



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.12.2013
COM(2013) 918 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Ett program för ren luft i Europa

(Text av betydelse för EES)

{SWD(2013) 531 final}

{SWD(2013) 532 final}

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Ett program för ren luft i Europa

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

Luftkvaliteten i Europa har förbättrats betydligt under de senaste årtiondena, men luftföroreningar är fortfarande den främsta miljöorsaken till undvikbara sjukdomar och förtida dödsfall i EU, och de har fortfarande betydande negativa effekter på stora delar av Europas naturmiljö. Enligt OECD kommer luftföroreningar i städerna 2050 att vara den främsta miljörelaterade mortalitetsorsaken i världen, före smutsigt vatten och brist på sanitär utrustning¹.

EU:s luftkvalitetsnormer ligger fortfarande efter normerna i andra i-länder, men av olika skäl har efterlevnaden av vissa av dessa normer inneburit en utmaning. Denna nya strategi ska ta itu med orsakerna till den stora bristande efterlevnaden. I strategin föreslås även lagstiftning som på lång sikt ska minska de skadliga utsläpp som bidrar till den dåliga luftkvaliteten och skadar naturmiljön. Dessutom ska strategin främja åtgärder som även begränsar global uppvärmning och klimatförändring. Tidsfristerna för utsläppsminskningarna stämmer helt överens med den nya ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030, vilket gör att investeringarna kan maximera investeringarnas synergieffekter.

Bättre luft innebär också ekonomiska möjligheter, bland annat inom sektorerna för ren teknik i unionen. Stora teknikföretag i EU får redan upp till 40 % av sina intäkter från miljöprodukter, och andelen kan förväntas öka. Det finns tydliga tecken på att tillväxtekonomierna tar luftföroreningarna på allt större allvar och en intelligent europeisk politik innebär att vår industri kan få en flygande start på dessa stora utvecklingsmarknader.

Åtgärderna i denna nya strategi bygger på åtgärderna i den tematiska strategin för luftförorening från 2005² och kommer att leda till ytterligare framsteg i riktning mot de långsiktiga målen i sjätte och sjunde miljöhandlingsprogrammen³. Strategin åtföljs av ett lagstiftningsförslag till reviderat direktiv om nationella utsläppstak⁴ och ett förslag till direktiv som för första gången ska reglera utsläppen från medelstora förbränningsanläggningar och i hög grad bidra till de nödvändiga utsläppsminskningarna. Strategin omfattar även stödjande åtgärder som inte är bindande för att förbättra kapaciteten och samarbetet på samtliga politiska nivåer, med särskild inriktning på luftföroreningar i städerna, forskning och innovation samt luftkvalitetspolitikens internationella dimension.

¹ OECD *Environmental Outlook to 2050*, finns på http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_37465_49036555_1_1_1_37465,00.html. I rapporten beräknas att antalet förtida dödsfall på grund av exponering för partiklar som leder till andningsbesvär kan fördubblas, från dagens nivå till 3,6 miljoner fall per år i världen, med de flesta fall i Kina och Indien. På grund av sin åldrande och urbaniserade befolkning kommer OECD-länderna 2050 sannolikt att ha det näst högsta antalet förtida dödsfall på grund av marknära ozon efter Indien.

² KOM(2005) 446 slutlig.

³ Beslut nr 1600/2002/EG: "Uppnå en sådan luftkvalitet som inte leder till betydande negativa konsekvenser och risker för människors hälsa eller miljön".

⁴ Direktiv 2001/81/EG.

2. KORTSIKTIGA ÅTGÄRDER MOT DÅLIG LUFTKVALITET

2.1. Nuvarande luftkvalitet

För närvarande överskrider gränsvärdena för partiklar (PM₁₀) i mer än en tredjedel av EU:s luftkvalitetszoner och för kvävedioxid (NO₂) i en fjärdedel. Sjutton medlemsstater är för närvarande föremål för överträdelseförfaranden på grund av bristande efterlevnad i fråga om PM₁₀.

2.2. Åtgärder för efterlevnad av lagstiftningen om luftkvalitet

De fortgående avsevärda överträdelserna av luftkvalitetsnormerna kan på kort till medellång sikt lösas genom ett effektivt genomförande av befintlig EU-lagstiftning, särskilt om utsläpp från lätta dieselfordon⁵, samt genom kompletterande åtgärder på nationell nivå. Det är även nödvändigt att införliva det ändrade Göteborgsprotokollet från 2012 för att anpassa EU:s regelverk till EU:s internationella åtaganden. Syftet med dessa åtgärder är att senast 2020 uppnå full överensstämmelse med nuvarande luftkvalitetsnormer.

2.2.1. Åtgärda det olösta problemet med utsläpp från lätta dieselfordon

Flera omgångar av Euronormer och bränslekvalitetsnormer har införts för att begränsa fordonsutsläppen i EU. De nödvändiga minskningarna har åstadkommit, med ett undantag: kväveoxidutsläppen från lätta dieselmotorer. De verkliga kväveoxidutsläppen från Euro 5-bilar som har typgodkänts sedan 2009 överskrider nu utsläppen från Euro 1-bilar som typgodkändes 1992 och är nu ungefär fem gånger högre än gränsvärdet. Detta har en avsevärd effekt på koncentrationerna av kvävedioxid, ozon och sekundära partiklar i hela Europa och leder till att fordonstillverkarna får negativ publicitet och skamfilat rykte.

I sitt meddelande *Cars 2020* konstaterade kommissionen att de nuvarande förfarandena har brister. Den åtog sig att ta fram ett nytt provningsförfarande inom ramen för typgodkännandet för att bedöma kväveoxidutsläppen från lätta fordon under verkliga körförhållanden⁶. Utsläpp av kväveoxider vid verklig körning ska registreras och meddelas från och med de obligatoriska datumen för Euro 6 (2014). Senast tre år efter dessa datum bör detta förfarande användas för typgodkännanden tillsammans med NTE-utsläppsgränsvärden (*not to exceed*). Detta ger den kraftiga sänkning av de verkliga kväveoxidutsläppen som krävs för att under normala körförhållanden uppnå Euro 6-gränsvärdena för kväveoxidutsläpp⁷.

För att uppnå de nya luftkvalitetsmålen för 2025 och 2030 är det just nu inte nödvändigt att ytterligare skärpa EU:s normer för fordonsutsläpp jämfört med Euro 6. Snarare kan åtgärder för hållbar rörlighet i städer bidra till att lösa lokala transportproblem (se avsnitt 2.2.3).

2.2.2. Förbättra de tekniska möjligheterna och styrningsmöjligheterna

För att stödja medlemsstaternas behöriga myndigheter i satsningen på utveckling och genomförande av program för begränsning av luftföroreningar, och de åtgärder som ingår i dessa, kommer de att kunna få finansiering inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (Esif) för perioden 2014–2020 och det nya finansiella instrumentet för miljön (Life) för perioden 2014–2020. I kommissionens förslag om Esif ingår en del som

⁵ Bland annat genom att genomföra Euro 6-kontroller av fordon enligt förordning (EG) nr 715/2007 för att se till att de verkliga kväveoxidutsläppen från lätta dieselfordon ligger nära lagstiftningens gränsvärden.

⁶ COM(2012) 636 final, Bryssel, 8.11.2012.

⁷ Man bör även undersöka och åtgärda några av de möjliga orsakerna till dessa avvikelser (dåligt underhåll, manipulation av testcykler vid certifiering samt manipulationsanordningar på eftermarknaden som eliminerar eller kringgår utrustning för minskning av föroreningar), eftersom detta skulle göra det möjligt att minska utsläppen från fordon med höga utsläpp utan att man behöver invänta en ny fordonsgeneration.

avser luftkvalitet, särskilt för stadsområden. Medlemsstater, regioner och städer med stora luftkvalitetsproblem uppmanas att överväga användningen av dessa medel, om det är relevant, för att genomföra åtgärder som minskar luftföroreningarna, inte minst genom att främja innovativ teknik. Genom Life stöds tillfälliga kompletterande insatser som kan krävas för att förbättra den allmänna luftkvalitetsstyrningen och få fram större ytterligare belopp från andra finansieringskällor. Life-projekten kommer att utformas med utgångspunkt i de senaste positiva erfarenheterna från kommissionens och Europeiska miljöbyråns gemensamma pilotprojekt om genomförandet av luftkvalitetslagstiftningen (avsnitt 3.2.6).

2.2.3. Utvidga uppsättningen instrument för lokal och regional luftkvalitetshantering

Medlemsstaterna bär huvudansvaret för att lösa lokala problem med efterlevnaden, och här finns ett betydande utrymme för stärkta nationella och lokala åtgärder. De alternativ för utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten som finns i dag ska kompletteras med åtgärderna för hållbar rörlighet i meddelandet *Tillsammans för en konkurrenskraftig och resurseffektiv rörlighet i städer*, särskilt angående planer för hållbar rörlighet i städer samt förordningar om tillträde för fordon i stadsområden. Riktlinjer om program för efteranpassning och för främjande av spridningen av avancerade tekniska alternativ ska utarbetas, med utgångspunkt i konceptet *Super Ultra Low Emission Vehicle* från Förenta staterna. Detta koncept ska även utvidgas till andra sektorer för att stödja medlemsstater som har problem med efterlevnaden. För att förbättra informationen till allmänheten om produktprestanda och framgången med nationella och lokala luftkvalitetsåtgärder ska nya indikatorer för allmänheten tas fram för att följa framstegen i minskningen av luftföroreningarna på nationell och lokal nivå. För att underlätta konsumenternas val ska medborgarna även upplysas om de verkliga fordonsutsläppen, som mäts enligt den nya testcykeln (från Euro 6 och framåt).

2.2.4. Luftkvalitetsdirektivet

Översynen av politiken för luftkvalitet visade att det inte är lämpligt att revidera luftkvalitetsdirektivet just nu. Politiken bör snarare inriktas på att uppnå överensstämmelse med nuvarande luftkvalitetsnormer senast 2020 samt på att använda ett reviderat direktiv om nationella utsläppstak för att minska utsläppen av föroreningar fram till 2030. Sådana utsläppsminskningar skulle i sin tur att minska bakgrundskoncentrationerna i hela Europa, vilket skulle innebära stora fördelar för folkhälsa och ekosystem.

Luftkvalitetsdirektivet är även fortsättningsvis ett politiskt huvudinstrument för att säkerställa framtida koncentrationer som överallt ligger under Världshälsoorganisationens (WHO) riktvärden. Direktivet kommer kontinuerligt att ses över och ska revideras när väl direktivet om nationella utsläppstak har lett till att bakgrundskoncentrationerna börjar minska.

3. MINSKNING AV LUFTFÖRORENINGARNAS EFFEKTER PÅ LÅNG SIKT

En genomgripande översyn av EU:s hittillsvarande politik för luftkvalitet har visat att kombinationen av mål och lagstiftning har lett till verkliga fördelar för människors hälsa och miljön. Hälsoeffekterna av partiklar, som är huvudorsaken till dödsfall på grund av luftföroreningar, minskade med ungefär 20 % under perioden 2000–2010. Problemet med surt regn (försurning) har i stort sett lösts i EU tack vare en kraftig minskning av utsläppen av de föroreningar som främst ligger bakom problemet⁸. EU:s politik för luftkvalitet har stimulerat till innovationer inom föroreningsbekämpning och har drastiskt förbättrat miljöprestandan

⁸ Utsläppsminskningarna beror på EU-lagstiftningen om svavelutsläpp från stora förbränningsanläggningar och på kraven på vägtransportbränslen med låg svavelhalt som även möjliggjorde användningen av förbättrade efterbehandlingsanordningar från Euro 4 och framåt.

inom viktiga ekonomiska sektorer. Detta har tryggt tillväxten och arbetstillfällena och skapat möjligheter för miljöteknik i och utanför EU.

Trots dessa framgångar kvarstår betydande effekter (tabell 1), och de är en fortsatt källa till stor oro för många EU-medborgare⁹. Luftföroreningar är den främsta miljöorsaken till förtida dödsfall i EU och står för tio gånger fler dödsfall än trafikolyckor. Under 2010 orsakade luftföroreningar fler än 400 000 förtida dödsfall samt betydande undvikbara sjukdomar och lidande såsom luftvägsbesvär (t.ex. astma) och förvärrade kardiovaskulära problem. De totala externa kostnaderna för dessa effekter låg på 330–940 miljarder euro, inräknat minskad produktivitet och andra direkta ekonomiska förluster som värderades till 23 miljarder euro per år 2010. Även ekosystemen drabbas, genom algbloomningar, fiskdöd och andra störningar i ekosystemet som orsakas av kväveövergödning (eutrofiering). Problemet är särskilt akut i Europas rikaste naturområden med störst mångfald¹⁰, av vilka mer än tre fjärdedelar är hotade.

Tabell 1: Luftföroreningarnas huvudeffekter på hälsa och ekosystem 2010

Effekter	Hälsoeffekter ¹¹ (förtida dödsfall på grund av partiklar och ozon)	Ekosystemareal som överskrider gränsvärdena för eutrofiering ¹²
2010	406 000	62 %

Även om den nuvarande lagstiftningen genomförs helt kommer EU att drabbas av mycket stora negativa effekter på folkhälsan och miljön (tabell 2). Effekterna på människors hälsa (i form av föroreningsrelaterade förtida dödsfall) kommer endast att minska med drygt en tredjedel fram till 2025, varvid den största delen av minskningen sker före 2020. Endast smärre förbättringar förväntas när det gäller eutrofieringen, och mer än hälften av EU:s ekosystemområden förväntas fortfarande överskrida tröskelvärdet för skador på ekosystemet. De externa hälso- och miljökostnaderna¹³ till följd av luftföroreningar förblir betydande och minskar med ungefär 30 % fram till 2025 och 35 % fram till 2030, till uppskattningsvis 212–740 miljarder euro.

Tabell 2: Förväntad utveckling av luftföroreningarnas huvudeffekter fram till 2030, förutsatt att den nuvarande lagstiftningen genomförs helt (minskning av effekterna i förhållande till 2005)

Effekter	Hälsoeffekter (förtida dödsfall på grund av partiklar och ozon)	Ekosystemareal som överskrider gränsvärdena för eutrofiering
2025	–37 %	–21 %
2030	–40 %	–22 %

⁹ Se Eurobarometern om européers inställning till luftkvaliteten, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_360_en.pdf, som bygger på intervjuer med fler än 25 000 EU-medborgare.

¹⁰ Särskilt i Natura 2000-nätverket av skyddade områden.

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

¹² Andel av EU:s ekosystemareal som överskrider kritiska belastningsgränser för eutrofiering.

¹³ Detta är en uppskattning av samtliga kostnader på grund av luftföroreningar, dvs. inte endast direkta kostnader för ekonomin (minskad produktivitet, hälso- och sjukvård, mindre skörd och så vidare), utan även penningvärderingen av individens dåliga hälsa. Uppskattningen bygger främst på hälsofaktorer, eftersom metoden för att värdera effekterna på ekosystemet i monetära termer är bristfällig.

3.1. Nya strategiska luftkvalitetsmål fram till 2030

Genom EU:s långsiktiga mål för luftföroreningar överskrider varken WHO:s riktvärden för människors hälsa¹⁴ (vilka även kan förändras med tiden) eller de kritiska belastningsgränser och nivåer för vad ekosystemen klarar av¹⁵. Den nya strategin har två parallella prioriteringar: att uppnå full efterlevnad av nuvarande lagstiftning senast 2020 och att se till att EU kan uppnå det långsiktiga målet.

De nya luftkvalitetsmålen för 2030 anges i tabell 3 i linje med dessa syften. De kommer att resultera i ytterligare en tredjedels ökning av hälsoförbättringarna och ytterligare 50 procents minskning av eutrofieringen jämfört med nuvarande lagstiftning.

Tabell 3: Nya luftkvalitetsmål för 2030 i förhållande till 2005

Effekter	Hälsoeffekter (förtida dödsfall på grund av partiklar och ozon)	Ekosystemareal som överskrider gränsvärdena för eutrofiering
2030	–52 %	–35 %

Vinsterna med minskningarna fram till 2030 är mycket större än fullgörandekostnaderna. För det första kommer de föreslagna åtgärderna att leda till att människor i EU får längre och friskare liv tack vare färre dödsfall på grund av sjukdomar orsakade av luftföroreningar¹⁶. För det andra, när de minskade effekterna av dålig hälsa tas med i beräkningen är nettovinsten av politiken ungefär 40 miljarder euro om året, enligt den försiktigaste uppskattningen. Detta omfattar inte de mycket stora miljövinster genom minskade skador på ekosystemet, som är svåra att värdera i monetära termer. När man tar med produktivitetsvinster genom genomförandet i beräkningen¹⁷ uppvägs politikens nettoeffekt på BNP helt, och ytterligare direkta vinster tillkommer genom minskade hälso- och sjukvårdskostnader kopplade till minskningen av föroreningsrelaterade sjukdomar¹⁸ samt genom minskade skördeförluster och infrastrukturskador. I konsekvensbedömningen analyserades skilda effekter på medlemsstaterna. Slutsatsen var att effekterna är proportionerliga i den föreslagna politiken.

3.2. Uppnående av målen

För att uppnå dessa mål krävs en kombination av lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder. EU och medlemsstaterna måste samarbeta, och medlemsstaterna måste samarbeta med sina regioner och städer. Full efterlevnad av nuvarande lagstiftning är möjlig 2020 genom en kombination av nationella insatser och insatser på EU-nivå. De sistnämnda ska leda till att den nuvarande regleringen av utsläppskällor helt genomförs. Målen för 2030 kräver ytterligare EU-åtgärder för att minska utsläppen vid källan. De resulterande minskningarna av bakgrundskoncentrationerna kommer så småningom att göra det möjligt att revidera luftkoncentrationsnormerna så att de närmar sig WHO:s riktlinjer¹⁹. Även de åtgärder som

¹⁴ Strängt taget finns ingen känd säker exponeringsnivå för vissa föroreningar, såsom partiklar, men WHO:s riktvärden avser en låg risknivå och ses regelbundet över.

¹⁵ Kritiska belastningsgränser och nivåer, dvs. de högsta nivåerna ekosystemet klarar utan att försämrats.

¹⁶ De föreslagna åtgärderna beräknas leda till en vinst på 500 000 levnadsår per år.

¹⁷ En ytterligare ökning med 15 miljoner arbetsdagar per år tack vare minskade hälsobesvär orsakade av luftföroreningar.

¹⁸ De föreslagna åtgärderna beräknas leda till att hälso- och sjukvårdskostnaderna minskar med 650 miljoner euro per år.

¹⁹ Luftkvalitetsdirektiven stod i fokus för lagstiftningen i samband med den tematiska strategin för luftförorening från 2005, men nu är prioriteringen för dessa att snarast uppnå full efterlevnad.

beskrivs nedan ska vara inriktade på att främja en begränsning av klimatförändringen genom att ta fasta på de föroreningar som främst bidrar till climateffekter samt luftföroreningar (exempelvis sotpartiklar) eller genom att främja åtgärder som samtidigt bekämpar luftföroreningar och klimatgaser (som ammoniak och dikväveoxid).

3.2.1. Översyn av direktivet om nationella utsläppstak

För att uppnå de nya luftkvalitetsmålen för 2030 måste utsläppen av föroreningar minskas kraftigt i varje medlemsstat. Huvudinstrumentet för kostnadseffektiva minskningar är direktivet om nationella utsläppstak.

Det åtföljande förslaget till reviderat direktiv om nationella utsläppstak förlänger tidsramen till 2030, med två viktiga delmål: för 2020 införlivande av EU:s nya internationella åtaganden enligt det ändrade Göteborgsprotokollet, och för 2025 intermediära minskningsåtaganden för att hålla minskningsbanan på väg mot 2030. Genom förslaget stärks även samstämmigheten med bedömning och förvaltning av luftkvalitet enligt normerna i luftkvalitetsdirektivet, och med klimatpolitiken där förslaget bidrar till begränsning av klimatförändringen²⁰. Förslaget omfattar även skärpta bestämmelser om inventeringar, prognoser och övervakning av ekosystem för att mäta genomförandet på ett mer effektivt sätt. Tidtabellen för rapportering har anpassats till den för växthusgaser. Ytterligare möjligheter till synergier genom dataflöden kommer att undersökas vid den kommande utvärderingen av det europeiska registret över utsläpp och överföringar av föroreningar.

För 2030 omfattar förslaget²¹ åtaganden om kostnadseffektiva nationella utsläppsminskningar för de fyra ursprungliga luftföroreningarna (svaveldioxid, kväveoxider, lättflyktiga organiska ämnen utom metan och ammoniak) och för två nya luftföroreningar: primära PM_{2,5} (fina partiklar, som har stor inverkan på hälsan) och CH₄ (metan, ett viktigt kortlivat klimatpåverkande ämne). Vid minskningarna av PM_{2,5} ska inriktningen särskilt ligga på minskning av sot som är det andra viktiga kortlivade klimatpåverkande ämnet. Åtgärderna mot metan och sot ger direkta klimatrelaterade sidovinster och bereder även väg för internationella insatser. En viss flexibilitet föreslås för att ge utrymme för osäkerhet när det gäller metoderna för utsläppsinventering och den framtida energimixen, utan att instrumentet undergrävs.

3.2.2. Fullt utnyttjande av den nuvarande regleringen av utsläppskällor: industriutsläpp, ekodesign och mobila maskiner som inte är avsedda för vägar

Även om direktivet om nationella utsläppstak ger medlemsstaterna fria händer att välja lämpliga åtgärder har många intressenter begärt stöd genom målinriktad begränsning av utsläppskällor från EU:s sida. Möjliga bidrag från sektorerna tas upp i den konsekvensbedömning som åtföljer detta meddelande. Befintliga och planerade EU-åtgärder mot utsläppskällor kommer även fortsättningsvis att i hög grad bidra till de nödvändiga minskningarna, från 57 % av den nödvändiga minskningen för flyktiga organiska föreningar till 72 % av minskningen för kväveoxider. Huvudinstrumenten är följande:

²⁰ I förslaget behålls kravet på nationella program för begränsning av föroreningar, men det anpassas för att maximera synergieffekterna med luftkvalitetsdirektiven och klimatpolitiken.

²¹ Åtgärder mot kortlivade klimatpåverkande ämnen (SLCF) undersöktes särskilt. Även om ett separat tak för sot för närvarande inte är lämpligt ska EU och medlemsstaterna när de fullgör sina åtaganden om minskning av PM_{2,5} prioritera åtgärder med inverkan på sot. Genom det nya metantaket utnyttjas den stora potentialen till minskningar med låga eller inga kostnader. Detta kompletterar de minskningar av flyktiga organiska föreningar och kväveoxid som krävs för att minska ozonkoncentrationerna, både i EU och internationellt. Dessa åtgärder ska även främja internationella SLCF-insatser för att minska hemisfäriska luftföroreningar.

- Ekodesigndirektivet, som är riktat mot utsläpp från förbränningsanläggningar i hemmen.
- Direktivet om industriutsläpp och dess pågående program för slutsatser om bästa tillgängliga teknik (BAT), som omfattar de största utsläppskällorna inom industrin, särskilt förbränningsanläggningar över 50 MW²².
- Revidering av direktivet om mobila maskiner som inte är avsedda att användas på väg, vilket ger stora vinster genom att utvidga de slagvolymmer och maskintyper som ingår samt genom att anpassa det till Euro 6-gränserna för tunga fordon.

För ammoniak leder däremot EU:s lagstiftning om utsläppskällor endast till ungefär 25 % av den nödvändiga minskningen. Därmed finns ett akut behov av åtgärder mot utsläppskällor inom jordbruket. Frågan tas upp i avsnitt 3.2.4.

3.2.3. Förslag till ett direktiv om medelstora förbränningsanläggningar²³

Den viktigaste luckan i EU:s utsläppslagstiftning (bortsett från jordbruk) är utsläpp från förbränningsanläggningar med en värmekapacitet på 1–50 MW. Detta område är även viktigt för att undvika kompromisser mellan politiken för luftkvalitet och för förnybara energikällor (särskilt användningen av biomassa). Förslaget till direktiv om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar är ett ändamålsenligt instrument för att ytterligare minska föroreningarna av kväveoxider, svaveldioxid och partiklar. Direktivet omfattar lämpliga gränsvärden för nya och befintliga anläggningar samt ett enkelt registreringssystem. Detta ger det bästa kostnads-nyttoförhållandet med låga administrativa kostnader. Genom direktivet kan en stor del av medlemsstaternas åtaganden om utsläppsminskningar fullgöras.

3.2.4. Åtgärder för att minska utsläppen av ammoniak från jordbruket

För att uppnå de nya luftkvalitetsmålen för 2030 innehåller förslaget till direktiv om nationella utsläppstak krav på 27 % minskning av ammoniakutsläppen. Direktivet omfattar en rad utsläppsåtgärder som medlemsstaterna ska ta hänsyn till när de tar fram nationella program. Många av dessa är kostnadseffektiva även på relativt små gårdar. Medlemsstaterna kan även ge stöd genom att öronmärka lämpliga resurser inom ramen för fonderna för landsbygdsutveckling. Alternativen för ytterligare begränsning av utsläppskällorna på EU-nivå ska undersökas, bland annat ett allmänt krav på balans mellan näringsämnen vid användning av gödselmedel, särskilda kontroller av gödselhanteringen samt märkningsbestämmelser och andra bestämmelser för oorganiska gödselmedel (inom ramen för den pågående översynen av förordningen om gödselmedel). Många av dessa åtgärder bidrar även till att minska utsläppen av dikväveoxid, en stark växthusgas som regleras i Kyotoprotokollet²⁴.

3.2.5. Begränsning av utsläppen från sjöfarten

Genom 2012 års ändring av direktivet om svavelhalten i marina bränslen²⁵ håller de mest kostnadseffektiva åtgärderna för minskning av svavelutsläppen från sjöfarten i EU redan på

²² Det finns en tidsplan för att anta alla BAT-slutsatser senast 2020, men medlemsstaterna spelar en viktig roll för att bestämma BAT-nivån och därmed minskningen genom direktivet om industriutsläpp.

²³ De positiva effekterna på luftkvaliteten genom direktivet om förnybara energikällor och direktivet om energieffektivitet ingår i referensscenariot.

²⁴ FN:s miljöprogram Unep har uppskattat att globalt skulle N₂O-utsläpp motsvarande 0,8 gigaton CO₂ kunna undvikas årligen till 2020, vilket utgör 8 % av [skillnaden](#) mellan minskningsåtaganden som gjorts av länder och de åtgärder som behövs för att hålla den globala temperaturökningen under 2 °C.

²⁵ Direktiv 2012/33/EU.

att genomföras: krav på 0,1 % svavelhalt i svavelkontrollområdena i Östersjön och Nordsjön från 2015 samt det övergripande kravet på högst 0,5 % svavel i alla EU:s farvatten från 2020.

Tidigare analys visar dock att sjöfartens utsläpp kommer att fortsätta påverka luftkvaliteten på land²⁶ och att minskningar i sektorn skulle kunna vara kostnadseffektiva. Mot bakgrund av sjöfartens internationella karaktär och Europas beroende av sjöfarten, måste man alltid ge företräde åt policyutveckling på internationell nivå (IMO), exempelvis fastställande av utsläppskontrollområden för NO_x och tillämpning av utsläppsnormer för NO_x som redan beslutats av IMO. Ett syfte med förslaget till reviderat direktiv om nationella utsläppstak är att stimulera minskningar inom sjöfarten genom att man för 2025 och 2030 ska kunna räkna av dem från åtagandena om minskningar för utsläppskällor på land²⁷.

3.2.6. Åtgärder utanför lagstiftningsområdet

Som ett led i översynen genomförde kommissionen och Europeiska miljöbyrån gemensamt ett pilotprojekt om genomförandet av luftkvalitetslagstiftningen²⁸ för att bedöma tolv europeiska städers praktiska erfarenheter med den nuvarande politiska ramen. Politikens allmänna ändamålsenlighet bekräftades, men man pekade ut flera områden där förbättringar behövs. Bland annat krävs bättre samordning och kapacitetsuppbyggnad för bedömning och förvaltning av luftkvalitet. En rad åtgärder utanför lagstiftningsområdet presenteras för att främja politikens genomförande. De är särskilt inriktade på stads- och jordbruksaspekterna samt på den internationella dimensionen och främjar närmare kontakter mellan de politiskt ansvariga och dem som sysslar med forskning och innovation. De urbana aspekterna har behandlats i avsnitt 2.2.3; övriga aspekter behandlas nedan.

3.2.6.1. Aktivt samarbete med jordbrukssektorn

Att jordbruket kan bidra till förbättringen av luftkvaliteten är tydligt, och flera arbetsområden strålar här samman: de reviderade ammoniakgränserna enligt direktivet om nationella utsläppstak, riktlinjedokumentet för ammoniakutsläpp från FN:s ekonomiska kommission för Europa (Unece)²⁹, den stärkta betoningen av miljöskydd inom den gemensamma jordbrukspolitikerna samt sidovinsterna av begränsningen av luftföroreningar för klimatet, vattnet och marken. För att sammanföra dessa arbetsområden till en kritisk massa och främja ett aktivt samarbete med jordbrukssektorn ska kommissionens jordbruks- och miljöavdelningar gemensamt inrätta en jordbruksplattform som en del av det europeiska forumet för ren luft (se avsnitt 4.1).

3.2.6.2. Mobilisering av internationella insatser

EU:s ratificering av 2012 års ändring av Göteborgsprotokollet är viktig för att stimulera en mer allmän ratificering från tredjeländers sida, för att främja en grön ekonomi i tredjeländer och i slutändan för att minska deras inverkan på luftkvaliteten i EU. Denna strategi åtföljs därför av ett förslag om ratificering. Kommissionen ska även fortsätta samarbetet med staterna i Östeuropa, Kaukasus och Centralasien (EECCA-staterna) för att genomföra Göteborgsprotokollet, bland annat i form av eventuellt ekonomiskt bistånd genom EU:s stöd till utvecklingssamarbete. De nya målen för 2030 kommer också att fastställa dagordningen

²⁶ I EU år 2005 motsvarade utsläppen av NO_x och SO₂ från internationell sjöfart cirka 25 % resp. 21 % av de landbaserade utsläppen. NO_x-utsläppen från källor på land väntas bli 65 % lägre till 2030, men i ett scenario utan nya åtgärder kommer sjöfartens utsläpp att minska med endast 2 %.

²⁷ Detta meddelande och den åtföljande konsekvensbedömningen uppfyller i allt väsentligt begäran i artikel 7.2 i direktiv 1999/32/EG.

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

²⁹ Beslut 2012/11, ECE/EB/AIR/113/Add. 1, antaget av parterna i konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar vid det 31:a sammanträdet i det verkställande organet för konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (11–13 december 2012).

för en framtida revidering av Göteborgsprotokollet, som bör vara inriktad på samordnade politiska strategier som ytterligare minskar luftföroreningarna i Uneces område, men även på samarbete med stora förorenare på andra håll, särskilt i Asien.

3.2.6.3. Främjande av forskning och innovation

Översynen ledde även till en tydlig dagordning för nationell och europeisk forskning för bättre luftkvalitetshantering i EU. EU:s forsknings- och innovationsprogram för perioden 2014–2020, Horisont 2020, är inriktat på att underlätta samhällsomvandlingen till en grön ekonomi och därigenom minska luftföroreningars negativa effekter på hälsan och miljön i Europa. Det främjar en integrerad politik som tar itu med både luftföroreningar och klimatförändring för att hitta långsiktiga och hållbara lösningar inom EU. Avancerade och nyskapande instrument och strategier för förbättring av luftkvaliteten ska tas fram, med beaktande av särskilda lokala förhållanden. Den tekniska utvecklingen på transportområdet kommer att leda till nya motorer med låga utsläpp vid verkliga körförhållanden samt en minskning av utsläpp som inte är avgaser. Dessutom finns ett fortsatt behov av att förbättra integreringen av kunskap som tillämpas på olika politisknivåer. Forskningen inom sjunde ramprogrammet stöder för närvarande genomförandet av EU:s politik för luftkvalitet när det gäller bland annat integrerade utvärderingsverktyg, kortlivade klimatpåverkande ämnen, socioekonomiska aspekter och effekter på ekosystem. Utöver dessa åtgärder ska kommissionen offentliggöra och regelbundet uppdatera prioriteringarna för forskning och innovation för förbättring av luftkvaliteten.

4. TILLVÄXT OCH KONKURRENSKRAFT

Den nya luftkvalitetspolitiken kommer att stimulera ekonomin genom ökad arbetsproduktivitet och marknader för miljöteknik och miljötjänster i samma storleksordning som kostnaderna för föroreningsbegränsning. Både små och stora teknikföretag som utvecklas inom sektorn för ren teknik är några av Europas mest avancerade och innovativa företag. Den ytterligare stimulansen, tillsammans med en stärkt fokusering av Horisont 2020, säkerställer att innovationsviljan bibehålls. Politiken kommer att leda till en produktivitetsökning motsvarande cirka 100 000 heltidsekvivalenter, varav 40 000 kommer att vara nya arbetstillfällen.

Marknaden för denna teknik är i allt högre grad internationell. Våra främsta handelspartner i världens mest avancerade ekonomier har strängare normer än EU. För att sälja till dessa marknader behöver vi inhemska drivkrafter till teknikutveckling. OECD:s rapport *Environmental Outlook to 2050* visar också att tillväxtekonomierna lägger allt större vikt vid luftföroreningar. Detta kommer att skapa en ökad global efterfrågan på lösningar för ren luft, vilket innebär ökade marknadsmöjligheter för europeiska företag. Kina tillkännagav nyligen att landet enbart i Peking under de kommande fem åren ska investera 0,4 % av BNP per år för att begränsa luftföroreningarna³⁰, vilket är en storleksordning större än kostnaderna för genomförandet av detta paket i hela EU. Europeiska företag ligger väl till för att dra nytta av denna investering.

5. ÖVERVAKNING, UTVÄRDERING OCH ÖVERSYN

5.1. Det europeiska forumet för ren luft

Kommissionen ska inrätta ett forum för ren luft för att underlätta ett samordnat genomförande av denna strategi och för att vartannat år sammanföra alla berörda intressenter. Den

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

föreskrivande kommittén för luftkvalitet och dess expertgrupper ska fortsätta användas för tekniska förbättringar av direktiven och för att få till stånd ett närmande mellan luftkvalitets- och utsläppsområdena.

5.2. Tidsplan och förfarande

Framstegen i riktning mot att uppnå målen och genomföra instrumenten ska ses över vart femte år, med den första översynen senast 2020. Framstegen i riktning mot de nya luftkvalitetsmålen för 2030 ska bedömas med hjälp av deras egna indikatorer. Minskningarna av de verkliga utsläppen från lätta dieselfordon och framstegen i efterlevnaden av luftkvalitetsnormerna ska följas nära genom befintliga rapporteringsmekanismer. Analysen som ligger till grund för konsekvensbedömningen ska uppdateras vartannat år, och lägesrapporter ska läggas fram vid forumet för ren luft.

Vid den första översynen ska utrymmet för ytterligare åtgärder avseende luftkvalitetsnormer bedömas, även med tanke på den lämpliga balansen mellan gränsvärden för luftkvalitet som gäller överallt och alternativa koncept för särskilt befolkningstäta områden.

6. SLUTSATS

EU:s högt ställda långsiktiga mål för luftkvalitet kan endast uppnås stegvis. Minskningarna i föregående strategi (2005) kommer i stort sett att ha uppnåtts 2020, genom en kombination av åtgärder från medlemsstaternas och från EU:s sida. Detta kommer att leda till en kraftig minskning av föroreningarnas negativa effekter på folkhälsan och miljön, men stora problem kommer att kvarstå. Den nya strategin visar att ytterligare steg i riktning mot EU:s långsiktiga mål är möjliga och leder till hälsovinster på 45 miljarder euro samt stora miljövinster. Detta banar väg för ett närmande mellan EU:s luftkvalitetsnormer och de koncentrationer som anges i WHO:s riktlinjer.

En kraftfull politik för luftkvalitet motsvarar medborgarnas strävan efter hälsa och välbefinnande, men ger också direkta ekonomiska vinster. Ökad produktivitet och minskade hälso- och sjukvårdskostnader uppväger helt fullgörandekostnaderna, och politiken förväntas leda till en nettoökning av sysselsättningen. Möjligheter kommer att skapas på den snabbt expanderande globala marknaden för teknik och tjänster som rör föroreningsbekämpning. EU kan skaffa sig en konkurrensfördel och utnyttja möjligheterna genom att inrikta forskningen och utvecklingen på resurseffektiv och mindre förorenande teknik som andra länder senare kommer att behöva använda.