

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH INICJATYWY (bez oceny skutków)

Niniejszy dokument ma na celu poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o pracach Komisji, aby umożliwić im przekazanie informacji zwrotnych i skuteczny udział w konsultacjach.

Zwracamy się do tych grup o przedstawienie opinii na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań oraz o przekazanie nam wszelkich istotnych informacji.

TYTUŁ INICJATYWY	Składniki odżywcze – plan działania na rzecz lepszego gospodarowania
WIODĄCA I ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ DG	ENV.D Różnorodność biologiczna (jednostka D1), ENV.B – Gospodarka o obiegu zamkniętym, ENV.C – Eliminacja zanieczyszczeń
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Komunikat
ORIENTACYJNY TERMIN	IV kwartał 2022 r.
INFORMACJE DODATKOWE	Plan działania zapowiedziano w planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym (https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_en), strategii „Od pola do stołu” (https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en) oraz w unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 (https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_pl)

Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane tu elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

W ramach [Europejskiego Zielonego Ładu](#), w planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym, [unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności](#) oraz w [strategii „Od pola do stołu”](#) zapowiedziano, że Komisja opracuje plan zintegrowanej gospodarki składnikami odżywczymi, aby ograniczyć utratę składników odżywczych o co najmniej 50 % przy jednoczesnym zapewnieniu, by nie doszło do pogorszenia żyzności gleby.

Wspomniany plan działania uzupełni [plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń](#) powietrza, wody i gleby. Będzie on opierał się na niedawno przeprowadzonych, trwających i planowanych ocenach (takich jak ocena dyrektywy w sprawie osadów ściekowych) oraz przeglądach powiązanych przepisów (takich jak dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych i dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych).

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Składniki odżywcze, takie jak azot (N) i fosfor (P), są podstawowymi pierwiastkami niezbędnymi do życia i ważnymi zasobami naturalnymi. Działalność człowieka znacznie zmieniła naturalny cykl azotu i fosforu, powodując zanieczyszczenie azotanami wody pitnej, pojawienie się pyłu zawieszonego w powietrzu, eutrofizację (wymieranie organizmów zwierzęcych pod wodą), utratę różnorodności biologicznej w jeziorach, rzekach i morzach w całej UE oraz wywierając wpływ na różnorodność biologiczną gleby, produktywność i wyższe emisje gazów cieplarnianych. W Europie nadwyżka azotu i fosforu w środowisku już teraz przekracza bezpieczne granice możliwości planety ([w przypadku N współczynnik wynosi 3,3 a w przypadku P współczynnik wynosi 2](#)). Stanowi to poważne zagrożenie dla przyrody i klimatu Ziemi.

Dwie trzecie nadmiernych poziomów azotu i fosforu w wodach pochodzi z nawozów stosowanych w rolnictwie,

a jedna trzecia pochodzi ze ścieków przemysłowych i domowych. Zgodnie z najnowszym sprawozdaniem dotyczącym dyrektywy azotanowej [36 % rzek i 32 % jezior, 31 % wód przybrzeżnych i 32 % wód przejściowych oraz 81 % wód morskich zgłoszono jako eutroficzne](#) w latach 2016–2019. Szacuje się, że emisje zanieczyszczeń azotu do atmosfery (połowa z rolnictwa i połowa ze spalania paliw kopalnych) z ruchu drogowego, energetyki i przemysłu odpowiadają za [374 000 przedwczesnych zgonów w UE rocznie](#). Osady zanieczyszczeń z powietrza powodują zakwaszenie gleby i jej eutrofizację, wpływając na różnorodność biologiczną. Podtlenek azotu ([którego 70 % pochodzi z rolnictwa](#)) jest ważnym gazem cieplarnianym, którego współczynnik globalnego ocieplenia jest 300 razy większy niż współczynnik CO₂ i jest substancją istotnie zubożającą warstwę ozonową. Produkcja przemysłowa nawozów chemicznych odpowiada za zużycie 1–2 % całej energii produkowanej w UE, generując emisje CO₂ i zwiększając naszą zależność od gazu. Fosfor znalazł się [w wykazie surowców krytycznych](#) i istnieją obawy co do przyszłych dostaw i cen rynkowych. Całkowite koszty środowiskowe zanieczyszczenia składnikami odżywczymi w Europie szacuje się na [70–320 mld EUR rocznie](#).

Istniejące od dawna przepisy UE miały na celu rozwiązanie problemu zanieczyszczenia składnikami odżywczymi wody i powietrza oraz emisji z przemysłu. Nadal jednak zanieczyszczenia osiągają poziomy szkodliwe dla zdrowia ludzi i środowiska, w szczególności ze względu na niedociągnięcia w konkretnych przepisach oraz istotne problemy związane z wdrażaniem prawodawstwa. Może to również wynikać z braku zintegrowanego podejścia do zanieczyszczenia składnikami odżywczymi obejmującego powietrze, wodę, glebę i klimat.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Art. 191 ust. 1 Traktatu wymaga, aby polityka Unii przyczyniała się do zachowania i poprawy jakości środowiska naturalnego oraz ochrony zdrowia ludzkiego, obok wspierania racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych.

Art. 191 ust. 2 Traktatu zawiera kluczowe zasady podejścia ostrożnościowego, zapobiegania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu i usuwania ich u źródła oraz zasadę „zanieczyszczający płaci”.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Biorąc pod uwagę transgraniczny charakter zanieczyszczenia składnikami odżywczymi, działania na szczeblu UE przynoszą wyraźne korzyści w porównaniu z działaniami na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, ponieważ są niezbędne do zapewnienia takiego samego poziomu norm ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, a także pewności prawa i równych warunków działania na jednolitym rynku. Działania UE już teraz pomagają państwom członkowskim zwalczać zanieczyszczenie składnikami odżywczymi, a wdrażanie przepisów przyniosło znaczną poprawę w tym zakresie w ciągu ostatnich dziesięcioleci. Oczekuje się jednak, że bez dodatkowych działań UE postępy te okażą się niewystarczające. W obecnym systemie istnieją luki we wdrażaniu i egzekwowaniu przepisów, które należy wyeliminować, a przede wszystkim brakuje całościowego podejścia do obiegu składników odżywczych. Należy zamknąć ten obieg, aby zapobiec przedostawaniu się składników odżywczych do środowiska.

B. Co ma osiągnąć inicjatywa i w jaki sposób?

W planie zintegrowanej gospodarki składnikami odżywczymi przeanalizowane zostaną pełne cykle azotu i fosforu. Obejmie on wszystkie elementy środowiska (powietrze, wodę, morze i glebę) oraz wszystkie istotne źródła zanieczyszczeń (np. rolnictwo, przemysł, obszary miejskie, odpady, energetyka, transport). Określone zostaną w nim luki w polityce, które uniemożliwiają wprowadzenie bardziej spójnego i zintegrowanego podejścia do ograniczania zanieczyszczenia w całym obiegu składników odżywczych. W ramach inicjatywy opracowane zostaną ramy działania potrzebne na wszystkich szczeblach (unijnym, krajowym, regionalnym), aby osiągnąć cele określone w prawie UE oraz zobowiązania klimatyczne i środowiskowe w ramach Zielonego Ładu.

Plan działania w zakresie zintegrowanej gospodarki składnikami odżywczymi przyczyni się do osiągnięcia celu Europejskiego prawa o klimacie oraz celu na 2030 r. w zakresie różnorodności biologicznej i strategii „Od pola do stołu”, jakim jest ograniczenie utraty składników odżywczych o co najmniej 50 %, a tym samym ograniczenie stosowania nawozów o co najmniej 20 %. Obejmie to zbadanie, w jaki sposób zapewnić bardziej zrównoważone stosowanie składników odżywczych (określenie możliwości zmniejszenia ładunku składników odżywczych we współpracy z państwami członkowskimi, stosowanie zrównoważonego nawożenia i zrównoważonej gospodarki składnikami odżywczymi), rozwiązanie problemu zanieczyszczenia składnikami odżywczymi u źródła, zwiększenie zrównoważonego charakteru rolnictwa i innych sektorów oraz stymulowanie rynków odzyskanych lub poddanych recyklingowi składników odżywczych.

Przyczyni się to również do realizacji celów planu działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń poprzez zajęcie się w sposób całościowy innymi źródłami utraty składników odżywczych w przemyśle i na obszarach miejskich. Działanie obejmie analizę wskaźników i narzędzi monitorowania w celu poprawy oceny i porównywalności oraz wymianę najlepszych praktyk w celu zwiększenia skuteczności. Analiza będzie stanowić wkład w zintegrowaną ocenę zanieczyszczenia składnikami odżywczymi i umożliwi śledzenie postępów, np. za pomocą sprawozdań z monitorowania i prognoz dotyczących eliminacji zanieczyszczeń.

Plan działania będzie miał na celu skoncentrowanie wysiłków państw członkowskich na obszarach o dużym stężeniu zanieczyszczenia składnikami odżywczymi, aby skutecznie ograniczyć zanieczyszczenie i zminimalizować luki w realizacji celów. W planie działania zbadane zostaną również możliwości tworzenia narzędzi na rzecz pełnego stosowania przepisów dotyczących środowiska i klimatu. Jego celem będzie maksymalizacja synergii ze wspólną polityką rolną, przy jak najlepszym wykorzystaniu nowej zielonej architektury. Zaproponowane całościowe podejście przyczyni się również do realizacji celów w zakresie emisji innych niż CO₂ z sektora rolnictwa, jak zaproponowano w pakiecie [Gotowi na 55](#).

Działania mogą obejmować inicjatywy regulacyjne, w tym ocenę i przegląd przepisów (w razie potrzeby) oraz ich uzupełnianie w celu osiągnięcia bardziej całościowego podejścia do zanieczyszczenia składnikami odżywczymi, po inicjatywy pozaregulacyjne ułatwiające podejście międzysektorowe i wykorzystujące rozwój technologiczny.

Prawdopodobne skutki

Oczekuje się, że plan działania w zakresie zintegrowanej gospodarki składnikami odżywczymi będzie miał wpływ na doprowadzenie ładunków składników odżywczych do bezpiecznych poziomów eksploatacji (tj. bezpiecznych granic możliwości planety).

Ograniczenie utraty składników odżywczych przyczyni się do poprawy zdrowia publicznego, głównie poprzez pozytywny wpływ na jakość powietrza i wody. Będzie to miało również znaczący pozytywny wpływ na odbudowę i ochronę cykli życia i ekosystemów w glebie i wodzie. Niższe poziomy zakwaszenia i eutrofizacji gleby i wód będą korzystne dla żyzności gruntów rolnych i różnorodności biologicznej na obszarach Natura 2000. Odbudowa ekosystemów wodnych pomoże w odtworzeniu zasobów rybnych i będzie miała pozytywny wpływ na sektor turystyki. Ograniczenie utraty składników odżywczych jest konieczne do osiągnięcia dobrego stanu wód powierzchniowych i podziemnych w UE na mocy ramowej dyrektywy wodnej.

Plan działania będzie miał bezpośredni wpływ na osiągnięcie następujących celów zrównoważonego rozwoju (SDG):

- SDG2 Zero głodu (zrównoważone systemy produkcji żywności);
- SDG6 Powszechny dostęp do bezpiecznej i przystępnej cenowo wody pitnej oraz poprawa jakości wody;
- SDG14 Życie pod wodą;
- SDG12 Zrównoważona konsumpcja i produkcja; oraz
- SDG13 Działania w dziedzinie klimatu.

Działania podjęte w ramach planu działania powinny pomóc państwom członkowskim i zainteresowanym stronom w ich wysiłkach na rzecz ograniczenia zanieczyszczenia składnikami odżywczymi i przestrzegania prawodawstwa UE oraz w dostosowaniu ich praktyk rolniczych, procesów produkcji żywności i praktyk w zakresie gospodarowania odpadami, oczyszczania ścieków, ochrony jakości powietrza i recyklingu składników odżywczych. Rozwiązanie problemów związanych z zanieczyszczeniem składnikami odżywczymi w newralgicznych punktach będzie wymagało od państw członkowskich podjęcia zdecydowanych działań, ponieważ ograniczenie utraty tych składników będzie musiało być bardziej znaczące na tych obszarach.

Monitorowanie w przyszłości

Przyszłe monitorowanie przepływów składników odżywczych, ich utraty i ich wpływu na zdrowie ludzkie i środowisko będzie opierać się na istniejących sieciach monitorowania i wskaźnikach ustanowionych na mocy prawodawstwa UE w zakresie środowiska i klimatu. Może to wymagać uzupełnienia nowymi wskaźnikami opracowanymi w ramach planu działania. Wyniki tych prac będą przedstawiane za pośrednictwem regularnych sprawozdań dotyczących monitorowania realizacji i perspektyw zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń (zob. COM(2021) 400) oraz w ramach sprawozdawczości tematycznej zgodnie z obowiązującymi przepisami.

C. Lepsze stanowienie prawa

Ocena skutków

Sam plan działania nie wymaga oceny skutków, ponieważ został opracowany w oparciu o rzetelne dane, w szczególności o oceny [jakości powietrza](#) i [wody](#), oraz z uwzględnieniem wyników [Komunikatu konsultacyjnego UE dotyczącego fosforu](#). Ponadto istnieją istotne dane na temat przepływów składników odżywczych

i zanieczyszczeń we wszystkich obszarach, opublikowane np. przez Europejską Agencję Środowiska, Eurostat i Wspólne Centrum Badawcze.

Plan działania będzie również opierał się na wcześniejszych badaniach dotyczących składników odżywczych, takich jak [Europejska ocena azotu](#).

Wszelkie kolejne inicjatywy ustawodawcze, które mogą być rozpatrywane w ramach planu działania, będą przedmiotem szczegółowej oceny skutków.

Strategia konsultacji

W ramach prac nad przygotowaniem planu działania Komisja przeprowadzi następujące działania konsultacyjne:

- dwunastotygodniowe internetowe konsultacje publiczne, które mają się rozpocząć w drugim kwartale 2022 r. na głównej stronie Komisji poświęconej konsultacjom publicznym – na portalu „Wyraź swoją opinię” – w oparciu o kwestionariusz dostępny we wszystkich 24 językach urzędowych UE;
- konsultacje sektorowe w formie warsztatów z konkretnymi grupami zainteresowanych stron (takimi jak rolnicy, konsumenci/ogół społeczeństwa, przedsiębiorstwa wodociągowe, przemysł, środowisko akademickie, społeczeństwo obywatelskie); oraz
- konsultacje z organami państw członkowskich za pośrednictwem odpowiedniej procedury komitetowej Komisji i w grupach ekspertów. Konsultacje te będą opierać się na dyskusjach z państwami członkowskimi, administracją na szczeblu lokalnym i zainteresowanymi stronami, w tym w kontekście platformy zainteresowanych stron na rzecz eliminacji zanieczyszczeń zainicjowanej przez Komisję i Komitet Regionów.

Następnie Komisja opublikuje sprawozdanie zbiorcze i podsumowanie procesu konsultacji na stronie poświęconej konsultacjom.

Powody prowadzenia konsultacji

Celem niniejszych konsultacji jest zebranie opinii społeczeństwa i zainteresowanych stron na temat aspektów planu działania UE w zakresie zintegrowanej gospodarki składnikami odżywczymi. W ramach Europejskiego Zielonego Ładu, strategii „Od pola do stołu” i strategii na rzecz bioróżnorodności zapowiedziano, że Komisja opracuje plan działania w zakresie zintegrowanej gospodarki składnikami odżywczymi, aby pomóc w osiągnięciu wyznaczonych w tych strategiach celów na 2030 r. dotyczących ograniczenia utraty składników odżywczych o co najmniej 50 %.

Utrata składników odżywczych w UE już teraz przekracza bezpieczne granice możliwości planety. Wywiera ona negatywny wpływ na zdrowie publiczne, środowisko (gleba, woda i powietrze) oraz na kilka sektorów gospodarki (takich jak rybołówstwo, turystyka).

Grupa docelowa

Komisja zachęca wszystkich obywateli i wszystkie szeroko pojęte zainteresowane strony, dotkniętych zanieczyszczeniem składnikami odżywczymi oraz skutkami przepisów mających na celu rozwiązanie tego problemu do podzielenia się swoimi opiniami na temat tej inicjatywy.

Zainteresowane strony to m.in.: państwa członkowskie UE i ich organy krajowe, inne instytucje UE, tzn. Parlament Europejski, Komitet Regionów i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, a także odpowiednie agencje UE, organizacje międzynarodowe, regionalne konwencje morskie, władze regionalne i lokalne, w tym za pośrednictwem odpowiednich sieci i stowarzyszeń, partnerzy społeczni, unijne i krajowe organizacje konsumenckie, organizacje pozarządowe i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickie i instytuty badawcze zajmujące się polityką UE w zakresie środowiska i klimatu oraz w sektorach związanych z czynnikami wpływającymi na zdrowie i środowisko, przedsiębiorstwa i specjaliści (zwłaszcza MŚP) działający w kluczowych sektorach (np. środowisko, transport, klimat, rolnictwo, woda, zdrowie, akwakultura i rybołówstwo, żywność, energetyka, inne gałęzie przemysłu, w tym sektory odpowiedzialne za emisje azotu i fosforu itp.) oraz ich odpowiednie stowarzyszenia sektorowe, organizacje wspierające przedsiębiorstwa, takie jak klastry, inkubatory, ośrodki technologiczne, zwłaszcza w dziedzinie czystej i niskoemisyjnej gospodarki, a także instytucje finansowe, zwłaszcza te działające w dziedzinie zielonego finansowania.