



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 04.05.2001
KOM(2001) 245 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**Programmet Ren Luft i Europa (CAFE):
Mod en tematisk strategi for luftkvalitet**

1. INDLEDNING: LUFTFORURENINGENS VIRKNINGER

I de fleste byer i Vesteuropa er luftkvaliteten blevet betydelig bedre siden dengang, da smogen sommetider gjorde tilværelsen uudholdelig. Dengang blev voksende luftforurening anset for at være den nødvendige følge af økonomisk udvikling - det var simpelthen den pris, vi måtte betale for velstand og industrialisering.

Luftkvalitetens udvikling i storbyerne i de seneste årtier har vist, at det absolut ikke behøver at være tilfældet. Forbedring af luftkvaliteten er blevet en af miljøpolitikens virkelige succeshistorier, og den viser, at det faktisk kan lade sig gøre at løsgøre den økonomiske vækst fra miljøforringelsen.

Alligevel er der stadig genstridige problemer. Således har ikke mindst auto-oil II-programmet¹ vist, at der er to uløste luftkvalitetsproblemer, som nødvendigvis skal være prioriteres i den næste fase i EU's luftkvalitetspolitik. Det drejer sig om partikelstof og ozon.

1.1. Partikelstof

Der er stadig flere beviser på, at små støvpartikler, der måles i mikron eller endda i nanometer, er sundhedsskadelige og kan forårsage for tidlig død og forringelse af livskvaliteten på grund af åndedrætsproblemer som f.eks. astma². Partikelstof er ganske vist blevet betragtet som et sundhedsproblem, der fortrinsvis hørte til i storbyerne, men de seneste undersøgelser har vist, at det i de udviklede lande er mere udbredt end hidtil antaget.

En af grundene til, at partikelstof volder bekymringer, er, at der tilsyneladende ikke er nogen koncentrationstærskel, hvorunder der ingen virkninger findes. Nye undersøgelser giver stadig ny viden, men alligevel er meget stadig usikkert og uoverskueligt. Skadevirkningens nøjagtige forløb er endnu ukendt. Da partikelstof med en diameter på under 10 mikron (μm) trænger ind i det menneskelige bryst, er målsætningerne for luftkvalitet hidtil blevet opstillet i forhold til partiklernes samlede massekoncentration. De seneste resultater tyder imidlertid på, at det er de små partikler med en diameter på under 2,5 μm eller endnu mindre, som er mest sundhedsskadelige, og at virkningerne desuden afhænger af den pågældende partikels kemiske sammensætning eller fysiske karakteristika.

Partikelstof udsendes direkte i atmosfæren fra en lang række forskellige (som regel forbrændingsfungerende) stationære og mobile kilder, men partikler dannes også i atmosfæren af forurenende gasformige stoffer som FIF, NO_x , SO_x og NH_3 . Det betyder, at kilderne til dannelse af partikelstof er særdeles talrige, og da den sekundære partikeldannelse kan ske langt borte fra kilderne, udgør det et betydeligt grænseoverskridende problem, som er knyttet sammen med problemerne forsurening, eutrofiering og ozondannelse ved jordoverfladen. Det er således en indviklet opgave både at bestemme sundhedsvirkningerne og finde egnede indikatorer på

¹ Kommissionens meddelelse KOM(2000) 626 af 5. oktober 2000: "Gennemgang af auto oil II-programmet".

² Mange af de følgende oplysninger om partikelstofs og ozons virkninger på sundheden er taget fra Verdenssundhedsorganisationens retningslinjer for luftkvalitet fra 1999. Der er også blevet taget hensyn til resultater, som er kommet frem, siden retningslinjerne blev udarbejdet.

partikelsammensætningen og at opstille modeller for partikeltransporten, så forholdet mellem emissionerne og koncentrationerne i luften kan fastslås. Der skal derfor udføres et stort teknisk arbejde, før sundheden kan beskyttes mod partikelstof.

1.2. Ozon

I atmosfærens øvre lag er ozon vigtig som beskærmelse mod solens mest skadelige stråler, men ved jordoverfladen er det et lungeirritant, der har mange af de samme sundhedsskadelige virkninger som partikelstof, og det angriber desuden vegetation, skove og bygninger. Blandt de påviste sundhedsskadelige virkninger er betændelse og morfologiske, biokemiske og funktionsmæssige ændringer i åndedrætsorganerne foruden svækkede værtsreaktioner. Blandt de klart påviste virkninger på vegetationen ved de koncentrationer, som findes i Europa, er synlige bladskader, vækst- og udbytteforringelse og ændret følsomhed over for biotisk og abiotisk stress. Da ozon desuden er et sekundært forurenende stof med regional udbredelse, kan sådanne virkninger vise sig i landdistrikterne i store dele af Europa. Desuden virker ozon både direkte og indirekte - som bestanddel i et "forureningsmiks" - der fremskynder materialenedbrydning.

Ozon ved jordoverfladen dannes i atmosfæren ved en reaktion mellem forurenende stoffer som nitrogenoxider (NO_x) og flygtige organiske forbindelser (FOF), når der er sollys til stede. Hvor alvorlige des virkninger er for mennesker afhænger af koncentrationen, udsættelsens varighed og aktivitetsniveauet under selve udsættelsen. Ligesom det er tilfældet med partikelstof har de seneste resultater vist, at der ikke findes nogen tærskelkoncentration, hvorunder der ikke forekommer sundhedsskadelige virkninger. WHO opstiller derfor reaktionerne i forhold til ozondosis i sine seneste retningslinjer. Det har imidlertid vist sig, at akutte korttidsvirkninger på sundheden er statistisk signifikante hos sunde, aktive voksne ved koncentrationer på $160 \mu\text{g}/\text{m}^3$, mens feltundersøgelser af børn, unge og voksne tyder på, at ozon kan svække lungefunktionen ved $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Verdenssundhedsorganisationen (WHO) har derfor opstillet $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (8 - timers gennemsnit) i sine retningslinjer for ozonforurenings sundhedsskadelige virkninger sammen med tærsklerne for dets virkninger på vegetationen.

Med den kendte teknologi er det ikke på nuværende tidspunkt muligt til enhver tid at overholde disse retningslinjer overalt i Europa, og det er heller ikke muligt at sige noget om, hvornår det vil kunne lade sig gøre. Ozonforureningen er knyttet til problemet med sur regn, da emission af nitrogenoxid (NO_x) er udgangspunkt for begge dele. I sine direktivforslag om ozon og nationale emissionslofter, som omtales i næste afsnit, har Kommissionen opstillet foreløbige målsætninger for både ozon og forsuring, og dens forslag om nationale emissionslofter bygger på disse foreløbige målsætninger. Da Rådet og Parlamentet hidtil ikke har kunnet nå til enighed om disse lofter, er det tvivlsomt, om selv disse foreløbige mål vil kunne nås hvis der ikke gøres noget mere.

1.3. Andre prioriteter

At gøre noget ved partikel- og ozonforureningen bliver derfor nødvendigvis en vigtig prioritet i den næste fase i Fællesskabets luftkvalitetspolitik. Desuden bliver det nødvendigt at behandle de endnu uløste problemer med forsurening, eutrofiering og deposition i almindelighed, også når det gælder kulturarven. Der skal desuden holdes et vågent øje med problemer, der opstår i forbindelse med luftforurenende stoffer, som endnu ikke er underkastet regler, og med eventuelle problemer med andre forurenende stoffer, f.eks. i farezoner, hvor emissionstætheden er særlig stor.

2. DEN HİDTİDİGE POLITİK

Fællesskabets indsats for at forbedre luftkvaliteten er hidtil gået ud på følgende:

- opstilling af grænseværdier for luftkvaliteten
- udarbejdelse af integrerede strategier for bekæmpelse af den grænseoverskridende forurenings virkninger (især forsurening, ozondannelse og eutrofiering) ved hjælp af nationale emissionslofter
- påvisning af omkostningseffektive nedskæringer i målområder ved hjælp af integrerede programmer som auto-oil I og II
- indførelse af særlige foranstaltninger for at begrænse emissionerne eller højne produktstandarderne (eller på anden måde fremme den nationale eller lokale indsats for at formindske emissionerne).

Efter vedtagelsen af rammedirektivet for luftkvalitet³ har Europa-Kommissionen fremsat forslag til en række nye luftkvalitetsmålsætninger for luftkvalitet for at beskytte sundheden og økosystemerne. Nye grænseværdier for SO₂, NO_x, partikelstof og bly blev vedtaget i 1999⁴. Grænseværdier for carbonmonoxid (CO) og benzen blev vedtaget i 2000⁵. Som følge af disse såkaldte afledte luftkvalitetsdirektiver skal medlemsstaterne og de lokale myndigheder overvåge luftkvaliteten, give offentligheden oplysninger og iværksætte planer og programmer for at forbedre luftkvaliteten, når den ikke opfylder bestemte kriterier. Et tredje direktiv, som opstiller målværdier for ozonforurening, drøftes stadig i Fællesskabets institutioner⁶. Endelig føres der drøftelser om, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at indføre en lignende lovgivning for alle de øvrige forurenende stoffer i direktiv 96/62/EF eller nogle af dem: Polyaromatiske carbonhydrider (PAC), nikkel, kadmium, arsenik og kviksølv. Der vil blive fremsat et forslag senere på året.

³ Rådets direktiv 96/62/EF om vurdering og styring af luftkvalitet.

⁴ Rådets direktiv 1999/30/EF, EFT L 63 af 29.06.1999, s. 41.

⁵ Direktiv 2000/69/EF, EFT L 313 af 13.12.2000, s. 12.

⁶ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om luftens indhold af ozon, EFT C 56 E af 26.02.2000, s. 41.

Fælles holdning (EF) af 8. marts 2001 fastlagt af Rådet i henhold til fremgangsmåden i artikel 251 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om luftens indhold af ozon. Standpunktet er endnu ikke offentliggjort.

Kommissionen har desuden opstillet en ny strategi for bekæmpelse af forsurening, ozondannelse og eutrofiering, hvori det vigtigste led er forslaget til et direktiv om "nationale emissionslofter" (NEL) som for tiden også behandles i Fællesskabets institutioner⁷. Det tekniske arbejde i forbindelse med forberedelsen af NEL-forslaget blev udført i nøje samarbejde med FN-ECE/KGLSA (konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande), hvis parter har vedtaget en tilsvarende protokol om multiforurenende stoffers multivirkninger, den såkaldte "Göteborg-protokol" (GP). Uheldigvis var de lofter, der blev vedtaget af parterne i KGLSA, ikke i overensstemmelse med de målsætninger, som det tekniske arbejde gik ud fra. Fællesskabet afslog derfor at underskrive protokollen, indtil der i forbindelse med NEL-direktivet var opnået enighed mellem Rådet og Parlamentet om lavere lofter. En række lavere lofter er siden da blevet opstillet i den fælles holdning, som nu er til drøftelse i Europa-Parlamentet, selv om de stadig ikke svarer helt til de miljømålsætninger, Kommissionens oprindelige forslag havde formuleret. Alligevel udgør disse initiativer sammen med rammedirektivet for luftkvalitet og de deraf afledte direktiver en række sammenfattende målsætninger for tidsrummet 2005-2010, ikke blot for Fællesskabets, men også for medlemsstaternes og de regionale og lokale myndigheders indsats. Hvis disse målsætninger opfyldes, vil det medvirke til at højne den generelle livskvalitet i Europa⁸.

Auto-Oil I førte til vedtagelse af en række direktiver, der fastsætter regler for emission af en række forurenende stoffer fra lette erhvervskøretøjer og for benzins og dieselsolies kvalitet. De blev senere fulgt op af yderligere forslag om emissionerne fra andre køretøjstyper og om bedre inspektions- og vedligeholdelsesprocedurer. Auto-Oil II omfattede en vurdering af de fremtidige emissioner fra vejtransport og andre kilder og af den fremtidige luftkvalitet og førte til en række konklusioner og henstillinger til emissionsbegrænsende foranstaltninger, der skulle træffes i vejtransportsektoren.

Auto-Oil II har vist, at vejtransportens emissioner af de vigtigste af de forurenende stoffer, som er underkastet regulering, kan forventes at falde til under 20% af 1995-niveauet inden 2020, selv om resultaterne for partikelstof kun gælder dieselemmissioner. CO₂-emissionerne kan derimod forventes fortsat at vokse indtil 2005 for derefter at stabilisere sig, forudsat bilproducenterne opfylder deres frivillige tilsagn. Disse emissionsbegrænsninger kan påregnes, selv om transportefterspørgslen forventes at vokse.

Opstillingen af obligatoriske, kvantitative emissionsbegrænsninger i vejtransportsektoren er ikke blevet modsvaret af en lignende udvikling i andre sektorer. Der findes dog også emissionsgrænseværdier for enkeltvise kildetyper som store fyringsanlæg og affaldsforbrændingsanlæg, og andre retsakter som IFBF-direktivet⁹, der bygger på anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BTT), kan forventes at føre til yderligere forbedringer, selv om det er vanskeligt at opgøre dem.

⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer, EFT C 56 E af 29.02.2000, s. 34.

Fælles holdning (EF) nr. 51/2000 af 7. november 2000 fastlagt af Rådet i henhold til fremgangsmåden i artikel 251 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer, EFT C 375 af 28.12.2000, s. 1.

⁸ Når der er opnået enighed om den fælles holdning, vil Kommissionen udarbejde et forslag, som bemyndiger Fællesskabet til at tiltræde Göteborg-protokollen.

⁹ Rådets direktiv 96/61/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

Tilmed er et forslag om ændring af direktivet om store fyringsanlæg for tiden til drøftelse i Fællesskabets institutioner. Trods denne udvikling er det på grundlag af Auto Oil II's resultater rimeligt at antage, at de planlagte emissionsbegrænsninger i vejtransportsektoren næppe bliver modsvaret af tilsvarende begrænsninger i andre sektorer. Der er behov for både at forbedre emissionsberegningerne og for at opnå yderligere begrænsninger af emissionerne fra disse kilder.

3. BESKYTTELSE AF SÅRBARE GRUPPER

Behovet for at beskytte de mest sårbare borgere mod virkningerne af luftforurening er genstand for særlig opmærksomhed. Der er blevet taget direkte hensyn til de sårbare grupper i WHO's retningslinjer, som EU's luftkvalitetsmålsætninger bygger på. F.eks.

- går WHO's retningslinjer for ozon i vidt omfang ud fra ozonforureningens virkninger på astmatiske børn
- er retningslinjerne for bly specielt udformet for at beskytte børn og fostre
- beskytter retningslinjerne for carbonmonoxid (CO) mennesker med visse hjertesygdomme.

Desuden forlanger de afledte luftkvalitetsdirektiver udtrykkeligt, at offentligheden, de relevante organisationer og andre sundhedsorganisationer, ikke mindst dem, der repræsenterer de følsomme befolkningsgruppers interesser, skal have de seneste oplysninger om koncentrationerne i luften stillet til rådighed.

En stor del af den igangværende forskning i partikelstofs sundhedsskadelige virkninger drejer sig om sårbare grupper og vil derfor afspejle sig i lovgivningen på dette område. Et af de områder, hvor der er behov for mere forskning, er spørgsmålet om, hvorvidt sårbare grupper kan tåle at blive udsat for stærkere (eller mere langvarig) forurening på grund af f.eks. skolers beliggenhed eller andre livsstilsfaktorer. Som allerede nævnt bliver det et vigtigt led i programmet "ren luft i Europa" (CAFE) at styrke forbindelsen mellem forskning og politik. Det vil medvirke til at sikre, at sådanne spørgsmål står højt på forskningens dagsorden, og at ny videnskabelig viden straks kommer til at indgå i luftkvalitetspolitikken.

4. PROGRAMMET REN LUFT I EUROPA (CAFE)

De problemer, som beskrives i afsnit 1, kan bedst løses ved hjælp af en sammenhængende, tematisk strategi for bekæmpelse af luftforureningen og dens virkninger. Derfor nævner forslaget til det 6. miljøhandlingsprogram (6MHP), som for nylig blev vedtaget af Kommissionen¹⁰, udarbejdelsen af en tematisk strategi for luftforurening med titlen "Ren luft i Europa". Denne strategi skal omfatte:

- en undersøgelse af luftkvalitetsdirektivernes gennemførelse og af luftkvalitetsprogrammernes effektivitet i medlemsstaterne

¹⁰ KOM(2001) 31 af 24.01.2001.

- bedre overvågning af luftkvaliteten og bedre oplysninger til offentligheden, også ved hjælp af indikatorer
- prioritering af yderligere indsats, gennemgang og ajourføring af luftkvalitetstærsklerne og de nationale emissionslofter og udarbejdelse af bedre ordninger for indsamling af oplysninger og udarbejdelse af modeller og prognoser.

De to afledte luftkvalitetsdirektiver, som nævnes i afsnit 2, skal tages op til genbehandling i henholdsvis 2003 og 2004. Også direktivforslagene om nationale emissionslofter (NEL) og ozon skal genbehandles i 2004 i tilknytning til FN-ECE/KGLSA Göteborg-protokollen (GP), når den træder i kraft. Den foreslåede ændring af direktiv 88/609/EØF om store fyringsanlæg (SFA) omfatter også fornyet genbehandling i 2004. Der er talrige forbindelser mellem disse retsakter, og det er vigtigt, at genbehandlingen af dem kommer til at indgå som integrerende led i CAFE.

2004 er derfor det tilsigtede tidspunkt for udarbejdelse af en tematisk strategi som den, der beskrives i det foregående. For at det kan lade sig gøre, vil Kommissionen iværksætte et program for teknisk analyse og politisk udvikling, programmet "Ren luft i Europa" (CAFE).

Hovedformålet med CAFE bliver at udvikle en langsigtet, strategisk og integreret politik for beskyttelse mod forureningens virkninger på sundhed og miljø. Som det forlanges i traktaten, skal denne politik tage sigte på et højt miljøbeskyttelsesniveau, der bygger på forebyggelsesprincippet og tager hensyn til de bedste videnskabelige og tekniske data og til omkostninger og fordele ved at handle eller forholde sig passiv.

De særlige målsætninger skal være:

- (1) at udvikle, indsamle og validere videnskabelige oplysninger om den udendørs luftforurenings virkninger, foruden emissionsoversigter, luftkvalitetsvurderinger, emissions- og luftkvalitetsprojekteringer, omkostningseffektivitetsundersøgelser og integreret vurderingsmodellering for at kunne udarbejde og ajourføre målsætningerne og indikatorerne for luftkvalitet og deposition og for at kunne afgøre, hvilke foranstaltninger der kræves for at nedbringe emissionerne
- (2) at støtte gennemførelsen af nuværende lovgivning og undersøge dens effektivitet, det gælder ikke mindst de afledte luftkvalitetsdirektiver, udvekslingen af oplysninger og emissionslofterne i den seneste nationale lovgivning, og at bidrage til gennemgang af internationale protokoller og udarbejde nye forslag, når det er påkrævet
- (3) at udvikle effektive strukturforbindelser til andre former for relevant politik for at sikre, at de foranstaltninger, der kræves for at opfylde målsætningerne for luftkvalitet og deposition, træffes på de relevante planer
- (4) med regelmæssige mellemrum at fastlægge en overordnet, integreret strategi, som opstiller hensigtsmæssige målsætninger for den fremtidige luftkvalitet og påviser omkostningseffektive foranstaltninger, hvormed disse målsætninger kan opfyldes

- (5) at udbrede den tekniske og politiske viden, som programmets gennemførelse bringer med sig.

Tanken om at samle luftkvalitetspolitikken i et enkelt, integreret program opstod i oktober 1998, da Kommissionen rundsendte et uformelt diskussionsoplæg til en lang række tekniske eksperter, repræsentanter for nationale interesser og MEP'er. Reaktionen på dette oplæg viste klart, at en mere integreret holdning til luftkvalitetspolitik ville være velkommen hos det store flertal af de berørte parter.

Siden da er planerne om CAFE blevet videreudviklet. I løbet af 2000 blev der foretaget en undersøgelse for at finde ud af, om et sådant program kunne udarbejdes, og foreslå, hvordan det kunne tilrettelægges. Deltagerne i denne undersøgelse fremlagde deres forslag på et møde mellem nationale eksperter og andre interesserede parter, som blev afholdt den 14. november 2000. Planerne blev modtaget med velvilje af mødet, som også fremsatte flere konstruktive bemærkninger, ikke mindst om behovet for at sikre programmet tilstrækkelig finansiering, at samarbejde nøje med FN's Økonomiske Kommission for Europas konvention om grænseoverskridende luftforurening over store afstande (FN-ECE/KGLSA) og at sikre, at programmet ikke blot førte til opstilling af målsætninger for luftkvalitet, men også omfattede udarbejdelse af de foranstaltninger, som var nødvendige for at opfylde dem.

5. PROGRAMMETS GENNEMFØRELSE

De følgende afsnit indeholder en kort beskrivelse af Kommissionens planer for programmets gennemførelse. De omfatter de fem særlige målsætninger, som beskrives i det foregående, samt en række andre kritiske punkter som videnskabeligt materiale, gennemsigtighed, inddragelse af de berørte parter, udvidelsen og samarbejde med internationale organisationer. De nærmere enkeltheder findes i Kommissionens arbejdsdokument, som ledsager denne meddelelse.

5.1. Teknisk analyse

Den første målsætning gælder det tekniske analysearbejde, som kræves for at udvikle en luftkvalitetspolitik. Ordningerne for indsamling af oplysninger skal nødvendigvis være så fleksible og omfattende som muligt. De målsætninger og indikatorer, der opstilles på grundlag af de videnskabelige oplysninger, skal ikke blot være udgangspunkt for bindende luftkvalitetstærskler, men også udgøre mål for sektor- og kildebestemte strategier og fungere som værktøjer, hvormed oplysninger kan formidles til offentligheden og de politiske beslutningstagere på alle administrationsplaner. For at det kan lade sig gøre, skal de suppleres ved udarbejdelse og validering af harmoniserede emissionsoversigter, luftkvalitetsvurderinger, emissions- og luftkvalitetsprojektioner, omkostningseffektivitetsundersøgelser og integreret vurderingsmodellering. Et vigtigt led i alt dette bliver at medvirke til at koordinere og rationalisere medlemsstaternes indberetning af data og oplysninger for at undgå unødvendig dublering - en prioritet, som allerede findes i forslaget til det sjette miljøhandlingsprogram.

De metoder, hvorefter der skaffes videnskabelige oplysninger, omtales yderligere i punkt 5.6, hvor behovet for stærke forbindelser mellem EF's rammeprogrammer (RP) for forskning og teknologisk udvikling (FTU) fremhæves. De sikres bl.a. af, at GD

Forskning og Teknologisk Udvikling deltager i analysegruppen, således som beskrevet i arbejdsdokumentet.

5.2. Gennemførelse og genbehandling

Den anden målsætning skyldes til dels behovet for at opfylde særlige forpligtelser i tilknytning til Fællesskabets lovgivning og Fællesskabets stilling som part i FN-ECE/KGLSA. Ud over at svare til juridiske forpligtelser udgør denne målsætning et vigtigt "næste skridt", når det gælder om at behandle de øvrige, betydningsfulde luftkvalitetsproblemer, som omtales i begyndelsen af denne meddelelse. Det er et grundlæggende krav, at medlemsstaterne reelt gennemfører den nuværende lovgivning, for at EF's politik på dette område kan være effektiv, og Kommissionen vil spille en afgørende rolle for at medvirke hertil.

Som nævnt i afsnit 4 er 2004 skæringstidspunktet for mange af de genbehandlingsbetimmelser, der findes i den nuværende lovgivning, og de vil derfor bringe udviklingen af den første tematiske CAFE-strategi i brændpunktet. Det er Kommissionens hensigt, at tilrettelæggelsen af denne strategi skal være tilstrækkelig langt fremme til, at Kommissionen kan udarbejde den første rapport over det første afledte luftkvalitetsdirektiv i 2003, således som planlagt. På grund af forbindelserne mellem dette direktiv, EU's øvrige lovgivning og FN-ECE/KGLSA Göteborg-protokollen (GP) skal den første tematiske CAFE-strategi imidlertid omfatte yderligere evaluering. Genbehandlingen af lovgivningen bør imidlertid ikke kun gå ud på at opfylde genbehandlingsbestemmelserne i den nuværende lovgivning. En fuldt integreret, resultatorienteret luftkvalitetsstrategi skal have et videre sigte end de en gang opstillede prioriteringer og fastlagte virkemidler og skal også omfatte en kritisk evaluering af den nuværende politiks succes med hensyn til at formindske luftforureningen og dens virkninger.

5.3. Forbindelsen med sektor- og kildebestemte strategier

En række af Kommissionens nuværende eller planlagte programmer og politiske aktiviteter vil medføre, at der træffes yderligere foranstaltninger for at formindske emissionerne fra individuelle kilder. Der findes allerede en samling tekniske bestemmelser, som opstiller emissionsgrænseværdier for bestemte kildekategorier og genbehandles og ajourføres fortløbende. Blandt de vigtigste er følgende:

- Direktiv 88/609/EØF regulerer emissionerne fra store fyringsanlæg (SFA), som anslås at tegne sig for ca. 50% af de samlede SO₂-emissioner og ca. 20% af de samlede NO_x-emissioner i Fællesskabet¹¹. Hvis Rådet og Parlamentet får løst en række endnu uafgjorte spørgsmål, vil en ændring af dette direktiv fastsætte strengere emissionsgrænseværdier (EGV) for nye anlæg og kræve anvendelse af de nuværende EGV (eller tilsvarende emissionsbegrænsninger) på alle bestående anlæg. Videre genbehandling skal finde sted i 2004¹².

¹¹ Se f.eks. Det Europæiske Miljøagenturs rapport nr. 9/2000 om luftforurenende emissioner i Europa 1980-1996.

¹² Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 88/609/EØF om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg, EFT C 300 af 29.09.1998, s. 1. Rådets fælles holdning (EF) nr. 52/2000 af 9. november 2000 som fastlagt i henhold til fremgangsmåden i artikel 251 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab med henblik på

- Auto-Oil II-meddelelsen er en statusrapport over udviklingen i forbindelse med lovgivningen for køretøjsmissioner og brændstofkvalitet, først og fremmest direktiverne 98/69/EF, 98/70/EF og 99/96/EF.¹³ En række forslag for dette område er for tiden under drøftelse eller planlægning, og Rådet har for nylig rettet henvendelse til Kommissionen på grundlag af meddelelsens konklusioner. I denne forbindelse opfordrede Rådet desuden Kommissionen til at vurdere muligheden for en ny fase i nedsættelsen af emissionsgrænseværdierne, som skulle indledes inden 2010 i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 98/69/EF og i forbindelse med brændstofs-specifikationer.¹⁴
- Selv om direktiv 96/61/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IFBF) ikke selv opstiller emissionsgrænseværdier, indeholder det generelle regler for godkendelse af de omfattede (som regel store industri-)anlæg på grundlag af den bedste tilgængelige teknik (BTT). At sikre effektiv gennemførelse af dette direktiv har derfor en høj prioritet. Afledte direktiver, som opstiller kvantitative EGV for bestemte typer anlæg, vil blive foreslået i de tilfælde, hvor der kan påvises et klart behov.
- Direktiv 1999/13/EF regulerer emissionerne af flygtige organiske forbindelser (FOF) fra industriel anvendelse af opløsningsmidler og forventes at medføre 60% formindskelse af disse emissioner. Den vigtigste opgave bliver nu at udvikle effektive virkemidler, hvormed emissionerne fra brug af opløsningsmidler i hjemmene kan formindskes.

En yderligere udvikling af disse virkemidler er et betydeligt bidrag til forbedring af luftkvaliteten og skal derfor nøje integreres i CAFE-programmet. Da den eneste måde, hvorpå luftforureningen kan formindskes, er at formindske de forurenende emissioner ved kilderne, er det klart, at tematiske programmer som CAFE skal være en stærk tilskyndelse til at udvikle sektor- og kildebaserede foranstaltninger med henblik på at formindske emissionerne. Samtidig skal udarbejdelsen af sådanne sektorbestemte foranstaltninger altid bygge på hensynet til en række miljømæssige, økonomiske og sociale forhold og skal derfor stå i forbindelse med andre relevante tematiske programmer (som f.eks. drejer sig om klimaændringen eller om vandkvalitet).

Effektive strukturforbindelser mellem CAFE og de sektor- og kildebestemte foranstaltninger vil derfor blive udviklet for at sikre, at de nødvendige foranstaltninger (tekniske eller ikke) træffes, og at de scenarier, der bruges i CAFE og i forbindelse med anden politik stemmer overens. På den ene side vil viden om emissionsbegrænsende foranstaltninger, som er i støbeskeen, herunder de fremtidige emissionsgrænseværdier, der skal benyttes i forbindelse med bestemte kildetyper, arbejde med at finde frem til den bedste tilgængelige teknik, (BTT) og omkostningseffektivitetsundersøgelserne i tilknytning hertil komme til at indgå i den mere omfattende scenarioopstilling og omkostningseffektivitetsanalyse i CAFE. På den anden side vil de oplysninger om virkningerne og de luftkvalitetsmålsætninger, oversigter og sammenlignende omkostningseffektivitetsundersøgelser, som

vedtagelse af Europa-Parlamentets direktiv om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg, EFT C 375 af 28.12.2000, s. 12.

¹³ Kommissionens meddelelse KOM(2000) 626 af 5. oktober 2000: "Gennemgang af Auto-Oil II-programmet".

¹⁴ Rådets konklusioner af 19. december 2000.

frembringes i CAFE, medvirke til at fremme og prioritere udarbejdelsen af sektor- og kildebestemte foranstaltninger.

Traktaten kræver fastsættelse af tekniske bestemmelser, men forlanger desuden, at miljøbeskyttelseskrav skal integreres i Fællesskabets sektorpolitik. Denne proces er afgørende for, at de miljøpolitiske målsætninger kan opfyldes, og det er lige så vigtigt, at CAFE er i berøring med denne integrationsproces for at sikre, at de luftkvalitetsmålsætninger og indikatorer, der opstilles i CAFE, virkelig har indflydelse på de sektor- og kildebestemte foranstaltninger. At knytte stærke forbindelser med de sektorbestemte integrationsprogrammer bliver derfor en høj prioritet for CAFE.

Den samordningsgruppe, som beskrives i arbejdsdokumentet, skal være det vigtigste middel til at sikre, at de nødvendige forbindelser opretholdes. Foruden sektor- og kildebestemte strategier på fællesskabsplan vil CAFE søge at skabe forbindelser med initiativer som f.eks. bystyrenetværk for at støtte og prioritere foranstaltninger, der træffes på lokalt plan for at forbedre luftkvaliteten.

5.4. Strategilægning

Den fjerde målsætning drejer sig om behovet for klare resultater og milepæle og tager nærmere betænet sigte på at opstille en tematisk strategi inden 2004. Efter 2004 forventes det, at der vil blive udviklet flere integrerede strategier for luftkvalitet, helst med 5 års mellemrum, og at de opstiller passende fremtidige luftkvalitetsmålsætninger og påviser omkostningseffektive midler, hvormed de kan opfyldes.

Som nævnt i indledningen gælder de vigtigste prioriteringer i CAFE's første tidsafsnit (indtil 2004) partikelstof og ozon foruden de stadig uløste problemer med deposition, som bl.a. fører til forurening, eutrofiering og beskadigelse af kulturarven. Det bliver afgørende, at de sektorforanstaltninger, som er nødvendige for at opfylde luftkvalitetsmålsætningerne, vedtages på fællesskabsplan, og at der opstilles nationale emissionslofter. Selv om partikelstof og ozon har prioritet som forurenende stoffer, fortjener andre forurenende stoffer, der omfattes af den nuværende lovgivning, f.eks. NO₂, også opmærksomhed, da overskridelse af grænseværdierne stadig forekommer og fortsat forventes at finde sted i løbet af de næste ti år. På det mere tekniske plan er der behov for bedre overensstemmelse mellem vurderingerne på verdensplan, europæisk plan, nationalt plan og lokalt plan og behov for at forbedre de modelleringsmæssige berøringspunkter mellem disse planer. Disse prioriteringer vil imidlertid ændre sig i tidens løb, og et vigtigt led i tilrettelæggelsen af en integreret strategi bliver derfor at revurdere prioriteringerne på grundlag af de tekniske analyser og den lovgivningsgennemgang, som foretages af CAFE. CAFE vil ikke beskæftige sig med drivhusgasser og forekomsten af menneskeskabte kemikalier i luften, da andre programmer og strategier tager sig af disse problemer. Dog er det vigtigt at opretholde nære strategiske og tekniske forbindelser mellem CAFE og disse programmer, så CAFE bliver en fuldt integreret multiforurenings- og multivirkningsstrategi.

5.5. Formidling af oplysninger

Det er af flere grunde nødvendigt at holde offentligheden underrettet om, hvordan denne politik udvikler sig. Behovet for at øge gennemsigtigheden og bringe Fællesskabets politik tættere på borgerne er almindeligt erkendt. Regelmæssige, nøjagtige oplysninger om Fællesskabets politik er vigtige for at skabe større tillid hos offentligheden. Ud over at disse oplysninger får borgerne til i højere grad at føle sig medinddraget, giver de offentligheden mulighed for at påvirke den politik, der føres på dens vegne. Denne deltagelse er især vigtig for miljøpolitikken, hvor offentligheden, i modsætning til de økonomiske forhold, er den vigtigste drivfjeder. For det tredje spiller vi alle en rolle for miljøbeskyttelsen, idet vi kan ændre vor adfærd som forbrugere. Også her vil regelmæssige, nøjagtige oplysninger om miljøpolitikens udvikling og prioriteringer medvirke til at fremkalde og lede en sådan ændring. I forhold til de øvrige målsætninger er det ret enkelt at oplyse offentligheden, men det er noget som ikke må glemmes. Internettet, pressen og andre former for publikationsvirksomhed er blandt de midler, der skal bruges.

5.6. Styrkelse af det videnskabelige grundlag

CAFE vil få en organisationsstruktur, som sikrer, at den politik, der føres, er videnskabeligt underbygget og inddrager de berørte parter på alle beslutningsplaner. Den skal bygge på forebyggelsesprincippet og tage hensyn til de nyeste og bedste tilgængelige videnskabelige og tekniske oplysninger.

De metoder, hvorefter der nu skaffes videnskabelige oplysninger, vil blive videreført og videreudviklet. Samtidig vil det blive bedømt, om de nuværende ordninger indeholder tilstrækkelige videnskabelige undersøgelser og ekspertbedømmelser, om de kan forbedres uden uacceptable udgifter eller forsinkelser, og om de videnskabelige kredse i højere grad kan inddrages i beslutningsprocessen.

At styrke forbindelserne til forskningen bliver en vigtig prioritet for CAFE. Den politik, som skal føres, skal i højere grad afspejle sig i forskningsplanlægningen. Beslutningstagerne skal desuden have en klarere opfattelse af, hvad de kan forvente af videnskaben: Hvad der er kendt, hvad der er ukendt, og hvor uvisheden kan gøres mindre i den nærmeste fremtid. Det europæiske forskningsrum (EFR)¹⁵, ikke mindst dets støtte til politisk beslutningstagning og dets betydning som videnskabeligt referencesystem, er en af de vigtigste foreteelser, som CAFE bør knytte forbindelse til. Stærke forbindelser mellem CAFE og EF's rammeprogrammer for forskning og teknologisk udvikling bliver afgørende for at sikre, at den relevante forskning finansieres og omsættes til en form, som er direkte anvendelig i den politiske planlægning. Her kan det Fælles Forskningscenter (FFC) spille en vigtig rolle.

Da videnskabelig rådgivning uundgåeligt indeholder flere usikkerhedsmomenter, skal der i CAFE som på alle andre politiske områder findes en balance mellem en strengt forebyggende fremgangsmåde og behovet for at indsamle overbevisende videnskabeligt materiale, før der skrives til handling. Kommissionens meddelelse KOM(2000) 1 giver de nødvendige retningslinjer for, hvordan forebyggelsesprincippet skal anvendes. Hvor indgående det videnskabelige materiale skal være, afhænger af, hvor alvorlige den påtænkte foranstaltning formodede virkninger er, og hvor store omkostninger den kræver. Videnskabelig usikkerhed må

¹⁵ KOM(2000) 6 af 18.01.2000.

ikke bruges som argument mod at træffe forholdsregler over for mulige skadelige langtidsvirkninger. Desuden kan endeløse drøftelser af det videnskabelige grundlag blive ramt af det faldende udbyttes lov: Efter en vis videnskabelig drøftelse må de politiske konklusioner drages og de politiske beslutninger træffes på grundlag af det bedste tilgængelige materiale.

5.7. Gennemsigtighed og inddragelse af de berørte parter

CAFE vil blive præget af stor gennemsigtighed, både i det daglige arbejde og i brugen af videnskabelige oplysninger og tekniske analyser i den politiske planlægning. Det betyder, at f.eks. rapporter og mødereferater i almindelighed bliver tilgængelige på Internettet, så snart mødet har fundet sted. På samme måde bliver de tekniske analyser med de data og modelopstillinger, som benyttes i CAFE, fuldt tilgængelige på Internettet i den udstrækning, det er logistisk muligt.

Inddragelse af de berørte parter er afgørende for, at CAFE og de virkemidler, der udvikles i forlængelse af det, kan lykkes, da succesen afhænger af, i hvor høj grad de, der påvirkes af deres gennemførelse, accepterer dem. De berørte parter vil systematisk få lejlighed til at forelægge materiale og fremsætte kommentarer på flere stadier i den tekniske analyse og den politiske planlægning.

Ud over at benytte lejligheden til at fremsætte bemærkninger og kritik vil de berørte parter forhåbentlig også deltage aktivt i CAFE ved at bidrage med teknisk arbejde. Når sådanne tekniske bidrag kan forventes, vil der ved hjælp af deltagelse i arbejdsgrupper eller med andre midler blive sørget for, at de kommer til at indgå i CAFE.

5.8. Udvidelsen

Da udvidelsen af Den Europæiske Union nærmer sig, er det klart, at CAFE fra begyndelsen må inddrage ansøgerlandene i sit geografiske anvendelsesområde.

Der er allerede taget skridt til at sikre, at det bliver tilfældet. De kontrakter, som indgås med henblik på gennemgang af den nuværende lovgivning, inddrager ansøgerlandene i de tekniske sider. Yderligere teknisk arbejde, som er foranlediget af tiltrædelsesforhandlingerne, er allerede i gang, det gælder f.eks. beregning af nationale emissionsløfter i ansøgerlandene.

Øget samarbejde med FN-ECE/KGLSA vil også være et middel, hvormed ansøgerlandene kan inddrages i CAFE, da de alle er parter i konventionen. Den geografiske overlapning mellem de to programmer vil naturligvis vokse, efterhånden som EU udvides. Desuden er en række af disse lande for nylig blevet fuldgyldige medlemmer af Det Europæiske Miljøagentur, som er det første EU-organ, der har ansøgerlande blandt sine medlemmer.

Endelig er Kommissionen forpligtet til at lade repræsentanter for ansøgerlandene deltage i de møder, der afholdes i tilknytning til CAFE. Til dette formål er det nødvendigt at klarlægge de nøjagtige betingelser med hensyn til deltagerstatus (selv om ingen af de grupper, som oprettes i tilknytning til CAFE, får formelle afstemningsprocedurer) og finansiering, og at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de forskellige grupper, også med den voksende deltagelse, forbliver overskuelige og effektive.

5.9. Samarbejde med internationale organisationer

5.9.1. FN/ECE-konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande (KGLSA)

Behovet for øget samarbejde med FN/ECE-konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande (KGLSA) er et af de budskaber, der kom stærkest frem under drøftelserne med de nationale repræsentanter og repræsentanterne for de berørte parter. Et sådant samarbejde må naturligvis ikke føre til udvanding af Fællesskabets kompetence eller kontrol over EU's politik på dette område. Der er imidlertid en voksende overlapning mellem KGLSA og EU's luftkvalitetspolitik, både når det gælder politiske aktiviteter og geografisk område, og øget samarbejde med KGLSA er derfor afgørende, hvis CAFE's politiske initiativer skal have reel værdi, og ressourcospild skal undgås.

Det er navnlig vigtigt at oprette og vedligeholde stærke strukturelle forbindelser for at sikre et godt samarbejde mellem de to programmers tekniske analysearbejde og en effektiv samordning af det. Samarbejde og samordning på det tekniske plan er således nødvendigt for at udnytte samvirket og undgå dubleringer.

På det politiske plan er det vigtigt at foretage den bedst mulige samordning af medlemsstaternes holdninger i KGLSA-forhandlinger. Kommissionen vil gøre alt for at sikre, at de holdninger, medlemsstaterne indtager i Genève, altid er i fuld overensstemmelse med den politik, Fællesskabet agter at føre.

5.9.2. Samarbejde med Verdenssundhedsorganisationen

Da Kommissionen udarbejdede de nuværende direktiver for luftkvalitet, benyttede den Verdenssundhedsorganisationens (WHO) retningslinjer som udgangspunkt for sin risikobehandling. De nuværende retningslinjer for luftkvalitet, som blev vedtaget i 1996, blev udarbejdet efter aftale mellem Kommissionen og WHO's Regionale Komité for Europa. De arbejdsgrupper, Kommissionen oprettede til at udarbejde rapporter om de enkelte forurenende stoffer, har benyttet både disse retningslinjer og resultaterne af senere risikovurderinger som grundlag for de foreslåede grænseværdier. Hvor disse grænseværdier kun bygger på risikovurdering, og de påviseligt ikke kan overholdes, er der blevet opstillet foreløbige mål under hensyntagen til omkostningerne og til andre forhold.

Under den samrådsproces, som førte til iværksættelsen af CAFE, blev det klart, at det store flertal af nationale repræsentanter og berørte parter gik ind for at bruge WHO's retningslinjer som udgangspunkt for risikobehandling. Kommissionen ser derfor gerne, at genbehandling og eventuel ændring af disse retningslinjer og andre nødvendige anvisninger i forbindelse med sundhedspåvirkninger sker tilstrækkelig tidligt til, at den kan indgå i genbehandlingen af de afledte luftkvalitetsdirektiver.

6. KONKLUSION: MOD EN TEMATISK STRATEGI

Kommissionen har til hensigt at præsentere en tematisk strategi, som opfylder disse krav, i 2004, eventuelt ledsaget og/eller efterfulgt af lovgivningsforslag. 2004 betragtes som en realistisk frist for udarbejdelse af strategien og svarer desuden til mange af de frister, som findes i den nuværende lovgivning.

Denne strategi skal nærmere betegne omfatte:

- en grundig undersøgelse af, om Fællesskabets nuværende lovgivning og de nationale programmer er fyldestgørende og effektive, når det drejer sig om at behandle de endnu uløste luftforureningsproblemer, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte sårbare grupper og eventuelt ændre eller udbygge målsætningerne for luftkvalitet og deposition
- en detaljeret beskrivelse af og oversigt over foreliggende luftkvalitets- og depositionsdata og -indikatorer med henblik på oplysninger til offentligheden
- resultaterne af en grundig analyse af, hvilke yderligere foranstaltninger der er nødvendige for at opfylde luftkvalitets- og depositionsmaalsætningerne
- forslag til nye eller ændrede direktiver om luftkvalitet og nationale emissionslofter
- en statusrapport over den relevante politik inden for beslægtede områder, herunder udarbejdelse af de emissionsbegrænsende foranstaltninger, som nævnes i begyndelsen af afsnit 5.3.