



Översyn av EU:s luftkvalitetsdirektiv

2022/23:FPM20

Miljödepartementet

2022-11-29

Dokumentbeteckning

COM(2022) 542 final

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on ambient air quality and cleaner air for Europe (recast)

Sammanfattning

Luftföroreningar är den miljöfaktor som orsakar flest förtida dödsfall i Europa. Dödsfall och sjukdomar orsakade av luftföroreningar samt negativ påverkan på ekosystemen av luftföroreningar medför stora samhällsekonomiska kostnader varje år.

Den 26 oktober 2022 presenterade kommissionen förslag på ett reviderat/omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa, som en central del av den europeiska gröna given handlingsplan om nollförorening av luft, vatten och mark. Förslaget innehåller bl.a.

- Skärpta luftkvalitetsnormer till 2030 som ligger närmare WHO:s riktvärden och ger ett ökat skydd för människors hälsa.
- Förtydligade regler och krav för åtgärdsprogram för att åtgärda överskridanden av luftkvalitetsnormerna.
- Förstärkta krav på kontroll av luftkvalitet, dvs. mätning och modellering av luftföroreningar.
- Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse.

Kommissionens konsekvensanalys visar att förslaget väntas bidra till en kraftig förbättring av luftkvaliteten runt om i Europa fram till 2030 och att nyttorna för samhället med stor marginal överstiger kostnaderna.

En preliminär analys av de föreslagna luftkvalitetsnormerna indikerar att Sverige har relativt goda förutsättningar för att uppnå de skärpta nivåerna till 2030. Utökade åtgärder och styrmedel kring slitagepartiklar och dubbdäcks-

användning kan dock behövas för att uppnå gränsvärdet för PM10. Förslaget kan innebära ökade administrativa kostnader, men dessa bedöms vara små i förhållande till förväntade samhällsvinster från bättre luftkvalitet och minskad exponering av luftföroreningar.

Bestämmelser om sanktioner, överklagande och rätt till skadestånd kan få stora konsekvenser. Dessa behöver analyseras noga.

Sverige har under lång tid varit pådrivande för att få en ambitiös luftvårdspolitik och välkomnar kommissionens förslag till revidering av luftkvalitetsdirektiven. Förhandlingar i EU-rådet kommer att inledas i början av 2023 under det svenska ordförandeskapet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Luftföroreningar är den miljöfaktor som orsakar flest förtida dödsfall i Europa. Trots att Europas luftkvalitet har förbättrats betydligt under de senaste decennierna dör fortfarande varje år ca 300 000 människor inom EU som helhet och ca 6700 i Sverige i förtid till följd av förorenad luft. Dödsfall och sjukdomar orsakade av luftföroreningar samt negativ påverkan på ekosystemen ger sammantaget upphov till mycket stora samhällsekonomiska kostnader.

En omfattande luftvårdspolitik har utvecklats inom EU för att minska utsläpp och halter av luftföroreningar. Kommissionen publicerade i november 2019 resultaten från en kontroll av luftkvalitetsdirektivens ändamålsenlighet som visade att de har varit delvis effektiva i att förbättra luftkvaliteten och uppnå de fastställda luftkvalitetsnormerna. Dock identifierades ett flertal brister som behöver åtgärdas genom att skärpa direktivens bestämmelser och förbättra genomförandet.

Inom ramen för den europeiska gröna given åtog sig kommissionen att ytterligare förbättra luftkvaliteten och att anpassa EU:s luftkvalitetsnormer för att närmare överensstamma med WHO:s riktvärden för luftkvalitet, som uppdaterades och skärptes 2021 baserat på bättre kunskap om hälsorisker. Kommissionens mål att närma sig WHO:s riktvärden bekräftades i handlingsplanen om nollförorening. Handlingsplanen innehåller sex nollföroreningsmål för 2030, bl.a. att minska hälsoeffekterna av luftföroreningar med 55 % och minska ekosystemeffekter där luftföroreningar hotar biodiversiteten med 25 %, samt en handlingsplan för 2021–2024 där en av de föreslagna åtgärderna är nya luftkvalitetsnormer som ligger mer i linje med WHO:s nya riktlinjer.

Den 26 oktober 2022 presenterade kommissionen sitt förslag till revidering av luftkvalitetsdirektiven.

Kommissionen föreslår att de två befintliga direktiven som reglerar luftkvaliteten, nämligen Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften (direktivet om metaller och PAH), slås samman till ett direktiv. Förslaget innehåller mer ambitiösa normer och mål för luftkvalitet på medellång- och lång sikt, förbättringar i hur luftkvalitet ska kontrolleras och hur upptäckta problem ska åtgärdas samt regler kring utökad information om luftkvalitet till allmänheten. Nedan följer en kort beskrivning av de huvudsakliga delarna i förslagen.

Skärpta normer för luftkvalitet till 2030

Luftkvalitetsnormerna för ett antal föroreningar, däribland kvävedioxid (NO₂), svaveldioxid (SO₂), kolmonoxid (CO), bensen och finare respektive grövre partiklar (PM_{2,5} och PM₁₀), föreslås skärpas i syfte att komma närmare WHO:s riktvärden.

Det föreslås även uppdaterade målvärden och långsiktiga mål för ozon samt nya tröskelvärden för larm för partiklar. Samtliga nuvarande målvärden utom ozon föreslås istället bli gränsvärden vilket innebär en striktare ordning. De nya gräns- och målvärdena föreslås gälla från 2030.

Långsiktigt mål att uppfylla WHO:s riktlinjer till 2050

Ett långsiktigt mål att uppfylla WHO:s riktvärden, inklusive möjliga framtida justeringar från WHO, införs så att EU kan nå sitt nollföroreningsmål senast till 2050.

Regelbunden översyn

Förslaget innehåller en regelbunden vetenskaplig översyn om gällande luftkvalitetsnormer är tillräckliga för att skydda människors hälsa och miljön. Översynen ska ske senast 2028 och därefter vart femte år.

Förstärkta krav på exponeringsminskning

De krav som finns i dagens direktiv på att den generella exponeringen för PM_{2,5} ska minska eller minst bibehållas på låg nivå utökas till att även gälla kvävedioxid och regionaliseras.

Flexibilitet

Kommissionen föreslår ett fåtal begränsade möjligheter till flexibilitet när överskridanden av direktivets gränsvärden är särskilt svåra att undvika, till exempel om problemen beror på platsspecifika spridningsförutsättningar, geografiska förutsättningar, ogynnsamma klimatförhållanden eller gränsöverskridande luftföroreningar. Ett antal kriterier ska då också uppfyllas, t.ex. att ett fullständigt åtgärdsprogram har upprättats.

Flera ändringar föreslås för att förtydliga och förenkla bestämmelserna och göra åtgärdsprogrammen mer effektiva. Till exempel föreslås att ett överskridande ska vara åtgärdat inom tre år samt att en uppdatering med nya kraftigare åtgärder krävs om miljö kvalitetsnormen då inte följs. I åtgärdsprogrammen ska det vidare anges vilka åtgärder som vidtas för att skydda barn och känsliga grupper. Dessutom ska åtgärdsprogram upprättas i förebyggande syfte om de normer som träder i kraft 2030 kommer att överskridas.

Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse

Medlemsländerna ska införa regler om sanktioner riktade mot fysiska och juridiska personer vid överträdelser av direktivet. Sanktionernas storlek ska för juridiska personer beräknas i förhållande till omsättningen och för fysiska personer i förhållande till inkomst.

Nya bestämmelser kring "tillgång till rättsskipning" och skadestånd

Allmänheten ska kunna överklaga framtagandet av åtgärdsprogrammen och deras innehåll. Medlemsländerna ska även tillhandahålla praktisk information om vilka processer som gäller.

Det föreslås också att fysiska personer som har lidit skada på sin hälsa på grund av otillräckliga åtgärdsprogram ska kunna få rätt till skadestånd. I den föreslagna artikeln finns även bl.a. regler om lättade beviskrav och bevisbörda samt möjlighet att föra en grupp talan under vissa förutsättningar.

Ändrade regler kring mätning av luftföroreningar

Det introduceras krav på en ny typ av mätstation, kallad "supersite", som ska mäta ett flertal föroreningar i stads- respektive landsbygds miljö.

Förslaget innehåller även krav på mätning av ultrafina partiklar, vissa nya delar om hur mät nätverk ska utformas och hur stationer ska placeras samt en förändring av de s.k. utvärderingströsklarna som idag används för att bestämma vilken omfattning av kontroll som krävs för olika föroreningar.

Utökad roll för luftkvalitetsmodellering

Vid överskridanden av luftkvalitetsnormer är modellering obligatoriskt för att bedöma den geografiska omfattningen av överskridandet. Kraven kring luftkvalitetsmodellering har utökats, förstärkts och förtydligats i förslaget.

Tydligare regler kring tillgängliggörande av information till allmänheten

Reglerna om vilken information om luftkvalitet som allmänheten ska ha tillgång till föreslås förtydligas. Medlemsländer ska bl.a. tillgängliggöra realtidsdata (data för den senaste timmen) och ett luftkvalitetsindex som tar hänsyn till WHO:s rekommendationer och EEA:s index för Europa.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa 2022/23:FPM20

Det nuvarande luftkvalitetsdirektivet och direktivet om metaller och PAH samt kommissionens rapporteringsbestämmelser för luftkvalitet (2011/850/EU) har i Sverige genomförts i miljöbalken (1998:808), luftkvalitetsförordningen (2010:477) och Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2019:9). Merparten av direktivets artiklar väntas genomföras i luftkvalitetsförordningen medan annexen väntas genomföras i såväl nämnda förordning som Naturvårdsverkets föreskrifter.

Även ändringar i miljöbalken kan bli aktuella, men detta behöver utredas i mer detalj. Bland annat ställs det nya krav på hur ofta åtgärdsprogram ska uppdateras vilket idag regleras i miljöbalken. Det behöver vidare utredas hur bestämmelserna om åtgärdsprogrammets överklagbarhet, skadeståndsansvaret för hälsoskador, processuella bestämmelser om grupptalan samt bevisbörda och beviskrav vid skadeståndsprocesserna och sanktioner riktade mot juridiska och fysiska personer till följd av överträdelser ska genomföras i svensk lagstiftning.

Medlemsstaterna föreslås få två år på sig att genomföra direktivet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Sammanfattning av kommissionens konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensanalys indikerar att förslaget bedöms kunna bidra till en kraftig förbättring av luftkvaliteten runt om i Europa fram till 2030 och att vinsterna för samhället med stor marginal överstiger kostnaderna.

Kommissionens uppskattning av årliga nyttor (brutto) är i storleksordningen 42–121 miljarder euro 2030. Detta kan sättas i relation till kostnader som uppskattats uppgå till mindre än 6 miljarder euro per år, dvs. mindre än 0,1% av BNP. Av dessa uppskattas de totala administrativa kostnaderna uppgå till 75–106 miljoner euro per år.

Några av de mer betydande förväntade fördelarna är hälsorelaterade, men även på miljöområdet finns vinster t.ex. i form av mindre försurning, övergödning och minskade ozonrelaterade skördeförluster.

Översynen kommer också att innebära en närmare anpassning till WHO:s rekommendationer genom skärpta luftkvalitetsnormer för 2030 och, i synergi med klimatarbetet, sätta EU på en bana för att uppnå nollförorening av luften senast 2050.

Konsekvenser i Sverige

Motsvarande kostnads- och nyttouppskattningar som nämnts för EU finns inte med i kommissionens konsekvensanalys för Sverige, men typen av nyttor och kostnader kan förväntas vara likartade i Sverige och också att nyttorna bedöms överstiga kostnaderna.

Införande av åtgärder och styrmedel för att nå luftkvalitetsnormerna medför kostnader som bedöms öka fram till 2030, för att därefter sannolikt minska när målen uppnåtts.

En preliminär analys av föreslagna luftkvalitetsnormer för 2030 indikerar att Sverige har relativt goda förutsättningar för att uppnå de skärpta nivåerna till 2030.

För grova partiklar, PM10, kan dock de föreslagna gränsvärdena kräva utökade åtgärder och styrmedel inom Sverige. Överskridanden av dygnsvärdet för PM10 förekommer idag i vissa områden, vilket medför problem för Sverige att klara gränsen för maximalt antal överskridanden. Detta orsakas framförallt av slitagepartiklar från dubbdäcksanvändning under vintersäsongen.

Budgetära konsekvenser

En detaljerad analys av budgetära kostnader för Sverige har ännu inte gjorts. Som kommissionen konstaterar i sin konsekvensanalys, kommer dock förslaget innebära något utökade administrativa kostnader för genomförandet. Naturvårdsverket kan få något ökade kostnader på grund av ett ökat behov av vägledning samt samordning och finansiering av en ökad övervakning av luftföroreningar i Sverige.

Om kommuner och länsstyrelserna behöver ta fram och genomföra nya åtgärdsprogram kan detta få budgetära konsekvenser. Utökade krav på övervakning, t.ex. lägre utvärderingströsklar och krav på modellering, kan också få budgetära konsekvenser för kommuner som idag inte mäter eller modellerar i stor utsträckning. Detta beror dock på hur de nya kraven kommer att genomföras i svensk lagstiftning.

Även Trafikverket kan få ökade administrativa kostnader för åtgärdsarbete i de fall gränsvärdena överskrids vid statliga vägar, på platser där allmänheten exponeras för överskridanden.

Bestämmelser om sanktioner, tillgång till rättsskipning och rätt till ersättning har potential att få stora konsekvenser. Detta beror dock på hur bestämmelserna utformas vilket är oklart i nuläget. Detta kommer att behöva utvecklas och analyseras vidare inför förhandlingarna och ett eventuellt genomförande.

Finansiering av eventuella ökade kostnader ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67)

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige har under lång tid varit pådrivande för att få en ambitiös luftvårdspolitik. Ett skärpt luftkvalitetsdirektiv är ett viktigt verktyg för att minska luftföroreningshalterna, nå miljökvalitetsmålet Frisk luft, närma oss WHO:s nya riktlinjer för god luftkvalitet och därmed säkerställa ett effektivt skydd för såväl EU-medborgarnas hälsa som miljön. Luftkvalitetsdirektivet samverkar även med annan viktig EU-lagstiftning kring klimat, energi och miljö som EU:s klimatlag och Fit for 55-paket, Euro 7 utsläppsstandarder för fordon och krav på nollutsläppsfordon från 2035.

Sverige välkomnar kommissionens förslag till revidering av luftkvalitetsdirektiven i linje med de övergripande målsättningarna i den europeiska gröna given, vilket innebär att omvandla EU till en rättvis och välmående ekonomi som är modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig och där ekonomisk tillväxt är frikopplad från resursanvändning. Sverige avser att verka för en ambitiös linje i förhandlingarna så att direktivet inte urvattnas och där samstämmigheten i politiken kan stärkas, samtidigt som bestämmelser om sanktioner och rätt till ersättning utformas på ett ändamålsenligt sätt för att undvika oförutsägbara och oproportionerliga budgetära konsekvenser för medlemsstaterna. Sverige ska även verka för att den administrativa bördan för berörda myndigheter, kommuner och regioner till följd av utökade krav begränsas. Föreslagna normer för enskilda föroreningar kan eventuellt behöva skärpas ytterligare för att ligga närmare WHO:s rekommenderade nivåer. Där det är möjligt ska luftkvalitetsarbetet även ge samordningsvinster med arbetet med begränsning av utsläpp av luftföroreningar och klimatpåverkande ämnen.

Sverige är försiktigt positiv till de föreslagna förbättringarna kring kontroll av luftkvalitet. Sverige kan behöva verka för mindre ändringar i de tekniska delarna av direktivet och behöver också undersöka i mer detalj om alla krav är lämpliga samt tillräckligt väl anpassade och flexibla för svenska förhållanden.

Regeringen har ännu inte tagit ställning till förslagen kring sanktioner, överklagande och skadestånd. Regeringen är i princip positiv till åtgärder som förbättrar möjligheterna för ett ambitiöst genomförande av luftkvalitetsnormerna och som säkerställer enskildas rättigheter, men de föreslagna reglerna behöver analyseras ytterligare vad gäller deras effektivitet samt förhållande till svensk rättspraxis och principer för offentlig förvaltning.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att direktivets ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2022/23:FPM20

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända. Dock kommer många medlemsländer att få det betydligt svårare än Sverige att klara de föreslagna skärpningarna av gränsvärdena.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslagen är artikel 191 och 192 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förslag till nytt direktiv kommer att antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet med medbestämmande för Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget. För beslut i rådet krävs kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I enlighet med subsidiaritetsprincipen framhåller kommissionen att ingen medlemsstat själv kan uppnå målen för förslaget utan att dessa behöver uppnås genom gemensamma insatser inom unionen. Den främsta anledningen är att luftföroreningar färdas över nationsgränser med hjälp av vindarna. Det som släpps ut i en medlemsstat bidrar till förhöjda halter i andra medlemsstater, ibland över tusentals kilometer bort. Omfattningen av problemet förutsätter ett gemensamt agerande över hela EU och att alla medlemsstater vidtar åtgärder för att minska riskerna med luftföroreningar för befolkningen i varje enskild medlemsstat.

Utöver detta kräver art 191.2 EUF-fördraget att man strävar mot en hög skyddsnivå som tar hänsyn till att luftkvalitetssituationen varierar mellan olika områden i EU. Både det nuvarande och förslaget till nytt direktiv innehåller minimigränsvärden men att medlemsstaterna själva kan anpassa valet av åtgärder till sina egna specifika förhållanden.

Kommissionen menar även att rättvisa och jämlikhet måste präglade både de ekonomiska konsekvenserna för genomförandet och luftkvalitetssituationen i hela EU.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen dels eftersom de två nuvarande luftkvalitetsdirektiven slås ihop till ett direktiv

och att man överläter till medlemsstaterna att genomföra direktivet och avgöra hur det ska uppfyllas, dels eftersom det kommer att leda till tydliga hälsoförbättringar och ekonomiska fördelar som klart kommer att överväga kostnaderna för de åtgärder som behöver vidtas. Med direktivet följer tydligare krav på utvärdering av luftkvalitet (mätning, modellering), vilket i sin tur kan leda till mer målinriktade och kostnadseffektiva åtgärder för att uppnå gränsvärdena.

Regeringen gör i huvudsak samma bedömning som kommissionen och anser att lagstiftningsförslagen är nödvändiga för att nå de angivna målen och förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

En första presentation av förslaget har skett i rådsarbetsgruppen för miljö den 18 november 2022. Förhandlingar i rådet förväntas därefter inledas under det svenska ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer

Gränsvärde: Ett gränsvärde innebär ett värde (t.ex. 40 mikrogram per kubikmeter) som inte får överskridas efter en bestämd tidpunkt.

Målvärde: Ett målvärde innebär ett värde (som ovan) som ska eftersträvas till en bestämd tidpunkt.

WHO:s riktvärden: WHO publicerar regelbundet nya riktlinjer/riktvärden för luftkvalitet. Nivåerna baseras på vetenskapliga studier kring luftföroreningars påverkan på människors hälsa.

Tröskelvärden: Tröskelvärde för larm: En nivå över vilken en kortvarig exponering för befolkningen som helhet utgör en hälsorisk och vid vilken medlemsstaterna omedelbart ska vidta åtgärder. Tröskelvärde för information: En nivå över vilken en kortvarig exponering utgör en hälsorisk för särskilt känsliga befolkningsgrupper, och vid vilken omedelbar och adekvat information är nödvändig.

Utvärderingströsklar: Innebär en nivå (t.ex. 10 mikrogram per kubikmeter) som avgör vilken typ av kontroll/utvärdering som ska användas för att utvärdera luftkvaliteten. I nuvarande direktiven förekommer två utvärderingströsklar för varje luftförorening, den nedre och den övre. I förslaget till nytt direktiv ingår endast en utvärderingströskel.

Exponeringsminskningskrav: Innebär att det s.k. exponeringsminskningsindexet (Average Exposure Indicator, AEI) ska nå en bestämd nivå, med syfte att minska de negativa effekterna på människors hälsa. I praktiken innebär det att den allmänna exponeringen för luftföroreningar ska minska.

PM_{2,5}: S.k. "fina partiklar" - partiklar som inte är större än 2,5 mikrometer.
Kan transporteras långa sträckor.

2022/23:FPM20

PM₁₀: S.k. "grova partiklar" - partiklar som inte är större än 10 mikrometer.
Storleken är vald för vara den största som kan andas in och påverka andningsorganen och ge hälsoeffekter.

Luftkvalitetsmodellering: Utförs med matematiska modeller för att göra det möjligt att förstå spridningen och omfattningen av luftföroreningar även på de platser där mätningar inte finns.