



Förslag till direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

2006-02-20

Dokumentbeteckning

KOM (2005) 447

Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa

Sammanfattning

Inom ramen för förslaget till EU:s tematiska strategi för luftföroreningar har ett nytt direktiv för luftkvalitet föreslagits av kommissionen. Ett syfte med det nya direktivet är att förenkla och förtydliga lagstiftningen genom en sammanslagning av ramdirektivet för luft och tre av dotterdirektiven som finns på området. Nyheterna i förslaget är främst nya bestämmelser om partiklar mindre än 2,5 mikrometer (PM_{2,5}), införande av en flexibilitet för medlemsstater som inte klarar gränsvärdena för luftkvaliteten inom de angivna tidpunkterna och förenklade bestämmelser för kontroll och rapportering.

Sverige är i huvudsak positiv till förslaget, men efterlyser information om hur vissa delar är tänkta att genomföras. En brist i förslaget är att krav på åtgärdsprogram saknas för reduktionsmålet "Exposure Reduction Target" för PM_{2,5}. Det finns risk för att det blir svårt att följa upp vilka åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att klara detta mål.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Förslaget till direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa (luftkvalitetsdirektivet) innebär en ändring och sammanslagning av gällande

direktiv på området. Syftet är att förenkla och förtydliga lagstiftningen samt att inkludera den senaste vetenskapen på området. Förslaget omfattar en sammanslagning av följande rättsakter:

- Direktiv 1996/62/EG det s.k. ramdirektivet för luftkvalitet,
- Direktiv 1999/30/EG det s.k. första dotterdirektivet om svaveldioxid, kvävedioxid, kväveoxider, PM10 och bly,
- Direktiv 2000/69/EG det s.k. andra dotterdirektivet om bensen och koloxid,
- Direktiv 2002/3/EG det s.k. tredje dotterdirektivet om marknära ozon,
- Rådets beslut 1997/101/EG om utbyte av information.

Där luftkvaliteten är god ska status på luftkvaliteten behållas.

Gränsvärden behålls för svaveldioxid, kvävedioxid, PM10, bly, bensen och koldioxid. Gränsvärden till skydd för hälsa samlas för sig och gränsvärden till skydd för växtlighet för sig. Gränsvärdena är oförändrade jämfört med gällande lagstiftning. Även målvärdena och långtidsmålet för ozon behålls i sin nuvarande utformning.

Nyheter i direktivet

- Ny reglering av PM2,5.
- Flexibilitet för länder som inte klarar befintliga gränsvärden inom satta tidpunkter.
- Förenklade bestämmelser om rapportering och kontroll

Ny reglering av PM2,5

Halten av PM2,5 ska generellt minskas i urban bakgrund, dvs. på centrala platser i tätorter. Därigenom tillförsäkras att stora delar av befolkningen får en bättre luftkvalitet. Reduktionsmålet innebär att utsläppen skall minska med 20 % som baseras på medelhalten under tre år för urban bakgrund.

Det första treårsgenomsnittet ska beräknas för åren 2008, 2009 och 2010. Ett reduktionsmål med 20 % reduktion av 2010 års halter till år 2020 föreslås. På platser där medelhalten för ett treårsgenomsnitt är lägre än 7 mikrogram/m³ behöver ingen reduktion ske. För att tillförsäkra ett minimiskydd för hälsan föreslås även ett bindande takvärde för PM2,5 på 25 mikrogram/m³ som årsmedelvärde till den 1 januari 2010. Utvärderingströsklar för PM2,5 som fastställer krav på luftkvalitetskontroll föreslås också. Den övre utvärderingströskeln föreslås ligga på 10 mikrogram/m³ och den nedre på 7 mikrogram/m³.

Flexibilitet

En dispensmöjlighet föreslås för medlemsstater som inte klarar gällande gränsvärden inom den i förslaget angivna tidpunkten. Dispens på upp till fem

år kan erhållas förutsatt att åtgärdsprogram kommer till stånd och rapporteras till EU-kommissionen.

2005/06:FPM51

Förenklad kontroll och rapportering

Mätningar av luftkvaliteten ska ske i landsbygdsbakgrund (dvs. icke-stadsmiljö) samt i urban bakgrund. I princip kan sägas att för gräns-/målvärden som baseras på årsmedelvärden ska luftkvaliteten mätas i urban bakgrund på en representativ plats för befolkningens exponering. För gräns-/målvärden med kortare medelvärdetid ska kontrollen ske även i belastade miljöer där människor exponeras som t.ex. gator eller andra trafikerade platser vid bebyggelse.

Kontroll ska i princip ske kontinuerligt vid en fast mätplats där den övre utvärderingströskeln för aktuellt ämne överskrids. Över den nedre utvärderingströskeln kan en mer utglesad kontroll ske. I båda fallen kan antalet fasta mätningar minskas om de ersätts med beräkning av halterna genom beräkningsmodeller. Utöver detta ska en fast mätplats per 100 000 km² finnas i landsbygdsbakgrund.

För kontroll av PM_{2,5} innebär förslaget krav på fasta mätplatser i landets olika zoner enligt nedanstående tabell. Antal befintliga mätplatser anges inom parentes i tabellen.

	Zon 1	Zon 2	Zon 3	Zon 4	Zon 5	Zon 6
PM 2,5 tätorter	3	5	5	5 (2)	2	2 (1)
PM _{2,5} landsbygdsbakgrund	1 (1)	1 (1)	1 (1)			

Tabellen ovan visar att de tre idag operativa mätplatserna för landsbygdsbakgrund är tillräckliga. När det gäller kontroll av PM_{2,5} i tätorter (urban bakgrund) innebär förslaget krav på 22 fasta mätplatser, dvs. i princip samma krav på mätningar som gäller för PM₁₀ idag.

En nyhet i förslaget till direktiv är att antalet fasta mätplatser kan minskas om modellberäkning av halterna samtidigt sker (förutsatt att kvalitetetsmålen kan bibehållas). Detta passar väl in i det förslag till "Samordnad kontroll av miljökvalitetsnormerna för utomhusluft" (MIKSA) som Naturvårdsverket har lämnat till regeringen. För att kontrollera halten av PM_{2,5} från diffus spridning från punktkällor, såsom enskilda industrier, kan mätningar behövas även utanför de fasta mätplatserna.

Rapportering om kontrollen av luftkvaliteten och om åtgärdsprogrammen skall ske till samma datavärd, EEA i Köpenhamn. Rapporteringen skall också ske elektroniskt via data och internet. Den närmare utformningen av rapporteringen diskuteras för närvarande i en arbetsgrupp tillsatt av kommissionen.

De senaste årens forskning har uppmärksammat de allvarliga effekterna av luftföroreningar på hälsa och miljö. För Sveriges del beräknas partikulära luftföroreningar orsaka ca 5000 dödsfall årligen, vilket motsvarar ca 10 månaders förkortad livslängd. Dessutom beräknas ca 2000 tidigarelagda dödsfall årligen orsakas av ozon i omgivningsluften. Luftföroreningar är gränsöverskridande och den övervägande delen av sjukligheten orsakad av partiklar och marknära ozon kan förklaras av långdistanstransport och regional bildning av luftföroreningar.

För partiklar har beräkningar av hälsopåverkan i Sverige genomförts som baseras på den i en beräkningsmodell (EMEP) framräknade andelen partiklar som har mänskligt ursprung. För ozon baseras uppskattningen på den ackumulerade halten över 35 ppm (70 mikrogram/m³) ozon (SOMO 35). Beräkningsmodellens uppskattning för Sverige är därför påtagligt lägre än de totala halterna av partiklar eller ozon.

I EU:s luftvårdsstrategi (CAFE-arbetet) visar bas-scenariet (dvs. redan beslutade åtgärder för att minska utsläppen av partiklar och partikelbildande luftföroreningar) för år 2000 att partikulära luftföroreningar förkortar den förväntade statistiska medellivslängden med ca nio månader i EU. Detta motsvarar ungefär 3,6 miljoner förlorade levnadsår eller 300 000 tidigarelagda dödsfall årligen. Utöver detta beräknas ozon i omgivningsluften medföra 21 000 tidigarelagda dödsfall årligen i EU.

Bas-scenariet beräknas från och med idag fram till år 2020 reducera förkortningen av den statistiska medellivslängden i EU till 5,5 månader till följd av minskad exponering för partiklar. Vidare beräknas antalet tidigarelagda dödsfall orsakat av marknära ozon minska med 600 fall årligen i EU.

De årliga skadekostnaderna för partiklar år 2020 har uppskattats till mellan 189 till 609 miljarder euro.

I tabellen nedan sammanfattas de ovan beskrivna effekterna på hälsan för Sverige enligt CAFE-scenarieberäkningar. (Beräkningarna baseras på det uppskattade haltbidraget från mänskliga aktiviteter):

	2000	Basscenario	A	B	C	Max
PM 2,5*	3,5	2,7	2,4	2,4	2,2	2,0
Ozon**	197	189	177	173	171	135

*Förlust i statistisk livslängd i månader.

** Antal tidigarelagda dödsfall per år till följd av ozonexponering över 70 mikrogram/m³.

I det aktuella förslaget till nytt luftkvalitetsdirektiv kvarstår gällande gränsvärden men utöver dessa tillkommer ett takvärde för PM_{2,5} på 25 mikrogram/m³ som årsmedelvärde till den 1 januari 2010 samt ett reduktionsmål för PM_{2,5} med 20 % reduktion av 2010 års halter till år 2020.

Utsläpp och åtgärder

Krav på särskilda åtgärdsprogram finns endast för takvärdet PM_{2,5} på 25 mikrogram/m³ men inte för reduktionsmålet. Det är därför upp till varje medlemsstat att bestämma hur reduktionsmålet ska klaras. I södra Sverige orsakas upp till 87 % av PM_{2,5} av långdistanstransport. Därför är det avgörande att de utsläppsminskningar som fastställts i det s.k. takdirektivet efterlevs.

Åtgärder som behöver vidtas för att minska utsläppen av PM_{2,5} berör flera sektorer. En viktig åtgärd är en kraftig minskning av dubbdäcksanvändningen i områden med höga halter av PM_{2,5}. Utöver begränsning av dubbdäcksanvändningen kan även åtgärder mot utsläpp från till exempel småskalig biobränsleanvändning samt övrig okontrollerad förbränning behöva vidtas. Vidare kan tekniska åtgärder som partikelfilter för att minska partikelutsläppen från dieselfordon och arbetsmaskiner bli aktuella. Åtgärder kan bli aktuella för enskilda punktkällor såsom enskilda industrier om diffus spridning av PM_{2,5} förekommer. En utgångspunkt för att bedöma vilka åtgärder som skall vidtas är att de skall vara kostnadseffektiva.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I 5 kap. miljöbalken och i förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft finns bestämmelser om miljökvalitetsnormer. De gällande direktiven om luftkvalitet har införlivats i denna förordning. Miljökvalitetsnormer skall enligt miljöbalken meddelas om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Begreppen reduktionsmål och takvärde för PM_{2,5} i det föreslagna direktivet saknar motsvarighet i gällande miljölagstiftning. Begreppen i gällande direktiv är gränsvärden och målvärden. De nya begrepp bör kunna införlivas i förordningen om miljökvalitetsnormer.

1.3 Budgetära konsekvenser

Den sammanlagda nyttan för hela Europa av förslaget har uppskattats till mellan 37 och 120 miljarder euro årligen till en kostnad av 5 miljarder EURO främst för den privata sektorn.

Kostnaderna för svensk del för förslaget är förknippade med åtgärder för att klara reduktionsmålet såsom eventuellt begränsning av dubbdäcksanvändning, åtgärder för att minska utsläpp från småskalig

Kommissionen menar att förenklingen och moderniseringen av rapporteringskraven troligen minskar den administrativa bördan för medlemsstaterna. Emellertid kommer förslaget att kräva en ökning av kontrollen av luftkvaliteten. Kostnaderna för förslaget bedöms dock bli begränsade, se ovan.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige är i huvudsak positivt till förslaget, men efterlyser ytterligare information om hur vissa delar är tänkta att genomföras.

Ett syfte med det nya direktivet är att förenkla och förtydliga lagstiftningen genom en sammanslagning av ett ramdirektiv och tre dotterdirektiv som finns på området (det s.k. fjärde dotterdirektivet om PAH och metaller undantas) vilket Sverige anser är positivt.

Införandet av nya bestämmelser för PM_{2,5} är positivt. Takvärdet för PM_{2,5} på 25 mikrogram/m³ som årsmedelvärde till den 1 januari 2010 är så högt satt att det som regel redan underskrids i hela Sverige. Införandet av ett reduktionsmål för PM_{2,5} med 20 % reduktion av 2010 års halter till år 2020 kommer däremot att få direkt genomslag för befolkningens hälsa i stort. En förutsättning för att reduktionsmålet ska kunna uppnås är att långdistanstransporten minskar.

Delmålet för PM_{2,5} under Frisk luft på 12 mikrogram/m³ som årsmedelvärde till år 2010 motsvarar det föreslagna reduktionsmålet om 20 % i det nya direktivet för södra Sverige. I övriga Sverige är halterna lägre vilket gör att man kommer till lägre nivåer än miljömålet med en 20 % reduktion. Det anges dock i direktivförslaget att takvärdet skall klaras till 2020.

Positivt är den införda flexibiliteten för medlemsstater som inte klarar gränsvärdena för luftkvaliteten inom den i förslaget angivna tidpunkten. En dispensmöjlighet på upp till fem år föreslås förutsatt att åtgärdsprogram kommer till stånd. Detta är ett viktigt argument för att behålla de gränsvärden som idag är svåra att klara t.ex. för kvävedioxid och partiklar (PM₁₀).

En oklarhet i det föreslagna direktivet gäller bidraget från naturliga källor. Det anges att man skall få dra bort bidraget från naturliga källor från den uppmätta halten om bidraget kan fastställas. I vissa fall kan de naturliga bidragen vara lika hälsovådliga som det mänskligt framkallade (antropogena utsläpp). Det är då tveksamt att befolkningen ska få utsättas för summan av båda bidragen i mycket högre koncentrationer än om endast det antropogena bidraget medräknas. Här kan oklara situationer uppstå. Vilka är de naturliga halterna av t.ex. marknära ozon och partiklar? Vilka skogsbränder är

naturliga och vilka har orsakats av mänsklig aktivitet? Dessa frågor bör förtydligas.

2005/06:FPM51

En brist i förslaget är att krav på åtgärdsprogram saknas för reduktionsmålet för PM_{2,5}. Det finns risk för att det blir svårt att följa upp vilka åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att klara reduktionsmålet.

Sverige skulle gärna vilja få ett förtydligande om kommissionens syn på EU-gemensamma åtgärder. I underlaget framgår bl.a. att 87 % av PM_{2,5} i södra Sverige är långdistanstransport. Detta medför att det behövs EU-gemensamma åtgärder, endast nationella åtgärder räcker inte till.

Sverige är i huvudsak positiv till de förändringar som rör förenklad rapportering. Medlemsstaterna bör dock ges möjlighet att delta i beslut som rör den närmare utformningen av rapporteringen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övervägande delen av medlemsstaterna är positiva till att införa reglering av PM_{2,5}. Vissa medlemsstater förordar dock icke bindande värden. Flera medlemsstater önskar minska mätkraven. Vissa är frågande till hur vissa förslag skall tillämpas i praktiken med hänsyn till gränsöverskridande transporter och naturliga källor.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända i dagsläget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissmöte hölls den 25 oktober 2005. Alla remissinstanser var inbjudna. Deltog gjorde representanter för Naturvårdsverket, Banverket, Vägverket, Jernkontoret, Sveriges kommuner och Landsting, Naturskyddsföreningen, miljökontoret i Uppsala kommun.

Vid mötet diskuterades främst bestämmelsernas utformning och konsekvenserna av dem. De närvarande hade inte hunnit ta ställning till nyheterna i förslaget. För närvarande sammanställs remissvaren.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna fortsätter i rådsarbetsgruppen under våren 2006. Politisk överenskommelse planeras vid miljørådet i juni.

Artikel 175.1 som innebär att direktivet avses bli ett minimidirektiv. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet deltar enligt det s.k. medbeslutandeförfarandet.

3.3 Fackuttryck/termer

PM10 – partiklar mindre än 10 mikrometer

PM2,5 – partiklar mindre än 2,5 mikrometer

landsbygdsbakgrund - inte stadsmiljö

urban bakgrund – mätning på central plats i tätort, ej direkt påverkad av enskilda källor

reduktionsmål – en procentuell minskning av utsläppen baserat på en medelhalt för en treårsperiod

takvärde – maximal halt baserat på årsmedelvärde