



Miljönämnden

27 april 2023

Yttrande avseende omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa, Dnr 00044/2023

Beskrivning av ärendet

Luftföroreningar är den miljöfaktor som orsakar flest förtida dödsfall i Europa. Trots att Europas luftkvalitet har förbättrats betydligt under de senaste decennierna dör fortfarande cirka 300 000 personer i förtid varje år inom EU som helhet och cirka 6700 i Sverige till följd av förorenad luft.

EU-kommissionen har åtagit sig att ytterligare förbättra luftkvaliteten och att anpassa EU:s luftkvalitetsnormer så att de närmar sig WHO:s riktvärden. Målet att närma sig WHO:s riktvärden bekräftades i handlingsplanen om nollföroreningar av luft, vatten och mark.

Den 26 oktober 2022 presenterade EU-kommissionen sitt förslag på ett reviderat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa. Revideringen av direktivet är en central del av handlingsplanen om nollföroreningar. Kommissionens konsekvensanalys visar att förslaget väntas bidra till en kraftig förbättring av luftkvaliteten runt om i Europa och nyttorna för samhället överstiger kostnaderna med stor marginal. Regeringen har remitterat förslaget till Helsingborgs stad. Miljönämnden svarar för stadens räkning direkt till klimat- och näringslivsdepartementet.

Sammanfattningsvis innehåller förslaget följande:

Skärpta luftkvalitetsnormer till år 2030.

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

Långsiktigt mål är att uppfylla WHO:s riktlinjer till 2050.

Långsiktigt mål är att uppfylla WHO:s riktvärden, inklusive möjliga framtida justeringar från WHO.

Regelbunden översyn.

Senast 2028 ska en regelbunden vetenskaplig översyn utföras om gällande luftkvalitetsnormer är tillräckliga för att skydda människors hälsa och miljön. Därefter ska den ske vart femte år.

Förstärka krav på exponeringsminskning.

Den generella exponeringen för PM_{2,5} ska minska eller minst bibehållas på en låg nivå. Det är ett krav som finns i dagens direktiv. I förslaget utökas det till att även gälla för kvävedioxid (NO₂).

Flexibilitet.

Kommissionen föreslår ett fåtal begränsade möjligheter till flexibilitet. Detta när överskridande av direktivets gränsvärden är särskilt svåra att undvika. Exempelvis om det beror på platsspecifika spridningsförutsättningar, geografiska förutsättningar, ogynnsamma klimatförhållanden eller gränsöverskridande luftföroreningar. Möjligheten till flexibilitet är kopplat till att andra kriterier har uppfyllts, exempelvis att en fullständig luftkvalitetsplan har upprättats.

Förtydligade regler kring luftkvalitetsplaner.

Flera ändringar föreslås för att göra luftkvalitetsplaner mer effektiva. Exempelvis föreslås att överskridanden ska vara åtgärdade inom tre år och att åtgärder anges som vidtas för att skydda barn och känsliga grupper. Dessutom ska en luftkvalitetsplan upprättas i förebyggande syfte om de normer som träder i kraft 2030 överskrids.

Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överskridande.

Medlemsländer ska införa regler om sanktioner riktade mot fysiska och juridiska personer vid överträdelser av direktivet.

Nya bestämmelser kring tillgång till rättsskipning och skadestånd.

Allmänheten ska kunna överklaga framtagandet av luftkvalitetsplan och dess innehåll. Det föreslås också att fysiska personer som lidit skada på sin hälsa på grund av otillräckliga luftkvalitetsplaner ska kunna få rätt till skadestånd, samt regler för lättare beviskrav och bevisbörda.

Ändrade regler kring mätningar av luftföroreningar.

Krav på en ny typ av mätstation anges i förslaget, så kallade supersite. På dessa mätstationer ska ett flertal föroreningar i stads- och landsbygdsmiljöer mätas. Ansvar för dessa mätstationer är på nationell nivå och innefattar också krav på mätning av ultrafina partiklar. Förslaget innehåller också delar om hur mätnätverk ska utformas och stationer ska placeras. Förslaget innehåller också förändringar i de utvärderingströskalar som används idag, för att bestämma i vilken omfattning kontroller krävs av olika föroreningar.

Utökad roll för luftkvalitetsmodellering.

Vid överskridanden av luftkvalitetsnormer är modellering obligatorisk 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. Exempelvis föreslås att medlemsländerna ska tillgängliggöra realtidsdata och ett luftkvalitetsindex som tar hänsyn till WHO:s rekommendationer och EEA:s index för Europa.

Yttrande Sammanfattning

Miljöförvaltningen anser att det finns ett stort behov av ett reviderat luftkvalitetsdirektiv med skärpta gränsvärden. Ett direktiv som tydligt visar målsättningen att säkerställa ett skydd för EU-medborgarnas hälsa och miljön. Det redovisade förslaget visar på detta och det blir en central del i den europeiska gröna givens handlingsplan med nollföroreningsmål 2050. Det är därför viktigt att det redovisade förslaget inte urvattnas, utan istället stärks i en politisk samstämmighet under kommande medlemsförhandlingar. Ett luftkvalitetsdirektiv med en stark målsättning är också förenligt med ett ambitiöst energi- och klimatarbete.

Övergripande har miljöförvaltningen inga motstående synpunkter på innehållet eller formuleringarna i förslagets olika artiklar och bilagor. Gällande nedanstående angivna artiklar vill dock miljöförvaltningen förmedla några synpunkter.

Artikel 1 punkt 1-2 målformulering

I artikelns två punkter framgår att det i direktivet fastställs ett nollföroreningsmål för luftkvalitet. Detta syftar till att luftkvaliteten inom unionen gradvis ska förbättras till nivåer som inte längre anses skadliga för människors hälsa och naturliga ekosystem, fastställt genom vetenskapliga belägg, och därigenom bidra till en giftfri miljö senast 2050. Vidare framgår det att mellanliggande gräns- och målvärden, kritiska nivåer och tröskelvärden ska uppfyllas 2030 och därefter regelbundet ses över.

Miljöförvaltningen anser att målformuleringen är bra. Det innebär att direktivet får den tyngd som är nödvändig i det förändringsarbete som krävs för att förbättra luftkvaliteten i unionen. Artikeln har ett tydligt långsiktigt mål (punkt 1) där ramarna är angivna: "förbättras till nivåer som inte längre anses skadliga för människors hälsa och naturliga ekosystem, fastställda genom vetenskapliga belägg". Den har också ett kortsiktigt mål där de föreslagna gränsvärdena inte längre får överskridas (punkt 2). Miljöförvaltningen anser att Sverige som en pådrivare för en ambitiös luftvårdspolitik ska arbeta för att formuleringen inte försvagas.

Artikel 10 punkterna 1-8. Superstationer för övervakning

Varje medlemsstat ska inrätta superstationer för övervakning i urban och/eller regional miljö. Ett flertal ämnen och parametrar ska kontrolleras vid dessa supersitestationer, exempelvis ultrafina partiklars storleksfördelning och oxidationstal.

Som miljöförvaltningen tolkar artikeln med förslaget om supersitestationerna, är det ett led i att samla mer kunskap om oreglerade luftföroreningar. Luftföroreningar som kan innebära potentiella risker för människors hälsa och miljön. Miljöförvaltningen anser att detta är ett bra förslag eftersom det ger en ökad kunskap och det blir ett stöd till den vetenskapliga forskningen om dessa oreglerade luftföroreningars effekter.

Artikel 17 punkterna 1-4. Överskridande som beror på sandning eller saltning av vägar under vintern.

Förslaget i artikeln innebär att medlemsstaterna får identifiera zoner där överskridande av gränsvärdena för PM10 beror på resuspension av partiklar efter sandning eller saltning av vägar under vintern. Ett antal kriterier ska dock vara uppfyllda, exempelvis underlag ska redovisas som visar att rimliga åtgärder vidtagits och luftkvalitetsplaner upprättats.

I Sverige är det en del städer som har problem med att klara gränsvärdena för PM10. Detta på grund av dubbdäcksanvändning och halkbekämpning vid vinterväglag. Miljöförvaltningen är av uppfattningen att de undersökningar som utförts genom åren, inte har gett något tydligt svar på om höga halter av PM10 till största delen beror på resuspension som föranletts av dubbdäcksanvändning eller sandning och saltning.

Om formuleringen "att visa på att rimliga åtgärder har utförts för att sänka koncentrationerna" innefattar att ett dubbdäcksförbud har införts, framgår inte. Miljöförvaltningen tycker att flexibiliteten som artikeln medger är bra, men det bör framgå i någon form av vägledning vad "rimliga åtgärder" innebär. Detta då det är mycket svårt att visa om en resuspension av partiklar härrör från vägslitage orsakat av dubbdäck eller från sandning/saltning.

Artiklar 19 och 20 Luftkvalitetsplaner

Texten i artiklarna beskriver vad som gäller för luftkvalitetsplaner. I formuleringarna framgår det att behovet av att göra luftkvalitetsplanerna mer tydliga och effektiva har hörtsammats. Exempelvis anges att om föroreningsnivåerna i vissa zoner överskrider något gränsvärde, ska medlemsstaterna upprätta luftkvalitetsplaner för dessa zoner senast två år efter det kalenderår som det överskridna gränsvärdet registrerats. Luftkvalitetsplanerna ska ange lämpliga åtgärder och perioden av överskridande ska hållas så kort som möjligt och under inga omständigheter längre än tre år från utgången av det kalenderår då det första överskridandet rapporterades. Om överskridandet kvarstår under det tredje kalenderåret efter det att luftkvalitetsplanerna upprättas, ska medlemsstaterna uppdatera luftkvalitetsplanen med mer effektiva åtgärder. Vidare anges att när luftkvalitetsplaner utarbetas ska det säkerställas att berörda parter och organisationer tillåts delta i dessa samråd.

Miljöförvaltningen instämmer i att luftkvalitetsplaner och dess genomförande måste bli mer effektiva. Miljöförvaltningen instämmer också i att framtagandet och upprättande av luftkvalitetsplaner bör bli mer inkluderande, det vill säga att berörda parter och organisationer tillåts delta. Sammantaget kan det dock finnas en risk att den angivna tidsgränsen kan bli svår att uppnå eftersom ett ökat inkluderande kan innebära en längre upprättande- och genomförandetid och att effekten av de insatta åtgärderna inte går att utvärdera före den angivna tidsgränsen.

Artikel 21 Gränsöverskridande luftföroreningar

Texten i artikel avser gränsöverskridande luftföroreningar som avsevärt bidrar till att ett gränsvärde eller målvärde för ozon i en annan medlemsstat överskrids. Här tydliggörs att berörda medlemsländer ska samarbeta för att identifiera källorna till luftföroreningen och vidta åtgärder för att hantera

dessa källor. Kontrollen av halterna av ozon är en nationell angelägenhet, men miljöförvaltningen gör bedömningen att det är bra att skyldigheten till samarbete mellan medlemsländer klargörs i förslaget.

Bilaga I Luftkvalitetsnormer

Gränsvärden för skydd av människors hälsa anges i bilaga 1, gränsvärden som ska uppnås senast den 1 januari 2030. Miljöförvaltningen har inga synpunkter på angivna gränsvärden för de olika ämnena/luftföroreningarna, förutom för svaveldioxid. Gränsvärdena för svaveldioxid är skärpta jämfört med nuvarande, men utifrån de halter som mäts sedan flera år tillbaka anser miljöförvaltningen att föreslagna gränsvärden för svaveldioxid är för höga. Uppmätta årsmedelvärden är långt under de angivna utvärderingströsklarna för kontroll av svaveldioxid. Det kan leda till att incitamentet att kontinuerligt mäta svaveldioxid inte längre finns och kontinuiteten av långa mätserier för svaveldioxid bryts.

Helsingborg den 31 mars 2023.

Henrik Frindberg
Förvaltningschef

Lena Åkesson
Avdelningschef
Avdelningen för miljö- och
hälsoskyddstillsyn.