



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 04.01.2005
KOM(2004) 845 endelig

—

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET
OG EUROPA-PARLAMENTET**

**Gennemgang af Rådets direktiv 1999/30/EF om luftkvalitetsgrænseværdier for
svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften under samtidig
hensyntagen til Rådets direktiv 96/62/EF om vurdering og styring af luftkvalitet**

SEK(2004) 1713

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Vigtige træk i direktivets anvendelse	3
3.	Erfaringerne med direktivets anvendelse	5

1. INDLEDNING

Denne rapport skal forelægges ifølge det første afledte luftkvalitetsdirektiv, som går ud på at begrænse svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider samt partikler og bly i luften

Rådets direktiv 1999/30/EF drejer sig om grænseværdier for svovldioxid (SO₂), nitrogendioxid (NO₂) og nitrogenoxid (NO_x) samt partikler (PM₁₀) og bly i luften¹ (det første afledte luftkvalitetsdirektiv). Det følger fremgangsmåden i Rådets direktiv 96/62/EF om vurdering og styring af luftkvalitet² (rammedirektivet for luftkvalitet). Ifølge direktivets artikel 10 skal Kommissionen gennemgå direktivet og forelægge en rapport om dets gennemførelse. Denne rapport er et sammendrag af de vigtigste oplysninger, men mere udførlige oplysninger kan fås i Kommissionens arbejdsdokument³.

Denne gennemgang bygger på den seneste videnskabelige forskning...

Gennemgangen tager i almindelighed hensyn til de seneste videnskabelige forskningsresultater, når det gælder virkningerne på sundhed og økosystemer, som udsættes for de luftforurenende stoffer, der omfattes af det første afledte direktiv. Kommissionen vil imidlertid, således som det forlanges i det sjette miljøhandlingsprogram⁴, inden midten af 2005 opstille en tematisk strategi for luftforurening på grundlag af resultatet af programmet for ren luft i Europa (CAFE). Både denne del af gennemgangen og eventuelle overvejelser af forslag til en mulig ændring af direktivet, herunder dets grænseværdier, kommer til at indgå i den tematiske strategi for luftforurening.

... men koncentrerer sig om de hidtidige erfaringer og foreslår planlagte ændringer ved hjælp af udvalgsproceduren.

Den tematiske strategi for luftforurening snart vil blive offentliggjort, og denne rapport koncentrerer sig derfor om medlemsstaternes erfaringer med direktivets anvendelse. Da der er stærke forbindelser mellem det første afledte direktiv og rammedirektivet for luftkvalitet, bliver der taget rimeligt hensyn til dem.

2. VIGTIGE TRÆK I DIREKTIVETS ANVENDELSE

Direktivet har kun været i kraft i tre år ...

Direktivet trådte i kraft den 19. juli 1999 og skulle omsættes til national lovgivning i løbet af to år. De oplysninger, medlemsstaterne har givet Kommissionen, omfatter kun 2001 og 2002, og den generelle erfaring med direktivets anvendelse har været kort. Dog bør overholdelse af luftkvalitetlovgivningen stadig forbedres (se tabel I i SEC(2004)1713).

¹ EFT L 163 af 29.6.1999, s. 41.

² EFT L 296 af 21.11.1996, s. 55.

³ Report in support of the review of Council Directive 1999/30/EF relating to limit values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide and oxides of nitrogen, particulate matter and lead in ambient air; SEC(2004) 1713: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm>.

⁴ EFT L 242 af 10.9.2002, s. 1.

... men de første, ret begrænsede, erfaringer med dets anvendelse er positive

Trods de begrænsede erfaringer med det første afledte direktiv står det allerede klart, at tanken om at lovgive om luftkvalitet var heldig, idet den har øget den offentlige og politiske bevidsthed om de luftkvalitetsproblemer, der stadig forekommer, og fremmet effektive forsøg på at formindske luftforureningen i hele EU. Der er tre hovedårsager til denne succes:

- For det første er der kravet om, at aktuelle oplysninger om luftkvaliteten skal offentliggøres. Det øger bevidstheden, således som de klager, Kommissionen har modtaget, og de henvendelser, som er blevet rettet til Europa-Parlamentet, viser. I mange tilfælde har de klager, europæiske borgere eller private organisationer har indgivet, ført til indledning af overtrædelsesprocedurer.
- For det andet er der den udfordring, grænseværdierne for luftkvalitet indebærer i sig selv. Den har medført, at lokale og nationale myndigheder har gjort en effektiv indsats for at formindske luftforureningen.
- For det tredje er den kendsgerning, at grænseværdierne i det afledte direktiv også gælder for de nye medlemsstater. Mens borgerne i de nye medlemsstater har direkte fordel af direktivet, vil det indirekte gavne Europa som helhed, fordi luftforurening er grænseoverskridende.

Der er dog kun tre medlemsstater, som har forelagt planer eller programmer om forbedring af luftkvaliteten.

Det fremgår af oplysningerne for 2001, at elleve medlemsstater skulle have forelagt Kommissionen planer eller programmer for forbedring af luftkvaliteten, når det gælder PM₁₀ og NO₂, inden udgangen af 2003. I juli 2004 var det imidlertid kun Belgien og UK, der havde forelagt deres planer. Desuden havde Sverige forelagt en plan, selv om det ud fra 2001-oplysningerne ikke var juridisk forpligtet til det. Kommissionen var bekymret over denne manglende opfyldelse af det første afledte direktiv. Derfor indledte den i 2004 overtrædelsesprocedure mod ti medlemsstater, fordi de ikke havde indsendt planer eller programmer i tide, eller fordi de forelagte planer var ufuldstændige.

Direktivets formål er at opnå beskyttelse af sundhed og økosystemer på et højt niveau ...

Det første afledte direktiv går ud på at opnå et højt beskyttelsesniveau for sundhed og miljø – og dermed bidrage til beskyttelsen af to af de grundlæggende rettigheder i EU's charter, som indgår i forslaget til EU's forfatning.

... ved at opstille grænseværdier for luftkvalitet ...

Rammedirektivet indeholder almindelige bestemmelser for vurdering og styring af luftkvalitet, mens de særlige ordninger for bestemte forurenende stoffer fastsættes i afledte direktiver, det gælder også for grænse- eller målværdier. Det første afledte direktiv fastsætter grænseværdier til beskyttelse af sundhed og miljø, som medlemsstaterne skal overholde inden en bestemt frist (se tabel 2 i SEC(2004)1713).

Fristen er 2005 for SO₂, bly og PM₁₀ og 2010 for NO₂. Direktivet fastsætter også grænseværdier for SO₂ og NO_x for at beskytte økosystemerne og vegetationen, og de har allerede været gældende siden den 19. juli 2001.

... og ved at opstille en aftagende tolerancemargen (TM) og pålægge medlemsstaterne at udarbejde planer eller programmer og give oplysninger.

Hvis luftforureningskoncentrationen i en bestemt zone ligger over grænseværdien plus en fastsat TM, skal medlemsstaterne opstille planer og programmer, som viser hvilke foranstaltninger de vil træffe for at nå grænseværdierne inden fristens udløbstdspunkt. TM aftager hvert år og bliver nul ved fristens udløb.

Rammedirektivet for luftkvalitet og de afledte direktiver pålægger medlemsstaterne at vurdere luftkvaliteten på hele deres territorium og beskrive målenetværket og modelbrugen og opgive kvalitetssikrings- og luftkvalitetskontrollata. Direktiverne indeholder udførlige bestemmelser om videregivelse af oplysningerne til offentligheden og Kommissionen.

3. ERFARINGERNE MED DIREKTIVETS ANVENDELSE

Metoden med et rammedirektiv og afledte direktiver har både fordele og ulemper

Rammedirektivet og det første afledte direktiv skaber ligevægt mellem i) en harmoniseret vurdering og styring af luftkvaliteten i alle EU's medlemsstater og ii) nærhedsprincippet, der gør den lokale og nationale gennemførelse fleksibel. Lovgivning i form af et rammedirektiv med afledte direktiver har visse fordele: der fastsættes kun forureningsuafhængige bestemmelser én gang, således at konsekvensen sikres. Men denne fremgangsmåde har også visse ulemper: ikke alle rammedirektivets praktiske følger kunne forudses, da det blev udarbejdet.

Der er blevet indført luftkvalitetsvurderingszoner, og de vil næppe ændre sig

Rammedirektivet forlanger, at luftkvaliteten i bestemte zoner og bymæssige områder skal beskrives. Der er stor fleksibilitet, når disse zoner skal fastlægges, og det betyder ret store forskelle mellem medlemsstaterne. Zonerne følger snarere administrative grænser, end de svarer til luftkvalitetsmønstre. Det ser ikke ud til, at zonemodellen giver luftkvalitetsstyringen i medlemsstaterne væsentlige nye fordele. Medlemsstaterne, også de nye, har imidlertid nu fastlagt deres zoner og tilrettelagt deres vurderingsstrategier efter dem. Da de ikke har givet udtryk for større problemer med at tilrettelægge deres netværk, har Kommissionen ingen planer om at ændre zonemodellen.

Strengere grænseværdier anses for nyttige og vigtige ...

De nye grænseværdier, som blev indført med det første afledte direktiv, er betydelig strengere end dem, der gjaldt i de første år. Disse nye grænseværdier anses i almindelighed for at være nyttige og vigtige for forbedring af luftkvaliteten, hvor den er dårlig. Grænseværdierne har sammen med kravet om at oplyse offentligheden ført til øget offentlig og politisk bevidsthed om luftkvalitetsproblemerne.

...men yderligere klarlæggelse af grænseværdiernes anvendelse og vejledning i brugen af dem skal indgå i den tematiske strategi for luftforurening.

Interessegrupperne har påpeget, at det ville være nyttigt at få yderligere forklaret, hvordan grænseværdierne skal bruges over for udsatte befolkningsgrupper. På samme måde har de spurgt om, hvordan grænseværdierne benyttes i forbindelse med beskyttelse af vegetation og økosystemer. Kommissionen har indgået en kontrakt for at få indsamlet oplysningerne om

”sundhedsrelevante luftkvalitetsmålinger”. Afhængigt af denne undersøgelses resultater kan overvågningskravene i det første afledte direktiv blive ændret.

TM og særlige bestemmelser betragtes som nyttige og vil ikke blive ændret.

Medlemsstaterne har i almindelighed påskønnet bestemmelsen om TM⁵ og fundet den nyttig, når det gjaldt om at samle bestræbelserne om at forbedre luftkvaliteten i de mest forurenede områder. Når en medlemsstat arbejder på at opfylde overholdelsesfristen, behøver den således ikke overreagere og udarbejde luftkvalitetsplaner og programmer, hvis dens luftkvalitet ligger under grænseværdien plus TM.

Det første afledte direktiv indeholder en bestemmelse, som skal tage højde for naturlige kilders bidrag til SO₂-koncentrationerne. Det har også bestemmelser om PM₁₀, hvori der tages hensyn til bidraget fra naturbegivenheder og til ophviving af partikler, der skyldes sandspredning på vejene om vinteren. Medlemsstaterne har fundet disse bestemmelser nyttige i disse særlige tilfælde. At udvide bestemmelserne til at omfatte andre forhold, ville dog være at anbringe smuthuller i lovgivningen. Kommissionen har derfor ingen planer om at ændre eller udvide de nuværende bestemmelser.

Det fortsatte arbejde på at forbedre luftkvaliteten skal koncentreres om PM₁₀ og NO₂...

Medlemsstaterne har oplyst, at de med nogle få undtagelser stort set kan overholde grænseværdierne for SO₂ og bly i luften. Situationen er imidlertid anderledes for PM₁₀ og NO₂, da koncentrationerne af disse stoffer på mange målestationer overskrider grænseværdien plus tolerancemargenen.

...men Kommissionen vurderer også effektiviteten af korttidsforanstaltninger

Ifølge rammedirektivets artikel 7, stk. 3, skal der træffes foranstaltninger på kort sigt, hvis der er risiko for overskridelse af grænseværdierne og tærskelværdierne for forureningsvarsel. Forpligtelsen til at træffe korttidsforanstaltninger for grænseværdierne gælder først, når de er trådt i kraft. Nogle medlemsstater har udtrykt tvivl om disse korttidsforanstaltningers miljømæssige effektivitet. Kommissionen er i færd med at vurdere erfaringerne med sådanne foranstaltninger. Der vil blive taget hensyn til konklusionerne, når den tematiske strategi for luftforurening skal udarbejdes.

Medlemsstaterne har tilpasset deres net af stationer, som måler luftkvaliteten, ganske godt ...

Det er vanskeligt at foreskrive i enkeltheder, hvordan nettet af målestationer skal tilrettelægges, da fordelingen af forureningskilder og luftforureningsniveauer er vidt forskellig i Europa. Alle medlemsstaterne har i forskelligt omfang tilpasset deres net af målestationer til kravene i det første afledte direktiv. Det har fremmet harmoniseringsprocessen.

...men der kræves yderligere tekniske forbedringer, som Kommissionen vil indføre ved hjælp af udvalgsproceduren.

⁵ Tolerancemargenen fastsættes som en procentdel af grænseværdien, hvormed grænseværdien må overskrides inden overholdelsesfristen.

Nogle dele af det første afledte direktiv skal tilpasses til den videnskabelige og tekniske udvikling. Kommissionen agter at tilpasse direktivet ved hjælp af et forskriftsudvalg i overensstemmelse med rammedirektivets artikel 12.

Kommissionen vil foretage tilpasninger

- for at sikre et tilstrækkeligt antal stationer i landdistrikterne
- for at sikre et stort antal forskellige stationstyper, f.eks. trafikstationer og stationer i byområder
- for at begrænse afstanden fra vejen, hvor der foretages PM₁₀-måling fra trafikrelaterede målestationer
- for at forbedre betingelserne for udtagelse af stikprøver
- for at sikre ensartet anvendelse af statistiske begreber (nøjagtighed/usikkerhed) og
- for at få ajourført bilag IX – som beskriver referencemålemetoderne – under hensyntagen til den tekniske udvikling, og for at få indføjet bestemmelser om, hvordan andre metoders ækvivalens godtgøres.

Selv om Kommissionen har givet vejledning i måling af partikler, er der brug for yderligere harmonisering og forskning.

Kommissionen har bistået af arbejdsgrupper i 2002⁶ og 2004⁷ udarbejdet to vejledende dokumenter om målemetoderne for partikler. Disse dokumenter behandler spørgsmålet om, hvorvidt de almindeligt benyttede automatiske målemetoder har samme gyldighed som referencemetoderne for manuel måling. Skønt der er gjort et stort arbejde i medlemsstaterne, er der stadig et stort behov for at godtgøre, om andre metoder til PM-måling har samme værdi, og for at harmonisere disse målinger i hele Den Europæiske Union. Kommissionen er hjemsted for nettet af europæiske referencelaboratorier for luftkvalitet (AQUILA) og vil gennem dette netværk samarbejde snævert med medlemsstaterne for at fremme harmoniseringen på dette særlige område.

CAFE-arbejdsgruppen for partikler har foreslået at udarbejde en grænseværdi for PM_{2,5}⁸. Større partikler, der karakteriseres som PM₁₀, er imidlertid også skadelige. Selv om opmærksomheden rettes mod de små partikler, bør målingen af PM₁₀ derfor fortsættes i et vist omfang. Kommissionen vil, når den planlægger en ændring af rammedirektivet og de afledte direktiver, foreslå, at en passende del af målestationerne afsættes til begge PM-fraktioner. Kommissionen anbefaler, at der foretages yderligere undersøgelser af andre partikelstørrelser som PM_{1,0}, partikeltalkoncentration og den kemiske klassificering af partikler i medlemsstaterne.

⁶ Guidance to Member States on PM₁₀ monitoring and inter-comparisons with the reference method; <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/finalwgreporten.pdf>

⁷ Demonstration of equivalence of ambient air monitoring methods, (final draft); http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/pdf/equivalence_report_final.pdf

⁸ Second Position Paper on Particulate Matter; http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/working_groups/wg_particulate_matter.htm

Der er blevet udført et omfattende forskningsarbejde i forbindelse med Den Europæiske Unions femte rammeprogram for forskning for at undersøge atmosfæriske partiklers bevægelser og deres påvirkning af både sundhed og miljø⁹. Finansieringen af disse opgaver videreføres over det sjette rammeprogram for forskning.

Der foreslås ingen ændringer af bestemmelserne for opstilling af modeller for luftkvalitet på nuværende tidspunkt ...

Luftkvalitetsdirektiverne giver mulighed for at benytte modeller i forbindelse med vurdering af luftkvaliteten. Modellerne kan benyttes som supplement til eller endog erstatte målinger, hvis koncentrationsniveauet ligger tilstrækkeligt langt under grænseværdien. Der er ingen udtrykkelige bestemmelser om brug af modeller i forbindelse med undersøgelse af årsagerne til luftforurening eller med opstilling af prognoser, men efter den nuværende praksis spiller modeller en vigtig rolle i den slags undersøgelser.

Kommissionen har gennemgået og undersøgt den nuværende praksis med at opstille computermødeller i medlemsstaterne i forbindelse med det første afledte direktiv.

... men Kommissionen vil følge spørgsmålet op.

Denne gennemgang gav et vist indblik i den nuværende brug af modeller i medlemsstaterne og tiltrædelseslandene, men den gav ikke tilstrækkeligt grundlag for mere udførlige datakvalitetskrav ved opstilling af modeller, end direktivets nuværende bestemmelser indeholder. Kommissionen har derfor ikke til hensigt at ændre datakvalitetskravene ved brug af modeller på nuværende tidspunkt. Kommissionen forventer imidlertid, at dette spørgsmål vil få voksende betydning, og den vil holde øje med det på baggrund af de seneste aktiviteter i de enkelte medlemsstater.

Rapportaflæggelse ved hjælp af elektroniske medier bliver mere og mere almindelig ...

Kommissionen har udviklet et fælles format for aflæggelse af rapport om resultaterne af den årlige luftkvalitetsvurdering og i en beslutning fra 2001 vedtaget et spørgeskema hertil, som blev ajourført i 2004 (2004/461/EF)¹⁰. Medlemsstaterne udfylder nu dette spørgeskema hvert år og sender oplysningerne i en elektronisk fil, som Kommissionen har leveret. Oplysninger, som i forvejen forlanges i henhold til Rådets beslutning om oprettelse af en gensidig udveksling af information og data fra net og individuelle stationer, der måler luftforureningen i medlemsstaterne (97/101/EF)¹¹, indgår ikke i det årlige spørgeskema.

... men der forekommer betydelige forsinkelser, og der er behov for yderligere harmonisering og tilpasning.

Medlemsstaterne opfylder i almindelighed rapporteringskravene ganske godt. Imidlertid forekommer der ofte forsinkelser på indtil flere måneder efter fristens udløb. I 2003 havde f.eks. kun 9 ud af 15 medlemsstater aflagt rapport til tiden.

Den årlige aflæggelse af rapport om overholdelsen af det første afledte direktiv anses for at være særdeles nyttig, når det drejer sig om at få et overblik over luftkvaliteten i Unionen.

⁹ CLEAR Project (Cluster of European Air Quality Research), for latest results: <http://www.nilu.no/clear>

¹⁰ EUT L 156 af 30.4.2004, s. 97.

¹¹ EFT L 35 af 5.2.1997, s. 14.

Dette synspunkt deles af Kommissionen, medlemsstaterne selv, interessegrupperne og offentligheden.

Et af problemerne i forbindelse med rapportaflæggelsen er, at nogle af de data, som kræves til en mere omfattende vurdering, er medlemsstaterne ikke juridisk forpligtede til at opgive. Da det har almindelig interesse, at sådanne data oplyses, vil Kommissionen foreslå, at opgivelse af dem bliver et formelt krav.