

Riktlinjer för miljö- och hälsoskyddsnämndens EU-policyarbete

Bakgrund

Kommunfullmäktige antog den 12 december 2016 en ny EU-policy för Stockholms stad. EU-policyn klargör stadens övergripande inställning till det europeiska samarbetet och slår fast tre principer som ska ligga till grund för stadens påverkan på EU-nivå och vid utarbetande av stadens inställning i enskilda EU-relaterade ärenden. Dessa tre principer, 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 ett EU som är socialt, ekologiskt, ekonomiskt och demokratiskt hållbart och Staden ska verka för att EU:s politik är väl avvägd och väl underbyggd. Stadens EU-policyarbete ska bidra till att nå målen i Vision 2040 – Ett Stockholm för alla.

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 ett EU som är socialt, ekologiskt, ekonomiskt och demokratiskt hållbart
 - EU bör prioritera jobbskapande satsningar
 - EU bör ha en hög ambitionsnivå inom miljö- och klimatpolitiken
 - EU bör genomgående beakta storstädernas potential att driva en hållbar utveckling
 - EU bör arbeta för en välfungerande inre marknad
 - EU bör främja jämställdhet och de mänskliga rättigheterna, samt motverka alla former av diskriminering
3. 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 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

Inte minst inom miljöområdet är EU en viktig aktör och det nämns i stadens EU-policy att "EU ska vara en global förebild på miljöområdet" med ett särskilt fokus på att bekämpa klimatförändringarna.

För att precisera stadens EU-policy ska berörda nämnder anta egna riktlinjer för sitt EU-policyarbete. Dessa riktlinjer ersätter det tidigare antagna EU-positionspaperet, för miljö- och hälsoskyddsnämnden antaget den 18 december 2013.

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 enligt Vision 2040 – Ett Stockholm för alla, 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, exempelvis tillämpningen av reglerna om miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken, som gjorts mer långtgående än vad som varit avsett med EU-direktivet. 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 hälsoskyddsnämndens EU-policyarbete

Många miljöproblem tar inte hänsyn till landsgränser. Det gemensamma regelverket, ramar, metoder och kunskaps-sammanställningar som EU bidrar med inom miljöområdet har oftast ett tydligt mervärde. Samverkan inom miljöområdet bidrar till att höja lägsta nivån 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. Miljö kvalitetsnormer 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. Gäller inte minst när det gäller Eus politik för fossilfria bränslen. Förutsättningarna för klimatsmarta lösningar varierar mellan olika länder och EU-lagstiftningen måste ge goda förutsättningar för lokala lösningar

Prioriterade områden

Miljökrav vid upphandling

Det primära syftet med all offentlig upphandling bör vara att ge skattebetalarna 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.

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 och genom ökad transparens i leverantörskedjorna. För att bidra till ett effektivare och mer ändamålsenligt kemikaliearbete i EU bör den svenska modellen med lokal kemikalietyllys lyftas fram som gott exempel.

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. Krav i lagstiftningen som innebär missvisande eller motverkande slutsatser bör åtgärdas. Exempelvis innebär badvattendirektivets klassificering att missvisande resultat uppnås i praktiken.

Ramvattendirektivet måste ges en mer användbar utformning. Under 2018 kommer kommissionen ha så samråd om vilka förändringar som behövs och under 2019 beräknas direktivet kunna revideras. Det är av stor betydelse att Stockholm deltar i det arbetet och även försöker på den svenska regeringen att agera och driva krav på de förändringar som nämnden i olika sammanhang har gett uttryck åt. Regelverket behöver bli enklare att tillämpa och det måste finnas avvägningsmöjligheter mot andra viktiga samhällsintressen inte minst inom miljöområdet.

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 rekreationsmiljöer (så kallade tysta områden) behöver utvecklas för olika typmiljöer.

Luftkvalitet

Gränsvärdesnorm i luftkvalitetsdirektivet (EU-parlamentets och Rådets direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa) för sot borde införas eftersom det påvisats att sot har starka negativa hälsoeffekter och dessutom utgör en bättre indikator för avgaspartiklar än NO₂. Direktivet borde tillika utformas så att partikelfraktioner som typiskt sett genereras lokalt även regleras..

Till dessa hör de grova fraktionerna (slitagepartiklar från dubbdäck) och de ultrafina partiklarna (avgaspartiklar). Båda dessa partikelfraktioner har större hälsoleverans än till exempel PM_{2.5} som främst orsakas av intransport från andra länder. De nationella miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid (NO₂) bör även ses över och harmoniseras med EU-direktivet. Under 2018 kommer EU att göra en översyn av luftkvalitetsdirektivet. Miljöförvaltningen kommer att bevaka den översynen.

Klimatförändringar – utsläppsminskning och anpassning

Nämnden anser att det i utformning av EU-politiken fram till år 2030 är viktigt att utgå från målet om en temperaturhöjning på maximalt 2 grader och målet om att minska utsläppen av växthusgaser med 80–95 procent till 2050. EU:s nuvarande mål att minska utsläppen av växthusgaser med 20 % måste därför skärpas väsentligt till 2030. Det är vidare viktigt att EU både arbetar med att stödja energieffektivisering och en ökning av andelen förnybara energikällor. I det s.k. Vinterpaketet om energifrågor, från november 2016, föreslår Kommissionen ett stort antal förändringar av förnybarhetsdirektivet, energieffektiviseringsdirektivet och direktivet om byggnaders energiprestanda. Delar av förslagen bedöms som direkt kontraproduktiva och riskerar att motarbeta såväl energieffektiviseringar som möjligheten att producera förnybara bränslen. Framför allt gäller det möjligheten att använda biodrivmedel och skogsavfall till fjärrvärme och incitament för energieffektivisering. Detta belyser vikten av att staden bevakar och arbetar för att påverka direktivutformning inom EU. EU bör satsa mer resurser på forskning och framtagande av kunskapsunderlag över regionala effekter av förväntade klimatförändringar. Lokalt tillämpbara metoder och verktyg för klimatanpassning av befintlig bebyggelse och användning av ekosystemtjänster och grön infrastruktur för att mildra klimatförändringarnas effekter bör utvecklas.

Miljöbilar och bränslen

Ska de långsiktiga klimatmålen nås är transportsektorn kritisk. EU behöver både skärpa ambitionerna för att öka energieffektiviteten hos nya fordon och väsentligt höja målen för andelen biodrivmedel i transportsektorn. Det låga EU-målet på 20 % inblandning av biodrivmedel hämmar drivkraften för fordonstillverkarna att utveckla optimerade fordon för helt förnybara drivmedel. Idag finns flera EU-direktiv och direktivförslag som direkt motverkar användningen av förnybara drivmedel och istället gynnar fossila. Det är t.ex. inte tillåtet att gynna biodrivmedel gentemot fossila drivmedel, det ställs oerhört hårda och kostnadsdrivande spår-

barhetskrav på biodrivmedel medan inga som helst krav ställs på fossila drivmedel, eller om dessa bioråvaror används i andra sektorer. Det finns ett tak på 7 % biodrivmedel från åker, vilket nu föreslås sänkas till 0 % - alldeles oavsett om dessa drivmedel ger större klimatnytta och även andra nyttor och ekosystemtjänster som behövs i en cirkulär ekonomi. Detta är delvis en följd av att regelverket endast behandlar en liten del av den totala utsläppskedjan. EU bör istället verka för att dess regelverk är teknikneutralt och inkluderar samtliga utsläpp och upptag under hela bränslets livscykel.

Biologisk mångfald

En välfungerande tätortsnära grön infrastruktur är en förutsättning för biologisk mångfald och ekosystemtjänster i städer. 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. Som ett komplement till kontakterna med de svenska myndigheterna har förvaltningen själv samarbete med statliga myndigheter i andra länder. En fortsatt utveckling mot harmoniserade gemensamma regler som motverkar de ojämnheter som nationella särregleringar medför på den europeiska marknaden är önskvärd.

EU-medel

Resurser och möjligheter som erbjuds inom EU ska utnyttjas. 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.

- 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, Stockholmsregionens Europaförening, Sveriges Kommuner och Landsting, Covenant of Mayors samt ICLEI, och deras ingångar till EU-kommissionen, dess handläggare och europa-parlamentariker 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.
- Delta i EU- och forskningsprojekt för att i samarbete med andra europeiska städer 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 landsting 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 kommunalbolag, till exempel genom att dela information från Eurocities-möten och liknande evenemang med relevanta aktörer i staden.