

Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr KN2023/00745
Vårt dnr R-2023-30

Malmö den 15 maj 2023

Remissvar: Europeiska kommissionens förslag om omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för Avfall Sveriges ställningstaganden och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen och kommunernas roller. Följande belyser Avfall Sveriges syn på här relevanta frågor:

- Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur. Producenterna har ansvar för utformning och produktion av alla de produkter som sätts på marknaden så att avfallshierarkin uppfylls. Förorenarens betalningsansvar och principen om producentansvar ska fullföljas.
- Avfallsanläggningar ska lokaliseras, utformas och drivas så att människors hälsa samt miljön skyddas både på kort och lång sikt. Teknikutveckling och bättre miljöprestanda

hos avfallsanläggningar är viktigt för att minimera miljöpåverkan och öka återvinningen av energi och material.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige avstyrker förslaget om skadeståndstalan och andra sanktioner, särskilt avstyrks presumtion för orsakssamband mellan överträdelse och skada.
- Avfall Sverige motsätter sig att sanktioners storlek ska beräknas i förhållande till omsättningen för kommunala verksamhetsutövare.
- Avfall Sverige har inget att erinra mot de skärpta normerna, annat än för kvävedioxid och då särskilt i det fall förslaget om sanktionsmöjligheter kvarstår. Detta med anledning av att det inte finns någon närmare utredning av de samverkande effekterna av en sådan skärpning tillsammans med förestående förändringar av övriga styrmedel.
- Avfall Sverige ser det i övrigt som positivt att de två direktiven slås samman och reglerna samordnas och förenklas.

3. Sammanfattning av förslaget

Kommissionen har föreslagit ett omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa, som en central del av den europeiska gröna given handlingsplan om nollförroening av luft, vatten och mark. Förslaget innebär att luftkvalitetsdirektivet och direktivet om metaller och PAH slås samman till ett direktiv, med bland annat:

- Skärpta luftkvalitetsnormer till 2030 för bland annat kvävedioxid (NO₂), svaveldioxid (SO₂), kolmonoxid (CO), bensen och finare respektive grövre partiklar (PM_{2,5} och PM₁₀), som ligger närmare WHO:s riktvärden. Målvärden och långsiktiga mål för ozon uppdateras och det föreslås nya tröskelvärden för larm för partiklar. Nuvarande målvärden föreslås istället bli gränsvärden, utom för ozon.
- Förstärkta krav på mätning och övervakning av luftkvalitet.
- Förtydligade krav för åtgärdsprogram.
- Utökade bestämmelser kring sanktioner.

4. Kommentarer

Avfall Sverige tackar för möjligheten att lämna synpunkter till remissen. Avfall Sveriges remissvar fokuserar på synpunkter med bäring på avfallsbehandlingsanläggningar.

Avfall Sverige ser det som positivt att de två direktiven slås samman och reglerna samordnas och förenklas. Förslaget, som framförallt är inriktat på myndigheternas planering och luftövervakning, verkar dessutom vara baserat på goda överväganden i dessa

delar.

Överklagande (artikel 27)

Enligt förslaget ska allmänheten ha tillgång till rättslig prövning för alla beslut, handlingar eller underlåtenheter avseende luftkvalitetsplaner, åtgärdsprogram och deras innehåll. Avfall Sverige har inte några principiella invändningar mot att rätten till offentligrättslig prövning av bristande planer och program förtydligas.

Skadestånd (artikel 28)

Det föreslås att fysiska personer som har lidit skada på sin hälsa på grund av överträdelser av regler om gränsvärden, luftkvalitetsplaner, kortsiktiga åtgärdsplaner eller i samband med gränsöverskridande föroreningar, ska kunna få rätt till skadestånd. De ska få rätt att företräddas av ideella organisationer och kunna föra sin talan genom grupptalan, vilket inte är något som Avfall Sverige vänder sig mot. Redan idag finns vissa möjligheter till grupptalan enligt miljöbalken.

I den föreslagna artikeln finns dock även regler om lättade beviskrav för den som begär skadestånd, vilket Avfall Sverige avstyrker. Om ett ersättningsanspråk stöds av bevis som visar att överträdelserna är den *mest sannolika förklaringen* till att den personen lidit skada, ska orsakssambandet mellan överträdelserna och uppkomsten av skadan presumeras. Den svarande offentliga myndigheten ska kunna motbevisa denna presumption för att överträdelserna orsakat skadan. Avfall Sverige avstyrker sig en sådan omvänd bevisbörda.

Sanktioner (Artikel 29)

Artikel 29 ändras 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 direktivet, inbegripet avskräckande ekonomiska sanktioner. Det framgår bland annat att sanktioner ska kunna riktas mot fysiska och juridiska personer vid överträdelser av direktivet.

Avfall Sverige vill påpeka följande. Ett åtgärdsprogram är inte bindande på det sättet att det direkt ska läggas till grund för myndigheters och kommuners ställningstaganden. Det är ett övergripande planeringsinstrument för myndigheter och kommuners i fråga om vilka styrmedel som behövs, se dom i Mark- och miljödomstolen i Nacka, Mål nr M 4994-18 , 2019-07-05. För att ett föreläggande eller förbud ska få meddelas är det inte tillräckligt att konstatera att det föreligger en olägenhet för människors hälsa eller ett överskridande av miljökvalitetsnorm. Övriga förutsättningar för ett ingripande enligt miljöbalken ska också vara uppfyllda, exempelvis att verksamhetsutövaren har faktisk och rättslig möjlighet att följa beslutet. Avfall Sverige anser att det är olämpligt om luftvårdsdirektivet kräver en särskild sanktionsmöjlighet mot verksamhetsutövare mot bakgrund av exempelvis bristande genomförande av ett åtgärdsprogram.

Direktivet riktar sig till stater, men det finns en beaktansvärd risk att staten och behöriga myndigheter i sin tur skärper kraven mot punktutsläpp som är lättare att ställa krav på och

sanktionera, än "diffusa"/spridda utsläppskällor. Det riskerar att ge stor påverkan på enskilda anläggningar av allmänt intresse. Avfall Sverige vill därför passa på att påminna regeringen om att inte rikta alla krav på punktkällor som avfallsförbränningsanläggningar med energiåtervinning, fjärrvärme och kraftvärme för att möta skärpta luftkvalitetsmål.

Sanktionerna ska enligt förslaget innefatta böter som är proportionerliga mot omsättningen för den juridiska person eller inkomsten för den fysiska person som har begått överträdelsen. Sanktionernas storlek ska för juridiska personer beräknas i förhållande till årsomsättningen i den berörda medlemsstaten, med beaktande av bland annat de små och medelstora företagens särdrag.

Avfall Sverige anser att kommunala verksamhetsutövare ska undantas från en sådan beräkningsgrund, eftersom verksamheten är bunden av självkostnadsprincipen i kommunallagen och finansieras framförallt av skatte- och taxekollektiven, det vill säga kommunens fastighetsägare och invånare. Ofta omfattar kommunen eller avfallsorganisationens verksamhet av en mycket större verksamhet än den som avser anläggningen som bidragit till luftföroreningen. Exempelvis avfallsförbränningsanläggningen utgör endast en del av en mer omfattande verksamhet, vars omsättning även avser helt andra typer av avfallsverksamheter. Den "juridiska personen" kan till och med vara en hel kommun. Förslaget måste därför avstyrkas i sin nuvarande formulering.

Kvävedioxid och kväveoxider

Gränsvärdet för kväveoxider föreslås inte ändras. Däremot föreslås skärpta gränsvärden på 20 µg/m³ för kvävedioxid som medelvärde per kalenderår (i stället för dagens miljkvalitetsnorm i luftkvalitetsförordningen på 40 µg/m³) respektive 50 µg/m³ per dygn som inte får överskridas mer än 18 gånger årligen (i stället för dagens på 60 µg/m³ som får överskridas maximalt 7 gånger årligen). Förslagen ligger på eller över gällande preciseringar av det svenska miljömålet Frisk luft, vilket talar för att förslagen bör godtas. Skärpningen innebär dock, liksom för övriga ämnen, att det rör sig om bindande och möjligen sanktionerade gränsvärden.

Enligt förslaget ska luftkvalitetsplaner utarbetas före år 2030 om det finns en risk för överskridanden. Kommunerna har begränsade rättsliga och faktiska möjligheter vidta de åtgärder som kan behövas mot ett flertal av de källor som bidrar till överskridanden, vilket kan medföra att kommunerna väljer att vidta åtgärder framförallt på de egna anläggningarna. Även kommunen som verksamhetsutövare för avfallsförbränningsanläggningar har begränsad rådighet över avgörande aspekter av sin verksamhet, framförallt vad gäller bränslet – det avfall som kommunen är skyldig att behandla. De nya normerna kan medföra att befintliga avfallsbehandlingsanläggningar vid en förnyad prövning eller utbyggnad, kan stå inför valet mellan nedläggning eller mycket omfattande investeringar för att klara gränsvärdena. Att ytterligare begränsa NO_x- och NO₂-utsläpp ytterligare kommer att innebära stora kostnader.

Avfall Sverige vill hänvisa till vårt yttrande över *Förslag till förändrad NOx-avgift - Naturvårdsverkets bidrag till luftvårdsprogrammets åtgärdspaket (M2022/02151)*. I yttrandet framför Avfall Sverige bland annat att kväveoxidavgiftssystemet genom åren har varit ett verksamt stöd som uppskattats av energiåtervinningsbranschen. Det har drivit på teknikutvecklingen och gjort det möjligt att sänka våra medlemsanläggningars utsläpp genom motkravet att energieffektiva åtgärder för att minska kväveoxidutsläpp genomförs på anläggningen. Nu kan denna ersättning eventuellt komma att sänkas. Detta samtidigt som priset på driftkemikalier som används i NOx-rening, har skjutit i höjden, och prisnivån för utsläppsrätterna inom EU-ETS ökat till att utgöra 10 procent av den totala omsättningen i bolaget för många av våra medlemmar. Kommunerna har en skyldighet att ta hand om hushållens och annat kommunalt avfall. Hur mycket energiåtervinning som etableras beror främst på prognoser för framtida avfallsgenerering, något som kommunerna har mycket begränsad rådighet över. En skärpt tillsyn mot producenterna av plastförpackningar, så att materialet faktiskt materialåtervinns (eller avstås ifrån) i enlighet med producentansvarsförordningen, skulle sannolikt vara ett av de mest effektiva styrmedlen för att minska avfallsförbränningsanläggningarnas kostnader för utsläppsrätter och minska utsläppet av kväveoxider.

I den kontexten är det inte en bra idé att ytterligare försämra villkoren för branschen genom såväl högre krav på rening samt risk för sanktioner. Våra medlemmar producerar idag ca 19 TWh värme och ca 3 TWh el, ofta i Södra Sverige där effektproblematiken är påtaglig och elproduktionen inte tillräckligt stor. Det är ett bidrag till energisystemet som behövs i den nuvarande krisen, men framtidsutsikterna är tyvärr inte de bästa, och det finns en risk på sikt att fungerande anläggningar måste avvecklas. Det finns inte någon analys för hur de skärpta kraven samverkar med andra styrmedel och vad de sammanlagda effekterna kan bli för kommunerna.

Avfall Sverige har sammanfattningsvis inget att erinra mot de skärpta normerna, annat än för kvävedioxid – särskilt i det fall förslaget om sanktionsmöjligheter kvarstår. Detta med anledning av att det inte finns någon närmare utredning av de samverkande effekterna av en sådan skärpning tillsammans med övriga styrmedel.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till senior miljöjurist Andrea Hjärne, andrea.hjarne@avfallsverige.se, samt vår rådgivare för energiåtervinning Klas Svensson, klas.svensson@avfallsverige.se.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
VD