EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.6.2020
COM(2020) 266 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om framstegen när det gäller genomförandet av direktiv (EU) 2016/2284 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar

1. Inledning

Direktiv (EU) 2016/2284 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar är det viktigaste lagstiftningsinstrumentet för att uppnå målen för 2030 i programmet för ren luft i Europa[1]. I direktivet, som även kallas direktivet om nationella utsläppstak, fastställs nationella åtaganden om utsläppsminskningar för var och en av EU:s medlemsstater för perioden 2020–2029 och mer långtgående åtaganden från och med 2030. Åtagandena avser fem typer av luftföroreningar som har betydande negativa effekter på människors hälsa och miljön: svaveldioxid (SO_2), kväveoxider (NO_x), flyktiga organiska föreningar utom metan (NMVOC), ammoniak (NH_3) och fina partiklar ($PM_{2.5}$). Det mål som fastställs i programmet för ren luft i Europa är att fram till 2030 minska hälsoeffekterna med hälften jämfört med 2005.

Direktivet trädde i kraft den 31 december 2016 och upphävde från och med den 1 juli 2018 direktiv 2001/81/EG[2] om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar. Genom direktiv (EU) 2016/2284 läggs $PM_{2.5}$ till de föroreningarna för vilka obligatoriska utsläppsminskningar har fastställts, och förteckningen över de utsläpp som måste rapporteras utökas. Direktivet innebär även en övergång från utsläppstak, som föreskriver en fastställd högsta årlig utsläppsmängd i kiloton per förorening, till åtaganden om utsläppsminskningar, som föreskriver obligatoriska minskningar uttryckt som en procentandel av utsläppen för respektive förorening under basåret 2005. För att säkerställa kontinuiteten i förbättringarna av luftkvaliteten fastställs i direktiv (EU) 2016/2284 att de nationella utsläppstaken för 2010 i direktiv 2001/81/EG ska fortsätta gälla fram till den 31 december 2019. En översikt över i vilken utsträckning medlemsstaterna uppfyller sina respektive utsläppstak finns på Europeiska miljöbyråns webbplats[3].

Åtagandena om utsläppsminskningar för perioden 2020–2029 enligt direktiv (EU) 2016/2284 motsvarar de åtaganden om utsläppsminskningar för 2020 och framåt som antogs av EU och dess medlemsstater enligt det reviderade Göteborgsprotokollet[4] till Uneces konvention om långväga gränsöverskridande

[1] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Ett program för ren luft i Europa*, COM(2013) 918, 18.12.2013.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (EGT L 309, 27.11.2001, s. 22).

[3] Närmare uppgifter om EU:s och medlemsstaternas uppfyllande av utsläppstaken för 2010 finns på https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-pollution-sources-1/national-emission-ceilings/nec-directive-reporting-status-2019.

[4] 1999 års protokoll till konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon, ändrat den 4 maj 2012 (nedan kallat *det ändrade Göteborgsprotokollet*): http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html.

luftföroreningar[5] (nedan kallad *luftvårdskonventionen*). Genom direktivet genomförs därmed dessa internationella förpliktelser.

Direktiv (EU) 2016/2284, som behandlar de samlade nationella utsläppen, ingår vid sidan om direktiven om luftkvalitet[6] och lagstiftning som reglerar luftföroreningar från specifika källor[7] i EU:s rättsliga ram om ren luft. Ett effektivt genomförande av lagstiftningen om ren luft bidrar i hög grad till den ”nollutsläppsvision för en giftfri miljö” som kommissionen tillkännagav i den europeiska gröna given den 11 december 2019 och till relaterade initiativ såsom den ”nollutsläppsplan för vatten, luft och mark” som är planerad till 2021[8].

Medlemsstaterna skulle helt ha införlivat direktiv (EU) 2016/2284 i den nationella lagstiftningen senast den 1 juli 2018. Fem fall av sen rapportering av införlivandet följdes upp av kommissionen genom formella underrättelser i enlighet med artikel 258 i EUF-fördraget. Alla medlemsstater har sedan dess rapporterat in sina införlivandeåtgärder, och kommissionen arbetar med att kontrollera överensstämmelsen hos de nationella åtgärder som anmälts, inbegripet i syfte att inleda överträdelseförfaranden i de fall den nationella lagstiftningen inte uppfyller kraven i direktivet.

I enlighet med artikel 11.1 i direktiv (EU) 2016/2284 är kommissionen skyldig att informera Europaparlamentet och rådet om de framsteg som gjorts med genomförandet av direktivet. I denna rapport presenteras de framsteg som hittills gjorts med att uppnå nationella åtaganden om utsläppsminskningar, förbättring av luftkvaliteten och effekterna på människors hälsa och miljön[9].

Eftersom effekterna av direktivets genomförande till viss del visar sig först efter en längre tid och måste bedömas baserat på dataset som täcker flera år tar rapporten i varierande utsträckning upp de punkter som anges i artikel 11.1 i direktivet. Detta gäller i synnerhet åtaganden om utsläppsminskningar från och med 2020, för vilka medlemsstaterna kommer att rapportera utsläppsdata till kommissionen först 2022. De resultat som presenteras för dessa i rapporten baseras därför på en analys av utsläppsprognoser. Möjligheterna att rapportera vilka effekter de utsläppsminskningar som fastställs i direktivet har på hälsa och ekosystem är av samma anledning begränsade i detta skede. Rapporten fokuserar på de nationella luftvårdsprogram som medlemsstaterna var skyldiga att lämna in senast den 1 april

[5] 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar: https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/envlrtapwelcome/the-air-convention-and-its-protocols/the-convention-and-its-achievements.html.

[6] Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 11.6.2008, s. 1) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften (EUT L 23, 26.1.2005, s. 3).

[7] En översikt finns på https://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm.

[8] COM(2019) 640 final.

[9] Eftersom rapporten omfattar genomförandet av direktivet fram till början av 2020 ingår Förenade kungariket fullt ut i analysen.

2019. De nationella luftvårdsprogrammen är ett centralt styrinstrument för att uppnå de nationella åtagandena om utsläppsminskningar och är därför särskilt användbara i en inledande bedömning av huruvida medlemsstaterna är på väg att uppfylla sina åtaganden eller om åtgärderna behöver påskyndas.

Den andra utsiktsrapporten om ren luft, som är planerad till slutet av 2020 och följer upp den ursprungliga utsiktsrapporten som offentliggjordes 2018[10], kommer att komplettera denna rapport och kommissionens analys av utvecklingen mot målen. I synnerhet kommer 2020 års utsiktsrapport om ren luft att ge en analytisk bedömning av i vilken utsträckning medlemsstaterna och EU som helhet är på väg att uppfylla direktivets krav om utsläppsminskningar och förbättring av luftkvalitet, hälsa och miljö samt av kostnaderna för och nyttan av de åtgärder som krävs och de förväntade effekterna.

2. Prognoser för uppfyllande av åtaganden om utsläppsminskningar

2.1. Utsläppsinventeringar och prognoser som grund för efterlevnadskontroll

Den viktigaste skyldigheten för medlemsstaterna enligt direktiv (EU) 2016/2284 är åtagandena om utsläppsminskning av luftföroreningarna SO_2, NO_x, NMVOC, NH_3 och $PM_{2.5}$ för perioderna 2020–2029 samt 2030 och framåt. Medlemsstaterna rapporterar utsläppsinventeringar i februari varje år, i enlighet med artikel 10.2 i direktivet. Inventeringarna används för att kontrollera efterlevnaden av åtagandena om utsläppsminskningar. Det finns dock en tvåårig eftersläpning mellan de faktiska utsläppen och de rapporterade inventeringarna. De senaste inventeringarna rapporterades i februari 2020 och avser utsläppen 2018. Därför är det ännu inte möjligt att kontrollera efterlevnaden av de åtaganden om utsläppsminskningar som gäller för 2020. Enligt artikel 10.2 är medlemsstaterna emellertid skyldiga att rapportera utsläppsprognoser vartannat år, och den senaste rapporteringen av dessa gjordes 2019. De prognosticerade utsläppsnivåerna jämförs med åtagandena om utsläppsminskningar för perioderna 2020–2029 och 2030 och framåt för att bedöma prognoserna för att åtagandena ska uppfyllas.

En hög kvalitet på inventeringarna och prognoserna är avgörande för att bedöma efterlevnaden. Kommissionen övervakar noga förbättringarna av kvaliteten på inventeringar och prognoser och stöder medlemsstaterna i det arbetet (se avsnitt 5.1 i denna rapport), bland annat genom att offentliggöra granskningar av inventeringar[11] och prognoser[12] och genom kapacitetsuppbyggnad.

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

I granskningen av inventeringarna bedöms inte bara uppgifternas kvalitet utan även i vilken utsträckning medlemsstaternas ansökningar om justering av inventeringarna i enlighet med artikel 5 i direktivet är godtagbara. Vid bristande efterlevnad får medlemsstaterna på vissa villkor som anges i direktivet justera ned sina inventeringar. Enligt artikel 5.1 i direktivet kan medlemsstaterna fastställa justerade inventeringar för att ta hänsyn till förbättrade inventeringsmetoder som uppdaterats i enlighet med vetenskaplig kunskap sedan åtagandena om utsläppsminskningar ursprungligen gjordes. Enligt artikel 21.2 i direktivet får medlemsstaterna tillämpa artikel 5.1 i fråga om de tak som fastställts i enlighet med direktivet om nationella utsläppstak (direktiv 2001/81/EG). Ungefär en tredjedel av medlemsstaterna ansökte om justeringar 2017, medan antalet medlemsstater som ansökte om nya justeringar 2018, 2019 och 2020 var mer begränsat[13].

De prognoser som rapporterades in 2019 bedömdes tillsammans med de nationella luftvårdsprogrammen[14], eftersom prognoserna ligger till grund för bedömningen av den potentiella risken för bristande efterlevnad och därmed av behovet av nya åtgärder. I del 2 i bilaga IV till direktivet anges fem kriterier för bedömningen av kvaliteten på prognoserna: transparens, enhetlighet, jämförbarhet, fullständighet och korrekthet. Bristande transparens är enligt den senaste granskningen den största bristen, eftersom en majoritet av medlemsstaterna (18)[15] inte har lämnat tillräckligt detaljerade uppgifter om vilka metoder, indata och antaganden som har använts för prognoserna. Prognosernas jämförbarhet och fullständighet var i allmänhet bra, medan den övergripande korrektheten bedömdes som otillräcklig i tio medlemsstater.[16] I de flesta fall berodde detta på att alltför förenklade metoder användes och att indata för viktiga utsläppssektorer inte var tillräckligt detaljerade.

2.2. Prognoser för uppfyllandet av åtaganden om utsläppsminskningar för perioderna 2020–2029 och 2030 och framåt

Enligt artikel 10.2 i direktiv (EU) 2016/2284 ska medlemsstaterna rapportera prognoser för utsläpp av luftföroreningar för åren 2020, 2025 och 2030[17], så att det kan bedömas huruvida medlemsstaterna är på väg att uppfylla sina åtaganden om utsläppsminskningar för perioderna 2020–2029 respektive 2030 och framåt. Prognoserna används också för att bedöma om utsläppen under perioden 2020–

[13] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm: Nio medlemsstater ansökte om justeringar för första gången 2017. År 2018 ansökte fyra medlemsstater och år 2019 och 2020 en medlemsstat om nya justeringar (samtidigt som ansökningar om tidigare justeringar skickades in på nytt).

[14] Bedömningen i dess helhet finns på https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.

[15] Belgien, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Kroatien, Italien, Cypern, Litauen, Luxemburg, Ungern, Nederländerna, Polen, Rumänien, Slovenien, Slovakien och Sverige.

[16] Bulgarien, Grekland, Kroatien, Italien, Lettland, Luxemburg, Ungern, Polen, Portugal och Rumänien.

[17] I artikel 10.2 hänvisas till tabell C i bilaga I till direktiv (EU) 2016/2284, som innehåller rapporteringskraven för utsläpp och prognoser.

2030 följer en linjär bana (om så inte är fallet måste detta motiveras). Prognoserna ska innehålla ett scenario ”med åtgärder” (endast befintliga åtgärder) och, om det är relevant, ett scenario ”med ytterligare åtgärder” (befintliga åtgärder samt ytterligare åtgärder som planeras)[18]. Om en medlemsstat enligt prognoserna uppfyller alla sina åtaganden om utsläppsminskningar med befintliga åtgärder behövs bara scenariot ”med åtgärder”.

När det gäller scenariot ”med åtgärder” visar analysen att tio medlemsstater[19] enligt prognoserna kommer att uppfylla *alla* sina åtaganden om utsläppsminskningar, medan antalet minskar till fyra[20] i fråga om åtagandena för 2030 (se bilaga 1 till denna rapport). Alla medlemsstater som inte uppfyller sina åtaganden med befintliga åtgärder behöver vidta ytterligare åtgärder. Nio medlemsstater som enligt prognoserna inte uppfyller ett eller flera av åtagandena i scenariot ”med åtgärder” har emellertid inte rapporterat något scenario ”med ytterligare åtgärder”[21]. Av de 17 medlemsstater som rapporterade ett scenario ”med ytterligare åtgärder”[22] är det samtidigt bara sju[23] som enligt prognoserna kommer att uppfylla alla åtaganden (för samtliga år och föroreningar). De övriga medlemsstaterna kommer att behöva vidta ytterligare åtgärder för att uppfylla sina åtaganden.

I både scenariot ”med åtgärder” och scenariot ”med ytterligare åtgärder” är bristande efterlevnad vanligast i prognoserna för åtaganden om utsläppsminskningar av NH_3 (för både 2020–2029 och 2030 och framåt), följt av NMVOC, NO_x och $PM_{2.5}$. Förutom i ett fåtal fall tycks uppfyllandet av åtagandena om minskade utsläpp av SO_2 för närvarande inte vara ett problem i någon del av EU.

3. Analys av de nationella luftvårdsprogrammen

3.1. Uppfyllande av rättsliga krav

Enligt artikel 6.1 i direktiv (EU) 2016/2284 ska medlemsstaterna anta nationella luftvårdsprogram som visar att de avser att begränsa sina årliga antropogena utsläpp i syfte att uppfylla sina åtaganden om utsläppsminskningar. Det nationella luftvårdsprogrammet är ett centralt styrinstrument som gör det möjligt för medlemsstaterna att samordna och enas om strategier och åtgärder för att säkerställa att de nationella åtagandena om utsläppsminskningar uppfylls. För

[18] I artikel 8.5 i direktiv (EU) 2016/2284 hänvisas till bilaga IV del 2, som innehåller kraven på prognoser.
[19] Belgien, Tjeckien, Grekland, Spanien, Kroatien, Cypern, Nederländerna, Portugal, Slovakien och Finland.
[20] Kroatien, Cypern, Nederländerna och Finland.
[21] Italien, Luxemburg, Ungern, Österrike, Polen, Portugal, Slovenien, Sverige och Förenade kungariket.
[22] Se bilaga 2.
[23] Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Grekland, Frankrike, Kroatien och Nederländerna.

utarbetandet krävs samråd med och deltagande av behöriga myndigheter på olika nivåer och inom många olika områden, såsom miljö-, jordbruks-, energi-, klimat-, transport-, industri- och finanssektorn. Särskild vikt läggs vid samstämmigheten med andra planer och program inom alla relevanta politikområden. Det nationella luftvårdsprogrammet är också ett verktyg för medlemsstaterna för att kommunicera sina strategier för bekämpning av föroreningar och för att göra allmänheten delaktig i de politiska besluten.

I enlighet med artikel 6.10 i direktivet har kommissionen fastställt formatet för de nationella luftvårdsprogrammen genom kommissionens genomförandebeslut (EU) 2018/1522[24], där det anges vilket innehåll som är obligatoriskt respektive frivilligt baserat på artikel 6 och del 1 i bilaga III till direktivet. De ytterligare strategier och åtgärder som medlemsstaterna väljer att anta för att minska utsläppen ytterligare utgör en viktig del av det obligatoriska innehållet. Dessa strategier och åtgärder ska rapporteras med hjälp av det webbverktyg för strategier och åtgärder som tagits fram av Europeiska miljöbyrån. Kommissionen har även tagit fram en vägledning om utarbetandet av nationella luftvårdsprogram[25], i enlighet med artikel 6.9 i direktivet. Vägledningen hjälper medlemsstaterna i arbetet med att utarbeta nationella luftvårdsprogram och att uppfylla direktivets krav. De första nationella luftvårdsprogrammen skulle lämnas in senast den 1 april 2019, och programmen ska uppdateras minst vart fjärde år eller tidigare om det framkommer nya uppgifter som gör att det krävs.

Åtta medlemsstater[26] lämnade in sina slutliga nationella luftvårdsprogram till kommissionen i tid. Ytterligare 16 medlemsstater[27] hade fram till maj 2020[28] lämnat in sina slutliga nationella luftvårdsprogram, medan två medlemsstater[29] bara hade lämnat in utkast till nationella luftvårdsprogram vid denna tidpunkt. Två medlemsstater[30] har ännu inte lämnat in varken något utkast till eller något slutligt nationellt luftvårdsprogram. I februari i år inledde kommissionen överträdelseförfaranden mot de tre medlemsstater[31] som vid denna tidpunkt ännu inte hade lämnat in sina nationella luftvårdsprogram, varav en därefter lämnade in sitt nationella luftvårdsprogram i mars[32]. Som skäl till den försenade rapporteringen

[24] Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2018/1522 av den 11 oktober 2018 om fastställande av ett gemensamt format för nationella luftvårdsprogram i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2284 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar (EUT L 256, 12.10.2018, s. 87).
[25] Meddelande från kommissionen – *Vägledning om utarbetandet av nationella luftvårdsprogram i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2284 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar* (EUT C 77, 1.3.2019, s. 1).
[26] Belgien, Danmark, Estland, Nederländerna, Portugal, Finland, Sverige och Förenade kungariket.
[27] Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Irland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Österrike, Polen, Slovenien och Slovakien.
[28] Sista inlämningsdatum för att tas med i denna rapport.
[29] Italien och Luxemburg.
[30] Grekland och Rumänien.
[31] Grekland, Malta och Rumänien.
[32] Malta.

har medlemsstaterna i många fall angett behovet att anpassa det nationella luftvårdsprogrammet till den nationella energi- och klimatplanen, som enligt förordning (EU) 2018/1999[33] om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder skulle lämnas in senast den 31 december 2019.

När det gäller de slutliga nationella luftvårdsprogram som lämnats in till kommissionen fram till maj 2020 hade det gemensamma formatet använts av 13 medlemsstater[34], till viss del använts av nio medlemsstater[35] och inte använts alls av två medlemsstater[36].

Enligt artikel 6.5 i direktiv (EU) 2016/2284 var medlemsstaterna skyldiga att samråda med allmänheten om utkastet till nationellt luftvårdsprogram, i enlighet med direktiv 2003/35/EG[37]. Nitton medlemsstater[38] tillhandahöll en länk till det offentliga samrådet i sina slutliga nationella luftvårdsprogram, medan fem medlemsstater[39] inte gjorde detta.

När det gäller det obligatoriska innehållet i de nationella luftvårdsprogrammen innehöll de flesta dokument som analyserats allt obligatoriskt innehåll eller hade bara mindre luckor[40], men det finns generellt en brist på detaljerad information om ytterligare strategier och åtgärder, vilket försvårar en fördjupad analys. Avsaknad av uppgifter och brist på detaljer var vanligare i de fall medlemsstaterna inte hade använt sig av det gemensamma formatet eller inte rapporterade via det verktyg för strategier och åtgärder som nämns ovan. De flesta medlemsstater lämnade endast lite uppgifter om det innehåll som var frivilligt (se avsnitt 4 för närmare detaljer).

3.2. Analys av de ytterligare strategier och åtgärder som rapporterats

Medlemsstater som enligt prognoserna inte uppfyller sina åtaganden om utsläppsminskningar med hjälp av befintliga strategier måste i sina nationella

[33] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 av den 11 december 2018 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 663/2009 och (EG) nr 715/2009, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU och 2013/30/EU samt rådets direktiv 2009/119/EG och (EU) 2015/652 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013 (EUT L 328, 21.12.2018, s. 1).

[34] Belgien, Bulgarien, Frankrike, Kroatien, Cypern, Finland, Lettland, Litauen, Ungern, Nederländerna, Polen, Portugal och Förenade kungariket.

[35] Danmark, Tyskland, Spanien, Irland, Malta, Österrike, Slovenien, Slovakien och Sverige.

[36] Tjeckien och Estland.

[37] Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön (EUT L 156, 25.6.2003, s. 17).

[38] Belgien, Bulgarien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen, Finland, Sverige och Förenade kungariket.

[39] Tjeckien, Cypern, Portugal, Slovenien och Slovakien.

[40] Belgien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Spanien, Kroatien, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen, Slovenien, Slovakien, Finland, Sverige och Förenade kungariket.

luftvårdsprogram rapportera de ytterligare strategier och åtgärder som de överväger att anta och de som faktiskt väljs ut för att uppfylla åtagandena. Rapporteringen måste göras via Europeiska miljöbyråns verktyg för strategier och åtgärder.

Omfattningen och detaljnivån i denna rapportering från medlemsstaterna varierar beroende på medlemsstat och strategi eller åtgärd[41]. Följande övergripande tendenser kan dock urskiljas[42]:

- De åtgärder och strategier som valts ut för antagande och som presenteras i de nationella luftvårdsprogrammen riktar in sig på de viktigaste föroreningarna i respektive sektor. Ett stort antal strategier och åtgärder har rapporterats för jordbrukssektorn (inriktade på NH_3), för vägtransporter, näringslivssektorn, den institutionella sektorn och hushållssektorn ($PM_{2.5}$ och NO_x) och för energiproduktion och energidistribution ($PM_{2.5}$, SO_2 och NO_x). De flesta strategier och åtgärder är inriktade på NO_x och $PM_{2.5}$. Det bör dock noteras att det inte nödvändigtvis finns något linjärt samband mellan strategiernas och åtgärdernas antal och hur effektiva de är i fråga om minskade utsläpp.
- Strategierna och åtgärderna varierar från mycket specifika (t.ex. begränsad drift vid en viss anläggning) till mycket allmänna (t.ex. främjande av energieffektivitet eller transportstrategier), där de senare självklart leder till osäkrare prognoser för utsläppsminskningarna.
- Kvantifierade utsläppsminskningar anges bara för en mindre andel av strategierna och åtgärderna (andelen skiljer sig åt mellan sektorerna men utgör överlag mindre än hälften av strategierna och åtgärderna), vilket leder till osäkerhet om åtgärdernas trovärdighet och i vilken grad de bidrar till att uppfylla de nationella åtagandena om utsläppsminskningar. De nationella luftvårdsprogrammen innehåller inte heller tillräckligt med information för att möjliggöra jämförelser mellan de olika medlemsstaternas förväntade minskningar (vilket skulle underlätta valideringen av uppskattningarna). I de fall kvantifieringar av utsläppsminskningar har lämnats tilltar minskningarna över tid, vilket troligtvis återspeglar att åtgärderna genomförs gradvis.
- Inom vissa sektorer (t.ex. transporter och energianvändning) rör ungefär hälften av de rapporterade strategierna och åtgärderna i själva verket redan befintliga åtgärder (eller åtgärder som åtminstone antagits), med angivna datum för antagande från 2004 till 2019. Flera strategier och åtgärder rör befintlig EU-lagstiftning (t.ex. genomförande av bästa tillgängliga teknik enligt direktivet om industriutsläpp[43]) och hör därmed snarare hemma i scenariot ”med åtgärder” än i scenariot ”med ytterligare åtgärder”. En tydligare åtskillnad mellan befintliga och nya strategier och åtgärder skulle möjliggöra en bättre bedömning av det faktiska behovet och värdet av nya strategier och åtgärder.
- När det gäller jordbrukssektorn motsvarar strategierna och åtgärderna de åtgärder som anges i del 2 i bilaga III till direktivet (bara en medlemsstat anger en strategi/åtgärd som inte ingår i förteckningen i bilaga III), och de

[41] Lettland och Ungern ingår inte i analysen av strategier och åtgärder på grund av sen inlämning av slutliga nationella luftvårdsprogram.
[42] Närmare uppgifter finns på https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.
[43] Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (EUT L 334, 17.12.2010, s. 17).

prognosticerade utsläppsminskningarna ligger på i stort sett samma nivå i alla medlemsstaterna. Jordbruket är den sektor som släpper ut mest ammoniak, och strategierna och åtgärderna i sektorn är mycket riktigt inriktade på denna förorening. Ofta räcker de dock inte till för att uppfylla åtagandena om utsläppsminskning. Vissa strategier och åtgärder inom jordbrukssektorn innebär en utsläppsminskning av $PM_{2.5}$ som en sidovinst av minskade ammoniakutsläpp.

Generellt sett innehåller de nationella luftvårdsprogrammen inte tillräcklig information om strategierna och åtgärderna för att på ett tillförlitligt sätt kunna bekräfta deras trovärdighet. I synnerhet saknas information om det planerade utnyttjandet av strategierna och åtgärderna, tidsramen för genomförandet och omfattningen av de förväntade utsläppsminskningarna. För ungefär en tredjedel av de medlemsstater som analyserats förekommer dessutom vissa betydande inkonsekvenser mellan de prognoser som rapporterats i enlighet med artikel 10.2 i direktivet och de prognoser som används i det nationella luftvårdsprogrammet, vilket väcker frågor om huruvida de åtgärder som föreslås i de nationella luftvårdsprogrammen är tillräckliga.

3.3. Kopplingar mellan nationella luftvårdsprogram och nationella energi- och klimatplaner[44]

Det finns flera kopplingar mellan politiken för luftkvalitet och klimat- och energipolitiken eftersom källorna till utsläpp av växthusgaser och källorna till luftföroreningar ofta är desamma. I många fall kan därför en och samma åtgärd bidra till både målen om luftkvalitet och utsläppsmålen (t.ex. utveckling av aktiva transportsätt och bättre isolering av byggnader för att minska energianvändningen). I vissa fall innebär dock en förbättring på ena området en försämring på det andra (t.ex. användning av bioenergi för uppvärmning av bostäder). Lagstiftningen på områdena luftkvalitet och energi/klimat hänvisar ofta till varandra och kräver en sammankoppling av de nationella luftvårdsprogrammen och de nationella energi- och klimatplanerna[45]. Kommissionens vägledning om utarbetandet av nationella luftvårdsprogram innehåller därför en specifik uppmaning till medlemsstaterna att ta hänsyn till de strategier och åtgärder som planeras för klimat- och energiåtagandena när de utarbetar sina nationella luftvårdsprogram.

[44] Enligt artikel 3 i förordning (EU) 2018/1999 skulle medlemsstaterna meddela sina nationella energi- och klimatplaner till kommissionen senast den 31 december 2019.

[45] Se direktiv (EU) 2016/2284, artikel 1 (synergier), bilaga III, del 1 (samstämmighet i fråga om prioriteringar), bilaga IV, del 2 (samstämmighet i fråga om prognoser). Se även som jämförelse förordning (EU) 2018/1999, bilaga I, avsnitt A, punkt 5.1 i, som föreskriver rapportering av prognoser om de planerade strategiernas och åtgärdernas effekt på utsläppen av de luftföroreningar som omfattas av direktiv (EU) 2018/2284.

Det kan medges att tidsföljden för de lagstadgade tidsfristerna innebär att nationella luftvårdsprogram som lämnas in i tid bara kan hänvisa till utkasten till nationella energi- och klimatplaner och inte till den slutliga versionen av dessa. Å andra sidan bör kopplingarna mellan luftkvalitet och energi/klimat återspeglas i de slutliga nationella energi- och klimatplanerna, eftersom 26 medlemsstater[46] i juni 2019, i samband med förordningen om styrningen av energiunionen, mottog kommissionens rekommendation om att i utkasten till nationella energi- och klimatplaner förbättra bedömningen av påverkan på luftkvaliteten.

De nationella luftvårdsprogram som analyserats inför denna rapport innehåller hänvisningar till klimat- och energipolitik, men i vilken omfattning detta faktiskt har bidragit till maximering av synergier och hantering av kompromisser mellan de två politikområdena är oklart på grund av bristen på detaljerade uppgifter. Det finns även ganska stora skillnader mellan de berörda nationella luftvårdsprogrammen. Vissa tar hänsyn till, eller till och med kvantifierar, klimat- och energiåtgärdernas påverkan på luftföroreningar, och, på motsatt sätt, vilken påverkan åtgärderna för förbättrad luftkvalitet har på utsläpp av växthusgaser. I andra tas klimat- och energiåtgärderna med i det nationella luftvårdsprogrammets förteckning över åtgärder. En del använder sig också av ett gemensamt dataset för modellering av de två politikområdena.

Analysen av de nationella luftvårdsprogrammen visar dock att det finns utrymme för att stärka kopplingen mellan politiken för ren luft och klimat- och energipolitiken, och att det krävs ytterligare integration mellan dessa två planeringsförfaranden för att politiken som ligger till grund för dem ska bli effektivare. Kommissionen kommer att arbeta för ytterligare integrering av detta slag i framtiden, i linje med målen för den europeiska gröna given.

3.4. Risk för bristande efterlevnad av åtaganden om utsläppsminskningar

Förutom att analysera de prognoser för uppfyllandet av åtagandena om utsläppsminskningar som varje medlemsstat har rapporterat i enlighet med artikel 10.2 i direktivet har kommissionen även bedömt risken för att dessa åtaganden inte uppfylls. Bedömningen har gjorts på grundval av en samlad analys av prognosernas kvalitet, trovärdigheten hos de strategier och åtgärder som valts ut för antagande i de nationella luftvårdsprogrammen samt den prognosticerade marginalen med vilken åtagandena uppfylls[47]. När det gäller åtagandena om utsläppsminskningar för perioden 2020–2029 konstaterades i bedömningen att av

[46] Samtliga medlemsstater utom Spanien och Frankrike, se https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en.
[47] För den fullständiga bedömningen, se https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.

de 20 medlemsstater som analyserades[48] löpte 14[49] en hög risk att inte uppfylla sina åtaganden om minskade ammoniakutsläpp (se bilaga 3).

När det gäller åtagandena för 2030 ger bilden till och med ytterligare anledning till oro, eftersom mer än hälften av de analyserade medlemsstaterna löper hög risk att inte uppfylla åtagandena om utsläppsminskningar för alla föroreningar i direktiv (EU) 2016/2284 förutom SO_2. För att minska denna risk behöver dessa medlemsstater därför vidta ytterligare åtgärder utöver de som anges i de nationella luftvårdsprogrammen. Detta kan åstadkommas bland annat genom att välja ut ytterligare strategier och åtgärder som ska antas, att förändra de strategier och åtgärder som redan valts ut, att vidta åtgärder för att stödja genomförandet av strategierna och åtgärderna och att välja ut indikatorer som ger en bättre övervakning av framstegen i genomförandet. Medlemsstaterna måste dokumentera dessa ytterligare åtgärder i ett uppdaterat nationellt luftvårdsprogram i enlighet med artikel 6.4 i direktivet.

[48] Bara 16 medlemsstater lämnade in sina nationella luftvårdsprogram och prognoser i tid för att ingå i rapportens analys av risken för bristande efterlevnad: Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Spanien, Kroatien, Cypern, Irland, Frankrike, Litauen, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Slovenien, Finland, Sverige och Förenade kungariket.

[49] Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Frankrike, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Finland, Sverige och Förenade kungariket.

4. Analys av de prognosticerade utsläppsminskningarnas effekter

4.1. Effekter på luftkvalitet

Minskade utsläpp av föroreningar leder till minskade koncentrationer av föroreningar och därmed till förbättrad luftkvalitet. Bland de 16 nationella luftvårdsprogram som lämnades in i tid för att ingå i analysen i detta avsnitt följde tio medlemsstater (som beskrivs nedan) det frivilliga kravet att rapportera uppgifter om de ytterligare strategiernas och åtgärdernas prognosticerade effekter på luftkvaliteten. Uppgifterna varierade från en kvalitativ beskrivning av effekterna[50] till en detaljerad modellering av framtida koncentrationer[51] och prognoser för uppfyllandet av gränsvärden för luftkvalitet[52]. De medlemsstater som utfört modelleringar av framtida förändringar av luftkvaliteten inkluderade vanligtvis kartor över framtida koncentrationer av luftföroreningar i sina nationella luftvårdsprogram. Denna typ av analys skulle kunna användas av ytterligare medlemsstater för att öka synergierna mellan direktiv (EU) 2016/2284 och direktiven om luftkvalitet. Sådana integrerade analyser skulle göra det möjligt att välja ut utsläppsminskande åtgärder som minskar koncentrationerna av luftföroreningar på lokal nivå. Den största nyttan kan antas komma från åtgärder inom transporter och uppvärmning av bostäder eftersom de rör stadsområden, där befolkningen exponeras i högre utsträckning. I stort sett alla medlemsstater har uppgett att man tagit hänsyn till effekten på luftkvalitet när man valt ut vilka strategier och åtgärder som ska antas, men inga strategier och åtgärder valdes ut för att i första hand nå luftkvalitetsmålen.

4.2. Effekter på ekosystem

Luftföroreningar påverkar inte bara människors hälsa utan även försurning, övergödning och bildande av marknära ozon, som alla är skadliga för ekosystem (sötvattensekosystem eller terrestra ekosystem, såväl seminaturliga som jordbrukets ekosystem) och biologisk mångfald. Enligt direktivet (artiklarna 9 och 10.4) ska medlemsstaterna rapportera dessa effekter på ekosystem vart fjärde år med början den 1 juli 2019. Rapporteringen ska göras på grundval av ett nätverk av övervakningsplatser som ska ha upprättats senast den 1 juli 2018 och för vilket rapportering även ska ske vart fjärde år. Alla medlemsstaterna uppfyllde dessa två rapporteringsskyldigheter. Därigenom skapas en första grund för att fastställa en referens som framtida uppgifter om ekosystem som rapporteras enligt direktivet kan jämföras mot, vilket bidrar till den framtida bedömningen av direktivets ändamålsenlighet när det gäller att skydda miljön under en längre period.

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

Kommissionen har offentliggjort ett tillkännagivande[53] och en frivillig rapporteringsmall med åtföljande vägledning[54] för att underlätta medlemsstaternas rapportering av effekterna på ekosystem och efterföljande analys. Alla medlemsstaterna använde den standardiserade rapporteringsmallen för åtminstone delar av de rapporterade uppgifterna för 2019. I bilaga V till direktivet finns även en förteckning över frivilliga indikatorer för övervakningen. I sin rapportering använde medlemsstaterna främst de som rör ekosystem i vattendrag och sjöar.

Sammantaget visar kommissionens bedömning att de nuvarande nätverken av övervakningsplatser och de uppgifter som rapporterats ännu inte är tillräckligt representativa och lämpliga för att övervaka effekten av luftföroreningar på de europeiska ekosystemen. För att informationen ska vara användbar är det viktigt att övervakningsnätverket och de rapporterade uppgifterna är representativa för alla ekosystem inom EU. Analysen av de övervakningsplatser som rapporterades 2018 visar att så inte alltid är fallet. Vissa ekosystem som är särskilt känsliga för luftföroreningar (hedmark, mossar och gräsmarker som är känsliga för försurning) är underrepresenterade, även i medlemsstater där dessa ekosystem är vanliga. Analysen bekräftas av de uppgifter som rapporterades 2019, som visar att övervakningens omfattning varierar mellan olika typer av ekosystem och ytterligare bekräftar att ekosystem som är särskilt känsliga för luftföroreningar inte är tillräckligt väl representerade. I de flesta medlemsstater övervakas dock graden av exponering för olika typer av belastningar via övervakningsplatser i både områden med lågt och högt svavel- och kvävenedfall, vilket bidrar positivt till de rapporterade uppgifternas representativitet.

Direktivet har som målsättning att minska den administrativa börda som kraven på övervakning av ekosystem innebär genom att uppmuntra användning av samma övervakningsplatser och/eller uppgifter som används för rapportering enligt andra EU-krav eller internationella förpliktelser. Medlemsstater har i flera fall använt sig av denna möjlighet[55].

Genom den första rapporteringen av ekosystemdata 2019 inom ramen för direktiv (EU) 2016/2284 fastställs en referens som framtida effekter kan jämföras mot. En förutsättning för detta är dock en konsekvent användning över tid av övervakningsplatser och indikatorer och en lämplig övervakningsfrekvens. Övervakningen av effekterna på ekosystemen enligt direktivet skulle därmed även kunna användas som underlag för strategin för biologisk mångfald för 2030 och framåt.

---

[53] Kommissionens tillkännagivande om övervakning av ekosystem enligt artikel 9 och bilaga V i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2284 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar (NEC-direktivet) (EUT C 92, 11.3.2019, s. 1).

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

[55] De andra nätverk som medlemsstaterna vanligtvis har använt för rapporteringen om ekosystem enligt direktiv (EU) 2016/2284 är de som används för habitatdirektivet, vattenramdirektivet och de internationella samarbetsprogrammen inom ramen för luftvårdskonventionen.

Trots att det i mallen för det nationella luftvårdsprogrammet anges att medlemsstaterna bör rapportera (som frivilligt innehåll) effekterna på miljön i prognoserna för scenariot ”med ytterligare åtgärder” rapporterades inte dessa i någon av de nationella luftvårdsprogram som lämnades in 2019. Medlemsstaterna kommer sannolikt att rapportera dessa effekter i nästa nationella luftvårdsprogram baserat på den information som samlas in i enlighet med artikel 9 i direktivet.

4.3. Kostnader för och nyttan av minskade utsläpp av luftföroreningar

Information om kostnaderna för och nyttan av de strategier och åtgärder som valts ut för antagande är en del av det frivilliga innehållet i det nationella luftvårdsprogrammet. Av de 16 nationella luftvårdsprogram som analyserats i detta avseende för denna rapport innehåller bara fem[56] sådan information. I dessa rapporterades kostnader emellertid bara för ett fåtal strategier och åtgärder, och med lite (eller inga) detaljer om åtgärdernas omfattning och nivå. Det fanns inga uppgifter om tidsramen för kostnadsuppskattningarna. Denna mycket begränsade rapportering av kostnaderna för de föreslagna åtgärderna kan väcka tvivel om i vilken grad finansieringen av åtgärderna har säkrats. Även om de uppskattade kostnaderna i stor utsträckning beror på nationella förhållanden skulle en rapportering av dem kunna ge underlag för en användbar analys av hur effektiva de olika åtgärderna är, som kan ligga till grund för den aktuella medlemsstatens val av framtida strategier (eller för andra medlemsstater genom kunskapsutbyte).

Inget av de nationella luftvårdsprogrammen innehöll uppskattningar av de föreslagna åtgärdernas nytta uttryckt i pengar. Detta är en följd av att åtgärdernas effekter på utsläpp och luftkvalitet inte alltid kvantifieras, vilket försvårar det sista steget i utvärderingen.

I nästa rapportering av de nationella luftvårdsprogrammen förväntas medlemsstaterna rapportera fler uppgifter om kostnaderna för och nyttan av åtgärderna för att minska de förorenande luftutsläppen eftersom det ger värdefulla kunskaper för utformningen av framtida åtgärder. Under tiden kommer denna aspekt att analyseras i den kommande utsiktsrapporten om ren luft genom en modelleringsmetod.

5. Andra aspekter av genomförandet av direktiv (EU) 2016/2284

5.1. Befintliga EU-åtgärder för att stödja genomförandet

I enlighet med artikel 12 i direktiv (EU) 2016/2284 har kommissionen inrättat ett regelbundet forum, Europeiska forumet för ren luft, som ska främja ett samordnat

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

genomförande av unionens lagstiftning och politik. Kommissionen har i samarbete med respektive medlemsstat hittills arrangerat två sammankomster i detta forum. Den första hölls i Paris den 16–17 november 2017, och den andra i Bratislava den 28–29 november 2019[57]. Båda arrangemangen möttes av stort intresse från aktörer inom myndigheter, industri, icke-statliga organisationer och allmänheten. Forumet för ren luft 2017 fokuserade på områdena luftkvalitet i städer, luftföroreningar från jordbrukssektorn och affärsmöjligheter i samband med ren luft. Under forumet för ren luft 2019 följde man upp diskussionerna om jordbrukets påverkan på luftföroreningar och lyfte fram frågor om ren luft och hälsa, uppvärmning av bostäder och möjligheter till finansiering av åtgärder för ren luft.

Kommissionen erbjuder även medlemsstaterna andra former av stöd för att genomföra direktiv (EU) 2016/2284, såsom dialoger om ren luft, kapacitetsuppbyggnad och expertgruppen för luftkvalitet. Dialogerna om ren luft är bilaterala möten mellan kommissionen och en medlemsstat för att stödja åtgärder som förbättrar luftkvaliteten och minskar luftutsläpp genom att samla och främja samarbete mellan olika aktörer och sektorer. Dialogerna behandlar medlemsstatens särskilda situation och behov, ger rekommendationer om bästa praxis och informerar om finansieringsmöjligheter. Sju dialoger har genomförts under perioden 2017–2019: med Irland, Luxemburg, Ungern, Slovakien, Spanien, Tjeckien och Italien.

För att hjälpa medlemsstaterna att förbättra sin förmåga att ta fram tillförlitliga prognoser om utsläpp av luftföroreningar lanserade kommissionen 2018 ett projekt för kapacitetsuppbyggnad med deltagande från tio medlemsstater. Som ett resultat av projektet utarbetades vägledningsmaterial för att ta fram prognoser som är tillgängligt för alla medlemsstater. Sedan 2014 tillhandahåller även jordobservationsprogrammet Copernicus, genom dess atmosfärövervakningstjänst, kontinuerligt data och information om luftkvalitet och hur den utvecklas på nationell och europeisk nivå.

5.2. Utnyttjande av unionsmedel för att stödja målen för direktiv (EU) 2016/2284

Enligt artikel 7 i direktivet ska kommissionen ”sträva efter att underlätta tillgången [för medlemsstaterna] till befintliga unionsmedel” för att stödja uppfyllandet av målen för direktivet. Kommissionen ska enligt artikel 11.1 c rapportera om utnyttjandet av unionsmedel.

EU-finansiering inom ramen för olika finansieringsprogram har gjorts tillgängliga och använts på ett framgångsrikt sätt av medlemsstaterna under årens lopp för att förbättra luftkvaliteten. Finansieringen ges antingen som direkt stöd till projekt för

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

ren luft eller för att på ett effektivt sätt integrera mål om ren luft i andra investeringar (t.ex. inom infrastruktur, landsbygdsutveckling och regional utveckling). För att övervaka medlemsstaternas utnyttjande av EU-medel har kommissionen utvecklat en metod för att bedöma i vilken utsträckning varje finansieringskanal bidrar till målen om ren luft. Denna övervakning hjälper också medlemsstaterna att genomföra sin politik för ren luft.

Metoden och uppskattningar av hur mycket EU-medel som bidrar till målen om ren luft presenteras i bilaga 4 till denna rapport. Kommissionen kommer årligen att rapportera om finansieringen av ren luft inom ramen för sitt budgetförslag, fördelat per relevant finansieringsprogram.

5.3. Uppföljning av kommissionens ”uttalande om metan”

Även om EU:s totala metanutsläpp minskade med 17 % mellan 2005 och 2017 (i samma takt som växthusgaser totalt) har metanutsläppen från jordbrukssektorn under samma period minskat med 1,6 % (vilket innebär att jordbrukssektorns andel av utsläppen har ökat)[58].

Kommissionens förslag till direktiv (EU) 2016/2284 innehöll ett åtagande om minskat utsläpp av metan på grund av behovet av omedelbara åtgärder för att komma till rätta med denna förorening både från ett luftkvalitetsperspektiv (eftersom metan är ett viktigt ozonbildande ämne) och från ett klimatperspektiv. Europaparlamentet och rådet beslutade emellertid under antagandeprocessen att ta bort hänvisningarna till metan, vilket innebär att denna förorening inte regleras av direktivet. Kommissionen utfärdade efter detta ett uttalande som offentliggjordes i slutet av direktivet. Uttalandet lyder som följer:

”Kommissionen anser att det finns starka luftkvalitetsargument för att bibehålla utvecklingen av metanutsläpp i medlemsstaterna under uppsikt i syfte att minska koncentrationerna av ozon i EU och att främja minskningen av metanhalten internationellt. Kommissionen bekräftar att den [...] har för avsikt att ytterligare undersöka metanutsläppens inverkan på möjligheterna att uppnå de mål som anges [...] i direktivet om nationella utsläppstak och att den kommer att överväga åtgärder för att minska de utsläppen, samt vid behov lägga fram ett lagstiftningsförslag för det ändamålet.”

Kommissionen har arbetat med denna ytterligare undersökning[59].

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

[59] Genom att offentliggöra en studie om sambandet mellan metanutsläpp och koncentrationerna av ozon (https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/global-trends-methane-emissions-and-their-impacts-ozone-concentrations) och två studier (varav en fortfarande pågår) om potentialen för minskade metanutsläpp i energisektorn och hur användning av biometan och väte påverkar gasinfrastrukturen.

I meddelandet om en europeisk strategisk långsiktig vision för en stark, modern, konkurrenskraftig och klimatneutral ekonomi 2050 bedöms alternativen för att ytterligare minska metanutsläppen inom alla sektorer i EU[60]. Den åtföljande fördjupade analysen visar att det fortfarande finns utrymme att minska metanutsläppen ytterligare inom alla berörda sektorer: jordbruk, avfall och avloppsvatten samt energi[61].

Kommissionen vidhåller att metanutsläppen bör hållas under uppsikt för att begränsa deras bidrag till koncentrationerna av ozon i EU och för att minska metanutsläppen globalt, vilket skulle ge unionen en ledande ställning när det gäller att utveckla synergier för att bekämpa både klimatförändringar och luftföroreningar. Mot bakgrund av den analys som gjorts under de senaste åren och i linje med 2018 års utsiktsrapport om ren luft gäller kommissionens yttrande ovan fortfarande fullt ut.

5.4. Internationella kopplingar

Direktiv (EU) 2016/2284 är nära sammankopplat med Uneces konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (luftvårdskonventionen) och protokollen till denna[62]. Synergierna mellan dessa båda rättsliga ordningar utnyttjas och samarbete säkerställs i så stor utsträckning som möjligt, framför allt i fråga om rapporteringen av utsläppsinventeringar och utsläppsprognoser. För att tillämpa en gemensam metod för utsläppsinventeringar har en gemensam vägledning tagits fram som förbättras kontinuerligt med stöd av Europeiska miljöbyrån. Det ändrade Göteborgsprotokollet till luftvårdskonventionen, som trädde i kraft den 7 oktober 2019, och direktivet anger i stort sett samma åtaganden för utsläppsminskningar för perioden 2020–2029. En översyn av Göteborgsprotokollet kommer att göras för perioden 2020 och framåt inom ramen för luftvårdskonventionen, vilket ger en möjlighet att överväga ytterligare tillnärmning av de båda rättsliga ordningarna, även vad gäller utarbetandet av en strategi för exempelvis utsläpp av metan och sot.

6. Slutsats

Att genomförandet av direktiv (EU) 2016/2284 styrs in på rätt spår från början är avgörande för att minskningarna av utsläppen av luftföroreningar görs i god tid, på ett effektivt sätt bidrar till människors och ekosystemens hälsa, och uppfyller

[60] Meddelande från kommissionen: *En ren jord åt alla – En europeisk strategisk långsiktig vision för en stark, modern, konkurrenskraftig och klimatneutral ekonomi* (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 framför allt sidorna 159–174).

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

kommissionens ”nollutsläppsvision för en giftfri miljö” i enlighet med den europeiska gröna given.

Det är fortfarande för tidigt att på grundval av de faktiska utsläppen dra några definitiva slutsatser om hur långt ifrån målen medlemsstaterna befinner sig och vilken bana de följer för att uppfylla sina åtaganden, eftersom uppgifterna för 2020 blir tillgängliga först i samband med kontrollen av efterlevnaden 2022. Trots detta framgår det tydligt av utsläppsprognoserna och analysen av de nationella luftvårdsprogrammen att insatserna behöver utökas redan på kort sikt.

Eftersom de nationella luftvårdsprogrammen är ett grundläggande verktyg i direktivet är det viktigt att de utarbetas i tid och baseras på uppgifter med god kvalitet, uppdateras om prognoserna visar att åtagandena om utsläppsminskningar inte kommer att nås och under alla omständigheter minst vart fjärde år. För att uppnå detta måste medlemsstaterna fortsätta att överväga ytterligare och kraftfullare åtgärder för att säkerställa att de nationella utsläppen av luftföroreningar minskas ytterligare på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Det är särskilt tydligt när det gäller ammoniak. Redan i den första utsiktsrapporten om ren luft 2018 framhölls att ammoniakutsläpp fortfarande utgör ett undantag från de generella förbättringar som har åstadkommits. Inom jordbrukssektorn krävs ytterligare satsningar för att nå de minskningar som krävs. Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka och stödja de nationella insatser som görs i detta avseende, med hjälp av såväl finansiella som icke-finansiella verktyg. I det första fallet kommer detta att uppnås genom att bland annat maximera utnyttjandet av finansiering via den gemensamma jordbrukspolitiken i den kommande programplaneringsperioden. I det senare fallet kommer det att göras bland annat i form av kapacitetsuppbyggnad och genom att främja ytterligare synergier med genomförandet av relevant EU-lagstiftning, såsom nitratdirektivet 91/676/EEG och direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp. I översynen av det senare direktivet kommer även möjligheterna att ytterligare bidra till minskade utsläpp av bland annat ammoniak att övervägas.

Ett fullständigt genomförande av den europeiska gröna given och ökat stöd från Fonden för en rättvis omställning och unionens övriga relevanta finansieringsprogram inom ramen för den nya programplaneringscykeln kommer i hög grad att bidra till att målen i direktiv (EU) 2016/2284 uppfylls. Många av initiativen i den gröna given kommer att medföra betydande positiva effekter för ett effektivare och snabbare genomförande av direktivet. Först och främst kommer en högre ambitionsnivå för klimatet som leder till ökad energieffektivitet och framsteg inom icke förbränningsbara förnybara energikällor att utöver minskade utsläpp av växthusgaser även minska utsläppen av luftföroreningar. Samtidigt kommer genomförandet av direktiv (EU) 2016/2284 att spela en central roll för en framgångsrik övergång till en ”nollutsläppsvision för en giftfri miljö” i enlighet med den europeiska gröna given.

Vid sidan av denna rapport kommer den andra utsiktsrapporten om ren luft, som offentliggörs senare under 2020, att ytterligare belysa kostnader, nytta, synergier och kompromisser i samband med befintliga och planerade åtgärder för att genomföra direktivet samt lyfta fram potentiella behov av ytterligare åtgärder på både nationell nivå och EU-nivå.