



REGERINGSKANSLIET

Rådspromemoria

2015-12-07

Miljö- och energidepartementet*Klimatenheten***Rådets möte (Miljö) den 16 december 2015**

Dagordningspunkt 4.

Rubrik: Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar och om ändring av direktiv 2003/35/EC (första läsningen)

Dokument: 2013/0443 (COD)

Tidigare dokument: KOM(2013) 920 final,
Fakta-PM Miljödepartementet 2013/14:FMP49

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: 5 juni 2014 och 12 juni 2015

Bakgrund

Kommissionen presenterade den 18 december 2013 ett luftvårdspaket innehållande ett strategiskt handlingsprogram för renare luft i Europa där ett reviderat takdirektiv med bindande nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar som omfattar svaveldioxid, kväveoxider, lättflyktiga organiska föreningar (NMVOC), ammoniak och partiklar (PM_{2,5}) för år 2020 och 2030 ingick. Utsläppstaken för 2020 föreslås bli desamma som i *Göteborgsprotokollet om förurning, övergödning och marknära ozon*, vilket reviderades i maj 2012. För år 2030 kommer utsläppstaken att skärpas ytterligare. En målsättning som kommissionen presenterade i sitt förslag är att andelen européer som påverkas negativt av luftföroreningar ska minskas med drygt hälften (52 %) till år 2030 jämfört med 2005.

Förslaget har förhandlats i rådets arbetsgrupp för miljö. I det nuvarande kompromissförslaget är utsläppstak för metan är borttaget

och tidsfrister gällande rapportering av bland annat nationella program och utsläppsprognoser har blivit förlängda. Ytterligare flexibilitet som har blivit introducerad är hänsyn till särskilt varma eller kalla vintrar, möjlighet till ytterligare tidsfrist om tre år vid fall av oförutsedda händelser som rör energitillförsel samt möjlighet att kompensera otillräcklig utsläppsminskning av ett ämne mot ökade åtgärder för annat ämne vid vissa specifika tillfällen.

Flera medlemsländer har haft svårigheter att acceptera de av kommissionen föreslagna utsläppstaken, framförallt åtaganden för partiklar och ammoniak. Ordförandeskapet har därför presenterat förslag till nationella reviderade utsläppstak i en bilaga till direktivet, i vilken den övergripande ambitionsnivån för hälsa sänkts från 52 % till 50 %. Det finns fortfarande medlemsländer som har svårt att acceptera de nationella reviderade utsläppstaken.

Regeringen har arbetat aktivt med att, tillsammans med likasinnade medlemsländer, motverka att förslag om ytterligare flexibilitet och lättnader begränsats och inte bidrar till att underminera direktivets integritet och syfte.

I tabellen nedan redovisas de reviderade svenska utsläppstaken till år 2030 för respektive luftförorening.

	SO ₂		NO _x		NH ₃		NMVOC		PM _{2,5}	
	2005 Kt	åtg 2030	2005 kt	åtg 2030	2005 kt	åtg 2030	2005 Kt	åtg 2030	2005 kt	åtg 2030
SE	36,0	22 %	175,6	66 %	55,4	17 %	201,7	36 %	26,3	19%

Tabell 1. Förslag till minskningsåtaganden till år 2030 för Sverige.

Ordförandeskapet har för avsikt att rådet ska anta en allmän inriktning vid miljørådet den 16 december.¹

Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger att direktivens huvudsakliga mål är att skydda miljön i enlighet med artikel 191 i EUF-fördraget och förslaget bygger därför på artikel 192.1 i EUF-fördraget. Beslut fattas av rådet med

¹ Det är fortfarande oklart i vilken form frågan kommer att behandlas under miljørådsmötet den 16 december men enligt den senaste dagordningen har ordförandeskapet aviserat en "allmän inriktning".

kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet.

Förslag till svensk ståndpunkt

Regeringen anser att Sverige bör stödja ordförandeskapets ambitioner om att rådet ska anta en allmän riktlinje för takdirektivet vid miljørådsmötet den 16 december. Regeringen anser att den allmänna inriktningen bör komma så nära kommissionens förslag som möjligt, eller i vart fall får en sådan utformning att den värnar om direktivets integritet och syfte i fråga om bland annat bindandegrad och flexibilitet.

EU behöver enligt regeringen ett reviderat takdirektiv med en gemensam och tillräckligt hög ambitionsnivå med bindande mål för utsläpp av de luftföroreningar som omfattas av förslaget fram till 2030 i syfte att skydda människors hälsa och miljön. Det är viktigt att flexibilitet och ambitionsnivå är sammanlänkat. En utökad flexibilitet ska möjliggöra ett direktiv med tillräckligt hög ambitionsnivå vad gäller utsläppstaken.

Regeringens målsättning är att det slutliga direktivet har tillräckligt ambitiösa taknivåer som kan bidra till positiva effekter för såväl miljön som människors hälsa.

Europaparlamentets inställning

Ansvarigt utskott i Europaparlamentet är utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet(ENVI). Rapportören Julie Girling från gruppen Europeiska konservativa och reformister (ECR) har presenterat sin rapport och europaparlamentet hade omröstning i plenum den 28 oktober 2015, Julie Girling fick ett starkt mandat att inleda trepartssamtal baserat på ett textförslag som i stort ligger i linje med kommissionens förslag. Viktiga frågor för europaparlamentet är att:

- ambitionsnivån på utsläppstaken motsvarar i stort kommissionens ursprungliga förslag,
- behåller utsläppstak för metan men exkluderar utsläpp från idisslare,
- införa utsläppstak för kvicksilver,
- möjlighet till flexibilitet gällande internationell sjöfart är borttagen,
- förslag till bindande tak år 2025, exklusive metan och ammoniak.

Förslaget

Takdirektivet är ett av två direktivförslag i det luftvårdspaket som kommissionen presenterade den 18 december 2013. Förslaget ska upphäva och ersätta nu gällande direktiv 2001/81/EG (takdirektivet) som sätter gränser för hur mycket medlemsländerna får släppa ut av svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska ämnen och ammoniak från år 2010 och framåt.

Trots att luftföroreningssituationen har förbättrats väsentligt i Europa under de senaste årtiondena kvarstår betydande negativa effekter på hälsa och ekosystem. År 2010 uppskattades antalet förtida dödsfall inom EU på grund av luftföroreningar till över 400 000. Dessutom är stora delar av ekosystemen utsatta för försurning och övergödning. De totala kostnaderna bara för hälsoeffekterna beräknas till mellan 330-940 miljarder euro per år. Till detta kommer de negativa effekterna på ekosystemen, som inte har värderats och räknats in i förslaget.

Omfattande lagstiftning har genom åren utvecklats på luftområdet både inom EU och internationellt. Tydliga förbättringar har uppnåtts vad gäller luftkvaliteten, försurningen och övergödningen. Ytterligare åtgärder är emellertid nödvändiga för att uppnå EU:s interna långsiktiga mål för luftkvaliteten som slagits fast i sjätte och sjunde miljöhandlings-programmen.

Kommissionen ser förslaget till nytt takdirektiv som en av de viktigaste rättsliga grundbultarna i EU:s luftvårdsarbete. Utöver att fastställa utsläppsminskningar för de ämnen som redan ingår i gällande takdirektiv (svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska ämnen och ammoniak) har det tillkommit reduktionsnivåer för metan och för partiklar (PM_{2,5}) där sot särskilt ska beaktas. Förslaget syftar till att säkra efterlevnaden av nu gällande takdirektiv (2001/81/EG) som sätter utsläppstak för svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska ämnen och ammoniak från år 2010, införliva det så kallade Göteborgsprotokollets utsläppsbegränsningar till år 2020, ställa ytterligare krav på minskning av dessa ämnen från år 2030 samt införa nya krav för utsläpp av metan. Kommissionens förslag på utsläppsbegränsningar till år 2020 är alltså samstämmiga med kraven i Göteborgsprotokollet. De skärpta kraven till 2030 syftar till att EU ska komma till rätta med de kvarstående hälso- och miljöeffekter som uppkommer på grund av utsläppen av luftföroreningar i Europa.

En av målsättningarna som kommissionen presenterade i sitt förslag är bland annat att andelen européer som påverkas negativt av luftföroreningar ska minskas med drygt hälften (52 %) till år 2030 jämfört med 2005. Utifrån miljö- och hälsomål och med hänsyn tagen till ländernas utsläppssituation samt hur mycket man historiskt minskat sina utsläpp har åtagandena för utsläppsminskningar fördelats efter kostnadseffektivitetsprincipen. Att ändra betinget för ett medlemsland innebär således att det måste kompenseras av dyrare åtgärder i andra länder för att bibehålla de förutbestämda målen.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Idag regleras frågan genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (takdirektivet). Förslaget till nytt direktiv om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar och ändring av direktiv 2003/35/EG kommer att medföra behov av en analys av dess påverkan på gällande svenska bestämmelserätten.

Medlemsländerna har stor frihet att själva avgöra vilka åtgärder som behövs för att nå sina respektive åtagandena. Regler om nationella program, utsläppsinventeringar, utsläppsprognoser och rapportering har genomförts genom förordningen (2003:65) om nationella utsläppstak för luftföroreningar. Takdirektivet föreslås nu revideras. Förslaget kan komma att medföra behov av nya bestämmelser för att klara kraven på utsläppsminskningar samt av offentliga samråd om luftvårdsprogrammen.

Ett genomförande av direktivet bedöms i nuläget inte stå i konflikt med de svenska grundlagarna.

Ekonomiska konsekvenser

Kommissionens förslag grundas på en omfattande konsekvensanalys (SWD (2013)532 Final). Kommissionens långsiktiga mål för luftvårdspaketet är att ta fram ett förslag som är bra för hälsan och miljön utan signifikanta negativa effekter.

Kostnaderna för redan beslutade utsläppsminskningar fram till 2020 beräknas uppgå till cirka 87,2 miljarder euro för hela EU. De ökade kostnaderna för de förslag som kommissionen presenterat i luftvårdspaketet uppgår till 3,3 miljarder euro per år 2030. Nyttan av åtgärderna beräknas dock bli betydligt större än kostnaderna.

För svensk del beräknas kostnaden för åtgärderna i paketet enligt kommissionens konsekvensanalys uppgå till 0,003 procent av BNP, vilket är den lägsta andelen för något medlemsland. Den aggregerade BNP-effekten i EU uppskattas i konsekvensanalysen bli väldigt liten, minus 0,025 procent men då nettoeffekten för produktivitet inkluderas uppskattas nettonyttan till 0,007 procent av BNP.

Kommissionens analys och en preliminär svensk bedömning visar att nyttan vida överstiger kostnaden även i Sverige. Exempelvis innebär åtgärderna i luftvårdspaketet fördelar för människors hälsa som bara dessa värderas till mellan 40 och 140 miljarder euro varje år. Det är mer än tolv gånger kostnaden för att minska luftföroreningarna, vilket beräknas uppgå till 3,3 miljarder per år. Till detta kommer dessutom minskade kostnader för skador på ekosystem, grödor, byggnader och fornlämningar.

Även Naturvårdsverket har analyserat vilka ekonomiska konsekvenser förslaget har för Sverige. En av flera tänkbara åtgärds kombinationer har konsekvensanalyserats. En konservativ uppskattning visar att det är med god marginal lönsamt för Sverige att genomföra utsläppsminskningar ned till de nivåer som kommissionen har föreslagit, trots att de stora ekosystemvinsterna inte kan monetariseras. Dessutom skulle kostnaden för att uppnå de föreslagna reduktionsnivåerna minska betydligt vid införandet av en framgångsrik klimatpolitik inom EU.

Övrigt

-