



Tematisk strategi om luftföroreningar

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

2006-02-20

Dokumentbeteckning

KOM (2005) 446

Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet Tematiska strategin om luftföroreningar

Sammanfattning

EU:s luftvårdsstrategi anger den politiska inriktningen för åtgärder mot luftföroreningar i medlemsstaterna och kommer att ha stor betydelse för luftvårdsarbetet inom EU fram till 2020. Strategin kommer även att ha en stor betydelse för de kommande förhandlingarna om det s.k. takdirektivet om utsläppstak för medlemsstaterna samt förhandlingarna inom FN:s luftvårdskonvention (LRTAP) om Göteborgsprotokollet.

Strategin omfattar miljömål för luftföroreningar för 2020 inom EU och föreslår åtgärder för att uppnå dessa mål. Strategin föreslår att befintlig lagstiftning moderniseras och fokuseras på de mest miljö- och/eller hälsofarliga ämnena samt att miljöhänsyn integreras i andra policys och program.

Strategin omfattar ett bas-scenario som visar förväntad utveckling till år 2020 med nuvarande bestämmelser och ett scenario som visar vilka utsläppsminskningar som är möjliga att uppnå om alla tillgängliga tekniska åtgärder vidtas oavsett kostnad, MTR (the Maximum Technically Feasible Reduction). Mellan dessa två ytterligheter har tre alternativa ambitionsnivåer tagits fram, kallade A, B och C. Kommissionen har valt en ambitionsnivå något över bas-scenariot, en nivå nära B alternativet för partiklar och nära A alternativet (den lägsta ambitionsnivån) för försurning och eutrofiering.

Sverige välkomnar förslaget till tematisk strategi om luftföroreningar men har synpunkter på dess ambitionsnivå, underlaget till strategin och de föreslagna åtgärderna.

1.1 Innehåll

Den tematiska strategin för luftföroreningar är en av de sju tematiska strategier som sjätte miljöhandlingsprogrammet (1600/2002/EG) lade fast. Strategin omfattar miljömål för luftföroreningar för 2020 inom EU och föreslår åtgärder för att uppnå dessa mål. Strategin föreslår att befintlig lagstiftning moderniseras och fokuseras på de mest miljö- och/eller hälsofarliga ämnena samt att miljöhänsyn integreras i andra policys och program.

Strategin omfattar ett bas-scenario som visar förväntad utveckling till år 2020 med nuvarande bestämmelser och ett scenario som visar vilka utsläppsminskningar som är möjliga att uppnå om alla tillgängliga tekniska åtgärder vidtas oavsett kostnad, MTFR. Mellan dessa två ytterligheter har tre alternativa ambitionsnivåer tagits fram kallade A, B och C. Kommissionen har valt en ambitionsnivå något över bas-alternativet, en nivå nära B alternativet för partiklar och nära A alternativet (den lägsta ambitionsnivån) för förurning och eutrofiering. Kommissionen föreslår att ett nytt takdirektiv för 2020 skall baseras på strategins ambitionsnivå. Viktiga frågor som fördelning av utsläppen mellan länderna diskuteras inte på annat sätt än vid valet av optimeringsmetoder.

Strategin omfattar ett bilagt nytt direktiv om luftkvalitet med bl.a. reglering av omgivningshalten av PM_{2,5}, se separat ståndpunkts PM.

Kommissionen tar upp Euro V och VI med utsläppskrav för lätta och tunga fordon. Kommissionen avser vidare att inkludera värmepannor mindre än 50 MW i IPPC direktivet, utsläppsstandard för småskalig fastbränsleeldning (troligen en CEN standard), steg II i bensindistributionen och initiativ inom IMO om utsläpp från fartyg. På jordbruksområdet pekar man på CAP reformen, fonden för landsbygdsutveckling, LRTAPs kod för god jordbrukspraktik och möjligheten att utöka jordbruksverksamheter i IPPC direktivet.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Övergripande gäller de svenska miljökvalitetsmålen framförallt för Frisk luft, Bara naturlig förurning och Ingen övergödning. Det nya lagstiftningsförslag, om ett samlat luftkvalitetsdirektiv, påverkar de svenska bestämmelserna om luftkvalitet, men det behandlas i ett separat ståndpunkts PM. I övrigt aviseras endast revideringar av direktiv och nya direktiv.

1.3 Budgetära konsekvenser

En kostnad-nyttö analys visar på åtgärds kostnader för EU 2020 utöver bas-scenariot på 7,1 miljarder Euro per år vilket kan jämföras med minskningen

av kostnaderna till följd av hälsoeffekter som beräknas till 45-146 miljarder Euro per år. Även räknat på marginalkostnaden är alternativet mycket kostnadseffektivt. Kommissionen har även utfört modellberäkningar för kostnaderna för respektive land. För Sverige anger kommissionen den totala kostnaden för strategin till 71 miljarder Euro per år (ca 640 miljarder kronor per år) fördelat på 24 miljarder Euro för vägtrafikutsläpp och 47 miljarder Euro för utsläpp från stationära anläggningar. Fördelat per förorening för stationära källor blir årliga kostnaden (miljoner Euro per år) 31 för NO_x, 12 för NH₃, 2 för VOC och 2 för PM_{2,5}. Dvs. åtgärder för att minska utsläppen av kväveoxider och ammoniak svarar för de största kostnaderna för att minska utsläppen från stationära källor i Sverige. Eftersom kostnaderna endast omfattar tekniska åtgärder och inte strukturella åtgärder kan dock kostnaderna vara överskattade.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar förslaget till tematisk strategi men har synpunkter på dess ambitionsnivå. Strategin om luftföroreningar kommer att ha stor betydelse för luftvårdsarbetet inom EU och i de enskilda medlemsländerna under lång tid (2020). Strategin har även stor betydelse för de kommande förhandlingarna om det s.k. takdirektivet om utsläppstak för medlemsstaterna (för SO₂, NO_x, VOC, ammoniak) samt förhandlingarna inom FNs luftvårdskonvention, LRTAP, om Göteborgsprotokollet.

Sverige anser att den tematiska strategin lämpar sig väl för rådslutsatser, i syfte att ge ministrarna en möjlighet att diskutera strategin och därmed ge den en politisk förankring.

Det sjätte miljöhandlingsprogrammet (1600/2002/EG) lade fast riktlinjerna för EU:s miljöpolitik. För luftkvalitet anges att målet är en sådan kvalitet som ”inte leder till betydande negativa konsekvenser och risker för människors hälsa eller miljön”. I strategin konstateras dock att dessa mål inte kan nås med enbart tekniska åtgärder, oavsett kostnad. Sverige anser det förvånande att man drar dessa långtgående slutsatser eftersom kommissionens underlag visar att nyttan överstiger kostnaderna.

Vidare anser Sverige att det finns en rad brister/osäkerheter i underlaget som talar för att kostnaderna överskattats och möjliga åtgärder underskattats, se nedan ang. brister. Det vore fel att redan nu ge upp de mål som EU slagit fast. Istället borde man konstatera att större ansträngningar behövs för att för att målen skall nås. Inte desto mindre bör man vidta de åtgärder som kostnads- och nyttomässigt är försvarbara. I den aviserade översynen av strategin bör underlaget för de tekniska åtgärderna förbättras och stor vikt läggas på strukturella åtgärder såsom ekonomiska styrmedel och energieffektivisering.

En ambitiös strategi skulle öka möjligheterna att klara miljömålen i såväl Europa som i Sverige. Det skulle innebära ett förändringstryck på utveckling av energi-, trafik- och jordbrukssektorerna som kan bli av betydelse om de länkas samman med motsvarande på klimatområdet. Vid val av klimatåtgärder är det viktigt att ta hänsyn till eventuella effekter på luftkvaliteten. Enda möjligheten att klara de svenska miljökvalitetsmålen Frisk luft, Bara naturlig försurning och i viss mån Ingen övergödning är att ytterligare omfattande åtgärder vidtas för begränsning av utsläppen i Europa, en högre ambitionsnivå är därför nödvändig. Vald ambitionsnivå ska ta hänsyn till den svenska industrins konkurrenskraft. Effekter för små- och medelstora företag ska särskilt beaktas då det är relevant. Det är vidare viktigt att kostnadseffektivitet är vägledande i valet av ambitionsnivå. Eventuella effekter med avseende på möjligheten att nå andra miljökvalitetsmål såsom Ett rikt odlingslandskap måste dock beaktas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Strategin välkomnas av medlemsstaterna. Vissa medlemsstater menar dock att det saknas tillräckligt med EU-gemensamma åtgärder för att klara strategin och att vissa nya medlemsstater får höga kostnader men inte så stora hälsovinster. Dessutom anser vissa att takdirektivet saknas i bas-scenariet och att man inte tagit tillräcklig hänsyn till vissa hälsoeffekter. Avsaknaden av icke-tekniska åtgärder påtalas också.

De flesta medlemsstater har varit mycket positiva till kommissionens arbete med konsekvensanalysen och framhåller att den är transparent och ambitiös. Vissa framför dock kritik av konsekvensanalysen i vissa delar. Bl.a. att konsekvensanalysen saknar vissa viktiga åtgärder och att analysen inte tillräckligt belyser konsekvenserna för enskilda medlemsstater och sektorer samt industribranscher. Det har även framförts att kostnaderna överdrivs och att vissa åtgärder saknas.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte kända i dagsläget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förhandlingsunderlaget har tagits fram av Naturvårdsverket. I detta arbete har synpunkter inhämtats från Energimyndigheten, Statens institut för kommunikationsanalys, Jordbruksverket, Svensk Energi, Svenskt Näringsliv och Internationella Försurningssekreteriatet.

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Strategin har formen av ett meddelande. Själva strategin – meddelandet – hänvisar till ett bilagt förslag till nytt direktiv för luftkvalitet.

Vid miljörådsmötet i december förde ministrarna en politisk debatt om den tematiska strategin samt det luftdirektiv som är bilagt strategin.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen presenterade strategin som ett meddelande.

3.3 Fackuttryck/termer

LRTAP – Long-Range Transport of Air Pollution, luftvårdskonventionen

takdirektivet – direktiv 2001/81/EG om nationella utsläppstak

VOC – Volatile Organic Compounds, flyktiga organiska ämnen

NO_x – kväveoxider

SO₂ - svaveldioxid

PM_{2,5} – partiklar mindre än 2,5 mikrometer