

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm jakości środowiska w dziedzinie polityki wodnej oraz zmieniającej dyrektywę 2000/60/WE

COM(2006) 397 wersja ostateczna — 2006/0129 (COD)

(2007/C 97/02)

Dnia 15 września 2006 r., Rada, działając na podstawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 stycznia 2007 r. Sprawozdawcą był Stéphane BUFFETAUT.

Na 433. sesji plenarnej w dniach 15-16 lutego 2007 r. (posiedzenie z dnia 15 lutego 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 188 do 1 — 9 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Cel dyrektywy w sprawie norm jakości środowiska

1.1 Wniosek ten jest w praktyce wnioskiem dotyczącym dyrektywy pochodnej od ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/CE). Dyrektywa ramowa określiła strategię walki z chemicznym zanieczyszczeniem wód. Może ono bowiem dotyczyć ekosystemów wodnych i powodować utratę siedlisk i różnorodności biologicznej. Ponadto substancje zanieczyszczające mogą się kumulować w łańcuchu pokarmowym, a ludzie mogą być narażeni na substancje zanieczyszczające pochodzące ze środowiska wodnego nie tylko poprzez spożywanie ryb lub owoców morza czy wody pitnej, ale również podczas uprawiania sportu i rekreacji.

1.2 Należy również podkreślić, że substancje zanieczyszczające mogą występować w środowisku wiele lat po zakazie ich stosowania, mogą być przenoszone na duże odległości i znaleźć się w rejonach, które na pierwszy rzut oka nie powinny być dotknięte zanieczyszczeniami.

1.3 Należy wreszcie zauważyć, że źródła substancji zanieczyszczających są bardzo zróżnicowane: gospodarstwa domowe, rolnictwo, spalanie, przemysł itp.

1.4 W pierwszej fazie Komisja przedstawiła wykaz 33 substancji o priorytetowym znaczeniu na poziomie Wspólnoty (decyzja 2455/2001/WE). Przedłożony wniosek ma na celu zapewnienie „wysokiego poziomu ochrony” przed zagrożeniem dla środowiska wodnego lub za jego pośrednictwem, powodowanym przez te 33 priorytetowe substancje i niektóre inne substancje zanieczyszczające.

1.5 Aby osiągnąć ten cel, proponowana dyrektywa ustala normy jakości środowiska. Wskazuje ona na fakt, że duża liczba procedur zmierzających do ograniczenia emisji, niezbędnych do osiągnięcia tych norm, została już przyjęta w wielu aktach wspólnotowych na przestrzeni ostatnich lat.

1.6 Pociąga za sobą również uchylenie pewnych istniejących dyrektyw pochodnych, w celu odzwierciedlenia postępu naukowego i technicznego i uwzględnienia tych substancji zanieczyszczających, które nie były dotychczas objęte przepisami.

2. Przyjęta metoda określenia norm jakości środowiska

2.1 Komisja proponuje połączyć dwa kryteria pomiarów:

- średnią roczną,
- maksymalne dopuszczalne stężenie.

2.2 Tym samym norma jakości środowiska określona zostaje nie tylko według maksymalnej dopuszczalnej wartości stężenia, w celu uniknięcia poważnych nieodwracalnych konsekwencji dla ekosystemów wynikających z ostrego narażenia w perspektywie krótkoterminowej, lecz także według średnich rocznych, w celu uniknięcia poważnych nieodwracalnych konsekwencji w dłuższej perspektywie, wynikających ze stałego acz nieostrego skażenia.

2.3 Komisja proponuje, by dla większości substancji zanieczyszczających ustanowienie wartości norm ograniczało się do wód powierzchniowych. Jednakże w wypadku niektórych substancji, które mogą kumulować się w łańcuchu pokarmowym, Komisja zwraca uwagę, że ograniczenia mające zastosowanie jedynie do wód powierzchniowych mogą być niewystarczające w celu uniknięcia pośrednich skutków i zatrucia wtórnego. Proponuje więc, aby dla trzech z tych substancji (heksachlorobenzenu, heksachlorobutadienu i rtęci) normy jakości środowiska dla fauny i flory zostały ustalone przez państwa członkowskie.

3. Rozdział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi

3.1 Komisja proponuje określić normy jakości środowiska w dziedzinie wody na płaszczyźnie wspólnotowej, aby zapewnić ten sam poziom ochrony środowiska we wszystkich państwach członkowskich oraz równe szanse podmiotom gospodarczym. Ogólnie Komisja uważa, że obecnie istniejące mechanizmy kontroli zanieczyszczeń powinny być wystarczające, by umożliwić państwom członkowskim osiągnięcie norm jakości. Jeśli konieczne są dodatkowe kroki, powinno się pozostawić państwom członkowskim możliwość włączenia odpowiednich środków kontrolnych do przewidzianego programu środków dla każdego z dorzeczy, zgodnie z artykułem 11 dyrektywy ramowej.

4. Proponowane środki

4.1 Zasadnicze elementy dyrektywy to:

- ustanowienie środowiskowych norm jakości obejmujących ustanowienie przejściowych obszarów przekroczenia;
- ustanowienie wykazu zrzutów, emisji i strat w celu sprawdzenia, czy cele redukcji są realizowane;
- uchylenie niektórych istniejących dyrektyw pochodnych;
- wybór priorytetowych substancji niebezpiecznych spośród 14 substancji poddanych przeglądowi zgodnie z decyzją 2455/2001/WE.

5. Uwagi ogólne

5.1 Nie można się nie zgodzić z celem, jakim jest unikanie zanieczyszczenia wód przez niebezpieczne substancje, które niosą potencjalnie wysokie zagrożenia o nieodwracalnych skutkach.

5.2 EKES uważa za istotne, aby Komisja zachowała silną i podpartą naukowo zdolność do szybkiego określenia wszelkich substancji, które mogą doprowadzić do poważnego zanieczyszczenia wód powierzchniowych oraz zdolność do ustanawiania rozważnych norm jakości dla maksymalnego stężenia tego rodzaju substancji, indywidualnie lub w połączeniu z innymi substancjami. Komitet odnotowuje i popiera pierwotną listę substancji i norm priorytetowych, włączoną do omawianego wniosku. Sugeruje, aby zająć się kwestią corocznej oceny, która byłaby wszechstronna, przejrzysta i miała by podstawy naukowe, tak aby zdecydować, czy należy poszerzyć listę o nowe substancje lub zastosować nowe maksymalne poziomy stężenia dla którejkolwiek z nich. Powinno się w szczególności zbadać pozostałe substancje, uznane za priorytetowe przez konwencję OSPAR lub inne właściwe porozumienia międzynarodowe.

5.3 EKES wyraża zaniepokojenie, iż nie ustalono jeszcze ostatecznych norm dla ołowiu i niklu oraz ich związków. Należy dać pierwszeństwo działaniom w tym zakresie, a także wyznaczyć odpowiednie wartości graniczne — jeśli to możliwe, wystarczająco wcześnie, aby zostały one uwzględnione w dyrektywie, zanim zakończą się prace nad nią.

5.4 Ostatecznym celem poprawy jakości wody jest ochrona fauny i flory oraz łańcucha pokarmowego, włączając w to człowieka. Jeśli możliwe byłoby wiarygodne, stałe i skuteczne mierzenie poziomu wszystkich substancji zanieczyszczających w faunie i florze, lepiej byłoby w zasadzie ustanowić normy oraz w ten sposób przeprowadzać kontrolę. Ogólnie rzecz biorąc, jest to jednak nadal trudne, a w wypadku większości substancji priorytetowych łatwiejsze do przeprowadzenia i zazwyczaj bardziej wiarygodne jest obecnie stanowienie norm dla maksymalnego dopuszczalnego stężenia w wodach powierzchniowych. (Proponycja oparcia kontroli zgodności na średnim rocznym i maksymalnym dopuszczalnym stężeniu jest realistyczna, dobrze opracowana i w pełni uzasadniona).

5.5 Jednakże istnieją pewne toksyczne substancje, które przejawiają skłonność do kumulowania się w łańcuchu pokar-

mowym. W tym wypadku sama norma dotycząca wód powierzchniowych nie gwarantuje wystarczającej ochrony przeciwko toksycznym skutkom. Dla tego typu substancji warto byłoby wyznaczyć normy oparte na maksymalnym stężeniu substancji dozwolonych w tkance zwierząt łownych ryb, mięczaków, skorupiaków oraz pozostałej fauny i flory, tak jak proponuje Komisja. Do substancji tych należą heksachlorobenzen, heksachlorobutadien i rtęć metylowa. W przyszłości wskazane zostaną być może inne substancje tego typu. Nie istnieje jeszcze w pełni uzgodniona metodologia ustanawiania norm w taki sposób, tak więc Komisja proponuje zezwolić państwu członkowskim na wprowadzenie tych norm dla trzech jasno już określonych substancji.

5.6 Obecny stan wiedzy wymaga być może pogodzenia się z tą sytuacją. Jednakże EKES wzywa Komisję, by nadal wspierała dalszą analizę naukową zjawiska bioakumulacji niektórych toksycznych substancji, a także nawołuje do gotowości zmierzania w kierunku szerszego stosowania norm maksymalnego stężenia substancji toksycznych w faunie i florze, jak tylko wiedza naukowa i metodologia kontroli zyskają solidniejsze podstawy. Do tego czasu monitorowanie powinno być przeprowadzane w taki sposób, aby zapewnić, iż poziom zanieczyszczenia w osadach oraz faunie i florze nie będzie wzrastał.

5.7 Właściwym posunięciem jest ustanowienie wykazu zrzutów, emisji i strat powstałych w wyniku działalności człowieka, w celu określenia, czy cele redukcji lub zaprzestania zanieczyszczania są realizowane. Odnośnie do zanieczyszczeń występujących naturalnie trudno jest opracować ich wyczerpującą listę. Jednakże w niektórych przypadkach pomocne okazałoby się określenie istniejącego powiązania pomiędzy owymi zanieczyszczeniami a zanieczyszczeniami spowodowanymi przez człowieka.

5.8 Odnośnie do wykazu substancji, należy czuwać nad tym, aby uniknąć wszelkiej niespójności z innymi narzędziami lub ich podwójnego wykorzystania w dziedzinie ochrony wód powierzchniowych.

5.9 Kwestia przejściowych obszarów przekroczenia poruszona jest w sposób realistyczny, ale nie można jej uznać za w pełni zadowalającą. Wydaje się zresztą, że trudno będzie gwarantować, że środowiskowa jakość pozostałego akwenu nie będzie zagrożona. W przypadku wdrożenia idei obszarów przejściowych konieczny będzie rozwój dokładnej metodologii pomocnej w określeniu tych stref oraz w rozmieszczeniu punktów pomiaru zanieczyszczeń.

5.10 Należy zwrócić uwagę na kraje trzecie sąsiadujące z UE, na terytorium których znajdują się źródła rzek przepływających przez państwa UE lub też jeziora należące częściowo do jednego z państw UE. W rzeczywistości, jeżeli kraje spoza UE nie chronią swoich wód, wysiłki poszczególnych państw członkowskich mogą okazać się daremne, a cele wyznaczone na rok 2015 nieosiągalne. Należy uwzględnić tę okoliczność w kontekście oceny i wdrażania dyrektywy. Kwestia ta została zresztą poruszona w art. 12 ramowej dyrektywy wodnej.

6. Uwagi szczegółowe

6.1 **Harmonogram:** Artykuł 4.5 proponowanej dyrektywy ustala na rok 2025 termin zaprzestania emisji lub wycofania z rynku priorytetowych substancji niebezpiecznych. Jednak cele jakości środowiskowej powinny zostać osiągnięte do roku 2015, zgodnie z ramową dyrektywą wodną. W niektórych przypadkach może się okazać, że trudno jest dotrzymać tego ostatecznego terminu, zwłaszcza że opóźnia się przyjęcie dyrektywy pochodnej. Jednakże konieczne jest, by państwa członkowskie użyły wszelkich środków, aby osiągnąć ten cel, ze świadomością, że w niektórych ograniczonych okolicznościach będzie można odwołać się do tymczasowych środków zwalniających. EKES zaleca, by Komisja monitorowała postępy wdrażania i była gotowa do proponowania dodatkowych rozwiązań, aby przyczynić się do osiągnięcia jak największej zgodności z wymogami w wyznaczonym terminie, przy minimalnej ilości odstępstw.

6.2 Rola państw członkowskich

Decyzja o pozostawieniu w gestii państw członkowskich wprowadzenia odpowiednich środków uzupełniających jest właściwa, jako że w wielu wypadkach chodzi o rozwiązywanie problemów w zależności od uwarunkowań lokalnych lub regionalnych. Jednakże to elastyczne podejście powinno być zrównoważone niezawodnymi mechanizmami informacji zwrotnej, zgodnie z zaleceniem Komisji zawartym w komunikacie ⁽¹⁾ w punkcie „Działanie 4”.

6.2.1 Komunikat Komisji (punkt 3) wydaje się jednakowoż dość optymistyczny w swojej ocenie instrumentów prawnych, jakimi dysponują państwa członkowskie, dla osiągnięcia celów ramowej dyrektywy wodnej w zakresie substancji priorytetowych, zwłaszcza ponieważ niektóre poważne źródła zanieczyszczeń nie są objęte odpowiednimi przepisami (na przykład zanieczyszczenia pochodzące od artykułów gospodarstwa domowego czy z działalności usługowej), w związku z czym wymagałoby to nowych dyrektyw o produktach.

6.2.2 W tych okolicznościach nierealistyczne jest założenie, że każde państwo członkowskie mogłoby nakładać nowe przepisy, które siłą rzeczy nie byłyby spójne, zwłaszcza jeśli istnieje prawdopodobieństwo, że zostaną one zastąpione przez nowe prawodawstwo europejskie.

6.3 Ochrona zasobów wody pitnej

6.3.1 Przyjęcie proponowanej dyrektywy spowoduje uchylenie dyrektywy 75/440/WE w sprawie ochrony zbiorników wód powierzchniowych przeznaczonych do czerpania wody pitnej. W trakcie zmian legislacyjnych należy utrzymać spójność między nową dyrektywą i dyrektywą w sprawie wody pitnej ⁽²⁾.

6.4 Monitorowanie

6.4.1 Uzyskanie dalszych postępów w związku z celami tej dyrektywy i zapewnienie warunków uczciwej konkurencji będzie wymagało spójniejszych i wiarygodnych standardów monitorowania. EKES oczekuje nowych propozycji związanych z „systemem sprawozdawczości na temat wody dla Europy”, które mają być wkrótce przygotowane, i wyraża nadzieję, że będzie można z nich skorzystać w celu dokładnego monitorowania wdrażania dyrektywy o substancjach priorytetowych.

7. Spójność między dyrektywą w sprawie norm jakości środowiska w dziedzinie polityki wodnej i rozporządzeniem REACH

7.1 Należy zagwarantować spójność pomiędzy postanowieniami omawianej dyrektywy oraz rozporządzeniem REACH, nawet jeśli Komisja zasadniczo założyła sukces negocjacji REACH i co za tym idzie — jego wdrożenie. Pozostaje faktem, że wprowadzone na rynek nowe substancje chemiczne będą musiały odpowiadać normom jakości środowiskowej w dziedzinie wody.

8. Wnioski

8.1 Komitet zgadza się z przedstawioną wstępną listą substancji priorytetowych i zaproponowanymi normami dotyczącymi tych substancji. Jednakże nawołuje do działań celem uzupełnienia brakujących norm dotyczących ołowiu i niklu oraz do zainicjowania procesu zapewniającego stały przegląd listy i norm, tak aby w razie potrzeby możliwa była ich szybka i skuteczna aktualizacja.

8.2 EKES popiera ogólną linię proponowanej dyrektywy.

8.3 Osiągnięcie celów jakości środowiska do 2015 r. będzie trudnym zadaniem. EKES wzywa państwa członkowskie do zwiększenia wysiłków zmierzających do osiągnięcia tych celów.

8.4 Komitet nalega na konieczność utworzenia systemu sprawozdawczego i kontrolnego dla działań podejmowanych przez państwa członkowskie we wdrażaniu dyrektywy i realizowaniu jej celów. Pochwala inicjatywę Komisji, aby rozwinąć „System informacyjny na temat wody dla Europy” (WISE — *Water Information System for Europe*).

8.5 Zaleca monitorowanie uzgodnienia nowego wniosku z obowiązującymi już przepisami, jak również przyjęcie przepisów unijnych dostosowanych do pewnych źródeł zanieczyszczeń, nie ujętych w istniejącym prawodawstwie (np. zanieczyszczeń pochodzących z artykułów gospodarstwa domowego).

Bruksela, 15 lutego 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ COM(2006) 398 wersja ostateczna.

⁽²⁾ Dyrektywa 98/83/WE.