



Miljøministeriet

EU og Internationalt
Den 4. oktober 2023
MIM 121-23

Samlenotat
Luftkvalitetsdirektiv - forhandlingsoplæg

1. Forslag om revision af luftkvalitetsdirektiverne 2004/107/EC og 2008/50/EC
- *Nyt forhandlingsoplæg*
KOM (2022) 542

side 2

Forslag om revision af luftkvalitetsdirektiverne 2004/107/EC og 2008/50/EC KOM (2022) 542

Revideret samlenotat af den 16. juni 2023. Nye afsnit er markeret med en streg i margenen.

Resumé

Kommissionen fremsendte forslag om et revideret luftkvalitetsdirektiv den 26. oktober 2022. Forslaget skal afløse luftkvalitetsdirektiverne 2004/107/EC og 2008/50/EC, der opstiller grænseværdier for udeluftens indhold af sundhedsskadelige stoffer. Forslaget er en del af udmøntningen af den Grønne Pagt og Kommissionens handlingsplan for nulforurening, og fastlægger et overordnet mål om nulforurening for luftkvaliteten i 2050. Forslaget skærper de nuværende grænseværdier mhp. at opnå bedre overensstemmelse med nye anbefalinger fra WHO. Endvidere indeholder forslaget en lang række præciseringer og skærpelser af kravene til overvågningen af luftkvaliteten i de enkelte medlemslande, skærpede krav om informationer til offentligheden og en række bestemmelser om klageadgang, erstatningsansvar og straf. Forslaget forventes at have en særdeles positiv påvirkning af luftkvaliteten i EU og heraf en positiv påvirkning i Danmark pga. den grænseoverskridende luftforurening fra EU-lande. På baggrund af den nuværende udvikling i luftkvaliteten forventes det, at Danmark vil kunne overholde de foreslåede grænseværdier uden yderligere tiltag. Forslaget vil medføre øgede omkostninger til overvågning af og information om luftforurening. Regeringen hilser forslaget velkomment. Regeringen er generelt positiv over for skærpelsen af grænseværdierne for ren luft, som tilnærmer sig WHO's anbefalinger frem mod 2030, men havde gerne set en endnu højere grad af overensstemmelse med WHO's anbefalinger.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2022) 542 af den 26. oktober 2022 fremsendt forslag om revision af luftkvalitetsdirektiverne. Forslaget er fremsat med baggrund i luftkvalitetsdirektiverne 2004/107/EC og 2008/50/EC. Forslaget er modtaget i dansk sprogudgave den 17. januar 2023. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 191 og 192 og skal behandles efter proceduren for den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådets holdning til forslaget kan vedtages med kvalificeret flertal.

Der forventes vedtaget forhandlingsmandat om forslaget på COREPER i anden halvdel af november 2023 med henblik på påbegyndelse af trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet.

Formål og indhold

Kommissionen har med direktivforslaget ønsket at adressere fire emner: 1) Skærpelse af grænseværdierne for ren luft med henblik på bedre beskyttelse af EU-borgere, 2) mere strømlinet regulering af overvågningen af luftkvaliteten, 3) bedre information til offentligheden, og 4) bedre håndhævelse. Forslaget skal bidrage til et overordnet mål om nulforurening for luftkvaliteten, således at luftkvaliteten gradvist forbedres til niveauer, der ikke længere anses for at være skadelige for menneskers sundhed og naturlige økosystemer som defineret på baggrund af videnskabelig dokumentation, senest i 2050.

I forhold til grænseværdierne foreslås en lang række skærpelser:

- Væsentlig skærpelse af grænseværdierne for partikelforurening (PM_{2,5}, PM₁₀) og nitrogendioxid.
- Skærpelse af grænseværdier for svovldioxid
- Skærpelse af grænseværdi for benzen.
- Mindre skærpelser for tungmetallerne arsen, cadmium og nikkel.
- Skærpelse af grænseværdi for benzo(a)pyren (tjærestof).
- Tidsfrist for overholdelse af de langsigtede målsætninger for ozon er foreslået fastlagt til 2030.

I forhold til tidligere direktiver foreslås indført middel-grænseværdier:

- Fastsættelse af grænseværdier for døgnmiddelkoncentrationer af PM_{2,5} og nitrogendioxid.
- Fastsættelse af grænsemiddelværdi for døgnmiddelværdi af carbonmonoxid.
- Fastsættelse af grænseværdi for årsmiddelkoncentration af svovldioxid.

PM_{2,5} og PM₁₀ er mål for luftforurening med partikler. PM_{2,5} og PM₁₀ er koncentrationen i atmosfæren af partikler under henholdsvis 2,5 og 10 mikrometer. PM_{2,5} er således en delmængde af PM₁₀.

I forslaget er der endvidere lagt op til en skærpelse af de nuværende krav for eksponeringskoncentrationen af PM_{2,5}, der fastlægges som et gennemsnit af PM_{2,5} koncentrationen målt i bybaggrundsluft. Eksponeringskoncentrationen er den gennemsnitlige koncentration af partikler, som mennesker og miljø må udsættes for. Der er også indført tilsvarende krav for eksponeringskoncentrationen af nitrogendioxid. For begge luftforureningskomponenter er det foreslået, at eksponeringskoncentrationen løbende skal falde med 25 % over en ti-årig periode, indtil man når WHO's anbefalinger.

Forslaget indeholder en lang række ændringer og præciseringer i kravene til overvågningen af luftkvaliteten. Der skal blandt andet måles ultrafine partikler, og det anbefales at måles nær havne og lufthavne. Der kræves lidt flere målestationer end tidligere, og mulighederne for at reducere i antallet af målestationer, når grænseværdierne er overholdt, er indsnævret. Desuden skal placeringen af målestationer løbende evalueres, der stilles krav om modelberegninger og kvalitetssikring af modeller, mv. Der skal blandt andet måles ultrafine partikler, og det anbefales at måles nær havne og lufthavne.

Forslaget indeholder nye bestemmelser om information af offentligheden og udvikling af et nationalt luftkvalitetsindeks. Sidstnævnte skal tage udgangspunkt i det eksisterende fælleseuropæiske indeks udviklet af EU's Miljøagentur.

Der er endvidere sektorspecifikke bestemmelser om klageadgang, der tilsigtes at svare til dem, der følger af Aarhus konventionen. Berørte borgere og organisationer har således mulighed for at klage over mangelfuld overholdelse af direktivet, herunder en eventuel mangel på luftkvalitetsplaner, der sikrer målopfyldelse.

Endelig indeholder forslaget en bestemmelse om, at medlemslandene er erstatningspligtige overfor berørte borgere, der har sygdomme, der kan skyldes luftforurening, i de tilfælde, hvor de foreslåede grænseværdier for ren luft er overskredet, og hvor der ikke er vedtaget en luftkvalitetsplan, der adresserer problemet. Bestemmelsen om erstatningspligt er ikke præcist formuleret i forslaget, hvilket gør det vanskeligt at afgøre, hvornår en medlemsstat kan ifalde et ansvar og hvornår en borger kan få erstatning.

Som led i forhandlingerne om forslaget har formandskabet fremsat en række forslag til kompromistekster. Kompromisteksterne fastholder det langsigtede ambitionsniveau, mens der er indført indrømmelser i forhold til de medlemslande, der har særlige udfordringer med luftkvaliteten. Herunder øges muligheden for at kunne opnå en udsættelse af ikrafttrædelsen af de forskellige grænseværdier. Endvidere er bestemmelsen om erstatningsansvar kraftigt indsnævret.

Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget behandles i Europa-Parlamentets Udvalg om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (ENVI). Europa-Parlamentet vedtog deres holdning i september 2023. Parlamentet lægger op til yderligere skærpelser af grænseværdierne i 2035, samt en væsentlig udvidelse af kravene til overvågning af luftkvaliteten.

Nærhedsprincippet

Da formålet med forslaget vedrører indsats overfor grænseoverskridende forurening, vurderes forslaget at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

De nuværende luftkvalitetsdirektiver er implementeret i BEK nr. 1472 af 12. december 2017 om vurdering og styring af luftkvaliteten (luftkvalitetsbekendtgørelsen), som er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven. Der er tale om en direktivnær implementering, hvor de forpligtigelser, Danmark er pålagt i følge direktiverne, er henlagt til Miljøstyrelsen. Selve overvågningen af luftkvaliteten er en del af Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur (NOVANA) og varetages af Aarhus Universitet under aftalen mellem AU og Miljøministeriet.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslagets indhold vedrørende grænseværdier, overvågning af luftkvaliteten og information til offentligheden kan implementeres med de nuværende hjemler i miljøbeskyttelsesloven. De nye elementer om øget klageadgang og erstatningspligt i Kommissionens forslag vil sandsynligvis medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning, mens den nuværende kompromistekst forventes at kunne implementeres indenfor nuværende lovgivning.

Statsfinansielle konsekvenser og administrative konsekvenser for det offentlige

Der forventes øgede statsfinansielle udgifter til overvågning. En første analyse fra Aarhus Universitet vurderer, at der vil være ca. 9 mio. kr. i engangsomkostninger til nye instrumenter og årlige udgifter på ca. 5 mio. kr. herefter. Udgifter som følge af EU-retsakter afholdes som udgangspunkt inden for eksisterende bevillinger, jf. budgetvejledningen 2.4.1.

Der forventes ikke udgifter i forbindelse med bestemmelse om erstatningsansvar, idet det forventes, at Danmark vil overholde kravene i direktivet.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at have positive samfundsmæssige konsekvenser som følge af forbedringer af luftkvaliteten. Kommissionen fremhæver, at de vigtigste forventede fordele ved forslaget især vedrører sundhed, herunder nedsat dødelighed, reducerede sundhedsudgifter, reduceret fravær fra arbejdet på grund af sygdom og øget produktivitet på arbejdspladsen.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have erhvervsøkonomiske omkostninger, da grænseværdierne forventes overholdt i kraft af gældende regulering. Dansk industri bidrager desuden kun til den samlede nationale udledning af luftforurenende stoffer med hhv. 9 pct. af NO_x-udledningen og 8 pct. af udledningen af fine partikler, jf. den årligt opgørelse af emissioner fra Aarhus Universitet.¹

Konsekvenser for miljøbeskyttelsesniveauet

Forslaget skønnes at have positiv virkning for beskyttelsesniveauet i Danmark, idet den positive udvikling i luftkvaliteten fastholdes. Forslaget indeholder ikke i sig selv konkrete initiativer, men sætter mål for luftkvaliteten. Såfremt man ikke overholder de opstillede grænseværdier skal der udarbejdes luftkvalitetsplaner, som skal sikre målopfyldelse inden for en årrække (pt. 4 år). Forslaget vil bidrage til at mindske luftforurening i andre EU-lande. Da luftforurening er grænseoverskridende, vil en reduktion af forurening i andre lande bidrage til bedre luftkvalitet i Danmark. Den positive udvikling i luftkvaliteten drives også i høj grad af ny EU-regulering. Her kan nævnes forslag om direktiv om industrielle emissioner (IED) og i mindre grad reguleringen af køretøjer (Euro-normer).

Målingerne af de fleste luftforureningsparametre ved de danske målestationer ligger allerede i dag et godt stykke under de nye foreslåede grænseværdier. Dette drejer sig om svovldioxid, carbonmonoxid, benzen, ar-

¹ https://cdr.eionet.europa.eu/dk/eu/nec_revised/iir/envzbao0g/Denmarks_Informative_Inventory_Report_2023.pdf (se figur 2.3 på side 30 og figur 2.8 på side 35).

sen, bly, cadmium, nikkel og benzo(a)pyren. Udledningerne af disse stoffer forventes fortsat at være faldende, jf. den opgjorte udviklingstendens fra Aarhus Universitet², og de målte koncentrationer for disse luftforureningskomponenter er ligeledes aftagende, hvorfor det med stor sikkerhed antages, at der ikke vil være overskridelser af grænseværdierne for disse luftforureningskomponenter i 2030.

For PM_{2,5}, PM₁₀ og nitrogendioxid (NO₂) er de målte koncentrationer i 2021 lidt lavere eller væsentligt lavere end de foreslåede grænseværdier for alle målestationer med undtagelse af gademålestationen på H.C. Andersens Boulevard i København. Niveauerne af PM_{2,5}, PM₁₀ og NO₂ er generelt faldende, og det forventes, at grænseværdierne kan overholdes uden yderligere tiltag i 2030, jf. analyse fra Aarhus Universitet³. Der er gennemført en yderligere analyse⁴ af målopfyldelsen, der også vil inddrage de tilgængelige modelberegninger af udviklingstendensen og se nærmere på målopfyldelse efter 2030 for eksponeringskoncentrationen for PM_{2,5} og NO₂, hvor der sker en løbende stramning af grænseværdien. Konklusionen af denne analyse viser fortsat, at Danmark vil kunne overholde de foreslåede grænseværdier uden yderligere tiltag.

Høring

Direktivforslaget blev sendt i høring d. 27. oktober 2022 i Miljøspecialudvalget og drøftet på møde i specialudvalget d. 29. november 2022. Der er modtaget høringssvar fra Landbrug & Fødevarer, Danske Rederier, Rådet for Grøn omstilling og Dansk Miljøteknologi.

Landbrug & Fødevarer støtter forslaget om flere målinger af ammoniak.

Danske Rederier hilser kravet om målinger af Black Carbon (BC) velkommen og foreslår, at der også indføres krav om måling af lattergas (N₂O) i luften.

Rådet for grøn omstilling ønsker, at Danmark skal arbejde for fuld indfasning af WHO's grænseværdier i 2030. De peger på, at det er ikke et teknisk problem at opnå WHO's grænseværdier, da Kommissionens analyse kun involverer rent tekniske "end of pipe" løsninger, og ikke kigger på adfærdsændringer som forbud imod opvarmning med fast brændsel, mindre vejtransport m.v. De mener endvidere, at mange af disse ændringer alligevel skal foretages for, at man kan leve op til Paris-aftalen.

Dansk Miljøteknologi støtter op om forslaget, men mener, Danmark bør være mere ambitiøs og presse på for at opnå WHO's grænseværdier – særligt med henblik på at kunne understøtte eksport af danske luftteknologiløsninger.

Sagen blev behandlet i EU-miljøspecialudvalget den 2. juni 2023. Der var ikke bemærkninger til forslaget.

Sagen har været i høring i EU Miljøspecialudvalget forud for mødet d. 3. oktober 2023. Følgende bemærkning fremkom:

Rådet for grøn omstilling ønskede, at man præciserede erstatningsbestemmelsen og spurgte desuden til EU støttemuligheder på området.

Generelle forventning til andre landes holdninger

Forslaget blevet forhandlet under svensk og spansk formandskab. Forslaget er generelt blevet pænt modtaget, omend der er blevet stillet kritiske spørgsmål fra en række medlemsstater til de skærpede grænseværdier, de øgede udgifter til overvågning af luftkvaliteten og især bestemmelserne om erstatningsansvar over for borgere, idet bestemmelserne opfattes som uklare og svære at implementere i praksis.

² <https://dce2.au.dk/pub/SR467.pdf>

³ https://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Notater_N2022_76.pdf

⁴ DCE offentliggør rapporten primo oktober – formodentlig inden mødet i specialudvalget. Ref indsættes.

Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser forslaget velkomment. Regeringen er generelt positiv over for skærpelsen af grænseværdierne, som nærmer sig WHO's anbefalinger. Regeringen så gerne, at direktivet skærper grænseværdierne, så de i endnu højere grad stemmer overens med WHO's anbefalinger. I lyset af den aktuelle forhandlingssituation, hvor ambitionsniveauet i forslaget er blevet udfordret af en lang række lande, finder Regeringen det derfor væsentligt, at ambitionsniveauet i forslaget fastholdes. Dette er tilfældet i det foreliggende kompromisforslag.

I forhold til kravene til overvågningen af luftkvaliteten vil regeringen arbejde for, at noget af den tidligere fleksibilitet fastholdes, således at overvågningen kan reduceres, når grænseværdierne er overholdt. Disse ønsker er delvist imødekommet med det foreliggende kompromisforslag.

Det er regeringens vurdering, at forslagets bestemmelser om erstatning er vidtgående og samtidigt uklare ift. hvornår det kan være ansvarspådragende for et land og i hvilke tilfælde en borger er berettiget til erstatning. Regeringen støtter derfor, at bestemmelserne om erstatning reduceres, så der ikke er omvendt bevisbyrde, eller alternativt helt udgår. Bestemmelserne om erstatning vedrører overordnet borgere, der har sygdomme, der kan skyldes luftforurening, i de tilfælde, hvor de foreslåede grænseværdier for ren luft er overskredet, og hvor der ikke er vedtaget en luftkvalitetsplan, der adresserer problemet. Det vurderes, at Danmark vil kunne overholde grænseværdierne og ikke vil skulle udarbejde luftkvalitetsplaner.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Samlenotat er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 2. december 2022 og 16. juni 2023 forud for rådsmøde henholdsvis den 20. december 2022 og 20. juni 2023. Udvalget fik en tidlig orientering om forslaget den 9. december 2022.