

Till: Europeiska Kommissionen
Generalsekretariatet
Rue de la Loi, 200
B-1049 BRYSEL
Belgien

YTTRANDE

2013-08-19

Överträdelseärende nr:
2012/2216

SG-Greffe(2013)D

Synpunkter på svenska regeringens svar den 26 juni 2013 på Europeiska kommissionens formella underrättelse angående överträdelser av luftkvalitetsdirektivet (SG-Greffe(2013)D/5828, överträdelseärende nr 2012/2216).

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse meddelat den svenska regeringen att Sverige underlåtit att uppfylla gränsvärdena för luftföroreningar i form av partiklar, PM₁₀ så som dessa regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (luftkvalitetsdirektivet).

Den svenska regeringen svarade på den formella underrättelsen den 26 juni 2013. Regeringen vitsordade det riktiga i att gränsvärden för PM₁₀ överskridits under år 2008, 2009, 2010 och 2011 i zonerna SW2 (Norrköping, Södertälje och Uppsala) och SW4 (Stockholm).¹ Regeringen framhöll emellertid att gränsvärdena klarades i Sverige under 2012, med undantag av en enda mätstation. Kommissionen borde, menade regeringen, avvakta med vidare åtgärder, eftersom Sverige inom kort kan komma att nå direktivets gränsvärden.

Naturskyddsföreningen gör i detta yttrande gällande att den svenska regeringens framställning är missvisande och utelämnar viktiga omständigheter, och att det tvärtom vad regeringen anför är ytterst tveksamt om Sverige kommer att nå direktivets gränsvärden. Nyligen genomförda mätningar visar klart att Sverige fortfarande inte efterlever dagliga gränsvärden och redan överskridit toleransmarginalerna på flera platser 2013.

- Gränsvärden uppmätta under första halvåret 2013 visar på kraftiga överträdelser av de dagliga gränsvärdena i zon SW2 (Södertälje) och SW4 (Stockholm). Antalet överträdel-

¹ Svar på Europeiska kommissionens formella underrättelse angående överträdelser av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (SG-Greffe(2013)D/5828, överträdelseärende nr 2012/2216). Svenska Miljödepartementet den 26 juni 2013, Dnr: M2013/1286/R.

ser av de dagliga gränsvärdena har redan under första halvåret överskridit toleransmarginalerna som luftkvalitetsdirektivet tillåter på flera mätplatser. Förhoppningen om att Sverige skulle åstadkomma en efterlevnad av direktivet har alltså inte infriats under 2013, som alltså medfört sämre efterlevnad av de dagliga gränsvärdena än 2012 (bilaga 1).

- I det nyligen antagna åtgärdsprogrammet för Stockholms län (luftkvalitetsplanen omfattande SW2 och SW4) från december 2012 anges uttryckligen att de beslutade åtgärderna *inte* bedöms vara tillräckliga för att nå gränsvärdena (bilaga 2, sid. 7). Åtgärder som enligt svenska regeringens uppgifter till kommissionen under EU-pilot föreslagits i preliminära versioner av åtgärdsprogrammet har strukits, bland annat utökade dubbdäcksförbud (bilaga 2, sid 25).
- Genomgripande ändringar har genomförts på svenska regeringens initiativ i de bestämmelser i svenska miljöbalkens andra och femte kapitel som avser att genomföra bärande delar av luftkvalitetsdirektivet. Dessa ändringar trädde i kraft i september 2010. Ändringarna innebär försämrade möjligheter att efterleva luftkvalitetsdirektivet (bilaga 3 och bilaga 4 sid. 6-7 samt 73-75).

Det bör erinras om att det nu är sju år sedan direktivets gränsvärden blev gällande. Sverige fälldes i EU-domstolen för underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet så sent som den 10 maj 2011 (mål C-479/10). Det är således andra gången kommissionen blivit nödsakad att inleda ett rättsligt förfarande mot Sverige för att åstadkomma rättelse.

Naturskyddsföreningen vill också understryka att dagens luftföroreningssituation innebär allvarliga hälsoproblem för invånare i svenska tätorter. Dagens situation innebär alltjämt kraftigt förhöjda risker för att drabbas av lungcancer, allergier och luftrörssjukdomar.

Fortsatta kraftiga överskridanden av dagliga gränsvärden utöver toleransmarginalerna under 2013

I svenska regeringens svar på kommissionens formella underrättelse bekräftar regeringen att kommissionens beskrivning av en varaktig trend av överskridandena 2005-2011 är riktig (sid. 3). Regeringen anför mot detta att gränsvärdena numera däremot "underskrids varaktigt" i tätorter i Sverige där överskridanden tidigare konstaterades. Regeringen understryker att det dagliga gränsvärdet under 2012 överskreds endast vid en mätstation i landet.

Naturskyddsföreningen kan tillstyrka att det skett förbättringar när det gäller partikelhalterna i svenska städer. Särskilt i Stockholm och Göteborg har åtgärderna med trängselskatt och dubbdäcksförbud givit resultat. Dessvärre står det klart att åtgärderna inte är tillräckliga. **De positiva mätresultat under 2012 som regeringen redovisat i svaret på det formella yttrandet har inte hållit i sig under 2013.**

Enligt den uppföljning av mätdata som SLB Analys vid Stockholms stads Miljöförvaltning tillhandahåller, har antalet överskridanden av det dagliga gränsvärdet för PM₁₀ överskridit toleransgränsen (max 35 överskridanden per år) på tre platser i Stockholm (SW4) och på en plats i Södertälje (SW2). Även i Uppsala (SW2) ligger värdena mycket nära toleransgränsen (bilaga 1):

Antal dygnsvärden över 50 µg/m³ hittills under år 2013 har varit:

39 st vid Essingeleden (Lilla Essingen),
39 st vid Hornsgatan,
49 st vid Folkungagatan,
21 st vid E4 Häggvik,

32 st vid Sveavägen,
35 st vid Norrlandsgatan,
2 st vid Torkel Knutssonsgatan,
34 st i Uppsala: Kungsgatan,
4 st vid Uppsala: Klostergatan, (startad 2012-10-22)
39 st i Södertälje,
0 st i Norr Malma.

(Dygnsnorm: Max 35 överskridanden / år.)

Det finns på grund av mätvärdena under första halvåret 2013 starka skäl att anta att det, tvärtemot svenska regeringens uppgifter, inte rörde sig om ett *varaktigt* underskridande 2012, utan ett *tillfälligt* beroende på gynnsamma väderförhållanden. Under delar av 2012 förekom väderleksförhållanden med onormalt riklig nederbörd och fuktiga vägbanor.

Att den ovanligt rika nederbörden påverkade partikelhalten i tätortsluften 2012 har dokumenterats av Stockholms stads luftföroreningsövervakning (bilaga 5, sid. 63):

”Körbanorna på Hornsgatan var fuktiga under dubbelt så många timmar som under genomsnittsåret. Det har en haft en sänkande effekt på PM10-halterna på gatan. Även Sveavägen var tydligt fuktigare än genomsnittet, men inte lika tydligt som för Hornsgatan.”²

En bidragande orsak till att inte partikelhalterna sjunkit ytterligare under 2013, kan bland annat vara att möjligheten att utfärda dubbdäcksförbud inte använts på fler gatsträckor än de som infördes 2010 i Stockholm, Uppsala och Göteborg. Beträffande den enda gata som omfattas av dubbdäcksförbud i Stockholm, Hornsgatan, kan man dessutom utläsa av stadens statistik att bilisternas efterlevnad av förbudet har planat ut. Det framgår av stadens räkningar av antalet fordon som använder dubbdäck att den andel som bryter mot förbudet på Hornsgatan stabiliserats runt 30 procent under de tre senaste åren.³

Brister i utformningen av det nya luftkvalitetsplanen för SW2 och SW4

Kommissionen hävdar i den formella underrättelsen att de luftkvalitetsplaner som antagits i Sverige inte varit effektiva eller åtminstone inte innehållit tillräckliga åtgärder. Regeringen anser att detta inte är en helt rättvisande beskrivning.

Naturskyddsföreningen ser sig dock tvungen att konstatera att kommissionens beskrivning i allt väsentligt stämmer. Visserligen är det korrekt att halterna av partiklar minskat över åren, men som framgått ovan efterlevs fortfarande inte gränsvärdena. Det är dessvärre också så att de luftkvalitetsplaner som antagits i Sverige inte heller genomförts till fullo, vilket till stor del beror på att luftkvalitetsplanerna (”åtgärdsprogrammen”) inte gjorts juridiskt bindande i svensk lagstiftning. En svensk luftkvalitetsplan har inte någon rättsverkan, utan utgör i den svenska lagstiftningen ett sorts planeringsunderlag:

”Åtgärdsprogrammen är övergripande planeringsinstrument som ska ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden och handlande vid tillämpningen av de olika styrmedel som behövs för att följa miljökvalitetsnormerna” (bilaga 4, sid. 52).

De luftkvalitetsplanerna som hittills tagits fram i Sverige har vanligen inte utformats så att de,

² Luften i Stockholm, Årsrapport 2012, SLB Analys, Miljöförvaltningen i Stockholm.

³ Andel personbilar med dubgade vinterdäck, Rapport 6:2013, SLB Analys, juni 2013 (sid 4).

ens om de skulle ha genomförts, skulle ha varit tillräckliga för att åstadkomma efterlevnad av luftkvalitetsdirektivet. Detta gäller såväl de äldre som de nya luftkvalitetsplanerna.⁴

Det framgår uttryckligen av den nyligen antagna luftkvalitetsplanen för SW2 och SW4 ("Åtgärdsprogram för kväveoxid och partiklar i Stockholms län", bilaga 2) att planen inte är tillräckligt för att åstadkomma en efterlevnad av gränsvärdena:

"De beslutade åtgärderna i programmet bedöms inte vara tillräckliga för att nå normerna, ytterligare åtgärder kommer att krävas. Åtgärdsprogrammet kommer därför att revideras återkommande gånger under perioden 2013 - 2018 för att fler åtgärder successivt ska kunna införas."

Att flera åtgärder strukits ur det nyligen fastställda åtgärdsprogrammet för Stockholms län, som kunnat få betydande positiva effekter på efterlevnaden av partikelnormerna, visar att svenska myndigheter ännu inte förstått innebörden av sina förpliktelser gentemot svensk rätt och unionsrätten (bilaga 2, sid 25):

- I det nyligen fastställda åtgärdsprogrammet för Stockholms län uteslöts förslaget om att införa dubbdäcksförbud på ytterligare gator i Stockholm på grund av oenighet. Stockholms stad vill hellre se ny nationell lagstiftning om dubbdäcksavgifter.
- Åtgärden om införande av dubbdäcksförbud på Turingegatan i Södertälje ströks. Turingegatan är den gata där det rapporterats återkommande överskridanden av gränsvärdena. Istället skall frågan utredas vidare.

Det framgår av det formella yttrandet (sid. 8) att den svenska regeringen under skriftväxlingen inom EU-pilot förespeglat att det nya åtgärdsprogrammet för Stockholms län skulle innehålla utökade dubbdäcksförbud och förändrade trängselskatter för att minska partikelhalterna. Så har det alltså inte blivit.

Försvagning av svensk lag som genomför luftkvalitetsdirektivet i nationell lagstiftning

Det bör erinras om att den svenska regeringen under statsminister Reinfeldts förra mandatperiod genomdrivit ett antal lagändringar som försvagat de regler i svensk lag som ska säkerställa efterlevnaden av gränsvärdena i luftkvalitetsdirektivet.

I mars 2010 lade den svenska regeringen fram ett förslag om ändringar av regleringen av gränsvärden (miljökvalitetsnormer enligt svensk terminologi) (bilaga 4, sid. 6-7 samt 73-75). Propositionen antogs av riksdagen i juni samma år, och innehöll bland annat följande ändringar (bilaga 3):

- Bestämmelsen i den svenska miljöbalken om att rimlighetsavvägning inte får medföra att en miljökvalitetsnorm åsidosätts togs bort (miljöbalken 2 kap 7 § 2 st). Istället ska längre gående krav enbart kunna ställas om det behövs för att en gränsvärdesnorm ska följas.

⁴ Det framgår av den tidigare luftkvalitetsplanen för Stockholms län att de fastställda åtgärderna inte var tillräckliga (sid 5.) Regeringen uppdrog därför åt Länsstyrelsen att revidera luftkvalitetsplanen, något som inte resulterade i någon ny plan förrän 2012. Se Regeringsbeslut 2004-12-09, M2003/1891/Mk och M2004/141/Mk.

- Nya undantag infördes. Verksamhet eller åtgärd som innebär att miljökvalitetsnormer överskrids kan ändå tillåtas om den (1) följer av ett åtgärdsprogram, (2) om det vidtas kompensationsåtgärder ”som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig” eller om (3) trots försämringar, ”kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar” att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område. (2 kap. 7 § 3 st).
- Miljöbalkens stadgande om att myndigheter och kommuner skulle ”säkerställa att” miljökvalitetsnormerna följs ändrades till ”ansvara för” (5 kap. 3 §).

Lagändringarna innebar, enligt Naturskyddsföreningens bestämda mening, i huvudsak en försvagning av Sveriges möjligheter att efterleva luftkvalitetsdirektivet.

Med vänliga hälsningar:



Oscar Alarik

Jurist, Naturskyddsföreningen

(Swedish Society for Nature Conservation)

Bilagor

1. Utdrag ur det officiella mätprogrammet, SLB vid Stockholms stads miljöförvaltning, den 4 juli 2013.
2. Länsstyrelsen i Stockholms län, Åtgärdsprogram för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län, Rapport 2012:34, december 2012.
3. Ändringar i svenska miljöbalkens regler om miljökvalitetsnormer m.m. 2010, SFS 2010:882
4. Proposition 2009/10:184 om ändring av svenska miljöbalkens regler om miljökvalitetsnormer m.m. 2009/10:184
5. Luften i Stockholm, Årsrapport 2012, SLB Analys, Miljöförvaltningen i Stockholm.