



Miljö- och energidepartementet

Klimatenheten

Rådets möte (Miljö) den 15 juni 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

Bakgrund

Kommissionen presenterade den 18 december 2013 ett luftvårdspaket innehållande ett strategiskt handlingsprogram för renare luft i Europa, ett reviderat takdirektiv med bindande nationella utsläppstak för år 2020 och 2030, ett nytt direktiv för att minska luftföroreningarna från mellanstora energianläggningar och ett förslag till beslut för ratificering av det så kallade Göteborgsprotokollet. Efter en omfattande genomgång av kommissionens konsekvensanalys med efterföljande bilaterala möten mellan medlemsstaterna och kommissionens konsult, IIASA presenterades ett nytt underlag med justerade utsläppstak i bilaga II till direktivet vilket presenterades i januari 2015.

Det reviderade underlaget innebär att ambitionsnivån för bindande nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar i direktivet behålls,

men att vissa justeringar har gjorts i bilaga II där reduktionsnivåerna för de olika ämnena för respektive medlemsland specificeras. Utöver att fastställa utsläppsminskningar för de ämnen som redan ingår i gällande takdirektiv, det vill säga svaveldioxid, kväveoxider, ammoniak och flyktiga organiska ämnen, har det tillkommit reduktionsnivåer för metan och partiklar (PM_{2.5}) där särskilt sot ska beaktas. Många medlemsstater ställer sig frågande till olika delar av förslaget och främst bilaga II och ordförandeskapet har därför för avsikt att föra en orienteringsdebatt vid miljørådet den 15 juni.

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 kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet.

Förslag till svensk ståndpunkt

Orienteringsdebatten kommer föras mot bakgrund av två frågor som delats bland medlemsstaterna.

1. *Med utgångspunkt från rådet debatt i juni 2014 där länderna gav sitt stöd till den strategiska ansatsen i förslaget att stegvis gå vidare för att nå 2030 målen, vilka ser ni som de största svårigheterna i att nå 2030 målen?*
2. *Vilka ytterligare element krävs och är lämpliga att diskutera, om några, för att nå det övergripande målettill 2030 att halvera antalet de förtida dödsfallen i EU som orsakas av luftföroreningar?*

Regeringen anser att den målsättning som kommissionen redovisat om att halvera antalet förtida dödsfall till 2030 bör utgöra en central utgångspunkt för regeringens agerande i förhandlingarna. I syfte att möjliggöra denna målsättning, avser regeringen att verka för att förhandlingarna om ett reviderat takdirektiv kan slutföras så snart som möjligt och att direktivet därmed ska kunna träda ikraft.

Regeringens målsättning är att det slutliga direktivet åtminstone omfattar en så pass hög ambitionsnivå som motsvarar de föreslagna taknivåerna för utsläpp av vissa luftförorenande ämnen.

Regeringen anser att målen som sätts för 2030 ska fortsatt vara bindande. Måläret 2030 ligger långt fram i tiden vilket innebär en möjlighet för medlemsländerna att påverka utvecklingen åt rätt håll så att hänsyn tas till luftföroreningssituationen och att luftvårdsaspekten tas in i de beslut och investeringar som görs. Den långa tidshorisonten ger medlemsstaterna även en möjlighet att gå vidare med nya initiativ för att minska exponeringen av luftföroreningar för dem som är mest utsatta. Här finns enligt regeringen stora synergier att hämta med andra politikområden, såsom klimat-, energi- och transportområdet.

EU behöver enligt regeringen ett reviderat takdirektiv med en gemensam och tillräckligt hög ambitionsnivå med bindande mål fram till 2030 i syfte att skydda människors hälsa och miljön.

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 det finns ett starkt stöd för förslaget om bindande mål för 2025 samt för förslaget att ta bort flexibiliteten för sjöfart. Vad gäller införande av tak för metan i direktivet så är utskottet splittrat. Utskottet kommer att rösta om ändringsförslagen den 15-16 juli och en eventuell omröstning i plenum är planerad till september 2015.

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 för kommissionen viktig avsikt med förslaget till reviderat takdirektiv är att utsläppsminskningarna för varje medlemsland ska beräknas utifrån en gemensam ambitionsnivå. Kommissionens förslag baseras på hälsoeffekter av luftföroreningar enligt den så kallade "gap-closure"-metoden. Enligt kommissionens föreslagna ambitionsnivå ska 67 procent av "gapet" mellan vad som uppnås med redan existerande lagstiftning och vad som maximalt kan uppnås med tekniska åtgärder för att minska hälsoeffekterna av luftföroreningarna genomföras. Reduktionsmål för minskningar av ekosystemeffekter har därefter lagts till. Utifrån dessa 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 nå de förutbestämda målen.

I tabellen nedan redovisas de föreslagna reduktionsnivåerna till år 2030 för respektive luftförorening, dels för EU totalt, dels för Sverige.

	SO ₂		NO _x		NH ₃		NMVOC		PM _{2,5}		CH ₄	
	2005 Kt	åtg 2030	2005 kt	åtg 2030	2005 kt	åtg 2030	2005 kt	åtg 2030	2005 kt	åtg 2030	2005 kt	åtg 2030
SE	35,9	22 %	178,3	66 %	55,5	17 %	198,5	39 %	29,9	17%	275,2	18 %
EU	7828	81 %	11355	65 %	3813	25 %	8842	46 %	1504	54 %		33 %

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

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. Takdirektivet föreslås nu revideras. 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 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 netto nyttan 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 monetariserats. Dessutom skulle kostnaden för att uppnå de föreslagna reduktionsnivåerna minska betydligt vid införandet av en framgångsrik klimatpolitik inom EU.