



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.9.2005
KOM(2005) 446 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

Tematisk strategi för luftförorening

{SEC(2005) 1132}

{SEC(2005) 1133}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Tematisk strategi för luftförorening

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

Luftföroreningar skadar människors hälsa och miljön. Man har i flera årtionden varit medveten om att luften måste bli renare, vilket föranlett åtgärder i medlemsstaterna och på EU-nivå och ett aktivt deltagande i internationella konventioner¹. EU-åtgärderna har inriktats på att fastställa luftkvalitetsnormer och lösa problemen med surt regn och marknära ozon. Utsläppen från stora förbränningsanläggningar och mobila källor har minskats, bränslekvaliteten har förbättrats och miljöskyddskrav har integrerats med transport- och energisektorn.

Trots betydande förbättringar ger luftföroreningarna fortfarande allvarliga effekter. Därför innehöll gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram (**sjätte miljöhandlingsprogrammet**) en uppmaning om att en tematisk strategi för luftförorening skulle utarbetas för att uppnå *”en sådan luftkvalitet som inte leder till betydande negativa konsekvenser och risker för människors hälsa eller miljön”*². Efter sitt meddelande *”Ren luft i Europa: CAFE-programmet”*³ har kommissionen undersökt om den gällande lagstiftningen är tillräcklig för att sjätte miljöhandlingsprogrammets mål skall kunna uppnås till 2020. I analysen tittade man på framtida utsläpp och effekterna på hälsa och miljö, och den grundades på bästa tillgängliga vetenskapliga rön och hälsodata. Den visade att många negativa effekter kommer att kvarstå även om dagens lagstiftning tillämpas effektivt.

Därför innehåller den här luftföroreningsstrategin (**”strategin”**) delmål för luftföroreningsnivån inom EU och förslag om hur dessa mål kan uppnås. I strategin rekommenderas att den nuvarande lagstiftningen skall moderniseras och i högre grad inriktas på de allvarligaste föroreningarna samt att mer skall göras för att integrera miljöhänsyn med annan politik och andra program.

2. BEDÖMNING AV DAGENS SITUATION

Luftföroreningar är både ett lokalt och ett gränsöverskridande problem, som orsakas av utsläpp av vissa ämnen som antingen ensamma eller genom kemiska reaktioner leder till negativa miljö- och hälsoeffekter.

¹ T.ex. konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (**CLRTAP**).

² Beslut 1600/2002/EG, EGT L 242, 10.9.2002, s. 1.

³ KOM(2001) 245.

Ur hälsosynpunkt är marknära ozon och partiklar ("fint damm") de föroreningar som är mest oroande. Exponering kan leda till allt ifrån mindre effekter på andningsorganen till förtida dödsfall (se bilaga 2). Ozon släpps inte ut direkt i luften utan bildas genom en reaktion när flyktiga organiska föreningar och kväveoxider (NO_x) utsätts för solljus. Partiklar kan släppas ut direkt i luften ("primära partiklar") eller bildas i atmosfären som "sekundära partiklar" från gaser som svaveldioxid (SO₂), kväveoxider och ammoniak (NH₃).

Ekosystem skadas också av följande: 1) Nedfall av försurande ämnen (kväveoxider, svaveldioxid och ammoniak) som leder till förlust av växt- och djurliv. 2) Överskott av kväve i form av ammoniak och kväveoxider som kan störa växtsamhällen eller läcka ut i färskvatten, vilket i båda fallen leder till förlust av biologisk mångfald ("eutrofiering"). 3) Marknära ozon som ger fysiska skador och sämre tillväxt för jordbruksgrödor, skogar och växter. Luftföroreningar orsakar också skador på materiel och leder till att byggnader och monument vittrar sönder.

Stora framsteg har redan gjorts i arbetet med att minska de viktigaste utsläppen i luften. Figur 1 visar hur mycket utsläppen av kväveoxider, svaveldioxid, flyktiga organiska föreningar och ammoniak minskat sedan 1990 med hjälp av den nuvarande politiken.

Dessa minskningar har haft positiva effekter, men två tredjedelar av de sjöar och vattendrag som övervakas i Skandinavien är fortfarande i riskzonen för surt nedfall och omkring 55 % av alla ekosystem inom EU lider av eutrofiering. Även om den befintliga lagstiftningen tillämpas fullt ut, så kommer miljö- och hälsoproblemen att kvarstå 2020 om inga ytterligare åtgärder vidtas. Jämfört med situationen basåret 2000 kommer man att ha uppnått en minskning på omkring 44 % när det gäller ekosystem med överskott av surt nedfall, men enligt tillgängliga uppgifter kommer minskningen troligen endast att uppgå till 14 % när det gäller områden som påverkas av eutrofiering, eftersom ammoniakutsläppen endast väntas minska marginellt. Prognoserna innefattar dock inte eventuella minskningar av ammoniakutsläppen till följd av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken⁴ och andra åtgärder på senare tid. När det gäller skog som påverkas av för höga ozonhalter kommer minskningen endast att uppgå till 14 %.

Om man tittar på hälsoeffekterna i dagens EU, leder PM_{2,5} i luften till att den statistiskt förväntade livslängden kortas med åtta månader, vilket motsvarar 3,6 miljoner förlorade levnadsår. Figur 2 visar att en effektiv tillämpning av dagens politik endast kommer att sänka denna siffra till omkring 5,5 månader (vilket motsvarar 2,5 miljoner förlorade levnadsår eller 272 000 förtida dödsfall). Ozon beräknas leda till omkring 21 000 förtida dödsfall 2020. Detta påverkar livskvaliteten på ett förödande sätt. Barn, äldre och personer som lider av astma eller hjärt- och kärlsjukdomar är särskilt utsatta. I penningstermer beräknas skadorna på människors hälsa år 2020 uppgå till omkring 189-609 miljarder euro per år. Med tanke på dessa kostnader är det ingen rimlig lösning att låta bli att vidta ytterligare åtgärder.

⁴ Enligt en mycket preliminär uppskattning kommer 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken att leda till att ammoniakutsläppen minskar med 5-6 % jämfört med basåret 2000, enbart på grund av den väntade minskningen av antalet djur. Ingen hänsyn har tagits till de positiva effekter som den minskade användning av mineraliska kvävegödselmedel väntas ge.

3. STRATEGINS SYFTEN

När det gäller den naturliga miljön innebär sjätte miljöhandlingsprogrammets mål om "en sådan luftkvalitet som inte leder till betydande negativa konsekvenser och risker för människors hälsa eller miljön" att kritiska belastningar och nivåer inte får överskridas. När det gäller människors hälsa är situationen mer komplicerad, eftersom det inte finns någon känd säker exponeringsnivå för vissa föroreningar, som t.ex. partiklar och marknära ozon. Det finns dock starka bevis för att åtgärder som vidtas för att minska dessa föroreningar kommer att ha positiva effekter på EU-befolkningens hälsa.

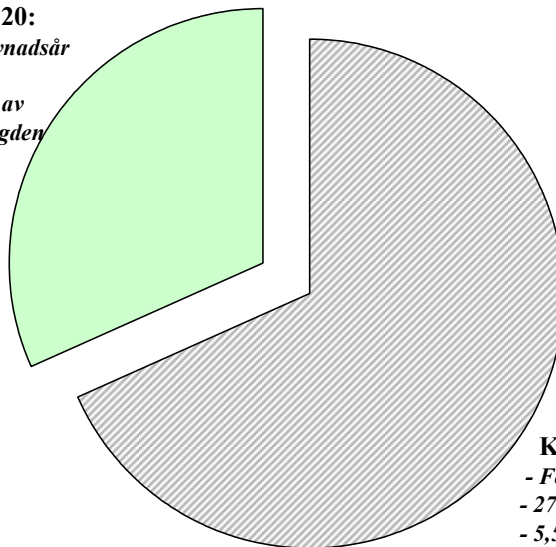
Figur 1. Landbaserade utsläpp i EU-25 av de föroreningar som regleras i direktivet om nationella utsläppstak



Figur 2. Partiklars inverkan på mortaliteten år 2000 och 2020 (nuvarande strategier)

Förbättring fram till 2020:

- Förlust av 1,1 miljoner levnadsår
- 76 000 förtida dödsfall
- 2,5 månaders förkortning av den statistiska medellivslängden



Kvarstående problem 2020:

- Förlust av 2,5 miljoner levnadsår
- 272 000 förtida dödsfall
- 5,5 månaders förkortning av den statistiska medellivslängden

Olika scenarion för hur dessa strategiska mål skall uppnås har analyserats i konsekvensbedömningen⁵, alltifrån scenariot att inga ytterligare åtgärder vidtas till scenariot att alla tekniskt genomförbara åtgärder vidtas. Men inte ens om alla sådana tekniskt genomförbara åtgärder skulle tillämpas utan hänsyn till kostnaderna vore det möjligt att uppnå de ambitiösa målen i sjätte miljöhandlingsprogrammet. Därför måste man besluta vilken hälso- och miljöskyddsnivå som kan uppnås till 2020, med beaktande av vinster och kostnader. Omfattande analyser har gjorts för att fastställa kostnaderna och vinsterna för olika ambitionsnivåer och hitta den mest kostnadseffektiva nivå som är förenlig med gemenskapens Lissabonstrategi och strategin för hållbar utveckling. Analysen och de olika scenariona beskrivs ingående i den konsekvensbedömning som läggs fram tillsammans med det här meddelandet.

Den strategi som valts omfattar hälso- och miljömål (bilaga 3) samt minskningsmål för de viktigaste utsläppen. Dessa mål kommer att uppnås stegvis. De mål som skall ha uppnåtts senast 2020 innebär att EU-medborgarna kommer att skyddas från exponering för partiklar och ozon i luften och att de europeiska ekosystemen skyddas bättre från surt regn, kväveövergödning och ozon. Detta innebär att koncentrationen av PM_{2,5} minskas med 75 % och det marknära ozonet med 60 % av vad som är tekniskt möjligt 2020. Dessutom kommer hotet mot den naturliga miljön från både försurning och eutrofiering att minskas med 55 % av vad som är tekniskt möjligt.

För att dessa mål skall uppnås måste utsläppen av svaveldioxid minska med 82 %, kväveoxid med 60 %, flyktiga organiska föreningar med 51 %, ammoniak med 27 % och primära PM_{2,5} med 59 % jämfört med år 2000. En stor del av dessa utsläppsminskningar kommer att uppnås genom de åtgärder som redan antagits och genomförts i medlemsstaterna. De beräknas rädda omkring 1,71 miljoner levnadsår som annars skulle gå förlorade på grund av exponering för partiklar och minska den

⁵ SEK(2005) 1133.

akuta mortaliteten till följd av exponering för ozon med 2 200, jämfört med situationen år 2000. De kommer också att avsevärt minska de miljöskador på skogar, sjöar och vattendrag och biologisk mångfald som orsakas av surt regn och skydda de europeiska ekosystemen bättre mot eutrofiering.

En del av strategin kommer att genomföras genom att den gällande lagstiftningen om luftkvalitet ändras på följande två sätt:

- (a) De gällande bestämmelserna förenklas och fem rättsakter läggs samman till ett enda direktiv.
- (b) Nya luftkvalitetsnormer införs för fina partiklar (PM_{2,5}) i luften.

Direktivet om nationella utsläppstak⁶ kommer också att omarbetas för att säkerställa minskade utsläpp av kväveoxider, svaveldioxid, flyktiga organiska föreningar, ammoniak och primära partiklar i enlighet med de delmål som föreslås för 2020.

Den ambitionsnivå som valts för den här strategin uppskattas leda till positiva hälsoeffekter motsvarande minst 42 miljarder euro per år. Det rör sig t.ex. om färre förtida dödsfall, mindre sjukdom, färre sjukhusbesök och förbättrad produktivitet på arbetsplatserna. Det finns inget enhetligt sätt att omräkna skador på ekosystem i reda pengar, men minskade luftföroreningar kommer att ge betydande miljövinster i form av minskade risker och begränsning av de ekosystemområden som kan skadas av försurning, eutrofiering och ozon. Redan skadade ekosystem kommer också att återhämta sig snabbare. Även skadorna på byggnader och materiel kommer att minska, och skadorna på jordbruksgrödor kommer att minska med omkring 0,3 miljarder per år.

Kostnaden för att uppnå dessa mål beräknas till omkring 7,1 miljarder euro per år (vilket motsvarar omkring 0,05 % av 2020 års BNP i EU-25). Inga nettoförändringar av sysselsättningen väntas. Produktionsförlusterna på grund av dålig hälsa kommer att minska, och det kan vara grupper med låga inkomster som gagnas mest, eftersom det i allmänhet är de som exponeras för de högsta luftföroreningsnivåerna.

Miljönormerna kan fungera som en katalysator för tillväxt och innovation inom näringslivet. EU kan vinna konkurrensfördelar och utnyttja de möjligheter som erbjuds genom att koncentrera forskning och utveckling till sådan resurseffektiv och mindre förorenande teknik som andra länder på sikt kommer att behöva. Utvecklade länder som USA och Japan har redan antagit liknande luftföroreningsstrategier, t.ex. Clean Air Interstate Rule i USA. Även utvecklingsländer som Kina och Korea börjar i allt högre grad oroa sig för luftföroreningarna. De vidtar nu positiva åtgärder för att begränsa utsläppen och vänder sig till Europa för politisk och teknisk inspiration.

4. ÅTGÄRDER OCH METODER

För att uppnå dessa strategiska mål kommer man att förenkla den gällande lagstiftningen om luftkvalitet, och övrig lagstiftning kommer att revideras vid behov. Ytterligare initiativ kommer att inledas när det gäller nya fordon, och efter ingående

⁶ Direktiv 2001/81/EG, EGT L 309, 27.11.2001, s. 22.

konsekvensanalyser kan nya åtgärder komma att vidtas avseende utsläpp från små förbränningsanläggningar, fartyg och flygplan. Den föreslagna politiken kommer att bygga på gemenskapens strukturfonder, internationellt samarbete, förbättrat genomförande och ett urval lämpliga instrument.

4.1. En effektivare miljölagstiftning.

Denna strategi utgår från att den gällande lagstiftningen tillämpas effektivt. Därför önskar kommissionen, för att skapa ”bättre lagstiftning”, förenkla den nuvarande lagstiftningen om luftkvalitet i syfte att minska den administrativa bördan och hjälpa medlemsstaterna att lösa de problem som de haft i samband med tillämpningen av de nuvarande reglerna. Kommissionen kommer också att verka för en enhetligare utvärdering av luftkvaliteten, sprida goda arbetsmetoder och fortsätta sin konstruktiva dialog med medlemsstaterna.

4.1.1. Förenklad lagstiftning om luftkvalitet

Ett lagstiftningsförslag bifogas denna strategi. Där läggs ramdirektivet⁷ och det första⁸, andra⁹ och tredje¹⁰ särdirektivet samman med beslutet om informationsutbyte¹¹. Det nyligen antagna fjärde särdirektivet¹² kommer att inlemmas senare genom en förenklad kodifieringsprocess. Förslaget förtydligar och förenklar, upphäver föråldrade bestämmelser, moderniserar rapporteringskraven och inför nya bestämmelser om fina partiklar.

Ett stärkt genomförande

Enligt ramdirektivet är gränsvärden för luftkvalitet tillämpliga medlemsstaternas hela territorium. Erfarenheterna har visat att det finns områden som är drabbade av akuta och exceptionella problem. Därför föreslås i det nya förslaget att medlemsstaterna, om de kan visa att de vidtagit alla rimliga åtgärder för att genomföra lagstiftningen, kan begära att tidsgränsen för när de skall uppfylla kraven i påverkade områden flyttas fram, under förutsättning att strikta kriterier uppfylls och det finns planer för hur kraven skall uppfyllas.

Modernare övervakning och rapportering

Medlemsstaterna övervakar luftkvaliteten på ungefär 3 000 platser och sprider rutinmässigt den här informationen till allmänheten och kommissionen. Kommissionen föreslår, i samarbete med Europeiska miljöbyrån, att man skall övergå till ett system med elektronisk rapportering som bygger på ett gemensamt informationssystem som använder Inspire-infrastrukturen för geografisk information¹³. Det här kommer att leda till mindre byråkrati, minska arbetet med

⁷ Direktiv 96/62/EG, EGT L 296, 21.11.1996, s. 55.

⁸ Direktiv 1999/30/EG, EGT L 163, 29.6.1999, s. 41.

⁹ Direktiv 2000/69/EG, EGT L 313, 13.12.2000, s. 12.

¹⁰ Direktiv 2002/3/EG, EGT L 67, 9.3.2002, s. 14.

¹¹ Beslut 97/101/EG, EGT L 35, 5.2.1997, s. 14.

¹² Direktiv 2004/107/EG, EUT L 23, 26.1.2005, s. 3.

¹³ KOM(2004) 516, 23.7.2004.

rapportering om tillämpningen av lagstiftningen, förenkla informationsflödena och förbättra allmänhetens tillgång till information.

Kontroll av människors exponering för PM_{2,5} i luften

Det är styrkt att fina partiklar (PM_{2,5}) är farligare än större partiklar, även om inte heller den grövre fraktionen (partiklar med mellan 2,5 och 10 µm i diameter) kan ignoreras. Därför är det nödvändigt att, vid sidan av de nuvarande kontrollerna av PM₁₀, sätta ett tak för de orimligt höga riskerna från exponering för PM_{2,5} och reducera den allmänna exponeringen för medborgarna i hela EU. Ett tak på 25 µg/m³ föreslås, vilket inte torde leda till några ytterligare bördor, förutom i de mest förorenade områdena i EU. Nivån har valts med beaktande av osäkerheten i dagens kunskaper om riskerna med PM_{2,5}. Det föreslås också att medlemsstaterna skall genomföra en mer omfattande övervakning av PM_{2,5}-halten i luften i tätorter, som ett första steg mot att minska den genomsnittliga koncentrationen i stadsluften överallt i medlemsstaterna. En minskning på 20 % föreslås som ett enhetligt delmål som alla medlemsstater skall uppnå mellan 2010 och 2020. Man planerar att göra en översyn av detta mål när mer uppgifter från luftkvalitetsövervakningen finns tillgängliga. Denna översyn kommer framför allt att behandla frågan om differentierade mål för olika medlemsstater beroende på deras luftföreningsnivåer, och om dessa mål skall vara rättsligt bindande.

4.1.2. Ändring av direktivet om nationella utsläppstak

Kommissionen kommer under 2006 att göra en översyn av direktivet om nationella utsläppstak och föreslå reviderade utsläppstak som bygger på det scenario som anges i den här strategin. Förslaget kommer att underkastas en ingående konsekvensbedömning och utformas med beaktande av att det behövs en integrerad strategi för kvävehushållning (se avsnitt 4.2.3). Förenklade mål och bestämmelser kommer också att övervägas när det gäller rapportering och mål avseende primära partiklar. Inga ytterligare förändringar planeras för förbränningsanläggningar med högre effekt än 50 MW_{th} utöver de gällande direktiven om stora förbränningsanläggningar¹⁴ och om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar¹⁵. Olika sätt för att förenkla den gällande lagstiftningen för industriutsläpp kommer dock att utredas.

4.1.3. Överensstämmelse med övrig gemenskapspolitik

Den här strategin överensstämmer med klimatförändringspolitiken och kommer att underlätta fullgörandet av åtagandena om att stoppa förlusten av biologisk mångfald och främja dess återhämtning på längre sikt. De åtgärder som beskrivs i strategin kommer också att bidra till målen i gemenskapens kvicksilverstrategi¹⁶ (genom att minska kvicksilverutsläppen i samband med förbränning), ramdirektivet om vatten och den kommande tematiska havsmiljöstrategin.

¹⁴ Direktiv 2001/80/EG, EGT L 309, 27.11.2001, s.1. En översyn har gjorts i enlighet med artikel 4.7 i detta direktiv. Se http://europa.eu.int/comm/environment/air/future_stationary.htm.

¹⁵ Direktiv 96/61/EG, EGT L 257, 10.10.1996, s. 26.

¹⁶ KOM(2005) 20.

Övervakningen av mark, vattenkvalitet och biologisk mångfald kommer att ge underlag till bedömningen av strategierna för luftförorening, eftersom allt detta påverkas av förurning och eutrofiering. På samma sätt kommer luftkvalitetsövervakningen och –rapporteringen att påverka handlingsplanen för hälsa och miljö.

4.2. Integrering av luftkvalitetshänsyn i andra politikområden

En förutsättning för att målen i den här strategin skall kunna uppnås är att insatser och åtaganden görs inom andra sektorer.

4.2.1. *Energi*

En effektivare användning av energi och naturresurser kan bidra till att minska de skadliga utsläppen. EU har satt upp det vägledande målet att 12 % av energin och 21 % av elektriciteten skall tillgodoses med förnybara energikällor 2010. EU har också antagit minimimål för andelen bibränslen och föreslagit säkerhetsåtgärder inom kärnenergiområdet. Flera åtgärder har vidtagits för att minska energibehovet, t.ex. energimärkning, energiprestanda i byggnader, ett direktiv om kraftvärme och ett direktiv om ekodesign för energiförbrukande produkter. I grönboken om energieffektivitet undersöks också olika sätt att göra ytterligare framsteg inom detta område¹⁷.

4.2.1.1. Mindre förbränningsanläggningar

Denna allt viktigare utsläppskälla regleras inte på gemenskapsnivå. Kommissionen kommer att utreda om direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar skall utvidgas till att omfatta källor med lägre effekt än 50 MW_{th}. Harmoniserade tekniska standarder kommer också att utarbetas för förbränningsanläggningar i bostäder och de bränslen som används i dessa. Det är tänkbart att även mindre bostadshus och kontorbyggnader kan komma att omfattas av ett utvidgat direktiv om energieffektivitet¹⁸.

4.2.1.2. Utsläpp av flyktiga organiska föreningar från bensinstationer

Eftersom flyktiga organiska föreningar har stor betydelse för bildandet av marknära ozon kommer kommissionen att undersöka möjligheterna att ytterligare minska utsläppen av flyktiga organiska föreningar från bensinstationer.

4.2.2. *Transport*

I enlighet med åtagandena i vitboken om den gemensamma transportpolitiken¹⁹ kommer kommissionen att fortsätta att uppmuntra en övergång till miljövänligare transportsätt, alternativa bränslen, minskad trafikbelastning och internalisering av miljökostnader i transportkostnader. När det gäller infrastrukturavgifter har kommissionen redan lagt fram förslag om avgifter för användning av väginfrastruktur för tunga fordon (Eurovinjett) och gemensamma principer för alla

¹⁷ KOM(2005) 265.

¹⁸ Direktiv 2002/91/EG, EGT L 1, 4.1.2003, s. 65.

¹⁹ KOM (2001) 370, 12.9.2001.

transportsätt kommer att utredas framöver. Andra tänkbara åtgärder presenteras nedan och de kan komma att kompletteras när vitboken ses över 2005.

4.2.2.1. Landtransport

Initiativ har tagits för att integrera de europeiska järnvägsnäten och ge dem ny livskraft. Denna process stöds av riktlinjerna för de transeuropeiska transportnäten som antogs 2004 och där miljövänliga transportmedel som järnvägen prioriteras. Intermodala godstransporter kommer att främjas via Marco Polo-programmet och transporteffektiviteten kommer att förbättras genom Galileo, det europeiska programmet för satellitnavigering.

Ett förslag om att minska utsläppen från nya personbilar och lätta lastbilar kommer att antas 2005 (EURO V). Kommissionen kommer också att lägga fram ett förslag om att ytterligare minska utsläppen från tunga fordon. På längre sikt kommer kommissionen att utreda om förfarandet för typgodkännande kan förbättras så att testcykelutsläppen bättre motsvarar körning under verkliga förhållanden.

Kommissionen kommer också att överväga andra åtgärder, till exempel följande:

- Praktiska riktlinjer för differentierade avgifter som bygger på de skador som orsakas av luftföroreningarna och påverkan på miljömässigt känsliga områden.
- Skyldigheter och rekommendationer med innebörden att myndigheter skall uppfylla en minimikvot avseende upphandling av nya renare och energieffektiva fordon.
- Antagande av en gemensam ram för fastställandet av lågutsläppszoner.

En oproportionerligt stor andel av luftföroreningarna orsakas av äldre vägfordon. Därför bör medlemsstaterna överväga målinriktade system för efteranpassning och skrotning av fordon när de utarbetar sina planer för att uppnå luftkvalitetsmålen.

I sin tematiska stadsmiljöstrategi undersöker kommissionen hur den bäst kan hjälpa medlemsstaterna och de lokala myndigheterna att utarbeta och genomföra planer för hållbara stadstransporter som bygger på förbättrad kollektivtrafik och styrning av transportefterfrågan, för att garantera att transportsektorn står för ett rimligt bidrag till luftkvalitets-, buller- och klimatförändringsmålen.

4.2.2.2. Luftfart

Åtgärder som kan ge synergieffekter mellan klimatförändringar och luftkvalitet kommer att diskuteras i ett kommande meddelande om användningen av ekonomiska styrmedel för att minska luftfartens påverkan på klimatförändringen.

4.2.2.3. Sjöfarten

Utsläppen i luften av svaveldioxid och kväveoxider från fartyg är ett allvarligt problem, eftersom dessa utsläpp år 2020 väntas vara större än utsläppen från alla landbaserade källor i EU. De regleras genom bilaga VI till Internationella sjöfartsorganisationens havsföroreningskonvention, och alla medlemsstater som ännu inte har ratificerat denna bilaga bör göra det snarast möjligt.

Kommissionen har utarbetat en EU-strategi för att minska utsläppen från fartyg, och ett direktiv om svavelhalten i marina bränslen²⁰ har antagits. Detta räcker dock inte, och därför avser kommissionen att göra följande:

- Till rådet lämna en rekommendation till beslut om att ge kommissionen mandat att föra förhandlingar inom Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) för att skärpa de gällande luftföroreningsnormerna. Kommissionen avser att ta ställning till ett förslag om skärpta kväveoxidkrav före utgången av 2006, om IMO inte har lagt fram förslag om skärpta krav dessförinnan.
- Främja landström för fartyg i hamnar (företrädesvis från förnybara energikällor) genom att utarbeta riktlinjer och överväga undantag från energibeskattnings.
- Se till att låga utsläppsnivåer på ett effektivt sätt används som kriterium för EU:s finansieringsprogram, som Marco Polo och Höghastighetsvattenvägar.

4.2.3. Jordbruk

De absolut största källorna till ammoniakutsläpp är boskaps-, svin- och fjäderfäuppfödningen samt användningen av mineraliska gödselmedel. Den nyligen genomförda reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken torde leda till att ammoniakutsläppen från jordbrukskällor minskar eftersom 1) kopplingen mellan ekonomiskt stöd och skyldigheten att hålla ett visst antal djur bryts, 2) incitamenten för intensifiering tas bort, vilket kommer att minska användningen av mineraliska gödselmedel och 3) obligatoriska tvärvillkor med miljöinriktning införs för beviljandet av fullständiga direktstöd. Ytterligare förbättringar väntas också till följd av genomförandet av vissa miljödirektiv som nitratdirektivet, direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, direktivet om bedömning av inverkan på miljön och ramdirektivet om vatten.

Det är dock inte säkert att dessa förbättringar kommer att räcka för att målen i strategin skall kunna uppnås. Eftersom kväve är en faktor i flera miljöproblem kommer kommissionen att satsa på en enhetlig och integrerad strategi för kvävehushållning²¹. Man kommer att prioritera åtgärder och strategier för att reducera ”överdriven” kväveanvändning inom jordbruket och samtidigt åtgärda problemet med nitrater i vatten, samt utsläppen av ammoniak och dikväveoxid i luften. Dessa strategier kan t.ex. behandla 1) kvävehalten i djurfoder; 2) överdriven användning av kvävegödselmedel, och 3) främjande av fortsatt forskning om kvävet kretslopp och miljökonsekvenser.

För att medlemsstaterna skall klara de befintliga och nya utsläppstaken för ammoniak när direktivet om nationella utsläppstak revideras, måste de utarbeta planer och program som visar hur de avser att uppfylla dessa nya krav. För att minskningsmålen skall kunna uppnås kan det vara nödvändigt att utarbeta nationella handlingsplaner som omfattar skyldigheter som är tillämpliga på gårdsnivå och gör det möjligt att

²⁰ KOM(2002) 595.

²¹ I enlighet med förklaringen från den tredje internationella kvävekonferensen, oktober 2004, Nanjing, Kina.

införa utsläppsminskningarna stegvis under en tioårsperiod efter antagandet av ett ändrat direktiv om nationella utsläppstak.

Den gällande förordningen om landsbygdsutveckling, och kommissionens förslag om landsbygdsutveckling för 2007-2013, ger flera olika möjligheter att åtgärda problemet med ammoniakutsläpp från jordbrukskällor. De omfattar t.ex. åtgärder som rör modernisering av jordbruket, uppfyllande av normer och miljöåtgärder inom jordbruket. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att använda dessa åtgärder maximalt. De kan t.ex. utarbeta program för miljöåtgärder inom jordbruket med mer långtgående krav än i miljölagstiftningen och minimikrav för användning av gödselmedel som anges i program för landsbygdsutveckling. De kan också bidra till en effektivare anpassning till riktlinjerna för god jordbrukssed enligt konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar²².

4.2.4. *Strukturfonderna*

Strukturfonderna medfinansierar många åtgärder i medlemsstaterna och regionerna som bidrar till förbättrad luftkvalitet. Kommissionens förslag till reform av sammanhållningspolitiken för 2007-2013²³ innehåller förslag som kommer att bidra till målen i den här strategin. Några exempel är stöd till hållbara transportsystem, hållbarare och renare energiförsörjning och återställande och återanvändning av förstörda markområden. Miljöskydd ingår i de tre föreslagna målen konvergens, konkurrenskraft och sysselsättning och regionalt samarbete. När det gäller det första målet, som riktar sig till mindre gynnade regioner och länder, nämns luftkvalitet i förslaget till förordning om Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF)²⁴. En annan prioritering för den framtida sammanhållningspolitiken är att se till att innovation och teknik med miljöinriktning utnyttjas fullt ut och att miljöledningssystem införs i små och medelstora företag.

4.2.5. *Den internationella dimensionen*

De regionala och globala bakgrundsutsläpp som bidrar till luftföroreningarna i Europa ökar, och därför måste gemenskapen verka för att uppnå internationell enighet om att föroreningen av norra halvklotet är en viktig fråga. Kommissionen kommer, tillsammans med USA och i samarbete med medlemsstaterna, att leda en ny arbetsgrupp om luftföroreningarna på norra halvklotet, inom ramen för konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar. Kommissionen håller också på att utvidga sitt samarbete med Kina om luftförorening. EU kommer dessutom att fortsätta att stödja den vetenskapliga verksamheten och övervakningsåtgärderna inom ramen för konventionen.

²² Krav enligt bilaga IX till Göteborgsprotokollet till CLRTAP.

²³ KOM(2004) 492.

²⁴ Artikel 4 i KOM(2004) 495.

5. KOMMANDE ETAPPER

5.1. Utvärdering, översyn och forskning

Den här strategin kommer att ses över 2010, och den översynen kommer att användas i slututvärderingen av sjätte miljöhandlingsprogrammet. Strategierna kommer kontinuerligt att bedömas med hjälp av befintliga indikatorer och inrapporterade uppgifter. Bedömningsarbetet kommer att intensifieras inför översynen.

Den analys som ligger till grund för denna strategi bygger på gemenskapsforskning om luftföroreningar och hälsoeffekterna av partiklar som bedrivits inom de olika FoTU-ramprogrammen²⁵. Strategin bygger också på miljöekonomiska modeller och verktyg som utvecklats med hjälp av FoTU-medel från gemenskapen²⁶.

Under de närmaste åren behövs mer forskning om utsläppskällor, atmosfärkemi och spridningen av föroreningar samt luftföroreningars hälso- och miljöeffekter, inbegripet långsiktiga europeiska epidemiologiska undersökningar. Vi måste också förbättra utvärderingen i monetära termer av ekosystemeffekterna och analyserna av kostnader och effektivitet för åtgärder som redan genomförts. För detta krävs FoTU-finansiering från EU, arbete i Europeiska kommissionens gemensamma forskningscentrum och medlemsstaternas stöd.

5.2. Samrådsförfaranden

Under CAFE-programmet hölls mer än hundra möten med berörda parter och ett tvåmånaders webbaserat offentligt samråd om strategin. Av de 11 578 svaren kom över 10 000 från privatpersoner. Svaren visade att det fanns ett tydligt behov av bättre offentlig information, en stark önskan om skydd mot luftföroreningar och en vilja att betala för minskade risker på samma sätt som är fallet när det gäller dricksvatten.

Styrgruppen för CAFE kommer även i fortsättningen att vara det viktigaste forumet för samråd med berörda parter, men de rådgivande grupperna för luftförorening kommer så småningom att behöva modifieras. I maj 2005 inrättades också en arbetsgrupp som skall bidra med det tekniska arbete som är förbundet med ändringen av direktivet om nationella utsläppstak. Förmodligen kommer också den föreskrivande kommittén för luftförorening att utnyttjas mer när det gäller genomförandefrågor, i synnerhet övervakning och rapportering.

6. SLUTSATS

Luftföroreningarna leder fortfarande till att hälsotillståndet och livskvaliteten försämras för EU:s medborgare och samma sak gäller för den naturliga miljön. Dessa konsekvenser är alltför omfattande för att ignoreras och det är inte något rimligt

²⁵ CLEAR-klustret (<http://www.nilu.no/clear/>) och temanätverket INTEGAIRE (<http://www.integaire.org/>).

²⁶ Utvärdering av hälsotillståndet från projekten ExternE och NewExt samt makroekonomisk analys med hjälp av GEM-E3 (allmän jämviktsmodell).

alternativ att endast genomföra existerande lagstiftning. I den här strategin beskrivs ett långsiktigt perspektiv för renare luft i Europa.