

Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet
Remisstid den 15 maj 2023

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen

Sammanfattning av ärendet

Den europeiska kommissionen har genomfört en utvärdering av luftkvalitetsdirektivens ändamålsenlighet och resultatet redovisades i november 2019. Resultatet från utvärderingen visade att direktiven delvis var effektiva i att förbättra luftkvaliteten och uppnå de fastställda luftkvalitetsnormerna. Dock konstaterades vissa brister som behövde åtgärdas för att förstärka genomförandet.

Kommissionen presenterade sitt förslag till revidering av luftkvalitetsdirektiven den 26 oktober 2022. Klimat- och näringslivsdepartementet har därefter remitterat ett förslag till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Idag finns det två direktiv som reglerar luftkvaliteten. Kommissionen föreslår att dessa två direktiv slås samman till ett direktiv. Det nya direktivet innehåller bland annat följande:

- Skärpningar av luftkvalitetsnormerna för till exempel kväveoxid, bensen och partiklar (PM_{2,5} och PM₁₀).
- Ett långsiktigt mål om att uppfylla WHO:s riktlinjer till 2050.
- Vissa möjligheter till undantag från överskridanden från uppsatta gränsvärden om de är särskilt svåra att nå. Det kan bero på plats specifika spridningsförutsättningar, geografiska förutsättningar, ogynnsamma klimatförhållanden eller gränsöverskridande luftföroreningar.

- Flera förtydliganden för att göra åtgärdsprogrammen mer effektiva. Till exempel att ett eventuellt överskridande ska vara åtgärdat inom tre år och om det inte visat sig tillräckligt ska nya kraftigare åtgärder vidtas.
- Medlemsländerna ska införa regler om sanktioner mot fysiska eller juridiska personer som begår överträdelser av direktivet.
- Nya möjligheter för enskilda att erhålla skadestånd som har lidit hälsomässig skada på grund av otillräckliga åtgärdsprogram ska införas.
- Nya krav på typ av mätstationer, hur och var vissa mätningar ska genomföras.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret efterlyser en konsekvensanalys av förslaget ekonomiska påverkan på den svenska kommunsektorn och en kompensation för merkostnader som direktivets införande innebär. Därutöver anser kontoret att förslagen kring sanktioner, överklagande och skadestånd behöver analyseras närmare utifrån hur dessa harmoniserar med svensk rättspraxis och andra offentligt rättsliga principer.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedömer att det finns goda förutsättningar för Stockholm att klara de föreslagna kraven, men att det kan komma att krävas ytterligare resurser för att möta kraven på kontrollerna av luftkvalitet. Nämnden anser att den del av remissen som rör förutsättningar för ersättning till enskilda, d.v.s. artikel 28, bör avstyrkas, medan övriga delar av remissen tillstyrks.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Jag välkomnar kommissionens ambition att höja ambitionsnivån för arbetet för en frisk luft i hela Europa. Luftkvaliteten i Europa har förbättrats avsevärt de senaste 30 åren i och med att utsläppen av luftföroreningar har minskat kraftigt, så även i Stockholm. Strängare utsläppskrav på fordon och industrier, utbyggnad av fjärrvärme, infasning av renare bränslen och elbilar, miljözoner, trängselskatt och dubbdäcksförbud m.m. har bidragit till förbättringen av luftkvaliteten i staden. Trots det är luftföroreningar det miljörelaterade problem som orsakar flest dödsfall, till följd av bl.a. hjärt- och kärlsjukdomar och luftvägssjukdomar. Fortfarande dör cirka 300 000 människor i förtid per år av förorenad luft inom EU, varav 1000 bor i Stockholm. Dessa är mycket allvarliga siffror.

Stockholms stad mäter kontinuerligt luftkvaliteten och vägtrafiken är den största källan till utsläpp av luftföroreningar i staden. Alla miljö kvalitetsnormer enligt luftkvalitetsförordningen (2010:477) klarades år 2022, men ytterligare åtgärder för att sänka halterna, framför allt av kvävedioxid, partiklar (PM10 och PM2.5) och ozon, krävs för att klara alla målvärden i det nationella miljö kvalitetsmålet ”Frisk luft” till skydd för människors hälsa. Det är uppenbart att mycket mer måste göras för att skydda de personer som drabbas särskilt hårt av luftföroreningarna, i synnerhet barn.

Fordonflottan behöver bli renare och trafiken behöver minska. Därför har vi i Stockholms stad satt upp ambitiösa klimat- och miljömål, bland annat en minskad biltrafik med 30 procent, utsläppsfri innerstad och minskade utsläpp från transportsektorn till 80 procent till 2030, samt satt igång ett stort arbete med att bygga ut laddinfrastrukturen.

Därför ställer jag mig positiv till de skärpta gränsvärdena, kraven på mätningar och modelleringar och att regleringen knyts till WHO:s rekommendationer, som jag anser är i linje med Stockholms stads miljöambition om frisk luft i hela staden.

I övrigt hänvisar jag till stadens interna remissinstansers yttranden.

Stockholm den 10 maj 2023

Åsa Lindhagen

Bilaga

1. Remissen Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa, dnr KS 2023/224-1.2
2. Bilagor - Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa (omarbetning) , dnr KS 2023/224-1.3

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Luften i Europa har förbättrats avsevärt de senaste 30 åren till följd av insatser på internationell, nationell, regional och lokala nivå. Trots det är luftföroreningar den miljörelaterade orsak som bidrar till flest dödsfall. Fortfarande dör cirka 300 000 människor i förtid av förorenad luft inom EU. I Sverige handlar det om cirka 6 700 människor varje år.

Den europeiska kommissionen har genomfört en utvärdering av luftkvalitetsdirektivens ändamålsenlighet och resultatet redovisades i november 2019. Resultatet från utvärderingen visade att direktiven delvis var effektiva i att förbättra luftkvaliteten och uppnå de fastställda luftkvalitetsnormerna. Dock konstaterades vissa brister som behövde åtgärdas för att förstärka genomförandet.

Den europeiska gröna given lanserades av kommissionen i december 2019, och Europeiska rådet tog upp den vid sitt möte i december samma år. Den europeiska gröna given är ett paket med politiska initiativ som ska bana väg för en grön omställning i EU och vars slutmål är klimatneutralitet senast 2050. En del i detta är att anpassa EU:s luftkvalitetsnormer till WHO:s riktvärden som uppdaterades med en striktare riktning 2021.

Kommissionen presenterade sitt förslag till revidering av luftkvalitetsdirektiven den 26 oktober 2022. Klimat- och näringslivsdepartementet har därefter remitterat ett förslag till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Idag finns två direktiv som reglerar luftkvaliteten: Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten (PAH) i luften (direktivet om metaller och PAH). Kommissionen föreslår att dessa två direktiv slås samman till ett direktiv. Det nya direktivet innehåller bland annat följande:

- Skärpningar av luftkvalitetsnormerna för till exempel kväveoxid, bensen och partiklar (PM_{2,5} och PM₁₀).
- Ett långsiktigt mål om att uppfylla WHO:s riktlinjer till 2050.
- Vissa möjligheter till undantag från överskridanden från uppsatta gränsvärden om de är särskilt svåra att nå. Det kan bero på platsspecifika spridningsförutsättningar, geografiska förutsättningar, ogynnsamma klimatförhållanden eller gränsöverskridande luftföroreningar.
- Flera förtydliganden för att göra åtgärdsprogrammen mer effektiva. Till exempel att ett eventuellt överskridande ska vara åtgärdat inom tre år och om det inte visat sig tillräckligt ska nya kraftigare åtgärder vidtas.
- Medlemsländerna ska införa regler om sanktioner mot fysiska eller juridiska personer som begår överträdelser av direktivet.
- Nya möjligheter för enskilda att erhålla skadestånd som har lidit hälsomässig skada på grund av otillräckliga åtgärdsprogram ska införas.

- Nya krav på typ av mätstationer, hur och var vissa mätningar ska genomföras.

Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys av direktivet. Kommissionen menar att förslaget kommer innebära en kraftig förbättring av luftkvaliteten i Europa fram till 2030.

De samhällsekonomiska analyserna visar att kostnaderna för att införa direktivet uppgår till mindre än sex miljarder euro per år, varav 75-106 miljoner euro avser administrativa kostnader. De årliga nyttorna uppskattas till 42 – 121 miljarder euro 2030. Vinsterna bedöms följaktligen avsevärt överstiga kostnaderna.

Utöver de hälsomässiga fördelarna som direktivet antas bidra till förväntas mindre försurning och övergödning samt minskade ozonrelaterade skördeförluster.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 13 april 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser positivt på förslaget om att stärka den europeiska luftvårdspolitiken. Detta ligger i linje med stadens inriktning och staden för egen del höga ambitioner på området.

Stadsledningskontoret noterar att regeringen inte har genomfört en analys av vilka kostnader som förslaget kan innebära i Sverige. I Faktapromemoria 2022/23:FPM20 Översyn av EU:s luftdirektiv, skriver regeringen att förslaget kan få ekonomiska konsekvenser för kommuner och länsstyrelser om de behöver ta fram och genomföra nya åtgärdsprogram. Vidare kan ökade krav på övervakning bidra till ökade kostnader för kommuner.

Stadsledningskontoret förutsätter att regeringen analyserar de ekonomiska konsekvenserna av direktivet för svenskt vidkommande och kompenserar kommunsektorn för eventuella merkostnader som direktivets införande innebär i enlighet med finansieringsprincipen. Principens innebörd är att kommuner och regioner inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter.

Stadsledningskontoret anser att förslagen kring sanktioner, överklagande och skadestånd behöver analyseras närmare utifrån hur förslaget harmoniserar med svensk rättspraxis och andra offentlighetsrättsliga principer.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 25 april 2023 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att avstyrka remissen avseende förslaget till artikel 28 om ersättning för hälsoskada.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att tillstyrka remissen i övriga delar.
3. Miljö- och hälsoskyddsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att justera beslutet omedelbart.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 4 april 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Övergripande synpunkter

Förvaltningen ställer sig principiellt positiv till de skärpta gränsvärdena, kraven på mätningar och modelleringar och att regleringen knyts till WHO:s rekommendationer. Det finns i detta skede vissa oklarheter om ansvarsfördelningen mellan myndigheter inom respektive medlemsstat, som kommer behöva klargöras i samband med genomförandet i nationell rätt.

Förvaltningen har dock invändningar mot förslaget till bestämmelserna om rätt till ersättning för enskilda. Nedan utvecklar förvaltningen sina synpunkter på förslaget till ersättning. Förvaltningen lämnar därefter närmare synpunkter på remissen i övrigt.

Förslaget om ersättning

Kommissionens förslag

Artikel 28.1 och 28.4

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att fysiska personer som drabbas av hälsoskador till följd av en överträdelse av artiklarna 19.1–19.4, 20.1 och 20.2, 21.1 andra stycket och 21.3 i detta direktiv av de behöriga myndigheterna har rätt till ersättning i enlighet med den här artikeln.

(...)

4. Om ett ersättningsanspråk stöds av bevis som visar att den överträdelse som avses i punkt 1 är den mest sannolika förklaringen till att den personen lidit skada, ska orsakssambandet mellan överträdelsen och uppkomsten av skadan presumeras.

Den svarande offentliga myndigheten ska kunna motbevisa denna presumtion. Svaranden ska särskilt ha rätt att bestrida relevansen av den bevisning som den fysiska personen åberopar och trovärdigheten i den framlagda förklaringen.

Förvaltningens synpunkter

Artikel 28.1

Som framgår ovan anger bestämmelsen att överträdelse av artiklarna 19.1–19.4, 20.1 och 20.2, 21.1 andra stycket och 21.3 ger en-skilda rätt till ersättning för hälsoskador till följd av överträdelsen.

Artikel 19.1-4 föreskriver sammanfattningsvis skyldighet för medlemsstaterna att upprätta luftkvalitetsplaner för berörda zoner där gränsvärde överskrids. I bestämmelsen anges vidare inom vilka tidsramar detta ska ske och att planerna ska ange lämpliga åtgärder för att klara gränsvärdet och hålla perioden av överskridande så kort som möjligt – under inga omständigheter längre än tre år från utgången av det kalenderår då det första överskridandet rapporterades.

Artikel 20.1-2 uppställer krav på medlemsstaterna att upprätta kortsiktiga åtgärdsplaner om det i viss zon finns risk för överskridanden av tröskelvärden för larm. Medlemsstaterna får vid upprättandet av dessa planer, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet ange effektiva åtgärder för att begränsa eller vid behov tillfälligt avbryta verksamhet som bidrar till risken för att respektive gräns- eller målvärden eller tröskelvärde för larm överskrids.

I artikel 21.1 andra stycket regleras krav på att utforma gemensamma insatser, såsom gemensamma eller samordnade luftkvalitetsplaner enligt artikel 19 och artikel 21.3 reglerar motsvarande ge-mensamma kortsiktiga åtgärdsplaner.

Förvaltningen anser att det är oklart vad det är som kan utgöra en sådan överträdelse av de ovan nämnda bestämmelserna som kan föranleda rätt till ersättning. Det behöver klargöras om överträdelsen avser underlåtenhet att upprätta planer alls eller inom rätt tid och/eller brister i effektiviteten i de åtgärder som ska anges i planerna.

Artikel 28.4

Förvaltningen ifrågasätter inte att det kan finnas behov av att erbjuda rättsmedel som gör det mer kännbart för myndigheter som underlåter att fullgöra sina skyldigheter och ger möjlighet till kompensation för enskilda som lider skada på grund av detta. Förvaltningen anser dock att det finns betydande nackdelar med det föreslagna systemet.

Det torde inte möta något formellt hinder att redan idag väcka civilrättslig talan om krav på ersättning mot myndigheter, även om bevisfrågan och kravet på adekvat kausalitet sannolikt gör processen komplicerad för käranden.

Erfarenhetsmässigt är den typ av skadeståndsprocesser som rör fysisk eller psykisk skada på enskilda mycket känsliga till sin natur. Det förekommer stora mängder känsliga uppgifter och det kommer ofrånkomligen uppstå kännbara situationer när svaranden söker motbevisa kärandens påståenden.

Förvaltningen uppfattar härutöver att reglering i artikel 28.4, innebär ett visst avsteg från den gängse skadeståndsrättsliga principen om adekvat kausalitet, d.v.s. att det dels ska finnas ett orsakssamband och dels att sambandet ska ha en viss kvalitet. Som förvaltningen förstår det ska den bevisning som ska företas av den enskilde ersätta

adekvansprövningen. Det väcker i sin tur frågor om vilken typ av bevisning som ska anses tillräcklig, när symptom först kan ha uppkommit för att kunna vara aktuella, hur man hanterar underliggande sjukdomar etc.

I den föreslagna bestämmelsen åläggs myndigheten att förete motbevisning, vilket är naturligt utifrån den civilrättsliga processens natur men också för att ersättning ur allmänna medel inte kan medges godtyckligt. Förvaltningen befarar dock att detta kommer att medföra att myndigheterna upplevs ha motsatta intressen i förhållande till medborgarna och att myndigheterna inte står på medborgarnas sida.

Förvaltningen anser att det finns betydande principiella risker med ett system som ställer enskilda mot myndigheter, i synnerhet när det handlar om enskildas sjukdomsbild, som myndigheten åläggs att motbevisa och, som myndigheten enligt bestämmelsens lydelse, ska ha rätt att bestrida relevansen av bevisningen och trovärdigheten i den framlagda förklaringen. Ett sådant system riskerar att allvarligt undergräva allmänhetens förtroende för myndigheterna och istället polarisera parterna. I förlängningen kunna få mycket stora konsekvenser för medlemsstaterna även på ett konstitutionellt plan.

Det är alltså viktigt att undvika att det uppställs som regel att enskilda ska tvista mot myndigheter och myndigheterna därmed upplevs vara en maktutövare som inte står på medborgarnas sida. Tvärtom behöver det på alla sätt säkerställas att enskilda fortsatt har förtroende för att myndigheterna verkar till det allmännas bästa.

Ytterligare en aspekt är att det enligt förvaltningens erfarenhet i allmänhet inte är de mest utsatta som framställer klagomål till myndigheter eller på annat sätt driver den här typen av frågor, eftersom det ofta saknas kännedom om vilka möjligheter som finns att klaga eller resurser för att väcka talan. Förvaltningen befarar mot den bakgrunden att ersättning inte kommer sökas eller ges till dem som egentligen är mest berörda. I artikel 28.2 föreslås visserligen möjlighet till grupptalan, men även i det fallet finns risk att det inte är de mest utsatta grupperna som kommer till tals. Vid grupptalan ska förlorande part även stå för motpartens rättegångskostnader enligt direktiv (EU) 2020/1828. Det är något oklart om kommissionen tänkt sig samma eller en annan lösning i fråga om rättegångskostnader vid enskilda anspråk.

Förvaltningen anser mot denna bakgrund att det bör utredas om det tudelade syftet – att skärpa kraven på myndigheter att genomföra sina skyldigheter och att ge enskilda möjligheter till ersättning vid sådan underlåtelse - kan uppnås på annat sätt. Enligt förvaltningen bör undersökas om till exempel ytterligare reglering av myndigheternas skyldigheter eller någon form av sanktioner mot medlemsstater och/eller behöriga myndigheter kan bli aktuella vid underlåtelser. I fråga om ersättning till enskilda bör utredas om avsättning av medel till en fond som utger ersättning vid dokumenterad skada skulle kunna vara ett alternativ.

Förvaltningen anser mot denna bakgrund att förslaget till artikel 28 om ersättning bör avstyrkas.

Övriga synpunkter på remissen

Kapitel III, Förvaltning av luftkvalitet

Artikel 17

I förslaget till artikel 17.1 anges att medlemsstaterna får identifiera zoner där överskridande av gränsvärde för PM10 i luften beror på resuspension av partiklar efter sandning och saltning under vinter. Enligt artikel 17.3 ska medlemsstaterna i dessa zoner upprätta en luftkvalitetsplan om överskridandena beror på andra PM10-källor än sandning eller saltning av vägar under vintern.

Partiklar som härrör från sandning har samma negativa påverkan på människors hälsa som partiklar som härrör från slitage av körbana. WHO belyser negativa hälsoaspekter av sand både i WHO:s nya förslag för gränsvärden samt i den vetenskapliga sammanställningen REVIHAAP. Förvaltningen anser därför att undantaget för vintersandning bör tas bort generellt i direktivet.

Kapitel IV, Planer

Artikel 19.1

Om luftens föroreningsnivåer överskrider något gränsvärde ska medlemsstaterna enligt förslaget upprätta luftkvalitetsplaner så snart som möjligt och senast två efter det kalenderår under vilket överskridandet av gränsvärdet registerades. Luftkvalitetsplaner ska ange lämpliga åtgärder för att klara berörda gränsvärden och hålla periodens så kort som möjligt och under inga omständigheter längre än tre år. Förvaltningen välkomnar förslaget som minskar risk för ohälsa för befolkningen. Trafikkontoret kan däremot drabbas av ökade kostnader då åtgärder ska genomföras i snabbare takt.

Artikel 19.5-6

Enligt förslaget ska det i luftkvalitetsplanen beskrivas hur stor effekt varje enskild åtgärd kan tänkas ge. Enligt förvaltningens erfarenhet är detta i praktiken mycket svårt att bedöma, då det är mycket svårt att förutsäga i vilken utsträckning till exempel trafik åtgärder kommer att efterlevas. Följaktligen är det också mycket svårt att på förhand utvärdera effekten av en åtgärd. Förvaltningen anser att måste anses vara tillräckligt för planernas ändamål att beskriva vilka åtgärder som kommer att genomföras i luftkvalitetsplanerna.

Kapitel V, Information och rapportering.

Artikel 23.2

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska information och mätdata inkomma till kommissionen inte senare än fyra månader efter utgången av varje år. I dag är tidsfristen högst nio månader efter årets slut. I dagsläget har kommunen tre månader på sig att leverera kvalitetssäkrade mätdata till Naturvårdsverkets datavärd. Med det nya förslaget kommer denna tid kortas till uppskattningsvis en månad. Förvaltningen

bedömer att det i vart fall för förvaltningens del kommer att innebära praktiska svårigheter att kunna leverera kvalitetssäkrade data i tid.

Bilaga II, Utvärderingströsklar

Avsnitt 1, PM10

I förslaget för utvärderingströsklar finns endast värde för årsmedel-värde, medan för gränsvärden finns både årsmedelvärde och dygns-medelvärde. I Stockholm och andra skandinaviska städer uppträder höga halter av PM10 under våren, det vill säga endast en kort period av året. Detta medför att gränsvärdet för dygnsmedelvärde historiskt har överskridits eller har riskerat att överskridas, medan gränsvärdet för årsmedelvärde har klarats med marginal. Det nuvarande förslaget med utvärderingströskel enbart på årsmedelvärde skulle sannolikt leda till att gränsvärdet för dygnsmedelvärde överskrids eller riskerar att överskridas, men att utvärderingströskeln för årsmedel-värde klaras. Det kan leda till komplicerade tolkningar för kravet på mätningar och modellering. Förvaltningen föreslår därför att det även införs en utvärderingströskel även för dygnsmedelvärde för PM10.

Avsnitt 1, CO

I likhet med vad som anförs ovan i fråga om PM10 innehåller förslaget för utvärderingströsklar för CO endast värde för årsmedel-värde, medan det för gränsvärden finns både årsmedelvärde och högsta 8-timmars medelvärde. I Stockholm uppträder höga halter av CO under ett tillfälle per år i samband med motorträffar. Av samma skäl som anförs ovan bör det därför kompletteras med en utvärderingströskel även för högsta 8-timmars medelvärde för CO.

Bilaga IV, Utvärdering av luftkvalitet och placering av provtagningspunkter

Avsnitt A.2c

Av bestämmelsen framgår att gränsvärden avsedda för skydd av människors hälsa inte ska utvärderas på vägars körbanor och mitt-remsa utom om fotgängare har normalt tillträde till mittremsan. Detta är en delvis ny formulering jämfört med nu gällande direktiv. Förvaltningen uppfattar bestämmelsen som att den även omfattar till exempel refuger vid övergångsställen, eftersom fotgängare normalt har tillträde där. Det är dock i praktiken ofta omöjligt att innehålla gränsvärden i en sådan miljö. Fotgängare uppehåller sig dessutom på platsen under mycket kort tid och exponeras därför inte i större utsträckning. Förvaltningen anser mot den bakgrunden att det bör förtydligas att gränsvärden inte ska gälla på övergångsställen.

Avsnitt C.2b

I bestämmelsen anges att provtagningspunktens intag ska vara place-rat mellan 0,5 m (andningszonen) och 4 m över marknivån. En högre placering (upp till 8 m) kan vara lämplig om provtagningspunkten är representativ för ett större område (en bakgrundspåts) eller under andra särskilda omständigheter, och eventuella avvikelser ska dokumenteras utförligt.

Bestämmelsen skiljer sig från nu gällande direktiv. I Stockholm och flera andra kommuner i Sverige är de urbana bakgrundsstationerna placerade på tak högre än 8 m över mark. Omfattande studier har visat att dessa mätningar i taknivå är representativa för ett större område i enlighet med kraven i nuvarande direktiv och i de flesta fall mer representativa än mätningar i t.ex. parkmiljö. För Stockholms och Sveriges del skulle ett krav på maximal höjd om 8 m över marknivå innebära att det behöver upprättas nya stationer för urban bakgrund istället för de befintliga i taknivå, vilket är förenat med stora kostnader. Samtidigt bedömer förvaltningen att ett krav på maximal höjd på 8 m över marknivån för provtagningsplatsen inte skulle ge någon bättre information om bakgrundsluften. Sammantaget skulle kravet få stora konsekvenser, men inte medföra någon ökad nytta och kan därmed inte anses vara proportionerligt. Förvaltningen anser därför att det i likhet med vad som gäller idag ska kunna placeras urbana bakgrundsstationer på högre höjd än 8 m över mark så att det blir representativt för större geografiskt område.

Avsnitt D.5

Enligt förslag ska modellering av luftföroreningar utgå ifrån nationellt rapporterade geografiskt fördelade emissioner (rutnätsdata) enligt direktiv 2016/2284/EU samt den utsläppinformation som rapporterats enligt direktiv 2010/75/EU. Den geografiska fördelningen utförs huvudsakligen enligt konceptet ”top-down”. Detta innebär att emissioner bryts ner från en nationell totalemission till läns- och kommunnivå och vidare till ett rutnät med upplösningen 1 km². Fördelningen sker med hjälp av relevant statistik och geografiska data, t.ex. vägnät, betesmark, avverkad skog och befolkningsuppgifter. Beroende på sektor så är kvaliteten på dessa geografiska fördelade utsläppsdata inte acceptabel för modellering på lokal eller regional skala. Förvaltningen anser därför att modellering på lokal och regional skala ska utgå från emissionsdata som till större grad utgår från individuella källor, i form av punkt-, linje- eller areakällor. Denna typ av emissionsdatabaser finns tillgängligt i t.ex. regionala luftvårdsförbund.

Bilaga V, Datakvalitetsmål

Avsnitt A

Tabellen under avsnitt A beskriver den maximala osäkerheten som tillåts för mätningar och modellering. Förvaltningen anser att det är bra att den maximala osäkerheten för modellering uttrycks som en kvot som är beroende av osäkerheten i mätdata och i modelleringen istället för ett absolut värde.

För både indikativa mätningar och modellering tillåts det större osäkerhet för PM_{2.5} jämfört med PM₁₀. För Stockholm och andra skandinaviska städer uppträder höga halter av PM₁₀ i samband med mycket vägdamm under våren. Emissionerna av vägdamm har stora variationer både i tid och i rum över korta avstånd. Det gör att osäkerheten i modellering för Stockholm och andra skandinaviska städer oftast är större för PM₁₀ jämfört med PM_{2.5}. Förvaltningen anser därför att det bör tillåtas lika stor osäkerhet i modellering och indikativa mätningar för PM₁₀ och för PM_{2.5}.

Bilaga VII, Övervakning av masskoncentration och kemisk sammansättning av PM2.5

Avsnitt 3

Avsnittet beskriver att det bör genomföras mätningar av ultrafina partiklar vid platser där det förväntas höga halter. Stockholm stad genomför redan idag mätningar av ultrafina partiklar både i trafik-miljö och i urban bakgrund. Förvaltningen anser att det är bra att det införs generella krav på sådana mätningar och att mätningar bör ske i trafikmiljö där många människor vistas.

Bilaga VIII, Information som ska ingå i luftkvalitetsplaner för förbättrad luftkvalitet

Avsnitt A.5-6

Enligt punkt 5 a ska det i luftkvalitetsplanen anges kvantifierad koncentrationsminskning vid varje provtagningspunkt som överskrider bl.a. gränsvärden. Enligt punkt 6 ska åtgärder för att minska luftföroreningarna enligt punkt 5 preciseras i en bilaga till planen och inne-fatta bl.a. kvantifiering av utsläppsminskning (i ton/år) för varje åtgärd.

Enligt förvaltningens erfarenhet är sådana uppgifter i praktiken omöjliga att ange. Dels är det mycket svårt att kvantifiera i vilken utsträckning åtgärderna kommer att efterlevas, dels varierar koncentrationerna naturligt mellan olika år till följd av variationer i väder. En åtgärd kan därmed få olika effekt från år till år beroende på väderlek. Förvaltningen anser därför att förslaget inte är praktiskt genomförbart.