

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wdrażanie prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów”

(opinia rozpoznawcza)

(2019/C 110/06)

Sprawozdawca: **Arnaud SCHWARTZ**

| | |
|-----------------------------------|--|
| Wniosek o konsultację | Parlament Europejski, 3.5.2018 |
| Podstawa prawna | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Opinia rozpoznawcza |
| Decyzja Prezydium | 17.4.2018 (w oczekiwaniu na wniosek) |
| Sekcja odpowiedzialna | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego |
| Data przyjęcia przez sekcję | 27.11.2018 |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 12.12.2018 |
| Sesja plenarna nr | 539 |
| Wynik głosowania | 117/2/6 |
| (za/przeciw/wstrzymało się) | |

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje cel przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska (Environmental Implementation Review – EIR), jakim jest przedstawienie merytorycznej analizy sytuacji w każdym państwie członkowskim, z podkreśleniem najważniejszych niedociągnięć we wdrażaniu prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska, a także zalecenie środków naprawczych i wsparcie państw członkowskich, które mają opóźnienia w stosowaniu tego prawa, w szczególności z wykorzystaniem nowego narzędzia wzajemnej pomocy technicznej.

1.2. Niemniej jednak zdaniem EKES-u (zob. jego opinia⁽¹⁾ na ten temat) EIR wykazuje, że niewystarczające, fragmentaryczne i nierówne stosowanie prawodawstwa UE w dziedzinie ochrony środowiska stanowi poważny problem w wielu państwach członkowskich UE. Obecnie, podobnie jak w przeszłości, wydaje się, że u podstaw ustalonych w EIR pierwotnych przyczyn trudności z wdrażaniem nadal leży brak woli politycznej ze strony rządów wielu państw członkowskich, aby uczynić znaczącą poprawę tej sytuacji politycznym priorytetem i aby zapewnić na to wystarczające środki (na przykład poprzez wieloletnie ramy finansowe – WRF). EKES przypomina zatem, że prawidłowe wdrożenie dorobku prawnego UE w dziedzinie ochrony środowiska leży w interesie obywateli Europy i przynosi realne korzyści gospodarcze i społeczne.

1.3. Podobnie, jak stwierdzono we wspomnianej powyżej opinii⁽²⁾, EKES zwraca uwagę na fakt, że skuteczne wdrażanie środków ochrony środowiska zależy częściowo od tego, czy społeczeństwo obywatelskie – pracodawcy, pracownicy i pozostali przedstawiciele społeczeństwa – będzie odgrywać aktywną rolę w związku z tym EKES ponownie wzywa do silniejszego i ustrukturyzowanego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, co mogłoby wzmocnić projekt EIR. Zdaniem EKES-u organizacje społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajowym muszą mieć możliwość wniesienia uwag i wiedzy do sprawozdań krajowych oraz do zorganizowanych dialogów krajowych i działań następczych z nimi związanych. Dlatego też EKES w dalszym ciągu jest gotów służyć pomocą w organizowaniu dialogu społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE w ramach naprawdę zrównoważonej gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.4. EKES, opierając się na swojej opinii w sprawie działań UE na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem⁽³⁾, ponownie podkreśla fakt, że aktualne braki podważają publiczne zaufanie do skuteczności przepisów UE, i ponownie zwraca się do państw członkowskich i Komisji, by zmobilizowały znaczące środki

⁽¹⁾ Opinia w sprawie przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska UE (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 114).

⁽²⁾ Zob. przypis 1.

⁽³⁾ Opinia w sprawie działań UE na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem (Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 83).

w celu zatrudnienia dodatkowych pracowników na potrzeby kontroli wdrażania zarządzania środowiskiem i przepisów dotyczących środowiska.

1.5. EKES podkreśla, że w niektórych przypadkach potrzebne są także inwestycje środowiskowe, podnoszenie świadomości opinii publicznej lub silne sieci egzekwowania i nawet jeśli istnieją już inspektorzy środowiskowi, Europa i jej państwa członkowskie potrzebują także wyspecjalizowanych sędziów i prokuratorów.

1.6. EKES przypomina również, jak stwierdził w swej opinii⁽⁴⁾, że oprócz działań skierowanych do państw członkowskich i zainteresowanej społeczności w celu informowania i podnoszenia świadomości na temat zasad, jakich należy przestrzegać, Komisja Europejska, pełniąc rolę „strażniczki traktatów”, powinna podjąć środki w celu monitorowania lub kontroli stosowania przepisów na szczeblu UE. W planie działania⁽⁵⁾ pominięte zostały w szczególności czynniki niezgodności z przepisami, takie jak czynniki związane z oportunistycznym lub brakiem woli politycznej. Wsparcie udzielane państwom członkowskim jest wprawdzie niezbędne, niemniej EKES ponownie przypomina, że „miękkie” środki planu działania nie mogą stanowić jedynej strategii zmierzającej do poprawy stanu przestrzegania prawa ochrony środowiska.

1.7. Zarówno EIR, jak i wspomniany plan działania są realizowane w cyklu dwuletnim. EKES podkreśla zatem, że powinien odgrywać aktywną rolę w monitorowaniu i regularnym rozwijaniu zawartości tych projektów, tak aby głos społeczeństwa obywatelskiego był słyszalny w procesie ciągłego doskonalenia polityki Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska.

1.8. Ponadto, jak wykazały różne badania Komisji Europejskiej, istnieją liczne niedociągnięcia wynikające z braku współpracy między poszczególnymi szczeblami władzy (krajowym, regionalnym i lokalnym) odpowiedzialnymi za wdrażanie prawodawstwa w dziedzinie środowiska; EKES wzywa zatem także UE do włączenia społeczeństwa obywatelskiego w stałe monitorowanie i ocenę takiego wdrażania.

1.9. Obywatele Unii uważają, że ochrona środowiska ma ogromne znaczenie. Większość Europejczyków uważa jednak, że Unia i rządy krajowe nie podejmują wystarczających działań na rzecz ochrony środowiska. Dlatego też Rada, Parlament i Komisja powinny w większym stopniu współpracować z EKES-em w celu spełnienia oczekiwań obywateli. W szczególności ambicja ta mogłaby przejawić się we wniosku do EKES-u o opinię rozpoznawczą w sprawie sposobu, w jaki społeczeństwo obywatelskie mogłoby w większym stopniu przyczynić się do opracowywania i wdrażania prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska.

1.10. EKES wzywa Komisję, by w najbliższej przyszłości, w oparciu o zgłoszenia, które jej przekazano, i w drodze konsultacji ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, przekazała wykaz niedociągnięć stwierdzonych w poszczególnych państwach członkowskich we wdrażaniu prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów, a także by określiła, a następnie zastosowała środki zaradcze w celu usunięcia tych niedociągnięć. EKES, w miarę swoich środków i wiedzy, jest gotów przyczynić się do wspomnianych działań, jak również uczestniczyć w ocenie przyszłego wdrażania takich środków zaradczych.

1.11. EKES uważa, że Komisja powinna nie tylko proponować ustawodawstwo, lecz również ułatwiać i wspierać stosowanie prawa, a także w większym stopniu ujednoclić ze sobą istniejące teksty oraz dostosowywać je do postępu naukowego i międzynarodowych zobowiązań w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego i przywracania odpowiedniego funkcjonowania ekosystemów, bez których nie jest możliwy rozwój gospodarczy ani sprawiedliwość społeczna. Wdrażanie przepisów środowiskowych jest w szczególności niezbędne do realizacji celów zrównoważonego rozwoju i wdrażania porozumień w sprawie klimatu. EKES zwraca zatem uwagę właściwych organów na zawarte w niniejszej opinii różne przykłady ulepszonych przepisów w dziedzinie środowiska odnoszących się do jakości powietrza i wody oraz do odpadów.

1.12. Ponadto, podobnie jak w przypadku niedawnego wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, wydaje się oczywiste, że wysoki poziom akceptacji proponowanych środków wynika z działań informacyjnych i kampanii medialnych na temat zanieczyszczenia oceanów tworzywami sztucznymi, które to działania zwiększyły świadomość obywateli na temat tej kwestii. EKES uważa, że dotyczy to również wielu innych środków, które mogłyby zapewnić obywatelom UE zdrowe środowisko życia, przystosowanie do zmian klimatu, a także powstrzymać utratę różnorodności biologicznej. W tym kontekście EKES potwierdza potrzebę zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w powszechną edukację oraz podwojenia wysiłków władz europejskich, krajowych i lokalnych w celu podniesienia świadomości obywateli, a także decydentów publicznych i prywatnych (zwłaszcza MŚP i średniego i drobnego przemysłu) na temat tych ważnych wyzwań XXI wieku.

2. Uwagi ogólne

2.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje gotowość do współpracy wyrażoną przez Parlament Europejski we wniosku o sporządzenie niniejszej opinii rozpoznawczej w sprawie wdrażania prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów.

⁽⁴⁾ Zob. przypis 3.

⁽⁵⁾ COM(2018) 10 final

2.2. Wdrażanie europejskiego prawodawstwa w dziedzinie środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów ma wpływ na obszary o szczególnym znaczeniu dla ochrony ekosystemów; otwiera również nowe możliwości gospodarcze i możliwości zmian korzystnych dla zdrowia Europejczyków. Takie wdrażanie nie tylko rodzi pytanie o transpozycję dyrektyw do prawa krajowego – jest to jedynie pierwszy etap – ale wymaga również ustanowienia niezbędnych organów publicznych lub udostępnienia istniejących zasobów ludzkich, umiejętności i kompetencji, wiedzy i środków finansowych. W wielu przypadkach wymagane są inwestycje (publiczne lub prywatne) w ochronę środowiska (np. w zakresie uzdatniania wody i gospodarowania odpadami), w innych zaś konieczne jest uregulowanie działań mających negatywny wpływ na środowisko (np. w celu zachowania jakości powietrza).

2.3. Poprawa wdrażania prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska powinno mieć priorytetowe znaczenie we wszystkich państwach członkowskich i należy wzmocnić władze publiczne odpowiedzialne za wspomniane kwestie. W wielu opiniach EKES sformułował już w przeszłości zalecenia w tym zakresie, a szerzej także dotyczące wdrażania istniejącego prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów. EKES zachęca zatem do zapoznania się z jego opiniami dotyczącymi powietrza⁽⁶⁾, wody⁽⁷⁾ czy odpadów⁽⁸⁾.

2.4. Oprócz tych opinii tematycznych należy także podkreślić, że opinie EKES-u o charakterze bardziej ogólnym zawierają również zalecenia, które mogą stanowić odpowiedź na przedmiotowy wniosek. Chodzi o opinie w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości⁽⁹⁾, obecnego wdrażania prawodawstwa i zarządzania⁽¹⁰⁾ oraz ochrony zbiorowych interesów konsumentów⁽¹¹⁾, opinie o charakterze strategicznym⁽¹²⁾ lub opinie dotyczące ram geograficznych wykraczających poza ramy Unii Europejskiej, a w szczególności w sprawie celów zrównoważonego rozwoju⁽¹³⁾, umów o wolnym handlu⁽¹⁴⁾ czy klimatu⁽¹⁵⁾.

2.5. Oprócz wdrażania istniejącego prawa, które ułatwia ustanowienie jednolitego rynku sprzyjającego swobodnej i niezakłóconej konkurencji, godnego zaufania obywateli, niezależnie od tego, czy są to producenci czy konsumenci – prawa, które jest w stanie zapewnić wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa w odniesieniu do ochrony ludzi i ich środowiska naturalnego – konieczne wydaje się dążenie do wypełnienia luk w obecnym prawodawstwie poprzez równoległe zapewnienie, by Unia, w dwustronnych lub wielostronnych negocjacjach handlowych, systematycznie osiągała równowagę swojego prawodawstwa socjalnego i środowiskowego w odniesieniu do produktów importowanych.

2.6. W tym kontekście wszelkie uwagi, zalecenia i wnioski wymienione w niniejszej opinii rozpoznawczej nie powinny być traktowane jako ryzyko, lecz jako okazja do ukierunkowania naszych działań w taki sposób, by stworzyć przewagę konkurencyjną lub kooperacyjną, która nadawałaby kierunek i zapewniała przyszłość na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i środowiskowej.

2.7. Na zakończenie pamiętajmy, że – niezależnie od tego, czy chodzi o powietrze, wodę, czy odpady – należy unikać różnic w stosowaniu prawa europejskiego między państwami członkowskimi, które to różnice grożą zakłóceniem konkurencji, nierównościami środowiskowymi i społecznymi lub sztucznymi granicami utrudniającymi zarządzanie zasobami, które są wspólne i zasadniczo transgraniczne. Dlatego też w celu wzmocnienia wszystkich istniejących i przyszłych działań konieczne byłoby również zapewnienie środków harmonizacji podatkowej w dziedzinie podatków od zanieczyszczeń i zasobów oraz zareagowanie na potrzebę lepszego kalibrowania istniejących narzędzi w zależności od

⁽⁶⁾ Opinia w sprawie programu „Czyste powietrze dla Europy” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s.134) oraz opinia w sprawie: „UE bez azbestu” (Dz.U. C 251 z 31.7.2015, s. 13).

⁽⁷⁾ Opinia w sprawie planu działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 90); opinia w sprawie międzynarodowego zarządzania oceanami – programu działań na rzecz przyszłości oceanów (Dz.U. C 209 z 30.6.2017, s. 60); opinia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s.107).

⁽⁸⁾ Opinia w sprawie ograniczenia stosowania niebezpiecznych substancji (RoHS) (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 110); opinia w sprawie wariantów podejścia do interakcji między przepisami w zakresie chemikaliów, produktów i odpadów (Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 56); opinia w sprawie strategii dotyczącej tworzyw sztucznych w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym (w tym przetwarzania odpadów ze statków) (Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 61); opinia w sprawie znaczenia przetwarzania odpadów w energię w gospodarce o obiegu zamkniętym (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 102); opinia w sprawie pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98).

⁽⁹⁾ Opinia w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 65).

⁽¹⁰⁾ Zob. przypisy 1 i 3.

⁽¹¹⁾ Opinia w sprawie nowego ładu dla konsumentów (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 66).

⁽¹²⁾ Opinia „Transformacja w kierunku bardziej zrównoważonej przyszłości Europy – strategia na 2050 r.” (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 44) oraz w sprawie nowych zrównoważonych modeli biznesowych (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 57).

⁽¹³⁾ Opinia „Program działań do roku 2030 – Unia Europejska zaangażowana w zrównoważony rozwój na świecie”, przyjęta 20 października 2016 r. (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 58), oraz opinia w sprawie kluczowej roli handlu i inwestycji w osiągnięciu i wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 27).

⁽¹⁴⁾ Opinia w sprawie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach UE o wolnym handlu (Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 27).

⁽¹⁵⁾ Opinia w sprawie: „Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r.” (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 74) i w sprawie sprawiedliwości klimatycznej (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 22).

efektów zewnętrznych, które należy uwzględnić. Polityka w dziedzinie środowiska nie może już dłużej służyć jako zmienna dostosowawcza, lecz musi stać się główną siłą napędową strategicznej reorientacji działalności ludzkiej, rzemieślniczej, rolniczej i przemysłowej w Unii, a dzięki pozytywnym efektom zaistnieć w innych regionach, w których znajdują się partnerzy polityczni i handlowi UE.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Wdrażanie prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska w odniesieniu do jakości powietrza

Wraz z wodą, przyrodą i odpadami, jakość powietrza jest jedną z dziedzin o największej liczbie spraw w związku z uchybieniem zobowiązaniom państwa członkowskiego. W maju 2018 r. Komisja zintensyfikowała działania wobec sześciu państw członkowskich, które naruszyły unijne przepisy dotyczące jakości powietrza, kierując przeciwko nim sprawy do Trybunału Sprawiedliwości⁽¹⁶⁾. EKES przyjmuje do wiadomości, że Komisja jest w trakcie oceny adekwatności dyrektywy w sprawie jakości powietrza, w ramach analizy efektów dyrektyw dotyczących jakości powietrza w latach 2008–2018. W szczególności wysiłki na rzecz usprawnienia wdrażania prawodawstwa dotyczącego jakości powietrza na zewnątrz przyczyniłyby się do realizacji celu zrównoważonego rozwoju nr 11 dotyczącego zrównoważonych miast.

W odniesieniu do jakości powietrza przypominamy także, że wpływ zanieczyszczenia atmosferycznego jest potrójny:

- 1) Wpływa ono na zdrowie w takim stopniu, że zanieczyszczenie powietrza wewnątrz i na zewnątrz budynków nadal stanowi istotny czynnik ryzyka w Unii Europejskiej⁽¹⁷⁾ i poza jej granicami. Jest to największe na świecie zagrożenie dla zdrowia i środowiska⁽¹⁸⁾, powodujące 6,5 mln przedwczesnych zgonów rocznie i generujące wysokie koszty dla społeczeństwa, systemów opieki zdrowotnej, gospodarki i wszystkich tych, których zdrowie jest zagrożone. Według najnowszego sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na temat zanieczyszczenia powietrza zanieczyszczenie to jest przyczyną około 400 000 przedwczesnych zgonów; w sprawozdaniu tym stwierdza się, że zdrowie obywateli europejskich nadal nie jest wystarczająco chronione i że działania UE nie przyniosły oczekiwanych skutków.
- 2) Wpływa ono na różnorodność biologiczną (na uprawy, lasy itp.).
- 3) Wpływa ono na współczesne budynki i oczywiście na budynki zabytkowe, które są związane z działalnością turystyczną.

3.1.1. Powietrze w pomieszczeniach

- a) Aby poprawić jakość powietrza w pomieszczeniach, konsumenci powinni być informowani, poprzez etykietowanie, o emisjach zakupionych produktów, takich jak materiały budowlane, produkty dekoracyjne, meble i artykuły gospodarstwa domowego. W tym celu, po porównaniu ustawodawstw państw członkowskich, Unia powinna przyjąć spójne ramy oparte na najlepszych obecnie praktykach.
- b) Po zakończeniu fazy budowy i oddania do użytku budynku utrzymanie i regularne monitorowanie jakości wentylacji powinno być obowiązkowe. Długoterminowy monitoring budynków miałby oczywiście pozytywny wpływ na zdrowie, ale również na zużycie energii.
- c) W celu ochrony osób wrażliwych, których układ oddechowy jest osłabiony lub w fazie rozwoju i wymaga lepszej jakości powietrza, należy wdrożyć plany działania również w obiektach odwiedzanych przez ludność, a w szczególności przyjmujących małe dzieci.
- d) Ponadto przydatne byłoby zharmonizowanie praktyk oczyszczania powietrza. Unia powinna określić kryteria pomiaru ich skuteczności i bezpieczeństwa, w szczególności w celu uniknięcia jakichkolwiek wypaczeń komercyjnych lub nawet sanitarnych spowodowanych obecnym względnym brakiem przepisów.

3.1.2. Powietrze na zewnątrz

- a) Aby poprawić jakość powietrza i zwiększyć zaufanie między obywatelami i instytucjami europejskimi, należy nie tylko poważniej wdrażać obecne przepisy i surowiej karać za ich nieprzestrzeganie, ale także należy wreszcie uwzględnić w dyrektywach europejskich brakujące zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), w przypadku gdy w większym stopniu chronią one zdrowie ludności.

⁽¹⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_pl.htm.

⁽¹⁷⁾ Według Europejskiej Agencji Środowiska.

⁽¹⁸⁾ Według WHO.

- b) Obecnie monitorowane są tylko cząstki PM10 i PM2,5 (skala mikrometrowa). Jednak pod względem zdrowotnym niektóre cząstki ultradrobne mają znacznie większy wpływ na zdrowie (skala nanometryczna), ponieważ wnikają znacznie głębiej do organizmu ludzkiego i mogą gromadzić się w najważniejszych narządach wewnętrznych. Prawodawstwo europejskie powinno zatem uwzględnić ten fakt i przewidywać monitorowanie tych cząstek, tak aby również ich obecność w powietrzu była stopniowo ograniczana.
- c) To samo należy uczynić w odniesieniu do wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (PAH) i innych zanieczyszczeń, które jeszcze nie są monitorowane, w szczególności tych związanych ze spalarniami, transportem morskim, pojazdami lądowymi, maszynami budowlanymi itp., tym bardziej że stały rozwój wiedzy naukowej i możliwości technicznych umożliwiły już teraz lepszą ochronę zdrowia i ekosystemów.
- d) W tym względzie dyrektywa w sprawie krajowych poziomów emisji (NEC)⁽¹⁹⁾ ma zasadnicze znaczenie dla ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza przez państwa członkowskie. Niemniej dyrektywa proponuje jedynie środki orientacyjne zgodnie z zasadą pomocniczości, tak aby państwa członkowskie przestrzegały zobowiązań związanych z ograniczeniami emisji. Elastyczność wdrażania, jaką oferuje, sprawia, że przepisy te są zdecydowanie zbyt łagodne.
- e) Istnieje również przestrzeń do poprawy, gdyż w dyrektywie nie zaproponowano celu redukcji emisji metanu, istotnego związku zanieczyszczającego powietrze. Taki cel jest niezbędny, gdyż jest to prekursor ozonu i silny gaz cieplarniany.
- f) W celu zapewnienia harmonizacji między różnymi przepisami europejskimi wspólna polityka rolna (WPR) powinna wprowadzić cele dotyczące zanieczyszczeń powietrza powodowanych przez sektor rolny. Sektor ten jest odpowiedzialny między innymi za ponad 95 % emisji amoniaku, substancji zanieczyszczającej objętej dyrektywą NEC. Aby państwa członkowskie mogły osiągnąć cele redukcji w tym obszarze, wspólna polityka rolna powinna zapewnić odpowiednie narzędzia.
- g) Ponadto należy przypomnieć, że kwantyfikacja zanieczyszczeń opiera się obecnie na ich masie (w $\mu\text{g}/\text{m}^3$), chociaż od wielu lat toksykologowie podkreślają na posiedzeniach naukowych, że lepszym rozwiązaniem byłoby określanie liczby cząstek. Takie podejście ma tym większy sens, że interesują nas tu ultradrobne cząstki, które wdychamy⁽²⁰⁾.

3.2. Wdrażanie prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska w odniesieniu do jakości wody

Jeśli chodzi o kwestię wody, na wstępie należy zaznaczyć, że dyrektywa ramowa w tej dziedzinie jest ogólnie satysfakcjonująca, ale jej wdrożenie wciąż jest niezadowalające, a większość państw członkowskich nie zdołała osiągnąć dobrego stanu środowiska w 2015 r. Dotyczy to również sieci Natura 2000, co wynika z ogólnego niepowodzenia instrumentu umownego. Można dokonać różnych ulepszeń i innowacji, związanych w szczególności ze względny postępek naukowym, z jednej strony w dziedzinie funkcjonowania gleby, a z drugiej strony rozproszenia i interakcji niektórych zanieczyszczeń. Temat ten zostanie poruszony w dalszej części. Postępy w zakresie wdrażania prawodawstwa UE dotyczącego wody przyczyniłyby się do osiągnięcia kilku celów związanych z celem zrównoważonego rozwoju nr 6 dotyczącym czystej wody i infrastruktury sanitarnej.

Jednym z najważniejszych obszarów związanych z wodą jest wdrożenie dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych ze względu na znaczne różnice między państwami członkowskimi w zakresie przestrzegania przepisów, spowodowane czynnikami związanymi z zarządzaniem i finansowaniem. Chociaż Komisja dołożyła znacznych starań w obecnej kadencji, nadal istnieją duże potrzeby finansowe w tym obszarze, a także problemy związane z zarządzaniem, które należy rozwiązać. W oparciu o wykazane doświadczenie w sprawach gospodarki odpadami stałymi należy opracowywać nowe sposoby przeniesienia na producentów odpowiedzialności za finansowanie dodatkowego oczyszczania ścieków w celu uwzględnienia nowych substancji zanieczyszczających, takich jak środki farmaceutyczne i mikrodrobiny plastiku.

3.2.1. Wody powierzchniowe:

- a) Aby poprawić stan wód powierzchniowych, a także uniknąć regresu w prawie ochrony środowiska i zarządzaniu środowiskiem, należałoby zdefiniować pewne pojęcia, takie jak „ciągłość ekologiczna”, „cieki wodne” i „obszary podmokłe”. Na przykład konieczne jest, aby zasady charakterystyki obszarów podmokłych były dokładnie określone na poziomie europejskim, biorąc pod uwagę, że samo podejście oparte na celu ochrony jest zbyt złożone, aby można je było skutecznie transponować do prawa krajowego, przynajmniej w niektórych państwach członkowskich.
- b) Podobnie przydatne byłyby jednolite ramy umożliwiające przeprowadzanie ocen, które byłyby jasne i wspólne dla wszystkich podmiotów zaangażowanych we wdrażanie prawa w tej dziedzinie.

⁽¹⁹⁾ Dyrektywa NEC.

⁽²⁰⁾ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969711005730?via%3Dihub>.

- c) Niezależnie od tego, czy chodzi o nanocząsteczki, pochodzące na przykład z przemysłu tekstylnego i rolno-spożywczego, czy też o substancje zaburzające gospodarkę hormonalną, pochodzące na przykład z przemysłu farmaceutycznego i rolnictwa, ich rozprzestrzenianie w środowisku powinno być zmniejszane u źródła. Należy też ustalić limity, które nie powinny być przekraczane w wodach powierzchniowych i gruntowych ze względu na ich wpływ na ekosystemy, w szczególności na łańcuchy żywnościowe obejmujące ludzi. W tym celu konieczne byłoby wreszcie zapewnienie środków umożliwiających ostateczne określenie progów z uwzględnieniem mieszanek omawianych substancji, różnych substancji już monitorowanych i produktów ubocznych ich degradacji.

3.2.2. Wody podziemne

- a) W odniesieniu do prawodawstwa w dziedzinie wód przepisy dotyczące zwrotu kosztów ponoszonych przez różne kategorie użytkowników, internalizacji efektów zewnętrznych i spójnej polityki cenowej – określone w dyrektywie ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁽²¹⁾ – nie są ani dostatecznie wiążące, ani dostatecznie precyzyjne, aby mieć wystarczający skutek.
- b) Wraz ze zmianą klimatu zasilanie wód gruntowych może stać się jeszcze bardziej problematyczne, ponieważ praktyki budowlane lub rolnicze w niektórych miejscach prowadzą do niepożądanych zakłóceń w obiegu wody ze względu na nieprzepuszczalne lub biologicznie słabe gleby, które sprzyjają spływaniu, erozji i osuwaniu się błota, a nie naturalnej infiltracji, oczyszczaniu i magazynowaniu. Aby zapobiec dalszemu nasilaniu się tych zjawisk, Unia powinna wreszcie przyjąć przepisy na rzecz gleb żywych, co miałyby również tę zaletę, że dotyczyłyby zarówno jakości, jak i ilości wody dostępnej dla ekosystemów, spożycia przez ludzi oraz działalności rolniczej i przemysłowej.
- c) Powinniśmy poświęcać więcej uwagi lasom i żywopłotom, a także, w mniejszym stopniu, trwałym użytkom zielonym i długookresowym uprawom bez orania ze względu na ich rolę w wywoływaniu opadów deszczu przez ewapotranspirację, a także w filtrowaniu, oczyszczaniu i magazynowaniu wody w glebach i wodach gruntowych. Ponadto powinny one być, w miarę możliwości, obecne i rozmieszczone w całej Europie, zwłaszcza że stanowią również znaczną pomoc dla innych istot żywych, w tym wspomagających uprawy, w przypadku upałów i innych ekstremalnych zjawisk klimatycznych, których liczba rośnie.

3.2.3. Dyrektywa ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.

W celu lepszego wdrażania ramowej dyrektywy wodnej należy zmienić tekst dyrektywy w odniesieniu do niektórych z wyżej wymienionych aspektów, uwzględniając następujące punkty:

- a) Odniesienie do wody w preambule „woda nie jest produktem handlowym takim jak każdy inny” powinno zostać zastąpione sformulowaniem „woda nie jest produktem handlowym”.
- b) Biorąc pod uwagę stan wód w Europie, stosowanie zasad zapobiegania i ostrożności wymaga usunięcia wszystkich odstępstw, na przykład tych przewidzianych w art. 4 ust. 5 lub art. 7 ust. 4.
- c) Ze względu na stan wód ocena środowiskowa musi być wymagana w przypadku wszystkich projektów, które mogą mieć wpływ na wodę i środowisko wodne. Należy więc skreślić wyrażenie „uproszczona procedura oceny” (art. 16).
- d) Należy dokonać przeglądu zasady „zanieczyszczający płaci”, w szczególności w odniesieniu do:
- przeformułowania art. 9: zamiast „państwa członkowskie uwzględniają zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, włączając koszty ekologiczne i materiałowe, uwzględniając analizę ekonomiczną wykonaną zgodnie z załącznikiem III oraz w szczególności zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci«” należy napisać „państwa członkowskie stosują zwrot kosztów bezpośrednich i pośrednich związanych z wpływem działalności ludzkiej na wodę zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci«”,
 - skreślenia wyjątków, o których mowa w art. 9 ust. 4,
 - dodania wszystkich sektorów, określając trzy obszary (rolnictwo, przemysł, gospodarstwa domowe), dla których państwa ustanawiają zasady mające na celu wyeliminowanie wyprowadzania na zewnątrz kosztów. Roczne sprawozdanie określałoby sposoby realizacji tego procesu w przypadku każdego sektora.
- e) Należałoby również zastąpić rzeczywistym obowiązkiem wszystkie sformułowania takie jak „zapewniają, że” (np. w art. 11 ust. 5 lub art. 14 akapit pierwszy).
- f) Podobnie konieczne wydają się obniżenie progów dla zanieczyszczeń, w tym w połączeniu z innymi dyrektywami (takimi jak dyrektywy dotyczące azotanów, chemikaliów itp.), oraz aktualizacja substancji priorytetowych (włączając np. związki perfluorowane, nanotechnologię itp.).

⁽²¹⁾ Ramowa dyrektywa wodna.

- g) Należy również zwiększyć udział społeczeństwa (art. 14), głównie w dziedzinie planowania. Powinien on zostać rozszerzony na programy środków podstawowych i uzupełniających, jak również na wszystkie wcześniejsze kontrole administracyjne.
- h) W odniesieniu do sporów sądowych (art. 23) należy dodać, że zgodnie z Konwencją z Aarhus państwa muszą ustanowić zasady i procedury umożliwiające publiczny dostęp do sporów dotyczących wody.

3.3. Wdrażanie prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska w odniesieniu do odpadów

Ocena skutków stanowiąca podstawę przyjętych ostatnio przepisów dotyczących odpadów wykazała liczne problemy z wdrażaniem, w tym problemy o charakterze prawnym lub regulacyjnym, a także związane z zarządzaniem i podnoszeniem świadomości. Braki w zakresie wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie odpadów wynikają często z braku instrumentów ekonomicznych, na przykład takich, dzięki którym recykling staje się bardziej opłacalny niż składowanie. Jednak tworzenie takich instrumentów może okazać się trudne dla gmin. Władze lokalne często nie są w stanie przenieść działań i instrumentów dostępnych na szczeblu UE na szczebel lokalny, co wskazuje na problem związany z zarządzaniem. Egzekwowanie przepisów jest również poważnym problemem w kilku państwach członkowskich. EKES przyznaje, że w ostatnich latach Komisja współpracowała z państwami członkowskimi w celu wyeliminowania takich braków w zakresie wdrażania, na przykład zapewniając wsparcie techniczne i szczegółowe wytyczne dotyczące niezbędnych zmian w ramach dwóch działań na rzecz propagowania przestrzegania prawa przeprowadzonych w latach 2012 i 2015.

Nowo przyjęte wnioski ustawodawcze dotyczące odpadów powinny rozwiązać niektóre problemy związane z wdrażaniem i przyczynić się do realizacji celu zrównoważonego rozwoju nr 12 dotyczącego zrównoważonej konsumpcji i produkcji, jednak kwestie związane z zarządzaniem i egzekwowaniem przepisów nadal muszą być rozwiązywane na szczeblu krajowym. Wraz z Komisją EKES utworzył europejską platformę zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym, która osiągnęła już istotne rezultaty, ułatwiając gromadzenie, wymianę i rozpowszechnianie wiedzy fachowej i dobrych praktyk istniejących wśród różnych zainteresowanych stron. Platforma ta jest głównym narzędziem, które powinno być szeroko wykorzystywane z myślą o wdrażaniu prawodawstwa UE w tym obszarze.

3.3.1. Zapobieganie powstawaniu odpadów

- a) Niedawny przegląd polityki dotyczącej odpadów ⁽²²⁾ jest okazją do zdecydowanego wsparcia środków mających na celu ograniczenie u źródła naszych potrzeb (w tym zapotrzebowania na surowce i surowce wtórne) oraz tworzenie w przyszłości mniejszej ilości odpadów, w szczególności tych, które są niebezpieczne dla ekosystemów i zdrowia ludzkiego, co oznacza zakwestionowanie naszych potrzeb i produktów, sposobu ich projektowania, ich trwałości, a następnie przekształcania przy jak najmniejszych stratach materiałowych, co ma wpływ na środowisko naturalne, niezależność energetyczną i trwałość gospodarczą.
- b) Aby móc mówić o „zrównoważonych materiałach”, a nie o „odpadach”, oraz aby uzyskać gospodarkę o obiegu zamkniętym, konieczne jest, już na etapie projektowania produktów, wyeliminowanie składników, które są na tyle toksyczne lub niebezpieczne, że mogą komplikować przyszły etap recyklingu.
- c) W przypadku opakowań powinien przeważać racjonalizm i pożądane byłyby stopniowe, obowiązkowe i jak najdalej idące zmiany – aby uniknąć jakichkolwiek zakłóceń konkurencji – w zakresie różnych systemów kaucji i ponownego wykorzystania, tych istniejących i nowych, które jeszcze mają zostać opracowane.
- d) Zapobieganie powstawaniu odpadów wymaga również zdolności naszych społeczeństw do ponownego wykorzystania i naprawy produktów. Takie działania wymagałyby ambitnego prawodawstwa europejskiego z obowiązkowymi celami do osiągnięcia, a nie tylko środków opartych na zasadzie dobrowolności.
- e) W celu oddzielenia rozwoju gospodarczego od zużycia zasobów naturalnych i wynikającego z niego wpływu na środowisko konieczne jest, aby Unia postawiła sobie ambitniejsze cele z myślą o zwiększeniu efektywności wykorzystania zasobów w naszych systemach produkcyjnych.

3.3.2. Gospodarowanie odpadami

- a) Aby zdobyć i utrzymać zaufanie społeczeństwa, producentów i konsumentów, gospodarka o obiegu zamkniętym – regularnie uwzględniająca najnowszą wiedzę naukową – musi się uchronić przed wszelkimi przyszłymi skandalami, w szczególności skandalami zdrowotnymi, które mogłyby być związane ze stężeniem lub rozprzestrzenianiem się zanieczyszczeń w materiałach pochodzących z recyklingu (np. brom lub substancje zaburzające gospodarkę hormonalną) lub w środowisku (nanomateriały lub mikrodrobiny plastiku).

⁽²²⁾ http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm.

- b) Takie podejście będzie bardziej wiarygodne i skuteczne, jeśli w celu poprawy wskaźnika recyklingu wszystkich rodzajów materiałów zapewniona zostanie identyfikowalność ich składników od etapu produkcji, a także jeżeli zostanie zagwarantowana jak największa przejrzystość aż do momentu dotarcia do konsumenta.
- c) W związku z tym ten sam poziom ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego musi mieć zastosowanie do materiałów pochodzących z recyklingu lub materiałów pierwotnych w Unii Europejskiej. Materiały nadające się do recyklingu nie powinny umożliwiać dalszego stosowania niebezpiecznych substancji chemicznych w wyższych stężeniach. Dlatego też wprowadzając ograniczenia i ustalając limity dla substancji chemicznych w ramach REACH⁽²³⁾, Europejska Agencja Chemikaliów powinna określić takie same limity dla materiałów pochodzących z recyklingu. Materiały, które przekraczają te limity, muszą być przetwarzane w taki sposób, aby substancja została usunięta lub nie nadawała się do ponownego użycia lub recyklingu.
- d) Oprócz ekoprojektu, któremu powinny podlegać smartfony i inne produkty elektryczne i elektroniczne, Unia powinna również opracować i wdrożyć odpowiednią politykę gospodarowania odpadami na swoim terytorium, zamiast pozwalać na ich wywożenie za granicę.
- e) Biorąc pod uwagę analizę cyklu życia, wszystkie opcje recyklingu są lepsze niż spalanie (zwłaszcza z powodu wbudowanej energii, na przykład w tworzywach sztucznych) – nie dotyczy to jedynie drewna w niektórych szczególnych przypadkach i niektórych odpadów i materiałów niebezpiecznych. Spalanie, podobnie jak zakopywanie, musi stopniowo być eliminowane i należy w tej dziedzinie wyznaczać ambitne cele.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²³⁾ Rozporządzenie REACH – rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1, sprostowane w Dz.U. L 136 z 29.5.2007, s. 3).