



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 4.1.2005
COM(2004) 845 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

A környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, porra és ólomra vonatkozó határértékekről szóló 1999/30/EK tanácsi irányelvnek a környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és ellenőrzéséről szóló 96/62/EK tanácsi irányelvre tekintettel történő felülvizsgálatáról

SEC(2004) 1713

TARTALOM

1.	Bevezetés.....	3
2.	Az irányelvnek való megfelelés alapvető vonatkozásai.....	4
3.	Az irányelv alkalmazása terén szerzett tapasztalatok	5

1. BEVEZETÉS

Ezt a jelentést a levegőminőségről szóló első származékos irányelv írja elő, melynek célja a környezeti levegőben lévő kén-dioxid, nitrogén-oxidok, por és ólom csökkentése.

A környezeti levegőben lévő kén-dioxidra (SO₂), nitrogén-dioxidra (NO₂) és nitrogén-oxidokra (NO_x), porra (PM₁₀) és ólomra vonatkozó határértékekről szóló 1999/30/EK tanácsi irányelv (a levegőminőségről szóló első származékos irányelv).¹ Az irányelv a környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és ellenőrzéséről szóló 96/62/EK tanácsi irányelvben (levegőminőség-keretirányelv) lefektetett megközelítést követi.² Az irányelv 10. cikke előírja a Bizottság számára az irányelv felülvizsgálatát és jelentés készítését annak megvalósításáról. Miközben e jelentés összegzi a lényeges információkat, további részletek állnak rendelkezésre a Bizottság munkatársai számára készült tanulmányban.³

Ez a felülvizsgálat a legújabb tudományos eredményeken alapul...

A felülvizsgálat általánosságban figyelembe veszi az első származékos irányelv hatálya alá tartozó levegőszennyezőknek az emberi egészségre és az ökoszisztémára gyakorolt hatásaira vonatkozó legújabb tudományos kutatások eredményeit. Azonban, amint azt a 6. környezetvédelmi cselekvési program⁴ előírja, a Bizottság a Tiszta Levegőt Európának (Clean Air for Europe – CAFE) program eredményeként 2005 közepéig elfogadja a levegőszennyezésről szóló tematikus stratégiát. A felülvizsgálatnak ezzel a részével, valamint az irányelv lehetséges felülvizsgálatára irányuló javaslatokhoz kapcsolódó esetleges megfontolásokkal – beleértve az abban foglalt határértékeket is – a levegőszennyezésről szóló tematikus stratégia foglalkozik.

...ugyanakkor az eddigi tapasztalatokra összpontosít és tervezett módosításokat javasol a komitológiai eljárás alkalmazásával.

Tekintettel arra, hogy a Bizottság hamarosan közzéteszi a levegőszennyezésről szóló tematikus stratégiát, ez a felülvizsgálati jelentés a tagállamoknak az irányelv alkalmazása során szerzett tapasztalataira összpontosít. Mivel a levegőminőség kérdésében az első származékos irányelv és a keretirányelv szorosan összefonódik, ezt az összefonódást megfelelőképpen figyelembe vesszük.

¹ HL L 163., 1999.6.29., 41. o.

² HL L 296., 1996.11.21., 55. o.

³ Jelentés a környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, porra és ólomra vonatkozó határértékekről szóló 1999/30/EK tanácsi irányelv felülvizsgálatának háttéréről; SEC(2004) 1713: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm>

⁴ HL L 242., 2002.9.10., 1. o.

2. AZ IRÁNYELVNEK VALÓ MEGFELELÉS ALAPVETŐ VONATKOZÁSAI

Bár az irányelv csak három éve van hatályban...

Az irányelv 1999. július 19-én lépett hatályba és két éven belül kellett a nemzeti jogrendbe átültetni. A tagállamok a Bizottságnak csak a 2001-re és a 2002-re vonatkozó adatokat jelentették, és az irányelv alkalmazása során csekély átfogó tapasztalatra tettek szert. A levegőminőségről szóló jogszabályoknak való megfelelést azonban javítani kell (l. SEC(2004) 1713, 1. táblázat).

...az alkalmazásával kapcsolatos első, meglehetősen korlátozott tapasztalatok pozitívak.

Annak ellenére, hogy csak korlátozottan állnak rendelkezésre tapasztalatok az első származékos irányelvvel kapcsolatosan, az máris világos, hogy a levegőminőségről szóló jogszabályi koncepció sikerrel járult hozzá ahhoz, hogy a közvélemény és a politikusok tudatában legyenek a megmaradó levegőminőségi problémáknak, illetőleg sikerrel mozdította elő az egész EU területén a levegőszennyezés csökkentésére irányuló hatékony cselekvéseket. Ennek a sikernek három fő oka van:

- Először, az a követelmény, hogy a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni a környezeti levegő minőségére vonatkozó legfrissebb adatokat. Ez fokozott tudatosságot idéz elő, amint azt a Bizottságnál tett panaszok és az Európai Parlamentnél benyújtott petíciók is mutatják. Az európai polgárok és a nem kormányzati szervezetek által benyújtott panaszok számos esetben eredményezték a Szerződés megsértése miatti eljárás megindítását.
- Másodsor, magukban a levegőminőségi határértékekben rejlő kihívás. Ennek eredményeként a helyi és a nemzeti hatóságok eredményes lépéseket tettek a levegőszennyezés csökkentése érdekében.
- Harmadszor pedig az a tény, hogy a származékos irányelvben megállapított határértékek az új tagállamokra is vonatkoznak. Miközben az új tagállamok állampolgárai közvetlenül élvezik az irányelvből származó előnyöket, a levegőszennyezők országhatárokon átívelő jellege miatt Európa egésze közvetett módon is jól jár.

Azonban csak három tagállam nyújtott be a levegőminőség javítására vonatkozó tervet vagy programot.

A 2001. évi adatok alapján nyilvánvaló volt, hogy 2003 végéig tizenegy tagállamnak kellett volna benyújtania a Bizottság felé tervet vagy programot arról, hogy állampolgáraik érdekében hogyan javítják a levegő minőségét a PM₁₀ és a NO₂ vonatkozásában. 2004 júliusáig azonban csak Belgium és az Egyesült Királyság nyújtott be tervet. Továbbá Svédország is benyújtott egy tervet, bár a 2001. évi adatai alapján ez rá nézve nem volt jogilag kötelező. A Bizottság aggályosnak tartotta, hogy a tagállamok nem teljesítik az első származékos irányelvből fakadó kötelezettségeiket, ezért 2004-ben tíz tagállammal szemben kezdeményezte a Szerződés megsértése miatti eljárást azon az alapon, hogy a tervet vagy a programot nem időben nyújtották be, illetőleg mert a benyújtott tervek hiányosak voltak.

Az irányelv célja az emberi egészség és az ökoszisztémák magas szintű védelmének biztosítása...

Az első származékos irányelv célja az emberi egészség és a környezet magas szintű védelmének megvalósítása – hozzájárulva ezzel két, az Európai Unió alapjogi chartájában elismert alapvető jog védelméhez, amelyeket az uniós alkotmány tervezetébe is belefoglaltak.

...levegőminőségi határértékek megállapításával...

Miközben a keretirányelv a levegőminőség vizsgálatára és ellenőrzésére vonatkozó általános rendelkezéseket fekteti le, az egyes levegőszennyezőkre vonatkozó részletes szabályokat, köztük a határ- és a célértékeket, a származékos irányelvek határozzák meg. Az első származékos irányelvben az emberi egészség és a környezet védelme érdekében meghatározott határértékeket a tagállamoknak egy meghatározott határidőig kell teljesíteniük (1. SEC(2004) 1713, 2. táblázat).

A SO₂-re, az ólomra és a PM₁₀-re a határidő 2005, az NO₂-re pedig 2010. Az SO₂-re és a NO_x-re az irányelv olyan határértékeket határoz meg az ökoszisztémák és a növényzet védelme érdekében, amelyek már 2001. július 19-e óta hatályban vannak.

...csökkenő „tűrőhatár” meghatározásával, kötelezettség előírásával a tagállamok számára tervek vagy programok összeállítására, valamint adatszolgáltatás előírásával.

Amennyiben egy bizonyos területen a szennyezőanyagok koncentrációja meghaladja a határértéknek az előírt tűrőhatárral növelt értékét, a tagállamoknak terveket vagy programokat kell összeállítaniuk annak bemutatására, hogy milyen intézkedésekkel fogják teljesíteni a határértékeket a határidőig. A tűrőhatár évente csökken és a határidőre zérus lesz.

A levegőminőségről szóló keret- és származékos irányelvek kötelezik a tagállamokat teljes területükre kiterjedően a levegőminőség értékelésére, különösen a figyelőhálózatra vonatkozó előírásokra, az alkalmazott modellekre és a levegőminőségi adatok minőségbiztosítására és minőség-ellenőrzésére. Az irányelvek részletes követelményeket állapítanak meg a nyilvánosság és a Bizottság számára biztosítandó tájékoztatásról.

3. AZ IRÁNYELV ALKALMAZÁSA TERÉN SZERZETT TAPASZTALATOK

A keret- és a származékos irányelveket alkalmazó megközelítésnek vannak előnyei és hátrányai.

A keretirányelv és az első származékos irányelv egyensúlyt teremt (i) a levegőminőség vizsgálatának és ellenőrzésének valamennyi tagállam területén történő összehangolása és (ii) a szubszidiaritás alapelve között, amely megengedi helyi és nemzeti szinten a rugalmas végrehajtást. A keret- és a kapcsolódó származékos irányelvek formájában megjelenő jogszabálynak vannak bizonyos előnyei: a szennyező anyagoktól független rendelkezéseket csak egyszer fektetik le, biztosítva az egyöntetűséget. Ennek a megközelítésnek vannak azonban hátrányai is: a keretirányelv kidolgozása idején nem lehetett előre látni annak valamennyi gyakorlati vonatkozását.

Megállapították a levegőminőség-vizsgálati övezeteket, és azok várhatóan nem változnak.

A keretirányelv bizonyos övezetekben és agglomerációkra megköveteli a levegőminőség jellemzését. Az övezetek meghatározása terén nagymértékű rugalmasságot hagy, ami azt eredményezi, hogy jelentős különbségek alakultak ki a tagállamok között. Ezek az övezetek nem a környezeti levegőminőség mintázatával, hanem elsősorban a közigazgatási határokkal esnek egybe. Az „övezetkoncepció” a várakozások szerint nem biztosít jelentős új előnyöket a levegőminőség ellenőrzése terén a tagállamokban. A tagállamok azonban, köztük az újak is, mostanra kijelölték az övezeteiket, és megállapították a megfelelő vizsgálati stratégiáikat. Mivel a hálózat kialakításával kapcsolatban semmilyen súlyosabb problémát nem jeleztek, a Bizottság nem foglalkozik az övezetkoncepció megváltoztatásával.

Miközben elfogadott álláspont, hogy a szigorúbb levegőminőségi határértékek fontosak és hasznosak lennének...

Az első származékos irányelv által bevezetett új határértékek lényegesen szigorúbbak, mint a korábbi években bevezetett határértékek. Általánosan elfogadott ezen új határértékekkel kapcsolatban az, hogy a levegőminőség javításának fontos és hasznos eszközei ott, ahol rossz a levegőminőség. E határértékek a nyilvánosság tájékoztatásának szükségességével ötvözve a levegőminőségi problémák fokozott tudatosítását eredményezték a közvélemény és a politikusok számára.

...a határértékek további tisztázása és az alkalmazásukról szóló útmutató része lesz a levegőszennyezésről szóló tematikus stratégiának.

Az érdekelt felek jelezték, hogy hasznos lenne a határértékek alkalmazásának további tisztázása a lakosság expozíciója tekintetében. Hasonlóképpen azt is megkérdezték, hogy a növényzet és az ökoszisztémák védelme szempontjából milyen mértékben alkalmazhatók a határértékek. A Bizottság egy megbízás keretében információkat gyűjt „az egészség szempontjából lényeges környezeti levegőminőség-mérésekről”. A megbízás eredményeitől függően módosulhatnak az első származékos irányelv ellenőrzési követelményei.

A tűrészatárt és a speciális rendelkezéseket hasznosnak tartják, és ezek nem változnak.

A tagállamok általában értékelték a tűrészatár-koncepciót,⁵ mint olyan hasznos rendelkezést, amely lehetővé tette számukra, hogy a legszennyezettebb területek levegőminőségének javítását célzó intézkedésekre összpontosítsanak. Így, a határidő felé haladva, amennyiben egy tagállamban a levegő szennyezettsége nem éri el a határértéknek a tűrészatárral növelt értékét, nincs szükség túlzott reagálásra, és nem kell levegőminőségi tervet vagy programot készítenie.

Az első származékos irányelv tartalmaz egy olyan rendelkezést, amely szerint figyelembe kell venni az SO₂-koncentráció természetes forrásból származó részét is. Egy másik rendelkezés PM₁₀-re vonatkozóan előírja, hogy figyelembe kell venni a természeti események és az utak téli homokszórása miatti por hatását. A tagállamok ezeket a rendelkezéseket ezekben a konkrét esetekben hasznosnak találták. A rendelkezések más körülményekre való kiterjesztése

⁵ A tűrészatár a határérték azon meghatározott százalékát jelenti, amellyel a határérték a határidőt megelőzően túlléphető.

azonban valószínűleg kibúvót tenne lehetővé a szabályzás alól. Ezért a Bizottság nem mérlegeli a jelenlegi különleges rendelkezések megváltoztatását vagy módosítását.

Miközben a levegőminőség javítására irányuló folyamatos cselekvésnek a PM₁₀-re és az NO₂-re kell összpontosítania...

A tagállamok néhány kivétellel arról számoltak be, hogy jól teljesítik a környezeti levegő SO₂- és ólomtartalmára vonatkozó határértékeket. A helyzet azonban más a PM₁₀ és az NO₂ esetében, mivel számos ellenőrző állomáson e szennyező anyagok koncentrációi meghaladják a határértéknek a tűrőhatárral növelt értékét.

...a Bizottság értékeli a rövid távú intézkedések eredményességét is.

A keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése rövid távú intézkedések bevezetését írja elő arra az esetre, ha fennáll annak a kockázata, hogy meghaladják a határértékeket és a riasztási küszöbértékeket. A rövid távú intézkedések kötelezettsége a határértékekre vonatkozóan csak azok hatályba lépését követően áll fenn. Néhány tagállam kétségét fejezte ki ezen rövid távú intézkedések környezeti hatékonyságával kapcsolatban. A Bizottság jelenleg értékeli ezen intézkedések tapasztalatait, és a következtetéseket figyelembe veszi a levegőszennyezésről szóló tematikus stratégia kidolgozása során.

A tagállamok viszonylag jól átalakították levegőminőség-mérési hálózataikat...

Nehéz lenne részleteiben előírni, hogy a mérési hálózatokat hogyan kell kialakítani, ugyanis a források eloszlása és a levegőszennyezettség-szintek Európa-szerte jelentősen eltérnek. Eltérő mértékben ugyan, de valamennyi tagállam hozzáigazította mérési hálózatát az első származékos irányelv követelményeihez. Ez segítette az összehangolási folyamatot.

...de további technikai fejlesztések szükségesek, amelyeket a Bizottság a komitológiai eljárás keretében fogad majd el.

Az első származékos irányelv bizonyos részeit ki kell igazítani olyan módon, hogy tükrözzék a tudományos és műszaki haladást. A Bizottság célja az irányelv szabályozási bizottság útján történő kiigazítása, összhangban a keretirányelv 12. cikkével.

A Bizottság ezeket a kiigazításokat azért szándékozik megtenni, hogy:

- biztosítsa a kellő számú vidéki háttérállomást;
- biztosítsa, hogy a különböző állomástípusok, például a közlekedéshez kapcsolódó állomások és a városi háttérállomások kellő arányban álljanak rendelkezésre;
- korlátozza a közlekedéshez kapcsolódó mérőállomások és a PM₁₀ méréssel érintett út közötti távolságot;
- javítsa a véletlenszerű mintavétel alkalmazásának feltételeit;
- biztosítsa a statisztikai szakkifejezések (pontosság/bizonytalanság) egységes alkalmazását;
- átdolgozza a mérések referenciamódszerit leíró IX. mellékletet, figyelembe véve a műszaki fejlődést és a referenciamódszertől eltérő eljárások egyenértékűségének igazolására vonatkozó rendelkezéseket.

A Bizottság ugyan adott útmutatást a por mérésére, azonban további összehangolásra és kutatásra van szükség.

A Bizottság munkacsoportok segítségével két útmutatót dolgozott ki a por mérési módszereiről 2002-ben,⁶ illetve 2004-ben.⁷ Ezek a dokumentumok az elterjedten használt automatikus mérési módszerek és a kézi referenciamódszer egyenértékűségének kérdésével foglalkoztak. Számos tagállam jelentős erőfeszítései ellenére továbbra is nagy az igény arra, hogy igazolják a por mérésére használt, a referenciamódszertől eltérő eljárások egyenértékűségét, és hogy ezeket az intézkedéseket az Európai Unió területén összehangolják. A Bizottság keretében működik az európai levegőminőségi referencialaboratóriumok hálózata (European Air Quality Reference Laboratories – AQUILA), amelynek révén a Bizottság arra törekszik, hogy rajta keresztül szorosan együttműködjen a tagállamokkal, és erősítse az harmonizációt ezen a konkrét területen.

A porral foglalkozó CAFE-munkacsoport határérték kidolgozását javasolta a PM_{2,5}-re.⁸ Azonban a PM₁₀-zel jellemzett nagyobb szemcseméretű por szintén káros. Így, miközben a jelentős figyelem a por kisebb frakciójára irányul, bizonyos keretek között a PM₁₀ mérését is folytatni kell. A keretirányelv és a származékos irányelvek felülvizsgálatának mérlegelésekor a Bizottság javasolni fogja, hogy a mérési helyszínek megfelelő arányban vegyenek részt a két porfrakció mérésében. A Bizottság javasolja, hogy a tagállamokban végezzenek további vizsgálatokat a por más egyéb jellemzőire, például a PM_{1,0}-re, a részecskeszám-koncentrációra vagy a por vegyi összetételére.

Kiterjedt kutatási erőfeszítések valósultak meg az Európai Unió 5. kutatási keretprogramja keretében a környezeti levegőben lévő por mozgási útja és az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt hatása tanulmányozása céljából.⁹ E kérdések finanszírozása a 6. kutatási keretprogramban tovább folytatódik.

Bár egyelőre nem javasolják a levegőminőség modellezésről szóló rendelkezések megváltoztatását...

A levegőminőségről szóló irányelvek lehetővé teszik modellek használatát a levegőminőség vizsgálata során. A modellek felhasználhatók a mérések kiegészítésére, sőt még helyettesítésére is, amennyiben a koncentráció szintje kellő mértékben alatta marad a határértéknek. Más egyéb kifejezett rendelkezések nincsenek a levegőszennyezés okainak elemzésére és az előrejelzések kiszámítására szolgáló modellek alkalmazására vonatkozóan, de a jelenlegi gyakorlatban a modellek vezető szerepet játszanak az ilyen jellegű elemzésben.

A Bizottság az első származékos irányelvvel összefüggésben felmérést készített és elemezte a tagállamok jelenlegi számítógépes modellezési gyakorlatát .

...a Bizottság e kérdést továbbra is figyelemmel kíséri.

⁶ Útmutató a tagállamok számára a PM₁₀ méréséről és kölcsönös összehasonlítások a referenciamódszerrel; <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/finalwgreporten.pdf>

⁷ A környezeti levegőre vonatkozó mérési módszerek egyenértékűségének bemutatása (végleges tervezet); http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/pdf/equivalence_report_final.pdf

⁸ Második állásfoglalás a porról;

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

⁹ CLEAR Projekt (Cluster of Air Quality Research – Európai Levegőminőségi Kutatási Csoport), legfrissebb eredmények: <http://www.nilu.no/clear>

Miközben a fent említett felmérés betekintést nyújtott abba, hogyan használják a tagállamok és a csatlakozó országok jelenleg a modelleket, nem biztosított kellő alapot a modellezés adatminőségi követelményeinek részletesebb meghatározásához az irányelvben foglalt jelenlegi rendelkezésekhez képest. Következésképpen a Bizottság egyelőre nem javasolja a modellek alkalmazására vonatkozó adatminőségi célok módosítását. A Bizottság várakozása szerint azonban a kérdés jelentősége fokozódni fog, ezért azt folyamatosan vizsgálja, figyelembe véve az egyes tagállamok jelenlegi tevékenységét.

Egyre megszokottabbá válik az elektronikus eszközök útján történő jelentéstétel...

A Bizottság közös formátumot dolgozott ki az éves levegőminőség-vizsgálat eredményeinek jelentésére, és e kérdőívet 2001-ben bizottsági határozat formájában fogadta el, amelyet 2004-ben átdolgoztak (2004/461/EK).¹⁰ A tagállamok jelenleg évente töltik ki ezeket a kérdőívet és küldik meg az adatokat a Bizottság által biztosított fájlban. A tagállamokban a környezeti levegőszennyezés mérését végző hálózatok és egyedi állomások által szolgáltatott információ és adatok kölcsönös cseréjének kialakításáról szóló 97/101/EK tanácsi határozat¹¹ alapján már szolgáltatott adatok nem szerepelnek az éves kérdőívben.

...de jelentős késések vannak, és szükség van további harmonizációra és racionalizálásra.

A tagállamok általában viszonylag jól teljesítik jelentési követelményeiket. Azonban gyakori a több hónapos késés. Például 2003-ban a 15 tagállamból csak kilenc nyújtotta be időben a jelentését.

Az első származékos irányelvnek való megfelelésről szóló éves adatjelentés úgy tekinthető, hogy nagyon hasznos az Unió levegőminőségének áttekintése szempontjából. E nézetet a Bizottság, maguk a tagállamok, az érdekelt felek és a közvélemény egyaránt vallja.

A jelentéstétellel kapcsolatos egyik probléma az, hogy a tagállamokra nézve jogilag nem kötelező egyes adatok jelentése, amelyek a részletesebb értékeléshez szükségesek lennének. Mivel ezen adatok jelentése általános érdek, ezért a Bizottság javasolni szándékozik azt, hogy ezen adatok jelentését tegyék hivatalosan kötelezővé.

¹⁰ HL L 156., 2004.4.30., 78. o.

¹¹ HL L 35., 1997.2.5., 14. o.