

Bruxelles, den 26.10.2022
SWD(2022) 345 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

[...]

Ledsagedokument til

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv
om luftkvaliteten og renere luft i Europa (omarbejdning)**

{COM(2022) 542 final} - {SEC(2022) 542 final} - {SWD(2022) 542 final} -
{SWD(2022) 545 final}

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Trods betydelig reduktion af skadelige luftforurenende emissioner i EU i de seneste tre årtier tilskrives ca. 300 000 for tidlige dødsfald om året (sammenlignet med op til 1 million om året i begyndelsen af 1990'erne) og et betydeligt antal ikkeoverførbare sygdomme i hele EU stadig luftforurening (og er navnlig relateret til partikler, nitrogendioxid og ozon).

Europa-Kommissionen gav i den [europæiske grønne pagt](#) og den [efterfølgende handlingsplan for nulforurening](#) tilsagn om at forbedre luftkvaliteten yderligere og i højere grad tilpasse EU's luftkvalitetsnormer til Verdenssundhedsorganisationens (WHO's) anbefalinger, som senest blev revideret i september 2021.

Direktiverne om luftkvalitet (direktiv 2004/107/EF og 2008/50/EF) fastsætter normer for koncentrationsniveauerne for 12 luftforurenende stoffer, som alle medlemsstater skal opfylde på deres område inden specifikke tidsfrister. I [kvalitetskontrollen](#) af direktiverne konkluderedes det, at de har været delvist effektive med hensyn til at forbedre luftkvaliteten og opfylde luftkvalitetsnormerne, men at ikke alle mål er nået. Direktiverne har ført til etableringen af en repræsentativ luftkvalitetsovervågning af høj kvalitet og bidraget til en nedadgående tendens i luftforureningen i hele EU.

Der er dog stadig fire typer væsentlige mangler i luftkvalitetspolitikken, som tyder på, at der er plads til forbedring af den eksisterende ramme. For det første er EU's luftkvalitetsnormer ikke så beskyttende som dem, WHO anbefaler. For det andet peger det forhold, at de luftkvalitetsplaner, der kræves i henhold til direktiverne om luftkvalitet, ofte er utilstrækkelige til at forhindre overskridelser eller minimere deres varighed, på, at der er udfordringer med hensyn til gennemførelsen og relaterede forvaltnings- og håndhævelsesmangler. For det tredje kan pålideligheden og sammenligneligheden af overvågningen, modelleringen og vurderingerne af luftkvaliteten forbedres. Endelig vil en yderligere harmonisering af den måde, hvorpå oplysninger om luftkvalitet formidles, navnlig på nationalt plan, skabe yderligere EU-merværdi og bidrage til en endnu større sammenlignelighed af oplysningerne.

I denne konsekvensanalyse overvejes en sammenlægning af de to direktiver og i alt 68 potentielle specifikke politiske foranstaltninger, kombineret i 19 mulige politiske løsningsmodeller, for at afhjælpe de konstaterede mangler. De fleste af dem er i nogen grad uafhængige af, men supplerer, hinanden. Visse sidegevinster på tværs af løsningsmodellerne tages i betragtning. I konsekvensanalysen foreslås det at bibeholde 15 politiske løsningsmodeller — herunder 16 foranstaltninger til forbedring af forvaltningen og håndhævelsen af luftkvalitetsplaner, 15 foranstaltninger til yderligere forbedring af pålideligheden og sammenligneligheden af overvågningen og modelleringen af luftkvaliteten, fire foranstaltninger til forbedring af adgangen til luftkvalitetsdata og -oplysninger med særligt fokus på at øge anvendelsen af digitale værktøjer og fem foranstaltninger til styrkelse af anvendelsen af indikatoren for gennemsnitlig eksponering og løbende overvågning af EU's luftkvalitetsnormer.

Tre politiske løsningsmodeller, hvormed der sammenlignes med WHO's retningslinjer for luftkvalitet (dvs. "fuld tilpasning" (I-1), "nærmere tilpasning" (I-2) og "delvis tilpasning" (I-3)), vil kræve et politisk valg. Virkningen af disse tre politiske løsningsmodeller er blevet vurderet kvantitativt, og de vil hver især medføre betydelige sundheds- og miljøfordele, om end i varierende grad.

Feedback fra interessenter peger på, at der er præference for et højt ambitionsniveau. I den offentlige høring gav 73 % af alle respondenter, hovedsagelig repræsentanter for *civilsamfundet* og *NGO'er* og *EU-borgere*, udtryk for en klar præference for tilpasning til WHO's retningslinjer for luftkvalitet fra 2021. Analysen viser imidlertid, at det måske slet ikke er muligt at nå luftforureningskoncentrationsniveauer, der fuldt ud stemmer overens med de seneste retningslinjer (svarende til $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ for fine partikler, $\text{PM}_{2,5}$) inden 2030 for mange af prøvetagningsstederne i EU (71 % for så vidt angår $\text{PM}_{2,5}$), selv hvis alle teknologiske muligheder udtømmes.

I analysen tages der hensyn til, at luftkvaliteten også påvirkes af sektorer og aktiviteter, f.eks. transport, industri, energi og landbrug, og der medtages antagelser om virkningen af større initiativer inden for rammerne af den europæiske grønne pagt såsom den europæiske klimalovgivning og Fit for 55-pakken, metanstrategien, strategien for bæredygtig og intelligent mobilitet, EURO-7-emissionsnormerne for køretøjer, biodiversitetsstrategien og fra jord til bord-strategien samt det meget nylige RePowerEU-initiativ. Andre potentielle reduktionsmuligheder såsom meget hurtige adfærdsændringer i samfundet eller overgange til renere brændstoffer tages imidlertid ikke i betragtning (på grund af deres meget begrænsede forudsigelighed på nuværende tidspunkt).

Analysen viser, at løsningsmodel I-3 ("delvis tilpasning" til WHO's retningslinjer for luftkvalitet i 2030 fra 2021) har det højeste cost-benefit-forhold (mellem 10:1 og 28:1). De fleste prøvetagningssteder for luftkvalitet i EU kan forventes at opfylde tilsvarende luftkvalitetsnormer med en begrænset ekstra indsats. Nettofordelene beløber sig til mere end 29 mia. EUR. For løsningsmodel I-2 ("nærmere tilpasning" til WHO's retningslinjer for luftkvalitet i 2030 fra 2021) forventes cost-benefit-forholdet at være lidt lavere (mellem 7,5:1 og 21:1). Omkring 6 % af prøvetagningsstederne forventes ikke at kunne opfylde tilsvarende luftkvalitetsnormer uden en yderligere indsats på lokalt plan (eller de kan have behov for fristforlængelser eller undtagelser). Nettofordelene beløber sig til mere end 36 mia. EUR, dvs. 25 % mere end for løsningsmodel I-3. I løsningsmodel I-1 ("fuld tilpasning" til WHO's retningslinjer for luftkvalitet i 2030 fra 2021) er cost-benefit-forholdet også betydeligt positivt (mellem 6:1 og 18:1). Dog forventes 71 % af prøvetagningsstederne ikke at kunne opfylde tilsvarende luftkvalitetsnormer uden en yderligere indsats på lokalt plan (og i mange tilfælde vil de med kun teknisk gennemførlige reduktioner slet ikke kunne opfylde normerne). Nettofordelene beløber sig til mere end 38 mia. EUR, dvs. 5 % mere end for løsningsmodel I-2.

Med hensyn til indvirkningen på miljøet, navnlig på andelen af økosystemområder, hvor kritiske belastninger for eutrofiering overskrides på grund af nitrogeneredepositioner, vil en nærmere tilpasning for alle tre løsningsmodellers vedkommende reducere andelen af økosystemområder, der lider under kritisk høje nitrogenbelastninger, uden at dette berører yderligere sidegevinster ved

en forsvarlig gennemførelse af biodiversitetsstrategien og den planlagte naturgenopretningslovgivning. Hvad angår sociale virkninger er de mest berørte af luftforurening i dag følsomme befolkningsgrupper (blandt andet børn, gravide, ældre borgere og personer med allerede eksisterende lidelser). De vil derfor i de fleste tilfælde drage størst fordel af luftforureningens reducerede indvirkning på sundheden. For alle løsningsmodellerne forventes en nettogevinst i bruttonationalproduktet (BNP) frem til 2030 på mellem 0,26 % og 0,44 %. En forbedring af luftkvaliteten forventes også at medføre økonomiske gevinster forbundet med begrænsningen af negative virkninger af luftforurening såsom sundhedsudgifter, tab af høstudbytte, fravær fra arbejdspladsen på grund af sygdom (herunder børns sygdom) og lavere produktivitet.

Den samlede administrative byrde varierer fra 76 til 106 mio. EUR. Alle omkostningerne bæres af de offentlige myndigheder, da direktiverne om luftkvalitet ikke pålægger forbrugere og virksomheder direkte administrative omkostninger. Disse sektorer bærer imidlertid betydelige tilpasningsomkostninger, navnlig på grund af de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde EU's luftkvalitetsnormer. De årlige tilpasningsomkostninger (eller modvirkningsomkostninger) anslås til at være betydelige, i absolutte tal: 7,0 mia. EUR ved fuld tilpasning (I-1), 5,6 mia. EUR ved nærmere tilpasning (I-2) og 3,3 mia. EUR ved delvis tilpasning (I-3) i 2030. Omkostningerne forventes at være højere (relativt set) for de medlemsstater, der enten har vedvarende udfordringer med luftforurening i dag, eller hvor der er behov for specifikke foranstaltninger. Navnlig for boligopvarmningssektoren vil der være yderligere omkostninger samt i mindre grad for erhvervslivet og landbrugssektoren. For alle de undersøgte løsningsmodellers vedkommende opvejer initiativets samlede nettofordele dog omkostningerne betydeligt (mellem 29 og 38 mia. EUR).

For alle tre politiske løsningsmodeller (dvs. uafhængigt af, hvilket politisk valg der træffes) er der klart grundlag for at anlægge en trinvis tilgang til fastsættelsen af nuværende og fremtidige EU-luftkvalitetsnormer: 1) fastsættelse af klare EU-luftkvalitetsnormer på mellemlang sigt, dvs. for 2030 (med et begrænset antal midlertidige undtagelser i tilfælde, hvor disse klart er berettigede); 2) udvikling af et langsigtet perspektiv for tiden efter 2030 med henblik på fuld tilpasning til WHO's retningslinjer for luftkvalitet fra 2021, samtidig med at der gøres fremskridt hen imod tilpasning til WHO's fremtidige retningslinjer for at realisere visionen om nulforurening senest i 2050; 3) en mekanisme til regelmæssig revision for at sikre, at den seneste videnskabelige forståelse af luftkvalitet er retningsgivende for fremtidige beslutninger, og bevare fleksibilitetselementer i betragtning af potentielle (fremtidige) geopolitiske udfordringer.