RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION

Bruxelles, den 20. december 2013 (OR. en)

18155/13

ENV 1233
ENER 598
IND 386
TRANS 691
ENT 354
SAN 552

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	20. december 2013
til:	Uwe CORSEPIUS, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2013) 918 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET Programmet ren luft i Europa

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2013) 918 final.

Bilag: COM(2013) 918 final

EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.12.2013
COM(2013) 918 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Programmet ren luft i Europa

(EØS–relevant tekst)

{SWD(2013) 531 final}
{SWD(2013) 532 final}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Programmet ren luft i Europa

(EØS–relevant tekst)

1. INDLEDNING

Europas luftkvalitet er forbedret markant i de seneste årtier, men luftforurening er stadig den vigtigste miljøfaktor i forbindelse med undgåelige sygdomme og for tidlige dødsfald i EU og har stadig betydelige negative virkninger for en stor del af Europas naturlige miljø. Ifølge OECD er luftforureningen i byerne på vej til at blive den primære miljøbetingede årsag til dødsfald på verdensplan i 2050 foran urent vand og mangelfulde sanitære forhold[1].

EU's luftkvalitetsnormer halter stadig bagefter normerne i andre udviklede lande, og alligevel har overholdelsen af nogle af disse været en udfordring af forskellige årsager. Med denne nye strategi tages der fat på årsagerne til den omfattende manglende overholdelse. Heri foreslås desuden lovgivning, der på længere sigt skal nedbringe skadelige emissioner, som bidrager til en ringe luftkvalitet og skader det naturlige miljø. Derudover vil man med strategien fremme foranstaltninger, som også mindsker atmosfærens opvarmning og klimaændringer. Fristerne for emissionsreduktioner er i fuld overensstemmelse med den nye 2030-ramme for klima- og energipolitik, hvilket sætter investorer i stand til at maksimere synergierne af deres investeringer.

Også inden for EU's sektorer for ren teknologi byder luftforbedring på økonomiske muligheder. For større ingeniørvirksomheder i EU stammer op mod 40 % af deres indtjening allerede fra deres miljøportefølje, og dette forventes at stige. Der er tydelige tegn på, at vækstøkonomier er begyndt at fokusere alvorligt på luftforurening, og med en intelligent europæisk politik vil vores industri fortsat bevare forspringet på disse store vækstmarkeder.

Foranstaltningerne i den nye strategi bygger på foranstaltningerne i temastrategien for luftforurening[2] fra 2005 og vil sikre yderligere fremskridt hen imod de langsigtede mål for det sjette og det syvende miljøhandlingsprogram[3]. Strategien ledsages af et forslag til et revideret direktiv om nationale emissionslofter[4] og et forslag til et direktiv, som for første gang vil føre

---

1 OECD's Environment Outlook 2050 findes på: http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_37465_49036555_1_1_1_37465,00.html. Det skønnes, at antallet af for tidlige dødsfald som følge af eksponering for partikler, som fører til luftvejssygdomme, kan fordobles fra de nuværende niveauer til 3,6 mio. om året på verdensplan, hvoraf de fleste dødsfald vil ske i Kina og Indien. På grund af deres aldrende befolkning og fordi en stor del af deres befolkning lever i byer, vil OECD-landene sandsynligvis have en af de højeste andele af for tidlige dødsfald som følge af troposfærisk ozon i 2050, kun overgået af Indien.

2 KOM(2005) 446 endelig.

3 Jf. afgørelse nr. 1600/2002/EF "opnåelse af et luftkvalitetsniveau, der ikke medfører væsentlige negative virkninger og risici for sundhed og miljø".

4 Direktiv 2001/81/EF.

kontrol med emissioner fra mellemstore fyringsanlæg og bidrage væsentligt til opfyldelsen af de nødvendige emissionsreduktioner. Strategien indeholder også ikke-lovgivningsmæssige støtteforanstaltninger, der skal øge kapaciteten og samarbejdet på alle politiske niveauer, og de prioriterede områder omfatter luftforurening i byer, forskning og innovation og luftkvalitetspolitikkens internationale dimension.

2. BEKÆMPELSE AF DÅRLIG LUFTKVALITET PÅ KORT SIGT

2.1. Den nuværende luftkvalitet

I EU's luftkvalitetsstyringszoner overskrides grænseværdierne p.t. for partikler (PM_{10}) for en tredjedels vedkommende og for nitrogendioxid (NO_2) for en fjerdedels vedkommende. Der er i øjeblikket indledt overtrædelsesprocedurer mod 17 medlemsstater for manglende overholdelse af PM_{10}-grænseværdierne.

2.2. Foranstaltninger med henblik på at skabe overensstemmelse med luftkvalitetsnormerne

De betydelige overtrædelser af luftkvalitetsnormerne, der finder sted for øjeblikket, kan afhjælpes på kort til mellemlang sigt med en effektiv gennemførelse af eksisterende EU-lovgivning, særlig hvad angår emissioner fra lette dieselerhvervskøretøjer[5], og med supplerende foranstaltninger på nationalt plan. Der er også behov for at gennemføre den ændrede Göteborg-protokol, der blev opnået enighed om i 2012, for at tilpasse EU's regelsæt til EU's internationale forpligtelser. Formålet med disse foranstaltninger er at sikre fuld overensstemmelse med gældende luftkvalitetsnormer senest i 2020.

2.2.1. Færdiggørelse af uafsluttede sager: løsning af problemet med lette dieselerhvervskøretøjers emissioner

Der er opnået enighed om successive generationer af Euro-standarder og brændstofkvalitetsnormer med henblik på at føre kontrol med køretøjers emissioner i EU. De krævede reduktioner er opnået med én undtagelse: NO_x-emissioner fra lette erhvervskøretøjers dieselmotorer. Faktiske NO_x-emissioner fra Euro 5-personbiler, som er typegodkendt siden 2009, overstiger nu emissionerne fra Euro 1-personbiler, der er typegodkendt i 1992, og ligger ca. fem gange over grænseværdien. Dette har betydelig indflydelse på koncentrationerne af NO_2, ozon og sekundære partikler i hele Europa, hvilket skaber negativ omtale og skader køretøjsfabrikanternes omdømme.

Kommissionen bemærkede i sin meddelelse CARS 2020 manglerne ved de nuværende procedurer og forpligtede sig til en ny afprøvningsprocedure inden for rammerne af typegodkendelsen for at vurdere NO_x-emissioner fra lette erhvervskøretøjer under faktiske kørselsforhold[6]. Reelle kørselsforholdsemissioner (RKE) af NO_x registreres og meddeles fra og med de obligatoriske Euro 6-datoer (i 2014), og højst tre år senere vil RKE-proceduren blive anvendt til typegodkendelse sammen med robuste må-ikke-overskrides emissionsgrænser (MIO-emissionsgrænser). Dette vil sikre en væsentlig reduktion af de

[5] Dvs. indførelse af Euro 6-køretøjskontrol i henhold til forordning (EF) nr. 715/2007 for at sikre, at de faktiske emissioner af nitrogenoxider (NO_x) fra lette dieselerhvervskøretøjer ligger tæt på grænseværdierne ifølge lovgivningen.

[6] COM(2012) 636 final, Bruxelles den 8.11.2012.

faktiske NO_x-emissioner, som er nødvendig for at kunne opfylde Euro 6-emissionsgrænseværdierne for NO_x under normale kørselsforhold[7].

En yderligere stramning af EU's emissionsnormer ud over Euro 6 er indtil videre ikke nødvendig for at opfylde de nye luftkvalitetspolitiske mål for 2025 og 2030. Det forholder sig snarere således, at foranstaltninger til støtte for bæredygtig bytrafik vil medvirke til at målrette indsatsen mod lokale transportproblemer (se punkt 2.2.3).

2.2.2. Styrkelse af teknisk og forvaltningsmæssig kapacitet

For at støtte medlemsstaternes kompetente myndigheder med at udvikle og gennemføre programmer til bekæmpelse af luftforureningen og foranstaltningerne heri vil de kunne trække på finansiering fra de europæiske struktur- og investeringsfonde for perioden 2014-2020[1] (ESIF) og det nye LIFE-instrument for perioden 2014-2020. Kommissionens forslag til ESIF omfatter luftkvalitet, navnlig i byområder. Medlemsstater, regioner og byer med betydelige problemer med luftkvaliteten tilskyndes til at overveje, hvordan disse midler kan udnyttes, når det er relevant, til at gennemføre foranstaltninger, som mindsker luftforurening, ikke mindst ved at fremme innovative teknologier. LIFE vil støtte den midlertidige supplerende indsats, der kan være påkrævet for at forbedre luftkvaliteten generelt og skabe en løftestangsvirkning for en mere betydelig yderligere finansiering fra andre finansieringskilder. LIFE-projekterne vil blive struktureret på grundlag af de seneste positive erfaringer med Kommissionens og Miljøagenturets fælles pilotprojekt om luftkvalitet (punkt 3.2.6).

2.2.3. Udvidelse af lokale og regionale redskaber til styring af luftkvaliteten

Hovedansvaret for at løse lokale problemer ligger hos medlemsstaterne, der har gode muligheder for at styrke nationale og lokale tiltag. De nuværende disponible vurderings- og forvaltningsmuligheder vil blive suppleret med foranstaltninger angående bæredygtig mobilitet i meddelelsen vedrørende en fælles indsats for at opnå en konkurrencedygtig og ressourceeffektiv mobilitet i byområder, blandt andet foranstaltningerne i planerne for bæredygtig mobilitet i byområder og reguleringen af motorkøretøjers adgang til byområder. Der vil blive opstillet retningslinjer for opgraderingsprogrammer og for fremme af udbredelsen af avancerede teknologiløsninger, som bygger på konceptet "Super Ultra Low Emission Vehicle", der er udviklet i USA. Sidstnævnte koncept vil ligeledes blive udvidet til andre sektorer for at støtte medlemsstater, der har problemer med overholdelsen. For at oplyse offentligheden bedre om produkters ydeevne og nationale og lokale luftkvalitetstiltags gode resultater vil der blive opstillet nye indikatorer specifikt med sigte på at lade offentligheden følge fremskridtene med hensyn til at mindske luftforureningen nationalt og lokalt. For at lette forbrugernes valg vil borgerne også blive underrettet om de faktiske køretøjsemissioner, der måles efter den nye prøvecyklus (fra og med fristerne for indførelse af Euro 6).

2.2.4. Direktivet om luftkvaliteten

Af revisionen af luftkvalitetspolitikken fremgik det, at det for indeværende er uhensigtsmæssigt at revidere direktivet om luftkvaliteten. Politikken bør snarere fokuseres på at opnå overensstemmelse med gældende luftkvalitetsnormer senest frem til 2020, og på at bruge et revideret NEC-direktiv til at nedbringe forurenende emissioner i perioden frem til

[7] Undersøgelse og bekæmpelse af nogle af de mulige årsager til disse afvigelser (dårlig vedligeholdelse, omgåelse af emissionskravene [cycle beating] ved certificering, eftermonterede manipulationsanordninger, der fjerner eller omgår forureningsbegrænsende udstyr) bør også søges håndhævet, da det derved er muligt at nedbringe emissionerne fra køretøjer, som udleder store mængder uden at afvente, at en ny generation af køretøjer tages i brug.

2030. Sådanne emissionsreduktioner vil efterfølgende nedbringe baggrundskoncentrationerne i hele Europa og medføre betydelige fordele for folkesundheden og økosystemerne.

Direktivet om luftkvaliteten udgør fortsat en central politik, hvis vi skal sikre, at koncentrationerne fremover holdes under WHO's vejledende værdier overalt. Det vil blive gransket yderligere med henblik på en revision, når baggrundskoncentrationerne i kraft af NEC-direktivet er sporet ind på den ønskede nedadgående udviklingstendens.

3. NEDBRINGELSE AF LUFTFORURENINGENS VIRKNINGER PÅ LÆNGERE SIGT

En grundig gennemgang af EU's luftkvalitetspolitik til dato har vist, at mål og lovgivning i forening har skabt reelle fordele for menneskers sundhed og miljøet. Sundhedsvirkninger fra partikler – hovedårsagen til luftforureningsbetingede dødsfald – blev nedbragt med ca. 20 % mellem 2000 og 2010. Syreregnsproblemet ("forsuring") er stort set løst i EU takket være en betydelig reduktion i emissionen af de vigtigste forurenende stoffer, der er tale om[8]. EU's luftkvalitetspolitik har fremmet innovation inden for forureningsbekæmpelse og radikalt forbedret centrale økonomiske sektorers miljøpræstationer. Den har sikret vækst og beskæftigelse og åbnet nye muligheder for grøn teknologi i og uden for EU.

På trods af denne succes er påvirkningerne stadig betydelige (tabel 1), og de er en stedsevarende kilde til alvorlig bekymring for en stor del af EU's borgere[9]. Luftforurening er den allervigtigste miljørelaterede årsag til for tidlige dødsfald i EU og tegner sig for ti gange flere for tidlige dødsfald end trafikulykker. I 2010 forårsagede luftforurening flere end 400 000 for tidlige dødsfald samt et stort mål af undgåelig sygdom, herunder luftvejslidelser (såsom astma) og forværrede hjerte-kar-problemer. De samlede eksterne omkostninger ved disse påvirkninger udgjorde 330-940 mia. EUR, iberegnet tab af arbejdsproduktivitet og andre direkte økonomiske skadevirkninger, som vurderes til 23 mia. EUR om året i 2010. Økosystemer lider også - eksempelvis af algeblomstringer, fiskedød og andre økosystemforstyrrelser som følge af kvælstofforurening ("eutrofiering"). Problemet er særlig akut i Europas bedste og mest forskelligartede naturområder[10], hvoraf mere end tre fjerdedele er truet.

Tabel 1: Luftforureningens væsentligste virkninger for sundhed og økosystemer i 2010

Virkninger	Sundhedsvirkninger[11] (for tidlige dødsfald som følge af partikler og ozon)	Økosystemområder, hvor grænseværdierne for eutrofiering overskrides[12]
2010	406 000	62 %

8 Emissionerne er nedbragt i kraft af EU-lovgivning om store fyringsanlægs svovlemissioner og kravene om lavt svovlindhold i brændstof til vejtransport, hvilket også banede vejen for forbedrede udstødningsefterbehandlingsanordninger fra Euro 4 og fremefter.

9 Jf. Eurobarometerrapporten "Europæernes holdning til luftkvalitet", http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_360_en.pdf, som bygger på interviews med over 25 000 EU-borgere.

10 Navnlig "Natura 2000"-nettet af beskyttede områder.

11 Se beregningsmetoden i rapporten *TSAP Baseline: Health and Environmental Impacts* http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/tsap_impacts.pdf.

12 Procentdel af EU's økosystemområder, hvor den kritiske belastning med hensyn til eutrofiering overskrides.

Selv hvis den eksisterende lovgivning gennemføres fuldt ud, vil EU rammes af meget betydelige sundheds- og miljømæssige konsekvenser (tabel 2). Sundhedsvirkningerne (i form af for tidlige dødsfald, der forårsages af forurening) reduceres kun med lidt mere end en tredjedel frem til 2025, og størstedelen af reduktionen sker inden 2020. For eutrofiering forventes forbedringerne at blive små, og over halvdelen af EU's økosystemområde forventes stadig at overskride den tærskel, hvor der opstår skader på økosystemet. Eksterne sundheds- og miljøomkostninger[13] i relation til luftforurening er fortsat betydelige og vil mindskes med ca. 30 % i 2025 og 35 % i 2030 svarende til skønsmæssigt 212-740 mia. EUR.

Tabel 2: Forventet udvikling i de vigtigste virkninger af luftforurening frem til 2030 under antagelse af en fuld gennemførelse af gældende lovgivning (reduktion af virkninger i forhold til 2005)

Virkninger	Sundhedsvirkninger (for tidlige dødsfald som følge af partikler og ozon)	Økosystemområder, hvor grænseværdierne for eutrofiering overskrides
2025	-37 %	-21 %
2030	-40 %	-22 %

3.1. Nye strategiske politiske mål for luftkvalitet for perioden frem til 2030

EU's langsigtede mål for luftforurening tilsigter, at Verdenssundhedsorganisationens vejledende niveauer for menneskers sundhed[14] ikke overskrides (disse kan også ændres på længere sigt), og at der ikke sker nogen overskridelse af de kritiske belastninger og niveauer, der markerer rammerne af økosystemernes tolerance[15]. Med den nye strategi forfølges to prioriteter sideløbende: at opnå fuld overensstemmelse med gældende lovgivning senest i 2020, og opstille en køreplan for, hvordan EU opfylder det langsigtede mål.

De nye politiske luftkvalitetsmål for 2030 er fastsat i tabel 3 i overensstemmelse med disse mål. De vil tilvejebringe en yderligere tredjedel af de sundhedsmæssige forbedringer og yderligere halvdelen af eutrofieringsreduktionen sammenholdt med den eksisterende lovgivning.

Tabel 3: Nye politiske luftkvalitetsmål for 2030 i forhold til 2005

Virkninger	Sundhedsvirkninger (for tidlige dødsfald som følge af partikler og ozon)	Økosystemområder, hvor grænseværdierne for eutrofiering overskrides
2030	-52 %	35 %

[13] Dette skøn inddrager alle omkostninger ved luftforurening dvs. ikke blot de direkte omkostninger for økonomien (tabt produktivitet, sundhedspleje, lavere afgrødeudbytter osv.), men også den kapitaliserede værdi af enkeltpersoners dårlige helbred. Skønnet bygger primært på oplysninger fra sundhedsområdet, fordi en kapitaliseret værdiansættelse af virkninger for økosystemet vanskeliggøres af metodemæssige mangler.

[14] Strengt taget findes der ikke noget risikofrit eksponeringsniveau for nogle forurenende stoffer såsom partikler, men WHO's vejledning er fastsat med henblik på lave risikoniveauer og revideres regelmæssigt.

[15] Kritiske belastninger og niveauer, dvs. de maksimalgrænseværdier, som økosystemet kan bære uden at forringes.

De fordele, der opstår ved reduktionerne frem til 2030, overstiger langt omkostningerne til overholdelse af reglerne. For det første vil de foreslåede foranstaltninger føre til, at mennesker i EU lever et længere og sundere liv, idet man reducerer antallet af dødsfald som følge af sygdomme, der forårsages af luftforurening[16]. For det andet gælder det, at når virkningerne mht. forebyggelse af dårligt helbred indregnes, udgør politikkens nettofordele ca. 40 mia. EUR pr. år ifølge det mest konservative skøn. Deri tages der ikke hensyn til de meget betydelige miljøfordele i form af færre skader på økosystemet, som er vanskelige at værdisætte. Når produktivitetsgevinster fra gennemførelsen tages i betragtning[17], udlignes politikkens nettovirkning for BNP fuldt ud, og der tilfalder yderligere direkte fordele i form af færre sundhedsudgifter, omkostninger i forbindelse med forureningsbetingede sygdomme[18], samt mindsket afgrødetab og færre skader på infrastrukturer. Konsekvensanalysen behandlede de differentierede virkninger på tværs af medlemsstaterne og konkluderede, at de står i et rimeligt forhold til den foreslåede politik.

3.2. Virkeliggørelse af målene

Virkeliggørelse af ovennævnte mål forudsætter en kombination af lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger. EU og medlemsstaterne må samarbejde, og medlemsstaterne må samarbejde med deres regioner og byer. Fuld overensstemmelse med den gældende lovgivning er muligt senest i 2020 med en kombination af de enkelte landes og EU's indsats, idet sidstnævnte fokuserer på fuld anvendelse af den eksisterende kontrol ved kilden. Målene for 2030 vil kræve en yderligere EU-indsats for at nedbringe emissionerne ved kilden. Den deraf følgende reduktion af baggrundskoncentrationer vil med tiden gøre det muligt at revidere normer for baggrundskoncentrationer i retning af WHO's vejledende værdier[19]. De ovenfor beskrevne foranstaltninger vil også fokusere på at tilvejebringe fordele med henblik på at afbøde klimaændringer ved at rette indsatsen mod de forurenende stoffer, der bidrager væsentligt til klimaændringerne og luftforurening (såsom "kønrøgsdelen" af partikler) eller fremme foranstaltninger, som bekæmper luftforurenende stoffer og drivhusgasser samtidigt (f.eks. ammoniak og dinitrogenoxid).

3.2.1. Revision af direktivet om nationale emissionslofter

Opfyldelsen af de nye politiske mål for 2030 forudsætter, at hver medlemsstats forurenende emissioner nedbringes væsentligt. Direktivet om nationale emissionslofter (NEC-direktivet) er det vigtigste redskab til at tilvejebringe omkostningseffektive reduktioner.

Med det ledsagende forslag til et revideret NEC-direktiv forlænges den politiske horisont til 2030 med to vigtige mellemliggende milepæle: gennemførelse af EU's nye internationale forpligtelser i henhold til den ændrede Göteborg-protokol frem til 2020, og mellemliggende reduktionsforpligtelser for 2025 for at fastholde kursen frem mod 2030. Forslaget styrker ligeledes sammenhængen med den vurdering og styring af luftkvaliteten, der er indeholdt i direktivet om luftkvaliteten, og med bekæmpelsen af klimaændringer, og det vil bidrage til at

---

16 Med de foreslåede foranstaltninger anslås det, at 500 000 leveår vil blive reddet hvert år.

17 Antallet af præsterede arbejdsdage øges med 15 millioner pr. år, idet forureningsbetingede sygdomme mindskes.

18 De foreslåede foranstaltninger anslås at ville mindske sundhedsudgifterne med 650 mio. EUR om året.

19 Direktiverne om luftkvalitet udgør lovrammen for temastrategien om luftforurening af 2005, men hovedvægten i den henseende er nu at opnå fuld overensstemmelse så hurtigt som muligt.

begrænse klimaændringerne[20]. Det indeholder også strengere bestemmelser om lagerbeholdninger, fremskrivninger og overvågning af økosystemer, således at gennemførelsen måles mere effektivt. Tidsplanen for rapportering er tilpasset tidsplanen for rapportering om drivhusgasser. Yderligere muligheder for synergivirkninger på tværs af datastrømme vil blive udforsket i forbindelse med den kommende evaluering af det europæiske register over udledning og overførsel af forurenende stoffer.

I henseende til 2030-målet indeholder[21] forslaget omkostningseffektive nationale emissionsreduktionsforpligtelser for de fire oprindelige luftforurenende stoffer (SO_2, NOx og ikke-methanholdige VOC og NH_3), og for to nye: primært $PM_{2,5}$ (fine partikler, som har betydelige sundhedsvirkninger) og CH_4 (methan, et centralt kortlivet klimaforurenende stof). Ved gennemførelsen af reduktioner af $PM_{2,5}$ vil der blive lagt særligt vægt på reduktion af kønrøg, det andet væsentlige kortlivede klimaforurenende stof. Indsatsen mod CH_4 og kønrøg skaber direkte gavnlige bivirkninger for klimaet, samtidig med at den baner vejen for en international indsats. Der fremsættes forslag om fleksibilitetsordninger for at tage højde for usikkerheder med hensyn til emissionsopgørelsesmetoder og fremtidens energimix, uden at instrumentets integritet undergraves.

3.2.2. Fuld udnyttelse af potentialet i den eksisterende kontrol ved kilden: Industriemissioner, miljøvenligt design og ikke-vejgående maskiner

NEC-direktivet giver medlemsstaterne størst mulig fleksibilitet til at udpege egnede foranstaltninger, men mange interesseparter anmodede om bistand i form af målrettet EU-kontrol ved kilden. Der er redegjort nærmere for mulige sektorbestemte bidrag i konsekvensanalysen, der ledsager denne meddelelse. Eksisterende og planlagte EU-foranstaltninger angående kilder vil fortsat bidrage væsentligt til at opnå de krævede reduktioner - fra 57 % af den påkrævede reduktion for VOC til 72 % for NOx. De vigtigste instrumenter er:

- direktivet om miljøvenligt design, der begrænser emissioner fra boligopvarmning
- direktivet om industriemissioner (IED) og det igangværende program for udarbejdelsen af BAT-konklusioner, som omfatter de væsentligste industrikilder og herunder navnlig fyringsanlæg over 50 MW[22]
- revisionen af direktivet om mobile ikke-vejgående maskiner, som vil skabe betydelige fordele ved at udvide anvendelsesområdet i henseende til kapacitetsinterval og maskintyper og ved at tilpasse kontrollen til Euro VI-grænserne for tunge maskiner.

---

[20] I forslaget fastholdes kravet om de nationale forureningsbegrænsende programmer, men de tilpasses således, at der skabes størst mulig synergi med direktiverne om luftkvalitet og klimapolitikker.

[21] Indsatsen angående kortlivede klimaforurenende stoffer er undersøgt nærmere. Et særskilt loft for kønrøg er i øjeblikket uhensigtsmæssigt, men EU og medlemsstaterne må prioritere foranstaltninger, der påvirker koncentrationen af kønrøg, for at opfylde deres reduktionsforpligtelser for $PM_{2,5}$. Det nye methan-loft vil udnytte det betydelige potentiale for reduktion til lave eller ingen omkostninger og dermed bidrage til den reduktion af VOC og NOx, der er nødvendig for at mindske koncentrationen af ozon både i EU og internationalt. Disse foranstaltninger tager sigte på at fremme en international indsats angående kortlivede klimaforurenende stoffer for at mindske hemisfærisk luftforurening.

[22] En tidsplan for at vedtage alle BAT-konklusioner senest i 2020 foreligger, men medlemsstaterne spiller en afgørende rolle i fastlæggelsen af BAT-niveauet og dermed det bidrag til reduktionen, som direktivet tilvejebringer.

For ammoniak tilvejebringer EU's lovgivning om kilder derimod kun ca. 25 % af den påkrævede reduktion. Det haster derfor med foranstaltninger i landbruget, og spørgsmålet tages op i punkt 3.2.4 nedenfor.

3.2.3. Forslag til et direktiv om mellemstore fyringsanlæg[23]

Den vigtigste mangel i EU-lovgivningen om kilder (ud over landbruget) vedrører emissioner fra fyringsanlæg med en termisk effekt på mellem 1 og 50 MW, som også er vigtig for ikke at gå på kompromis mellem luftkvalitet og vedvarende energi (navnlig i forbindelse med øget anvendelse af biomasse). Det foreslåede direktiv om begrænsning af visse luftforurenende stoffer fra mellemstore fyringsanlæg vil være et effektivt instrument til yderligere at mindske forureningen med NOx, SO_2 og partikler gennem egnede grænseværdier for nye og eksisterende anlæg kombineret med en enkel registreringsordning. Dette tilvejebringer det gunstigste forhold mellem fordele og omkostninger tillige med lave forvaltningsomkostninger. Direktivet vil bidrage til at opfylde en betydelig del af medlemsstaternes emissionsreduktionsforpligtelser.

3.2.4. Foranstaltninger til at mindske udledningen af ammoniak fra landbruget

For at nå de nye politiske mål for 2030 indeholder det foreslåede NEC-direktiv et krav om at reducere udledningen af ammoniak med 27 %. Direktivet indeholder et sæt af foranstaltninger ved kilden, som medlemsstaterne tager i betragtning i forbindelse med tilrettelæggelsen af deres nationale programmer. Mange af disse er omkostningseffektive selv på forholdsvis små bedrifter. Medlemsstaterne kan også yde støtte ved at afsætte passende midler under fondene for udvikling af landdistrikterne. Mulighederne for yderligere kontrol ved kilden på EU-plan vil blive undersøgt, og dette omfatter et generelt krav om en næringsstofbalance i forbindelse med gødningsanvendelse, særlig kontrol af staldgødning, og mærkning og andre bestemmelser for uorganiske gødninger (i forbindelse med den igangværende revision af gødningsforordningen). Mange af disse foranstaltninger vil også bidrage til at nedbringe emissionerne af dinitrogenoxid – en kraftig drivhusgas, der er omfattet af Kyoto-protokollen[24].

3.2.5. Begrænsning af skibsfartens emissioner

Revisionen af direktivet af 2012 om svovlindholdet i flydende brændstoffer[25] sikrer, at de mest omkostningseffektive foranstaltninger til reduktion af skibsfartens svovlemissioner i EU allerede er på vej i kraft af SECA-standarden på 0,1 % for svovlindholdet i Østersøen og Nordsøen fra 2015 og den globale standard på højst 0,5 % svovl i alle EU-farvande fra 2020.

En tidligere analyse viser imidlertid, at skibsfartens emissioner fortsat vil påvirke luftkvaliteten på land[26], og at reduktioner i sektoren kan være omkostningseffektive. I

---

23 De gavnlige virkninger for luftkvaliteten af direktivet om fremme af vedvarende energi og energieffektivitetsdirektivet er integreret i referencescenariet.

24 UNEP har anslået, at, N_2O-emissioner svarende til 0,8 gigaton CO_2 kunne undgås hvert år senest i 2020 globalt set, og dette svarer til 8 % af "emissionsgabet" mellem de reduktionsforpligtelser, som landene har indgået, og de foranstaltninger, som er nødvendige for at holde de globale temperaturstigninger under 2° C.

25 Direktiv 2012/33/EU.

26 I EU svarede den internationale skibsfarts NO_x- og SO_2-emissioner i 2005 til ca. 25 % henholdsvis 21 % af de landbaserede emissioner. NO_x-emissionerne fra kilder på land forventes mindsket med 65 % frem til 2030, men skibsfartens emissioner vil kun blive mindsket med ca. 2 %, hvis den nuværende politik videreføres.

betragtning af skibsfartens internationale karakter og Europas afhængighed af skibsfart skal der altid gives prioritet til udviklingen af politikker på internationalt plan (IMO), såsom udpegning af NOx-emissionskontrolområder og håndhævelse af NOx-emissionsstandarder, der allerede er vedtaget af IMO. Forslaget til et revideret NEC-direktiv har til formål at tilskynde til reduktioner fra skibsfarten ved at tillade, at de kan modregnes i reduktionsforpligtelser for landbaserede kilder i henseende til 2025- og 2030-målene[27].

3.2.6. Ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger

Som led i revisionen gennemførte Kommissionen og Det Europæiske Miljøagentur i fællesskab et pilotprojekt om luftkvalitet[28] for at vurdere tolv europæiske byers praktiske erfaringer med den nuværende politiske ramme. Politikkens overordnede formålstjenlighed blev bekræftet, men der blev udpeget en række områder, hvor der skal ske forbedringer, herunder et behov for bedre koordinering og kapacitetsopbygning med hensyn til vurdering og styring. En vifte af ikke-reguleringsmæssige tiltag er forelagt til støtte for gennemførelsen af politikken, og de er især rettet mod byer, landbrug og den internationale dimension, samtidig med at de fremmer tættere forbindelser mellem politiske beslutningstagere og forsknings- og innovationskredse. Situationen i byområder er belyst i afsnit 2.2.3; andre aspekter tages op i det følgende.

3.2.6.1. Et aktivt engagement med landbrugssektoren

Det bidrag, som landbruget kan yde til at forbedre luftkvaliteten, er indlysende, og en række arbejdsområder er ved at samles: de reviderede ammoniaklofter i NEC-direktivet, UNECE's Ammonia Guidance Document[29], den øgede opmærksomhed på miljøbeskyttelse i den fælles landbrugspolitik og luftforureningsbekæmpelsens gavnlige bivirkninger for klimaændringer, vand og jordbund. I bestræbelserne på at sammensmelte disse indsatsområder i en kritisk masse og fremme et aktivt engagement i forhold til landbrugskredse vil Kommissionens tjenestegrene for landbrug og miljø i fællesskab at oprette en landbrugsplatform som led i det europæiske forum for ren luft (se punkt 5.1).

3.2.6.2. Mobilisering af den internationale indsats

EU's ratificering af ændringen af Göteborg-protokollen af 2012 er vigtig for at opmuntre til en bredere ratificering blandt parter uden for EU, fremme en grøn økonomi i tredjelande og i sidste ende mindske deres påvirkning af luftkvaliteten i EU. Et forslag til ratifikation ledsager derfor denne strategi. Kommissionen vil også fortsat samarbejde med Østeuropa, Kaukasus og Centralasien (EECCA-landene) om at gennemføre Göteborg-protokollen, bl.a. ved at yde finansiel bistand, hvor dette er hensigtsmæssigt, gennem EU's bistand til udviklingssamarbejde. De nye mål for 2030 vil også sætte dagsordenen for en kommende revision af Göteborg-protokollen, der bør stræbe efter sammenhængende politiske strategier med henblik på at mindske luftforureningen i UNECE-regionen, men også samarbejde med store udledningskilder uden for regionen og navnlig i Asien.

---

27 Med denne meddelelse og den ledsagende konsekvensanalyse opfyldes anmodningen i artikel 7, stk. 2, i direktiv 1999/32/EF.

28 http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013

29 Decision 2012/11, ECE/EB/AIR/113/Add. 1, blev vedtaget af LRTAP-konventionens parter på det 31. møde i Forvaltningsorganet for konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande (11.-13. december 2012).

3.2.6.3. Fremme af forskning og innovation

Revisionen har også tilvejebragt en klar dagsorden for national og europæisk forskning til støtte for en bedre luftkvalitetsstyring i EU. EU's program for forskning og innovation for 2014-2020, Horisont 2020, tager sigte på at lette den samfundsmæssige omstilling til en grøn økonomi, hvilket vil begrænse de negative virkninger for sundheden og miljøet som følge af luftforureningen i Europa. Det vil fremme integrerede strategier til at tackle både luftforurening og klimaændringer for at finde langsigtede, bæredygtige løsninger i EU. Avancerede og innovative værktøjer og strategier med henblik på at forbedre luftkvaliteten vil blive udarbejdet under hensyntagen til særlige, lokale forhold. Teknologisk udvikling på transportområdet vil omfatte nye motorer med lave emissioner under faktiske kørselsforhold og nedbringelse af andre emissioner end udstødning. Desuden er der fortsat behov for at forbedre integrationen af viden om politikkens anvendelse på forskellige politiske niveauer. FP7-forskning støtter for øjeblikket gennemførelsen af EU's luftkvalitetspolitikker på områder som f.eks. integrerede vurderingsredskaber, kortlivede stoffer, som driver klimaændringer, socioøkonomiske aspekter og virkningerne for økosystemerne. Foruden at videreføre disse foranstaltninger vil Kommissionen offentliggøre og regelmæssigt ajourføre forsknings- og innovationsprioriteter med henblik på at forbedre luftkvaliteten.

4. VÆKST OG KONKURRENCEEVNE

Den nye luftkvalitetspolitik skal stimulere økonomien gennem øget arbejdsproduktivitet og markederne for miljøteknologi og –tjenester i en størrelsesorden, som svarer til omkostningerne til bekæmpelse af luftforurening. Såvel store som små virksomheder, der trives inden for sektoren for ren teknologi, er nogle af Europas mest avancerede og innovative virksomheder. Denne yderligere stimulering samt den større fokus i forbindelse med Horisont 2020 skal sikre, at indsatsen for at skabe innovation fortsættes. Denne politik skal øge produktionen med omkring 100 000 fuldtidsækvivalenter, hvoraf der skal skabes 40 000 nye jobs.

Markedet for denne teknologi er i stigende grad internationalt. Vores vigtigste handelspartnere i verdens førende økonomier har allerede strengere standarder end i EU. For at sælge til disse markeder har vi brug for teknologiske drivkræfter på det indre marked. I OECD's Environment Outlook 2050 påpeges også øget fokus på luftforurening i de nye vækstøkonomier. Dette vil skabe et yderligere behov for løsninger, der sikrer ren luft, på verdensplan, hvilket skaber øgede markedsmuligheder for europæiske virksomheder. Kina har for nylig bebudet investeringer på 0,4 % af BNP om året i de kommende fem år til bekæmpelse af luftforurening i Beijing alene[30] – en størrelsesorden, der overstiger omkostningerne ved gennemførelsen af denne pakke for hele EU. Europæiske virksomheder vil være i en god position til at drage fordel af denne investering.

5. OVERVÅGNING, EVALUERING OG REVISION

5.1. Det europæiske forum for ren luft

Kommissionen vil nedsætte et forum for ren luft for at lette en koordineret gennemførelse af denne strategi og samle alle relevante interesseparter hvert andet år. Forskriftsudvalget for luftkvalitet og tilhørende ekspertgrupper vil fortsat blive benyttet til tekniske forbedringer af

[30] http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-09/24/c_132746706.htm.

direktiverne og til at føre interesseparterne tættere sammen på luftkvalitets- og emissionsområdet.

5.2. Tidsplan og proces

Fremskridt med hensyn til opfyldelse af målene og gennemførelsen af instrumenterne vil blive taget op til revision hvert femte år, idet den første revision foretages senest i 2020. Fremskridt i retning af nye luftkvalitetspolitiske mål for 2030 vil blive evalueret ved hjælp af de indikatorer, de er udtrykt i. Reduktionen af lette dieselerhvervskøretøjers faktiske emissioner og fremskridt i overensstemmelse med luftkvalitetsnormerne følges nøje via de eksisterende rapporteringsmekanismer. Analysen til støtte for konsekvensanalysen vil blive ajourført hvert andet år, og statusrapporter vil blive forelagt forummet for ren luft.

I den første revision vurderes behovet for en yderligere indsats angående luftkvalitetsnormerne, idet der også tages hensyn til den rette balance mellem luftkvalitetsgrænseværdier, der gælder overalt i verden, og alternative koncepter, der fokuserer på områder, hvor befolkningens eksponering er særlig høj.

6. KONKLUSION

Europas ambitiøse, langsigtede mål for luftkvalitet kan kun nås i etaper. Den foregående strategis mål (af 2005) om reduktioner vil stort set være tilvejebragt senest i 2020 med en kombination af medlemsstaternes og EU's indsats. Derved vil der blive opnået en større reduktion af forureningens skadevirkninger på menneskers sundhed og på miljøet, men der resterer fortsat betydelige problemer. Den nye strategi viser, at der er råderum til yderligere skridt i retning af EU's langsigtede mål, hvorved der tilvejebringes fordele på sundhedsområdet på 45 mia. EUR og store miljøfordele. Dette vil bane vejen for, at EU's luftkvalitetsnormer kan gøre fremskridt i retning af WHO's vejledende koncentrationer.

En stærk luftkvalitetspolitik vil følge op på borgernes forhåbninger om sundhed og velfærd, men den indebærer også direkte økonomiske fordele. Forbedringer i form af øget produktivitet og færre sundhedsudgifter kompenserer fuldt ud for omkostningerne ved overholdelsen af reglerne, og politikken ventes at føre til en nettostigning i beskæftigelsen. Markedsmuligheder vil blive åbnet i de hastigt ekspanderende globale markeder for forureningsbegrænsende teknologi og tjenester. EU kan opnå konkurrencemæssige fordele og udnytte mulighederne ved at fokusere forskning og udvikling på ressourceeffektive og mindre forurenende teknologier, som andre lande på sigt vil blive nødt til at indføre.