



PM 2007:82 RIII (Dnr 303-674/2007)

Nya miljö kvalitetsnormer för arsenik, nickel, kadmium och bens(a)pyren

Remiss från Naturvårdsverket

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remiss från Naturvårdsverket om nya miljö kvalitetsnormer för arsenik, nickel, kadmium och bens(a)pyren överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Naturvårdsverket har för yttrande remitterat förslag till miljö kvalitetsnormer för arsenik, nickel, kadmium och bens(a)pyren. Förslaget är resultatet av ett regeringsuppdrag som grundar sig på rådets direktiv 2004/107/EG vilket skulle vara genomfört i svensk lagstiftning senast den 15 februari 2007.

Direktivet som utgör grund för Naturvårdsverkets förslag är ett minimidirektiv med möjlighet för medlemsstater att gå längre. I Naturvårdsverkets förslag föreslås inga ändringar jämfört med direktivet förutom vad gäller bens(a)pyren. Här förespråkas en nivå som ligger i linje med den av Institutet för Miljömedicin rekommenderade lågrisknivån, även tillämpad av Naturvårdsverket sedan tidigare, d.v.s. 0,5 ng/m³ i stället för 1 ng/m³.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret konstaterar att de ekonomiska konsekvenserna för staden är svårbedömda. I den mån staden belastas med nya kostnader anser stadsledningskontoret att det är rimligt att staten ersätter de kommunala merkostnader som förslaget eventuellt medför.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrker remissen och förordar den lägre nivån rörande bens(a)pyren, d.v.s. 0,5 ng/m³. Vad gäller ämnena arsenik, nickel och kadmium visar preliminära mätningar på att staden inte överskrider de föreslagna normerna. Mätningarna är dock inte tillräckliga för att kunna fastställa förhållandena med någon säkerhet. Konsekvenserna för tillsynsarbetet blir således också svårt att analysera och är beroende av resultaten från kontrollerna. Nämnden anser det rimligt att staten ersätter de kommunala merkostnader som förslaget medför.

Mina synpunkter

Stockholm kommer sannolikt inte att få några problem med att klara de nu föreslagna miljö kvalitetsnormerna för arsenik, nickel, kadmium och bens(a)pyren. Enligt miljö-

förvaltningens mätningar är halterna av arsenik, nickel och kadmium låga i Stockholm. År 2004 gjordes mätningar av dessa ämnen och de uppmätta halterna låg långt under de föreslagna normerna.

Vad gäller förekomsten av bens(a)pyren i den mest belastade trafikmiljön är kunskapsnivån i dag inte tillräcklig och kompletterande mätningar behövs om Naturvårdsverkets förslag på 0,5 ng/m³. Energianläggningarna i staden orsakar enligt beräkningar inte några överskridanden av den föreslagna normen för bens(a)pyren. Småskalig vedeldning kan ge upphov till höga halter av bens(a)pyren. 1997 utförde Miljöförvaltningen mätningar av bland annat bens(a)pyren i ett småhusområde i Enskede. Medelvärdet uppmättes till 0,2 ng/m³ bens(a)pyren och mätningarna indikerar inte att småskalig vedeldning i Stockholm skulle medföra överskridanden av de föreslagna normerna för bens(a)pyren.

Jag anser, likt miljö- och hälsoskyddsnämnden, att förslaget innehåller en del oklarheter som behöver förtydligas för att bilden av förslagets inverkan på kommunens mätverksamhet ska klarna. Bl.a. måste förutsättningarna för de speciella kraven på kontinuerlig mätning för Stockholm som storstad enligt 11 och 12 § i förordningen (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft klargöras. Det måste vara tydligt vid vilka nivåer de kommunala mätkraven för Stockholm upphör.

Förslaget kommer högst sannolikt att leda till ökade kostnader för mätningar och hur dessa ökade kostnader ska finansieras diskuteras inte i Naturvårdsverkets rapport vilket är en brist.

Konsekvensen av förslaget blir att staden kommer att bli tvungen att bekosta mätningar av ämnen vars halter sannolikt inte utgör ett problem för stockholmarnas hälsa. Eftersom förslaget innebär att de berörda ämnena skall utgöra miljö kvalitetsnormer så får det också effekter på kraven för mätning enligt det befintliga regelverk som finns kring miljö kvalitetsnormer. Det är därför rimligt att staten ersätter kommunerna för de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. Kostnaderna för att kontrollera luftkvaliteten ökar när antalet normer blir fler.

De föreslagna normerna ska, enligt EG-direktivet, ”i möjligast mån uppnås”. Det indikerar att direktivet inte ställer så höga krav på måloppfyllelse. Det kan därför diskuteras om det inte hade varit bättre att införa denna EG-reglering på annat sätt än såsom miljö kvalitetsnormer. Jag vill i det här sammanhanget passa på att uttrycka min oro över utvecklingen av miljö kvalitetsnormsinstrumentet generellt. Lagstiftningen kring miljö kvalitetsnormer är svårtillämpbar. Begreppet miljö kvalitetsnorm borde vara förbehållet skall-normer eftersom de är tydligare ur ett kontroll och uppföljningsperspektiv. Som det nu är innefattar miljö kvalitetsnormsbegreppet såväl tydliga skall-normer som otydliga bör-normer. Miljö kvalitetsnormer är inte något som regleras enhetligt inom EG-rätten. Den gemensamma nämnaren är att de anger hur miljön skall vara beskaffad i något avseende, men i övrigt ser de olika ut och ställer olika krav i form av införlivande från medlemsstaternas sida. Att, som Sverige gjort, införa det gemensamma begreppet miljö kvalitetsnormer leder till problem vid tillämpningen av miljöbalksregleringen eftersom denna inte gör någon skillnad mellan olika typer av normer. Lika hårda krav skall därför ställas oavsett om det är ett gränsvärde eller ett målsättningsvärde som befarar överskridas. Detta kan ibland leda till en tillämpning som innebär en oavsiktligt hård skärpning i förhållande till EG-rätten. Sveriges modell innebär också att problem vid tillämpningen av andra relaterade lagar som t.ex. plan- och bygglagen. Jag anser att det är olyckligt att begreppet miljö kvalitetsnorm nu har fått en sådan spridning att det blir allt svårare att veta vad den rättsliga innebörden är och vad följderna av ett överskridande blir.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remiss från Naturvårdsverket om nya miljökvalitetsnormer för arsenik, nickel, kadmium och bens(a)pyren överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 3 maj 2007

ULLA HAMILTON

Bilagor

Naturvårdsverkets förslag om miljökvalitetsnormer för arsenik, nickel, kadmium och bens(a)pyren.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av *Inger Stark* (v) enligt följande.

Vi förordar i likhet med Miljö- och hälsoskyddsnämnden den lägre nivån rörande bens(a)pyren, dvs. 0,5 ng/m³.

ÄRENDET

Naturvårdsverkets förslag är resultatet av ett regeringsuppdrag som grundar sig på rådets direktiv 2004/107/EG vilket ska vara genomfört i svensk lagstiftning senast den 15 februari 2007.

Direktivet som utgör grund för Naturvårdsverkets förslag är ett minimidirektiv med möjlighet för medlemsstater att gå längre. I Naturvårdsverkets förslag föreslås inga ändringar jämfört med direktivet förutom vad gäller bens(a)pyren som framförallt uppstår vid vedeldning. Här förespråkar man en nivå som ligger i linje med den av Institutet för Miljömedicin rekommenderade lågrisknivån, även tillämpad av Naturvårdsverket sedan tidigare, d.v.s. $0,5 \text{ ng/m}^3$ i stället för 1 ng/m^3 .

BEREDNING

Ärendet har remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 23 april 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att de ekonomiska konsekvenserna för staden är svårbedömda. I den mån staden belastas med nya kostnader anser stadsledningskontoret att det är rimligt att staten ersätter de kommunala merkostnader som förslaget eventuellt medför.

Stadsledningskontoret föreslår kommunstyrelsen att godkänna remissvaret med vad som anförs i tjänsteutlåtandet och i Miljö- och hälsoskyddsnämndens yttrande.

Miljö och hälsoskyddsnämnden

Miljö och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 april 2007 att i enlighet med förvaltningens förslag tillstyrka remissen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 30 mars 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Arsenik, nickel, kadmium

Enligt Miljöförvaltningens mätningar är halterna av arsenik, nickel och kadmium låga i Stockholm. Vägtrafiken är en tänkbar källa men inte heller den förefaller orsaka några höga halter.

År 2004 gjordes mätningar av arsenik, kadmium och nickel. De uppmätta halterna låg långt under de föreslagna normerna.

I förordningen (2001:527) om miljö kvalitetsnormer är väg- och tunnelbanetunnlar undantagna varför förslaget inte omfattar dessa specifika områden. Övriga öppna trafikmiljöer omfattas dock.

Bens(a)pyren

Vad gäller förekomsten av bens(a)pyren i den mest belastade trafikmiljön är kunskapsnivån i dag inte tillräcklig för att med någon större säkerhet kunna avgöra om den av Naturvårdsverket föreslagna lägre normen på $0,5 \text{ ng/m}^3$ klaras. Kompletterande mätningar behövs.

Enligt beräkningar orsakar inte de större energianläggningarna några överskridanden av den föreslagna normen för bens(a)pyren. Sannolikt gäller det även de övriga föreslagna nor-

merna.

Småskalig vedeldning kan ge upphov till höga halter av bens(a)pyren. 1997 utförde Miljöförvaltningen mätningar av bland annat bens(a)pyren i ett småhusområde i Enskede. Medelvärdet uppmättes till 0,2 ng/m³ bens(a)pyren och det högsta värdet som uppmättes var 0,4 ng/m³. Mätningarna indikerar inte att småskalig vedeldning i Stockholm skulle medföra överskridanden av de föreslagna normerna för bens(a)pyren. Miljöförvaltningen förordar den lägre nivån d.v.s. 0,5 ng/m³.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är skyldig att bedriva tillsyn över att miljökvalitetsnormerna efterlevs. Skulle kontrollerna och mätningarna visa på halter som överskrider föreslagna nivåer kommer det att medföra ett vidgat tillsynsområde för nämnden med en utökad behov av tillsynsresurser som följd.

Kartläggningar, mätningar och kostnader

Stockholm tillhör samverkansområdet Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund. Vid införande av nya miljökvalitetsnormer initieras nya kartläggningar inom ramen för förbundets verksamhet. Dessa kartläggningar ligger sedan till grund för vilken kontroll av föroreningsnivåer som krävs av kommunerna inom samverkansområdet enligt lagstiftningen, t.ex. om normer överskrids eller om mätkrav föreligger. Indikativa mätningar som genomförts under senare år i gatumiljö och av den urbana bakgrundsnivån tyder dock på att de nya normerna kommer att klaras i vägtrafikmiljö.

Det finns en del oklarheter som behöver förtydligas för att bilden av förslagets inverkan på kommunens mätverksamhet ska klarna. Bl.a. måste förutsättningarna för de speciella kraven på kontinuerlig mätning för Stockholm som storstad enligt 11 och 12 § i förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft klargöras. Det måste vara tydligt vid vilka föroreningsnivåer de kommunala mätkraven för Stockholm upphör. Det är således svårt att ha välgrundade synpunkter på kostnaderna för de utökade mätningar som sannolikt blir resultatet av de föreslagna normerna.

I direktivet och i Naturvårdsverkets PM anges att mätkrav endast uppstår om de övre utvärderingströsklarna överskrids. Det skulle indikera låga kostnader eftersom staden sannolikt ligger under dessa nivåer. Samtidigt har Stockholm ett krav på sig att kontinuerligt mäta enligt 10 § förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer. Enligt Naturvårdsverkets förslag kommer detta krav att omfatta även de föreslagna normerna varför kostnaderna för mätningarna kommer att öka med 440 000 kr. Sannolikt kommer denna kostnad inte att vara bestående eftersom det i 12 §§ förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer stadgas att:

”Om tidigare mätningar eller beräkningar enligt 10 och 11 §§ under en representativ tidsrymd visar att värdet för respektive genomsnittsperiod

överstiger den övre utvärderingströskeln enligt bilaga 1, skall kontrollen ske genom mätning som kan kompletteras med beräkning,

understiger den övre utvärderingströskeln enligt bilaga 1, får kontrollen ske genom kombination av mätning och beräkning,

understiger den nedre utvärderingströskeln enligt bilaga 1, får kontrollen ske genom enbart beräkning eller objektiv uppskattning.”

Med hänsyn tagen till de indikativa mätningarna som är gjorda anser förvaltningen det inte osannolikt att staden, efter en representativ tidsrymd, kommer att kunna genomföra kontrollerna genom beräkningar eller objektiva uppskattningar.

Hur dessa ökade kostnader ska finansieras diskuteras inte i Naturvårdsverkets rapport vilket förvaltningen anser är en brist. Staden ska bekosta mätningar av ämnen vars halter sannolikt inte utgör ett problem för stockholmarnas hälsa. Detta förhållande beror dock inte på förslag presenterade i den här aktuella remissen utan på redan befintlig lagstiftning, d.v.s. förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer. Förvaltningen anser det rimligt att staten ersätter kommunerna för de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. Kostnaderna för att kontrollera luftkvaliteten ökar när antalet normer blir fler.

De föreslagna normerna ska, enligt EG-direktivet, ”i möjligast mån uppnås”. Det indikerar att direktivet inte ställer så höga krav på måluppfyllelse. Miljöförvaltningen menar att det hade varit bättre att införa dylika EG-reglering på annat sätt än såsom miljökvalitetsnormer. Skulle det visa sig att det behöver vidtas åtgärder för att de här aktuella normerna ska kunna innehållas saknas nödvändigt stöd för att driva igenom en förändring och för att målvärdena

ska uttryckas som miljö kvalitetsnormer.

Slutligen vill förvaltningen uttrycka sin oro över utvecklingen av miljö kvalitetsnorms-instrumentet generellt. Lagstiftningen kring miljö kvalitetsnormer är svårtillämpbar. En generell ståndpunkt från Miljöförvaltningen är att skall-normer är att föredra eftersom de är tydligare ur ett kontroll och uppföljningsperspektiv. Miljö kvalitetsnormsbegreppet tenderar att innefatta såväl tydliga skall-normer som otydliga bör-normer. Alla normer inom detta spektrum kallas miljö kvalitetsnormer och ska omfattas av inte bara miljöbalksregleringen utan också relaterade lagar som t.ex. plan- och bygglagen. Det är olyckligt att begreppet miljö kvalitetsnorm nu har fått en sådan spridning att det blir allt svårare att veta vad den rättsliga innebörden är och vad följderna av ett överskridande blir.