

U 126/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa (omarbetning av luftkvalitetsdirektiven)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 26 oktober 2022 till Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa samt (omarbetning av luftkvalitetsdirektiven) en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 9 mars 2023

Miljö- och klimatminister Maria Ohisalo

Överdirektör Leena Ylä-Mononen

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM LUFTKVALITET OCH RENARE LUFT I EUROPA (OMARBETNING AV LUFTKVALITETSDIREKTIVEN)**1 Bakgrund och mål**

Europeiska unionens kommission gav den 26 oktober 2022 sitt förslag till Europaparlamentets och rådets omarbetning av direktivet om luftkvalitet och renare luft i Europa (COM(2022) 542 final), nedan förslaget till direktiv.

Förslaget till direktiv slår samman två gällande direktiv som handlar om luftkvaliteten. De direktiv som slås samman är Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa (2008/50/EG), nedan *det gällande luftkvalitetsdirektivet* och Europaparlamentets och rådets direktiv om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften (2004/107/EG), nedan *metalldirektivet*.

Bakom förslaget till direktiv ligger en utvärdering av det gällande luftkvalitetsdirektivets och det nuvarande metalldirektivets effektivitet som kommissionen gav ut i november 2019.¹ Enligt utvärderingen har man lyckats med att förbättra luftkvaliteten inom EU, men alla direktivens mål som gäller skydd av hälsa och miljö har inte uppnåtts.

Det centrala målet för förslaget till direktiv är att betydligt förbättra luftkvaliteten i EU-området redan före 2030. Detta skulle medföra betydande hälso- och miljöfördelar. Förslaget till direktiv genomför för sin del även nollföreningsambitionen i den europeiska gröna given, enligt vilken skadliga föroreningar ska minska i miljön före 2050.

2 Förslagets huvudsakliga innehållSammanfattning

I förslaget till direktiv skärps de luftkvalitetskrav och -mål som har fastställts för att skydda hälsa och miljö, för att de ska vara närmare de rekommendationer som Världshälsoorganisationen (World Health Organisation, WHO) gav 2021. Förslaget lägger särskild vikt vid minskning av koncentrationer av fina partiklar som enligt aktuella kunskaper är allra farligast för hälsan. En del luftkvalitetsmål ska ändras till kvalitetskrav. I fortsättningen ska även behovet av uppdatering av kvalitetskraven och -målen i förhållande till WHO:s rekommendationer och de senaste vetenskapliga rönen bedömas regelbundet. Även skyldigheterna att övervaka luftkvaliteten skärps. För att säkerställa att luftkvalitetskraven och -målen följs föreslås skärpningar av de skyldigheter som gäller planer som upprättas för att trygga luftkvaliteten samt helt nya krav på tillgång till rättslig prövning, ersättning för skador och sanktioner. Enligt förslaget till direktiv ska information som gäller luftkvalitet göras tillgänglig för offentligheten i större omfattning och mer detaljerat än i nuläget. Informationen ska liksom i nuläget göras tillgänglig för allmänheten kostnadsfritt via lättillgängliga medier och kommunikationskanaler. Skyldigheten att

¹[länk till kommissionens webbplats](#)

samarbeta vad gäller gränsöverskridande föroreningar specificeras i vissa avseenden. En del av de ärenden som i nuläget omfattas av kommissionens genomförandebefogenheter ska i fortsättningen omfattas av kommissionens befogenhet att anta delegerade akter. De skärpta skyldigheterna att övervaka luftkvaliteten skulle i praktiken innebära att man i fortsättningen bör rapportera mer information till kommissionen än i nuläget. Tidsfristen för rapportering ska skärpas betydligt, dvs. i stället för nio månader ska den vara fyra månader efter utgången av varje kalenderår.

Luftkvalitetskrav och -mål

I förslaget till direktiv beaktas på samma sätt som nu de mest betydande luftföroreningar som försämrar luftkvaliteten. Gränsvärden för luftföroreningar ska emellertid skärpas för att komma betydligt närmare WHO:s riktvärden. Dessutom ska målvärdena för metaller (arsenik, kadmium, nickel) och bens(a)pyren ändras till gränsvärden vars rättsliga karaktär till skillnad från målvärden är bindande.

Tabellen nedan visar de gränsvärden som föreslås för olika föroreningar och antalet tillåtna överskridanden. De nya gränsvärdena bör uppnås senast den 1 januari 2030. I jämförelsesyfte visas i tabellen nedan även nuvarande gräns- eller målvärden och deras tillåtna antal överskridanden samt WHO:s riktvärden för 2021.

Luftförorening	Beräkningstid för medelvärde	Nytt gränsvärde $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (tillåtna överskridanden)	Nuvarande gränsvärde eller målvärde* $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (tillåtna överskridanden)	WHO2021
Fina partiklar $\text{PM}_{2,5}$	år dygn	10 25 (18 överskridanden/år)	25 -	5 15 (3 överskridanden/år)
Andningsbara partiklar PM_{10}	år dygn	20 45 (18 överskridanden/år)	40 50 (35 överskridanden/år)	15 45 (3 överskridanden/år)
Kvävedioxid NO_2	år dygn timme	20 50 (18 överskridanden/år) 200 (1 överskridande/år)	40 - 200 (18 överskridanden/år)	10 25 (3 överskridanden/år) 200
Svaveldioxid SO_2	år dygn timme	20 50 (18 överskridanden/år) 350 (1 överskridande/år)	- 125 (3 överskridanden/år) 350 (24 överskridanden/år)	- 40 (3 överskridanden/år) -
Bensen C_6H_6	år	3,4	5	
Kolmonoxid CO mg/m^3	högsta 8 h glidande dygnsvärde dygn	10 4 (18 överskridanden/år)	10 -	10 4 (3 överskridanden/år)
Bly Pb	år	0,5	0,5	0,5**

Arsenik As ng/m ³	år	6,0	6*	-
Kadmium Cd ng/m ³	år	5,0	5*	5**
Nickel Ni ng/m ³	år	20	20*	-
Bens(a)pyren ng/m ³	år	1,0	1*	-

*Metaller (arsenik, kadmium, nickel) och bens(a)pyren har nuförtiden ett målvärde.

**Utfärdades av WHO 2000

Det föreslås att mål som fastställts för ozon ska höjas. Antalet överskridandedagar per år för målvärdet för ozon som har fastställts för att skydda hälsa ska minskas från 25 till 18. Det långsiktiga målet för att skydda hälsa ska skärpas från tidigare 120 µg/m³ till 100 µg/m³, dvs. till samma nivå som WHO:s riktvärde.

Den reglering som gäller målet och skyldigheten för genomsnittlig minskning² av befolkningens exponering ska utvidgas till att förutom fina partiklar även gälla kvävedioxid. Regleringen förklaras något och den ska genomgå vissa innehållsmässiga skärpningar, vars mål är att minska befolkningens genomsnittliga exponering för fina partiklar och kvävedioxid på områden enligt Nuts 1-områdesindelningen för att komma närmare de koncentrationer som WHO rekommenderar. För att genomföra detta ska målet för minskning av den genomsnittliga exponeringskoncentrationen vad gäller fina partiklar skärpas jämfört med nuläget till 5 µg/m³ som rekommenderas av WHO. Även för kvävedioxid rekommenderas att målet för minskning av den genomsnittliga exponeringskoncentrationen ska vara 10 µg/m³ som rekommenderas av WHO. Om dessa koncentrationer underskrids, förekommer inga skyldigheter att minska exponeringen. Om koncentrationerna överskrids, är skyldigheten att minska exponering 25 procent lägre än för 10 år sedan. Koncentrationerna ska liksom i nuläget räknas utifrån urbana bakgrundsplatser och de ska representera befolkningens genomsnittliga exponering i hela landet. Beräkningsformeln som gäller minsta antal mätstationer som används för detta ändamål ska ändras³. Nytt i beräkningsformeln är att Nuts 1-områdesindelningen beaktas samt att tätortsområden med minst 250 000 invånare inte längre beaktas separat. Enligt den nya beräkningsformeln ska för detta ändamål finnas en provtagningspunkt per territoriell enhet på Nuts 1-nivå, och minst en provtagningspunkt per miljon invånare beräknat för tätortsmiljöer med mer än 100 000 invånare, separat för dessa båda föroreningar. Vid beräkning av skyldigheter för exponering kan man i motsats till nuvarande praxis dra av andelen naturliga källor, såsom till exempel skogs- och gräsbränder.

Tröskelvärdet ska i motsats till nuläget utöver timkoncentrationer av svaveldioxid och kvävedioxid också föreskrivas för dygnskoncentrationer av fina partiklar och inandningsbara partiklar. Tröskelvärdena för partiklar överskrids om dygnskoncentrationen av fina partiklar är över 50 µg/m³ tre dagar i följd eller över 90 µg/m³ för inandningsbara partiklar.

Det föreslås inga ändringar av tröskelvärden för svaveldioxid och kvävedioxid. Det föreslås heller inga ändringar av tröskelvärden för information och kritiska nivåer.

² i det nuvarande luftkvalitetsdirektivet uttrycks skyldigheten att minska exponering för fina partiklar med termen "exponeringskoncentrationsskyldighet"

³ beräkningsformeln ingår i bilagans del III B

Undantag som gäller vissa luftkvalitetskrav

I det nuvarande luftkvalitetsdirektivet föreskrivs om tre olika undantag som gäller luftkvalitetskraven. Enligt förslaget till direktiv ska dessa undantag behållas, men det föreslås vissa innehållsmässiga utvidgningar och ändringar av dem.

Det undantag som gäller föroreningar från naturliga källor, till exempel skogs- och gräsbränder eller ökendamm, ska utvidgas till att förutom överskridanden av gränsvärden även gälla skyldigheter att minska exponering. Precis som i nuläget betyder undantaget att överskridanden av luftkvalitetskrav som beror på utsläpp från naturliga källor inte alls anses vara sådana överskridanden som avses i direktivet. Beviljande av undantag förutsätter liksom den nuvarande praxisen att medlemsstaten överlämnar vissa uppgifter och utredningar till kommissionen. Kommissionens rätt att ge anvisningar som gäller tillämpning av undantaget tas bort, men förslaget innehåller ingen tydlig befogenhet enligt vilken ärendet i fortsättningen skulle omfattas av kommissionens genomförande- eller delegeringsbefogenhet.

Avdrag för sandning och saltning under vintern utvidgas till att förutom inandningsbara partiklar även omfatta fina partiklar. Avdraget innebär liksom i nuläget att man i stället för en luftvårdsplan som gäller överskridanden av luftkvalitetskrav som beror på sandning och saltning av vägar under vintern kan utarbeta en redogörelse som uppfyller vissa innehållskrav. Beviljande av avdrag förutsätter liksom den nuvarande praxisen att medlemsstaten överlämnar en redogörelse till kommissionen. Kommissionens rätt att ge anvisningar som gäller tillämpning av undantaget tas bort, men förslaget innehåller ingen tydlig befogenhet enligt vilken ärendet i fortsättningen skulle omfattas av kommissionens genomförande- eller delegeringsbefogenhet.

Det undantag som gäller förlängning av tidsfristen och som föreskrivs för gränsvärden ska utvidgas till att förutom kvävedioxid även gälla inandningsbara partiklar och fina partiklar. Där emot ska bensen i motsats till nuläget lämnas utanför undantaget. Undantaget innebär i likhet med nuläget att den tidsfrist som föreskrivs för dessa gränsvärden och som enligt förslaget ska vara 2030 i första skedet, ska en gång kunna förlängas med fem år. Nytt är reglering enligt vilken förlängningsbehovet ska gälla vissa omständigheter som är platsspecifika spridningsförhållanden, särskilda orografiska förhållanden, ogynnsamma klimatförhållanden eller bidrag från gränsöverskridande luftföroreningar. Beviljande av undantag förutsätter liksom den nuvarande praxisen att medlemsstaten överlämnar till kommissionen vissa uppgifter, utifrån vilka kommissionen bedömer om medlemsstaten kan införa förlängning.

Regelbunden översyn av luftkvalitetskraven och -målen

Förslaget till direktiv förutsätter som ny åtgärd regelbunden översyn av luftkvalitetskraven och -målen. Översyn är kommissionens uppgift. Europeiska miljöbyrån ska bistå kommissionen. I samband med översynen ska det bedömas om luftkvalitetskraven och -målen bör ändras antingen utgående från WHO:s rekommendationer eller den senaste vetenskapliga informationen, så att man säkerställer uppnåendet av direktivets mål som gäller skydd av hälsa och miljö. Utgående från översyner kan kommissionen ge ett lagförslag om ändring av kvalitetskraven och -målen och vid behov om att nya luftföroreningar ska omfattas av regleringen. Den första översynen ska genomföras 2028 och därefter vart femte år.

Övervakning av luftkvaliteten

Förslaget till direktiv innehåller liksom den nuvarande EU-lagstiftningen mycket detaljerade krav på hur iakttagandet av luftkvalitetskraven och -målen ska övervakas i medlemsstaterna, samt på kvaliteten på luftkvalitetsuppgifter som fås genom övervakning.

Enligt förslaget behöver inte tätortsområden med mer än 250 000 invånare längre alltid fastställas som områden för övervakning av luftkvaliteten. Detta ger medlemsstaterna större frihet att fastställa områden för övervakning av luftkvaliteten.

Ifall man i övervakningsområdet ska använda kontinuerliga mätningar på fasta mätstationer som övervakningsmetod eller andra övervakningsmetoder bestäms enligt förslaget på nuvarande sätt enligt så kallade utvärderingströsklar. En ändring jämfört med nuläget är emellertid att det för varje luftförorening ska finnas endast en utvärderingströskel i stället för de tidigare övre och nedre utvärderingströsklarna. Dessutom ska de nya utvärderingströsklarna vara stramare än tidigare, de flesta föroreningarna ska ligga nära WHO:s årliga riktvärden eller vara lika stora. Om koncentrationerna av föroreningar är högre än utvärderingströsklarna, är fasta mätningar av luftkvaliteten obligatoriska. Minsta antal fasta mätstationer som behövs för kontinuerliga mätningar ska som på nuvarande sätt bestämmas enligt överskridandet av utvärderingströsklar och övervakningsområdets invånarantal.

En central ändring är förstärkning av modelleringens roll. Modellering ska vara, i motsats till nuläget, en obligatorisk övervakningsmetod utöver kontinuerliga mätningar i situationer där koncentrationerna av luftföroreningar överskrider gränsvärdena eller målvärdena för ozon. Luftföroreningarnas rumsliga fördelning och de kontinuerliga mätningarnas rumsliga representativitet ska framgå av modelleringen. Om modelleringen visar på ett överskridande av ett gränsvärde eller ett målvärde för ozon i en del av zonen som inte omfattas av fasta mätningar, ska ytterligare fasta eller indikativa mätningar göras under minst ett kalenderår. Nytt är också att medlemsstaterna ska fastställa en behörig myndighet som säkerställer att modelleringstillämpningarna är noggranna.

Förslaget preciserar och utvidgar de krav som gäller val av mätpunkter, dokumentation och översyn. Nytt är kravet om att mätpunkter där överskridanden av gränsvärden har registrerats inte får flyttas innan koncentrationerna under tre år har legat under gränsvärdet. Om en flyttning är nödvändig ska den baseras på modelleringsresultat så att den nya platsen representerar en motsvarande miljö. Enligt förslaget ska det vart femte år bedömas om det finns tillräckligt med mätpunkter för luftkvalitet, precis som i nuläget. Som ett nytt krav föreslås att bedömningen ska stödjas med modellering eller indikativa mätningar. Dessutom ska alla ändringar och översyner dokumenteras mer omfattande än tidigare.

Kvalitetsmålen för resultaten av uppföljning av luftkvaliteten ska liksom i nuläget omfatta kvalitetsmålen för de uppföljningsresultat som fås både genom mätning och modellering. Kvalitetsmålen ska emellertid vara mer detaljerade och de har delvis även gjorts tydligare.

Precis som nu ska nationella referenslaboratorier svara för kvalitetssäkring av metoderna för övervakning av luftkvaliteten. Ackrediteringskraven på de nationella referenslaboratorier som anknyter till denna uppgift ska skärpas. Numera förutsätts av laboratorier obligatorisk ackreditering enligt den harmoniserade standarden för provnings- och kalibreringslaboratorier. Enligt förslaget förutsätts i fortsättningen obligatorisk ackreditering av laboratorier också enligt den harmoniserade standarden för kvalifikationsprovning. I nuläget har ackrediteringen i fråga inte skrivits i en bindande form.

En central reform är även kravet att införa så kallade superstationer för övervakning, där kontinuerliga mätningar är obligatoriska oberoende av om koncentrationerna överskrider utvärderingströsklarna eller inte. På superstationer för övervakning bör man förutom föroreningar

som omfattas av tillämpningsområdet för luftkvalitetskraven och -målen även mäta koncentrationer av sådana föroreningar⁴ för vilka man, åtminstone inte ännu, ska föreskriva om luftkvalitetskrav och -mål. Sådana föroreningar är: ultrafina partiklar (UFP) och deras storleksfördelning, sot (BC), ammoniak (NH₃) och partiklars oxidationspotential. Enligt kommissionen är målet för koncentrationsmätningar som gäller dessa föroreningar att stödja den vetenskapliga förståelsen av vilka effekter oreglerade luftföroreningar med framväxande potentiella risker har på hälsa och miljö.

Varje medlemsstat ska inrätta minst en superstation för övervakning per 10 miljoner invånare i urban bakgrund. Medlemsstater med färre än 10 miljoner invånare ska inrätta minst en superstation för övervakning i urban bakgrund. Varje medlemsstat ska inrätta minst en superstation för övervakning per 100 000 km² i regional bakgrund.

Superstationer för övervakning både i urban bakgrund och i regional bakgrund ska mäta ultrafina partiklar, sot och ammoniak. Superstationer för övervakning i urban bakgrund ska dessutom mäta ultrafina partiklars storleksfördelning och partiklars oxidationspotential.

Nytt är även kravet enligt vilket koncentrationer av ultrafina partiklar förutom i superstationer för övervakning även ska mätas i miljöer med sannolikt stora koncentrationer. Höga koncentrationer kan orsakas av väg-, vatten- och lufttransporter, industrimiljöer eller uppvärmning av bostäder. För mätning av sådana höga koncentrationer ska det finnas minst en mätpunkt per fem miljoner invånare. Dessa mätpunkter kan i förekommande fall sammanfalla med mätpunkter för partiklar eller kvävedioxid.

Planer som upprättas för att trygga luftkvaliteten

Det nuvarande luftkvalitetsdirektivet förutsätter två slags planer som upprättas för att trygga luftkvaliteten. Då gränsvärdena överskrids ska en luftvårdsplan upprättas på ett övervakningsområde som fastställs av medlemsstaten.⁵ Då tröskelvärdena överskrids på ett övervakningsområde som fastställts av medlemsstaten⁶ ska det upprättas en kortsiktig åtgärdsplan. Planerna ska innehålla åtgärder för att göra överskridningarnas längd så kort som möjligt och för att förbättra luftkvaliteten. I förslaget till direktiv föreslås att skyldigheten att upprätta dessa båda planer ska skärpas och att det ska läggas till nya skyldigheter. I fortsättningen ska en luftvårdsplan upprättas då målvärdet för ozon och skyldigheter för exponeringsminskning överskrids i ett område enligt Nuts 1-områdesindelningen. Enligt EU-förordningen 1059/2003 är ett medlemsstatens område med minst 3 miljoner men högst 7 miljoner ett område enligt Nuts 1-områdesindelningen. Enligt förslaget till direktiv ska alla planer som upprättas för att trygga luftkvaliteten upprättas för faktiska överskridanden, men även när det är fråga om risk för överskridande. För

⁴ Dessa omfattar följande föroreningar; kvävedioxid (NO₂), ozon (O₃), den kemiska sammansättningen av fina partiklar (PM₁₀ och PM_{2,5}) (joner, elementärt kol och organiskt kol), metaller i inandningsbara partiklar (arsenik, kadmium och nickel) och polycykliska aromatiska kolväten (dvs. PAH-föreningar, inkl. bens(a)pyren), gasformigt totalkvicksilver samt det totala nedfallet av arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och PAH-föreningar.

⁵ Både i det nuvarande luftkvalitetsdirektivet och i direktivförslaget används termen ”luftkvalitetsplan”, men i den nationella lagstiftningen används termen ”luftvårdsplan”.

⁶ I avsnitt 4 i bilaga I finns en precisering gällande mätning av överskridanden av tröskelvärden som motsvarar den nuvarande situationen. Enligt den ska medlemsstaterna under tre timmar i följd göra mätningar av svaveldioxid och kvävedioxid och under tre dagar i följd av PM₁₀- och PM_{2,5}-partiklar på platser som är representativa för luftkvaliteten i ett område på minst 100 kvadratkilometer eller ett helt övervakningsområde, beroende på vilket som är minst.

upprättande av luftsvårdsplan som gäller gränsvärden fastställs som ett nytt krav en tidsfrist på två år samt skyldigheten till att med åtgärder enligt luftvårdsplanen hålla överskridandenas varaktighet så kort som möjligt under en tidsfrist som absolut inte får vara längre än tre år. Nytt är även skyldigheten att uppdatera planen om överskridanden av gränsvärden fortsätter det tredje kalenderåret efter att luftvårdsplanen har upprättats. I fråga om målvärden för ozon och skyldigheterna att minska exponering är tidsfristen för upprättande av luftsvårdsplanen två år och planen ska uppdateras om överskridandena fortsätter under det femte kalenderåret efter att klimatskyddsplanen har upprättats. Då målvärdena för ozon överskrids ska medlemsstaterna förutom upprättandet av den luftvårdsplan som luftkvalitetsdirektivet förutsätter dessutom i fortsättningen säkerställa att det nationella luftvårdsprogram, som det så kallade utsläppstakdirektivet (EU) 2016/2284 förutsätter, innehåller åtgärder för att ingripa i överskridanden.

Dessutom ska innehållskraven för luftvårdsplanen skärpas så att man i fortsättningen också i planen ska bedöma risken för överskridanden av tröskelvärden för föroreningen i fråga vid varje given tidpunkt. I fortsättningen ska man samråda med allmänheten också vad gäller beredningen av en kortsiktig åtgärdsplan. I nuläget gäller denna skyldighet endast upprättandet av luftsvårdsplaner.

Gränsöverskridande luftföroreningar

Det nuvarande luftkvalitetsdirektivet förpliktar medlemsstaterna till ömsesidigt samarbete på grund av betydande långväga gränsöverskridande luftföroreningar. För att genomföra samarbete ska medlemsstaterna överväga och genomföra gemensamma åtgärder, såsom gemensamma planer som upprättas för att trygga luftkvaliteten. Skyldigheterna att minska befolkningens exponering ska omfattas som en ny skyldighet av regleringen. Kommissionen föreslår även för medlemsstaterna en uttrycklig ny skyldighet att underrätta den medlemsstat, från vars territorium långväga luftföroreningar kommer om en situation som uppstår i deras område och som hör till regleringens tillämpningsområde, och medlemsstaten i fråga är skyldig att svara på underrättelsen inom tre månader.

Information som gäller luftkvalitet och som görs tillgänglig för allmänheten

Förslaget till direktiv förenklar regleringen i det nuvarande luftkvalitetsdirektivet i någon mån, då det inte längre ska förekomma en separat artikel om tillhandahållande av information till allmänheten vad gäller tröskelvärden för information och för larm utöver en mer omfattande artikel som gäller tillhandahållande av information till allmänheten, utan alla krav som gäller samma ärendehelhet ska samlas i en artikel och i en bilaga. Enligt förslaget till direktiv ska information som gäller luftkvalitet göras tillgänglig för allmänheten i större omfattning och mer detaljerat än i nuläget. Informationen ska liksom i nuläget göras tillgänglig för allmänheten kostnadsfritt via lättillgängliga medier och kommunikationskanaler.

Ett nytt centralt krav är att medlemsstaterna i fortsättningen ska fastställa ett luftkvalitetsindex som omfattar tidspecifika uppgifter om koncentrationer av svaveldioxid, kvävedioxid, koldioxid, partiklar och ozon och göra uppgifterna tillgängliga för allmänheten. Luftkvalitetsindexet ska beakta WHO:s rekommendationer och bygga på de luftkvalitetsindex på europeisk nivå som tillhandahålls av Europeiska miljöbyrå. Dessutom ska även följande göras tillgängliga för allmänheten i fortsättningen:

- Om möjligt uppdaterad mätstationsspecifik information om modellering.
- Mer detaljerade uppgifter om luftföroreningarnas hälso- och växtlighetseffekter samt nya rekommenderade försiktighetsåtgärder.

- Förutom uppgifter som gäller gränsvärden, målvärden för ozon och skyldigheterna för exponeringsminskning även uppgifter som gäller risken för överskridanden av luftkvalitetskraven och -målen i fråga. I det nuvarande luftkvalitetsdirektivet gäller detta krav endast tröskelvärden för information och för larm.
- Information om förebyggande åtgärder för att minska förorening eller exponering samt information om mätkampanjer eller liknande verksamheter och resultaten av dessa, om sådana genomförs.

Tillgång till rättslig prövning

Jämfört med det gällande luftkvalitetsdirektivet innehåller förslaget till direktiv en ny artikel om tillgång till rättslig prövning. Medlemsstaterna ska säkerställa att berörda parter och medborgarorganisationer som främjar miljöskydd har möjligheten att få den materiella eller formella giltigheten av medlemsstatens alla beslut, handlingar eller underlåtenheter avseende planer som gäller tryggnad av luftkvaliteten, prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag. De beröra parternas rätt att få ett ärende prövat får inte begränsas endast till att gälla de instanser som har deltagit i beredningen av planer som gäller tryggnad av luftkvaliteten. Dessutom bör prövningsförfarandet vara objektivt, rättvist, snabbt och inte oöverkomligt kostsamt. Dessutom bör prövningsförfarandet erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel som vid behov omfattar tillfälliga säkerhetsåtgärder.

I förslaget till direktiv motiveras förslag som gäller tillgång till rättslig prövning med hänvisningar till bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och till unionens åttonde miljöhandlingsprogram fram till 2030 som godkändes med Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2022/59143 som antogs den 6 april 2022. En del detaljer i förslagen motiveras dessutom med EU-domstolens rättspraxis⁷.

Kommissionen har på sina expertmöten under 2022 generellt motiverat dessa förslag som gäller tillgång till rättslig prövning särskilt med EU-domstolens rättspraxis och även Århuskonventionen. Kommissionen har hänvisat till exempel till följande EU-domstolens avgöranden: C-237/07 (Janecek), C-404/13 (ClientEarth) och C-752/18 (Deutsche Umwelthilfe). Dessa avgöranden gäller det nuvarande luftkvalitetsdirektivet och situationer, där medlemsstaternas behöriga myndighet av en eller annan orsak har försummat skyldigheten att upprätta den luftvårdsplan som direktivet förutsätter. I avgöranden lyfts inte Århuskonventionen fram, utan det hänvisas till EU-domstolens etablerade rättspraxis, enligt vilken privata rättssubjekt har rätt att mot myndigheterna hänvisa till direktivets absoluta och tillräckligt exakta bestämmelser. I avgörandet fastställs att denna rätt betonas särskilt när det är fråga om sådana åtgärder som direktivet förutsätter och vars syfte är att skydda folkhälsan. I avgörandet hänvisas till effektiva rättsmedel och fastställs att privata rättssubjekt ska kunna få nationella myndigheter – vid behov genom att göra ärendet till föremål för prövning i domstolar – att upprätta en luftvårdsplan enligt luftkvalitetsdirektivet.

⁷ EU-domstolens dom (första avdelningen), 14.1.2021, LB m.fl. mot College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren, C-826/18, 58 och 59 punkten och EU-domstolens dom (stora avdelningen), 15.1.2013, Jozef Križan m.fl. mot Slovenská inšpekcia životného prostredia, C-416/10, 109 punkten

Ersättningar för hälsoskador

Jämfört med det gällande direktivet innehåller förslaget till direktiv en ny artikel om ersättningar i samband med hälsoskador. Medlemsstaterna ska säkerställa att juridiska personer har rätt att få ersättningar för sådana hälsoskador som uppstår om behöriga myndigheter bryter mot vissa skyldigheter. Det är fråga om skyldigheter som hör till behöriga myndigheter och som gäller planer som tryggar luftkvaliteten och gränsöverskridande luftföroreningar. Medborgarorganisationer som främjar skydd av hälsa och miljö ska ha rätt att väcka grupptalan för ersättning. Rätten att väcka talan ska pågå i fem år. Denna preskriptionstid får inte börja löpa förrän överträdelsen har upphört och personen som gör anspråk på ersättningen känner till eller rimligen kan förväntas känna till att han eller hon orsakats en skada till följd av en överträdelse. Dessutom bör medlemsstaterna säkerställa att nationella regler som gäller ersättningar, inklusive regler som gäller bevisbördan, inte i praktiken gör det för svårt eller helt omöjligt att få ersättningar.

Sanktioner

Den nuvarande, generellt formulerade reglering som gäller luftkvalitetsdirektivets sanktioner och som lämnar nationellt handlingsutrymme har i förslaget till direktiv ersatts med reglering som fastställer detaljerade krav på böter som hör till sanktionerna. Enligt den föreslagna regleringen ska medlemsstaterna säkerställa att det bötesbelopp som åläggs som sanktion för överträdelse av kraven i direktivet fastställs utgående från omsättningen för den juridiska personen eller inkomsten för den fysiska personen och så att bötesbeloppet de facto berövar den person som är ansvarig för överträdelsen de ekonomiska fördelar som härrör från överträdelsen. Medlemsstaterna ska dessutom säkerställa att det i sanktionerna tas vederbörlig hänsyn till följande omständigheter:

- överträdelsens art, allvar, omfattning och varaktighet;
- om överträdelsen skett med uppsåt eller genom oaktsamhet;
- den befolkning, inbegripet känsliga och utsatta grupper, eller den miljö som påverkas av överträdelsen, med beaktande av målet att uppnå en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön;
- om överträdelsen skett med uppsåt.

Förslaget till direktiv innehåller inte definitionen av juridisk person och därmed är det oklart om de krav som gäller de föreslagna sanktioner som åläggs för juridiska personer gäller myndigheter.

Rapportering till kommissionen

Enligt förslaget ska medlemsstaterna årligen inom en tidsfrist till kommissionen rapportera luftkvalitetsinformation och annan information om genomförande som krävs, precis som i nuläget. I praktiken betyder de nya och skärpta skyldigheterna att övervaka luftkvaliteten att rapporteringsskyldigheten ändras innehållsmässigt och utvidgas. Detaljerna i de uppgifter som rapporteras ska emellertid fastställas med kommissionens genomförandeakt, precis som i nuläget. Tidsfristen för rapportering ska skärpas betydligt, dvs. i stället för nio månader ska den vara fyra månader efter utgången av varje kalenderår. De uppgifter som rapporteras ska lämnas

in till kommissionen inom en tidsfrist oberoende av om de kvalitetsmål för uppgifter som fastställs i direktivets bilaga iakttas. Detta krav, som är nytt, har skrivits så att det lämnar utrymme för tolkning.

Delegering av befogenhet till kommissionen

I det gällande luftkvalitetsdirektivet föreskrivs endast om kommissionens genomförandebefogenhet enligt artikel 291 i EUF-fördraget. En central reform är att en del ärenden som i nuläget hör till kommissionens genomförandebefogenhet i fortsättningen ska omfattas av delegeringen av befogenhet till kommissionen enligt artikel 290 i EUF-fördraget.

Enligt förslaget till direktiv ska kommissionens genomförandebefogenhet liksom det gällande luftkvalitetsdirektivet anknyta till de uppgifter som medlemsstater ska rapportera till kommissionen angående genomförandet av luftkvalitetsdirektivet. Genomförandeaakterna ska antas i enlighet med det så kallade granskningsförfarande som avses i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets kommittéförordning (EU) nr 182/2011.

Enligt förslaget till direktiv ska delegerad befogenhet till kommissionen att anta delegerade akter gälla rättigheten att till vetenskaplig och teknisk utveckling anpassa de direktivets bilagor som gäller övervakning av luftkvaliteten, innehållet i de planer som upprättas för att trygga luftkvaliteten och luftkvalitetsinformation som görs tillgänglig för allmänheten. I förslaget lämnas luftkvalitetskraven och -målen samt ändringen av tidsfrister som gäller dem uttryckligen utanför delegering av befogenhet. Kommissionen delegeras befogenheter att anta delegerade akter tills vidare.

Enligt förslaget till direktiv är ärendegrupper som omfattas av kommissionens delegering av befogenhet inklusive sina befogenhetsgränser förutom anpassningen av den bilaga som gäller luftkvalitetsinformation sådana att de i det nuvarande luftkvalitetsdirektivet omfattas av genomförandebefogenheten.

Kommissionen ska bereda och anta delegerade akter efter att ha hört expertgrupper som består av representanter för varje EU-medlemsstat. När kommissionen har antagit en delegerad akt ska parlamentet och rådet ha två månader på sig att komma med invändningar. Om de inte kommer med invändningar träder den delegerade akten i kraft.

Nationellt genomförande

Enligt förslaget till direktiv ska medlemsstaterna sätta i kraft de lagar, förordningar och administrativa föreskrifter som nationellt genomförande förutsätter inom två år efter datumet för direktivets ikraftträdande.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Rättslig grund

Direktivförslagets rättsliga grund är artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) (miljö). Europaparlamentet och rådet fattar beslut om förslaget i sedvanlig lagstiftningsordning efter att ha hört både ekonomi- och socialkommittén och regionkommittén. Rådet fattar beslut om förslaget med kvalificerad majoritet.

Enligt statsrådets bedömning är den rättsliga grund som kommissionen föreslår ändamålsenlig.

Subsidiaritetsprincipen

Förslaget till direktiv hör till unionens och medlemsstaternas delade befogenhet. Subsidiaritetsprincipen finns i artikel 5.3 i EUF-fördraget. Enligt subsidiaritetsprincipen verkar unionen inom sektorer som inte hör till dess enskilda befogenheter endast om och till den del som målen för de planerade åtgärderna inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås på medlemsstatsnivån och om målet på grund av verksamhetens omfattning eller effekter bättre kan uppnås på unionsnivån. Det centrala är att bedöma om unionens reglering är nödvändig eller om förslagets mål bättre skulle kunna uppnås på medlemsstaternas nationella, regionala eller lokala nivå. Föremål för bedömning av genomförandet av subsidiaritetsprincipen är den planerade verksamhetens mål. Bedömning av principen hör till lagstiftarens politiska prövningsrätt.

Enligt kommissionen följer förslaget till direktiv subsidiaritetsprincipen. Kommissionen hänvisar särskilt till att då luftföreningarna har en gränsöverskridande karaktär kan enbart medlemsstaterna inte på ett tillräckligt sätt uppnå målen i förslaget till direktiv. EU-omfattande åtgärder behövs för att säkerställa att EU fastställer minimikrav och -mål som är bindande för alla medlemsstater, och att alla medlemsstater genomför de åtgärder som genomförandet av dem förutsätter för att minska de hälsorisker som luftföreningar orsakar på befolkningsnivån. Enligt förslaget till direktiv kan medlemsstaterna emellertid själva besluta om detaljerna för genomförandet, dvs. besluta om kostnadseffektiva medel som är lämpligast för medlemsstatens nationella, regionala och lokala förhållanden för att uppnå luftkvalitetskraven och -målen. Detta är i linje med den höga hälsoskyddsnivån enligt fördraget om upprättandet av EU.

Statsrådet delar kommissionens uppfattning om att målen i förslaget till direktiv förutsätter EU-omfattande åtgärder och anser att kommissionens bedömning om subsidiaritetsprincipen i förslaget är ändamålsenlig.

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen utgår från artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt. Enligt det ska åtgärder som fastställs på EU-nivå stå i proportion i förhållande till deras mål.

Enligt kommissionen iakttar förslaget till direktiv proportionalitetsprincipen. Kommissionen hänvisar till den konsekvensbedömning som den gjorde och enligt vilken förslagets hälsofördelar och ekonomiska fördelar är betydligt större än de kostnader som uppstår på grund av de åtgärder som krävs för att genomföra luftkvalitetskraven och -målen. Kommissionen hänvisar också till sammanslagningen av de två direktiven och till att de skärpta kraven på övervakning av luftkvaliteten kan bedömas bidra till fastställandet av mer riktade och kostnadseffektiva åtgärder på medlemsstatsnivån.

Statsrådet anser att utgående från konsekvensbedömningen och förslagets motiveringar står åtgärderna i förslaget till direktiv huvudsakligen i proportion i förhållande till målen. Enligt statsrådets ståndpunkt kan kommissionens beräkning av kostnader och uppskattning av fördelar emellertid inte tillämpas direkt på finländska förhållanden, eftersom den utgår från medelvärden på EU-nivån. Enligt statsrådets bedömning överensstämmer särskilt de nationella åtgärder som förutsätts i förslaget för att minska ozonhalter inte med proportionalitetsprincipen. Höga ozonhalter är ett luftkvalitetsproblem som gäller hela Europa, eftersom ozon sprids långa sträckor med luftmassor, och lokala åtgärder har endast en liten inverkan på koncentrationerna. Ozon finns som sådant inte i utsläpp, utan det uppstår genom solljusets inverkan av kväveoxider och kolväten som finns i luften och som bland annat härstammar från energiproduktionen, industrin

och trafiken. Därför kan koncentrationer av ozon inte minskas med åtgärder på medlemsstatsnivån eller med lokala åtgärder, utan det behövs enhetliga utsläppsbegränsningsåtgärder som gäller i hela EU-området och som riktas mot utsläpp som bildar ozon.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Luftkvalitetskrav och -mål, undantag som gäller vissa luftkvalitetskrav, övervakning, planer, allmänhetens tillgång till luftkvalitetsinformation samt rapportering

De direktiv som ska slås samman med förslaget till direktiv har genomförts nationellt med miljöskyddslagen (527/2014), statsrådets förordning om luftkvaliteten (79/2017), nedan *luftkvalitetsförordningen*, och statsrådets förordning om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften (113/2017), nedan *metallförordningen*. Genomförandet av kraven i förslaget till direktiv innebär ändringar av dessa författningar. Metallförordningen ska upphävas helt och det bereds en helt ny luftkvalitetsförordning. Bestämmelserna i miljöskyddslagen ska ändras.

De ändringar av luftkvalitetskraven och -målen som förslaget till direktiv förutsätter ska genomföras med statsrådets förordning som antas med stöd av 141 § i miljöskyddslagen, precis som i nuläget.

Finland har inte alls genomfört det undantag som gäller överskridanden som beror på naturliga källor och som möjliggörs av det gällande luftkvalitetsdirektivet, dvs. den nationella genomföranderegleringen är i detta avseende strängare än direktivet. Enligt preliminär bedömning finns det emellertid anledning att i fortsättningen införliva undantaget i fråga i den nationella regleringen i samband med genomförandet av förslaget till direktiv. Andra undantag som möjliggörs av det nuvarande luftkvalitetsdirektivet har genomförts med miljöskyddslagen. Den undantagsreglering som gäller sandning och saltning ingår i 148 § i miljöskyddslagen. På grund av direktivet bör regleringen kompletteras. Det undantag som gäller förlängning av tidsfrister för gränsvärden har redan tagits bort från miljöskyddslagen som överflödigt (RP 173/2016 rd). Detta undantag bör återinföras i miljöskyddslagen med sådant innehåll som förslaget till direktiv förutsätter.

Enligt 143 § 1 mom. i miljöskyddslagen ska kommunen med ändamålsenliga metoder inom sitt område i behövlig omfattning följa tillståndet i miljön (dvs. också miljökvaliteten), på det sätt som de lokala förhållandena kräver. Enligt 2 mom. i paragrafen ska emellertid Esbo, Grankulla, Helsingfors och Vanda tillsammans följa luftkvaliteten i huvudstadsregionen. Nämda bestämmelse innehåller även ett krav som gäller huvudstadsregionen och som går ut på att halten i luften av partiklar kontinuerligt ska mätas vid en permanent urban bakgrundsstation som representerar stadens allmänna luftkvalitet. Denna mätskyldighet gäller beräkning av den nationella exponeringen för fina partiklar som förutsätts i det gällande luftkvalitetsdirektivet.

Förslaget till direktiv skulle innebära att den reglering som gäller nationell exponering för fina partiklar som ingår i 143 § 2 mom. i miljöskyddslagen bör utvidgas till att också gälla kvävedioxid. Samtidigt bör antalet mätstationer som används till bedömning av den nationella exponeringen för dessa koncentrationer av föroreningar justeras till att motsvara den föreslagna nya beräkningsformeln.

Enligt regleringen på förordningsnivån har förutom kommunerna även Meteorologiska institutet uppgifter som gäller övervakning av luftkvaliteten. Meteorologiska institutet svarar för övervakning av luftföroreningar på mätstationer som ligger på stationer med regional bakgrund. Meteorologiska institutet fungerar också som nationellt referenslaboratorium och upprätthåller luftkvalitetsdelen i datasystemet för miljövardsinformation.

Detaljerade bestämmelser om indelningen av övervakningsområden för luftkvalitet och ordnande av övervakning samt övervakningsmetoder och deras kvalitetsmål har med stöd av bemyndigandet i 143 § i lagen utfärdats genom förordning. Förslaget till direktiv förutsätter inga ändringar av den nuvarande indelningen av övervakningsområden. De skärpningar som förutsätts i förslaget till direktiv och andra ändringar av ordnandet av övervakning i övervakningsområden, övervakningsmetoder och deras kvalitetsmål samt kravet på att fastställa den behöriga myndighet som svarar för att säkerställa modelleringsapplikationernas exakthet förutsätter ändringar åtminstone av regleringen på förordningsnivån. Dessutom kan man i fråga om superstation för övervakning i urban bakgrund bli tvungen att överväga avtalsbaserade arrangemang i en situation där en sådan mätstation, som inte hör till det lagstadgade officiella mätningsnätverket för luftkvaliteten, fastställs som superstation för övervakning. Sådan är till exempel mätstationen i Gumtåkt som har inrättats för forskningssyften och som drivs av Meteorologiska institutet och Helsingfors universitet tillsammans.

I 145 § i miljöskyddslagen föreskrivs om kommunens skyldighet att göra upp en luftvårdsplan om gränsvärden överskrids eller riskerar att överskridas. I 146 § i miljöskyddslagen föreskrivs om kommunens skyldighet att göra upp en handlingsplan på kort sikt om tröskelvärden för larm överskrids eller om det riskerar att överskridas. Närmare bestämmelser om innehållskraven för planerna ingår i den förordning som har utfärdats med stöd av nämnda paragrafer. Enligt vår nationella lagstiftning är tröskeln för att göra upp planer redan i nuläget vad gäller gränsvärden och tröskelvärden för larm förenlig med förslaget till direktiv, dvs. tröskeln för att göra upp en plan överskrids redan då luftkvalitetskraven i fråga riskerar att överskridas. Utarbetande av handlingsplan på kort sikt har redan i 147 § i den gällande miljöskyddslagen kopplats till motsvarande hörande av allmänheten som vid utarbetande av luftvårdsplaner. De övriga ändringar som förutsätts av förslaget till direktiv för att säkerställa iakttagandet av gränsvärden och tröskelvärden för larm i de planer som utarbetas skulle innebära ändringar av regleringen på både lag- och förordningsnivån. Den luftvårdsplan som upprättas i ett område enligt Nuts 1-områdesindelningen som förutsätts i förslaget till direktiv för att säkerställa iakttagande av målvärden för ozon samt skyldigheterna att minska exponering skulle i Finland innebära den riksomfattande nivån. Detta skulle innebära att man i lagen bör lägga till bestämmelser om sådana riksomfattande luftvårdsplaner och den instans som svarar för upprättandet av dem.

Enligt 143 § 5 mom. i miljöskyddslagen ska uppföljningsinformationen offentliggöras och ges behövlig publicitet. Detaljerade bestämmelser om offentliggörande av luftkvalitetsuppgifter och information om dem ges i förordningen med stöd av bemyndigandet i 143 § i lagen. De ändringar av luftkvalitetsinformation som görs tillgänglig för allmänheten som förslaget till direktiv förutsätter kan huvudsakligen genomföras genom förordningar med stöd av 143 § i lagen. En del av de uppgifter som avses i förslaget till direktiv och som i fortsättningen ska göras tillgängliga för allmänheten är emellertid sådana att de strängt talat inte är uppgifter om övervakning av luftkvaliteten som hör till tillämpningsområdet enligt 143 § i lagen. Detta gäller till exempel uppgifter enligt förslaget till direktiv om förebyggande åtgärder för att minska förorening och exponering samt information om mätningsskampanjer. Enligt en preliminär bedömning bör man i en lämplig bestämmelse i reglering på lagnivån lägga till tillräckliga grundläggande bestämmelser som möjliggör noggrannare bestämmelser än i den lag som gäller tillgängliggörande av uppgifterna i fråga för allmänheten.

I Finland har man redan frivilligt, dvs. utan någon skyldighet som utgår från reglering, infört ett luftkvalitetsindex som innehåller de luftföroreningar som omfattas av förslaget till direktiv och uppgifterna enligt det görs tillgängliga för allmänheten via portalen för luftkvalitet som upprätthålls av Meteorologiska institutet. Genom portalen för luftkvalitet görs överskridanden av gränsvärdenivåerna tillgängliga även centraliserat och i realtid för allmänheten i olika delar av Finland.

I Finlands luftkvalitetsindex räknas de tidspecifika uppgifterna emellertid till exempel i fråga om partiklar på ett annat sätt än i Europeiska miljöbyråns nuvarande luftkvalitetsindex. I Europeiska miljöbyråns luftkvalitetsindex räknas partikelresultatet av det retroaktiva medelvärde för 24 timmar, när man däremot i Finland använder värdet för den senaste timmen. På grund av denna skillnad kan Finlands luftkvalitetsindex ge en bättre lägesbild i snabbt föränderliga situationer såsom under gatudammsäsongen. De krav i förslaget till direktiv som gäller luftkvalitetsindexet ska inkluderas i vår nationella lagstiftning.

I 211 a § i miljöskyddslagen föreskrivs om gränsoverskridande luftföroreningar. Miljöministeriet har fastställt som den centrala aktören i situationer som förutsätter samarbete med andra medlemsstater vad gäller bestämmelsens tillämpningsområde. De preciseringar som gäller gränsoverskridande luftföroreningar i förslaget till direktiv förutsätter att bestämmelsen ska ändras.

Enligt 143 § 5 mom. i miljöskyddslagen ska uppföljningsinformation om miljöstatus, såsom luftkvaliteten, lämnas till Europeiska unionen i enlighet med vad som förutsätts i Europeiska unionens lagstiftning. Enligt bemyndigandet i 143 § i lagen kan man med statsrådets förordning utfärda närmare bestämmelser om inlämning av uppföljningsinformation till Europeiska unionen. I nuläget har sådana bestämmelser på förordningsnivå inte utfärdats angående luftkvalitetsinformationen, och det har inte föreskrivits om den instans som svarar för rapportering av luftkvalitetsinformation till kommissionen. Vad gäller rapportering har man iakttagit kommissionens genomförandebeslut och rapporteringen har skötts i samarbete mellan miljöministeriet och Meteorologiska institutet, med separat finansiering. I samband med genomförandet av förslaget till direktiv finns det anledning att överväga om man i regleringen på förordningsnivå skulle kunna föreskriva att rapporteringsansvaret permanent hör till Meteorologiska institutet.

Tillgång till rättslig prövning

I nuläget innehåller den finländska lagstiftningen inga bestämmelser om tillgång till rättslig prövning i fråga om de planer som kommunerna upprättar för att trygga luftkvaliteten.

Vid genomförande av det nuvarande luftkvalitetsdirektivet var utgångspunkten att planerna i fråga inte skapar direkta rättsverkningar och att de därmed inte kan vara föremål för ändringssökande, om det inte uttryckligen föreskriva separat om rätten till ändringssökande (RP 200/2010 rd). Förslaget till direktiv skulle därmed innebära att lagstiftningen bör kompletteras med rätt till ändringssökande i fråga om bestämmelser som gäller planer för tryggnad av luftkvaliteten. Den nationella lagstiftningen innehåller inga hinder för att föreskriva om ett besluts överklagbarhet som är mer omfattande än den allmänna lagstiftningen, men en sådan bestämmelse ska vara godtagbar med tanke på de krav på rättvis rättegång som avses i 21 § i grundlagen och i artikel 6 (1) i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Enligt en preliminär bedömning skulle förslaget till direktiv också innebära att lagstiftningen bör kompletteras med bestämmelser som möjliggör rätten att inleda ett ärende eller omprövning i anknytning till behöriga myndigheters underlåtenheter som avses i förslaget. Det är fråga om bestämmelser som garanterar de behöriga parterna samt medborgarorganisationer som främjar hälso- och miljöskydd i underlåtenhetssituationer tillgång till rättslig prövning och därigenom

möjligheten att vid behov få ett överklagbart beslut i vilket ändring får sökas. Sådan reglering skulle i förslaget till direktiv uppfylla sakinnehållet för behöriga myndigheters underlåtelse eller de krav på rättsskydd som fastställts för prövningsförfarande som gäller lagligheten hos förfaranden som anknyter till dem.

Skadeståndsersättningar för hälsoskador

På talan för ersättning mellan den som har lidit skada som avses i förslaget till direktiv och en myndighet tillämpas bestämmelserna om offentligt samfunds skadeståndsansvar i skadeståndslagen (412/1974). Myndighetens ersättningsansvar enligt skadeståndslagen förutsätter uppsåtlig verksamhet eller verksamhet av oaktsamhet, vilket motsvarar det ersättningsansvar som utgår från behöriga myndigheters överträdelse av skyldigheter enligt förslaget till direktiv. Skadeståndslagen innehåller emellertid inte medborgarorganisationernas rätt att väcka grupptalan som avses i förslaget till direktiv. Även direktivförslagets krav på preskriptionstiden för talan för skadeståndsersättning och tidpunkten för beräkning av den avviker från den nationella regleringen som ingår i lagen om preskription av skulder (728/2003).

I Finland övervägdes att grupptalan skulle gälla ersättningar av miljöskador, när lagen om grupptalan (444/2007) föreskrevs. Till slut begränsades den till att endast gälla konsumentskydd. Då regeringens proposition om lagen i fråga (RP 154/2006) behandlades i riksdagen övervägdes detta grundligt i fråga om miljöskador och slutsatsen var att grupptalan inte skulle lämpa sig för miljöskador. Om frågan uttryckligen granskas med tanke på hälsoskador finns det anledning att observera att den största kostnadsfördelen för grupptalan skulle komma fram om de som söker ersättning skulle ha likadana krav och gemensamt bevismaterial, vilket inte uppfylls i samband med de flesta hälsoskadorna. Ersättningskrav som utgår från hälsoskador förutsätter i princip medicinska granskningar på den individuella nivån och förvärv av forskningsbevis.

Enligt det ovan nämnda innehåller förslaget till direktiv krav som avviker från beslut i den nationella skadeståndslagstiftningen, och det är svårt att samordna genomförandet av dessa med den nationella regleringen. Till exempel skulle regleringen av preskriberingen av talan för skadestånd delvis bli komplicerad och svårtolkad, om man på talan för skadestånd som förutsätts i detta förslag till direktiv och generellt i EU-lagstiftningen skulle tillämpa bestämmelser som avviker från nationella beslut.

Sanktioner

Den artikel i förslaget till direktiv som gäller sanktioner lämnar nationellt handlingsutrymme vad gäller typen av sanktion. Dessutom finns det handlingsutrymme i fråga om för överträdelse av vilka artiklar man ska kunna fastställa sanktioner. Det förblir emellertid olöst om även myndigheter ska kunna bli föremål för sanktioner. Den sistnämnda frågan är betydelsefull eftersom i praktiken endast behöriga myndigheter som svarar för övervakning och trygghet av luftkvaliteten, såsom till exempel kommuner, kan göra sig skyldiga till överträdelse av kraven i förslaget till direktiv, men grundlagsutskottet har upprepade gånger konstaterat att sanktionsavgifter inte ska riktas till myndigheter (till exempel GrUU 37/2021 rd). Dessutom medför det faktum, att rådets allmänna riktlinje angående det så kallade förslaget till miljödirektiv (COM/2021/851 final, U 14/2022 rd) från december 2022 uttryckligen innehåller en skyldighet som gäller straffrättsliga påföljder och riktas till medlemsstaterna att fastställa för böter som åläggs juridiska personer en miniminivå för maximibeloppet antingen utgående från den juridiska personens globala omsättning eller enligt de fasta belopp i euro som fastställs i förslaget till miljödirektiv, utmaningar för bedömningen av vilka lagstiftningseffekter den artikel som gäller sanktioner har.

Direktivets rättsliga grund är inte straffrättslig. Därmed överlåter enligt statsrådets uppfattning den artikel som gäller sanktionerna i förslaget enligt det gällande direktivet åt medlemsstaterna att bestämma vilka slags sanktioner de vill föreskriva om. Därmed skulle det beroende på medlemsstatens val kunna bli fråga om administrativa eller straffrättsliga sanktioner. I Finland har straffrättsliga påföljder för genomförandet av det gällande luftkvalitetsdirektivet valts till miljöskyddslagen och strafflagen, även om direktivet inte förpliktar till detta.

Om förslaget till direktiv uttryckligen förutsätter administrativa sanktioner skulle detta i praktiken kunna innebära att den behöriga myndigheten bör kunna ålägga administrativa sanktioner såsom sanktionsavgifter för överträdelse av direktivets genomförandereglering. Miljöskyddslagen innehåller inga sådana administrativa påföljder och att införa sådana i miljöskyddslagen innebär en betydande ändring jämfört med nuläget. När dessa läggs till i lagen ska även förbudet mot dubbel straffbarhet beaktas vid val av typen av sanktion.

I kap. 9 i strafflagen föreskrivs om juridiska personers straffansvar. Bestämmelserna i fråga kan endast tillämpas på sådana gärningar som är straffbelagda enligt strafflagen, för vilka det har föreskrivits separat, vilket betyder att gärningar som har föreskrivits som straffbelagda i miljöskyddslagen lämnas utanför tillämpningsområdet. Enligt 9 kap. i strafflagen döms en juridisk person till samfundsbot om någon som hör till ett av dess lagstadgade organ eller annars hör till dess ledning eller utövar faktisk beslutanderätt inom den juridiska personen har varit delaktig i brottet eller tillåtit att brottet har begåtts eller om i den juridiska personens verksamhet inte har iakttagits den omsorg och försiktighet som krävs för att förebygga brottet. Samfundsbot döms ut i eurobelopp. Det lägsta beloppet för samfundsbot är 850 och det högsta 850 000 euro. Därmed avviker grunden för fastställande av böter för juridiska personer i förslaget till direktiv, dvs. bundenheten till procentandelar av omsättningen, betydligt från de nationella grunderna för fastställande av samfundsbot. Om miljöbrottsdirektivet skulle träda i kraft enligt rådets allmänna riktlinje, skulle detta emellertid sannolikt förutsätta ändringar av regleringen gällande nationell samfundsbot i 9 kap. i strafflagen.

Bötesstraff för naturliga personer däremot utgår i Finland från dagsbotssystemet vars grunder är förenliga med det som avses i direktivet. Däremot skulle skyldigheten enligt förslaget till direktiv att beräkna nivån på böterna så att det säkerställs att de på ett ändamålsenligt sätt berörvar den person som är ansvarig för överträdelsen de ekonomiska fördelar som härrör från överträdelsen skulle bötesstraffet likna förverkandepåföljden. En sådan kombination av konfiskering och straff avviker från det finländska straffsystemet. Ekonomisk vinning av ett brott döms i Finland förverkad med stöd av bestämmelserna i 10 kap. i strafflagen. I Finland anses inte förverkandepåföljden vara ett straff.

Om de krav i förslaget till direktiv som gäller sanktioner också ska gälla myndigheter, ska man dessutom beakta att utgångspunkten för 9 kap. i strafflagen att straffansvar för juridiska personer inte tillämpas på brott som begåtts vid utövande av offentlig makt. Straffansvar för juridiska personer tillämpas inte i övrigt heller på de tjänstebrott som föreskrivits som straffbara i 40 kap. i strafflagen.

Förteckningen över omständigheter som ska beaktas vad gäller sanktioner enligt förslaget till direktiv verkar innehålla vissa detaljer som inte ingår som ett uttryckligt krav i vår nuvarande lagstiftning som gäller beläggande med straff. Det är fråga om ett krav enligt vilket man i sanktioner även ska bland annat beakta ”den befolkning, inbegripet känsliga och utsatta grupper, eller den miljö som påverkas av överträdelsen, med beaktande av målet att uppnå en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljö”.

Utgående från det ovan nämnda innehåller de skyldigheter som anknyter till sanktionerna i förslaget till direktiv både ställen som behöver förtydligas och sådana element som inte kan anpassas till det finländska sanktionssystemet utan problem.

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Enligt kommissionens konsekvensbedömning bidrar förslaget till direktiv och EU:s andra politiska åtgärder som påverkar luftkvaliteten till att avsevärt förbättra luftkvaliteten överallt i Europa redan före 2030. Detta ger årliga bruttofördelar som uppskattas uppgå till 42–121 miljarder euro under 2030. De årliga kostnaderna för minskningen av luftföroreningar är mindre än 6 miljarder euro.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning förväntas de kostnader som uppstår på grund av efterlevnad av stramare luftkvalitetsnormer enligt förslaget till direktiv att stanna klart under 0,1 procent i förhållande till BNP, och de fördelar som detta medför för ekonomin och samhället förväntas bli åtminstone sjudubbla jämfört med kostnaderna. De betydande positiva bieffekter som fås från andra politiska åtgärder, såsom klimatåtgärder, minskar betydligt kostnaderna för förbättringen av luftkvaliteten. Industriproduktionen och skördarna förväntas öka, när åter de kostnader som uppstår på grund av efterlevnad av stramare luftkvalitetsnormer förväntas minska med tiden.

Kommissionens konsekvensbedömning innehåller inga medlemsstatsspecifika bedömningar av vilka ekonomiska effekter genomförandet av förslaget till direktiv har. I detta skede kan man bara ge riktgivande och kvalitativa bedömningar av vilka ekonomiska konsekvenser genomförande av förslaget har för Finland.

De föreslagna åtstramningarna för skyldigheterna att upprätta planer för att trygga luftkvaliteten skulle innebära att planer ska upprättas i fler kommuner än i nuläget, och i motsats till nuläget också på riksomfattande nivå. Därmed skulle den arbetsmängd som utförs av experter och som skulle behövas för att upprätta planer öka, vilket skulle orsaka högre kostnader både på den kommunala och den riksomfattande nivån. Även genomförandet av åtgärder som inkluderas i planer och som behövs för att förbättra luftkvaliteten skulle orsaka kostnader både på den kommunala och riksomfattande nivån.

De föreslagna åtstramningarna av skyldigheterna att övervaka luftkvaliteten skulle i princip öka kostnaderna för övervakning av luftkvaliteten i Finland. Kostnaderna skulle i första hand riktas till de kommuner som svarar för övervakningen av luftkvaliteten och Meteorologiska institutet. De högre kostnaderna för övervakning av luftkvaliteten som gäller kommuner skulle emellertid också ha spridningseffekter för kostnaderna för den industri som behöver miljötillstånd och för energiproduktionen. Detta beror på att det har blivit en vanlig praxis att industrin och energiproduktionen enligt sina miljötillståndsskyldigheter deltar i finansieringen av den övervakning av luftkvalitet som ordnas av kommunerna. Dessa miljötillståndsskyldigheter utgår från miljöskyddslagen, enligt vilken verksamhetsutövaren ska känna till verksamhetens miljökonsekvenser, verksamhetens risker för miljön samt möjligheterna att minska verksamhetens negativa miljöpåverkan.

Enligt en preliminär bedömning skulle de nya mätningsskyldigheterna huvudsakligen kunna genomföras genom att utvidga mätningarna på befintliga mätstationer med nya föroreningar. Då skulle kostnaderna för uppföljning av luftkvaliteten öka betydligt mindre än i en situation där man måste inrätta helt nya mätstationer.

Enligt invånarantalet bör Finland ha en superstation för övervakning i urban bakgrund som direktivet förutsätter. Enligt en preliminär bedömning skulle till exempel den mätstation som Meteorologiska institutet och Helsingfors universitet har inrättat i Gumtåkt i Helsingfors för forskningssyften vara lämplig som en sådan superstation för övervakning. För att genomföra kraven i förslaget till direktiv skulle man bli tvungen att utvidga mätningarna på denna mätstation med nya föroreningar. Detta skulle enligt Meteorologiska institutets preliminära bedömning medföra en engångsinvestering på cirka 270 000 euro i mätanordningar per år, vilket omfattar bland annat upprätthållande av mätningar och kvalitetssäkringar samt rapportering av resultat.

Enligt arealen bör Finland ha tre superstationer för övervakning i regional bakgrund som direktivet förutsätter. Enligt en preliminär bedömning finns det i Finland åtminstone tre superstationer för övervakning i regional bakgrund som drivs av Meteorologiska institutet och som skulle kunna vara lämpliga som superstationer för övervakning i regional bakgrund som direktivet förutsätter. För att genomföra kraven i förslaget till direktiv skulle man bli tvungen att utvidga mätningarna på två av dessa mätstationer med nya föroreningar. Detta skulle enligt Meteorologiska institutets preliminära bedömning medföra en engångsinvestering på cirka 150 000 euro i mätanordningar och därefter årskostnader på 70 000 euro.

Enligt en preliminär bedömning skulle en mätstation för luftkvalitet som drivs av HRM i Finland vid en sluten gata med livlig trafik i Helsingfors vara lämplig för den mätning av höga koncentrationer av ultrafina partiklar som direktivet förutsätter. Där mäts koncentrationer av ultrafina partiklar frivilligt redan nu, enligt WHO:s rekommendationer. Dessutom mäts på stationen inandningsbara partiklar, fina partiklar, kväveoxider, ozon, sot och ultrafina partiklars storleksfördelning.

På den mätstation som används till bedömning av exponeringen för fina partiklar i huvudstadsregionen (143 § 2 i miljöskyddslagen) mäts redan nu kväveoxider, och därmed skulle den föreslagna utvidgningen av målet för minskning av exponeringskoncentrationen och -skyldigheten inte medföra extra kostnader för stationen i fråga. På grund av den nya beräkningsformeln skulle man emellertid behöva sammanlagt två mätstationer. Enligt en preliminär bedömning skulle man här eventuellt kunna utnyttja en befintlig mätstation som ligger i en av våra städer med minst 100 000 invånare. En exakt bedömning av om man bör föreslå skyldigheten att minska exponeringen för koncentrationer av fina partiklar och kvävedioxider kan göras först när miljöministeriet och kommuner med fler än 100 000 invånare tillsammans avtalar om vilken som är den andra behövliga mätstation. Mätstationen ska fastställas i miljöskyddslagen (143 §). Räknat enbart utifrån huvudstadsregionens mätstations uppgifter om koncentrationer är skyldigheten att minska exponering möjlig.

Om man på grund av genomförande av förslaget till direktiv måste inrätta helt nya mätstationer, påverkas kostnaderna till exempel enligt HRM:s bedömning av en mätbar förorening. Om man på mätstationer till exempel skulle mäta inandningsbara partiklar, fina partiklar och kvävedioxider, uppgår kostnaderna för inrättande av en ny mätstation och för dess mätanordningar till 100 000 euro. De årliga kostnaderna uppgår till storleksklassen 50 000 euro som innehåller bland annat upprätthållande av mätningar och kvalitetssäkring samt rapportering av resultat. Om det är nödvändigt att mäta koncentrationer av bens(a)pyren, uppgår kostnaderna för inrättande av en enskild mätstation till storleksklassen 25 000 euro och i fortsättningen uppgår de årliga kostnaderna till storleksklassen 20 000 euro.

Även en ökad användning av modellering som en metod för övervakning av luftkvaliteten skulle höja kostnaderna för övervakning av luftkvaliteten. Det finns ingen samlad information om de genomsnittliga kostnader som modellering av luftkvaliteten medför för de kommuner som svarar för övervakningen av luftkvaliteten och Meteorologiska institutet. I varje fall består de högre

kostnaderna för övervakning av luftkvaliteten som beror på modellering av inhämtningen av utgångsdata som används vid modellering, och deras kvalitetssäkring samt den modellering som beställs samt de personalresurser som dessa förutsätter.

Kostnaderna för övervakning av luftkvaliteten i Finland skulle också öka på grund av det förslag enligt vilket den bedömning av representativiteten och optimaliteten hos övervakningsnätverket för luftkvalitet som ska göras vart femte år ska stödjas med modellering eller riktgivande mätningar.

Åtstramningen av ackrediteringskraven för det nationella referenslaboratorier skulle uppskattningsvis medföra extra årliga kostnader på 35 000 euro för Meteorologiska institutet.

De innehållsmässiga ändringarna och utvidgningarna av rapporteringsskyldigheten och information som ska göras tillgänglig för allmänheten skulle förutsätta innehållsmässig och teknisk utveckling av de informationssystem som används för rapportering och genomförande av den information som görs tillgänglig för allmänheten. Detta skulle medföra för både kommunerna och Meteorologiska institutet kostnader vars belopp inte ännu kan beräknas exakt. Även den arbetsmängd som utförs av experter och som behövs för rapportering särskilt vid Meteorologiska institutet skulle öka jämfört med den nuvarande rapporteringen.

Man tar separat ställning till eventuella nationella behov av tilläggsfinansiering i förfaranden som gäller budgeten och planen för de offentliga finanserna.

De EU-budgetkonsekvenser som förslaget till direktiv förutsätter samt översikten av finansiering av personal- och administrationsresurser har inkluderats i den finansieringsöversikt som gäller nollföroreningspaketet och som har föreslagits som en del av översyn av förteckningarna över förorenande ämnen som påverkar yt- och grundvatten. Enligt ovan nämnda finansieringsöversikt ska EU:s administrativa kostnader, som beräknas uppgå till 4–5 miljoner euro per år, under 2023–2027 totalt cirka 17,7 miljoner euro, ska täckas från EU-budgeten. En rätt liten del av denna summa anknyter direkt till ändringarna av det luftkvalitetsdirektiv som behandlas, enligt finansieringsöversikten cirka tre årsverken, dvs. uppskattningsvis 0,3 miljoner euro. Ovan nämnda anslag ska täckas genom omfördelning av utgifter, och därmed ökar inte förslaget Finlands avgifter till Europeiska unionen.

4.3 Miljö- och hälsokonsekvenser

Enligt kommissionens konsekvensbedömning dör närmare 300 000 européer varje år i förtid enbart på grund av luftföroreningar. Såsom ovan redan har konstaterats bidrar förslaget till direktiv och EU:s andra politiska åtgärder som påverkar luftkvaliteten till att avsevärt förbättra luftkvaliteten överallt i Europa redan före 2030. Därmed minskar förtida dödsfall som beror på den luftförorening som är allra farligast för hälsan, dvs. fina partiklar (PM_{2,5}), i EU-området med över 75 procent under tio år. Dessutom minskar åtgärderna förekomsten av alla sjukdomar som orsakas eller förvärras av luftföroreningar samt hjärt- och kärlsjukdomar samt deras svårighetsgrad. Detta är fördelaktigt särskilt för allra känsligaste och mest sårbara befolkningsgrupper. Samtidigt minskar de miljökonsekvenser som beror på luftföroreningar. Till miljökonsekvenser hör förurning, eutrofiering samt skador som skogar, ekosystem och odlingsväxter drabbas av.

Kommissionens konsekvensbedömning innehåller inga medlemsstatsspecifika bedömningar av vilka miljö- och hälsoeffekter genomförandet av förslaget till direktiv har. Meteorologiska institutet och Institutet för hälsa och välfärd har gett preliminära bedömningar av vilka miljö- och hälsoeffekter genomförandet av förslaget kan ha i Finland.

Meteorologiska institutet har jämfört Finlands övervakningsresultat för luftkvaliteten i Finland under 2021 med luftkvalitetskraven och -målen i förslaget till direktiv. Enligt jämförelsen förekommer det problem i olika delar av Finland – dvs. till exempel överskridanden av gränsvärden och risk för överskridanden – åtminstone i fråga om iakttagandet av följande luftkvalitetskraven och -målen: de långsiktiga målen för ozon, gränsvärdena för inandningsbara partiklar, kvävedioxid, svaveldioxid, tungmetaller och bens(a)pyren samt tröskelvärden för larm för inandningsbara partiklar. Därmed behövs också i Finland åtgärder för att genomföra luftkvalitetskraven och -målen i fråga. Bedömningen som utgår från ett år innehåller emellertid mycket osäkerhet, i synnerhet på grund av den årliga variationen av väderförhållanden.

Institutet för hälsa och välfärd bedömer att hälsofördelarna med förslaget till direktiv blir mindre i Finland än i många EU-länder och i genomsnitt i EU särskilt eftersom luftkvaliteten redan är betydligt bättre än i andra länder. Enligt Institutet för hälsa och välfärd skulle positiva effekter framförallt uppstå på grund av samverkan mellan förslaget till direktiv och EU:s nuvarande och kommande utsläppsreglering som minskar långväga luftföroreningar som kommer till Finland särskilt i fråga om fina partiklar.

Enligt Institutet för hälsa och välfärd orsakar luftföroreningar årligen cirka 2 000 förtida dödsfall samt förluster av 30 000 friska levnadsår (DALY). Institutet för hälsa och välfärd har lyfta fram att man i scenarioarbetet för Göteborgsprotokollet som hör till FN:s konvention om långväga gränsoverskridande luftföroreningar har bedömt att Finland kan ungefär halvera de nuvarande koncentrationerna av luftföroreningar före 2050, vilket skulle innebära att dödligheten minskar med högst cirka 800–1 000 fall och antalet förlorade friska levnadsår (DALY) minskar med 15 000 per år. Med stöd av förslaget till direktiv kan högst cirka en tredjedel uppfyllas av detta före 2030.

5 Förslagets förhållande till grundlagen samt grundläggande och mänskliga rättigheter

Enligt statsrådets preliminära bedömning är förslaget till direktiv betydande för flera bestämmelser i grundlagen.

Målen och kraven i förslaget till direktiv gäller förbättring av luftkvaliteten och minskning av miljö- och hälsoskador som beror på dålig luftkvalitet. Genom detta anknyter förslaget till direktiv för sin del till att det allmänna enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och till att det allmänna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska främja befolkningens hälsa.

Kraven i förslaget till direktiv på tillgång till rättslig prövning angående planer som gäller tryggnad av luftkvaliteten anknyter för det första till att det allmänna enligt 20 § 2 mom. ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö. Kraven i fråga anknyter också till den enskildes rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling enligt 2 § 2 mom. i grundlagen samt var och ens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet enligt 21 § 1 mom. i grundlagen.

Kraven i förslaget till direktiv på information som avgiftsfritt görs tillgängliga för allmänheten till exempel via internet genomför för det första till den rätt att ta emot information som föreskrivs i 12 § 2 mom. och som anknyter till offentlighetsprincipen. Kraven i fråga anknyter även till att enligt 20 § 2 mom. ska det allmänna verka för att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön samt till att enligt 2 § 2 mom. i grundlagen hör till demokratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling.

Direktivförslagets reglering av skadeståndsansättningar vid hälsoskador innehåller krav som gäller både förhållanden mellan dem som lider skada och myndigheter. Regleringen anknyter till att var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag har rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd som föreskrivs i 118 § i grundlagen.

De krav som gäller sanktionerna i förslaget till direktiv till förordning har en koppling till den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagen som ska beaktas även då EU-lagstiftning bereds och genomförs. Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks. Den straffrättsliga legalitetsprincipen innehåller ett särskilt krav som riktas mot lagens exakthet. Enligt den ska brottsrekvisitet anges med tillräckligt exakthet i lagen så att det utifrån ordalydelsen i lagen går att förutse, huruvida en gärning eller en försummelse är straffbar. Det föreslagna bötestraffet som liknar förverkande av vinning skulle också vara betydelsefull med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen.

För kommunerna innebär förslaget till direktiv precisering av de uppgifter som gäller övervakning av luftkvaliteten och tryggnad av luftkvaliteten som det redan föreskrivs om i miljöskyddslagen. Därigenom skulle förslaget till direktiv vara betydelsefullt med tanke på 121 § i grundlagen. Enligt bestämmelsen i fråga ska om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag.

Enligt statsrådets preliminära ståndpunkt är förslaget betydande också för följande bestämmelser i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna: rätt till liv enligt artikel 2, rätt till en rättvis rättegång som tryggas i artikel 6 och rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13.

6 Ålands befogenheter

Förslaget gäller miljöskydd som enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (114/1991) hör till landskapet Ålands lagstiftningsmakt.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget till direktiv har presenterats i rådets miljöarbetsgrupp 18.11.2022. Den faktiska behandlingen har inletts under Sveriges ordförandeskap 23.1.2023. Ännu finns ingen vetskap om Europaparlamentets behandlingsschema.

8 Nationell behandling av förslaget

Kommissionens förslag har presenterats i miljösektionen (EU23) vid ett möte i bred sammansättning 9.11.2022. Ett utkast till statsrådets skrivelse har behandlats i miljösektionen i skriftligt förfarande i bred sammansättning 3.3-6.3.2023.

Följande ministerier har hörts vid beredningen av skrivelsen: JM, FM, KM, ANM, JSM, SHM och FM. Dessutom har man hört Samkommunen Helsingforsregionen (HRM) och Meteorologiska institutet.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till kommissionens förslag, enligt vilket det gällande luftkvalitetsdirektivet och gällande metalledirektivet ska slås samman och de luftkvalitetskrav och -mål som har fastställts för skydd av hälsa och miljö ska skärpas närmare WHO:s rekommendationer.

Luftkvalitetskrav och -mål

Statsrådet kan stödja åtstramningen av gränsvärden för luftkvaliteten närmare WHO:s rekommendationer, fastställandet av tröskelvärden för larm för fina partiklar och inandningsbara partiklar samt ändringen av målvärden för metaller och bens(a)pyren till gränsvärden. Statsrådet riktar emellertid uppmärksamhet till att det i Finland finns några industrianläggningar i vars närhet gränsvärdena för metaller och bens(a)pyren samt kvävedioxid kan överskridas. Statsrådet betonar att vid situationer då gränsvärden överskrids kan utsläppen från dessa anläggningar inte direkt skärpas med luftvårdsplaner som upprättas av kommunerna. Om ett överskridande beror på utsläpp från industrianläggningens normala verksamhet behövs en ändring av anläggningens beslut om miljötillstånd för att sänka koncentrationerna.

Statsrådet kan även stödja åtstramningen av målvärden och de långsiktiga målen för ozon närmare WHO:s rekommendationer.

Dessutom förhåller sig statsrådet positivt till att den reglering som gäller målet och skyldigheten för genomsnittlig minskning av befolkningens exponering ska utvidgas till att förutom fina partiklar även gälla kvävedioxid. Detta kan anses motiverat eftersom ständig exponering för kväveoxid ökar de allmänna symptomen i andningsorganen på befolkningsnivå. Statsrådet förhåller sig positivt också till åtstramningar av regleringen i fråga, eftersom målet för det är att sänka befolkningens genomsnittliga exponering för fina partiklar och kväveoxid närmare de koncentrationsmängder som rekommenderas av WHO.

Undantag som gäller vissa luftkvalitetskrav

Statsrådet förhåller sig generellt positivt till de innehållsmässiga ändringar som föreslås till vissa undantag som anknyter till luftkvalitetskraven. Statsrådet anser emellertid att man i den fortsatta beredningen bör säkerställa att även bens(a)pyren ska inkluderas av det undantag som gäller förlängningen av tidsfrister. Förlängning av tidsfristen är motiverad ur Finlands perspektiv, eftersom en stor del av utsläpp från bens(a)pyren hos oss härstammar från småskalig vedeldning i gamla eldstäder. Det är utmanande att minska dessa utsläpp med snabba åtgärder bland annat eftersom eldstadsbeståndet förnyas långsamt.

I den fortsatta beredningen bör man även utreda om man ämnar ersätta kommissionens befogenhet att utfärda instruktioner som har tagits bort från den undantagsreglering som gäller sandning och saltning med kommissionens genomförandeakt eller kommissionens delegerade akt. Den undantagsreglering som gäller sandning och saltning med anknytande tillämpningsanvisningar har varit och är också i fortsättningen viktig för Finland.

Statsrådet fäster emellertid vikt vid att på grundval av nyligen genomförda undersökningar är sandning åtminstone i huvudstadsregionen en mindre källa till gatudamm jämfört med det asfaltdamm som orsakas av dubbdäck och vars andel har uppskattats till 50 procent på vissa platser längs gator, och ännu mer längs huvudvägar. De partikelutsläpp som orsakas av dubbdäck omfattas inte av den undantagsreglering som gäller sandning och saltning. Baserat på undersökningar är partikelutsläppen från friktionsdäck mindre än från dubbdäck. Detta har beaktats i det

nationella luftvårdsprogram 2030 som det så kallade utsläppstakdirektivet (EU) 2016/2284 förutsätter. En åtgärd i programmet är att utreda användningsbegränsningar för dubbdäck i vissa områden samt ökad informationsstyrning för bilförare angående de bästa däckvalen med tanke på luftkvaliteten och säkerheten.

Krav på övervakning av luftkvaliteten

Statsrådet understöder förenkling och åtstramning av tröskelvärden som gäller mätskyldigheter som utgår från koncentrationer av föroreningar.

Statsrådet understöder även nya fortgående mätningsskyldigheter som gäller sot, ultrafina partiklar och ammoniak och som är oberoende av koncentrationer. Dessa är skyldigheter som gäller supermätstationer i urban bakgrund och i regional bakgrund. Även WHO rekommenderar uppföljning av sot och ultrafina partiklar. Ammoniak ökar uppkomsten av ultrafina partiklar och fina partiklar, varför övervakning är motiverat. Enligt statsrådets bedömning skulle mätskyldigheter främja systematisk insamling av information som gäller dessa föroreningars miljö- och hälsoeffekter i Finland och i hela EU.

Statsrådet fäster vikt vid att fördelarna med superstationer för övervakning som placeras på landsbygden förblir oklara i kommissionens förslag. Den största delen av exponeringen för luftföroreningar sker i städer. Mot bakgrund av detta bedömer statsrådet att antalet supermätstationer i regional bakgrund verkar överdimensionerat jämfört med antalet supermätstationer i urban bakgrund i glest befolkade länder med stor yta, såsom i Finland. Statsrådet riktar uppmärksamhet till att det i Finland redan finns flera landsbygdsstationer som skulle vara lämpliga som supermätstationer i regional bakgrund som avses i direktivet. Det skulle kunna vara kostnadseffektivt att dela de mätningar som krävs mellan flera mätstationer i regional bakgrund så att varje station inte behöver mäta alla föroreningar. Därmed anser statsrådet att det finns anledning att tydliggöra ovan nämnda frågor i de fortsatta förhandlingarna och ha som mål att mätningsskraven i fråga är flexibla i det slutliga direktivet vad gäller antalet mätstationer och de föroreningar som ska mätas, så att övervakningskostnaderna ur Finlands perspektiv ska stanna på en rimlig nivå i förhållande till de fördelar som Finland får av övervakningen.

Dessutom verkar en del mätningsskyldigheter som gäller supermätstationer i urban bakgrund enligt statsrådets bedömning överdimensionerade med tanke på luftkvalitetssituationen i Finland. Detta gäller till exempel den årliga mätningen av metaller (arsenik, nickel, kadmium och kvicksilver) och PAH-föreningar på supermätstationer i urban bakgrund oberoende av föroreningskoncentrationerna. Statsrådet fäster även vikt vid att mätningar av partiklars oxidationspotential som krävs på supermätstationer i urban bakgrund har utförts bara i några länder i Europa, och främst som kampanjer. Därmed ligger det nya fortgående mätningsskravet som är oberoende av koncentrationer på EU-nivå och mycket krävande också för nuläget i Finland.

Utgående från ultrafina partiklars hälsoeffekter förhåller sig statsrådet positivt till den föreslagna nya skyldigheten som är separat från supermätstationer att mäta koncentrationer av ultrafina partiklar på mätpunkter med höga koncentrationer. Statsrådet riktar emellertid uppmärksamhet till att det föreslås få sådana mätpunkter för höga koncentrationer och till att mätningsskyldigheten i fråga inte alls omfattar sot. Såsom ovan konstateras rekommenderar WHO mätning av både ultrafina partiklar och sot. Människor exponeras mest i städer, och därmed är det motiverat att koncentrationer av ultrafina partiklar och sot ska mätas på flera mätpunkter för höga koncentrationer. Koncentrationerna av ultrafina partiklar och sot varierar kraftigt i olika stadsmiljöer, och därför skulle en helhetsbild av koncentrationer och utvecklingen av dem kräva flera mätpunkter. I de fortsatta förhandlingarna finns det anledning att försöka påverka så att dessa frågor beaktas i det slutliga direktivet.

Statsrådet förhåller sig positivt till att modellering av luftkvaliteten ska vara en obligatorisk övervakningsmetod i situationer där koncentrationerna överskrider gränsvärdet. Genom modellering kan man bedöma den geografiska spridningen av det överskridna gränsvärdet, vilket är en central uppgift när man inriktar ännu effektivare luftvårdsåtgärder. Enligt statsrådets uppfattning ska motsvarande modelleringsskyldighet emellertid inte kopplas till situationer där koncentrationer överskrider målvärdet för ozon. Denna reserverade ståndpunkt utgår från att de målvärden som hör till luftkvalitetsmålen inte är bindande i fråga om sin rättsliga karaktär, i motsats till gränsvärden som hör till luftkvalitetskraven. Därmed bör helt motsvarande krav på övervakningsmetoder som kopplas till gränsvärden inte kopplas till målvärden.

Statsrådet förhåller sig reserverat till att det krävs modellering eller riktgivande mätningar för att vart femte år kontrollera att det finns tillräckligt med mätpunkter för luftkvaliteten. I de fortsatta förhandlingarna bör man försöka säkerställa att användningen av dessa övervakningsmetoder inte är obligatoriskt i detta skede. Med tanke på kostnadseffektivitet bör en expertbedömning räcka, om man känner till luftkvalitetssituationen tillräckligt noggrant utgående från tidigare mätningar eller modelleringar.

Statsrådet fäster vikt vid att skärpning av de ackrediteringskrav som gäller referenslaboratoriet kan anses vara motiverade då frågan bedöms ur hela EU:s perspektiv.

Tillgängliggörande av information som gäller luftkvaliteten för allmänheten och tillgång till rättslig prövning

Statsrådet kan huvudsakligen stödja förslag, utifrån vilka information som gäller luftkvalitet göras tillgänglig för allmänheten i större omfattning och mer detaljerat än i nuläget. I fortsatta förhandlingar ska man emellertid försöka påverka så att det nationellt är möjligt att fortsätta använda det luftkvalitetsindex som är mer uppdaterat än Europeiska miljöbyråns index och som utgår från timbaserade data, om inte Europeiska miljöbyrån själv utvecklar ett nytt timbaserat index. Statsrådet kan stödja kraven på tillgång till rättslig prövning enligt den föreslagna formuleringen.

Planer som upprättas för att trygga luftkvaliteten

Statsrådet kan huvudsakligen stödja både luftvårdsplanen och skärpningar av den reglering som gäller planen på kort sikt. Statsrådet kan även understödja det förslag, enligt vilket man då skyldigheterna att minska exponering överskrids bör upprätta en riksomfattande luftvårdsplan enligt Nuts 1-områdesindelningen. För att minska exponering på befolkningsnivå behövs uttryckligen riksomfattande åtgärder.

Statsrådet förhåller sig emellertid reserverat till den skärpning, enligt vilket man i fortsättningen bör upprätta en riksomfattande luftvårdsplan då målvärden för ozon överskrids. Såsom statsrådet redan har uttryckt ovan är de målvärden som hör till luftkvalitetsmålen inte bindande i fråga om sin rättsliga karaktär, i motsats till gränsvärden, tröskelvärden för larm och skyldigheterna att minska exponering. Därför bör man i princip inte koppla en liknande skyldighet att upprätta en luftvårdsplan vid situationer där målvärden överskrids som för de nämnda luftkvalitetskraven. Dessutom har statsrådet redan tidigare i sin bedömning av proportionalitetsprincipen lyft fram att en minskning av koncentrationer av ozon inte uppnås med åtgärder på medlemsstatsnivå eller med regionala åtgärder, utan det behövs enhetliga utsläppsbegränsningsåtgärder som gäller hela EU-området och som riktas mot föroreningar som bildar ozon. Därmed vore det utmanande i Finland att hitta nationella åtgärder till luftvårdsplanen för att minska koncentrationerna av ozon, eftersom ozon huvudsakligen uppstår på andra platser och sedan sprids till Finland. Av samma anledning förhåller sig statsrådet reserverat till att målvärdena för ozon

omfattas av den reglering som gäller gränsöverskridande föroreningar. I fortsatta beredningar bör målet vara att utreda vilka slags åtgärder medlemsstaterna skulle kunna avtala om för att minska koncentrationer av ozon vid tillämpning av nämnda reglering, när man beaktar att alla medlemsstater i princip ska iaktta EU:s enhetliga reglering angående utsläppsbegränsningar. I fortsatta förhandlingar ska man försöka påverka så att det inte lämnas sådana krav med vilka man i praktiken inte kan påverka koncentrationerna av ozon i direktivet.

Rapportering till kommissionen

Statsrådet förhåller sig reserverat till att tidsfristen för rapportering av uppgifter till kommissionen ska förkortas från nio till fyra månader. Den föreslagna tidsfristen skulle inte möjliggöra kontroll av att de luftkvalitetsuppgifter som ska rapporteras är tillförlitliga, och kvaliteten på de uppgifter som rapporteras skulle försämrats jämfört med nuläget.

Ersättningar för hälsoskador och sanktioner

Statsrådet konstaterar att det förslag som gäller ersättningar för hälsoskador och sanktioner i många avseenden liknar det förslag om ändring av industriutsläppsdirektivet som gavs under våren 2022. I stort sett kan man hänvisa till U-skrivelsen 50/2022 rd om ärendet också i samband med förslaget i fråga, bara man tar hänsyn till att det nu inte är fråga om skyldigheter som direkt gäller verksamhetsutövare, utan behöriga myndigheter.

Statsrådet förhåller sig enligt vad som står i U-skrivelsen 50/2022 rd reserverat till de detaljer i förslaget som gäller ersättningar för hälsoskador som avviker från avgöranden i den nationella skadeståndslagstiftningen. Detta gäller bland annat möjligheten att väcka grupptalan i samband med skadeståndsersättningar som gäller hälsoskador samt den preskriptionstid som gäller för talan för ersättning och den tidpunkt hur den beräknas. Därmed bör man i fortsatta förhandlingar ha som mål att dessa omständigheter ska lämnas utanför den uttryckliga EU-regleringen och att de i stället ska omfattas av den nationella processautonomin.

Om det förslag som gäller sanktioner konstaterar statsrådet för det första att man i fortsatta förhandlingar bör tydliggöra om direktivet förutsätter att även myndigheter ska omfattas av sanktioner. Syftet ska även vara att säkerställa nationellt handlingsutrymme i dessa avseenden (som i GrUU 37/2021 rd). Vid fastställande av sanktioner finns det anledning att avlägsna överlappningar som gäller de kriterier som ska beaktas. Dessutom förhåller sig statsrådet enligt vad som står i U-skrivelsen 50/2022 rd reserverat till vissa detaljer i förslaget som avviker från avgöranden i den nationella skadeståndslagstiftningen. Detta gäller särskilt bötesstraff som liknar förverkandepåföljd samt böter som åläggs juridiska personer och deras bestämningsgrunder till den del som det är fråga om en straffrättslig sanktion. Med hänvisning till nämnda U-skrivelse bör man i fortsatta beredningar säkerställa att man i krav som gäller sanktioner kommer fram till en lösning som kan samordnas med det finländska sanktionssystemet och som tryggar tillräckligt nationellt handlingsutrymme och flexibilitet. I de fortsatta förhandlingarna ska man även beakta kraven i förslaget till direktiv om miljöbrott samt att handlingar som kan föreskrivas som straffbara kan utifrån det slutliga direktivet fastställas nationellt enligt den exakthet som laglighetsprincipen förutsätter.

Dessutom hänvisar statsrådet till den U-skrivelse 51/2022 rd som handlar om förordningen om industrins utsläppsportal och där man har lyft fram behovet av att bedöma de administrativa sanktionernas nödvändighet och lämplighet för miljöskyddslagens helhet.

Delegering av befogenhet till kommissionen

Enligt statsrådets uppfattning är de förslag i punkt 2 som gäller kommissionens genomförande-befogenhet och delegering av befogenhet huvudsakligen ändamålsenliga, men i den fortsatta beredningen bör man säkerställa att den befogenhet som delegeras till kommissionen är tydlig och exakt också i fråga om den undantagsreglering som gäller sandning och saltning.