



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 04.01.2005
KOM(2004) 845 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**Översyn av rådets direktiv 1999/30/EG om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid
och kväveoxider, partiklar och bly i luften med beaktande av rådets direktiv 96/62/EG
om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten**

SEC(2004) 1713

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Grundläggande aspekter av överensstämmelsen med direktivet	4
3.	Erfarenheter från tillämpningen av direktivet	5

1. INLEDNING

Denna rapport är ett krav enligt det första särdirektivet om luftkvalitet, som syftar till att begränsa svaveldioxid, kväveoxider, partiklar och bly i luften.

Rådets direktiv 1999/30/EG om gränsvärden för svaveldioxid (SO₂), kvävedioxid (NO₂) och kväveoxider (NO_x), partiklar (PM₁₀) och bly i luften¹ (det första särdirektivet om luftkvalitet) följer den metod som fastställdes i rådets direktiv 96/62/EG om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten² (ramdirektivet om luftkvalitet). Enligt artikel 10 i direktivet skall kommissionen se över direktivet och rapportera om dess genomförande. Denna rapport sammanfattar den viktigaste informationen medan mer ingående uppgifter finns i kommissionens arbetsdokument³.

Denna översyn grundas på de senaste vetenskapliga rönen...

I översynen beaktas resultaten från de senaste vetenskapliga rönen om effekterna på människors hälsa och på ekosystemen av exponering för de luftföroreningar som regleras i det första särdirektivet. Kommissionen kommer emellertid, i enlighet med sjätte miljöhandlingsprogrammet⁴, att anta en tematisk strategi för luftföroreningar senast i mitten av 2005 som ett resultat av CAFE-programmet (Clean Air For Europe). Den delen av översynen och alla överväganden som rör förslag till en eventuell omarbetning av direktivet, inbegripet de gränsvärden som fastställs i direktivet, kommer att omfattas av den tematiska strategin för luftföroreningar.

...men är inriktad på erfarenheter som hittills gjorts och innehåller förslag till ändringar inom ramen för kommittéförfarandet.

Med tanke på att den tematiska strategin för luftföroreningar snart kommer att offentliggöras inriktas denna översynsrapport på de erfarenheter som gjorts i medlemsstaterna vid tillämpningen av direktivet. Det finns starka kopplingar mellan det första särdirektivet och ramedirektivet om luftkvalitet och detta beaktas därför i förekommande fall.

¹ EGT L 163, 29.6.1999, s. 41.

² EGT L 296, 21.11.1996, s. 55.

³ Rapport inför översynen av rådets direktiv 1999/30/EG om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften, SEK(2004) 1713:
<http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm>

⁴ EGT L 242, 10.9.2002, s. 1.

2. GRUNDLÄGGANDE ASPEKTER AV ÖVERENSSTÄMMELSEN MED DIREKTIVET

Trots att direktivet ännu endast varit i kraft tre år...

Direktivet trädde i kraft den 19 juli 1999 och måste införlivas i den nationella lagstiftningen inom två år. De uppgifter som rapporterats av medlemsstaterna till kommissionen täcker endast åren 2001 och 2002 och de sammantagna erfarenheterna från tillämpningen av direktivet är få. Överensstämmelsen med luftkvalitetslagstiftningen behöver dock fortfarande förbättras (se tabell 1 i SEK(2004)1713

...är de första ganska begränsade erfarenheterna från dess tillämpning positiva.

Trots de begränsade erfarenheterna från det första särdirektivet framgår det redan klart att begreppet luftkvalitetslagstiftning har varit framgångsrikt när det gäller att öka medvetandet hos allmänheten och politikerna om de återstående luftkvalitetsproblemen och främjandet av effektiva åtgärder för att minska luftföroreningarna i hela EU. De finns tre huvudskäl till denna framgång:

- För det första rör det sig om kravet att aktuell information om luftkvaliteten måste vara lättillgänglig för allmänheten. Detta ger upphov till en ökad medvetenhet hos allmänheten som bl.a. tar sig uttryck i de klagomål som skickas till kommissionen och i framställningar som skickas till Europaparlamentet. I många fall har de klagomål som överlämnats av europeiska medborgare och icke-statliga organisationer lett till att överträdelseförfaranden inletts.
- För det andra utgör gränsvärdena för luftkvaliteten i sig själva en utmaning, vilket resulterat i att de lokala och nationella myndigheterna vidtagit effektiva åtgärder för att minska luftföroreningarna.
- För det tredje rör det sig om det faktum att de gränsvärden som fastställs i särdirektivet även gäller för de nya medlemsstaterna. Medborgarna i de nya medlemsstaterna åtnjuter de direkta fördelarna av direktivet, men samtidigt kommer Europa som helhet att dra indirekt nytta av det eftersom luftföroreningarna är gränsöverskridande.

Endast tre medlemsstater har emellertid lämnat in planer eller program för en förbättrad luftkvalitet.

Uppgifter från 2001 visar att elva medlemsstater skulle ha lämnat in planer eller program till kommissionen senast i slutet av 2003 om hur man skulle kunna förbättra luftkvaliteten i fråga om partiklar (PM₁₀) och kvävedioxid för befolkningarna. I juli 2004 hade emellertid endast Belgien och Storbritannien lämnat in sina planer. Sverige har dessutom lämnat in en plan grundad på 2001 års uppgifter, trots att detta inte var rättsligt nödvändigt. Kommissionen var mycket missnöjd med att det första särdirektivet efterföljdes så dåligt. Därför inledde den år 2004 överträdelseförfaranden mot tio medlemsstater för att de inte lämnat in sina planer eller program i tid, eller för att de planer de lämnat in var ofullständiga.

Direktivet syftar till en hög skyddsnivå för människors hälsa och för ekosystemen...

Det första särdirektivet syftar till en hög skyddsnivå för människors hälsa och för miljön, och skall på så sätt bidra till skyddet av två grundläggande rättigheter som fastställs i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som införts i utkastet till EU:s konstitution.

...genom gränsvärden för luftkvalitet

I ramdirektivet fastställs allmänna regler för bedömning och hantering av luftkvalitet, medan detaljerade regler för enskilda föroreningar ingår i särdirektiven, där det också fastställs gräns- och målvärden. I det första särdirektivet fastställs gränsvärden för skydd av människors hälsa och miljön. Medlemsstaterna måste uppnå dessa värden inom en särskild tidsfrist (se tabell 2 i SEK(2004)1713).

Tidsfristen är 2005 för svaveldioxid, bly och partiklar (PM₁₀), och 2010 för kvävedioxid. I direktivet fastställs även gränsvärden för svaveldioxid och kväveoxider, som skall skydda ekosystem och växtlighet. Dessa gränsvärden har redan varit i kraft sedan den 19 juli 2001.

...genom att införa en stegvis minskande toleransmarginal (margin of tolerance, MoT) och ålägga medlemsstaterna att utarbeta planer eller program och att tillhandahålla uppgifter.

Om koncentrationen av luftföroreningar överskrider gränsvärdet plus en fastställd toleransmarginal (MoT) inom ett visst område måste medlemsstaterna utarbeta planer eller program för att visa hur de tänker uppnå gränsvärdena inom tidsfristens ramar. Toleransmarginalen minskar för varje år och når värdet noll när tidsfristen för gränsvärdets uppnående löpt ut.

Ramdirektivet om luftkvalitet och dess särdirektiv innebär att medlemsstaterna måste bedöma luftkvaliteten i hela landet. I direktiven ingår också bestämmelser om övervakningsnätet, användningen av modeller och kvalitetsgaranti och kvalitetskontroll av luftkvalitetsuppgifter. Dessutom ingår detaljerade bestämmelser om rapportering till allmänheten och kommissionen.

3. ERFARENHETER FRÅN TILLÄMPNINGEN AV DIREKTIVET

Metoden med ett ramdirektiv och flera tillhörande särdirektiv har för- och nackdelar.

I ramdirektivet och det första särdirektivet försöker man finna en balans mellan i) harmonisering av bedömning och hantering av luftkvalitet i alla EU:s medlemsstater å ena sidan och ii) subsidiaritetsprincipen som möjliggör lokalt och nationellt flexibla genomförandelösningar å den andra. Lagstiftning som består av en ram med tillhörande särdirektiv har vissa fördelar: de bestämmelser som inte berör enskilda föroreningar behöver endast fastställas en gång, vilket garanterar samstämmighet. Men det finns också vissa nackdelar: när ramdirektivet utarbetades kunde man ännu inte förutse alla dess praktiska följder.

Områden för bedömning av luftkvalitet har fastställts och kommer troligtvis inte att ändras.

I ramdirektivet föreskrivs att luftkvaliteten skall bedömas i vissa områden och tätorter. Medlemsstaterna har stor frihet när det gäller att fastställa dessa områden, vilket medför stora skillnader mellan länderna. I allmänhet följer områdena förvaltningsgränserna, snarare än

mönstren i luftkvaliteten. Detta tillvägagångssätt med områden verkar inte leda till några större nya fördelar för medlemsstaternas luftkvalitetshantering. Men medlemsstaterna (även de nya) har nu utsett sina områden och anpassat sina bedömningsstrategier till denna indelning. Eftersom inga större problem har upptäckts i nätverkets sammanställning har kommissionen inte för avsikt att ändra detta områdeskoncept.

Strängare gränsvärden för luftkvalitet anses vara viktiga och nyttiga....

De nya gränsvärden som införs genom första särdirektivet är betydligt strängare än de som tidigare fastställts. De nya värdena anses allmänt vara viktiga och nyttiga instrument för att förbättra luftkvaliteten där den är dålig. Gränsvärdena och kravet att allmänheten skall hållas informerad har gjort allmänheten och politikerna mer medvetna om luftkvalitetsproblemen.

....men ytterligare förtydliganden och riktlinjer för hur gränsvärdena skall tillämpas kommer att ingå i den tematiska strategin för luftföroreningar.

Berörda parter har angivit att de skulle uppskatta förtydliganden om hur gränsvärdena skall tillämpas, främst mot bakgrund av befolkningens exponering. Dessutom har de frågat om huruvida gränsvärden för skydd av växtlighet och ekosystem kan tillämpas. Kommissionen har beställt en undersökning om mätning av luftkvalitet som kan vara av betydelse för hälsan. Resultaten av denna undersökning kan komma att leda till att övervakningskraven i det första särdirektivet ändras.

Toleransmarginalen och de särskilda bestämmelserna anses vara bra och kommer inte att ändras.

Medlemsstaterna har i allmänhet varit positiva till toleransmarginalkonceptet⁵ och tycker att det bidrar till att styra åtgärderna för förbättring av luftkvaliteten till de mest förorenade områdena. Därigenom vet medlemsstaterna att så länge deras luftkvalitet håller sig inom toleransmarginalvärdet behöver de inte överreagera och utarbeta luftkvalitetsplaner eller -program.

I det första särdirektivet ingår en bestämmelse som tar hänsyn till naturliga källors bidrag till svaveldioxidkoncentrationerna. Dessutom ingår en bestämmelse som tar hänsyn till naturliga händelser som påverkar partikelutsläppen (PM₁₀), och till resuspension av partiklar genom vintersandning av vägar. Medlemsstaterna har funnit dessa bestämmelser nyttiga i vissa fall. Men en utvidgning av bestämmelserna till andra situationer skulle eventuellt kunna skapa rättsliga kryphål. Därför har kommissionen inte för avsikt att ändra eller utvidga de nuvarande särskilda bestämmelserna.

Det behövs löpande åtgärder för att förbättra luftkvaliteten, främst inriktade på partiklar (PM₁₀) och kvävedioxid...

Medlemsstaterna har meddelat att de med några få undantag lever upp till gränsvärdena för svaveldioxid och bly i luften. Däremot är situationen en annan för partiklar (PM₁₀) och kvävedioxid, vars koncentrationer överskrider både gränsvärdena och toleransmarginalerna vid många mätstationer.

⁵ Toleransmarginalen definieras som den andel av gränsvärdet med vilken detta gränsvärde får överskridas innan tidsfristens utgång.

... men kommissionen undersöker också hur effektiva åtgärder på kort sikt kan vara.

I artikel 7.3 i ramdirektivet föreskrivs åtgärder som skall vidtas på kort sikt om det finns risk för att gränsvärden och larmtrösklar överskrids. För gränsvärdena uppstår skyldigheten att vidta åtgärder på kort sikt först när gränsvärdena har trätt i kraft. Vissa medlemsstater tvivlar på att dessa kortsiktiga åtgärder har någon effekt. Kommissionen undersöker därför för närvarande erfarenheterna av sådana åtgärder. Slutsatserna av detta kommer att beaktas när den tematiska strategin för luftföroreningar utarbetas.

Medlemsstaterna har anpassat sina nätverk för mätning av luftkvaliteten ganska väl...

Det är svårt att i detalj ange hur ett mätnätverk bör utformas, eftersom spridningen av källor och luftföroreningsnivåer varierar starkt mellan medlemsstaterna. Alla medlemsstater har i större eller mindre utsträckning anpassat sina nät till kraven i det första särdirektivet. Detta har främjat harmoniseringsprocessen.

....men det behövs ytterligare tekniska förbättringar som kommissionen kommer att anta i kommittéförfarandet.

Vissa delar av det första särdirektivet måste anpassas till den vetenskapliga och tekniska utvecklingen. Kommissionen tänker anpassa direktivet genom en föreskrivande kommitté enligt artikel 12 i ramdirektivet.

Kommissionen har för avsikt att anta ändringar som går ut på att

- garantera tillräckligt många bakgrundsstationer på landsorten,
- se till att olika typer av stationer finns representerade i tillräcklig utsträckning, exempelvis trafikrelaterade mätstationer och bakgrundsstationer i tätort,
- begränsa avståndet från vägen för partikelövervakning (PM₁₀) vid trafikrelaterade stationer,
- förbättra villkoren för slumpmässig provtagning,
- garantera att statistiska termer används enhetligt (tillförlitlighet/osäkerhet), och
- uppdatera bilaga IX, i vilken det redogörs för referensmätmetoderna, för att ta hänsyn till den tekniska utvecklingen och få med bestämmelser om hur man kan visa att icke-referensmetoder är ekvivalenta med referensmetoderna.

Kommissionen erbjuder vägledning om hur man mäter partikelutsläpp, men det krävs ytterligare harmonisering och forskning.

Kommissionen har haft hjälp av arbetsgrupper när den har förberett sina två vägledningar om mätmetoder för partiklar, år 2002⁶ och 2004⁷. I dessa dokument behandlades frågan om

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, (slutgiltigt utkast): http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/pdf/equivalence_report_final.pdf

överensstämmelsen mellan vanliga automatiserade mätmetoder och manuella referensmätmetoder. Trots de stora ansträngningar som många medlemsstater gjort finns det fortfarande stort behov av att visa icke-referensmetoders ekvivalens för partikelmätning och för att harmonisera sådan mätningar i hela Europeiska unionen. Kommissionen är värd för nätverket för europeiska referenslaboratorier för luftkvalitet (European Air Quality Reference Laboratories – AQUILA) och tänker utnyttja detta nät för att i nära samarbete med medlemsstaterna ytterligare öka harmoniseringen inom detta område.

CAFE-arbetsgruppen för partiklar har föreslagit att det borde utvecklas gränsvärden för $PM_{2.5}$ ⁸. Men större partiklar, som omfattas av benämningen PM_{10} , är emellertid också skadliga. Även om man koncentrerar sin uppmärksamhet på de minsta partiklarna bör övervakningen av PM_{10} alltså fortsätta i viss utsträckning. När den undersöker behovet av en ändring av ram- och sändirektiven kommer kommissionen att föreslå en lämplig andel övervakningspunkter för båda typerna av partiklar. Kommissionen rekommenderar ytterligare undersökningar om partiklar i medlemsstaterna, till exempel om $PM_{1.0}$, partikelantalens koncentrationer och partiklarnas kemiska egenskaper.

Inom Europeiska unionens femte ramprogram för forskning har omfattande forskning om spridningen av atmosfäriska partiklar och deras inverkan på människors hälsa och miljön genomförts⁹. Forskning om dessa frågor finansieras även inom sjätte ramprogrammet för forskning.

I dag föreslås inga ändringar av bestämmelserna om luftkvalitetsmodeller...

I luftkvalitetsdirektivet fastställs att modeller får användas för bedömning av luftkvaliteten. De kan användas för att komplettera eller till och med ersätta mätningar om koncentrationsnivån ligger tillräckligt långt under gränsvärdet. Det finns inga andra uttryckliga bestämmelser om hur modeller kan användas för analys av luftföroreningens orsaker eller för prognoser, men modeller spelar i dag en viktig roll i den typen av analyser.

Kommissionen såg över och analyserat denna användning av datamodeller i medlemsstaterna i samband med det första sändirektivet.

... men kommissionen kommer att följa upp denna fråga.

De undersökningar som nämndes ovan har givit en viss inblick i hur medlemsstaterna och anslutningsländerna använder modeller i dag, men de räcker inte för att ge en mer detaljerad bild av datakvalitetskraven för modeller jämfört med de nuvarande bestämmelserna i direktivet. Därför har kommissionen i detta skede inte för avsikt att ändra datakvalitetsmålen för användning av modeller. Däremot kommer kommissionen, som tror att frågan kommer att bli allt viktigare, att hålla den under uppsyn, samtidigt som den beaktar de åtgärder som nyligen vidtagits i enskilda medlemsstater.

Rapportering på elektronisk väg har blivit allt mer vanligt...

Kommissionen har utvecklat ett gemensamt format för rapportering av den årliga luftkvalitetsbedömningens resultat, och antagit detta frågeformulär som kommissionens beslut

⁸ Second Position Paper on Particulate Matter;

http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/working_groups/wg_particulate_matter.htm

⁹ CLEAR-projektet (*Cluster of European Air Quality Research*), projektresultat: <http://www.nilu.no/clear>

år 2001. Detta uppdaterades sedan år 2004 (2004/461/EG)¹⁰. Medlemsstaterna fyller nu i detta formulär varje år och skickar uppgifterna som en elektronisk fil, som tillhandahålls av kommissionen. Uppgifter som redan krävs enligt rådets beslut 97/101/EG¹¹ om inrättande av ett ömsesidigt utbyte av information och uppgifter från nätverk och enskilda stationer som mäter luftförorening i medlemsstaterna ingår inte i det årliga frågeformuläret.

... med det är vanligt med betydande förseningar, och ytterligare harmonisering och anpassning behövs.

I allmänhet uppfyller medlemsstaterna sin rapporteringsskyldighet ganska väl. Men de överskrider ofta sin tidsfrist med flera månader. Under 2003 rapporterade exempelvis endast 9 av 15 medlemsstater i tid.

Den årliga rapporteringen om överensstämmelse med det första särdirektivet anses vara mycket viktig för att skapa en överblick över unionens luftkvalitet. Detta är kommissionen, medlemsstaterna själva, andra berörda parter och allmänheten väl överens om.

Men ett problem med rapporteringen är att medlemstaterna inte har någon rättslig skyldighet att rapportera vissa av de uppgifter som krävs för en mer ingående utvärdering. Eftersom det skulle vara i allas intresse att sådana uppgifter rapporterades har kommissionen för avsikt att införa en formell skyldighet att rapportera sådan uppgifter.

¹⁰ EUT L 156, 30.4.2004, s. 77.

¹¹ EGT L 35, 5.2.1997, s. 14.