



Länsstyrelsen
Västra Götaland

Yttrande

1 (5)

Datum
2023-05-12

Ärendebeteckning
500-6390-2023

Regeringskansliet
Kn.remissvar@regeringskansliet.se

Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa

Er beteckning: KN2023/00745

Länsstyrelsen i Västra Götaland yttrar sig över Europeiska kommissionens förslag om omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa.

Sammanfattning

Länsstyrelsen instämmer i att det är fördelaktigt att slå samman de två nuvarande luftkvalitetsdirektiven till ett gemensamt direktiv. Länsstyrelsen instämmer vidare i att det är angeläget att EU:s gränsvärden för luftföroreningar närmar sig samma nivåer som Världshälsoorganisationens (WHO) rekommendationer för att skydda människors hälsa till år 2030. Det är dessutom viktigt med målsättningen att minska föroreningen av luft till nivåer som inte anses vara skadliga för hälsan och ekosystemen till år 2050. Kommissionens förslag har tagit större hänsyn till känsliga grupper än nuvarande direktiv. Trots detta anser Länsstyrelsen att förslaget skulle kunna ha ännu större fokus på att redan till år 2030 uppnå hälsosam luftmiljö på platser där barn och andra känsliga grupper vistas i stor utsträckning.

Förslaget kan medföra konsekvenser för kommunerna vad gäller ökade krav på ett aktivt luftvårdsarbete i tätorterna samt högre krav på luftmiljön vid planering av ny bebyggelse i föroreningsbelastade miljöer. Kommunerna behöver ta ett större ansvar, men Länsstyrelsen anser samtidigt att det kan krävas fler åtgärder på nationell nivå för att nå målen.

Länsstyrelsen anser att målsättningen att hålla överskridanden över normerna så kortvariga som möjligt försvåras av att det i vissa fall görs undantag från att följa luftkvalitetsnormerna vid samhällsplanering. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att undantag ges med stor restriktivitet för att inte försvaga effekten av de åtgärder som beslutats för att klara normerna.

Konsekvensbedömningen av kommissionens föreslagna skärpningar av gränsvärdena visar att den hälso- och miljömässiga vinsten med ändringarna är betydligt större än kostnaderna för åtgärder. Lägre halter och nedfall av luftföroreningar ger minskad dödlighet och sjuklighet samt har positiva effekter för biologisk mångfald, grödor och skog. Åtgärder för att minska luftutsläpp kan även medföra minskade utsläpp av växthusgaser. Sammanfattningsvis anser Länsstyrelsen därför att de föreslagna ändringarna är positiva för samhället och att de bör genomföras.

Avsnitt 2.1 Utvärdering av direktivens ändamålsenlighet

Det beskrivs i avsnittet att luftkvalitetsdirektiven har varit framgångsrika i flera avseenden, men brustit i målsättningen om kort varaktighet för överskridande av gränsvärden.

Länsstyrelsen anser att det i Sverige finns en diskrepans i kedjan för att klara luftkvalitetsnormerna (miljökvalitetsnormerna). Kommuner och luftvårdsförbund utför luftövervakning i tätorterna genom mätningar och beräkningar för att kartlägga var luftkvalitetsnormerna klaras, överskrids eller riskerar att överskridas. Om ett överskridande sker ställs höga krav på upprättande av åtgärdsprogram (luftkvalitetsplan) för att snarast komma till rätta med problemet. Flera åtgärdsprogram misslyckas dock med uppgiften och programmen behöver revideras efter ett antal år. I vissa fall behöver avslutade program startas upp på nytt då nya överskridande konstateras.

För angelägen bebyggelse görs i vissa fall undantag från att följa normerna vid detaljplanering om ett överskridande bedöms vara begränsat. Med begränsat avses exempelvis att överskridandet av MKN-nivåerna är litet, endast berör en mindre del av aktuellt planområde eller bedöms ha en kortare varaktighet i tid (ett fåtal år). Undantag från att följa luftkvalitetsnormerna kan också ges om det finns ett pågående åtgärdsprogram som inkluderar aktuellt planområde. För att inte försvaga effekten av de åtgärder som beslutats för att klara normerna anser länsstyrelsen att det är viktigt att undantag ges med stor restriktivitet.

Kapitel II Utvärdering av luftkvaliteten och nedfall

Artikel 7 och Bilagorna II och III – Utvärderingssystem

Länsstyrelsen anser generellt att en förenkling av reglerna kring utvärderingströsklarna är positiv. Behovet av antalet mätplatser i ett område (zon) styrs av hur aktuell föroreningshalt förhåller sig till nivån för utvärderingströskeln och områdets befolkningens mängd. Länsstyrelsen anser att det är otydligt vad ändringen innebär för kommuner och luftvårdsförbund avseende krav på antal mätplatser och därmed kostnaden för luftövervakning.

Förenklingen ligger i att nuvarande nedre och övre trösklar ersätts med en enda utvärderingströskel per förorening. De tidigare utvärderingströsklarna omfattade samtliga medelvärdestider (år, dygn, timme) som förekommer för respektive förorening. För till exempel kvävedioxid innebär det att en utvärderingströskel ersätter nuvarande sex utvärderingströsklar. För flertalet föroreningar har tröskelvärdena för dygn och timme tagits bort samtidigt som tröskelvärdet för år har skärpts. Länsstyrelsen erfar att det, åtminstone avseende normvärdet, generellt varit svårare att klara dygns- eller timvärdet jämfört med årsmedelvärdet. Att trösklarna för dygns- och timvärden tagits bort för flera föroreningar talar för att antalet mätningar skulle kunna bli färre samtidigt som en sänkning av tröskeln för årsmedelvärdet talar för fler mätplatser. Det kan eventuellt även bli svårare

att upptäcka om gränsvärdena för dygn och timme överskrids och när dessa tidsparametrar behöver mätas. Det kan därför behöva förtydligas om det endast är årsmedelvärdet som behöver följas upp när utvärderingströskeln för år överskrids eller om det dessutom behövs mätningar med dygns- och timupplösning.

Kapitel III Förvaltning av luftkvaliteten

Artikel 13 och Bilaga I – Luftkvalitetsnormer

Enligt kommissionen är luftföroreningar den främsta miljöorsaken till tidig död i EU och drabbar i oproportionerligt hög grad utsatta grupper såsom barn och äldre. Då nuvarande gränsvärden är avsevärt högre än Världshälsoorganisationens rekommendationer anser Länsstyrelsen att de föreslagna ändringarna är positiva och att de bör genomföras.

Kommissionens förslag innebär skärpta gränsvärden för luftkvalitet som ska uppnås år 2030. De skärpta värdena ska implementeras i svensk lagstiftning, vilket medför att även miljökvalitetsnormerna behöver anpassas med lägre nivåer. Skärpningen kommer att medföra ökade krav på ett aktivt luftvårdsarbete i våra tätorter och högre krav på luftmiljön vid planering av ny bebyggelse i föroreningsbelastade miljöer. Vid planering av ny bebyggelse behöver ofta hänsyn tas till utsläpp av kväveoxider och partiklar från trafik som orsakar höga halter av luftföroreningar. Genom elektrifieringen och utsläppskrav för vägtrafik förväntas avgasutsläppen minska avsevärt till 2030. Avseende partiklar är den dominerande källan slitage av vägbanan och för att minska dessa utsläpp behöver framför allt trafikmängderna minska. De skärpta kraven kan komma att innebära ett minskat bostadsbyggande i områden med sämre luftkvalitet om inte åtgärder för att minska mängden vägtrafik genomförs.

Länsstyrelsen noterar att de nivåer som föreslås till 2030, med ett fåtal undantag, fortfarande är högre än WHO:s rekommendationer för att skydda människors hälsa.

Kapitel IV Planer

Artikel 19 och Bilaga VIII – Luftkvalitetsplaner / åtgärdsprogram

För att minska utsläppen av luftföroreningar och följa nuvarande och kommande luftkvalitetsnormer anser Länsstyrelsen att det behövs en kombination av lokala, regionala och nationella åtgärder i luftkvalitetsplanerna. Kommunerna styr över samhällsplaneringen och har ett ansvar att planera nybyggnation och trafik på kommunala gator på ett sådant sätt att luftkvalitetsnormerna uppnås. Men kommunerna har inte rådighet över alla de åtgärder som kan behövas för att minska utsläppen och sänka halterna.

Artikel 19 syftar till att öka luftkvalitetsplanernas/åtgärdsprogrammets effektivitet och säkerställa att luftkvalitetsnormerna uppfylls så snart som möjligt. I Bilaga VIII B finns en vägledande förteckning över åtgärder för att minska luftföroreningar på lokal, regional eller nationell nivå i syfte att uppnå luftkvalitetsmålen. Flera av de åtgärder som listas avseende stationära förbränningskällor och fordon kräver lagändringar och ekonomiska incitament som skatter, avgifter, bidrag eller handel med utsläppsrätter som behöver vidtas på nationell nivå.

Länsstyrelsen anser att det är positivt att förslaget beskriver att för att klara luftkvalitetsnormerna kan åtgärder behöva vidtas på lokal, regional och nationell nivå. I Sverige bedrivs arbetet med åtgärdsprogram främst på lokal och regional nivå, men den nationella kopplingen saknas. För att möjliggöra ett långsiktigt åtgärdsarbete och förebygga framtida överskridanden av miljökvalitetsnormer anser Länsstyrelsen att åtgärdsarbetet behöver nationellt stöd. Exempel på nationella åtgärder eller styrmedel som kan sänka halterna lokalt är utveckling av fordonsparken på nationell nivå, åtgärder för att minska påverkan från statliga vägar, förändring av skatter eller utveckling av verktyg som kommunerna behöver för att genomföra lokala åtgärder.

Artiklarna 19, 20 och Bilaga VIII Luftkvalitetsplaner - särskilda åtgärder för att skydda känsliga och utsatta grupper

Länsstyrelsen konstaterar att förslaget tagit större hänsyn till särskilt känsliga grupper än nuvarande direktiv. Förslagets gränsvärden är närmare nivåerna för miljökvalitetsmålet Frisk luft än nuvarande gränsvärden. Kommissionen beskriver att ren luft är avgörande för människors hälsa. Vidare fastställs att ohälsa orsakat av luftföroreningar drabbar utsatta grupper som barn, äldre, personer med sjukdomar samt socioekonomiskt missgynnade grupper i oproportionerligt hög grad. Därför anges i artiklarna 19 och 20 att medlemsstaterna ska överväga att inkludera särskilda åtgärder för att skydda känsliga grupper, däribland barn, i luftvårdsplanerna. Länsstyrelsen anser att dessa delar kan utvecklas och att det är särskilt angeläget att uppnå WHO:s rekommendationer så snart som möjligt på platser där barn och andra känsliga grupper vistas i stor utsträckning, exempelvis vid förskolor och skolor.

Allmänna synpunkter

Internationella sjöfart och hamnstäder

Länsstyrelsen anser att luftkvalitetsdirektiven på ett tydligare sätt bör hantera utsläpp från internationell sjöfart i syfte att förbättra luftkvaliteten i hamnstäder samt att minska nedfallet av försurande och övergödande föroreningar.

I Sverige genererar den internationella sjöfarten avsevärt mycket större utsläpp av luftföroreningar än den nationella. Jämfört med Sveriges totala utsläpp kom

drygt hälften av kväveoxidutsläppen och cirka 20 procent av utsläppen av svaveloxider respektive små partiklar (PM_{2,5}) från internationell sjöfart på svenskt vatten år 2020¹.

Förslaget beskriver att det är angeläget att förbättra luftkvaliteten nära hamnar och flygplatser (se till exempel avsnitt 1.1 Förenlighet med unionens politik inom andra områden). Artikel 9 hänvisar till Bilaga IV där det beskrivs hur luftkvalitet ska utvärderas och provtagningspunkter placeras. I val av mätplats för provtagning till skydd av människors hälsa beskrivs bland annat hur provtagningspunkter ska placeras för att mäta och utvärdera bidrag från exempelvis hamnar. Förslaget identifierar således utsläpp från fartyg i hamn som en viktig källa att övervaka, men det saknas förslag på åtgärder hur utsläppen ska minska. Det samma gäller för utsläpp från flygtrafik.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze med luftvårdsexperten Annika Svensson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschefen Malin Årebäck och planhandläggaren Johanna Severinsson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia

ola.goransson@regeringskansliet.se

¹ Källa: [Nationella emissionsdatabasen \(smhi.se\)](https://smhi.se) – 2023-04-10.