

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2023-03-27

Diarienummer:
KSN-2023-00605

Handläggare:
Ida Gottberg, Linnea Mellquist

Yttrande över remiss avseende omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa-förslag från Europeiska kommissionen

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till Klimat- och näringslivsdepartementet enligt ärendets bilaga.

Ärendet

Uppsala kommun har mottagit en remiss avseende omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa, för yttrande senast 15 maj 2023.

Remissen kan läsas i sin helhet [här](#).

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret i samråd med stadsbyggnadsförvaltningen.

Föredragning

År 2021 publicerade Världshälsoorganisationen (WHO) nya riktvärden för utomhusluft efter en översyn av kunskapsläget med fokus på hälsoeffekter kopplade till luftföroreningar. EU-kommissionen presenterade i slutet av oktober 2022 ett förslag till reviderat luftkvalitetsdirektiv. Förslaget innehåller bland annat:

- Skärpta luftkvalitetsnormer till 2030 som ligger närmare WHO:s nya riktvärden och ger ett ökat skydd för människors hälsa.

- Förstärkta krav på kontroll av luftkvalitet, det vill säga, mätning och modellering av luftföroreningar.
- Förtydligade regler och krav för åtgärdsprogram för att åtgärda överskridanden av luftkvalitetsnormerna.
- Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse.

Förslaget kommer att förhandlas inom EU-rådet och EU-parlamentet och förväntningen är att direktivet kommer att kunna antas tidigast under första halvan av 2024. När direktivet har antagits får Sverige och de andra medlemsländerna två år på sig att genomföra det i sin nationella lagstiftning. De föreslagna luftkvalitetsnormerna är skarpare än de nuvarande svenska miljökvalitetsnormerna för luft. Preciseringar i det svenska miljökvalitetsmålet Frisk luft är dock överlag mer långt gångna men används som målvärden och inte skarpa gränsvärden.

Att luftkvalitetsnormerna skärps är i linje med flera av Uppsala kommuns styrdokument och mål gällande trafik och mobilitet, miljö- och klimat, energifrågor och folkhälsa. Uppsala kommun välkomnar därför en revidering av luftkvalitetsdirektiven och har inga synpunkter gällande de nya gränsvärdena i sig.

Eftersom skärpta luftkvalitetsnormer innebär ett behov av att minska utsläpp från trafiken, går de nya direktiven i linje med kommunens mål om ett Klimatneutralt Uppsala 2030 som återfinns i Uppsala kommuns Mål och budget och Miljö- och klimatprogram. Växthusgasutsläppen i kommunen ska minska med 10–14 procent årligen, där transporter idag utgör den största utsläppskällan. Att skärpa luftkvalitetsnormerna kan bidra till den omställning av fordonsflottan som krävs för att nå målet.

Förslaget kan även bidra till lägre bullernivåer för kommunens invånare, i kombination med införandet av styrmedel för trafik. Det går i linje med åtgärder i Uppsala kommuns handlingsplan för trafikbuller. Åtgärder för att minska genomfartstrafik samt reglera trafiken finns likaså i handlingsplanen för mobilitet och trafik.

I handlingsplanen för Uppsala kommuns Näringslivsprogram 2021–2023 finns mål som går hand i hand med skärpta luftkvalitetsnormer, såsom att främja ett tryggt och attraktivt näringsliv i stadskärnan.

I yttrandet utvecklas hur situationen ser ut idag och hur utsikterna ser ut att klara normerna till 2030, begränsat till kvävedioxid och partiklar (PM10). Uppsala kommun har en historik kring höga luftföroreningshalter i innerstaden och kan trots genomförda åtgärder komma ha problem att klara de föreslagna normerna till 2030. Uppsala kommun har framför allt synpunkter på tidpunkten för införandet av de skärpta normerna till 2030 och att förslaget innehåller utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse.

En bidragande orsak till svårigheten att uppnå skärpta normer är att elektrifieringen av fordonsflottan är beroende av att elnätet förstärks både på lokal och nationell nivå. Utöver det finns det flera andra utomstående faktorer som påverkar kommunens rådighet över att klara skärpta normer. Kommunen har även synpunkter på möjligheten för allmänheten att överklaga åtgärdsprogram och att personer ska kunna få skadestånd till följd av en överträdelse av luftkvalitetsnorm.

I övrigt stödjer Uppsala kommun i huvudsak kommissionens förslag.

Uppsala kommuns synpunkter utvecklas vidare i ärendets bilaga.

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet ger inga ekonomiska konsekvenser

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 27 mars 2023.
- Bilaga 1, Yttrande över remiss avseende omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör

Kommunledningskontoret
Yttrandekn.remissvar@regeringskansliet.se
ola.goransson@regeringskansliet.seHandläggare:
Ida Gottberg, Linnea Mellquist

Yttrande över remiss avseende omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa

Yttrande från Uppsala kommun gällande remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet, diarienummer KN2023/00745.

Sammanfattning av yttrande

Uppsala kommun har framför allt synpunkter på tidpunkten för införandet av de skärpta normerna till 2030 och att förslaget innehåller utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse. För Uppsalas del finns det risk för att normerna inte klaras överallt 2030 till stor del på grund av att elektrifieringen av fordonsflottan är beroende av att elnätet förstärks både på lokal och nationell nivå. Utöver det finns det flera andra utomstående faktorer som påverkar kommunens rådighet över att klara skärpta normer. Kommunen har även synpunkter på möjligheten för allmänheten att överklaga åtgärdsprogram och att personer ska kunna få skadestånd till följd av en överträdelse av luftkvalitetsnorm.

I övrigt stödjer Uppsala kommun i huvudsak kommissionens förslag.

Skärpta luftkvalitetsnormer till 2030

Att luftkvalitetsnormerna skärps är i linje med flera av Uppsala kommuns styrdokument och mål gällande trafik och mobilitet, miljö- och klimat, energifrågor och folkhälsa. Uppsala kommun välkomnar därför en revidering av luftkvalitetsdirektiven och har inga synpunkter gällande de nya gränsvärdena i sig.

Uppsala kommun har dock en historik kring höga luftföroreningshalter i innerstaden och kan trots genomförda åtgärder komma ha problem att klara de föreslagna normerna till 2030. Nedan utvecklas hur situationen ser ut idag och hur utsikterna ser ut att klara normerna till 2030, begränsat till kvävedioxid och partiklar (PM10).

Status idag och utsikter för att klara skärpta normer för kvävedioxid

Uppsala kommun har ett åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid på Kungsgatan utifrån överskridande av dygns -och timmesnorm 2019. Åtgärder är genomförda under 2022. Den åtgärds som bedöms ha störst effekt är bussflottans ersättning/konvertering till fordon som uppfyller euroklass 6. Normerna har klarats under 2020-2022.

Kommissionens förslag på gränsvärdet 20 mikrogram per kubikmeter som medelvärde per kalenderår kan jämföras med motsvarande värde som är precisering i miljö kvalitetsmålet Frisk luft. Vid mätstationen på Kungsgatan har miljö kvalitetsmålet ännu inte klarats, årsmedelvärdet har dock minskat succesivt från 36 mikrogram per kubikmeter år 2018 till 22,7 mikrogram per kubikmeter år 2022.

Uppsala kommun ser att det finns en risk för att de skärpta normerna inte klaras till 2030 utan ytterligare åtgärder för att begränsa utsläppen. Enligt förslaget bör luftkvalitetsplaner utarbetas före 2030 om det finns en sådan risk. Kommunens möjlighet och rådighet över att på kort sikt minska trafiken och/eller påverka val av fordonsbränsle är dock begränsad och kan eventuellt bli otillräcklig. Kommunen bedömer att det finns en risk för att det kommer att finnas behov av att nyttja förslaget i direktivet om möjlighet till senareläggning av tidsfrister.

Status idag och utsikter för att klara skärpta normer för partiklar PM10

Uppsala kommun har klarat miljö kvalitetsnormer för partiklar PM10 sedan 2018. Utvärdering av miljö kvalitetsmålet för partiklar kan användas som en indikation på om nya normer kommer att klaras. Förslaget på 45 mikrogram per kubikmeter som dygnsnorm som får överskridas högst 18 gånger per kalenderår kan jämföras med att kommunen hade 19 dygn över 30 mikrogram per kubikmeter år 2021 och motsvarande 33 dygn år 2022. Förslaget på 20 mikrogram per kubikmeter som årsmedelvärde kan jämföras med att kommunen klarade årsmedelvärdet 15 mikrogram per kubikmeter år 2021 och 2022. År 2019 var årsmedelvärdet 17 mikrogram per kubikmeter.

Uppsala kommun bedömer att det finns goda möjligheter att klara de skärpta kraven för partiklar till 2030. Slitagepartiklar från dubbdäcksanvändning begränsas dock på Kungsgatan (där mätstation för kontroll av miljö kvalitetsnormer är placerad) på grund av dubbdäcksförbud. Luftföroreningskartan för partiklar PM10 från 2020 visar att några gatusträckor utanför dubbdäcksförbudet är i riskzonen för att inte klara skärpta dygnsnormer enligt kommissionens förslag. Om det skulle bli aktuellt med luftkvalitetsplaner före 2030 för att klara de kommande skärpta normerna har kommunen möjlighet att utöka dubbdäcksförbudet till fler gator, alternativt använda andra styrmedel för att minska på dubbdäcksandelen på känsliga gator.

Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse

I den mån det fungerar som ekonomiskt incitament till att genomföra åtgärder, eller som det uttrycks i artikel 29 ”om överträdelsen skett med uppsåt eller genom oaktsamhet”, stödjer Uppsala kommun att medlemsländer ska införa sanktioner i form av böter. Men när det gäller luftföroreningar är det mer komplicerat än så eftersom de åtgärder som kan behöva införas är åtgärder där kommunen inte alltid har egen rådighet över lösningen. För Uppsala kommuns del finns det också pågående och kommande åtgärder som inte kan påskyndas av praktiska och/eller juridiska skäl.

Kapacitetsbrist i elnätet påverkar omställningen till eldrift

I Uppsala län och framför allt Uppsala kommun finns det problem med elnätets kapacitet. Kommunen samarbetar med Länsstyrelsen i Uppsala län och Region Uppsala för att utveckla ett mer flexibelt användande av elnätet samt stödja Svenska Kraftnäts pågående utbyggnad och förstärkning. Inom projektet NordSyd förstärker Svenska Kraftnät elnätet genom Uppsala med planerad idrifttagning 2033-2035. Begränsningar i elnätet på transmissionsnätetsnivå och på lokal nivå påverkar möjligheterna till snabb elektrifiering av transporter.

I Uppsala planeras för en eldriven spårväg som ska bli klar till 2029. Spårvägen är en del av fyrspårsavtalet mellan kommunen, regionen och staten. Spårvägen kan bidra till att klara luftkvalitetsnormerna.

Omvärldsfaktorer påverkar kommunens rådighet

Omständigheter i omvärlden kan påverka kommunens möjlighet att klara luftkvalitetsnormer genom resursbrist. Till exempel så behövs dammbindningsmedel för att hålla nere nivåerna av partiklar och tillgång till biobränslen för att klara kvävedioxidnormer.

Efterlevnad i miljözoner

För att klara skärpta luftkvalitetsnormer har kommunen möjlighet att införa miljözoner. Kommunen har dock begränsad möjlighet att kontrollera efterlevnaden i miljözonerna utöver samarbete med större aktörer. Kommunen bedömer det även som oklart hur mycket de nya föreslagna standarderna för bränslebilar (Euro 7) kan bidra till utsläppsminskningen i kommunen. För miljözon klass 3 finns dessutom ett problem för aktörer som använder lätta lastbilar att gå över till eldrift eftersom de då tappar en stor del av sin lastförmåga med nuvarande viktgräns på 3,5 ton.

Nya bestämmelser kring överklagan och skadestånd

I tidigare miljödepartementets faktapromemoria om kommissionens förslag noteras att bestämmelser om tillgång till rättskipning och rätt till ersättning har potential att få stora budgetära konsekvenser, vilket beror på hur bestämmelserna utformas vilket är oklart i nuläget.

Tillgång till rättskipning

Uppsala kommun anser att förslaget att allmänheten ska kunna överklaga framtagandet av åtgärdsprogrammet och deras innehåll innebär en stor risk för långdragna förseningar för nödvändiga åtgärder. Bestämmelser om möjligheten att överklaga samtidigt som det finns risk för sanktioner, samtidigt som överskridanden inte får förekomma "under inga omständigheter längre än tre år" ser kommunen som en mycket komplicerad administrativ apparat. De motverkande processerna riskerar att hindra syftet med det nya direktivet, det vill säga renare luft i Europa, eftersom mycket tid och resurser går till administration av processer istället för till genomförande av åtgärdsprogram.

Ersättning för skador på människors hälsa

Enligt förslaget ska medlemsstaterna säkerställa att fysiska personer som drabbas av hälsoskador till följd av en överträdelse av luftkvalitetsnormer har rätt till ersättning. Att fastställa ett orsakssamband mellan hälsa och olika faktorer är svårt inom forskning på storskalig nivå. Att då kunna göra denna koppling för enskilda individer som drabbas av hälsoskador genom att vistas i tätorter med mycket trafik är mycket komplicerat, framför allt eftersom den svarande offentliga myndigheten ska kunna motbevisa detta enligt kommissionens förslag.

Om bestämmelser för ersättning för skador på människors hälsa ska införas föreslår Uppsala kommun att sådana bestämmelser begränsas till särskilt höga luftföroreningsnivåer utöver det vanliga med mindre osäkerhet kring orsaken till hälsoproblemet.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

John Hammar
Sekreterare