



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.6.2007
KOM(2007) 320 endelig

2005/0183 (COD)

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONENTIL EUROPA-PARLAMENTET

**i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, andet afsnit,
vedrørende**

**Rådets fælles holdning til vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv.
om luftkvaliteten og renere luft i Europa**

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONENTIL EUROPA-PARLAMENTET

**i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, andet afsnit,
vedrørende**

**Rådets fælles holdning til vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv,
om luftkvaliteten og renere luft i Europa**

(EØS-relevant tekst)

1. PROCEDURE

Forslaget KOM(2005) 447 endelig blev forelagt Europa-Parlamentet og Rådet efter proceduren for fælles beslutningstagning i EF-traktatens artikel 251.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg afgav udtalelse den 17. maj 2006.

Regionsudvalget afgav udtalelse den 26. april 2006.

Europa-Parlamentet afgav udtalelse ved førstebehandlingen af forslaget den 26. september 2006.

På grundlag af Europa-Parlamentets udtalelse og i medfør af EF-traktatens artikel 250, stk. 2, nåede Rådet med kvalificeret flertal til politisk enighed om en fælles holdning den 23. oktober 2006. Rådet vedtog den fælles holdning den 25.6.2007.

2. FORMÅLET MED KOMMISSIONENS FORSLAG

Luftforurening har meget omfattende negative virkninger for sundheden. I henhold til de nyeste videnskabelige og sundhedsmæssige resultater, der blev fremlagt i Kommissionens meddelelse om en temastrategi for luftforurening KOM(2005) 446, er udsættelse for fine partikler PM_{2.5} i luften alene ansvarlig for en forkortelse på 8 måneder af den statistiske forventede levetid for EU-borgere. Kommissionen indfører derfor i sit forslag specifikke miljøstandarder for fine partikler PM_{2.5} i luften. Gennemførelsen heraf skulle bidrage væsentligt til at nå målsætningen for temastrategien for luftforurening, der er at reducere antallet af tabte leveår i Europa forårsaget af partikler med 47 % i perioden fra 2000 til 2020.

Som opfølgning på Kommissionens tiltag for "bedre regulering" går Kommissionens forslag til et direktiv om luftforurening og renere luft i Europa videre med sammenlægningen af bestemmelserne i rammebestemmelserne og de tre datterdirektiver om luftkvaliteten og Rådets beslutning om informationsudveksling til et enkelt direktiv med henblik på at forenkle, strømline og reducere omfanget af den gældende lovgivning. Desuden revideres de gældende bestemmelser i forslaget, således at medlemsstaternes erfaringer indarbejdes. Forslaget har til formål:

- (1) at indføre specifikke overvågningskrav og nye miljømål for de fine partikler PM_{2,5}
- (2) at gøre gennemførelsen mere fleksibel ved under bestemte forhold, der skal godkendes af Kommissionen, at tillade en forlængelse af fristerne for opnåelse af bestemte grænseværdier, såsom for PM₁₀ og nitrogendioxid
- (3) at give medlemsstaterne mulighed for at målrette deres bestræbelser ved at tillade dem at fratække de naturlige bidrag, når de vurderer overensstemmelsen med grænseværdierne.

3. KOMMISSIONENS BEMÆRKNINGER

3.1. Generelle bemærkninger

Europa-Parlamentet afgav sin udtalelse ved førstebehandlingen den 26. september 2006. Kommissionen har helt, delvis eller principielt accepteret 29 af Europa-Parlamentets 59 ændringer fra førstebehandlingen. 16 af de 29 er allerede, i det mindste delvis, indarbejdet i den fælles holdning.

Kommissionen accepterede alle de ændringer, der ville føre til større strømning og klarhed eller forbedre oplysningerne til offentligheden: 2, 6, 11, 13, 19, 21, 26, 27, 31, 37, 39, 41, 42, 65; eller som udvider omfanget af revisionen: 48.

Kommissionen har accepteret nogle ændringer delvist eller i princippet. For nogle ændringers vedkommende fandt Kommissionen, at en omskrivning ville give større klarhed. De andre indeholder ændringer, der kan accepteres i princippet, som f.eks. indførelsen af en glidende skala for målene for eksponeringsreduktion i ændring 49. Ikke alle bestemmelser i disse ændringer kan imidlertid accepteres, da nogle af dem ville ødelægge ligevægten mellem at sikre en fleksibel gennemførelse og beskytte folkesundheden.

Kommissionen afviste navnlig ændringer, der ville reducere sundhedsbeskyttelsesniveauet enten under niveauet i den gældende lovgivning eller, hvad angår udsættelsesreduktionsmålet for de fine partikler PM_{2,5}, under ambitionsniveauet i temastrategien for luftforurening. Kommissionen afviste også ændringer, der ville indføre krav, der ikke kunne nås inden for den fastsatte tidsramme, eller begrænse rækkevidden af de nationale, regionale og lokale myndigheders indsats for en effektiv gennemførelse af direktivet. Kommissionen finder at Parlamentets ændringer samlet set ville resultere i et lavere ambitionsniveau end Kommissionens oprindelige forslag.

Siden september 2005 har medlemsstaterne drøftet forslaget i Rådet. Den fælles holdning indeholder et betydeligt antal ændringer set i forhold til Kommissionens oprindelige forslag. I sin fremtoning er teksten blevet strømlinet ved hjælp af ændringer, såsom fjernelse af koncentrationsloftbegræbet og indførelse af en enkelt luftkvalitetsplan. Nogle af de væsentligste elementer af Kommissionens oprindelige forslag, nemlig vurderingen af luftkvaliteten, nye mål for PM_{2,5} og spørgsmål om fleksibel gennemførelse er ligeledes behandlet. Nedenfor gennemgås ændringerne mere detaljeret. Ved at give større fleksibilitet i direktivets gennemførelse

opretholdes den rette balance mellem ambitionsniveauet og den nødvendige beskyttelse af folkesundheden, som fastsat i Kommissionens oprindelige forslag. Der blev nået til politisk enighed ved kvalificeret flertal, hvor Nederlandene og Polen stemte imod forslaget, og Sverige afholdt sig fra at stemme.

3.2. Detaljerede bemærkninger

3.2.1. *Parlamentsændringer, som Kommissionen har accepteret, og som helt eller delvis er indarbejdet i den fælles holdning.*

Indholdet, om end ikke ordret, af følgende ændringer, som Kommissionen accepterede fuldstændigt, i princippet eller delvis, er indarbejdet i den fælles holdning: ændring nr. 1, 2, 13, 14, 19, 21, 26, 27, 29, 31, 40, 42, 45, 48 og 65.

De fleste af disse ændringer afspejler erstatningen af koncentrationsloft med den mere udbredte grænseværdi. Da de to metoder har samme retlige følger, indføres der ikke nogen ændring i indholdet, men teksten strømlines, og antallet af de forskellige anvendte standarder reduceres.

Ændring 41 vedrører kravet til medlemsstaterne om at meddele Kommissionen bestemmelserne om sanktioner. Kommissionen accepterer Parlamentets forslag om at fjerne kravet, da samme mål kan nås i henhold til direktivets artikel 33 og den generelle forpligtelse i EF-traktatens bilag 10.

3.2.2. *Parlamentsændringer, som Kommissionen har accepteret, men som ikke er medtaget i den fælles holdning.*

Ændring 6 vedrører en betragtning, der giver en kraftig tilskyndelse til at supplere de faste målinger med modelberegninger og indikative målinger.

Ændring 11 beskriver begrundelsen for bestemmelserne i artikel 22. I den fælles holdning er disse bestemmelser omhandlet i betragtning 15.

Ændring 37 og 39 foreslår at medtage erhvervsorganisationer i listen over relevante organer, der skal underrettes i henhold til bestemmelserne om oplysning af offentligheden i artikel 24 og 26. Kommissionen finder, at denne medtagelse er fornuftig og ikke afviger fra gældende god praksis.

3.2.3. *Parlamentsændringer, som Kommissionen har afvist, men som er medtaget i den fælles holdning.*

Ikke relevant.

3.2.4. *Ændringer til forslaget fra Rådets side – Væsentligste elementer*

Bestemmelserne om vurdering af luftkvaliteten, de nye mål for PM_{2.5} og bestemmelserne om en fleksibel gennemførelse, som foreslået af Kommissionen, er blevet behandlet af både Rådet og Parlamentet, navnlig i ændring 45, 49, 50, 60 og 81.

Vurdering af luftkvaliteten Omkostningerne ved overvågning var årsag til stor bekymring i Rådet. Der blev derfor foretaget ændringer i vurderingstærskler for

PM₁₀ og mindstekravene til overvågning af partikler. Medens Kommissionen forstår Rådets bekymring, understregede den betydningen af hensigtsmæssig vurderingsoplysning for at alle har lige muligheder for at vurdere overensstemmelse, hvad angår sektorpolitikens udvikling, og for at oplyse om de faktiske bekæmpelsesforanstaltninger, hvor det måtte være nødvendigt. De endeligt fastsatte vurderingsbestemmelser for PM₁₀ og PM_{2,5} i den fælles holdning er et kompromis og udgør for Kommissionen de mindstekrav, der stadig vil opfylde ovennævnte målsætninger.

Den fælles holdning har indført væsentlige ændringer i direktivets bilag III, der mere detaljeret fastsætter mindstekravene for, hvordan vurderingen skal gennemføres på hele medlemsstatens område. Bilag III omfatter en restriktiv definition på de specifikke områder, hvor overensstemmelsen med grænseværdier til beskyttelse af folkesundheden, ikke skal vurderes. Det skulle være en støtte for en mere harmoniseret tilgang til vurderingen af overensstemmelse. Kommissionen vil nøje overvåge gennemførelsen for at sikre, at denne gennemførelsesbestemmelse ikke på nogen måde vil mindske sundhedsbeskyttelsen eller forringe det overordnede regel, at grænseværdier gælder overalt.

Kriterier for placering af prøvetagningsstederne for forurenende stoffer, hvis grænseværdier er fastsat i bilag III, er også blevet strømlinet for at gælde på samme måde for alle forurenende stoffer. Kommissionen ville have foretrukket at bevare det oprindelige forslag, der gentager bestemmelserne fra den gældende lovgivning, da ændringer kunne udvirke omplacering af de bestående prøveudtagningssteder og afbrud i tendenser fra overvågningen. Kommissionen vil nøje holde øje med udviklingen, da ændringer kunne give problemer med gennemførelsen af andre bestemmelser, såsom oplysning af offentligheden, og med bestemmelserne om oplysninger, der er nyttige for politikens udvikling, og den vil om nødvendigt tage spørgsmålet op i forskriftsudvalget. Da grænseværdierne gælder overalt, undtagen i de særligt definerede områder, ændrer en omplacering af stationen i sig selv ikke beskyttelsesniveauet for folkesundheden.

Den fælles holdning behandler i bilag VI også tidsplanen for overensstemmelsen af det eksisterende udstyr i overvågningsnetværket med bestemmelserne i de nye CEN-standarder om fastsættelse af referencemetoder, der blev indført i Kommissionens forslag. Kommissionen er enig i de indførte frister, da de vil muliggøre en effektiv gennemførelsesplan for modernisering af netværket, hvor det er nødvendigt. Den bemærker imidlertid, hvad angår de målinger, der anvendes ved vurderingen, at de datakvalitetsmål, der er anført i bilag I, og bestemmelserne for påvisning af ækvivalens i bilag VI, stadig gælder.

PM_{2,5}-standard. Den fælles holdning erstatter i bilag XIV PM_{2,5}-koncentrationsloftet på 25µg/m³, der skal nås i 2010, med en tofaset tilgang med indførelse af en ikke-bindende målværdi med det samme niveau i 2010, og den retligt bindende grænseværdier i 2015. Udsættelsesreduktionsmålet er blevet udvidet fra en enkelt bestemmelse om 20 % reduktion til en glidende skala for udsættelsesreduktionsindikator med værdier i området 7-13µg/m³. Bestemmelserne i den fælles holdning tillader også 3 forskellige muligheder for fastsættelse af den grundlæggende udsættelsesreduktionsindikator for at give tid til, at der oprettes egentlige PM_{2,5}-overvågningsstationer. Kommissionen støtter disse ændringer, da de

ikke ændrer ambitionsniveauet i Kommissionens forslag og giver mulighed for en mere effektiv gennemførelse.

Kommissionen mener, at udsættelsesreduktionsmålet i det dobbelte PM_{2,5}-miljømål burde være hoveddrivkraften for foranstaltninger, mens den årlige grænseværdi hovedsagelig tjener som loft til beskyttelse af borgerne i de mest udsatte områder. På basis af den nuværende viden mener Kommissionen, at bestræbelserne på at overholde den strengere årlige grænseværdi for PM_{2,5} på 20µg/m³ inden 2015, som foreslået i Parlamentets ændring 50, ville resultere i en overdreven fokuseren på 'hot spots', dvs. begrænsede områder med høje koncentrationer, og således gå ud over foranstaltningerne på at reducere befolkningens generelle udsættelse. Ændring 49 foreslår derimod at reducere målene for udsættelsesreduktion for de fleste koncentrationsniveauer, der ville få den overordnede virkning at reducere ambitionsniveauet for de nye PM_{2,5}-standarder og ikke imødekomme det sundhedsmål, der er fastsat i temastrategien for luftforurening.

Fleksibel gennemførelse. Medens Kommissionens forslag i artikel 22 indførte en absolut frist (den 1. januar 2010) for forlængelse af fristen for PM₁₀-grænseværdien, fastsætter den fælles holdning en sidste frist til 3 år efter direktivets ikrafttrædelse. Den fælles holdning beholder de betingelser, der skal opfyldes for at opnå forlængelse af fristen. Bestemmelserne for forlængelse af fristen for benzen og nitrogendioxid er ikke blevet ændret. Muligheden hvad angår de fine partikler PM_{2,5} er fjernet, da opnåelsesfristen for PM_{2,5} i Kommissionens oprindelige forslag er flyttet fra 2010 til 2015. Muligheden for at ansøge om en fristforlængelse for svovldioxid, carbonmonoxid og bly er udgået. Kommissionen ville foretrække den oprindelige tidsfrist med hensyn til PM₁₀, men finder, at en sådan forlængelse ikke bringer den overordnede balance i forslaget i fare. Europa-Parlamentets ændring 81 tillader op til 6 år efter direktivets ikrafttrædelse. En sådan forlængelse ville næsten med sikkerhed medføre forsinkelser i gennemførelsen af foranstaltningerne og reducere sundhedsbeskyttelsesniveauet på alle områder med de nuværende overskridelser af PM₁₀-grænseværdierne.

3.2.5. *Ændringer i teksten vedrørende udvalgsprocedurer*

Kommissionen havde forbeholdt sin holdning med hensyn til Parlamentets ændring 61-63, der indfører en henvisning til den nye forskriftsprocedure med kontrol af det udvalg, der nedsættes i direktivet; der afventes en interinstitutionel afgørelse om den fælles ordlyd for indsættelse i sekundær EU-lovgivning. En omskrevet bestemmelse med samme indhold, der er udformet som institutionerne aftalte i november 2006, er indsat i den fælles holdning. Den afviger i forhold til ændring 62, da der ikke indføres en forskriftsprocedure med kontrol for vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser, der fastsætter de yderligere oplysninger, medlemsstaterne skal stille til rådighed i medfør af artikel 27. Kommissionen tilslutter sig disse ændringer.

4. **KONKLUSION**

Alle EU-institutioner har samme målsætninger med hensyn til beskyttelse af folkesundheden og miljøet, og specifikt behovet for at indføre standarder for de fine partikler PM_{2,5}, herunder nye mål for udsættelsesreduktion. Der har generelt været

støtte til den mere fleksible gennemførelse som foreslået af Kommissionen. De væsentligste hindringer for at nå til enighed ved førstebehandlingen var forskellige meninger om graden af fleksibilitet, behovet for at ændre den gældende standard for PM₁₀ og stregheden og den retlige art af den nye standard for de fine partikler, PM_{2.5}.

I den fælles holdning bekræftede medlemsstaterne Kommissionens oprindelige holdning, nemlig at bevare de gældende standarder uændret og tillade større fleksibilitet med hensyn til at opnå overensstemmelse med grænseværdierne for PM₁₀ og ændrede lidt på den nye PM_{2.5}-standard.

Kommissionen kan støtte den fælles holdning, da balancen i Kommissionens forslag ikke desto mindre er opretholdt mellem en væsentlig fokuseren på beskyttelse af folkesundheden, der kræver en betydelig og fortsat indsats for at forbedre luftkvaliteten i visse områder, og indførelsen af ambitiøse retligt bindende PM_{2.5}-standarder og den fleksibilitet, der er indført for at gøre gennemførelsen lettere. Den fælles holdning bevarer også en klar forpligtelse til om fem år at revidere standarderne for de fine partikler med henblik på at gøre målene for udsættelsesreduktion retligt bindende.

Den fælles holdning indeholder supplerende bestemmelser, såsom et krav til Kommissionen om at udarbejde en vejledning i bestemmelsen af bidrag fra naturlige kilder og sandspredning om vinteren. Kommissionen er tilfreds med disse tilføjelser, da de vil fremme en mere ensartet tilgang til direktivets gennemførelse overalt i Den Europæiske Union.

Kommissionen ville have foretrukket, at nogle bestemte bestemmelser i forslaget, navnlig om mindstekravene til luftkvalitetsovervågning, var blevet opretholdt. Den erkender imidlertid, at den fælles holdning er en væsentlig forbedring sammenholdt med ordningerne under de gældende direktiver, og derfor tilslutter den sig den fælles holdning.