

Handläggare  
Ursula Gårdendahl  
Catharina Dahlström

## Regeringskansliet, Klimat- och näringslivsdepartementet - Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa, förslag från Europeiska kommissionen

### Förslag till beslut

Miljönämnden beslutar

- att yttra sig över förslaget till omarbetat direktiv i enlighet med förvaltningens tjänsteskrivelse samt
- att beslutet justeras omedelbart

### Sammanfattning

EU Kommissionen har vid sin utredning av gällande direktiv om luftkvalitet, Direktiv 2004/107/EG om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften och direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa, ändrat genom kommissionens direktiv (EU) 2015/148, funnit att dessa endast är delvis ändamålsenliga. Härutöver har EU inom ramen för den gröna given åtagit sig att ytterligare förbättra luftkvaliteten inom gemenskapen och att närma sig WHO:s rekommenderade nivåer. Av bakgrunden till det omarbetade direktivet framgår att även om förbättringar skett på senare år utgör luftförorening fortfarande den främsta miljöorsaken till tidig död i EU.

En sammanslagning av de båda luftkvalitetsdirektiven och omarbetningen är tänkt att förenkla regelverket och bidra till bättre enhetlighet. Genom stärkt övervakning, modellering och luftkvalitetsplaner är avsikten att uppnå en bättre luftkvalitet.

Direktivet fastställer gränsvärden, målvärden, skyldigheter för genomsnittlig exponeringsminskning, mål för genomsnittlig exponeringskoncentration, kritiska nivåer, tröskelvärden för information tröskelvärden för larm och långsiktiga mål

(luftkvalitetsnormer) som ska uppfyllas senast 2030 och regelbundet ses över.

Även om ekonomiska och administrativa konsekvenser är svåra att förutse i detta skede välkomnar miljöförvaltningen ett närmande mot WHO:s riktvärden, att regelbunden översyn föreslås samt utökad användning av modellering.

Miljöförvaltningen föreslår att miljönämnden beslutar att yttra sig över förslaget till omarbetat direktiv i enlighet med förvaltningens tjänsteskrivelse.

### Underlag för beslutet

- Tjänsteskrivelse MN 2023-05-03 Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa, förslag från Europeiska kommissionen, dnr MN 2023/0027.3
- Remiss från Regeringskansliet - förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa (omarbetning), dnr MN 2023/0027.1

### Ärendet

#### Bakgrund

Ett EU-direktiv sätter upp de mål som medlemsländerna ska uppnå, medlemsländerna avgör sedan själva hur detta ska ske i förhållande till de ramar som ställs upp i direktivet.

Luftkvalitetsdirektiven fastställer kvalitetsnormer för koncentrationsnivåer av tolv luftföroreningar. Tillsammans med direktivet om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar (direktiv 2016/2284/EU) samt andra internationella åtaganden med syftet att minska gränsöverskridande föroreningar och lagstiftning med bland annat utsläppsnormer, är målet att uppnå renare luft.

EU Kommissionen har vid sin utredning av gällande direktiv om luftkvalitet, Direktiv 2004/107/EG om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften och direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa, ändrat genom kommissionens direktiv (EU) 2015/148, funnit att dessa endast är delvis ändamålsenliga. Härutöver har EU inom ramen för den gröna given åtagit sig att ytterligare förbättra luftkvaliteten inom gemenskapen och att närma sig WHO:s rekommenderade nivåer. Av bakgrunden till det omarbetade direktivet framgår att även om förbättringar skett på senare år utgör luftförorening fortfarande den främsta miljöorsaken till tidig död i EU.

Luftkvalitetsdirektiven har genomförts i Sverige genom bland annat regeringsformen, 5 kap. miljöbalken, luftkvalitetsförordningen (2010:477), Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2019:9) samt en del andra lagar såsom plan- och bygglagen. Direktivens gräns- och målvärden benämns miljökvalitetsnormer.

### Remissen

Avsikten med det omarbetade direktivet är att EU:s luftkvalitetsnormer ska närma sig WHO:s rekommendationer och att förbättra den rättsliga ramen med bland annat regler beträffande sanktioner för överträdelser och information till allmänheten. Syftet är även att göra regelverket tydligare samt att genom stärkt övervakning, modellering och luftkvalitetsplaner uppnå en bättre luftkvalitet. En sammanslagning av de båda luftkvalitetsdirektiven och omarbetningen är tänkt att förenkla regelverket, bidra till bättre enhetlighet och därmed leda till effektivt genomförande med minskad administrativ börda för främst de lokala myndigheterna. Direktivet fastställer ett nollföroreningsmål för luftkvalitet (art. 1.1), ändringarna förväntas bidra till att realisera EU:s handlingsplan för nollförorening och målet att fram till 2030 minska luftföroreningarnas hälsoeffekter med mer än 55 %.

Direktivet fastställer gränsvärden, målvärden, skyldigheter för genomsnittlig exponeringsminskning, mål för genomsnittlig exponeringskoncentration, kritiska nivåer, tröskelvärden för information tröskelvärden för larm och långsiktiga mål (luftkvalitetsnormer) som ska uppfyllas senast 2030 och regelbundet ses över (art. 1.2).

Gränsvärdet för luftföroreningar föreslås komma närmare WHO:s riktvärden. Härutöver föreslås målvärdena för arsenik, kadmium, nickel och bens(a)pyren ändras till gränsvärden, vilket innebär att värdena utgör juridiskt bindande krav (art. 12-18, bilaga I).

Kommissionen åläggs att utföra en regelbunden översyn av både luftkvalitetskrav och -mål, baserad på vetenskap, i syfte att utröna om kraven och målen behöver ändras (art. 3). Förslaget medför vidare ökad användning av modellering genom precisering av kraven bland annat beträffande mätpunkter och utvärderingskriterier (art. 7- 9, 11, bilaga II, bilaga III), kriterier för provtagningspunkter (bilaga IV) samt en tydlig ansvarsfördelning där varje medlemsstat åläggs att säkerställa en korrekt tillämpning (art. 5). I art. 5 tydliggörs även medlemsstaternas skyldighet att ta fram luftkvalitetsplaner och att upprätta kortsiktiga åtgärdsplaner. Medlemsstaternas skyldigheter beträffande dessa planer skärps (art 19-20, bilaga VIII). I bilaga V fastställs de datakvalitetsmål

som gäller för luftkvalitetsdata. Metoder som ska användas för att utvärdera koncentrationerna av olika föroreningar i luften framgår av bilaga VI.

Fasta provtagningspunkter ska finnas i alla zoner där luftföroreningarna överskrider utvärderingströskeln. För det fall gränsvärden eller målvärden för ozon överskrids införs härutöver en skyldighet att bedöma kvaliteten genom modellering (art. 8). Ytterligare en nyhet i förslaget till omarbetat direktiv är medlemsstaternas skyldighet att inrätta minst en superstation för övervakning per 10 miljoner invånare i urban bakgrund. Medlemsstater med färre än 10 miljoner invånare ska inrätta minst en superstation för övervakning i urban bakgrund. Varje medlemsstat ska inrätta minst en superstation för övervakning per 100 000 km<sup>2</sup> i regional bakgrund. Medlemsstater vars territorium är mindre än 100 000 km<sup>2</sup> ska inrätta minst en superstation för övervakning i regional bakgrund. Vid superstationerna mäts även bakgrundskoncentrationerna av ultrafina partiklar. (Art. 10, bilaga III, IV). Genom bestämmelserna i bilaga VII införs bland annat övervakning av ultrafina partiklar med provtagningspunkter på platser där höga koncentrationer är sannolika.

I förslaget läggs större fokus än tidigare på allmänhetens rättigheter, bland annat vad gäller att öka medvetenheten om luftföroreningar genom information (art. 21, bilaga IX) och tillgänglighet till rättslig prövning för det fall genomförandet av direktivet inte skett som avsett (art 27). Fysiska personer som drabbas av hälsoskador till följd av att medlemsstaten inte har genomfört direktivet ska ges möjlighet att kräva ersättning (art. 28). Vid överträdelse av nationella bestämmelser som antagits enligt direktivet ska medlemsstaterna härutöver införa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner mot såväl fysiska som juridiska personer. Sanktionerna ska bland annat omfatta böter i proportion till den ekonomiska nytta som överträdelsen har inneburit (art. 29).

### Föredragning

Miljöförvaltningen ställer sig huvudsakligen positiv till de ändringar som föreslås. En sammanslagning av de två luftkvalitetsdirektiven och den ökade tydligheten bör leda till ett mer effektivt nationellt genomförande av förslaget. Förslaget innebär exempelvis att medlemsstaterna endast har en utvärderingströskel att förhålla sig till, mot tidigare både övre och nedre trösklar, vilket bör medföra en enklare tillämpning. Närmandet mot WHO:s rekommenderade värden i kombination med regelbunden översyn av gräns- och målvärden på EU-

nivå samt möjligheten till närmare samarbete mellan staterna torde leda till att förbättrad luftkvalitet skulle kunna uppnås inom tidsramen för handlingsplanen för nollförorening.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna fastställa zoner inom hela sitt territorium, luftkvaliteten ska utvärderas och säkerställas i alla zoner. Antal stationer avgörs av zonens befolkning, lägst nivå för invånarantal är upp till 249 000 personer, nästa nivå gäller invånarantal om 250 000 – 499 000 (Bilaga III). Skåne har cirka 1,49 miljoner invånare medan Lunds kommun har en befolkning om cirka 128 000 personer. Skulle en kommun av Lunds storlek anses vara en egen zon innebär det att antalet stationer i landet behöva ökas i förhållande till nuläget. Idag sker övervakning ofta i samverkansområden, med ny zonindelning är det osäkert om dessa kommer finnas kvar. Det noteras att tidigare krav på fastställande av tätbebyggelse inte längre kvarstår. Detta innebär att medlemsstaterna ges större frihet att avgöra var luftkvaliteten ska utvärderas då kravet på att så ska ske inom tätbebyggelse (det vill säga tätortsområde med fler än 250 000 invånare) inte längre avses kvarstå. Först vid nationellt förslag på zonindelning är det dock möjligt att bedöma de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av förslaget till det omarbetade direktivet.

Miljöförvaltningen ser positivt på förslaget att tillämpa modelleringar utöver fasta mätningar i zoner där luftföroreningar överskrider ett gränsvärde. Härutöver välkomnas förslaget om mätning av ultrafina partiklar, även om det är osäkert vilka åtgärder Sverige kan vidta för att minska förekomsten av dessa partiklar då de ofta har sitt ursprung i källor utanför landet.

Miljöförvaltningen uppskattar även förslaget om mer detaljerad information till allmänheten genom art. 22. Allmänhetens förbättrade insikt i statusen för luftkvaliteten i närområdet genom timvisa uppdateringar av luftkvalitetsindex (för svaveldioxid, kvävedioxid, koldioxid, partiklar och ozon) kan på sikt komma att leda till ökade krav gentemot myndigheterna att verka för en luftkvalitet som uppfyller regelverket.

Genom möjligheten för allmänheten att hävda kränkning av rättigheter skapas incitament för medlemsstaterna att genomföra direktivet. Miljöförvaltningen ser också positivt på en inom EU likriktad möjlighet för fysiska personer att få ersättning om deras hälsa helt eller delvis har skadats till följd av överträdelser av regler om gränsvärden, luftkvalitetsplaner, kortsiktiga åtgärdsplaner eller i samband med gränsöverskridande föroreningar. Det är även positivt att

medlemsstaterna behöver fastställa sanktioner för överträdelser. Här noteras dock att sanktionerna gäller för fysiska och juridiska personer samt att böter ska stå i proportion till omsättningen för den juridiska personen. Det är därmed inte helt tydligt huruvida även myndigheter kan bli föremål för sanktioner, en fråga som får utredas framöver på nationell nivå.

Miljöförvaltningen noterar att det införs krav på nationell luftvårdsplan även då målvärdet för ozon överskrids trots att målvärdet inte har samma rättsliga status som det bindande gränsvärdet. Kravet på upprättandet av plan för ozon borde kanske anpassa till detta förhållande.

De föreslagna ändringarna i det omarbetade luftkvalitetsdirektivet medför inte endast framtida revidering av miljöbalken och luftkvalitetsförordningen utan kommer även ha genomslag på bland annat plan- och bygglagen. Frågan om sanktioner ska meddelas med grund i straffrätten eller som offentlighetsrättsliga sanktioner (alternativt med kombination av de båda systemen), möjligheten till grupptalan vid skadeståndsanspråk och beräkning av preskriptionstiden är något som kräver utredning och förslag på nationell nivå.

Miljöförvaltningen föreslår miljönämnden att besluta att yttra sig över förslaget till omarbetning av EU-direktivet om luftkvalitet i enlighet med förvaltningens tjänsteskrivelse.

Omedelbar justering

Remissvaren ska ha kommit in till Klimat- och näringslivsdepartementet senast den 15 maj 2023, vilket innebär att detta remissvar behöver justeras omedelbart.

### **Beredning**

Ärendet har beretts på miljöförvaltningen.

### **Barnets bästa**

Barn och unga är under utveckling och därför mer känsliga för exponering av luftföroreningar. Förslaget till den förändrade lagstiftningen syftar till att förbättra luftkvaliteten bland annat genom att minska luftföroreningarnas hälsoeffekter. Initiativet bör främja en bättre luftkvalitet och därmed minska exponeringen för alla, även barn och unga. En förbättrad luftkvalitet bidrar vidare till att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en mer hälsosam och god miljö.



### **Ekonomiska konsekvenser**

Förslaget till omarbetat luftkvalitetsdirektiv kan komma att innebära ekonomiska konsekvenser för kommuner. I nuläget är dock eventuell omfattning inte klarlagd eftersom förslaget avser omarbetning av EU-direktiv och hur genomförandet i Sverige avses ske ännu inte är utrett.

Björn Berséus  
Miljödirektör

### **Beslutet skickas till**

För verkställighet eller motsvarande åtgärd:  
Regeringskansliet, Klimat- och näringslivsdepartementet

För kännedom:  
Kommunkontoret