

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-04-14

Diarienummer 2023-3935

Handläggare

Erik Svensson

Telefon: 031-368 38 64

E-post: erik.svensson@miljo.goteborg.se

Yttrande till kommunstyrelsen över remiss Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – förslag från Europeiska kommissionen, (KN2023/00745), SLK 0231/23

Förslag till beslut

Miljö- och klimatnämnden skickar över miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande över remiss Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – förslag från Europeiska kommissionen, till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Europakommissionen har tagit fram ett förslag på ett reviderat direktiv som ska driva på utvecklingen mot en bättre luftkvalitet och renare luft i Europa. Förslaget ska ersätta nuvarande luftkvalitetsdirektiv och direktiv om metaller och polycykliska aromatiska kolväten. I Sverige baseras gällande lagstiftning om reglering och kontroll av luftkvalitet till stora delar på dessa två befintliga direktiv.

Förslaget på ett reviderat direktiv om luftkvalitet innehåller bland annat mer ambitiösa normer och mål för luftkvalitet på medellång- och lång sikt jämfört med gällande miljökvalitetsnormer och mål. Direktivet innehåller också förslag på förbättringar i hur luftkvalitet ska kontrolleras och hur höga halter ska åtgärdas samt krav kring utökad information om luftkvalitet till allmänheten.

Förvaltningen är positiv till direktivets inriktning och syfte och bedömer övergripande att dessa ligger i linje med stadens politiskt beslutade styrdokument som berör luftkvalitet och stadens luftvårdsarbete i stort. Generellt är det positivt att tydligare reglera frågan och ge den en större tyngd i det nationella och lokala arbetet, i synnerhet då förslaget har potential att förbättra luftkvaliteten och därmed också hälsan hos stadens invånare.

Det är svårt att på detaljnivå bedöma vilka effekter och konsekvenser förslaget i sin helhet kommer att få på lokal nivå, inte minst då kraven som föreslås delvis hanteras på nationell nivå.

Bedömning ur ekonomisk dimension

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

Motsvarande kostnads- och nyttoppskattningar som nämnts för EU finns inte med i kommissionens konsekvensanalys för Sverige eller Göteborg. Bedömningen är dock att typen av nyttor och kostnader kan förväntas vara likartade i Sverige och också att nyttorna bedöms överstiga kostnaderna. En detaljerad analys av budgetära kostnader för Sverige har ännu inte gjorts.

Kommissionen konstaterar i sin konsekvensanalys att förslaget kommer innebära något utökade administrativa kostnader för genomförandet fram till år 2030 för att därefter sannolikt minska när målen uppnåts. Om kommuner och länsstyrelser behöver ta fram och genomföra nya åtgärdsprogram kan detta få budgetära konsekvenser. Utökade krav på övervakning, till exempel lägre utvärderingströsklar och krav på modellering, kan få budgetära konsekvenser för Göteborgs Stad. Hur stora konsekvenserna blir beror på hur de nya kraven kommer att genomföras i svensk lagstiftning.

Bedömning ur ekologisk dimension

Bedömning ur ekologisk dimension utvecklas under rubriken Förvaltningens bedömning.

Bedömning ur social dimension

Förslaget är som helhet positivt för alla grupper i staden. Ren luft påverkar hälsan positivt hos alla invånare och är därmed av stor vikt för staden. Mål för renare luftmiljö återfinns i styrdokument som översiktsplan och miljö- och klimatprogram.

Luftföroreningar drabbar idag vissa människor mer än andra, framför allt känsliga människor som barn, äldre och sjuka. En skärpning av lagstiftningen enligt remissförslaget skulle bidra till ett mer jämlikt samhälle genom att ge positiva effekter på den allmänna folkhälsan.

Bilagor

1. Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet ärende KN2023/00745 - Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – förslag från Europeiska kommissionen

Underbilaga:

- 1.1. Bilagor till Förslag om luftkvalitet och renare luft i Europa – förslag från Europeiska kommissionen

Ärendet

Europakommissionen har tagit fram ett förslag på ett reviderat direktiv som ska driva på utvecklingen mot en bättre luftkvalitet och renare luft i Europa. Förslaget ska ersätta nuvarande luftkvalitetsdirektiv och direktiv om metaller och polycykliska aromatiska kolväten. I Sverige baseras gällande lagstiftning om reglering och kontroll av luftkvalitet till stora delar på dessa två befintliga direktiv.

Klimat- och näringslivsdepartementet har skickat det omarbetade direktivet till Göteborgs Stads stadsledningskontor, som har skickat ärendet till stadsbyggnadsnämnden, stadsmiljönämnden och miljö- och klimatnämnden för yttrande till kommunstyrelsen senast den 28 april 2023.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

En omfattande luftvårdspolitik har utvecklats inom EU för att minska utsläpp och halter av luftföroreningar. Lagstiftningen kring luftmiljö i svenska tätorter regleras genom systemet med miljökvalitetsnormer (MKN), huvudsakligen genom luftkvalitetsförordningen (2010:477) och Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2016:9). Merparten av regelverket baseras på bestämmelserna i EU:s luftkvalitetsdirektiv (2008/50/EG) och direktiv om metaller och polycykliska aromatiska kolväten (2004/107/EG).

I luftkvalitetsförordningen framgår att varje kommun ska kontrollera att miljökvalitetsnormerna för luft följs inom kommunen. Kontrollen ska ske genom mätningar, beräkningar eller skattning, genom analyser samt genom redovisning och rapportering. De föroreningar som ska kontrolleras är kvävedioxid, svaveldioxid, kolmonoxid, bensen, partiklar (PM10), partiklar (PM2,5), bens(a)pyren, arsenik, kadmium, nickel och bly. De flesta miljökvalitetsnormer för luft är gränsvärdesnormer som ska följas. Några är målsättningsnormer som ska eftersträvas.

Luftkvalitetsförordningen möjliggör för kommuner att genomföra sitt kontrollansvar i ett samverkansområde. Antalet mätstationer för kontinuerliga mätningar behöver då ställas i proportion till antalet invånare i hela samverkansområdet.

Revidering av nuvarande lagstiftning

I november 2019 publicerade EU-kommissionen resultaten från en kontroll av luftkvalitetsdirektivens ändamålsenlighet som visade att de har varit delvis effektiva i att förbättra luftkvaliteten och uppnå de fastställda miljökvalitetsnormerna. 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 miljökvalitetsnormer för att närmare överensstämja 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, bland annat att minska hälsoeffekterna av luftföroreningar med 55 procent och att minska ekosystemeffekter där luftföroreningar hotar biodiversiteten med 25 procent, samt en handlingsplan för 2021–2024 där en av de

föreslagna åtgärderna är nya miljö kvalitetsnormer som ligger mer i linje med WHO:s nya riktlinjer.

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

Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att de två befintliga direktiven 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 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.

Revideringen innehåller också en konsekvensanalys som 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. De viktigaste fördelarna som förväntas är relaterade till hälsa (inklusive minskad dödlighet och sjuklighet, minskade sjukvårdsutgifter, minskad frånvaro från arbetet på grund av sjukdom och ökad produktivitet i arbetet) och skydd av naturen.

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

Nedan följer en kort beskrivning av de huvudsakliga delarna i förslagen.

Skärpta normer för luftkvalitet till år 2030

Miljö kvalitetsnormerna 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 i stället bli gränsvärden. 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 miljö kvalitetsnormer 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 gräns-överskridande luftföroreningar. Ett antal kriterier ska då också uppfyllas, till exempel att ett fullständigt åtgärdsprogram har upprättats.

Förtydligade regler kring åtgärdsprogram

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 bland annat 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 mätnätverk ska utformas och hur stationer ska placeras samt en förändring av de så kallade utvärderingströsklarna som idag används för att bestämma vilken omfattning av kontroll som krävs för olika föroreningar.

Utökad roll för luftkvalitetsmodellering

Vid överskridanden av miljö kvalitetsnormer 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 bland annat tillgängliggöra realtidsdata (data för den senaste timmen) och ett luftkvalitetsindex som tar hänsyn till WHO:s rekommendationer och EEA:s index för Europa.

Förslagets effekter på svensk lagstiftning

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.

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

Miljöförvaltningens bedömning

Generellt

Förvaltningen är positiv till direktivets inriktning och syfte och bedömer övergripande att dessa ligger i linje med stadens politiskt beslutade styrdokument som berör luftkvalitet och stadens luftvårdsarbete i stort. Generellt är det positivt att tydligare reglera frågan och ge den en större tyngd i det nationella och lokala arbetet, i synnerhet då förslaget har potential att förbättra luftkvaliteten och därmed också hälsan hos alla stadens invånare.

Det är svårt att på detaljnivå bedöma vilka effekter och konsekvenser förslaget i sin helhet kommer att få på lokal nivå, inte minst då kraven som föreslås i stor omfattning hanteras på nationell nivå.

Förslaget

Skärpta normer för luftkvalitet till år 2030

Miljöförvaltningen konstaterar att förslaget kring skärpta miljökvalitetsnormer, framför allt de för kvävedioxid (NO₂) och partiklar (PM₁₀), gör att de riskerar att överskridas i större utsträckning i Göteborg.

Miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid (NO₂) överskreds i Göteborg varje år från deras införande till och med år 2019. Både år 2020 och år 2021 underskreds däremot gränsvärdena, vilket till största delen beror på att fordonsflottan på grund av elektrifiering och allt skarpare utsläppskrav har minskat sina utsläpp av kvävedioxid. De minskade

kvävedioxidhalterna beror också på att genomförda åtgärder inom de åtgärdsprogram för kvävedioxid som tagits fram för Göteborgsregionen har gett effekt, såsom utvidgning av miljözonen för tunga fordon och skärpta miljökrav vid upphandling. Om de nya skarpare gränsvärdena i förslaget från EU-kommissionen kommer innebära ytterligare åtgärder är i dagsläget inte klarlagt.

De inandningsbara partiklarna (PM10) kommer i Göteborgs urbana miljö i likhet med kvävedioxid huvudsakligen från vägtrafiken. Skillnaden mot kvävedioxid är att den allra största partikelmassan skapas genom slitage och uppvirvling när fordon kör på vägen, och släpps alltså inte ut från avgasröret. Det är därför svårare att minska utsläppen från fordonen utan att minska vägtrafikarbetet.

I början på 2000-talet överskreds miljökvalitetsnormerna för PM10 regelbundet i Göteborg. Ett åtgärdsprogram togs fram och genomfördes vilket resulterade i genomförandet av åtgärder som bidrog till sänkta halter så att inga överskridanden av miljökvalitetsnormerna skedde fram till 2022. Vädret under våren 2022 var väldigt torrt med omfattande damning som ledde till att miljökvalitetsnormerna återigen överskreds. Till följd av detta har Naturvårdsverket bedömt att ett nytt åtgärdsprogram för partiklar (PM10) behöver tas fram i Göteborg. De reviderade direktiven kommer troligen att medföra att ytterligare åtgärder krävs för att klara de nya skarpare gränsvärdena.

För övriga luftförorenande ämnen (PM2.5, kolmonoxid, svaveldioxid med flera) ligger halterna i Göteborg redan under de föreslagna skärpta gränsvärdena, vilket innebär att inga särskilda åtgärder kommer krävas med skarpare gränsvärden.

Långsiktigt mål att uppfylla WHO:s riktlinjer till 2050

De föreslagna målen att uppfylla WHO:s riktlinjer till 2050 bedöms som positivt ur hälsosynpunkt för stadens invånare. Det långsiktiga målet bedöms få positiva konsekvenser på framtida arbete med kommande miljö- och klimatprogram och åtgärdsprogram. När gränsvärdena närmar sig de lokalt uppställda målvärdena blir det lättare att motivera krav på åtgärder från olika aktörer.

Förstärkta krav på exponeringsminskning

För Göteborgs Stads del har förslaget liten inverkan, då halterna av PM2.5 redan i nuläget ligger nära WHO:s riktvärden. För NO2 kommer sannolikt arbetet med att nå de skärpta gränsvärdena i urban miljö även bidra till sänkta bakgrundshalter, så inte heller här får förslaget några större konsekvenser.

Flexibilitet

De föreslagna ändringarna gällande flexibilitet bedöms sannolikt inte leda till några konsekvenser för Göteborgs Stad.

Förtydligande regler kring åtgärdsprogram

De föreslagna ändringarna i luftkvalitetsdirektivet kommer troligen medföra att ytterligare åtgärder för att sänka halterna av kvävedioxid och partiklar (PM10) kommer att krävas. Den viktigaste strukturella åtgärden är att minska mängden körda kilometer på vägarna.

De föreslagna ändringarna med tydligare regler kring åtgärdsprogram bedöms bidra positivt till stadens utmaningar i att ta fram och genomföra effektiva och tillräckligt kraftfulla åtgärder. Förslagen kan innebära att staden behöver avsätta ytterligare resurser för arbete med att upprätta åtgärdsprogram och genomföra åtgärder.

Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse samt "tillgång till rättsskipning" och skadestånd

De föreslagna ändringarna med utökade bestämmelse kring sanktioner vid överträdelse bedöms ge stora konsekvenser och bestämmelserna om sanktioner och rätt till ersättning behöver utformas på ett ändamålsenligt sätt för att undvika oförutsägbara och oproportionerliga budgetära konsekvenser.

Den främsta negativa konsekvensen är att mycket tid och resurser kan komma att läggas på rättsprocesser, vilket kan drabba själva arbetet med att minska halterna.

Ändrade regler kring mätning av luftföroreningar

De föreslagna ändringarna i mätningar av luftföroreningar är i dagsläget inte möjligt att bedöma konsekvenserna av, då revideringen inte innehåller tillräckligt med specificeringar för att kunna bedöma hur det påverkar Göteborgs Stads nuvarande mätningar.

Utökad roll för luftkvalitetsmodellering

De föreslagna ändringarna i kraven på modellering av luftföroreningar är i dagsläget inte möjligt att bedöma konsekvenserna av, då revideringen inte innehåller tillräckligt med specificeringar för att kunna bedöma hur det påverkar Göteborgs Stads nuvarande mätningar.

Tydligare regler kring tillgängliggörande av information till allmänheten

De föreslagna ändringarna med tydligare regler kring tillgängliggörande av information till allmänheten bedöms inte leda till några större förändringar för Göteborgs Stad jämfört med dagens arbetssätt.

Sammanfattning av konsekvenser för staden

Förslaget kring skärpta miljökvalitetsnormer, framför allt de för kvävedioxid och partiklar (PM₁₀), kan innebära att de skärpta riktvärdena riskerar att överskridas i Göteborg i större utsträckning än de nuvarande riktvärdena.

Detta kan i sin tur få konsekvenser på stadsutvecklingen om de reviderade direktiven inte ger möjlighet för staden att förtäta i centralt belägna områden med exempelvis goda förutsättningar för hållbara transporter med gång-, cykel-, eller kollektivtrafik. Förvaltningen anser att de skärpta kraven bör gälla generellt och förses med en flexibilitet i användandet i stadsområden där luften förväntas bli bättre över tid, och där stadsutvecklingen i sig förväntas bidra till en positiv utveckling av luftkvaliteten.

I Göteborg är föroreningsnivåerna som högst utmed de statliga lederna på grund av de stora mängder fordon som varje dag färdas där och det är framför allt i direkt närhet till dessa leder där överskridanden av gränsvärden sker idag. Förvaltningen anser därför att de reviderade direktiven ska göra det möjligt att effektivt arbeta med åtgärder för att minska mängden körda kilometer på alla vägar inklusive statliga lederna.

Sannolikt kommer förslaget innebära att kraftfullare åtgärdsprogram behövs för att få ner halterna av kvävedioxid och partiklar (PM10). Staden bedöms då behöva avsätta mera resurser för framtagande och genomförande av åtgärderna, än vad som görs baserat på befintliga direktiv.

För delar av förslaget, exempelvis avseende ändrade regler kring övervakning av luftkvalitet, är det svårt att bedöma vilka effekterna kommer att bli på lokal nivå eftersom kraven i direktivet först behöver hanteras på nationell nivå. Andra delar som exempelvis tillgängliggörande av information bedöms inte innebära någon större påverkan på sättet Göteborgs Stad arbetar idag.

Anna Ledin

Direktör

Marcus Jahnke

Avdelningschef