

Handläggare

Kristina Eneroth

Till

MHN 2023-04-25, p. 14

Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2023/224, eDOK MF
2023/14

Förvaltningens förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att

1. Avstyrka remissen avseende förslaget till artikel 28 om ersättning för hälsoskada.
2. Tillstyrka remissen i övriga delar.
3. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
4. Justera beslutet omedelbart.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat EU-kommissionens förslag till nytt EU-direktiv om luftkvalitet. Förslaget innebär att de nuvarande luftkvalitetsdirektiven, direktiv 2008/50/EG och direktiv 2004/107/EG, slås samman till ett enda direktiv som reglerar alla berörda luftföroreningar.

Kommissionens förslag syftar framför allt till att

- skärpa EU:s luftkvalitetsnormer till år 2030 som ligger närmare Världshälsoorganisationens (WHO) rekommendationer,
- förtydliga regler och krav för luftkvalitetsplaner för att åtgärda överskridanden av luftkvalitetsnormerna,
- bättre stödja lokala myndigheter i att uppnå renare luft genom förstärkta krav vad gäller övervakning av luftkvalitet genom mätningar och modellering av luftföroreningar och
- ytterligare förbättra den rättsliga ramen (t.ex. när det gäller sanktioner och information till allmänheten).

I det nya direktivet föreslås skärpta gränsvärden för ett flertal ämnen, däribland kvävedioxid (NO₂), svaveldioxid (SO₂), kolmonoxid (CO), bensen och finare respektive grövre partiklar (PM_{2.5} och PM₁₀).

Förvaltningen bedömer att det finns goda förutsättningar för Stockholm att klara de föreslagna kraven, men bedömer att det kan komma att krävas ytterligare resurser för att möta kraven på kontrollerna av luftkvalitet. De förstärkta kraven på övervakningen av luftkvalitet genom mätningar och modellering kan bli tidskrävande och kostnadsdrivande beroende på hur kraven och hur ansvarsfördelningen implementeras i svensk lagstiftning. Utökade åtgärder och styrmedel kring slitagepartiklar kan komma att behövas för att klara föreslaget gränsvärde för PM₁₀ till år 2030. Det finns också vissa oklarheter i rollfördelningen mellan olika nationella myndigheter, som kommer att behöva klargöras i samband med genomförande i nationell rätt. Förvaltningen ställer sig dock positiv till de skärpta gränsvärdena och förslagen i sak.

Direktivet innehåller även utökade krav på luftkvalitetsplaner för att åtgärda överskridanden av luftkvalitetsnormerna. Till exempel föreslås att ett överskridande ska vara åtgärdat inom tre år samt att en uppdatering krävs om miljökvalitetsnormerna inte följs. Enligt förslaget ska det i planen dessutom beskrivas hur stor effekt varje enskild åtgärd kan tänkas ge. Det är mycket svårt att förutsäga i vilken utsträckning till exempel trafikåtgärder kommer att efterlevas och dess effekter på utsläpp och halter. Förvaltningen anser att tiden för att klara normerna inom är tre år är bra däremot måste det vara tillräckligt för planernas ändamål att beskriva vilka åtgärder som kommer att genomföras i luftkvalitetsplanerna. Utökade krav på luftkvalitetsplaner kan kräva mer resurser och bli kostnadsdrivande för trafikkontoret. Bestämmelser om luftkvalitetsplaner har i svensk lagstiftning genomförts genom bestämmelser om krav på åtgärdsprogram i 5 kap miljöbalken och luftkvalitetsförordningen (2010:477).

Remissen innehåller även förslag till bland annat en ny bestämmelse om möjlighet för enskilda att i en närmast skadeståndsrättslig process begära ersättning från berörda myndigheter i händelse av att hälsoskada uppkommit på grund av att myndigheten inte fullgjort sina skyldigheter i samband med överskridande av gränsvärde. Förvaltningen anser att det är oklart vad som utgör en sådan överträdelse av myndighet som kan ge rätt till ersättning. Förvaltningen motsätter sig inte ersättningsmöjligheter för enskilda i sig, men anser att det system som föreslås inte är ändamålsenligt. Förvaltningen befarar att förslaget riskerar att dels missgynna de personer som är mest utsatta och har störst behov av ersättning och dels medföra en polarisering mellan enskilda skadelidande och myndigheterna och i

förlängningen undergräva medborgarnas förtroende för myndigheterna. Det bör därför istället undersökas om syftet med förslaget – att säkerställa att myndigheterna fullgör sina skyldigheter och att enskilda som lider skada på grund av myndigheters försumlighet kan få ersättning – kan uppnås på annat sätt, exempelvis genom att inrätta en fond för ersättning och överväga ytterligare sanktioner mot myndigheter som inte fullgör sina skyldigheter.

Förvaltningen anser därför att den del av remissen som rör förutsättningar för ersättning till enskilda, d.v.s. artikel 28, bör avstyrkas, medan övriga delar av remissen tillstyrks.

Bakgrund

Förslag till nytt luftkvalitetsdirektiv

Kommissionen har i oktober 2022 lagt fram ett förslag till nytt EU-direktiv om luftkvalitet, som nu är på remiss i medlemsstaterna. Förslaget innebär att de nuvarande luftkvalitetsdirektiven, direktiv 2008/50/EG och direktiv 2004/107/EG, slås samman till ett enda direktiv som reglerar alla berörda luftföroreningar.

I det nya direktivet föreslås skärpta gränsvärden för ett flertal ämnen, däribland kvävedioxid (NO₂), svaveldioxid (SO₂), kolmonoxid (CO), bensen och finare respektive grövre partiklar (PM_{2.5} och PM₁₀).

I likhet med de befintliga direktiven föreslås det nya direktivet fastställa miniminormer för luftkvalitet i hela EU, men medlemsstaterna får själva välja åtgärder så att de kan anpassa dessa åtgärder till specifika nationella, regionala och lokala förhållanden.

Till grund för förslaget ligger bland annat kommissionens översyn från år 2019 av de befintliga direktivens ändamålsenlighet och målsättningen inom ramen för den europeiska gröna given, COM(2019) 640, att ytterligare förbättra luftkvaliteten och att bättre anpassa EU:s luftkvalitetsnormer till WHO:s rekommendationer.

Kommissionens översyn visade bland annat att direktiven hade varit mindre framgångsrika när det gällde att se till att tillräckliga åtgärder vidtogs för att uppfylla luftkvalitetsnormerna och hålla överskridandenas varaktighet så kort som möjligt. Ytterligare vägledning eller tydligare krav i luftkvalitetsdirektiven i sig skulle kunna bidra till att göra övervakningen, modelleringen och bestämmelserna om planer och åtgärder mer ändamålsenliga och effektiva. Luftkvalitetsnormerna visade sig ha bidragit till att få ned koncentrationerna och minska överskridandenivåerna. EU:s luftkvalitetsnormer är dock inte helt i linje med väletablerade hälsorekommendationer,

och det har förekommit och förekommer fortfarande betydande förseningar med att vidta lämpliga och ändamålsenliga åtgärder för att uppfylla luftkvalitetsnormerna.

Den föreslagna sammanslagningen av de nuvarande luftkvalitetsdirektiven 2008/50/EG och 2004/107/EG till ett enda direktiv förväntas minska den administrativa bördan för offentliga myndigheter, särskilt berörda myndigheter i medlemsstaterna, genom att förenkla reglerna, öka enhetligheten och tydligheten och effektivisera genomförandet.

Förslagets innehåll

I det nya direktivet föreslås *skärpta gränsvärden* för ett flertal ämnen, däribland kvävedioxid (NO₂), svaveldioxid (SO₂), kolmonoxid (CO), bensen samt för partiklar (PM_{2,5} och PM₁₀), jämfört med nuvarande direktiv.

I nya direktivet föreslås även *nya målvärden* för ozon och nya tröskelvärden för larm för partiklar. Flera nu gällande målvärden föreslås bli gränsvärden. Samtliga nuvarande målvärden, utom ozon, föreslås istället bli gränsvärden vilket innebär en striktare ordning. De krav som finns i nuvarande direktiv avseende exponeringsminskning av PM_{2.5} utökas till att även gälla NO₂.

Det nya direktivet innehåller även *hårdare krav på mätningar*, vilket inverkar på såväl antalet stationer som den geografiska fördelningen. Förslaget kan medföra krav på mätningar i områden som idag inte har några stationer. Det introduceras krav på en ny typ av mätstation, så kallad ”supersite” som ska mäta ett flertal föroreningar i urban bakgrundsluft (1 per 10 miljoner invånare) - respektive regional bakgrundsluft (1 per 100 000 km²). Förslaget innehåller även krav på mätning av ultrafina partiklar (1 station per 5 miljoner invånare).

I nya direktivet har *kraven på luftkvalitetsmodellering* utökats, förstärkts och förtydligats. Modellering ska ske i zoner där gränsvärden överskrids och ska ge information om den geografiska spridningen av föroreningar och representativiteten av mätstationer. Modelleringen ska utgå ifrån nationellt rapporterade geografiska fördelade emissioner enligt direktiv 2016/2284/EU samt den utsläppsinformation som rapporterats enligt direktiv 2010/75/EU. Ett nytt mått på kvalitetsmål för modellering införs.

Vidare föreslås vissa ändringar i förhållande till nuvarande direktiv för att öka *luftkvalitetsplanernas* effektivitet för att säkerställa att luftkvalitetsnormerna uppfylls så snart som möjligt. Det föreslås också ändringar rörande *kortsiktiga åtgärdsplaner*, som innebär att medlemsstaterna ska visa varför en kortsiktig åtgärdsplan inte skulle vara effektiv, om de beslutar att inte anta en kortsiktig åtgärdsplan trots en risk för att tröskelvärdet för larm för ozon överskrids. kortsiktiga åtgärdsplaner och gränsöverskridande luftföroreningar.

Härutöver föreslås ändringar i bestämmelserna för att *säkerställa tillgång till rättslig prövning* för dem som vill ifrågasätta genomförandet av direktivet, till exempel när en luftkvalitetsplan inte har upprättats trots att relevanta luftkvalitetsnormer har överskridits. Det föreslås också ändringar för att mer i detalj klargöra hur medlemsstaterna måste fastställa effektiva, proportionella och avskräckande *sanktioner* för dem som bryter mot de åtgärder som antagits i medlemsstaterna för att genomföra detta direktiv, inbegripet avskräckande ekonomiska sanktioner, utan att det påverkar tillämpningen av direktiv 2008/99/EG om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser.

En ny bestämmelse om faktisk *rätt för människor att få ersättning* om deras hälsa helt eller delvis har skadats till följd av överträdelser av regler om gränsvärden, luftkvalitetsplaner, kortsiktiga åtgärdsplaner eller i samband med gränsöverskridande föroreningar föreslås. Berörda personer har enligt förslaget rätt att kräva och få kompensation för denna skada. Detta inbegriper möjligheten till grupp-talan.

Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till miljö- och hälso-skyddsnämnden för yttrande senast den 28 mars 2023. Anstånd med att inge yttrandet har medgetts till den 26 april 2023.

Ärendet har beretts av avdelningarna Luft och klimat och Stadsmiljö i samverkan med förvaltningsjuristen Camilla Husebye Becker.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Övergripande synpunkter

Förvaltningen ställer sig principiellt positiv till de skärpta gränsvärdena, kraven på mätningar och modelleringar och att regleringen knyts till WHO:s rekommendationer. Det finns i detta skede vissa oklarheter om ansvarsfördelningen mellan myndigheter inom respektive medlemsstat, som kommer behöva klargöras i samband med genomförandet i nationell rätt.

Förvaltningen har dock invändningar mot förslaget till bestämmelserna om rätt till ersättning för enskilda. Nedan utvecklar förvaltningen sina synpunkter på förslaget till ersättning. Förvaltningen lämnar därefter närmare synpunkter på remissen i övrigt.

Förslaget om ersättning

Kommissionens förslag

Artikel 28.1 och 28.4

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att fysiska personer som drabbas av hälsoskador till följd av en överträdelse av artiklarna 19.1–19.4, 20.1 och 20.2, 21.1 andra stycket och 21.3 i detta direktiv av de behöriga myndigheterna har rätt till ersättning i enlighet med den här artikeln.

(...)

4. Om ett ersättningsanspråk stöds av bevis som visar att den överträdelse som avses i punkt 1 är den mest sannolika förklaringen till att den personen lidit skada, ska orsakssambandet mellan överträdelsen och uppkomsten av skadan presumeras.

Den svarande offentliga myndigheten ska kunna motbevisa denna presumtion. Svaranden ska särskilt ha rätt att bestrida relevansen av den bevisning som den fysiska personen åberopar och trovärdigheten i den framlagda förklaringen.

Förvaltningens synpunkter

Artikel 28.1

Som framgår ovan anger bestämmelsen att överträdelse av artiklarna 19.1–19.4, 20.1 och 20.2, 21.1 andra stycket och 21.3 ger enskilda rätt till ersättning för hälsoskador till följd av överträdelsen.

Artikel 19.1-4 föreskriver sammanfattningsvis skyldighet för medlemsstaterna att upprätta luftkvalitetsplaner för berörda zoner där gränsvärde överskrids. I bestämmelsen anges vidare inom vilka tidsramar detta ska ske och att planerna ska ange lämpliga åtgärder för att klara gränsvärdet och hålla perioden av överskridande så kort som möjligt – under inga omständigheter längre än tre år från utgången av det kalenderår då det första överskridandet rapporterades.

Artikel 20.1-2 uppställer krav på medlemsstaterna att upprätta kortsiktiga åtgärdsplaner om det i viss zon finns risk för överskridanden av tröskelvärden för larm. Medlemsstaterna får vid upprättandet av dessa planer, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet ange effektiva åtgärder för att begränsa eller vid behov tillfälligt avbryta verksamhet som bidrar till risken för att respektive gräns- eller målvärden eller tröskelvärde för larm överskrids.

I artikel 21.1 andra stycket regleras krav på att utforma gemensamma insatser, såsom gemensamma eller samordnade luftkvalitetsplaner enligt artikel 19 och artikel 21.3 reglerar motsvarande gemensamma kortsiktiga åtgärdsplaner.

Förvaltningen anser att det är oklart vad det är som kan utgöra en sådan överträdelse av de ovan nämnda bestämmelserna som kan föranleda rätt till ersättning. Det behöver klargöras om överträdelser avser underlåtenhet att upprätta planer alls eller inom rätt tid och/eller brister i effektiviteten i de åtgärder som ska anges i planerna.

Artikel 28.4

Förvaltningen ifrågasätter inte att det kan finnas behov av att erbjuda rättsmedel som gör det mer kännbart för myndigheter som underlåter att fullgöra sina skyldigheter och ger möjlighet till kompensation för enskilda som lider skada på grund av detta. Förvaltningen anser dock att det finns betydande nackdelar med det föreslagna systemet.

Det torde inte möta något formellt hinder att redan idag väcka civilrättslig talan om krav på ersättning mot myndigheter, även om bevisfrågan och kravet på adekvat kausalitet sannolikt gör processen komplicerad för käranden.

Erfarenhetsmässigt är den typ av skadestandsprocesser som rör fysisk eller psykisk skada på enskilda mycket känsliga till sin natur. Det förekommer stora mängder känsliga uppgifter och det kommer ofrånkomligen uppstå kännbara situationer när svaranden söker motbevisa kärandens påståenden.

Förvaltningen uppfattar härutöver att reglering i artikel 28.4, innebär ett visst avsteg från den gängse skadeståndsrättsliga principen

om adekvat kausalitet, d.v.s. att det dels ska finnas ett orsakssamband och dels att sambandet ska ha en viss kvalitet. Som förvaltningen förstår det ska den bevisning som ska företas av den enskilde ersätta adekvansprövningen. Det väcker i sin tur frågor om vilken typ av bevisning som ska anses tillräcklig, när symptom först kan ha uppkommit för att kunna vara aktuella, hur man hanterar underliggande sjukdomar etc.

I den föreslagna bestämmelsen åläggs myndigheten att förete motbevisning, vilket är naturligt utifrån den civilrättsliga processens natur men också för att ersättning ur allmänna medel inte kan medges godtyckligt. Förvaltningen befarar dock att detta kommer att medföra att myndigheterna upplevs ha motsatta intressen i förhållande till medborgarna och att myndigheterna inte står på medborgarnas sida.

Förvaltningen anser att det finns betydande principiella risker med ett system som ställer enskilda mot myndigheter, i synnerhet när det handlar om enskildas sjukdomsbild, som myndigheten åläggs att motbevisa och, som myndigheten enligt bestämmelsens lydelse, ska ha rätt att bestrida relevansen av bevisningen och trovärdigheten i den framlagda förklaringen. Ett sådant system riskerar att allvarligt undergräva allmänhetens förtroende för myndigheterna och istället polarisera parterna. I förlängningen kunna få mycket stora konsekvenser för medlemsstaterna även på ett konstitutionellt plan.

Det är alltså viktigt att undvika att det uppställs som regel att enskilda ska tvista mot myndigheter och myndigheterna därmed upplevs vara en maktutövare som inte står på medborgarnas sida. Tvärtom behöver det på alla sätt säkerställas att enskilda fortsatt har förtroende för att myndigheterna verkar till det allmännas bästa.

Ytterligare en aspekt är att det enligt förvaltningens erfarenhet i allmänhet inte är de mest utsatta som framställer klagomål till myndigheter eller på annat sätt driver den här typen av frågor, eftersom det ofta saknas kännedom om vilka möjligheter som finns att klaga eller resurser för att väcka talan. Förvaltningen befarar mot den bakgrunden att ersättning inte kommer sökas eller ges till dem som egentligen är mest berörda. I artikel 28.2 föreslås visserligen möjlighet till grupptalan, men även i det fallet finns risk att det inte är de mest utsatta grupperna som kommer till tals. Vid grupptalan ska förlorande part även stå för motpartens rättegångskostnader enligt direktiv (EU) 2020/1828. Det är något oklart om kommissionen tänkt sig samma eller en annan lösning i fråga om rättegångskostnader vid enskilda anspråk.

Förvaltningen anser mot denna bakgrund att det bör utredas om det tudelade syftet – att skärpa kraven på myndigheter att genomföra sina skyldigheter och att ge enskilda möjligheter till ersättning vid

sådan underlåtelse - kan uppnås på annat sätt. Enligt förvaltningen bör undersökas om till exempel ytterligare reglering av myndigheternas skyldigheter eller någon form av sanktioner mot medlemsstater och/eller behöriga myndigheter kan bli aktuella vid underlåtelser. I fråga om ersättning till enskilda bör utredas om avsättning av medel till en fond som utger ersättning vid dokumenterad skada skulle kunna vara ett alternativ.

Förvaltningen anser mot denna bakgrund att förslaget till artikel 28 om ersättning bör avstyrkas.

Övriga synpunkter på remissen

Kapitel III, Förvaltning av luftkvalitet

Artikel 17

I förslaget till artikel 17.1 anges att medlemsstaterna får identifiera zoner där överskridande av gränsvärde för PM10 i luften beror på resuspension av partiklar efter sandning och saltning under vinter. Enligt artikel 17.3 ska medlemsstaterna i dessa zoner upprätta en luftkvalitetsplan om överskridandena beror på andra PM10-källor än sandning eller saltning av vägar under vintern.

Partiklar som härrör från sandning har samma negativa påverkan på människors hälsa som partiklar som härrör från slitage av körbana. WHO belyser negativa hälsoaspekter av sand både i WHO:s nya förslag för gränsvärden samt i den vetenskapliga sammanställningen REVIHAAP. Förvaltningen anser därför att undantaget för vintersandning bör tas bort generellt i direktivet.

Kapitel IV, Planer

Artikel 19.1

Om luftens föroreningsnivåer överskrider något gränsvärde ska medlemsstaterna enligt förslaget upprätta luftkvalitetsplaner så snart som möjligt och senast två efter det kalenderår under vilket överskridandet av gränsvärdet registerades. Luftkvalitetsplaner ska ange lämpliga åtgärder för att klara berörda gränsvärden och hålla periodens så kort som möjligt och under inga omständigheter längre än tre år. Förvaltningen välkomnar förslaget som minskar risk för ohälsa för befolkningen. Trafikkontoret kan däremot drabbas av ökade kostnader då åtgärder ska genomföras i snabbare takt.

Artikel 19.5-6

Enligt förslaget ska det i luftkvalitetsplanen beskrivas hur stor effekt varje enskild åtgärd kan tänkas ge. Enligt förvaltningens erfarenhet är detta i praktiken mycket svårt att bedöma, då det är

mycket svårt att förutsäga i vilken utsträckning till exempel trafikåtgärder kommer att efterlevas. Följaktligen är det också mycket svårt att på förhand utvärdera effekten av en åtgärd. Förvaltningen anser att måste anses vara tillräckligt för planernas ändamål att beskriva vilka åtgärder som kommer att genomföras i luftkvalitetsplanerna.

Kapitel V, Information och rapportering.

Artikel 23.2

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska information och mätdata inkomma till kommissionen inte senare än fyra månader efter utgången av varje år. I dag är tidsfristen högst nio månader efter årets slut. I dagsläget har kommunen tre månader på sig att leverera kvalitetssäkrade mätdata till Naturvårdsverkets datavärd. Med det nya förslaget kommer denna tid kortas till uppskattningsvis en månad. Förvaltningen bedömer att det i vart fall för förvaltningens del kommer att innebära praktiska svårigheter att kunna leverera kvalitetssäkrade data i tid.

Bilaga II, Utvärderingströsklar

Avsnitt 1, PM10

I förslaget för utvärderingströsklar finns endast värde för årsmedelvärde, medan för gränsvärden finns både årsmedelvärde och dygnsmedelvärde. I Stockholm och andra skandinaviska städer uppträder höga halter av PM10 under våren, det vill säga endast en kort period av året. Detta medför att gränsvärdet för dygnsmedelvärde historiskt har överskridits eller har riskerat att överskridas, medan gränsvärdet för årsmedelvärde har klarats med marginal. Det nuvarande förslaget med utvärderingströskel enbart på årsmedelvärde skulle sannolikt leda till att gränsvärdet för dygnsmedelvärde överskrids eller riskerar att överskridas, men att utvärderingströskeln för årsmedelvärde klaras. Det kan leda till komplicerade tolkningar för kravet på mätningar och modellering. Förvaltningen föreslår därför att det även införs en utvärderingströskel även för dygnsmedelvärde för PM10.

Avsnitt 1, CO

I likhet med vad som anförs ovan i fråga om PM10 innehåller förslaget för utvärderingströsklar för CO endast värde för årsmedelvärde, medan det för gränsvärden finns både årsmedelvärde och högsta 8-timmars medelvärde. I Stockholm uppträder höga halter av CO under ett tillfälle per år i samband med motorträffar. Av samma skäl som anförs ovan bör det därför kompletteras med en utvärderingströskel även för högsta 8-timmars medelvärde för CO.

Bilaga IV, Utvärdering av luftkvalitet och placering av provtagningspunkter

Avsnitt A.2c

Av bestämmelsen framgår att gränsvärden avsedda för skydd av människor hälsa inte ska utvärderas på vägars körbanor och mittremsa utom om fotgängare har normalt tillträde till mittremsan. Detta är en delvis ny formulering jämfört med nu gällande direktiv. Förvaltningen uppfattar bestämmelsen som att den även omfattar till exempel refuger vid övergångsställen, eftersom fotgängare normalt har tillträde där. Det är dock i praktiken ofta omöjligt att innehålla gränsvärden i en sådan miljö. Fotgängare uppehåller sig dessutom på platsen under mycket kort tid och exponeras därför inte i större utsträckning. Förvaltningen anser mot den bakgrunden att det bör förtydligas att gränsvärden inte ska gälla på övergångsställen.

Avsnitt C.2b

I bestämmelsen anges att provtagningspunktens intag ska vara placerat mellan 0,5 m (andningszonen) och 4 m över marknivån. En högre placering (upp till 8 m) kan vara lämplig om provtagningspunkten är representativ för ett större område (en bakgrundsplats) eller under andra särskilda omständigheter, och eventuella avvikelser ska dokumenteras utförligt.

Bestämmelsen skiljer sig från nu gällande direktiv. I Stockholm och flera andra kommuner i Sverige är de urbana bakgrundsstationerna placerade på tak högre än 8 m över mark. Omfattande studier har visat att dessa mätningar i taknivå är representativa för ett större område i enlighet med kraven i nuvarande direktiv och i de flesta fall mer representativa än mätningar i t.ex. parkmiljö. För Stockholms och Sveriges del skulle ett krav på maximal höjd om 8 m över marknivå innebära att det behöver upprättas nya stationer för urban bakgrund istället för de befintliga i taknivå, vilket är förenat med stora kostnader. Samtidigt bedömer förvaltningen att ett krav på maximal höjd på 8 m över marknivån för provtagningsplatsen inte skulle ge någon bättre information om bakgrundsluften. Sammantaget skulle kravet få stora konsekvenser, men inte medföra någon ökad nytta och kan därmed inte anses vara proportionerligt. Förvaltningen anser därför att det i likhet med vad som gäller idag ska kunna placeras urbana bakgrundsstationer på högre höjd än 8 m över mark så att det blir representativt för större geografiskt område.

Avsnitt D.5

Enligt förslag ska modellering av luftföroreningar utgå ifrån nationellt rapporterade geografiskt fördelade emissioner (rutnätsdata) enligt direktiv 2016/2284/EU samt den utsläppinformation som rapporterats enligt direktiv 2010/75/EU. Den geografiska fördelningen utförs huvudsakligen enligt konceptet ”top-down”. Detta innebär att emissioner bryts ner från en nationell totalemission till läns- och kommunnivå och vidare till ett rutnät med upplösningen 1 km². Fördelningen sker med hjälp av relevant statistik och geografiska data, t.ex. vägnät, betesmark, avverkad skog och befolkningsuppgifter. Beroende på sektor så är kvaliteten på dessa geografiska fördelade utsläppsdata inte acceptabel för modellering på lokal eller regional skala. Förvaltningen anser därför att modellering på lokal och regional skala ska utgå från emissionsdata som till större grad utgår från individuella källor, i form av punkt-, linje- eller areakällor. Denna typ av emissionsdatabaser finns tillgängligt i t.ex. regionala luftvårdsförbund.

Bilaga V, Datakvalitetsmål

Avsnitt A

Tabellen under avsnitt A beskriver den maximala osäkerheten som tillåts för mätningar och modellering. Förvaltningen anser att det är bra att den maximala osäkerheten för modellering uttrycks som en kvot som är beroende av osäkerheten i mätdata och i modelleringen istället för ett absolut värde.

För både indikativa mätningar och modellering tillåts det större osäkerhet för PM_{2.5} jämfört med PM₁₀. För Stockholm och andra skandinaviska städer uppträder höga halter av PM₁₀ i samband med mycket vägdamm under våren. Emissionerna av vägdamm har stora variationer både i tid och i rum över korta avstånd. Det gör att osäkerheten i modellering för Stockholm och andra skandinaviska städer oftast är större för PM₁₀ jämfört med PM_{2.5}. Förvaltningen anser därför att det bör tillåtas lika stor osäkerhet i modellering och indikativa mätningar för PM₁₀ och för PM_{2.5}.

Bilaga VII, Övervakning av masskoncentration och kemisk sammansättning av PM2.5

Avsnitt 3

Avsnittet beskriver att det bör genomföras mätningar av ultrafina partiklar vid platser där det förväntas höga halter. Stockholm stad genomför redan idag mätningar av ultrafina partiklar både i trafikmiljö och i urban bakgrund. Förvaltningen anser att det är bra att det införs generella krav på sådana mätningar och att mätningar bör ske i trafikmiljö där många människor vistas.

Bilaga VIII, Information som ska ingå i luftkvalitetsplaner för förbättrad luftkvalitet

Avsnitt A.5-6

Enligt punkt 5 a ska det i luftkvalitetsplanen anges kvantifierad koncentrationsminskning vid varje provtagningspunkt som överskrider bl.a. gränsvärden. Enligt punkt 6 ska åtgärder för att minska luftföroreningarna enligt punkt 5 preciseras i en bilaga till planen och innefatta bl.a. kvantifiering av utsläppsminskning (i ton/år) för varje åtgärd.

Enligt förvaltningens erfarenhet är sådana uppgifter i praktiken omöjliga att ange. Dels är det mycket svårt att kvantifiera i vilken utsträckning åtgärderna kommer att efterlevas, dels varierar koncentrationerna naturligt mellan olika år till följd av variationer i väder. En åtgärd kan därmed få olika effekt från år till år beroende på väderlek. Förvaltningen anser därför att förslaget inte är praktiskt genomförbart.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Malin Täftefur
Avdelningschef

Bilagor

1. Remiss – Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa
2. Bilagor till det remitterade förslaget