

Særberetning

Luftforurening: Vores sundhed er stadig utilstrækkeligt beskyttet

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

REVISIONSHOLDET

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling I - Bæredygtig brug af naturressourcer, der ledes af Nikolaos Milionis, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Janusz Wojciechowski, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Kinga Wisniewska-Danek, attaché Katarzyna Radecka-Moroz, ledende administrator Colm Friel, opgaveansvarlig João Coelho, viceopgaveansvarlig Frédéric Soblet, revisorerne Vivi Niemenmaa, Blanka Happach, Jan Kubat, Joachim Otto, Lorenzo Pirelli, Radostina Simeonova og Anna Zalega samt assistent Rachel O'Doherty. Der blev ydet sproglig støtte af Hannah Critoph, Marek Riha, Mila Todorova og Mark Smith.



Fra venstre til højre: Jan Kubat, Blanka Happach, Joachim Otto, Kinga Wisniewska-Danek, Katarzyna Radecka-Moroz, Janusz Wojciechowski, Frédéric Soblet, Anna Zalega, Vivi Niemenmaa, Colm Friel, João Coelho, Lorenzo Pirelli.

INDHOLD

	Punkt
Glossar og forkortelser	
Resumé	I-V
Indledning	1-13
Hvorfor luftforurening er et vigtigt emne	1
Indbyggerne i byerne er mest påvirket	2
Hvad forkorter menneskers liv og hvordan?	3-5
Hvad har EU foretaget sig?	6-13
Revisionens omfang og revisionsmetoden	14-17
Bemærkninger	18-81
Direktivets normer er ikke på det niveau, som forskningsresultaterne om luftforureningens sundhedsvirkninger peger på	18-27
De fleste medlemsstater gennemførte ikke luftkvalitetsdirektivet effektivt ...	28-47
... bestemmelserne om måling af luftkvaliteten giver en fleksibilitet, som vanskeliggør verificering ...	30-35
... og luftkvalitetsplanerne er ikke udformet, så de fungerer som effektive overvågningsredskaber	36-47
Kommissionen har begrænsede muligheder for at kontrollere overholdelsen, og håndhævelsesprocessen er langsom	48-54
Nogle EU-politikker afspejler ikke luftforureningens betydning i tilstrækkelig grad ...	55-63
... og EU-finansieringen er nyttig, men ikke altid målrettet	64-71
Borgeraktioner spiller en stadig større rolle ...	72-81
... men offentlighedens adgang til klage og domstolsprøvelse er ikke udtrykkeligt beskyttet af direktivet ...	74-75
... og oplysningerne om luftkvaliteten er somme tider uklare	76-81
Konklusioner og anbefalinger	82-93

Bilag I - De vigtigste direktiver, som fastsætter grænser for emissionskilder

Bilag II - Maksimalt koncentrationsværdier i de seks luftkvalitetszoner

Bilag III - Traktatbrudssager vedrørende luftkvalitetsdirektivet i april 2018

Kommissionens svar

GLOSSAR OG FORKORTELSER

Ammoniak (NH ₃)	Farveløs, stærkt lugtende luftart.
Andre flygtige organiske forbindelser end metan (NMVOC)	NMVOC-betegnelsen omfatter mange forskellige kemiske forbindelser, f.eks. benzen, ethanol, formaldehyd, cyclohexan og acetone.
BAT	"Bedste tilgængelige teknik": Det mest effektive og avancerede trin i udviklingen af aktiviteter og driftsmetoder, som er udtryk for en given tekniks praktiske egnethed som grundlag for emissionsgrænseværdier og andre godkendelsesvilkår med henblik på at forhindre eller, hvor dette ikke er muligt, begrænse emissionerne og indvirkningen på miljøet som helhed.
Benzo[a]pyren (BaP)	BaP er et fast stof, der udledes ved ufuldstændig forbrænding af fossilt brændsel og biobrændsel. De største BaP-kilder er boligopvarmning (navnlig forbrænding af træ og kul), elektricitetsproduktion på kraftværker, affaldsforbrænding og produktion af koks og stål.
DALYs Spredningsforhold	Sygdomsjusterede leveår Spredningsforhold er atmosfærens evne til at fortynde luftbårne forurenende stoffer.
Direktivet om industrielle emissioner	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT L 334 af 17.12.2010, s. 17).
EEA	Det Europæiske Miljøagentur.
EU-Domstolen	Den Europæiske Unions Domstol.
Flygtige organiske forbindelser (VOC'er)	VOC'er er organiske kemikalier, der fordamper let.
For tidlige dødsfald	Dødsfald inden udløbet af den forventede standardlevetid for det pågældende land og køn.
Komprimeret naturgas (CNG)	CNG er naturgas, som lagres ved højt tryk, og som kan anvendes i stedet for benzin, propan eller dieselbrændstof.
Kuldioxid (CO ₂)	CO ₂ er en farveløs luftart, som er den vigtigste drivhusgas i Jordens atmosfære. Den udledes for det meste i atmosfæren ved forbrænding af fossilt brændsel.
Kvalitetskontrol	En omfattende evaluering af en politik for at vurdere, om de lovgivningsmæssige rammer for et politikområde er egnede til formålet.
Lavemissionszone	En lavemissionszone er et specifikt område, hvor adgangen for nogle forurenende køretøjer begrænses eller hindres med henblik på at forbedre luftkvaliteten.
Luftkvalitetsdirektivet	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT L 152 af 11.6.2008, s. 1).

NEC-direktivet	Direktivet om nationale emissionslofter (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2284 af 14. december 2016 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer, om ændring af direktiv 2003/35/EF og om ophævelse af direktiv 2001/81/EF (EUT L 344 af 17.12.2016, s. 1)).
Nitrogendioxid (NO ₂)	Giftig rødbrun luftart. Tilhører nitrogenoxiderne (NO _x).
Ozon (ozon ved jordoverfladen, O ₃)	Farveløs luftart med skarp lugt, som ikke udledes direkte i atmosfæren, men dannes ved forurenende stoffers kemiske reaktion ved sollys.
Partikler (PM)	Faste og flydende partikler, som er suspenderet i luften. Afhængig af størrelse klassificeres PM som grove partikler (PM ₁₀) og fine partikler (PM _{2,5}).
Sodpartikler	Sodpartikler er en bestanddel af PM _{2,5} , der opstår ved ufuldstændig forbrænding af brændsel, og de vigtigste kilder er transport og boligopvarmning.
Svovldioxid (SO ₂)	Giftig farveløs luftart. Tilhører svovloxiderne (SO _x).
WHO	Verdenssundhedsorganisationen
µg/m ³	Mikrogram pr. kubikmeter (måleenhed for koncentrationen af et forurenende stof i luften).

RESUMÉ

Luftforurening er den største miljørisiko for sundheden i Den Europæiske Union

I. Ifølge Verdenssundhedsorganisationen (WHO) er luftforurening den største miljørisiko for sundheden i Den Europæiske Union (EU). I EU er luftforurening hvert år årsag til ca. 400 000 for tidlige dødsfald og medfører eksterne sundhedsomkostninger for flere hundrede milliarder euro. Mennesker i byområder er særlig udsat. Partikler, nitrogendioxid og ozon ved jordoverfladen er de luftforurenende stoffer, som er årsag til de fleste af de for tidlige dødsfald.

II. Luftkvalitetsdirektivet af 2008 er hjørnestenen i EU's politik for ren luft, da det fastsætter luftkvalitetsnormer vedrørende koncentrationen af forurenende stoffer i den luft, vi indånder. I de seneste årtier har EU's politikker bidraget til at mindske emissionerne, men luftkvaliteten er ikke blevet forbedret i samme takt, og den har stadig en betydelig negativ indvirkning på folkesundheden.

Vores revision:

III. I forbindelse med denne revision vurderede vi, om EU's foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed mod luftforurening har været effektive. Med dette formål for øje undersøgte vi, i) om luftkvalitetsdirektivet var udformet godt nok til at imødegå luftforureningens sundhedsvirkninger, ii) om medlemsstaterne havde gennemført direktivet effektivt, iii) om Kommissionen overvågede og håndhævede gennemførelsen af direktivet, iv) om luftkvalitetsspørgsmålet var afspejlet tilstrækkeligt i andre EU-politikker og blev støttet med tilstrækkelige EU-midler, og v) om offentligheden er blevet godt informeret om emner vedrørende luftkvalitet.

IV. Vi konkluderede, at EU's indsats for at beskytte menneskers sundhed mod luftforurening ikke havde givet den forventede effekt. De betydelige menneskelige og økonomiske omkostninger er endnu ikke afspejlet i tilstrækkelige foranstaltninger over hele EU.

- a) EU's *luftkvalitetsnormer* blev fastsat for næsten 20 år siden, og nogle af dem er meget svagere end WHO-retningslinjerne og langt fra det niveau, som de seneste forskningsresultater om sundhedsvirkningerne peger på.
- b) Luftkvaliteten er ganske vist blevet forbedret, men de fleste medlemsstater overholder stadig ikke EU's luftkvalitetsnormer og har ikke indført nok *effektive foranstaltninger* til at forbedre luftkvaliteten tilstrækkeligt. Luftforurening kan undervurderes, da den ikke altid overvåges på de rigtige steder. Luftkvalitetsplanerne - et centralt krav i luftkvalitetsdirektivet - har ofte ikke givet de forventede resultater.
- c) Kommissionen oplever begrænsninger i sin *overvågning* af medlemsstaternes resultater. Kommissionens efterfølgende *håndhævelse* har ikke kunnet sikre medlemsstaternes overholdelse af luftkvalitetsdirektivets grænseværdier for luftkvalitet. Selv om Kommissionen har anlagt sag mod mange medlemsstater og fået medhold, fortsætter medlemsstaterne med hyppigt at overskride grænseværdierne for luftkvalitet.
- d) Mange EU-politikker indvirker på luftkvaliteten, men i betragtning af de betydelige menneskelige og økonomiske omkostninger er det vores opfattelse, at nogle EU-politikker endnu ikke i tilstrækkelig grad afspejler vigtigheden af at forbedre luftkvaliteten. EU's politikker inden for klima og energi, transport, industri og landbrug indvirker direkte på luftkvaliteten, og de valg, der træffes i forbindelse med deres gennemførelse, kan være skadelige for ren luft. Vi bemærkede, at direkte *EU-finansiering* til luftkvalitet kan være en nyttig støtte, men de finansierede projekter var ikke altid tilstrækkeligt målrettede. Vi konstaterede også, at nogle projekter fungerede godt - især nogle projekter, som var finansieret af LIFE-programmet.
- e) Offentlig *bevidsthed og oplysning* spiller en afgørende rolle i indsatsen mod luftforurening, som er et presserende folkesundhedsproblem. I den seneste tid har borgerne engageret sig mere i luftkvalitetsproblemer og anlagt sager ved nationale domstole, som i flere medlemsstater har givet dem medhold hvad angår retten til ren luft. Vi konstaterede imidlertid, at luftkvalitetsdirektivet mindre eksplicit end andre miljødirektiver beskytter borgernes adgang til klage og domstolsprøvelse. De

oplysninger om luftkvalitet, som var tilgængelige for borgerne, var i nogle tilfælde uklare.

Vores anbefalinger:

V. I vores beretning fremsætter vi anbefalinger til Kommissionen om forbedring af luftkvaliteten. Vores anbefalinger omfatter mere effektive foranstaltninger, som Kommissionen bør træffe, ajourføring af luftkvalitetsdirektivet, prioritering og integrering af luftkvalitetspolitikken i andre EU-politikker samt styrkelse af den offentlige bevidsthed og oplysning.

INDLEDNING

Hvorfor luftforurening er et vigtigt emne

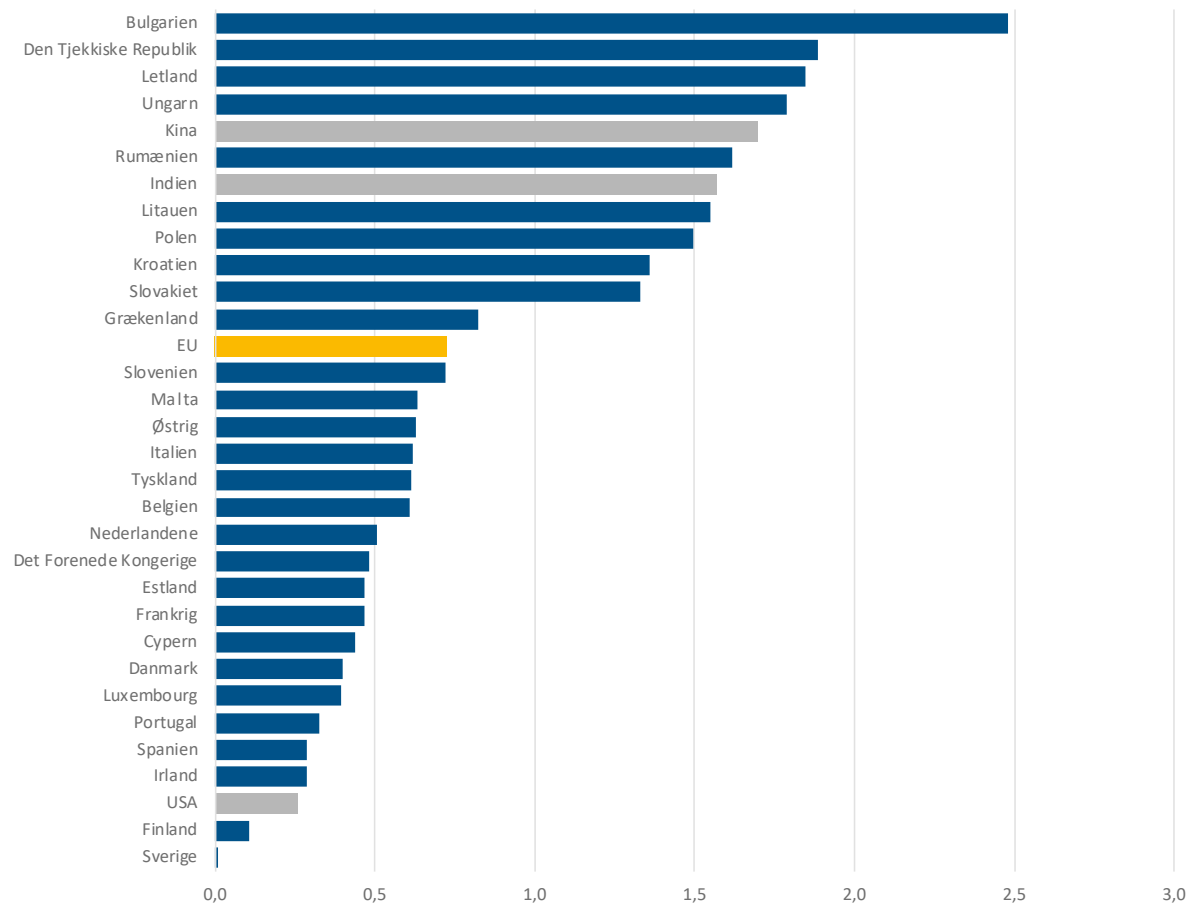
1. Luftforurening finder sted, når luftarter, støvpartikler og røg udledes i atmosfæren, så den bliver skadelig for mennesker, infrastruktur og miljø. Verdenssundhedsorganisationen (WHO) betegner luftforurening som den største miljørisiko for sundheden i Europa¹. I EU er luftforurening årsag til over 1 000 for tidlige dødsfald om dagen i gennemsnit, hvilket er over 10 gange så mange, som bliver dræbt i trafikulykker². **Figur 1** viser, at antallet af tabte sunde leveår i nogle EU-medlemsstater svarer til antallet i lande, der ofte forbindes med dårlig luftkvalitet, f.eks. Kina og Indien. I 2013 anslog Kommissionen de samlede sundhedsrelaterede eksterne omkostninger som følge af luftforurening til mellem 330 og 940 milliarder euro pr. år³.

¹ WHO, "[Ambient Air Pollution: A global assessment of exposure and burden of disease](#)", 2016, s. 15, og [EEA, "Air quality in Europe - 2017 report"](#), 2017, s. 12.

² [Europa-Kommissionens pressemeddelelse](#) af 16.11.2017.

³ [SWD\(2013\) 532 final](#) af 18.12.2013 "Resumé af konsekvensanalysen", s. 2.

Figur 1 - Tabte sunde leveår som følge af luftforurening pr. 100 indbyggere



Kilde: WHO, "[Public Health and Environment \(PHE\): ambient air pollution DALYs attributable to ambient air pollution](#)", 2012.

Indbyggerne i byerne er mest påvirket

2. Det fremgår af oplysninger fra EEA for 2015, at omkring en fjerdedel af de europæere, som boede i byområder, var eksponeret for luftforureningsniveauer, der overstiger visse EU-normer for luftkvalitet, og op til 96 % af de EU-borgere, der boede i byområder, var eksponeret for et luftforureningsniveau, som WHO betragter som sundhedsskadeligt⁴. Luftforurening påvirker normalt indbyggere i byer mere end indbyggere i landområder, fordi den større befolkningstæthed i byerne medfører en mere omfattende udledning af

⁴ EEA, "[Outdoor air quality in urban areas](#)", 2017.

luftforurenende stoffer (f.eks. fra vejtransport), og fordi luftforureningen har sværere ved at sprede sig i byerne end på landet.



Hvad forkorter menneskers liv og hvordan?

3. WHO har identificeret partikler (PM), nitrogendioxid (NO₂), svovldioxid (SO₂) og ozon ved jordoverfladen (O₃) som de luftforurenende stoffer, der er mest skadelige for menneskers sundhed (jf. **tekstboks 1**)⁵. Ifølge EEA forårsagede fine partikler (PM_{2,5}) i 2014 ca. 400 000 for tidlige dødsfald blandt EU-borgerne, NO₂ forårsagede 75 000 og O₃ 13 600⁶. EEA advarer om, at luftforurening påvirker mennesker hver dag, og påpeger, at mens perioder med stærkt forøget luftforurening er den mest synlige effekt, udgør den langvarige eksponering for lavere doser en større trussel mod menneskers sundhed⁷.

Tekstboks 1 - De vigtigste luftforurenende stoffer

Partikler (PM) består af faste og flydende partikler, som er suspenderet i luften. De omfatter en lang række stoffer, lige fra havsalt og pollen til humane carcinogener som benzo[a]pyren og sodpartikler.

⁵ [WHO's websted](#) og WHO, "[Economic cost of the health impact of air pollution in Europe](#)", 2015, s. 3.

⁶ EEA forklarer, at tallene for de enkelte forurenende stoffers påvirkning ikke kan lægges sammen. Jf. EEA, "[Air quality in Europe - 2017 report](#)", 2017, s. 56.

⁷ EEA, "[Air quality in Europe - 2017 report](#)", 2017, s. 55 og tabel 10.1., og EEA, "[Cleaner air benefits human health and climate change](#)", 2017.

PM klassificeres som PM₁₀ (grove partikler) og PM_{2,5} (fine partikler)⁸, afhængig af størrelse. I de egne af Europa, hvor der ofte stadig bruges fast brændsel til boligopvarmning, stiger emissionerne af luftforurenende stoffer (især PM) normalt i strengere vintre.

Nitrogendioxid (NO₂) er en rødbrun giftig luftart. Den tilhører nitrogenoxiderne (NO_x).

Svovldioxid (SO₂) er en giftig farveløs luftart med en skarp lugt. Den tilhører svovloxiderne (SO_x).

Ozon ved jordoverfladen (O₃), eller troposfærisk ozon⁹, er en farveløs luftart, som dannes i et lag tæt ved jorden ved kemiske reaktioner af forurenende stoffer (f.eks. flygtige organiske forbindelser (VOC) og NO_x) ved sollys.

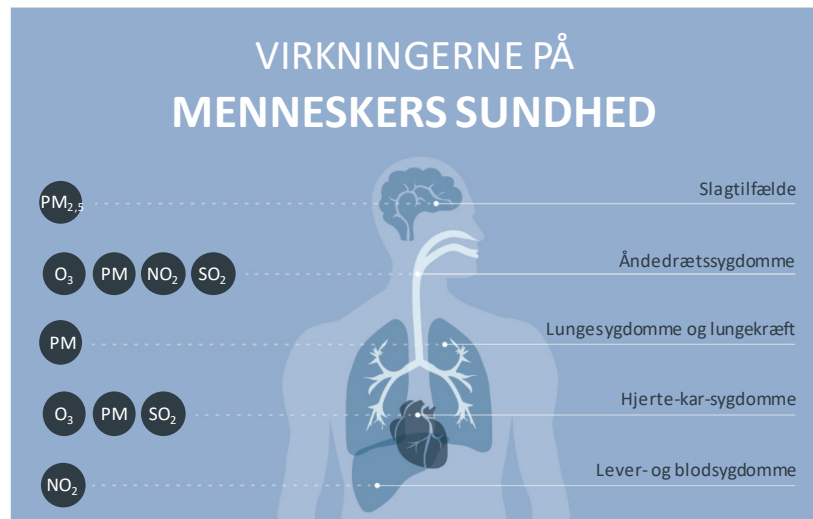
4. Ifølge WHO skyldes 80 % af de for tidlige dødsfald på grund af luftforurening hjertesygdomme og slagtilfælde, efterfulgt af lungesygdomme, herunder kræft, og andre sygdomme¹⁰. **Figur 2** viser de vigtigste sundhedsvirkninger af de fire forurenende stoffer, som er nævnt ovenfor.

⁸ PM₁₀ er partikler med en diameter på op til 10 µm, og PM_{2,5} er partikler med en diameter på højst 2,5 µm.

⁹ Denne type ozon bidrager ikke til ozonlaget i den øvre atmosfære (stratosfærisk ozon).

¹⁰ EEA, "[Air quality in Europe - 2013 report](#)", 2013, s. 17. Jf. også IARC, "[Outdoor air pollution a leading environmental cause of cancer deaths](#)", 2013. Det internationale agentur for kræftforskning (IARC) er et interstatsligt agentur under WHO.

Figur 2 - De vigtigste sundhedsvirkninger af PM, NO₂, SO₂ og O₃



Kilder: [EEA](#) og [WHO](#).

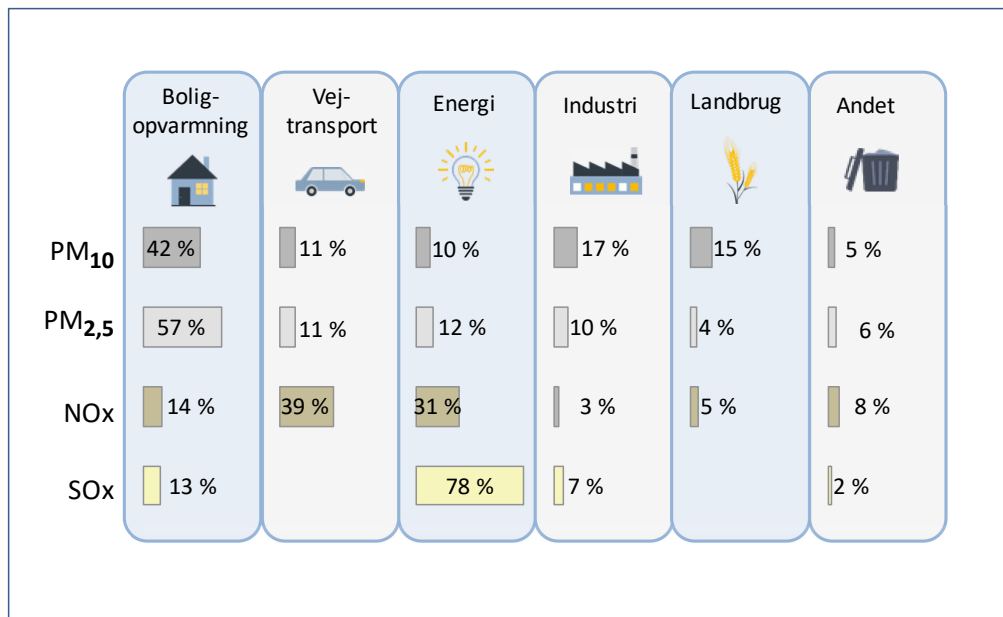
5. **Tekstboks 2** beskriver de faktorer, som påvirker niveauet af luftforurening, og **figur 3** viser emissionerne af luftforurenende stoffer i procent fra hver enkelt kilde i EU.

Tekstboks 2 - Luftkvaliteten afhænger ikke kun af emissioner af forurenende stoffer

Den afhænger også af:

- hvor tæt på kilden, man befinder sig, og i hvilken højde de forurenende stoffer udledes
- meteorologiske forhold, herunder vind og varme
- kemisk transformation (reaktioner på sollys, interaktion mellem forurenende stoffer)
- geografiske forhold (topografi).

Emissioner af luftforurening er overvejende menneskeskabte (f.eks. fra transport, kraftværker eller fabrikker). De kan også skyldes skovbrande, vulkanudbrud og vinderosion.

Figur 3 - Kilder til luftforurening i EU¹¹

Datakilde: EEA, "[Air quality in Europe - 2017 report](#)", 2017, s. 22.

Hvad har EU foretaget sig?

6. EU bekæmper luftforurening ved at fastsætte a) grænseværdier for koncentrationen af forurenende stoffer i den luft, mennesker indånder, og b) normer for kilder til emission af forurenende stoffer.

7. I 1980 fastsatte [direktiv 80/779/EF](#) for første gang EU-grænser for SO₂-koncentrationen. Siden er der kommet andre direktiver, som omfatter flere luftforurenende stoffer og ajourfører deres grænseværdier¹². Direktivet om luftkvalitet og renere luft fra 2008 ([luftkvalitetsdirektivet](#))¹³ fastsætter luftkvalitetsnormer vedrørende koncentrationen af de

¹¹ Emission af luftforurenende stoffer kvantificeres i form af NO_x og SO_x, mens koncentrationerne af luftforurenende stoffer fokuserer på NO₂ og SO₂, som er de mest skadelige af disse oxider.

¹² F.eks. direktiv [82/884/EØF](#), [85/203/EØF](#), [92/72/EØF](#), [96/62/EF](#) (rammedirektiv), [1999/30/EF](#), [2000/69/EF](#), [2002/3/EF](#) og [2004/107/EF](#).

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT L 152 af 11.6.2008, s. 1).

luftforurenende stoffer, som har den største sundhedsvirkning (jf. **punkt 18**). Det har fokus på at forbedre menneskers sundhed gennem en bedre kvalitet af den luft, som vi indånder.

8. Luftkvalitetsdirektivet pålægger medlemsstaterne at definere luftkvalitetszoner inden for deres område. Medlemsstaterne udfører foreløbige luftkvalitetsvurderinger i hver zone og opretter netværk af faste målestationer i forurenede områder. Direktivet indeholder kriterier for både placeringen og minimumsantallet af prøvetagningssteder (jf. **punkt 32**)¹⁴.

9. Medlemsstaterne indsamler data fra deres netværk og indberetter dem til Kommissionen og EEA hvert år (jf. **tekstboks 3**). Kommissionen vurderer dataene i forhold til EU-normerne¹⁵ i luftkvalitetsdirektivet. Hvis koncentrationerne overstiger normerne, skal medlemsstaterne opstille luftkvalitetsplaner til at imødegå problemet hurtigst muligt. Kommissionen vurderer disse planer og anlægger sag, hvis den mener, at medlemsstaterne ikke overholder direktivet. Direktivet indeholder krav til medlemsstaterne om oplysninger til offentligheden, herunder varslings- og informationstærskelværdier.

Tekstboks 3 - Kommissionens og EEA's roller

Kommissionen er ansvarlig for at vurdere overholdelsen af direktivet og overvåge dets gennemførelse.

EEA er etagentur under Den Europæiske Union, som sigter mod at give solid og uafhængig oplysning om miljøet. EEA's rolle er at give rettidige, målrettede, relevante og pålidelige oplysninger til politiske beslutningstagere og offentligheden med det formål at støtte bæredygtig udvikling.

10. Ud over at fastsætte koncentrationsgrænser har EU vedtaget lovgivning for at mindske emissioner af luftforurenende stoffer fra en række sektorer¹⁶.

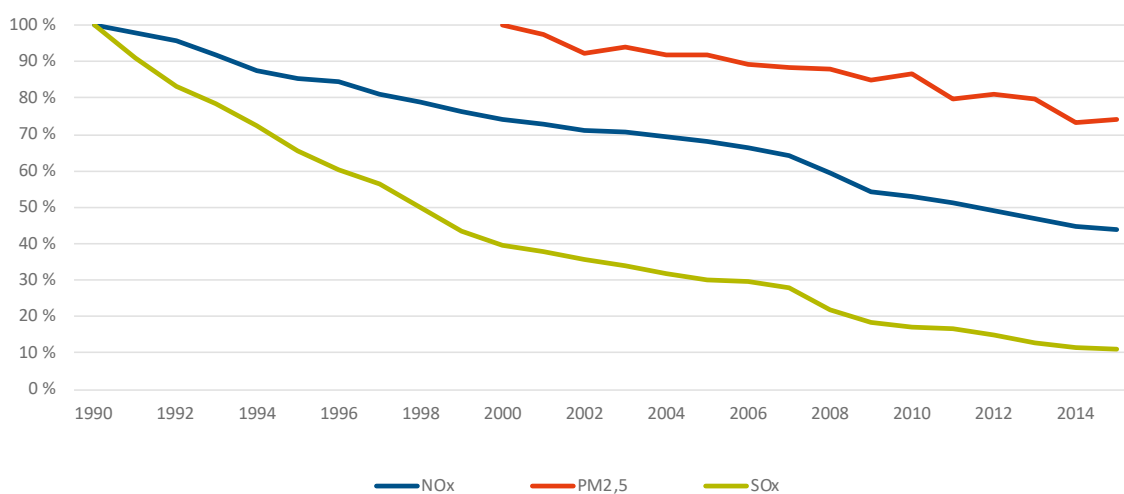
¹⁴ Prøvetagningssteder er enheder, som indsamler og analyserer koncentrationen af luftforurenende stoffer i luften. En fast målestation (overvågningsstation) indeholder normalt flere prøvetagningssteder.

¹⁵ Betegnelsen "norm" omfatter både de bindende grænseværdier for PM, NO₂ og SO₂ og den målværdi for O₃, der så vidt muligt skal nås i løbet af en given periode.

¹⁶ De relevante EU-retsakter om kildebaseret bekæmpelse af luftforurening kan findes på [GD for Miljøs websted](#).

11. EEA påpeger, at EU-direktiver (jf. [bilag I](#)) og EU-forordninger (f.eks. forordninger, der har ført til brændstofskift eller begrænsning af uproduktivt udstyr) i de seneste årtier har bidraget til at mindske emissionerne af luftforurenende stoffer. Mellem 1990 og 2015 faldt SO_x-emissionerne i EU med 89 % og NO_x-emissionerne med 56 %. Siden 2000 er emissionerne af PM_{2,5} faldet med 26 %¹⁷, som vist i [figur 4](#).

Figur 4 - Udviklingen i emissioner af luftforurenende stoffer siden 1990 (siden 2000 for PM_{2,5})



Kilde: [EEA](#).

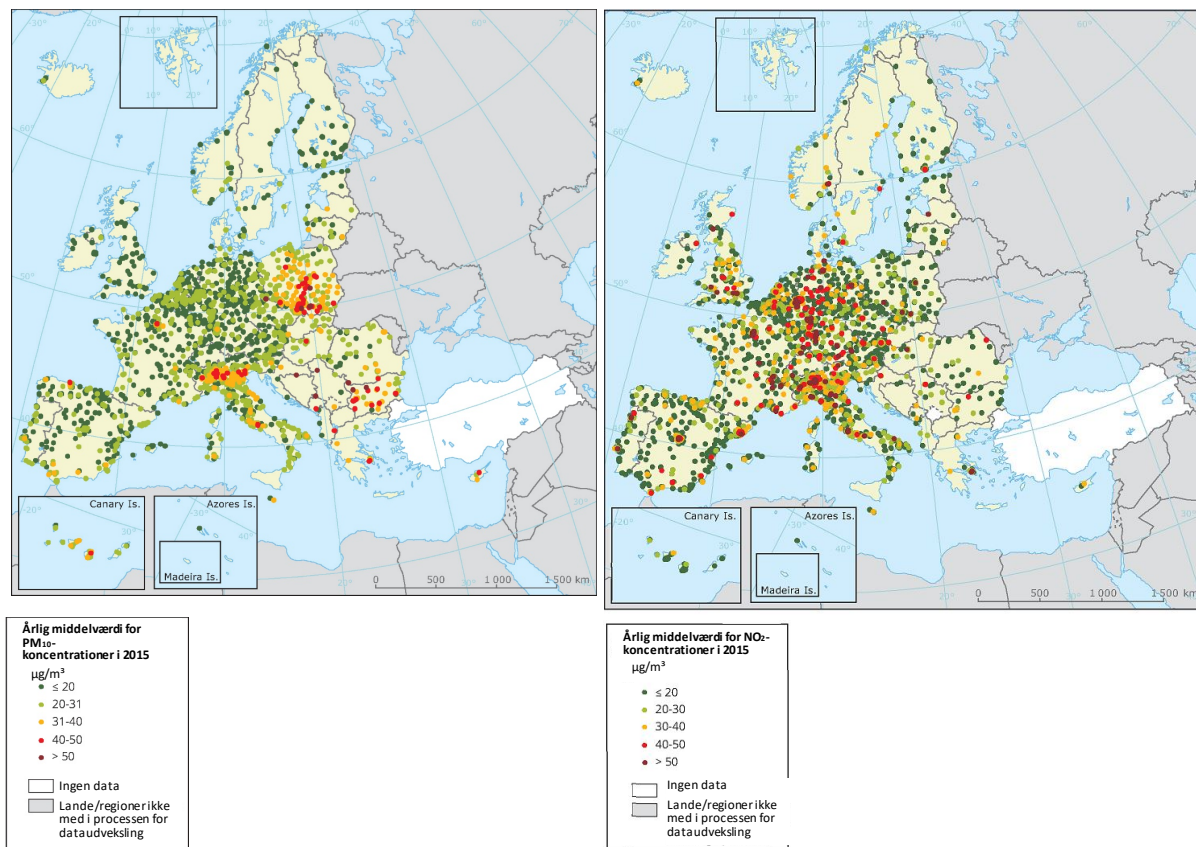
12. Ifølge WHO og EEA betyder dette fald i de samlede emissioner af luftforurenende stoffer ikke automatisk en tilsvarende reduktion af koncentrationerne af luftforurenende stoffer¹⁸. EU-lovgivningen om kilder fokuserer ikke på at mindske emissionerne de steder, hvor mennesker lider mest under luftforurening, eller hvor koncentrationerne er højest (jf. [figur 5](#)). Hvis bilernes emissioner mindskes som følge af strengere EU-emissionsstandarder, kan luftforureningen f.eks. stadig stige, hvis der kommer flere biler på vejene. Derfor er det nødvendigt med en specifik indsats i tætbefolkede områder for at reducere koncentrationerne af luftforurenende stoffer, eftersom mennesker stadig er stærkt

¹⁷ EEA, "[Emissions of the main air pollutants in Europe](#)", 2017.

¹⁸ Det skyldes komplekse faktorer som f.eks. kemien i de forskellige forurenende stoffer i atmosfæren eller det forhold, at luftforurenende stoffer i atmosfæren kan transporteres over lange afstande. jf. WHO, "[Economic cost of the health impact of air pollution in Europe](#)", 2015, s. 7. Jf. også EEA, SOER 2015 "[European briefings: Air pollution](#)", 2015, og EEA, "[Air pollution: Air pollution harms human health and the environment](#)", 2008.

eksponeret for især PM og NO₂.

Figur 5 - Koncentrationer af PM₁₀ og NO₂ i 2015



Kilde: [EEA-data og -kort](#).

13. I overensstemmelse med tidligere strategier offentliggjorde Europa-Kommissionen i december 2013 programmet [Ren luft i Europa](#). Det sigter mod at imødegå den udbredte manglende overholdelse af EU's luftkvalitetsnormer og at sikre fuld overholdelse af den eksisterende lovgivning senest i 2020. Det opstiller også en køreplan for, hvordan EU senest i 2030 opfylder det langsigtede mål om at mindske for tidlige dødsfald som følge af PM og O₃ med 52 % i forhold til 2005. Kommissionen anerkendte, at overholdelsen vedrørende nogle forurenende stoffer stadig langt fra var fuldstændig, og iværksatte i 2017 en kvalitetskontrol for at undersøge resultaterne af luftkvalitetsdirektivet.

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

14. I denne beretning vurderer vi, om EU's foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed mod luftforurening har været effektive. Vi undersøgte, i) om luftkvalitetsdirektivet

var udformet godt nok til at imødegå luftforureningens sundhedsvirkninger, ii) om medlemsstaterne havde gennemført direktivet effektivt, iii) om Kommissionen overvågede og håndhævede gennemførelsen af direktivet, iv) om luftkvalitetsspørgsmålet var afspejlet tilstrækkeligt i andre EU-politikker og blev støttet med tilstrækkelige EU-midler, og v) om offentligheden er blevet godt informeret om emner vedrørende luftkvalitet.

15. Vi fokuserede på luftkvalitetsdirektivets bestemmelser om menneskers sundhed og om de luftforurenende stoffer, der har den største sundhedsvirkning: PM, NO₂, SO₂ og O₃ (jf. **punkt 3**)¹⁹.

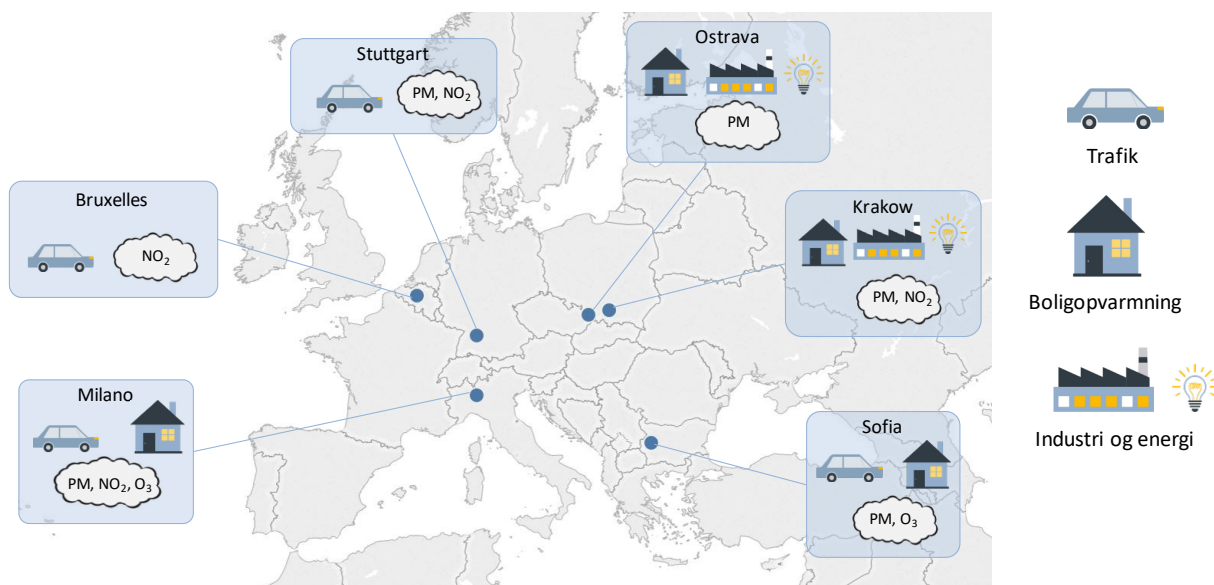
16. Vi koncentrerede os om byområder, fordi luftforureningen her har den største sundhedsvirkning (jf. **punkt 2**). Vi undersøgte, hvordan seks bykerner i EU har håndteret problemet og anvendt støtte fra EU's samhørighedspolitik og LIFE-programmerne (jf. **tekstboks 4**)²⁰.

¹⁹ Luftkvalitetsdirektivet har udelukkende fokus på udendørsluften, så kvaliteten af indeluft indgår ikke i vores revision. Direktivet omfatter også bestemmelser og emissionsgrænser til beskyttelse af plantevæksten og regulerer desuden koncentrationerne af bly, benzen og carbonmonoxid. De indgår ikke i vores revision, da deres samlede indvirkning på niveauet af for tidlige dødsfald er lav. Vores revision omfattede heller ikke naturlige kilder til luftforurening.

²⁰ Revisionen omfattede ikke projekter støttet af EU-forskningsprogrammer og foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, da deres indvirkning på byområderne er begrænset.

Tekstboks 4 - Valg af seks casestudier

Ved udvælgelsen af byer sigtede vi mod at sikre en bred geografisk fordeling af brændpunkter med særlig høj forurening. Vi så også på, hvor mange EU-midler vedrørende luftkvalitet de forskellige medlemsstater havde modtaget. Kortet viser de vigtigste forurenende stoffer og deres kilder i de udvalgte byer, som angivet af medlemsstaterne.



Kilder: Revisionsrettens analyse og luftkvalitetsplanerne for de seks byer, vi besøgte.

17. Vi dækkede perioden fra vedtagelsen af luftkvalitetsdirektivet i 2008 til marts 2018. Vi undersøgte politikudformningen og Kommissionens overvågning af luftkvalitetsdirektivets gennemførelse, og det gjorde vi ved at gennemgå dokumenter, interviewe medarbejdere og kontrollere databaser hos Kommissionen og EEA. Med henblik på at undersøge medlemsstaternes gennemførelse af direktivet og EU-støttede luftkvalitetsprojekter aflagde vi besøg på stedet, undersøgte projektdokumentationen og interviewede lokale interessenter (nationale og lokale myndigheder, projektmodtagere og andre interessenter fra det civile samfund) i de seks udvalgte byer samt de respektive medlemsstaters hovedstæder. I forbindelse med revisionsarbejdet i Polen samarbejdede vi med Polens overordnede revisionsorgan (NIK)²¹. Vi indhentede også ekspertrådgivning om

²¹ Formålet med samarbejdet var at udveksle viden, ekspertise og idéer under udarbejdelsen af revisionsprogrammerne. Dette omfattede udveksling af synspunkter og revisionsdokumenter. En gruppe revisorer fra begge institutioner deltog i Revisionsrettens revisionsbesøg i Polen.

udformningen, gennemførelsen og overvågningen af luftkvalitetsdirektivet. Vi bidrog desuden til et internationalt revisionssamarbejde om luftkvalitet under [EUROSAL](#).

BEMÆRKNINGER

Direktivets normer er ikke på det niveau, som forskningsresultaterne om luftforureningens sundhedsvirkninger peger på

18. De EU-normer for sundhedsbeskyttelse, som er fastsat i luftkvalitetsdirektivet, adresserer både kort- og langsigtede sundhedsvirkninger²². De begrænser det antal gange, koncentrationerne kan overstige de kortsigtede (1-dags- og 1-times-) værdier, og omfatter også krav om, at de årlige gennemsnit skal ligge under bestemte værdier.

Luftkvalitetsdirektivet bestemmer, at "der bør fastsættes hensigtsmæssige mål for luftkvaliteten under hensyntagen til Verdenssundhedsorganisationens normer, retningslinjer og programmer"²³.

19. EU's grænseværdier for luftkvalitet er meget svagere end WHO-retningslinjerne for PM_{2,5} og SO₂ og svagere end WHO-retningslinjerne for PM₁₀ (årligt gennemsnit) samt for ozon. For PM₁₀ (daglig værdi) og NO₂ svarer EU-normerne til WHO-retningslinjerne og giver mulighed for at overskride grænserne i nogle tilfælde. **Tabel 1** sammenligner [WHO-retningslinjerne for luftkvalitet](#) og EU-normerne, og i **tekstboks 5** forklares forskellen mellem retningslinjer og normer.

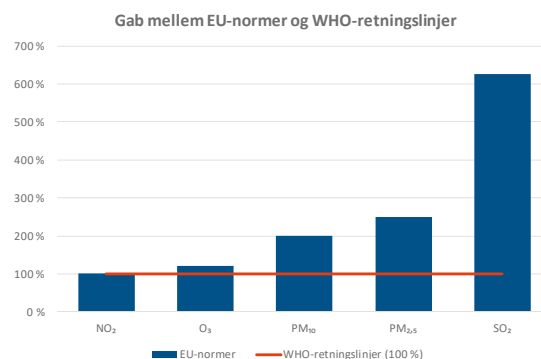
²² Eksponering for luftforurening i nogle få timer eller dage (kortsigtet eksponering) forårsager akutte symptomer, og eksponering i måneder eller år (langsigtet eksponering) er forbundet med kroniske sundhedsproblemer. Jf. EEA, "[Air quality in Europe - 2017 report](#)", 2017, s. 50.

²³ Jf. anden betragtning til luftkvalitetsdirektivet.

Tabel 1 - EU's normer for luftkvalitet og WHO's retningslinjer

Forurenende stof	Periode	WHO-retningslinje $\mu\text{g}/\text{m}^3$	EU-grænseværdi i luftkvalitetsdirektivet $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Antal gange om året, EU-normerne kan overskrides
NO ₂	1 år	40	40	-
	1 time	200	200	18
O ₃	8 timer	100	120	25
	1 år	20	40	-
PM ₁₀	24 timer	50 ^(a)	50	35
	1 år	10	25	-
PM _{2,5}	24 timer	25	-	-
	24 timer	20	125	3
SO ₂	1 time	-	350	24
	10 minutter	500	-	-

a) WHO anbefaler at følge denne retningslinje som den 99. percentil (3 overskridelser).



Kilder: WHO Air quality guidelines (2005) og luftkvalitetsdirektivet 2008/50/EF.

Tekstboks 5 - Retningslinjer og normer

Retningslinjer om luftkvalitet er baseret på forskningsresultater om luftforureningens sundhedsvirkninger. Normer - som i de fleste tilfælde er juridisk bindende - skal tage højde for teknisk gennemførlighed samt omkostninger og fordele ved overholdelsen²⁴. WHO-retningslinjerne indikerer, at tilladelse til at overskride grænserne et vist antal gange kan mindske omkostningerne ved overholdelsen²⁵.

20. Luftkvalitetsdirektivet var det første direktiv, der fastsatte grænseværdier for PM_{2,5}, men ikke det første, der regulerede koncentrationerne af PM₁₀, NO₂, SO₂ og O₃. Eftersom direktivet ikke ændrede de værdier, der var fastsat i de direktiver, som det ajourførte²⁶, er grænseværdierne for PM₁₀, NO₂ og SO₂ nu næsten 20 år gamle²⁷, og målværdien for O₃ er over 15 år gammel²⁸.

²⁴ WHO, "[Air quality guidelines - Global update 2005](#)", s. 7.

²⁵ WHO, "[Guidance for setting air quality standards](#)", 1997, bilag 3.

²⁶ Luftkvalitetsdirektivet samlede direktiv [96/62/EF](#), [1999/30/EF](#) (første datterdirektiv), [2000/69/EF](#) (andet datterdirektiv) og [2002/3/EF](#) (tredje datterdirektiv).

²⁷ De blev fastsat i 1999 ved Rådets [direktiv 1999/30/EF](#) af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogen dioxide og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT L 163 af 29.6.1999, s. 41).

²⁸ De blev fastsat i 2002 ved Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2002/3/EF](#) af 12. februar 2002 om luftens indhold af ozon (EFT L 67 af 19.3.2002, s. 14).

21. EU-lovgiverne svækkede [Kommissionens forslag af 1997](#) ved at fastsætte højere grænseværdier eller et højere antal gange, hvor de måtte overskrides²⁹. Målværdien for O₃ er mindre streng i luftkvalitetsdirektivet end i tidligere direktiver³⁰.

22. WHO anser PM_{2,5} for at være det mest skadelige luftforurenende stof³¹. WHO-retningslinjerne indeholder en kortsigtet værdi for PM_{2,5}, men det gør luftkvalitetsdirektivet ikke. Det betyder, at EU-normen kun fastsætter et årligt gennemsnit, så høje og skadelige PM_{2,5}-emissioner fra boligopvarmning om vinteren udlignes af de lave sommerniveauer (jf. **tekstboks 1**). Den årlige grænseværdi i luftkvalitetsdirektivet (25 µg/m³) er over dobbelt så høj som grænseværdien i WHO-retningslinjerne (10 µg/m³). Luftkvalitetsdirektivet indførte en mulighed for at ajourføre grænseværdien til 20 µg/m³, men Kommissionen gjorde det ikke, da den undersøgte sagen i 2013.

23. Den daglige EU-grænseværdi for SO₂ er over seks gange så høj som værdien i WHO-retningslinjerne. Selv om næsten alle medlemsstater overholder EU's daglige grænse (jf. **figur 6**), påpeger EEA, at 20 % af bybefolkningen i EU i 2015 stadig var udsat for koncentrationer, der var højere end værdien i WHO-retningslinjerne³². Den generelle overholdelse af de ikke særlig strenge grænseværdier for SO₂ i luftkvalitetsdirektivet betyder, at Kommissionen kun træffer håndhævelsesforanstaltninger over for en enkelt medlemsstat (Bulgarien, jf. **bilag III**).

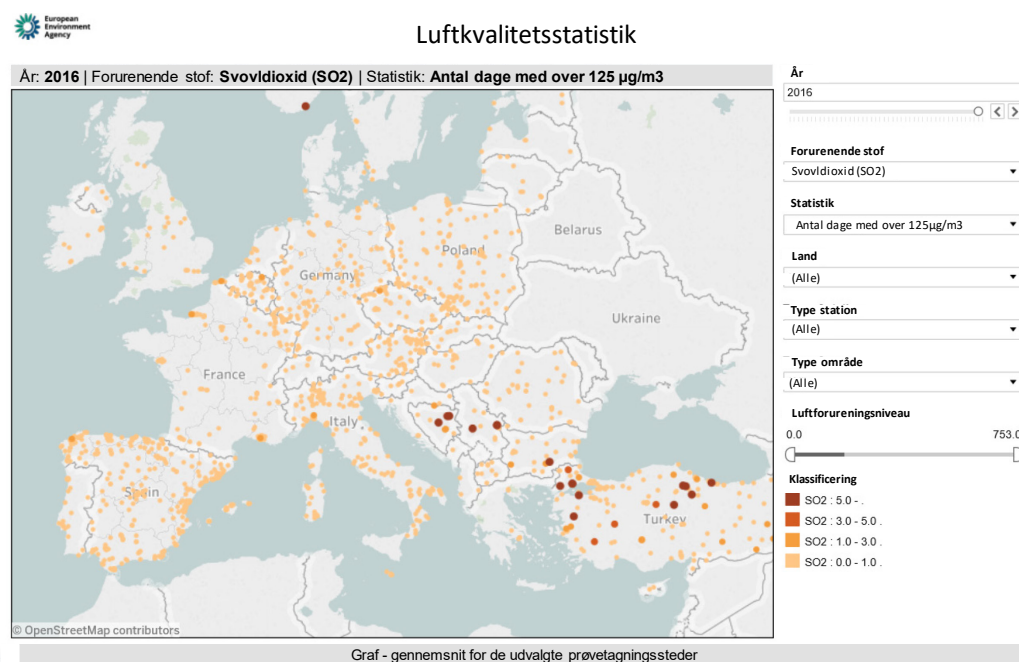
²⁹ For eksempel foreslog Kommissionen en årlig grænseværdi for PM₁₀ på 30 µg/m³, og værdien i luftkvalitetsdirektivet er 40 µg/m³. Hvad angår timegrænseværdien for NO₂, foreslog Kommissionen, at den kunne overskrides otte gange om året, og luftkvalitetsdirektivet tillader 18 gange.

³⁰ [Direktiv 92/72/EØF](#) fastsatte en tærskelværdi på 110 µg/m³, men [direktiv 2002/3/EF](#) fastsætter en aktuel målværdi på 120 µg/m³ som daglig 8-timers middelværdi, og der tillades 25 overskridelser.

³¹ WHO's [websted](#) og [faktaark](#).

³² EEA, "[Air quality in Europe - 2017 report](#)", 2017, s. 9.

Figur 6 - Overholdelse af de daglige grænseværdier for SO₂ i 2016



Kilde: European Air Quality Portal - data viewer.

24. Når de normer, der fastsættes, langt fra er strenge, har det alvorlige konsekvenser for rapporteringen og håndhævelsen, især vedrørende SO₂ og PM_{2,5} (jf. **punkt 22 og 23**). F.eks. kan steder have SO₂-koncentrationer, som er betydeligt højere end værdierne i WHO-retningslinjerne, men stadig overholde luftkvalitetsdirektivet, hvilket betyder, at medlemsstaterne kan opstille færre målestationer, skal rapportere fra færre placeringer, og ofte undlader at beskæftige sig med håndteringen af SO₂-koncentrationer i deres luftkvalitetsplaner.

25. Kommissionen vurderede, at de direkte omkostninger ved at overholde dens forslag til luftkvalitetsdirektiv ville ligge mellem 5 og 8 milliarder euro, mens sundhedsfordelene omsat til penge ville beløbe sig til 37-119 milliarder euro om året i 2020. Kommissionen konkluderede, at fordelene ved luftkvalitetspolitikken langt ville overstige gennemførelsesomkostningerne³³.

³³ [SEC\(2005\) 1133](#) af 29. september 2005 "Impact Assessment annex to the Communication on Thematic Strategy on Air Pollution and the Directive on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe", s. 21.

26. I 2013 udførte WHO en "[Review of evidence on health aspects of air pollution](#)". Heri blev Kommissionen anbefalet at sikre en regelmæssig gennemgang af forskningsresultaterne om luftforurenende stoffers sundhedsvirkninger og konsekvenserne for luftkvaliteten. WHO fandt i sin gennemgang, at forskningsresultaterne understøttede strengere EU-grænseværdier for PM₁₀ og PM_{2,5} samt regulering af kortsigtede gennemsnit (f.eks. 24 timer) for PM_{2,5}. Formålet var at støtte Kommissionens gennemgang af EU's luftkvalitetspolitikker i 2013, men førte ikke til ændringer af de oprindelige grænseværdier i luftkvalitetsdirektivet.

27. På det seneste har en række lægefaglige organisationer opfordret EU til at tage højde for de seneste forskningsresultater, der underbygger strengere normer og en ny kortsigtet norm for PM_{2,5}³⁴.

De fleste medlemsstater gennemførte ikke luftkvalitetsdirektivet effektivt ...

28. I 2016 overskred 17 medlemsstater PM-grænseværdierne³⁵, 19 overskred NO₂-grænseværdierne³⁶ og én overskred SO₂-grænseværdierne³⁷. Alle 28 EU-medlemsstater undtagen Estland, Irland, Cypern, Letland, Litauen og Malta overskred en eller flere af disse grænseværdier (jf. **figur 7**).

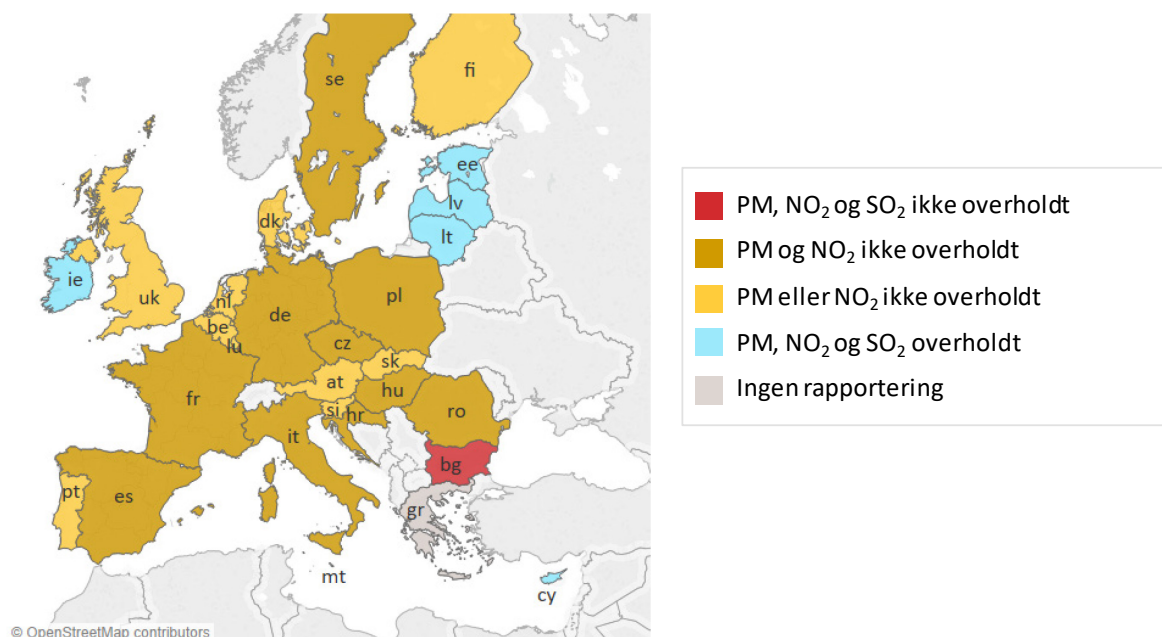
³⁴ Jf. f.eks. [bidraget fra European Respiratory Society](#) til Kommissionens kvalitetskontrol af EU's luftkvalitetsdirektiver og [anbefalingen fra Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail](#).

³⁵ Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Tyskland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Ungarn, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Sverige. Grækenland rapporterede ikke alle de krævede data vedrørende 2016.

³⁶ Belgien, Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Danmark, Tyskland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Østrig, Polen, Portugal, Rumænien, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige. Grækenland rapporterede ikke alle de krævede data vedrørende 2016.

³⁷ Bulgarien.

Figur 7 - Medlemsstaternes overholdelse af grænseværdier i 2016

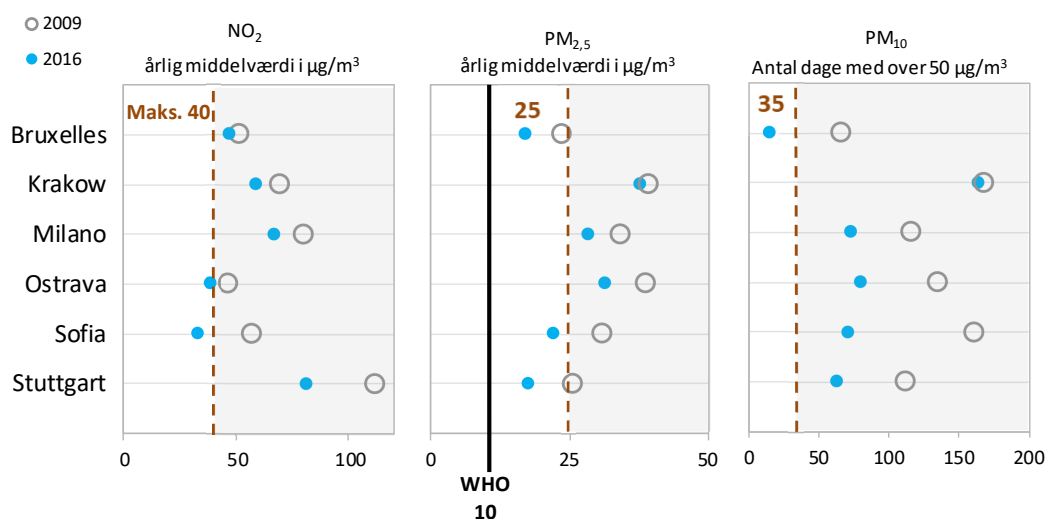


Kilde: Europa-Kommissionen.

29. **Figur 8** sammenligner PM- og NO₂-koncentrationerne i hver af de byer, vi besøgte, med EU-grænseværdierne³⁸. Samlet set er de målte koncentrationer af luftforurenende stoffer faldet - mest for PM₁₀ - men de overskrider stadig mindst én af luftkvalitetsdirektivets grænseværdier i alle byerne. Navnlig var der stort set ikke sket nogen fremgang i Krakow (PM) og Sofia (PM_{2,5}) siden 2009. I Bruxelles og Milano ændrede NO₂-koncentrationerne sig stort set ikke mellem 2012 og 2016 (jf. **bilag II**). Men en del af forbedringerne i målingerne kan måske ikke tilskrives bedre luftkvalitet, jf. **punkt 32 og 33**.

³⁸ Med hensyn til SO₂ blev EU-grænseværdierne overholdt i alle de byer, vi besøgte, og med hensyn til ozon blev målværdierne for det meste overholdt.

Figur 8 - Maksimumskoncentrationer af PM og NO₂ (2009-2016)³⁹



Kilde: European Air Quality Portal - data viewer.

... bestemmelserne om måling af luftkvaliteten giver en fleksibilitet, som vanskeliggør verificering ...

30. Det er vigtigt at få gode målinger af luftforureningsniveauet, da de afføder handlinger fra medlemsstaternes side for at reducere forureningen. Desuden er det vigtigt at have nøjagtige og sammenlignelige data om forurening, så Kommissionen kan overveje håndhævelsesforanstaltninger (jf. punkt 49).

31. I forbindelse med luftkvalitetsdirektivet måler medlemsstaterne luftkvaliteten i et netværk af overvågningsstationer med enheder (prøvetagningssteder), som analyserer og måler niveauet af en række luftforurenende stoffer⁴⁰. Mange medlemsstater offentliggør luftkvalitetsniveauer på websteder til offentlig oplysning. Medlemsstaterne skal sende validerede data til Kommissionen en gang om året. Kommissionen vurderer derefter

³⁹ Værdierne er de højeste registrerede målinger hvert år. For Sofia dækker dataserien perioden 2010-2016 for PM_{2,5}. SO₂ og O₃ vises ikke her, fordi koncentrationerne for det meste lå inden for EU-normerne i de seks byer, vi besøgte.

⁴⁰ Herunder de forurenende stoffer, som er omfattet af vores revision (PM, NO₂, SO₂ og O₃).

overholdelsen af direktivet. Medlemsstaterne skal udarbejde luftkvalitetsplaner, når de validerede data viser, at forureningen overstiger grænserne i luftkvalitetsdirektivet.



Overvågningsstation for luftkvalitet og prøvetagningssteder (de blå enheder på billedet til højre).
Kilde: Revisionsretten.

32. Luftkvalitetsdirektivet fastsætter kriterier for minimumsantallet af prøvetagningssteder og deres placering. Bestemmelserne om placering omfatter imidlertid flere kriterier og giver en fleksibilitet, der kan gøre verificering vanskeligere. Kriterierne kræver, at medlemsstaterne placerer prøvetagningssteder både der, "hvor befolkningen antages at blive [...] eksponeret for de største koncentrationer" (trafik- eller industristationer), og andre steder, som "er repræsentative for den eksponering, befolkningen udsættes for"⁴¹ (baggrundsstationer). Medlemsstaterne måler således ikke nødvendigvis luftkvaliteten i nærheden af store industrianlæg eller store veje i byområder. Det kan være lettere at overholde direktivet, hvis antallet af trafik- eller industrimålestationer er lavt. **Tekstboks 6** viser, at de seks byer, vi besøgte, havde forskellig praksis⁴².

Tekstboks 6 - Forskellig praksis med hensyn til placering af overvågningsstationer

Bruxelles har kun to trafikstationer, mens Stuttgart har otte og Milano 11 (kun seks af dem inden for bygrænsen, heraf to i lavemissionszonen).

⁴¹ Afsnit B.1. i bilag III til luftkvalitetsdirektivet.

⁴² Oplysningerne er baseret på den officielle rapportering af data til EEA i 2015.

Luftkvalitetszonen i Ostrava indeholder betydelige industrianlæg, men kun én af de 16 overvågningsstationer er en industristation. Tilsvarende har Krakow kun én industristation blandt de seks overvågningsstationer i byen. Sofia har ingen industristationer, selv om byen har kraftværker og andre industrianlæg.

33. Minimumsantallet af prøvetagningssteder afhænger af befolkningen i hver enkelt luftkvalitetszone. Alle de byer, vi besøgte, havde flere overvågningssteder, end direktivet krævede. De ekstra målinger behøvede ikke at indgå i de officielle data, som medlemsstaterne rapporterede, selv ikke når de viste høje forureningsniveauer (jf. **tekstboks 7**). Ifølge luftkvalitetsdirektivet skal medlemsstaterne opretholde prøvetagningssteder, hvor grænseværdien for PM₁₀ er overskredet, men denne forpligtelse gælder ikke andre forurenende stoffer (navnlig NO₂ og PM_{2,5})⁴³.

Tekstboks 7 - Høje forureningsniveauer, der ikke indgik i de officielle data

I Ostrava rapporterede *Radvanice ZÚ*-stationen ikke validerede data til Kommissionen, selv om den daglige grænseværdi for PM blev overskredet 98 gange i 2015.

I Bruxelles registrerede *Arts-Loi*-stationen i 2008 et meget højt årligt gennemsnit af NO₂ (101 µg/m³). I 2009 blev stationen lukket på grund af anlægsarbejde, men da anlægsarbejdet var færdigt (i 2016), rapporterede stationen stadig ikke officielle data til Kommissionen.

I Sofia blev *Orlov Most*-stationen flyttet i 2014 på grund af anlægsarbejde. Denne station havde tidligere rapporteret det højeste antal dage, hvor PM₁₀-koncentrationen overskred grænseværdien. Efter flytningen faldt antallet af sådanne målinger i Sofia brat (jf. **bilag II**).

Kilde: Revisionsrettens analyse.

34. Luftkvalitetsdirektivet stiller ingen krav om specifik overvågning i problematiske grænseområder. Effektiv bekæmpelse af grænseoverskridende forurening kræver en samordnet indsats. Hvis f.eks. Ostravas lovgivning om brændselskvalitet håndhæves, kan den kun være effektiv med hensyn til at forbedre luftkvaliteten, hvis naboregionerne i Polen

⁴³ Jf. bilag V til [luftkvalitetsdirektivet](#).

også træffer foranstaltninger. Ellers kan indbyggerne stadig køre over grænsen efter billigt brændsel af lav kvalitet. I henhold til direktivets artikel 25 skal medlemsstaterne opfordre Kommissionen til at deltage og bistå i det samarbejde, der omhandler grænseoverskridende forurening. De af de besøgte medlemsstater, som er mest påvirket af grænseoverskridende forurening, betragtede ikke direktivets relevante bestemmelser som nyttige, og deres luftkvalitetsplaner omfattede ingen samordnede indsatser. De bad ikke Kommissionen om at gribe ind.

35. I 2017 rapporterede de medlemsstater, vi besøgte, for det meste data rettidigt. Rettidige data om luftkvalitet er vigtige, både for at medlemsstaterne kan træffe passende foranstaltninger til at reducere luftforureningen, og for at Kommissionen kan handle tidligere og træffe håndhævelsesforanstaltninger over for medlemsstaterne. I henhold til luftkvalitetsdirektivet skal medlemsstaterne levere årlige validerede data senest den 30. september det følgende år⁴⁴. Tidligere direktiver indeholdt imidlertid krav om, at medlemsstaterne skulle rapportere til Kommissionen senest seks måneder efter måleperiodens udløb⁴⁵. De seneste års teknologiske udvikling (f.eks. e-rapportering) har gjort det muligt at rapportere tidligere.

... og luftkvalitetsplanerne er ikke udformet, så de fungerer som effektive overvågningsredskaber

36. Overtrædelser af direktivet betyder, at medlemsstaterne skal opstille luftkvalitetsplaner for at imødegå problemet (jf. **punkt 9**). Reelle forbedringer af luftkvaliteten kræver, at medlemsstaterne gennemfører hurtige og effektive foranstaltninger til at reducere emissionerne via gode luftkvalitetsplaner.

⁴⁴ Artikel 27 i [luftkvalitetsdirektivet](#).

⁴⁵ Direktiv [80/779/EØF](#), [82/884/EØF](#) og [85/203/EØF](#).

Foranstaltningerne i luftkvalitetsplanerne er ofte utilstrækkeligt målrettede

37. I henhold til luftkvalitetsdirektivet skal luftkvalitetsplanerne omfatte egnede foranstaltninger, så den periode, hvor luftforureningen overskrider grænseværdien, bliver så kort som muligt. Vi gennemgik luftkvalitetsplanerne for de byer, vi besøgte.

38. Ud fra vores analyse af luftkvalitetsplanerne identificerede vi tre hovedårsager til, at de ikke var effektive. Årsagerne var, at foranstaltningerne i luftkvalitetsplanerne:

- ikke var målrettede og ikke kunne gennemføres hurtigt i de områder, hvor de højeste koncentrationer blev målt
- ikke kunne levere signifikante resultater på kort sigt, fordi de lokale myndigheder, som var ansvarlige for deres gennemførelse, ikke havde de nødvendige beføjelser, eller fordi de udformningen var langsigtet
- ikke var understøttet af omkostningsvurderinger eller ikke var finansieret.

39. **Tekstboks 8** giver eksempler på svagheder i luftkvalitetsplaner, som kompromitterer målet om at reducere koncentrationerne af luftforurening.

Tekstboks 8 - Eksempler på kompromittering af luftkvalitetsplanernes resultater

Dieselkøretøjer udgør en betydelig kilde til luftforurening, især NO₂ (jf. **punkt 57**). De seks luftkvalitetsplaner, som vi analyserede, indeholdt imidlertid stort set ingen foranstaltninger til at reducere brugen af privat transport i nærheden af de steder, hvor de højeste koncentrationer blev målt.

I Italien (Milano) skal der vedtages national lovgivning, før der kan anvendes elektroniske systemer til at overvåge adgangen til lavemissionszonerne. I Belgien (Bruxelles) indeholder luftkvalitetsplanen forslag om at begrænse adgangen for bestemte køretøjer (før Euro 5) i lavemissionszonerne fra 2025. Desuden er den planlagte virkning af de trafikrestriktioner, som medlemsstaternes luftkvalitetsplaner indeholder med henblik på at reducere NO₂-koncentrationerne, ikke pålidelig, da den ikke er baseret på de faktiske kørselsforhold.

At udskifte ineffektive varme anlæg, ofte hos familier med lav indkomst, er en stor udfordring for borgerne og myndighederne i nogle medlemsstater. I Polen (Malopolska) har anti-smog-resolutionen

indført begrænsninger for brugen af fast brændsel. Udskiftning af varmeanlæg til boligopvarmning kan komme til at koste over 1 milliard euro. Der var ikke sikret national finansiering.

40. Luftkvalitetsplanerne identificerede ganske vist de vigtigste forureningskilder, men de indeholdt ikke altid konkrete foranstaltninger til at bekæmpe emissionerne fra disse kilder. For eksempel indeholder Krakows seneste luftkvalitetsplan kun begrænsede foranstaltninger til at reducere industrielle emissioner - som er en væsentlig kilde til NO₂-forurening - mens Sofias luftkvalitetsplan ikke indeholder foranstaltninger, som reducerer emissioner fra husholdninger - som er en væsentlig kilde til PM-forurening (jf. **tekstboks 4**).

41. Luftkvalitetsplanerne foreslog ofte foranstaltninger, som ikke direkte reducerer koncentrationerne af luftforurenende stoffer, f.eks. administrative forenklinger, evalueringer eller undersøgelser. Vi konstaterede også, at luftkvalitetsplanerne ikke indeholdt vurderinger af foranstaltningernes omkostningseffektivitet.

42. Undertiden kræves der vanskelige politiske beslutninger for at nå målene for luftkvalitet. For eksempel er brugen af personkøretøjer en væsentlig kilde til luftforurening i byområder i Bruxelles, Stuttgart og Milano, og de mest effektive foranstaltninger ville være at begrænse brugen af dem.



Overvågningsstationen Am Neckartor i Stuttgart
Kilde: Revisionsretten.

I luftkvalitetsplanerne prioriteres kvantiteten frem for kvaliteten af oplysninger

43. Alle de seks byer, som vi besøgte, har arbejdet med luftkvalitetsplaner i lang tid. Planerne omfatter normalt perioder på 4-5 år. Luftkvalitetsdirektivet indeholder ingen krav om, at medlemsstaterne skal rapportere til Kommissionen om gennemførelsen af deres luftkvalitetsplaner eller ajourføre dem, når de vedtager nye foranstaltninger, eller når der tydeligvis ikke sker tilstrækkelige fremskridt. Medlemsstaterne skal blot ajourføre deres luftkvalitetsplaner, når perioden udløber, hvis luftkvaliteten stadig ikke overholder normerne.

44. Fordi høje forureningsniveauer er et udbredt problem, opstiller medlemsstaterne mange luftkvalitetsplaner. De luftkvalitetsplaner, vi undersøgte, var lange dokumenter⁴⁶ og omfattede i mange tilfælde ikke alle de planlagte eller trufne foranstaltninger vedrørende luftkvalitet⁴⁷. Medlemsstaterne fremsender også flere dokumenter med yderligere foranstaltninger, når Kommissionen anmoder om det.

45. Det er en langvarig proces at opstille luftkvalitetsplaner. Når medlemsstaterne sender dem til Kommissionen, omhandler de normalt en overskridelse af en grænseværdi for luftforurening, som fandt sted over to år tidligere⁴⁸, men giver ingen oplysninger om de fremskridt, der er sket siden da.

46. På grund af de ovennævnte faktorer er det alt i alt svært for Kommissionen at overvåge medlemsstaternes foranstaltninger. Det sinkede overvågningen af direktivets gennemførelse.

⁴⁶ De luftkvalitetsplaner, vi analyserede, var i gennemsnit et godt stykke over 200 sider lange.

⁴⁷ For eksempel har Bruxelles flere forskellige dokumenter, som indeholder foranstaltninger vedrørende luftkvalitet: *Plan Régional Air-Climat-Énergie*, COBRACE, *Plan Régional de la Mobilité* (IRIS2), og *Plan portant sur les dépassements observés pour les concentrations de NO₂*. I Milano suppleres luftkvalitetsplanen for Lombardiet med regionale aftaler, f.eks. aftalen for Po-dalen.

⁴⁸ Luftkvalitetsdirektivet fastsætter, at luftkvalitetsplaner skal meddeles [...] Kommissionen [omgående], dog senest to år efter udløbet af det år, den første overskridelse blev registreret" (jf. artikel 23).

47. De fortsat høje, om end faldende, forureningsniveauer (jf. **figur 4**) viser, at opstillingen af luftkvalitetsplaner ikke har været nok til at sikre overholdelse af luftkvalitetsdirektivet og reducere forureningen hurtigst muligt. Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) har bekræftet dette i nylige afgørelser (jf. **punkt 52**).

Kommissionen har begrænsede muligheder for at kontrollere overholdelsen, og håndhævelsesprocessen er langsom

48. Luftkvalitetsdirektivet fastsætter, at Kommissionen skal overvåge og håndhæve medlemsstaternes gennemførelse af direktivet. Medlemsstaterne er imidlertid ikke forpligtet til at rapportere om gennemførelsen af deres luftkvalitetsplaner eller at ajourføre dem, når de vedtager nye foranstaltninger, eller når der ikke er sket tilstrækkelige fremskridt (jf. **punkt 43**). Nogle af direktivets bestemmelser er af en karakter, som gør dem svære at verificere (f.eks. at sikre, at medlemsstaterne opfylder deres forpligtelse vedrørende oplysninger til offentligheden, eller at kontrollere placeringen af over 4 000 overvågningsstationer).

49. Grænseværdierne for luftforurening overskrides hyppigt, men Kommissionen identificerer de mest alvorlige tilfælde af manglende overholdelse og indleder en dialog med medlemsstaterne, inden den beslutter at afslutte processen eller konkluderer, at en medlemsstat ikke har indført tilstrækkeligt ambitiøse og overbevisende foranstaltninger. På dette trin kan Kommissionen iværksætte en traktatbrudssag mod den pågældende medlemsstat.

50. Pr. januar 2018 havde Kommissionen 16 igangværende traktatbrudssager vedrørende PM-forurening, 13 vedrørende NO₂, en vedrørende SO₂ og to andre traktatbrudssager vedrørende overvågning af luftforurening (jf. **bilag III**).

51. Vi analyserede de igangværende traktatbrudssager, som vedrørte de seks byer, vi besøgte⁴⁹. Alle seks medlemsstater havde ansøgt om udsættelse af frister for opfyldelse i

⁴⁹ Alle byerne har igangværende traktatbrudssager vedrørende både PM₁₀ og NO₂. Undtagelsen er Sofia, som kun har en igangværende traktatbrudssag vedrørende PM₁₀.

henhold til artikel 22⁵⁰. Traktatbrudsproceduren kunne derfor først begynde, da Kommissionen havde truffet afgørelse om disse ansøgninger om udsættelse.

52. Kommissionen har fire gange⁵¹ fået medhold i retssager mod medlemsstater vedrørende overskridelse af grænseværdier for luftforurening, men det medførte ikke, at medlemsstaterne blev pålagt at træffe korrigerende foranstaltninger. Kommissionen har derfor omdefinert sin tilgang og fik for nylig medhold i sager ved EU-Domstolen mod Bulgarien (5. april 2017) og Polen (22. februar 2018)⁵². EU-Domstolen bekræftede i sine afgørelser, at det ikke var nok blot at opstille luftkvalitetsplaner for at overholde direktivet, og afgjorde, at Bulgarien og Polen ikke havde opfyldt deres forpligtelse til at sikre, at overskridelsesperioden blev så kort som muligt. **Figur 9** viser, at der gik 6-8 år, før Kommissionen forelagde disse traktatbrudssager vedrørende overskridelse af PM₁₀-grænseværdierne for EU-Domstolen⁵³. For at kunne pålægge finansielle sanktioner er Kommissionen nødt til at forelægge sagen for EU-Domstolen igen⁵⁴. Traktatbrudssagerne vedrørende NO₂ begyndte langt senere, og der er endnu ikke forelagt nogen for EU-Domstolen. Der er ingen igangværende traktatbrudssag vedrørende ozon⁵⁵.

⁵⁰ I henhold til denne artikel kunne medlemsstaterne under visse forhold anmode om fritagelse fra forpligtelsen til at anvende grænseværdierne for PM₁₀ indtil den 11. juni 2011 og anmode om udsættelse af forpligtelsen til at overholde grænseværdierne for nitrogendioxid indtil den 1. januar 2015 (maksimalt fem år fra den 1. januar 2010, som er den frist, der er fastsat i bilag XI).

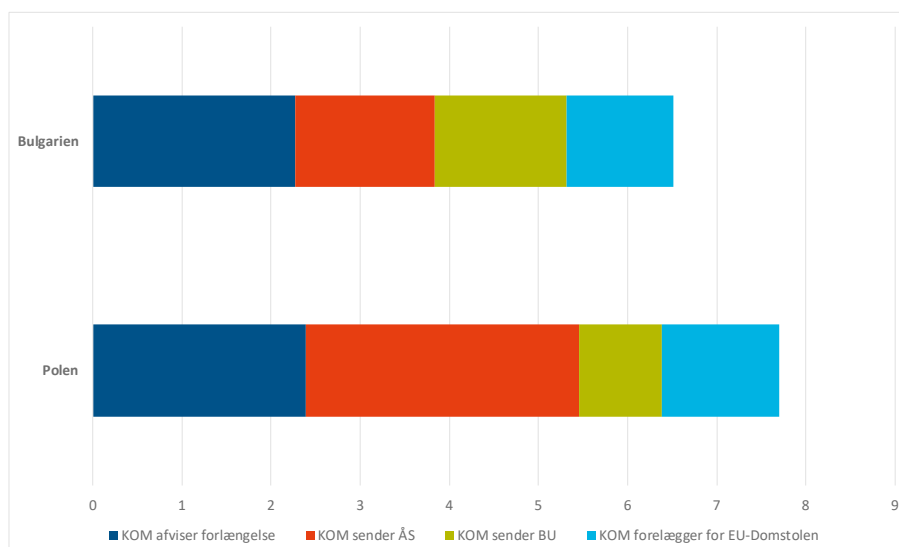
⁵¹ Slovenien ([C-365/10](#)), Sverige ([C-479/10](#)), Portugal ([C-34/11](#)) og Italien ([C-68/11](#)).

⁵² Jf. [sag C-488/15](#) mod Bulgarien og [sag C-336/16](#) mod Polen.

⁵³ Traktatbrudssagerne blev indledt ved, at der blev sendt åbningsskrivelse til Bulgarien (25. januar 2013) og til Polen (26. april 2013). Kommissionen sendte en begrundet udtalelse til Bulgarien den 11. juli 2014 og til Polen den 27. februar 2015.

⁵⁴ Nærmere bestemt skal Kommissionen anmode om indgriben i henhold til artikel 260 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som forklaret [på Kommissionens websted](#).

⁵⁵ Ozon ved jordoverfladen udledes ikke fra en specifik kilde, men dannes ved en kemisk reaktion mellem ozonprækursorer og sollys. Direktivet fastsætter, at målværdier for ozon så vidt muligt skal nås i løbet af en given periode, og opstiller ingen krav om, at medlemsstaterne skal indføre specifikke foranstaltninger eller planer vedrørende ozonprækursorer. Der er således ingen traktatbrudssager vedrørende ozon, selv om nogle medlemsstater stadig overskrider målværdien for ozon.

Figur 9 - Varigheden af PM₁₀-procedurerne (år)

Kilde: Europa-Kommissionen.

53. Medlemsstaterne har over to år til at indsende deres luftkvalitetsplaner, efter at de har konstateret overskridelser af grænseværdierne for luftkvaliteten. Eftersom dialogen mellem medlemsstaterne og Kommissionen i forbindelse med traktatbrudssager somme tider har varet mere end fem år, er det meget sandsynligt, at medlemsstaterne i denne periode ajourfører deres luftkvalitetsplaner. Det kræver, at Kommissionen undersøger de ajourførte luftkvalitetsplaner. Der er således gået mindst syv år fra tidspunktet for den oprindelige overskridelse, før Kommissionen har forelagt sagen for EU-Domstolen.

54. Alt i alt konstaterede vi, at den langvarige håndhævelsesprocedure endnu ikke har sikret overholdelse af direktivet.

Nogle EU-politikker afspejler ikke luftforureningens betydning i tilstrækkelig grad ...

55. Mange EU-politikker indvirker på luftforurenende stoffer og dermed på luftkvaliteten, især inden for områderne klima, energi, transport og mobilitet, industri og landbrug.

56. EU's klima- og energimål for 2030, som fastsætter, at drivhusgasemissionerne skal reduceres med 40 %, at mindst 27 % af energien skal komme fra vedvarende energikilder, og at energieffektiviteten skal forbedres med mindst 27 %, kan alle bidrage til at reducere emissionerne. I en horisontal analyse fra 2017 rapporterede vi, at en af hovedudfordringerne

for EU's energi- og klimaindsats var omstillingen til lavemissionsenergikilder, og at denne omstilling kan forbedre luftkvaliteten⁵⁶.

57. Dieselmotorer spillede en central rolle i EU-bilproducenternes indsats for at overholde deres forpligtelser til at reducere udledningen af kuldioxid (CO₂)⁵⁷, da dieselmotorer udsender lavere CO₂-emissioner end benzindmotorer. Teknologiske fremskridt og [Euro-standarder](#)⁵⁸ har i betydelig grad reduceret CO₂- og PM-emissionerne fra dieselmotorer - men ikke haft samme effekt på NO_x-emissionerne. Det har været kendt i årevis⁵⁹, at NO_x-emissionerne var højere i virkeligheden end under prøvningsforhold. "Dieselgate"-skandalen, som blev afdækket, da bilinspektører i USA opdagede mistænkelige tal ved bilinspektioner, fremhævede omfanget af og årsagerne til disse uoverensstemmelser⁶⁰. Før Dieselgate havde Europa-Kommissionen indledt arbejdet med at udvikle en mere realistisk prøvningsprocedure i EU. Overensstemmelsesfaktorerne medfører imidlertid i praksis, at Euro 6-emissionsmålet om 80 mg NO_x-emissioner pr. kilometer (vedtaget af EU-lovgiverne i 2007 med henblik på gennemførelse i 2014) ikke skal opfyldes i prøvningen ved faktisk kørsel før 2023⁶¹.

⁵⁶ [Den Europæiske Revisionsret: Horisontal analyse "EU's energi- og klimaindsats", 2017, s. 65 og 81.](#)

⁵⁷ CO₂-emissionskrav (130 g pr. kilometer i 2015 og 95 g pr. kilometer i 2020), fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) nr. 333/2014](#) af 11. marts 2014 om ændring af forordning (EF) nr. 443/2009 for at fastsætte de nærmere bestemmelser for at nå 2020-målet om at nedbringe CO₂-emissionerne fra nye personbiler (EUT L 103 af 5.4.2014, s. 15) som gennemsnit for bilparken for hver bilproducent.

⁵⁸ Der er fastsat grænser for CO₂-emissionerne i specifikke forordninger (f.eks. forordning (EF) nr. 443/2009).

⁵⁹ Jf. konklusion 3 i Europa-Parlamentets [beretning om undersøgelsen af emissionsmålinger i bilindustrien](#), hvoraf det fremgår, at disse uregelmæssigheder havde været kendt mindst siden 2005.

⁶⁰ Jf. undersøgelsesberetninger fra [Europa-Parlamentet](#), [Tyskland](#), [Frankrig](#) og [Det Forenede Kongerige](#). Emissioner fra faktisk kørsel med dieselmotorer kan i gennemsnit være op til fem gange højere end prøvningsværdierne (EEA, "[Emissions of the main air pollutants in Europe](#)", 2015).

⁶¹ Kommissionens forordning (EU) nr. [2016/427](#), [2016/646](#), [2017/1151](#), og [2017/1154](#). Emissionsprøvning ved faktisk kørsel har været gældende for nye bilmodeller siden september 2017 og vil gælde alle nye biler fra september 2019. For at give bilproducenterne mulighed for at tilpasse sig må de overskride grænseværdien for emission af NO_x (80 mg/km, som har været

58. Beskatningen af brændstof understøtter salget af diesel i alle medlemsstater undtagen Ungarn og Det Forenede Kongerige⁶². Selv om anskaffelsen af nye dieselmotorer faldt efter Dieselgate, er omkring 40 % af alle biler på vejene i EU dieselmotorer⁶³. Eftersom vejtransport, og især dieselmotorer, er en væsentlig kilde til NO₂-emissioner (jf. **figur 3**), kræves der en kompliceret indsats for at reducere dem.

59. EU's klimapolitikker fremmer biomasse som en vedvarende energikilde⁶⁴. I 2009 opstillede [direktivet om vedvarende energi](#)⁶⁵ et mål for EU om, at EU skulle dække mindst 20 % af sit samlede energibehov med vedvarende energi i 2020. Siden da har EU mere end fordoblet sin støtte til biomasseprojekter⁶⁶. I vores [særberetning nr. 5/2018](#) om vedvarende energi til bæredygtig udvikling af landdistrikterne anførte vi, at forbrænding af træbiomasse også kan føre til højere emissioner af visse skadelige luftforurenende stoffer. EEA har identificeret tilsvarende problemer⁶⁷.

60. Anvendelse af ineffektive fastbrændselskedler eller brændeovne forværrer problemet med luftforurening fra lokal opvarmning. EU har fastsat standarder til forbedring af sådanne

gældende siden 2014) med faktor 2,1, dvs. en emission på 168 mg/km frem til 2019. Faktoren reduceres til 1,5, dvs. 120 mg/km, i 2021 med sigte på at nå den endelige grænseværdi på 80 mg/km i 2023.

⁶² EEA, "[Transport fuel prices and taxes indicators](#)", 2017.

⁶³ International Council on Clean Transportation (ICCT), "[European Vehicle Market Statistics - Pocketbook 2017/18](#)", og Eurostat, "[Passenger cars in the EU](#)".

⁶⁴ Biomasse er organisk stof (træ og trækul), som kan producere energi ved forbrænding.

⁶⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT L 140 af 5.6.2009, s. 16).

⁶⁶ Den steg fra 1,6 milliarder euro i 2007-2013 til 3,4 milliarder euro i 2014-2020. *Datakilde:* Europa-Kommissionen.

⁶⁷ EEA bemærkede i "[Air quality in Europe - 2016 report](#)", at klimaorienterede politikker ikke altid er i samspil med luftkvalitetsorienterede politikker, og at brug af biomasse til boligopvarmning medfører emissioner af luftforurenende stoffer, som kan bidrage væsentligt til negative virkninger på menneskers sundhed (s. 22).

enheders energieffektivitet ([direktivet om miljøvenligt design](#)⁶⁸ med [gennemførelsesforordninger](#)), men standarderne træder først i kraft for nye enheder i 2022.

61. [Direktivet om industrielle emissioner](#) er den vigtigste EU-retsakt, som regulerer emissioner af luftforurenende stoffer fra industrianlæg (jf. [bilag I](#)). Direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte mindre strenge emissionsgrænseværdier, hvis anvendelsen af de bedste tilgængelige teknikker vil medføre "uforholdsmæssigt store omkostninger" sammenlignet med miljøfordelene. Direktivet giver også mulighed for visse "fleksibilitetsinstrumenter" i form af undtagelser fra de fastsatte grænseværdier for store fyringsanlæg. Eksempelvis har 15 medlemsstater⁶⁹ indført "nationale overgangsplaner", som tillader højere emissionslofter indtil 2020, visse fjernvarmeanlæg er indrømmet særlige undtagelser indtil 2023, og andre anlæg behøver ikke at anvende de bedste tilgængelige teknikker, hvis de indskrænker driften og lukker ned senest i 2024.

62. Landbruget tegner sig for 94 % af emissionerne af ammoniak (NH₃) i EU⁷⁰. Ammoniak er en prækursor for PM. Ifølge EEA bidrager NH₃-emissioner fra landbruget til episoder med høje PM-koncentrationer i visse regioner i Europa, som overskrider luftkvalitetsdirektivets grænseværdier for PM₁₀⁷¹.

⁶⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/125/EF af 21. oktober 2009 om rammerne for fastlæggelse af krav til miljøvenligt design af energirelaterede produkter (EUT L 285 af 31.10.2009, s. 10).

⁶⁹ Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Irland, Grækenland, Spanien, Kroatien, Litauen, Ungarn, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Slovakiet, Finland og Det Forenede Kongerige.

⁷⁰ Jf. EEA, "[Air quality in Europe - 2017 report](#)", 2017, s. 21.

⁷¹ EEA, "[Air quality in Europe - 2017 report](#)", 2017, s. 24.

63. Selv om landbrugspraksis er reguleret af EU-politikker⁷², er det gået meget langsomt med at reducere de luftforurenende stoffer fra landbruget⁷³, og emissionerne af NH₃ er endda steget siden 2012⁷⁴. EEA bemærker, at der ganske vist eksisterer teknisk og økonomisk gennemførlige foranstaltninger, f.eks. agronomiske, besætningsmæssige eller energimæssige foranstaltninger, men at de endnu ikke er indført i den målestok og med den intensitet, som er nødvendig for at opnå en betydelig reduktion af emissionerne⁷⁵.

... og EU-finansieringen er nyttig, men ikke altid målrettet

64. Vi undersøgte, hvordan LIFE-programmet, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden støttede foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten i de seks medlemsstater, vi besøgte.

LIFE-programmet

65. EU støtter luftkvaliteten via sit [LIFE-program](#)⁷⁶. Vi gennemgik seks LIFE-projekter vedrørende luftkvalitet i Tyskland, Italien og Polen⁷⁷. De omfattede projektet "[LIFE Legal Actions - Legal Actions on Clean Air](#)", som støttede interessenter fra civilsamfundet, som f.eks. kunne få domstolsprøvet sager om forbedring af luftkvaliteten⁷⁸ (jf. **punkt 73**). Støtte

⁷² Hovedsagelig den fælles landbrugspolitik, via [miljøvenlige landbrugsforanstaltninger](#) og andre investeringer under fonden for udvikling af landdistrikterne, samt [nitratdirektivet](#) (Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, 31.12.1991, s. 1)), som har fokus på indvirkningen af nitrogen på vandkvaliteten, ikke på luften.

⁷³ NH₃-emissionerne faldt kun med 7 % mellem 2000 og 2015 i EU. Jf. EEA, "[Air quality in Europe - 2017 report](#)", 2017, s. 21 og 29.

⁷⁴ Revisionsretten, "[Briefingpapier: Den fælles landbrugspolitik fremtid](#)", 2018, s. 11.

⁷⁵ EEA, "[Air quality in Europe - 2017 report](#)", 2017, s. 24-29.

⁷⁶ Siden 2014 har LIFE-programmet finansieret 17 projekter vedrørende luftkvalitet til en samlet værdi af 38 millioner euro.

⁷⁷ Den samlede finansiering til disse projekter udgjorde i alt 41 millioner euro (24 millioner euro fra EU).

⁷⁸ Navnlig ved at gøre brug af vejledningen i [Clean air handbook](#), støttet af dette projekt. Sager med et vellykket resultat har modtaget støtte fra dette projekt, f.eks. i Den Tjekkiske Republik og Det Forenede Kongerige.

via LIFE-budgettet til civile søgsmål på medlemsstatsniveau er en ny, omkostningseffektiv og hurtig vej til at tilskynde medlemsstater og byer til at støtte luftkvalitetspolitikken.

66. Siden 2014 har [Integrerede Projekter](#) under LIFE-programmet støttet planlægningen af luftkvalitetspolitikken ved hjælp af andre tilgængelige EU-midler. F.eks. blev gennemførelsen af luftkvalitetsplanen for Malopolska i Polen støttet af et integreret projekt. Det omfattede en oplysningskampagne rettet mod regionens borgere, som øgede bevidstheden om farerne ved røg fra kedler med fast brændsel (se plakaten i [figur 10](#) med teksten: "røg fra din kedel er dræbende").

Figur 10 - Eksempel på en oplysningsplakat fra LIFE-programmet for Malopolska



Kilde: [De regionale myndigheder i Malopolska](#), Polen.

Finansiering under samhørighedspolitikken

67. Størstedelen af EU-midlerne til finansiering af luftkvalitetsprojekter kommer fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden. Nogle foranstaltninger er specifikt rettet mod at reducere luftforureningen, men mange, som har andre målsætninger (f.eks. ren transport i byområderne eller energieffektivitet) kan også gavne luftkvaliteten.

68. Den tilgængelige dedikerede finansiering⁷⁹ steg fra 880 millioner euro i programmeringsperioden 2007-2013 til 1,8 milliarder euro i perioden 2014-2020, men udgjorde under 1 % af de samlede samhørighedsmidler. Tre af de medlemsstater, vi besøgte, gjorde brug af disse midler, men kun i Polen steg de respektive beløb betydeligt mellem den foregående og den nuværende programmeringsperiode. I Den Tjekkiske Republik lå finansieringen stabilt, mens den faldt betydeligt i Bulgarien (jf. **tabel 2**).

Tabel 2 - Dedikeret finansiering til luftkvalitetsprojekter i Bulgarien, Den Tjekkiske Republik og dele af Polen

<i>(millioner euro)</i>	2007-2013	2014-2020	Ændring
Bulgarien	120	50	-58 %
Den Tjekkiske Republik	446	454	+2 %
Polen⁽¹⁾	140	368	+163 %

(1) Beløb fra det operationelle program for infrastruktur og miljø og det regionale operationelle program for Malopolska.

Kilde: Europa-Kommissionen og medlemsstaterne.

69. Vi fandt tilfælde, hvor medlemsstaterne ikke prioriterede at bruge denne støtte til at finansiere projekter rettet mod de vigtigste kilder og forurenende stoffer, der var identificeret i de luftkvalitetszoner, vi besøgte (jf. **tekstboks 4**). For eksempel er der ingen projekter, som er rettet mod at reducere emissioner fra boligopvarmning i Sofia (en væsentlig kilde til PM-emissioner)⁸⁰.

70. Vi konstaterede også, at EU-finansierede projekter ikke blev støttet tilstrækkeligt af medlemsstaternes planer om at forbedre luftkvaliteten. Eksempelvis gennemføres der i Krakow en ordning vedrørende udskiftning af kedler, uden at de nationale myndigheder begrænser tilgængeligheden af ineffektive kedler og kul af lav kvalitet.

⁷⁹ Der findes en specifik interventionsområdekode (083) for luftkvalitetsforanstaltninger (kode 47 i perioden 2007-2013), men eftersom hvert projekt kun har én kode, kan mange projekter, som også er relevante for luftkvalitet, være klassificeret under en anden kode.

⁸⁰ I Sofia er interventionerne vedrørende boligopvarmning stadig i vurderings- og planlægningsfasen.

71. Vi fandt også gode eksempler på EU-finansierede projekter, som var godt målrettet og bidrog direkte til at reducere lokale emissioner, som det fremgår af medlemsstaternes luftkvalitetsplaner. Et eksempel er udskiftningen af gamle dieselbusser med busser, som kører på komprimeret naturgas (CNG), og ordningerne vedrørende udskiftning af kedler i Ostrava. Der var også projekter om modernisering af boligopvarmningssystemer (i Krakow) og offentlig transport (i Krakow og Sofia). Indtil 2013 var der projekter vedrørende reduktion af industrielle emissioner i Krakow og Ostrava (en væsentlig kilde til emissioner af PM og NO_x)⁸¹.



Finansieret industrianlæg i Ostrava

Kilde: Revisionsretten.

Borgeraktioner spiller en stadig større rolle ...

72. EEA betragter oplysninger til offentligheden som et væsentligt element i bekæmpelsen af luftforurening og reduktionen af dens skadelige virkninger⁸², og WHO understreger, at forbedret gennemsigtighed og udbredt udveksling af kvalitetsoplysninger i byerne vil sætte befolkningen bedre i stand til at deltage produktivt i beslutningsprocesserne⁸³.

⁸¹ Indtil 2013 kunne EU's strukturfonde støtte reduktion af emissioner af skadelige luftforurenende stoffer fra industrianlæg (NO_x, SO_x og PM), som indgik i EU's emissionshandelssystem. Den Tjekkiske Republik gjorde brug af denne mulighed. Det er ikke længere muligt i den aktuelle programmeringsperiode, hvis sådanne projekter også kan reducere CO₂-emissionerne.

⁸² EEA, "[Cleaner air benefits human health and climate change](#)", 2017.

⁸³ WHO, "[Global Report on Urban Health](#)", 2016, s. 206.

Luftkvalitetsdirektivet fastsætter varslingsstærskelværdier for SO₂, NO₂ og O₃, men ikke for PM⁸⁴, og direktivet forpligter medlemsstaterne til at give detaljerede oplysninger til offentligheden⁸⁵. Borgerne kan således spille en central rolle i overvågningen af medlemsstaternes gennemførelse af luftkvalitetsdirektivet, især når resultaterne indebærer svære politiske valg. Lokal aktion er vigtig, men kræver, at offentligheden er bevidstgjort: Kun hvis borgerne er velinformerede, kan de inddrages i den politiske beslutningsproces og gøre noget, hvor det er hensigtsmæssigt, herunder ændre deres egen adfærd.

73. Den voksende betydning af borgeraktioner kommer til udtryk i de seneste sager, som borgere og NGO'er har anlagt mod deres nationale myndigheder. I Den Tjekkiske Republik, Tyskland, Frankrig, Italien og Det Forenede Kongerige har nationale domstole givet borgerne medhold for så vidt angår deres ret til ren luft og pålagt medlemsstaterne at træffe yderligere foranstaltninger til bekæmpelse af luftforurening.

... men offentlighedens adgang til klage og domstolsprøvelse er ikke udtrykkeligt beskyttet af direktivet ...

74. Retten til klage og domstolsprøvelse, miljøoplysning og offentlig deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet er fastsat ved [Aarhus-konventionen](#), som EU og de 28 medlemsstater er parter i⁸⁶. Vi konstaterede, at andre miljødirektiver indeholder

⁸⁴ Artikel 19 og bilag XII i [luftkvalitetsdirektivet](#).

⁸⁵ Artikel 26 i [luftkvalitetsdirektivet](#).

⁸⁶ EU godkendte Aarhus-konventionen ved [Rådets afgørelse 2005/370/EF](#) af 17. februar 2005 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT L 124 af 17.5.2005, s. 1), og gennemførte bestemmelserne om adgang til miljøoplysninger ved Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2003/4/EF](#) af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af [Rådets direktiv 90/313/EØF](#) (EUT L 41 af 14.2.2003, s. 26) for EU-medlemsstaterne og ved Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EF\) nr. 1367/2006](#) af 6. september 2006 (EUT L 264 af 25.9.2006, s. 13) om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet for EU's institutioner og organer.

udtrykkelige bestemmelser, som garanterer offentlighedens ret til klage og domstolsprøvelse, mens dette ikke er tilfældet i luftkvalitetsdirektivet⁸⁷.

75. De nationale love er meget uens, og civilsamfundsorganisationer har i nogle medlemsstater identificeret hindringer for borgere, der søger adgang til klage og domstolsprøvelse.

... og oplysningerne om luftkvaliteten er somme tider uklare

76. Vi kontrollerede de oplysninger, som de offentlige myndigheder havde gjort tilgængelige elektronisk for borgerne i de seks byer, vi besøgte. I processen undersøgte vi luftkvalitetsindekser, oplysninger om luftforureningens sundhedsvirkninger samt tilgængeligheden af luftkvalitetsdata i realtid og andre redskaber.

77. Luftkvalitetsindekser kan give borgerne forståelige oplysninger. Fem af de seks byer, vi besøgte, benytter sig af sådanne indekser. Vi konstaterede, at medlemsstater, regioner og byer har forskellige definitioner af luftkvalitetsindekser, hvilket medfører forskellige vurderinger af den samme luftkvalitet (jf. f.eks. **tabel 3**). Eftersom luftforurening har de samme sundhedsskadelige virkninger, uanset sted, medfører forskellige klassifikationer af den samme luftkvalitet, at oplysningernes troværdighed kompromitteres.

⁸⁷ Mere udtrykkelige bestemmelser om ret til klage og domstolsprøvelse kan ses i artikel 25 i direktivet om industrielle emissioner eller artikel 11 i [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU](#) af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT L 26 af 28.1.2012, s. 1). Vi konstaterede også, at borgernes ret til deltagelse i miljøbeslutninger ikke er så synlig i luftkvalitetsdirektivet som i andre direktiver (jf. artikel 31 i Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2008/98/EF](#) af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT L 312 af 22.11.2008, s. 3) eller artikel 19 i Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2006/66/EF](#) af 6. september 2006 om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer samt om ophævelse af direktiv 91/157/EØF (EUT L 266 af 26.9.2006, s. 1)).

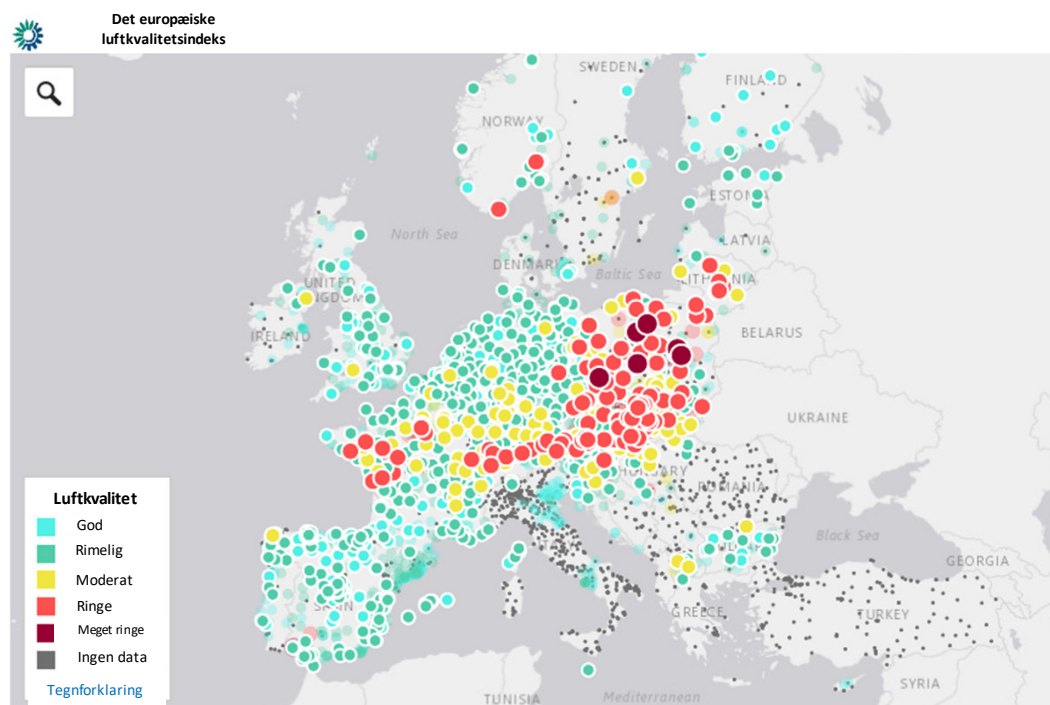
Tabel 3 - Luftkvalitetsindekser for PM₁₀ (marts 2018)

Indeks baseret på 1-times-/1-dags-værdi for PM																				
		0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	140	180	200+					
EEA		god			rimelig		moderat		ringe				meget ringe							
Bruxelles Milano Krakow Ostrava Stuttgart Sofia	udmærket	meget god		god		rimelig god		moderat		ringe		meget ringe		dårlig		meget dårlig		forfærdelig		
	god			rimelig			moderat			ringe			meget ringe			dårlig			forfærdelig	
	meget god			god			rimelig			moderat			ringe			meget ringe			dårlig	
	meget god			god			rimelig			moderat			ringe			meget ringe			dårlig	
	meget god			god			rimelig			moderat			ringe			meget ringe			dårlig	

Kilde: EEA og byernes websteder.

78. Da medlemsstaterne ikke var blevet enige om et fælles indeks, indførte EEA i samarbejde med Europa-Kommissionen for nylig et indeks for hele EU (jf. **figur 11**). Ved hjælp af EEA-indekset kan borgerne sammenligne luftkvaliteten over hele Europa i realtid. Det er ikke det samme som at vurdere overholdelsen af EU-normerne (hvilket kræver længere dataserier).

Figur 11 - EEA's luftkvalitetsindeks for 20.3.2018



Kilde: [EEA](#).

79. Ifølge luftkvalitetsdirektivet skal medlemsstaterne oplyse offentligheden om luftforureningens eventuelle sundhedsvirkninger. Oplysningerne fra de offentlige myndigheder på internettet om luftforureningens sundhedsvirkninger, og hvad borgerne kan gøre for at afbøde risiciene, var i nogle tilfælde knappe og svære at finde. Det er så meget

desto vigtigere, hvis det tages i betragtning, at EU-normerne undervurderer risiciene ved dårlig luftkvalitet (jf. **punkt 19-27**).

80. Medlemsstaterne skal rapportere luftkvalitetsdata i realtid til Kommissionen⁸⁸. På tidspunktet for vores revision var der 25 medlemsstater, som gjorde det⁸⁹. Fire ud af de seks byer, vi besøgte, viste data i realtid på deres websteder⁹⁰. Disse byer benyttede en række forskellige redskaber til at holde offentligheden orienteret. **Tabel 4** viser eksempler på deres gode praksis vedrørende oplysning til borgerne.

Tabel 4 - Gode praksis vedrørende oplysning til borgerne

Geografiske kort med modellering	Bruxelles, Milano, Ostrava
Meddelelse om forhøjet forurening (sms eller e-mail osv.)	Bruxelles, Krakow, Ostrava
Apps til smartphones	Ostrava, Krakow
Informationspaneler i det offentlige rum (gader, metro)	Krakow, Sofia
Dataserier, som kan downloades til analyse	Bruxelles, Stuttgart, Milano, Krakow
Tidligt varslingsystem for PM baseret på vejrudsigter	Stuttgart

81. Selv om de fleste af de byer, vi besøgte, leverede luftkvalitetsindekser og luftkvalitetsdata i realtid, og nogle af dem også havde indført andre gode praksis, konkluderede vi, at oplysningerne til offentligheden ikke var lige så klare eller nyttige som de oplysninger, visse andre europæiske byer leverer⁹¹.

⁸⁸ Den tekniske betegnelse er UTD-data (ajourførte data). De rapporteres automatisk til EEA med meget korte tidsintervaller (normalt hver time). I henhold til artikel 5 i [Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2011/850/EU](#) af 12. december 2011 om de nærmere regler for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/107/EF og 2008/50/EF om gensidig udveksling af information og rapportering om luftkvaliteten (EUT L 335 af 17.12.2011, s. 86) skal medlemsstaterne sende ajourførte data.

⁸⁹ Rumænien, Grækenland og (delvis) Italien rapporterede ikke ajourførte data. [European Air Quality Portal](#) viste ikke PM-data for Danmark, Irland, Cypern, Letland og Malta den 27. juni 2018.

⁹⁰ På tidspunktet for vores analyse havde Sofia ingen data, og Milano viste gennemsnit for den foregående dag for hver målestation.

⁹¹ F.eks. Paris ([Airparif](#)) eller London ([London Air](#)). Airparif-webstedet viser f.eks. centraliserede og brugervenlige oplysninger om luftkvaliteten: Det viser geografiske kort i realtid, udsigter for næste dag og tilbyder adgang til automatisk varslings og apps til telefonen. Airparif har udviklet en app, som giver mulighed for at beregne eksponeringen for enkeltpersoner og optimere

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

82. Ifølge Verdenssundhedsorganisationen er luftforurening den største miljørisiko for menneskers sundhed i EU. EEA anslår, at luftforurening hvert år forårsager omkring 400 000 for tidlige dødsfald, og mennesker i byområder er særligt eksponeret. Partikler, nitrogendioxid, svovldioxid og ozon ved jordoverfladen er de mest skadelige af de luftforurenende stoffer. Luftkvalitetsdirektivet af 2008 er hjørnестenen i EU's politik for ren luft, da det fastsætter grænseværdier for koncentrationen af forurenende stoffer i den luft, vi indånder.

83. Vi konkluderede, at EU's indsats for at beskytte menneskers sundhed mod luftforurening ikke havde givet den forventede effekt. De betydelige menneskelige og økonomiske omkostninger er endnu ikke afspejlet i tilstrækkelige foranstaltninger over hele EU.

84. Selv om **reduktion af emissionerne** har forbedret luftkvaliteten, påvirkes borgernes sundhed stadig betydeligt af luftforurening. Flere af EU's **normer for luftkvalitet** er ikke på det niveau, som forskningsresultaterne om luftforureningens sundhedsvirkninger peger på. Medlemsstaterne overholder i mange tilfælde ikke disse normer, og de har ikke truffet nok **effektive foranstaltninger** til at forbedre luftkvaliteten. Kommissionens **overvågning** og efterfølgende **håndhævelse** har ikke ført til effektive ændringer. Vi konstaterede, at nogle **EU-politikker endnu ikke i tilstrækkelig grad afspejler vigtigheden af at forbedre luftkvaliteten**, men vi bemærkede samtidig, at **EU-finansieringen** udgør en nyttig støtte. Borgerne kan spille en central rolle i overvågningen af medlemsstaternes gennemførelse af luftkvalitetsdirektivet, hvilket de vellykkede retssager i flere medlemsstater viser, og den offentlige **bevidsthed og oplysning** var tiltagende. I de følgende punkter beskriver vi vores hovedkonklusioner og de respektive anbefalinger nærmere.

85. Luftkvalitetsdirektivet er baseret på **luftkvalitetsnormer**, som efterhånden er 15-20 år gamle. Nogle af disse normer er meget svagere end WHO-retningslinjerne. Desuden tillader

rejseplaner, så de mest forurenede områder undgås. Webstedet har også en særlig sundhedsdel, som benytter grafik og visuelle midler, beskriver de kort- og langsigtede sundhedsvirkninger af luftforurening, oplyser om, hvilke befolkningsgrupper der er udsat for størst risiko, viser statistik om antallet af for tidlige dødsfald som følge af luftforurening, og henviser til WHO-retningslinjerne.

normerne hyppige overskridelser af grænseværdierne, og de omfatter ikke en kortsigtet norm for PM_{2,5}, som er et meget skadeligt luftforurenende stof (jf. **tabel 1** og **punkt 18-26**). Sundhedsfagfolk støtter strengere normer i EU (jf. **punkt 27**). Fastsættelse af svage normer giver ikke de rigtige rammer for beskyttelse af menneskers sundhed. Det betyder, at visse steder med dårlig luftkvalitet faktisk overholder EU-lovgivningen.

86. Situationen er ganske vist i bedring, men de fleste medlemsstater overholder stadig ikke EU's normer for luftkvalitet (**punkt 28-29**).

87. For så vidt angår måling af luftkvaliteten konstaterede vi, at der ikke var tilstrækkelig garanti for, at medlemsstaterne målte luftkvaliteten på de rigtige steder. På grund af upræcise kriterier i direktivet målte medlemsstaterne ikke nødvendigvis koncentrationerne nær hovedveje i byområder eller nær store industrianlæg (jf. **punkt 32-34**), selv om disse fortsat er væsentlige kilder til forurening. Vi bemærker, at fristen for medlemsstaternes rapportering af data til Kommissionen er mindre streng i luftkvalitetsdirektivet end i tidligere direktiver (**punkt 35**).

88. Vi konstaterede, at medlemsstaterne ikke havde truffet nok **effektive foranstaltninger** til at forbedre luftkvaliteten så hurtigt som muligt. Kvaliteten af medlemsstaternes luftkvalitetsplaner var samlet set utilstrækkelig, og de omfattede dårligt målrettede foranstaltninger. I mange tilfælde konstaterede vi svag forvaltning i forbindelse med planerne (f.eks. manglende koordinering mellem nationale og regionale myndigheder), at planerne hverken omfattede omkostningsberegninger eller finansiering, og at de ikke gav oplysninger om de reelle virkninger af foranstaltninger på luftkvalitetsområdet. Luftkvalitetsdirektivet forpligter ikke medlemsstaterne til at informere Kommissionen om resultaterne af deres planer. De utilstrækkelige fremskridt med hensyn til at forbedre luftkvaliteten viser, at der er behov for mere effektive foranstaltninger (jf. **punkt 36-47**).

89. Kommissionen oplever begrænsninger i sin **overvågning** af medlemsstaternes resultater. Medlemsstaterne er ikke forpligtet til at rapportere om gennemførelsen af deres luftkvalitetsplaner. Nogle af direktivets bestemmelser er svære at verificere, og Kommissionen modtager hundredvis af luftkvalitetsplaner og omfattende datasæt til gennemgang. Vi konstaterede, at Kommissionen havde lagt sag an mod medlemsstater ved

Den Europæiske Unions Domstol, når den mente, at de overtrådte direktivet i alvorlig grad (jf. **punkt 48-50**). Disse **håndhævelsesforanstaltninger** tager dog lang tid, og indtil videre fortsætter medlemsstaternes hyppige overskridelser af grænseværdierne for luftkvalitet trods en række domme, hvor Kommissionen har fået medhold (**punkt 51-54**).

Anbefaling 1 - En mere effektiv indsats fra Kommissionens side

Med henblik på mere effektivt at forbedre luftkvaliteten bør Kommissionen:

- a) udbrede kendskabet til bedste praksis i de medlemsstater, der på en vellykket måde har afspejlet luftkvalitetsdirektivets krav i deres luftkvalitetsplaner, bl.a. hvad angår fremlæggelse af oplysninger, som er relevante i forbindelse med overvågning, fastsættelse af målrettede, finansierede og kortsigtede foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten og angivelse af planlagte koncentrationsreduktioner på bestemte steder
- b) aktivt styre de enkelte trin i traktatbrudsproceduren, så det tager kortere tid, inden sagerne afsluttes eller forelægges Den Europæiske Unions Domstol
- c) støtte de medlemsstater, der er mest påvirket af grænseoverskridende luftforurening inden for EU, i forbindelse med deres samarbejde og fællesaktiviteter, bl.a. ved at indføre relevante foranstaltninger i deres luftkvalitetsplaner.

Måldato for gennemførelsen: 2020.

90. På grundlag af vores konklusioner vedrørende **luftkvalitetsstandarder**, medlemsstaternes **foranstaltninger** til forbedring af luftkvaliteten og den efterfølgende **overvågning og håndhævelse**, samt **den offentlige bevidsthed og oplysning** (se nedenfor) anbefaler vi Kommissionen at overveje en ambitiøs ajourføring af luftkvalitetsdirektivet, som fortsat er et vigtigt instrument til at gøre vores luft renere.

Anbefaling 2 - Ambitiøs ajourføring af luftkvalitetsdirektivet

Kommissionen bør ved udarbejdelsen af sit forslag til lovgiver:

- a) overveje at ajourføre af EU's grænse- og målværdier (for PM, SO₂ og O₃) i overensstemmelse med de seneste WHO-retningslinjer, nedsætte det antal gange, koncentrationerne må overskride

normerne (for PM, NO₂, SO₂ og O₃), og fastsætte en kortsigtet grænseværdi for PM_{2,5} og varslingstærskelværdier for PM

- b) forbedre luftkvalitetsplanerne, navnlig ved at gøre dem resultatorienterede og kræve, at der rapporteres årligt deres gennemførelse, og at de ajourføres, når det er nødvendigt. Antallet af luftkvalitetsplaner pr. luftkvalitetszone bør begrænses
- c) præcisere kravene til placering af industri- og trafikmålestationer med henblik på bedre at måle befolkningens højeste eksponering for luftforurening og fastsætte minimumsantallet af målestationer pr. type (trafik-, industri- og baggrundsstationer)
- d) sikre sig selv mulighed for at stille krav om yderligere overvågningspunkter, hvor den skønner det nødvendigt med henblik på bedre måling af luftforurening
- e) fremrykke datoen for rapportering af validerede data (nu den 30. september i år n+1) til mindst den 30. juni n+1, og stiller eksplicitte krav til medlemsstaterne om at levere ajourførte data (i realtid)
- f) fastsætte udtrykkelige bestemmelser, som sikrer borgernes adgang til klage og domstolsprøvelse.

Måldato for gennemførelsen: 2022.

91. Mange EU-politikker indvirker på luftkvaliteten. I betragtning af de betydelige menneskelige og økonomiske omkostninger ved luftforurening er det vores opfattelse, at nogle EU-politikker endnu ikke i tilstrækkelig grad afspejler dette problems betydning. For eksempel indeholder politikker vedrørende klima og energi, transport, industri og landbrug elementer, som kan være skadelige for ren luft (jf. **punkt 55-63**).

92. Under 1 % af **EU-finansieringen** under samhørighedspolitikken tildeles direkte foranstaltninger vedrørende luftkvalitet. Andre foranstaltninger under samhørighedspolitikken kan dog indirekte gavne luftkvaliteten. Vi konstaterede, at EU-finansierede projekter ikke var tilstrækkeligt målrettede og ikke blev støttet tilstrækkeligt af medlemsstaternes planer om at forbedre luftkvaliteten, men vi fandt også en række gode eksempler. Vi konstaterede, at LIFE-projekter tilskyndede borgerne til at gøre noget med henblik på at forbedre luftkvaliteten i deres medlemsstater og målrette EU-finansierede foranstaltninger bedre (**punkt 64-71**).

Anbefaling 3 - Prioritering og integrering af luftkvalitetsspørgsmålet i EU-politikkerne

Med henblik på yderligere integrering af luftkvalitetsspørgsmålet i EU's politikker bør Kommissionen udarbejde vurderinger af:

- a) andre EU-politikker, som indeholder elementer, der kan være skadelige for ren luft, og træffe foranstaltninger til at bringe disse politikker bedre i overensstemmelse med målsætningen om luftkvalitet
- b) den faktiske anvendelse af den relevante finansiering, der kan bruges til at støtte EU's mål for luftkvaliteten ved at bekæmpe emissioner af luftforurenende stoffer, især PM, NO_x og SO_x.

Måldato for gennemførelsen: 2022.

93. Offentlig **bevidsthed og oplysning** spiller en afgørende rolle i bekæmpelsen af luftforurening. I den seneste tid har borgerne engageret sig mere i luftkvalitetsproblemer og anlagt sager ved nationale domstole, som har givet dem medhold hvad angår retten til ren luft i en række medlemsstater (**punkt 72 og 73**). Vi konstaterede imidlertid, at luftkvalitetsdirektivet i modsætning til andre miljødirektiver ikke indeholder specifikke bestemmelser, som garanterer borgernes adgang til klage og domstolsprøvelse (jf. **punkt 74**). Vi konstaterede også, at kvaliteten af de oplysninger om luftkvalitet, som var tilgængelige for borgerne, i nogle tilfælde var uklar (jf. **punkt 76-81**).

Anbefaling 4 - Styrket offentlig bevidsthed og oplysning

For at forbedre kvaliteten af oplysningerne til borgerne bør Kommissionen:

- a) med hjælp fra sundhedsfagfolk identificere og indsamle de mest kritiske oplysninger, som Kommissionen og medlemsstaternes myndigheder bør gøre tilgængelige for borgerne (herunder oplysninger om sundhedsvirkninger og anbefalinger om adfærd)
- b) støtte medlemsstaternes indsats for at indføre bedste praksis vedrørende kommunikation med og inddragelse af borgerne i spørgsmål om luftkvalitet
- c) offentliggøre lister over luftkvalitetszoner, som viser de bedste og de værste fremskridt hvert år, og dele bedste praksis fra de steder, der har opnået de bedste resultater

- d) udvikle et onlineværktøj, som gør det muligt for borgerne at rapportere om overtrædelser af luftkvalitetsbestemmelser og give Kommissionen feedback om emner med relation til medlemsstaternes foranstaltninger vedrørende luftkvalitet
- e) støtte medlemsstaternes indsats for at udvikle brugervenlige redskaber vedrørende offentlighedens adgang til oplysninger om og overvågning af luftkvaliteten (f.eks. apps til smartphones og/eller dedikerede sider på de sociale medier)
- f) forsøge at indgå en aftale med medlemsstaterne om harmonisering af luftkvalitetsindekser.

Måldato for gennemførelsen: 2022.

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Nikolaos A. Milionis, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 11. juli 2018.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

BILAG I**De vigtigste direktiver, som fastsætter grænser for emissionskilder**

Den kildespecifikke EU-lovgivning, som er mest relevant for emissioner af luftforurenende stoffer, omfatter bl.a. [direktivet om nationale emissionslofter](#), som er rettet mod reduktion af de samlede emissioner, [direktivet om industrielle emissioner](#) og [direktivet om mellemstore fyringsanlæg](#), hvad angår industrikilder, forordningen om emissioner fra Euro 5- og Euro 6-kørekøjer samt andre direktiver, hvad angår transport⁹², og [direktivet om miljøvenligt design](#) med dets [gennemførelsesforordninger](#), hvad angår opvarmning og køling i husholdninger.

NEC-direktivet

Mens luftkvalitetsdirektivet fastsætter fælles grænseværdier for forurening, hvor den forekommer, handler emissionsloftsdirektivet om emissioner på nationalt niveau. Det indeholder krav om, at hver enkelt medlemsstat forpligter sig til at reducere sine emissioner af SO₂, NO_x, NMVOC, NH₃ og PM_{2,5} (men ikke eksplicit emissioner af PM₁₀) i 2020, 2030 og derefter.

Direktivet blev vedtaget i 2001 og revideret i 2016 og afspejler de internationale emissionsreduktionstilsagn vedrørende luftforurening afgivet af EU og EU-medlemsstaterne over for De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa (UNECE)⁹³. EU og de 28 EU-medlemsstater rapporterer deres emissionsopgørelser til denne FN-kommission.

I 2010, en måldato fastsat i NEC-direktivet af 2001, manglede 12 medlemsstater at overholde mindst ét af deres emissionslofter.

⁹² Især forordning (EF) [\(EF\) nr. 715/2007](#) af 20. juni 2007, [\(EF\) nr. 692/2008/EF](#) af 18. juli 2008 og [\(EU\) 2016/427](#) af 10. marts 2016, samt [direktiv 2007/46/EF](#) af 5. september 2007. Endvidere forordning [\(EF\) nr. 595/2009](#) af 18. juni 2009 og [\(EU\) nr. 582/2011](#) af 25. maj 2011 om tunge køretøjer.

⁹³ Disse forpligtelser hører under [Göteborgprotokollen](#), som er en del af [konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande](#) (LRTAP-konventionen).

Direktivet om industrielle emissioner⁹⁴ og direktivet om mellemstore fyringsanlæg⁹⁵

Sigtet med disse direktiver er at opnå et højt niveau af sundhedsbeskyttelse og miljøbeskyttelse i EU ved at reducere skadelige industrielle emissioner. Direktiverne fastsætter bindende grænser for NO_x, SO₂ og støv (som omfatter PM)⁹⁶.

I henhold til direktivet om industrielle emissioner skal omkring 50 000 industrianlæg have en driftsgodkendelse fra de nationale myndigheder i EU-medlemsstaterne og bruge de bedste tilgængelige teknikker (BAT).

Direktivet om industrielle emissioner gælder store industrianlæg i forskellige sektorer: energiindustri, produktion og forarbejdning af metaller, mineralindustri, kemisk industri, affaldshåndtering osv. Det indeholder specifikke bestemmelser om forbrænding af brændsel i fyringsanlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på 50 megawatt (MW) eller mere, og de gælder omkring 3 500 kraftværker, hvoraf 370 er meget store anlæg, der fyrer med biomasse og fast brændsel, med en termisk effekt på over 300 MW og med driftssted i EU.

I juli 2017 vedtog Kommissionen en gennemførelsesafgørelse baseret på et [nyt referencedokument](#), der ajourfører de bedste tilgængelige teknikker (BAT) for store fyringsanlæg⁹⁷. Godkendelserne af disse anlæg skal senest i 2021 ajourføres i overensstemmelse med BAT-konklusionerne og de relevante emissionsniveauer for forurenende stoffer.

Direktivet om mellemstore fyringsanlæg finder, med nogle få undtagelser, anvendelse på fyringsanlæg med en nominel indfyret termisk effekt på mindst 1 MW og mindre end 50 MW, uanset hvilken brændselstype de anvender.

⁹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2010/75/EU](#) af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (omarbejdning) (EUT L 334 af 17.12.2010, s. 1).

⁹⁵ [Direktiv \(EU\) 2015/2193](#).

⁹⁶ Dette er særlig vigtigt i forbindelse med kulfyrede kraftværker, som står for omkring 52 % af de industrielle emissioner af SO₂, 40 % af de industrielle emissioner af NO₂ og 37 % af de industrielle emissioner af PM (Kilde: Rapport fra AirClim, ClientEarth og EEB, "[Clearing the Air](#)", 2017, s. 31).

⁹⁷ [Kommissionens gennemførelsesafgørelse \(EU\) 2017/1442](#) af 31. juli 2017 om fastsættelse af BAT (bedste tilgængelige teknik)-konklusioner i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2010/75/EU](#) for så vidt angår store fyringsanlæg.

BILAG II**Maksimale koncentrationsværdier i de seks luftkvalitetszoner (data pr. 13. december 2017)⁹⁸**

NO ₂ årlig middelværdi (maks. 40 µg/m ³)						
Luftkvalitets- zone:	Bruxelles	Krakow	Milano	Ostrava	Sofia	Stuttgart
2009	51,57	70,02	80,55	46,96	57,51	111,91
2010	53,75	70,36	73,36	50,90	48,52	99,92
2011	49,97	73,07	79,42	46,41	51,76	97,33
2012	48,13	71,45	67,34	43,10	45,33	91,27
2013	62,62	68,00	57,48	41,43	39,30	89,03
2014	47,38	61,50	59,34	39,18	31,92	88,60
2015	45,17	63,13	75,27	39,95	32,69	87,23
2016	47,72	59,28	67,00	39,07	33,15	81,60

PM _{2,5} årlig middelværdi (maks. 25 µg/m ³)						
Luftkvalitets- zone:	Bruxelles	Krakow	Milano	Ostrava	Sofia	Stuttgart
2009	23,64	39,24	34,40	38,84	23,84	25,62
2010	22,44	61,13	33,38	50,21	31,14	27,29
2011	25,05	54,98	39,01	41,45	44,64	23,94
2012	22,76	46,20	34,00	42,22	28,00	20,74
2013	20,38	43,48	30,99	35,76	30,46	20,77
2014	16,99	45,02	26,19	36,18	28,71	17,67
2015	16,28	43,85	31,90	33,04	24,57	17,50
2016	17,20	37,88	28,53	31,63	22,14	17,80

PM ₁₀ antal dage over 50 µg/m ³ (maks. 35)						
Luftkvalitets- zone:	Bruxelles	Krakow	Milano	Ostrava	Sofia	Stuttgart
2009	66	168	116	135	161	112
2010	49	148	90	159	134	104
2011	88	204	132	123	134	89
2012	57	132	111	110	108	80
2013	58	158	100	102	109	91
2014	33	188	88	116	104	64
2015	19	200	102	84	72	72
2016	15	164	73	80	71	63

PM ₁₀ årlig middelværdi (maks. 40 µg/m ³)						
Luftkvalitets- zone:	Bruxelles	Krakow	Milano	Ostrava	Sofia	Stuttgart
2009	36,50	60,34	46,81	53,11	65,44	45,16
2010	32,90	65,95	40,72	66,00	53,84	44,07
2011	39,40	76,63	50,22	52,54	70,48	39,76
2012	34,30	65,85	46,11	56,27	53,89	37,56
2013	33,50	59,67	42,40	47,00	52,43	40,07
2014	31,99	63,90	37,06	48,04	52,96	37,52
2015	27,20	67,81	41,58	41,57	41,78	37,08
2016	24,69	56,67	38,12	39,71	40,00	37,56

⁹⁸ Kilde: [European Air Quality Portal](#).

BILAG III**Traktatbrudssager vedrørende luftkvalitetsdirektivet i april 2018**

EU-medlemsstat	Status for traktatbrudsprocedure			
	PM ₁₀	NO ₂	SO ₂	Overvågning
Belgien	ECJ (suspenderet)	ÅS	-	-
Bulgarien	AFG	-	BU	
Den Tjekkiske Republik	BU	ÅS	-	-
Danmark	-	ÅS	-	-
Tyskland	BU	BU	-	-
Estland	-	-	-	-
Irland	-	-	-	-
Grækenland	BU	-	-	-
Spanien	BU	BU	-	-
Frankrig	BU	BU	-	-
Kroatien	-	-	-	-
Italien	BU	BU	-	-
Cypern	-	-	-	-
Letland	BU	-	-	-
Litauen	-	-	-	-
Luxembourg	-	ÅS	-	-
Ungarn	BU	ÅS	-	-
Malta	-	-	-	-
Nederlandene	-	-	-	-
Østrig	-	ÅS	-	-
Polen	AFG	ÅS	-	-
Portugal	BU	ÅS	-	-
Rumænien	BU	-	-	ÅS
Slovenien	ÅS	-	-	-
Slovakiet	BU	-	-	ÅS
Finland	-	-	-	-
Sverige	BU	-	-	-
Det Forenede Kongerige	-	BU	-	-

Forklaring:

ÅS = Åbningsskrivelse sendt

BU = Begrundet udtalelse sendt

ECJ = Sagen forelagt EU-Domstolen

AFG = EU-Domstolen har truffet afgørelse i sagen

Traktatbrudsproceduren begynder med, at Kommissionen sender en åbningsskrivelse til en medlemsstat med en beskrivelse af sagens omfang. Hvis Kommissionen ikke mener, at medlemsstaten har fremsat rimelige og overbevisende argumenter, sender den endnu en skrivelse (en begrundet udtalelse), som er det sidste trin, inden sagen forelægges Den Europæiske Unions Domstol.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

"LUFTFORURENING: VORES SUNDHED ER STADIG UTILSTRÆKKELIGT BESKYTTET"

RESUMÉ

I. Det Europæiske Miljøagentur (EEA) vurderer, at udsættelse for fine partikler (PM_{2,5}) er årsag til 399 000 for tidlige dødsfald (for året 2014) i EU, at 75 000 skyldes eksponering mod nitrogendioxid (NO₂) og 13 600 eksponering mod ozon ved jordoverfladen (O₃). Selv om disse tal i en vis udstrækning overlapper (f.eks. idet NO₂ er en forløber for PM_{2,5}) og ikke blot kan lægges sammen, angiver de, at luftforurening forårsager over 400 000 for tidlige dødsfald i EU hvert år.

II. I de seneste årtier er der rapporteret mindskelse af både emissioner af luftforurenende stoffer og koncentrationen af luftforurenende stoffer — sidstnævnte har dog ikke været tilstrækkeligt til at sikre, at EU's luftkvalitetsnormer overholdes i hele EU.

IV. Selv om ikke alle målene i luftkvalitetsdirektivet er opfyldt til fulde, har direktivet givet anledning til betydelige forbedringer af luftkvaliteten i hele EU. Det udelukker ikke, at der er mangler i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv, og at der fortsat er betydelige overskridelser. Der er imidlertid eksempler på, at luftkvaliteten er forbedret, eller at luftkvalitetsovervågningen er forbedret betydeligt i overensstemmelse med kravene i dette direktiv. Direktiverne har været en stor drivkraft bag disse forbedringer.

Kommissionen foretager i øjeblikket en kvalitetskontrol af luftkvalitetsdirektiverne, hvorunder den vurderer relevansen, effektiviteten, sammenhængen og EU's merværdi i denne lovgivning. Uden at foregribe resultatet af kvalitetskontrollen mener Kommissionen, at EU-foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed mod luftforurening har været i det mindste delvist effektive.

(b) I nogle tilfælde kan luftforurening undervurderes, hvis den ikke overvåges omhyggeligt i visse tilfælde, men Kommissionen ser ingen systematisk fejl i EU's overvågning af luftkvaliteten.

(c) COM(2018) 330 indeholder Kommissionens synspunkt vedrørende gennemførelsen og håndhævelsen af luftkvalitetsdirektivet.

(d) Meddelelsen fra 2018 "Ren luft til alle" (COM (2018) 330) og Programmet ren luft i Europa (COM 2013/0918) fra 2013 understreger vigtigheden af at bekæmpe luftforurening, herunder ved hjælp af en række sammenhængende EU-politikker.

Luftkvaliteten kan forbedres ved at investere i andre områder med betydelige fordele for luftkvaliteten (f.eks. udskiftning af gamle kulfyrede kraftværker med gasfyrede kraftværker, investeringer i nye metrolinjer, ringveje osv.). Disse kan ikke betragtes som direkte finansiering til luftkvalitet, men bidrager ikke desto mindre i høj grad til at mindske forureningen og forbedre luftkvaliteten.

(e) Se svar på punkt 73 og 74 nedenfor.

V. Kommissionen mener, at Revisionsrettens anbefalinger er et vigtigt bidrag til den igangværende kvalitetskontrol af luftkvalitetsdirektiver.

Specifikke kommentarer om de enkelte anbefalinger er angivet nedenfor.

INDLEDNING

Tekstboks 1 — De vigtigste luftforurenende stoffer

Hvad angår bidraget til luftforureningen fra fast brændstof afhænger omfanget af dette bidrag også af kvaliteten af de anvendte brændstoffer og den anvendte kedelteknologi.

Tekstboks 2 — Luftkvaliteten afhænger ikke kun af emissioner af forurenende stoffer

Boligopvarmning og landbrug er andre vigtige menneskelige handlinger, som bidrager til luftforurening.

7. Direktivet 2008/50/EF konsoliderede det tidligere rammedirektiv 96/62/EF og tre af dets fire datterdirektiver 1999/30/EF, 2000/69/EF og 2002/3/EF. Direktivet fastsatte med ganske få undtagelser ikke nye luftkvalitetsstandarder, men bekræftede dem, der blev vedtaget tidligere.

Det fjerde datterdirektiv i 96/62/EF, dvs. direktiv 2004/107/EF, gælder fortsat (og fastsætter vigtige målværdier for flere luftforurenende stoffer). Kommissionen foretrækker derfor at betegne direktiverne 2004/107/EF og 2008/50/EF samlet som "luftkvalitetsdirektiverne", men forstår, at denne revision kun fokuserede på den sidstnævnte af de to direktiver.

8. Der er udarbejdet forbundne krav via Kommissionens direktiv (EU) 2015/1480.

9. Kommissionen anser begge grænseværdier og målværdier for at være bindende. Direktivets artikel 2 indeholder en fuldstændig definition.

Tekstboks 3 — Kommissionens og EEA's roller

Gennemførelsesafgørelse 2011/850/EU bemyndiger udtrykkeligt EEA til at bistå Kommissionen ved oprettelsen af et datalager og gøre det tilgængeligt gennem luftkvalitetsportalen.

BEMÆRKNINGER

22. En vurdering, der blev foretaget af Kommissionen for at understøtte den politiske pakke for ren luft fra 2013 — COM/2013/0918 — viste, at de lovpakker, der blev foreslået i 2013 (især hvad angår det, der senere blev direktiv 2016/2284/EU), ville bringe emissionerne ind på en nedadgående kurs til sammenligning med 2030 og "*bane vejen for, at EU's luftkvalitetsnormer kan gøre fremskridt i retning af WHO's vejledende koncentrationer*".

På grundlag af den vurdering, der blev foretaget til understøttelse af COM/2013/0918/final, konkluderede Kommissionen, at det ikke var hensigtsmæssigt at revidere luftkvalitetsdirektivet på det pågældende tidspunkt, og at denne politik snarere burde fokusere på at sikre overholdelsen af eksisterende luftkvalitetsnormer senest i 2020.

24. Antallet af faste målestationer bestemmes ikke ud fra, hvorvidt koncentrationerne ligger under EU's luftkvalitetsnormer, men ved øvre og nedre vurderingstærskler som defineret i bilag II til direktiv 2008/50/EF.

25. Omkostningsvurderinger, der blev udført for at understøtte den politiske pakke for ren luft fra 2013, bekræftede størrelsesordenen af forholdet mellem gennemførelsesomkostninger og samfundsmæssige fordele ved foranstaltninger til mindskelse af emissioner og forbedring af luftkvaliteten.

26. Kommissionen gennemfører for øjeblikket en kvalitetskontrol af luftkvalitetsdirektiverne, hvorunder den vurderer relevansen, effektiviteten, sammenhængen og EU's merværdi i denne lovgivning – herunder en vurdering af relevansen af eksisterende luftkvalitetsstandarder i EU.

30. Troværdige, rettidige og sammenlignelige luftkvalitetsdata er ikke kun vigtige for Kommissionen med henblik på eventuelle håndhævelsesforanstaltninger – det er også vigtig information for offentligheden samt for lokale, regionale og nationale myndigheder for at iværksætte og informere om passende tiltag for at sikre, at overskridelsesperioder er så korte som muligt.

33. Luftkvalitetsdirektivet kræver, at medlemsstaterne opretholder prøvetagningssteder, der har overskredet PM₁₀, men ikke for andre forurenende stoffer. Hvis prøvetagningssteder, som

rapporterede overskridelser for andre forurenende stoffer, derimod holder op med at rapportere, følger Kommissionen op fra sag til sag for at sikre, at bestemmelserne om makroplacering i bilag III, punkt B, overholdes.

35. Kommissionen er enig, hvad angår vigtigheden af rettidige data. De fleste medlemsstater rapporterer i overensstemmelse med gennemførelsesafgørelse 2011/850/EF.

"Tidligere direktiver" pålagde medlemsstaterne at underrette Kommissionen tidligere, men kun om tilfælde af overskridelser inden for seks måneder efter måleperioden. De dækkede dog ikke alle de data, der nu rapporteres i henhold til gennemførelsesafgørelse 2011/850/EU.

38. Ud over de tre nævnte årsager er der efter Kommissionens mening andre årsager, der kompromitterer effektiviteten – det drejer sig om eksempler på manglende vurdering af foranstaltningernes effektivitet, tendenser og incitamenter på nationalt plan, der modvirker lokale bestræbelser, manglende integration med andre foranstaltninger truffet på lokalt plan (f.eks. i forbindelse med klimaaktioner eller byplanlægning).

45. Produktion af luftkvalitetsplaner har især tendens til at være en lang proces, da de afhængig af de respektive bestemmelser i medlemsstaterne kræver betydelig inddragelse af interessenter og høring. Denne inddragelse og høring behøver imidlertid ikke at forhindre opdateringen af faktuelle oplysninger (såsom overvågning af data, når de bliver tilgængelige).

48. Kommissionen foretager ikke revisioner og kontrollerer ikke hver eneste overvågningsstation, men den behandler mangler i overvågningsnetværket alt efter den enkelte sag.

52. Den 17. maj 2018 har Kommissionen meddelt, at den vil henvise tre medlemsstater til Domstolen for overskridelse af NO₂-grænseværdier (Tyskland, Frankrig og Det Forenede Kongerige) samt yderligere tre medlemsstater for overskridelser af PM₁₀-grænseværdier (Italien, Ungarn, Rumænien). Se COM(2018) 330.

53. I henhold til direktivets artikel 23: *"Disse planer meddeles omgående Kommissionen, dog senest to år efter udløbet af det år, den første overskridelse blev registreret".*

54. Kommissionen har handlet hurtigt og kunne ikke gøre det hurtigere. Den iværksatte håndhævelsesforanstaltninger allerede i 2008 umiddelbart efter direktivets vedtagelse, men de afgørelser, der blev truffet i 2011 og 2012, var ikke fuldstændig gennemførlige (Domstolen begrænsede medlemsstaternes fordømmelse til overskridelserne af grænseværdierne i en bestemt tidligere periode). For at håndhæve yderligere afgørelser for at forbedre luftkvaliteten genoptog Kommissionen overtrædelsesprocedurer for at ændre den anvendte argumentation.

Efter præciseringen af retspraksis vedrørende bulgarske og polske afgørelser (henholdsvis den 5. april 2017 og den 22. februar 2018) fastslog Domstolen, at det er muligt at forlænge sagerne med flere år, og at de trufne foranstaltninger ikke var tilstrækkelige til at imødegå overskridelserne af grænseværdierne. Det har således gjort det muligt at gå videre på et mere solidt grundlag og fremskynde håndteringen af de forskellige filer (som det fremgår af henvisningsbeslutningerne fra maj 2018 om yderligere 3 PM₁₀-filer og 3 NO₂-filer)."

55. EU-politikker kan også have formål, der bidrager til bedre luftkvalitet. Andre politikker end dem, der er anført, har også indflydelse på luftforurenende stoffer (herunder, men ikke begrænset til: finanspolitik, handelspolitik, regionalpolitik eller bypolitik).

57. Europæisk lovgivning om CO₂-standarder for personbiler er teknologineutral. Det var bilproducenterne, der valgte i høj grad at forlade sig på dieselteknologi for at reducere den gennemsnitlige CO₂-værdi for vognparken.

EURO 5 og EURO 6 skal respekteres under alle normale anvendelsesbetingelser. Indtil for nylig var der ingen test til at kontrollere dette. Kommissionen udviklede den nye emissionsprøvning ved

faktisk kørsel (RDE), der undersøger bilemissioner ved vejkørsel. RDE-lovgivningen sikrer, at emissioner fra køretøjer holdes under grænsen ved faktisk kørsel og ikke kun på laboratoriet.

Overensstemmelsesfaktorerne ændrer ikke Euro 6-grænserne eller giver fabrikanter autorisation til at overskride dem, men tvinger dem i stedet til at håndhæve disse grænser under "normale anvendelsesbetingelser". Lovgivningen for emissioner ved faktisk kørsel fastsætter ikke nye emissionsgrænser, men fastsætter en yderligere testprocedure, hvis kvantitative krav skal kalibreres til Euro 6-grænserne. Emissionstesten ved faktisk kørsel er endvidere en ny test, som skal anvendes ud over laboratorieundersøgelsen, hvor Euro 6-emissionsgrænsen på 80 mg NO_x fortsat skal overholdes fuldt ud. Pr. 1. september 2018 er alle nye køretøjer underlagt laboratorieprocedurer (World Harmonized Light Vehicle Test Procedure, WLTP), som er meget strengere end de tidligere laboratorieprocedurer.

Det er også vigtigt at præcisere, at Dieselgate vedrørte brugen af en manipulationsanordning, der ikke er tilladt i henhold til lovgivningen, og ikke spørgsmålet om høje emissioner under faktiske kørselsforhold.

59. De risici, der er forbundet med produktion og anvendelse af bioenergi, er blevet vurderet i Impact Assessment on Bioenergy Sustainability (konsekvensanalyse af bæredygtigheden af vedvarende energi) fra 2016 (SWD(2016) 418), der er udarbejdet med henblik på omarbejdningen af direktivet om vedvarende energi.

Biomasse er ikke specifikt støttet af direktivet om vedvarende energi. Det er op til medlemsstaterne at definere, hvordan de ønsker at opfylde deres nationale VE-mål, og om de skal indføre støtteordninger.

Emission fra mellemstore og store kraftvarmeværker behandles gennem EU-lovgivning, herunder direktivet om mellemstore fyringsanlæg og direktivet om industrielle emissioner. Hvad angår spørgsmål om brugen af biomasse i rumopvarmere, henvises til Kommissionens svar til punkt 60.

60. Kommissionen mener, at forordningerne om miljøvenligt design og energimærkning er et godt kompromis i forhold til, hvad der er nødvendigt for at mindske luftforurening og samtidig beskytte forbrugerne og den europæiske industri. Emissionskravene bliver gradvist indført for alle brændstofbaserede varmeapparater.

61. Kun i specifikke og berettigede tilfælde kan medlemsstaterne fastsætte emissionsgrænseværdier, der er mindre strenge end de emissionsniveauer, der er forbundet med BAT. Denne fleksibilitet er navnlig begrænset af behovet for at opfylde gældende miljøkvalitetsstandarder, og offentligheden skal høres og Kommissionen informeres for, at der kan gives tilladelse til undtagelsesordninger. De hidtil indhøstede erfaringer siden offentliggørelsen af de første sæt BAT-konklusioner viser, at antallet af undtagelsesordninger, som er fremsat af medlemsstaterne, er relativt lille¹.

63. Emissioner, herunder NH₃-emissioner, fra intensiv fjerkræavl eller svineavl (IRPP) i EU (ca. 20 000 store bedrifter), reguleres af direktivet om industrielle emissioner (IED) under anvendelse af de bedste tilgængelige teknikker (BAT). BAT-konklusionerne for IRPP blev offentliggjort den 21.2.2017 i EUT. Disse fastsætter for første gang bindende grænser for ammoniakemissioner til luft fra opstaldning af svin eller fjerkræ på EU-plan, som skal overholdes i højst fire år fra udgivelsesdatoen.

Se også: <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/new-eu-environmental-standards-large-poultry-and-pig-farms>.

¹ Se også: Amec Foster Wheeler: Application of IED Article 15(4) derogations; [https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015\(4\)%20Report.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015(4)%20Report.pdf).

68. Der forventes at komme yderligere indirekte bidrag, der potentielt er til gavn for ren luft, fra væsentlige dele af investeringerne fra de europæiske strukturfonds- og investeringsfonde for 2014-2020 i lavemissionsøkonomien (45 mia. EUR), miljøbeskyttelse og ressourceeffektivitet (i alt 63 mia. EUR) og netværksinfrastruktur (i alt 58 mia. EUR), navnlig til støtte for sårbare regioner og borgere. Hidtil har en tredjedel af alle investeringerne under Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (ca. 80 mia. EUR) støttet energi-, transport- og miljøprojekter. Alt dette har en indirekte positiv effekt på luftkvaliteten (se COM(2018) 330 final).

I løbet af syvårsprogrammeringsperioden for strukturfondene kan der foretages omfordeling mellem foranstaltninger til luftkvalitet (kode 83) til andre foranstaltninger, herunder dem, der støtter indirekte luftkvalitet, såsom kode 13, 14 og 16.

69. Bulgariens "miljø" for operationelle programmer 2014/20 beskriver præcist den hidtidige indflydelse af indenlandsk opvarmning og transport som de to vigtigste forureningskilder i landet, hvorpå man koncentrerer de operationelle programmers indsats på området (PA5 om luftkvalitet).

72. Kommissionen er helt enig i vigtigheden af at informere offentligheden om luftkvalitet. Den har haft et indgående samarbejde med EEA om at forbedre adgangen til information om luftkvalitet. De udviklede værktøjer omfatter et luftkvalitetsindeks på <http://airindex.eea.europa.eu>.

Kommissionen følger også med stor interesse igangværende civile videnskabelige initiativer, der fokuserer på overvågning af luftkvaliteten – men bemærker, at disse har tendens til ikke at leve op til de datakvalitetsmål, som der stilles krav om i luftkvalitetsdirektivet.

Luftkvalitetsdirektivet fastsætter ikke alarmtærskler for PM (flere medlemsstater har dog etableret alarmtærskler).

73. Kommissionen anerkender vigtigheden af de nationale domstoles rolle i at overholde kravene i luftkvalitetsdirektivet og støtter dette, som det fremgår af vedtagelsen af den meddelelse, der er nævnt i svaret på punkt 74 nedenfor.

Hvad angår antydningen af, at direktivet ikke udtrykkeligt beskytter offentlighedens inddragelse og adgang til klage og domstolsprøvelse, henvises der til svaret på punkt 74.

74. Kommissionen er enig med Revisionsrettens i, at Århus-konventionen er relevant for luftkvalitetsdirektivet.

Med hensyn til manglen på udtrykkelige bestemmelser vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse i luftkvalitetsdirektivet på tidspunktet for vedtagelsen af direktivet i 2008 var Rådet og Parlamentet blevet forelagt et særskilt forslag fra Kommissionen med henblik på at sikre bred adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet; KOM(2003) 624. Dette ville have fjernet behovet for specifikke bestemmelser vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse i selve direktivet. Der var imidlertid utilstrækkelig støtte i Rådet til dette særskilte forslag. På trods af manglen på retsfor skrifter i luftkvalitetsdirektivet har Domstolen fastslået, at EU's luftkvalitetslovgivning giver væsentlige sundhedsrelaterede rettigheder til enkeltpersoner og ngo'er, som de nationale domstole bør være rede til at beskytte. Se sag C-237/07, Janecek, EU:C:2008:447 og sag C-404/13, Client Earth, EU:C:2014:2382.

Kommissionen har henvist til denne retspraksis i en meddelelse fra 2017 om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. se 2017/C 275/01.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

82. Det Europæiske Miljøagentur (EEA) vurderer, at udsættelse for fine partikler (PM_{2,5}) er årsag til 399 000 for tidlige dødsfald (for året 2014) i EU, at 75 000 skyldes eksponering mod nitrogendioxid (NO₂) og 13 600 eksponering mod ozon ved jordoverfladen (O₃). Selv om disse tal

i en vis udstrækning overlapper (f.eks. idet NO₂ er en forløber for PM_{2.5}) og ikke blot kan lægges sammen, angiver de, at luftforurening forårsager over 400 000 for tidlige dødsfald i EU hvert år.

83. Selv om ikke alle målene i luftkvalitetsdirektivet er opfyldt til fulde, har direktivet givet anledning til betydelige forbedringer af luftkvaliteten i hele EU. Det kan dog ikke benægtes, at der er mangler i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv, og at der fortsat er betydelige overskridelser. Der er imidlertid eksempler på, at luftkvaliteten er forbedret, eller at luftkvalitetsovervågningen er forbedret betydeligt i overensstemmelse med kravene i dette direktiv. Direktiverne har været en stor drivkraft bag disse forbedringer. Kommissionen foretager i øjeblikket selv en kvalitetskontrol af luftkvalitetsdirektiverne, hvorunder den vurderer relevansen, effektiviteten, sammenhængen og EU's merværdi i denne lovgivning. Uden at foregribe resultatet af kvalitetskontrollen mener Kommissionen, at EU-foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed mod luftforurening har været (i det mindste: delvist) effektive.

84. COM(2018) 330 indeholder Kommissionens synspunkt vedrørende gennemførelsen og håndhævelsen af luftkvalitetsdirektivet.

For nogle luftkvalitetsstandarder for visse forurenende stoffer (såsom den årlige grænseværdi for nitrogendioxid) er direktivet i overensstemmelse med WHO's dokumentation for sundhedsmæssige konsekvenser.

85. EU's luftkvalitetsstandarder er mindre strenge end WHO's retningslinjer for luftkvalitet, som indeholder anbefalinger for flere forurenende stoffer. Det skal dog bemærkes, at grænseværdier og vejledende værdier er forskellige, hvad angår deres juridiske og politiske konsekvenser.

EU's politik for ren luft generelt og specielt luftkvalitetsdirektivet er baseret på fastsættelse af passende mål for luftkvaliteten *"under hensyntagen til Verdenssundhedsorganisationens normer, retningslinjer og programmer."*

87. Kommissionen foretager i øjeblikket en kvalitetskontrol af luftkvalitetsdirektiverne, hvorunder den vurderer relevansen, effektiviteten, sammenhængen og EU's merværdi i denne lovgivning – herunder vedrørende overvågningskrav.

88. Kommissionen er enig i, at foranstaltninger knyttet til luftkvalitetsplaner ofte er dårligt målrettede, og har på den baggrund iværksat en række håndhævelsesforanstaltninger.

Anbefaling 1 — Kommissionen træffer mere effektive foranstaltninger

(a) **Kommissionen accepterer denne anbefaling.**

(b) **Kommissionen accepterer denne anbefaling.**

Kommissionen har kommenteret håndhævelsesforanstaltningerne i COM(2018) 330 og vil fortsat aktivt forvalte alle faser af traktatbrudsproceduren.

(c) **Kommissionen accepterer til dels denne anbefaling.**

Kommissionen vil fortsætte med at analysere EU's grænseoverskridende dimension, f.eks. via de regelmæssige rapporter om perspektiver for ren luft, som der stilles krav om i direktiv (EU) 2016/2284.

Kommissionen kan kun bistå medlemsstaterne inden for rammerne af de muligheder, som der lægges op til i direktivets artikel 25, hvoraf det fremgår:

'(1) Hvis en varslingsgrænseværdi, en grænseværdi eller en målværdi, samt en eventuel tolerancemargin eller en langsigtet målsætning overskrides på grund af betydelig grænseoverskridende overførsel af luftforurenende stoffer eller deres prækursorer, samarbejder de

berørte medlemsstater og opstiller om nødvendigt fælles aktiviteter såsom udarbejdelse af fælles eller koordinerede luftkvalitetsplaner [...].

(2) Kommissionen skal opfordres til at deltage og bistå i det samarbejde, der er omhandlet i stk. 1. [...]

90. Se tidligere kommentarer om konklusionerne ovenfor.

Anbefaling 2 — Ambitiøs ajourføring af luftkvalitetsdirektivet

Kommissionen vil være særlig opmærksom på disse anbefalinger i forbindelse med kvalitetskontrol af luftkvalitetsdirektivet i 2019 og derefter.

(a) **Kommissionen accepterer denne anbefaling.**

(b) **Kommissionen accepterer til dels denne anbefaling.**

Kommissionen bemærker, at luftkvalitetsplaner i henhold til direktivet skal være resultatorienterede (dvs. overskridelsesperioderne skal være så korte som muligt) i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivets bilag XV.

(c) **Kommissionen accepterer denne anbefaling.**

(d) **Kommissionen accepterer denne anbefaling.**

Kommissionen noterer sig denne anbefaling og vil være særlig opmærksom på dette punkt i den igangværende kvalitetskontrol.

(e) **Kommissionen accepterer denne anbefaling.**

Kommissionen er enig, hvad angår vigtigheden af rettidige data. De fleste medlemsstater rapporterer i overensstemmelse med bestemmelserne i gennemførelsesafgørelse 2011/850/EU (herunder dem med opdaterede data). Nu hvor e-rapporteringsprocedurer er gennemtestet, ser Kommissionen mulighed for at opnå tidligere rapportering.

(f) **Kommissionen accepterer denne anbefaling.**

91. Europa-Kommissionen gør en betydelig indsats for at mindske emissioner af luftforurenende stoffer.

Målsætningen om at opnå lavemissionsmobilitet er for eksempel indlejret i EU's centrale strategier på transportområdet.

I 2017-2018 blev der vedtaget tre mobilitetspakker, som bygger på 2016-strategien for lavemissionsmobilitet. Disse omfatter initiativer til fremme af ren mobilitet og inddragelse af overgangen til princippet om, at "brugeren og forureneren betaler".

Med hensyn til energipolitik opnås der med reglerne for miljøvenligt design og energimærkning et godt kompromis mellem reduktionen af luftforurening og beskyttelsen af forbrugerne og den europæiske industri.

92. Den flerårige finansielle ramme for 2021-2027, som Europa-Kommissionen har foreslået, vil fortsat støtte foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten, herunder gennem målet om at afsætte 25 % af EU's udgifter til klimamål og styrke LIFE-programmet, hvilket også vil støtte foranstaltninger til fremme af ren energi, energieffektivitet og en reformeret fælles landbrugspolitik.

Kommissionen henviser også til sine svar på punkt 68.

Anbefaling 3 — Prioritere og integrere luftkvalitet i EU-politikkerne

(a) **Kommissionen accepterer denne anbefaling.**

Kommissionen vil være særlig opmærksom på den igangværende kvalitetskontrol af luftkvalitetsdirektivet.

(b) Kommissionen accepterer denne anbefaling.

På baggrund af rapporteringsbestemmelsen (artikel 11) i direktivet om nationale emissionslofter (EU) 2016/2284 og med støtte fra en afsluttet undersøgelse af en sporingsmetode forbereder Kommissionens tjenestegrene sig herpå.

Anbefaling 4 — Forbedre offentlig bevidsthed og oplysning

Kommissionen accepterer disse anbefalinger.

Kommissionen vil på den baggrund følge op på alt det efterfølgende sammen med medlemsstaterne og med Det Europæiske Miljøagentur.

I de seneste år er der allerede sket en markant forbedring i mængden og kvaliteten af information om luftkvalitet fra Kommissionen, Det Europæiske Miljøagentur og de nationale, regionale og lokale myndigheder.

Begivenhed	Dato
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	26.4.2017
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	23.5.2018
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	11.7.2018
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	8.8.2018

PDF ISBN 978-92-847-0641-9 doi:10.2865/250978 QJ-AB-18-019-DA-N

HTML ISBN 978-92-847-0635-8 doi:10.2865/097258 QJ-AB-18-019-DA-Q

Luftforurening skader EU-borgernes helbred i stort omfang. Hvert år dør ca. 400 000 mennesker for tidligt på grund af for høje niveauer af luftforurenende stoffer såsom støvpartikler, nitrogendioxid og ozon. I omkring 30 år har EU haft en lovgivning om ren luft, som fastsætter grænser for koncentrationen af forurenende stoffer i luften. Ikke desto mindre er dårlig luft stadig et almindeligt fænomen i de fleste EU-medlemsstater og i talrige europæiske byer. Vi konstaterede, at EU's borgere stadig indånder skadelig luft, og at det hovedsagelig skyldes svag lovgivning og dårlig politikgennemførelse. Vores anbefalinger tager sigte på at styrke luftkvalitetsdirektivet og tilskynde til en mere effektiv indsats fra Europa-Kommissionen og medlemsstaterne, bl.a. i form af bedre politikkoordinering og bedre oplysninger til offentligheden.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Den Europæiske Union, 2018.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.