

Yttrande
2023-05-15



Ärende nr: 4.1

Yttrande angående – Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet - Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – förslag från Europeiska kommissionen

Yttrandet:

Ett direktiv från Europeiska kommissionen som syftar till att förbättra luftkvaliteten i Europa är en välkommen åtgärd för Göteborg och andra städer i Sverige. Luftföroreningar är en allvarlig hälsorisk och kan orsaka både akuta och långsiktiga hälsoproblem, såsom andningssvårigheter, hjärt- och kärlsjukdomar och cancer.

Samtidigt är det viktigt att beakta storstadsperspektivet inom direktivet, eftersom stora städer som Göteborg har högre utsläpp än mindre landsbygdskommuner. Detta innebär att Göteborg och andra stora städer naturligt kommer ha högre utsläpp, speciellt med en framtida förtätning av staden.

Det är viktigt att säkerställa att städernas ansträngningar för att uppfylla direktivets krav inte leder till oproportionerliga uppoffringar när det gäller tillgänglighet med bil. En radikal minskning av biltrafiken kan innebära betydande begränsningar för invånarnas rörelsefrihet och för städernas ekonomiska utveckling.

Med tanke på den pågående elektrifieringen av fordon är det dock möjligt att städerna kan minska sina utsläpp utan att det blir alltför svårt för invånarna att fortsätta att använda sina bilar. En övergång till elbilar och andra fordon med låga utsläpp skulle kunna minska luftföroreningarna utan att det går ut över tillgängligheten med bil.

Göteborgs stad har för närvarande svårt att bedöma konsekvenserna av de föreslagna ändringarna i kraven på modellering av luftföroreningar. En revidering av dessa krav har föreslagits, men enligt staden innehåller den inte tillräckligt med specificeringar för att kunna bedöma hur det kommer att påverka stadens nuvarande mätningar av luftkvalitet.

Detta innebär att det är svårt att veta vilka åtgärder som behövs för att uppfylla de nya kraven och förbättra luftkvaliteten i staden. Vi inväntar på ytterligare information eller förtydliganden från ansvariga myndigheter för att kunna ta beslut om hur vi önskar hantera de nya kraven.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2023-04-28

Diarienummer 0231/23

Handläggare

Anna Säveskog

Telefon: 031-368 03 90

E-post: anna.saveskog@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet - Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – förslag från Europeiska kommissionen

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa, i enlighet med bilaga 5 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Klimat- och näringslivsdepartementet.

Sammanfattning

Klimat- och näringslivsdepartementet har översänt EU-kommissionens förslag till omarbetade direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa för yttrande till Göteborgs Stad. Remissen inkom den 15 februari och ska besvaras senast den 15 maj 2023. Staden har beviljats förlängd svarstid till den 17 maj.

I oktober 2022 presenterade EU-kommissionen ett förslag på ett omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa. Detta som en central del av den europeiska gröna givens handlingsplan om nollförorening av luft, vatten och mark. Kommissionen föreslår att de två befintliga direktiv som reglerar luftkvaliteten slås samman till ett direktiv.

Stadsledningskontoret är positiv till direktivets inriktning och syfte och bedömer övergripande att dessa ligger i linje med stadens styrdokument som berör luftkvalitet och stadens luftvårdsarbete i stort. Kontoret föreslår synpunkter bland annat avseende skärpta luftkvalitetsnormer till 2030, tydligare regler och krav för åtgärdsprogram, stärkta krav på kontroll av luftkvalitet och utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse.

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 samt att nyttorna bedöms överstiga kostnaderna. En detaljerad analys av kostnader för Sverige har ännu inte gjorts.

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

Bedömning ur ekologisk dimension

Luftkvaliteten i Göteborgsområdet har förbättrats mycket sedan mitten av 1970-talet. Trots att situationen har förbättrats behöver luften i Göteborg bli ännu bättre för att minska den inverkan som luftföroreningar har på vår hälsa. Forskning visar samband mellan luftföroreningar och ohälsa vid allt lägre nivåer, även vid de nivåer som vi nu har i svensk miljö och som tillåts enligt svensk lagstiftning. Allt tyder på att det inte finns någon lägsta halt under vilken luftföroreningar saknar negativa hälsoeffekter, utan att en förbättring av luftkvaliteten medför en förbättring av folkhälsan vid alla nivåer.

I Göteborg står vägtrafiken för det enskilt största bidraget till halterna av luftföroreningar på platser där människor bor och vistas. Utmaningarna för att säkerställa god luftkvalitet är huvudsakligen kopplade till att minska påverkan från trafiken. För att klara gällande gränsvärden och förslaget till reviderande gränsvärden, behöver trafikmängder och utsläpp minska på både kommunala och statliga vägar.

Luftföroreningar orsakar växtskador, korrosion, nedsmutsning, övergödning, försurning, klimatförändringar och negativ påverkan på våra ekosystem. Föroreningarnas påverkan på naturen sker ofta långsamt, vilket gör att de biologiska effekterna inte blir synliga förrän efter lång tid, decennier och mer. Återhämtningen i naturen från t.ex. försurning går också långsamt. Förslaget förväntas ge en förbättring av luftkvaliteten på lokal, regional, nationell och internationell nivå och därmed bidra till att skydda naturen med bland annat minskad försurning, övergödning och ozonrelaterade skador på växter.

Förslaget förväntas ha en positiv inverkan på lokala, nationella och internationella miljömål. Förslaget knyter an till aktuell styrning inom miljöområdet i staden genom att det går i linje med Göteborgs stads miljö- och klimatprogram. Programmets miljömål *Göteborgarna har en hälsosam livsmiljö* med delmålet *Göteborgs Stad säkrar en god luftkvalitet för göteborgarna*, kopplar till aktuellt ärende.

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.

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. Regeringskansliets Faktapromemoria Översyn av EU:s luftkvalitetsdirektiv 2022/23:FPM20
2. Miljö- och klimatnämndens handlingar
3. Stadsbyggnadsnämndens handlingar
4. Stadsmiljönämndens handlingar
5. Förslag Göteborgs Stads svar på Klimat- och näringslivsdepartementets remiss

Ärendet

Klimat- och näringslivsdepartementet har översänt EU-kommissionens förslag till omarbetade direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa för yttrande till Göteborgs Stad. Remissen inkom den 15 februari och ska besvaras senast den 15 maj 2023. Staden har beviljats förlängd svarstid till den 17 maj.

Beskrivning av ärendet

Ärendet har remitterats till miljö- och klimatnämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsmiljönämnden för yttrande. Remissen skickades även till Göteborg Energi och Renova för eventuellt yttrande. Miljö- och klimatnämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsmiljönämnden har svarat.

Göteborgs Stads tidigare yttranden

I december 2021 svarade Göteborgs Stad genom miljöförvaltningen på EU:s Öppna samråd avseende EU23-2021 Luftkvalitet – översyn av EU-reglerna. I mars 2014 lämnade staden genom miljö- och klimatnämnden synpunkter till Miljödepartementet avseende direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa.

Översyn av EU:s luftkvalitetsdirektiv

I oktober 2022 presenterade EU-kommissionen förslaget på ett omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa. Detta som en central del av den europeiska gröna givens handlingsplan om nollförorening av luft, vatten och mark. Kommissionen föreslår att de två befintliga direktiv som reglerar luftkvaliteten, Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa samt Europaparlamentets och direktivet om metaller och PAH), slås samman till ett direktiv.

Förslaget innehåller bland annat:

- Skärpta luftkvalitetsnormer till 2030 som ligger närmare WHO:s riktvärden och ger ett ökat skydd för människors hälsa.
- Förtydligade regler och krav för åtgärdsprogram för att åtgärda överskridanden av luftkvalitetsnormerna.
- Förstärkta krav på kontroll av luftkvalitet, dvs. mätning och modellering av luftföroreningar.
- Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse.

Ytterligare förslag som är relevanta för Göteborg Stad framgår i förslaget till stadens yttrande i bilaga 5.

Konsekvenser av förslaget

Kommissionens konsekvensanalys 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.

Miljödepartementet har i november 2022 tagit fram Regeringskansliets faktapromemoria (2022/23: FPM20) avseende översyn av EU:s luftkvalitetsdirektiv. Av promemorian framgår att en preliminär analys av de föreslagna luftkvalitetsnormerna indikerar att Sverige har relativt goda förutsättningar för att uppnå de skärpta nivåerna till 2030.

Utökade åtgärder och styrmedel kring slitagepartiklar och dubbdäcksanvändning kan dock behövas för att uppnå gränsvärdet för PM10¹.

Förslaget kan innebära ökade administrativa kostnader, men dessa bedöms vara små i förhållande till förväntade samhällsvinster från bättre luftkvalitet och minskad exponering av luftföroreningar. Bestämmelser om sanktioner, överklagande och rätt till skadestånd kan få stora konsekvenser vilket enligt promemorian behöver analyseras noga.

Yttranden från nämnder

Miljö- och klimat-, stadsbyggnads- och stadsmiljönämnderna
Nämnderna har gjort en gemensam bedömning av förslaget.

Nämnderna är positiva till direktivets inriktning och syfte och bedömer övergripande att dessa ligger i linje med stadens styrdokument som berör luftkvalitet och stadens luftvårdsarbete i stort. Nämnderna anser att det är positivt att tydligare reglera frågan och ge den en större tyngd i det nationella och lokala arbetet. De föreslagna ändringarna med tydligare regler kring åtgärdsprogram bidrar positivt till stadens utmaningar i att ta fram och genomföra effektiva och tillräckligt kraftfulla åtgärder.

Det är dock svårt att på detaljnivå bedöma vilka effekter och konsekvenser förslaget i sin helhet kommer att få på lokal nivå, då många av kraven som föreslås först behöver hanteras på nationell nivå. Synpunkterna i sin helhet framgår av nämndernas respektive yttranden i bilagorna 2-4.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret är positivt till direktivets inriktning och syfte och bedömer övergripande att dessa ligger i linje med stadens styrdokument som berör luftkvalitet och stadens luftvårdsarbete i stort. Generellt är det positivt att reglera luftkvalitet tydligare och ge frågan 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 delvis hanteras på nationell nivå.

Stadsledningskontoret framför synpunkter avseende långsiktigt mål att uppfylla WHO:s riktlinjer och ändringar avseende att göra åtgärdsprogrammen mer effektiva, sanktioner vid överträdelse samt mätningar av luftföroreningar. Stadsledningskontorets synpunkter i sin helhet finns i bilaga 5.

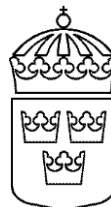
Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

¹ Förkortningar
NO2 – Kvävedioxid
PAH – Polycykliska aromatiska kolväten
PM10 – Partikelmassan för partiklar med en diameter upp till 10 mikrometer



Översyn av EU:s luftkvalitetsdirektiv

2022/23:FPM20

Miljödepartementet

2022-11-29

Dokumentbeteckning

COM(2022) 542 final

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on ambient air quality and cleaner air for Europe (recast)

Sammanfattning

Luftföroreningar är den miljöfaktor som orsakar flest förtida dödsfall i Europa. Dödsfall och sjukdomar orsakade av luftföroreningar samt negativ påverkan på ekosystemen av luftföroreningar medför stora samhällsekonomiska kostnader varje år.

Den 26 oktober 2022 presenterade kommissionen förslag på ett reviderat/omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa, som en central del av den europeiska gröna given handlingsplan om nollförorening av luft, vatten och mark. Förslaget innehåller bl.a.

- Skärpta luftkvalitetsnormer till 2030 som ligger närmare WHO:s riktvärden och ger ett ökat skydd för människors hälsa.
- Förtydligade regler och krav för åtgärdsprogram för att åtgärda överskridanden av luftkvalitetsnormerna.
- Förstärkta krav på kontroll av luftkvalitet, dvs. mätning och modellering av luftföroreningar.
- Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse.

Kommissionens konsekvensanalys 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.

En preliminär analys av de föreslagna luftkvalitetsnormerna indikerar att Sverige har relativt goda förutsättningar för att uppnå de skärpta nivåerna till 2030. Utökade åtgärder och styrmedel kring slitagepartiklar och dubbdäcks-

användning kan dock behövas för att uppnå gränsvärdet för PM10. Förslaget kan innebära ökade administrativa kostnader, men dessa bedöms vara små i förhållande till förväntade samhällsvinster från bättre luftkvalitet och minskad exponering av luftföroreningar.

Bestämmelser om sanktioner, överklagande och rätt till skadestånd kan få stora konsekvenser. Dessa behöver analyseras noga.

Sverige har under lång tid varit pådrivande för att få en ambitiös luftvårdspolitik och välkomnar kommissionens förslag till revidering av luftkvalitetsdirektiven. Förhandlingar i EU-rådet kommer att inledas i början av 2023 under det svenska ordförandeskapet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Luftföroreningar är den miljöfaktor som orsakar flest förtida dödsfall i Europa. Trots att Europas luftkvalitet har förbättrats betydligt under de senaste decennierna dör fortfarande varje år ca 300 000 människor inom EU som helhet och ca 6700 i Sverige i förtid till följd av förorenad luft. Dödsfall och sjukdomar orsakade av luftföroreningar samt negativ påverkan på ekosystemen ger sammantaget upphov till mycket stora samhällsekonomiska kostnader.

En omfattande luftvårdspolitik har utvecklats inom EU för att minska utsläpp och halter av luftföroreningar. Kommissionen publicerade i november 2019 resultaten från en kontroll av luftkvalitetsdirektivens ändamålsenlighet som visade att de har varit delvis effektiva i att förbättra luftkvaliteten och uppnå de fastställda luftkvalitetsnormerna. 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 luftkvalitetsnormer 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, bl.a. att minska hälsoeffekterna av luftföroreningar med 55 % och minska ekosystemeffekter där luftföroreningar hotar biodiversiteten med 25 %, samt en handlingsplan för 2021–2024 där en av de föreslagna åtgärderna är nya luftkvalitetsnormer som ligger mer i linje med WHO:s nya riktlinjer.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att de två befintliga direktiven som reglerar luftkvaliteten, nämligen Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 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. Nedan följer en kort beskrivning av de huvudsakliga delarna i förslagen.

Skärpta normer för luftkvalitet till 2030

Luftkvalitetsnormerna 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 istället bli gränsvärden vilket innebär en striktare ordning. 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 luftkvalitetsnormer 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 gränsöverskridande luftföroreningar. Ett antal kriterier ska då också uppfyllas, t.ex. 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 bl.a. regler om lättade beviskrav och bevisbörda samt möjlighet att föra en grupptalan 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 landsbygdsmiljö.

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 s.k. utvärderingströsklarna som idag används för att bestämma vilken omfattning av kontroll som krävs för olika föroreningar.

Utökad roll för luftkvalitetsmodellering

Vid överskridanden av luftkvalitetsnormer 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 bl.a. tillgängliggöra realtidsdata (data för den senaste timmen) och ett luftkvalitetsindex som tar hänsyn till WHO:s rekommendationer och EEA:s index för Europa.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

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 skadeståndprocesserna 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.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Sammanfattning av kommissionens konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensanalys indikerar att förslaget bedöms kunna bidra till en kraftig förbättring av luftkvaliteten runt om i Europa fram till 2030 och att vinsterna för samhället med stor marginal överstiger kostnaderna.

Kommissionens uppskattning av årliga nyttor (brutto) är i storleksordningen 42–121 miljarder euro 2030. Detta kan sättas i relation till kostnader som uppskattats uppgå till mindre än 6 miljarder euro per år, dvs. mindre än 0,1% av BNP. Av dessa uppskattas de totala administrativa kostnaderna uppgå till 75–106 miljarder euro per år.

Några av de mer betydande förväntade fördelarna är hälsorelaterade, men även på miljöområdet finns vinster t.ex. i form av mindre försurning, övergödning och minskade ozonrelaterade skördeförluster.

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

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

Införande av åtgärder och styrmedel för att nå luftkvalitetsnormerna medför kostnader som bedöms öka fram till 2030, för att därefter sannolikt minska när målen uppnåts.

En preliminär analys av föreslagna luftkvalitetsnormer för 2030 indikerar att Sverige har relativt goda förutsättningar för att uppnå de skärpta nivåerna till 2030.

För grova partiklar, PM10, kan dock de föreslagna gränsvärdena kräva utökade åtgärder och styrmedel inom Sverige. Överskridanden av dygnsvärdet för PM10 förekommer idag i vissa områden, vilket medför problem för Sverige att klara gränsen för maximalt antal överskridanden. Detta orsakas framförallt av slitagepartiklar från dubbdäcksanvändning under vintersäsongen.

Budgetära konsekvenser

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. Naturvårdsverket kan få något ökade kostnader på grund av ett ökat behov av vägledning samt samordning och finansiering av en ökad övervakning av luftföroreningar i Sverige.

Om kommuner och länsstyrelserna behöver ta fram och genomföra nya åtgärdsprogram kan detta få budgetära konsekvenser. Utökade krav på övervakning, t.ex. lägre utvärderingströsklar och krav på modellering, kan också få budgetära konsekvenser för kommuner som idag inte mäter eller modellerar i stor utsträckning. Detta beror dock på hur de nya kraven kommer att genomföras i svensk lagstiftning.

Även Trafikverket kan få ökade administrativa kostnader för åtgärdsarbete i de fall gränsvärdena överskrids vid statliga vägar, på platser där allmänheten exponeras för överskridanden.

Bestämmelser om sanktioner, tillgång till rättsskipning och rätt till ersättning har potential att få stora konsekvenser. Detta beror dock på hur bestämmelserna utformas vilket är oklart i nuläget. Detta kommer att behöva utvecklas och analyseras vidare inför förhandlingarna och ett eventuellt genomförande.

Finansiering av eventuella ökade kostnader ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67)

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige har under lång tid varit pådrivande för att få en ambitiös luftvårdspolitik. Ett skärpt luftkvalitetsdirektiv är ett viktigt verktyg för att minska luftföroreningshalterna, nå miljökvalitetsmålet Frisk luft, närma oss WHO:s nya riktlinjer för god luftkvalitet och därmed säkerställa ett effektivt skydd för såväl EU-medborgarnas hälsa som miljön. Luftkvalitetsdirektivet samverkar även med annan viktig EU-lagstiftning kring klimat, energi och miljö som EU:s klimatlag och Fit for 55-paket, Euro 7 utsläppsstandarder för fordon och krav på nollutsläppsfordon från 2035.

Sverige välkomnar kommissionens förslag till revidering av luftkvalitetsdirektiven i linje med de övergripande målsättningarna i den europeiska gröna given, vilket innebär att omvandla EU till en rättvis och välmående ekonomi som är modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig och där ekonomisk tillväxt är frikopplad från resursanvändning. Sverige avser att verka för en ambitiös linje i förhandlingarna så att direktivet inte urvattnas och där samstämmigheten i politiken kan stärkas, samtidigt som bestämmelser om sanktioner och rätt till ersättning utformas på ett ändamålsenligt sätt för att undvika oförutsägbara och oproportionerliga budgetära konsekvenser för medlemsstaterna. Sverige ska även verka för att den administrativa bördan för berörda myndigheter, kommuner och regioner till följd av utökade krav begränsas. Föreslagna normer för enskilda föroreningar kan eventuellt behöva skärpas ytterligare för att ligga närmare WHO:s rekommenderade nivåer. Där det är möjligt ska luftkvalitetsarbetet även ge samordningsvinster med arbetet med begränsning av utsläpp av luftföroreningar och klimatpåverkande ämnen.

Sverige är försiktigt positiv till de föreslagna förbättringarna kring kontroll av luftkvalitet. Sverige kan behöva verka för mindre ändringar i de tekniska delarna av direktivet och behöver också undersöka i mer detalj om alla krav är lämpliga samt tillräckligt väl anpassade och flexibla för svenska förhållanden.

Regeringen har ännu inte tagit ställning till förslagen kring sanktioner, överklagande och skadestånd. Regeringen är i princip positiv till åtgärder som förbättrar möjligheterna för ett ambitiöst genomförande av luftkvalitetsnormerna och som säkerställer enskildas rättigheter, men de föreslagna reglerna behöver analyseras ytterligare vad gäller deras effektivitet samt förhållande till svensk rättspraxis och principer för offentlig förvaltning.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att direktivets ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2022/23:FPM20

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända. Dock kommer många medlemsländer att få det betydligt svårare än Sverige att klara de föreslagna skärpningarna av gränsvärdena.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslagen är artikel 191 och 192 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förslag till nytt direktiv kommer att antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet med medbestämmande för Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget. För beslut i rådet krävs kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I enlighet med subsidiaritetsprincipen framhåller kommissionen att ingen medlemsstat själv kan uppnå målen för förslaget utan att dessa behöver uppnås genom gemensamma insatser inom unionen. Den främsta anledningen är att luftföroreningar färdas över nationsgränser med hjälp av vindarna. Det som släpps ut i en medlemsstat bidrar till förhöjda halter i andra medlemsstater, ibland över tusentals kilometer bort. Omfattningen av problemet förutsätter ett gemensamt agerande över hela EU och att alla medlemsstater vidtar åtgärder för att minska riskerna med luftföroreningar för befolkningen i varje enskild medlemsstat.

Utöver detta kräver art 191.2 EUF-fördraget att man strävar mot en hög skyddsnivå som tar hänsyn till att luftkvalitetssituationen varierar mellan olika områden i EU. Både det nuvarande och förslaget till nytt direktiv innehåller minimigränsvärden men att medlemsstaterna själva kan anpassa valet av åtgärder till sina egna specifika förhållanden.

Kommissionen menar även att rättvisa och jämlikhet måste prägla både de ekonomiska konsekvenserna för genomförandet och luftkvalitetssituationen i hela EU.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen dels eftersom de två nuvarande luftkvalitetsdirektiven slås ihop till ett

direktiv och att man överlåter till medlemsstaterna att genomföra direktivet och avgöra hur det ska uppfyllas, dels eftersom det kommer att leda till tydliga hälsoförbättringar och ekonomiska fördelar som klart kommer att överväga kostnaderna för de åtgärder som behöver vidtas. Med direktivet följer tydligare krav på utvärdering av luftkvalitet (mätning, modellering), vilket i sin tur kan leda till mer målinriktade och kostnadseffektiva åtgärder för att uppnå gränsvärdena.

Regeringen gör i huvudsak samma bedömning som kommissionen och anser att lagstiftningsförslagen är nödvändiga för att nå de angivna målen och förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

En första presentation av förslaget har skett i rådsarbetsgruppen för miljö den 18 november 2022. Förhandlingar i rådet förväntas därefter inledas under det svenska ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer

Gränsvärde: Ett gränsvärde innebär ett värde (t.ex. 40 mikrogram per kubikmeter) som inte får överskridas efter en bestämd tidpunkt.

Målvärde: Ett målvärde innebär ett värde (som ovan) som ska eftersträvas till en bestämd tidpunkt.

WHO:s riktvärden: WHO publicerar regelbundet nya riktlinjer/riktvärden för luftkvalitet. Nivåerna baseras på vetenskapliga studier kring luftföroreningars påverkan på människors hälsa.

Tröskelvärden: Tröskelvärde för larm: En nivå över vilken en kortvarig exponering för befolkningen som helhet utgör en hälsorisk och vid vilken medlemsstaterna omedelbart ska vidta åtgärder. Tröskelvärde för information: En nivå över vilken en kortvarig exponering utgör en hälsorisk för särskilt känsliga befolkningsgrupper, och vid vilken omedelbar och adekvat information är nödvändig.

Utvärderingströsklar: Innebär en nivå (t.ex. 10 mikrogram per kubikmeter) som avgör vilken typ av kontroll/utvärdering som ska användas för att utvärdera luftkvaliteten. I nuvarande direktiven förekommer två utvärderingströsklar för varje luftförorening, den nedre och den övre. I förslaget till nytt direktiv ingår endast en utvärderingströskel.

Exponeringsminskningskrav: Innebär att det s.k. exponeringsminskningsindexet (Average Exposure Indicator, AEI) ska nå en bestämd nivå, med syfte att minska de negativa effekterna på människors hälsa. I praktiken innebär det att den allmänna exponeringen för luftföroreningar ska minska.

PM_{2,5}: S.k. "fina partiklar" - partiklar som inte är större än 2,5 mikrometer.
Kan transporteras långa sträckor.

2022/23:FPM20

PM₁₀: S.k. "grova partiklar" - partiklar som inte är större än 10 mikrometer.
Storleken är vald för vara den största som kan andas in och påverka andningsorganen och ge hälsoeffekter.

Luftkvalitetsmodellering: Utförs med matematiska modeller för att göra det möjligt att förstå spridningen och omfattningen av luftföroreningar även på de platser där mätningar inte finns.

§ 88 Dnr MKN-2023-3935

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

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.

Handlingar

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2023-04-14 med bilagor.

Protokollsanteckning

Ledamöterna från V, S och MP antecknar följande till protokollet:

Vi välkomnar förslaget med krav på sänkta halter av luftföroreningar. Åtgärderna är viktiga för människors hälsa, särskilt för barn och äldre. Vikten av åtgärder för bättre luft har tydligt framgått i miljöförvaltningens årliga lufrapporter. ”Allt tyder på att det inte finns någon lägsta halt under vilken luftföroreningar saknar negativa hälsoeffekter, utan att en förbättring av luftkvaliteten medför en förbättring av folkhälsan vid alla nivåer. Vi behöver arbeta för att inte bara klara miljökvalitetsnormerna utan även miljömålen och WHO:s riktlinjer.” (Luften i Göteborg rapportnummer 2022-11)

Skärpta miljökvalitetsnormer är en viktig åtgärd för minskade hälsorisker, särskilt för barnen som är extra känsliga för luftföroreningar. Åtgärderna om strängare luftkrav ökar också möjligheten att nå målen i Miljö- och klimatprogrammet både vad gäller hälsa, natur och klimat. Minskade luftföroreningar bidrar till en mer hälsosam livsmiljö, gynnar cykel och gång och kan även underlätta bostadsbyggande i områden där höga luftföroreningshalter är ett hinder.

Vi vill också betona vikten av att staten tar ett större ansvar för åtgärder som minskar luftföroreningarna på de statliga vägarna, så som minskad vägtrafik och sänkta hastigheter. Många invånare bor och arbetar nära de stora trafiklederna och utsätts för hälsorisker genom höga halter av luftföroreningar samt buller från vägtrafiken.

Handlingar skickas till

Kommunstyrelsen



Utdrag ur protokoll
Sammanträdesdatum: 2023-04-25

Dag för justering

2023-04-28

Vid protokollet

Sekreterare

Sara Alander

Ordförande

Karin Pleijel (MP)

Justerande

Tomas Holst (D)

Justering av protokollet har tillkännagivits genom anslag på kommunens anslagstavla 2023-04-28.

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 uppnåtts. 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 överensstämma 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 skäras 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 PM2,5 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 grupptalan 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 landsbygdsmiljö.

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 skadeståndprocesserna och sanktioner riktade mot juridiska och fysiska personer till följd av överträdelse 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 miljö kvalitetsnormerna 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 miljö kvalitetsnormerna skedde fram till 2022. Vädret under våren 2022 var väldigt torrt med omfattande damning som ledde till att miljö kvalitetsnormerna 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

Marcus Jahnke

Direktör

Avdelningschef



§ 204 SBF-2023-00610

Svar på remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet angående omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa

Beslut

I stadsbyggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns
2. Tjänsteutlåtandet översänds till stadsledningskontoret som yttrande över remissen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

Handling

Förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2023-03-20, med bilaga.

Beslutsgång

Ordföranden föreslår att nämnden ska besluta att bifalla tjänsteutlåtandet och finner att nämnden beslutar i enlighet med ordförandens förslag.

Skäl för beslut

Nämnden beslutar i enlighet med de skäl som anges i förvaltningens tjänsteutlåtande.

Justering

Protokollet under denna paragraf förklaras omedelbart justerat.

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-03-20

SBN 2023-04-25

Diarienummer SBF-2023-00610

Handläggare

Malin Andersson

Telefon: 031-368 18 31

E-post: malin.andersson@stadsbyggnad.goteborg.se

Svar på remiss gällande omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – förslag från Europeiska kommissionen

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns
2. Tjänsteutlåtandet översänds till stadsledningskontoret som yttrande över remissen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Europakommissionen har tagit fram ett förslag på ett reviderat direktiv om 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 alla stadens invånare. Förvaltningen anser att de skärpta kraven bör förses med en flexibilitet i användandet i stadsområden där luften förväntas bli bättre över tid.

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 uppnåtts. Om kommuner och länsstyrelserna 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 Göteborg. Hur stora konsekvenser blir beror på hur de nya kraven kommer att genomföras i svensk lagstiftning.

Huruvida en skärpning av gränsvärden för miljö kvalitetsnormer för luft kan få negativa ekonomiska konsekvenser för staden, med avseende på minskade intäkter från exploatering, beror sannolikt på hur gränsvärdena kommer genomföras i svensk lagstiftning. Det går i dagsläget inte att bedöma hur stora de ekonomiska konsekvenserna för staden kommer att bli utifrån förslaget.

Bedömning ur ekologisk dimension

Luftföroreningar orsakar växtskador, korrosion, nedsmutsning, övergödning, försurning och klimatförändringar och negativ påverkan på våra ekosystem.

Föroreningarnas påverkan på naturen sker ofta långsamt, vilket gör att de biologiska effekterna inte blir synliga förrän efter lång tid. Återhämtningen i naturen från exempelvis försurning går också långsamt.

Förslaget förväntas ge en förbättring av luftkvaliteten på lokal, regional, nationell och internationell nivå, och kommer därmed bidra till att skydda naturen med bland annat minskad försurning, övergödning och ozonrelaterade skador på växter.

Bedömning ur social dimension

Förslaget är som helhet på sikt 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 att ge positiva effekter på den allmänna folkhälsan.

Bilaga

1. Förslag till reviderade miljö kvalitetsnormer

Ärendet

Europakommissionen har tagit fram ett förslag på ett reviderat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa. Förslaget ska ersätta nuvarande luftkvalitetsdirektiv och direktiv om metaller och polycykliska aromatiska kolväten.

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 senast 25 april 2023.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Luftföroreningar är den miljöfaktor som orsakar flest förtida dödsfall i Europa. Trots att Europas luftkvalitet har förbättrats betydligt under de senaste decennierna dör fortfarande varje år cirka 300 000 människor inom EU som helhet och cirka 6700 i Sverige i förtid till följd av förorenad luft. Dödsfall och sjukdomar orsakade av luftföroreningar samt negativ påverkan på ekosystemen ger sammantaget upphov till mycket stora samhällsekonomiska kostnader.

En omfattande luftvårdspolitik har utvecklats inom EU för att minska utsläpp och halter av luftföroreningar. Lagstiftning kring luftmiljö i svenska tätorter regleras genom systemet med miljö kvalitetsnormer (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 miljö kvalitetsnormerna för luft följs inom kommunen.

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 identifierade ett flertal brister som behöver åtgärdas genom att skärpa direktivens bestämmelser och förbättra genomförandet.

Kommissionen åtog sig att ytterligare förbättra luftkvaliteten och att anpassa EU:s luftkvalitetsnormer för att närmare överensstämja med WHO:s riktvärden för luftkvalitet. Kommissionens mål om 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 luftkvalitetsnormer 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, nämligen Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 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 nyttouppskattningar 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.

Förslagets huvudsakliga förändringar är inom följande områden:

- Skärpta normer för luftkvalitet till år 2030
- Långsiktigt mål att uppfylla WHO:s riktvärden till 2050
- Regelbunden översyn av luftkvalitetsnormer för att skydda människors hälsa och miljön
- Förstärkta krav på exponeringsminskning
- Flexibilitet när överskridanden av direktivets gränsvärden är särskilt svåra att undvika
- Förtydligade regler kring åtgärdsprogram
- Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse
- Nya bestämmelser kring ”tillgång till rättsskipning” och skadestånd för fysiska personer
- Ändrade regler kring mätning av luftföroreningar
- Utökad roll för luftkvalitetsmodellering vid överskridande av normer
- Tydligare regler kring tillgängliggörande av information till allmänheten

Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

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. Det behöver vidare utredas behov av ändringar i miljöbalken, 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.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Generellt

Förvaltningen har gjort en gemensam bedömning av förslaget på direktivet tillsammans med miljöförvaltningen och stadsmiljöförvaltningen.

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 delvis hanteras på nationell nivå.

Luftkvaliteten i Göteborg

Luftkvaliteten i Göteborgsområdet har förbättrats mycket sedan mitten av 1970-talet. Det beror delvis på att stora punktutsläpp har åtgärdats eller flyttats, och på att utsläppen från sjöfarten har blivit lägre. Det beror också på att trafiken delvis har omdirigerats till kringleder och miljözon har införts för tunga fordon. Dessutom förnyas fordonsflottan efter hand och bilarnas avgaser blir allt renare.

Trots att situationen har förbättrats behöver luften i Göteborg bli ännu bättre för att minska den inverkan som luftföroreningar har på vår hälsa.

I Göteborg står vägtrafiken för det enskilt största bidraget till halterna av luftföroreningar på platser där människor bor och vistas. Utmaningarna för att säkerställa god luftkvalitet är huvudsakligen kopplade till att minska påverkan från trafiken. För att klara gällande gränsvärden och förslaget till reviderande gränsvärden behöver trafikmängder och utsläpp minska på både kommunala och statliga vägar. För att uppnå ett modernt transportsystem med liten miljö- och hälsopåverkan är arbetet med hållbara transporter och hållbar tillgänglighet centralt. I den fysiska planeringen prioriteras närhet, täthet och funktionsblandning. Såväl i samhällsplaneringen som i den befintliga staden krävs många och kraftfulla åtgärder för att bland annat få ett effektivare och mer hållbart transportsystem.

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. Som lagstiftningen i Sverige är formulerad idag, så saknar kommuner rådighet att arbeta med åtgärder på statliga vägar. Förvaltningen anser därför att de reviderade direktiven ska göra det möjligt att effektivt

arbete med åtgärder för att minska mängden körda kilometer på alla vägar inklusive statliga lederna, som till exempel miljözoner.

Göteborgs strategiska arbete med luftkvalitet

Utöver gällande lagstiftning och de nationella miljö kvalitetsmålen utgör Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram för åren 2021–2030 bedömningsgrund för luftkvaliteten. Programmet tar utgångspunkt i bland annat Agenda 2030 och de nationella miljömålen.

I Göteborgs Stad är en av planeringsinriktningarna att förtäta staden med välplanerade funktionsblandade områden som är centralt belägna och har goda förutsättningar för vardagliga transporter med gång-, cykel-, eller kollektivtrafik. Denna inriktning bedöms vara det bästa sättet att kunna nå miljömålen och de gränsvärden som finns idag.

Alternativet till förtätning, ur luftsynpunkt, skulle vara att bygga nytt i områden där luftföroreningsnivåerna är sådana att mål och normer klaras idag. Detta leder till utbyggnad i mer perifera lägen, som i sin tur leder till att fler vardagsresor kommer att ske med bil, vilket ger ökade utsläpp av luftföroreningar i staden som helhet. En sådan utbyggnad kan därför inte ses som en långsiktigt hållbar strategi.

Förvaltningen bedömer därför att det är viktigt att de reviderade direktiven ger möjlighet för staden att förtäta enligt ovanstående, då det i det långa perspektivet ger möjlighet att uppnå gränsvärden och målvärden.

Detaljer i revideringen sammandrag

Skärpta normer för luftkvalitet till år 2030

Stadsbyggnadsförvaltningen konstaterar att förslaget kring skärpta luftkvalitetsnormer, framför allt de för kvävedioxid (NO₂) och partiklar (PM₁₀), kan innebära att gränsvärden överskrids i Göteborg i större utsträckning än idag. Som befintlig lagstiftning tillämpas och har formulerats så måste gränsvärdena klaras nästan överallt i ett stadsutvecklingsområde vilket ur ett långsiktigt perspektiv kan vara kontraproduktivt för möjligheten att nå luftkvalitetsnormerna.

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.

Kvävedioxid (NO₂)

Miljö kvalitetsnormerna 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 inneburit mindre utsläpp av kvävedioxid.

De minskade kvävedioxidnivåerna beror också på att det sedan 2006 har funnits åtgärdsprogram för kvävedioxid i Göteborg.

Det är i dagsläget inte klarlagt om de nya skapare gränsvärdena i förslaget från EU-kommissionen kommer innebära att ytterligare åtgärder krävs.

Partiklar (PM₁₀)

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. Fordon utrustade med batteri tenderar att vara tyngre än bränsle drivna fordon så en elektrifierad fordonsflotta kan till och med öka partikelutsläppen något.

I början på 00-talet överskreds miljö kvalitetsnormerna för PM10 regelbundet i Göteborg. Ett verkningfullt åtgärdsprogram sänkte halterna så att inga överskridanden av miljö kvalitetsnormerna skedde fram till 2022. Vädret under våren 2022 var väldigt torrt med omfattande damning som ledde till att miljö kvalitetsnormerna 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 skärpta gränsvärdena.

Övriga luftföroreningar

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

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.

De föreslagna målen att uppfylla WHO:s riktlinjer till 2050 bedöms som positivt ur hälsosynpunkt för stadens invånare. Det långsiktiga målet bedöms få konsekvenser på framtida arbete med kommande miljö- och klimatprogram och åtgärdsprogram, där en långsiktig målbild bedöms som positiv.

Förstärkta krav på exponeringsminskning

I det befintliga direktivet finns krav på exponeringsminskningar, tolkat som att halterna i urban bakgrund ska successivt sänkas till WHO:s riktvärden eller bibehållas låga. I förslaget läggs även exponeringsminskningar för kvävedioxid till.

För Göteborgs 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

I det nya direktivet finns möjlighet att göra undantag från överskridanden av gränsvärdena för platser där det tydligt kan visas att överskridandena beror på antingen naturliga källor eller halkbekämpning. Det undantag som skulle vara mest relevant i Göteborg och i övriga Norden, gäller PM10 där halkbekämpning kan vara en bidragande faktor, har aldrig nyttjats hittills någonstans.

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

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

miljökvalitetsnormen 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.

Sedan 2006 har det för funnits åtgärdsprogram för kvävedioxid i Göteborg. Det upprättades eftersom normen för kvävedioxid hade överskridits. Naturvårdsverket har även bedömt att ett åtgärdsprogram för partiklar (PM10) ska tas fram i Göteborg, eftersom miljökvalitetsnormen för PM10 överskreds i Göteborg 2022. 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 att arbeta med åtgärder, speciellt med avseende på att specifika åtgärder behöver vidtas för att skydda barn och känsliga grupper. Även ytterligare resurser bedöms behövas för att upprätta åtgärdsprogram i förebyggande syfte.

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.

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

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 bevisbörd samt möjlighet att föra en grupptalan under vissa förutsättningar.

Efter att revideringen skickats ut på remiss, så samlades jurister från miljöförvaltningar runt om i Sverige för att diskutera frågan. Den bedömning de gjorde var att förslaget har potential att få stora negativa 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.

De föreslagna ändringarna med utökade bestämmelser 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.

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 landsbygdsmiljö. Förslaget innehåller även krav på mätning av ultrafina partiklar, vissa nya delar om hur mätnätverk ska utformas och hur stationer ska placeras. Förslaget innebär en förenkling av de så kallade utvärderingströsklarna som idag används för att bestämma vilken omfattning av kontroll som krävs för olika föroreningar.

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

Vid överskridanden av luftkvalitetsnormer är modellering obligatoriskt för att bedöma den geografiska omfattningen av överskridandet. Kraven kring luftkvalitetsmodellering har utökats, förstärkts och förtydligats i förslaget. Tanken är att modellering ska ge information om den geografiska spridningen av föroreningar och representativiteten av mätstationer.

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

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.

Kommuner ska (enligt gällande lagstiftning) kostnadsfritt, genom internet eller på annat lämpligt sätt, informera om luftföroreningshalter. Informationen ska vara tillgänglig för allmänheten eller andra som är berörda eller har intresse av den. Informationen ska bland annat innehålla information om överskridanden av de föroreningsnivåer som anges i miljökvalitetsnormerna, vilken bedömning kommunen gör i fråga om överskridanden och eventuella följder för människors hälsa.

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

Det föreslagna nya direktivet har potential att förbättra luftkvaliteten och därmed också bidra positivt ur hälsosynpunkt för alla stadens invånare.

Förslaget kring skärpta luftkvalitetsnormer, framför allt de för kvävedioxid och partiklar (PM10), kan innebära att gränsvärden överskrids i Göteborg i större utsträckning än idag. 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.

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, till exempel miljözoner.

Sannolikt kommer förslaget innebära att kraftfullare åtgärdsprogram behövs för att få ner luftföroreningsnivåerna 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.

Henrik Kant

Jenny Adler

Stadsbyggnadsdirektör

Avdelningschef Strategi och taktik

Bilaga. Förslag till reviderade miljö kvalitetsnormer

Förslag till nya gränsvärden till 2030 (Artikel 13):

Förorening	Förslag till nytt gränsvärde [tillåtna överskridanden]	Miljö kvalitetsnorm [tillåtna överskridanden]	Miljömål [tillåtna överskridanden]	WHO:s riktvärden [tillåtna överskridanden]
PM10	45 µg/m ³ (dygn) [18 dygn]	50 µg/m ³ (dygn) [35 dygn]	30 µg/m ³ (dygn) [35 dygn]	45 µg/m ³ (dygn) [3-4 dygn]
	20 µg/m ³ (år)	40 µg/m ³ (år)	15 µg/m ³ (år)	15 µg/m ³ (år)
PM2,5	25 µg/m ³ (dygn) [18 dygn]	-	25 µg/m ³ (dygn) [3 dygn]	15 µg/m ³ (dygn) [3-4 dygn]
	10 µg/m ³ (år)	25 µg/m ³ (år)	10 µg/m ³ (år)	5 µg/m ³ (år)
Kvävedioxid	200 µg/m ³ (timme) [1 timme]	200 µg/m ³ (timme) [18 timmar] 90 µg/m ³ (timme) [175 timmar]	60 µg/m ³ (timme) [175 timmar]	200 µg/m ³ (timme)
	50 µg/m ³ (dygn) [18 dygn]	60 µg/m ³ (dygn) [7 dygn]	-	25 µg/m ³ (dygn) [3-4 dygn]
	20 µg/m ³ (år)	40 µg/m ³ (år)	20 µg/m ³ (år)	10 µg/m ³ (år)
Bens(a)pyren	1,0 ng/m ³	1 ng/m ³	0,1 ng/m ³	0,12 ng/m ³ (a) 0,012 ng/m ³ (b)
Kolmonoxid	10 mg/m ³ (8-timmarsmedel)	10 mg/m ³ (8-timmarsmedel)	-	10 mg/m ³ (8-timmarsmedel)
	4 µg/m ³ (dygn) [18 dygn]			4 µg/m ³ (dygn) [3-4 dygn]

Förslag till nya gränsvärden / målvärden till 2030 (Artikel 13):

Förorening	Förslag till nytt gränsvärde [tillåtna överskridanden]	Miljö kvalitetsnorm [tillåtna överskridanden]	Miljömål [tillåtna överskridanden]	WHO:s riktvärden [tillåtna överskridanden]
Bensen	3,4 µg/m ³	5 µg/m ³	1 µg/m ³	1,7 µg/m ³ (a) 0,17 µg/m ³ (b)
Svaveldioxid	350 µg/m ³ (timme) [1 timme]	350 µg/m ³ (timme) [24 timmar] 200 µg/m ³ (timme) [175 timmar]	-	500 µg/m ³ (10 minuter)
	50 µg/m ³ (dygn) [18 dygn]	125 µg/m ³ (dygn) [3 dygn] 100 µg/m ³ (dygn) [7 dygn]		40 µg/m ³ (dygn) [3-4 dygn]
	20 µg/m ³ (år)			
Arsenik	6 ng/m ³	6 ng/m ³	-	6,6 ng/m ³ (a) 0,66 ng/m ³ (b)
Kadmium	5 ng/m ³	5 ng/m ³	-	5 ng/m ³ (a) 0,5 ng/m ³ (b)
Nickel	20 ng/m ³	20 ng/m ³	-	25 ng/m ³ (a) 2,5 ng/m ³ (b)
Bly	0,5 µg/m ³	0,5 µg/m ³	-	0,5 µg/m ³ (a)
Ozon (målvärde)	120 µg/m ³ (8-timmarsmedel) [18 dygn per år som medelvärde över 3 år]	120 µg/m ³ (8-timmarsmedel)	70 µg/m ³ (8-timmarsmedel) 80 µg/m ³ (timme)	100 µg/m ³ (8-timmarsmedel)

(a) Referensvärde som motsvarar en utökad risk för 1 extra cancerfall per 100 000 exponerade.

(b) Referensvärde som motsvarar en utökad risk för 1 extra cancerfall per 1 000 000 exponerade.

Bilaga. Förslag till reviderade miljö kvalitetsnormer

Förslag till nya gränsvärden till 2030 (Artikel 13):

Förorening	Förslag till nytt gränsvärde [tillåtna överskridanden]	Miljö kvalitetsnorm [tillåtna överskridanden]	Miljömål [tillåtna överskridanden]	WHO:s riktvärden [tillåtna överskridanden]
PM10	45 µg/m ³ (dygn) [18 dygn]	50 µg/m ³ (dygn) [35 dygn]	30 µg/m ³ (dygn) [35 dygn]	45 µg/m ³ (dygn) [3-4 dygn]
	20 µg/m ³ (år)	40 µg/m ³ (år)	15 µg/m ³ (år)	15 µg/m ³ (år)
PM2,5	25 µg/m ³ (dygn) [18 dygn]	-	25 µg/m ³ (dygn) [3 dygn]	15 µg/m ³ (dygn) [3-4 dygn]
	10 µg/m ³ (år)	25 µg/m ³ (år)	10 µg/m ³ (år)	5 µg/m ³ (år)
Kvävedioxid	200 µg/m ³ (timme) [1 timme]	200 µg/m ³ (timme) [18 timmar] 90 µg/m ³ (timme) [175 timmar]	60 µg/m ³ (timme) [175 timmar]	200 µg/m ³ (timme)
	50 µg/m ³ (dygn) [18 dygn]	60 µg/m ³ (dygn) [7 dygn]	-	25 µg/m ³ (dygn) [3-4 dygn]
	20 µg/m ³ (år)	40 µg/m ³ (år)	20 µg/m ³ (år)	10 µg/m ³ (år)
Bens(a)pyren	1,0 ng/m ³	1 ng/m ³	0,1 ng/m ³	0,12 ng/m ³ (a) 0,012 ng/m ³ (b)
Kolmonoxid	10 mg/m ³ (8-timmarsmedel)	10 mg/m ³ (8-timmarsmedel)	-	10 mg/m ³ (8-timmarsmedel)
	4 µg/m ³ (dygn) [18 dygn]			4 µg/m ³ (dygn) [3-4 dygn]

Förslag till nya gränsvärden / målvärden till 2030 (Artikel 13):

Förorening	Förslag till nytt gränsvärde [tillåtna överskridanden]	Miljö kvalitetsnorm [tillåtna överskridanden]	Miljömål [tillåtna överskridanden]	WHO:s riktvärden [tillåtna överskridanden]
Bensen	3,4 µg/m ³	5 µg/m ³	1 µg/m ³	1,7 µg/m ³ (a) 0,17 µg/m ³ (b)
Svaveldioxid	350 µg/m ³ (timme) [1 timme]	350 µg/m ³ (timme) [24 timmar] 200 µg/m ³ (timme) [175 timmar]	-	500 µg/m ³ (10 minuter)
	50 µg/m ³ (dygn) [18 dygn]	125 µg/m ³ (dygn) [3 dygn] 100 µg/m ³ (dygn) [7 dygn]		40 µg/m ³ (dygn) [3-4 dygn]
	20 µg/m ³ (år)			
Arsenik	6 ng/m ³	6 ng/m ³	-	6,6 ng/m ³ (a) 0,66 ng/m ³ (b)
Kadmium	5 ng/m ³	5 ng/m ³	-	5 ng/m ³ (a) 0,5 ng/m ³ (b)
Nickel	20 ng/m ³	20 ng/m ³	-	25 ng/m ³ (a) 2,5 ng/m ³ (b)
Bly	0,5 µg/m ³	0,5 µg/m ³	-	0,5 µg/m ³ (a)
Ozon (målvärde)	120 µg/m ³ (8-timmarsmedel) [18 dygn per år som medelvärde över 3 år]	120 µg/m ³ (8-timmarsmedel)	70 µg/m ³ (8-timmarsmedel) 80 µg/m ³ (timme)	100 µg/m ³ (8-timmarsmedel)

(a) Referensvärde som motsvarar en utökad risk för 1 extra cancerfall per 100 000 exponerade.

(b) Referensvärde som motsvarar en utökad risk för 1 extra cancerfall per 1 000 000 exponerade.

§ 98 SMF-2023-01297

Remissvar till kommunstyrelsen - omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa - förslag från Europeiska kommissionen

Beslut

1. Stadsmiljönämnden tillstyrker förslaget om omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – förslag från Europeiska kommissionen
2. Stadsmiljönämnden överlämnar stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen
3. Stadsmiljönämnden justerar ärendet omedelbart.

Handling/ar

Stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande med följande bilaga:

1. Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa (omarbetning)

Yrkanden

Toni Orsulic (M) Joakim Larsson (MP), Leslie Thorén (SD), Anders Torwald (D) och Eva Jansson (M) yrkar bifall på stadsmiljöförvaltningens förslag.

Propositionsordning

Ordförande Joakim Larsson (MP) finner att det endast finns ett förslag till beslut, det vill säga bifall på stadsmiljöförvaltningens förslag. Han finner att stadsmiljönämnden beslutar enligt stadsmiljöförvaltningens förslag.

Justering

Omedelbar justering

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-03-15

Diarienummer SMF-2023-01297

Handläggare

Matilda Sjöholm

Telefon: 031-368 28 19

E-post: matilda.sjoholm@stadsmiljo.goteborg.se

Remissvar till kommunstyrelsen - omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa - förslag från Europeiska kommissionen

Förslag till beslut

1. Stadsmiljönämnden tillstyrker förslaget om omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – förslag från Europeiska kommissionen
2. Stadsmiljönämnden översänder stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen
3. Stadsmiljönämnden justerar ärendet omedelbart.

Sammanfattning

Europakommissionen har tagit fram ett förslag på ett reviderat direktiv om 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 kraven i förslaget har potential att förbättra luftkvaliteten och därmed också hälsan hos alla stadens invånare.

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 förvaltningen behöver avsätta ytterligare resurser för att arbeta med åtgärder, speciellt med avseende på att specifika åtgärder behöver vidtas för att skydda barn och känsliga grupper.

Det är svårt att på detaljnivå bedöma vilka effekter och konsekvenser förslaget i sin helhet kommer att få på lokal nivå, då många av kraven som föreslås först behöver 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. Någon motsvarande analys har inte gjorts 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

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 uppnåtts. Om kommuner och länsstyrelserna behöver ta fram och genomföra nya åtgärdsprogram kan detta få ekonomiska konsekvenser. Utökade krav på övervakning, till exempel lägre utvärderingströsklar och krav på modellering, kan få ekonomiska konsekvenser för Göteborg. Hur stora konsekvenser blir beror på hur de nya kraven kommer att genomföras i svensk lagstiftning.

Bedömning ur ekologisk dimension

Luftföroreningar orsakar växtskador, korrosion, nedsmutsning, övergödning, försurning och klimatförändringar och negativ påverkan på våra ekosystem. Föroreningarnas påverkan på naturen sker ofta långsamt, vilket gör att de biologiska effekterna inte blir synliga förrän efter lång tid, decennier och mer. Återhämtningen i naturen från exempelvis försurning, går också långsamt.

Förslaget förväntas ge en förbättring av luftkvaliteten på lokal, regional, nationell och internationell nivå, och kommer därmed bidra till att skydda naturen med bland annat minskad försurning, övergödning och ozonrelaterade skador på växter.

Förslaget på ett reviderat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa förväntas ha en positiv inverkan på lokala, nationella och internationella miljömål. Förslaget knyter an till aktuell styrning inom miljöområdet i staden, genom att det går i linje med Göteborgs stads miljö- och klimatprogram.

Bedömning ur social dimension

Förslaget på ett reviderat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa förväntas ha en positiv inverkan på hälsan hos stadens invånare. Ren luft påverkar hälsan positivt hos alla invånare och är därmed av stor vikt för staden.

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. Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa (omarbetning)

Ärendet

Europakommissionen har tagit fram ett förslag på ett reviderat direktiv om 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 senast 25 april 2023. Stadsmiljönämnden har fått förlängd svarstid till och med den 28 april 2023.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Luftföroreningar är den miljöfaktor som orsakar flest förtida dödsfall i Europa. Trots att Europas luftkvalitet har förbättrats betydligt under de senaste decennierna dör fortfarande varje år cirka 300 000 människor inom EU som helhet och cirka 6700 i Sverige i förtid till följd av förorenad luft. Dödsfall och sjukdomar orsakade av luftföroreningar samt negativ påverkan på ekosystemen ger sammantaget upphov till mycket stora samhällsekonomiska kostnader.

En omfattande luftvårdspolitik har utvecklats inom EU för att minska utsläpp och halter av luftföroreningar. Lagstiftning 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.

Luftkvaliteten i Göteborg

Luftkvaliteten i Göteborgsområdet har förbättrats mycket sedan mitten av 1970-talet. Trots att situationen har förbättrats behöver luften i Göteborg bli ännu bättre för att minska den inverkan som luftföroreningar har på vår hälsa. Forskning visar samband mellan luftföroreningar och ohälsa vid allt lägre nivåer, även vid de nivåer vi nu har i svensk miljö och som tillåts enligt svensk lagstiftning. Allt tyder på att det inte finns någon lägsta halt under vilken luftföroreningar saknar negativa hälsoeffekter, utan att en förbättring av luftkvaliteten medför en förbättring av folkhälsan vid alla nivåer.

I Göteborg står vägtrafiken för det enskilt största bidraget till halterna av luftföroreningar på platser där människor bor och vistas. Utmaningarna för att säkerställa god luftkvalitet är huvudsakligen kopplade till att minska påverkan från trafiken. För att klara gällande

gränsvärden och förslaget till reviderande gränsvärden behöver trafikmängder och utsläpp minska på både kommunala och statliga vägar.

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 luftkvalitetsnormerna. 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 luftkvalitetsnormer för att närmare överensstämma med WHO:s riktvärden för luftkvalitet, som uppdaterades och skärptes 2021 baserat på bättre kunskap om hälsorisker.

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

Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att de två befintliga direktiv som reglerar luftkvaliteten, nämligen Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 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.

Förslagets huvudsakliga förändringar är inom följande områden:

- Skärpta normer för luftkvalitet till år 2030
- Långsiktigt mål att uppfylla WHO:s riktlinjer till år 2050
- Förstärkta krav på exponeringsminskning
- Flexibilitet
- Förtydligade regler kring åtgärdsprogram
- Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse
- Nya bestämmelser kring ”tillgång till rättsskipning” och skadestånd
- Ändrade regler kring mätning av luftföroreningar
- Utökad roll för luftkvalitetsmodellering
- Tydligare regler kring tillgängliggörande av information till allmänheten

Områdena beskrivs vidare under förvaltningens bedömning, i delen ”sammandrag över detaljer i revideringen”.

Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

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 gruppatalan samt bevisbörda och beviskrav vid skadeståndprocesserna 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.

Förvaltningens bedömning

Generellt

Stadsmiljöförvaltningen har gjort en gemensam bedömning av förslaget på direktivet tillsammans med miljöförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen.

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, då många av kraven som föreslås först behöver hanteras på nationell nivå.

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. Förvaltningen anser därför att det reviderade direktivet ska göra det möjligt att effektivt arbeta med åtgärder för att minska mängden körda kilometer på alla vägar inklusive de statliga lederna.

Göteborgs strategiska arbete med luftkvalitet

Utöver gällande lagstiftning och de nationella miljökvalitetsmålen utgör Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram för åren 2021–2030 bedömningsgrund för luftkvaliteten. Programmet tar utgångspunkt i bland annat Agenda 2030 och de nationella miljömålen.

I Göteborgs Stad är en av planeringsinriktningarna att förtäta staden med välplanerade funktionsblandade områden som är centralt belägna och har goda förutsättningar för vardagliga transporter med gång-, cykel-, eller kollektivtrafik. Denna inriktning bedöms vara det bästa sättet att kunna nå miljömålen och de gränsvärden som finns idag. Utifrån ett övergripande perspektiv, där hänsyn tas till hela staden, och sett på lång sikt anser staden att förtätning därför positiv ur miljösynpunkt, även vad gäller luftkvalitetsfrågan.

Sammandrag över detaljer i revideringen

Skärpta normer för luftkvalitet till år 2030

Förvaltningen konstaterar att förslaget kring skärpta luftkvalitetsnormer, framför allt de för kvävedioxid (NO₂) och partiklar (PM₁₀), kan innebära att gränsvärden överskrids i Göteborg i större utsträckning än idag. Som befintlig lagstiftning tillämpas och har formulerats så måste gränsvärdena klaras nästan överallt i ett stadsutvecklingsområde vilket ur ett långsiktigt perspektiv kan vara kontraproduktivt för möjligheten att nå luftkvalitetsnormerna.

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.

Kvävedioxid (NO₂)

Miljö kvalitetsnormerna 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 skarpere utsläppskrav har inneburit mindre utsläpp av kvävedioxid.

De minskade kvävedioxidnivåerna beror också på att det sedan 2006 har funnits åtgärdsprogram för kvävedioxid i Göteborg. Det är i dagsläget inte klarlagt om de nya skapare gränsvärdena i förslaget från EU-kommissionen kommer innebära att ytterligare åtgärder krävs.

Partiklar (PM₁₀)

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. Fordon utrustade med batteri tenderar att vara tyngre än bränsledrivna fordon så en elektrifierad fordonsflotta kan till och med öka partikelutsläppen något.

I början på 00-talet överskreds miljö kvalitetsnormerna för PM₁₀ regelbundet i Göteborg. Ett verkningfullt åtgärdsprogram sänkte halterna så att inga överskridanden av miljö kvalitetsnormerna skedde fram till 2022. Vädret under våren 2022 var väldigt torrt med omfattande damning som ledde till att miljö kvalitetsnormerna 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 skarpere gränsvärdena.

Övriga luftföroreningar

För övriga luftföroreande ämnen (PM_{2.5}, kolmonoxid, svaveldioxid med flera) ligger halterna i Göteborg redan under de föreslagna skärpta gränsvärdena, vilket innebär att inga åtgärder kommer krävas även med skarpere gränsvärden.

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.

De föreslagna målen att uppfylla WHO:s riktlinjer till 2050 bedöms som positivt ur hälsosynpunkt för stadens invånare. Det långsiktiga målet bedöms få konsekvenser på

framtida arbete med kommande miljö- och klimatprogram och åtgärdsprogram, där en långsiktig målbild bedöms som positiv.

Förstärkta krav på exponeringsminskning

I det befintliga direktivet finns krav på exponeringsminskningar, tolkat som att halterna i urban bakgrund ska successivt sänkas till WHO:s riktvärden eller bibehållas låga. I förslaget läggs även exponeringsminskningar för kvävedioxid till.

För Göteborgs del har förslaget liten inverkan, då halterna av PM2.5 redan i nuläget ligger nära WHO:s riktvärden. För kvävedioxid 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

I det nya direktivet finns möjlighet att göra undantag från överskridanden av gränsvärdena för platser där det tydligt kan visas att överskridandena beror på antingen naturliga källor eller halkbekämpning. Det undantag som skulle vara mest relevant i Göteborg och i övriga Norden, gäller partiklar (PM10) där halkbekämpning kan vara en bidragande faktor, har inte nyttjats hittills någonstans.

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

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.

Sedan 2006 har det för funnits åtgärdsprogram för kvävedioxid i Göteborg. Det upprättades eftersom normen för kvävedioxid hade överskridits. Naturvårdsverket har även bedömt att ett åtgärdsprogram för partiklar (PM10) ska tas fram i Göteborg, eftersom miljö kvalitetsnormen för PM10 överskreds i Göteborg 2022. De föreslagna ändringarna i luftkvalitetsdirektivet kommer troligen medföra att ytterligare åtgärder för att sänka halterna av kvävedioxid och partiklar (PM10) kommer att krävas.

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 förvaltningen behöver avsätta ytterligare resurser för att arbeta med åtgärder, speciellt med avseende på att specifika åtgärder behöver vidtas för att skydda barn och känsliga grupper. Även ytterligare resurser bedöms behövas för att upprätta åtgärdsprogram i förebyggande syfte.

Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse

Medlemsländerna ska enligt förslaget 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.

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

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 förslagna artikeln finns även bland annat regler om lättade beviskrav och bevisbörda samt möjlighet att föra en grupptalan under vissa förutsättningar.

Efter att revideringen skickats ut på remiss, samlades jurister från miljöförvaltningar runt om i Sverige för att diskutera frågan. Den bedömning de gjorde var att förslaget har potential att få stora negativa 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.

De förslagna ändringarna med nya bestämmelser kring "tillgång till rättsskipning" och skadestånd bedöms ge stora konsekvenser och bestämmelserna behöver utformas på ett ändamålsenligt sätt för att undvika oförutsägbara och oproportionerliga ekonomiska konsekvenser.

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 landsbygdsmiljö. Förslaget innehåller även krav på mätning av ultrafina partiklar, vissa nya delar om hur mätnätverk ska utformas och hur stationer ska placeras. Förslaget innebär en förenkling av de så kallade utvärderingströsklarna som idag används för att bestämma vilken omfattning av kontroll som krävs för olika föroreningar.

De förslagna 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

Vid överskridanden av luftkvalitetsnormer är modellering obligatoriskt för att bedöma den geografiska omfattningen av överskridandet. Kraven kring luftkvalitetsmodellering har utökats, förstärkts och förtydligats i förslaget. Tanken är att modellering ska ge information om den geografiska spridningen av föroreningar och representativiteten av mätstationer.

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

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 Europeiska miljöbyråns index för Europa.

Kommuner ska enligt gällande lagstiftning kostnadsfritt, genom internet eller på annat lämpligt sätt, informera om luftföroreningshalter. Informationen ska vara tillgänglig för allmänheten eller andra som är berörda eller har intresse av den. Informationen ska bland annat innehålla information om överskridanden av de föroreningsnivåer som anges i miljökvalitetsnormerna, vilken bedömning kommunen gör i fråga om överskridanden och eventuella följder för människors hälsa.

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

Det föreslagna nya direktivet har potential att förbättra luftkvaliteten och därmed också bidra positivt ur hälsosynpunkt för stadens invånare.

Förslaget kring skärpta luftkvalitetsnormer, framför allt de för kvävedioxid och partiklar (PM10), kan innebära att gränsvärden överskrids i Göteborg i större utsträckning än idag. 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.

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 på de statliga lederna.

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

Det är svårt att på detaljnivå bedöma vilka effekter och konsekvenser förslaget i sin helhet kommer att få på lokal nivå, då många av kraven som föreslås först behöver hanteras på nationell nivå.

Kerstin Elias

Anders Ramsby

Avdelningschef

Förvaltningsdirektör

Till Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
ola.goransson@regeringskansliet.se
diarienummer KN2023/00745

Göteborgs Stads yttrande över Klimat- och näringslivs- departementets remiss Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – förslag från Europeiska kommissionen

Göteborgs Stad är positiv till direktivets inriktning och syfte och bedömer övergripande att dessa ligger i linje med stadens styrdokument som berör luftkvalitet och stadens luftvårdsarbete i stort. Generellt är det positivt att tydligare reglera luftkvalitet och ge frågan 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.

Synpunkter

Skärpta normer för luftkvalitet till år 2030

Göteborgs Stad konstaterar att förslaget kring skärpta miljö kvalitetsnormer, framför allt de för kvävedioxid (NO₂) och partiklar (PM10), kan innebära att gränsvärden överskrids i Göteborg i större utsträckning än idag. Det 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. Som befintlig lagstiftning tillämpas och har formulerats måste gränsvärdena klaras nästan överallt i ett stadsutvecklingsområde vilket ur ett långsiktigt perspektiv kan vara kontraproduktivt för möjligheten att nå luftkvalitetsnormerna.

Göteborgs Stad 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.

Kvävedioxid (NO₂)

Miljö kvalitetsnormerna 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 inneburit mindre utsläpp av kvävedioxid.

De minskade kvävedioxidnivåerna beror också på att det sedan 2006 har funnits åtgärdsprogram för kvävedioxid i Göteborg.

Det är i dagsläget inte klarlagt om de nya skarpare gränsvärdena i förslaget från EU-kommissionen kommer innebära att ytterligare åtgärder krävs.

Partiklar (PM10)

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. Fordon utrustade med batteri tenderar att vara tyngre än bränsle drivna fordon så en elektrifierad fordonsflotta kan till och med öka partikelutsläppen något.

I början på 00-talet överskreds miljö kvalitetsnormerna för PM10 regelbundet i Göteborg. Ett verkningfullt åtgärdsprogram sänkte halterna så att inga överskridanden av miljö kvalitetsnormerna skedde fram till 2022. Vädret under våren 2022 var väldigt torrt med omfattande damning som ledde till att miljö kvalitetsnormerna återigen överskreds. Till följd av det 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.

Övriga luftföroreningar

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

Långsiktiga 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.

Göteborgs Stad bedömer att de föreslagna målen att uppfylla WHO:s riktlinjer till 2050 är positivt ur hälsosynpunkt för stadens invånare. Staden bedömer vidare att det långsiktiga målet får konsekvenser på framtida arbete med kommande miljö- och klimatprogram och åtgärdsprogram, där en långsiktig målbild är positivt.

Förstärkta krav på exponeringsminskning

I det befintliga direktivet finns krav på exponeringsminskningar, tolkat som att halterna i urban bakgrund successivt ska sänkas till WHO:s riktvärden eller bibehållas låga.

I förslaget läggs även exponeringsminskningar för kvävedioxid till.

För Göteborgs del har förslaget liten inverkan, då halterna av PM2.5 redan i nuläget ligger nära WHO:s riktvärden. För kvävedioxid 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

I det nya direktivet finns möjlighet att göra undantag från överskridanden av gränsvärdena för platser där det tydligt kan visas att överskridandena beror på antingen naturliga källor eller halkbekämpning. Det undantag som skulle vara mest relevant i Göteborg och i övriga Norden, gäller partiklar (PM10) där halkbekämpning kan vara en bidragande faktor, har inte nyttjats hittills någonstans.

Göteborg Stad bedömer att de föreslagna ändringarna gällande flexibilitet sannolikt inte kommer att leda till några konsekvenser för staden.

Förtydligande 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.

Sedan 2006 har det för funnits åtgärdsprogram för kvävedioxid i Göteborg. Det upprättades eftersom normen för kvävedioxid hade överskridits. Naturvårdsverket har även bedömt att ett åtgärdsprogram för partiklar (PM10) ska tas fram i Göteborg, eftersom miljö kvalitetsnormen för PM10 överskreds i Göteborg 2022. De föreslagna ändringarna i luftkvalitetsdirektivet kommer troligen medföra att ytterligare åtgärder för att sänka halterna av kvävedioxid och partiklar (PM10) kommer att krävas.

Göteborgs Stad bedömer att de föreslagna ändringarna med tydligare regler kring åtgärdsprogram kommer att bidra positivt till stadens utmaningar i att ta fram och genomföra effektiva och tillräckligt kraftfulla åtgärder.

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

Medlemsländerna ska enligt förslaget 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.

Göteborgs Stad bedömer att de föreslagna ändringarna med utökade bestämmelse kring sanktioner vid överträdelse kommer att innebära stora konsekvenser. Staden anser därför att 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

Förslaget innebär introduktion på 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. Förslaget innebär en förenkling av de så kallade utvärderingströsklarna som idag används för att bestämma vilken omfattning av kontroll som krävs för olika föroreningar.

Det är i dagsläget inte möjligt att bedöma konsekvenserna av de föreslagna ändringarna i mätningar av luftföroreningar. Revideringen innehåller inte tillräckligt med specificeringar för att kunna bedöma hur det påverkar Göteborgs Stads nuvarande mätningar.

Utökad roll för luftkvalitetsmodellering

Vid överskridanden av luftkvalitetsnormer är modellering obligatoriskt för att bedöma den geografiska omfattningen av överskridandet. Kraven kring luftkvalitetsmodellering

har utökats, förstärkts och förtydligats i förslaget. Tanken är att modellering ska ge information om den geografiska spridningen av föroreningar och representativiteten av mätstationer.

I dagsläget ser inte Göteborgs Stad att det är möjligt att bedöma konsekvenserna av föreslagna ändringar i kraven på modellering av luftföroreningar. Revideringen innehåller inte tillräckligt med specificeringar för att kunna bedöma hur det påverkar stadens nuvarande mätningar.

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 Europeiska miljöbyråns index för Europa.

Kommuner ska enligt gällande lagstiftning kostnadsfritt, genom internet eller på annat lämpligt sätt, informera om luftföroreningshalter. Informationen ska vara tillgänglig för allmänheten eller andra som är berörda eller har intresse av den. Informationen ska bland annat innehålla uppgifter om överskridanden av de föroreningsnivåer som anges i miljökvalitetsnormerna, vilken bedömning kommunen gör i fråga om överskridanden och eventuella följder för människors hälsa.

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.

Övriga synpunkter

Statliga leder genom kommunen

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. Göteborgs Stad 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 de statliga lederna.

För Göteborgs kommunstyrelse