZP analizowanych na potrzeby niniejszego sprawozdania mowa jest o polityce klimatycznej i energetycznej, ale stopień, w jakim faktycznie przyczyniło się to do maksymalizacji synergii i rozwiązania kwestii kompromisów między tymi dwoma obszarami polityki, jest niepewny ze względu na brak szczegółowych informacji. Znaczne różnice występują również między poszczególnymi KPOZP. Niektóre z nich odzwierciedlają, lub nawet określają ilościowo, wpływ środków w zakresie klimatu i energii na zanieczyszczenie powietrza i, odwrotnie, oceniają wpływ środków w dziedzinie powietrza na emisje gazów cieplarnianych. W innych zaś środki w zakresie klimatu i energii znajdują się na liście środków wymienionych w KPOZP. W jeszcze innych programach natomiast wspólny zbiór danych wykorzystuje się również do modelowania tych dwóch obszarów polityki.

Analiza KPOZP wskazuje, że istnieje jednak możliwość zwiększenia powiązań między polityką w dziedzinie powietrza i polityką w dziedzinie klimatu i energii oraz że konieczna jest większa integracja między dwoma rodzajami planowania w celu zwiększenia skuteczności polityk leżących u ich podstaw. Komisja będzie dążyć do osiągnięcia ściślejszej integracji w przyszłości zgodnie z celami Europejskiego Zielonego Ładu.

3.4. Ryzyko niewypełnienia zobowiązań w zakresie redukcji emisji

Oprócz analizy przewidywanej realizacji zobowiązań w zakresie redukcji emisji, którą każde państwo członkowskie przedstawiło zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy, Komisja dokonała oceny ryzyka niewypełnienia zobowiązań w zakresie redukcji emisji na podstawie wspólnej analizy jakości prognoz, wiarygodności polityk i środków wybranych do przyjęcia w KPOZP oraz przewidywanego marginesu wypełnienia zobowiązań[47]. W ocenie tej stwierdzono, że w przypadku zobowiązań w zakresie redukcji emisji na lata 2020–2029 istnieje duże ryzyko, że spośród

[46] Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Hiszpanii i Francji, zob. https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en

[47] Pełna ocena znajduje się pod adresem https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm

dwudziestu państw członkowskich uwzględnionych w analizie[48] czternaście[49] nie wypełni zobowiązań w zakresie redukcji emisji amoniaku (zob. załącznik 3).

Jeśli chodzi o zobowiązania na 2030 r., sytuacja daje jeszcze więcej powodów do obaw, ponieważ w przypadku ponad połowy państw członkowskich objętych analizą istnieje duże ryzyko niewypełnienia zobowiązań w zakresie redukcji emisji w odniesieniu do wszystkich zanieczyszczeń objętych dyrektywą (UE) 2016/2284, z wyjątkiem SO_2. W celu zmniejszenia takiego ryzyka we wspomnianych państwach członkowskich należy zatem wprowadzić dodatkowe środki, oprócz środków przedstawionych w KPOZP. Mogą one obejmować, między innymi, wybór kolejnych polityk i środków do przyjęcia, przeprojektowanie polityk i środków już wybranych do przyjęcia, wprowadzenie środków wspierających wdrażanie tych polityk i środków oraz wybór wskaźników mających na celu lepsze monitorowanie postępów we wdrażaniu. Państwa członkowskie będą musiały udokumentować te dodatkowe środki w zaktualizowanym krajowym programie ograniczania zanieczyszczenia powietrza zgodnie z wymogami art. 6 ust. 4 dyrektywy.

[48] Tylko 20 państw członkowskich przedstawiło swoje KPOZP i prognozy w terminie, który umożliwia dokonanie analizy ryzyka niewypełnienia zobowiązań w niniejszym sprawozdaniu: Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Estonia, Hiszpania, Chorwacja, Cypr, Irlandia, Francja, Litwa, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Słowenia, Finlandia, Szwecja, Zjednoczone Królestwo.

[49] Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Francja, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Finlandia, Szwecja, Zjednoczone Królestwo.

4. Ocena skutków przewidywanych redukcji emisji

4.1. Wpływ na jakość powietrza

Redukcje emisji zanieczyszczeń prowadzą do zmniejszenia ich stężenia, a tym samym do poprawy poziomów jakości powietrza. Spośród szesnastu przedstawionych w terminie krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza, które należy przeanalizować do celów tej sekcji, dziesięć państw członkowskich (wskazanych poniżej) spełniło opcjonalny wymóg zgłaszania informacji dotyczących przewidywanego wpływu ich dodatkowych polityk i środków na jakość powietrza. Informacje te były różne – od jakościowego opisu skutków[50] do szczegółowego modelowania przyszłych stężeń[51] oraz zapewnienia przewidywanej zgodności z wartościami dopuszczalnymi dotyczącymi jakości powietrza[52]. W przypadkach gdy przeprowadzono modelowanie przyszłych zmian jakości powietrza, państwa członkowskie zwykle włączały do swoich KPOZP mapy przyszłych stężeń zanieczyszczeń powietrza. Byłoby najlepiej, gdyby ten rodzaj analizy przeprowadziła większa liczba państw członkowskich, aby zwiększyć synergię między dyrektywą (UE) 2016/2284 i dyrektywami w sprawie jakości powietrza. Taka całościowa analiza umożliwiłaby wybór środków redukcji emisji, które poprawiłyby lokalne poziomy stężeń zanieczyszczeń powietrza. Oczekuje się, że główne korzyści przyniosą środki wprowadzone w sektorach transportu i ogrzewania gospodarstw domowych, ponieważ będą one miały zastosowanie do obszarów miejskich, w których narażenie ludności jest większe. Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie państwa członkowskie stwierdziły, że przy wyborze polityk i środków do przyjęcia uwzględniano wpływ na jakość powietrza, ale nie wybrano żadnej polityki ani żadnego środka mających na celu przede wszystkim realizację celów w zakresie jakości powietrza.

4.2. Wpływ na ekosystemy

Zanieczyszczenie powietrza nie tylko prowadzi do oddziaływań na zdrowie ludzkie, ale także do zakwaszenia, eutrofizacji i powstawania ozonu w warstwie przyziemnej, przy czym wszystkie te skutki są szkodliwe dla ekosystemów (słodkowodnych lub lądowych, półnaturalnych, a także rolniczych) oraz dla różnorodności biologicznej. W dyrektywie (art. 9 i art. 10 ust. 4) nakłada się na państwa członkowskie obowiązek zgłaszania tego wpływu na ekosystemy co cztery lata od dnia 1 lipca 2019 r. w oparciu o reprezentatywną sieć stacji, którą należało stworzyć do dnia 1 lipca 2018 r., jak również aktualizowania zgłaszanych informacji co cztery lata. Wszystkie państwa członkowskie spełniły te dwa obowiązki sprawozdawcze. Stanowi to pierwszą podstawę do ustalenia punktu

[50] Dania, Chorwacja, Litwa, Austria, Słowenia.
[51] Belgia, Niemcy, Estonia, Hiszpania, Polska.
[52] Hiszpania, Litwa.

odniesienia, z którym porównywane będą przyszłe dane dotyczące ekosystemów przekazywane na podstawie dyrektywy, co przyczyni się do przyszłej oceny skuteczności dyrektywy w zakresie ochrony środowiska w dłuższym okresie.

Aby ułatwić państwom członkowskim sprawozdawczość w odniesieniu do wpływu na ekosystemy i późniejszą analizę, Komisja Europejska opublikowała zawiadomienie Komisji[53] oraz opcjonalny wzór sprawozdania wraz z odpowiednimi wskazówkami[54]. Wszystkie państwa członkowskie stosowały znormalizowany wzór sprawozdania co najmniej w odniesieniu do części swoich danych przekazanych w 2019 r. W załączniku V do dyrektywy znajduje się również wykaz opcjonalnych wskaźników monitorowania. Państwa członkowskie zgłaszały głównie opcjonalne wskaźniki związane z ekosystemem rzek i jezior.

Ogólnie rzecz biorąc, z oceny Komisji wynika, że obecna sieć stacji i przekazywane dane nie są jeszcze wystarczająco reprezentatywne i odpowiednie do monitorowania wpływu zanieczyszczenia powietrza na europejskie ekosystemy. Aby można było uzyskać użyteczne informacje, sieć monitorowania i zgłaszane dane muszą być reprezentatywne dla wszystkich ekosystemów na terytorium UE. Analiza stacji monitorowania zgłoszonych w 2018 r. pokazuje, że nie zawsze tak się dzieje. Niektóre ekosystemy szczególnie wrażliwe na zanieczyszczenie powietrza (wrzosowiska, bagna i wrażliwe na działanie kwasów użytki zielone) są niedostatecznie reprezentowane nawet w państwach członkowskich, w których ekosystemy te występują na szeroką skalę. Dane zgłoszone w 2019 r. potwierdzają powyższą analizę, ponieważ wskazują na różne poziomy intensywności monitorowania w różnych rodzajach ekosystemów, a ponadto potwierdzają niewystarczającą reprezentację ekosystemów szczególnie wrażliwych na zanieczyszczenie powietrza. W większości państw członkowskich monitorowane różnych poziomów narażenia na różne rodzaje oddziaływania odbywa się jednak z wykorzystaniem stacji zlokalizowanych zarówno na obszarach o niskiej, jak i wysokiej depozycji siarki i azotu, co przyczynia się do reprezentatywności przekazywanych danych.

Celem dyrektywy jest ograniczenie obciążenia administracyjnego związanego z wymogami w zakresie monitorowania ekosystemu poprzez zachęcanie do korzystania z tych samych stacji lub danych, które zgłasza się w ramach innych zobowiązań unijnych lub międzynarodowych. W wielu przypadkach państwa członkowskie korzystały z tej możliwości[55].

[53] Zawiadomienie Komisji w sprawie monitorowania ekosystemów na podstawie art. 9 i załącznika V do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych (dyrektywa NEC), Dz.U. C 92 z 11.3.2019.

[54] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/ecosysmonitoring.htm

[55] Pozostałe sieci najczęściej wykorzystywane przez państwa członkowskie do celów sprawozdawczości dotyczącej ekosystemów na podstawie dyrektywy (UE) 2016/2284 odnoszą się

Pierwsze dane na temat ekosystemów przekazane w 2019 r. na podstawie dyrektywy (UE) 2016/2284 przyczynią się do ustanowienia punktu odniesienia, z którym będzie można porównać przyszłe skutki, pod warunkiem że na przestrzeni czasu zapewniona będzie spójność w zakresie stacji, z których będą przekazywane dane, wskaźników i odpowiedniej częstotliwości monitorowania. Pozwoli to również na monitorowanie wpływu na ekosystemy na podstawie dyrektywy, które będzie stanowić podstawę strategii na rzecz bioróżnorodności do 2030 r. i w dalszej perspektywie.

Mimo że we wzorze KPOZP określono, że państwa członkowskie powinny zgłaszać (jako treść opcjonalną) skutki przewidywanego scenariusza „z dodatkowymi środkami" dla środowiska, nie zgłoszono ich w żadnym z KPOZP przedłożonych w 2019 r. Istnieje większe prawdopodobieństwo, że państwa członkowskie poinformują o tych skutkach w swoim następnym KPOZP na podstawie informacji zgromadzonych w ramach obowiązków wynikających z art. 9 dyrektywy.

4.3. Koszty i korzyści wynikające z ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza

Informacje dotyczące kosztów i korzyści polityk i środków wybranych do przyjęcia przez państwa członkowskie stanowią opcjonalną treść formatu krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza. Spośród szesnastu KPOZP przeanalizowanych w tym zakresie na potrzeby niniejszego sprawozdania jedynie w pięciu[56] przekazano takie informacje. Nawet w tych KPOZP koszty zgłoszono jedynie w odniesieniu do kilku polityk i środków, przy czym w odniesieniu do zakresu i skali środków przedstawiono stosunkowo niewiele szczegółowych informacji (lub nie przedstawiono ich wcale). Brakowało informacji na temat ram czasowych, do których odnoszą się szacunki kosztów. Ta bardzo ograniczona sprawozdawczość w zakresie kosztów proponowanych środków może budzić wątpliwości co do stopnia zabezpieczenia środków finansowych na ich realizację. Chociaż szacunki kosztów zależą w dużej mierze od warunków krajowych, ich zgłaszanie dostarczyłoby elementów do przydatnej analizy względnej skuteczności różnych środków, która mogłaby stanowić podstawę przyszłych wyborów politycznych w danym państwie członkowskim lub w innych państwach (wzajemne uczenie się).

W żadnym z KPOZP nie przedstawiono szacunków dotyczących wartości pieniężnej korzyści wynikających z zaproponowanych środków. Wynika to z faktu,

do dyrektywy siedliskowej, ramowej dyrektywy wodnej oraz programów współpracy międzynarodowej realizowanych na podstawie konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza.

[56] Dania, Estonia, Chorwacja, Cypr i Szwecja.

że nie zawsze określano ilościowo emisje do powietrza i wpływ środków na jakość powietrza, co niekorzystnie wpływa na końcowe etapy wyceny.

Oczekuje się, że w ramach sprawozdawczości dotyczącej następnego KPOZP państwa członkowskie przedstawią więcej informacji na temat kosztów i korzyści związanych ze środkami na rzecz redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza, ponieważ jest to najważniejszy element, z którego należy wyciągnąć wnioski przy opracowywaniu przyszłych środków. Tymczasem aspekt ten zostanie przeanalizowany w najbliższej prognozie w sprawie czystego powietrza z wykorzystaniem metody modelowania.

5. Inne aspekty wdrażania dyrektywy (UE) 2016/2284

5.1. Istniejące działania UE wspierające wdrażanie

Zgodnie z art. 12 dyrektywy (UE) 2016/2284 Komisja musi regularnie powoływać Forum na rzecz Czystego Powietrza, aby ułatwić skoordynowane wdrażanie unijnych przepisów i polityki związanych z jakością powietrza. Dotychczas Komisja zorganizowała, we współpracy z odpowiednimi państwami członkowskimi, dwa Fora na rzecz Czystego Powietrza. Pierwsze odbyło się w Paryżu w dniach 16–17 listopada 2017 r., a drugie w Bratysławie w dniach 28–29 listopada 2019 r.[57] Oba wydarzenia spotkały się z dużym odzewem zainteresowanych stron reprezentujących instytucje rządowe, przemysł, organizacje pozarządowe i obywateli. Forum na rzecz Czystego Powietrza w 2017 r. poświęcone było zagadnieniom jakości powietrza w miastach, zanieczyszczenia powietrza pochodzącego z sektora rolnego, a także możliwości rynkowych związanych z czystym powietrzem. W ramach Forum na rzecz Czystego Powietrza w 2019 r. kontynuowano dyskusję na temat wpływu rolnictwa na zanieczyszczenie powietrza, a ponadto położono nacisk na czyste powietrze i zdrowie, ogrzewanie gospodarstw domowych oraz możliwości finansowania środków na rzecz czystego powietrza.

Komisja zapewnia państwom członkowskim dalsze wsparcie we wdrażaniu dyrektywy (UE) 2016/2284 za pomocą różnych środków, w tym dialogów w sprawie czystego powietrza, budowania zdolności i grupy ekspertów ds. jakości powietrza. Dialogi w sprawie czystego powietrza są dwustronnymi spotkaniami Komisji i państw członkowskich mającymi na celu wspieranie działań, które przyczynią się do poprawy jakości powietrza i zmniejszenia jego zanieczyszczenia, skupiając różne podmioty i sektory w ramach podejścia opartego na współpracy. Odnoszą się do szczególnej sytuacji i potrzeb danego państwa członkowskiego, promują najlepsze praktyki i zapewniają informacje o możliwościach finansowania.

[57] https://ec.europa.eu/environment/air/clean_air/forum.htm

W latach 2017–2019 odbyło się siedem dialogów: z Irlandią, Luksemburgiem, Węgrami, Słowacją, Hiszpanią, Republiką Czeską i Włochami.

Aby pomóc państwom członkowskim w poprawie ich zdolności do sporządzania wiarygodnych prognoz dotyczących emisji zanieczyszczeń powietrza, w 2018 r. Komisja rozpoczęła projekt budowania zdolności, w którym uczestniczyło dziesięć państw członkowskich. Jednym z rezultatów projektu było opracowanie wytycznych dotyczących przygotowania prognoz dostępnych dla wszystkich państw członkowskich. Ponadto od 2014 r. program obserwacji Ziemi Copernicus dostarcza, za pośrednictwem swojej podstawowej usługi monitorowania atmosfery, ciągłe dane i informacje opisujące jakość powietrza i jej zmiany na poziomie krajowym i europejskim.

5.2. Pobieranie i wykorzystanie funduszy unijnych w celu wsparcia realizacji celów dyrektywy (UE) 2016/2284

W art. 7 dyrektywy nałożono na Komisję obowiązek „dąż[enia] do ułatwienia [państwom członkowskim] dostępu do istniejących funduszy unijnych" w celu wsparcia realizacji celów dyrektywy. W art. 11 ust. 1 lit. c) dyrektywy nałożono na Komisję obowiązek przedstawiania sprawozdania z pobierania i wykorzystania funduszy.

Finansowanie unijne, w ramach różnych programów finansowania, było na przestrzeni lat udostępniane i z powodzeniem wykorzystywane przez państwa członkowskie w celu poprawy jakości powietrza. Finansowanie to bezpośrednio wspiera projekty dotyczące czystego powietrza albo skutecznie włącza cele w zakresie czystego powietrza do innych inwestycji (np. infrastruktury, rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju regionalnego). Aby monitorować postępy państw członkowskich w pobieraniu i wykorzystywaniu tych funduszy unijnych, Komisja opracowała metodykę oceny stopnia, w jakim każdy strumień finansowania przyczynia się do realizacji celów w zakresie czystego powietrza. Monitorowanie to pomoże również państwom członkowskim we wdrażaniu polityk czystego powietrza.

Metodykę tę przedstawiono w załączniku 4 do niniejszego sprawozdania wraz z szacunkowymi kwotami funduszy unijnych przyczyniających się do realizacji celów w zakresie czystego powietrza. Komisja będzie składać roczne sprawozdania dotyczące finansowania w dziedzinie czystego powietrza w ramach swojego projektu budżetu, w odniesieniu do każdego odnośnego programu finansowania.

5.3. Działania następcze w związku z oświadczeniem Komisji w sprawie metanu

Chociaż całkowite emisje metanu w UE w latach 2005–2017 zmniejszyły się o 17 % (tyle samo co całkowite emisje gazów cieplarnianych), emisje metanu z sektora rolnictwa zmniejszyły się w tym samym okresie o 1,6 % (co spowodowało zwiększenie udziału sektora rolnictwa)[58].

Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy (UE) 2016/2284 zawierał zobowiązanie w zakresie redukcji emisji metanu ze względu na pilną potrzebę rozwiązania problemu emisji tego zanieczyszczenia zarówno z perspektywy czystego powietrza (metan jest ważnym prekursorem ozonu), jak i z perspektywy klimatu. Parlament Europejski i Rada postanowiły jednak usunąć odniesienie do metanu w trakcie procesu przyjmowania, w związku z czym zanieczyszczenie to nie zostało w dyrektywie uregulowane. Komisja wydała następnie oświadczenie opublikowane na końcu dyrektywy. Oświadczenie ma następujące brzmienie:

„W opinii Komisji istnieją silne argumenty przemawiające za dokonaniem przeglądu rozwoju emisji metanu w państwach członkowskich, aby zmniejszyć stężenie ozonu w UE oraz wspierać ograniczenie emisji metanu na poziomie międzynarodowym. Komisja potwierdza, że [...] ma zamiar dokonać oceny wpływu emisji metanu na realizację celów [...] dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji oraz wprowadzić środki mające ograniczyć te emisje, a w stosownych przypadkach przedstawić odpowiedni akt prawny”.

Komisja pracuje nad tą oceną[59].

W komunikacie w sprawie europejskiej długoterminowej wizji strategicznej dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki do 2050 r. oceniono możliwości dalszej redukcji emisji metanu we wszystkich sektorach w UE[60]. Wykorzystana do jego sporządzenia dogłębna analiza wykazała, że nadal istnieje potencjał dalszej redukcji emisji metanu we wszystkich rozpatrywanych sektorach: rolnictwa, gospodarki odpadami i ściekami, a także energii[61].

Komisja nadal uważa, że emisje metanu należy poddawać przeglądowi w celu ograniczenia ich wpływu na stężenia ozonu w UE oraz zredukowania emisji

[58] Źródło: EEA (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer)

[59] Opublikowała badanie dotyczące powiązań między emisjami metanu a stężeniami ozonu https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/global-trends-methane-emissions-and-their-impacts-ozone-concentrations oraz przeprowadziła dwa badania (z czego jedno nie zostało jeszcze zakończone) poświęcone potencjałowi dalszej redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym oraz wpływowi wykorzystania biometanu i wodoru na infrastrukturę gazową.

[60] Komunikat Komisji: Czysta planeta dla wszystkich – Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki, COM(2018) 773 final.

[61] https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf (zob. w szczególności s. 159–174).

metanu w skali międzynarodowej, co zapewni Unii wiodącą pozycję w rozwijaniu synergii na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu i zanieczyszczeniu powietrza. W oparciu o analizę przeprowadzoną w ostatnich latach i zgodnie z prognozą w sprawie czystego powietrza z 2018 r. powyższe oświadczenie Komisji pozostaje w pełni aktualne.

5.4. Powiązania międzynarodowe

Dyrektywa (UE) 2016/2284 jest ściśle powiązana z Konwencją EKG ONZ w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości (konwencja genewska) oraz protokołami do niej[62]. W miarę możliwości bada się synergie między obydwoma systemami prawnymi i zapewnia się współpracę, zwłaszcza w zakresie przekazywania bilansów i prognoz emisji. Przy wsparciu ze strony EEA opracowano wspólny przewodnik dotyczący bilansów na potrzeby wspólnej metodyki, który jest stale udoskonalany. Zmieniony protokół z Göteborga do konwencji genewskiej, który wszedł w życie w dniu 7 października 2019 r., oraz dyrektywa w znacznej mierze pokrywają się pod względem zobowiązań w zakresie redukcji emisji w latach 2020–2029. Od 2020 r. protokół z Göteborga będzie poddawany przeglądowi w ramach konwencji genewskiej, co będzie okazją do rozważenia dalszego dostosowania tych dwóch systemów prawnych, m.in. w zakresie opracowania podejścia do kwestii np. emisji metanu i sadzy.

6. Podsumowanie

Prawidłowe wdrożenie dyrektywy (UE) 2016/2284 od samego początku ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia terminowych redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza, skutecznego przyczynienia się do poprawy zdrowia ludzi i ekosystemów oraz realizacji celu Komisji, jakim jest „zerowy poziom emisji zanieczyszczeń na rzecz nietoksycznego środowiska” w ramach Europejskiego Zielonego Ładu.

Wciąż jest zbyt wcześnie, aby wyciągnąć ostateczne wnioski dotyczące tego, jak dużo dzieli państwa członkowskie od osiągnięcia celu, oraz ścieżek prowadzących do osiągnięcia zgodności z celem na podstawie rzeczywistych emisji, ponieważ dane za rok 2020 umożliwiające kontrolę zgodności będą dostępne dopiero w roku 2022. Dane dotyczące przewidywanych emisji oraz analiza krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza wyraźnie wskazują jednak na potrzebę zwiększenia starań już w perspektywie krótkoterminowej.

Biorąc pod uwagę, że KPOZP stanowią podstawowy instrument dyrektywy, szczególnie ważne jest, aby były one przygotowywane terminowo i na podstawie dobrej jakości danych oraz aktualizowane w przypadku, gdy przewiduje się, że

[62] https://ec.europa.eu/environment/air/policy/index.htm

zobowiązania w zakresie redukcji emisji nie zostaną zrealizowane, a w każdym razie co najmniej co cztery lata. W tym celu państwa członkowskie muszą w dalszym ciągu badać dodatkowe i bardziej rygorystyczne środki mające w efektywny sposób zapewnić dalsze i w pełni skuteczne redukcje krajowych emisji zanieczyszczeń powietrza. Dotyczy to w szczególności amoniaku. Jak już podkreślono w pierwszej prognozie w sprawie czystego powietrza z 2018 r., emisje amoniaku stanowią wyjątek od dotychczasowej zasadniczo pozytywnej tendencji. Sektor rolny będzie musiał bardziej angażować się w zapewnianie wymaganych redukcji. Komisja będzie w dalszym ciągu monitorowała i wspierała krajowe działania w tym zakresie za pomocą narzędzi finansowych i pozafinansowych. Jeśli chodzi o narzędzia finansowe, cel ten zostanie osiągnięty między innymi poprzez maksymalne wykorzystanie środków finansowych w ramach wspólnej polityki rolnej w nadchodzącym cyklu programowania. Jeśli chodzi o narzędzia pozafinansowe, będzie to realizowane między innymi poprzez działania na rzecz budowania zdolności i promowanie dalszych synergii z wdrażaniem odpowiednich przepisów UE, takich jak dyrektywa azotanowa 91/676/EWG i dyrektywa 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych. Ponadto przegląd tej drugiej dyrektywy będzie dotyczył możliwości dalszego przyczyniania się do redukcji emisji, w tym emisji amoniaku.

Pełne wdrożenie Europejskiego Zielonego Ładu oraz zwiększenie wsparcia z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz odpowiednich unijnych programów finansowania w ramach nowego cyklu programowania znacznie ułatwi osiągnięcie celów dyrektywy (UE) 2016/2284. Wiele inicjatyw w ramach Zielonego Ładu przyniesie istotne dodatkowe korzyści w zakresie skuteczniejszego i szybszego wdrożenia dyrektywy. Przede wszystkim ambitniejsze cele klimatyczne, które urzeczywistniają się w postaci zwiększonej efektywności energetycznej i dalszego rozwijania niepalnych odnawialnych źródeł energii, oprócz redukcji emisji gazów cieplarnianych przyczynią się również do redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza. Jednocześnie wdrożenie dyrektywy (UE) 2016/2284 będzie miało również zasadnicze znaczenie dla pomyślnego przejścia do realizacji celu, jakim jest „zerowy poziom emisji zanieczyszczeń na rzecz nietoksycznego środowiska”, do którego wezwano w Europejskim Zielonym Ładzie.

Oprócz niniejszego sprawozdania zbliżająca się druga prognoza w sprawie czystego powietrza, która ma zostać opublikowana w dalszej części 2020 r., dostarczy informacji na temat kosztów, korzyści, synergii i kompromisów w zakresie obecnego i przewidywanego poziomu wdrożenia dyrektywy oraz uwypukli ewentualne potrzeby dalszych działań, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.