



**AZ EURÓPAI UNIÓ
TANÁCSA**

**Brüsszel, 2013. december 23.
(OR. en)**

18155/13

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

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Jordi AYET PUIGARNAU igazgató
Az átvétel dátuma:	2013. december 20.
Címzett:	Uwe CORSEPIUS, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2013) 918 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK – A Tiszta levegőt Európának program

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2013) 918 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2013) 918 final



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.12.18.
COM(2013) 918 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

A Tiszta levegőt Európának program

(EGT-vonatkozású szöveg)

{SWD(2013) 531 final}

{SWD(2013) 532 final}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

A Tiszta levegőt Európának program

(EGT-vonatkozású szöveg)

1. BEVEZETÉS

Európában a levegő minősége számottevően javult az utóbbi évtizedekben, de a légszennyezettség mint környezeti tényező még mindig főszerepet játszik számos megelőzhető betegség kialakulásában és az idő előtti elhalálozások bekövetkeztében, ezenkívül továbbra is jelentős károsító hatással van az európai természetes környezet nagy részére. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) szerint 2050-re világszinten a városi légszennyezettség lesz a halálozások elsődleges oka, megelőzve a szennyezett ivóvizet és a csatornázás hiányát.¹

Az EU levegőminőségi előírásainak szigorja elmarad a más fejlett országokban jellemzőtől, betartásuk mégis számos nehézségbe ütközik. Ez az új stratégia épp a széles körben tapasztalható meg nem felelések okait igyekszik megszüntetni. Emellett jogszabályokat terjeszt elő a levegő minőségét és a környezet állapotát rontó káros kibocsátások hosszú távú csökkentése érdekében. A stratégia által előmozdított intézkedések a légkör felmelegedésének és az éghajlat megváltozásának a lassítását is szolgálják. A tervezett kibocsátáscsökkentések időzítése teljes összhangban áll a 2030-ra vonatkozó új éghajlati és energiapolitikai kerettel, így a szinergiáknak köszönhetően a befektetők maximális hasznot remélhetnek beruházásaikból.

A tisztább levegő megvalósítása gazdasági lehetőségeket is tartogat, többek között az uniós tiszta technológiák számára. Az EU-ban a nagy műszaki vállalatok bevételeinek akár 40%-a már most is a környezetvédő termékskálákból származik, és ez az arány várhatóan nőni fog. Egyértelmű jelei vannak annak, hogy sok fejlődő gazdaságú ország kezd komolyan foglalkozni a légszennyezettség mérséklésével, így ezen a téren az európai szakpolitika intelligens alakításával versenyelőnybe hozható az európai ipar.

Az új stratégia intézkedései a levegőszennyezésről szóló 2005. évi tematikus stratégiában² említettekre épülnek, és a hatodik és a hetedik környezetvédelmi cselekvési program hosszú

¹ Lásd: OECD Environment Outlook 2050, interneten a következő címen érhető el: http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_37465_49036555_1_1_1_37465,00.html. A jelentés szerint a szálló por formájában jelentkező légszennyezés által okozott légzési elégtelenség miatt bekövetkezett idő előtti elhalálozások száma a jelenlegi szint kétszeresére, vagyis évi 3,6 millióra nőhet, és elsősorban Kínát és Indiát érinti. Mivel az OECD tagállamok lakossága idősödő és főleg városi, az OECD országokban igen magas lesz a talajközeli ózonnak betudható idő előtti elhalálozások aránya, talán csak India mutat majd fel nagyobb arányt.

² COM(2005) 446 végleges.

távú célkitűzéseinek teljesülését tartják szem előtt³. A stratégiához kapcsolódik a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv⁴ felülvizsgálatára vonatkozó javaslat, valamint egy új, a közepes méretű tüzelőberendezések kibocsátásainak csökkentését első ízben szabályozó irányelvre irányuló javaslat, amely jelentősen hozzájárulhat a kibocsátások szükséges mértékű visszaszorításához. A stratégia felölel olyan nem jogalkotási támogató intézkedéseket is, amelyek kapacitásépítésre és a különböző politikai szinteken való együttműködésre irányulnak, elsősorban a városi levegő szennyezettsége, a kutatás és az innováció, valamint a levegőpolitika nemzetközi vonatkozásai kapcsán.

2. A KÖRNYEZETI LEVEGŐ SZENNYEZETTSÉGÉNEK MIHAMARABBI CSÖKKENTÉSE

2.1. A levegő minősége napjainkban

A szálló por (PM₁₀) mennyisége az EU levegőminőségi zónáinak több mint harmadában, a nitrogén-dioxid (NO₂) koncentrációja az EU levegőminőségi zónáinak negyedében meghaladja az előírt határt. 17 tagállam ellen van folyamatban jogsértési eljárás a PM₁₀-re vonatkozó határértékek be nem tartása miatt.

2.2. A levegőminőségi előírások betartásának előmozdítása

A levegőminőségi előírások be nem tartásának eseteit rövid, illetve középtávon a meglévő uniós jogszabályok érvényre juttatásával lehet megoldani, különös figyelemmel a gázolajjal hajtott könnyű haszongépjárművek kibocsátásaira vonatkozó előírásokra⁵, valamint a nemzeti szinten hozott kiegészítő intézkedésekre. A Göteborgi Jegyzőkönyv 2012-ben jóváhagyott módosításainak átültetése is szükséges ahhoz, hogy az EU belső szabályozása megfeleljen nemzetközi kötelezettségvállalásainak. Ezen intézkedések célja, hogy legkésőbb 2020-ra megvalósuljon a meglévő levegőminőségi előírások maradéktalan betartása.

2.2.1. Az elkezdett munka befejezése: a dízelüzemű könnyű haszongépjárművek kibocsátásainak visszaszorítása

Az Euro szabványok egymást követő generációi és az üzemanyagok minőségére vonatkozó előírások mind azt a célt szolgálták, hogy az EU-ban használt járművek kevesebb szennyező anyagot bocsássanak ki. A szükséges csökkentéseket egy kivétellel sikerült elérni: a gázolajjal hajtott könnyű haszongépjárművek esetében a mai napig nem megfelelő a nitrogén-oxidok kibocsátása. A 2009 óta típusjóváhagyást kapott Euro 5 besorolású járművek valós nitrogén-oxid-kibocsátásai meghaladják az 1992-ben típusjóváhagyást kapott Euro 1 besorolású járművekéit, ráadásul a megengedett érték ötszörösét bocsátják ki. Ez Európa-szerte döntő befolyással van a nitrogén-dioxid, az ózon és a másodlagos részecskék koncentrációjára, a járműgyártóknak pedig rossz hírért kelti, és ezzel presztízsveszteséget okoz.

A CARS 2020 közleményben a Bizottság foglalkozik a jelenlegi szabályozás hiányosságaival, és a típusjóváhagyás szerves részét képező új vizsgálati eljárás kidolgozására kötelezi el magát, amely valós vezetési feltételek mellett fogja mérni a könnyű haszongépjárművek NO_x-

³ 1600/2002/EK határozat: „el kell érni a levegő minőségének olyan szintjét, amely nem idéz elő jelentős negatív hatást és kockázatot az emberi egészségre és a környezetre”.

⁴ A 2001/81/EK irányelv.

⁵ Pl. a 715/2007/EK rendeletben előírt Euro 6 kibocsátási értékek végrehajtása biztosítaná, hogy a könnyű haszongépjárművek nitrogén-oxid-kibocsátásai közelítsenek a jogszabályban előírt határértékekhez.

kibocsátásait.⁶ A valós vezetési feltételek melletti NO_x-kibocsátást az Euro 6 előírások kötelező alkalmazásának időpontjától (2014-től) kell majd rögzíteni és közölni, és legfeljebb három évvel később a típusjóváahagyás részeként a valós vezetési feltételek mellett történő kibocsátásmérés mellett megbízható, nem túlléphető kibocsátási határértékeket is alkalmazni kell majd. Így elérhető, hogy a tényleges NO_x-kibocsátás valós vezetési feltételek mellett jelentősen, az Euro 6 szabvány által megkövetelt értékekre csökkenjen.⁷

Az Euro 6-nál szigorúbb kibocsátási előírásokra egyelőre nincs szükség a 2025-re és 2030-ra vonatkozó levegőpolitikai célok eléréséhez. Inkább a fenntartható városi közlekedést támogató kezdeményezések révén kell enyhíteni a helyi közlekedési problémákat (lásd a 2.2.3. pontot).

2.2.2. A fejlett technológiák és az irányítási kapacitás támogatása

A tagállami illetékes hatóságoknak a levegőminőségi programok és az azok részét képező szennyezéscsökkentő intézkedések kialakításában és végrehajtásában végzett munkájához igényelhető finanszírozás a 2014–2020-as európai strukturális és beruházási alapokból⁸ (ESIF), valamint a 2014–2020-as időszakra vonatkozó új LIFE eszközökből. A Bizottságnak az ESIF-re vonatkozó javaslata tartalmaz egy a levegőminőséget, különösen a városi levegőpolitikát célzó összetevőt. A komoly levegőminőségi problémákkal küzdő tagállamoknak, régióknak és városoknak érdemes megfontolniuk ezen alapok használatát, hogy légszennyezétség-csökkentő intézkedéseket, nem utolsósorban innovatív technológiákat vezethessenek be. A LIFE segítségével finanszírozhatók a levegőminőséggel kapcsolatos irányítási feladatok javításához átmenetileg szükséges nagyobb erőfeszítések, és esetleg mobilizálhatók egyéb olyan jelentős eszközök, amelyek más pénzügyi forrásokból származnak. A LIFE-ből támogatott projektek kialakításánál figyelembe fogják venni a Bizottság és az EKÜ a levegőminőségi előírások végrehajtásával foglalkozó közös kísérleti projektjének pozitív tapasztalatait (lásd a 3.2.6. pontot).

2.2.3. A levegőminőség befolyásolására helyi és regionális szinten rendelkezésre álló eszközök körének bővítése

A helyi megfelelési nehézségek megoldása elsősorban a tagállamok feladata, és egyelőre nagy szükség van az országos és helyi fellépések megerősítésére. A jelenleg rendelkezésre álló értékelési és irányítási lehetőségek a fenntartható mobilitást előmozdító új intézkedésekkel egészülnek ki: megjelent az „Együtt a versenyképes és erőforrás-hatékony városi mobilitás felé” című közlemény, készülnek a fenntartható városi mobilitási tervek, valamint a városi forgalomkorlátozással foglalkozó rendelkezések. Az USA-ban bevezetett „Super Ultra Low Emission Vehicle” program alapján útmutató kerül kidolgozásra a járművek utólagos felszerelését, valamint a fejlett technológia felkarolását célzó programokhoz. Az elképzelést a tagállamok megfelelési nehézségeinek enyhítése érdekében más ágazatokra is ki lehet terjeszteni. Annak érdekében, hogy a közvélemény megismerhesse az egyes termékek teljesítményét és az egyes helyi vagy országos levegőminőségi fellépések eredményességét, olyan közérthető indikátorokat kell kialakítani, amelyek segítségével nyomon követhető a levegőminőség javítására tett különböző szintű intézkedések sikeressége. A fogyasztók választásainak tudatosságát támogatandó be kell számolni a járművek valós kibocsátásairól,

⁶ COM(2012) 636 végleges, Brüsszel, 2012.11.8.

⁷ Mindemellett támogatni kell az eltérések mögött meghúzódó okok felderítését és megszüntetését. Ilyen lehet a nem megfelelő karbantartás, a vizsgálati ciklus kijátszása (cycle beating), az utópiaci gátló berendezések használata, amelyek kiiktatják vagy megkerülik a szennyezéscsökkentő elemeket. E gyakorlatok visszaszorítása lehetővé tenné a kibocsátások jelentős csökkentését még az előtt, hogy megtörténne az újabb járműgeneráció szolgálatba állítása.

amelyeket az új vizsgálati ciklus előírásainak megfelelően kell megállapítani (az Euro 6 követelmények bevezetésétől fogva).

2.2.4. *A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv*

A levegőminőséggel kapcsolatos szakpolitika áttekintése során megállapítást nyert, hogy a környezeti levegő minőségével foglalkozó irányelvet nem szükséges most felülvizsgálni. Sokkal inkább arra kell összpontosítani, hogy a meglévő előírásoknak legkésőbb 2020-ig mindenhol megfeleljenek. A nemzeti kibocsátási határértékekről szóló átdolgozott irányelv végrehajtásától pedig várható, hogy 2030-ig folyamatosan csökkenti a szennyező anyagok kibocsátásait. Ez a kibocsátás-csökkenés Európa-szerte a háttér-koncentrációk csökkenéséhez fog vezetni, ami kifejezetten hasznos mind egészségügyi, mind környezetvédelmi szempontból.

A környezeti levegő minőségével foglalkozó irányelv kulcsfontosságú ahhoz, hogy mindenütt a WHO előírásainak megfelelő levegőminőség alakuljon ki. Az irányelvet rendszeresen felül kell vizsgálni, különösen miután a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv hatására megindul a háttér-koncentrációk visszaesése.

3. A LÉGSZENNYEZETTSÉG HATÁSAINAK CSÖKKENTÉSE HOSSZABB TÁVON

Ha áttekintjük az EU levegőpolitikájának eredményeit a kezdetektől napjainkig, egyértelműen kiderül, hogy a nem kötelező célértékek és a jogi szabályozás kombinációja hatalmas előnyöket hozott mind az emberi egészség, mind a környezet számára. A szálló por okozta egészségügyi problémák – ezek a légszennyezettség által előidézett elhalálozások legfőbb előidézői – nagyságrendje 2000 és 2010 között 20%-kal csökkent. A savas esők jelensége csaknem megszűnt az EU-ban, ami annak köszönhető, hogy a kialakulásában szerepet játszó fő szennyezők kibocsátásai számottevően visszaestek.⁸ A levegőminőséggel kapcsolatos uniós szakpolitika ösztönözte a szennyezéscsökkentő innovációk elterjedését, és radikálisan megváltoztatta fontos gazdasági ágazatok környezeti teljesítményét. Ezáltal garantálta a növekedést és a munkahelyteremtést, és utat nyitott a környezetbarát technológiák előtt az EU-ban és azon túl egyaránt.

Ezen sikerek ellenére a levegő szennyezettsége még mindig komoly következményekhez vezet, és továbbra is az EU lakosságának nagy részét aggasztó hatásokat okoz.⁹ A légszennyezettség az idő előtti elhalálozásokat kiváltó legfontosabb környezeti tényező, áldozatainak száma tízszer akkora, mint a közúti baleseteké. 2010-ben a légszennyezettség több mint 400 000 idő előtti halált okozott; rengeteg elkerülhető megbetegedést és szenvedést váltott ki, többek között légzőszervi panaszokat (pl. asztmát), valamint súlyosbította a szív-és érrendszeri problémákat. E hatások teljes külső költsége 330–940 milliárd euró között változhat, figyelembe véve a munkaerő-kieséseket és az egyéb közvetlen gazdasági hatásokat, amelyek nagyságát 2010-ben évi 23 milliárd euróra becsülték. A szennyezett levegő az ökoszisztémákat is károsítja: megjelennek az algaburjánzások, a tömeges halpusztulások és az eutrofizáció, ami a növényi tápanyagok feldúsulása a nitrogénszennyezés következtében. E

⁸ A kibocsátások csökkenése egyrészt a nagy tüzelőberendezések kénkibocsátásaira vonatkozó uniós szabályozásnak, másrészt a közúti járművek üzemanyagaiban található kéntartalom csökkentésére vonatkozó követelményeknek és az Euro 4 követelményekkel bevezetett továbbfejlesztett utókezelő eszközöknek köszönhető.

⁹ Lásd „Az európaiak hozzáállása a levegőminőséghez” c. Eurobarométer felmérés: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_360_en.pdf, amelynek során több mint 25 000 uniós lakost kérdeztek meg.

jelenségek Európa leggazdagabb és legváltozatosabb természeti területeinek¹⁰ több mint háromnegyedét érintik.

1. táblázat: A légszennyezettség főbb hatásai az egészségre és az ökoszisztémákra nézve 2010-ben

Hatások	Az egészségre gyakorolt hatások ¹¹ (a szálló por és az ózon kiváltotta idő előtti elhalálozások)	Az eutrofizációval érintett ökoszisztémák területe ¹²
2010	406 000	62 %

Még a meglévő jogszabályok maradéktalan végrehajtása esetén is jelentős egészségügyi és környezeti károkkal kell számolni az Unióban (lásd a 2. táblázatot.) Az emberi egészségre gyakorolt hatás (a szennyezetségre visszavezethető elvesztett életévekben mérve) alig több mint egyharmaddal eshet vissza 2025-re, és a javulás nagyrészt 2020 előtt következik be. Az eutrofizáció tekintetében csak marginális javulásra lehet számítani, a természeti területek több mint fele még mindig a kritikus mennyiségnél több nitrogént fog tartalmazni. A légszennyezettségnek betudható egészségügyi és környezeti költségek¹³ magasak maradnak, 2025-re a jelenlegihez képest 30%-kal, 2030-ra mintegy 35%-kal eshetnek vissza, vagyis 212 és 740 milliárd EUR között alakulnak.

2. táblázat: A légszennyezettség főbb hatásainak várható alakulása 2030-ig a meglévő jogszabályok teljes körű végrehajtása esetén (a hatások nagyságrendjének csökkenése 2005-höz képest)

Hatások	Az egészségre gyakorolt hatások (a szálló por és az ózon kiváltotta idő előtti elhalálozások)	Az eutrofizációval érintett ökoszisztémák területe
2025	–37 %	–21 %
2030	–40 %	–22 %

3.1. A 2030-ig hátralévő időszakra vonatkozó stratégiai levegőpolitikai célok

Az EU hosszú távú levegőpolitikai célja, hogy megfeleljen a WHO emberi egészségre vonatkozó irányértékeinek¹⁴ (noha ezek idővel változhatnak), valamint az ökoszisztémák számára elviselhető kritikus terhelésre vonatkozó szinteknek és értékeknek¹⁵. Az új stratégia

¹⁰ A védett területek „Natura 2000” hálózatába tartozó területek.

¹¹ A számítási módszereket lásd: *TSAP Baseline: Health and Environmental Impacts* http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/tsap_impacts.pdf.

¹² Azon unióbeli ökoszisztémák százalékos aránya, amelyek esetében az eutrofizációs mutató meghaladja a kritikus értéket.

¹³ Ez a becslés nemcsak a közvetlen költségeket foglalja magában (termelékenység csökkenése, egészségügyi ellátás, alacsonyabb mezőgazdasági terméshozam), hanem az egyéni egészségkárosodás pénzben kifejezett értékét is. A becslés elsősorban az egészségügyi következményekre koncentrál, mert az ökoszisztémák károsodásnak pénzbeli kifejezésére nincs egységes módszertan.

¹⁴ Valójában nem minden szennyező esetében ismert a biztonságosnak tartható szint, így a szálló por esetében sem. A WHO útmutatásai azonban az alacsony kockázatot jelentő szinteket veszik alapul, és rendszeresen felülvizsgálatra kerülnek.

¹⁵ A kritikus terhelés vagy szint az ökoszisztéma számára káros következmény nélkül elviselhető mennyiség.

két különálló célt tűzött ki: egyrészt legkésőbb 2020-ig maradéktalanul meg kell felelni a meglévő jogszabályoknak, másrészt az EU-t rá kell állítani a hosszú távú céljához vezető útra.

Az ennek szellemében meghatározott, 2030-ra vonatkozó új levegőpolitikai célértékeket a 3. táblázat ismerteti. Ezek a célok a meglévő szabályozáshoz képest egyharmados javulást hoznak az egészségügy tekintetében, és az eutrofizáció csökkentésére vonatkozó célkitűzések felének teljesülését biztosítják.

3. táblázat: A 2030-ra vonatkozó új levegőpolitikai célok 2005-höz képest

Hatások	Az egészségre gyakorolt hatások (a szálló por és az ózon kiváltotta idő előtti elhalálozások)	Az eutrofizációval érintett ökoszisztémák területe
2030	-52 %	35 %

A 2030-ra elérendő csökkenésekből fakadó előnyök messze felülmúlják a megfelelés költségeit. Először is hosszabb és egészségesebb élet biztosítható az EU lakosságának, ahogy a légszennyezettség okozta mortalitás és megbetegedések aránya csökken.¹⁶ Másodsorban ha az egészségkárosodások következményeinek mérséklődését is figyelembe vesszük, a szakpolitika nettó haszna még a legóvatosabb becslések szerint is évi 40 milliárd euró körül alakul. Ez a számítás nem veszi figyelembe az ökoszisztémák károsodásában jelentkező mérséklődést, ami igen jelentős környezeti előny, de értéke nehezen számszerűsíthető. Ha figyelembe vesszük a végrehajtás következtében jelentkező termelékenységjavulást,¹⁷ a szakpolitika költségeinek a GDP-re gyakorolt nettó hatása teljes mértékben megtérül, sőt, további előnyök származnak az egészségügyi költségeknek a légszennyezettséggel összefüggő betegségek visszaszorulásának köszönhető csökkenéséből,¹⁸ a mezőgazdasági veszteségek visszaeséséből és az infrastruktúrák károsodásának lelassulásából. A hatásvizsgálat tanulmányozta a különböző tagállamokban jelentkező különböző hatásokat, és arra a következtetésre jutott, hogy a javasolt szakpolitika hatásai arányosak.

3.2. A célok elérése

Az említett célok eléréséhez szabályozási és nem kötelező erejű intézkedésekre egyaránt szükség van. Az EU-nak és tagállamainak együtt kell működniük csakúgy, mint a régióknak és a városoknak. A nemzeti és uniós erőfeszítések összevonásával elérhető a meglévő jogszabályok maradéktalan betartása 2020-ra, főleg ha az utóbbiak a már előírt forráskorlátozások teljes körű végrehajtására koncentrálnak. A 2030-ra kitűzött értékek elérése azonban további uniós szintű kibocsátás-korlátozást fog megkövetelni a forrásoknál. A háttér-koncentrációk így elérhető csökkenése idővel lehetővé teheti a légköri koncentrációra vonatkozó normák közeledését a WHO által ajánlott irányértékekhez¹⁹. Az alább ismertetett

¹⁶ A javasolt intézkedések révén várhatóan évi 500 000 életév nyerhető.

¹⁷ Ahogy csökkennek a légszennyezettség okozta megbetegedések, az Unió teljesítménye évi 15 millió ledolgozott munkanappal nő.

¹⁸ Az egészségügyi költségekben évi 650 millió eurós csökkenésre lehet számítani a javasolt intézkedéseknek köszönhetően.

¹⁹ A levegőszennyezésről szóló 2005. évi tematikus stratégia még a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvek módosítására koncentrált, de azóta a teljes körű megfelelés került a figyelem középpontjába.

intézkedések az éghajlatváltozás mérséklésére is hatással lesznek, ugyanis azokra a szennyezőanyagokra összpontosítanak, amelyek egyaránt erőteljesen hatnak az éghajlatra és a légszennyezettségre (ilyen pl. a szálló por fekete korom-tartalma), vagy a légszennyezettségre és az üvegházhatású gázkoncentrációra (ammónia, nitrogén-oxidok).

3.2.1. A nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv felülvizsgálata

A 2030-ra kitűzött levegőpolitikai célok eléréséhez minden tagállamnak számottevően csökkentenie kell szennyező kibocsátásait. A költségvetéskor csökkentéseket kiváltani képes legfontosabb eszköz pedig a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv.

Az ennek felülvizsgálatára vonatkozó csatolt javaslat 2030-ig terjeszti ki a szakpolitika hatályát, és két fontos köztes célt állapít meg: 2020-ra át kell ültetni az uniós jogba a módosított Göteborgi Jegyzőkönyv értelmében vállalt új nemzetközi kötelezettségeket, 2025-re pedig olyan köztes kibocsátás-csökkentést irányoz elő, ami előkészíti a 2030-ra vonatkozó célok teljesülését. A javaslat javítja az összhangot a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvben előírt, a levegőminőség vizsgálatára és kezelésére szolgáló rendszerrel, valamint az éghajlatváltozás mérséklésével, amelyhez hozzá is járul²⁰. Megerősíti az emissziókataszterekre (kibocsátási leltárokról), előrejelzésekre és az ökoszisztéma-megfigyelésre vonatkozó rendelkezéseket, hogy a végrehajtás sikere jobban mérhető legyen. A jelentések időzítését hozzáigazítja az üvegházhatású gázokkal kapcsolatos jelentéstételéhez. Az adatáramok további összehangolásának lehetőségét az Európai Szennyezőanyag-kibocsátási és Hulladékszállítási Nyilvántartás közelgő értékelése során kell megvizsgálni.

A javaslat 2030-ra költségvetéskor nemzeti kibocsátáscsökkentési kötelezettségeket határoz meg²¹ a négy korábban is szabályozott légszennyező (SO₂, NO_x, metántól eltérő illékony szerves vegyületek, NH₃) és két új anyag, az elsődleges PM_{2,5} (a jelentős egészségügyi károkat okozó finom szálló por) és a CH₄ (vagyis a rövid élettartamú de igen erős üvegházhatású metán) tekintetében. A PM_{2,5} koncentrációjának csökkentése során különös hangsúlyt helyez a fekete korom visszaszorítására, amely a másik jelenős rövid távú éghajlatbefolyásoló. A metánra és a fekete koromra vonatkozó intézkedések közvetlen kedvező hatással lesznek az éghajlat alakulására, és az ilyen tárgyú nemzetközi fellépést is előkészíthetik. A javaslat gondoskodik bizonyos mértékű rugalmasságról, ugyanis figyelembe kell venni az emissziókataszterek összeállítására szolgáló módszerek és a jövő energiaösszetétele körüli bizonytalanságot. Ez azonban nem ássa alá a javaslat integritását.

²⁰ A javaslat fenntartja a kibocsátások csökkentését célzó nemzeti program készítésére vonatkozó követelményt, de oly módon módosítja azt, hogy maximális szinergia jöjjön létre a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvekkel és az éghajlatpolitikával.

²¹ A rövid távú éghajlatbefolyásolókkal kapcsolatos fellépésekkel külön foglalkoztak. Jóllehet pillanatnyilag nem lehetséges a fekete koromra vonatkozó egyedi határérték bevezetése, a PM_{2,5} csökkentése keretében az EU-nak és a tagállamoknak elsőbbséget kell biztosítaniuk a koromszennyezésre is hatással lévő intézkedések számára. A metánra vonatkozó új határérték bevezetése az alacsony költségű vagy költségmentes csökkentési lehetőségeket aknázza ki, mellel kiegészíti az illékony szerves vegyületek és a nitrogén-oxidok visszaszorítására irányuló azon erőfeszítéseket, amelyek az ózonkoncentrációk uniós és világszintű csökkentéséhez szükségesek. Ezen intézkedések másik célja a rövid távú éghajlatbefolyásolókra irányuló nemzetközi fellépés előmozdítása az északi félteke légszennyezettségének csökkentése érdekében.

3.2.2. *A forrásokra vonatkozó már hatályos korlátozások maximális kihasználása: az ipari kibocsátások, a környezetbarát tervezés és a nem közúti mozgó gépek*

Míg a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv nagyfokú rugalmasságot biztosít a tagállamok számára a megfelelő intézkedések kiválasztásában, számos érdekelt fél igényelte, hogy uniós szinten célzottabb forráskorlátozás legyen érvényben. Az egyes ágazatok lehetséges hozzájárulását az e közleményt kísérő hatásvizsgálat részletesen bemutatja. A már meglévő és tervezett uniós szintű forráskorlátozó intézkedések nagy szerepet játszanak a megkövetelt csökkenések elérésében: az illékony szerves vegyületek esetében szükséges visszaesés 57%-át, a nitrogén-oxid kibocsátásaiban elérendő visszaesés 72%-át tudják biztosítani. A fő eszközök a következők:

- A környezetbarát tervezésről szóló irányelv a lakossági tüzelésből származó kibocsátásokat szorítja vissza.
- Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv előírásai és az annak alapján kidolgozott, az elérhető legjobb technikákra vonatkozó következtetések a főbb ipari szennyező tevékenységekre összpontosítanak, így többek között az 50 MW-nál nagyobb teljesítményű tüzelőberendezésekre.²²
- A nem közúti mozgó gépekkel foglalkozó irányelv felülvizsgálata számos kedvező hatással fog járni. Nőni fog a lefedett géptípusok és motorteljesítmények köre, és a követelmények összhangba kerülnek a nehézgépjárművekre vonatkozó Euro VI. szabvány előírásaival.

Az ammónia esetében azonban az uniós jog csak a szükséges csökkentés 25%-át tudja elérni a kibocsátási források szabályozása révén. Ezért a mezőgazdasági forráskorlátozás kérdése egyre sürgetőbbé válik, amint azt a 3.2.4. pont részletezi.

3.2.3. *A közepes méretű tüzelőberendezésekkel foglalkozó irányelvre irányuló javaslat*²³

A mezőgazdaságon kívüli másik lényeges terület, amivel az uniós jog nem foglalkozik, az 1 és 50 MW közötti hőteljesítményű tüzelőberendezések kibocsátása. Pedig ez fontos abból a szempontból, hogy a levegő minőségére és a megújuló energiák használatára vonatkozó szakpolitikák ne gyengítsék egymás hatását. Az egyes szennyező anyagok közepes méretű tüzelőberendezések általi kibocsátásainak korlátozását célzó irányelvjavaslat az új és meglévő tüzelőberendezésekre vonatkozó határértékek megállapításával és egy egyszerű regisztrációs rendszer létrehozásával fog hozzájárulni a NO_x-, SO₂- és PM-szennyezés csökkentéséhez. Ez a legköltséghatékonyabb lehetőség, amelynek adminisztrációs költsége is alacsony. Az irányelv végrehajtása révén a tagállamok kibocsátás-csökkentési kötelezettségeik jó részét teljesíthetik.

3.2.4. *A mezőgazdaságból származó ammónia-kibocsátások mérséklése*

A nemzeti kibocsátási határértékekről szóló javasolt irányelv a 2030-ra vonatkozó levegőpolitikai célok elérése érdekében az ammónia-kibocsátás 27%-os csökkentését követeli

²² Az elérhető legjobb technikákra vonatkozó következtetések kidolgozását 2020-ig be kell fejezni, de a tagállamoknak komoly beleszólásuk van ezek színvonalába, és ezáltal az irányelv révén elérhető kibocsátás-csökkentésbe.

²³ A megújuló energiaforrásokkal foglalkozó irányelv és az energiahatékonyságról szóló irányelv révén elérhető levegőminőség-javulást eleve figyelembe vettük.

meg. Az irányelv meghatározza azokat a forráskorlátozó intézkedéseket, amelyeket a tagállamoknak fontolóra kell venniük nemzeti programjaik kidolgozásakor. Ezek nagy része még a kisméretű gazdaságokban is költséghatékonyan végrehajtható. A tagállamok mindazonáltal nyújthatnak támogatást a vidékfejlesztési alapok megfelelő forrásaiból. A további uniós szintű forráskorlátozási lehetőségeket is meg kell vizsgálni. Ide tartozik a műtrágyák alkalmazásakor a tápanyag-egyensúly szabályozása, az állati trágya kezelésének ellenőrzése, valamint a szerves műtrágyák címkézése és használatára vonatkozó egyéb követelmények bevezetése (a műtrágyákról szóló rendelet felülvizsgálatának keretében). Ezek a fellépések a nitrogén-oxid jelenlétére is hatással lesznek, ami a Kiotói Jegyzőkönyv értelmében szabályozott erős üvegházhatású gáz.²⁴

3.2.5. A hajózásból származó kibocsátások korlátozása

A folyékony tüzelőanyagok kéntartalmának csökkentéséről szóló irányelv 2012-ben elvégzett felülvizsgálata²⁵ biztosította, hogy az Unióban a hajózásból származó kénkibocsátások a lehető legköltséghatékonyabb módon csökkenjenek: 2015-től a Balti- és az Északi-tengeren a kénkibocsátás-korlátozási területeken (SECA) csak 0,1%-os kéntartalmú tüzelő- és üzemanyagok lesznek használhatók, 2020-tól pedig az EU összes vizein egyetemesen legfeljebb 0,5% lehet a hajózásban használt tüzelő- és üzemanyagok kéntartalma.

A korábbi elemzések szerint a hajózásból származó kibocsátások továbbra is hatással lesznek a szárazföldi levegő minőségére²⁶, ám a hajózás kibocsátásainak csökkentése költséghatékonyan megvalósítható. A hajózás nemzetközi jellegére figyelemmel, és mivel Európa nagy mértékben hagyatkozik e közlekedési formára, elsőbbséget kell biztosítani a nemzetközi szintű szakpolitikai fellépéseknek (pl. az IMO keretében). Ilyen lehet a NO_x-kibocsátás-ellenőrzési területek kijelölése, valamint az IMO által már elfogadott NO_x-kibocsátási normák végrehajtása. A nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv-javaslat előmozdítja a hajózásból származó kibocsátások visszaszorítását, ugyanis lehetővé teszi e kibocsátások csökkentésének beszámítását a szárazföldi forrásokéba mind 2025-re, mind 2030-ra nézve.²⁷

3.2.6. A szabályozástól eltérő intézkedések

A felülvizsgálat részeként a Bizottság és az Európai Környezetvédelmi Ügynökség a levegővédelmi előírások végrehajtását vizsgáló közös kísérleti projektet hajtott végre 12 európai nagyváros gyakorlati tapasztalatainak értékelésére.²⁸ Az eredmények nagy vonalakban megerősítették a szakpolitika megfelelőségét, azonban mutatkoztak olyan területek is, amelyek további figyelmet igényelnek. Ilyen az értékelési és irányítási kérdések jobb koordinációja és az erre szolgáló kapacitás bővítése. Az alábbiakban számos olyan nem szabályozási intézkedés kerül bemutatásra, amely támogatja a szakpolitika végrehajtását,

²⁴ Az ENSZ Környezetvédelmi Programja (UNEP) alapján 2020-ig világszinten évi 0,8 gigatonna széndioxidnak megfelelő nitrogén-dioxid-kibocsátás kerülhet el. Ez a résztvevő államok által vállalt szint és a globális hőmérséklet-emelkedés 2 °C alatt tartásához szükséges szint közötti [szakadék](#) 8%-ának felel meg.

²⁵ A 2012/33/EU irányelv.

²⁶ Az EU-ban 2005-ben a nemzetközi hajózás NO_x- és SO₂-kibocsátásai hozzávetőleg a szárazföldi kibocsátások 25, illetve 21%-ának feleltek meg. Míg a szárazföldi eredetű NO_x-kibocsátás 2030-ra várhatóan 65%-kal csökken, a hajózás okozta kibocsátások intézkedés híján csupán 2%-kal eshetnek vissza.

²⁷ Ez a közlemény és a kapcsolódó hatásvizsgálat lényegében eleget tesz az 1999/32/EK irányelv 7. cikkének (2) bekezdésében foglalt követelménynek.

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

különös tekintettel a városi, mezőgazdasági és nemzetközi dimenziókra, ugyanakkor szorosabb együttműködést mozdít elő a szakpolitikák alkotói és a kutatási és innovációs közösség között. A városi intézkedésekkel a fenti 2.2.3. pont foglalkozik, ezért itt csak a mezőgazdaság és a nemzetközi fellépés kerül terítékre.

3.2.6.1. A mezőgazdasági ágazat bevonása

Nem kérdés, hogy a mezőgazdasági ágazat sokat tehet a levegőminőség javulásáért. Több szálon is fut ezt támogató munka: a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv felülvizsgált ammónia-kibocsátási határértékekről rendelkezik, az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (UNECE) az ammóniára vonatkozó útmutatót fogadott el²⁹, a Közös Agrárpolitika pedig egyre jobban törekszik a környezet kíméletére, illetve a légszennyezettség elleni küzdelem révén elérhető éghajlati, víz- és talajügyi helyzetjavulásra. Annak érdekében, hogy ezek a törekvések egyesülve kritikus tömeget érjenek el, valamint hogy a gazdálkodók aktívan részt vegyenek a törekvésekben, a Bizottság mezőgazdasággal és környezetvédelemmel foglalkozó szakszolgálatai közösen egy mezőgazdasági platformot hoznak létre a Tiszta levegőt Európának fórumon belül (lásd a 5.1. pontot).

3.2.6.2. A nemzetközi fellépés élénkítése

A Göteborgi Jegyzőkönyv 2012. évi módosításának uniós ratifikációja előmozdítja az unión kívüli felek általi ratifikációt is, és harmadik országokban is népszerűsíti a környezetbarát gazdaságirányítást, ami végső soron visszaszorítja az EU levegőminőségét is befolyásoló hatásokat. Ezért tartozik e stratégiához egy a Göteborgi Jegyzőkönyv jóváhagyására irányuló javaslat is. A Bizottság folytatni fogja a Göteborgi Jegyzőkönyv végrehajtása érdekében a kelet-európai, kaukázusi és közép-ázsiai országokkal (EECCA) való együttműködést, amelynek keretében pénzügyi támogatást is nyújthat az EU fejlesztési együttműködési alapjaiból. Másrészt a 2030-ra vonatkozó új célok előrevetítik a Göteborgi Jegyzőkönyv újbóli felülvizsgálatát, amelynek azt kell szolgálnia, hogy az EGB térségében a levegőszennyezés elleni küzdelem terén egységes szakpolitikai megközelítés alakuljon ki, de ugyanakkor a térségen kívüli, elsősorban Ázsiában elhelyezkedő nagyobb kibocsátókkal is megállapodások jöjjenek létre.

3.2.6.3. A kutatás és az innováció támogatása

A felülvizsgálat során egyértelműen kiderült, hogy átgondoltabban kell támogatni a levegőminőség kezelésével kapcsolatos nemzeti és uniós kutatásokat. A Horizont 2020 elnevezésű, 2014-től 2020-ig terjedő kutatási és innovációs keretprogram egyik célja a környezetbarát gazdaságra való átálláshoz szükséges társadalmi átalakulás megkönnyítése, és ide tartozik az európai légszennyezettség káros egészségügyi és környezeti hatásainak csökkentése is. A keretprogram olyan integrált megközelítéseket fog felkarolni, amelyek a légszennyezettséget és az éghajlatváltozást egyaránt mérséklik, hogy ily módon hosszú távú, fenntartható megoldások szülessenek Európában. A levegőminőség javítása érdekében modern és újszerű eszközöket és stratégiákat kell kialakítani a helyi feltételek figyelembe vételével. A közlekedés terén várható technológiai fejlemények között meg kell említeni az alacsony valószínűségű új motorokat és a nem kipufogógáz eredetű kibocsátásokat csökkentő eszközöket. Mindezek mellett pedig még mindig javítani kell a tudományos ismeretek figyelembevételét a különböző szakmai szinteken. A hetedik kutatási keretprogram

²⁹ 2012/11. sz. határozat, ECE/EB/AIR/113/Add.1., amelyet a nagy távolságra jutó, országhatárokon áterjedő levegőszennyezésről szóló ENSZ EGB-egyezmény felei az egyezmény végrehajtó szervének 31. ülésén fogadtak el (2012. december 11–13.).

az integrált értékelési eszközök, a rövid távú éghajlatbefolyásolók, a társadalmi-gazdasági hatások vagy az ökoszisztémákra gyakorolt hatások kutatásán keresztül járul hozzá az uniós levegőpolitika végrehajtásához. A meglévő fellépések folytatásán túl az Európai Bizottság rendszeresen naprakésszé teszi és publikálja a levegőminőség javításához kapcsolódó kutatási és innovációs prioritásokat.

4. NÖVEKEDÉS ÉS VERSENYKÉPESSÉG

Az új levegőpolitika a munkatermelékenység javítása és a környezetvédő technológiák és szolgáltatások terén megnyíló új piacok által élénkíti a gazdaságot. A tiszta technológiákkal sikeresen kereskedő műszaki vállalkozások, legyenek akár kicsik, akár nagyok, Európa legmodernebb és leginnovatívabb vállalatai közé tartoznak. A Tiszta levegőt Európának program és a Horizont 2020 hatására az innováció még keresettebbé fog válni. A termelékenység hozzávetőleg 100 000 teljes munkaidős egyenértékkel javulhat, amiből 40 000 új álláshelyet hoz létre.

Viszont e technológiák piaca egyre inkább nemzetközi. Fő kereskedelmi partnereink, akik a világ fejlett gazdaságai, már szigorúbb előírásokkal dolgoznak, mint az EU normái. Ha ezeken a piacokon akarunk eladni, Európának technológiai úttörőkre van szüksége. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) 2050-re vonatkozó környezetvédelmi előretekintése (Environment Outlook 2050) alapján a fejlődő gazdaságokban is javulni fog a légszennyezettséggel kapcsolatos tudatosság. Ez világszinten meg fogja növelni a légszennyezést mérséklő technológiák iránti keresletet, és piaci lehetőségeket teremt az európai vállalatok számára. Kína például nemrég bejelentette, hogy a következő öt évben éves GDP-jének 0,4%-át a pekingi légszennyezettség leküzdésére fogja fordítani³⁰ –, ami több, mint ennek a csomagnak a teljes uniós végrehajtási költsége. Az európai vállalkozások kedvező helyzetben lesznek ahhoz, hogy profitáljanak egy ekkora beruházásból.

5. MEGFIGYELÉS, ÉRTÉKELÉS ÉS FELÜLVIZSGÁLAT

5.1. A Tiszta levegőt Európának fórum

Az Európai Bizottság létrehozza a Tiszta levegőt Európának fórumot e stratégia összehangolt végrehajtásának elősegítésére, valamint annak érdekében, hogy az érdekelt feleket két évente összehívja. Az irányelvek műszaki fejlődéshez való hozzáigazításáért, valamint a levegő minőségével és a kibocsátásokkal foglalkozó szakmák együttműködéséért továbbra is a levegőminőséggel foglalkozó szabályozó bizottság és annak szakértői csoportjai lesznek felelősek.

5.2. Időzítés, folyamatok

A célok felé tett haladást és az egyes elemek végrehajtását öt évente kell értékelni, először 2020-ban. A 2030-ra vonatkozó levegőpolitikai célok teljesülésének mértékét az eredeti indikátorok használatával kell kifejezni. A dízelüzemű könnyű haszongépjárművek valós kibocsátásainak csökkenését és a környezeti levegő minőségére vonatkozó előírások betartásának javulását a már kialakított jelentéstételi rendszereken keresztül kell figyelemmel követni. A hatásvizsgálat alapját képező elemzéseket két évente meg kell ismételni, a

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

haladással foglalkozó beszámolókat pedig ugyanilyen rendszerességgel a Tiszta levegőt Európának fórum elé kell terjeszteni.

Az első felülvizsgálat során értékelni kell a levegőminőségi előírásokkal kapcsolatos további fellépések lehetőségét, és meg kell fontolni, hogy milyen egyensúly alakítható ki a mindenütt érvényes levegőminőségi határértékek, illetve a kifejezetten nagy lakosságot érintő expozícióra vonatkozó alternatív megközelítések között.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A levegőminőségre vonatkozó igen ambiciózus hosszú távú európai célkitűzést csak lépésenként lehet teljesíteni. A korábbi (2005-ös) stratégiában előrevetített szennyezéscsökkentések a tagállami és az uniós fellépések együttes hatásának köszönhetően 2020-ra nagyrészt megvalósulnak. Így számottevően csökkennek a légszennyezettség okozta egészségügyi és környezeti károk, de továbbra is fennállnak majd jelentős problémák. Az új stratégia felvázolja, hogy a hosszú távú uniós cél elérése érdekében milyen további lépések valósíthatók meg, és hogy ezek révén évi 45 milliárd eurónyi egészségügyi haszon és vitathatatlan környezeti javulás érhető el. A stratégia megalapozza az EU környezeti levegőminőségi előírásainak közelítését a WHO által ajánlott szintekhez.

A szigorú levegőminőségi szakpolitika megfelel a lakosság egészséggel és jólléttel kapcsolatos elvárásainak, de közvetlen gazdasági haszonnal is jár. A termelékenység javulása és az egészségügyi kiadások csökkenése teljes mértékben ellensúlyozza a megvalósítás költségeit, és a szakpolitika végrehajtása várhatóan növelni fogja a foglalkoztatottságot. A légszennyezettséget mérséklő technológiák és szolgáltatások világpiaca, ami gyors növekedés elé néz, számos lehetőséget rejt az uniós vállalkozások számára. Az EU versenyelőnybe kerülhet e lehetőségek kiaknázásában, ha kutatási-fejlesztési erőfeszítéseit az olyan erőforráshatékony és kevésbé szennyező technológiák kialakítására összpontosítja, amelyek iránt hamarosan más országok is érdeklődni kezdenek.