

**Miljö- och energidepartementet***Klimatenheten**Gemensambereidning med Fi, N, SB avslutad***Rådets möte (Miljö) den 20 juni 2016**

---

## Dagordningspunkt 3.

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, 12 juni 2015 och 10 december 2015.

**Bakgrund**

Kommissionen presenterade den 18 december 2013 ett luftvårdspaket innehållande ett strategiskt handlingsprogram för renare luft i Europa. I paketet ingick ett reviderat takdirektiv med bindande nationella utsläppstak för utsläpp till luft för år 2020 och 2030. De luftföroreningar som omfattas är svaveldioxid, kväveoxider, lättflyktiga organiska föreningar (NMVOC), ammoniak, partiklar (PM<sub>2,5</sub>). I förslaget ingick även nationella utsläppstak för metan för år 2030. Utsläppstaken för 2020 föreslås bli desamma som i Göteborgsprotokollet, vilket reviderades i maj 2012. För år 2030 föreslog kommissionen att utsläppstaken skärps ytterligare. Kommissionens förslag utgick från målsättningen att andelen européer som påverkas negativt av luftföroreningar ska minskas med drygt hälften (52 %) till år 2030 jämfört med 2005.

Vid miljørådet i december 2015 antog rådet en allmän inriktning för de fortsatta förhandlingarna med Europaparlamentet. Den allmänna inriktningen innebar en försvagning av ambitionsnivån jämfört med kommissionens förslag. Ambitionsnivån för minskningen av andelen européer som påverkas negativt av luftföroreningar sänktes till 48 % samtidigt som rådet frångick den kostnadseffektiva fördelningen av utsläppsminskningar mellan länderna. Mindre ambitiösa länder fick lägre åtaganden och mer ambitiösa länder behöll sina tak enligt det ursprungliga förslaget. Vid miljørådet lämnade Sverige, tillsammans med Finland och Belgien, en gemensam deklARATION. Länderna accepterade den allmänna inriktningen för att förhandlingarna skulle gå vidare. Samtidigt underströks att den allmänna inriktningen lämnade mycket övrigt att önska i fråga om ambitionsnivå och fördelningsprincipen länderna emellan.

Ordförandeskapet har som målsättning att nå en politisk överenskommelse med Europaparlamentet i den nu pågående första läsningen.

Det fjärde trepartsmötet genomfördes den 8 juni utan att parterna kunde enas i de avgörande politiska frågorna gällande ambitionsnivån för utsläppstaken i bilaga II, flexibiliteter, tak för metan och utsläppstak för 2025. Europaparlamentet kunde inte acceptera rådets kompromissförslag som bara innebar en marginell förskjutning från den allmänna inriktningen. Det är för närvarande inte bestämt huruvida den första läsningen nu avslutas eller om ordföranden avser göra ett försök att få ett vidgat mandat för ytterligare ett trepartsmöte vid behandlingen av frågan vid miljørådets möte.

#### **Rättslig grund och beslutsförfarande**

Kommissionen anger att direktivets 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 kvalificerad majoritet och Europaparlamentet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarande.

#### **Förslag till svensk ståndpunkt**

EU behöver ett reviderat taktidirektiv med en gemensam och tillräckligt hög ambitionsnivå med bindande mål fram till 2030 i syfte att skydda människors hälsa och miljö.

Regeringen anser att Sverige bör stödja ordförandeskapets ambition om att få till en överenskommelse vid den första läsningen med en gemensam ambitionsnivå som ligger så nära kommissionens förslag som möjligt, och där de nationella åtagandena fördelas på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Ett takdirektiv med ambitiösa utsläppskrav är avgörande för att minska de stora och kostsamma hälsoeffekter som orsakas av förhöjda halter av luftföroreningar inom EU och för att klara EUs långsiktiga mål i sjunde Miljöhandlingsprogrammet och de riktlinjer som WHO har ställt upp för god luftkvalitet. Då medlemsländerna påverkas av varandras utsläpp krävs det gemensamma EU-bestämmelser för att komma tillrätta med förhöjda halter av luftföroreningar och varaktiga överskridanden av EUs gränsvärden för luftkvalitet inom hela EU.

#### **Europaparlamentets inställning**

Ansvarigt utskott i Europaparlamentet är utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet (ENVI). Rapportör i Europaparlamentet är Julie Girling från gruppen Europeiska konservativa och reformister (ECR). Europaparlamentet hade omröstning i plenum den 28 oktober 2015 där rapportören Julie Girling fick ett starkt mandat att inleda triloger baserat på ett textförslag som i stort ligger i linje med KOM:s förslag och där bilaga II, med de nationella utsläppstaken, har en övergripande ambitionsnivå på 52 %. Under trepartsdiskussionerna har Europaparlamentet aviserat att de inte kan acceptera en överenskommelse med en ambitionsnivå under 50 %.

#### **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 luftföroreningsituationen 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 beräknas till mellan 330-940 miljarder euro per år

bara för hälsoeffekterna. 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<sub>2,5</sub>) 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 förutbestämde målen.

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

	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	NH <sub>3</sub>	NMVOC	PM <sub>2,5</sub>
--	-----------------	-----------------	-----------------	-------	-------------------

	2005 Kt	åtg 2030	2005 kt	åtg 2030	2005 kt	åtg 2030	2005 Kt	åtg 2030	2005 kt	åtg 2030
SE	36	22 %	182	66 %	57	17 %	219	36 %	27	19 %

Tabell 1. Förslag till minskningsåtaganden till år 2030 för Sverige. Officiell statistik från Naturvårdsverket, 2016.

### **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.

Medlemsstaterna 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. Förslaget kan komma att medföra behov av nya bestämmelser för att klara kraven på utsläppsminskningar och offentliga samråd om luftvårdsprogrammen.

Ett genomförande av direktivet bedöms 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 nettoytan 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. 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 monetariserars. Dessutom skulle kostnaden för att uppnå de föreslagna reduktionsnivåerna minska betydligt vid införandet av en framgångsrik klimatpolitik inom EU.