

NOTAT



Miljøministeriet
Departementet

EU & Internationalt
J.nr. 2014-2607
Ref. Kassm/Masch/Hehol
Den 24. april 2014

GRUNDNOTAT til Folketingets Miljøudvalg og Europaudvalg

Kommissionens meddelelse: Programmet ren luft i Europa

KOM(2013)918. (18.12.2013)

1. Resumé

Kommissionen oversendte den 18. december 2013 en meddelelse til Rådet om et revideret Program for ren luft i Europa. Programmet indeholder overordnede reduktionsmål for et samlet EU som konsoliderer 2020 reduktionsmålene i den seneste luftstrategi fra 2005 og tilføjer nye mål for 2030.

Reduktionsmålene for selve programmet er rettet mod at nedbringe negative effekter på menneskers helbred og skader på økosystemer. Dette opnås ved at forbedre luftkvaliteten. Luftkvaliteten forbedres ved at mindske udledningerne af bestemte stoffer, som der er fremsat parallelle forslag til med forslagene til nyt NEC-direktiv og nyt direktiv om mellemstore fyringsanlæg.

Formålet med programmet er at sikre fremskridt mod de langsigtede mål i det 6. og 7. miljøhandlingsprogram, om at luftforureningen skal reduceres til et niveau, hvor der er færrest mulige påvirkninger på menneskers helbred og herunder særligt følsomme befolkningsgrupper såsom børn samt miljøet som helhed".

Meddelelsen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark, da ingen virkemidler eller forpligtelser er forslået i selve programmet. Disse ligger i de parallelle forslag til et nyt NEC direktiv og forslag til et direktiv for mellemstore fyringsanlæg.

Forslaget til revideret program vurderes i ikke i sig selv at påvirke beskyttelsesniveauet.

Regeringen hilser det velkomment, at Kommissionen har fremsat forslag til Program for ren luft i Europa.

2. Baggrund

Kommissionen sendte den 18. december 2013 ovennævnte meddelelse til Europaparlamentet, Rådet, Det europæiske Økonomiske og Sociale udvalg og Regionsudvalget.

Forslaget er en videreførelse af Temastrategi for luftforurening fra 2005. Meddelelsen udgør den overordnede ramme for Kommissionens samlede "luftpakke" der i alt indeholder 4 elementer:

- a) En meddelelse om Ren luft i Europa (indeværende meddelelse),
- b) Et nyt direktiv om nationale reduktionsforpligtigelser (nyt NEC-direktiv),
- c) Et nyt direktiv om mellemstore forbrændingsanlæg (MCP-direktiv),
- d) Et forslag til rådsbeslutning om EU's ratifikation af Gøteborg-protokollen.

Kommissionens meddelelse har været indledende drøftet i miljøarbejdsgruppen i Bruxelles. Forslaget vil blive drøftet på Rådsmøde (miljø) den 12. juni 2014. Den konkrete udmøntning af programmet vil primært ske i forbindelse med kommissionsforslagene til nyt NEC-direktiv og MCP-direktiv. Der er udarbejdet særskilte grundnotater til disse forslag, til hvilke der henvises.

3. Formål og indhold

Programmet har til formål at sikre fremskridt mod de langsigtede mål i sjette og syvende miljøhandlingsprogram, om at ”luftforureningen skal reduceres til et niveau, hvor der er færrest mulige påvirkninger på menneskers helbred og herunder særligt følsomme befolkningsgrupper såsom børn samt miljøet som helhed”.

Programmet indeholder forslag til overordnede EU reduktionsmål for luftkvalitetens indvirkning på sundhed og natur, som konsoliderer 2020-reduktionsmålene der blev besluttet i forbindelse med temastrategien for renere luft i Europa¹ fra 2005 og tilføjer nye mål for 2030.

De overordnede reduktionsmål for selve programmet er rettet mod at nedbringe negative effekter på menneskers helbred og skader på økosystemer. Dette opnås ved at forbedre luftkvaliteten. Luftkvaliteten forbedres ved at mindske udledningerne som der er fremsat parallelle forslag til med forslagene til nyt NEC-direktiv og nyt direktiv om mellemstore fyringsanlæg. Således opstilles en række reduktionsmål dels for hvor meget den overordnede negative helbredpåvirkning som knytter sig til ozon og partikler og dels hvor stor den samlede mængde af næringsberigede økosystemer bør være i 2030 set i forhold til en basislinjefremskrivning. Reduktionsmålene fremgår af tabel 1 nedenfor.

Programmets reduktionsmål kan opfyldes ved hjælp af de nationale reduktionsforpligtigelser som stadfæstet via forslag til nyt NEC direktiv samt ratifikationen af den reviderede Gøteborgprotokol.

¹ Temastrategi for luftforurening KOM(2005)446.

Tabel 1: Oversigt over reduktionsmål i forslaget til EU's program for ren luft i Europa beregnet ud fra 2005 niveau. Basislinje for 2025 og 2030 (fuld implementering af nuværende regulering) samt nye mål.

	Mål for procentvis reduktion af negative helbredspåvirkning (dødelighed knyttet til partikler og ozon) defineret ud fra forskellen ml. en fremskrivning af virkningen af en fuld implementering af nuværende regulering i 2025 og 2030 ift. 2005 niveau, samt nyt 2030 mål	Mål for procentvis reduktion af økosystemer der overskrider grænser for næringsberigelse defineret ud fra forskellen ml. en fremskrivning af virkningen af en fuld implementering af nuværende regulering i 2025 og 2030 ift. 2005 niveau, samt nyt 2030 mål
Basislinje 2025	- 37 %	- 21 %
Basislinje 2030	- 40 %	- 22 %
Nyt mål 2030	- 52 %	- 35 %

Kommissionen noterer sig, at selvom der er konstateret en markant forbedret luftkvalitet i EU gennem de seneste årtier, halter luftkvalitetsnormerne efter normerne i andre udviklede lande, og overholdelsen af de eksisterende normer har af forskellige årsager været en udfordring for hovedparten af medlemslandene. Kommissionen lægger derfor op til at sikre fuld overensstemmelse med gældende luftkvalitetsnormer senest i 2020.

Kommissionen vurderer, at de negative helbredspåvirkninger, som følge af luftforureningen, medfører 406.000 for tidlige dødsfald i EU alene i 2010. De samlede eksterne omkostninger som følge af luftforurening vurderes af kommissionen at være 330-940 mia. EUR i EU i 2010.

Økosystemer er ligeledes påvirkede, da luften afsætter næringsstoffer mv. til jord, søer og hav. Kommissionen vurderer, at 62 % af EU's økosystemer overstiger grænserne for næringsberigelse, hvilket medfører opblomstring af alger, fiskedød, artstab mv.

Med de nye mål forslås de negative helbredspåvirkninger og påvirkningen af økosystemer (næringsberigelse) reduceret med yderligere omkring 1/3. De langsigtede mål vurderes at lede til, at de samlede eksterne omkostninger som følge af luftforurening (212 – 740 mia. EUR i EU i 2030) reduceres med 40 mia. EUR og er et skridt i retning af de vejledende luftkvalitetsnormer fra WHO.

Kommissionen anslår, at de nye reduktionsmål for 2030 i nærværende program vil kunne indfries med de forslag til konkrete initiativer som er indeholdt i den samlede luftpakke (forslag til nyt NEC-direktiv, nyt direktiv for mellemstore fyringsanlæg og ratifikation af den reviderede Gøteborg-protokol).

Det vigtigste tiltag til at tilvejebringe omkostningseffektive reduktioner er forslaget til nyt NEC-direktiv om nationale emissionslofter i 2030 for kvælstofoxider, svovldioxid, fine partikler, ammoniak, flygtige organiske stoffer udover metan (se separat grundnotat om dette).

Fuld udnyttelse af den eksisterende kilderegulering i EU er et andet centralt virkemiddel. Særligt nævnes kommende eco-design kriterier for brændeovne og -kedler, udvikling af BAT/BREF under direktivet for industrielle emissioner samt

en kommende revision af direktiv om emissioner fra mobile ikke-vejgående maskiner.

Kildereduktioner fra mellemstore fyringsanlæg fra 1-50 MW (se separat grundnotat) har indtil nu været uregulerede i EU, hvorfor der foreslås emissionsgrænseværdier for disse.

Kilderegulering af landbruget for så vidt angår ammoniak tilvejebringes af EU's lovgivning for så vidt angår 25 % af den påkrævede reduktion. For at nå de nye politiske mål for 2030 indeholder forslag til nyt NEC direktiv krav om en EU reduktionsforpligtigelse på 27 %. Mulighederne for yderligere kontrol ved kilden på EU-plan vil blive undersøgt (se separat grundnotat om forslag til nyt NEC direktiv).

Med forslaget søges en tilskyndelse til at få etableret NO_x emissionskontrol-områder for skibsfart i egnede farvande, og der sættes fokus på håndhævelse af NO_x-emissionsstandarder vedtaget internationalt i IMO samt på implementering af direktivet om regulering af svovlindhold i skibsbrændstoffer.

Til at understøtte indsatsen peger Kommissionen på en række initiativer af ikke-lovgivningsmæssig karakter, med særlig fokus på byerne, landbruget og det internationale samarbejde.

Luftpakken indeholder endvidere et forslag til EU-ratifikation af Gøteborgprotokollen, med nationale reduktionsforpligtigelser for 2020 for stofferne kvælstofoxider, svovldioxid, ammoniak, flygtige organiske forbindelser og fine partikler med det formål at fremme ratificering af protokollen blandt parter udenfor EU, såsom Rusland.

Endeligt peges på, at programmet for ren luft i Europa vil sætte en klar dagsorden for national- og EU-forskning og innovation, til fremme af bedre luftkvalitet.

Der er søgt fuld overensstemmelse mellem fristerne i den energi- og klimapolitiske 2030-ramme og luftprogrammet for at maksimere synergier mellem politikområderne.

4. Europa Parlamentets udtalelser

En udtalelse fra Europa-Parlamentet kan tidligst forventes i efteråret 2014, efter valg og konstituering af det nye Europa-Parlament.

5. Nærhedsprincippet

Regeringen finder, at Kommissionens meddelelse er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da luftforureningen er grænseoverskridende og der derfor er grund til EU-regulering på området.

6. Gældende dansk ret

Gældende dansk ret på luftkvalitetsområdet er beskrevet i de respektive grundnotater vedr. de lovgivningsmæssige elementer af Kommissionens luftpakke. Der skal således henvises til grundnotaterne vedr. forslaget til revideret NEC direktiv og forslaget om nyt direktiv om mellemstore fyringsanlæg.

7. Konsekvenser for Danmark

Forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser:

Programmet vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser. Derimod skal de retsakter som skal udmønte programmet - revision af NEC-direktivet samt forslag til direktiv for mellemstore fyringsanlæg – implementeres i dansk lovgivning.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Programmet vil ikke i sig selv have økonomiske eller erhvervsadministrative konsekvenser. Vurdering af økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser af revision af NEC-direktivet samt forslag til direktiv for mellemstore fyringsanlæg foretages separat hvorfor der generelt skal henvises til grundnotaterne om disse forslag.

Programmets mål for reduktion af sundheds- og naturpåvirkning i 2030 baserer sig på effekterne af de foreslåede tiltag i det nye NEC-direktiv.

Samfundsøkonomisk vurderer Kommissionen, at de sparede omkostninger ved programmets gennemførelse samlet for Europa er ca. 10 gange større end udgifterne. Således vurderes de totale eksterne omkostninger fra luftforurening (herunder bl.a. skader på natur, tabt arbejdsfortjeneste og sundhedsmæssige omkostninger) som følge af programmet at falde med 40 mia. EUR (pr. år) frem mod 2030 i forhold til 2005-niveau.

Statsfinansielle og statsøkonomiske konsekvenser

Programmet har ikke i sig selv nogle statsfinansielle eller statsøkonomiske konsekvenser. Vurdering af statsfinansielle og – økonomiske konsekvenser af NEC-direktivet samt forslag til direktiv for mellemstore fyringsanlæg foretages separat i de respektive grundnotater.

Beskyttelsesniveau:

Programmet indeholder politiske målsætninger og vil således ikke i sig selv påvirke beskyttelsesniveauet. Derimod vurderes det, at de tilhørende retsakter som skal udmønte programmet vil indebære konsekvenser. Det vurderes således, at forslaget til nyt NEC-direktiv vil indebære en positiv effekt på beskyttelsesniveauet, og at forslaget til direktiv for mellemstore fyringsanlæg vil indebære en positiv, neutral og negativ påvirkning af beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Forslaget er udsendt i almindelig høring den 10. januar 2014 med frist til den 7. februar 2014. Der er indkommet i alt 25 høringssvar hvoraf Sundhedsstyrelsen, Det Økologiske Råd, Dansk Miljøteknologi, Danmarks Rederiforening, Dansk Fjernvarme, Landsforeningen til Oplysning om Brænderøgsforurening, Dansk Energi, Olie og Gas Danmark, Dansk Industri, DONG Energy, Landbrug og Fødevarer og Dansk Gasteknisk Center har bemærkninger. Nærværende gennemgang af høringssvar relaterer sig udelukkende til program for renere luft i Europa.

Generelt støtter høringssparterne intentionerne i program for renere luft i Europa om at forbedre luftkvaliteten.

Sundhedsstyrelsen peger på, at programmet er sundhedsfagligt velbegrunderet.

Det Økologiske Råd støtter de fastsatte mål i programmet og fremhæver at strammere miljøkrav samtidig vil åbne op for eksport af dansk miljøteknologi.

Dansk Miljøteknologi støtter de fastsatte luftkvalitetsmål for 2030 finder, at Danmark bør arbejde for en skærpelse af EU's fastsatte grænseværdier i et nyt luftkvalitetsdirektiv, og at der i den sammenhæng bør arbejdes for fastsættelse af grænseværdier for ultrafine partikler. Ligeledes peges der på behovet for en bedre håndhævelse af eksisterende og forslag til kommende EU-retsakter.

Danmarks Rederiforening ser ingen problemer med de fastsatte mål i programmet, men betoner vigtigheden af at regulering af skibsområdet også fremover sker internationalt gennem IMO med henblik på at tilgodese lige konkurrencevilkår.

Dansk Fjernevarme og Olie og Gas Danmark anerkender bestræbelserne for at reducere emissionsniveauet i Europa og finder, at Danmark bør arbejde for realistiske reduktionsmål.

Dansk Industri støtter ensartet regulering på tværs af medlemslandene og derved lige konkurrencevilkår i tilgangen til luftindsatsen i Europa. Dansk Industri finder det tilfredsstillende, at målopfyldelsen af eksisterende lovgivning udskydes til 2020 (jf. programmets afsnit 3.2) og der fokuseres på implementering af de gældende regler. Dansk Industri finder det ligeledes tilfredsstillende, at EU's luftkvalitetsdirektiv ikke er en del af luftpakken. Endvidere finder Dansk Industri, at medlemslandene bør overveje opfyldelsen af EU's energi- og klimapolitik, hvad angår brændselsvalg samt at det fremover er klart om regulering har til formål at forbedrer luftkvalitets- eller klimaforhold.

DONG Energy og Dansk Energi finder, at der relateret til ren luft pakken bør tages højde for allerede eksisterende regulering og derved sammenhæng mellem mål for 2025, IED og BREF arbejdet.

Dansk Gasteknisk Center finder det principielt forkert at fremme foranstaltninger som mindsker klimaeffekten gennem et program for luftforureningskomponenter og finder, at Danmark bør arbejde for at det udgår.

Landbrug og Fødevarer støtter intentionen med de initiativer som er beskrevet i program for renere luft i Europa og finder, at indsatsen for reduktion af luftforurening passende sker gennem internationale aftaler, der dels sikre reduktion af grænseoverskridende forurening og dels sikre lige konkurrencevilkår. Landbrug og Fødevarer finder, at Danmark bør arbejde for ens byrdefordeling EU landene imellem.

Landsforeningen til Oplysning om Brænderøg støtter, at det europæiske program for forskning og innovation frem mod 2020 får fokus på luftforurening og ser gerne, at teknologier til registrering af brænderøg prioriteres. Foreningen finder endvidere, at der bør lægges vægt på luftforurening i byernes boligkvarterer som følge af træfyring både hvad angår faktiske emissioner og den deraf følgende lokale luftkvalitet.

Sagen har endnu ikke været forelagt for miljøspecialudvalget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er endnu ikke indledt forhandlinger af programmet.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser det velkomment, at Kommissionen har fremsat forslag til Program for ren luft i Europa.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er ikke tidligere blevet orienteret om sagen.