EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.6.2020
COM(2020) 266 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om de fremskridt, der er gjort med hensyn til gennemførelsen af direktiv (EU) 2016/2284 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer

1. Indledning

Direktiv (EU) 2016/2284 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer er det primære lovgivningsinstrument til opfyldelse af 2030-målene i programmet ren luft i Europa[1]. Direktivet — som også kaldes NEC-direktivet — fastsætter nationale emissionsreduktionstilsagn for hver enkelt medlemsstat for perioden 2020-2029 samt mere ambitiøse mål fra 2030, som omfatter fem luftforurenende stoffer, der medfører væsentlige negative virkninger og risici for menneskers sundhed og miljøet: svovldioxid (SO_2), nitrogenoxider (NO_x), andre flygtige organiske forbindelser (NMVOC), ammoniak (NH_3) og fine partikler ($PM_{2.5}$). Målet med programmet ren luft er senest i 2030 at halvere luftforureningens sundhedsvirkninger i forhold til 2005.

Direktivet trådte i kraft den 31. december 2016 og ophævede direktiv 2001/81/EF[2] om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer med virkning fra den 1. juli 2018. Med direktiv (EU) 2016/2284 føjes $PM_{2,5}$ til de forurenende stoffer, for hvilke der er fastsat obligatoriske reduktioner, og listen over forurenende stoffer, som indberetningen er obligatorisk for, udvides. Direktivet indfører også et skift fra emissionslofter, som fastsætter en fast maksimal årlig mængde emissioner i kilo pr. forurenende stof, til emissionsreduktionstilsagn, som fastsætter reduktionsforpligtelser udtrykt som en procentdel af emissionerne af hvert forurenende stof i basisåret 2005. For at sikre kontinuitet i forbedringen af luftkvaliteten fastsætter direktiv (EU) 2016/2284, at de nationale emissionslofter i direktiv 2001/81/EF fra 2010 fortsat skal gælde indtil den 31. december 2019. Det Europæiske Miljøagenturs hjemmeside indeholder en oversigt over, i hvilket omfang medlemsstaterne holder sig under deres respektive emissionslofter[3].

Emissionsreduktionstilsagnene for 2020-2029 i henhold til direktiv (EU) 2016/2284 svarer til de emissionsreduktionstilsagn for 2020 og frem, som EU og medlemsstaterne har indgået i henhold til den reviderede Göteborgprotokol[4] til UNECE-konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande[5]. Direktivet gennemfører således disse internationale forpligtelser.

---

[1] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Programmet ren luft i Europa (COM(2013) 918 af 18.12.2013).

[2] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/81/EF af 23. oktober 2001 om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer (EFT L 309 af 27.11.2001, s. 22).

[3] Yderligere oplysninger om EU's og medlemsstaternes overholdelse af emissionslofterne for 2010 findes på: https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-pollution-sources-1/national-emission-ceilings/nec-directive-reporting-status-2019.

[4] Protokol angående reduktion af forsuring, eutrofiering og ozon ved jordoverfladen til konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande fra 1999, som ændret den 4. maj 2012 ("den reviderede Göteborgprotokol) http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html.

[5] Konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande af 1979https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/envlrtapwelcome/the-air-convention-and-its-protocols/the-convention-and-its-achievements.html.

Direktiv (EU) 2016/2284, som omhandler de samlede nationale emissioner, er en del af en EU-retlig ramme for ren luft sammen med EU's direktiver om luftkvalitet[6] og EU-lovgivningen om luftforurening ved kilden[7]. Effektiv gennemførelse af lovgivningen om ren luft udgør et vigtigt bidrag til "en ambition om nulforurening for et giftfrit miljø", som Kommissionen bebudede i forbindelse med den europæiske grønne pagt den 11. december 2019 og dermed forbundne initiativer, herunder handlingsplanen for nulforurening for vand, luft og jord, som er planlagt til 2021[8].

Medlemsstaterne skulle gennemføre direktiv (EU) 2016/2284 fuldt ud i national lovgivning senest den 1. juli 2018. I fem tilfælde fulgte Kommissionen op på en forsinket meddelelse om gennemførelsen ved åbningsskrivelser i henhold til artikel 258 i TEUF. I mellemtiden har alle medlemsstater givet meddelelse om gennemførelsen, og Kommissionen er i færd med at kontrollere, om de meddelte nationale foranstaltninger er i overensstemmelse med direktivet, herunder med henblik på at indlede traktatbrudsprocedurer, hvis den nationale lovgivning ikke er i overensstemmelse med kravene i direktivet.

I henhold til artikel 11, stk. 1, i direktiv (EU) 2016/2284 har Kommissionen pligt til at underrette Europa-Parlamentet og Rådet om de fremskridt, der er gjort med hensyn til gennemførelsen af direktivet. Denne rapport præsenterer de resultater, der hidtil er opnået, med hensyn til at bidrage til opfyldelsen af nationale emissionsreduktionstilsagn, forbedre luftkvaliteten og mindske påvirkningen af menneskers sundhed og miljøet[9].

Da visse virkninger af gennemførelsen af direktivet først vil vise sig over en længere periode og kræve flerårige datasæt til vurderingen, varierer det, i hvilket omfang denne rapport omhandler de forskellige elementer, der er angivet i direktivets artikel 11, stk. 1. Navnlig gælder det, hvad angår emissionsreduktionstilsagnene fra 2020, at medlemsstaterne først vil rapportere emissionsdata til Kommissionen i 2022. Denne rapport indeholder derfor resultaterne af analysen af de forventede emissioner i denne henseende. Samtidig er der på nuværende tidspunkt begrænset kapaciteten til at rapportere om indvirkningerne på sundheden og økosystemet af de emissionsreduktioner, der er fastsat i direktivet. Rapporten fokuserer på de nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening (NAPCP), som medlemsstaterne skulle forelægge senest den 1. april 2019. Nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening er

[6] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT L 152 af 11.6.2008) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/107/EF af 15. december 2004 om arsen, cadmium, kviksølv, nikkel og polycykliske aromatiske kulbrinter i luften (EUT L 23 af 26.1.2005).
[7] Der findes en oversigt på: https://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm.
[8] COM(2019) 640 final.
[9] Da denne rapport dækker gennemførelsen af direktivet indtil begyndelsen af 2020, indgår Det Forenede Kongerige fuldt ud i analysen.

et vigtigt styringsinstrument til opfyldelse af de nationale emissionsreduktionstilsagn og er derfor særligt nyttige, når det drejer sig om at foretage en indledende vurdering af, i hvilket omfang medlemsstaterne er på rette spor med hensyn til overholdelse, eller om det er nødvendigt at fremskynde indsatsen.

Den anden rapport om ren luft, som er planlagt til udgangen af 2020, og som følger op på de første Perspektiver for ren luft, som blev offentliggjort i 2018[10], vil supplere denne rapport og Kommissionens analyse af forløbet henimod opfyldelse af kravene. Mere specifikt vil Perspektiver for ren luft 2020 indeholde en detaljeret analytisk vurdering af, i hvilket omfang medlemsstaterne og EU som helhed er på rette spor med hensyn til at opfylde direktivets krav til emissionsreduktioner og forbedre luftkvaliteten, sundheden og miljøet samt omkostningerne og fordelene ved de nødvendige foranstaltninger og forventede virkninger.

2. Forventet opfyldelse af emissionsreduktionstilsagnene

2.1. Emissionsopgørelser og -fremskrivninger som grundlag for overensstemmelseskontrol

Den centrale forpligtelse for medlemsstaterne, der er fastsat i henhold til direktiv (EU) 2016/2284, er emissionsreduktionstilsagnene for de luftforurenende stoffer SO_2, NO_x, NMVOC, NH_3 og $PM_{2,5}$ for årene 2020 til 2029 og fra 2030 og frem. Medlemsstaterne indberetter hvert år emissionsopgørelser i februar, jf. direktivets artikel 10, stk. 2. Disse opgørelser bruges til at kontrollere, om emissionsreduktionstilsagnene overholdes. Der er dog en tidsforskydning på to år mellem de faktiske emissioner og indberetningen af opgørelser. De seneste opgørelser indberettet i februar 2020 vedrører emissioner fra 2018. Det er derfor endnu ikke muligt at kontrollere overholdelsen af emissionsreduktionstilsagnene for 2020. Medlemsstaterne har imidlertid også pligt til i henhold til artikel 10, stk. 2, at indberette deres emissionsfremskrivninger hvert andet år, hvilket senest skete i 2019. De fremskrevne emissionsniveauer sammenlignes med reduktionstilsagnene for 2020-29 og 2030 og frem for at vurdere den forventede overholdelse.

Opgørelser og fremskrivninger af god kvalitet er af afgørende betydning for en pålidelig vurdering af overholdelsen. Kommissionen overvåger nøje forbedringer af kvaliteten af opgørelser og fremskrivninger og støtter medlemsstaterne i disse bestræbelser (se afsnit 5.1 i denne rapport), herunder ved at foretage og offentliggøre gennemgange af opgørelser[11] og fremskrivninger[12] og bidrage med kapacitetsopbygning.

[10] COM(2018) 446 final.
[11] Se https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm.

I vurderingerne af opgørelser ses der ikke blot på kvaliteten af opgørelsesdata, men også på, om de ansøgninger om justeringer af opgørelser, som medlemsstaterne har indgivet i henhold til direktivets artikel 5, kan accepteres. Under visse betingelser, der er defineret i direktivet, kan medlemsstaterne i tilfælde af manglende overholdelse nedjustere deres opgørelser. I henhold til direktivets artikel 5, stk. 1, kan medlemsstaterne fastsætte justerede opgørelser for at tage højde for udviklingen i emissionsopgørelsesmetoder, der er ajourført i overensstemmelse med den videnskabelige viden, siden emissionsreduktionstilsagnene først blev fastlagt. I henhold til direktivets artikel 21, stk. 2, kan medlemsstaterne anvende artikel 5, stk. 1, i forbindelse med de lofter, der er fastsat i henhold til direktivet om nationale emissionslofter (direktiv 2001/81/EF). Efter at ca. en tredjedel af medlemsstaterne ansøgte om justeringer i 2017, ansøgte et mindre antal medlemsstater om nye justeringer i 2018, 2019 og 2020[13].

De fremskrivninger, der blev indberettet i 2019, blev vurderet sammen med de nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening[14], da fremskrivningerne danner grundlag for vurderingen af den potentielle risiko for manglende overholdelse og dermed behovet for nye foranstaltninger. I bilag IV, del 2, til direktivet er der fastsat fem kriterier for kvalitetsvurdering af fremskrivningerne: gennemsigtighed, ensartethed, sammenlignelighed, fuldstændighed og nøjagtighed. Manglende gennemsigtighed har i den seneste vurdering vist sig som den største mangel, idet et flertal af medlemsstaterne (18)[15] ikke har givet tilstrækkelig detaljerede oplysninger om de metoder, inputdatasæt og antagelser, der er anvendt i forbindelse med udarbejdelsen af deres fremskrivninger. Fremskrivningernes sammenlignelighed og fuldstændighed var generelt gode, mens den generelle nøjagtighed blev anset for at være utilstrækkelig i ti medlemsstater[16]. I de fleste tilfælde skyldtes det, at der blev anvendt overdrevent forenklede metoder og ikke tilstrækkeligt detaljerede inputdata for vigtige emissionssektorer.

2.2. Forventet opfyldelse af emissionsreduktionstilsagnene for 2020-29 og 2030 og frem

I henhold til artikel 10, stk. 2, i direktiv (EU) 2016/2284 skal medlemsstaterne indberette fremskrivninger af luftforurenende emissioner for årene 2020, 2025 og

[12] Se https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.
[13] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm: Ni medlemsstater ansøgte for første gang om justeringer i 2017. I 2018 ansøgte fire medlemsstater og i 2019 og 2020 én medlemsstat om nye justeringer (mens de foregående ansøgninger om justeringer blev genfremsat).
[14] Se den fulde vurdering på: https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.
[15] Belgien, Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Kroatien, Italien, Cypern, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Slovakiet og Sverige.
[16] Bulgarien, Grækenland, Kroatien, Italien, Letland, Luxembourg, Ungarn, Polen, Portugal og Rumænien.

2030[17] for at vurdere, i hvilket omfang medlemsstaterne er på vej til at opfylde deres emissionsreduktionstilsagn for 2020-2029 og for 2030 og frem. Det er også grundlaget for at vurdere, om emissionerne følger et lineært forløb mellem 2020 og 2030 (hvis ikke, skal dette begrundes). Fremskrivningerne skal omfatte scenariet "med foranstaltninger" (kun eksisterende foranstaltninger) og, hvor det er relevant, scenariet "med supplerende foranstaltninger" (eksisterende foranstaltninger og planlagte supplerende foranstaltninger)[18]. Hvis en medlemsstat forventer at opfylde alle sine emissionsreduktionstilsagn med de eksisterende foranstaltninger, skal scenariet "med foranstaltninger" anvendes.

Ifølge scenariet "med foranstaltninger" viser analyser, at ti medlemsstater[19] forventer at opfylde *alle* emissionsreduktionstilsagnene for 2020, mens antallet falder til fire[20], når det gælder tilsagnene for 2030 (jf. bilag 1 til denne rapport). Alle medlemsstater, der ikke når deres emissionsreduktionstilsagn, skal træffe supplerende foranstaltninger. Ni medlemsstater, som forudsiger, at de ikke vil opfylde et eller flere emissionsreduktionstilsagn under "med foranstaltninger" indberettede ikke noget under "med supplerende foranstaltninger"[21]. Samtidig var der blandt de 17 medlemsstater, der indberettede et scenarie "med supplerende foranstaltninger"[22], kun syv[23], der forventer at opfylde alle emissionsreduktionstilsagn (alle år og alle forurenende stoffer). De øvrige medlemsstater skal træffe yderligere foranstaltninger for at opfylde deres emissionsreduktionstilsagn.

For både "med foranstaltninger" og "med supplerende foranstaltninger" blev der oftest forventet manglende opfyldelse for NH_3-emissionsreduktionstilsagnene (både for 2020-2029 og 2030 og frem) efterfulgt af NMVOC, NO_x og $PM_{2,5}$. Bortset fra nogle få specifikke tilfælde ser det ikke ud til, at opfyldelsen af SO_2-emissionsreduktionstilsagnene er et problem i EU.

3. Analyse af de nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening

3.1. Opfyldelse af retlige krav

I henhold til artikel 6, stk. 1, i direktiv (EU) 2016/2284 skal medlemsstaterne vedtage et nationalt program for bekæmpelse af luftforurening (NAPCP) for at vise,

[17] Artikel 10, stk. 2, henviser til tabel C i bilag I til direktiv (EU) 2016/2284, som indeholder kravene til indberetning af emissioner og fremskrivninger.
[18] Artikel 8, stk. 5, i direktiv (EU) 2016/2284 henviser til bilag IV, del 2, som indeholder kravene til fremskrivninger.
[19] Belgien, Grækenland, Spanien, Kroatien, Nederlandene, Portugal, Slovakiet og Finland.
[20] Kroatien, Cypern, Nederlandene og Finland.
[21] Italien, Luxembourg, Ungarn, Østrig, Polen, Portugal, Slovenien, Sverige og Det Forenede Kongerige.
[22] Se bilag 2.
[23] Belgien, Bulgarien, Grækenland, Frankrig, Kroatien og Nederlandene.

hvordan de agter at begrænse deres årlige menneskeskabte emissioner i lyset af deres emissionsreduktionstilsagn. Nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening er et centralt styringsinstrument, der gør det muligt for medlemsstaterne at koordinere og nå til enighed om deres politikker og foranstaltninger til at sikre, at de nationale emissionsreduktionstilsagn opfyldes. Udarbejdelsen heraf kræver høring og inddragelse af de kompetente myndigheder på forskellige niveauer og i flere forskellige sektorer som f.eks. miljø, landbrug, energi, klima, transport, industri eller finans. Der lægges særlig vægt på sammenhæng med planer og programmer under alle relevante politikområder. Desuden er programmerne et værktøj til formidling af en medlemsstats forureningskontrolpolitikker og inddragelse af offentligheden i den politiske beslutningsproces.

I overensstemmelse med direktivets artikel 6, stk. 10, har Kommissionen angivet formatet for programmerne i Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/1522[24] om obligatorisk og valgfrit indhold baseret på direktivets artikel 6 og bilag III, del 1. De supplerende politikker og foranstaltninger, medlemsstaterne agter at vedtage for yderligere at reducere emissionerne, udgør en væsentlig del af dette obligatoriske indhold. Disse supplerende politikker og foranstaltninger skal indberettes via "EEA-PaM Tool", som er et webværktøj udviklet af Det Europæiske Miljøagentur (EEA). Kommissionen har også fastlagt retningslinjer[25] for udarbejdelsen af de nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening i overensstemmelse med direktivets artikel 6, stk. 9. Retningslinjerne støtter medlemsstaterne i udarbejdelsen af et program i overensstemmelse med formatet og i overensstemmelse med kravene i direktivet. De første programmer skulle indgives inden den 1. april 2019. Programmerne skal ajourføres mindst hvert fjerde år og tidligere, hvis nye data kræver det.

Otte medlemsstater[26] indgav deres endelige program til Kommissionen til tiden. Yderligere 16 medlemsstater[27] indgav deres endelige nationale program inden maj 2020[28], mens to medlemsstater[29] kun indgav udkast til programmer inden denne dato. To medlemsstater[30] har endnu ikke indgivet et udkast til eller et endeligt

[24] Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/1522 af 11. oktober 2018 om fastlæggelse af et fælles format for nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2284 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer (EUT L 256 af 12.10.2018, s. 87).
[25] Meddelelse fra Kommissionen om retningslinjer for udarbejdelse af nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2284 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer (EUT C 77 af 1.3.2019, s. 1).
[26] Belgien, Danmark, Estland, Nederlandene, Portugal, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige.
[27] Bulgarien, Tjekkiet, Tyskland, Irland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Østrig, Polen, Slovenien og Slovakiet.
[28] Skæringsdato for medtagelse i denne rapport.
[29] Italien og Luxembourg.
[30] Grækenland og Rumænien.

program. I februar i år indledte Kommissionen traktatbrudsprocedurer mod de tre medlemsstater[31], der endnu ikke havde fremlagt noget program, hvoraf den ene efterfølgende indgav sit program i marts[32]. Ifølge medlemsstaterne skyldes forsinkelser i indberetningen ofte de langvarige høringsprocedurer og behovet for at tilpasse deres program til den nationale energi- og klimaplan inden den 31. december 2019 i henhold til forordning (EU) 2018/1999[33] om forvaltning af energiunionen og klimaindsatsen.

Med hensyn til de programmer, som Kommissionen modtog inden maj 2020, blev det fælles format benyttet af 13 medlemsstater[34], delvis af ni medlemsstater[35] og slet ikke af to medlemsstater[36].

I henhold til artikel 6, stk. 5, i direktiv (EU) 2016/2284 skal medlemsstaterne høre offentligheden i overensstemmelse med direktiv 2003/35/EF[37] om udkastet til det endelige program. 19 medlemsstater[38] sendte et link til den offentlige høring i deres endelige program, mens fem medlemsstater[39] ikke gjorde det.

For så vidt angår indberetningen af det obligatoriske indhold i det nationale program, indeholdt størstedelen af de dokumenter, der blev analyseret, hele det obligatoriske indhold eller havde kun relativt små mangler[40], men der er en generel mangel på detaljer om supplerende politikker og foranstaltninger, hvilket gør det vanskeligere at foretage en tilbundsgående analyse. Der blev i højere grad konstateret mangler og mangel på detaljer i de tilfælde, hvor medlemsstaterne ikke anvendte det fælles format eller ikke indberettede via EEA-PaM, der blev præsenteret tidligere i denne rapport. De fleste medlemsstater gav kun få oplysninger om valgfrit indhold (se afsnit 4 for yderligere oplysninger).

[31] Grækenland, Malta og Rumænien.
[32] Malta.
[33] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1999 af 11. december 2018 om forvaltning af energiunionen og klimaindsatsen, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 663/2009 og (EF) nr. 715/2009, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF, 98/70/EF, 2009/31/EF, 2009/73/EF, 2010/31/EU, 2012/27/EU og 2013/30/EU, Rådets direktiv 2009/119/EF og (EU) 2015/652 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 525/2013 (EUT L 328 af 21.12.2018, s. 1).
[34] Belgien, Bulgarien, Frankrig, Kroatien, Cypern, Finland, Letland, Litauen, Nederlandene, Polen, Portugal og Det Forenede Kongerige.
[35] Danmark, Tyskland, Spanien, Irland, Malta, Østrig, Slovenien, Slovakiet og Sverige.
[36] Tjekkiet og Estland.
[37] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet (EUT L 156 af 25.6.2003, s. 17).
[38] Belgien, Bulgarien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Nederlandene, Østrig, Polen, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige.
[39] Tjekkiet, Cypern, Portugal, Slovenien og Slovakiet.
[40] Belgien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Spanien, Kroatien, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Nederlandene, Østrig, Polen, Slovenien, Slovakiet, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige.

3.2. Analyse af de indberettede supplerende politikker og foranstaltninger

Medlemsstater, der ikke forventer at opfylde deres emissionsreduktionstilsagn med de nuværende politikker, skal i deres programmer indberette de supplerende politikker og foranstaltninger, som de agter at vedtage, og dem, der rent faktisk udvælges, med henblik på at opfylde deres tilsagn. Denne indberetning skulle ske via "EEA PaM Tool".

Omfanget og detaljeringsgraden i medlemsstaternes indberetning om dette aspekt varierer fra medlemsstat til medlemsstat og på tværs af politikker og foranstaltninger[41]. Følgende generelle tendenser kan dog konstateres[42]:

- De politikker, der agtes vedtaget, og som beskrives i programmerne, er rettet mod de vigtigste forurenende stoffer i hver sektor, som de gælder for. Et stort antal politikker og foranstaltninger er rapporteret i landbruget (for NH_3), vejtransport og den kommercielle og institutionelle sektor samt husholdningssektoren ($PM_{2,5}$ og NO_x) og energiproduktion og -distribution ($PM_{2,5}$, SO_2 og NO_x). NO_x og $PM_{2,5}$ er de forurenende stoffer, der er omfattet af flest politikker og foranstaltninger. Det bør dog erindres, at antallet af politikker og foranstaltninger ikke nødvendigvis relaterer sig lineært til effektiviteten af emissionsreduktionerne.
- Politikkerne og foranstaltningerne spænder fra de meget specifikke (f.eks. begrænsning af driften i et bestemt anlæg) til de meget generelle (f.eks. fremme af energieffektivitet eller transportstrategier), hvoraf sidstnævnte nødvendigvis fører til større usikkerhed i de fremskrevne emissionsreduktioner.
- Der er kun fastsat kvantitative emissionsreduktioner for en lille del af politikkerne og foranstaltningerne (afhængigt af sektorerne, men altid mindre end for halvdelen af politikkerne og foranstaltningerne), hvilket fører til usikkerhed med hensyn til foranstaltningernes troværdighed, og i hvilket omfang de kan bidrage til at opfylde de nationale emissionsreduktionstilsagn. De nationale programmer indeholder også utilstrækkelige oplysninger til, at der kan foretages sammenligninger af de forventede reduktioner på tværs af medlemsstaterne (hvilket vil bidrage til validering af skønnene). Når der angives kvantitative emissionsreduktioner, stiger de ofte over tid, hvilket sandsynligvis svarer til en gradvis indførelse af foranstaltningerne.
- I visse sektorer (f.eks. transport, energiforbrug) har omkring halvdelen af de politikker og foranstaltninger, der er indberettet, faktisk været omfattet af allerede eksisterende foranstaltninger (eller i det mindste allerede vedtagne foranstaltninger) med en meddelt vedtagelsesdato mellem 2004 og 2019. Flere politikker og foranstaltninger vedrører eksisterende EU-lovgivning (f.eks. gennemførelse af de bedste tilgængelige teknikker i henhold til direktivet om industrielle emissioner[43]) og hører derfor ind under scenariet "med foranstaltninger" i stedet for scenariet "med supplerende foranstaltninger". En

[41] Letland og Ungarn behandles ikke i analysen af politikker og foranstaltninger på grund af den sene indgivelse af deres endelige programmer.
[42] Der findes yderligere oplysninger på https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.
[43] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (EUT L 334 af 17.12.2010, s. 17).

tydeligere skelnen mellem eksisterende og nye politikker og foranstaltninger vil gøre det muligt at foretage en bedre vurdering af det faktiske behov for og merværdien af nye politikker og foranstaltninger.

- Hvad angår landbrugssektoren, svarer de politikker og foranstaltninger, der er beskrevet i del 2 i bilag III til direktivet (kun én medlemsstat har angivet en, der ikke fremgår af bilag III) med generelt konsekvent forventede emissionsreduktioner i de forskellige medlemsstater. Landbruget er den største ammoniakudledende sektor, og politikkerne og foranstaltningerne i denne sektor sigter med rette mod dette forurenende stof. De er imidlertid ofte utilstrækkelige til at sikre opfyldelsen af emissionsreduktionstilsagnene. Nogle politikker og foranstaltninger for landbruget omfatter reduktioner af emissioner af $PM_{2,5}$ som en afledt fordel ved at reducere ammoniakemissionerne.

Generelt set er der ikke tilstrækkelige oplysninger i programmerne om politikkerne og foranstaltningerne til, at deres pålidelighed kan bekræftes. Der mangler navnlig oplysninger om den planlagte anvendelse af politikkerne og foranstaltningerne, tidsplanen for gennemførelsen og omfanget af de planlagte emissionsreduktioner. Desuden er der for ca. en tredjedel af de analyserede medlemsstater nogle vigtige uoverensstemmelser mellem de fremskrivninger, der er indberettet i henhold til direktivets artikel 10, stk. 2, og de fremskrivninger, der anvendes i programmerne, hvilket rejser tvivl om, hvorvidt de foranstaltninger, der foreslås i programmerne, er tilstrækkelige.

3.3. Forbindelser mellem de nationale programmer for bekæmpelse af luftforurening og nationale energi- og klimaplaner[44]

Der er mange forbindelser mellem luft- og klima-/energipolitikkerne, da kilderne til udledning af drivhusgasser og luftforurenende stoffer ofte er de samme. Derfor kan én foranstaltning i mange tilfælde være til gavn for både luft- og klimamålene (f.eks. udvikling af aktive transportformer, bedre isolering af bygninger for at mindske energiforbruget). I nogle tilfælde er der imidlertid også tale om afvejninger (f.eks. anvendelse af bioenergi til boligopvarmning). Lovgivningen om luft og om energi/klima henviser til hinanden og kræver, at der etableres forbindelser mellem de nationale programmer og de nationale energi- og klimaplaner[45]. Kommissionens retningslinjer for udarbejdelsen af programmerne opfordrer specifikt medlemsstaterne til, når de udarbejder deres programmer, at overveje de politikker

[44] I henhold til artikel 3 i forordning (EU) 2018/1999 skulle medlemsstaterne senest den 31. december 2019 meddele Kommissionen deres nationale energi- og klimaplaner.

[45] Se direktiv (EU) 2016/2284, artikel 1 (synergier), bilag III, del 1 (sammenhæng i prioriteterne), bilag IV, del 2 (sammenhæng i fremskrivningerne). Parallelt hermed henvises til forordning (EU) 2018/1999, bilag I, afdeling A, punkt 5.1., nr. i), der kræver indberetning af de planlagte politikkers og foranstaltningers forventede indvirkning på emissionerne af de luftforurenende stoffer, der er reguleret i henhold til direktiv (EU) 2018/2284.

og foranstaltninger, der er planlagt, i forbindelse med klima- og energiforpligtelserne.

Det anerkendes, at de programmer, der blev indsendt til tiden, på grund af de lovbestemte frister kun kan henvise til udkast til nationale energi- og klimaplaner og ikke til de endelige planer. På den anden side bør klima- og energiforbindelserne afspejles i de endelige nationale energi- og klimaplaner, idet 26 medlemsstater[46] i juni 2019 inden for rammerne af forordningen om forvaltning af energiunionen modtog en henstilling fra Kommissionen om deres udkast til nationale energi- og klimaplaner for at forbedre vurderingen af luftvirkningerne.

I de nationale programmer, der er analyseret i forbindelse med denne rapport, henvises der til klima- og energipolitikker, men det er usikkert, i hvilket omfang dette faktisk bidrog til at maksimere synergier og behandle afvejningen mellem de to politikområder, på grund af manglende oplysninger. Situationen varierer også meget mellem de forskellige programmer. Nogle afspejler — eller kvantificerer endda — indvirkningen på luftforureningen af klima- og energiforanstaltningerne og foretager omvendt en vurdering af luftforanstaltningernes indvirkning på drivhusgasemissionerne. I andre er klima-/energiforanstaltninger medtaget på listen over foranstaltninger, der er opført i programmerne. Endelig bruger andre også et fælles datasæt til modellering af de to politikområder.

Analysen af programmerne viser, at der imidlertid er plads til at forbedre forbindelserne mellem politikken for ren luft og klima- og energipolitikkerne, og at der er behov for yderligere integration mellem de to planlægningsprocesser for at gøre de underliggende politikker mere effektive. Kommissionen vil forsøge at sikre en sådan integration i fremtiden i overensstemmelse med målene i den europæiske grønne pagt.

3.4. Risiko for manglende opfyldelse af emissionsreduktionstilsagnene

Ud over analysen af den forventede opfyldelse af emissionsreduktionstilsagnene, som hver medlemsstat har indberettet i henhold til direktivets artikel 10, stk. 2, foretog Kommissionen en vurdering af risikoen for manglende opfyldelse af emissionsreduktionstilsagnene baseret på en fælles analyse af fremskrivningernes kvalitet, troværdigheden af de foranstaltninger, der agtes vedtaget i programmerne, og den forventede opfyldelse[47]. Det blev i denne vurdering konkluderet, at for emissionsreduktionstilsagnene for 2020-2029 ville 14[48] ud af de 20 medlemsstater,

[46] Alle medlemsstater bortset fra Spanien og Frankrig, se https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en.
[47] Se den fulde vurdering på https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.
[48] Bulgarien, Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Frankrig, Nederlandene, Østrig, Polen, Portugal, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige.

der indgik i analysen[49], have risiko for manglende opfyldelse af emissionsreduktionstilsagnene for ammoniak (se bilag 3).

Med hensyn til tilsagnene for 2030 giver billedet endnu mere anledning til bekymring, idet mere end halvdelen af de medlemsstater, der er blevet analyseret, har stor risiko for ikke at opfylde emissionsreduktionstilsagnene for alle de forurenende stoffer i direktiv (EU) 2016/2284, bortset fra SO_2. Der bør derfor indføres yderligere foranstaltninger ud over dem, der præsenteres i programmerne, i disse medlemsstater for at mindske denne risiko. Dette kan bl.a. indebære, at der udvælges yderligere politikker og foranstaltninger til vedtagelse, ny udformning af dem, der allerede agtes vedtaget, indførelse af foranstaltninger til støtte for gennemførelsen af politikkerne og foranstaltningerne og udvælgelse af indikatorer til bedre overvågning af fremskridtene med gennemførelsen. Medlemsstaterne skal dokumentere disse yderligere foranstaltninger i et opdateret program, jf. direktivets artikel 6, stk. 4.

[49] Kun 20 medlemsstater indsendte deres programmer og fremskrivninger i tide til, at der kunne foretages en analyse af risikoen for manglende opfyldelse i denne rapport: Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Estland, Spanien, Kroatien, Cypern, Irland, Frankrig, Litauen, Nederlandene, Østrig, Polen, Portugal, Slovenien, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige.

4. Analyse af virkningerne af de forventede emissionsreduktioner

4.1. Virkninger på luftkvaliteten

Reduktioner af forurenende emissioner fører til reduktioner i koncentrationer af forurenende stoffer og dermed forbedringer af luftkvaliteten. Blandt de 16 nationale programmer, der blev indgivet tids nok til at blive analyseret til dette afsnit, valgte ti medlemsstater (som beskrevet nedenfor) at opfylde det valgfri krav om at indberette oplysninger om de forventede indvirkninger på luftkvaliteten af deres supplerende politikker og foranstaltninger. Disse oplysninger varierede fra en kvalitativ beskrivelse af virkningerne[50] til en detaljeret modellering af fremtidige koncentrationer[51] og angivelse af forventet overholdelse af grænseværdierne for luftkvalitet[52]. Hvis medlemsstaterne havde udarbejdet modeller for fremtidige ændringer af luftkvaliteten, havde mange taget kort over fremtidige koncentrationer af forurenende stoffer i luften med i deres programmer. Denne type analyse kan med fordel gennemføres af flere medlemsstater for at øge synergien mellem direktiv (EU) 2016/2284 og luftkvalitetsdirektiverne. En sådan integreret analyse vil gøre det muligt at vælge emissionsreducerende foranstaltninger, der forbedrer de lokale koncentrationer af luftforurenende stoffer. De største fordele forventes at komme fra de foranstaltninger, der er indført i transportsektoren og i sektoren for boligopvarmning, da disse vil omfatte byområder med en større eksponering af befolkningen. Generelt har alle medlemsstater erklæret, at der er blevet taget hensyn til indvirkninger på luftkvaliteten ved valget af de politikker og foranstaltninger, der agtes vedtaget, men der blev ikke valgt nogen politik eller foranstaltning til primært at opfylde målsætningerne for luftkvalitet.

4.2. Virkninger på økosystemer

Luftforurening fører ikke kun til sundhedsvirkninger, men også forsuring, eutrofiering og dannelse af ozon ved jordoverfladen, som alle er skadelige for økosystemer (ferskvandsøkosystemer eller terrestriske økosystemer, delvis naturlige og landbrugsmæssige økosystemer) og biodiversiteten. Ifølge direktivet (artikel 9 og 10, stk. 4) skal medlemsstaterne indberette disse virkninger på økosystemerne hvert fjerde år fra den 1. juli 2019 på grundlag af et repræsentativt netværk af overvågningssteder, som skulle have været etableret senest den 1. juli 2018, og som skal ajourføres hvert fjerde år. Alle medlemsstater opfyldte disse to indberetningsforpligtelser. Dette udgør det første grundlag for at opstille en reference, ud fra hvilken fremtidige økosystemdata, der indberettes i henhold til direktivet, kan sammenlignes, og dermed bidrage til den fremtidige vurdering af direktivets effektivitet med hensyn til miljøbeskyttelse over en længere periode.

[50] Danmark, Kroatien, Litauen, Østrig og Slovenien.
[51] Belgien, Tyskland, Estland, Spanien og Polen.
[52] Spanien og Litauen.

Kommissionen offentliggjorde en meddelelse[53] og en valgfri indberetningsskabelon sammen med dens ledsagende vejledning[54] for at lette medlemsstaternes indberetning af virkninger på økosystemer og efterfølgende analyse. Alle medlemsstater anvendte den standardiserede indberetningsskabelon for i hvert fald en del af de data, de indberettede for 2019. Direktivets bilag V indeholder også en liste over valgfrie indikatorer for overvågningen. Medlemsstaterne indberettede primært om økosystemer i forbindelse med floder og søer.

Samlet set viser Kommissionens vurdering, at det nuværende netværk af steder og de indberettede data endnu ikke er repræsentative nok og tilstrækkelige til at overvåge luftforureningens virkning på de europæiske økosystemer. For at få nyttige oplysninger er det vigtigt, at overvågningsnetværket og de indberettede data er repræsentative for alle økosystemer på EU's område. Analysen af de overvågningssteder, der blev indberettet i 2018, viser, at dette ikke altid er tilfældet. Nogle økosystemer, der er særligt følsomme over for luftforurening (hedeområder, højmoser og syrefølsomme græsarealer) er underrepræsenteret, selv i medlemsstater, hvor disse økosystemer er meget udbredte. De data, der blev indberettet i 2019, bekræfter ovenstående analyse, da den viser forskellige niveauer af overvågningsintensitet blandt de forskellige typer økosystemer og bekræfter igen den utilstrækkelige repræsentation af økosystemer, der er særligt følsomme over for luftforurening. I de fleste medlemsstater overvåges forskellige niveauer af eksponering for forskellige belastninger dog på steder, der er beliggende i områder med både lave og høje svovl- og nitrogenaflejringer, hvilket påvirker repræsentativiteten af de indberettede data positivt.

Direktivet har til formål at begrænse den administrative byrde i forbindelse med krav til overvågning af økosystemet ved at tilskynde til anvendelse af de samme steder og/eller data, som indberettes i henhold til andre EU- eller internationale forpligtelser. Medlemsstaterne har i mange tilfælde benyttet sig af denne mulighed[55].

Den første indberetning af data om økosystemer i 2019 i henhold til direktiv (EU) 2016/2284 vil bidrage til at opstille en reference, der kan bruges til at sammenligne de fremtidige virkninger, forudsat at der er overensstemmelse over tid i rapporteringsstederne og indikatorerne samt en passende overvågningsfrekvens. Dette vil også gøre det muligt at overvåge virkningerne på økosystemer i henhold til direktivet med henblik på biodiversitetsstrategien til 2030 og derefter.

[53] Meddelelse fra Kommissionen om overvågning af økosystemer i henhold til artikel 9 og bilag V til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2284 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer (EUT C 92 af 11.3.2019).
[54] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/ecosysmonitoring.htm.
[55] De andre netværk, som medlemsstaterne hyppigst anvender til rapportering af økosystemer i henhold til direktiv (EU) 2016/2284, vedrører habitatdirektivet, vandrammedirektivet og de internationale samarbejdsprogrammer under konventionen om luftforurening.

Selv om det i skabelonen for programmerne angives, at medlemsstaterne bør indberette (som valgfrit indhold) virkningerne på miljøet af fremskrivningsscenariet "med supplerende foranstaltninger", blev disse ikke indberettet i nogen af de programmer, der blev indsendt i 2019. Det er mere sandsynligt, at medlemsstaterne indberetter disse virkninger i det næste program på grundlag af de oplysninger, der er indsamlet i henhold til forpligtelserne i direktivets artikel 9.

4.3. Omkostninger og fordele som følge af reducerede emissioner af luftforurenende stoffer

Oplysninger om omkostninger og fordele ved politikker og foranstaltninger, der agtes vedtaget i medlemsstaterne, er valgfrit indhold i programformatet. Blandt de 16 nationale programmer, der blev analyseret i denne forbindelse til denne rapport, var der kun fem[56], der indberettede sådanne oplysninger. Selv i disse programmer blev omkostningerne kun indberettet for nogle få politikker og foranstaltninger med en relativt lav detaljeringsgrad (eller slet ingen detaljer) om rækkevidden og omfanget af foranstaltningerne. Der var ingen oplysninger om tidsrammen for omkostningsoverslagene. Denne meget begrænsede indberetning af omkostningerne ved de foreslåede foranstaltninger kan give anledning til tvivl om, i hvilket omfang midlerne til deres gennemførelse er sikret. Selv om omkostningsoverslag i høj grad afhænger af de nationale forhold, vil indberetningen deraf indeholde elementer til en nyttig analyse af de forskellige foranstaltningers relative effektivitet, som kan danne grundlag for fremtidige politiske valg i den pågældende medlemsstat eller i andre (peer-læring).

Ingen af de nationale programmer indeholdt skøn over den pengemæssige værdi af fordelene ved de foreslåede foranstaltninger. Dette følger af, at foranstaltningernes indvirkning på luftforurening og luftkvalitet ikke altid kvantificeres, hvilket forringer den endelige værdiansættelse.

I den næste indberetning af programmer forventes medlemsstaterne at indberette flere oplysninger om omkostningerne og fordelene ved de foranstaltninger, der træffes for at reducere emissionerne, da dette er et nøgleelement i forbindelse med udviklingen af fremtidige foranstaltninger. I mellemtiden vil dette aspekt blive analyseret i de kommende Perspektiver for ren luft ved hjælp af en modelleringsmetode.

5. Andre aspekter af gennemførelsen af direktiv (EU) 2016/2284

5.1. Eksisterende EU-tiltag til støtte for gennemførelsen

[56] Danmark, Estland, Kroatien, Cypern og Sverige.

I overensstemmelse med artikel 12 i direktiv (EU) 2016/2284 skal Kommissionen med regelmæssige mellemrum oprette et europæisk forum for ren luft for at lette den koordinerede gennemførelse af EU-lovgivning og -politikker vedrørende luftkvaliteten. Kommissionen har i samarbejde med de respektive medlemsstater afholdt to europæiske fora for ren luft. Det første blev afholdt i Paris den 16.-17. november 2017, og det andet i Bratislava i den 29.-29. november 2019[57]. Begge arrangementer blev mødt med stor interesse fra aktører fra myndighederne, erhvervslivet, ikkestatslige organisationer og borgere. Forummet for ren luft i 2017 fokuserede på luftkvalitet i byerne, luftforurening fra landbrugssektoren samt forretningsmuligheder relateret til ren luft. Forummet for ren luft i 2019 fulgte op på drøftelserne om landbrugets indvirkning på luftforurening og satte desuden fokus på ren luft og sundhed, opvarmning af boliger samt finansieringsmuligheder for foranstaltninger vedrørende ren luft.

Kommissionen yder yderligere støtte til medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af direktiv (EU) 2016/2284 ved hjælp af forskellige midler, herunder dialoger om ren luft, kapacitetsopbygning og ekspertgruppen om luftkvalitet. Dialoger om ren luft er bilaterale møder mellem Kommissionen og en medlemsstat med henblik på at fremme tiltag, der kan forbedre luftkvaliteten og mindske luftforureningen, og samler forskellige aktører og sektorer i en samarbejdsbaseret tilgang. De omhandler en medlemsstats specifikke situation og behov, fremmer bedste praksis og informerer om finansieringsmuligheder. I perioden 2017-2019 er der afholdt syv dialoger: med Irland, Luxembourg, Ungarn, Slovakiet, Spanien, Tjekkiet og Italien.

For at hjælpe medlemsstaterne til at blive bedre til at udarbejde pålidelige fremskrivninger af luftforurenende emissioner iværksatte Kommissionen et kapacitetsopbygningsprojekt i 2018, hvor ti medlemsstater deltog. Et af resultaterne af projektet var udarbejdelse af vejledende materiale om udarbejdelsen af fremskrivninger, der er tilgængelige for alle medlemsstater. Siden 2014 har jordobservationsprogrammet Copernicus gennem Atmosfæreovervågningstjenesten (CAMS) løbende leveret data og oplysninger, der beskriver luftkvaliteten og dens udvikling på nationalt og europæisk plan.

5.2. Anvendelse af EU-midler til at støtte målene i direktiv (EU) 2016/2284

I henhold til direktivets artikel 7 skal Kommissionen "sigte på at lette [medlemsstaternes adgang] til eksisterende EU-midler" med henblik på at støtte de foranstaltninger, der skal træffes for at opfylde direktivets mål. Ifølge direktivets artikel 11, stk. 1, litra c), skal Kommissionen aflægge rapport om dette.

[57] https://ec.europa.eu/environment/air/clean_air/forum.htm.

EU-midler har været til rådighed under forskellige finansieringsprogrammer, og medlemsstaterne har i årenes løb brugt dem til at forbedre luftkvaliteten. Denne finansiering ydes enten direkte til projekter for ren luft eller har mål vedrørende ren luft i andre investeringer (f.eks. infrastruktur, udvikling af landdistrikter og regional udvikling). For at overvåge fremskridtene i medlemsstaternes anvendelse af disse EU-midler har Kommissionen udviklet en metode, der vurderer, i hvilket omfang hver finansieringskilde bidrager til målsætningerne for ren luft. Denne overvågning vil også hjælpe medlemsstaterne med at gennemføre politikker for ren luft.

Denne metode er beskrevet i bilag 4 til denne rapport sammen med de anslåede beløb for EU-midler, der bidrager til målsætningerne for ren luft. Kommissionen vil årligt aflægge rapport om finansiering af ren luft inden for rammerne af sit budgetforslag for hvert relevant finansieringsprogram.

5.3. Opfølgning på Kommissionens "metanerklæring"

Selv om de samlede metanemissioner i EU er faldet med 17 % mellem 2005 og 2017 (samme som de samlede drivhusgasemissioner), er metanemissionerne fra landbrugssektoren faldet med 1,6 % i samme periode (hvilket fører til en øget andel fra landbrugssektoren)[58].

Kommissionens forslag til direktiv (EU) 2016/2284 omfattede et emissionsreduktionstilsagn for metan på grund af det presserende behov for at nedbringe emissioner fra dette forurenende stof både med hensyn til ren luft (metan er en vigtig ozonprækursor) og klimaet. Europa-Parlamentet og Rådet besluttede imidlertid at fjerne henvisningen til metan under vedtagelsesprocessen, således at dette forurenende stof ikke reguleres i henhold til direktivet. Kommissionen offentliggjorde efterfølgende en erklæring, der blev offentliggjort i slutningen af direktivet. Teksten til erklæringen er følgende:

"Efter Kommissionens opfattelse findes der vægtige luftkvalitetsrelaterede argumenter for løbende at overvåge udviklingen mht. methanemissioner i medlemsstaterne for at mindske ozonkoncentrationer i EU og fremme en mindskelse af methanemissioner på internationalt plan [...]. Kommissionen bekræfter, at den [...] påtænker yderligere at vurdere methanemissionernes konsekvenser for opfyldelsen af de mål, der er fastsat i [NEC-direktivet] [...], og den vil overveje foranstaltninger med henblik på at mindske disse emissioner og i givet fald forelægge et lovforslag til formålet."

[58] Kilde: EEA (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer).

Kommissionen har arbejdet på denne yderligere vurdering[59].

Meddelelsen om den europæiske strategiske langsigtede vision for en fremgangsrig, moderne, konkurrencedygtig og klimaneutral økonomi inden 2050 har vurderet mulighederne for yderligere at reducere metanemissioner i alle sektorer i EU[60]. Den understøttende dybdegående analyse viste, at der stadig er potentiale for yderligere reduktion af metanemissioner i alle berørte sektorer: landbrug, affald og spildevand samt energi[61].

Kommissionen er fortsat af den opfattelse, at metanemissioner bør overvåges med henblik på at begrænse deres bidrag til ozonkoncentrationerne i EU og reducere emissionerne af metan på internationalt plan, således at Unionen får en førerposition med hensyn til at udvikle synergier i bekæmpelsen af både klimaændringer og luftforurening. På grundlag af de analyser, der er foretaget i de seneste år og i overensstemmelse med Perspektiver for ren luft fra 2018, er Kommissionens ovennævnte erklæring fortsat fuldt ud gyldig.

5.4. Internationale forbindelser

Direktiv (EU) 2016/2284 er tæt forbundet med UNECE-konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande (konventionen om luftforurening) og dens protokoller[62]. I det omfang, det er muligt, udnyttes synergier mellem de to retlige ordninger, og der sikres samarbejde, navnlig med hensyn til indberetning af emissionsopgørelser og -fremskrivninger. Der er udviklet en vejledning om opgørelse med en fælles metode, som løbende forbedres med støtte fra EEA. Den reviderede Göteborgprotokol til konventionen om luftforurening, der trådte i kraft den 7. oktober 2019, og direktivet er stort set overensstemmende med hensyn til emissionsreduktionstilsagnene for perioden 2020-2029. Gøteborgprotokollen vil blive taget op til revision inden for rammerne af konventionen om luftforurening fra 2020, således at der bliver lejlighed til at overveje en yderligere ensretning af disse to retlige rammer, bl.a. med hensyn til udviklingen af en tilgang til f.eks. emissioner af metan og sodpartikler.

[59] Med offentliggørelsen af en undersøgelse om forbindelserne mellem metanemissioner og ozonkoncentrationer, https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/global-trends-methane-emissions-and-their-impacts-ozone-concentrations, og to undersøgelser (herunder en igangværende undersøgelse) om det yderligere potentiale til at reducere metanemissioner i energisektoren samt om virkningen af brugen af biometan og hydrogen på gasinfrastrukturen.

[60] Kommissionens meddelelse: En ren planet for alle — En europæisk strategisk og langsigtet vision for en fremgangsrig, moderne, konkurrencedygtig og klimaneutral økonomi (COM(2018) 773 final).

[61] https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf (se navnlig side 159 til 174).

[62] https://ec.europa.eu/environment/air/policy/index.htm.

6. Konklusion

Det er af afgørende betydning, at gennemførelsen af direktiv (EU) 2016/2284 er på rette spor fra starten for at sikre en rettidig reduktion af emissioner af luftforurenende stoffer, bidrage effektivt til at forbedre menneskers og økosystemets sundhed og opfylde Kommissionens ambition om nulforurening for et giftfrit miljø under den europæiske grønne pagt.

Det er stadig for tidligt at drage endelige konklusioner om medlemsstaternes grad af målopfyldelse og deres forløb henimod overholdelse af kravene på grundlag af faktiske emissioner, da dataene for 2020 først vil blive tilgængelige for overensstemmelseskontrol i 2022. Når dette er sagt, viser de fremskrevne emissionsdata og analysen af programmerne tydeligt, at det er nødvendigt at øge indsatsen allerede på kort sigt.

Da de nationale programmer udgør et grundlæggende instrument i direktivet, er det så meget desto vigtigere, at de udarbejdes i tide og baseres på data af høj kvalitet, samt at de ajourføres, når emissionsreduktionstilsagnene forventes ikke at blive opfyldt, og under alle omstændigheder mindst hvert fjerde år. Med henblik herpå skal medlemsstaterne fortsat overveje supplerende og strengere foranstaltninger for at sikre en yderligere og fuldt ud effektiv reduktion af deres nationale luftforurenende emissioner på en effektiv måde. Ammoniak skiller sig ud i denne henseende. Som det allerede blev fremhævet i de første Perspektiver for ren luft i 2018, er ammoniakemissioner fortsat en undtagelse i forhold til de overordnede forbedringer til dato. Landbrugssektoren er nødt til at engagere sig yderligere i at sikre de nødvendige reduktioner. Kommissionen vil fortsat overvåge og støtte den nationale indsats på dette område ved hjælp af finansielle og ikkefinansielle værktøjer. For førstnævnte opnås dette bl.a. ved at maksimere anvendelsen af finansiering inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik i den kommende programmeringscyklus. For sidstnævnte vil dette bl.a. ske ved hjælp af kapacitetsopbyggende foranstaltninger og fremme af yderligere synergier med gennemførelsen af relevant EU-lovgivning, såsom nitratdirektivet 91/676/EØF og direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner. I revisionen af sidstnævnte direktiv vil potentialet for yderligere at bidrage til emissionsreduktioner, herunder for ammoniak, desuden blive taget op.

Fuld gennemførelse af den europæiske grønne pagt og øget støtte fra Fonden for Retfærdig Omstilling og relevante EU-finansieringsprogrammer under den nye programmeringscyklus vil i betydelig grad lette opfyldelsen af målene i direktiv (EU) 2016/2284. Mange initiativer under den grønne pagt vil give vigtige sidegevinster for en mere effektiv og hurtigere gennemførelse af direktivet. Først og fremmest vil en højere klimaambition, der kommer til udtryk i form af øget energieffektivitet og yderligere udvikling af ikkebrændbar vedvarende energi, både reducere emissioner af drivhusgasser og luftforurenende stoffer. Samtidig vil gennemførelsen af direktiv (EU) 2016/2284 også medvirke til en vellykket

overgang med henblik på at indfri ambitionen om nulforurening for et giftfrit miljø i overensstemmelse med den europæiske grønne pagt.

Ud over denne rapport vil de kommende Perspektiver for ren luft, der vil blive offentliggjort senere i 2020, kaste lys over omkostninger, fordele, synergier og afvejninger for de nuværende og forventede niveauer af gennemførelsen af direktivet og afdække de potentielle behov for yderligere foranstaltninger, både på nationalt plan og på EU-plan.