EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.6.26.
COM(2020) 266 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

Az egyes légköri szennyező anyagok nemzeti kibocsátásainak csökkentéséről szóló (EU) 2016/2284 irányelv végrehajtása terén elért haladásról

1. Bevezetés

Az egyes légköri szennyező anyagok nemzeti kibocsátásainak csökkentéséről szóló (EU) 2016/2284 irányelv a Tiszta levegőt Európának program 2030. évi célkitűzései elérésének fő jogalkotási eszköze[1]. Ez az irányelv – amelyet NEC-irányelvnek is nevezünk – minden egyes tagállam számára meghatározza a nemzeti kibocsátás csökkentésére irányuló kötelezettségeket a 2020 és 2029 közötti időszakra, és még ambiciózusabb célokat tűz ki 2030-tól kezdve, az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt jelentősen negatív hatásokért felelős öt légköri szennyező anyagot célozva, melyek: a kén-dioxid (SO_2), a nitrogén-oxid (NO_x), a metántól eltérő illékony szerves vegyületek (NMVOC), az ammónia (NH_3) és a finom szálló por ($PM_{2,5}$). A Tiszta levegőt Európának programban meghatározott cél az, hogy 2030-ra a 2005. évi értékhez képest felére lehessen csökkenteni a légszennyezés egészségre gyakorolt hatásait.

Az irányelv 2016. december 31-én lépett hatályba, 2018. július 1-től hatályon kívül helyezve az egyes légköri szennyezők nemzeti kibocsátási határértékeiről szóló 2001/81/EK irányelvet[2]. Az (EU) 2016/2284 irányelv szerint a $PM_{2,5}$-del kiegészült azon szennyezők sora, amelyeket vissza kell szorítani, és bővült a kötelező jelentéstétellel érintett szennyező anyagok jegyzéke. Az irányelv ezenkívül áttér a szennyezőnként megadott, kilotonnában rögzített éves maximális kibocsátási mennyiséget előíró kibocsátási határértékekről a kibocsátáscsökkentési kötelezettségek meghatározására, vagyis a 2005-ös referenciaévhez képest százalékos arányban kifejezett csökkentési kötelezettséget ír elő az egyes szennyezők tekintetében. A levegőminőség folyamatos javításának biztosítása érdekében az (EU) 2016/2284 irányelv előírja, hogy a 2001/81/EK irányelvben meghatározott, 2010-től érvényes nemzeti kibocsátási határértékek továbbra is alkalmazandók 2019. december 31-ig. Annak áttekintése, hogy a tagállamok milyen mértékben felelnek meg a rájuk vonatkozó kibocsátási határértékeknek, elérhető az Európai Környezetvédelmi Ügynökség weboldalán[3].

A 2020–2029-re vonatkozó, az (EU) 2016/2284 irányelv szerinti kibocsátáscsökkentési kötelezettségek megfelelnek a 2020-ra és az azt követő időszakra vonatkozó azon kibocsátáscsökkentési kötelezettségeknek, amelyeket az EU és a tagállamok az Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottsága (ENSZ EGB) nagy távolságra jutó, országhatárokon átterjedő levegőszennyezésről szóló

[1] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A Tiszta levegőt Európának program, COM(2013) 918, 2013. december 18.

[2] Az Európai Parlament és a Tanács 2001/81/EK irányelve (2001. október 23.) az egyes légköri szennyezők nemzeti kibocsátási határértékeiről, HL L 309., 2001.11.27., 22. o.

[3] A 2010. évi kibocsátási határértékeknek való, EU és a tagállamok általi megfelelésről további részletek elérhetők itt: https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-pollution-sources-1/national-emission-ceilings/nec-directive-reporting-status-2019

egyezményének[4] felülvizsgált Göteborgi Jegyzőkönyve[5] értelmében vállaltak. Az irányelv tehát ezeket a nemzetközi kötelezettségeket ülteti át.

Az (EU) 2016/2284 irányelv, amely az általános nemzeti kibocsátásokkal foglalkozik, az EU tiszta levegőről szóló jogalkotási keretrendszerének részét képezi a környezeti levegő minőségéről szóló uniós irányelvvel[6] és a forrásoldali légszennyezés kezelésére irányuló uniós jogszabályokkal[7] együtt. A tiszta levegőről szóló jogalkotási csomag hatékony végrehajtása alapvetően járul hozzá a Bizottság által 2019. december 11-én az európai zöld megállapodás keretében bejelentett, „a toxikus anyagoktól mentes környezetre irányuló szennyezőanyag-mentességi célkitűzéshez" és az olyan kapcsolódó kezdeményezésekhez, mint a 2021-re tervezett, a levegőre, a vízre és a talajra vonatkozó szennyezőanyag-mentességi cselekvési terv[8].

A tagállamoknak 2018. július 1-jéig teljes mértékben át kellett ültetniük a nemzeti jogukba az (EU) 2016/2284 irányelvet. Az átültetésről szóló késedelmes bejelentésekre válaszként a Bizottság öt esetben az EUMSZ 258. cikke szerint felszólító levelet küldött. Azóta valamennyi tagállam bejelentette az átültetést, és a Bizottság jelenleg ellenőrzi a bejelentett nemzeti intézkedések megfelelőségét, többek közt annak érdekében, hogy kötelezettségszegési eljárást indítson, ha a nemzeti jogszabályok nincsenek összhangban az irányelv előírásaival.

Az (EU) 2016/2284 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése alapján az Európai Bizottság köteles tájékoztatni az Európai Parlamentet és a Tanácsot az irányelv végrehajtása terén elért haladásról. Ez a jelentés azokat az eredményeket ismerteti, amelyeket a nemzeti kibocsátáscsökkentési kötelezettségek eléréséhez való hozzájárulás, a levegőminőség javítása, valamint az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt hatás terén a tagállamok eddig értek el[9].

Mivel az irányelv végrehajtásának bizonyos hatásai csak hosszabb idő elteltével válnak láthatóvá, és az értékelésük többéves adatkészleteket igényel, változó, hogy

[4] Az ENSZ EGB 1979. évi egyezménye a nagy távolságra jutó, országhatárokon átterjedő levegőszennyezésről https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/envlrtapwelcome/the-air-convention-and-its-protocols/the-convention-and-its-achievements.html

[5] A nagy távolságra jutó, országhatárokon átterjedő levegőszennyezésről szóló egyezménynek a savasodás, az eutrofizáció és a talajközeli ózon csökkentéséről szóló 1999. évi jegyzőkönyve, módosítva 2012. május 4-én (módosított Göteborgi Jegyzőkönyv) http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html

[6] Az Európai Parlament és Tanács 2008/50/EK irányelve (2008. május 21.) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról (HL L 152., 2008.6.11.) és az Európai Parlament és Tanács 2004/107/EK irányelve (2004. december 15.) a környezeti levegőben található arzénről, kadmiumról, higanyról, nikkelről és policiklusos aromás szénhidrogénekről (HL L 23., 2005.1.26.).

[7] Az áttekintésük itt érhető el: https://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm

[8] COM(2019) 640 final.

[9] Mivel ez a jelentés az irányelv 2020 elejéig történő végrehajtására vonatkozik, az Egyesült Királyság teljes mértékben szerepel az elemzésben.

a jelentés milyen mértékben foglalkozik az irányelv 11. cikkének (1) bekezdésében felsorolt témákkal. Fontos megjegyezni, hogy a 2020-tól alkalmazandó kibocsátáscsökkentési kötelezettségek tekintetében a tagállamok csak 2022-ben tesznek jelentést a kibocsátási adatokról a Bizottságnak. Ennek értelmében a jelentés az előrejelzett kibocsátások elemzésének eredményeit ismerteti. Hasonlóképpen az irányelvben meghatározott kibocsátáscsökkentések által az egészségre és az ökoszisztémára gyakorolt hatásokra vonatkozó jelentés lehetősége egyelőre korlátozott. A jelentés a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programokra összpontosít, amelyeket a tagállamoknak 2019. április 1-jéig kellett benyújtaniuk. A nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok központi irányítási eszközt jelentenek, a nemzeti kibocsátáscsökkentési kötelezettségek megvalósításához, és ezért különösen hasznosak annak kezdeti értékeléséhez, hogy a tagállamok milyen mértékben törekszenek a megfelelésre, vagy hogy az erőfeszítéseket fokozni kell-e.

A 2018-ban közzétett tiszta levegővel kapcsolatos kezdeti kitekintést[10] követő, 2020 végére tervezett tiszta levegővel kapcsolatos második kitekintés kiegészíti majd ezt a jelentést és a Bizottság elemzését a várható megfelelésről. Pontosabban a 2020. évi, tiszta levegővel kapcsolatos kitekintés részletes analitikus értékelést biztosít majd azzal kapcsolatban, hogy a tagállamok és az EU egésze milyen mértékben követik az irányelv kibocsátáscsökkentési kötelezettségeinek való megfelelésre és a levegő, az egészség és a környezet minőségének javítására vonatkozó ütemtervet, valamint elemzi a szükséges intézkedések és várt hatások költségeit és előnyeit.

2. A kibocsátáscsökkentési kötelezettségek előrejelzett megvalósítása

2.1. Emisszókataszterek és előrejelzések a megfelelőség ellenőrzésének alapjaként

A tagállamok számára az (EU) 2016/2284 irányelv alapján meghatározott fő kötelezettség az SO_2, NO_x, NMVOC, NH_3 és $PM_{2,5}$ légszennyezők kibocsátásának csökkentése a 2020 és 2029 közötti időszakban, valamint 2030-tól kezdve. A tagállamok minden év februárjában jelentést tesznek az emissziókataszterről az irányelv 10. cikkének (2) bekezdése szerint. Ezek a jegyzékek használhatók a kibocsátáscsökkentési kötelezettségeknek való megfelelés ellenőrzésére. Mindazonáltal a tényleges kibocsátások és a jegyzékekre vonatkozó jelentés között kétéves időeltérés van. A 2020 februárjában bejelentett legutóbbi jegyzékek a 2018. évi kibocsátásokra vonatkoznak. Ezért még nem lehetséges a 2020. évi kibocsátáscsökkentési kötelezettségeknek való megfelelés ellenőrzése. Mindazonáltal a tagállamok a 10. cikk (2) bekezdése szerint arra is kötelesek, hogy

[10] COM(2018) 446 final.

kétévente jelentést tegyenek az előrejelzett kibocsátásaikról, és az utolsó ilyen jelentésre 2019-ben került sor. Az előrejelzett megfelelés értékeléséhez az előrejelzett kibocsátási szinteket összehasonlítják a 2020–2029-re és a 2030-tól kezdődő időszakra vonatkozó kibocsátáscsökkentési kötelezettségekkel.

A jegyzékek és az előrejelzések jó minősége elengedhetetlen a megfelelés megbízható értékeléséhez. A Bizottság szorosan nyomon követi a jegyzékek és az előrejelzések minősége terén elért fejlődést, és támogatja a tagállamokat törekvéseikben (lásd a jelentés 5.1. szakaszát), többek közt a jegyzékek[11] és előrejelzések[12] felülvizsgálatának elvégzésével és közzétételével, valamint kapacitásépítés biztosításával.

A jegyzékek felülvizsgálatai nem pusztán a jegyzékben szereplő adatok minőségét értékelik, hanem a tagállamok által az irányelv 5. cikkével összhangban benyújtott jegyzékkiigazítási kérelmek elfogadhatóságát is. Az irányelvben meghatározott bizonyos feltételek mellett és a megfelelés elmaradása esetén a tagállamok lefelé módosíthatják a jegyzékeiket. Az irányelv 5. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok kiigazíthatják a jegyzékeiket, hogy figyelembe vegyék a kibocsátáscsökkentési kötelezettségek első megállapítása óta szerzett tudományos ismeretek alapján aktualizált módszereket. Az irányelv 21. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az 5. cikk (1) bekezdését a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv (2001/81/EK irányelv) alapján kialakított határértékek tekintetében alkalmazzák. Miután 2017-ben körülbelül a tagállamok harmada kérelmezte a kiigazítást, 2018-ban, 2019-ben és 2020-ban kevesebb tagállam kérelmezett újabb kiigazításokat[13].

A 2019-ben benyújtott előrejelzéseket a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programokkal együtt értékelték[14], mivel az előrejelzések a megfelelés elmaradásával járó potenciális kockázat értékelésének és ezáltal az új intézkedések szükségességének alapjául szolgálnak. Az előrejelzésekre vonatkozó öt minőségértékelési kritérium az irányelv IV. mellékletének 2. részében van meghatározva: átláthatóság, következetesség, összehasonlíthatóság, teljesség és pontosság. A legújabb felülvizsgálat az átláthatóság hiányát határozta meg a legnagyobb hiányosságként, ugyanis a tagállamok többsége (18)[15] nem biztosított elegendő információt a módszerekről, a kiindulási adatkészletekről és az előrejelzéseik elkészítéséhez használt feltételezésekről. Az előrejelzések összehasonlíthatósága és teljessége általánosságban jó volt, míg a pontosság

[11] Lásd https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm
[12] Lásd https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm
[13] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm: 2017-ben először kilenc tagállam kérelmezett kiigazítást. 2018-ban négy tagállam, míg 2019-ben és 2020-ban egy tagállam kérelmezett új kiigazításokat (míg a korábbi kiigazítási kérelmeket újból benyújtották).
[14] Lásd a teljes értékelést itt: https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm
[15] Belgium, Észtország, Írország, Görögország, Spanyolország, Horvátország, Olaszország, Ciprus, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovénia, Szlovákia és Svédország.

összességében tíz tagállamnál nem volt elegendő[16]. A legtöbb esetben ez a túlzottan leegyszerűsített módszertan alkalmazása és a fő kibocsátási ágazatok kiindulási adatainak nem megfelelő részletessége miatt alakult így.

2.2. A 2020–2029-re és a 2030-tól kezdődő időszakra vonatkozó kibocsátáscsökkentési kötelezettségek várható megvalósítása

Az (EU) 2016/2284 irányelv 10. cikkének (2) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy tegyenek jelentést a légszennyező-kibocsátások 2020-ra, 2025-re és 2030-ra[17] előrejelzett mennyiségéről, hogy értékelni lehessen, hogy a tagállamok milyen mértékben követik a 2020–2029-re és a 2030-tól kezdődő időszakra vonatkozó kibocsátáscsökkentési kötelezettségeiket. Ezek szolgálnak alapul annak értékeléséhez, hogy a kibocsátások lineáris ütemtervet követnek-e 2020 és 2030 között (ha nem, azt indokolni kell). Az előrejelzéseknek egy (kizárólag az elfogadott) „intézkedéseket figyelembe vevő" és adott esetben egy „további intézkedéseket figyelembe vevő" (az elfogadott és a tervezett további intézkedéseket figyelembe vevő) forgatókönyvet kell tartalmazniuk[18]. Ha egy tagállam az előrejelzése szerint valamennyi kibocsátáscsökkentési követelménynek meg fog felelni az elfogadott intézkedésekkel, akkor elegendő az „intézkedéseket figyelembe vevő" forgatókönyv.

Az „intézkedéseket figyelembe vevő" forgatókönyvek elemzése azt mutatja, hogy tíz tagállam[19] jelzi előre, hogy a 2020-ra vonatkozó *valamennyi* kibocsátáscsökkentési kötelezettséget teljesíti, míg a 2030-ra vonatkozó kötelezettségek esetén ez a szám négyre[20] csökken (lásd e jelentés 1. mellékletét). Az elfogadott intézkedésekkel a kibocsátáscsökkentési kötelezettségeiket nem teljesítő tagállamoknak további intézkedéseket kell bevezetniük. Mindazonáltal kilenc tagállam, amely az „intézkedéseket figyelembe vevő" forgatókönyvében egy vagy több kibocsátáscsökkentési kötelezettségnek való megfelelés elmaradását jelzi előre, nem nyújtott be „további intézkedéseket figyelembe vevő" forgatókönyvet[21]. Ezzel párhuzamosan abból a tizenhét tagállamból, amely „további intézkedéseket figyelembe vevő" forgatókönyvet[22] nyújtott be, csupán hét[23] jelzi előre, hogy

[16] Bulgária, Görögország, Horvátország, Olaszország, Lettország, Luxemburg, Magyarország, Lengyelország, Portugália és Románia.
[17] Az (EU) 2016/2284 irányelv 10. cikkének (2) bekezdése az I. melléklet C. táblázatára hivatkozik, amely részletezi a kibocsátásokkal és előrejelzésekkel kapcsolatos jelentéstételi előírásokat
[18] Az (EU) 2016/2284 irányelv 8. cikkének (5) bekezdése a IV. melléklet 2. részére hivatkozik, amely az előrejelzésekre vonatkozó előírásokat részletezi.
[19] Belgium, Csehország, Görögország, Spanyolország, Horvátország, Ciprus, Hollandia, Portugália, Szlovákia és Finnország.
[20] Horvátország, Ciprus, Hollandia, Finnország.
[21] Olaszország, Luxemburg, Magyarország, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Szlovénia, Svédország és az Egyesült Királyság.
[22] Lásd a 2. mellékletet.
[23] Belgium, Bulgária, Csehország, Görögország, Franciaország, Horvátország, Hollandia.

valamennyi kibocsátáscsökkentési kötelezettségnek meg fog felelni (minden évben és minden légszennyező tekintetében). A többi tagállamnak további intézkedéseket kell bevezetnie annak érdekében, hogy eleget tegyen kibocsátáscsökkentési kötelezettségeinek.

A megfelelés az előrejelzések szerint mind az „intézkedéseket figyelembe vevő”, mind pedig a „további intézkedéseket figyelembe vevő” forgatókönyvek esetében leggyakrabban az NH_3-kibocsátáscsökkentési kötelezettségek tekintetében marad el (mind a 2020–2029 közötti, mind pedig a 2030-tól kezdődő időszak esetén), ezt követi az NMVOC, a NO_x és a $PM_{2,5}$. Néhány konkrét esetet leszámítva az SO_2-kibocsátáscsökkentési kötelezettségek jelenleg EU-szerte nem tűnnek problematikusnak.

3. A nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok elemzése

3.1. A jogi előírások teljesítése

Az (EU) 2016/2284 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy fogadjanak el nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programot annak érdekében, hogy ismertessék, miként kívánják csökkenteni az éves, emberi eredetű kibocsátást a kibocsátáscsökkentési kötelezettségeik fényében. A nemzeti levegőszennyezés-csökkentési program központi irányítási eszköz, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy összehangolják és elfogadják a szakpolitikáikat és intézkedéseiket, hogy biztosítsák a nemzeti kibocsátáscsökkentési kötelezettségeknek való megfelelést. Az elkészítéséhez konzultálni kell a különböző szintű és a különböző ágazatokat, például a környezetvédelmi, mezőgazdasági, energiaügyi, éghajlatügyi, közlekedési, ipari vagy pénzügyi ágazatot képviselő illetékes hatóságokkal, és be kell őket vonni. Külön hangsúlyt kell fektetni az összes érintett szakpolitikai terület terveivel és programjaival való koherenciára. Ezenkívül a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési program eszközként szolgál a tagállam szennyezéscsökkentési szakpolitikáinak közlésére és a nyilvánosság szakpolitikai döntéshozatalba való bevonására is.

Az irányelv 6. cikkének (10) bekezdésével összhangban a Bizottság az (EU) 2018/1522 bizottsági végrehajtási határozatban[24] előírta a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési program formátumát, meghatározva a kötelező és opcionális tartalmakat az irányelv 6. cikke és III. mellékletének 1. része alapján. A tagállamok által a kibocsátás csökkentése érdekében elfogadásra kiválasztott további szakpolitikák és intézkedések a kötelező tartalom elengedhetetlen részét

[24] A Bizottság (EU) 2018/1522 végrehajtási határozata (2018. október 11.) az egyes légköri szennyező anyagok nemzeti kibocsátásainak csökkentéséről szóló (EU) 2016/2284 európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok egységes formátumának megállapításáról, HL L 256., 2018.10.12., 87. o.

képezik. Ezeket a további szakpolitikákat és intézkedéseket az „EEA-PaM Tool” online eszközön keresztül kell bejelenteni, amelyet az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) dolgozott ki. A Bizottság ezenkívül az irányelv 6. cikkének (9) bekezdésével összhangban iránymutatást készített a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési program kialakításáról[25]. Az iránymutatás segít a tagállamoknak abban, hogy olyan nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programot készítsenek, amely megfelel a formátumnak, és összhangban van az irányelv előírásaival. Az első nemzeti levegőszennyezés-csökkentési program benyújtása 2019. április 1-jén volt esedékes. A nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programokat legalább négyévente frissíteni kell, vagy korábban, ha az új adatok miatt szükséges.

Nyolc tagállam[26] nyújtotta be időben a végleges nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programját a Bizottsághoz. További tizenhat tagállam[27] nyújtotta be a végleges nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programját 2020 májusáig[28], míg két tagállam[29] csupán a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programja tervezetét nyújtotta be eddig a dátumig. Két tagállam[30] még nem nyújtotta be a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programjának végleges verzióját vagy tervezetét. Ez év februárjában a Bizottság kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett három tagállam[31] ellen, amelyek még nem nyújtottak be semmilyen nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programot akkor, és ezek közül egy márciusban benyújtotta azt[32]. A tagállamok a jelentéstétellel kapcsolatos késedelmet gyakran a hosszadalmas konzultációs eljárásoknak és annak tulajdonították, hogy az energiaunió és az éghajlat-politika irányításáról szóló (EU) 2018/1999 rendelettel[33] összhangban a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programjukat 2019. december 31-ig össze kellett hangolniuk a nemzeti energia- és klímatervvel.

A Bizottsághoz 2020 májusáig beérkezett végleges nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programokkal kapcsolatban elmondható, hogy tizenhárom tagállam[34]

[25] A Bizottság közleménye – Iránymutatás az egyes légköri szennyező anyagok nemzeti kibocsátásainak csökkentéséről szóló (EU) 2016/2284 európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok kidolgozásához, HL C 77., 2019.3.1., 1. o.

[26] Belgium, Dánia, Észtország, Hollandia, Portugália, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság.

[27] Bulgária, Csehország, Németország, Írország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Ausztria, Lengyelország, Szlovénia, Szlovákia.

[28] Az e jelentésben való feltüntetéshez szükséges benyújtási határidő.

[29] Olaszország, Luxemburg.

[30] Görögország, Románia.

[31] Görögország, Málta, Románia.

[32] Málta.

[33] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1999 rendelete (2018. december 11.) az energiaunió és az éghajlat-politika irányításáról, valamint a 663/2009/EK és a 715/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 94/22/EK, a 98/70/EK, a 2009/31/EK a 2009/73/EK, a 2010/31/EU, a 2012/27/EU és a 2013/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2009/119/EK és az (EU) 2015/652 tanácsi irányelv módosításáról, továbbá az 525/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 328., 2018.12.21., 1. o.).

[34] Belgium, Bulgária, Franciaország, Horvátország, Ciprus, Finnország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Hollandia, Lengyelország, Portugália és az Egyesült Királyság.

használta a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programra vonatkozó közös formátumot, kilenc tagállam[35] részlegesen, míg kettő[36] egyáltalán nem.

Az (EU) 2016/2284 irányelv 6. cikkének (5) bekezdése szerint a tagállamoknak konzultálniuk kellett a nyilvánossággal a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési program tervezetéről a 2003/35/EK irányelvvel[37] összhangban. Tizenkilenc tagállam[38] feltüntette a nyilvános konzultációra mutató hivatkozást végleges nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programjában, míg öt tagállam[39] nem.

A nemzeti levegőszennyezés-csökkentési program kötelező tartalmával kapcsolatos jelentéstétel tekintetében az elemzett dokumentumok többsége teljes mértékben vagy csupán viszonylag kisebb hiányosságokkal[40] tartalmazta a kötelező tartalmat, azonban a további szakpolitikákra és intézkedésekre vonatkozó részletek általános hiánya tapasztalható, ami megnehezíti az alapos elemzést. A hiányosságok és a részletek hiánya gyakoribbak voltak azokban az esetekben, ahol a tagállamok nem a közös formátumot alkalmazták, vagy nem az e jelentésben korábban ismertetett EEA-PaM Toolon keresztül nyújtották be a jelentést. A legtöbb tagállam csupán kevés információt nyújtott be az opcionális tartalommal kapcsolatban (további részletekért lásd a 4. szakaszt).

3.2. A bejelentett további szakpolitikák és intézkedések elemzése

Azok a tagállamok, amelyek nem jelezték előre, hogy a jelenlegi szakpolitikák mellett teljesítik a kibocsátáscsökkentési kötelezettségeket, kötelesek jelenteni a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programjukban azokat a további szakpolitikákat és intézkedéseket, amelyek elfogadását fontolóra vették, és amelyeket ténylegesen kiválasztottak a kötelezettségeik teljesítése érdekében. Ezt a jelentéstételt az EEA PaM Toolon keresztül kellett elvégezni.

A tagállamok e szemponttal kapcsolatos jelentéstételének mértéke és részletességi foka tagállamonként, valamint szakpolitikánként és intézkedésenként eltérő[41]. Mindazonáltal az alábbi széles körű tendenciák azonosíthatók[42]:

---

[35] Dánia, Németország, Spanyolország, Írország, Málta, Ausztria, Szlovénia, Szlovákia, Svédország.
[36] Csehország, Észtország.
[37] Az Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve (2003. május 26.) a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről (HL L 156., 2003.6.25., 17. o.).
[38] Belgium, Bulgária, Dánia, Németország, Észtország, Írország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság.
[39] Csehország, Ciprus, Portugália, Szlovénia, Szlovákia.
[40] Belgium, Dánia, Németország, Észtország, Írország, Spanyolország, Horvátország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Szlovénia, Szlovákia, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság
[41] Lettország és Magyarország nem szerepel a szakpolitikák és intézkedések elemzésében, mert végleges nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programjukat későn nyújtották be.

- Az elfogadásra kiválasztott, a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programokban ismertetett szakpolitikák és intézkedések az egyes érintett ágazatok fő szennyező anyagait célozzák. Számos szakpolitikát és intézkedést jelentettek a mezőgazdaságban (amelyek az NH_3-t célozzák), a közúti közlekedésben, a kereskedelmi, az intézményi és a háztartási ágazatban ($PM_{2,5}$ és NO_x), valamint az energiatermelés és -forgalmazás terén ($PM_{2,5}$, SO_2 és NO_x). Az NO_x és a $PM_{2,5}$ azok a szennyező anyagok, amelyeket a legtöbb szakpolitika és intézkedés célba vesz. Mindazonáltal fontos megjegyezni, hogy a szakpolitikák és intézkedések száma nem feltétlenül egyenesen arányos a kibocsátáscsökkentés hatékonyságával.
- A szakpolitikák és intézkedések a rendkívül konkrétaktól (pl. egy adott erőmű működésének korlátozása) a rendkívül általánosokig terjednek (pl. az energiahatékonyság vagy a közlekedési stratégiák előmozdítása), és az utóbbiak szükségszerűen nagyobb bizonytalansághoz vezetnek az előrejelzett kibocsátáscsökkentések terén.
- A szakpolitikák és intézkedések csupán kis hányadában vannak meghatározva számszerűsített kibocsátáscsökkentések (ágazatfüggő, den mindig kevesebb, mint a szakpolitikák és intézkedések felénél), ami bizonytalansághoz vezet az intézkedések hitelessége terén és azzal kapcsolatban, hogy milyen mértékben járulnak hozzá a nemzeti kibocsátáscsökkentési kötelezettségek teljesítéséhez. A nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok továbbá nem biztosítanak elegendő információt a tagállamok várható csökkentéseinek összehasonlításához (ami segítené a becslések hitelességének ellenőrzését). Ahol számszerűsített kibocsátáscsökkentések állnak rendelkezésre, azok gyakran növekednek idővel, ami valószínűleg az intézkedések fokozatos alkalmazását tükrözi.
- Egyes ágazatokban (pl. közlekedés, energiafogyasztás) a bejelentett szakpolitikák és intézkedések nagyjából fele kapcsolódik már ténylegesen létező (vagy legalább elfogadott) intézkedésekhez, amelyek elfogadásának dátuma 2004 és 2019 között mozog. Számos szakpolitika és intézkedés meglévő uniós jogszabályokhoz kapcsolódik (pl. az ipari kibocsátásokról szóló irányelv[43] szerinti elérhető legjobb technikák végrehajtása), és ezért inkább az „intézkedéseket figyelembe vevő” forgatókönyvhöz tartozik, nem a „további intézkedéseket figyelembe vevő” forgatókönyvhöz. A meglévő és új szakpolitikák és intézkedések közötti egyértelműbb különbségtétel lehetővé fogja tenni az új szakpolitikák és intézkedések iránti tényleges igény és azok hozzáadott értékének hatékonyabb értékelését.
- A mezőgazdasági ágazat esetén a szakpolitikák és intézkedések megfelelnek az irányelv III. mellékletének 2. részében ismertetett intézkedéseknek (csak egy tagállam mutatott be a III. mellékletben felsoroltakon kívüli szakpolitikát és intézkedést), és általánosságban egységes előrejelzett kibocsátáscsökkentéshez vezetnek minden tagállamban. A mezőgazdaság a legnagyobb ammóniakibocsátó ágazat, és ebben az ágazatban a szakpolitikák és intézkedések helyesen ezt a szennyező anyagot veszik célba; mindazonáltal

[42] Részletesebb információk elérhetők itt: https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm

[43] Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról (HL L 334., 2010.12.17., 17. o.).

gyakran nem elegendők a kibocsátáscsökkentési kötelezettségek teljesítésének biztosításához. Egyes mezőgazdasági szakpolitikák és intézkedések az ammóniakibocsátás csökkentéséhez hozzájáruló tényezőként írják elő a $PM_{2,5}$kibocsátásának csökkentését.

Összességében nem áll rendelkezésre elegendő információ a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programokban a szakpolitikákról és intézkedésekről ahhoz, hogy magabiztosan meg lehessen erősíteni azok hitelességét; az információk különösen hiányosak a szakpolitikák és intézkedések előrejelzett alkalmazásával, végrehajtási ütemtervével és várt kibocsátáscsökkentési szintjével kapcsolatban. Ezenkívül az elemzett tagállamok nagyjából harmada esetében jelentős ellentmondások állnak fenn az irányelv 10. cikkének (2) bekezdése szerint bejelentett előrejelzések és a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programokban alkalmazott előrejelzések között, ami kérdéseket vet fel azzal kapcsolatban, hogy a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programokban javasolt intézkedések megfelelőek-e.

3.3. A nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok és a nemzeti energia- és klímatervek közötti kapcsolat[44]

A levegőügyi és klíma-/energiaügyi szakpolitikák között számos kapcsolat áll fenn, mivel az üvegházhatású gázok és a levegőszennyező anyagok kibocsátó forrásai gyakran ugyanazok. Ezért sok esetben egyetlen intézkedés hozzájárulhat mind a levegővel, mind pedig az éghajlattal kapcsolatos célkitűzésekhez (pl. az aktív közlekedési módok kialakítása, az épületek hatékonyabb szigetelése az energiafogyasztás csökkentése érdekében). Mindazonáltal vannak kölcsönösen előnyös megoldások (pl. a bioenergia használata a lakossági fűtés esetén). A levegővel és az energiával/éghajlattal kapcsolatos jogszabályok hivatkoznak egymásra, és elő is írják a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok és a nemzeti energia- és klímatervek közötti kapcsolatok létrehozását[45]. A nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok kialakításáról szóló bizottsági iránymutatás kifejezetten felkéri a tagállamokat, hogy a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok kialakításakor vegyék figyelembe az éghajlat- és energiaügyi kötelezettségeik keretében tervezett szakpolitikákat és intézkedéseket.

[44] Az (EU) 2018/1999 rendelet 3. cikkével összhangban a tagállamok 2019. december 31-ig voltak kötelesek eljuttatni a Bizottsághoz nemzeti energia- és klímatervüket.

[45] Lásd az (EU) 2016/2284 irányelv 1. cikkét (szinergiák); III. mellékletének 1. részét (következetesség a prioritásokban); IV. mellékletének 2. részét (következetesség az előrejelzésekben). Ezzel párhuzamosan lásd az (EU) 2018/1999 rendelet I. melléklete A. szakaszának 5.1.i. pontját, amely előírja, hogy jelentést kell tenni arról, hogy a tervezett szakpolitikák és intézkedések milyen várható hatással lesznek az (EU) 2018/2284 irányelv által szabályozott levegőszennyezők kibocsátására.

Ismert tény, hogy a jogi határidők sorrendje miatt az időben benyújtott nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok csak a nemzeti klíma- és energiatervek tervezetére tudnak hivatkozni, nem a végleges verziókra. Másrészről a levegő és az éghajlat/energia közötti összefüggéseknek tükröződniük kell a végleges klíma- és energiatervekben is, mivel 2019 júniusában az energiaunió irányításáról szóló rendelet értelmében 26 tagállam[46] kapott ajánlást a Bizottságtól a nemzeti klíma- és energiaterveik kapcsán arra vonatkozólag, hogy javítsák a levegőre gyakorolt hatások értékelését.

Az e jelentéshez elemzett nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok említik az éghajlattal és az energiával kapcsolatos szakpolitikákat, azonban a részletek hiánya miatt nem világos, hogy ez milyen mértékben járult hozzá a két szakpolitikai terület között a szinergiák maximalizálásához és a kompromisszumok kezeléséhez. A helyzet meglehetősen eltérő az egyes nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programokban. Egyesek tükrözik vagy akár számszerűsítik is az éghajlattal és az energiával kapcsolatos intézkedések levegőszennyezésre gyakorolt hatását, és fordítva, értékelik a levegővel kapcsolatos intézkedések üvegházhatásúgáz-kibocsátásokra gyakorolt hatásait. Más esetekben az éghajlattal-energiával kapcsolatos intézkedések a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programokban felsorolt intézkedések jegyzékében szerepelnek. Végezetül megint mások közös adatkészletet is használnak a két szakpolitikai terület modellezéséhez.

A nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok elemzése azt mutatja, hogy van lehetőség a levegőtisztasági és az éghajlat- és energiaügyi szakpolitikák közötti kapcsolatok szorosabbá tételére, továbbá e két terület tervezését jobban össze kell hangolni, hogy az egyes szakpolitikák hatékonyága javuljon. A Bizottság a jövőben még nagyobb mértékű integrációra fog törekedni az európai zöld megállapodás célkitűzéseivel összhangban.

3.4. A kibocsátáscsökkentési kötelezettségeknek való megfelelés elmulasztásának kockázata

Az irányelv 10. cikkének (2) bekezdése alapján minden tagállam által bejelentett, a kibocsátáscsökkentési kötelezettségeknek való előrejelzett megfelelés elemzésén túl a Bizottság értékelte a kibocsátáscsökkentési kötelezettségeknek való megfelelés elmulasztásának kockázatát az előrejelzések minőségének közös elemzése, a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programokban elfogadásra kiválasztott szakpolitikák és intézkedések hitelessége, valamint az előrejelzett megfelelési határérték alapján[47]. Ez az értékelés arra a megállapításra jutott, hogy a 2020–2029-re vonatkozó kibocsátáscsökkentési kötelezettségek tekintetében az elemzésben

[46] Spanyolország és Franciaország kivételével valamennyi tagállam, lásd https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en

[47] A teljes értékelésért lásd https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm

vizsgált húsz tagállam közül[48] tizennégy[49] esetében nagy a kockázata annak, hogy az ammóniára vonatkozó kibocsátáscsökkentési kötelezettségeknek nem fog megfelelni (lásd a 3. mellékletet).

A 2030. évi kötelezettségek tekintetében a kép még nagyobb aggodalomra ad okot, ugyanis az elemzett tagállamok több mint felénél áll fenn a kibocsátáscsökkentési kötelezettségeknek való megfelelés elmaradásának kockázata az (EU) 2016/2284 irányelv szerinti összes szennyező anyag tekintetében, leszámítva a SO_2-t. Ezért a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programokban ismertetettek melletti további intézkedéseket kell bevezetni ezekben a tagállamokban, hogy csökkenteni lehessen a kockázatot. Ez többek közt további szakpolitikák és intézkedések elfogadását, a már elfogadásra kiválasztott szakpolitikák és intézkedések újratervezését, a szakpolitikák és intézkedések végrehajtását segítő intézkedések bevezetését és a végrehajtás terén fennálló előrehaladás hatékonyabb nyomon követését szolgáló mutatók kiválasztását jelentheti. A tagállamoknak ezeket a további intézkedéseket a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési program módosított verziójában kell dokumentálniuk az irányelv 6. cikkének (4) bekezdésével összhangban.

[48] Csak 20 tagállam nyújtotta be a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programját és az előrejelzéseit időben ahhoz, hogy e jelentésben elemezni lehessen a megfelelés elmaradásának kockázatát: Belgium, Bulgária, Csehország, Dánia, Németország, Észtország, Spanyolország, Horvátország, Ciprus, Írország, Franciaország, Litvánia, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Szlovénia, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság.

[49] Bulgária, Csehország, Dánia, Németország, Észtország, Írország, Franciaország, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság.

4. Az előrejelzett kibocsátáscsökkentések hatásainak elemzése

4.1. A levegőminőségre gyakorolt hatások

A szennyezőanyag-kibocsátás csökkentése a szennyező anyagok koncentrációjának csökkenéséhez és ezáltal a levegőminőség szintjének javulásához vezet. Az e szakaszban szereplő elemzéshez időben benyújtott tizenhat nemzeti levegőszennyezés-csökkentési program alapján tíz tagállam (felsorolásukat lásd alább) reagált az opcionális előírásra, amely szerint jelenteni kell a további szakpolitikáik és intézkedéseik által a levegőminőségre gyakorolt, előrejelzett hatásokra vonatkozó információkat. Ezek az információk a hatások minőségi leírásától[50] a jövőbeli koncentrációk részletes modellezéséig[51] és a levegőminőségi határértékeknek való előrejelzett megfelelés rendelkezésére bocsátásáig[52] terjedtek. Ahol a levegőminőség jövőbeli változásainak modellezésére került sor, a tagállamok mind feltüntették a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programjaikban a környezeti légszennyezők jövőbeli koncentrációjának térképét. Az ilyen típusú elemzés hasznos volna további tagállamok számára is annak érdekében, hogy növeljék az (EU) 2016/2284 irányelv és a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvek közötti szinergiákat. Egy ilyen integratív elemzés lehetővé tenné azon kibocsátáscsökkentési intézkedések kiválasztását, amelyek javítanának a légszennyezők helyi koncentrációinak szintjét. A fő előnyök várhatóan a közlekedés és a lakossági fűtés ágazata terén bevezetett intézkedésekből erednek majd, mivel ezek a városi területekre vonatkoznának, ahol magasabb a lakosság kitettségének aránya. Általánosságban valamennyi tagállam azt állította, hogy a levegőminőségre gyakorolt hatást figyelembe vette az elfogadásra szánt szakpolitikák és intézkedések kiválasztásakor, azonban nem volt olyan szakpolitika és intézkedés, amelyet elsősorban a levegőminőségi célkitűzések érdekében választottak volna ki.

4.2. Az ökoszisztémákra gyakorolt hatások

A légszennyezés nemcsak az emberi egészségre gyakorolt hatásokhoz vezet, hanem savasodáshoz, eutrofizációhoz és talajközeli ózon kialakulásához is, amelyek károsak az ökoszisztémákra (édesvízi vagy szárazföldi, természetközeli és mezőgazdasági ökoszisztémákra) és a biológiai sokféleségre. Az irányelv (9. cikke és 10. cikkének (4) bekezdése) arra kötelezi a tagállamokat, hogy 2019. július 1-től kezdve négyévente tegyenek jelentést az ökoszisztémákra gyakorolt hatásokról a helyszínek reprezentatív hálózata alapján, amelyet 2018. július 1-re kellett létrehozni, és amely tekintetében a jelentéstételt szintén négyévente aktualizálni kell. Minden tagállam eleget tett e két jelentéstételi kötelezettségnek. Ez adja az

[50] Dánia, Horvátország, Litvánia, Ausztria, Szlovénia
[51] Belgium, Németország, Észtország, Spanyolország, Lengyelország
[52] Spanyolország, Litvánia

első viszonyításai alapot, amelyhez az irányelv értelmében később bejelentendő ökoszisztéma-adatokat hasonlítani lehet, ezáltal hozzájárulva az irányelv hosszabb távú környezetvédelmi hatékonyságának jövőbeli értékeléséhez.

A bizottsági közleményt[53] és az opcionális jelentéstételi űrlapot a kapcsolódó útmutatóval[54] annak érdekében tette közzé a Bizottság, hogy megkönnyítse a tagállamok számára az ökoszisztémákra gyakorolt hatásokról szóló jelentéstételt és azt követő elemzést. A 2019. évi adatbenyújtás legalább egy részénél valamennyi tagállam alkalmazta a szabványosított jelentéstételi űrlapot. Az irányelv ezenkívül V. mellékletében rendelkezésre bocsátja a megfigyelésre vonatkozó opcionális mutatók jegyzékét. A tagállamok elsősorban a folyók és a tavak ökoszisztémáira vonatkozó mutatókat jelentették.

A bizottsági értékelés összességében rámutat arra, hogy a helyszínek jelenlegi hálózata és a bejelentett adatok még nem kellően reprezentatívak és megfelelőek a légszennyezés európai ökoszisztémákra gyakorolt hatásának megfigyeléséhez. A hasznos információk megszerzése érdekében fontos, hogy a megfigyelési hálózat és a bejelentett adatok az EU területén található valamennyi ökoszisztéma tekintetében reprezentatívak legyenek. A 2018-ban bejelentett megfigyelési helyszínek elemzése azt mutatja, hogy nem mindig ez a helyzet. Egyes, a légszennyezésre különösen érzékeny ökoszisztémák (hangások, lápok és savérzékeny füves területek) alulreprezentáltak, még azokban a tagállamokban is, ahol ezek az ökoszisztémák elterjedtek. A 2019-ben bejelentett adatok megerősítik a fenti elemzést: az ökoszisztémák különböző típusainak megfigyelése eltérő intenzitású, a légszennyezésre különösen érzékeny ökoszisztémák pedig alulreprezentáltak. Mindazonáltal a legtöbb tagállamban a különböző terheléseknek való kitettség eltérő szintjeit nyomon követik mind alacsony, mind pedig magas kén- és nitrogénlerakódással jellemzett területeken, ezáltal biztosítva a bejelentett adatok reprezentatív jellegéhez való pozitív hozzájárulást.

Az irányelv célja korlátozni az ökoszisztéma-megfigyelési követelményekkel kapcsolatos adminisztratív terhet azáltal, hogy ösztönzi az uniós vagy nemzetközi kötelezettségek alapján megfigyelt helyszínek és/vagy jelentett adatok alkalmazását. A tagállamok számos esetben éltek ezzel a lehetőséggel[55].

Az ökoszisztémákról az (EU) 2016/2284 irányelv értelmében készült első, 2019. évi adatbejelentés hozzájárul azon referenciaértékek meghatározásához,

[53] A Bizottság közleménye az egyes légköri szennyező anyagok nemzeti kibocsátásainak csökkentéséről szóló (EU) 2016/2284 európai parlamenti és tanácsi irányelv (nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv) 9. cikke és V. melléklete szerinti ökoszisztéma-megfigyelésről, HL C 92., 2019.3.11.

[54] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/ecosysmonitoring.htm

[55] A tagállamok által az (EU) 2016/2284 irányelv szerinti, ökoszisztémákra vonatkozó jelentéstételhez leggyakrabban használt egyéb hálózatok az élőhelyvédelmi irányelvhez, a víz-keretirányelvhez és a levegőszennyezésről szóló egyezmény szerinti nemzetközi együttműködési programokhoz kapcsolódnak.

amelyekhez a jövőbeli hatások viszonyíthatók, feltéve, hogy időben konzisztensen használják a jelentéstételi helyszíneket és mutatókat, továbbá a megfigyelés gyakorisága is megfelelő. Ez lehetővé teszi továbbá, hogy az irányelv értelmében végzett ökoszisztéma-megfigyelés hozzájáruljon a 2030-ra és az azt követő időszakra vonatkozó biodiverzitási stratégia alakításához.

Bár a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programokra vonatkozó minta meghatározza, hogy a tagállamoknak (opcionális tartalomként) jelentést kell tenniük a „további intézkedéseket figyelembe vevő" előrejelzési forgatókönyv környezetre gyakorolt hatásairól, ezek a 2019-ben benyújtott nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok egyikében sem szerepeltek. A tagállamok valószínűleg a következő nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programjaikban fognak beszámolni ezekről a hatásokról, az irányelv 9. cikke szerinti kötelezettségek szerint összegyűjtött információk alapján.

4.3. A csökkentett levegőszennyező-kibocsátásokhoz társuló költségek és hasznok

A tagállamok által elfogadásra kiválasztott szakpolitikák és intézkedések költségeire és hasznaira vonatkozó információ opcionális tartalom a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési program mintájában. Az e jelentésben e tekintetben elemzett tizenhat nemzeti levegőszennyezés-csökkentési program közül csupán öt[56] adta meg ezeket az információkat. Azonban még ezekben a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programokban is csak kevés szakpolitika és intézkedés esetében voltak megadva a költségek, az intézkedések hatályára és volumenére vonatkozó, viszonylag kevés (vagy semennyi) részlettel. Nem volt információ a tekintetben, hogy a költségbecslések milyen időkeretre vonatkoznak. A javasolt intézkedések költségeire vonatkozó jelentéstétel szűkszavúsága kérdéseket vethet fel azzal kapcsolatban, hogy a végrehajtásuk finanszírozása milyen mértékben biztosított. Míg a költségbecslések jelentős mértékben a nemzeti körülményektől függnek, a jelentésük hasznos tényező lenne a különböző intézkedések relatív hatékonyságának elemzéséhez, ami megalapozhatná a jövőbeli szakpolitikai döntéseket az adott tagállamban vagy máshol (társaktól való tanulás).

A nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok közül egyben sem szerepeltek a kiválasztott intézkedések előnyeinek pénzbeli értékére vonatkozó becslések. Ez abból a tényből következik, hogy az intézkedések levegőszennyező-kibocsátásokra és levegőminőségre gyakorolt hatásai nem mindig számszerűsítettek, ami ellehetetleníti a végső értékelést.

A nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programra vonatkozó következő jelentéstétel során a tagállamoknak több információt kell bejelenteniük a

[56] Dánia, Észtország, Horvátország, Ciprus és Svédország

levegőszennyező-kibocsátás csökkentésére irányuló intézkedések költségeiről és előnyeiről, mivel ez kulcsfontosságú tényező a jövőbeli intézkedések kidolgozása során. Egyelőre e szempont elemzésére a közelgő, tiszta levegővel kapcsolatos kitekintésben egy modellezési módszer alkalmazásával kerül sor.

5. Az (EU) 2016/2284 irányelv végrehajtásának egyéb szempontjai

5.1. A végrehajtást támogató, meglévő uniós intézkedések

Az (EU) 2016/2284 irányelv 12. cikkével összhangban a Bizottságnak rendszeres időközönként Tiszta levegőt Európának fórumot kell létrehoznia, hogy megkönnyítse az uniós levegőminőségi jogszabályok és szakpolitikák összehangolt végrehajtását. A Bizottság az érintett tagállamokkal együttműködésben eddig két Tiszta levegőt Európának fórumot szervezett. Az elsőre 2017. november 16–17-én került sor Párizsban, a másodikra pedig 2019. november 28–29-én Pozsonyban[57]. Mindkét eseményt nagy érdeklődés övezte a kormányzatok, az ipar, a nem kormányzati szervezetek érdekelt felei és a polgárok részéről. A 2017. évi Tiszta levegőt Európának fórum olyan témákra összpontosított, mint a levegőminőség a városokban, a mezőgazdasági ágazat okozta levegőszennyezés, valamint a tiszta levegőben rejlő üzleti lehetőségek. A 2019. évi Tiszta levegőt Európának fórum folytatta a párbeszédet a mezőgazdaság levegőszennyezésre gyakorolt hatásairól, és ezenkívül a tiszta levegőre és az egészségre, a lakossági fűtésre, valamint a tiszta levegővel kapcsolatos intézkedések finanszírozási lehetőségeire összpontosított.

A Bizottság további támogatást nyújtott a tagállamoknak az (EU) 2016/2284 irányelv végrehajtása terén különböző eszközökön keresztül, beleértve a tiszta levegővel kapcsolatos párbeszédeket, a kapacitásépítést és a környezeti levegő minőségével foglalkozó szakértői csoportot. A tiszta levegővel kapcsolatos párbeszédek olyan kétoldalú találkozók a Bizottság és a tagállamok között, amelyek célja előmozdítani a levegőminőséget növelő és a levegőszennyezést csökkentő intézkedéseket, és kollaboratív megközelítésben összehozzák a különböző szereplőket és ágazatokat. Az adott tagállam konkrét helyzetével és igényeivel foglalkoznak, előmozdítják a bevált gyakorlatokat és tájékoztatást nyújtanak a finanszírozási lehetőségekről. A 2017–2019 közötti időszakban hét párbeszédre került sor: Írországgal, Luxemburggal, Magyarországgal, Szlovákiával, Spanyolországgal, Csehországgal és Olaszországgal.

A levegőszennyező-kibocsátások megbízható tagállami előrejelzése érdekében a Bizottság 2018-ban kapacitásépítési projektet indított, amelyben tíz tagállam vett részt. A projekt egyik eredményeként valamennyi tagállam számára elérhető iránymutatás készült az előrejelzések készítéséről. Ezenkívül 2014 óta az EU Föld-

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

megfigyelési programja, a Kopernikusz program légkörmonitoring szolgáltatása (CAMS) folyamatosan nyújt adatokat és információkat a levegőminőségről és annak alakulásáról nemzeti és európai szinten.

5.2. Uniós források felhasználása az (EU) 2016/2284 irányelv célkitűzéseinek támogatása céljából

Az irányelv 7. cikke arra kötelezi a Bizottságot, hogy az irányelv célkitűzéseinek megvalósítása érdekében törekedjen „az uniós forrásokhoz való hozzáférés megkönnyítésére [a tagállamok számára]”. Az irányelv 11. cikke (1) bekezdésének c) pontja arra kötelezi a Bizottságot, hogy tegyen jelentést e forrásoka felhasználásáról.

Különböző finanszírozási programok keretében elérhető volt uniós támogatás, és azt a tagállamok az évek alatt sikeresen alkalmazták a levegőminőség javítása érdekében. Ez a finanszírozás vagy közvetlenül támogatja a tiszta levegővel kapcsolatos projekteket, vagy hatékonyan beépíti a tiszta levegővel kapcsolatos célkitűzéseket más beruházásokba (pl. infrastruktúra, vidék- és regionális fejlesztés). Az ilyen uniós források tagállamok általi felhasználásának nyomon követése érdekében a Bizottság olyan módszert alakított ki, amely értékeli, hogy az egyes finanszírozási csatornák milyen mértékben járulnak hozzá a tiszta levegővel kapcsolatos célkitűzésekhez. Ennek nyomon követése segíteni fog a tagállamoknak a tiszta levegővel kapcsolatos szakpolitikák végrehajtásában is.

Ez a módszertan e jelentés 4. mellékletében kerül bemutatásra a tiszta levegővel kapcsolatos célkitűzésekhez hozzájáruló uniós források becsült összegeivel együtt. A Bizottság a költségvetés-tervezet keretében évente jelentést tesz a tiszta levegővel kapcsolatos finanszírozásról minden vonatkozó finanszírozási program kapcsán.

5.3. A Bizottság metánról szóló nyilatkozatának nyomon követése

Míg a teljes uniós metánkibocsátás 17 %-kal csökkent 2005 és 2017 között (ugyanolyan arányban, mint az üvegházhatású gázok), a mezőgazdasági ágazatból származó metánkibocsátás ugyanezen időszak alatt 1,6 %-kal csökkent (ami a mezőgazdasági ágazat megnövekedett arányához vezetett)[58].

A Bizottság (EU) 2016/2284 irányelvre irányuló javaslatában szerepelt a metánkibocsátás-csökkentésre vonatkozó kötelezettség, mivel e szennyező kibocsátásának leküzdése sürgős mind a tiszta levegő (mivel a metán jelentős

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

ózonelőanyag), mind pedig az éghajlat szempontjából. Az elfogadási folyamat során az Európai Parlament és a Tanács azonban úgy döntött, hogy eltávolítja a metánra való hivatkozást, így az irányelv ezt a szennyező anyagot nem szabályozza. A Bizottság ezt követően az irányelv végén nyilatkozatot tett közzé. A nyilatkozat szövege a következő:

„A Bizottság úgy véli, hogy a levegő minőségének szempontjából nagy szükség van a tagállamok metánkibocsátása alakulásának folyamatos felülvizsgálatára annak érdekében, hogy csökkenteni lehessen az ózonkoncentrációt az EU-ban és nemzetközi szinten elő lehessen mozdítani a metánkibocsátás visszaszorítását. A Bizottság megerősíti, hogy […] tovább kívánja vizsgálni, hogy a metánkibocsátások miként befolyásolják a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv[ben] […] meghatározott célkitűzések megvalósítását, továbbá mérlegelni fogja a szóban forgó kibocsátások csökkentését célzó intézkedések meghozatalát, és adott esetben erre irányuló jogalkotási javaslatot fog benyújtani […].”

A Bizottság elvégezte e további értékelést[59].

Az „Európai hosszú távú stratégiai jövőkép egy virágzó, modern, versenyképes és klímasemleges gazdaságról” c., 2050-ig terjedő időszakra vonatkozó közlemény értékelte a metánkibocsátás valamennyi ágazaton belüli további csökkentésének lehetőségeit EU-szerte[60]. Az azt alátámasztó alapos elemzés rámutatott, hogy továbbra is van lehetőség a metánkibocsátás további csökkentésére valamennyi érintett ágazatban: a mezőgazdaságban, a hulladék és szennyvíz terén, valamint az energiaiparban[61].

A Bizottság továbbra is úgy véli, hogy a metánkibocsátásnak felülvizsgálat tárgyát kell képeznie annak érdekében, hogy korlátozni lehessen az ózonkoncentrációhoz való hozzájárulását az EU-ban, és nemzetközi szinten csökkenteni lehessen a metánkibocsátást, ezáltal vezető szerepbe hozva az EU-t az éghajlatváltozás és a levegőszennyezés elleni küzdelem közötti szinergiák kialakítása terén. Az elmúlt években végzett elemzés alapján és a 2018. évi, tiszta levegővel kapcsolatos kitekintéssel összhangban a bizottsági nyilatkozat továbbra is teljes mértékben érvényes.

[59] A metánkibocsátások és az ózonkoncentrációk közötti kapcsolatokról szóló tanulmány (https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/global-trends-methane-emissions-and-their-impacts-ozone-concentrations), valamint a metáncsökkentésben rejlő, az energiaágazattal kapcsolatos további potenciálról és a biometán és a hidrogén gázinfrastruktúrában történő használatának hatásáról szóló két tanulmány (amelyek közül az egyik még folyamatban van) végzésével.

[60] A Bizottság közleménye: „Tiszta bolygót mindenkinek” – Európai hosszú távú stratégiai jövőkép egy virágzó, modern, versenyképes és klímasemleges gazdaságról, COM(2018) 773 final.

[61] https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf (lásd különösen a 159–174. oldalt).

5.4. Nemzetközi kapcsolatok

Az (EU) 2016/2284 irányelv szorosan kapcsolódik az Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottsága (ENSZ EGB) nagy távolságra jutó, országhatárokon átterjedő levegőszennyezésről szóló egyezményéhez (a levegőszennyezésről szóló egyezmény) és annak jegyzőkönyveihez[62]. A két jogrendszer közötti szinergiák a lehetséges mértékben fel vannak tárva, és az együttműködés biztosított, nevezetesen a kibocsátási jegyzékekre és előrejelzésekre vonatkozó jelentéstétel terén. Közös módszertant alkalmazó közös jegyzékútmutató került kialakításra, és annak javítása az EEA támogatásával folyamatos. A levegőszennyezésről szóló egyezmény módosított Göteborgi Jegyzőkönyve, amely 2019. október 7-én lépett hatályba, valamint az irányelv nagy mértékben megfelelnek egymásnak a 2020–2029-re vonatkozó kibocsátáscsökkentési kötelezettségek tekintetében. A Göteborgi Jegyzőkönyv felülvizsgálatára 2020-tól a levegőszennyezésről szóló egyezmény keretén belül kerül sor, ami lehetőséget biztosít a két jogrendszer további összehangolására, többek közt a metán- és feketeszén-kibocsátással kapcsolatos megközelítés kialakítása terén.

6. Következtetés

Annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a levegőszennyező-kibocsátás időben történő csökkentését, hatékonyan hozzá lehessen járulni az emberi egészség és az ökoszisztémák egészsége javításához, valamint teljesíteni lehessen a Bizottságnak az európai zöld megállapodás szerinti, toxikus anyagoktól mentes környezetre irányuló szennyezőanyag-mentességi célkitűzéseit, elengedhetetlen, hogy a kezdetektől megfelelő úton haladjon az (EU) 2016/2284 irányelv végrehajtása.

Még korai végleges következtetéseket levonni azzal kapcsolatban, hogy a tagállamok a tényleges kibocsátások alapján hol állnak a megfeleléshez és a célhoz vezető úton, mivel a 2020-ra vonatkozó adatok csak a 2022. évi megfelelés-ellenőrzéshez fognak rendelkezésre állni. Ezzel együtt az előrejelzett kibocsátási adatok és a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok elemzése egyértelműen rámutatnak arra, hogy már rövid távon is fokozni kell az erőfeszítéseket.

Mivel a nemzeti levegőszennyezés-csökkentési programok az irányelv alapvető eszközei, még fontosabb, hogy időben és jó minőségű adatok alapján készüljenek el, valamint hogy módosítsák azokat, ha az előrejelzések szerint a kibocsátáscsökkentési kötelezettségek nem fognak teljesülni, vagy legalább négyévente. Ennek érdekében a tagállamoknak folytatniuk kell a további és szigorúbb intézkedések felkutatását annak érdekében, hogy eredményes módon biztosítsák a nemzeti levegőszennyező-kibocsátások további és teljes mértékben

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

hatékony csökkentését. Az ammóniára e tekintetben különös figyelmet kell fordítani. Ahogyan arra a 2018. évi, tiszta levegővel kapcsolatos első kitekintés is rámutatott, az ammóniakibocsátás továbbra is kivétel az eddig elért általános javulások tekintetében. A mezőgazdasági ágazatnak további erőfeszítéseket kell tennie az előírt csökkentések teljesítéséhez. A Bizottság folytatni fogja az ezzel kapcsolatos nemzeti erőfeszítések nyomon követését és támogatását pénzügyi és nem pénzügyi eszközökön keresztül. Az előbbi többek közt a közös agrárpolitikai finanszírozás igénybevételének maximalizálásán keresztül valósul meg a következő programozási ciklus során. Az utóbbi többek közt a kapacitásépítési intézkedéseken és a vonatkozó uniós jogszabályok, például a nitrátokról szóló 91/676/EGK irányelv és az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU irányelv végrehajtásával kapcsolatos további szinergiák előmozdításán keresztül valósul meg. Ezenkívül az utóbbi irányelv felülvizsgálata foglalkozni fog a kibocsátáscsökkentéshez való további hozzájárulásban rejlő potenciállal, többek között az ammónia kapcsán.

Az európai zöld megállapodás teljes mértékű végrehajtása és a Méltányos Átállást Támogató Alapból és az új programozási cikluson belüli vonatkozó uniós finanszírozási programokból származó fokozott támogatás jelentős mértékben meg fogja könnyíteni az (EU) 2016/2284 irányelv célkitűzéseinek megvalósítását. A zöld megállapodás számos kezdeményezése jelentős előnyökkel fog járni az irányelv hatékonyabb és gyorsabb végrehajtása terén. Mindenekelőtt a megnövekedett energiahatékonyság és a nem éghető, megújuló energiaforrások további fejlesztésének formájában megmutatkozó, magasabb szintű éghajlat-politikai törekvés csökkenteni fogja a levegőszennyező- és üvegházhatásúgáz-kibocsátást. Az (EU) 2016/2284 irányelv végrehajtása ugyanakkor alapvető fontosságú lesz a tekintetben is, hogy sikeres legyen az európai zöld megállapodásban meghirdetett, „toxikus anyagoktól mentes környezetre irányuló szennyezőanyag-mentességi célkitűzés” felé vezető átmenet.

E jelentés mellett a 2020 során később közzétételre kerülő, tiszta levegővel kapcsolatos második kitekintés rá fog világítani az irányelv végrehajtása jelenlegi és tervezett szintjének költségeire, előnyeire, szinergiáira és kompromisszumaira, és rá fog mutatni a további intézkedések esetleges szükségességére mind nemzeti, mind pedig uniós szinten.