



Handläggare: Gunnar Söderholm
Telefon: 08-508 28 810

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2012-08-28 p 29

Naturvårdsverkets PM med förslag till genomförande av ett kommissionsbeslut i fråga om ömsesidigt utbyte av information och rapportering av luftkvaliteten

Remiss från Kommunstyrelsen

Förslag till beslut

att som svar på remissen överlämna tjänsteutlåtandet

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Sammanfattning

EUs nya luftkvalitetsdirektivet trädde ikraft 2008. EU-kommissionen har beslutat om nya rapporteringsregler i anledning av det nya direktivet. Naturvårdsverket föreslår nu hur kommissionens beslut skall genomföras i Sverige. Miljödepartementet har remitterat förslaget till Stockholms stad.

Förslaget innehåller en rad tekniska detaljer. Men Naturvårdsverket föreslår också att ansvaret för luftmätningar på sikt avkommunaliseras och tas över av Naturvårdsverket.

Förvaltningen föreslår att nämnden föreslår Kommunstyrelsen att bestämt och kraftfullt motsätta sig ett sådant förslag.

Bakgrund

Förslaget redovisas punkt för punkt och varje punkt kommenteras.

- Bakgrund

1.1 Nya rapporteringsbestämmelser

År 2008 trädde det nya luftkvalitetsdirektivet (dir 2008/50/EG) i kraft. Direktivet innebar en sammanslagning av det tidigare ramdirektivet för luft (dir 1996/62/EG) samt dess tre första dotterdirektiv (dir 1999/30/EG, 2000/69/EG och 2002/3/EG). Det fjärde dotterdirektivet (2004/107/EG) har tills vidare lämnats utanför, men kan komma att integreras med luftkvalitetsdirektivet framöver.

Artikel 28 i dir 2008/50/EG anger att kompletterande rapporteringsbestämmelser ska tas fram i enlighet med det kommittéförfarande som beskrivs i artikel 29 i samma direktiv och som nu har ersatts av ett granskningsförfarande till följd av Lissabonfördraget. Den 12 december 2011 fastställdes således kommissionens genomförandebeslut 2011/850/EU vad gäller ömsesidigt utbyte av information och rapportering av luftkvaliteten (EUT L 335, 17.12.2011, s. 86, Celex 32011D0850). Beslutet innehåller den årliga rapporteringen om utvärdering av luftkvaliteten och inlämnandet av information om planer och program som gäller enligt direktiven 2008/50/EG och 2004/107/EG. Processen har inom ramen för genomförandekommitténs arbete kallats IPR (Implementing Provisions on Reporting).

1.2 Naturvårdsverkets uppdrag

Naturvårdsverket har ombetts av Miljödepartementet att ta fram ett förslag till genomförande av de nya rapporteringsbestämmelserna 2011/850/EU.

”Naturvårdsverket ska ta fram ett förslag till genomförande av kommissionens beslut. Förslaget ska innehålla en utvärdering av vilka delar av direktivet som kräver någon åtgärd för genomförande och i så fall förslag på eventuella åtgärder. För det fall ett genomförande kräver författningsändringar ska författningsförslag redovisas. Förslag som avser myndighetsföreskrifter kan i stället beskrivas översiktligt till innehåll. Konsekvenser av förslaget ska redovisas i en konsekvensanalys.”

ur Genomförandepromemoria 32011D0850 per den 22 februari 2012

Rapporteringsbestämmelserna har nu analyserats i förhållande till den svenska lagstiftningen och ett förslag till genomförande har tagits fram. De grundläggande bestämmelserna genomförs lämpligen i luftkvalitetsförordning 2010:477, huvudsakligen i 48 §, men även i t.ex. 33 och 37 §§. De mer specifika bestämmelserna, med koppling till kontrollen, har sin hemvist i föreskrifterna. Några av bestämmelserna har större konsekvenser för Sverige.

1. Beslutets innebörd och förslag till genomförande

Rapporteringsbestämmelserna innehåller bestämmelser om vad vi som medlemsstat i EU är skyldiga att utföra i rapporteringshänseende när det gäller luftkvalitetsdirektiven 2008/50/EG och 2004/107/EG. De mer detaljerade bestämmelserna som rör förutsättningarna för Sverige att utföra denna rapportering är lämpade att genomföra i föreskrifterna. Det gäller t.ex. kommunernas rapportering av data till datavärden. De mer övergripande bestämmelserna som rör Sveriges skyldigheter att rapportera till EU bör genomföras i Luftkvalitetsförordning 2010:477.

I tabell 1 nedan redovisas förslag till genomförande av de olika artiklarna till förordningen.

Miljöförvaltningen kommer att kommentera förslagen allteftersom

Artikel 1	Inledande artikel om medlemsstaters skyldigheter att rapportera.	Hänvisning till artikel önskvärd i förordningen (48 §).
------------------	--	---

Miljöförvaltningen har ingen kommentar

Artikel 2	Definitioner.	En översyn av definitionerna i föreskrifterna behöver göras. I 26-27 §§ förordningen skulle uttrycket <i>objektiv bedömning</i> behöva ändras till <i>objektiv skattning</i>. Det är en skattning av ett naturvetenskapligt värde som ska göras. Ordet <i>bedömning</i> blir då felaktigt i sammanhanget. <i>Skattning</i> är det ord som används både i direktivet och genomförandebestämmelserna. Även i föreskrifterna används uttrycket <i>objektiv skattning</i>.
------------------	---------------	--

Miljöförvaltningen har ingen kommentar

Artikel 3	Punkterna 1, 3 och 4 riktar sig till kommissionen och anger att en central databas ska tas fram. Punkt 2 anger att medlemsstaterna ska förse kommissionens databas med information. Punkt 5-6. Ansvarig/a person/er för rapporteringen ska utses och meddelas kommissionen.	Naturvårdsverket eller Datavärdskap Luft meddelar kommissionen dessa uppgifter (punkt 5-6). Hänvisning till artikel önskvärd i förordningen (48 §).
------------------	--	---

Miljöförvaltningen har ingen kommentar

Artikel 4	Kodning av information.	Riktar sig till kommissionen.
Artikel 5	Punkterna 1-3 och 5. Hur information ska lämnas (med hjälp av ett elektroniskt verktyg) till kommissionen. Punkt 4 riktar sig till kommissionen.	Rapporteringen sköts av Datavärdskap Luft. Hänvisning till artikel önskvärd i förordningen (48 §).
Artikel 6	Punkt 1. Medlemsstaterna ska lämna information om de zoner och tätbebyggelser där utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten kommer att ske följande kalenderår. En notering ska göras om det finns zoner och tätbebyggelser som har fått förlängd tidsfrist. Punkt 2. Informationen ska lämnas senast den 31 december varje kalenderår. Medlemsstaterna kan ange att den information som lämnats tidigare inte har ändrats. Punkt 3. Vid förändringar (avgränsningar och typ av zoner) ska	Datavärdskap Luft kommer att kunna lämna dessa uppgifter årligen. Hänvisning till artikel önskvärd i förordningen (48 §).

	kommissionen underrättas senast nio månader efter utgången av det kalenderår då ändringarna gjordes.	
--	--	--

Miljöförvaltningen har ingen kommentar

Artikel 7	Punkt 1. Medlemsstaterna ska lämna information om det utvärderingssystem som kommer att tillämpas följande kalenderår inom enskilda zoner och tätbebyggelser. Punkt 2. Informationen ska lämnas till kommissionen senast den 31 december varje kalenderår.	Information om utvärderingssystemen inom Sveriges sex zoner och tätbebyggelser kommer att lämnas av Datavärdskap Luft. En konsekvens av vårt svenska decentraliserade system blir dock att kommunerna/ samverkansområdena måste lämna underlag för denna information till datavärden senast [den 31 oktober] varje år, vilket skulle vara ett nytt krav i föreskrifterna. Ett lämpligare alternativ är att Sverige skulle ha ett nationellt basprogram för rapportering av utvärderingsstrategier för våra sex zoner. Basprogrammet beskrivs mer i avsnitt 5.1.3 nedan. Hänvisning till artikel önskvärd i förordningen (48 §).
------------------	--	--

Miljöförvaltningens kommentar

Artikel 7. Många kommuner beställer mätningar till kommande år efter den 31 oktober och det kan därför bli problem att få alla information i tid. Rent tekniskt är det inga problem. Det är dock inte nödvändigt med basprogram enligt Naturvårdsverkets förslag (5.1.3) för att tillgodose denna punkt. För samverkansområden (Luftvårdsförbundet) ska redan idag program för samordnad kontroll lämnas in till NV (NSF 2010:8 §5)

Artikel 8	Punkt 1. Medlemsstaterna ska lämna	Sverige har hittills inte tillämpat detta
------------------	------------------------------------	---

	information om de metoder som används för att göra avdrag för överskridanden som beror på naturliga källor eller sandning eller saltning på vintern. Punkt 2. Informationen ska lämnas för ett helt kalenderår senast den 30 september påföljande år.	undantag och det är därför tveksamt om hänvisning till artikeln behövs. Av formella skäl bör det dock kanske finnas.
--	---	---

Miljöförvaltningens kommentar

Artikel 8. Idag görs inga avdrag för salt och sandning i mätningarna i Stockholm. Det som kan bli aktuellt är avdrag för salt, vilket skulle kräva kemiska analyser av filter (dygnsvis) och innebära ganska höga kostnader för provtagning och analyser. Det vore dock utmärkt om det infördes en möjlighet. Om den sedan skall tillämpas får bli en avvägning mellan kostnader, nytta, m m.

Artikel 9	Punkt 1. Medlemsstaterna ska lämna information om kvalitet och spårbarhet för de utvärderingsmetoder som används. Punkt 2. Informationen ska lämnas senast den 30 september varje år. Punkt 3-6 anger vilken information som ska lämnas för respektive typ av kontrollmetod (mätning, modellering, objektiv skattning). Punkt 7. Information om kvalitet och spårbarhet ska även lämnas för de metoder som används vid stationer och mätningar som görs utöver utvärderingsstrategin.	Sverige kommer att rapportera denna information genom Datavärdskap Luft. Hänvisning till artikel 9 önskvärd i förordningen (48 §). För att rapporteringen ska kunna göras krävs att kommunerna varje år [den 31 mars] rapporterar in denna information. Föreskrifterna behöver ses över så att rätt information rapporteras till datavärden.
------------------	---	--

Miljöförvaltningens kommentar

Artikel 9. Görs redan idag.

Artikel 10	Punkt 1. Medlemsstaterna ska på angivet elektroniskt sätt (art 5) lämna information om kontrollerade föroreningar, primära validerade data (validerade rådata), modellerade data samt använda metoder etc. Om det handlar om modellerade data, ska de värden som har den högsta tidsupplösningen lämnas. Bestämmelsen omfattar den ordinarie rapporteringen av rådata (validerade primära utvärderingsdata), dvs. från de stationer som ingår i det rapporterade utvärderingssystemet enligt art 7. Dessa data används för att generera aggregerad data enligt art 11, som i sin tur används för kontroll av uppfyllelse av gränsvärden etc. enligt artikel 12. Punkt 2. Data i punkt 1 ska lämnas för ett helt kalenderår senast den 30 september året efter. Punkt 3. Om undantagen för sandning/saltning utnyttjas, ska storleken på dessa bidrag lämnas. Punkt 4. Medlemsstaterna ska lämna information om NRT-data (aktuella primära utvärderingsdata) för de nätverk/stationer som har valts ut för detta ändamål. Rapporteringen kan omfatta både föroreningar enligt bilaga I.B (de som regleras med gränsvärden/ målvärden etc.) och	Sverige kommer att rapportera informationen i punkt 1 och 5 genom Datavärdskap Luft. Informationen i punkt 4 rapporteras av berörda kommuner direkt till kommissionen. Hänvisning till artikel 10 punkterna 1-2 samt 4-8 är önskvärd i förordningen (48 §). Eventuellt även punkt 3 av formella skäl, Sverige har hittills dock inte utnyttjat möjligheten till detta undantag. För att rapporteringen enligt punkt 1 ska kunna göras krävs att kommunerna varje år [den 31 mars] rapporterar in den information som krävs till datavärden. Föreskrifterna behöver även ses över så att rätt information rapporteras till datavärden samt att möjligheten för kommunerna att rapportera NRT-data tydliggörs. Artikel 10 refererar liksom artiklarna 3 samt 6-14 till ett nytt elektroniskt system som kommer att användas för rapporteringen framöver. Systemet är för närvarande under utveckling. Ett motsvarande, kompatibelt system kommer att behövas även på nationell nivå. Se vidare avsnitt 5.1.1.
--------------------------	--	---

	föreningar enligt bilaga I.C (sådana som endast ska övervakas). Den information som ska lämnas handlar främst om uppmätta värden samt mätmetoder. Punkt 5. Medlemsstaterna ska lämna information om validerade primära utvärderingsdata för de nätverk/stationer som har valts ut för ”det ömsesidiga utbytet av information”. Rapporteringen kan omfatta både föreningar enligt bilaga I.B (de som regleras med gränsvärden/ målvärden etc.) och föreningar enligt bilaga I.C (sådana som endast ska övervakas). Rapporteringen enligt punkt 5 skiljer sig från den i punkt 1 på så vis att data enligt punkt 1 ingår i utvärderingsstrategin enligt art 7, medan data enligt punkt 5 kommer från mätstationer som inte ingår i strategin. Den information som ska lämnas handlar främst om uppmätta värden samt mätmetoder. Rapporteringen ska ske senast den 30 september året efter. Om undantagen för sandning/saltning utnyttjas, ska en kvantifiering av dessa bidrag lämnas. Punkt 6. NRT-data ska lämnas med de intervaller som är lämpliga för utvärderingsmetoden och inom rimlig tid efter att data gjorts tillgängliga för allmänheten. Informationen ska innehålla utvärderade halter och en indikation om kvalitetskontrollens status.	
--	--	--

	Punkt 7. De NRT-data som lämnas enligt art 4 ska överensstämma med den information som lämnas i art 6, 7 och 9 om zoner och tätbebyggelse, utvärderingssystem och utvärderingsmetoder. Punkt 8. Medlemsstaterna kan uppdatera de NRT-data som lämnats enligt punkt 4 efter att de har kvalitetskontrollerats.	
--	---	--

Miljöförvaltningens kommentar

Det som föreskrivs i artikel 10 görs i princip redan idag. För elektronisk rapportering behövs anpassning. Det som också kan tillkomma är t ex rapportering av modellerade data samt använda metoder för detta, men det är oklart hur detta ska ske (diskuteras på NV). Sannolikt inget jättearbete.

Artikel 11	Punkt 1. Det elektroniska verktyg som nämns i art 5 ska utifrån de primära data som har lämnats enligt art 10 generera information som t.ex. aggregerade data, tidstäckning, datafångst, skattning av osäkerhet etc. Punkt 2. För föroreningar som omfattas av obligatoriska mätkrav ska informationen bestå av aggregerade uppmätta halter för alla de provtagningspunkter som medlemsstaterna har lämnat metainformation om (enligt art 9.3 c). Punkt 3. För föroreningar med gränsvärden/målvärden etc. ska informationen bestå av halterna uttryckta i samma måttenheter som i bilaga 1.B (dvs. eg. direktiven). Informationen ska innehålla relevanta	Sverige kommer att rapportera denna information genom Datavärdskap Luft. Hänvisning till artikel 11 önskvärd i förordningen (48 §). För att den del av rapporteringen som rör tätortsmätningar (huvudsakligen punkt 3) ska kunna göras krävs att kommunerna varje år [den 31 mars] rapporterar in rådata. Aggregeringen av data enligt artikel 11 görs automatiskt av det elektroniska verktyget vid datavärdens leverans av data till EU. Föreskrifterna behöver inte ses över med avseende på denna artikel eftersom själva aggregeringen görs vid datavärdens rapportering till EU.
-------------------	---	--

	delar av följande: årsmedelvärde, antal överskridanden (timmar, dygn), AOT40-värdet, indikatorn för exponeringsminsknings-målet för PM _{2,5} .	
--	---	--

Miljöförvaltningens kommentar

Artikel 11. Görs i princip redan idag. Det innebär mest arbete för datavärden.

Artikel 12	Punkt 1. Medlemsstaterna ska på angivet elektroniskt sätt lämna information om uppfyllelse av gränsvärden/målvärden etc. Punkt 2. Informationen ska omfatta ett helt kalenderår, rapporteras senast den 30 september året efter mätningarna och innehålla följande: - uppgifter om uppfyllelse av gräns-/målvärden etc. samt ev. överskridande av toleransmarginaler. - om relevant, en förklaring om att ett ev. överskridande beror på naturliga källor, - om relevant, en förklaring om att ett ev. överskridande beror på resuspension till följd av sandning eller saltning, - information om uppfyllelsen av exponeringskoncentrations-skyldigheten för PM_{2,5}. Punkt 3. Om ett överskridande har inträffat ska även information lämnas om det område som omfattar överskridandet och hur många personer som exponeras. Punkt 4. Den information som lämnas ska stämma överens med den	Sverige kommer att rapportera denna information genom Datavärds-kap Luft. Rapporteringen baseras huvudsakligen på kommunernas årliga rapportering till datavärden. Punkt 3 innebär för Sveriges del att kommunerna måste kunna lämna information om det område som omfattas av överskridandet samt hur många människor som antas vara exponerade. Kravet på uppskattning av antalet exponerade finns redan angett i föreskrifterna. Däremot måste de kompletteras med kravet på information om det överskridande området. Hänvisning till artikel 12 önskvärd i förordningen (48 §).
-------------------	---	---

	zonavgränsning som angetts enligt art 6 och de aggregerade validerade data som lämnats enligt art 11.	
--	---	--

Miljöförvaltningens kommentar

Artikel 12. Information om den geografiska storleken av områden med överskridanden tillkommer som rapporteringskrav. Data kan tas från kartläggningarna. Även antalet personer som exponeras för halter över normerna kan tas från kartläggningarna.

Artikel 13	Punkt 1. Medlemsstaterna ska på angivet elektroniskt sätt lämna information om luftkvalitetsplaner, olika källors bidrag, prognoser samt åtgärder (bilagorna II.H-K) inklusive: a) de obligatoriska kraven i bilaga XV i luftkvalitetsdirektivet 2008/50/EU. b) hänvisningar till var allmänheten kan få tillgång till regelbundet uppdaterad information om hur luftkvalitetsplanerna genomförs. Punkt 2. Informationen ska lämnas så snart som möjligt och allra senast två år efter utgången av det år då överskridandet observerades.	Informationen lämnas av Naturvårdsverket till kommissionen. Kraven i punkt 1 förutsätter uppdatering av 33 § förordningen. Förordningen bör även kompletteras med en bilaga där kraven specificeras mer ingående. Kravet i punkt 1.b bör genomföras i 37 § förordningen, som en ny punkt 3 med innebörden att den som fastställt ett åtgärdsprogram ska ge regelbundet uppdaterad information om hur åtgärdsprogrammet genomförs.
Artikel 14	Punkt 1. Medlemsstaterna ska på angivet elektroniskt sätt lämna information om de åtgärder som har vidtagits för att efterleva målvärdena i fjärde dotterdirektivet (2004/107/EG). Punkt 2. Informationen ska lämnas senast två år efter utgången av det kalenderår då överskridandet som föranledde åtgärden observerades.	Naturvårdsverket rapporterar dessa uppgifter till kommissionen. I det fjärde dotterdirektivet (2004/107/EG) ställs inga krav på åtgärdsprogram, dock åtgärder. I Luftkvalitetsförordning 2010:477 omfattas dock både normer av gränsvärdeskaraktär och målsättningskaraktär av krav på åtgärdsprogram. De åtgärdsprogram som hittills har tagits fram i Sverige

		har varit med anledning av överträdde gränsvärdesnormer (PM₁₀ och NO₂). Om åtgärdsprogram skulle tas fram till följd av överträdde målsättningsnormer, skulle uppgifter om åtgärderna inom dessa rapporteras till EU på samma sätt som för de åtgärdsprogram som tagits fram för gränsvärdesnormer. Kraven i artikel 14 (rapportering av åtgärder) täcks därmed av genomförandet av artikel 13, som omfattar rapportering av uppgifter från åtgärdsprogram. Hänvisning till artikel 14 är önskvärd i förordningen (48 §).
--	--	---

Miljöförvaltningens kommentar

Artikel 13-14 berör i första hand Länsstyrelsen i dagsläget och inte Miljöförvaltningen, men förvaltningen och luftvårdsförbundet kommer behöva bidra med information.

Artikel 15	De nuvarande rapporteringsbestämmelserna 2006/224/EG och 2004/461/EG ska upphöra att gälla den 1 januari 2014.	Hänvisning till artikeln behövs inte i förordningen.
Artikel 16	Punkt 1. Beslutet ska tillämpas fr.o.m. 1 januari 2014. Punkt 2. Informationen om zoner och tätbebyggelser samt utvärderingssystem ska lämnas första gången den 31 december 2013.	För att beslutet ska kunna tillämpas i svensk lagstiftning fr.o.m. 1 januari 2014 krävs att förordningen och föreskrifterna revideras senast tidig höst 2013. Beroende på hur Sverige kommer att administrera kravet på utvärderingssystem kan kommunerna komma att behöva rapportera in utvärderingssystem för 2014 senast i oktober 2013. Om utvärderingssystemet/en formuleras nationellt behöver kommunerna inte inkomma med underlag under hösten.

		Se 5.1.3. Vilket förfarande som kommer att råda, är avgörande för om uppdatering av föreskrifterna behövs. Datavärdskap Luft kommer att lämna denna information till kommissionen. Hänvisning till artikel 16 är önskvärd i förordningen (48 §). Eventuellt kan ett tillägg behöva göras om när bestämmelserna ska träda i kraft. Vi lämnar denna fråga öppen för departementet att avgöra.
Artikel 17	Adressater för beslutet: Medlemsstaterna.	Hänvisning till artikeln behövs inte i förordningen.
Bilaga I.A	Punkt 1. Tidsformat	Punkt 1-2 ska tillämpas i

Miljöförvaltningens kommentar

Miljöförvaltningen har inga problem att rapportera in utvärderingssystem senast i oktober 2013

2. Luftkvalitetsförordningen (2010:477)

3.1 Förslag till författningsändringar

Bestämmelserna i beslut 2011/850/EU är i huvudsak inriktade på vad Sverige som medlemsstat ska utföra i rapporteringshänseende. De flesta av bestämmelserna styrs därför till 48 § förordningen, vilket är den bestämmelse som i huvudsak reglerar Sveriges rapporteringsansvar. Artikel 13 avviker genom att handla om åtgärdsprogram/luftkvalitetsplaner och i ett vidare perspektiv än rapportering. Eftersom frågor om åtgärdsprogram regleras i förordningen, behöver den revideras även i detta avseende.

Vissa av bestämmelserna kan i förlängningen innebära att kommunerna i sin tur måste rapportera data tidigare eller på ett annat sätt. Detta regleras i föreskrifterna.

Tabell 2 nedan syftar till att på ett överskådligt sätt redogöra för hur kommissionens genomförandebeslut 2011/850/EU föreslås genomföras i svensk författning.

Tabell 2 Genomförandetabla för kommissionens genomförandebeslut 2011/850/EU

Artikel	Förslag till genomförande i svensk författning
1	48 § luftkvalitetsförordningen
2	26-27 §§ luftkvalitetsförordningen, 2 § NFS
3	48 § luftkvalitetsförordningen
4	-
5	48 § luftkvalitetsförordningen
6	48 § luftkvalitetsförordningen
7	48 § luftkvalitetsförordningen, NFS 2011:8
8	48 § luftkvalitetsförordningen
9	48 § luftkvalitetsförordningen, NFS 2011:8
10	48 § luftkvalitetsförordningen, NFS 2011:8
11	48 § luftkvalitetsförordningen
12	48 § luftkvalitetsförordningen, NFS 2011:8
13	33 och 37 §§ luftkvalitetsförordningen samt ny bilaga
14	48 § luftkvalitetsförordningen
15	-
16	48 § luftkvalitetsförordningen, ev. NFS 2011:8
17	48 § luftkvalitetsförordningen
Bilaga 1.A	NFS 2011:8
Bilaga 1.B	-
Bilaga 1.C	-
Bilaga 2 A-G	NFS 2011:8
Bilaga 2 H-K	33 § och ny bilaga luftkvalitetsförordningen

I följande översikt redovisas de konkreta förslagen till ändring av luftkvalitetsförordningen.

Tabell 3 Förslag till författningsändring

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
2 § I denna förordning avses med <i>luftkvalitetsdirektivet</i> : Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa ² , och <i>direktivet om metaller och PAH i luft</i> : Europaparlamentets och rådets direktiv	2 § I denna förordning avses med <i>luftkvalitetsdirektivet</i> : Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa ² , och <i>direktivet om metaller och PAH i luft</i> : Europaparlamentets och rådets direktiv

2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften³, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 219/20094.	2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften³, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 219/20094. rapporteringsbestämmelserna: Kommissionens genomförandebeslut 2011/850/EU av den 12 december 2011 om fastställande av regler för Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG och 2008/50/EG vad gäller ömsesidigt utbyte av information och rapportering av luftkvaliteten. <i>[om 48 § alt 1 väljs (se nedan), annars behövs inte denna definition]</i>
26 § Varje kommun ska kontrollera att miljökvalitetsnormerna i 10, 12, 14, 17–19 och 21–25 §§ följs inom kommunen. Kontrollen får ske genom samverkan mellan flera kommuner. I fråga om bens(a)pyren, arsenik, kadmium och nickel ska föroreningsnivåerna kontrolleras även under tiden före de tidpunkter som anges i 21–24 §§. Kontrollen ska ske genom mätningar, beräkningar eller objektiv bedömning. Om kontrollen sker genom mätningar, ska den ske 1. i de områden och på de platser där det är sannolikt att befolkningen exponeras för de högsta koncentrationerna, och 2. i de områden och på de platser som är representativa för den exponering som befolkningen i allmänhet är utsatt för.	26 § Varje kommun ska kontrollera att miljökvalitetsnormerna i 10, 12, 14, 17–19 och 21–25 §§ följs inom kommunen. Kontrollen får ske genom samverkan mellan flera kommuner. I fråga om bens(a)pyren, arsenik, kadmium och nickel ska föroreningsnivåerna kontrolleras även under tiden före de tidpunkter som anges i 21–24 §§. Kontrollen ska ske genom mätningar, beräkningar eller objektiv skattning. Om kontrollen sker genom mätningar, ska den ske 1. i de områden och på de platser där det är sannolikt att befolkningen exponeras för de högsta koncentrationerna, och 2. i de områden och på de platser som är representativa för den exponering som befolkningen i allmänhet är utsatt för.
27 § Om tidigare mätningar eller beräkningar av luftkvaliteten enligt 26 § under en representativ tidsrymd visar att värdet för en genomsnittsperiod	27 § Om tidigare mätningar eller beräkningar av luftkvaliteten enligt 26 § under en representativ tidsrymd visar att värdet för en genomsnittsperiod

1. överstiger den övre utvärderingströskeln enligt bilaga 1, ska kontrollen ske genom mätning som kan kompletteras med beräkning eller mätning med lägre kvalitetskrav, 2. understiger den övre utvärderingströskeln enligt bilaga 1, får kontrollen ske genom en kombination av mätning och beräkning, eller 3. understiger den nedre utvärderingströskeln enligt bilaga 1, får kontrollen ske genom enbart beräkning eller objektiv bedömning eller en kombination av metoderna.	1. överstiger den övre utvärderingströskeln enligt bilaga 1, ska kontrollen ske genom mätning som kan kompletteras med beräkning eller mätning med lägre kvalitetskrav, 2. understiger den övre utvärderingströskeln enligt bilaga 1, får kontrollen ske genom en kombination av mätning och beräkning, eller 3. understiger den nedre utvärderingströskeln enligt bilaga 1, får kontrollen ske genom enbart beräkning eller objektiv skattning eller en kombination av metoderna.
33 § Ett åtgärdsprogram ska, utöver det som anges i 5 kap. 6 § miljöbalken, innehålla information om 1. var ett överskridande av en miljökvalitetsnorm inträffat, 2. det berörda områdets typ, storlek, väderleksförhållanden och skyddsvärda objekt, 3. luftföroreningens typ och hur den har konstaterats, 4. föroreningens ursprung, 5. den analys av situationen som har gjorts, 6. genomförda förbättringsåtgärder och effekterna av dem, 7. pågående förbättringsåtgärder, och 8. publikationer eller andra dokument som kompletterar informationen enligt 1–7.	33 § Ett åtgärdsprogram ska, utöver det som anges i 5 kap. 6 § miljöbalken, innehålla information om de parametrar som framgår av Bilaga 3.
37 § Den som har fastställt ett åtgärdsprogram ska 1. sända en kopia av programmet till Naturvårdsverket och de andra myndigheter och kommuner som berörs, och	37 § Den som har fastställt ett åtgärdsprogram ska 1. sända en kopia av programmet till Naturvårdsverket och de andra myndigheter och kommuner som berörs, 2. kostnadsfritt genom Internet eller på

2. kostnadsfritt genom Internet eller på annat lämpligt sätt informera allmänheten eller andra som är berörda eller har intresse av det fastställda åtgärdsprogrammet.	annat lämpligt sätt informera allmänheten eller andra som är berörda eller har intresse av det fastställda åtgärdsprogrammet, och 3. kostnadsfritt genom Internet eller på annat lämpligt sätt regelbundet informera allmänheten om hur åtgärdsprogrammet genomförs.
--	---

Miljöförvaltningens kommentar

Paragraf 33 och 37 angående Åtgärdsprogram.

Länsstyrelsen ansvarar för åtgärdsprogram och bestämmelsen berör inte miljöförvaltningen direkt. Däremot kommer de nya kraven att åtgärdsprogrammet ska följas upp kontinuerligt på offentlig plats sannolikt medföra att miljöförvaltningen/luftvårdsförbundet kommer att få utföra mer jobb med utvärderingen.

48 § Naturvårdsverket ska fullgöra de uppgifter i fråga om rapportering till Europeiska kommissionen som framgår av 1. artiklarna 6.5, 11.2, 19, 22.4, 23.1 och 27 samt bilaga VI B.2 i luftkvalitetsdirektivet, och 2. artiklarna 4.14 och 5 i direktivet om metaller och PAH i luft. Rapporteringen ska ske enligt den geografiska indelning som Naturvårdsverket bestämmer.	<u>Alternativ 1</u> 48 § Naturvårdsverket ska fullgöra de uppgifter i fråga om rapportering till Europeiska kommissionen som framgår av 1. artiklarna 6.5, 11.2, 19, 22.4, 23.1 och 27 samt bilaga VI B.2 i luftkvalitetsdirektivet, 2. artiklarna 4.14 och 5 i direktivet om metaller och PAH i luft, och 3. artiklarna 1, 3.2, 3.5-3.6, 5.1-5.3, 5.5, 6-12, 14 samt 16 i rapporteringsbestämmelserna. Rapporteringen ska ske enligt den geografiska indelning som Naturvårdsverket bestämmer. <u>Alternativ 2</u> 48 § Naturvårdsverket ska fullgöra de uppgifter i fråga om rapportering till Europeiska kommissionen som framgår av 1. artiklarna 6.5, 11.2, 19, 22.4, 23.1 och 27 samt bilaga VI B.2 i luftkvalitetsdirektivet,
--	---

	2. artiklarna 4.14 och 5 i direktivet om metaller och PAH i luft, och 3. Kommissionens genomförandebeslut 2011/850/EU av den 12 december 2011 om fastställande av regler för Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG och 2008/50/EG vad gäller ömsesidigt utbyte av information och rapportering av luftkvaliteten. Rapporteringen ska ske enligt den geografiska indelning som Naturvårdsverket bestämmer.
	Bilaga 3 Se Bilaga 1 i detta PM.

Miljöförvaltningens kommentar

Bilaga 3 innehåller nya krav på vad ett åtgärdsprogram skall innehålla. Det är enligt förvaltningen en fullständigt orimlig lista på olika uppgifter som kommer att tynga ett åtgärdsprogram. Ett åtgärdsprogram riktar sig till myndigheter och kommuner. Det finns redan i 5 kap 6 § miljöbalken (med vissa tillägg vad gäller åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer för luftkvalitet i 33 § luftkvalitetsförordningen) uttömmande angivet vad ett åtgärdsprogram skall innehålla. Enligt 5 kap 8 § miljöbalken skall myndigheter och kommuner vidta de åtgärder som behövs enligt åtgärdsprogrammet. Det är således fråga om en konkret instruktion om vad som måste göras. Att belasta ett åtgärdsprogram med allehanda uppgifter som egentligen inte berör de konkreta åtgärderna riskerar att skapa betydande oklarheter och allvarligt försvåra tillämpningen av åtgärdsprogrammet.

Naturvårdsverket tycks inte inse att åtgärdsprogrammen – särskilt när det gäller begränsningsnormer – också får en rättslig relevans mot enskilda i det praktiska tillsynsarbetet, tillståndsförfaranden, planarbete m m. Då väger kraven på tydlighet och enkelhet väsentligt tyngre än diverse önskemål om sakuppgifter. Därtill kommer att kommunerna med Naturvårdsverkets förslag drabbas av kostnader trots att den omedelbara nyttan av de tillkommande arbetsuppgifterna är svår att urskilja.

3.2 Diskussion kring särskilda bestämmelser

3.2.1 48 § luftkvalitetsförordningen

I 48 § luftkvalitetsförordningen finns idag en hänvisning till artikel 27 i dir 2008/50/EG, som anger att rapportering ska ske i enlighet med de kommande rapporteringsbestämmelserna enligt artikel 28.2, dvs. de bestämmelser som nu finns framtagna och beslutade (2011/850/EU). Hänvisningen bör nu uppdateras till att de facto avse de nya rapporteringsbestämmelserna. Rubriken till det berörda avsnittet i förordningen är ”Rapportering till Europeiska kommissionen”, och avsnittet bör då lämpligen omfatta själva rapporteringsbestämmelserna. De innehåller även en stor mängd detaljer som kan vara bra för mottagarna att kunna se i originalversion.

Hänvisningen kan vara exakt eller mer övergripande, dvs. antingen omfatta de specifika paragrafer som avses eller beslut 2011/850/EU som helhet (se författningsförslag ovan).

3.2.2 Genomförande av artikel 13 om luftkvalitetsplaner

Rapportering av uppgifter om åtgärdsprogram

Artikel 13 i 2011/850/EU om luftkvalitetsplaner skiljer ut sig från övriga artiklar så till vida att huvudinnehållet behöver genomföras i förordningen och inte i föreskrifterna eller sammantaget i 48 § förordningen som de flesta övriga artiklar. Artikeln innehåller bestämmelser om vilken information medlemsstaterna ska lämna när det gäller luftkvalitetsplaner:

- uppgifter enligt artikel 23 i dir 2008/50/EG,
- uppgifter enligt avsnitt A i bilaga XV i dir 2008/50/EG,
- uppgifter enligt avsnitten H, I, J och K i bilaga II i beslut 2011/850/EU,
- hänvisningar till var allmänheten kan få regelbunden information om luftkvalitetsplanernas/åtgärdsprogrammets genomförande.

Sverige utför redan idag en rapportering enligt de två första strecksatserna. Tillskottet av de nya bestämmelserna (i synnerhet tredje strecksatsen) innebär att mer specificerad information om åtgärdsprogram ska rapporteras. Normalt sett ska data som rapporteras ingå i föreskrifterna, men eftersom bemyndigandet för föreskrifterna endast omfattar kontroll måste dessa uppgifter om åtgärdsprogram ingå i förordningen. De föreslås dock inte utformas som rapporteringskrav för kommuner och länsstyrelser, utan som krav på vad ett åtgärdsprogram ska innehålla. Genom att de fastställda åtgärdsprogrammen enligt 37 § förordningen ska skickas till Naturvårdsverket, får vi även tillgång till de uppgifter som ska rapporteras.

Enligt direktivet ska åtgärdsprogram rapporteras utan dröjsmål, men inte senare än två år efter utgången av det år då det första överskridandet observerades. Detta innebär att vi från Sverige enbart skulle rapportera *nya* åtgärdsprogram med uppgifter enligt beslut 2011/850/EU, dvs. åtgärdsprogram som hittills inte rapporterats till kommissionen. I takt med att befintliga åtgärdsprogram omprövas i enlighet med 5 kap 6 § tredje stycket

miljöbalken (vart sjätte år eller vid behov) kommer de dock att behöva kompletteras med dessa nya uppgifter och vi har då möjlighet att rapportera även dem. Det finns dock goda skäl till att försöka få in dessa uppgifter i ett tidigare skede än så. Det främsta skälet är att det genom den nya europeiska rapporteringsdatabasen kommer att bli mycket tydligt vilka åtgärdsprogram Sverige har. Om de befintliga programmen inte rapporteras förrän långt senare kommer det att uppfattas som att de inte finns, vilket är mindre bra med tanke på den överträdelseprocess (M2011/3820/R) för partiklar (PM₁₀) som Sverige för närvarande omfattas av.

Med anledning av detta har vi övervägt flera sätt att få in dessa data i förtid, för att kunna rapportera även befintliga åtgärdsprogram enligt de nya bestämmelserna. Vi har valt att inte föreslå en författningsreglering för detta ändamål, utan att istället framöver vända oss till de berörda kommunerna/länsstyrelserna med ett önskemål om komplettering [senast den 31 mars 2014] av de uppgifter som ingår i den föreslagna Bilaga 3 till förordningen. De uppgifter vi får in rapporterar vi därefter till kommissionens databas. Se vidare avsnitt 5.1.2.

Parametrar som ska rapporteras

Kraven på vad ett åtgärdsprogram ska innehålla måste tydliggöras jämfört med vad som är fallet idag. Förordningen innehåller idag endast en kortfattad lista i 33 § med övergripande krav på vad ett åtgärdsprogram ska innehålla. Punktsatserna motsvarar i stort sett rubrikerna i bilaga XV i dir 2008/50/EG. Trots att dessa har konkretiserats i Naturvårdsverkets handbok 2011:1 *Luftguiden* är många åtgärdsprogram ofullständigt utformade. Anledningen kan dels vara att kraven inte specificerats tillräckligt utförligt. För att komma tillrätta med detta föreslår vi att det innehåll som specificeras som obligatoriskt i direktivet och rapporteringsbestämmelserna, författningsregleras fullt ut genom att samlas i en ny bilaga till förordningen. En annan anledning till att åtgärdsprogram i vissa fall brister, kan vara avsaknad av vilja att formulera åtgärdsprogram som skulle kunna inskränka kommunernas egna planer och prioriteringar. Detta, samt andra brister i uppfyllelsen gentemot regelverket om miljökvalitetsnormer, tydliggör enligt vår bedömning behovet av att i lagstiftningen ha effektiva sanktionssystem som ska tillämpas vid överträdelse av de aktuella bestämmelserna, något som även är ett krav enligt artikel 30 i direktiv 2008/50/EG.

Miljöförvaltningens kommentar

3.2.2 Parametrar som ska rapporteras.

Kraven på information om olika källors bidrag är idag väldigt detaljerade. Det är oklart om någon aktör kan fullfölja de rapporteringskraven.

Skälet till att åtgärdsprogrammen inte alltid svarar mot högt ställda krav på konkretningsgrad och relevans är vare sig bristande vilja eller förmåga hos

kommuner utan mer ett uttryck för avsaknaden av konkreta verktyg. Statsmakterna har trots många och konkreta förslag helt enkelt inte gett kommunerna legala möjligheter att vidta de mest verkningsfulla åtgärderna.

Naturvårdsverket ställer krav på effektiva sanktionssystem. Vad som avses i praktiken är inte utsagt, men man kan ana att det är olika former av bestraffningar av de kommuner där miljökvalitetsnormerna inte följs. Det är en minst sagt anmärkningsvärd hållning särskilt som kommunerna inte har möjlighet att vidta de åtgärder som är mest effektiva. Därtill kommer att Naturvårdsverket själv i en skrivelse till regeringen anfört att när det gäller en av normerna – den för kvävedioxid – råder tveksamhet om den verkligen uttrycker bristande luftkvalitet. Det är direkt stötande att Naturvårdsverket vill bestraffa kommuner för att de inte löser ett miljöproblem som kanske inte finns!

Uppgift om hur åtgärdsprogrammen genomförs

Artikel 13 ställer även krav på att medlemsstaterna ska kunna hänvisa till var allmänheten kan få tillgång till regelbundet uppdaterad information om hur åtgärdsprogrammen genomförs. Detta är inte författningsreglerat idag. På Naturvårdsverkets webbplats finns information om samtliga åtgärdsprogram som beslutats, men information om det löpande genomförandet saknas. Denna typ av information lämpar sig bäst att de berörda kommunerna och länsstyrelserna tillhandahåller, eventuellt finns exempel på sådant redan idag. Vi har föreslagit att 33 § utökas med en tredje punkt om att sådan information ska finnas tillgänglig.

Miljöförvaltningen har ingen kommentar

3.2.3 Rapportering av utvärderingsstrategier enligt artikel 7

Medlemsstaterna ska lämna information om de utvärderingsstrategier som kommer att tillämpas för deras respektive zoner följande kalenderår. Informationen ska lämnas till kommissionen senast den 31 december varje kalenderår. För att Sverige ska kunna rapportera dessa uppgifter krävs det att kommunerna senast [den 31 oktober] varje år rapporterar till datavärden vilka mätstationer de kommer att använda under följande kalenderår. Ett lämpligare alternativ är att Sverige formulerar ett nationellt basprogram med ett antal utvalda fasta mätstationer som årligen rapporteras till EU. Se vidare avsnitt 5.1.3.

Miljöförvaltningens kommentar

3.2.3

Kommuner som beställer mätningar inkommer ofta efter 31 oktober vilket är en försvårande faktor om utvärderingssystemet ska rapporteras senast 31 okt. Med

tydliga regler torde det dock inte vara några problem att hålla de angivna tidsfristerna.

3.2.4 Övrigt

Uttrycket *objektiv bedömning* bör i 26-27 §§ förordningen ändras till *objektiv skattning*. Det är en skattning av ett naturvetenskapligt värde som ska göras. Ordet *bedömning* blir då felaktigt i sammanhanget. *Skattning* är dessutom det ord som används i direktivet och genomförandebestämmelserna. Även i föreskrifterna används uttrycket *objektiv skattning*.

Miljöförvaltningens har ingen kommentar

3. Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2010:8) – översiktlig analys av förändringsbehov

Naturvårdsverkets föreskrifter reviderades senast sommaren 2010. Förändringarna baserades huvudsakligen på innehållet i bilagorna i dir 2008/50/EG, men även på det utkast som då fanns för de kommande rapporteringsbestämmelserna. De fastställda rapporteringsbestämmelserna 2011/850/EU överensstämmer i stort med de föreslagna. Det finns dock behov av vissa justeringar, vilka föreslås genomföras i föreskrifterna enligt nedan:

- 2 § Definitionerna kan komma att behöva ses över och kompletteras med vissa begrepp.
- Kommunerna måste lämna underlag till Datavärdskap Luft om utvärderingssystem senast [den 31 oktober] varje år för att Sverige ska kunna uppfylla rapporteringskravet i artikel 7 i 2011/850/EU. Bilaga 5 i föreskrifterna kan behöva ses över. Om ett nationellt basprogram tillämpas behövs inte denna bestämmelse i föreskrifterna.
- Kommunerna måste lämna underlag till Datavärdskap Luft om kvalitet och spårbarhet för använda utvärderingsmetoder senast [den 31 mars] varje år för att Sverige ska kunna uppfylla rapporteringskravet i artikel 9 i 2011/850/EU. Bilaga 5 i föreskrifterna behöver ses över.
- Kommunerna måste lämna resultat från kontrollen till Datavärdskap Luft senast [den 31 mars] varje år för att Sverige ska kunna uppfylla rapporteringskravet i artikel 10 i 2011/850/EU. Bilaga 5 i föreskrifterna behöver ses över (t.ex. med parametrar i Bilaga II).
- Föreskrifterna behöver revideras så att möjligheten för kommunerna att rapportera NRT-data till kommissionen tydliggörs.
- Föreskrifterna måste även kompletteras med bl.a. följande:
 - avrundningsregler för uppmätta data (bilaga 5.D),
 - krav på information om överskridande av miljökvalitetsnormens olika värden samt information om det område där miljökvalitetsnormens olika värden överskrids,
 - krav på information om antal berörda personer vid överskridande av miljökvalitetsnormens olika värden,

- krav på att data från den metod som har lägst osäkerhet ska användas, i fall där flera utvärderingsmetoder används på samma plats.

De identifierade ändringsbehoven kommer att bearbetas in i föreskrifterna under hösten 2012, för att därefter remitteras till berörda kommuner, myndigheter etc. I samband med detta kommer även Naturvårdsverkets handbok 2011:1 *Luftguiden* att revideras.

Miljöförvaltningen har ingen kommentar

4. Konsekvenser

5.1 Förordningen

Rapporteringsbestämmelserna förväntas, vid sidan av 33 §, få störst konsekvenser för 48 § i luftkvalitetsförordningen. I denna paragraf regleras den rapportering som sker till kommissionen idag. Datavårdskap Luft har den tydligaste rollen i det arbetet genom att samla in kommunernas luftdata, granska dem och rapportera vidare till kommissionen. Arbetsbördan förväntas öka för datavärden i och med de nya bestämmelserna. Det är dock mycket oklart i hur stor omfattning, då detta i mångt och mycket avgörs av vilken väg utvecklingen av rapporteringssystemet tar i Sverige. Se avsnitt 5.1.1. Även beslut om ett eventuellt nationellt basprogram har betydelse för datavärdens arbetsinsats. Se avsnitt

5.1.3. Nytt elektroniskt rapporteringssystem

I dagsläget rapporterar kommunerna årligen i mars sina data till Datavårdskap Luft i form av excelformulär som utformas av datavärden i samarbete med Naturvårdsverket. I september varje år rapporterar datavärden i sin tur resultat från Sverige till kommissionen, även denna rapportering sker i excelformat. För att ”rationalisera mängden tillgänglig information från medlemsstaterna, göra informationen så användbar som möjligt och minska den administrativa bördan” arbetar kommissionen nu tillsammans med EEA med att ta fram ett standardiserat formulär i elektroniskt format. Utformningen ska motsvara kraven i Europaparlamentets och Rådets direktiv 2007/2/EG om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (INSPIRE). Vidare ska medlemsstaterna rapportera med hjälp av ett elektroniskt internetbaserat verktyg. Verket ska användas för kontroll av bl.a. informationens enhetlighet och datakvalitet samt för aggregering av rådata. Syftet är även att medlemsstaterna ska kunna använda verktyget för andra ändamål än bara rapporteringen av data till kommissionen.

Det är inte helt klart i vilket format rapporteringen av data från kommunerna/samverkansområdena ska ske till datavärden. Internt arbete pågår emellertid på Naturvårdsverket med att utveckla större datasystem för överföring och lagring av miljödata. Vi behöver se över möjligheterna att använda detta datasystem även för kommunernas rapportering. Eventuellt kan ett särskilt rapporteringssystem behöva

utvecklas för detta ändamål. Kostnaderna får då utredas i särskild ordning. I princip går det även att låta rapporteringen fortgå i excelformat. Nackdelen är då den arbetsinsats som datavärden behöver lägga ner på att överföra data till det elektroniska verktyget för fortsatt leverans till kommissionen.

En faktor som ytterligare finns att väga in är att nuvarande datavärdsavtal upphör den 31 december 2012 och i samband med detta blir föremål för upphandling.

Miljöförvaltningen har inga synpunkter

5.1.2 Rapportering av uppgifter med koppling till åtgärdsprogram

Rapporteringen av åtgärdsprogram till kommissionen kommer fr.o.m. den 1 januari 2014 att omfatta fler parametrar än tidigare, huvudsakligen i och med att uppgifterna i bilaga II.H-K i 2011/850/EU ska rapporteras. Många av uppgifterna finns sedan tidigare i bilaga XV i dir 2008/50/EG, men har nu konkretiserats i högre grad i och med rapporteringsbestämmelserna. Att utföra rapporteringen kommer att vara en förhållandevis tidskrävande uppgift för Naturvårdsverket, eftersom uppgifterna måste plockas ut separat från varje åtgärdsprogram. Vår tolkning är att uppgifter från samtliga åtgärdsprogram i Sverige inte behöver rapporteras varje år, utan enbart nya samt reviderade program. Arbetsinsatsen kommer att variera från år till år beroende på hur många nya åtgärdsprogram som tagits fram.

Enligt resonemanget i avsnitt 3.2.2 är det motiverat att sträva efter att rapportera även uppgifter om befintliga åtgärdsprogram till den nya rapporteringsdatabasen. Vi har efter ett flertal överväganden valt att föreslå att vi kontaktar samtliga kommuner/länsstyrelser som har fastställt åtgärdsprogram, och framför ett önskemål om att [senast den 31 mars 2014] få in kompletterande, tillgängliga uppgifter om åtgärdsprogrammen i enlighet med den nya Bilaga 3 till förordningen. Uppgifterna ska kunna lämnas på enklast möjliga sätt i tabellform (som vi tillhandahåller), för att underlätta såväl för kommunerna/länsstyrelserna som för oss själva i vår vidare rapportering till kommissionen. Vi har övervägt att lägga in detta som ett rapporteringskrav i förordningen, men avstått eftersom det rör sig om en engangshändelse. Inom några år kommer samtliga åtgärdsprogram ändå att ha behövt revideras enligt de nya reglerna, men för vissa av programmen kan det komma att dröja länge (6 år för nyligen fastställda program). Vi har även övervägt möjligheten att Naturvårdsverket genom förordningen skulle ges möjlighet att rapportera till berörda länsstyrelser att befintliga åtgärdsprogram skulle omprövas. Bestämmelsen skulle formuleras generellt, men i nuläget dels syfta på att befintliga åtgärdsprogram skulle behöva omprövas så att Sverige kunde rapportera uppgifter om dem till den nya rapporteringsdatabasen, dels för att få till stånd så konkreta och kraftfulla åtgärdsprogram som möjligt som snarast möjligt leder till att miljökvalitetsnormerna och bakomliggande gränsvärden uppfylls. Vi har dock valt att inte

föreslå denna typ av bestämmelse, då det skulle innebära en alltför stor arbetsuppgift för Naturvårdsverket att kontinuerligt bevaka alla åtgärdsprogram och initiera omprövningar. Förändringen skulle behöva övervägas mer noggrant eftersom Naturvårdsverket i så fall får en överprövande roll.

Miljöförvaltningen synpunkter

Förvaltningen delar Naturvårdsverkets uppfattning att verket inte skall tilldelas någon roll som överinstans med rätt eller plikt att överpröva vad kommuner och Länsstyrelser kommit överens om. Den rollen har endast Regeringen och någon annan ordning vore inte lämplig.

Därtill bör framhållas att de nya kraven på information i hög grad kommer att belasta kommunerna och skapa merkostnader. Det måste ske en rimlig kompensation från statsmakterna för dessa nya pålagor.

5.1.3 Rapportering av utvärderingsstrategier

Nationellt basprogram för rapportering

Enligt artikel 7 ska medlemsstaterna senast den 31 december varje år rapportera till kommissionen det kommande årets utvärderingsstrategier för sina zoner och tätbebyggelser. Den information som ska lämnas är bland annat ändringsdokumentation (om inget har ändrats sedan föregående år behöver inga andra uppgifter fyllas i), information om zonen i fråga, information om förorenande ämnen samt vilka gräns-/målvärden och utvärderingströsklar de berörs av och på vilket sätt de utvärderats (inklusive metadata för respektive provtagningsplats etc.) samt information om vilken/vilka myndighet/er som ansvarar för att utvärdera luftkvaliteten, godkänna mätsystem, garantera mätningarnas noggrannhet, analysera utvärderingsmetoden, samordna kvalitetssäkringen på nationell nivå samt samarbeta med andra medlemsstater och kommissionen.

I Sverige har vi sex zoner definierade, varav tre tätbebyggelser, från vilka vi rapporterar luftdata till kommissionen (Norra, Mellersta och Södra Sverige samt Stockholm, Göteborg och Malmö, med de respektive beteckningarna SW 1-6). Det finns inga individuella utvärderingsstrategier för dessa zoner, utan enbart krav på kontrollprogram för kommuner eller samverkansområden. Datavärdskaip Luft rapporterar därefter vidare till kommissionen från de mätdata som rapporteras in.

Det nya kravet på att rapportera utvärderingsstrategier för medlemsstaternas respektive zoner för kommande år redan den 31 december, får till följd att kommunerna/samverkansområdena måste inkomma med denna information till datavärden redan [den 31 oktober] varje år. Informationen från respektive kontrollområde

(kommun eller samverkansområde) ska därefter sammanställas av datavärden för att kunna rapporteras vidare till kommissionen inom ramen för Sveriges sex rapporteringszoner i enlighet med artikel 7. Detta riskerar att bli en omfattande uppgift, dels för datavärden, men även för kommunerna/ samverkansområdena som ska utföra ytterligare en årlig rapportering utöver den ordinarie rapporteringen av data i mars.

För att underlätta detta förfarande samt även förtydliga den svenska utvärderingssystemet gentemot kommissionen, föreslår vi att Sverige upprättar ett nationellt basprogram, med utvärderingsstrategier för de sex zonerna, som årligen rapporteras av datavärden till kommissionen. Detta skulle kunna göras genom att utifrån en analys av luftkvalitetssituationen i respektive zon, identifiera det antal provtagningsplatser som krävs enligt direktivet och därefter bestämma vilka befintliga provtagningsplatser som ska motsvara dessa och därmed rapporteras till kommissionen, inkluderat samtliga uppgifter som krävs för en utvärderingsstrategi enligt artikel 7. En kontinuerlig dialog får hållas med berörda kommuner, som meddelar datavärden när eventuella förändringar beträffande stationerna sker. Samordning kommer att krävas från Naturvårdsverkets/datavärdens sida.

Ett uppdrag för formulering av det första nationella basprogrammet, med utvärderingsstrategier för zonerna SW 1-6, kommer att behöva formuleras om detta tillvägagångssätt väljs. Efter att utvärderingsstrategierna rapporterats en första gång, kommer enbart ändringar att behöva rapporteras, vilket gör att arbetsinsatsen torde minska från och med andra rapporteringsåret.

Den första rapporteringen av utvärderingsstrategier för Sveriges sex zoner ska ske senast den 31 december 2013.

Miljöförvaltningens synpunkter

Det bör understrykas att upprättandet av ett nationellt basprogram måste upprättas i nära samarbete med berörda kommuner och luftvårdsförbund.

Förslag till långsiktig lösning för genomförandet av luftkvalitetsdirektiven

Risken med det ovan föreslagna systemet, som utgår från dagens decentraliserade system för uppföljning av MKN är det faktum att vi (Naturvårdsverket/staten) inte förfogar över systemet som helhet, utan är beroende av att kommunerna utför kontrollen i enlighet med de krav som ställs i förordning och föreskrifter.

Mycket få, eventuellt ingen kommun uppfyller idag fullt ut de krav som ställs i Luftkvalitetsförordning 2010:477 och Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2010:8). Kraven, som ju baseras på luftkvalitetsdirektiven 2008/50/EG

och 2004/107/EG, är förhållandevis höga, även om målet under flera år har varit att underlätta för kommunerna. Utökad kommunikation samt det faktum att kommunerna sedan några år tillbaka har haft verktyg för att utföra kontrollen i samverkan med varandra, med kostnadsbesparingar och andra effektiviseringar som följd, ser ut ha haft effekt såtillvida att fler kommuner idag är medvetna om kraven på att kontrollera luftkvaliteten samt anstränger sig för att fullfölja sina skyldigheter gentemot lagstiftningen. Många problem kvarstår dock, vilket tvingar oss att konstatera att systemet inte fungerar så som vore önskvärt.

Sverige behöver nu rapportera utvärderingsstrategier för de sex svenska zonerna SW 1-6 årligen senast den 31 december. Om Sverige årligen skulle använda ett utvalt antal av kommunernas provtagningsplatser för rapporteringen så som ovan föreslås, finns alltså en riskfaktor inbyggd i att vi inte förfogar över mätningarna själva. Om en station inte skulle ha en godkänd mätmetod, tillräcklig kvalitetssäkring, inte vara placerad i enlighet med direktivets/föreskrifternas krav eller om den flyttas, läggs ner eller om omfattningen av mätningarna förändras eller om mätdata hanteras felaktigt, påverkar det utvärderingsstrategin för zonen/tätbebyggelsen och får därmed konsekvenser även för rapporteringen. För närvarande är det dock ett risktagande som vi får acceptera, för att kunna fullgöra vår rapporteringsskyldighet.

Det finns flera faktorer som talar för att Sverige skulle gynnas av att ha ett centraliserat system, liksom många andra medlemsstater redan har idag, där staten svarar för den kontroll som krävs enligt direktivet (i gaturum, urban bakgrund och regional bakgrund), och där kommunerna mäter i den utsträckning de finner behov av för egen del. Frågan har utretts tidigare av Naturvårdsverket (Naturvårdsverkets rapport 6317) och resultaten tyder på att det skulle vara såväl stabilare ur kvalitetssynpunkt som mindre kostsamt samhällsekonomiskt sett. De fördelar som går att identifieras med ett nationellt/centraliserat system är bl.a. följande:

- Färre antal provtagningsplatser skulle krävas för Sverige som helhet eftersom de skulle baseras på sex zoner/områden istället för 290 kommuner/områden.
- Referensmetoder alternativt likvärdiga metoder enligt direktiven skulle användas för samtliga stationer. Idag används i många fall icke godkända mätmetoder, vilket minskar tillförlitligheten till mätdata.
- Ett nationellt kvalitetssäkringsprogram skulle användas.
- Alla mätdata skulle hanteras gemensamt av en och samma funktion i enlighet med direktivkrav. Idag saknas i många kommuner tillräcklig kompetens för att hantera mätdata, vilket gör att tillförlitligheten till dem kan vara osäker.
- Nationellt täckande beräkningar av de viktigaste föroreningarna skulle kunna genomföras. Idag är det styrt av respektive kommuns/ samverkansområdes resurser och prioriteringar om beräkningar utförs.
- Datavärden skulle ha enbart en kontaktyta (Naturvårdsverket) istället för 290 kommuner för författningsreglerad kontroll av MKN. Mindre resurser skulle därmed krävas av datavärden.

- Kommunerna skulle kunna satsa resurser på de mätningar som de själva har behov av samt välja billigare metoder för dessa än referensmetoderna /likvärdiga metoderna, alternativt lägga resurserna på andra utgiftsområden.
- Hela övervakningssystemet från utvärderingsstrategi till rapportering via placering av mätstationer, val av mätutrustning, provtagning och hantering av mätdata, skulle vara överblickbart och kvalitetssäkrat.

Genom att ansvaret för kontroll av miljökvalitetsnormerna idag ligger på kommunerna, skulle ett centraliserat system medföra merkostnader för staten som det idag inte finns täckning för. Ett systemskifte skulle därför i viss mån innebära behov av omfördelning av resurser. Konsekvenserna av ett centraliserat system skulle därmed behöva utredas mer detaljerat.

Miljöförvaltningen synpunkter

För att underlätta rapporteringen föreslås en nationell samordning enligt två olika modeller,

- Ett nationellt basprogram med utvalda provtagningsplatser i 6 zoner där kommunerna försätter vara ansvariga för mätningarna,
- Ett centraliserat ansvar för luftföroreningskontrollen (långsiktig lösning).

Ett nationellt basprogram med utvalda platser.

Det skulle kunna vara ett bra förslag, som dock är strakt starkt beroende av Naturvårdsverkets syn på mätningarna som görs bl a i Stockholm. Sannolikt innebär det ingen större förändring för miljöförvaltningen/SLB.

Förslag på långsiktig lösning för genomförandet av luftkvalitetsdirektiven

Det är inledningsvis en intressant ståndpunkt att Naturvårdsverket fäster avseende vid vem som utför mätningarna och inte hur de genomförs. Att verket själva tillmäter sig en högre kompetens än kommunerna inger betänkligheter. Mätningar blir ju inte med automatik bättre för att de utförs av staten.

Bra mätningar kännetecknas av transparens och tydlighet. Om några kommuner inte håller tillräcklig kvalitet i sina mätningar bör åtgärder vidtas mot dessa kommuner. Självklart skall det i första hand ske med stöd och hjälp och tydliga riktlinjer. Men att som Naturvårdsverket nu föreslår på vissa förekommande brister nationalisera hela mätorganisationen ter sig minst sagt överdrivet.

Därtill bortser man uppenbarligen från att mätningarna av luftkvaliteten utgör den mindre delen av arbetet när man skall fastställa om en miljökvalitetsnorm följs eller ej. Det stora arbetet är ju att med stöd av mätningar, meteorologisk information, topografiska förhållanden m m beräkna halterna med hjälp av de trafikmätningar som kommunen och trafikverket gör. Dessa uppgifter har ju inte

verket tillgång till och sannolikt inte heller kompetens att värdera. Med enbart mätningar i egen regi skulle verket inte komma långt.

För kommunerna skulle ett förstatligande av luftmätningarna innebära en extra kostnad – trots vad som antyds i PMn. Dels påverkas de allmänna statsbidragen enligt vad Naturvårdsverket anger i sista stycket och dels skulle under alla förhållanden kommunerna vara tvungna att bygga upp egen kompetens för att säkerställa och verifiera naturvårdsverkets bedömningar (skattningar). Det vore djupt otillfredsställande att vara utlämnad åt verkets beräkningar särskilt som det enligt verket skall följa kännbara sanktioner om miljökvalitetsnormerna överskrids.

Därtill kommer att Stockholms beräkningar sker i nära samarbete med trafikkontoret och Trafikverket. Dessa uppgifter ligger till grund för beräkningar av såväl buller som luftkvalitet m m. Om Naturvårdsverket skulle ta över mätningarna vore det en mycket allvarlig inskränkning i kommunernas förmåga att till samhällsplanering, tillsyn m m.

Det är vidare oklart hur en nationalisering skulle genomföras, men det finns många aspekter som måste beaktas och som talar mot Naturvårdsverkets förslag.

- Den lokala kännedomen om placering av mätstationer och om luftförorenings-situationen på platser i staden kommer att behövas. Om endast nationell aktör utför övervakningen förloras möjligheten att förklara mätdata som avviker genom tex vägarbeten, motorevenemang etc.
- Möjligheten till intern konsultationen angående luftkvalitet inom staden riskerar gå förlorad och underlagen för kommunal planering skulle försämrast.
- Naturvårdsverket har idag ingen organisation för genomförande av mätningar i den omfattning som skulle krävas. Det kommer sannolikt innebära ökade kostnader, snarare än besparingar.
- Stockholm (SLB-analys) använder idag referens- eller likvärdiga metoder för luftövervakningen vilket är ett av NV argument för samordning.
- Det är oklart hur det skall genomföras men risken finns att detta innebär att färre antal mätplatser skulle krävas/användas inom Stockholm och inom Luftvårdsförbundet. Det skulle innebära en tydlig försämring av övervakningen över luftkvaliteten. Det skulle starkt försvåra om inte omöjliggöra utvärderingen av olika åtgärder och försök för att förbättra luftkvaliteten. Jmf tex utvärdering av trängselskatt, dubbdäcksförbud, dammbindning, städåtgärder etc. Det försvårar också tydligt möjligheterna till hälsobaserade studier. Färre antal mätplaster gör det betydligt svårare att följa upp åtgärdsprogrammen vilket enligt nya direktiven ska skärpas (jmf artikel 13-14).

- Byte av mätutrustning och/eller av mätplaster skulleydligt försvåra trendanalyser av halterna vilket bland annat krävs för uppföljning av åtgärder.
- Det framgår inte av förslaget om information till allmänheten i form av real tids uppdatering och luftföroreningsprognoser även ska övergå till en nationell aktör. Kvaliteten på dessa båda skulle försämrats om så blir fallet då stor lokal kännedom krävs. Om dessa båda ska ligga kvar på kommunen och baseras.
- Det försämrar kvalitet på spridningsberäkningar då möjligheten till validering av mätdata försvinner (krav enligt direktiv).
- Möjligheten till att ge rådgivning och svar till medborgarna försämrats kraftigt om mätningar försvinner ut kommunal regi.
- Det är mycket osannolikt att nationella beräkningar kan gå in på så fin upplösning att det går att avgöra om mk-normen kan klaras då, lokala data saknas. Överskridande sker idag inte endast på stora öppna vägar (statliga) där trafikdata finns i NVDB (här hämtas data tex till Simair) utan i gaturum där uppgifter om hushöjder, gatubredd mm krävs samt kommunal trafikdata (finns ännu inte på kommunala vägar i NVDB). SLB använder de modeller och indata som har visat sig fungera bäst för att efterlikna verkligheten i Stockholm.
- Tidstäcknings krav skulle bli betydligt svårare att klara av med en nationell aktör. Tiden innan felaktigheter vid enskilda mätstationer åtgärdas skulle med största sannolikhet kraftigt öka.
- Åtgärdsprogram skulle baseras på resultat från mätningar som inte utförts av lokal aktör med god lokal kännedom.
- Sammantaget tror SLB att kvaliteten på både mätdata och beräkningsdata inom Stockholm skulle försämrats kraftigt om ansvaret helt flyttades från SLB till ett nationellt nätverk.
- Om Stockholm väljer att fortsätta med egen luftövervakning parallellt med ett nationellt övervakningsprogram som innefattar Stockholm uppstår andra frågetecken då både mätplatser, mättekniker och resultat kan skilja sig åt. Det gäller såväl dagliga luftföroreningsprognoser, information till medborgarna, hälsostudier, åtgärdsprogram samt bedömning av miljökvalitetsnorm. Ska de baseras på lokala eller de nationella mätningarna?

Slutsats

Miljöförvaltningen motsätter sig bestämt Naturvårdsverkets förslag till långsiktig lösning. Det absurda i tanken blir än mer tydligt i ljuset av det arbete som Länsstyrelsen tillsammans med berörda kommuner har gjort för att utarbeta ett nytt åtgärdsprogram för luftkvalitet för Stockholms län. Om ett sådant arbete skulle ha skett uteslutande med stöd av uppgifter och data från Naturvårdsverket



skulle det praktiken ha inneburit att verket skulle vara den som fastställer var överskridanden föreligger och således var åtgärder måste vidtas.

Miljöförvaltningens enhet för luftmätningar (SLB) som är upphandlad av Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund har högt anseende såväl i Sverige som internationellt. Det vore förödande om denna värdefulla kompetens skulle skingras därför att Naturvårdsverket är missnöjt med vissa kommuners mätningar. Det behövs en lokalt förankrad organisation för miljöövervakning av luftkvaliteten. Naturvårdsverkets förslag måste avvisas.

Bilaga 1 – Förslag till utformning av Bilaga 3 luftkvalitetsförordningen ”Innehåll i åtgärdsprogram”

Det bör noteras att det för vissa parametrar behövs närmare förklaring eller instruktioner (t.ex. i enlighet med Guidance kap. 18 Codelist). Dessa kan lämpligen läggas in i Naturvårdsverkets handbok och/eller datavärdens rapporteringsformulär.

Allmänt

1. Kontaktuppgifter
2. Föroreningar som omfattas
3. De av miljökvalitetsnormens olika värden som överskrids

Om åtgärdsprogrammet

1. Referens till luftkvalitetsplan (webblänk)
2. Referens till genomförande (webblänk)
3. Datum för officiellt antagande
4. Tidtabell för genomförande, inklusive tidpunkt då miljökvalitetsnormens olika värden bedöms följas

Allmän information om överskridandet

1. Året då första överskridandet observerades
2. Plats för överskridandet (region, stad, mätstation)
3. Typ av område (tätort, industri, landsbygd)
4. Beräknad yta där miljökvalitetsnormens olika värden överskrids (km²)
5. Beräknat antal personer i området där miljökvalitetsnormens olika värden överskrids
6. Väderleksförhållanden och topografi
7. Skyddsvärda objekt
8. Registrerade halter under tidigare år
9. Utvärderingsmetoder
10. Faktorer som har orsakat överskridandet

Information om olika källors bidrag

Förteckning över föroreningarnas huvudsakliga utsläppskällor samt total utsläppsmängd (ton/år).

1. Referensår
2. Regional bakgrund
 - a. Totalt
 - b. Utsläpp från Sverige
 - c. Gränsöverskridande
 - d. Naturligt bidrag
3. Bidrag från urban bakgrund

- a. Totalt
 - b. Trafik
 - c. Industri inklusive värme- och kraftproduktion
 - d. Jordbruk
 - e. Uppvärmning av fastigheter inklusive hushåll
 - f. Sjöfart
 - g. Arbetsmaskiner
 - h. Naturligt bidrag
 - i. Gränsöverskridande
4. Lokalt bidrag
- a. Totalt
 - b. Trafik
 - c. Industri inklusive uppvärmning och kraftproduktion
 - d. Jordbruk
 - e. Uppvärmning av fastigheter inklusive hushåll
 - f. Sjöfart
 - g. Arbetsmaskiner
 - h. Naturligt bidrag
 - i. Gränsöverskridande

Genomförda förbättringsåtgärder

1. Relevanta internationella, nationella, regionala och lokala åtgärder
2. Effekter av åtgärderna

Prognoser

1. År då prognoserna inleds
2. År som prognoserna avser (prognosår)
3. Basscenario
 - a. Beskrivning av utsläppsscenario
 - b. Totala utsläpp i relevant rumslig enhet
 - c. Åtgärder som ingår (enligt ovan)
 - d. Förväntade halter för prognosåret
 - e. Förväntat antal överskridanden för prognosåret
 - f. År då miljö kvalitetsnormens nivåer förväntas följas.
4. Scenario för åtgärdsprogram
 - a. Beskrivning av utsläppsscenario
 - b. Totala utsläpp i relevant rumslig enhet
 - c. Åtgärder som ingår (enligt ovan)
 - d. Förväntade halter för prognosåret
 - e. Förväntat antal överskridanden för prognosåret
 - f. År då miljö kvalitetsnormens nivåer förväntas följas.

Information om åtgärder

1. Åtgärd
 - a. Benämning
 - b. Beskrivning
 - c. Klassificering
 - d. Typ



- e. Administrativ nivå
 - f. Tidsskala
 - g. Rumslig skala
 - h. Källsektor som berörs
2. Uppskattade genomförandekostnader (om uppgift finns)
 3. Planerat genomförande: Start- och slutdatum
 4. Datum då åtgärden planeras få full effekt
 5. Andra centrala genomförandedatum
 6. Indikatorer för övervakning av framsteg
 7. Minskning av utsläpp på årsnivå till följd av tillämpad åtgärd
 8. Förväntad effekt på halter under prognosåret (om uppgift finns)
 9. Förväntad effekt på antalet överskridanden under prognosåret (om uppgift finns)
 10. Åtgärder eller projekt som planeras på lång sikt

Övrigt

Publikationer eller andra dokument som kompletterar informationen enligt övriga punkter.