KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.7.2024 r.
COM(2024) 348 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

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 („dyrektywa”) jest jednym z instrumentów ustawodawczych przyczyniających się do osiągnięcia do 2030 r. celów dotyczących zanieczyszczenia powietrza, przewidzianych w planie działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń ([1]). W dyrektywie określono krajowe zobowiązania w zakresie redukcji emisji dla każdego państwa członkowskiego UE na lata 2020–2029 oraz bardziej ambitne zobowiązania od roku 2030. Zakres dyrektywy obejmuje pięć rodzajów zanieczyszczeń powietrza, które wywołują znaczne negatywne skutki dla zdrowia ludzkiego i środowiska, a mianowicie: dwutlenek siarki (SO_2); tlenki azotu (NO_x); niemetanowe lotne związki organiczne (NMLZO); amoniak (NH_3); oraz pył drobny ($PM_{2,5}$).

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. W dyrektywie określono krajowe zobowiązania w zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń, wyrażone jako wielkość procentowa emisji każdego zanieczyszczenia w roku odniesienia 2005. Obowiązki te mają zastosowanie od 2020 r., a dane dotyczące emisji zgłoszono po raz pierwszy w 2022 r.

Określone w dyrektywie zobowiązania w zakresie redukcji emisji na lata 2020–2029 odpowiadają zobowiązaniom w zakresie redukcji emisji na okres od 2020 r. przyjętym przez UE i jej państwa członkowskie na mocy zmienionego protokołu z Göteborga ([3]) do konwencji EKG ONZ w sprawie zanieczyszczenia powietrza ([4]). Dyrektywą transponuje się te zobowiązania międzynarodowe do prawa Unii i określa bardziej ambitne zobowiązania na 2030 r. i kolejne lata.

Dyrektywa dotyczy całkowitych krajowych emisji. Stanowi część unijnych ram prawnych dotyczących czystego powietrza obok unijnych dyrektyw w sprawie jakości powietrza ([5]) i przepisów UE regulujących zanieczyszczenie powietrza u źródła ([6]). Skuteczne wdrożenie przepisów dotyczących czystego powietrza ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia dwóch związanych z powietrzem celów na 2030 r. określonych w planie

([1]) COM(2021) 400 final.

([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]) 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

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

([5]) 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). W dniu 26 października 2022 r. Komisja zaproponowała zmianę tych dyrektyw (COM(2022) 542 final/2). Na początku 2024 r. Rada i Parlament wypracowały porozumienie polityczne w sprawie zmienionej dyrektywy (https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/02/20/air-quality-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-standards-in-the-eu/).

([6]) Zestawienie dostępne jest pod adresem: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/air-pollution-key-sectors_pl

działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń, tj.: (i) ograniczenie o ponad 55 % skutków zanieczyszczenia powietrza dla zdrowia (wyrażonych jako przedwczesne zgony spowodowane zanieczyszczeniem $PM_{2,5}$) w UE; oraz (ii) ograniczenie o 25 % obszaru ekosystemów, w których zanieczyszczenie powietrza zagraża różnorodności biologicznej (w porównaniu z poziomami z 2005 r.).

Państwa członkowskie były zobowiązane do pełnej transpozycji (tj. włączenia do prawa krajowego) dyrektywy (UE) 2016/2284 do dnia 1 lipca 2018 r.

W związku z ośmioma przypadkami opóźnienia w przekazaniu informacji o transpozycji dyrektywy Komisja podjęła działania następcze, wystosowując wezwania do usunięcia uchybienia zgodnie z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Wszystkie osiem spraw zostało zamkniętych.

Komisja sprawdziła zgodność z dyrektywą zgłoszonych środków krajowych i wszczęła dziewięć postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ze względu na niezgodność ustawodawstwa krajowego z wymogami dyrektywy. Od tego czasu wszystkie te postępowania z wyjątkiem jednego ([7]) zostały zamknięte.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy Komisja Europejska ma obowiązek powiadamiać Parlament Europejski i Radę o postępach poczynionych we wdrażaniu dyrektywy.

Pierwsze sprawozdanie z wdrażania opublikowano w 2020 r. ([8]). Niniejsze drugie sprawozdanie przygotowano 4 lata po poprzednim sprawozdaniu, zgodnie z art. 11 dyrektywy. Przedstawiono w nim dotychczasowe postępy we wdrażaniu dyrektywy oraz oceniono, jaki wkład mają wdrożone przepisy w realizację celów określonych w art. 1. Dokładniej rzecz ujmując, w art. 11 ust. 1 dyrektywy nałożono na Komisję obowiązek przedstawiania sprawozdań z postępów w realizacji:

- orientacyjnych poziomów emisji i zobowiązań w zakresie redukcji emisji, o których mowa w art. 4, oraz, w stosownych przypadkach, przyczyn ich nieosiągnięcia;
- poziomów jakości otaczającego powietrza zgodnie z wytycznymi w zakresie jakości powietrza opublikowanymi przez Światową Organizację Zdrowia;
- unijnych celów w dziedzinie różnorodności biologicznej i ekosystemów określonych w siódmym unijnym programie działań w zakresie środowiska.

Na mocy art. 11 ust. 1 Komisja jest również zobowiązana do:

- określenia dalszych środków wymaganych na szczeblu UE i państw członkowskich, służących realizacji tych celów;
- składania sprawozdań na temat pobierania i wykorzystania funduszy unijnych przeznaczonych na wsparcie środków służących realizacji celów dyrektywy;
- przedstawiania wyników prowadzonej przez Komisję analizy krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza i ich aktualizacji na mocy art. 10 ust. 1 akapit trzeci;
- oceny zdrowotnych, środowiskowych i społeczno-gospodarczych skutków tej dyrektywy.

([7]) Nadal otwarte postępowanie toczy się przeciwko Polsce (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/INF_21_2743).

([8]) COM(2020) 266 final.

Ponadto zgodnie z art. 11 ust. 2 Komisja jest zobowiązana do zbadania potrzeby dalszych działań, w tym ewentualnych środków ustawodawczych, w przypadku gdy ze sprawozdania wynika, że orientacyjne poziomy emisji oraz zobowiązania w zakresie redukcji emisji nie mogły zostać osiągnięte w wyniku nieskutecznych przepisów Unii w zakresie ograniczania zanieczyszczeń powietrza u źródła, w tym ich realizacji na poziomie państw członkowskich.

Czwarta prognoza w sprawie czystego powietrza, planowana na koniec 2024 r. jako kontynuacja poprzednich edycji ([9]), będzie stanowić uzupełnienie niniejszego sprawozdania, ponieważ dostarczy informacji na temat kierunku działań na rzecz spełnienia wymogów. W bardziej szczegółowym ujęciu prognoza w sprawie czystego powietrza w 2024 r. będzie stanowić szczegółową ocenę analityczną zakresu, w jakim państwa członkowskie i cała UE spełniają wymogi dotyczące redukcji emisji określone w dyrektywie i poprawiają jakość powietrza, ograniczając tym samym skutki dla zdrowia i środowiska, jak również kosztów i korzyści wymaganych środków i przewidywanych skutków.

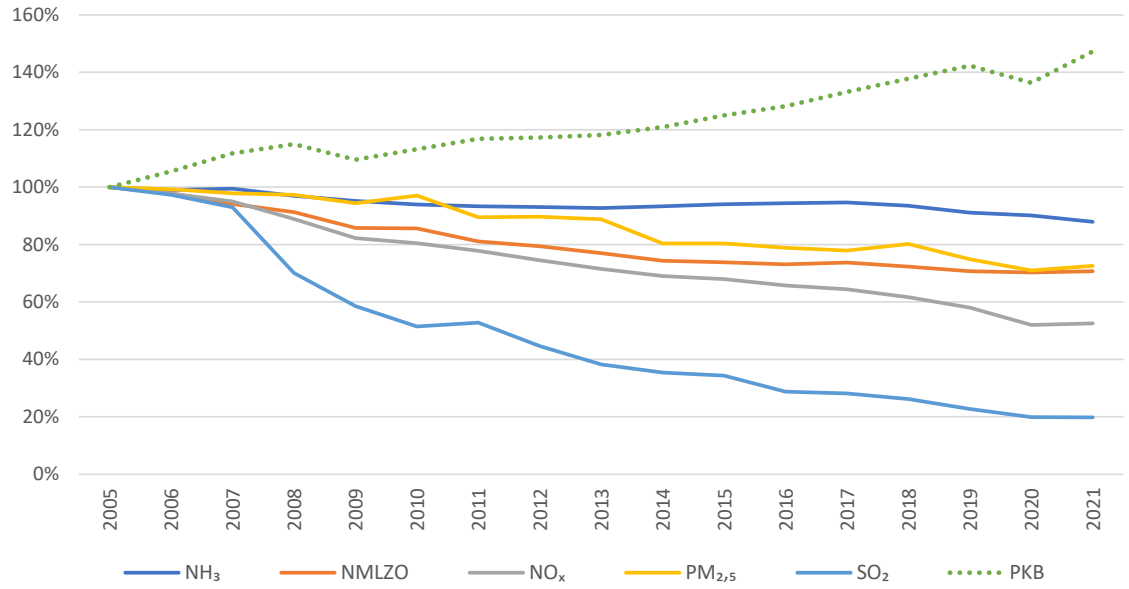
2. DOTYCHCZASOWE I PRZEWIDYWANE POSTĘPY W REALIZACJI ZOBOWIĄZAŃ W ZAKRESIE REDUKCJI EMISJI

2.1. Dotychczas osiągnięta redukcja emisji i kontrole spełnienia zobowiązań

Głównym, określonym w dyrektywie obowiązkiem państw członkowskich jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza SO_2, NO_x, NMLZO, NH_3 i $PM_{2,5}$ w latach 2020–2029 i w okresie od 2030 r. Zobowiązania państw członkowskich w zakresie redukcji emisji wyrażono jako wielkość procentową poziomów emisji z 2005 r. Jak wynika z rys. 1, na którym przedstawiono zmiany w emisjach tych zanieczyszczeń na poziomie UE, emisje wszystkich zanieczyszczeń, z wyjątkiem amoniaku, z czasem znacznie się zmniejszyły. Nie widać jednak na nim rozbieżności między państwami członkowskimi, których zmiany z upływem czasu są szczegółowo opisane w publikacjach Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) ([10]).

([9]) Wszystkie dostępne pod adresem: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/clean-air-outlook_pl

([10]) Tendencje dotyczące zanieczyszczeń w poszczególnych krajach można znaleźć na stronie: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/necd-directive-data-viewer-7 Informacje na temat aktualnej sytuacji w zakresie spełnienia zobowiązań w poszczególnych państwach członkowskich oraz ogólną ocenę postępów można znaleźć na stronie: https://www.eea.europa.eu/publications/national-emission-reduction-commitments-directive-2023



Rys. 1: Tendencje w zakresie emisji NH_3, $PM_{2,5}$, NMLZO, NO_X i SO_2 w UE w latach 2005–2021 wyrażone jako wielkość procentowa poziomów z 2005 r. w stosunku do PKB państw członkowskich UE wyrażonego jako wielkość procentowa PKB w 2005 r. (źródło: https://www.eea.europa.eu/publications/national-emission-reduction-commitments-directive-2023)

Komisja sprawdza przestrzeganie zobowiązań w zakresie redukcji emisji, opierając się na bilansach emisji zgłaszanych co roku przez państwa członkowskie na podstawie dyrektywy. Bilanse te zawierają dane dotyczące emisji z dwuletnim opóźnieniem. Najnowsze bilanse zgłoszone przez państwa członkowskie w lutym 2024 r. obejmują dane dotyczące emisji z 2022 r. W 2022 r. Komisja sprawdziła zatem po raz pierwszy spełnianie przez państwa członkowskie zobowiązań do redukcji emisji na podstawie poddanych przeglądowi danych dotyczących emisji z 2020 r.

Jak pokazano w tabeli 1, zasadniczo spełniono zobowiązania na stosunkowo dobrym poziomie w przypadku wszystkich zanieczyszczeń z wyjątkiem amoniaku. W 2022 r. Komisja wykryła 19 przypadków niespełnienia zobowiązań, które dotyczyły 14 państw członkowskich ([11]). Chociaż dotyczy to wszystkich pięciu zanieczyszczeń, większość przypadków niespełnienia zobowiązań dotyczy amoniaku. W związku z tym Komisja skierowała do tych 14 państw członkowskich wezwania do usunięcia uchybienia ([12]).

Ocena spełnienia zobowiązań z 2023 r., przeprowadzona na podstawie poddanych przeglądowi danych z 2021 r., wykazała, że większość przypadków niewykonania zobowiązań nie została wyeliminowana oraz że odnotowano kilka dodatkowych

([11]) Bułgaria, Dania, Irlandia, Hiszpania, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia i Szwecja.

([12]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PL/inf_23_142

naruszeń ([13]). W związku z tym Komisja wystosowała trzy ([14]) dodatkowe wezwania do usunięcia uchybienia i dziewięć ([15]) uzasadnionych opinii w listopadzie 2023 r. ([16]).

Tabela 1: Przegląd przypadków niespełnienia zobowiązań w zakresie redukcji emisji na podstawie danych z 2020 i 2021 r.

Zanieczyszczenie	**Państwa członkowskie niespełniające zobowiązań w 2020 r.***	**Państwa członkowskie niespełniające zobowiązań w 2021 r.†**
NH_3	11 państw członkowskich: AT, BG, DK, ES, HU, IE, LT, LU, LV, PT, SE	10 państw członkowskich: AT, BG, DK, HU, IE, LT, LU, LV, PT, SE
$PM_{2,5}$	3 państwa członkowskie: HU, LT, RO	3 państwa członkowskie: HU, PL, RO
NMLZO	2 państwa członkowskie: LT, PL	3 państwa członkowskie: LT, LU, PL
NO_x	2 państwa członkowskie: LT, RO	2 państwa członkowskie: LT, RO
SO_2	1 państwo członkowskie: CY	1 państwo członkowskie: CY

* Zgodnie z bilansami zgłoszonymi przez państwa członkowskie w 2022 r. (na podstawie których w styczniu 2023 r. wystosowano wezwania do usunięcia uchybienia).
† Zgodnie z bilansami zgłoszonymi przez państwa członkowskie w 2023 r. (na podstawie których w listopadzie 2023 r. wystosowano wezwania do usunięcia uchybienia i wydano uzasadnione opinie).

Aby ocena spełnienia zobowiązań była wiarygodna, bilanse muszą być dobrej jakości. Komisja ściśle monitoruje jakość bilansów i wspiera wysiłki państw członkowskich na rzecz ich poprawy (zob. sekcja 5.1 niniejszego sprawozdania), m.in. poprzez przeprowadzanie i publikowanie przeglądów bilansów krajowych ([17]) oraz zapewnianie wsparcia w zakresie budowania zdolności.

Dokonując przeglądu bilansów krajowych, Komisja sprawdza przejrzystość, dokładność, spójność, porównywalność i kompletność przekazywanych informacji.

Zgodnie z przeglądem z 2023 r. ([18]) jakość bilansów była dobra w przypadku większości państw członkowskich, ale odnotowano pewne różnice między państwami, przy czym kilka bilansów było znacznie gorszej jakości. Istotne obszary wymagające poprawy odnotowano we wszystkich sektorach i w przypadku wszystkich rodzajów zanieczyszczeń; obejmują one:

([13]) Chorwacja nie przedłożyła bilansu emisji w 2023 r., w związku z czym otrzymała wezwanie do usunięcia uchybienia. Nie pojawia się zatem w ocenie spełnienia zobowiązań w odniesieniu do emisji z 2021 r.
([14]) Luksemburg, Polska i Rumunia.
([15]) Bułgaria, Cypr, Irlandia, Węgry, Łotwa, Litwa, Austria, Portugalia i Szwecja.
([16]) Listopadowy pakiet postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf_23_5380).
([17]) Zob.: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/emissions-inventories_pl#review-of-national-emission-inventories
([18]) Zob. ogólnounijna ocena w sprawozdaniu horyzontalnym z przeglądu: https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/a43a894a-191f-42c1-bb45-5dfc696ebdb3/details?download=true

- zawyżone lub niedoszacowane emisje i niespójności w szeregach czasowych danych;
- brak przejrzystości metod i rekalkulacji emisji w porównaniu z poprzednimi bilansami;
- potrzebę bardziej zaawansowanych metod szacowania emisji w przypadku kluczowych źródeł emisji oraz potrzebę analizy niepewności.

W przeglądach bilansów ocenia się nie tylko jakość ich danych, ale także to, czy wniosek państwa członkowskiego o zastosowanie elastycznego podejścia zgodnie z art. 5 dyrektywy może zostać przyjęty. W art. 5 ust. 1 określono warunki, na jakich państwa członkowskie mogą korygować swoje bilanse. Korekty można dokonać w szczególności wtedy, gdy państwo członkowskie stosuje usprawnione metody w zakresie bilansów emisji zaktualizowane w świetle wiedzy naukowej od czasu pierwszego określenia zobowiązań w zakresie redukcji emisji.

W 2021 r. jedno państwo członkowskie złożyło nowe wnioski o skorygowanie bilansu, a kilka innych ponownie złożyło wnioski w sprawie wcześniej zatwierdzonych korekt. Od momentu przedłożenia bilansów z 2022 r. liczba wniosków o zastosowanie elastycznego podejścia znacznie spadła. Wynika to z wprowadzenia zobowiązań w zakresie redukcji emisji wyrażonych w wielkościach procentowych, podczas gdy wcześniej zatwierdzone korekty odnosiły się do pułapów emisji (nadal mających zastosowanie na podstawie dyrektywy 2001/81/WE, jak określono w przepisie przejściowym zawartym w art. 21 ust. 2 dyrektywy), a zatem nie są już ważne. Od czasu tej zmiany w 2022 r. otrzymano tylko jeden wniosek o skorygowanie bilansu na podstawie art. 5 ust. 1, który następnie zatwierdzono i który w 2023 r. został ponownie przedłożony jako wcześniej zatwierdzony. Jak dotąd Komisja nie otrzymała wniosków o żaden z pozostałych rodzajów elastycznego podejścia określonych w art. 5 dyrektywy.

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 państwa członkowskie mają obowiązek przekazywać co 2 lata prognozy emisji zanieczyszczeń powietrza na lata 2020, 2025 i 2030 ([19]) do celów oceny postępów państw członkowskich w dążeniu do spełnienia ich zobowiązań w zakresie redukcji emisji na lata 2020–2029 r. i od 2030 r. Prognozowane poziomy emisji na 2025 r. ocenia się również z wykorzystaniem liniowej ścieżki redukcji między poziomami emisji określonymi w zobowiązaniach w zakresie redukcji emisji na lata 2020–2029 a poziomami emisji określonymi w zobowiązaniach w zakresie redukcji emisji na 2030 r. (zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy). W prognozach należy przewidzieć scenariusz „ze środkami" (wyłącznie środki istniejące) oraz, w stosownych przypadkach, scenariusz „z dodatkowymi środkami" (środki istniejące i planowane środki dodatkowe) ([20]). Jeżeli państwo członkowskie planuje wykonać wszystkie swoje zobowiązania w zakresie redukcji emisji w ramach istniejących środków, wówczas nie ma konieczności przedstawiania scenariusza „z dodatkowymi środkami". Komisja przeprowadza również własne modelowanie w celu uzupełnienia prognoz państw członkowskich na potrzeby oceny perspektyw spełnienia zobowiązań w różnych

([19]) W art. 10 ust. 2 znajduje się odniesienie do tabeli C w załączniku I do dyrektywy (UE) 2016/2284, w której to tabeli wyszczególniono wymogi dotyczące przekazywania informacji o emisjach i prognoz.

([20]) W art. 8 ust. 5 dyrektywy (UE) 2016/2284 znajduje się odniesienie do części 2 załącznika IV do tej dyrektywy, w której to części wyszczególniono wymogi dotyczące prognoz.

scenariuszach. Wyniki tego modelowania podsumowano w trzeciej prognozie w sprawie czystego powietrza ([21]).

Ostatnie sprawozdania państw członkowskich zostały przedłożone w 2023 r. 22 państwa członkowskie ([22]) przedstawiły prognozy w terminie umożliwiającym ich szczegółowy przegląd ([23]). W przypadku scenariusza „ze środkami" niespełnienie zobowiązań jest najczęściej prognozowane w odniesieniu do zobowiązań w zakresie redukcji emisji NH_3 (zarówno na lata 2020–2029, jak i na okres od 2030 r.), co wskazuje na potrzebę wprowadzenia dodatkowych środków dotyczących emisji NH_3. W odniesieniu do NMLZO, NO_x i $PM_{2,5}$ wykazano podobne dla każdego z tych zanieczyszczeń przypadki przewidywanego niespełnienia zobowiązań. Z wyjątkiem kilku szczególnych przypadków wydaje się, że spełnienie zobowiązań w zakresie redukcji emisji SO_2 nie stanowi obecnie problemu w państwach UE.

W analizie wskazano ponadto, że 13 państw członkowskich ([24]) planuje spełnić w 2025 r. *wszystkie* zobowiązania w zakresie redukcji emisji na lata 2020–2029 w ramach scenariusza „ze środkami", natomiast w przypadku zobowiązań na rok 2030 takich państw jest osiem ([25]) (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. Dwa państwa członkowskie, 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" ([26]).

Jednocześnie spośród 15 państw członkowskich, które zgłosiły scenariusz „z dodatkowymi środkami" ([27]), cztery nadal nie przewidują spełnienia wszystkich zobowiązań w zakresie redukcji emisji ani w 2025 r., ani w 2030 r. ([28]). Te państwa członkowskie (jak również te, które nie przewidują spełnienia zobowiązań w ramach scenariusza „ze środkami" i nie zgłosiły scenariusza „z dodatkowymi środkami") będą musiały wprowadzić dodatkowe środki w celu wykonania swoich zobowiązań w zakresie redukcji emisji.

Prognozy przedstawione przez państwa członkowskie oceniono również na podstawie liniowej ścieżki redukcji między zobowiązaniami do redukcji na lata 2020–2029 a zobowiązaniami do redukcji emisji na 2030 r. (zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy). Podczas gdy 13 państw członkowskich przewiduje, że ich emisje do 2025 r. będą zgodne z zobowiązaniem do redukcji emisji na lata 2020–2029 w ramach scenariusza „ze

([21]) COM(2022) 673 final.
([22]) Chorwacja nie przedstawiła prognoz w 2023 r. (i w związku z tym otrzymała wezwanie do usunięcia uchybienia), natomiast Hiszpania, Węgry i Słowenia przedstawiły prognozy zbyt późno (po 15 maja 2023 r., tj. 2 miesiące po przewidzianym prawem terminie składania sprawozdań), a Portugalia ponownie przedłożyła swoje prognozy z 2021 r. W związku z tym nie można było sprawdzić jakości tych prognoz w ramach szczegółowego przeglądu technicznego i nie zostały one uwzględnione w niniejszym streszczeniu. Ponieważ Niemcy przedłożyły swoje prognozy po 26 kwietnia 2023 r., ale przed 15 maja 2023 r., zostały one poddane przeglądowi, ale mniej szczegółowemu.
([23]) Szczegółowe streszczenie przeglądu prognoz z 2023 r. jest dostępne w horyzontalnym sprawozdaniu z przeglądu.
([24]) Belgia, Bułgaria, Cypr, Czechy, Niemcy, Dania, Francja, Grecja, Włochy, Malta, Niderlandy, Słowacja i Finlandia.
([25]) Belgia, Cypr, Czechy, Dania, Grecja, Włochy, Niderlandy i Finlandia.
([26]) Austria i Szwecja.
([27]) Zob. rozdział 3.3 w horyzontalnym sprawozdaniu z przeglądu z 2023 r.
([28]) W odniesieniu do roku 2025: Estonia, Irlandia, Litwa i Polska. W odniesieniu do roku 2030: Bułgaria, Irlandia, Luksemburg i Malta.

środkami", liczba ta zmniejsza się do ośmiu ([29]) w porównaniu z liniową ścieżką redukcji w 2025 r. (w analizie tej wykorzystano scenariusz „ze środkami", ponieważ będzie bardzo mało czasu, aby dodatkowe środki przyniosły efekty do 2025 r.).

Prognozy muszą być dobrej jakości, aby można było na ich podstawie wiarygodnie ocenić przyszłe ryzyko niespełnienia zobowiązań. Umożliwia to również państwom członkowskim przyjmowanie dobrze ukierunkowanych dodatkowych środków w odniesieniu do sektorów i źródeł zanieczyszczeń, w przypadku których konieczne jest podjęcie bardziej intensywnych działań. Komisja dokonuje przeglądu prognoz emisji państw członkowskich dla każdego cyklu sprawozdawczego (co 2 lata) ([30]) i uwzględnia najnowsze wytyczne dotyczące sprawozdawczości. W 2023 r. Komisja przyjęła akt delegowany ([31]) wprowadzający do dwóch załączników do dyrektywy ukierunkowane zmiany, którymi nakłada się na państwa członkowskie obowiązek stosowania od 2025 r. najnowszego wzoru ([32]) zgłaszania prognoz przyjętego na podstawie konwencji EKG ONZ w sprawie zanieczyszczania powietrza. W rezultacie prognozy emisji będą tworzone w wyższej rozdzielczości dzięki dezagregacji sektorów źródłowych w taki sam sposób jak w przypadku bilansów, co da państwom członkowskim lepszą podstawę do opracowania ukierunkowanych dodatkowych środków. Już w 2023 r. około połowa państw członkowskich zgłosiła swoje prognozy w bardziej zdezagregowanej wersji wzoru, chociaż nie było to jeszcze obowiązkowe.

3. ANALIZA KRAJOWYCH PROGRAMÓW OGRANICZANIA ZANIECZYSZCZENIA POWIETRZA

3.1. Spełnienie wymogów prawnych

Na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy 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 i finansów. Szczególny nacisk kładzie się na zapewnienie spójności 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 za pośrednictwem konsultacji.

Zgodnie z art. 6 ust. 10 dyrektywy Komisja określiła format krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza w decyzji wykonawczej Komisji (UE)

([29]) Belgia, Cypr, Czechy, Dania, Grecja, Włochy, Niderlandy i Finlandia.

([30]) Zob.: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/national-air-pollution-control-programmes-and-projections_pl

([31]) Dyrektywa delegowana Komisji (UE) 2024/299 z dnia 27 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 w odniesieniu do metod zgłaszania prognozowanych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych.

([32]) Wzór z załącznika IV dostępny pod adresem: https://www.ceip.at/reporting-instructions/annexes-to-the-2023-reporting-guidelines

2018/1522 ([33]), 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 również zgodnie z art. 6 ust. 9 dyrektywy wytyczne dotyczące opracowania KPOZP ([34]). Wytyczne stanowią wsparcie dla państw członkowskich w sporządzaniu KPOZP zgodnie z wymaganym formatem i wymogami określonymi w dyrektywie. Pierwsze KPOZP należało przekazać do dnia 1 kwietnia 2019 r. KPOZP należy aktualizować co najmniej raz na 4 lata lub częściej, jeżeli jest to konieczne ze względu na nowe dane. W 2023 r. niektóre państwa członkowskie miały zaktualizować KPOZP ([35]).

Ze względu na znaczne opóźnienia w przedstawianiu pierwszych KPOZP w lutym ([36]) i lipcu 2020 r. ([37]) wobec pięciu państw członkowskich wszczęto postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieprzedkładaniem KPOZP. Następnie wszystkie zainteresowane państwa członkowskie przedłożyły swoje KPOZP, a postępowania zostały zamknięte.

Od maja 2020 r. (data graniczna przedkładania KPOZP uwzględnionych w pierwszym sprawozdaniu z wdrażania) Komisja otrzymała i przeanalizowała pierwsze KPOZP od Grecji, Włoch, Luksemburga i Rumunii, a także zaktualizowane KPOZP od Belgii, Cypru, Danii, Estonii, Finlandii i Francji. Komisja otrzymała również niedawno zaktualizowane KPOZP od Niderlandów, Polski i Czech, ale nie były one jeszcze szczegółowo przeanalizowane w momencie sporządzania niniejszego sprawozdania ([38]). Ponadto Irlandia i Luksemburg przedłożyły zgodnie z art. 6 ust. 4 zaktualizowane polityki i środki, o których mowa w następnej sekcji.

W przypadku 10 KPOZP otrzymanych od maja 2020 r. sześć ([39]) państw członkowskich stosowało wspólny format KPOZP, trzy ([40]) państwa częściowo zastosowało wspólny format, a jedno ([41]) nie zastosowało go wcale.

([33]) 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.

([34]) 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.

([35]) Ponieważ nie wszystkie państwa członkowskie przedłożyły swoje pierwsze KPOZP w terminie do dnia 1 kwietnia 2019 r., aktualizacje KPOZP będą nadal przekazywane przez cały 2024 r. (i później) zgodnie z wymogiem aktualizacji co 4 lata.

([36]) Grecja, Malta i Rumunia.

([37]) Włochy i Luksemburg.

([38]) Analiza KPOZP zawarta w niniejszym sprawozdaniu została przeprowadzona na podstawie horyzontalnego sprawozdania z przeglądu okresowego KPOZP z 2023 r., które zostało sfinalizowane w grudniu 2023 r.

([39]) Belgia, Cypr, Finlandia, Francja, Grecja i Luksemburg.

([40]) Dania, Rumunia i Włochy.

([41]) Estonia.

Zgodnie z art. 6 ust. 5 dyrektywy państwa członkowskie mają obowiązek zasięgnąć opinii społeczeństwa na temat projektów KPOZP zgodnie z dyrektywą 2003/35/WE ([42]). Spośród czterech państw członkowskich, które przedłożyły pierwsze KPOZP w okresie objętym niniejszym sprawozdaniem, trzy ([43]) przeprowadziły konsultacje publiczne, a jedno ([44]) nie dostarczyło dowodów na przeprowadzenie konsultacji. Spośród sześciu zaktualizowanych KPOZP dwa ([45]) zostały objęte konsultacjami publicznymi, w jednym ([46]) przypadku kwestia ta była niejasna, a trzy ([47]) nie zawierały dowodów na przeprowadzenie konsultacji publicznych.

Jeżeli chodzi o zgłaszanie obowiązkowej treści KPOZP, większość analizowanych dokumentów zawierała całą treść obowiązkową lub występowały w nich pod tym względem nieznaczne braki ([48]), zasadniczo brakowało jednak szczegółowych informacji na temat dodatkowych polityk i środków, co utrudniało przeprowadzenie dogłębnej analizy. Większość państw członkowskich przekazała niewiele informacji na temat treści nieobowiązkowej.

Prognozy, które państwa członkowskie wykorzystały w swoich KPOZP, są w większości przypadków ([49]) spójne z ich ostatnimi prognozowanymi emisjami zanieczyszczeń powietrza na podstawie art. 10 ust. 2 dyrektywy. W przypadku trzech ([50]) państw członkowskich stwierdzono znaczne, a w przypadku jednego ([51]) państwa członkowskiego niewielkie niespójności. Wiarygodne i spójne prognozy są potrzebne do opracowania dobrze ukierunkowanych polityk i środków.

Wszystkie KPOZP otrzymane od państw członkowskich oraz ich oceny są publikowane na stronie internetowej Komisji ([52]).

3.2. Analiza zgłoszonych dodatkowych polityk i środków

Państwa członkowskie, które nie zrealizowały ani nie przewidują realizacji swoich zobowiązań w zakresie redukcji emisji w ramach obecnych polityk, muszą zgłosić w swoich KPOZP dodatkowe polityki i środki – zarówno te, których przyjęcie rozważały, jak i te, które faktycznie wybrały w celu realizacji swoich zobowiązań. Sprawozdawczość ta musi być prowadzona za pośrednictwem internetowego narzędzia „EEA-PaM", zarządzanego przez Europejską Agencję Środowiska.

W niniejszej sekcji uwzględniono te państwa członkowskie, które przedłożyły pierwszy lub zaktualizowany KPOZP (Belgia, Cypr, Dania, Estonia, Grecja, Finlandia, Francja, Włochy, Luksemburg i Rumunia), a także dwa państwa członkowskie (Irlandia

([42]) 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.
([43]) Luksemburg, Rumunia i Grecja.
([44]) Włochy.
([45]) Dania i Finlandia.
([46]) Francja.
([47]) Belgia, Cypr i Estonia.
([48]) Belgia, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Włochy i Rumunia.
([49]) Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Francja i Rumunia.
([50]) Cypr, Grecja i Włochy.
([51]) Luksemburg.
([52]) https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/national-air-pollution-control-programmes-and-projections_pl

i Luksemburg), które zgłosiły jedynie aktualizację polityk i środków (na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy), jak określono w sekcji 3.1.

Zakres i poziom szczegółowości sprawozdań państw członkowskich na temat ich dodatkowych polityk i środków różnią się w zależności od kraju i środka. Na podstawie ostatniego przeglądu KPOZP oraz polityk i środków ([53]) wyraźnie stwierdzono kilka niedociągnięć wskazanych w poprzednich przeglądach i podsumowanych w pierwszym sprawozdaniu z wdrażania. Obejmują one:

- niewystarczające informacje, aby ocenić, czy polityki i środki są rzeczywiście dodatkowe i czy jako takie pomogłyby niespełniającemu zobowiązań państwu członkowskiemu w ich spełnieniu; ponadto w przypadku około jednej trzeciej polityk i środków zgłoszonych jako dodatkowe w scenariuszu „z dodatkowymi środkami" daty rozpoczęcia wdrażania przypadały na długo przed 2023 r., co podważyło ich status jako „dodatkowych";
- brak ilościowego określenia skutków polityk i środków dla redukcji emisji (a tam, gdzie zostały one określone ilościowo – brak informacji pozwalających ocenić, czy są one realistyczne) oraz
- w bardziej ogólnym ujęciu i z uwzględnieniem faktu, że jakość sprawozdawczości różni się w poszczególnych państwach członkowskich, brak informacji na temat koncepcji i ukierunkowania polityk i środków, które umożliwiłyby ocenę ich wiarygodności.

Punkty te mają również zastosowanie do pierwszych KPOZP, które państwa członkowskie przedłożyły po sprawozdaniu z wdrażania z 2020 r. Spośród nich Grecja nie rozważyła przyjęcia dodatkowych polityk i środków, ponieważ przewiduje ona spełnienie wszystkich swoich zobowiązań w zakresie redukcji emisji w ramach scenariusza „ze środkami", natomiast Włochy i Rumunia wybrały odpowiednio 24 i 33 dodatkowe polityki i środki ukierunkowane na wszystkie zanieczyszczenia. Polityki i środki są ukierunkowane głównie na zużycie energii, rolnictwo i transport w przypadku Włoch, a w przypadku Rumunii – na sektory zużycia energii, transportu i przemysłu. We wszystkich pierwszych przedłożonych KPOZP wybrano środki rolne, o których mowa w części 2 załącznika III do dyrektywy, albo przedstawiono dowody na to, że środki te zostały już przyjęte i wdrożone w ramach innych programów lub planów działania.

Spośród sześciu państw członkowskich, które w 2023 r. ponownie przedłożyły KPOZP, Belgia, Dania i Finlandia nie rozważyły przyjęcia dodatkowych polityk ani środków, ponieważ planują spełnienie wszystkich swoich zobowiązań w zakresie redukcji emisji w ramach scenariusza „ze środkami". W przypadku pozostałych przedłożonych polityk i środków ([54]) wyciągnięto następujące bardziej szczegółowe wnioski:

- Zgodnie z informacjami przekazanymi za pośrednictwem narzędzia EEA-PaM spośród 78 dodatkowych pojedynczych polityk i środków, których przyjęcie rozważano, do przyjęcia wybrano 48 (62 % rozważanych polityk i środków). Odsetek rozważanych polityk i środków, które następnie wybrano do przyjęcia,

([53]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/52f82bad-1dae-4ead-869c-d2bf757621f2/details (przegląd KPOZP) i https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/overview-of-compliant-air-pollution-policies (tabela wskaźników EEA dotycząca polityki i środków).

([54]) Poniższe informacje obejmują informacje dotyczące polityki i środków przedłożone na podstawie art. 6 ust. 4 przez Irlandię i Luksemburg, a także pierwszy KPOZP Rumunii, który, ponieważ został przedłożony z opóźnieniem, uwzględniono w horyzontalnym sprawozdaniu z przeglądu KPOZP z 2023 r.

różnił się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich (były przypadki odrzucenia wszystkich rozważanych polityk i środków, jak również przypadki przyjęcia wszystkich rozważanych polityk i środków).

– Głównym wyzwaniem, przed którym stoją państwa członkowskie, jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń z największych źródeł emisji: rolnictwa (NH_3); spalania w sektorach komercyjnym, instytucjonalnym i gospodarstw domowych oraz w transporcie drogowym ($PM_{2,5}$); oraz przemysłowych zastosowań rozpuszczalników (NMLZO). Analiza polityk i środków wykazała, że państwa członkowskie priorytetowo potraktowały i przyjęły politykę i środki dotyczące tych sektorów, które przyczyniają się do powstawania największej części emisji. Do przyjęcia wybrano ponad dwie trzecie polityk i środków rozważanych w odniesieniu do sektora rolnictwa, a także ponad połowę rozważanych polityk i środków w dziedzinie transportu i energii. Bardzo niewiele polityk i środków zostało jednak rozważonych i wybranych do przyjęcia w sektorach procesów przemysłowych i gospodarki odpadami.
– Jedno z państw członkowskich ([55]) dokonało za pośrednictwem narzędzia EEA-PaM pojedynczego zgłoszenia polityk i środków, które w rzeczywistości zawierało KPOZP jako całość, bez dodatkowych szczegółowych informacji na temat poszczególnych polityk i środków wybranych do przyjęcia. Takie zgłoszenie uznaje się za niewystarczające.

3.3. Powiązania między KPOZP a innymi planami

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 jeden środek może często przyczynić się do osiągnięcia celów związanych zarówno z powietrzem, jak i klimatem (np. rozwój czystych rodzajów transportu, lepsza izolacja budynków w celu zmniejszenia zużycia energii). Niekiedy dopuszcza się jednak również kompromisy (np. wykorzystanie bioenergii do ogrzewania gospodarstw domowych).

Przepisy dotyczące powietrza i energii/klimatu odnoszą się do siebie nawzajem i wymagają stworzenia powiązań między KPOZP a krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK) ([56]) przedłożonymi na podstawie rozporządzenia (UE) 2018/1999 ([57]). W wytycznych Komisji dotyczących przygotowywania KPOZP państwa członkowskie są wyraźnie proszone, aby przy opracowywaniu swoich KPOZP uwzględniały polityki i środki zaplanowane również z myślą o zobowiązaniach w zakresie klimatu i energii. Z kolei w wytycznych Komisji ([58]) dotyczących sporządzania

([55]) Francja.

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

([57]) 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 (UE) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 1.

([58]) Zawiadomienie Komisji 2022/C 495/02 w sprawie wytycznych dla państw członkowskich dotyczących aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030.

aktualizacji KPEiK zachęca się państwa członkowskie do aktualizacji KPEiK w ścisłym powiązaniu z aktualizacjami ich KPOZP, ze zwróceniem szczególnej uwagi na poprawę oceny skutków planowanych polityk i środków dla emisji zanieczyszczeń powietrza.

Ze względu na różne przewidziane prawem terminy oraz opóźnienia w przedkładaniu KPOZP i KPEiK terminy ich składania mogą się nie pokrywać. W związku z tym może okazać się konieczne zapewnienie spójności między KPOZP i KPEiK na podstawie projektów KPEiK. Powiązania między powietrzem a klimatem/energią powinny jednak znaleźć odzwierciedlenie w ostatecznych KPEiK, które państwa członkowskie mają przedłożyć do dnia 30 czerwca 2024 r. Zgodnie z przeprowadzoną przez Komisję w 2023 r. oceną projektów zaktualizowanych KPEiK ([59]) ponad połowa przedłożonych planów nie zawierała wymaganych informacji na temat wpływu polityki na prognozowane emisje najważniejszych zanieczyszczeń powietrza, o których mowa w dyrektywie, ani na temat dostosowania KPOZP do programów w dziedzinie energii i klimatu.

Według najnowszej oceny ([60]) w KPOZP zasadniczo dobrze opisano priorytety w zakresie energii i zmiany klimatu w ramach polityki. Większość państw członkowskich podała informacje na temat kluczowych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, a także na temat swoich celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej. Trzy państwa członkowskie ([61]) wyraźnie stwierdziły, że wszystkie przedłożone przez nie polityki i środki zostały opracowane zgodnie z ich KPEiK.

Analiza KPOZP wskazuje jednak, że można by wzmocnić powiązania między polityką w dziedzinie czystego powietrza a polityką klimatyczną i energetyczną oraz że należy w większym stopniu zintegrować te dwa działania w zakresie planowania, aby zwiększyć skuteczność podstawowych polityk. Wiązałoby się to z koniecznością przeprowadzania bardziej systematycznych ocen powiązań między polityką w dziedzinie powietrza, klimatu i energii, w tym synergii i kompromisów ([62]) między nimi. Komisja zbada sposoby poprawy tego aspektu w przyszłych ocenach prowadzonych na podstawie zarówno rozporządzenia (UE) 2018/1999, jak i dyrektywy.

Oprócz powiązań ze środkami w zakresie energii i klimatu celem KPOZP powinno być również zapewnienie synergii ze środkami rolnymi w celu ograniczenia przede wszystkim emisji amoniaku. Emisje amoniaku powstają głównie w wyniku działalności rolniczej – zarówno chowu zwierząt, jak i uprawy roślin ([63]). W tym kontekście istotne są obecne prace Komisji nad zintegrowanym rozwiązaniem dotyczącym składników odżywczych, ponieważ mają na celu stworzenie wyraźniejszego powiązania między polityką w zakresie powietrza, wody, gleby, różnorodności biologicznej a rolnictwem. Godnymi uwagi przykładami są strategia „Od pola do stołu” ([64]) oraz nowa wspólna polityka rolna.

([59]) COM(2023) 796 final.

([60]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/52f82bad-1dae-4ead-869c-d2bf757621f2/details

([61]) Cypr, Luksemburg i Rumunia.

([62]) Jako przykład kompromisów dwa państwa członkowskie (Cypr i Irlandia) wybrały do przyjęcia polityki i środki, w których priorytetowo potraktowano cele określone w KPEiK, które były sprzeczne z celem redukcji emisji NH_3. Te polityki i środki wybrano w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, ale prawdopodobnie zwiększą one emisje NH_3, jeżeli nie będą im towarzyszyć środki mające na celu zmniejszenie emisji NH_3.

([63]) Rolnictwo odpowiada za ponad 90 % emisji amoniaku w UE (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/necd-directive-data-viewer-7).

([64]) COM(2020) 381 final.

W ramach wspólnej polityki rolnej na lata 2023–2027 Komisja monitoruje na przykład uwzględnianie kwestii czystego powietrza w planach strategicznych państw członkowskich na 2023 r.. Komisja koncentruje się tu na zachęcaniu państw członkowskich do opracowywania i wdrażania interwencji i wskaźników rezultatu, które mają bezpośrednie znaczenie dla redukcji emisji amoniaku, biorąc pod uwagę wyzwania związane z wdrażaniem dyrektywy NEC, a w szczególności fakt, że wiele państw członkowskich nie zdołało jeszcze bardziej ograniczyć emisji amoniaku.

4. OCENA SKUTKÓW REDUKCJI EMISJI

4.1. Skutki pod względem jakości powietrza i zdrowia ludzi

Ograniczenie emisji zanieczyszczeń prowadzi do zmniejszenia stężenia zanieczyszczeń, poprawy jakości powietrza oraz spadku zachorowalności i śmiertelności związanej z zanieczyszczeniem powietrza ([65]).

Na rys. 2 przedstawiono zmiany rocznych średnich stężeń $PM_{2,5}$ – zanieczyszczenia powietrza o najgorszym wpływie na zdrowie ludzkie — w latach 2005–2020.

Mapy te pokazują, że chociaż sytuacja poprawiła się z upływem czasu ([66]), w wielu regionach nadal występują stężenia znacznie przekraczające roczny poziom 5 $\mu g/m^3$ zalecany w wytycznych WHO z 2021 r. ([67])

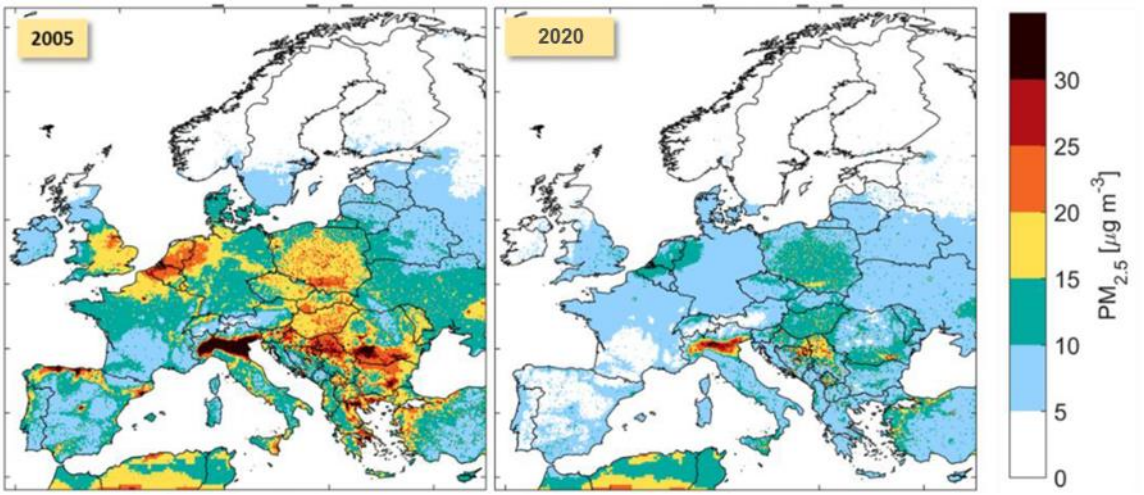
W sprawozdaniu dotyczącym trzeciej prognozy w sprawie czystego powietrza ([68]) przewiduje się dalszą poprawę sytuacji w przyszłości, jednak w scenariuszu odniesienia nadal nie wystarczy to do osiągnięcia na całym świecie poziomu określonego w wytycznych WHO.

([65]) https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/health-impacts-of-exposure-to

([66]) Zaobserwowana poprawa rocznych średnich stężeń $PM_{2,5}$ jest w dużej mierze niezależna od ograniczeń w przemieszczaniu się wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19. Według EEA ich wpływ na średni roczny poziom $PM_{2,5}$ nie był większy niż mediana redukcji wynosząca 5 % we wszystkich stacjach monitorowania. Bardziej istotne skutki odnotowano w przypadku NO_2 (https://www.eea.europa.eu/publications/status-of-air-quality-in-Europe-2022).

([67]) https://iris.who.int/handle/10665/345329

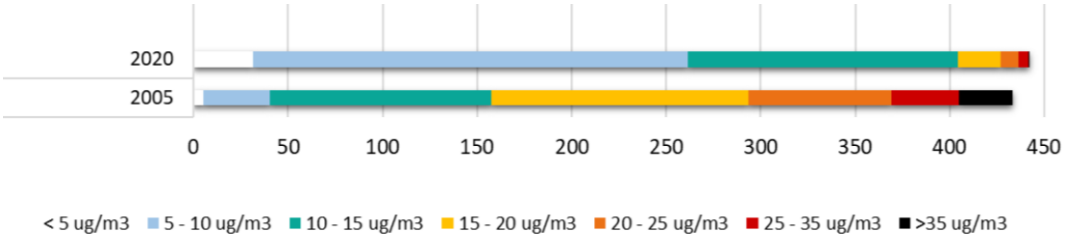
([68]) COM(2022) 673.



Rys. 2: Średnie roczne stężenia $PM_{2,5}$ w latach 2005 i 2020 (źródło: na podstawie badania uzupełniającego trzecią prognozę w sprawie czystego powietrza ([69]))

Te zmiany stężeń przełożyły się na zmianę liczby osób narażonych na szkodliwe poziomy stężeń zanieczyszczeń.

Na rys. 2 przedstawiono znaczne zmniejszenie liczby osób narażonych na działanie $PM_{2,5}$ na poziomie powyżej 20 µg/m^3 (ze 140 do 14 mln). Pokazuje to również, że mniejszość ludności UE (31 mln w 2020 r.) może cieszyć się jakością powietrza zgodną z zaleceniami zawartymi w najnowszych wytycznych WHO.



Rys. 3: Ludność UE-27 (w mln osób) narażona na różne stężenia $PM_{2,5}$ (źródło: na podstawie trzeciej prognozy w sprawie czystego powietrza)

Chociaż tendencje w czasie wskazują na poprawę sytuacji, w 2021 r. 97 % ludności miejskiej w UE było nadal narażone na stężenia pyłu drobnego na poziomie przekraczającym najnowsze wytyczne WHO.

Najwyższe stężenia pyłu drobnego zaobserwowano w Europie Środkowo-Wschodniej i północnych Włoszech (jak pokazano również na rys. 2), głównie ze względu na spalanie paliw stałych do ogrzewania gospodarstw domowych i w przemyśle ([70]).

Skutki zanieczyszczenia powietrza są często szczególnie dotkliwe w uboższych regionach w Europie (20 % najniższego PKB na mieszkańca), przy czym poziom $PM_{2,5}$ jest w nich

([69]) Klimont i in., „Support to the development of the third Clean Air Outlook" [Uzupełnienie trzeciej prognozy dotyczącej czystego powietrza], IIASA, 2022.
([70]) EEA „Europe's air quality status 2023" [Stan jakości powietrza w Europie w 2023 r.], https://www.eea.europa.eu/publications/europes-air-quality-status-2023

wyższy o około jedną trzecią niż w bogatszych regionach ([71]) ([72]). Grupy szczególnie wrażliwe, takie jak osoby starsze, osoby z wcześniej występującymi schorzeniami, dzieci i kobiety ciężarne, są bardziej narażone na zagrożenia dla zdrowia wynikające z zanieczyszczenia powietrza, przy czym czynniki społeczno-ekonomiczne mogą mieć wpływ na stopień tego narażenia.

Ogólne stopniowe ograniczenie negatywnych skutków zanieczyszczenia powietrza dla zdrowia (zmniejszenie o prawie połowę liczby przedwczesnych zgonów spowodowanych narażeniem na całkowite stężenie $PM_{2,5}$ w latach 2005–2020) sprawia, że UE jest na dobrej drodze do osiągnięcia celu „zero zanieczyszczeń" polegającego na zmniejszeniu do 2030 r. o ponad 55 % wpływu zanieczyszczenia powietrza na zdrowie w porównaniu z 2005 r. ([73]) Aby utrzymać tę tendencję, Komisja chce zapewnić właściwe wdrożenie dyrektyw w sprawie jakości powietrza. Według stanu na luty 2024 r. nadal toczyło się 25 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niewłaściwym stosowaniem dyrektyw w sprawie jakości powietrza przez 16 państw członkowskich ([74]). Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenie w 15 sprawach ([75]).

4.2. Wpływ na ekosystemy

Zanieczyszczenie powietrza nie tylko szkodzi zdrowiu ludzkiemu, ale także prowadzi do zakwaszenia, eutrofizacji i powstawania ozonu w warstwie przyziemnej, przy czym wszystkie te skutki są szkodliwe dla ekosystemów (słodkowodnych i lądowych, półnaturalnych, a także rolniczych) oraz dla różnorodności biologicznej.

Trzecia prognoza w sprawie czystego powietrza wykazała, że w latach 2015–2020 obszar ekosystemu UE, na którym doszło do przekroczenia ładunków krytycznych dla zakwaszenia, zmniejszył się z 9,0 % do 5,5 % całkowitego obszaru ekosystemu. W porównaniu z obszarem, na którym występuje zakwaszenie, obszar ekosystemów, w przypadku których depozycja azotu przekracza ładunki krytyczne pod względem eutrofizacji, jest znacznie większy. Odnotowano również mniejszą względną poprawę, przy czym odsetek obszarów ekosystemów, w przypadku których depozycja azotu przekraczała ładunki krytyczne, zmniejszył się w latach 2015–2020 z 80,2 % do 74,9 %.

Na poziomie państw członkowskich najwyższe przekroczenia krytycznych ładunków azotu w 2021 r. stwierdzono na Nizinie Padańskiej we Włoszech, na obszarach przygranicznych między Niderlandami a Niemcami, wzdłuż granicy między Danią a Niemcami oraz w północno-wschodniej Hiszpanii, a także w pewnych dodatkowych newralgicznych punktach w Niderlandach i na obszarach przygranicznych z Belgią ([76]).

([71]) https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/income-related-environmental-inequalities-associated

([72]) https://discomap.eea.europa.eu/atlas/?page=Combined-risks-and-inequalities&views=PM%E2%82%82.%E2%82%85--vs-GDP

([73]) COM(2022) 673 final.

([74]) W sprawie Belgii, Bułgarii, Czech, Niemiec, Francji, Grecji, Hiszpanii, Włoch, Chorwacji, Węgier, Polski, Portugalii, Rumunii, Szwecji, Słowenii i Słowacji.

([75]) W sprawie Bułgarii, Grecji, Francji, Włoch, Węgier, Polski, Słowacji, Rumunii w odniesieniu do PM_{10}; w sprawie Niemiec, Grecji, Hiszpanii, Francji, Włoch, Portugalii w odniesieniu do NO_2 i w sprawie Bułgarii w odniesieniu do SO_2.

([76]) EEA, „Eutrophication caused by atmospheric nitrogen deposition in Europe" [„Eutrofizacja spowodowana przez atmosferyczną depozycję azotu w Europie"], 2023.

Oznacza to, że państwa członkowskie będą musiały wprowadzić kolejne środki ([77]) w celu ograniczenia eutrofizacji będącej skutkiem zanieczyszczenia powietrza, aby do 2030 r. osiągnąć unijny cel zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń polegający na ograniczeniu o 25 % liczby unijnych ekosystemów, w których zanieczyszczenie powietrza zagraża różnorodności biologicznej.

W art. 9 i art. 10 ust. 4 dyrektywy zobowiązano państwa członkowskie do zgłaszania tych skutków dla ekosystemów co 4 lata, począwszy od dnia 1 lipca 2019 r., na podstawie reprezentatywnej sieci stacji monitoringowych, którą należało zgłosić do dnia 1 lipca 2018 r. Komisja Europejska opublikowała zawiadomienie Komisji ([78]) i opcjonalny wzór sprawozdania wraz z odpowiednimi wskazówkami ([79]), aby ułatwić państwom członkowskim zgłaszanie wpływu na ekosystemy i późniejszą analizę. W obu cyklach sprawozdawczych (2018–2019 i 2022–2023) wszystkie państwa członkowskie wywiązały się ze swoich obowiązków sprawozdawczych.

Przeprowadzona przez Komisję ocena pierwszego cyklu sprawozdawczego państw członkowskich wykazała, że sieć stacji monitoringowych i zgłoszone dane nie były wystarczająco reprezentatywne i odpowiednie do monitorowania skutków zanieczyszczenia powietrza dla ekosystemów. Opierając się na wnioskach wyciągniętych z tego pierwszego cyklu sprawozdawczego, Komisja, przy wsparciu ekspertów z EEA i państw członkowskich, przygotowała wytyczne dotyczące wyboru stacji monitoringowych ([80]). Wytyczne te mają pomóc każdemu państwu członkowskiemu w utworzeniu reprezentatywnej sieci monitorowania. Opcjonalny wzór sprawozdania ([81]) został zmodyfikowany w związku z informacjami zwrotnymi otrzymanymi od państw członkowskich i EEA. Analiza drugiego cyklu sprawozdawczego wykazała wzrost całkowitej liczby zgłoszonych stacji monitoringowych i parametrów w porównaniu z pierwszym zgłoszeniem (+14 %). Chociaż rozmieszczenie stacji monitoringowych jest bardziej dostosowane do rozmieszczenia rodzajów ekosystemów w całej UE, rodzaje ekosystemów „rzeki i jeziora” oraz „tereny zalesione i lasy” nadal są nadmiernie reprezentowane, a grunty uprawne, tereny podmokłe i wrzosowiska/zarośla są nadal niedostatecznie reprezentowane. Znaczne różnice między zbiorami danych zgłoszonymi przez państwa członkowskie w tych dwóch cyklach (zarówno pod względem przestrzennym, jak i czasowym, a także pod względem typów stacji monitoringowych, protokołów pomiarowych i monitorowanych parametrów) utrudniają przeprowadzenie ogólnounijnej oceny. Uniemożliwiają one również ustalenie punktu odniesienia dla przyszłej oceny długoterminowej skuteczności dyrektywy.

Państwa członkowskie niekoniecznie muszą tworzyć nowe stacje monitoringowe, aby wypełnić swoje obowiązki w zakresie monitorowania wpływu zanieczyszczenia powietrza na ekosystemy. Dyrektywa wyraźnie zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia podejścia racjonalnego pod względem kosztów polegającego na koordynacji z innymi programami monitorowania. Wydaje się, że podejście to jest powszechnie stosowane przez

([77]) COM(2022) 673 final.
([78]) 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.
([79]) https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/ecosysmonitoring.htm
([80]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/85f4b9c0-e232-42b7-9940-9262f75ac625/details
([81]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/2922dd49-80d6-4fd1-b510-812dab4da6be/details

państwa członkowskie, ponieważ większość przekazywanych danych jest zgodna z międzynarodowymi protokołami, takimi jak protokoły określone w programach współpracy międzynarodowej (ICP) lub innych dyrektywach UE. W ten sposób ogranicza się koszty administracyjne związane z wymogami dyrektywy w zakresie monitorowania wpływu na ekosystemy.

Chociaż we wzorze KPOZP określono, że państwa członkowskie powinny zgłaszać (jako treść nieobowiązkową) skutki przewidywanego scenariusza „z dodatkowymi środkami" dla środowiska, w żadnym z przedłożonych dotychczas KPOZP ani w żadnych dodatkowych politykach i środkach nie zgłoszono takich skutków.

4.3. Koszty i korzyści wynikające z ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza

Informacje na temat kosztów i korzyści polityk i środków wybranych przez państwa członkowskie są czasami podawane w KPOZP, ale nie są one obowiązkowe. Spośród 10 KPOZP przeanalizowanych na potrzeby niniejszego sprawozdania tylko w dwóch ([82]) przekazano takie informacje. Chociaż docenia się fakt, że dwa państwa członkowskie dołożyły starań, aby przedstawić dane szacunkowe, wystąpiły pewne niespójności i luki informacyjne. Na przykład w informacjach dostarczonych przez Rumunię na temat pakietów ukierunkowanych na wiele zanieczyszczeń nie jest jasne, w jaki sposób koszty, korzyści i koszty w przeliczeniu na tonę zanieczyszczeń rozkładają się na poszczególne rodzaje zanieczyszczeń. Ponadto, chociaż Cypr przedstawił szacunkowe koszty dwóch polityk i środków, koszt na tonę zredukowanego NH_3 uznaje się za nierealistyczny. Ta bardzo ograniczona sprawozdawczość na temat kosztów środków proponowanych przez państwa członkowskie może budzić wątpliwości, czy zapewnione jest pełne finansowanie ich wdrożenia. Chociaż szacunkowe koszty w dużej mierze zależą od uwarunkowań krajowych, zgłaszanie tych szacunków umożliwiłoby analizę względnej skuteczności różnych środków. To z kolei pomogłoby w dokonywaniu przyszłych wyborów politycznych w zainteresowanych państwach członkowskich lub w innych państwach (dzięki wzajemnemu uczeniu się).

Komisja nadal zachęca państwa członkowskie do przedstawiania w przyszłych sprawozdaniach większej ilości informacji na temat kosztów i korzyści związanych ze środkami redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza, ponieważ informacje te mają kluczowe znaczenie dla opracowania przyszłych środków. Tymczasem aspekt ten zostanie przeanalizowany w kolejnej prognozie w sprawie czystego powietrza z wykorzystaniem metody modelowania.

Komisja przeprowadziła analizę kosztów i korzyści na przyszłe lata w ramach trzeciej prognozy w sprawie czystego powietrza. W tym celu Komisja rozważyła korzyści wynikające z ograniczenia zanieczyszczeń (mniej szkód dla zdrowia i ekosystemu oraz mniej uszkodzeń materiałów) w porównaniu z kosztami redukcji zanieczyszczeń. W ramach analizy kosztów i korzyści oszacowano zdrowotne i pozazdrowotne skutki zanieczyszczenia powietrza oraz przypisano im wartość pieniężną ([83]). Okazało się, że skutki dla zdrowia wyraźnie przewyższają skutki pozazdrowotne Na przykład w scenariuszu *odniesienia* całkowite szkody dla zdrowia spowodowane zanieczyszczeniem powietrza w 2025 r. wyceniono według konserwatywnych szacunków

([82]) Rumunia (pierwsze zgłoszenie) i Cypr (zaktualizowane informacje).

([83]) Jak wyjaśniono w: Klimont i in., „Support to the development of the third Clean Air Outlook" [Uzupełnienie trzeciej prognozy dotyczącej czystego powietrza], IIASA, 2022, wraz z załącznikiem, rozdział 5.

na ok. 173 mld EUR rocznie ([84]), natomiast szkody pozazdrowotne (dla materiałów, upraw, lasów, ekosystemów) oszacowano na 33–41 mld EUR rocznie (wszystkie w cenach z 2015 r.), w zależności od metody wyceny zastosowanej do obliczenia szkód ekosystemowych. Z drugiej strony koszty redukcji zanieczyszczenia powietrza w UE-27 w 2025 r. szacuje się na 77 mld EUR rocznie (w cenach z 2015 r.), czyli znacznie niżej niż koszty skutków zanieczyszczenia powietrza. Wyniki modelowania pokazują, że scenariusze zakładające realizację ambitniejszych polityk w zakresie czystego powietrza systematycznie zapewniają bezpośrednie korzyści netto (tj. korzyści minus koszty) w porównaniu ze scenariuszem odniesienia. Ambitniejsze polityki w zakresie czystego powietrza mają również pozytywny wpływ na PKB UE w 2030 r., który wzrósłby o 0,26–0,28 % w porównaniu ze scenariuszem odniesienia.

5. INNE ASPEKTY WDRAŻANIA DYREKTYWY

5.1. Działania UE wspierające wdrażanie dyrektywy

Zgodnie z art. 12 dyrektywy Komisja musi regularnie powoływać Europejskie Forum Czystego Powietrza, aby pomóc w skoordynowanym wdrażaniu unijnych przepisów i polityk związanych z jakością powietrza. Od czasu pierwszego sprawozdania z 2020 r. Komisja we współpracy z odpowiednimi państwami członkowskimi zorganizowała dwa kolejne Europejskie Fora Czystego Powietrza w Madrycie w dniach 18–19 listopada 2021 r. i w Rotterdamie w dniach 23–24 listopada 2023 r. ([85]) Oba wydarzenia spotkały się z dużym zainteresowaniem stron rządowych i branżowych, organizacji pozarządowych i obywateli.

Forum Czystego Powietrza w 2021 r. odbyło się po opublikowaniu najnowszych wytycznych WHO dotyczących jakości powietrza i w ramach przygotowań do przeglądu unijnych przepisów dotyczących jakości powietrza. Podczas Forum skupiono się na zagadnieniach eliminacji zanieczyszczeń i zdrowia, współpracy z miastami i obywatelami, dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz powiązania czystego powietrza z polityką w zakresie klimatu i różnorodności biologicznej.

W ramach Forum Czystego Powietrza w 2023 r. podjęto działania następcze w związku z trwającym przeglądem unijnych przepisów dotyczących jakości powietrza, a także skupiono się na zagadnieniach nierówności społecznych związanych z jakością powietrza, planowaniem przestrzennym i transportem multimodalnym, emisjami zanieczyszczeń powietrza z żeglugi morskiej, zdrowym stylem życia, umiejętnościami i miejscami pracy na rzecz czystego powietrza oraz wymianą wiedzy.

Komisja, we współpracy z Komitetem Regionów, utworzyła również platformę zainteresowanych stron na rzecz eliminacji zanieczyszczeń ([86]), aby pomóc w realizacji inicjatyw przewodnich i działań określonych w planie działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń.

Platforma ta skupia zainteresowane strony i ekspertów w różnych obszarach polityki, takich jak zdrowie, rolnictwo, badania naukowe i innowacje, transport, cyfryzacja

([84]) Liczenie skutków wynikających wyłącznie z narażenia na stężenia zanieczyszczeń powyżej poziomów określonych w wytycznych WHO, stosowanie konserwatywnej metody wyceny przedwczesnych zgonów („VOLY”) i pełne wyłączenie skutków wynikających z narażenia na NO_2, aby uniknąć ewentualnego podwójnego liczenia.

([85]) https://environment.ec.europa.eu/topics/air/clean-air-forum_en

([86]) https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-stakeholder-platform_pl

i środowisko. Jej cele obejmują określenie wspólnej wizji sposobu osiągnięcia zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń, sprostanie powiązanym ze sobą wyzwaniom, takim jak ulepszenie wspólnego programu działań na rzecz środowiska i zdrowia, oraz opracowanie i wymiana dobrych praktyk w dziedzinach przekrojowych.

Komisja wspiera również państwa członkowskie we wdrażaniu dyrektywy poprzez budowanie zdolności i grupę ekspertów ds. jakości powietrza. W 2022 r. Komisja zorganizowała warsztaty dotyczące budowania zdolności ([87]) w celu rozpowszechniania dobrych praktyk dotyczących kilku aspektów przygotowywania prognoz emisji zanieczyszczeń powietrza i KPOZP.

Komisja wspiera również państwa członkowskie za pośrednictwem partnerskiego instrumentu TAIEX-EIR ([88]). Jednym z ostatnich przykładów jest misja ekspertów TAIEX, której celem jest pomoc danemu państwu członkowskiemu w poprawie jego bilansu emisji zanieczyszczeń powietrza. Jesienią 2024 r. zaplanowano wielokrajowe warsztaty TAIEX na temat środków rolnych mających na celu ograniczenie emisji amoniaku. W reformowaniu lub poprawie skuteczności polityki czystego powietrza może również pomóc państwom członkowskim Instrument Wsparcia Technicznego ([89]).

Wspólne Centrum Badawcze Komisji opracowało narzędzie do szacowania emisji z rolnictwa (AgrEE) ([90]), aby pomóc państwom członkowskim w poprawie ich bilansów emisji w sektorze rolnym.

Ponadto od 2014 r. program Copernicus ([91]) dostarcza, za pośrednictwem swojej podstawowej usługi monitorowania atmosfery (CAMS), ciągłe dane i informacje opisujące jakość powietrza i tendencje w tym zakresie na poziomie krajowym i europejskim. Współpraca z usługami programu Copernicus w zakresie zmiany klimatu doprowadziła do opracowania internetowego narzędzia ([92]) służącego do ustalenia, czy którekolwiek państwo członkowskie UE doświadczyło wyjątkowo chłodnej zimy lub wyjątkowo suchego lata w danym roku, ponieważ informacje te mają zasadnicze znaczenie dla wykorzystania elastycznego podejścia przewidzianego w art. 5 ust. 2 dyrektywy. To narzędzie internetowe gwarantuje, że dokonywana przez Komisję ocena stosowania tego elastycznego podejścia będzie spójna i przejrzysta.

W 2021 r. Komisja wraz z EEA uruchomiła stronę internetową i aplikację dotyczącą europejskiego wskaźnika jakości powietrza ([93]) na urządzenia mobilne, które dają użytkownikom szerszą wiedzę na temat jakości powietrza w pobliżu ich domu lub miejsca pracy.

([87]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/b879b074-ef81-4221-b463-d334595e03d8/details?download=true

([88]) https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review/peer-2-peer_pl Za pomocą tego narzędzia wspiera się warsztaty wielokrajowe, wizyty studyjne lub misje ekspertów w państwie członkowskim składającym wniosek.

([89]) Instrument Wsparcia Technicznego to program UE, który zapewnia państwom członkowskim UE dostosowaną do potrzeb wiedzę techniczną w celu opracowania i wdrożenia reform (https://reform-support.ec.europa.eu/index_pl)

([90]) https://edgar.jrc.ec.europa.eu/agree_tool/public/ (do uzyskania dostępu wymagany jest EU Login).

([91]) Program Copernicus jest komponentem „obserwacja Ziemi” Unijnego programu kosmicznego.

([92]) https://cds.climate.copernicus.eu/cdsapp#!/software/app-necd?tab=overview

([93]) https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-quality-index

5.2. Pobieranie i wykorzystanie funduszy unijnych w celu wsparcia celów dyrektywy

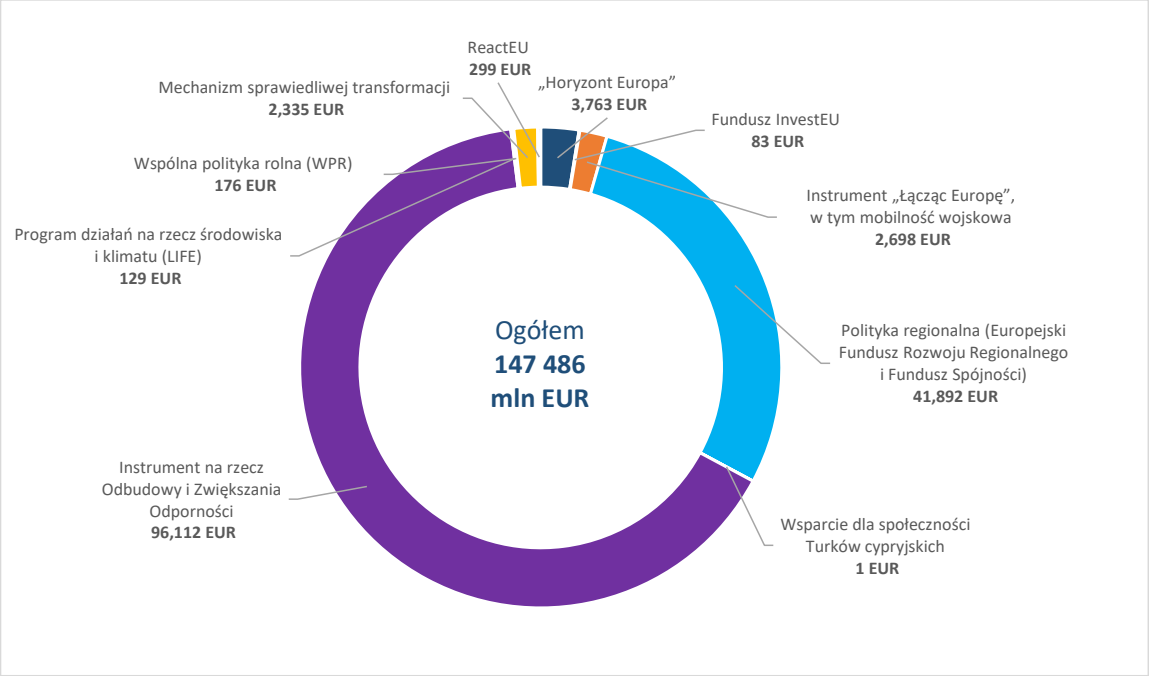
W art. 7 dyrektywy nałożono na Komisję obowiązek dążenia „do ułatwienia [państwom członkowskim] dostępu do istniejących funduszy unijnych" w celu wsparcia realizacji celów dyrektywy. W art. 11 ust. 1 lit. c) dyrektywy nałożono na Komisję obowiązek przedstawiania sprawozdania z pobierania i wykorzystania 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). Za pomocą niektórych projektów realizowanych w ramach Programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE), programu „Horyzont 2020" i „Horyzont Europa" wspierano redukcję emisji zanieczyszczeń, a także monitorowanie i poprawę świadomości obywateli na temat kwestii zanieczyszczenia powietrza.

Aby monitorować postępy państw członkowskich w pobieraniu i wykorzystaniu tych funduszy unijnych, Komisja opracowała metodykę ([94]) oceny stopnia, w jakim każdy strumień finansowania przyczynia się do realizacji celów w zakresie czystego powietrza. Komisja składa roczne sprawozdania dotyczące finansowania w dziedzinie czystego powietrza w ramach swojego projektu budżetu, w odniesieniu do każdego odnośnego programu finansowania. Dane liczbowe opublikowane w 2023 r. pokazują, że na lata 2021–2027 z budżetu UE – w tym NextGenerationEU – przeznaczono szacunkowo 147 mld EUR, czyli 8,3 % wieloletnich ram finansowych, na realizację celu w zakresie czystego powietrza. Na rys. 4 przedstawiono udział prognozowanych wydatków na realizację celu w zakresie czystego powietrza w poszczególnych programach ([95]). Przewiduje się, że największy wkład w bieżącym okresie programowania będzie pochodził z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a także z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

([94]) Przedstawione w załączniku 4 do pierwszego sprawozdania z wdrażania, COM(2020) 266 final, i uzupełnione informacjami dostępnymi na stronie: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_pl#clean-air-methodology

([95]) https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_pl Jak wyjaśniono w metodyce, szacunki finansowania w ramach WPR opierają się wyłącznie na latach 2021 i 2022 oraz na istniejącej metodzie monitorowania czystego powietrza opracowanej na potrzeby WRF na lata 2014–2020. W kolejnych latach, w szczególności w latach 2023–2027, metodyka monitorowania czystego powietrza zostanie dostosowana do zmienionych warunków wdrażania WPR w tym okresie.



Rys. 4: Przewidywany wkład w realizację celu w zakresie czystego powietrza w latach 2021–2027 (mln EUR). Uwaga: Szacunki finansowania WPR obejmują jedynie lata 2021 i 2022 (źródło: Komisja Europejska ([96]))

5.3. Powiązania z umowami międzynarodowymi

Dyrektywa jest ściśle powiązana z Konwencją EKG ONZ w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości („konwencja w sprawie zanieczyszczenia powietrza") i protokołami do niej ([97]), a oba systemy prawne współpracują ze sobą w miarę możliwości, w szczególności w zakresie sprawozdawczości dotyczącej bilansów i prognoz emisji. Przy wsparciu ze strony EEA opracowano wspólny przewodnik dotyczący bilansów na potrzeby wspólnej metodyki, który jest stale udoskonalany ([98]). Wytyczne ([99], [100]) są również regularnie publikowane na mocy konwencji w sprawie zanieczyszczania powietrza.

Zmieniony protokół z Göteborga do konwencji w sprawie zanieczyszczenia powietrza, 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. Protokół z Göteborga został niedawno poddany przeglądowi w ramach konwencji w sprawie zanieczyszczenia powietrza, co było okazją do rozważenia dalszego dostosowania tych dwóch systemów prawnych, m.in. przez opracowanie wspólnego podejścia do kwestii np. emisji metanu i sadzy. W wyniku przeglądu strony tej konwencji podjęły w grudniu 2023 r. decyzję o rozpoczęciu procesu przeglądu protokołu z Göteborga. Proces przeglądu rozpocznie się w 2024 r., a negocjacje zostaną zakończone do końca 2026 r.

([96]) https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_pl
([97]) https://ec.europa.eu/environment/air/policy/index.htm
([98]) https://unece.org/emissions-reporting
([99]) https://unece.org/publications/environment-policy/air-convention
([100]) https://unece.org/gothenburg-protocol

6. PODSUMOWANIE

Prawidłowe wdrożenie dyrektywy od samego początku miało zasadnicze znaczenie dla zapewnienia terminowych redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza, skutecznego przyczynienia się do poprawy zdrowia ludzi i ekosystemów oraz realizacji celu, jakim jest zerowy poziom emisji zanieczyszczeń w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i towarzyszącego mu planu działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń.

Dlatego też Komisja od razu podejmowała działania następcze w przypadkach, w których wykazano niezgodność bilansów emisji zanieczyszczeń powietrza w państwach członkowskich. Komisja ściśle monitoruje również działania następcze podejmowane przez państwa członkowskie w związku z takimi przypadkami i wzywa je do podjęcia konkretnych kroków w formie zaktualizowanych polityk i środków (oraz, w stosownych przypadkach, terminowego przedkładania zaktualizowanych KPOZP) zgodnie z przewidzianymi prawem terminami.

Wszystkie zanieczyszczenia, w odniesieniu do których dyrektywa określa zobowiązania do redukcji emisji, wymagają stałej uwagi. Jest to szczególnie ważne, ponieważ zbliża się termin wykonania bardziej rygorystycznych zobowiązań w zakresie redukcji emisji na 2030 r. i kolejne lata oraz z uwagi na cel dotyczący ściślejszego dostosowania unijnych norm jakości powietrza do wytycznych WHO dotyczących jakości powietrza z 2021 r. ([101]) Jednym z zanieczyszczeń, wyróżniającym się jako szczególnie problematyczne, pozostaje amoniak, w przypadku którego perspektywy wykonania zobowiązań w zakresie redukcji emisji zawartych w dyrektywie nadal nie napawają optymizmem. Aby pomóc państwom członkowskim w osiągnięciu tego celu szczegółowego, do dyrektywy dołączono załącznik, w którym określono (obowiązkowe i nieobowiązkowe) środki oraz wymieniono ugruntowane praktyki, w odniesieniu do których udowodniono, że ograniczają emisje amoniaku. Państwa członkowskie muszą zwiększyć starania, aby zapewnić faktyczne wdrożenie tych środków i praktyk, m.in. poprzez współpracę z odpowiednimi zainteresowanymi stronami i zapewnienie spójnego podejścia do innych procesów krajowych, na przykład do wdrażania planów strategicznych wspólnej polityki rolnej.

Jeżeli chodzi o inne zanieczyszczenia podlegające regulacjom, udało się osiągnąć bezpośrednie korzyści dzięki realizacji bardziej ambitnej polityki energetycznej i klimatycznej w ramach pakietu legislacyjnego „Gotowi na 55”, planu REPowerEU oraz, ostatnio, Planu w zakresie celów klimatycznych na 2040 r. ([102]). Inicjatywy te stanowią również istotny bodziec do realizacji celów w zakresie czystego powietrza – ambitniejsze cele klimatyczne przekładają się na większą efektywność energetyczną i szybsze wprowadzanie niepalnych odnawialnych źródeł energii. Dotyczy to w szczególności emisji pyłu drobnego, tlenków azotu i dwutlenku siarki. Aby zmaksymalizować te dodatkowe korzyści, państwa członkowskie powinny odpowiednio koordynować krajowe procesy planowania. Oznacza to, że KPEiK oraz KPOZP powinny być ze sobą spójne, w związku z czym zachęca się państwa członkowskie do uwzględnienia tej kwestii przy finalizacji KPEiK do czerwca 2024 r. oraz przy aktualizowaniu KPOZP.

([101]) W dniu 26 października 2022 r. Komisja zaproponowała przegląd dyrektyw w sprawie jakości powietrza i w ramach tych unijnych norm jakości powietrza (COM(2022) 542 final/2). Na początku 2024 r. Rada i Parlament wypracowały porozumienie polityczne w sprawie zmienionej dyrektywy. (https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/02/20/air-quality-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-standards-in-the-eu/).

([102]) COM(2024) 63 final.

Komisja nadal udziela państwom członkowskim różnego rodzaju wsparcia, aby pomóc im we wdrażaniu dyrektywy. Przykładem jest wsparcie na rzecz budowania zdolności, które przybiera głównie formę rygorystycznego przeglądu bilansów, prognoz, KPOZP i danych ekosystemowych przedłożonych przez państwa członkowskie. Działanie to obejmuje wymiany informacji z ekspertami z państw członkowskich, a jego wynikiem są praktyczne zalecenia dotyczące usprawnienia procesu przedkładania danych w przyszłości. Jest to ważne, ponieważ wysokiej jakości dane są niezbędne do wyeliminowania źródeł emisji w sposób świadomy i dobrze ukierunkowany. Inne formy wsparcia dostępne na wniosek państw członkowskich obejmują Instrument Wsparcia Technicznego, partnerski instrument TAIEX-EIR oraz wymiany informacji między zainteresowanymi stronami. Ponadto nadal dostępne jest finansowanie unijne na wsparcie inicjatyw związanych z czystym powietrzem.

W uzupełnieniu do niniejszego sprawozdania czwarta prognoza w sprawie czystego powietrza, która ma zostać przedstawiona pod koniec 2024 r., będzie zawierać zaktualizowaną analizę kosztów i korzyści związanych z osiągnięciem celów dyrektywy oraz pozwoli podkreślić wszelkie dodatkowe działania, które są potrzebne na szczeblu krajowym i unijnym. Oba dokumenty będą stanowić podstawę zbliżającego się przeglądu dyrektywy, który ma zostać zakończony do 2025 r. i obejmie bardziej szczegółową analizę przepisów dyrektywy i jej wdrażania.