

PM 2014: RVI (Dnr 001-368/2014)

Direktivförslagen i Europeiska kommissionens luftvårdspaket

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid den 14 maj 2014

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Direktivförslagen i Europeiska kommissionens luftvårdspaket” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Kommissionen har presenterat ett luftvårdspaket med förslag till en ny luftvårdspolitik för Europa. I luftvårdspaketet ingår ett förslag till reviderat takdirektiv, ett nytt direktiv för att minska luftföroreningarna från medelstora förbränningsanläggningar, ett strategiskt handlingsprogram, ett ratificeringsförslag för Göteborgsprotokollet samt analyser av konsekvenserna av förslagen.

Remissen avser främst de två direktivförslagen med bilagor. Dessa och övriga dokument i remissen kan hämtas hem från regeringens webbsida:

<http://www.regeringen.se/sb/d/18501>

Förslagen i sin helhet finns på kommissionens webbsida:

http://ec.europa.eu/environment/air/clean_air_policy.htm

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholms Stadshus AB samt Fortum Värme AB samägt med Stockholms stad.

Stockholms Stadshus AB har avböjt att yttra sig men har underremitterat remissen till dotterbolagen AB Stockholmskem, Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) och Stockholm Vatten AB. Av dessa har Stockholm Vatten AB avböjt att yttra sig. Vidare har Fortum Värme AB samägt med Stockholms stad avstått från att inkomma med något yttrande.

Stadsledningskontoret konstaterar att kommissionens förslag ligger väl i linje med stadens ambitioner kring en förbättrad luftkvalitet och minskad klimatpåverkan. Kontoret anser att lagstiftningsförslagen är nödvändiga för att nå de angivna målen och finner dem förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden konstaterar att det nya takt direktivet inte innebär några problem för Stockholm och Sverige men att det kommer innebära att intransporten av luftföroreningar från Europa minskar. Nämnden bedömer vidare att flera av de anläggningar i staden som omfattas av direktivet om medelstora förbränningsanläggningar kommer att avvecklas under de närmaste åren.

AB Stockholms hem ser positivt på förslaget till skärpta regler i luftvårdspaketet, men anser dock att man samtidigt borde ha lämnat förslag till skärpta krav avseende kväveoxider (NOx) i förbränningsluften.

Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) meddelar att bolaget endast har en medelstor förbränningsanläggning kvar samt att det inte har några synpunkter på direktivförslagen.

Mina synpunkter

Luften i Stockholm har blivit väsentligt renare under de senaste årtiondena och merparten av de luftföroreningar som vi mäter har stabiliserat sig på nivåer under gällande miljö kvalitetsnormer. Att åtgärda de föroreningar som kvarstår utgör en prioriterad miljöfråga och staden arbetar aktivt med de verktyg som finns att tillgå.

Alla luftföroreningar har dock inte sin utsläppspunkt i staden utan importeras hit från andra städer och länder. Frågan är därmed av unionsövergripande intresse och det finns ett reellt behov av samordnad lagstiftning. Miljö- och hälsoskyddsnämnden konstaterar att den föreslagna striktare europeiska regleringen kommer att minska intransporten av luftföroreningar från Europa. Jag välkomnar därför förslagen från kommissionen.

Inom staden finns idag arton anläggningar som träffas av de nya bestämmelserna, varav ett flertal av dessa är spetslastpannor. I takt med att staden genomför den nyligen antagna färdplanen mot en fossilbränslefri stad år 2050 så kommer ett antal av dessa anläggningar redan ha hunnit avvecklas vid tiden för regleringsperiodens slut.

Kommissionens förslag ligger därmed väl i linje med stadens ambitioner och planer på området. I övrigt hänvisar jag till remissinstansernas respektive yttranden.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Direktivförslagen i Europeiska kommissionens luftvårdspaket” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 30 april 2014

PER ANKERSJÖ

Bilaga

Reservationer m.m.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Roger Mogert och Emilia Bjuggren (båda S) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta

1. Anta det som sägs i promemorian som svar på remissen med följande ändring: Sveriges linje bör vara att EU målen ska skärpas till samma nivå som de nationella miljö kvalitetsnormerna, där de senare är tuffare.
2. Därutöver anför följande:

Det är uppenbart att Alliansregeringens och Alliansstyrets i Stockholms miljöpolitik har i hög grad reducerats till att genomföra det som har beslutats på EU-nivå, om ens det. Detta syns tydligt i det högre prioritet som i staden ges till diskussion – om än inte handling – om partiklar (där EU-kommissionen ligger på Sverige) än om de nationella miljö kvalitetsmålen för kvävedioxid.

Vi tycker man ska skärpa EU-målen. De bör läggas närmare de nivåer som finns i de nationella miljö kvalitetsmålen, och WHO:s senaste rekommendationer. Anpassningen bör gå fortare än vad Kommissionen har föreslagit.

Det framgår mellan raderna att målen inte skärps snabbare därför att så många medlemsstater inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att klara nuvarande normer. Tyvärr tillhör Sverige den skaran. Vi noterar också att ”våra främsta handelspartner i världens mest avancerade ekonomier har strängare normer än EU”. Detta är en illustration över att det går att göra bättre.

Reservation anfördes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta

1. Anta förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen ”direktivförslagen i Europeiska kommissionens luftvårdspaket” med följande ändring: Sveriges linje bör vara att EU målen ska skärpas till samma nivå som de nationella miljö kvalitetsnormerna, där de senare är tuffare.
2. Därutöver anför följande:

Sverige och Stockholms miljöpolitik har i hög grad reducerats till att genomföra det som har beslutats på EU-nivå, om ens det. Detta syns tydligt i det högre prioritet som i staden ges till diskussion – om än inte i handling – om partiklar (där EU-kommissionen ligger på Sverige) än om de nationella miljö kvalitetsmålen för kvävedioxid.

Det är viktigt att skärpa EU-målen. De bör läggas närmare de nivåer som finns i de nationella miljö kvalitetsmålen, och WHO:s senaste rekommendationer. Anpassningen bör gå fortare än vad Kommissionen har föreslagit. Det framgår mellan raderna att målen inte skärps snabbare därför att så många medlemsstater inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att klara nuvarande normer. Tyvärr tillhör Sverige den skaran. Vi noterar att ”våra främsta handelspartner i världens mest avancerade ekonomier har strängare normer än EU”. Detta är en illustration över att det går att göra bättre.

Remissammanställning

Ärendet

Kommissionens förslag till ny luftvårdspolitik består av fyra delar. Det inbegriper ett nytt strategiskt handlingsprogram för luftpolicy för år 2030, ett reviderat "takdirektiv" med nya bindande nationella utsläppstak för år 2020 och år 2030, ett nytt direktiv för att minska luftföroreningarna från medelstora förbränningsanläggningar, och ett ratifikationsförslag för det så kallade Göteborgsprotokollet.

Förslaget innefattar således inte ett reviderat luftkvalitetsdirektiv utan kompletterar rådande bestämmelser med inriktning mot att uppnå rådande luftkvalitetsnormer senast år 2020 för samtliga medlemsländer. Dessutom sätter det upp nya mål som ska nås till år 2030 samt stakar ut vägen mot de långsiktiga målen.

Syftet med programmet för renare luft är att minska utsläppen av luftföroreningar samt att minska transporten av luftföroreningar mellan länderna. Förslagen syftar även till att harmonisera kraven för nationella program, för övervakning samt rapportering av utsläpp av luftföroreningar. Detta görs för att korrigera brister i det nuvarande takdirektivet och för att uppfylla internationella åtaganden inom ramen för luftvårdskonventionen och dess protokoll.

Remissen avser främst de två direktivförslagen med bilagor. Direktivförslagen i korthet:

Direktivet om nationell minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar (takdirektivet) innefattar

- Fastställande av nationella utsläppstak t o m år 2020
- Nya åtaganden för utsläppsminskningar t o m år 2030
- Krav på nationella luftvårdsprogram
- Krav på övervakning och rapportering

Direktivet om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar innebär att

- De tillåtna utsläppen från dessa anläggningar, i storleken 1 – 50 MW installerad tillförd effekt, regleras i direktivet
- Gränsvärdena gäller från år 2025 för existerande anläggningar i spannet 5-50 MW och från år 2030 för mindre anläggningar
- Möjlighet till undantag ges för anläggningar som är i drift högst 500 timmar per år
- Krav på nationell registrering av anläggningarna införs
- Krav på kontroll av utsläpp, miljötillsyn samt rapportering föreskrivs

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholms Stadshus AB samt Fortum Värme AB samägt med Stockholms stad.

Stockholms Stadshus AB har avböjt att yttra sig men har underremitterat remissen till dotterbolagen AB Stockholmshem, Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) och Stockholm Vatten AB. Av dessa har Stockholm Vatten AB avböjt att yttra sig. Vidare har Fortum Värme AB samägt med Stockholms stad avstått från att inkomma med något yttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 1 april 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholmarna ska ha tillgång till frisk luft och det är en prioriterad fråga för Stockholms stad att förbättra luftkvaliteten. Stadsledningskontoret välkomnar därför förslagen från kommissionen. Unionsinsatser är nödvändiga då medlemsstater och städer inte kan uppnå målen för direktivförslagen enbart på egen hand.

Stadsledningskontoret anser att lagstiftningsförslagen är nödvändiga för att nå de angivna målen och är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Då EU:s nya luftkvalitetspaket inte innebär förändrade luftkvalitetsnormer så medför förslaget inge större konsekvenser för Stockholm. De föreslagna nationella utsläppstaken förväntas vara rimliga för Sveriges del. Rapporteringsansvaret tillfaller inte kommunerna utan blir ett nationellt ansvar via Naturvårdsverket som har en nationell utsläppsdatabas. Dock kan förslagen komma att medföra en ökad arbetsbelastning för staden med förändrade krav på mätdata och underlag.

Inom Stockholms stad finns idag 18 anläggningar som omfattas av direktivförslaget om medelstora förbränningsanläggningar. En första översiktlig analys av förslaget anger att det inte kommer att innebära utökade krav på befintliga anläggningar. I takt med att staden utvecklas mot att bli fossilbränslefri 2050 kommer ett antal av dessa anläggningar hinna avvecklas vid tiden för regleringsperiodens slut.

Sammanfattningsvis ligger kommissionens förslag väl i linje med stadens ambitioner kring en förbättrad luftkvalitet och minskad klimatpåverkan.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 8 april 2014 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av Katarina Luhr m.fl. (MP), Mikael Magnusson m.fl. (S) samt Stellan F Hamrin (V), *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 24 mars 2014 har i huvudsak följande lydelse.

I takdirektivet, alltså direktiv 2001/81/EG fastställs de årliga nationella utsläppstak som skulle nås till år 2010. Regleringen avsåg svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska föreningar (utom metan) samt ammoniak. Direktivet syftade bl. a. till att uppfylla FN:s konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar, som det getts uttryck i det s.k. Göteborgsprotokollet.

Nämnda protokoll har reviderats och åtaganden till år 2020 har satts upp, dessa förändras inte. Nu handlar det dock om målsättningar för 2030 och intermediära mål för 2025 och enligt kommissionens uppfattning är det rimligt att, för överskådlighetens skull, att anta ett

nytt direktiv. Förutom angivna nationella utsläppsminskningar under perioden 2020 till 2030, se *bilaga 3 (här ej tryckt)*, utökas direktivet att omfatta även PM2.5 och metan. Det handlar således om en reglering på nationell nivå och erforderlig rapportering, som skapande av nationella luftvårdsprogram m.m., åvilar nationella myndigheter.

Det nya *takdirektivet* inkluderar PM2,5 och metan samt möjlighet att rapportera sot. Rapporteringsskyldigheten åvilar Naturvårdsverket. Att klara de aktuella utsläppstaken innebär enligt förvaltningens bedömning inget problem för Stockholm och Sverige men den striktare Europeiska regleringen innebär att intransporten av luftföroreningar från Europa minskar.

Förändrade krav på rapportering av mätningar och modellberäkningar påverkar miljöförvaltningen direkt då mer tid kommer att gå åt i dessa delar.

Direktivet om de *medelstora förbränningsanläggningarna* avser att fylla en lucka i EU:s utsläppslagstiftning. Direktivet anger nya utsläppsgrensvärden för anläggningar i storleken 1 – 50 MW tillförd effekt.

Inom Stockholms stad finns 18 anläggningar, se *bilaga 2 (här ej tryckt)*, som träffas av de nya bestämmelserna. Av dessa är fem tillståndsprövade och omfattas därför av skyldigheten att lämna miljörapport. Övriga anläggningar omfattas av anmälningsplikt enligt miljöbalken och sannolikt är härigenom de krav som ställs på nationell registrering uppfyllda. Ett antal av de aktuella anläggningarna är s.k. spetslastpannor och en del av dessa bedöms komma att avvecklas de närmaste åren varför totalantalet anläggningar kommer att minska.

Vad avser de föreslagna gränsvärdena för utsläpp har förvaltningen inte haft möjlighet att värdera dessa gentemot lovgivna utsläpp för de tillståndsprövade anläggningarna då villkoren för de sistnämnda genomgående uttrycks i annan enhet än de nu föreslagna mg/Nm³.

Villkoren är uttryckta som mg/MJ tillförd bränsle eller gram/kg olja varför omräkning måste ske. Förvaltningens bedömning, inte minst mot bakgrund av den tid som återstår till de föreslagna värdena ska gälla, är dock att den nya regleringen inte kommer att innebära utökade krav på befintliga anläggningar.

AB Stockholmshem

AB Stockholmshems yttrande daterat den 8 april 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Vid eventuell nyproduktion av anläggningar ser Stockholmshem inga problem med att leva upp till kraven på kraftigt minskade luftföroreningar. Eftersom förslaget även omfattar befintliga anläggningar innebär ett förverkligande för Stockholmshem behov av ny reningsutrustning, och bygglov för denna, till förbränningsanläggningen i Västertorp.

Förslaget om ökade krav på kontroller innebär vid genomförande en viss ökning av administrationskostnaderna. Samtidigt är det positivt med ökad kunskap om utsläppen. Idag råder det brist på företag som genomför den här typen av mätningar, men förhoppningsvis blir det fler vid en ökad efterfrågan av tjänsten.

Sammantaget ställer sig Stockholmshem positivt till förslaget till skärpta regler i luftvårdspaketet. Bolaget anser dock att man samtidigt borde ha lämnat förslag till skärpta krav avseende kväveoxider (NO_x) i förbränningsluften.

Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB)

Skolfastigheter i Stockholm AB:s yttrande daterat den 4 april 2014 har i huvudsak följande lydelse.

SISAB har endast en medelstor förbränningsanläggning kvar. Angående direktivförslagen i Europeiska kommissionens luftvådspaket har SISAB inga synpunkter.

Reservationer m.m.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av Katarina Luhr m.fl. (MP), Mikael Magnusson m.fl. (S) samt Stellan F Hamrin (V) enligt följande.

1. Anta förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen med följande ändring:
Sveriges linje bör vara att EU målen ska skärpas till samma nivå som de nationella miljökvalitetsnormerna, där de senare är tuffare.
2. Därutöver anför följande:

Det är uppenbart att Alliansregeringens och Alliansstyrets i Stockholms miljöpolitik har i hög grad reducerats till att genomföra det som har beslutats på EU-nivå, om ens det.

Detta syns tydligt i det högre prioritet som i staden ges till diskussion – om än inte handling – om partiklar (där EU-kommissionen ligger på Sverige) än om de nationella miljökvalitetsmålen för kvävedioxid.

Vi tycker man ska skärpa EU-målen. De bör läggas närmare de nivåer som finns i de nationella miljökvalitetsmålen, och WHO:s senaste rekommendationer. Anpassningen bör gå fortare än vad Kommissionen har föreslagit.

Det framgår mellan raderna att målen inte skärps snabbare därför att så många medlemsstater inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att klara nuvarande normer. Tyvärr tillhör Sverige den skaran.

Vi noterar att ”våra främsta handelspartner i världens mest avancerade ekonomier har strängare normer än EU”. Detta är en illustration över att det går att göra bättre.