



Yttrande
10 april 2014

Dnr 3.5.1-1-37-2014

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Remissbehandling av direktivförslagen i Europeiska kommissionens luftvårdspaket

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet ser i huvudsak positivt på Kommissionens förslag till nytt luftvårdspaket, som både syftar till att säkra efterlevnaden av tidigare uppställda utsläppstak samt att sätta upp mer långsiktiga krav på utsläppsminskningar av luftföroreningar för samtliga medlemsländer. Eftersom luftutsläppen är gränsöverskridande är internationellt samarbete avgörande för att komma till rätta med de miljö- och hälsoproblem som luftföroreningarna orsakar. Eftersom Sverige är netto-importör av luftföroreningar kan det nya luftvårdspaketet också underlätta för Sverige att nå nationella miljö kvalitetsmål. Konjunkturinstitutet har granskat Luftvårdspaketets två direktivförslag. Konjunkturinstitutet har inga synpunkter när det gäller det nya direktivet för att minska utsläppen från medelstora förbränningsanläggningar. När det gäller det reviderade takdirektivet har Konjunkturinstitutet följande synpunkter:

- Konjunkturinstitutet är positivt till att tidsramen i det nya direktivet sträcker sig till år 2030 eftersom det överensstämmer med målet i kommissionens klimat- och energiramverk. Den gemensamma tidsramen kan underlätta för utnyttjandet av synergieffekter mellan luft- och klimatpolitiken.
- Konjunkturinstitutet konstaterar att förslaget till reviderat takdirektiv innebär ökad flexibilitet i syfte att öka kostnadseffektiviteten i jämförelse med det nuvarande direktivet. Konjunkturinstitutet ställer sig positivt både till förslaget om en möjlighet för medlemsländer att avräkna utsläppsminskningar som uppnåtts genom internationell sjöfart från andra källor samt möjligheten att ompröva åtaganden utifrån att beräkningsmetoder för utsläpp förbättras.
- Konjunkturinstitutet anser att motiven till att inkludera fina partiklar och sot i takdirektivet är väl underbyggda. Konjunkturinstitutet ser dock potentiella problem med att inkludera metanutsläpp i takdirektivet, eftersom metanutsläppen för närvarande ingår i de nationella klimatåtagandena i den icke-handlande sektorn. Konjunkturinstitutet anser att såväl motiven till att inkludera metan i det nya takdirektivet som beskrivningen av hur det praktiskt ska fungera, är bristfällig i Kommissionens analys. Det är viktigt att motiven för att inkludera metanutsläpp i takdirektivet är väl underbyggda, eftersom dubbelstyrning av utsläpp annars riskerar att försämra kostnadseffektiviteten.

INLEDANDE KOMMENTARER

Kommissionens förslag till nytt luftvårdspaket är resultatet av en omfattande översyn av luftvårdspolitiken inom EU. Problemet med luftkvalitet kvarstår på många håll i Europa trots många års arbete inom EU med att begränsa luftföroreningarna. Gränsvärdena i det nuvarande takdirektivet överskrider regelbundet i flertalet länder. En del av Kommissionens förslag fokuserar därför på skärpta bestämmelser om inventeringar och övervakning för att alla medlemsländer ska klara de nuvarande gränsvärdena för luftkvalitet till 2020. Förslaget sätter också upp mer långsiktiga mål för luftkvalitet, delvis genom de två nya direktivförslagen som omfattas i denna remiss.

Konjunkturinstitutet ser i huvudsak positivt på Kommissionens förslag till nytt luftvårdspaket för EU. Eftersom luftutsläppen är gränsöverskridande är internationellt samarbete avgörande för att komma till rätta med de miljö- och hälsoproblem som luftföroreningarna orsakar. Eftersom Sverige är netto-importör av luftföroreningar kan det nya luftvårdspaketet också underlätta för Sverige att nå nationella miljö kvalitetsmål.

De nya direktivförslagen i Kommissionens luftvårdspaket utgörs av ett reviderat takdirektiv samt ett nytt direktiv för att minska utsläppen från medelstora förbränningsanläggningar. Förslaget om nytt direktiv för medelstora förbränningsanläggningar motiveras utifrån en lucka i EU:s utsläppslagstiftning som identifierats. Medan det inom EU finns gemensamma utsläppskrav för i stort sett alla andra källor saknas gemensamma krav för medelstora och små förbränningsanläggningar. Att införa EU-harmoniserade krav även för medelstora förbränningsanläggningar anses mer effektivt än nationella åtgärder, och leder till likartade villkor och förutsättningar för dessa anläggningar i de olika medlemsstaterna. Konjunkturinstitutet har inga specifika synpunkter på direktivet för att minska utsläppen från medelstora förbränningsanläggningar. Nedan redovisas Konjunkturinstitutets synpunkter på det reviderade takdirektivet.

TIDSRAMEN FÖR FÖRSLAGET TILL REVIDERAT TAKDIREKTIV

Det nya förslaget om nationella utsläppstak ska upphäva och ersätta tidigare direktiv, 2001/81/EG, i vilket nationella tak anges för hur mycket medlemsländerna får släppa ut av svaveldioxid, kväveoxid, flyktiga organiska ämnen (utom metan) och ammoniak från år 2010 och framåt. Det nya förslaget syftar dels till att säkra efterlevnaden av 2010 års utsläppstak och sätter ytterligare krav på dessa ämnen till 2020 och 2030. Dessutom inkluderas i det nya förslaget krav på två nya utsläpp; utsläpp av fina partiklar för 2020 och 2030 samt metan från år 2030.

Konjunkturinstitutet är positivt till att tidsramen i det nya direktivet sträcker sig till år 2030 eftersom det överensstämmer med målet i Kommissionens klimat- och energiramverk. Den gemensamma tidsramen kan underlätta för utnyttjandet av synergieffekter mellan luft- och klimatpolitiken.

ÖKAD FLEXIBILITET I DET REVIDERADE TAKDIREKTIVET

Takdirektivet innebär att minimikrav fastställs för utsläppsminskningar för varje enskilt medlemsland, medan det är upp till varje medlemsland att avgöra vilka åtgärder som ska vidtas för att uppnå utsläppsminskningar. Det är positivt att det reviderade takdirektivet, i större utsträckning än tidigare direktiv, betonar vikten av ökad flexibilitet för att utsläppsnivåerna ska kunna minskas så kostnadseffektivt som möjligt.

Internationell sjöfart inkluderades inte i det tidigare takt direktivet. Betydelsen av att minska sjöfartens utsläpp ökar i takt med att landbaserade källors utsläpp minskar inom EU. Att minska utsläppen från internationell sjöfart har också stor betydelse för Sveriges möjligheter att nå de uppsatta miljö kvalitetsmålen. Det finns stor potential för utsläppsminskningar inom sjöfarten och detta har uppmärksammats av Kommissionen i förslaget till nytt takt direktiv. Medlemsländerna har enligt det nya förslaget möjlighet att räkna av utsläppsminskningar av NO_x, SO₂ och PM_{2,5} som uppnåtts av internationell sjöfart från andra källor, om dessa är lägre än den utsläppsnivå som skulle följa genom efterlevnad av EU:s normer (max 20%). Konjunkturinstitutet ställer sig positivt till detta förslag eftersom det kan leda till ökad fokus på att minska sjöfartens utsläpp.

Enligt förslaget införs även möjlighet till viss flexibilitet i de fall där metoden för beräkning av utsläppen väsentligt ändrats från den metod som användes när åtagandena gjordes. På grund av den stora osäkerhet som är förknippad med utsläppsberäkningar av vissa utsläpp ser Konjunkturinstitutet positivt på detta förslag.

ÖKAD FOKUS PÅ KORTLIVADE KLIMATPÅVERKANDE LUFTUTSLÄPP

I det nya förslaget inkluderas krav på två nya utsläpp; utsläpp av fina partiklar för 2020 och 2030 samt utsläpp av metan från år 2030.

När det gäller gruppen fina partiklar (PM_{2,5}), framgår att utsläppsminskningar av speciellt sot ska prioriteras. Utsläpp av sot och metan utgör båda så kallade kortlivade klimatpåverkande luftföroreningar. Inkluderingen av dessa i det nya takt direktivet speglar Kommissionens syfte med att maximera synergieffekterna mellan luftkvalitetsdirektiven och klimatpolitiken. Sot uppkommer exempelvis genom eldning och förbränning. Sot påverkar luftkvaliteten och har direkta hälsoeffekter. Sot har även en klimatpåverkande effekt genom att de svarta kolinnehållande partiklarna absorberar solljuset och värmer upp atmosfären. Sot brukar framhållas som en viktig orsak till att isarna i Arktis smälter snabbare än prognoser pekar på. Sot ingår däremot inte i de internationella klimatförhandlingarna. Konjunkturinstitutet anser att motiven till att inkludera fina partiklar och sot i takt direktivet är väl underbyggda.

Metan tillhör gruppen flyktiga organiska ämnen och har en indirekt effekt på luftkvalitet genom att marknära ozon bildas när dessa ämnen reagerar med kväveoxider och i kontakt med solljus. Marknära ozon är skadligt för framförallt växter och kan också ge hälsoeffekter. Tidigare har dock metan uteslutits ur takt direktivet då tak fastställdes för gruppen flyktiga organiska ämnen utom metan. En anledning till att metan uteslutits är att dess bidrag till lokal och regional ozonbildning är relativt begränsad. Metan har däremot en stor effekt på klimatet. Metan utgör en av de viktigaste växthusgaserna som ingår i de internationella klimatförhandlingarna. Till 2020 ingår metanutsläppen i EU:s klimatpolitik genom det så kallade ansvarsfördelningsbeslutet (effort sharing decision (ESD)). Det innebär att metanutsläppen ingår som en del i medlemsländernas nationella klimatåtaganden för den icke-handlande sektorn. Att sätta upp nationella tak för metan i luftvårdsdirektivet är därmed inte okomplicerat eftersom taken kan äventyra den nuvarande flexibiliteten som gäller för uppfyllelsen av utsläppsminskningarna av växthusgaser i den icke-handlande sektorn. Flexibiliteten består dels i att medlemsländerna själva väljer hur man uppfyller utsläppskraven i den icke-handlande sektorn, dvs vilka sektorer och/eller vilka typer av växthusgaser som prioriteras. Dessutom finns sedan 2013 en möjlighet till handel med utsläppsutrymme mellan länders regeringar för att öka kostnadseffektiviteten i uppfyllandet av ländernas åtaganden i den icke-

handlande sektorn.¹ Kommissionen uppmärksammar detta problem och vill därför införa flexibilitet för medlemsländerna som består i att de gemensamt ska få uppfylla sina åtaganden gällande metan i det nya taktidirektivet.²

Konjunkturinstitutet konstaterar dock att så länge metanutsläppen ingår i klimatåtagandet för den icke handlande sektorn kommer inkludering av metanutsläpp i taktidirektivet innebära en risk för dubbelstyrning mot samma utsläpp, vilket kan försämra kostnadseffektiviteten. Detta ställer särskilda krav på en noggrann analys av motiv och konsekvenser av att inkludera metanutsläpp i taktidirektivet. Om det finns anledning, på grund av metanutsläppens allvarliga effekter på luftkvalitet och hälsa, att prioritera utsläppsminskningar av metan i EU-regionen högre än andra växthusgaser kan det vara befogat att låta metanutsläppen ingå i taktidirektivet. Det skulle i princip innebära att metanutsläppen överordnas andra växthusgaser i ESD-sektorn på grund av de positiva effekterna på luftkvalitet och hälsa förknippade med utsläppsminskningar av metan. Utsläppsminskningar av metan skulle då i första hand styra mot målet om luftkvalitet. Ytterligare positiva effekter på klimatet av reducerade metanutsläpp skulle då betraktas som positiva bieffekter. I konsekvensanalysen som medföljer förslaget till nytt taktidirektiv framstår det dock inte som om effekterna på luftkvalitet är den främsta anledningen till att inkludera metan i taktidirektivet. Istället syftar, enligt Kommissionens konsekvensanalys, de föreslagna utsläppstaken för metan i första hand till att öka möjligheten för att jämförbara utsläppsminskningar av metan genomförs internationellt. Utsläppstakens effekt på den regionala ozonkoncentrationen är däremot relativt begränsad.³ Därför finns det anledning att ifrågasätta om metanutsläppen i första hand bör styras mot målet om luftkvalitet istället för mot klimatmålet. Det som bör vara avgörande för vilket miljömål som bör vara överordnat, och därmed hur metanutsläppen borde styras, är ju hur allvarliga skadeeffekterna av utsläppen är.

Sammanfattningsvis anser Konjunkturinstitutet att Kommissionens analys av att inkludera metan i taktidirektivet är bristfällig. Brister finns både gällande motiven till att inkludera metan samt beskrivningen av hur det praktiskt ska kunna fungera tillsammans med medlemsländernas klimatåtaganden. Det är viktigt att motiven för att inkludera metan i luftvårdsdirektivet är väl underbyggda, eftersom dubbelstyrning av utsläpp annars riskerar försämra kostnadseffektiviteten.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Linda Sahlén Östman.

Mats Dillén

Linda Sahlén Östman

¹ Europaparlamentets och rådets beslut 406/2009/EG.

² ”Medlemsstaterna bör också ha möjlighet att gemensamt uppfylla sina åtaganden och intermediära utsläppsnivåer för metan (CH₄) och att använda sig av Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG i detta syfte”. Se sidan 11 i förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar och om ändring av direktiv 2003/35/EG.

³ Kommissionens konsekvensanalys sid 63.