

Különjelentés

Légszennyezés: egészségünk védelme még mindig nem elégséges

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második
albekezdése alapján)



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

AZ ELLENŐRZŐ CSOPORT

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodásra szakosodott, Nikolaos Milionis számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara végezte. Az ellenőrzést Janusz Wojciechowski számvevőszéki tag vezette, a jelentés elkészítésében támogatást nyújtott Kinga Wiśniewska-Danek kabinetfőnök és Katarzyna Radecka-Moroz kabinetattasé, Colm Friel ügyvezető, João Coelho feladatfelelős, Frédéric Soblet, a feladatfelelős helyettese, továbbá Vivi Niemenmaa, Blanka Happach, Jan Kubát, Joachim Otto, Lorenzo Pirelli, Radostina Simeonova és Anna Zalega számvevők, valamint Rachel O'Doherty asszisztens. Nyelvi segítséget nyújtott Hannah Critoph, Marek Říha, Mila Todorova és Mark Smith.



Balról jobbra: Jan Kubát, Blanka Happach, Joachim Otto, Kinga Wiśniewska-Danek, Katarzyna Radecka-Moroz, Janusz Wojciechowski, Frédéric Soblet, Anna Zalega, Vivi Niemenmaa, Colm Friel, João Coelho, Lorenzo Pirelli.

TARTALOM

	Bekezdés
Glosszárrium és rövidítések	
Összefoglalás	I–V
Bevezetés	1–13
Miért fontos a légszennyezés?	1
A probléma a városban élőket sújtja a leginkább	2
Mi minden rövidíti le az emberek életét, és hogyan?	3–5
Mit tesz az Unió?	6–13
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	14–17
Észrevételek	18–81
Az irányelv előírásai kevésbé szigorúak, mint ahogyan az a légszennyezés egészségügyi hatásaira vonatkozó bizonyítékokból következne	18–27
A legtöbb tagállam nem hajtotta végre eredményesen a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvet	28–47
és a levegőminőség mérésére vonatkozó rendelkezések bizonyos rugalmasságot tesznek lehetővé, ami megnehezíti az ellenőrzést	30–35
míg a levegőminőségi terveket nem eredményes nyomkövetési eszközökként alakítják ki	36–47
A Bizottság a szabályszerűség ellenőrzése terén korlátokkal szembesül, és lassú a végrehajtási folyamat	48–54
Egyes uniós szakpolitikákban nem tükröződik kellőképpen a légszennyezés fontossága	55–63
és az uniós finanszírozás hasznos, de nem mindig célzott	64–71
Egyre nagyobb szerepet játszik a polgári fellépés	72–81
az irányelv azonban nem védi kifejezetten a nyilvánosság igazságszolgáltatáshoz való jogát	74–75
és a levegőminőségre vonatkozó információk időnként nem világosak	76–81

Következtetések és ajánlások

82–93

I. melléklet. A kibocsátási források tekintetében határértékeket meghatározó fő irányelvek

II. melléklet. Maximális koncentrációs értékek a hat levegőminőségi zónában

III. melléklet. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelvvel kapcsolatos kötelezettségszegési eljárások 2018 áprilisában

A Bizottság válaszai

GLOSSZÁRIUM ÉS RÖVIDÍTÉSEK

Alacsony kibocsátási zóna	Olyan meghatározott terület, ahol a levegőminőség javítása céljából korlátozzák egyes szennyező járművek bejutását, vagy visszatartó intézkedésekkel igyekeznek azt megakadályozni.
Ammónia (NH ₃)	Színtelen, csípős gáz
BAT	Elérhető legjobb technikák: a tevékenységek és ezek kivitelezési módja fejlesztésének legeredményesebb és legfejlettebb szakaszát képviselő, a károsanyag-kibocsátás és a környezet egészére gyakorolt hatás megelőzését, illetve – ahol ez nem kivitelezhető – csökkentését célzó technikák, amelyek révén a gyakorlatban be lehet tartani a kibocsátási határértékeket és eleget lehet tenni az engedélyek egyéb feltételeinek.
Benzo[a]pirén (BaP)	A fosszilis tüzelőanyagok és a bioüzemanyagok tökéletlen égésének eredményeképpen kibocsátott szilárd anyag. Fő forrásai a háztartások fűtése (különösen a fa és szén égetése), az erőművekben folyó villamosenergia-termelés, a hulladékégetés, a kokszt előállítás és az acélgártás.
Célravezetőségi vizsgálat	A szakpolitika átfogó értékelése, amelynek célja annak felmérése, hogy valamely konkrét szakpolitikai ágazat szabályozási kerete célravezető-e.
DALY	Égészkárosodás miatt elvesztett életek
Diszperziós körülmények	A légkör a diszperziós körülményeknek köszönhetően képes felhígítani a levegőben lévő szennyező anyagokat.
EEA	Európai Környezetvédelmi Ügynökség
EUB	Az Európai Unió Bírósága
Illékony szerves vegyületek (VOC)	Könnyen elpárolgó szerves vegyi anyagok.
Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) (HL L 334., 2010.12.17., 17. o.) (átdolgozás).
Kén-dioxid (SO ₂)	Mérgező, színtelen gáz. A kén-oxidok (SO _x) közé tartozik.
A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK irányelve (2008. május 21.) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról (HL L 152., 2008.6.11., 1. o.).
Korai elhalálozások	Olyan halálesetek, amelyek az adott ország és nem tekintetében meghatározott szokásos várható élettartam elérése előtt következnek be.
Korom	A PM _{2,5} alkotórésze, amely a tüzelőanyagok tökéletlen égése során keletkezik. Fő forrása a közlekedés, illetve a háztartások fűtése.

Lebegő részecskék (PM)	A levegőben lebegő szilárd és folyékony részecskék. A lebegő részecskéket méretüktől függően két csoportba sorolják be: PM ₁₀ (durva szemcsék) és (PM _{2,5}) (finom szálló por).
LMT	Levegőminőségi terv
Nem metán illékony szerves vegyületek (NMVOC)	Ez a megjelölés sok különböző kémiai vegyületet takar, köztük a benzolt, az etanolt, a formaldehidet, a ciklohexánt vagy az acetont.
A nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/2284 irányelve (2016. december 14.) egyes légköri szennyező anyagok nemzeti kibocsátásainak csökkentéséről, a 2003/35/EK irányelv módosításáról, valamint a 2001/81/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 344., 2016.12.17., 1. o.).
Nitrogén-dioxid (NO ₂)	Mérgező, vörösesbarna gáz. A nitrogénoxidok (NO _x) közé tartozik.
Ózon (talajközeli ózon, O ₃)	Színtelen, éles szagú gáz: nem közvetlenül kerül ki a légkörbe, hanem a szennyező anyagok napfény jelenlétében lejátszódó kémiai reakciói során keletkezik.
Sűrített földgáz (CNG)	Nagy nyomáson tárolt földgáz, amelyet benzin, propán vagy dízel üzemanyagok helyett lehet használni.
Szén-dioxid (CO ₂)	Színtelen gáz, a legjelentősebb üvegházhatású gáz a Föld légkörében. Javarészt a fosszilis tüzelőanyagok elégetése során kerül a légkörbe.
WHO	Egészségügyi Világszervezet
µg/m ³	Mikrogramm per köbméter (a levegőben lévő szennyező anyag koncentrációjának mértékegysége).

ÖSSZEFOGLALÁS

Az Európai Unióban a légszennyezés az egészséget érintő legnagyobb környezeti kockázat

I. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) szerint az Európai Unióban (EU) a légszennyezés az egészséget érintő legnagyobb környezeti kockázat. Az Unióban évente 400 000 korai elhalálozáshoz vezet, és több száz milliárd euró egészséggel kapcsolatos külső költség merül fel miatta. E kockázatnak különösen a városi területeken élők vannak kitéve. E korai elhalálozások többségéért az olyan légszennyező anyagok felelősek, mint a lebegő részecskék, a nitrogén-dioxid és a talajközeli ózon.

II. Az Unió tiszta levegőre vonatkozó szakpolitikájának sarokköve a környezeti levegő minőségéről szóló 2008-as irányelv, amely levegőminőségi előírásokat határoz meg az általunk belélegzett levegőben lévő szennyező anyagok koncentrációjára. Az elmúlt évtizedekben az uniós szakpolitikák hozzájárultak a kibocsátások csökkentéséhez, de a levegőminőség nem javult ugyanilyen ütemben, és továbbra is jelentősen befolyásolja a közegészség állapotát.

Az ellenőrzés tárgya

III. Ellenőrzésünk során azt értékeltük, hogy eredményesek-e az emberi egészség légszennyezéssel szembeni védelmére irányuló uniós intézkedések. Ennek érdekében megvizsgáltuk, hogy i. a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvet jól alakították-e ki ahhoz, hogy kezelni tudja a légszennyezés egészségügyi hatását; ii. a tagállamok eredményesen hajtották-e végre az irányelvet; iii. a Bizottság végrehajtatta-e az irányelvet és nyomon követte-e a végrehajtást; iv. az egyéb uniós szakpolitikákban megfelelően tükröződik-e a levegőminőség kérdése, és azt az uniós alapok megfelelően támogatják-e; v. a nyilvánosságot jól tájékoztatják-e a levegőminőséggel kapcsolatos témákról.

IV. Megállapítottuk, hogy az emberi egészség légszennyezéssel szembeni védelmére irányuló uniós intézkedések nem hozták meg a várt hatást. A jelentős emberi és gazdasági költségek nyomán egyelőre nem születtek Unió-szerte megfelelő intézkedések.

- a) Az Unió csaknem húsz évvel ezelőtt megállapított *levegőminőségi előírásai* részben kevésbé szigorúak, mint a WHO vonatkozó irányelvei, és nagyobb szigorúságra

intenének az emberi egészségre gyakorolt hatásokra vonatkozó legújabb tudományos bizonyítékok is.

- b) A levegőminőség ugyan javult, ám a tagállamok továbbra sem tartják be az uniós levegőminőségi előírásokat, és nem hoztak elegendő *eredményes intézkedést* a levegőminőség elégséges mértékű javítására. A légszennyezést alul lehet becsülni, mivel megeshet, hogy azt nem a megfelelő helyeken kísérik figyelemmel. A levegőminőségi tervek – amelyek elkészítése a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv fő követelménye – gyakran nem hozták meg a várt eredményeket.
- c) A Bizottság a tagállamok teljesítményének *nyomon követése* terén korlátokkal szembesül. Az ezt követő *végrehajtás* során a Bizottság nem tudta biztosítani, hogy a tagállamok betartsák a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvben megszabott levegőminőségi határértékeket. A Bizottság sok tagállam ellen jogi lépéseket tett, ám – noha számára kedvező ítéletek születtek – mégis továbbra is gyakori, hogy a tagállamok nem tartják be a levegőminőségi határértékeket.
- d) A levegőminőségre számos uniós szakpolitika gyakorol hatást, ám a légszennyezés jelentős emberi és gazdasági költségeire tekintettel úgy véljük, hogy a levegőminőség javításának jelentőségét egyes uniós szakpolitikák még nem tükrözik kellőképpen. Az éghajlat- és energiapolitika, a közlekedés-, az ipar- és az agrárpolitika olyan uniós szakpolitikák, amelyek közvetlenül kihatnak a levegő minőségére, és a végrehajtásukkal kapcsolatos döntések hátrányosan befolyásolhatják a levegő tisztaságát. Megállapítottuk, hogy a levegőminőség javítására szánt közvetlen *uniós finanszírozás* hasznos támogatást nyújthat, de a támogatott projektek nem mindig voltak kellőképpen célzottak. Néhány jó minőségű projekttel is találkoztunk: elsősorban a LIFE program által támogatott néhány projekt volt ilyen.
- e) A nyilvánosság *felvilágosítása és a tájékoztatás* kritikus szerepet játszik a légszennyezés, e sürgető közegészségügyi probléma kezelésében. Az utóbbi időkben a polgárokat egyre jobban foglalkoztatja a levegőminőség kérdése: több ízben fordultak nemzeti bíróságokhoz, s ezek több tagállamban a polgárok tiszta

levegőhöz való joga mellett ítélték. Mégis azt állapítottuk meg, hogy a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv nem védi olyan kifejezetten a polgárok igazságszolgáltatáshoz való jogát, mint egyes más környezeti irányelvek. A levegőminőség tekintetében a polgárok rendelkezésére bocsátott információk olykor nem voltak egyértelműek.

Ajánlásaink

V. Jelentésünk a levegőminőség javítását célzó ajánlásokat fogalmaz meg a Bizottság számára, többek között ezeket: a Bizottság hozzon eredményesebb intézkedéseket; frissítsék a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvet; kezeljék kiemelten és más uniós szakpolitikákban is érvényesítsék a levegőminőség szakpolitikai szempontjait; világosítsák fel jobban a nyilvánosságot és javítsák a tájékoztatást.

BEVEZETÉS

Miért fontos a légszennyezés?

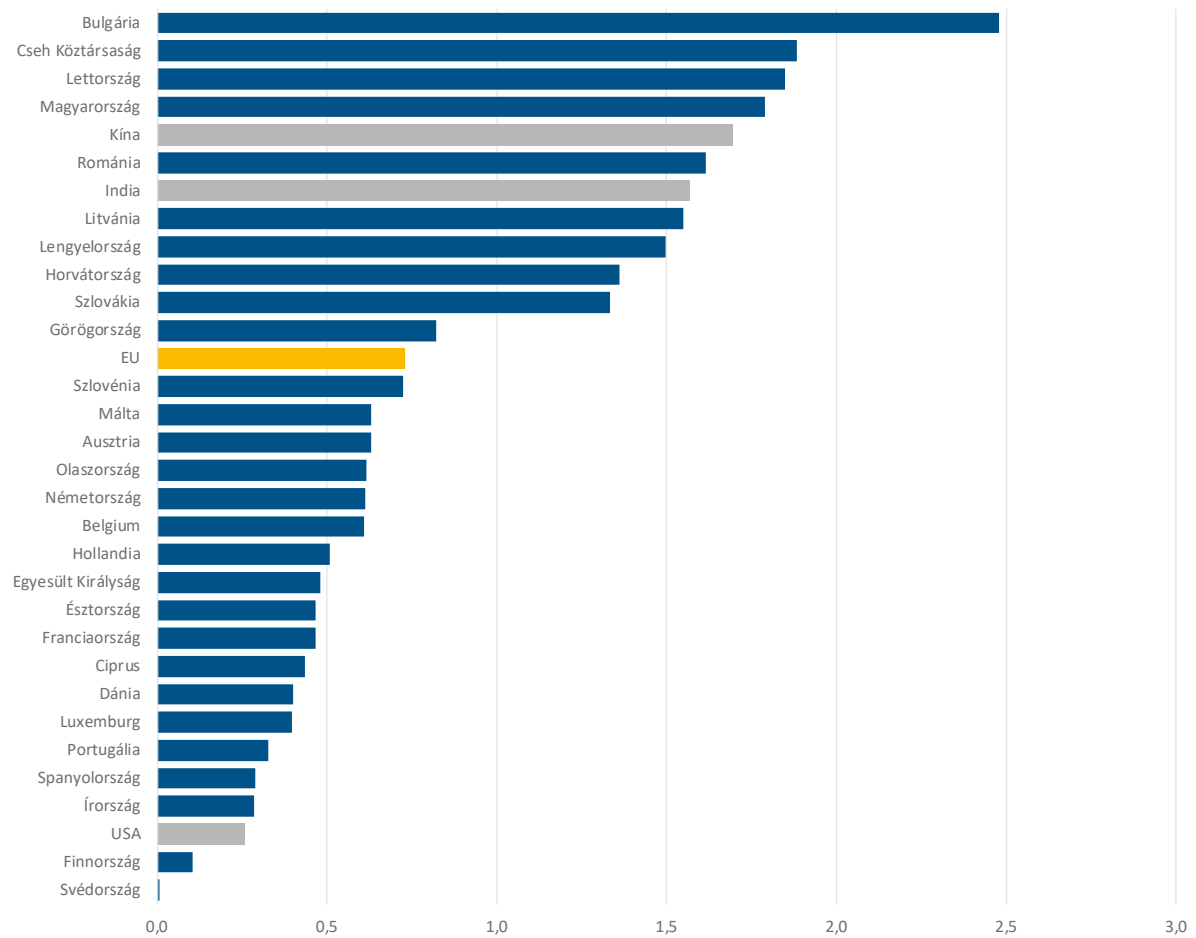
1. Légszennyezés akkor következik be, amikor gázok, porrészecskék és füst kerül ki a légkörbe, amely emiatt károsá válik az emberekre, az infrastruktúrára és a környezetre. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) besorolása szerint a légszennyezés az egészséget érintő legnagyobb környezeti kockázat Európában¹. Az Unióban a légszennyezés naponta átlagosan több mint 1 000 korai elhalálozáshoz vezet, ami több mint tízszerese a közúti balesetek okozta halálesetek számának². Az **1. ábra** tanúsága szerint egyes uniós tagállamokban az elvesztett egészséges életévek száma olyan, a rossz levegőminőségükről ismert országok adatait idézi, mint Kína és India. Az Európai Bizottság 2013-ban a légszennyezés egészséggel összefüggő összes külső költségét évi 330 és 940 milliárd euró közé tette³.

¹ WHO, „[Ambient Air Pollution: A global assessment of exposure and burden of disease](#)” (Környezeti légszennyezés: A kitettség és betegségteher globális értékelése), 2016, 15. o., valamint EEA, „[Air quality in Europe – 2017 report](#)” (A levegőminőség Európában, 2017-es jelentés), 2017, 12. o.

² [Az Európai Bizottság sajtóközleménye](#), 2017. november 16.

³ [SWD\(2013\) 532 final](#), 2013.12.18., „A hatásvizsgálat összefoglalása”, 2. o.

1. ábra. A környezeti légszennyezés miatt elvesztett egészséges életévek száma száz lakosra



Forrás: WHO, [„Public Health and Environment \(PHE\): ambient air pollution DALYs attributable to ambient air pollution”](#) (Közegészségügy és környezetvédelem: Környezeti légszennyezés; a környezeti légszennyezésre visszavezethető egészségkárosodás miatt elvesztett életévek), 2012.

A probléma a városban élőköt sújtja a leginkább

2. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) adatai szerint 2015-ben a városi területeken élő európaiak körülbelül egynegyede volt az Unióban megengedett mértéket meghaladó légszennyezőanyag-szintnek kitéve, akár 96%-uk esetében pedig a WHO által az egészségre károsnak minősített szintről volt szó⁴. A légszennyezés rendszerint a vidéki térségek lakosainál jobban sújtja a városlakókat, mert a népsűrűségből adódóan a

⁴ EEA, [„Outdoor air quality in urban areas”](#) (Kültéri levegőminőség a városi területeken), 2017.

városokban magasabb a (például a közúti közlekedésből származó) légszennyező anyagok kibocsátása, és nehezebben oszlanak el, mint vidéken.



Mi minden rövidíti le az emberek életét, és hogyan?

3. Az emberi egészségre nézve a legkárosabb légszennyező anyagokként a WHO a lebegő részecskéket (PM), a nitrogén-dioxidot (NO₂), a kén-dioxidot (SO₂) és a talajközeli ózont (O₃) nevezi meg (lásd: **1. háttérmagyarázat**)⁵. Az EEA jelentése szerint a finomrészecskék (PM_{2,5}) körülbelül 400 000 uniós polgár korai elhalálózását okozták; az NO₂ 75 000, az O₃ pedig 13 600 korai elhalálózásért okolható⁶. Az EEA figyelmeztetése szerint a légszennyezés hatásai mindennaposak: igaz, hogy leginkább a szennyezési csúcsidőszakok hatása tűnik szembe, az emberi egészségre mégis nagyobb veszélyt jelent a kisebb dózisoknak való hosszú távú kitettség⁷.

1. háttérmagyarázat. A fő légszennyező anyagok

A lebegő részecskék (PM) a levegőben lebegő szilárd és folyékony részecskékből állnak. Ezek az anyagok széles körét foglalják magukban, a tengeri sótól és a pollenektől kezdve az olyan rákkeltő

⁵ [A WHO honlapja](#) és WHO, „[Economic cost of the health impact of air pollution in Europe](#)” (A légszennyezés egészségügyi hatásának gazdasági költsége Európában), 2015, 3. o.

⁶ Az EEA kifejti, hogy az egyes szennyezőanyagok hatásai nem adódnak össze. Lásd: [EEA, „Air quality in Europe — 2017 report”](#) (A levegőminőség Európában, 2017-es jelentés), 56. o.

⁷ EEA, „[Air quality in Europe — 2017 report](#)” (A levegőminőség Európában, 2017-es jelentés), 55. o. és 10.1 táblázat, valamint EEA, „[Cleaner air benefits human health and climate change](#)” (A tisztább levegő előnyös az emberi egészség és az éghajlatváltozás szempontjából), 2017.

anyagokig, mint a benzo(a)pirén és a korom. A lebegő részecskéket méretüktől függően két csoportba sorolják be: PM₁₀ (durva szemcsék) és PM_{2,5} (finom szálló por)⁸. Európa azon részein, ahol a háztartások még mindig gyakran szilárd tüzelőanyaggal fűtenek, annál magasabb a légszennyező anyagok (különösen a PM) kibocsátása, minél keményebb a tél.

A nitrogén-dioxid (NO₂) vörösesbarna színű, mérgező gáz, a nitrogén-oxidok (NO_x) egyike.

A kén-dioxid (SO₂) színtelen, szúrós szagú, mérgező gáz, a kén-oxidok (SO_x) egyike.

A talajközeli (O₃), más néven troposzférikus ózon⁹ színtelen gáz, amely szennyezőanyagok (például illékony szerves vegyületek és NO_x) napfény jelenlétében lejátszódó kémiai reakciói során keletkezik, és a talajhoz közeli réteget alkot.

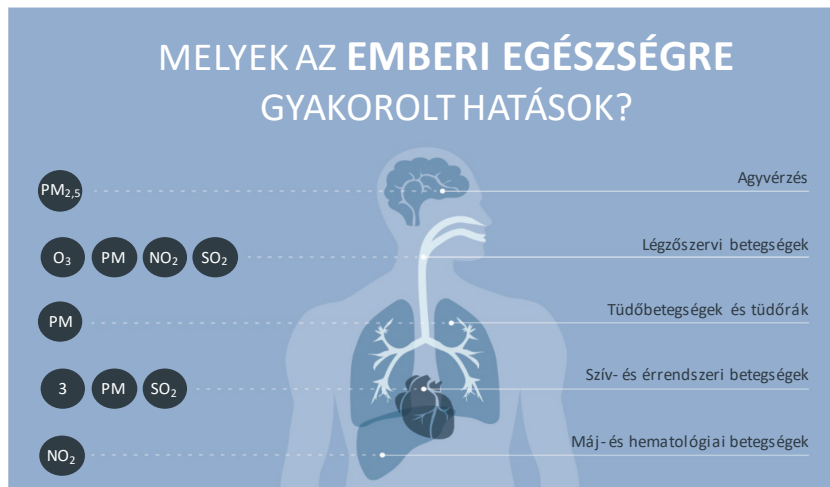
4. A WHO szerint a szívbetegségek és az agyvérzés okozza a légszennyezés miatti korai elhalálozások 80%-át. Ezt a tüdőbetegségek – köztük a tüdőrák – és más betegségek követik¹⁰. A fent említett négy légszennyező anyag fő egészségügyi hatásait a **2. ábra** foglalja össze.

⁸ A PM₁₀ olyan lebegő részecskéket jelent, amelyek átmérője legfeljebb 10 µm, míg a PM_{2,5} esetében a lebegő részecskék átmérője nem haladja meg a 2,5 µm-t.

⁹ Ez az ózon nem válik a magaslégköri ózonréteg (sztratoszférikus ózon) részévé.

¹⁰ EEA, "[Air quality in Europe – 2013 report](#)" (A levegőminőség Európában, 2013-as jelentés), 2013, 17. o. Lásd még: [IARC, „Outdoor air pollution a leading environmental cause of cancer deaths”](#) (Kültéri légszennyezés, a rák okozta halálozások vezető környezeti oka), 2013. A Nemzetközi Rákkutató Ügynökség (IARC) a WHO kormányközi ügynöksége.

2. ábra. A PM, az NO₂, az SO₂ és az O₃ fő egészségügyi hatásai



Források: [EEA](#) és [WHO](#).

5. A **2. háttérmagyarázat** kifejti, milyen tényezők befolyásolják a légszennyezést, a **3. ábra** pedig azt mutatja be, hogy az Unióban milyen az egyes forrásokból származó légszennyező kibocsátások százalékaránya.

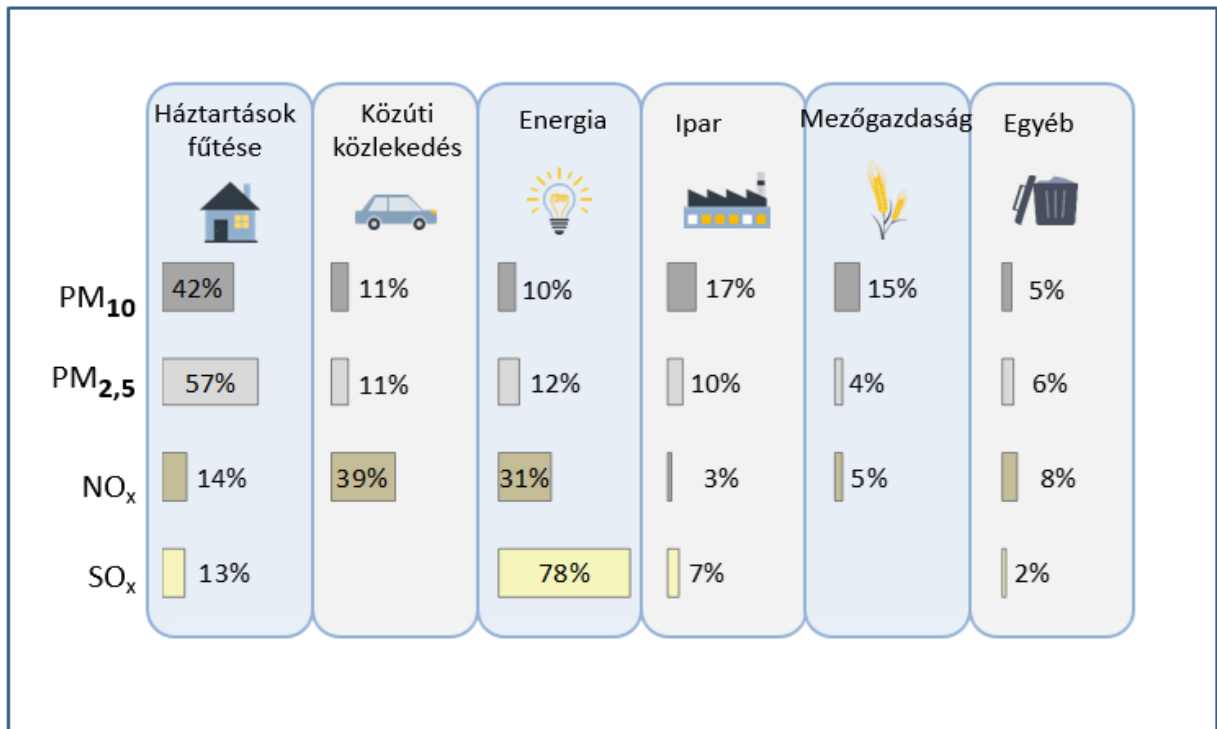
2. háttérmagyarázat. A levegőminőség nem csak a szennyező anyagok kibocsátásaitól függ

A következő tényezőkkel is összefügg:

- a forráshoz való közelség, és hogy milyen magasságban bocsátják ki a szennyező anyagokat;
- az időjárási viszonyok, például szél vagy hőség;
- kémiai átalakulások (a napfényre adott reakciók, a szennyező anyagok egymással való kölcsönhatásai);
- földrajzi feltételek (domborzat).

A légszennyező anyagok kibocsátásai többnyire emberi tevékenységből erednek (pl. közlekedési eszközök, erőművek, gyárak), de származhatnak erdőtüzekből, vulkánkitörésből és szél okozta erózióból is.

3. ábra. A légszennyező anyagok forrásai az Unióban¹¹



Az adatok forrása: EEA, "[Air quality in Europe – 2017 report](#)", (A levegőminőség Európában, 2017-es jelentés), 2017, 22. o.

Mit tesz az Unió?

6. Az Unió a légszennyezés csökkentése érdekében a) koncentrációs határértékeket szab meg az emberek által belélegzett szennyező anyagok tekintetében, és b) előírásokat határoz meg a szennyező anyagok kibocsátási forrásaira vonatkozóan.

7. 1980-ban a [80/779/EGK irányelv](#) első alkalommal állapított meg uniós határértékeket az SO₂ koncentrációja tekintetében. Ezt további irányelvek követték, amelyek több szennyező anyagra terjedtek ki, és aktualizálták ezek határértékeit¹². A környezeti levegő minőségéről

¹¹ A légszennyező anyagok kibocsátásait az NO_x és az SO_x kategóriákra bontva számszerűsítik, a légköri szennyező anyagok koncentrációit viszont az NO₂-re és az SO₂-re összpontosítva adják meg, amelyek ezen oxidok közül a legkárosabbak.

¹² Pl. a [82/884/EGK](#), a [85/203/EGK](#), a [92/72/EGK](#), a [96/62/EK](#) (keretirányelv), az [1999/30/EK](#), a [2000/69/EK](#), a [2002/3/EK](#) és a [2004/107/EK](#) irányelv.

szóló 2008-as [irányelv](#))¹³ levegőminőségi előírásokat (többek között határértékeket) határoz meg a legnagyobb egészségügyi hatást kifejtő légszennyező anyagok tekintetében (lásd: **18. bekezdés**). Középpontjában az áll, hogy a belélegzett levegő minőségének jobbításával javítsa a polgárok egészségét.

8. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv előírja a tagállamoknak, hogy területükön belül levegőminőségi zónákat jelöljenek ki. A tagállamok minden egyes zónában előzetes levegőminőségi vizsgálatot végeznek, és a szennyezett területeken helyhez kötött mérőállomásokból álló hálózatot alakítanak ki. Az irányelv mind a mintavételi pontok elhelyezkedése, mind pedig minimális száma tekintetében szab meg kritériumokat (lásd: **32. bekezdés**)¹⁴.

9. A tagállamok gyűjtik az adatokat hálózataikból, és ezeket minden évben továbbítják a Bizottságnak és az EEA-nak (lásd: **3. háttérmagyarázat**). A Bizottság ezeket az adatokat a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv uniós értékeivel¹⁵ összevetve értékeli. Amennyiben a koncentrációk túllépik a megengedett mértéket, a tagállamoknak levegőminőségi tervet kell készíteniük a probléma mielőbbi kezelésére. A Bizottság értékeli e terveket, és amennyiben úgy ítéli meg, hogy a tagállamok nem felelnek meg az irányelvnek, jogi lépéseket tesz. Az irányelv a nyilvánosság tájékoztatására vonatkozó kötelezettségeket, többek között riasztási és tájékoztatási küszöbértékeket szab meg a tagállamoknak.

3. háttérmagyarázat. A Bizottság és az EEA szerepe

A Bizottság felel az előírásoknak való megfelelés értékeléséért és az irányelv végrehajtásának felügyeletéért.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK irányelve (2008. május 21.) a környezeti levegő minőségéről és a tisztább levegőt Európának elnevezésű programról (HL L 152., 2008.6.11., 1. o.).

¹⁴ A mintavételi pontokon készülékek rögzítik és elemzik a levegőben lévő légszennyező anyagok koncentrációját. Egy-egy helyhez kötött mérőállomás (megfigyelőállomás) rendszerint több mintavételi pontot foglal magában.

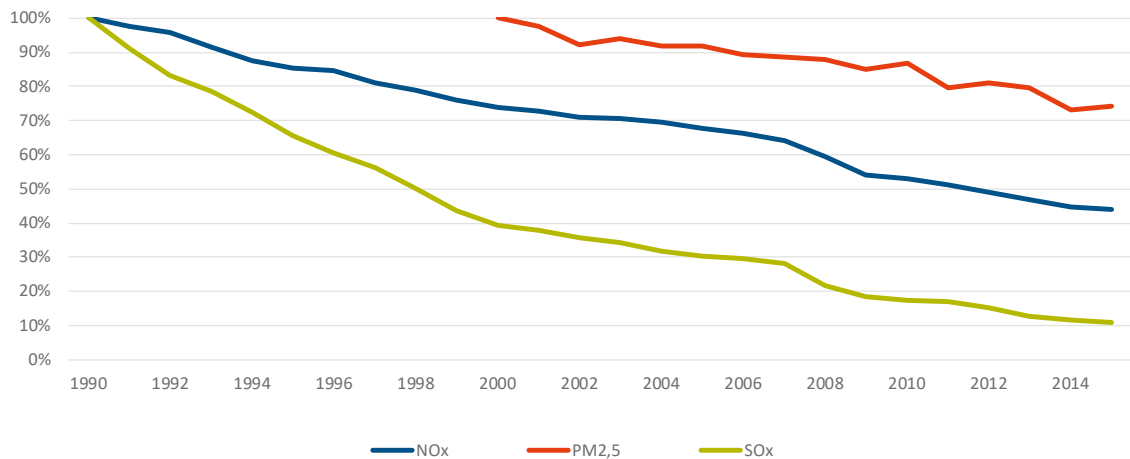
¹⁵ Ezen értékek alatt a PM, NO₂ és SO₂ kötelező határértékei, valamint az O₃ tekintetében kitűzött célérték értendő, amely utóbbit, amennyiben lehetséges, egy adott időszakra nézve kell elérni.

Az EEA az Európai Unió ügynöksége, amelynek célja, hogy megalapozott, független tájékoztatást nyújtson a környezettel kapcsolatban. Az EEA szerepe, hogy a fenntartható fejlődés támogatására törekedve kellő időben célzott, releváns és megbízható információkkal lássa el a politikai döntéshozókat és a nyilvánosságot.

10. Azon kívül hogy koncentrációs határértékeket határoz meg, az Unió több ágazatban szabályozással igyekszik csökkenteni a légköri szennyező anyagok kibocsátását¹⁶.

11. Az EEA rámutat arra, hogy az elmúlt évtizedekben az európai irányelvek (lásd: **I. melléklet**) és rendeletek (így például a tüzelőanyag-váltásról és a nem hatékony berendezések kibocsátásainak csökkentéséről szóló rendeletek) hozzájárultak a légszennyező anyagok kibocsátásainak csökkentéséhez. Az SO_x-kibocsátások 89%-kal, az NO_x-kibocsátások pedig 56%-kal csökkentek az Unióban 1990 és 2015 között. A PM_{2,5}-kibocsátások 2000 óta 26%-kal csökkentek¹⁷, amint a **4. ábrán** látható.

4. ábra. A légszennyező anyagok kibocsátási trendjei 1990 óta (a PM_{2,5} esetében 2000 óta)



Forrás: [EEA](#).

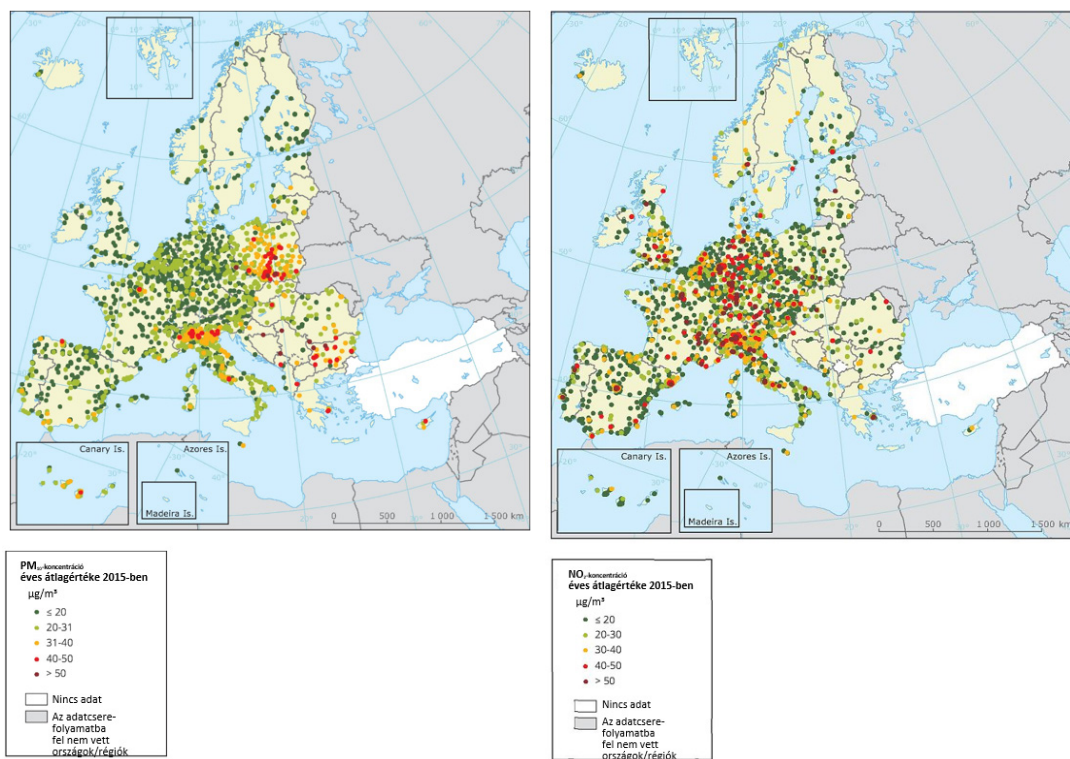
12. A WHO és az EEA szerint a légszennyező anyagok összes kibocsátásának e csökkenése nem jár együtt automatikusan a légszennyező anyagok koncentrációinak hasonló

¹⁶ A vonatkozó uniós jogi aktusok, amelyek a légszennyezés forráson alapuló ellenőrzésére irányulnak, megtalálhatóak a [Környezetvédelmi Főigazgatóság honlapján](#).

¹⁷ EEA, „[Emissions of the main air pollutants in Europe](#)” (A fő légszennyező anyagok kibocsátásai Európában), 2017.

csökkenésével¹⁸. A forrásjogszabályok nem fektetnek hangsúlyt arra, hogy ott csökkentsék a kibocsátásokat, ahol az emberek a leginkább megsínylik a légszennyezést, illetve ahol a legmagasabb a koncentráció (lásd: **5. ábra**). Például a szigorúbb uniós kibocsátási előírások miatt a gépjárműmotoroknak lehet ugyan kisebb a kibocsátása, ám a légszennyezés mégis nő, ha a gépjárműhasználat fokozódik. Ezért a lakott területeken külön intézkedéseket kell hozni a légszennyező anyagok koncentrációjának csökkentése céljából, mivel az emberek kitettsége különösen a lebegő részecskék és az NO₂ tekintetében továbbra is magas.

5. ábra. PM₁₀- és NO₂-koncentrációk 2015-ben



Forrás: [EEA data and maps](#) (Az EEA adatai és térképei).

13. Korábbi stratégiákat követően 2013 decemberében az Európai Bizottság közzétette a

¹⁸ Emögött összetett tényezők állnak, például a légkörben lévő különböző szennyező anyagok kémiai viselkedése, vagy az, hogy a légszennyező anyagok a légkörben nagy távolságra eljutnak. Lásd: WHO, „[Economic cost of the health impact of air pollution in Europe](#)” (A légszennyezés egészségügyi hatásának gazdasági költsége Európában), 2015, 7. o. Lásd még: EEA, „Az európai környezet – állapot és előretekintés 2015”, „[European briefings: Air pollution](#)” (Európai tájékoztatók: légszennyezés) (EEA, 2015) és EEA, „[Air pollution: Air pollution harms human health and the environment](#)” (A légszennyezés károsítja az emberi egészséget és a környezetet), 2008.

[Tiszta levegőt Európának programot](#). E program célja az uniós levegőminőségi előírásoknak való széles körű meg nem felelés kezelése, valamint annak biztosítása, hogy 2020-re teljes körű legyen a hatályos jogszabályoknak való megfelelés. Emellett meghatározza azt a pályát, amelyet követve az Unió 2030-re elérheti azt a hosszú távú célt, hogy a 2005-ös évhez képest 52%-kal csökkenjen a PM és az O₃ miatti korai elhalálozások száma. A Bizottság felismerte, hogy egyes szennyező anyagok esetében továbbra is jelentős hiányosságok állnak fenn a megfelelés terén, és 2017-ben célravezetőségi vizsgálatot indított el a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv eredményességének megvizsgálására.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

14. E jelentés azt értékeli, hogy eredményesek-e az emberi egészség légszennyezéssel szembeni védelmére irányuló uniós intézkedések. Megvizsgáltuk, hogy i. a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvet jól alakították-e ki ahhoz, hogy kezelni tudja a légszennyezés egészségügyi hatását; ii. a tagállamok eredményesen hajtották-e végre az irányelvet; iii. a Bizottság végrehajtatta-e az irányelvet és nyomon követte-e a végrehajtást; iv. az egyéb uniós szakpolitikákban megfelelően tükröződik-e a levegőminőség kérdése, és azt az uniós alapok megfelelően támogatják-e; valamint v. a nyilvánosságot jól tájékoztatják-e a levegőminőséggel kapcsolatos témákról.

15. Elsősorban a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv emberi egészséggel kapcsolatos rendelkezéseit, valamint az egészségre a legnagyobb hatást gyakorló légszennyező anyagokat tartottuk szem előtt. Ez utóbbiak: a lebegő részecskék, az NO₂, az SO₂ és az O₃ (lásd: **3. bekezdés**)¹⁹.

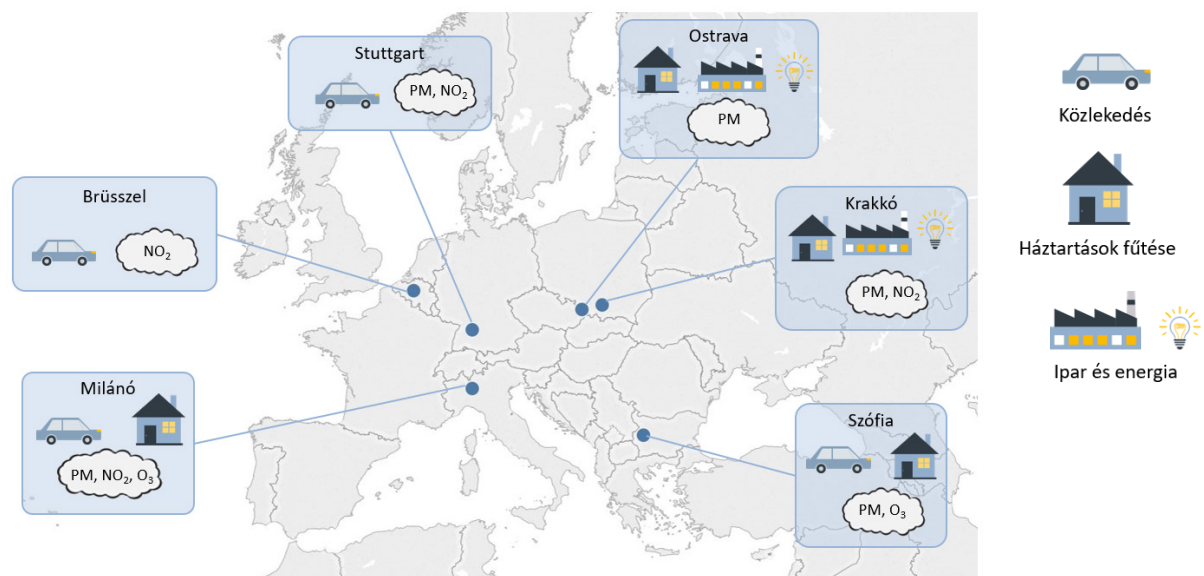
16. A városi területekre összpontosítottunk, mert a légszennyezés ott okozza a legtöbb egészségügyi kárt (lásd: **2. bekezdés**). Megvizsgáltuk, hogy az Unióban hat városközpont

¹⁹ Az irányelv csak a környezeti levegő minőségével foglalkozik, ezért a beltéri levegőminőség kívül esik ellenőrzésünk hatókörén. Az irányelv a növényzet védelmét célzó rendelkezéseket és kibocsátási határértékeket is tartalmaz, valamint az ólom, a benzol és a szén-monoxid koncentrációit is szabályozza. Ezekre nem terjedt ki az ellenőrzésünk, mivel általánosságban kevésbé befolyásolják a korai elhalálozások számát. Az ellenőrzése hatóköre nem terjedt ki a légszennyezés természetes forrásaira sem.

hogyan kezelte a problémát, és hogyan használták fel az Unió kohéziós politikájából és a LIFE programból származó finanszírozást (lásd: **4. háttérmagyarázat**)²⁰.

4. háttérmagyarázat. Hat kiválasztott eset

A kiválasztás során arra törekedtünk, hogy a nagy szennyezetséggű kritikus pontok földrajzi eloszlása széles körű legyen. Azt is figyelembe vettük, hogy e tagállamok milyen összegű uniós finanszírozásban részesültek a levegőminőséggel kapcsolatban. A térkép a tagállamok által azonosított fő szennyező anyagokat és forrásaikat mutatja be a kiválasztott városokban.



Források: Az EEA elemzése és a hat felkeresett város levegőminőségi tervei.

17. Az ellenőrzés a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 2008-as elfogadásától a 2018. márciusig tartó időszakot ölelte fel. A szakpolitika kialakítását és a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv végrehajtásának Bizottság általi nyomon követését dokumentumok áttekintésével, munkatársak megkérdezésével, valamint a Bizottság és az EEA adatbázisának ellenőrzésével vizsgáltuk meg. Az irányelv és az uniós finanszírozású levegőminőségi projektek tagállamok általi végrehajtásának vizsgálata céljából helyszíni ellenőrzéseket hajtottunk végre, projektdokumentumokat vizsgáltunk meg, és megkérdeztük a helyi érdekelt feleket (nemzeti és helyi hatóságok, a projektek kedvezményezettjei és más érdekelt felek a civil társadalom köréből) a hat kiválasztott városban és az érintett

²⁰ Az ellenőrzés nem terjedt ki az uniós kutatási programok által finanszírozott projektekre, és a városi területekre gyakorolt csekély hatás miatt a vidékfejlesztési intézkedésekre sem.

tagállamok fővárosaiban. A lengyelországi ellenőrzési munka kapcsán együttműködtünk a legfőbb ellenőrzési hivatallal (NIK)²¹. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv kialakítására, végrehajtására és nyomon követésére vonatkozóan szakértői tanácsokat is figyelembe vettünk. Közreműködtünk egy, a [EUROSAL](#) által a levegőminőség tekintetében elvégzett, nemzetközi együttműködésen alapuló ellenőrzésben is.

ÉSZREVÉTELEK

Az irányelv előírásai kevésbé szigorúak, mint ahogyan az a légszennyezés egészségügyi hatásaira vonatkozó bizonyítékokból következne

18. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelvben meghatározott uniós egészségvédelmi előírások egyaránt foglalkoznak a rövid és a hosszú távú egészségügyi hatásokkal²². Korlátozzák, hogy a koncentrációk hányszor haladhatják meg a rövid távú (napi és óránkénti) értékeket; azt is előírják, hogy az éves átlagok a meghatározott értékek alatt maradjanak. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv kimondja, hogy „az Egészségügyi Világszervezet vonatkozó előírásainak, iránymutatásainak és programjainak figyelembevételével megfelelő célokat kell megállapítani a környezeti levegő minőségére vonatkozóan”²³.

19. A környezeti levegő minőségére vonatkozó uniós határértékek azonban sokkal enyhébbek, mint a PM_{2,5}-re és az SO₂-re vonatkozó WHO-iránymutatások, valamint enyhébbek, mint a WHO PM₁₀-re (éves átlag) és ózonra vonatkozó iránymutatásai. A PM₁₀ (napi érték) és az NO₂ esetében az uniós előírások a WHO-iránymutatásokhoz igazodnak, és megengedik a határértékek néhány alkalommal történő túllépését. Az **1. táblázat**

²¹ Az együttműködés célja a tudás, a szakértelem és az elképzelések megosztása volt az ellenőrzési programok előkészítése során. Az együttműködés keretében sor került eszmecsere és ellenőrzési vonatkozású dokumentumok cseréjére is. A Számvevőszék lengyelországi ellenőrzési kiküldetésében a két intézményt képviselő ellenőrökből álló csoport vett részt.

²² A légszennyezésnek való néhány órás vagy napos kitétség (rövid távú kitétség) akut egészségügyi tüneteket idéz elő, a hónapokon vagy éveken át tartó kitétség (hosszú távú kitétség) pedig krónikus egészségügyi problémákhoz vezethet. See EEA, “[Air quality in Europe – 2017 report](#)” (A levegőminőség Európában, 2017-es jelentés), 2017, 50. o.

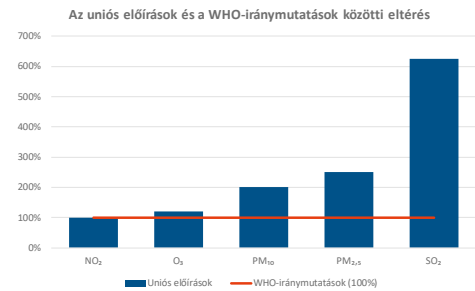
²³ Lásd: a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv (2) preambulumbekzdése.

összehasonlítja a [WHO levegőminőségi iránymutatásait](#) és az uniós előírásokat, az **5. háttérmagyarázat** pedig kifejti az iránymutatások és az előírások közötti különbséget.

1. táblázat. Az uniós levegőminőségi előírások és a WHO iránymutatásai

Szennyező anyag	Időszak	WHO-iránymutatások, $\mu\text{g}/\text{m}^3$	A környezeti levegő minőségéről szóló uniós irányelv határértékei, $\mu\text{g}/\text{m}^3$		Évente hányszor lehet túllépni az uniós előírások szerinti határértékeket
			WHO-iránymutatások, $\mu\text{g}/\text{m}^3$	uniós irányelv határértékei, $\mu\text{g}/\text{m}^3$	
NO ₂	1 év	40	40	–	–
	1 óra	200	200	18	18
O ₃	8 óra	100	120	25	25
	1 év	20	40	–	–
PM ₁₀	24 óra	50 ^(a)	50	35	35
	1 év	10	25	–	–
PM _{2,5}	24 óra	25	–	–	–
	24 óra	20	125	3	3
SO ₂	1 óra	–	350	24	24
	10 perc	500	–	–	–

(a) A WHO ennek az iránymutatásnak a követését ajánlja 99. percentilisként (3 túllépés).



Források: a WHO levegőminőségi iránymutatásai (2005) és a környezeti levegő minőségéről szóló 2008/50/EK irányelv.

5. háttérmagyarázat. Iránymutatások kontra előírt értékek

A levegőminőségi iránymutatások a légszennyezés egészségügyi hatásaira vonatkozó tudományos bizonyítékokon alapulnak. Az előírásoknak, amelyek a legtöbb esetben jogilag kötelező érvényűek, figyelembe kell venniük a műszaki megvalósíthatóságot, valamint a betartás költségeit és hasznait²⁴. A WHO-iránymutatás jelzi, hogy a határértékek bizonyos számú túllépésének engedélyezése csökkentheti az előírásoknak való megfelelés költségét²⁵.

20. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv volt az első irányelv, amely a PM_{2,5}-re vonatkozó határértékeket szabott meg, a PM₁₀, az NO₂, az SO₂ és az O₃ koncentrációját viszont már korábban is szabályozták. Mivel az irányelv semmilyen változtatást nem vezetett

²⁴ WHO, „[Air quality guidelines – Global update 2005](#)” (Levegőminőségi iránymutatások: Globális frissítés, 2005.), 7. o.

²⁵ WHO, „[Guidance for setting air quality standards](#)” (Iránymutatás a levegőminőségi előírások megszabásához), 1997., 3. melléklet.

be az általa frissített irányelvekben megszabott értékeket illetően²⁶, a PM₁₀, az NO₂ és az SO₂ határértékei immár közel 20 évesek²⁷, az O₃ célértéke pedig több mint 15 éves²⁸.

21. Az uniós jogalkotók magasabb határértékek megszabásával vagy ezek túllépésének nagyobb számban való megengedésével gyengítették [az 1997-es bizottsági javaslatot](#)²⁹. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelvben az O₃ tekintetében szereplő célérték kevésbé szigorú, mint régebben volt³⁰.

22. A WHO a PM_{2,5}-t tartja a legkárosabb légszennyező anyagnak³¹. A WHO iránymutatásai tartalmazzák a PM_{2,5}-re vonatkozó rövid távú határértéket, a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv viszont nem. Más szóval az uniós előírás csupán egy éves átlagadatot használ, pedig ezen belül a téli időszak – a háztartások fűtése révén keletkező nagymértékű és káros – PM_{2,5}-kibocsátásait ellensúlyozzák az alacsonyabb nyári szintek (lásd: **1. háttérmagyarázat**). A környezeti levegő minőségéről szóló irányelvben megszabott éves határérték (25µg/m³) több mint kétszerese a WHO iránymutatásában megadott értéknek (10µg/m³). A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv bevezette a határérték 20µg/m³-re való aktualizálásának lehetőségét, amellyel azonban a Bizottság a kérdés 2013-as megvizsgálásakor nem élt.

²⁶ A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv egyesítette a [96/62/EK](#) irányelvet, az [1999/30/EK](#) irányelvet (első származékos irányelv), a [2000/69/EK](#) irányelvet (második származékos irányelv) és a [2002/3/EK](#) irányelvet (harmadik származékos irányelv).

²⁷ Ezeket a környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, porra és ólomra vonatkozó határértékekről szóló, 1999. április 22-i [1999/30/EK](#) tanácsi irányelv (HL L 163., 1999.6.29., 41. o.) írta elő.

²⁸ Ezeket a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2002. február 12-i [2002/3/EK](#) európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 67, 2002.3.9., 14. o.) írta elő.

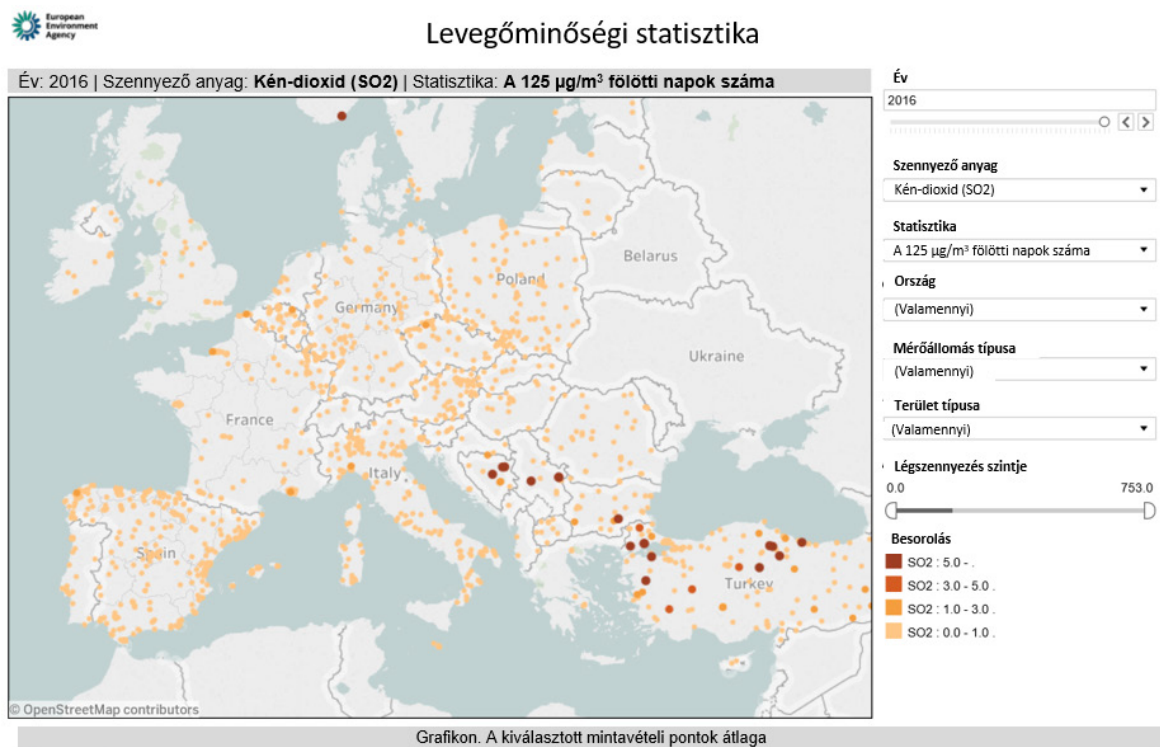
²⁹ Például a Bizottság a PM₁₀ éves határértékeként 30 µg/m³-t javasolt, a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvben szereplő érték viszont 40 µg/m³. Ami az NO₂ óránkénti határértékét illeti, a Bizottság azt javasolta, hogy azt évente nyolcszor lehessen túllépni, a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv viszont 18 alkalommal engedi meg a túllépést.

³⁰ A [92/72/EGK irányelv](#) 110 µg/m³-os határértéket szabott meg, de a [2002/3/EK](#) irányelv a jelenlegi célértéket 120 µg/m³-ban adja meg a napi nyolcórás középértéket tekintve, 25 túllépés megengedése mellett.

³¹ A WHO [honlapja](#) és [tájékoztatója](#).

23. Az SO₂-re vonatkozó uniós napi határérték több mint hatszorosa a WHO-iránymutatásban meghatározott értéknek. Noha csaknem az összes tagállam betartja az uniós napi határértéket (lásd: **6. ábra**), az EEA rámutat arra, hogy 2015-ben az Unió városi lakosságának 20%-a még mindig a WHO-iránymutatás szerinti érték feletti koncentrációknak volt kitéve³². Abból következően, hogy a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv a SO₂-határértékekre nézve nem támaszt nehezebb elvárást, és így ennek a legtöbb tagállam megfelelt, a Bizottság csak egy tagállammal szemben fogatosít végrehajtási intézkedést (Bulgária, lásd: **III. melléklet**).

6 ábra. Az SO₂-re vonatkozó napi határérték betartása 2016-ban



Forrás: Az európai levegőminőségi portál adatmegjelenítője.

24. Az, hogy az előírások nem támasztanak nehezebb elvárásokat, súlyos következményekkel jár a beszámolási és végrehajtási intézkedésekre nézve, kiváltképp az SO₂ és a PM_{2,5} esetében (lásd: **22–23. bekezdés**). Előfordul például, hogy egyes olyan helyek, ahol a SO₂ koncentrációja jelentősen meghaladja a WHO-iránymutatás értékeit, a környezeti levegő

³² EEA, "[Air quality in Europe — 2017 report](#)" (A levegőminőség Európában, 2017-es jelentés), 2017, 9. o.

minőségéről szóló irányelvnek még mindig megfelelnek, következésképpen kevesebb mérőállomás felállítása kötelező, kevesebb helyről kell adatokat jelenteni, és a levegőminőségi terveikben gyakran egyáltalán nem kezelik az SO₂-koncentrációk problémáját.

25. A Bizottság a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvre irányuló javaslatának való megfelelés 2020-as közvetlen költségeit 5 milliárd és 8 milliárd euró közé becsülte, a pénzben kifejezett egészségügyi hasznokat pedig évi 37 milliárd és 119 milliárd euró közé tette. A Bizottság megállapította, hogy a levegőminőségi politika haszna messze meghaladja a végrehajtás költségeit³³.

26. A WHO 2013-ban „[Review of evidence on health aspects of air pollution](#)” (A légszennyezés egészségügyi vonatkozásaira vonatkozó bizonyítékok áttekintése) címmel vizsgálatot végzett. Ebben azt ajánlotta a Bizottságnak, hogy gondoskodjon a légszennyező anyagok egészségügyi hatásaira és a légszennyezés következményeire vonatkozó bizonyítékok rendszeres felülvizsgálatáról. A WHO-felülvizsgálat megállapította, hogy a tudományos bizonyítékok a PM₁₀ és a PM_{2,5} tekintetében szigorúbb uniós határértékeket támasztanak alá, és a PM_{2,5} rövid távú (pl. 24 órás) átlagértékeinek szabályozását is indokolják. E felülvizsgálat célja az volt, hogy támogassa az uniós levegőminőségi politikák 2013-as bizottsági felülvizsgálatát, ám a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv eredeti határértékeit illetően mégsem vezetett semmilyen változáshoz.

27. Azóta a közelmúltban több orvosi szakmai szervezet kérte, hogy az Unió vegye figyelembe a legújabb tudományos bizonyítékokat, amelyek szigorúbb előírásokat és a PM_{2,5} tekintetében új rövid távú előírást indokolnának³⁴.

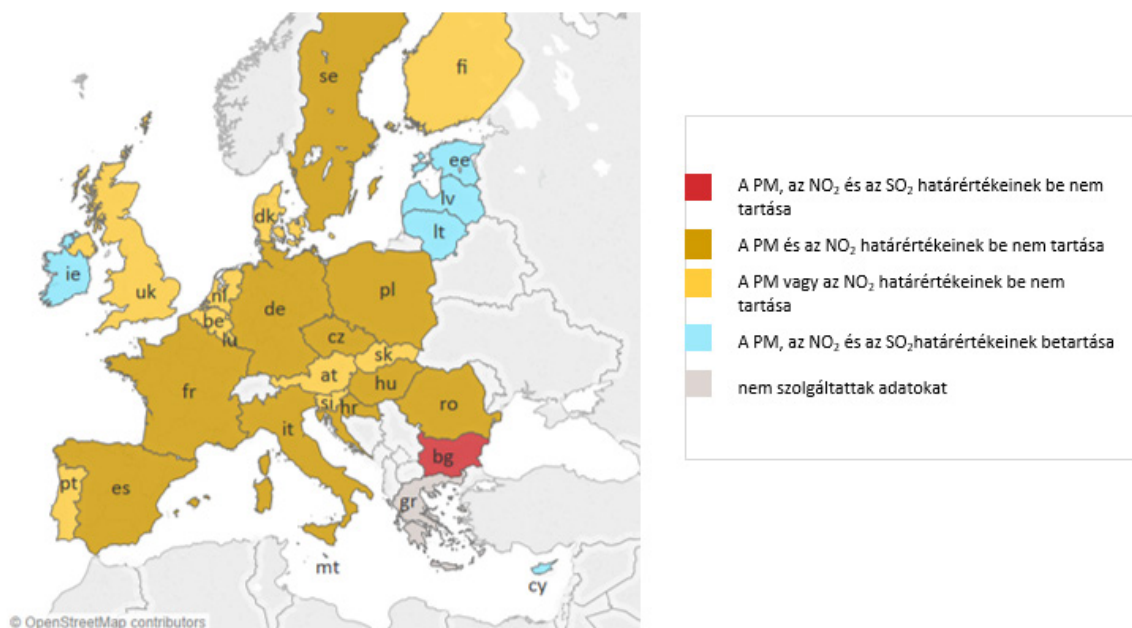
³³ [SEC\(2005\) 1133](#), 2005. szeptember 29., „Hatásvizsgálat, a Tematikus stratégia a légszennyezésről című közlemény, valamint a környezeti levegő minőségéről és a Tiszta levegőt Európának elnevezésű programról szóló irányelv melléklete”, 21. o.

³⁴ Lásd például: az [Európai Tüdőgyógyász Társaság hozzájárulása](#) a környezeti levegő minőségéről szóló uniós irányelvek célravezetőségi vizsgálatához, vagy [az Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ajánlása](#).

A legtöbb tagállam nem hajtotta végre eredményesen a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvet

28. 2016-ban 13 tagállam túllépte a PM-határértékeket³⁵, 19 tagállam túllépte az NO₂-határértékeket³⁶, egy pedig túllépte az SO₂-határértékeket³⁷. A 28 tagállamból Észtország, Írország, Ciprus, Lettország, Litvánia és Málta kivételével mindegyik túllépett egyet vagy többet a fenti határértékek közül (lásd: **7. ábra**).

7 ábra. A határértékek tagállamok általi betartása 2016-ban



Forrás: Európai Bizottság.

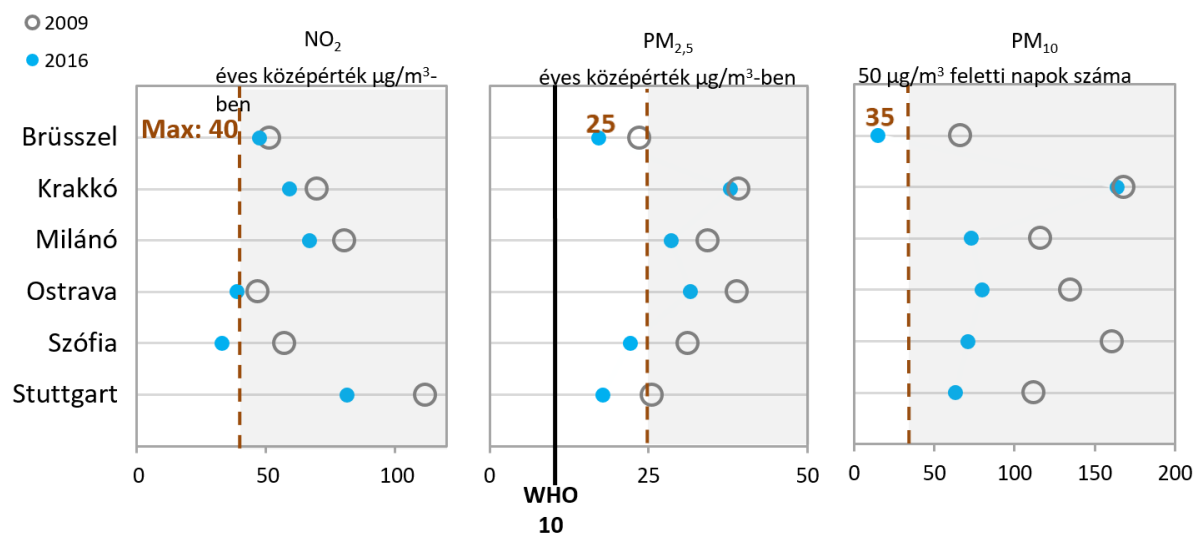
³⁵ Bulgária, Cseh Köztársaság, Németország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Magyarország, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Szlovénia és Svédország. Görögország 2016-ra vonatkozóan nem jelentette be valamennyi bekért adatot.

³⁶ Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Dánia, Németország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Luxemburg, Magyarország, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Románia, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság. Görögország 2016-ra vonatkozóan nem jelentette be valamennyi bekért adatot.

³⁷ Bulgária.

29. A **8. ábra** egybeveti az általunk felkeresett egyes városok PM- és NO₂-koncentrációit az uniós határértékekkel³⁸. A légszennyező anyagok mért koncentrációi összességében csökkentek, legjelentősebb mértékben a PM₁₀ esetében, de még mindig az összes városban meghaladják a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv legalább egy határértékét. Krakkóban (PM) és Szófiában (PM_{2,5}) 2009 óta szinte semmi előrelépés nem történt. Brüsszelben és Milánóban 2012 és 2016 között alig változtak az NO₂-koncentrációk (lásd: **II. melléklet**). A mért értékek javulása részben azonban nem feltétlenül a levegőminőség javulásának tulajdonítható, amint azt a **32. és 33. bekezdés** kifejti.

8. ábra. Maximális PM- és NO₂-koncentrációk (2009–2016)³⁹



Forrás: Az európai levegőminőségi portál adatmegjelenítője.

³⁸ Ami az SO₂-t illeti, a felkeresett összes város megfelelt az uniós határértékeknek; az ózonra vonatkozó célértékeket is többnyire betartották.

³⁹ Az értékek az évente regisztrált legmagasabb mérési értékek. Szófia esetében az adatsor a PM_{2,5}-öt illetően a 2010-től 2016-ig tartó időszakot fedi le. Az SO₂-t és az O₃-t e helyen nem mutatjuk be, mert ezek koncentrációi a hat felkeresett városban többnyire a megengedett uniós mértéken belül maradtak.

és a levegőminőség mérésére vonatkozó rendelkezések bizonyos rugalmasságot tesznek lehetővé, ami megnehezíti az ellenőrzést

30. A légszennyezés mértékére vonatkozó helyes mért értékek fontosak, mert ezek alapján indítják el a tagállamok a szennyezés csökkentésére irányuló intézkedéseiket. A szennyezésre vonatkozó pontos és összevethető adatok azért is fontosak, hogy a Bizottság mérlegelhesse végrehajtási intézkedések megtételét (lásd: **49. bekezdés**).

31. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv alkalmazásában a tagállamok egy megfigyelőállomás-hálózat segítségével mérik a levegőminőséget, amely több légszennyező anyag⁴⁰ szintjét elemző és mérő készülékeket (mintavételi pontok) foglal magában. A nyilvánosság tájékoztatása érdekében sok tagállam közzétesz az interneten levegőminőségi szinteket. A tagállamoknak évente egyszer hitelesített adatokat kell küldeniük a Bizottságnak. A Bizottság ezután értékeli az irányelvnek való megfelelést. A tagállamok levegőminőségi terveket kötelesek készíteni, ha a hitelesített adatokból az derül ki, hogy a szennyezés túllépte a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv határértékeit.



Levegőminőségi megfigyelőállomások és mintavételi pontok (a kék készülékek a jobb oldali képen)

Forrás: Európai Számvevőszék.

32. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv kritériumokat határoz meg a mintavételi pontok számát és elhelyezését illetően. Az elhelyezésükre vonatkozó rendelkezések azonban számos kritériumot tartalmaznak, és olyan rugalmasságot tesznek lehetővé, ami megnehezíti

⁴⁰ Többek között az ellenőrzésünk által felölelt szennyező anyagok (PM, NO₂, SO₂ és O₃).

az ellenőrzést, mivel azt írják elő a tagállamok számára, hogy egyrészt ott helyezték el a mintavételi pontokat, ahol „a legnagyobb koncentrációk tapasztalhatóak” (közlekedési és ipari jellegű mérőállomások), másrészt pedig olyan területeken, amelyek a „lakosság expozíciójának vonatkozásában általában véve reprezentatívak”⁴¹ (háttér jellegű mérőállomások). A tagállamok ezért nem feltétlenül a jelentős ipari létesítmények vagy a fő városi közlekedési útvonalak közelében mérik a levegőminőséget. Az irányelv betartása alkalmasint könnyebb, ha a közlekedési vagy ipari állomások száma alacsony. A

6. háttérmagyarázatból kitészik, hogy az általunk felkeresett hat város eltérő gyakorlatot követ⁴².

6. háttérmagyarázat. Eltérő gyakorlatok a megfigyelőállomások elhelyezése során

Brüsszelben csak két közlekedési jellegű mérőállomás van, míg ezek száma Stuttgartban nyolc, Milánóban pedig 11 (ebből csak hat található a város határain belül, közülük kettő az alacsony kibocsátási zónában).

Az ostravai levegőminőségi zóna területén jelentős ipari létesítmények találhatóak, de a 16 megfigyelőállomás közül csak egy „ipari” jellegű. Hasonló a helyzet Krakkóban, ahol a város hat megfigyelőállomása közül csak egy „ipari” jellegű. Szófiában egyetlen „ipari” megfigyelőállomás sincs, noha a városban erőművek és más ipari létesítmények találhatóak.

33. A mintavételi pontok minimális száma az egyes levegőminőségi zónákban élő népességtől függ. Az általunk felkeresett összes városban több megfigyelőállomás volt, mint amennyit az irányelv előír. A tagállamok által jelentett hivatalos adatoknak nem kell tartalmazniuk ezeket az extra méréseket, akkor sem, ha ezek nagymértékű szennyezettségre derítenek fényt (lásd: **7. háttérmagyarázat**). A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv előírja, hogy a tagállamoknak fenn kell tartaniuk azokat a mintavételi pontokat, amelyek esetében túllépték a PM₁₀-re vonatkozó határértéket, ez a kötelezettség azonban más szennyező anyagokra (különösen az NO₂-re és a PM_{2,5}-re) nem vonatkozik⁴³.

⁴¹ A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv III. mellékletének B.1. szakasza.

⁴² Az EEA-nak 2015-ben hivatalosan jelentett adatokon alapuló információk.

⁴³ Lásd: [a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv](#) V. melléklete.

7. háttérmagyarázat. A hivatalos adatokból nagy szennyezettségi szintek maradnak ki

Ostravában a *Radvanice ZÚ* állomás nem jelent hitelesített adatokat a Bizottságnak, annak ellenére, hogy 2015-ben 98 alkalommal regisztrálta a PM napi határértékének túllépését.

Brüsszelben az *Arts-Loi* mérőállomás 2008-ban az NO₂ nagyon magas éves átlagértékét regisztrálta (101 µg/m³). 2009-ben az állomást munkálatok miatt lezárták, de az állomás a munkálatok (2016-os) befejezése után sem jelentett hivatalos adatokat a Bizottságnak.

Szófiában az *Orlov Most* mérőállomást 2014-ben építési munkák miatt áthelyezték. Korábban ez az állomás regisztrálta a legtöbb olyan napot, amikor a PM₁₀ koncentrációja meghaladta a határértéket. Az áthelyezés után a Szófiában mért hasonló események száma hirtelen visszaesett (lásd:

II. melléklet).

Forrás: az Európai Számvevőszék elemzése.

34. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv nem ír elő semmilyen megfigyelést a problémás határ menti területeken. A határokon átnyúló szennyezés eredményes kezeléséhez összehangolt fellépésre lenne szükség. Ha például betartatják az ostravai tüzelőanyag-minőségi jogszabályokat, ezek csak akkor javíthatják eredményesen a levegőminőséget, ha Lengyelország szomszédos régiói is fellépnek. Ellenkező esetben az emberek továbbra is fel tudják majd használni a határ túloldalán vásárolt, alacsony minőségű tüzelőanyagot. Az irányelv 25. cikke értelmében a tagállamoknak fel kell kérniük a Bizottságot, hogy nyújtson segítséget a határokon átnyúló levegőszennyezéssel kapcsolatos bármilyen együttműködésben. A határokon átnyúló környezetszennyezés által leginkább érintett, általunk felkeresett tagállamok úgy vélték, hogy az irányelv vonatkozó rendelkezései nem segítenek, és levegőminőségi terveikben nem vállalkoztak semmilyen összehangolt intézkedésre. A tagállamok nem kérték fel a Bizottságot beavatkozásra.

35. Az általunk felkeresett tagállamok 2017-ben többnyire időben jelentették az adatokat. A kellő időben jelentett levegőminőségi adatok fontosak mind a tagállamok számára, hogy megfelelő intézkedéseket hozhassanak a légszennyezés csökkentésére, mind pedig a Bizottság számára, hogy adott esetben korábban eljárva végrehajtási eljárást indíthasson a tagállamok ellen. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv előírja, hogy a tagállamok a

következő év szeptember 30-ig megadják az adott évre vonatkozó hitelesített éves adatokat⁴⁴. A korábbi irányelvek azonban azt írták elő a tagállamoknak, hogy a mérési időszakot követően hat hónapon belül tegyenek jelentést a Bizottságnak⁴⁵. Az elmúlt évek technológiai fejlődése (például az elektronikus jelentéstétel) lehetővé teszi a korábbi beszámolást.

míg a levegőminőségi terveket nem eredményes nyomkövetési eszközökként alakítják ki

36. Az irányelv megsértése azzal jár, hogy a tagállamoknak levegőminőségi tervet kell készíteniük a probléma kezelésére (lásd: **9. bekezdés**). A levegőminőség tényleges javulása attól függ, hogy a tagállamok jó levegőminőségi tervek segítségével gyors és eredményes intézkedéseket hajtanak-e végre a kibocsátások csökkentése érdekében.

A levegőminőségi tervek intézkedései gyakran nem kellően célzottak

37. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv előírja, hogy a levegőminőségi tervek megfelelő intézkedéseket állapítsanak meg annak érdekében, hogy a határértékeket túllépő légszennyezés a lehető legrövidebb ideig tartson. Áttekintettük a felkeresett városok levegőminőségi terveit.

38. A levegőminőségi tervek általunk elvégzett elemzése alapján három fő okot azonosítottunk, amelyek rontják azok eredményességét. E három ok a következő: a levegőminőségi tervekben szereplő intézkedések

- nem voltak célzottak, és azokat nem lehetett gyorsan végrehajtani azon területek tekintetében, amelyeken a legnagyobb koncentrációkat mérték;
- nem tudtak jelentős eredményeket hozni rövid távon, vagy azért, mert túlléptek a végrehajtásukért felelős helyi hatóságok hatáskörén, vagy azért, mert hosszú távra tervezték őket;

⁴⁴ [A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv](#) 27. cikke.

⁴⁵ A [80/779/EGK](#) irányelv; a [82/884/EGK](#) irányelv és a [85/203/EGK](#) irányelv.

- e terveket nem támasztották alá költségbeclésekkel vagy nem finanszírozták.

39. A **8. háttérmagyarázat** példákat mutat be a levegőminőségi tervek azon hiányosságaira, amelyek kétségessé teszik a légszennyezés koncentrációinak csökkentésére irányuló cél elérését.

8. háttérmagyarázat. A levegőminőségi tervek eredményeit rontó tényezők: néhány példa

A dízelüzemű gépjárművek a légszennyezés, különösen az NO₂ jelentős forrásai (lásd: **57. bekezdés**). A magánközlekedés használatának csökkentésére irányuló intézkedések azonban azokon a helyeken, ahol a legnagyobb koncentrációkat mérik, nagyrészt hiányoztak az általunk elemzett hat levegőminőségi tervből.

Olaszországban (Milánó) az alacsony kibocsátási zónákba való bejutás nyomon követésére szolgáló elektronikus rendszerek használatához előzőleg nemzeti jogszabályokat kell elfogadni. Belgiumban (Brüsszel) a levegőminőségi terv javasolja, hogy 2025-től kezdődően korlátozzák a(z Euro 5 előtti) gépjárművek használatát az alacsony kibocsátási zónákban. Mindezen túl a tagállamok NO₂-koncentrációk csökkentésére vonatkozó levegőminőségi terveiben foglalt forgalmi korlátozások tervezett hatása nem megbízható, mert nem valós vezetési körülményeken alapul.

A gyakran alacsony jövedelmű családok tulajdonában lévő, nem hatékony fűtőberendezések cseréje nagy kihívás a polgárok és egyes tagállami hatóságok számára. Lengyelországban (Małopolska) a szmogellenes határozat korlátozza a szilárd tüzelőanyagok felhasználását. A lakossági fűtés forrásainak cseréjével járó költségek meghaladhatják az 1 milliárd eurót. Tagállami finanszírozást nem biztosítottak.

40. A levegőminőségi tervek ugyan azonosították a fő szennyezési forrásokat, ám nem mindig tartalmaztak konkrét intézkedéseket a kibocsátások kezelésére. Krakkó legújabb levegőminőségi terve például csak korlátozottan tartalmaz az NO₂-szennyezés jelentős forrásának, az ipari kibocsátásoknak a csökkentésére irányuló intézkedéseket, Szófia levegőminőségi tervéből pedig hiányoznak az olyan intézkedések, amelyek csökkentenék a háztartásokból származó kibocsátásokat, holott azok a PM-szennyezés jelentős forrásának bizonyultak (lásd: **4. háttérmagyarázat**).

41. A levegőminőségi tervek gyakran olyan intézkedéseket javasoltak, amelyek nem gyakorolnak közvetlen hatást a légszennyező anyagok koncentrációjának csökkentésére, így például adminisztratív egyszerűsítési intézkedéseket, értékeléseket vagy felméréseket. Azt is megállapítottuk, hogy a levegőminőségi tervek nem értékelték az intézkedések költséghatékonyságát.

42. A levegőminőségi célértékek elérése időnként nehéz politikai döntéseket igényel. Például a személygépjárművek használata a városi légszennyezés jelentős forrása Brüsszelben, Stuttgartban és Milánóban, és a legeredményesebb intézkedést az jelentené, ha korlátoznák ezek használatát.



A stuttgarti Am Neckartor megfigyelőállomás

Forrás: Európai Számvevőszék.

A levegőminőségi tervek az információk minőségével szemben az információk mennyiségét részesítik előnyben

43. Az általunk felkeresett mind a hat város régóta készít levegőminőségi terveket. A tervek jellemzően négy-ötéves időszakokat fednek le. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv nem írja elő a tagállamoknak, hogy beszámoljanak a Bizottságnak a levegőminőségi terveik végrehajtásáról, vagy hogy frissítsék azokat, ha új intézkedéseket fogadnak el, vagy ha az előrehaladás láthatóan nem kielégítő. A tagállamoknak csak a tervidőszak végén kell frissíteniük levegőminőségi terveiket, ha a levegőminőség még mindig nem felel meg az előírásoknak.

44. A szennyezés széles körben tapasztalt magas szintje miatt a tagállamok nagy számú levegőminőségi tervet készítenek. Az általunk megvizsgált levegőminőségi tervek terjedelmesek voltak⁴⁶, és gyakran nem tartalmazták a tervezett vagy meghozott összes releváns levegőminőségi intézkedést⁴⁷. A tagállamok más, további intézkedéseket tartalmazó dokumentumokat is benyújtanak, ha ezt a Bizottság kéri.

45. A levegőminőségi tervek elkészítése hosszadalmas folyamat. Amikor a tagállamok elküldik a terveket a Bizottságnak, ezek rendszerint valamely légszennyezésre vonatkozó határérték olyan megsértésével foglalkoznak, amely több mint két évvel korábban következett be⁴⁸, a későbbi előrehaladásról viszont a tervek nem tájékoztatnak.

46. A fenti tényezők együttese miatt a tagállami intézkedések bizottsági nyomon követése nehéz feladat. Mindez lelassította az irányelv végrehajtásának nyomon követését.

47. A szennyezettség ugyan mérséklődő, mégis folyamatosan magas szintje (lásd: **4. ábra**) arról tanúskodik, hogy levegőminőségi tervet készíteni önmagában nem elegendő a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvnek való megfelelés biztosításához és a szennyezés mielőbbi csökkentéséhez. Az Európai Unió Bírósága is ezt erősítette meg legújabb ítéleteiben (lásd: **52. bekezdés**).

A Bizottság a szabályszerűség ellenőrzése terén korlátokkal szembesül, és lassú a végrehajtási folyamat

48. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv előírja, hogy a Bizottság kövesse nyomon és kényszerítse ki az irányelv tagállami végrehajtását. A tagállamoknak azonban nem kell beszámolniuk levegőminőségi terveik végrehajtásáról, és nem kell ezeket frissíteniük, ha új

⁴⁶ Az általunk elemzett levegőminőségi tervek terjedelme átlagosan jóval meghaladta a 200 oldalt.

⁴⁷ Például Brüsszelben több dokumentum tartalmaz levegőminőséggel kapcsolatos intézkedéseket: a *Plan Régional Air-Climat-Énergie*, a COBRACE, a *Plan Régional de la Mobilité (IRIS2)*, valamint a *Plan portant sur les dépassements observés pour les concentrations de NO₂*. Milánóban Lombardia régió levegőminőségi tervét regionális megállapodások – például a Pó völgyéről szóló megállapodás – egészítik ki.

⁴⁸ A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv kimondja, hogy a levegőminőségi tervekről „haladéktalanul, de legkésőbb két évvel azon év végét követően, amikor az első túllépést megfigyelték” tájékoztatni kell a Bizottságot (lásd: 23. cikk).

intézkedéseket fogadnak el, vagy ha nem elégséges az előrehaladás (lásd: **43. bekezdés**). Az irányelv egyes rendelkezései természetükből fakadóan nehezen ellenőrizhetőek (például annak biztosítása, hogy a tagállamok eleget tegyenek a nyilvánosság tájékoztatására vonatkozó kötelezettségeiknek, vagy a több mint négyezer megfigyelőállomás elhelyezésének ellenőrzése).

49. Gyakori, hogy túllépi a légszennyezési határértékeket, de a Bizottság feltárja az irányelv be nem tartásának legsúlyosabb eseteit, majd párbeszédet folytat az érintett tagállamokkal addig, amíg úgy nem dönt, hogy lezárja a folyamatot, vagy amíg meg nem állapítja, hogy a tagállam nem terjesztett elő kellően ambiciózus és meggyőző intézkedéseket. E szakaszban a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indíthat a tagállam ellen.

50. 2018 januárjában a Bizottságnál 16 kötelezettségszegési eljárás volt folyamatban PM-szennyezés miatt, 13 eljárás NO₂-szennyezés miatt, egy SO₂-szennyezés miatt, továbbá két másik kötelezettségszegési eljárás, amely a légszennyezés figyelemmel kísérését érintette (lásd: **III. melléklet**).

51. Elemeztük az általunk felkeresett hat várost érintő folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárásokat⁴⁹. Mind a hat tagállam kérelmezte a betartandó határidők 22. cikk szerinti elhalasztását⁵⁰. Ebből következően a kötelezettségszegési eljárás csak azután vehette kezdetét, hogy a Bizottság határozatot hozott ezekről a halasztási kérelmekről.

52. A Bizottságnak négy alkalommal⁵¹ sikerült kedvező ítéletet elérnie a tagállamokkal szemben a légszennyezési határértékek túllépése miatt, de ezek nem írták elő a tagállamoknak, hogy korrekciós intézkedéseket hozzanak. A Bizottság emiatt felülvizsgálta

⁴⁹ Az összes város tekintetében folyamatban van mind a PM₁₀-re, mind az NO₂-re vonatkozó kötelezettségszegési eljárás. Ez alól kivétel Szófia, amelyet csak a PM₁₀ kapcsán érint lezáratlan kötelezettségszegési eljárás.

⁵⁰ E cikk szerint és bizonyos feltételek mellett a tagállamok kérhetik, hogy 2011. június 11-ig mentesüljenek a PM₁₀-re vonatkozó határértékek alkalmazásának kötelezettsége alól, és kérhetik a nitrogén-dioxidra vonatkozó határértékeknek való megfelelés 2015. január 1-jéig való elhalasztását (2010. január 1. – azaz a XI. mellékletben meghatározott határidő – után legfeljebb öt évre).

⁵¹ Szlovénia ([C-365/10. sz. ügy](#)), Svédország ([C-479/10. sz. ügy](#)), Portugália ([C-34/11. sz. ügy](#)) és Olaszország ([C-68/11. sz. ügy](#)).

megközelítését, és nemrégiben bírósági eljárást nyert Bulgária (2017. április 5.), illetve Lengyelország (2018. február 22.) ellen⁵². Ítéleteiben a Bíróság megerősítette, hogy az irányelvnek való megfeleléshez nem elegendő pusztán elfogadni egy levegőminőségi tervet; ítélete szerint Bulgária és Lengyelország nem teljesítette azon kötelezettségét, hogy a határérték-túllépés időtartamát a lehető legrövidebbre szorítsa. A **9. ábra** tanúsága szerint hat és nyolc év közötti időbe telt, míg a Bizottság ezeket a PM₁₀ határértékének megsértésével kapcsolatos ügyeket a Bíróság elé terjesztette⁵³. Ahhoz, hogy pénzügyi szankciókat alkalmazhasson, a Bizottságnak ismét a Bírósághoz kell fordulnia, és új ítéletet kell kérnie⁵⁴. Az NO₂-vel kapcsolatos kötelezettségszegések sokkal később kezdődtek, és még egyetlen ügy sem került a Bíróság elé. Ózonnal kapcsolatos kötelezettségszegési eljárás⁵⁵ nincsen folyamatban.

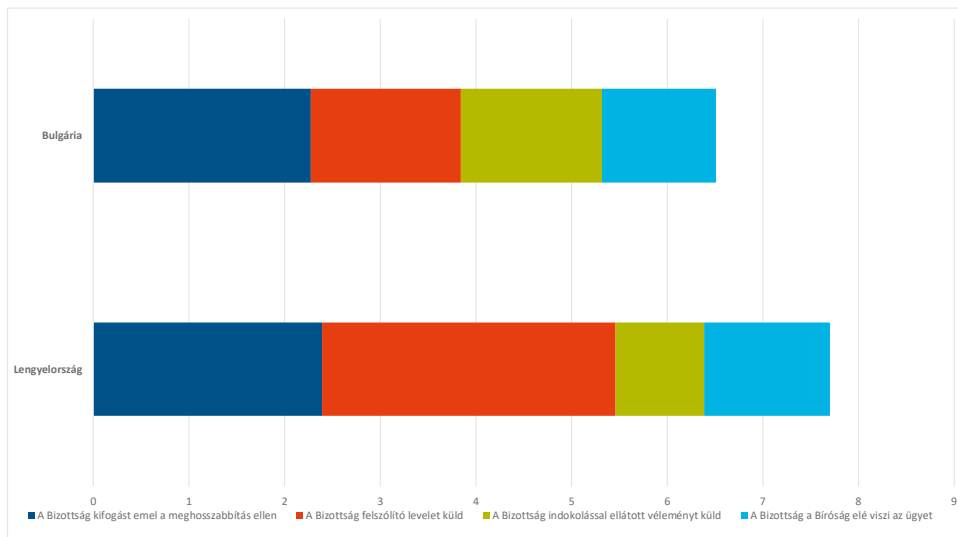
⁵² Lásd: Bulgária, [C-488/15. sz. ügy](#) és Lengyelország, [C-336/16. sz. ügy](#).

⁵³ A kötelezettségszegési eljárások azzal indultak, hogy felszólító levelet küldtek Bulgáriának (2013. január 25-én) és Lengyelországnak (2013. április 26-án). A Bizottság indokolással ellátott véleményét küldött 2014. július 1-én Bulgáriának, 2015. február 27-én pedig Lengyelországnak.

⁵⁴ Konkrétan az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke alapján kell intézkedést kérnie, mint azt a [Bizottság honlapja](#) kifejti.

⁵⁵ A talajközeli ózont nem valamely konkrét forrás bocsátja ki, hanem a napfény hatására, prekursorgázok kémiai reakciója során képződik. Az irányelv az ózon tekintetében csupán egy adott időszak tekintetében lehetőleg elérendő célértékeket határoz meg, és nem írja elő, hogy a tagállamok bármilyen konkrét intézkedést vagy tervet dolgozzanak ki az ózonprekursorokra nézve. Emiatt nincsenek az ózonnal kapcsolatos kötelezettségszegési eljárások, annak ellenére, hogy egyes tagállamok továbbra is túllépik az ózonra vonatkozó célértéket.

9. ábra. A PM₁₀-zel kapcsolatos eljárások időtartama (években)



Forrás: Európai Bizottság.

53. A tagállamoknak több mint két évük van arra, hogy benyújtsák levegőminőségi terveiket, miután feltárták a levegőminőségi határértékek megsértését. Mivel a kötelezettségszegési eljárásokkal összefüggésben a tagállamok és a Bizottság között zajló párbeszédet ezt követően egyes esetekben több mint 5 évig eltarthattak, nagyon valószínű, hogy a tagállamok ezen időszak alatt aktualizálták levegőminőségi terveiket. Így a Bizottságnak meg kellett vizsgálnia az aktualizált levegőminőségi tervet is. Következésképpen a rendelkezés eredeti megsértésének pillanatától legalább 7 év telt el, mire a Bizottság az ügyet a Bíróság elé vitte.

54. Összességében megállapítottuk, hogy a hosszadalmas végrehajtási eljárás egyelőre nem biztosítja az irányelvnek való megfelelést.

Egyes uniós szakpolitikákban nem tükröződik kellőképpen a légszennyezés fontossága

55. Sok uniós szakpolitika hatást gyakorol a légszennyező anyagokra és így a levegőminőségre, különösen az éghajlatváltozással, az energiával, a közlekedéssel és mobilitással, az iparral és a mezőgazdasággal kapcsolatos szakpolitikák.

56. Az Unió 2030-as éghajlat- és energiapolitikai keretében foglalt azon célok, hogy 40%-kal csökkenjen az üvegházhatású gázok kibocsátása, az energia legalább 27%-a megújuló forrásokból származzon, és legalább 27%-kal javuljon az energiahatékonyság, mind

támogathatják a kibocsátások csökkentését. Egy 2017-es állapotfelmérésben⁵⁶ beszámoltunk arról, hogy az energiaügyekkel és éghajlatváltozással kapcsolatos uniós fellépés előtt álló egyik fő kihívás az Unió alacsony szén-dioxid-kibocsátású energiaforrásokra való átállása, ami a levegőminőség szempontjából is előnyös lehet.

57. Abban, hogy a gépjárműgyártók meg tudjanak felelni a szén-dioxid-kibocsátások csökkentésére vonatkozó kötelezettségeiknek, kulcsszerepet játszottak a dízeljárművek⁵⁷, mivel ezek a benzinüzemű járműveknél kisebb CO₂-kibocsátást idéznek elő. A technológiai fejlesztések és az [EURO szabványok](#)⁵⁸ jelentősen csökkentették e járművek CO₂- és PM-kibocsátásait – az NO_x-kibocsátásokat tekintve viszont kevésbé voltak sikeresek. Évek óta ismert⁵⁹, hogy a tényleges NO_x-kibocsátások magasabbak, mint a tesztkörülmények közötti kibocsátások. A „dízelgate” botrány, amely akkor tört ki, amikor az USA-ban az ellenőrök a járművek műszaki vizsgálata során gyanús leolvasásokra bukkantak, rávilágított ezen eltérések nagyságrendjére és okaira⁶⁰. Az Európai Bizottság már a dízelgate előtt elkezdett dolgozni egy realisztikusabb uniós vizsgálati eljárásról. A megfelelési tényezők miatt azonban a gyakorlatban az EURO 6 szabvány 80 mg/km-es NO_x-kibocsátási célértékét (amelyről az uniós jogalkotók 2007-ben határoztak, azzal, hogy azt 2014-ben hajtják végre) a valódi

⁵⁶ [A Számvevőszék állapotfelmérése: „Az energiaügyekkel és éghajlatváltozással kapcsolatos uniós fellépés”](#), 2017, 65. és 81. o.

⁵⁷ A 443/2009/EK rendeletnek az új személygépkocsikra vonatkozó 2020. évi CO₂-kibocsátáscsökkentési célérték elérésére alkalmas módok meghatározása tekintetében történő módosításáról szóló, 2014. március 11-i [333/2014/EU](#) európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 103., 2014.4.5., 15. o.) által a flottára vonatkozó átlagként az egyes gépjárműgyártók tekintetében meghatározott CO₂-kibocsátási követelmények (2015-ig 130 g/km, majd 2020-ig 95 g/km).

⁵⁸ A CO₂-kibocsátásokat külön rendeletek (például a 443/2009/EK rendelet) korlátozzák.

⁵⁹ Lásd: [a gépjárműiparban alkalmazott kibocsátásmérés vizsgálatáról szóló európai parlamenti jelentés](#) 3. következtetése, amely szerint ezek az eltérések legalább 2005 óta ismertek voltak.

⁶⁰ Lásd: az [Európai Parlament](#), [Németország](#), [Franciaország](#) és az [Egyesült Királyság](#) vizsgálati jelentése. A dízelmeghajtású járművek valós vezetési feltételek melletti kibocsátásai átlagosan négyszeresen vagy ötszörösen meghaladják a tesztek során kapott értékeket (EEA, [„Emissions of the main air pollutants in Europe”](#) [A fő légszennyező anyagok kibocsátásai Európában], 2015).

vezetési körülmények között végzett kibocsátási vizsgálatok tekintetében csak 2023-tól kell majd teljesíteni⁶¹.

58. Az üzemanyagok adóztatása Magyarország és az Egyesült Királyság kivételével minden tagállamban támogatja a dízelüzemű járművek értékesítését⁶². Jóllehet a dízelgate után visszaesett az új dízelautók értékesítése, az Unióban a közutakon lévő összes autó körülbelül 40%-a dízelmeghajtású⁶³. Mivel az NO₂-kibocsátások fő forrása a közúti közlekedés, különösen a dízelautók (lásd: **3. ábra**), az NO₂-kibocsátások csökkentésére irányuló erőfeszítések akadályokba ütköznek.

59. Az Unió éghajlatváltozással kapcsolatos szakpolitikái támogatják a biomassza⁶⁴ mint megújuló energiaforrás használatát. A [megújulóenergia-irányelv](#)⁶⁵ 2009-ben előírta, hogy az Unió 2020-ra összes energiaigényének legalább 20%-át megújuló energiából fedezze. A biomasszaprojektek uniós finanszírozása azóta több mint kétszeresére nőtt⁶⁶. „A megújuló energia a fenntartható vidékfejlesztés szolgálatában” című, [5/2018. sz. különjelentésünkben](#)

⁶¹ Az (EU) [2016/427](#), [2016/646](#), [2017/1151](#) és [2017/1154](#) bizottsági rendeletek. A valós vezetési körülmények közötti vizsgálatok 2017 szeptembere óta alkalmazandóak az új gépjárműmodellekre, és 2019 szeptemberétől minden új személygépkocsira alkalmazandóak lesznek. A gépjárműgyártók alkalmazkodásának lehetővé tétele érdekében a gyártók 2019-ig 2,1-es szorzóval túlléphetik az NO_x-kibocsátási határértéket (80 mg/km, 2014 óta alkalmazandó), azaz 168 mg/km-t bocsáthatnak ki. A szorzót 2021-ben 1,5-re csökkentik, azaz a határérték 120 mg/km lesz, a cél pedig, hogy 2023-ra végül a 80 mg/km-es határértéket alkalmazzák.

⁶² EEA, „[Transport fuel prices and taxes indicators](#)” (A közlekedési üzemanyagok áaira és adóira vonatkozó mutatók), 2017.

⁶³ International Council on Clean Transportation (a Tiszta Szállítmányozással Foglalkozó Nemzetközi Tanács, ICCT), „[European Vehicle Market Statistics - Pocketbook 2017/18](#)” (Európai járműpiaci statisztikák, 2017/18-as zsebkönyv), valamint [Eurostat](#), „[Passenger cars in the EU](#)” (Személygépkocsik az Unióban).

⁶⁴ A biomassza olyan szerves anyag (fa és faszén), amelynek elégetése során energia termelődik.

⁶⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. április 23-i 2009/28/EK irányelve a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről (HL L 140., 2009.6.5., 16. o.).

⁶⁶ Az összeg a 2007–2013-as programidőszakban 1,6 milliárd eurót, a 2014–2020-as programidőszakban pedig már 3,4 milliárd eurót tett ki. *Adatforrás:* Európai Bizottság.

beszámoltunk arról, hogy a faalapú biomassza elégetése szintén bizonyos káros légszennyező anyagok nagyobb kibocsátásához vezethet. Az EEA hasonló problémákat tárt fel⁶⁷.

60. A nem hatékony, szilárd tüzelőanyaggal működő fűtőberendezések használata súlyosbítja a helyi fűtésből származó légszennyezés problémáját. Az Unió szabványokat határozott meg e készülékek hatékonyságának javítása érdekében (a [környezettudatos tervezésről szóló irányelv](#)⁶⁸ és [végrehajtási rendeletei](#)), de ezek a szabványok az új készülékek tekintetében csak 2022-ben lépnek majd hatályba.

61. Az ipari létesítményekből származó légszennyező anyagok kibocsátását szabályozó fő uniós eszköz az [ipari kibocsátásokról szóló irányelv](#) (lásd: ***I. melléklet***). Az irányelv megengedi a tagállamoknak, hogy kevésbé szigorú kibocsátási határértékeket szabjanak meg, ha az elérhető legjobb technikák (BAT) alkalmazása a környezeti előnyökhöz képest „aránytalanul magas költségekkel” járna. Az irányelv a nagy tüzelőberendezések tekintetében megszabott határértékek alóli mentesség révén bizonyos „rugalmassági eszközöket” is megenged. Például 15 tagállam⁶⁹ „átmeneti nemzeti tervet” fogadott el, amely 2020-ig magasabb kibocsátási határértékeket enged meg; egyes távhőszolgáltató létesítmények 2023-ig külön eltérést kaptak; más üzemeknek pedig nem kell alkalmazniuk az elérhető legjobb technikákat, ha korlátozzák tevékenységüket és 2024-ig bezárnak.

⁶⁷ Az EEA „[Air quality in Europe – 2016 report](#)” (Levegőminőség Európában, 2016-os jelentés) című dokumentuma megállapította, hogy az éghajlat-orientált politikák nincsenek mindig összhangban a levegőminőségre összpontosító politikákkal, és hogy a biomassza mint lakossági tüzelőanyag felhasználása olyan légszennyező anyagok kibocsátásával jár, amelyek jelentősen hozzájárulhatnak az emberi egészséget érintő káros hatásokhoz (22. o.).

⁶⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. október 21-i 2009/125/EK irányelve az energiával kapcsolatos termékek környezetbarát tervezésére vonatkozó követelmények megállapítási kereteinek létrehozásáról (HL L 285., 2009.10.31., 10. o.).

⁶⁹ Bulgária, Cseh Köztársaság, Írország, Görögország, Spanyolország, Horvátország, Litvánia, Magyarország, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovénia, Szlovákia, Finnország és az Egyesült Királyság.

62. Az Unióban az ammóniakibocsátások (NH₃) 94%-a a mezőgazdaságból származik⁷⁰. Az ammónia a PM egyik prekursora. Az EEA jelzi, hogy a mezőgazdaságból származó NH₃-kibocsátások hozzájárulnak az Európa bizonyos régióiban tapasztalható, a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv PM₁₀-határértékeit sértő magas PM-koncentrációval jellemezhető epizódokhoz⁷¹.

63. Jóllehet az uniós szakpolitikák szabályozzák a mezőgazdasági gyakorlatokat⁷², a mezőgazdaságból származó légszennyező anyagok csökkentése terén mégis nagyon lassú a haladás⁷³, és a NH₃-kibocsátások 2012 óta még nőttek is⁷⁴. Az EEA megállapítása szerint annak ellenére, hogy léteznek technikai és gazdasági szempontból életképes intézkedések, így például agronómiai, állattenyésztési vagy energetikai intézkedések, ezeknek a jelentős kibocsátáscsökkentés eléréséhez szükséges léptékben és intenzitással való bevezetése még várat magára⁷⁵.

és az uniós finanszírozás hasznos, de nem mindig célzott

64. Megvizsgáltuk, hogy a LIFE program, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és a Kohéziós Alap (KA) hogyan támogatta a levegőminőség javítását célzó intézkedéseket az általunk felkeresett hat tagállamban.

⁷⁰ Lásd EEA, "[Air quality in Europe — 2017 report](#)" (A levegőminőség Európában, 2017-es jelentés), 2017, 21. o.

⁷¹ EEA, "[Air quality in Europe — 2017 report](#)" (A levegőminőség Európában, 2017-es jelentés), 2017, 24. o.

⁷² Ilyen szabályozó elsősorban a közös agrárpolitika, az [agrár-környezetvédelmi intézkedések](#) és a vidékfejlesztési alapok más beruházásai révén; valamint a [nitrátirányelv](#) (a Tanács 91/676/EGK irányelve (1991. december 12.) a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről [HL L 375., 1991.12.31., 1. o.]), amely a nitrogénnek inkább a vízminőségre, semmint a levegőre gyakorolt hatására összpontosít.

⁷³ Az NH₃-kibocsátások 2000 és 2015 között csak 7%-kal csökkentek az Unióban. Lásd: EEA, "[Air quality in Europe — 2017 report](#)" (A levegőminőség Európában, 2017-es jelentés), 2017, 21. és 29. o.

⁷⁴ Európai Számvevőszék, "[Tájékoztató: A KAP jövője](#)", 2018, 11. o.

⁷⁵ EEA, "[Air quality in Europe — 2017 report](#)", (A levegőminőség Európában, 2017-es jelentés), 2017, 24–29. o

LIFE program

65. Az Unió a [LIFE program](#)⁷⁶ révén támogatja a levegőminőséget. Hat, a levegőminőséghez kapcsolódó LIFE-projektet vizsgáltunk meg Németországban, Olaszországban és Lengyelországban⁷⁷. Ide tartozott a „[LIFE jogi fellépések – jogi fellépések a tiszta levegővel kapcsolatban](#)” projekt, amely civil társadalmi érdekelt feleket támogatott, akik a levegőminőség javulásának elérése érdekében például a Bíróság elé vihettek ügyeket⁷⁸ (lásd: **73. bekezdés**). A LIFE költségvetésének a tagállami szintű civil fellépés támogatására való felhasználása újszerű, költséghatékony és gyors lehetőség arra, hogy a tagállamokat és városokat a levegőminőségi politika támogatására ösztönözzék.

66. 2014 óta a LIFE program [integrált projektjei](#) más rendelkezésre álló uniós alapok felhasználásával is támogatják a levegőminőségi szakpolitika tervezését. Lengyelországban például egy integrált projekt támogatta a małopolskai levegőminőségi terv végrehajtását. Ennek része volt a régió polgáraihoz szóló tájékoztató kampány, amelynek keretében felhívták a figyelmet a szilárd tüzelésű kazánokból származó füst veszélyére (lásd: a **10. ábrán** bemutatott plakát, a következő felirattal: „a kazánjából származó füst halált okoz”).

⁷⁶ 2014 óta a LIFE program 17 levegőminőséggel kapcsolatos projektet finanszírozott, összesen 38 millió euró értékben.

⁷⁷ E projektek összfinanszírozása 41 millió eurót tett ki (ebből 24 millió eurót finanszírozott az Unió).

⁷⁸ Különösen a [Tiszta levegő kézikönyv](#) című útmutatás segítségével, amelyhez e projekt nyújtott támogatást. E projekt sikeres ügyeket támogatott például a Cseh Köztársaságban és az Egyesült Királyságban.

10. ábra. Példa: a małopolskai LIFE program lakossági tájékoztató plakátja



Forrás: [Małopolska vajdaság marsalljának irodája](#), Lengyelország.

Finanszírozás a kohéziós politika keretében

67. A levegőminőséggel kapcsolatos uniós finanszírozás többségét az ERFA és a Kohéziós Alap biztosítja. Míg egyes intézkedések célja kifejezetten a légszennyezés csökkentése, sok olyan intézkedés is előnyös lehet a levegőminőség szempontjából, amely más célkitűzések (pl. a tiszta városi közlekedés vagy az energiahatékonyság) megvalósítására tör.

68. A rendelkezésre álló célzott finanszírozás⁷⁹ a 2007–2013-as programozási időszakban 880 millió eurót tett ki, majd a 2014–2020-as programozási időszakban 1,8 milliárd euróra nőtt, ez azonban a kohéziós politika keretében biztosított teljes finanszírozás kevesebb mint 1%-a. Az általunk felkeresett tagállamok közül három vette igénybe ezeket a forrásokat, de az érintett összegek csak Lengyelországban emelkedtek jelentősen a jelenlegi programidőszakra a korábbihoz képest. A Cseh Köztársaságban a finanszírozás változatlan maradt, Bulgáriában pedig jelentősen visszaesett (lásd: **2. táblázat**).

⁷⁹ A levegőminőségi intézkedéseknek külön beavatkozási területre vonatkozó kódja van (083) (a 2007–2013-as időszakban a 47-es kód), de mivel minden projektnek csak egy kódja van, sok olyan projekt, amely releváns a levegőminőség szempontjából, más kód alá is besorolható.

2. táblázat. A levegőminőség célzott finanszírozása Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban és Lengyelország egyes részein

(millió euró)	2007–2013	2014–2020	Eltérés
Bulgária	120	50	-58%
Cseh Köztársaság	446	454	+2%
Lengyelország ⁽¹⁾	140	368	+163%

- (1) Az „Infrastruktúra és környezet” operatív programból és a Małopolska regionális operatív programból származó összegek.

Forrás: az Európai Bizottság és a tagállamok.

69. Találtunk olyan eseteket, amikor a tagállamok e finanszírozás elosztásakor nem részesítették előnyben azokat a projekteket, amelyek az általunk felkeresett levegőminőségi zónákban azonosított fő forrásokat és szennyező anyagokat célozzák meg (lásd:

4. háttérmagyarozat). Például Szófiában egyetlen projekt sem irányul a háztartások fűtéséből származó kibocsátások (a PM-kibocsátások egyik jelentős forrása) csökkentésére⁸⁰.

70. Azt is megállapítottuk, hogy az uniós finanszírozású projekteket nem támogatták kellőképpen a levegőminőség javítására irányuló tagállami tervek. Krakkóban például úgy folyik egy kazáncsereprogram végrehajtása, hogy közben a nemzeti hatóságok nem korlátozzák a nem hatékony kazánok és az alacsony minőségű szén hozzáférhetőségét.

⁸⁰ Szófiában még mindig folyik a háztartások fűtését érintő beavatkozások értékelése és tervezése.

71. Találtunk olyan követendő példának tekinthető uniós finanszírozású projekteket is, amelyek kellően célzottak voltak, és közvetlenül hozzájárultak a tagállami levegőminőségi tervekben azonosított helyi kibocsátások csökkentéséhez. Ide tartozott például a régi dízelüzemű buszok sűrített földgázzal (CNG) működő buszokra való lecserélése, valamint az ostravai kazáncsereprogramok. Megvalósultak a nem hatékony háztartási fűtési rendszerek (Krakkó), illetve a tömegközlekedés korszerűsítésére irányuló projektek is (Krakkó és Szófia). 2013-ig az ipari kibocsátások (a PM- és az NO_x-kibocsátások fő forrásai) csökkentésére irányuló projektek folytak Krakkóban és Ostravában⁸¹.



Ipari üzem finanszírozása Ostravában

Forrás: Európai Számvevőszék.

Egyre nagyobb szerepet játszik a polgári fellépés

72. Az EEA a légszennyezés kezelése és káros hatásainak csökkentése terén alapvető elemnek tartja a nyilvánosság tájékoztatását⁸², a WHO pedig hangsúlyozza, hogy „az átláthatóság javítása és a minőségi információk széles körben való megosztása a városokban még inkább képessé teszi majd az embereket arra, hogy építő jelleggel részt vegyenek a

⁸¹ 2013-ig az uniós strukturális alapok támogathatták az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszerbe tartozó ipari létesítményekből származó káros légszennyező anyagok kibocsátásainak csökkentését (NO_x, SO_x és PM). A Cseh Köztársaság kihasználta ezt a lehetőséget. A jelenlegi programozási időszakban már nincs erre lehetőség, ha ezek a projektek a CO₂-kibocsátásokat is csökkenthetik.

⁸² EEA, „[Cleaner air benefits human health and climate change](#)” (A tisztább levegő előnyös az emberi egészség és az éghajlatváltozás szempontjából), 2017.

döntéshozatali folyamatokban”⁸³. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv az SO₂, az NO₂ és az O₃ tekintetében meghatároz riasztási küszöbértéket, ám a PM⁸⁴ tekintetében nem, és előírja a tagállamoknak, hogy részletesen tájékoztassák a nyilvánosságot⁸⁵. A polgárok így főszerepet játszhatnak a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv tagállamok általi végrehajtásának nyomon követésében, különösen ha az eredmények nehéz politikai döntéseket tesznek szükségessé. A helyi fellépés fontos, de ehhez a tudatos nyilvánosságra van szükség: a polgárok csak akkor vonhatók be a szakpolitikába, és adott esetben csak akkor léphetnek fel, ideértve például saját magatartásuk megváltoztatását, ha jól tájékozottak.

73. A polgári fellépés növekvő jelentőségéről tanúskodnak a polgárok és civil társadalmi szervezetek által saját nemzeti hatóságaik ellen indított bírósági ügyek. A Cseh Köztársaságban, Németországban, Franciaországban, Olaszországban és az Egyesült Királyságban a nemzeti bíróságok a polgárok tiszta levegőhöz való jogának javára ítéleztek, és előírták az érintett tagállamoknak, hogy tegyenek további intézkedéseket a légszennyezés kezelése érdekében.

az irányelv azonban nem védi kifejezetten a nyilvánosság igazságszolgáltatáshoz való jogát

74. Az igazságszolgáltatáshoz, a környezetre vonatkozó tájékoztatáshoz és a környezetre vonatkozó döntéshozatalban való részvételhez való jogot az [Aarhusi Egyezmény](#) állapítja meg, amelynek az Unió és 28 tagállama is részes felei⁸⁶. Megállapítottuk, hogy más

⁸³ WHO, „[Global Report on Urban Health](#)” (Globális jelentés a városok egészségéről), 2016, 206. o.

⁸⁴ A [környezeti levegő minőségéről szóló irányelv](#) 19. cikke és XII. melléklete.

⁸⁵ A [környezeti levegő minőségéről szóló irányelv](#) 26. cikke.

⁸⁶ Az EU a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről szóló, 2005. február 17-i [2005/370/EK tanácsi határozattal](#) (HL L 124., 2005.5.17., 1. o.) hagyta jóvá az Aarhusi Egyezményt, és a környezeti információkhoz való hozzáférésre vonatkozó rendelkezéseket a tagállamok tekintetében a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a [90/313/EGK irányelv](#) hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i [2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel](#) (HL L 41., 2003.2.14., 26. o.), az uniós intézmények és szervek tekintetében pedig a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és

környezetvédelmi irányelvek kifejezett rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek garantálják a nyilvánosság tagjainak az igazságszolgáltatáshoz való jogát, a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvben azonban nincsenek ilyen rendelkezések⁸⁷.

75. A nemzeti jogszabályok jelentősen eltérnek egymástól, és a civil társadalmi szervezetek feltárták, hogy a polgárok egyes tagállamokban akadályokkal szembesülnek, amikor élni kívánnak az igazságszolgáltatáshoz való jogukkal.

és a levegőminőségre vonatkozó információk időnként nem világosak

76. Ellenőriztük a hatóságok által az általunk felkeresett hat város polgárai számára az interneten elérhetővé tett információkat. Ehhez levegőminőségi mutatók, a levegőminőség egészségügyi hatásaira vonatkozó információk, a levegőminőségre vonatkozó valós idejű adatok rendelkezésre állását és más eszközök vizsgálatát végeztük el.

77. A levegőminőségi mutatók olyan eszközök, amelyek érthető információkkal szolgálhatnak a polgárok számára. Az általunk felkeresett hat városból öt alkalmaz ilyen mutatókat. Megállapítottuk, hogy a tagállamok, régiók és városok eltérően határozzák meg a levegőminőség fogalmát, és ennek következtében ugyanazt a levegőminőséget másképp értékelik (lásd például: **3. táblázat**). Mivel az emberi egészséget egyazon légszennyezés esetében a helytől függetlenül egyforma kár éri, az azonos levegőminőség eltérő osztályozása rontja a nyújtott tájékoztatás hitelességét.

szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i [1367/2006/EK](#) európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 264., 2006.9.25., 13. o.) ültette át.

⁸⁷ Az igazságszolgáltatáshoz való kifejezettebb jogokat illetően lásd: az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 25. cikke; vagy az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i [2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv](#) (HL L 26., 2012.1.28. 1. o.) 11. cikke. Megállapítottuk azt is, hogy a nyilvánosságnak a környezetre vonatkozó döntéshozatalban való részvételéhez fűződő joga nem volt annyira látható a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvben, mint más irányelvekben (lásd: a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i [2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv](#) (HL L 312., 2008.11.22., 3. o.) 31. cikke, vagy az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról, továbbá a 91/157/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. szeptember 6-i [2006/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv](#) ((HL L 266., 2006.9.26, 1. o.) 19. cikke.

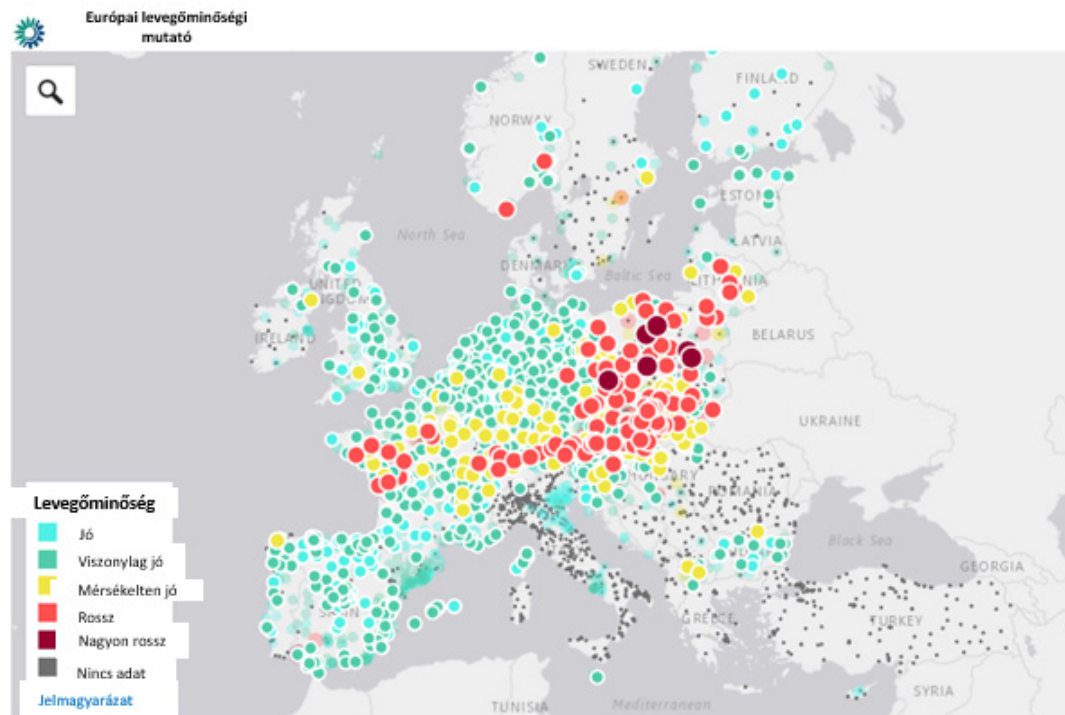
3. táblázat. A PM₁₀-re vonatkozó levegőminőségi mutatók (2018. márciusi állapot)

A PM ₁₀ óránkénti/napi értékén alapuló index	Index értékek															
	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	140	180	200+		
EEA	jó			viszonylag jó		mérsékelten jó		gyenge							nagyon gyenge	
Brüsszel	kiváló	nagyon jó	jó	viszonylag jó	viszonylag jó	viszonylag jó	viszonylag jó	viszonylag jó	viszonylag jó	viszonylag jó	viszonylag jó	viszonylag jó	viszonylag jó	viszonylag jó		
Milánó																
Krakkó																
Ostrava																
Stuttgart																
Szófia																

Forrás: Az EEA és a városok webhelyei.

78. Mivel a tagállamok nem állapodtak meg közös mutatóban, az EEA az Európai Bizottsággal együttműködve nemrégiben az Unió teljes területére vonatkozó mutatót vezetett be (lásd: az alábbi **11. ábra**). A polgárok az EEA-mutató tanulmányozása révén valós időben összehasonlíthatják a levegőminőséget Európa-szerte. Ez nem azonos az uniós előírásoknak való megfelelés értékelésével (amelyhez hosszabb adatsorokra van szükség).

11. ábra. Az EEA 2018. március 20-i levegőminőségi mutatója



Forrás: [EEA](#).

79. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv előírja, hogy a tagállamok tájékoztassák a nyilvánosságot a légszennyezés lehetséges egészségügyi hatásairól. A légszennyezés egészségügyi hatásai és a kockázatok mérséklése érdekében a polgárok által tehető lépések

tekintetében a közigazgatási szervek által az interneten nyújtott tájékoztatás időnként gyér és nehezen fellelhető volt. Ez annál is fontosabb, ha figyelembe vesszük, hogy az uniós előírások alulbecsülik a rossz levegőminőség jelentette kockázatokat (lásd: **19–27. bekezdés**).

80. A tagállamok kötelesek valós idejű levegőminőségi adatokat jelenteni a Bizottságnak⁸⁸. Az ellenőrzés időpontjában huszonöt tagállam tett eleget e kötelezettségének⁸⁹. Az általunk felkeresett hat városból négy jelentetett meg honlapján valós idejű adatokat⁹⁰. E városok többféle eszközt használtak arra, hogy folyamatosan tájékoztassák a nyilvánosságot. A **4. táblázat** a polgárok tájékoztatásának néhány követendő példáját mutatja be.

4. táblázat. A polgárok tájékoztatásának követendő gyakorlatai

Modellezés segítségével készült térbeli térképek	Brüsszel, Milánó, Ostrava
Értesítés a szennyezési csúcsidőszakok alatt (SMS vagy e-mail stb.)	Brüsszel, Krakkó, Ostrava
Okostelefonra készült alkalmazások	Ostrava, Krakkó
Közterületeken (utca, metró) elhelyezett kijelző táblák	Krakkó, Szófia
Elemzés céljából letölthető adatsorok	Brüsszel, Stuttgart, Milánó, Krakkó
Időjárás-előrejelzésen alapuló korai PM riasztási rendszer	Stuttgart

81. Jóllehet az általunk felkeresett legtöbb város előállított levegőminőségi mutatókat és valós idejű levegőminőségi adatokat, és egyes városok más bevált gyakorlatokat is bevezettek, megállapítottuk, hogy a nyilvános tájékoztatás a minőségéből adódóan mégsem

⁸⁸ Ezek technikailag naprakész adatok. Ezeket nagyon rövid időközönként (rendszerint óránként) automatikusan jelentik az EEA-nak. A 2004/107/EK és a 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó szabályoknak a környezeti levegő minőségére vonatkozó kölcsönös információcsere és jelentéstétel tekintetében történő megállapításáról, szóló 2011. december 12-i [2011/850/EU bizottsági végrehajtási határozat](#) (HL L 335., 2011.12.17., 86. o.) 5. cikke előírja a tagállamoknak, hogy naprakész adatokat szolgáltatassanak.

⁸⁹ Románia, Görögország és Olaszország egyes részei nem jelentettek naprakész adatokat. Az [európai levegőminőségi portál](#) 2018. június 27-én nem jelenített meg adatokat a lebegő részecskékről Dániára, Írországra, Ciprusra, Lettországra és Máltára vonatkozóan.

⁹⁰ Elemzésünk időpontjában Szófia nem adott meg adatokat, Milánó pedig minden mérőállomásra vonatkozóan előző napi átlagokat jelenített meg.

volt olyan világos vagy hasznos, mint egyes más európai városok által elérhetővé tett információk⁹¹.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

82. Az Egészségügyi Világszervezet szerint a légszennyezés az Unióban az egészséget érintő legnagyobb környezeti kockázat, és az EEA becslése szerint évente körülbelül 400 000 korai elhalálozás oka, amelynek különösen a városokban élők vannak kitéve. E légszennyező anyagok közül a legkárosabbak a lebegő részecskék, a nitrogén-dioxid, a kén-dioxid és a talajközeli ózon. Az Unió tiszta levegőre vonatkozó szakpolitikájának sarokköve a környezeti levegő minőségéről szóló 2008-as irányelv, mivel ez koncentrációs határértékeket szab meg az általunk belélegzett levegőben lévő szennyező anyagok tekintetében.

83. Megállapítottuk, hogy az emberi egészség légszennyezéssel szembeni védelmére irányuló uniós intézkedések nem hozták meg a várt hatást. A jelentős emberi és gazdasági költségek nyomán egyelőre nem születtek Unió-szerte megfelelő intézkedések.

84. Jóllehet a levegőminőség szempontjából hasznosak voltak a **kibocsátáscsökkentések**, a légszennyezés még mindig súlyosan érinti a polgárok egészségét. Az Unió több **levegőminőségi előírása** kevésbé szigorú, mint ami a légszennyezés egészségügyi hatásaira vonatkozó bizonyítékokból következne. A tagállamok gyakran nem tesznek eleget ezeknek az előírásoknak, és nem hoztak elegendő **eredményes intézkedést** a levegőminőség javítására. A Bizottság általi **nyomon követés**, majd az azt követő **végrehajtás** nem vezetett tényleges változáshoz. Megállapítottuk, hogy az Unió egyes **szakpolitikai még nem tükrözik kellőképpen a levegőminőség javításának jelentőségét**, ugyanakkor azt is megjegyezzük, hogy az **uniós finanszírozás** hasznos támogatást nyújt. A polgárok kulcsfontosságú szerepet

⁹¹ Például Párizs ([Airparif](#)) vagy London ([London Air](#)). Például az Airparif honlap központosított és felhasználóbarát tájékoztatást nyújt a levegőminőségről: valós idejű térbeli térképeket mutat be, következő napi előrejelzéseket ad meg, hozzáférést nyújt az automatikus riasztásokhoz, és telefonos alkalmazásokat kínál. Kifejlesztett egy alkalmazást, amely lehetővé teszi az egyéni kitettség kiszámítását és a legszennyezettebb területeket elkerülő útvonal-optimalizálást. A honlap egy külön egészségügyi részt is tartalmaz, amely grafikákat és vizuális segédeszközöket használ, leírja a légszennyezés rövid és hosszú távú egészségügyi hatásait, tájékoztatást nyújt a veszélyeztetett lakosságról, statisztikákat ad meg a légszennyezéssel összefüggő korai elhalálozások számára vonatkozóan, és utal a WHO-iránymutatásokra.

játszanak a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv tagállami végrehajtásának nyomon követésében, mint azt több tagállamban a sikeres bírósági fellépés is tanúsítja, és nőtt a nyilvánosság **felvilágosultsága és tájékozottsága**. A következő bekezdések fő következtetéseinket és kapcsolódó ajánlásainkat részletezik.

85. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv olyan **levegőminőségi előírásokon** alapul, amelyek már 15–20 évesek. Ezen előírások egy része sokkal kevésbé szigorú, mint az Egészségügyi Világszervezet iránymutatásai. Az előírások továbbá megengedik a határértékek gyakori túllépését, és nem foglalnak magukban a PM_{2,5}-re, e nagyon káros légszennyező anyagra vonatkozóan semmilyen rövid távú előírást (lásd: **1. táblázat** és **18–26. bekezdés**). Az egészségügyi szakemberek a szigorúbb uniós előírások mellett állnak ki (lásd: **27. bekezdés**). Az erélytelen előírások nem biztosítanak megfelelő keretet az emberi egészség védelméhez, hiszen ezek miatt vannak olyan rossz levegőminőségű helyek, amelyek megfelelnek az uniós jognak.

86. Jóllehet a helyzet javul, a tagállamok továbbra sem tartják be az uniós levegőminőségi előírásokat (lásd: **28–29. bekezdés**).

87. Ami a levegőminőség mérését illeti, megállapítottuk: nincsenek kellő garanciák arra, hogy a tagállamok a megfelelő helyeken mérik a levegőminőséget. Az irányelv pontatlan kritériumai miatt a tagállamok nem szükségszerűen a fő városi utak mentén vagy a nagy ipartelepek közelében mérik a koncentrációkat (lásd: **32–34. bekezdés**), holott azok még mindig a szennyezés jelentős forrásai. Megjegyezzük, hogy a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv a korábbi irányelveknél kevésbé szigorú határidőket ír elő a tagállamok számára a Bizottságnak történő adatszolgáltatás tekintetében (**35. bekezdés**).

88. Megállapítottuk, hogy a tagállamok nem hoztak elegendő **eredményes intézkedést** a levegőminőség mielőbbi javítása érdekében. A tagállamok levegőminőségi terveinek minősége összességében nem elégséges, és a bennük foglalt intézkedések nem kellően célzottak. Hatásukat gyakran csorbították irányítási gyengeségek (például a nemzeti és helyi hatóságok közötti koordináció hiánya), továbbá több esetben nem határozták meg a költségeiket vagy hiányzott a finanszírozásuk, és nem nyújtottak tájékoztatást a hozott intézkedések levegőminőségre gyakorolt tényleges hatásáról. A környezeti levegő

minőségéről szóló irányelv nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy tájékoztassák a Bizottságot terveik végrehajtásáról. A levegőminőség javulása terén elért nem kielégítő előrehaladás azt jelzi, hogy eredményesebb fellépésre van szükség (36–47. bekezdés).

89. A Bizottság a tagállamok teljesítményének **nyomon követése** terén korlátokkal szembesül. A tagállamoknak nem írják elő, hogy beszámoljanak levegőminőségi terveik végrehajtásáról. Az irányelv egyes rendelkezéseit nehéz ellenőrizni, és a Bizottsághoz több száz levegőminőségi terv és óriási adatmennyiség érkezik be, amelyet felül kell vizsgálnia. Megállapítottuk, hogy a Bizottság az Európai Unió Bíróságán eljár a tagállamokkal szemben, amikor úgy ítélte meg, hogy azok súlyosan sértik az irányelvet (lásd: 48–50. bekezdés). Ezek a **végrehajtási** intézkedések azonban hosszadalmasak, és a több kedvező ítélet ellenére (51–54. bekezdés) egyelőre továbbra is gyakori a levegőminőségi határértékek megsértése.

1. ajánlás. Eredményesebb intézkedések a Bizottság részéről

Ahhoz, hogy a levegőminőség javítása érdekében eredményesebb intézkedéseket hozzon, a Bizottság:

- a) ossza meg azon tagállamok bevált gyakorlatait, amelyek sikeresen ültették át a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv előírásait a levegőminőségi tervükbe, többek között a nyomon követés céljából releváns információk, a levegőminőség javítására irányuló célzott, költségvetésbe állított és rövid távú intézkedések, valamint a túllépések mértékének meghatározott helyeken tervezett csökkentése kapcsán;
- b) kezelje aktívan a kötelezettségszegési eljárás minden szakaszát, lerövidítve ezzel azt az időt, amely alatt az ügyeket lezárják vagy az Európai Unió Bírósága elé terjesztik;
- c) segítse az Unión belüli, határokon átnyúló levegőszennyezés által leginkább érintett tagállamok együttműködését és közös tevékenységeit, többek között azt, hogy a vonatkozó intézkedéseket beépítsék a levegőminőségi tervükbe.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020.

90. A **levegőminőségi előírásokra**, a tagállamok által a levegőminőség javítása érdekében tett **intézkedésekre** és az ezt követő **nyomon követésre és végrehajtásra**, valamint a **nyilvánosság felvilágosultságára és tájékoztatására** vonatkozó következtetéseink (lásd

alább) alapján azt ajánljuk a Bizottságnak, hogy mérlegelje a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv nagyratörő frissítését, mivel ez utóbbi továbbra is jelentős eszközként szolgálja, hogy mindnyájunk levegője tisztábbá váljon.

2. ajánlás. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv nagyratörő frissítése

A jogalkotók elé terjesztendő javaslatának előkészítése során a Bizottság foglalkozzon a következő kérdésekkel:

- a) az uniós határ- és célértékek frissítésének mérlegelése (a PM, az SO₂ és az O₃ tekintetében), összhangban a WHO legújabb iránymutatásával; azon alkalmak számának csökkentése, amikor a koncentrációk túlléphetik az előírásokat (a PM, az NO₂, az SO₂ és az O₃ esetében); rövid távú határérték megszabása a PM_{2,5} tekintetében, valamint a PM-re vonatkozó riasztási küszöbértékek meghatározása;
- b) a levegőminőségi tervek javítása, mégpedig oly módon, hogy eredményorientálttá teszik azokat, valamint előírják a végrehajtásukról való éves beszámolást és szükség esetén a frissítésüket. Korlátozni kell az egyazon levegőminőségi zónára vonatkozó levegőminőségi tervek számát;
- c) az ipari és közlekedési jellegű mérőállomások elhelyezésére vonatkozó követelmények pontosítása, hogy azok jobban mérjék a lakosság légszennyezésnek való legnagyobb kitettségét, valamint a mérőállomások típusonkénti (közlekedési, ipari vagy háttér jellegű) minimális számának meghatározása;
- d) annak a lehetősége, hogy a Bizottság további megfigyelő pontokat írjon elő, ha ezt a légszennyezés jobb méréséhez szükségesnek tartja;
- e) a hitelesített adatok jelentésére vonatkozó határidő előrehozása legalább az n+1. év június 30-ára (jelenlegi határidő: az n+1. év szeptember 30-a), és annak kifejezett előírása a tagállamok számára, hogy naprakész (valós idejű) adatokat szolgáltatassanak;
- f) kifejezett rendelkezések, amelyek biztosítják a polgárok igazságszolgáltatáshoz való jogát.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2022.

91. A levegőminőségre számos uniós szakpolitika gyakorol hatást. Tekintettel a légszennyezés jelentős emberi és gazdasági költségeire, úgy véljük, hogy e probléma

jelentősége még nem tükröződik kellőképpen egyes uniós szakpolitikákban. Az éghajlat- és energiapolitikai, közlekedési, ipari és mezőgazdasági szakpolitikák például olyan elemeket tartalmaznak, amelyek károsak a tiszta levegőre nézve (lásd: **55–63. bekezdés**).

92. A kohéziós politika keretében nyújtott **uniós finanszírozás** kevesebb mint 1%-át fordítják közvetlenül levegőminőségi intézkedésekre. Ugyanakkor a kohéziós politika más fellépései közvetetten előnyök lehetnek a levegőminőség szempontjából. Megállapítottuk, hogy az uniós finanszírozású projektek nem voltak kellően célzottak, és nem támogatták kellőképpen a levegőminőség javítására irányuló tagállami terveket, de több követendő példával is találkoztunk. Tapasztalatunk szerint a LIFE-projektek segítettek a polgároknak fellépni annak érdekében, hogy tagállamukban javuljon a levegőminőség, és az uniós finanszírozású fellépések célzottabbá váljanak (**64–71. bekezdés**).

3. ajánlás. A levegőminőség kiemelt kezelése és az uniós szakpolitikákban történő érvényesítése

A levegőminőség uniós szakpolitikákban való még jobb általános érvényesítése érdekében a Bizottság készítse értékelést a következőkről:

- a) más uniós szakpolitikák, amelyek egyes elemei károsak lehetnek a tiszta levegőre nézve, és lépjen fel annak érdekében, hogy e szakpolitikákat jobban összehangba hozza a levegőminőségi célkitűzéssel;
- b) az uniós levegőminőségi célkitűzések támogatására rendelkezésre álló finanszírozás tényleges felhasználása a légszennyező kibocsátások, kiváltképp a PM-, NO_x- és SO₂-kibocsátások csökkentésének terén.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2022.

93. A nyilvánosság **tudatossága és tájékoztatása** kritikus szerepet játszik a légszennyezés kezelésében. Az utóbbi időkben a polgárok egyre többet foglalkoznak a levegőminőségi kérdésekkel, és a nemzeti bíróságok több tagállamban a polgárok tiszta levegőhöz való joga mellett szóló ítéleteket hoztak (**72. és 73. bekezdés**). Megállapítottuk mindazonáltal, hogy a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv – szemben más környezeti irányelvekkel – semmilyen konkrét rendelkezést nem tartalmaz, amely garantálná a polgárok igazságszolgáltatáshoz való jogát (lásd: **74. bekezdés**). Azt is tapasztaltuk, hogy a

levegőminőség tekintetében a polgárok rendelkezésére bocsátott információk olykor nem világosak (lásd: **76–81. bekezdés**).

4. ajánlás. A nyilvánosság tudatosságának és tájékoztatásának javítása

A polgároknak nyújtott tájékoztatás minőségének javítása céljából a Bizottság:

- a) egészségügyi szakemberek segítségével azonosítsa és állítsa össze azokat a legkritikusabb információkat, amelyeket a Bizottságnak és a tagállami hatóságoknak a polgárok számára elérhetővé kell tenniük (ideértve az egészségügyi hatásokat és a magatartásra vonatkozó ajánlásokat);
- b) támogassa a tagállamokat a bevált gyakorlatok bevezetésében a levegőminőség ügyében a polgárokkal folytatott kommunikáció és a polgárok bevonása terén;
- c) tegye közzé a levegőminőségi zónák rangsorolását az egyes években elért legjobb és legrosszabb előrehaladással együtt, és ossza meg a legsikeresebb helyeken alkalmazott bevált gyakorlatokat;
- d) dolgozzon ki olyan online eszközt, amelynek segítségével a polgárok beszámolhatnak a levegőminőség megsértéséről, és visszajelzést adhatnak a Bizottságnak a levegőminőséggel kapcsolatos tagállami fellépésekkel kapcsolatos kérdésekről;
- e) támogassa a tagállamokat abban, hogy felhasználóbarát eszközöket fejlesszenek ki a széles nyilvánosság levegőminőségi információkhoz való hozzáférése és nyomon követése céljából (például okostelefonra írt alkalmazások és/vagy külön e célra szolgáló oldalak a közösségi médiában);
- f) a tagállamokkal közösen törekedjen arra, hogy megállapodásra jussanak a levegőminőségi mutató harmonizálásáról.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2022.

A jelentést 2018. július 11-i luxembourgi ülésén fogadta el a Nikolaos A. Milionis számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE
elnök

I. MELLÉKLET**A kibocsátási források tekintetében határértékeket meghatározó fő irányelvek**

A légszennyező anyagok kibocsátásai szempontjából legrelevánsabb forrásspecifikus uniós jogszabályok a következők: [a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv](#), amely a kibocsátások általános csökkentésére irányul; az ipari források tekintetében [az ipari kibocsátásokról szóló irányelv](#) és [a közepes tüzelőberendezésekről szóló irányelv](#); az Euro 5 és az Euro 6 kategóriájú gépjárművek kibocsátásairól szóló rendelet és más közlekedésről szóló irányelvek⁹²; valamint a háztartások fűtését és hűtését illetően [a környezettudatos tervezésről szóló irányelv](#) és annak [végrehajtási rendeletei](#).

A nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv

Míg a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv a bárhol bekövetkező szennyezés tekintetében szab meg közös határértékeket, a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv a nemzeti szintű kibocsátásokkal foglalkozik. Minden tagállam számára előírja annak vállalását, hogy 2020-ig, valamint 2030-ig és azon túl csökkentik SO₂-, NO_x-, NMVOC-, NH₃- és PM_{2,5}-kibocsátásaikat (a PM₁₀-kibocsátások csökkentéséről azonban nem szól kifejezetten).

Az irányelv, amelyet 2001-ben fogadtak el, majd 2016-ban átdolgoztak, az Unió és tagállamai által az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (ENSZ EGB) felé vállalt nemzetközi légszennyezés-csökkentési kötelezettségeket tükrözi⁹³. Az Unió és 28 tagállama jelenti a kibocsátásokra vonatkozó jegyzékeit ezen ENSZ-bizottság számára.

2010-ben, a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló 2001-es irányelvben megszabott határévben 12 olyan tagállam volt, amely a határértékekre vonatkozó céljai közül legalább egyet nem teljesített.

⁹² Különösen a [715/2007/EK rendelet](#) (2007. június 20.), a [692/2008/EK rendelet](#) (2008. július 18.) és az [\(EU\) 2016/427 rendelet](#) (2016. március 10.), valamint a [2007/46/EK irányelv](#) (2007. szeptember 5.). A nehézgépjárművekről szóló [595/2009/EK rendelet](#) (2009. június 18.) és [\(EU\) 582/2011 rendelet](#) (2011. május 25.) is.

⁹³ E kötelezettségek vállalására a [Göteborgi Jegyzőkönyv](#) alapján került sor, amely [a nagy távolságra jutó, országhatárokon áttérjedő légszennyezésről szóló egyezmény](#) (LRTAP) része.

Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv⁹⁴ és a közepes tüzelőberendezésekről szóló irányelv⁹⁵

Ezen irányelvek célja az emberi egészség és a környezet magas szintű védelmének megvalósítása az Unióban a káros ipari kibocsátások csökkentése révén. Kötelező határértékeket szabnak meg az NO_x, az SO₂ és a (PM-et is magában foglaló) por tekintetében⁹⁶.

Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv alapján körülbelül 50 000 ipari létesítménynek az uniós tagállamok nemzeti hatóságai által kiadott működési engedélyt kell szereznie, és vállalnia kell az elérhető legjobb technikák (BAT) alkalmazását.

Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv különböző ágazatok – az energiaipar, a fémek előállítása és feldolgozása, az ásványipar, a vegyipar, a hulladékgazdálkodás és egyéb tevékenységek – nagy iparvállalataira alkalmazandó. A tüzelőanyagok legalább 50 MW teljes névleges bemenő hőteljesítménnyel rendelkező tüzelőberendezésekben való elégetésére vonatkozóan külön rendelkezéseket tartalmaz, amelyek az Unióban mintegy 3500 berendezésre alkalmazandóak: ezek közül 370 nagyon nagy, biomasszával és szilárd tüzelőanyaggal működő, 300 MW feletti hőteljesítménnyel rendelkező berendezés.

A Bizottság 2017 júliusában egy [új referenciadokumentum](#) alapján végrehajtási határozatot fogadott el, amely frissíti a nagy tüzelőberendezések elérhető legjobb technikáit⁹⁷. E berendezések engedélyeit a BAT következtetéseivel és a kapcsolódó szennyezőanyag-kibocsátási szintekkel összhangban 2021-ig meg kell újítani.

A közepes tüzelőberendezésekről szóló irányelv néhány kivétellel az 1 MW és annál nagyobb, de 50 MW-nál kisebb névleges bemenő hőteljesítménnyel rendelkező tüzelőberendezésekre vonatkozik, az azok által használt tüzelőanyag típusától függetlenül.

⁹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i [2017/75/EU irányelve](#) az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) (HL L 212., 2010.8.17., 1. o.).

⁹⁵ [A 2015/2193/EU irányelv](#).

⁹⁶ Ez különösen fontos a széntüzelésű erőművek esetében, amelyek az ipari eredetű SO₂-kibocsátások körülbelül 52%-áért, az NO₂-kibocsátások 40%-áért és a PM-kibocsátások 37%-áért felelnek (*Forrás: Az AirClim, a ClientEarth és az EEB jelentése, „Clearing the Air” (A levegő megtisztítása), 2017, 31. o.*

⁹⁷ [A Bizottság \(EU\) 2017/1442 végrehajtási határozata](#) (2017. július 31.) a [2010/75/EU irányelv](#) szerinti elérhető legjobb technikákkal (BAT) kapcsolatos következtetéseknek a nagy tüzelőberendezések tekintetében történő meghatározásáról.

II. MELLÉKLET**Maximális koncentrációs értékek a hat levegőminőségi zónában (2017. december 13-i adatok)⁹⁸**

NO₂ éves középérték (max. 40µg/m ³)						
Levegőminő	Brüsszel	Krakkó	Milánó	Ostrava	Szófia	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} éves középérték (max. 25µg/m ³)						
Levegőminő	Brüsszel	Krakkó	Milánó	Ostrava	Szófia	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

PM₁₀ 50 µg/m ³ feletti napok száma (max. 35)						
Levegőminő	Brüsszel	Krakkó	Milánó	Ostrava	Szófia	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

PM₁₀ éves középérték (max. 40 µg/m ³)						
Levegőminő	Brüsszel	Krakkó	Milánó	Ostrava	Szófia	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 Forrás: [Európai levegőminőségi portál](#).

III. MELLÉKLET**A környezeti levegő minőségéről szóló irányelvvel kapcsolatos kötelezettségzegési eljárások 2018 áprilisában**

Unió tagállam	A kötelezettségzegési eljárás állapota			
	PM ₁₀	NO ₂	SO ₂	Nyomon követés
Belgium	Bíróság (felfüggesztve)	FL	-	-
Bulgária	ÍT	-	IEV	
Cseh Köztársaság	IEV	FL	-	-
Dánia	-	FL	-	-
Németország	IEV	IEV	-	-
Észtország	-	-	-	-
Írország	-	-	-	-
Görögország	IEV	-	-	-
Spanyolország	IEV	IEV	-	-
Franciaország	IEV	IEV	-	-
Horvátország	-	-	-	-
Olaszország	IEV	IEV	-	-
Ciprus	-	-	-	-
Lettország	IEV	-	-	-
Litvánia	-	-	-	-
Luxemburg	-	FL	-	-
Magyarország	IEV	FL	-	-
Málta	-	-	-	-
Hollandia	-	-	-	-
Ausztria	-	FL	-	-
Lengyelország	ÍT	FL	-	-
Portugália	IEV	FL	-	-
Románia	IEV	-	-	FL
Szlovénia	FL	-	-	-
Szlovákia	IEV	-	-	FL
Finnország	-	-	-	-
Svédország	IEV	-	-	-
Egyesült Királyság	-	IEV	-	-

Jelmagyarázat:

FL = felszólító levél

IEV = indokolással ellátott vélemény

EUB = az ügyet a Bíróság elé utalták

ÍT = a Bíróság ítéletet hozott az ügyben

A kötelezettségzegési eljárások úgy kezdődnek, hogy a Bizottság felszólító levelet (FL) küld a tagállamnak, amelyben meghatározza az ügy hatókörét. Ha a Bizottság nem tartja észszerűnek és meggyőzőnek a tagállam érveit, egy másik levelet küld (indokolással ellátott vélemény, IEV), ami az utolsó lépés azt megelőzően, hogy az ügyet az Európai Unió Bírósága elé utalják.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE „LÉGSZENNYEZÉS: EGÉSZSÉGÜNK VÉDELME MÉG MINDIG NEM ELÉGSÉGES”

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) becslése szerint az Európai Unióban a finomrészecskéknek (PM2.5) való kitettségnek 399 000 korai elhalálozás, a nitrogén-dioxidnak (NO2) 75 000 elhalálozás, a talaj közeli ózonnak (O3) pedig 13 600 elhalálozás volt tulajdonítható 2014-ben. Bár ezen számadatok között van némi átfedés (pl. a nitrogén-dioxid a PM2.5 prekurzora), és nem lehet egyszerűen összeadni azokat, az adatok azt mutatják, hogy a légszennyezés évente több mint 400 000 korai elhalálozást okoz az EU-ban.

II. A jelentések szerint az elmúlt évtizedekben a légszennyező anyagok kibocsátása és koncentrációja egyaránt csökkent – utóbbi azonban nem kellő mértékben ahhoz, hogy szerte az EU-ban biztosított legyen az uniós levegőminőségi előírásoknak való megfelelés.

IV. Bár a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv összes célja valóban nem teljesült teljes mértékben, az irányelv a levegőminőség jelentős javulását eredményezte szerte az EU-ban. Ez nem jelenti, hogy ne lennének hiányosságok az irányelv végrehajtásának módjában, és a mai napig jelentős határérték-túllépések tapasztalhatók. Azonban számos esetben javult a levegőminőség, illetve jelentősen javult a levegőminőség figyelemmel kísérése az irányelv előírásainak megfelelően. Az irányelv ezen változások egyik fő motorja.

A Bizottság jelenleg végzi a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvek célravezetőségi vizsgálatát, amelynek részeként értékelni fogja a jogszabályok relevanciáját, hatékonyságát, eredményességét, koherenciáját és uniós hozzáadott értékét. A célravezetőségi vizsgálat eredményétől függetlenül a Bizottság úgy véli, hogy az emberi egészség légszennyezéssel szembeni védelmét célzó uniós fellépések legalább részben hatásosak voltak.

b) Bizonyos esetekben a légszennyezést alulbecsülhetik, ha nem megfelelően követik nyomon konkrét esetekben, azonban a Bizottság nem tapasztal rendszerhibát az levegőminőség uniós figyelemmel kísérésében.

c) A COM(2018)330 közlemény bemutatja a Bizottság álláspontját a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról.

d) A 2018. évi „Tiszta levegőt mindenkinek!” közlemény (COM(2018)330) és a 2013. évi, Tiszta levegőt Európának program (COM 2013/0918) hangsúlyozza a légszennyezés kezelésének fontosságát, többek között a kapcsolódó uniós politikák segítségével.

A levegőminőség javítható más területeken megvalósított, a levegőminőségre nézve jelentős járulékos előnyökkel járó beruházások révén is (pl. a régi széntüzelésű erőművek lecserélése gáztüzelésűekre, új metróvonalakba, városi körgyűrűkbe stb. irányuló beruházások). Ezek nem tekinthetők a levegőminőség közvetlen finanszírozásának, mégis jelentősen hozzájárulnak a szennyező anyagok csökkentéséhez és a levegő minőségének javításához.

e) Lásd lent a 73. és a 74. bekezdésre adott választ.

V. A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék ajánlásai fontos hozzájárulást jelentenek a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvek jelenleg zajló célravezetőségi vizsgálatához.

Az egyes ajánlásokkal kapcsolatos konkrét észrevételek lentebb találhatóak.

BEVEZETÉS

1. háttérmagyarázat – A fő légszennyező anyagok

Ami a szilárd tüzelőanyagoknak a légszennyezéshez történő hozzájárulását illeti, ennek mértéke a felhasznált tüzelőanyag minőségétől és az alkalmazott kazán technológiától is függ.

2. háttérmagyarázat – A levegőminőség nem csak a szennyező anyagok kibocsátásaitól függ

A háztartások fűtése és a mezőgazdaság szintén olyan jelentős emberi tevékenységek, amelyek hozzájárulnak a légszennyezéshez.

7. A 2008/50/EK irányelv egységes szerkezetbe foglalta a korábbi 96/62/EK irányelvet és annak négy származékos irányelvéből hármat: a 1999/30/EK, a 2000/69/EK és a 2002/3/EK irányelvet. Az irányelv néhány kivételtől eltekintve nem határozott meg új levegőminőségi előírásokat, hanem a már korábban elfogadottakat erősítette meg.

A 96/62/EK irányelv negyedik származékos irányelve, azaz a 2004/107/EK irányelv továbbra is hatályban van (és fontos célértékeket határoz meg több légszennyező anyagra vonatkozóan). Az Európai Bizottság ezért jobban szeret a 2004/107/EK és a 2008/50/EK irányelvre közösen, mint a „környezeti levegő minőségéről szóló irányelvekre” hivatkozni – ugyanakkor tisztában van vele, hogy ez a vizsgálat a két irányelv közül csupán az utóbbira összpontosított.

8. Az (EU) 2015/1480 irányelvben további kapcsolódó előírásokat dolgozott ki.

9. A Bizottság mind a határértékeket, mind pedig a célértékeket kötelező érvényűnek tekinti. A teljes körű meghatározást lásd az irányelv 2. cikkében.

3. háttérmagyarázat – A Bizottság és az EEA szerepe

A 2011/850/EK végrehajtási határozat kifejezetten megbízza az Európai Környezetvédelmi Ügynökséget, hogy segítsen az Európai Bizottságnak egy adattár létrehozásában, és tegye azt a környezetilevegő-minőségi portálon keresztül hozzáférhetővé.

ÉSZREVÉTELEK

22. A Bizottság a 2013. évi Tiszta levegőt Európának program – COM 2013/0918 – alátámasztása érdekében végzett értékelésében jelezte, hogy a 2013-ban javasolt jogalkotási csomagok (elsősorban a későbbi 2016/2284/EK irányelv) a kibocsátást a 2030-ig csökkenő pályára helyezik, és megalapozzák „az EU környezeti levegőminőségi előírásainak közelítését a WHO által ajánlott szintekhez”.

A COM(2013)(918)final közlemény alátámasztása érdekében végzett értékelés alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy nem időszerű a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv felülvizsgálata, valamint hogy a szakpolitikának inkább arra kell összpontosítania, hogy a meglévő előírásoknak legkésőbb 2020-ig megfeleljenek.

24. A helyhez kötött mérőállomások számát nem az határozza meg, hogy a koncentrációk az EU levegőminőségi előírásai alatt vannak-e, hanem a 2008/50/EK irányelv II. mellékletében meghatározott felső vizsgálati küszöbértékek és alsó vizsgálati küszöbértékek.

25. A 2013. évi, Tiszta levegőt Európának program alátámasztása érdekében végzett költség-haszon elemzések megerősítették a kibocsátások csökkentésére és a levegőminőség javítására tett lépések végrehajtási költségei és társadalmi előnyei közötti nagyarányú összefüggést.

26. A Bizottság jelenleg végzi a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvek célravezetőségi vizsgálatát, amelynek részeként értékelni fogja a jogszabályok relevanciáját, hatékonyságát, eredményességét, koherenciáját és uniós hozzáadott értékét – és amely kitér a meglévő uniós levegőminőségi előírások relevanciájának értékelésére is.

30. A hiteles, időszerű és összehasonlítható levegőminőségi adatok nem csak a Bizottság számára fontosak egy esetleges végrehajtási intézkedés kapcsán, hanem a nyilvánosság, valamint a helyi,

regionális és nemzeti hatóságok számára is, mivel ezek indítják el azokat a megfelelő intézkedéseket, amelyek célja, hogy a határértékeket túllépő légszennyezés a lehető legrövidebb ideig tartson.

33. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv előírja, hogy a tagállamok mintavételi pontokat tartsanak fent ott, ahol a PM₁₀ koncentrációja meghaladta a határértékeket, míg más szennyező anyagokra nincs ilyen előírás. Azonban ha az egyéb szennyező anyagok határérték-túllépéseit jelentő mintavételi pontok beszüntetik a jelentéstételt, a Bizottság eseti alapon fogja ezeket nyomon követni, hogy biztosított legyen a III. melléklet B. pontja szerinti, a nagyléptékű elhelyezésre vonatkozó rendelkezések betartása.

35. A Bizottság egyetért az időszerű adatok fontosságával. A legtöbb tagállam a 2011/850/EK végrehajtási határozattal összhangban tesz jelentést.

A „korábbi irányelvek” a Bizottság korábbi tájékoztatását írták elő a tagállamok számára, de csak a mérési időszakot követő hat hónapon belüli határérték-túllépések esetében. Ezek az irányelvek azonban nem terjedtek ki a 2011/850/EK végrehajtási határozat értelmében most bejelentett összes adatra.

38. A három felsorolt ok mellett a Bizottság további okokat is talált, amelyek rontják az eredményességet – ilyenek például az intézkedések eredményességét mérő értékelések hiánya, a helyi erőfeszítések ellen ható, nemzeti szintű tendenciák és ösztönzők, a helyi szinten (pl. az éghajlat-politika vagy a várostervezés részeként) hozott egyéb intézkedésekkel való integráció hiánya.

45. A levegőminőségi tervek elkészítése valóban hosszadalmas folyamat, mivel a tagállamok vonatkozó rendelkezéseitől függően az érdekelt felek jelentős bevonását és a velük való konzultációt követeli meg. Ennek a bevonásnak és konzultációnak azonban nem kellene feltétlenül megakadályoznia a tényszerű információk frissítését (pl. a megfigyelési adatokét, amint azok elérhetővé válnak).

48. A Bizottság nem végez felülvizsgálatokat, és nem ellenőriz minden egyes megfigyelő állomást – azonban eseti alapon foglalkozik a megfigyelési hálózat hiányosságaiával.

52. A Bizottság 2018. május 17-én bejelentette, hogy a Bíróság elé idéz három tagállamot a NO₂ határértékének túllépései (Németország, Franciaország és az Egyesült Királyság), valamint további három tagállamot (Olaszország, Magyarország, Románia) a PM₁₀ határértékének túllépései miatt. Lásd COM(2018) 330.

53. Az irányelv 23. cikke értelmében a „*tervekről a Bizottságot haladéktalanul, de legkésőbb két évvel azon év végét követően, amikor az első túllépést megfigyelték, tájékoztatni kell*”.

54. A Bizottság haladéktalanul intézkedett, gyorsabban nem is tudott volna. Már 2008-ban, közvetlenül az irányelv elfogadását követően végrehajtási intézkedést kezdeményezett, azonban az ennek eredményeképpen született 2011. és 2012. évi ítéletek nem voltak teljes mértékben végrehajthatóak (a Bíróság a tagállamokat csak a határértékeknek a meghatározott múltbeli időszak során való túllépéséért ítélte el). Annak érdekében, hogy betartassa a levegőminőség javításáról szóló további ítéleteket, a Bizottság újraindította a kötelezettségzegési eljárásokat, melyek során más érvelést alkalmazott.

A (2017. április 5-i, illetve 2018. február 22-i) bolgár és a lengyel ítéletekre vonatkozó ítélkezési gyakorlat pontosítását követően a Bíróság úgy döntött, hogy az ügyek további évekre is kiterjeszthetők, valamint hogy a végrehajtott intézkedések nem voltak elegendők a határértékek túllépéseinek kezelésére. Ezáltal lehetővé tette, hogy szilárdabb alapokon lépjen előre, illetve hogy meggyorsítsa a különböző ügyek kezelését (ahogyan azt a további 3 PM₁₀-zel kapcsolatos ügyről és 3 NO₂-vel kapcsolatos ügyről szóló, 2018. májusi megkeresésre vonatkozó határozat mutatta).

55. Az uniós szakpolitikáknak lehetnek továbbá a jobb levegőminőséghez hozzájáruló célkitűzéseik is. A felsoroltakon kívül egyéb szakpolitikák szintén hatással lehetnek a légszennyező anyagok kibocsátására (többek között a következők: a fiskális politika, a kereskedelempolitika, a regionális és a várospolitikák).

57. A személygépkocsikra vonatkozó CO₂-kibocsátási normákról szóló uniós jogszabályok technológiasemlegesek. A gépjárműgyártók döntése volt, hogy nagymértékben a dízeltechnológiára támaszkodjanak flottájuk átlagos CO₂-kibocsátási értékének csökkentése érdekében.

Az EURO 5 és EURO 6 szabványoknak minden szokásos használati körülmény között meg kell felelni. A közelmúltig nem állt rendelkezésre teszt ennek ellenőrzésére. A Bizottság kidolgozott egy új, a valós vezetési feltételek melletti kibocsátási (RDE) tesztet, amely a gépjárművek kibocsátását az úton ellenőrzi. A valós kibocsátásról szóló jogszabály biztosítja, hogy a gépjárművek kibocsátásai nem csak a laboratóriumban, hanem valós vezetési feltételek mellett is a határértékek alatt legyenek.

A megfelelési tényezők nem módosítják az Euro 6 határértéket, illetve nem jogosítják fel a gyártókat azok túllépésére, ehelyett ezeket a határértékeket érvényesíti „normál használati körülmények között”. A valós kibocsátásról szóló jogszabály nem határoz meg új kibocsátási határértéket, ellenben kiegészítő teszteljárást ír elő, amelynek mennyiségi előírásait az Euro 6 határértékeihez kell igazítani. Továbbá a valós vezetési feltételek melletti kibocsátási teszt egy új vizsgálat, amelyet a laboratóriumi vizsgálatok mellett kell elvégezni, amely során meg kell felelni az Euro 6 szabvány 80 mg-os NO_x kibocsátási határértékének. Az új járművek 2018. szeptember 1-től a korábbi laboratóriumi eljárásoknál jóval szigorúbb laboratóriumi eljárások alá esnek (könnyűgépjárművekre vonatkozó, világszinten harmonizált vizsgálati eljárás – WLTP).

Szintén fontos tisztázni, hogy a dízelgate a jogszabály által nem engedélyezett kiiktató eszköz használatáról szólt, nem pedig a valós vezetési feltételek melletti magas kibocsátások kérdéséről.

59. A bioenergia előállításával és használatával kapcsolatos kockázatokat a megújulóenergia-irányelv átdolgozásához készült, a bioenergia fenntarthatóságáról szóló, 2016. évi hatásvizsgálatban (SWD(2016) 418) értékelték.

A megújulóenergia-irányelv nem támogatja kifejezetten a biomasszát. A tagállamoknak kell eldönteniük azt, hogyan kívánják elérni a megújuló energiaforrásokra vonatkozó nemzeti célkitűzéseiket, illetve hogy bevezetnek-e támogatási programokat vagy sem.

A hő- és villamos energiát termelő közepes méretű és nagyméretű erőművek kibocsátását uniós jogszabályok szabályozzák, köztük a közepes méretű tüzelőberendezésekről szóló irányelv, valamint az ipari kibocsátásokról szóló irányelv. A biomassza helyiségfűtő berendezésekben történő használatával kapcsolatos kérdéseket illetően lásd a Bizottság 60. bekezdésre adott válaszát.

60. A Bizottság úgy véli, hogy a környezetbarát tervezésről, illetve az energiacímkézéssel szembeni elvárásokról szóló rendeletek a légszennyezés csökkentéséhez szükséges megfelelő kompromisszumot jelentenek, miközben megvédik a fogyasztókat és az európai ipart. A kibocsátási előírásokat fokozatosan vezetik be valamennyi, tüzelőanyaggal működő fűtőberendezésre.

61. A tagállamok csak meghatározott és indokolt esetekben határozhatnak meg az elérhető legjobb technikákhoz (BAT) kapcsolódó kibocsátási határértékeknél enyhébb kibocsátási határértékeket. Ezt a rugalmasságot elsősorban az alkalmazandó környezetminőségi előírások betartásának szükségessége korlátozza, továbbá a nyilvánosságának is beleszólása van az eltérések engedélyezésébe, a Bizottságot pedig tájékoztatni kell az eltérésekről. Az első BAT-következtetések

közzététele óta gyűjtött tapasztalatok azt mutatják, hogy a tagállamok viszonylag kevés, eltérésre vonatkozó engedélykérést nyújtottak be¹.

63. Az EU-ban (mintegy 20 000 nagyobb méretű mezőgazdasági üzemben) történő intenzív baromfi vagy sertésenyésztésből származó kibocsátásokat, köztük az NH₃-kibocsátásokat az ipari kibocsátásokról szóló irányelv az elérhető legjobb technikák (BAT) alkalmazásán keresztül szabályozza. A baromfi vagy sertés intenzív tenyésztésével kapcsolatos BAT-következtetések 2017.02.21-én kerültek közzétételre az Európai Unió Hivatalos Lapjában. Ezek elsőként határoztak meg uniós szinten kötelező érvényű határértékeket a sertések vagy szárnyasok tartásából származó, levegőbe jutó ammóniakibocsátásra, amelyeknek a közzététel napjától számított legfeljebb négy éven belül eleget kell tenni.

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

68. További közvetett, vélhetően a tiszta levegőre fordítható hozzájárulások várhatók a 2014–2020 európai strukturális és beruházási alapok beruházásaiból a karbonszegény gazdaság (45 milliárd EUR), a környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság (összesen 63 milliárd EUR) és a hálózati infrastruktúra (összesen 58 milliárd EUR) terén, a kiszolgáltatott régiók és polgárok támogatására szánva. Eddig az Európai Stratégiai Beruházási Alap összes beruházásának mintegy egyharmada (körülbelül 80 milliárd EUR) támogatott energiaügyi, közlekedési és környezeti projekteket. Ennek közvetett pozitív hatása van a levegőminőségre (lásd: COM(2018)330 final).

A strukturális alapok hét éves programozási időszaka alatt a célzott levegőminőségi intézkedésekre (83-as kód) elkülönített források átcsoportosíthatóak egyéb, a levegőminőség javulását közvetve elősegítő, például a 13-as, 14-es és 16-os kódok alá besorolt intézkedésekre.

69. Bulgária 2014–2020-as „Környezet” operatív programja éppen a háztartások fűtését és a közlekedést nevezi meg, mint a légszennyezés két legfőbb okát az országban, amelyekre az operatív program intervenciós erőfeszítéseinek összpontosítania kell e területen (5. számú prioritási terület: levegőminőség).

72. A Bizottság teljes mértékben egyetért a nyilvánosság levegőminőséggel kapcsolatos tájékoztatásának fontosságával. A Bizottság szorosan együttműködött az Európai Környezetvédelmi Ügynökséggel a levegőminőséggel kapcsolatos információk hozzáférhetőségének javítása érdekében. A kifejlesztett eszközök egyike a <http://airindex.eea.europa.eu> oldalon található Levegőminőségi Index.

A Bizottság továbbá élénk érdeklődéssel követi a levegőminőség megfigyelésére összpontosító polgári tudományos kezdeményezéseket – megállapítja azonban, hogy ezek általában nem felelnek meg a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv keretében előírt adatminőségi célkitűzéseknek.

A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv csakugyan nem határoz meg riasztási küszöbértékeket a PM tekintetében (de több tagállam is megállapította azokat).

73. A Bizottság elismeri a nemzeti bíróságok szerepének fontosságát a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv előírásainak betartatásában, és támogatja azt, ahogyan azt a lenti, 74. bekezdésre adott válaszban említett közlemény elfogadása is mutatja.

Ami azt az állítást illeti, hogy az irányelv nem képes határozottan megvédeni a nyilvánosság részvételhez és igazságszolgáltatáshoz való jogát, lásd a 74. bekezdésre adott választ.

¹ Lásd: Amec Foster Wheeler: Application of IED Article 15(4) derogations (Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikke (4) bekezdése szerinti eltérések alkalmazása); [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)

74. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy az Aarhusi Egyezmény releváns a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv szempontjából.

Ami azt illeti, hogy a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvben annak 2008. évi elfogadásakor nem szerepeltek az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó kifejezett rendelkezések, a Tanács és a Parlament egyaránt megkapták a Bizottság külön javaslatát, amely környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférés biztosítását célozta; COM(2003)624. Ez szükségtelenné tette volna, hogy magában az irányelvben legyenek az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó konkrét rendelkezések. Ez a külön javaslat azonban nem kapott kellő támogatást a Tanács részéről. Annak ellenére, hogy a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv nem tartalmaz jogszabályi rendelkezést, a Bíróság úgy vélte, hogy a levegőminőséggel kapcsolatos uniós jogszabályok anyagi jogokat biztosítanak a magánszemélyek és a nem kormányzati szervezetek számára, és a nemzeti bíróságoknak készen kell állniuk arra, hogy megóvják azokat. Lásd a C-237/07. sz., Janecek-ügyben hozott ítéletet, EU:C:2008:447, valamint a C-404/13 sz., Client Earth-ügyben hozott ítéletet, EU:C:2014:2382

A Bizottság a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló 2017. évi közleményében hívta fel a figyelmet erre az ítélkezési gyakorlatra; lásd: 2017/C 275/01.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

82. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) becslése szerint az Európai Unióban a finomrészecskéknek (PM2.5) való kitettségnek 399 000 korai elhalálozás, a nitrogén-dioxidnak (NO2) 75 000 elhalálozás, a talaj közeli ózonnak (O3) pedig 13 600 elhalálozás volt tulajdonítható 2014-ben. Bár ezen szám adatok között van némi átfedés (pl. a nitrogén-dioxid a PM2.5 prekursora), és nem lehet egyszerűen összeadni azokat, az adatok azt mutatják, hogy a légszennyezés évente több mint 400 000 korai elhalálozást okoz az EU-ban.

83. Bár a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv összes célja valóban nem teljesült teljes mértékben, az irányelv a levegőminőség jelentős javulását eredményezte szerte az EU-ban. Ez nem jelenti, hogy ne lennének hiányosságok az irányelv végrehajtásának módjában, és a mai napig jelentős határérték-túllépések tapasztalhatók. Azonban számos esetben javult a levegőminőség, illetve jelentősen javult a levegőminőség figyelemmel kísérése az irányelv előírásainak megfelelően. Az irányelv ezen változások egyik fő motorja. A Bizottság jelenleg végzi a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvek célravezetőségi vizsgálatát, amelynek részeként értékelni fogja a jogszabályok relevanciáját, hatékonyságát, eredményességét, koherenciáját és uniós hozzáadott értékét. A célravezetőségi vizsgálat eredményétől függetlenül a Bizottság úgy véli, hogy az emberi egészség légszennyezéssel szembeni védelmét célzó uniós fellépések (legalább részben) hatásosak voltak.

84. A COM(2018)330 közlemény bemutatja a Bizottság álláspontját a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról.

Bizonyos szennyező anyagokra vonatkozó egyes levegőminőségi előírások (mint a nitrogén-dioxid éves határértéke) esetében az irányelv összhangban van az Egészségügyi Világszervezet egészségügyi hatásokról szóló bizonyítékával.

85. Az uniós levegőminőségi előírások valóban kevésbé szigorúak, mint amit az Egészségügyi Világszervezet levegőminőségre vonatkozó iránymutatásai javasolnak több szennyező anyag esetében. Meg kell azonban jegyezni, hogy a határértékek és az iránymutatások értékei jogi és politikai vonatkozásaik tekintetében eltérnek.

A tisztább levegőre irányuló uniós politika általában, és különösen a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv a környezeti levegő minőségével kapcsolatos megfelelő célok megállapításán alapul,

„az Egészségügyi Világszervezet vonatkozó előírásainak, iránymutatásainak és programjainak figyelembevételével.”

87. A Bizottság jelenleg végzi a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvek célravezetőségi vizsgálatát, amelynek részeként értékelni fogja a jogszabályok relevanciáját, hatékonyságát, eredményességét, koherenciáját és uniós hozzáadott értékét, beleértve a monitoring követelmények szempontjából történő értékelést is.

88. A Bizottság egyetért azzal, hogy a levegőminőségi tervekbe foglalt intézkedések gyakran kevésbé célirányosak, ezért megtette a megfelelő végrehajtási intézkedéseket.

1. ajánlás. Eredményesebb intézkedések a Bizottság részéről

a) **A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.**

b) **A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.**

A Bizottság észrevételeket tett a végrehajtási intézkedésekről a COM(2018)330 közleményben, és továbbra is aktívan fogja kezelni a kötelezettségzegési eljárás minden szakaszát.

c) **A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást.**

A Bizottság folytatni fogja az Unión belüli határokon átnyúló dimenzió elemzését, például az (EU) 2016/2284 irányelv által előírt, rendszeres „Clean Air Outlook” jelentések révén.

A Bizottság a tagállamokat kizárólag az irányelv 25. cikke által biztosított lehetőségek keretein belül tudja segíteni, amely kimondja, hogy:

„(1) Amennyiben a levegőszennyező anyagok vagy azok előanyagai az országhatárokon történő jelentős mértékű áttérjedés következtében bármely riasztási küszöbértéket, határértéket vagy tűrőhatárral növelt célértéket, illetve bármely hosszú távú célkitűzést túllépnek, az érintett tagállamok együttműködnek és adott esetben közös tevékenységeket dolgoznak ki – például a [...] közös vagy összehangolt, a levegőminőséggel kapcsolatos tervek elkészítése [...].

(2) A Bizottság felkérést kap, hogy vegyen részt az (1) bekezdésben említett bármilyen együttműködésben, és ahhoz nyújtson segítséget. [...]

90. Lásd fent a következtésekre vonatkozó észrevételeket.

2. ajánlás. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv nagyratörő frissítése

A Bizottság 2019-ben és az azt követő években különös figyelmet fog fordítani ezekre az ajánlásokra a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvek célravezetőségi vizsgálata során.

a) **A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.**

b) **A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást.**

A Bizottság megjegyzi, hogy az irányelv értelmében a levegőminőségi terveknek eredményorientáltaknak kell lenniük (azaz a légszennyezés határérték-túllépésének idejét a lehető legrövidebb időre kell szorítaniuk), összhangban az irányelv XV. mellékletének rendelkezéseivel.

c) **A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.**

d) **A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.**

A Bizottság tudomásul veszi e javaslatot, és különös figyelmet fordít e pontra a folyamatban lévő célravezetőségi vizsgálat során.

e) **A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.**

A Bizottság egyetért az időszerű adatok fontosságával. A legtöbb tagállam a 2011/850/EK végrehajtási határozat rendelkezéseivel összhangban tesz jelentést (a naprakész adatokra vonatkozó rendelkezéseket is beleértve). Tekintettel arra, hogy az elektronikus jelentéstételi eljárások már kipróbáltak, a Bizottság úgy látja, hogy lehetséges a korábban történő jelentéstétel engedélyezése.

f) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

91. Az Európai Bizottság jelentős erőfeszítést tesz a légszennyező anyagok kibocsátásának csökkentésére.

Az alacsony kibocsátású mobilitás elérésének célkitűzése például a közlekedési területet célzó központi uniós stratégiák részét képezi.

2017-ben és 2018-ban három, az alacsony kibocsátású mobilitásra vonatkozó 2016. évi stratégiára épülő mobilitási csomagot fogadtak el. Ezek a tiszta mobilitást ösztönző intézkedéseket foglalnak magukban, és a „felhasználó és a szennyező fizet” elvének irányába történő elmozdulást jelentenek.

Az energiapolitikát illetően a környezetbarát tervezésről, illetve az energiacímkézésről szóló rendelet a légszennyezés csökkentéséhez szükséges megfelelő kompromisszumot jelentenek, miközben megvédik a fogyasztókat és az európai ipart.

92. A 2021–2027-es közötti időszakra vonatkozó, az Európai Bizottság által javasolt többéves pénzügyi keret továbbra is támogatni fogja a levegőminőség javítását célzó intézkedéseket, többek között az uniós kiadások 25 %-ának éghajlat-politikai célokra fordítása és a LIFE program megerősítése révén, amely a tiszta energiát, az energiahatékonyságot és a megreformált közös agrárpolitikát előmozdító intézkedéseket is támogatni fogja.

A Bizottság hivatkozik továbbá a 68. bekezdésre adott válaszáira.

3. ajánlás. A levegőminőség kiemelt kezelése és beillesztése az uniós szakpolitikákba

a) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság különös figyelmet fordít e pontra a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv folyamatban lévő célravezetőségi vizsgálata során.

b) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A nemzeti kibocsátási határértékekről szóló (EU) 2016/2284 irányelv jelentésételre vonatkozó rendelkezése (11. cikk) alapján, valamint a nyomon követési módszertanról szóló tanulmány támogatásával a Bizottság szolgálatai készülnek erre.

4. ajánlás. A nyilvánosság tudatosságának és tájékoztatásának javítása

A Bizottság elfogadja ezeket az ajánlásokat.

A Bizottságnak a tagállamokkal és az Európai Környezetvédelmi Ügynökséggel együtt nyomon kell követnie a lentiek mindegyikét.

Az elmúlt néhány évben már jelentős mértékben javult az Európai Bizottság, az Európai Környezetvédelmi Ügynökség, valamint a nemzeti, regionális és helyi hatóságok által a levegőminőséggel kapcsolatos információk mennyisége és minősége.

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2017.4.26
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2018.5.23
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2018.7.11
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2018.8.8

PDF ISBN 978-92-847-0604-4 doi:10.2865/67553 QJ-AB-18-019-HU-N

HTML ISBN 978-92-847-0597-9 doi:10.2865/485052 QJ-AB-18-019-HU-Q

A légszennyezés erősen károsítja az európai polgárok egészségét. Minden évben körülbelül 400 000 ember hal meg idő előtt a túlzott légszennyezőanyag-tartalom – például a porrészecskék, a nitrogén-dioxid és az ózon – következtében. Az Európai Unió már három évtizede rendelkezik a levegő tisztaságára vonatkozó jogszabályokkal, amelyek korlátokat szabnak a levegőben található szennyező anyagok koncentrációjának. Ennek dacára a rossz levegőminőség még ma is gyakori a legtöbb uniós tagállamban és számos európai városban. Megállapításunk szerint az európai polgárok főként a jogszabályi hiányosságok és a szakpolitika végrehajtási gyengeségei miatt lélegeznek be továbbra is káros hatású levegőt. Ajánlásaink: a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv megerősítése, valamint az Európai Bizottság és a tagállamok további eredményes fellépésének előmozdítása, beleértve a jobb szakpolitikai koordinációt és a nyilvánosság behatóbb tájékoztatását.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2018

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.