

Riktlinjer för miljö- och hälsoskyddsnämndens EU-policyarbete

Bakgrund

Kommunfullmäktige antog den 8 november 2021 en ny EU-policy för Stockholms stad. EU-policyn klargör stadens övergripande inställning till det europeiska samarbetet och de vägledande principer som slås fast i EU-policyn ska ligga till grund för stadens påverkan på EU-nivå och vid utarbetande av stadens inställning i enskilda EU-relaterade ärenden. Principerna, som också är vägledande för stadens nämnder och bolagsstyrelser i deras EU-påverkansarbete, är följande;

- Staden ska verka för att beslut inom EU fattas så nära medborgarna som möjligt
- Staden ska verka för att EU:s politik är väl avvägd och väl underbyggd
- Staden ska verka för ett socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbart, samt demokratiskt och innovativt EU

Under respektive princip formulerar EU-policyn stadens position.

1. Staden ska verka för att beslut inom EU fattas så nära medborgarna som möjligt
 - EU bör fokusera sina insatser på de områden där unionspolitik har ett mycket tydligt mervärde jämfört med kommunala eller nationella beslut.
2. Staden ska verka för att EU:s politik är väl avvägd och väl underbyggd
 - EU:s politik bör bygga på omfattande konsekvensbedömningar och samråd som belyser förslagets påverkan på EU:s storstäder.
 - EU bör säkerställa att lagstiftningen är väl samordnad och att eventuella korskopplingar tydliggörs.
 - EU bör lagstifta endast om det är absolut nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen. Frivilliga initiativ bör alltid föredras framför nya EU-lagar.

Om EU lagstiftar bör direktiv som huvudregel föredras framför förordningar.

3. Staden ska verka för ett socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbart, samt demokratiskt och innovativt EU
 - EU bör satsa på forskning och innovation.
 - EU bör arbeta för en välfungerande inre marknad.
 - EU bör genomgående beakta storstädernas potential att driva en hållbar utveckling.
 - EU bör ha hög ambitionsnivå inom miljö- och klimatpolitiken som ligger väl i linje med Parisavtalets 1,5 graders mål.
 - EU bör främja jämställdhet och de mänskliga rättigheterna, samt motverka alla former av diskriminering.

För att precisera stadens EU-policy ska berörda nämnder anta egna riktlinjer för sitt EU-policyarbete. Dessa riktlinjer ersätter det tidigare antagna riktlinjerna för miljö- och hälsoskyddsnämndens EU-policyarbete, antaget den 12 december 2017.

EU:s inflytande på miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsområde

EU har stor påverkan på miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsområden, dels i form av bindande påverkan genom direkt verkande EU-förordningar och EU-direktiv som införlivas i svenska lagar, förordningar och föreskrifter, dels genom icke-bindande påverkan såsom strategier, fonder och riktlinjer.

Stora delar av den svenska miljölagstiftningen som påverkar miljö- och hälsoskyddsnämnden härstammar från EU-direktiv och rekommendationer. Exempelvis har EU rättslig påverkan när det gäller luftkvalitet, badvattenkvalitet, yt- och grundvatten, omgivningsbuller, områdesskydd, kemikalier, avfall, miljötillsyn, miljöinformation och upphandling av varor och tjänster. De flesta reglerna som berör livsmedelskontroll består av direkt verkande EU-förordningar. Även inom exempelvis energiområdet har EU stor påverkan på Sverige och Stockholm, och därigenom också en påverkan på bland annat möjligheten att nå stadens mål, inte bara för miljö- och hälsoskyddsnämnden utan också för andra nämnder och bolagsstyrelser samt naturligtvis för staden i sin helhet.

EU-kommissionen hämtar i ett tidigt skede av beredningen av förslag in synpunkter från intressenter genom samrådsprocesser. Inkomna synpunkter inarbetas därefter i de förslag som EU-kommissionen presenterar för Europaparlamentet och ministerrådet.

Detta ökar betydelsen av tidig bevakning av EU-ärenden som berör nämndens verksamhetsområden. Tidig bevakning är en förutsättning för att kunna påverka utformningen av rättsliga styrmedel och icke bindande verktyg i syfte att få in det lokala och regionala perspektivet och därmed uppnå mer realistiska krav vid exempelvis ny eller uppdaterad lagstiftning såväl som målformuleringar för icke-bindande styrdokument och verktyg.

Städernas roll och betydelse för att nå uppsatta mål har fått ökat erkännande inom EU. En stor del av tillsynsansvaret ligger i Sverige på kommunerna, vilket är en skillnad från många andra medlemsstater där dessa frågor hanteras på statlig nivå. Hur direktiven implementeras och lagstiftningen utformas kan ha stor betydelse för miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsområde. Det är således av betydelse att nämnden även bevakar och i förekommande fall påverkar utformningen av den svenska lagstiftningen i anslutning till nya direktiv från EU.

Vägledande principer för miljö- och hälsoskydds- nämndens EU-policyarbete

Utmaningar kopplade till miljö och klimat tar sällan hänsyn till landsgränser. Det gemensamma regelverket, ramar, metoder och kunskapssammanställningar som EU bidrar med inom miljöområdet har oftast ett tydligt mervärde. Samverkan inom miljöområdet bidrar till att höja lägsta nivå och skydda medborgarnas hälsa samt att stödja utvecklingen mot minskade växthusgasutsläpp, ökad energieffektivisering och klimatanpassning. Att hitta gemensamma lösningar på gemensamma problem och att lära av de bästa är, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, effektivt. Nämndens verksamhetsområde är i mycket stor utsträckning påverkat av olika regleringar inom EU. Harmonisering och implementeringen av ett enhetligt system för kontroll av regelverket har exempelvis resulterat i en ökad livsmedelssäkerhet. Gemensamma regler underlättar samarbete med myndigheter och företag i andra länder och bidrar till lika konkurrensvillkor. Miljökvalitetsnormer för luft, vatten och buller sätter en lägsta nivå, är gemensamma för medlemsstaterna och möjliggör jämförelse mellan städer och länder. På kemikalieområdet har REACH drivit miljöarbetet framåt.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens påverkansarbete gentemot EU ska följa de strategier som slås fast i stadens övergripande EU-policy. För miljö- och hälsoskyddsnämnden innebär det följande; rådighet, subsidiaritet och proportionalitet måste stå i förgrunden vid utvecklingen av EU:s regelverk och riktlinjer. Beslut ska fattas på

rätt politisk nivå. Denna princip omfattar inte enbart fördelningen mellan EU och staden, utan även fördelningen mellan europeisk-, nationell- och kommunal nivå. Direktiv ska spegla Europas territoriella mångfald samt beakta skilda förutsättningar, inklusive meteorologiska förhållanden. Kommuner ska endast hållas ansvariga för de utsläpp de har en reell möjlighet att påverka. Svensk och europeisk lagstiftning bör ge kommuner mandat att utforma egna program och åtgärder utifrån lokal situation. Det gäller inte minst EU:s politik för fossilfria bränslen och byggnaders energianvändning. Förutsättningarna för klimatsmarta lösningar varierar mellan olika länder och EU-lagstiftningen måste ge goda förutsättningar för lokala lösningar. I det enskilda fallet bör det därför göras en avvägning om det är mest ändamålsenligt att driva igenom gemensamma lösningar eller att ge möjlighet till kommuner att utforma sina egna lokala lösningar.

Prioriterade områden

Miljökrav vid upphandling

Det primära syftet med all offentlig upphandling bör vara att skattemedel används på bästa möjliga sätt och ger upphandlande organisation varor och tjänster av hög kvalitet till lägsta acceptabla kostnad. EU har utarbetat en omfattande lagstiftning om offentlig upphandling som Sverige har arbetat in i Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Nämnden anser att städer ska vara skyltfönster med miljötekniksatsningar för grön tillväxt. EU:s regelverk ska ge möjlighet att använda upphandling för att exempelvis stimulera miljövänliga innovationer och välja bort farliga ämnen. Det ska vara möjligt att påverka utvecklingen genom att ställa högre krav än vad som följer av lagstiftningen vid exempelvis upphandling och byggnation. Medan lagstiftningen är en lägsta nivå som alla aktörer ska klara behövs även verktyg för att driva på utvecklingen och implementeringen av nya lösningar med bättre prestanda. Rätt nyttjad kan offentlig upphandling vara en sådan drivkraft.

Kemikalier i samhället

Miljöpåverkan i städer orsakas allt mer av diffusa utsläpp från konsumtionen av varor. Lagkraven utgör en lägsta nivå och utvecklas långsamt inom kemikalieområdet. Det är därför viktigt att kemikalielagstiftningen i enskilda medlemsstater kan utvecklas snabbare. Det bör gå snabbare att begränsa och fasa ut konstaterat särskilt farliga ämnen, till exempel genom att i snabbare takt föra upp dem på kandidatförteckningen. Möjligheterna för kommuner och företag att gå före lagstiftningen och ställa skarpare krav på sina

leverantörer bör också förbättras genom vägledning, marknadsdialog och genom ökad transparens i leverantörskedjorna.

Vattenkvalitet

Ramvattendirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område) och REACH-förordningen (Europaparlamentets och rådets förordning 1907/2006/EG om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier och inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet) bör samordnas bättre. När ett ämne förs upp som prioriterat i vattendirektivet innebär det att medlemsstaterna har ansvar för att det inte förekommer i halter över de angivna gränsvärdena. För att ge förutsättningar för detta bör en sådan prioritering följas av motsvarande prioritering inom ramen för kemikalielagstiftningen.

Under åren 2018 och 2019 genomförde EU-kommissionen en utvärdering av EU:s ramdirektiv för vatten. EU-kommissionen fann att direktivet fyller sina syften men att genomförandet måste påskyndas. I utvärderingen konstaterades att direktivet har medfört ett bättre skydd för vatten men att åtgärdstakten behöver öka och att arbetet med kemisk status är ett nyckelområde där det finns utrymme för förbättringar och behov att uppnå ett bättre resultat. För att öka åtgärdstakten bör nämnden verka för att mer EU-medel ska kunna sökas för åtgärder för förbättrad vattenkvalitet. Förvaltningen bör fortsatt vara aktiva i arbetet med att bidra med underlag och synpunkter för en balanserad normsättning, inklusive undantag, i urban miljö.

Buller

Insatser ska prioriteras där de gör mest nytta och är kostnads-effektiva. Åtgärdsprogram ska fokusera på att åtgärder sätts in vid källan till problemen. Fordonsindustrin bör utveckla tystare fordon för att minska kostnader för städerna att minska bullret vid störningspunkter. EU-kommissionen bör mer aktivt styra bullerdirektivet (Rådets direktiv 2002/49/EEG om bedömning och hantering av omgivningsbuller) till åtgärder, scenariobeskrivningar med mera. Beskrivningen av buller i rekreativmiljöer (så kallade tysta områden) behöver utvecklas för olika typmiljöer.

Luftkvalitet

EU-direktivet om luftkvalitet och renare luft i Europa (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG) omfattar förutom gränsvärden för olika luftföroreningar, även vägledning och bestämmelser för hur medlemsländerna ska kontrollera luftkvaliteten, ge information till allmänheten samt åtgärda identifierade problem. Luftkvalitetsdirektivet är infört i svensk lagstiftning i miljöbalken (1998:808), luftkvalitetsförordningen (2010:477) samt i Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2016:9). Luftövervakningen i Stockholms stad följer EU:s luftkvalitetsdirektiv och svensk lagstiftning. Kontrollerna omfattar mätningar och modellering av luftkvalitet samt kartläggning av emissioner.

Inom EU pågår sedan en tid en ambitiös revidering av luftkvalitetsdirektivet (2008/50/EG). Syftet är bland annat att anpassa gränsvärdena till aktuell hälsobaserad forskning för att bättre skydda EU:s invånare, samt att tydliggöra regler och principer för hur luftövervakningen ska gå till. Mätningar och modelleringar av luftkvalitet inom EU har ofta visat sig vara undermåliga och åtgärderna ineffektiva.

Den svenska lagstiftningen kommer att ses över inom några år för att harmonisera med det nya EU-direktivet. Det är viktigt att nytt direktiv och svenska miljökvalitetsnormer baseras på aktuell forskning avseende hälsopåverkan av luftföroreningar. Under år 2021 kom Världshälsoorganisationen (WHO) med nya riktvärden till skydd för människors hälsa som är mycket skarpare än tidigare. Till exempel har årsmedelvärdet för kvävedioxid skärpts kraftigt i jämförelse med rekommendationen från år 2005, vilken också är gällande gränsvärde i det nuvarande luftkvalitetsdirektivet (2008/50/EG). De nya riktvärdena från WHO innebär även skärpta nivåer för partiklar (PM10 och PM2.5).

Från hälsosynpunkt borde även ett gränsvärde för sot införas eftersom sot har starka negativa hälsoeffekter. Det är viktigt att det nya luftkvalitetsdirektivet utformas så att partikelfraktioner som främst genereras lokalt regleras. Till dessa hör de grova fraktionerna (slitagepartiklar) och de ultrafina partiklarna (avgaspartiklar). Båda dessa partikelfraktioner har större hälsoleverans än till exempel PM2.5 som främst orsakas av intransport från andra länder.

Minskade växthusgasutsläpp

EU har nyligen skärpt målet för minskade växthusgasutsläpp till 55 procent år 2030 relativt utsläppen 1990. EU-kommissionen kommer

att lägga fram ett förslag till ett mål för 2040 senast sex månader efter den första globala översynen 2023, som föreskrivs i Parisavtalet. I linje med Europaparlamentets förslag kommer EU-kommissionen att offentliggöra den maximala mängd växthusgaser som EU beräknas kunna släppa ut fram till 2050 utan att äventyra unionens åtaganden enligt avtalet. Denna så kallade ”växthusgasbudget” kommer att vara ett av kriterierna för att fastställa EU:s reviderade mål för 2040. Målet ska lägga grunden för ett klimatneutralt EU år 2050.

Nämnden anser att det i utformning av EU-politiken fram till år 2040 är viktigt att utgå från målet om en temperaturhöjning på maximalt 2 grader och ser positivt på framtagandet av en koldioxidbudget. Nämnden vill dock se en skärpning av EU:s långsiktiga mål om klimatneutralitet till 2040 istället för 2050. För att uppnå klimatneutralitet krävs ökade satsningar inom EU på negativa utsläpp med införande av ett transparent handelssystem för de negativa utsläppen. EU bör i likhet med Sverige utarbeta mål för att minska utsläppen från konsumtionens utsläpp, s.k. *embedded carbon*. Här finns en stor potential att minska klimatpåverkan, bl.a. från byggmaterial i de snabbt växande städerna. I detta sammanhang är satsningar på ökad cirkulär ekonomi viktigt.

Uppvärmning och energianvändning i byggnader

Det är vidare viktigt att EU både arbetar med att stödja energieffektivisering och en ökning av andelen förnybara energikällor utifrån medlemsstaternas utgångspunkter. I det s.k. 55 %-paketet, har EU-kommissionen föreslagit ett antal förändringar av förnybarhetsdirektivet, energi-effektiviseringsdirektivet och direktivet om byggnaders energiprestanda. Det är viktigt att förändringar inte undanröjer möjlighet till hållbart uttag av skogsavfall för fjärrvärmeförsörjning och att hänsyn tas till den stora skillnaden i byggnaders energiprestanda i olika medlemsstater. I 55 %-paketet föreslås t.ex. att tre procent av alla offentliga byggnader ska energieffektiviseras till nybyggnadsstandard, oavsett nuvarande energiprestanda. Det skulle medföra orimliga kostnader och materialanvändning till ringa klimatnytta då Stockholm har ett energiförsörjningssystem med god klimatprestanda. Detta belyser vikten av att staden bevakar och arbetar för att påverka direktivutformning inom EU.

Transporter

Ska de långsiktiga klimatmålen nås är transportsektorn kritisk. EU:s mål för transportsektorn är 13 procents minskning av utsläpp till 2030, medan Sveriges är 70 procent minskning. Idag finns flera EU-

direktiv och direktivförslag, bland annat inom ramen för reformpaketet *Fit for 55* (55 %-paketet) som direkt motverkar användningen av förnybara drivmedel och istället gynnar fossila. Det är t.ex. inte tillåtet att gynna biodrivmedel med lägre skattesats gentemot fossila drivmedel, vilket har gjort att Sverige årligen ansöker om undantag från EU med osäkerhet på marknaden som följd. Det ställs oerhört hårda och kostnadsdrivande spårbarhetskrav på biodrivmedel medan inga som helst krav ställs på fossila drivmedel. Sedan oktober 2021 finns en lag om miljöinformation på pumpen för samtliga drivmedel, men den har inget tvingande krav på spårbarhet av den fossila råvaran; det är tillåtet att ange den fossila råvarans ursprungsland som okänt medan detaljerade krav på biodrivmedlen gör att leverantörerna kan ange detta i sin miljöinformation.

I juni 2022 fattades beslut om att inga nya bilar med förbränningsmotor får säljas inom EU 2035. EU:s regelverk för hur utsläpp beräknas bör vara teknikneutralt och inkludera samtliga utsläpp och upptag under hela bränslets livscykel. EU behöver också tillåta medlemsländer att använda sina nationella förutsättningar, vilket för Sveriges del bland annat är biodrivmedel från skogs- och åkerrester, producerade på ett hållbart sätt.

Klimatanpassning

EU bör satsa mer resurser på forskning och framtagande av kunskapsunderlag över regionala effekter av förväntade klimatiförändringar. Lokalt tillämpbara metoder och verktyg för klimatanpassning av befintlig bebyggelse bör utvecklas. Arbetet med att tillämpa ekosystemtjänster och grön infrastruktur för att mildra klimatiförändringarnas effekter bör stärkas.

Biologisk mångfald

En välfungerande tätortsnära grön infrastruktur är en förutsättning för biologisk mångfald och ekosystemtjänster i städer. EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 är ett bra steg på vägen och utgör en ambitiös och långsiktig plan för att skydda naturen och stoppa förstörelsen av ekosystem. Strategin innehåller konkreta åtgärder och åtaganden och ska se till att Europas biologiska mångfald börjar återhämta sig senast 2030. EU bör satsa mer resurser på forskning och framtagande av underlag gällande ekologisk funktion och sammanhängande landskap i urban miljö.

Livsmedelskontroll, säkerhet och information

Inom livsmedelskontrollens verksamhetsområde utgörs den absoluta majoriteten av EU-rätten av direkt gällande förordningar

som inte kräver ytterligare införlivande i svensk rätt. Samarbete med EU-kommissionen och andra länder fungerar i regel väl inom livsmedelsområdet, exempelvis inom det EU-gemensamma utbildningsprogrammet *Better Training for Safer Food* (BTSF) där yrkesverksamma från hela Europa vidareutbildas tillsammans för enhetlig tolkning av regelverket.

Innovation, digitalisering, öppna data och AI

EU:s prioritering av ny teknik, öppna data och cybersäkerhet kommer att kräva nya arbetssätt, innovationer samt investeringar i nya system och ny teknik inom samtliga medlemsländer. Det är fortsatt viktigt att EU driver en proaktiv och medveten innovations- och utvecklingsagenda för att möjliggöra för medlemsstaterna att på lämpligast sätt ta tillvara de utvecklingsmöjligheter, inte minst med stöd av AI, digitalisering och ny teknik, som identifieras. EU:s innovations- och utvecklingspolitik måste därför vara lyhörd för medlemsstaternas behov och intressen. Välavvägd beslut är av yttersta vikt så att inte direktiv eller förordningar inom området i stället fungerar hindrande.

För miljö- och hälsoskyddsnämnden finns ett antal viktiga utgångspunkter inom ramen för verksamhetsområdet där EU:s policyer och satsningar är av central betydelse. En viktig fråga handlar om ett effektivt informationsutbyte och möjligheten att på EU-nivå i största möjliga mån och på ett lämpligt sätt samordna de standarder kring datahantering som används för att möjliggöra ökat utbyte av data inom Europa. Utifrån datahanteringen finns sedan möjligheter att arbeta med såväl artificiell intelligens (AI) som Internet of Things (IoT). AI-lösningar kan bidra till ökad kvalitet i tjänster, mer proaktiv och individualiserad service samt bättre beslut både i närtid och på längre sikt. Med IoT finns möjligheter för staden att genom sensorer och annan teknik bygga och utveckla innovativa lösningar och skapa insikter för nästa generations städer.

EU-medel

Resurser och möjligheter som erbjuds inom EU ska nyttjas där det bedöms vara effektivt för att driva stadens miljö- och klimatarbete framåt. Möjligheter till finansiering och kunskapsutbyte ska bevakas. Den administrativa bördan i samband med EU-projekt bör minskas. Administration och redovisningskrav bör förenklas, anvisningar bör vara enhetliga och anpassade till nationell redovisningssed.

Strategi för att få genomslag för nämndens ståndpunkter

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ska:

- Bevaka EU-kommissionens initiativ och identifiera, och i förekommande fall om möjligt försöka påverka, viktiga områden innan formella lagförslag läggs fram.
- I samverkan med stadsledningskontorets internationella enhet påverka och aktivt driva nämndens och stadens intressen gällande direktiv, förordningar och andra initiativ av betydelse för staden genom deltagande i öppna samråd och arbetsgrupper i den mån förvaltningen får kännedom om att arbete pågår. Föra dialog med experter och handläggare på EU-kommissionen, nationella myndigheter och departement samt andra relevanta aktörer regionalt, nationellt och internationellt.
- Använda stadens samarbetsorganisationer, såsom Eurocities, POLIS, C40, Stockholmsregionens Europaförening, Sveriges kommuner och regioner, Covenant of Mayors samt ICLEI, och deras ingångar till EU-kommissionen, dess handläggare och europaparlamentariker i påverkansarbetet.
- Delta i nätverket Eurocities och aktivt lyfta, för nämnden och staden, angelägna frågor i Eurocities EU-påverkansarbete såsom gemensamma positionspapper, svar på öppna samråd och grönböcker.
- Bevaka utlysningar och söka samarbeten för att, där det bedöms effektivt, delta i EU- och forskningsprojekt för att i samarbete med andra europeiska städer, akademien, nationella myndigheter, näringslivet och civilsamhället påverka EU:s inriktning, utbyta erfarenheter och driva åtgärdsarbete och utveckling framåt.
- Synpunkter till samråd och yttranden som enbart berör miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsområden tas fram av tjänstemän vid miljöförvaltningen. I stadsövergripande frågor sker samråd med andra berörda förvaltningar inom staden.
- Genom Sveriges kommuner och regioner bidra med stadens synpunkter på olika EU-förslag.

EU-samarbetet är omfattande och berör en mängd av stadens verksamheter. För att få genomslag för de ovan nämnda aktiviteterna ska miljö- och hälsoskyddsnämnden aktivt samverka med kommunstyrelsen och andra berörda nämnder och bolag, till

exempel genom att dela relevant information. Även samverkan nationellt är nödvändigt för att nå önskade målsättningar.

Riktlinjerna gäller tills vidare och uppdateras vid behov.