



Göran Westberg
Trafikplanering
08-508 273 61
goran.westberg@tk.stockholm.se

Till
Trafik- och renhållningsnämnden
2009-05-12

Naturvårdsverkets förslag till ny förordning om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft. Svar på remiss.

Förslag till beslut

1. Trafik- och renhållningsnämnden beslutar att som svar remissen från kommunstyrelsen överlämna och återropa detta tjänsteutlåtande.
2. Trafik- och renhållningsnämnden beslutar om omedelbar justering

Magdalena Bosson
Förvaltningschef

Anette Scheibe
Avdelningschef

Staffan Forsell
Enhetschef

Sammanfattning

Miljödepartementet har översänt Naturvårdsverkets förslag till ny förordning om miljö kvalitetsnorm för PM 2,5. Samtidigt önskas synpunkter på förslag till samordning av främst kommunernas kontroll av att miljö kvalitetsnormerna uppnås. Målvärdet för PM 2,5 om 25 mikrogram på m³ luft ska uppnås 2010 och gränsvärdet 2015. Kraven klaras idag och beräknas så även vara fallet 2015.



Kontoret anser att förslaget till förordning är bra och väl anpassat till EU:s direktiv. Beträffande förslaget om samordnad kontroll av luftföroreningar ingår staden redan i Uppsala och Stockholms läns luftvårdförbund. Förbundets uppgifter och organisation kan ses som en modell för det förslag som lagts av Naturvårdsverket (MIKSA-förslaget). Kontoret tillstyrker MIKSA-förslaget. Kontoret har i huvudsak endast synpunkter på kostnadseffekter av förslaget. Staten bör i detta hänseende ta ett större ansvar för mätningar som omfattar långdistanstransporterade luftföroreningar från utlandet.

Bakgrund

Remissen

Miljödepartementet har 2009-03-06 översänt Naturvårdsverkets förslag till ny förordning om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft – Genomförande av direktiv 2008/50/EG samt MIKSA-förslaget på remiss till bl.a. Stockholm stad. MIKSA-förslaget kan i korthet sammanfattas med att länsstyrelserna föreslås få en skyldighet att efter samråd med kommunerna upprätta ett regionalt program för kontroll av miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft. Departementet har satt remisstiden till 2009-06-01. Inom staden har ärendet remitterats till Stadsledningskontoret, Trafik- renhållningsnämnden och Miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast 2009-04-30. Remisstiden har under hand förlängts till 2009-05-15.

Partiklar PM 2,5

Partiklar PM10 omfattar alla partiklar som är mindre än 10 mikrometer. Med PM 2,5 avses alla partiklar som mindre än 2,5 mikrometer. I spannet mellan 10 och 2,5 mikrometer finns s.k. grova partiklar som för nordiska förhållanden under vinter och vår utgörs av stenmaterial generade av dubbdäck. I kategorin mindre partiklar än 2,5 mikrometer inryms även dubbdäcksgenerade partiklar, lokalt alstrade avgaspartiklar från förbränningsmotorer och långdistanstransporterade föroreningar från kontinenten. Regelverket för PM 2,5 är i form av ett målvärde och ett gränsvärde som ska uppnås i gaturum samt ett mål och ett krav som gäller den genomsnittliga exponeringen av PM 2,5 för hela befolkningen. I Stockholm klaras gränsvärdet.

Naturvårdsverkets förslag

Som en följd av EU:s direktiv om luftkvalitet 2008/50/EG har regeringen givit Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta förslag till förordning för införlivning av direktivet i svensk lagstiftning. I praktiken innebär det en revidering av befintlig förordning (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft. Uppdraget ska samordnas med tidigare redovisat uppdrag om samordning av kontrollen av

miljökvalitetsnormerna för utomhusluft, det s.k. MIKSA-förlaget (NV rapport 2004:5407). Den enskilt största nyheten i direktivet är bestämmelser om fina partiklar eller PM 2,5. Målvärdet 25 mikrogram per m³ luft ska uppfyllas till 2010 och gränsvärdet till 2015. Bakgrundsexponeringen ska successivt minska med 20 % till 2020.

Förslag till ny miljökvalitetsnorm för PM_{2,5}

Målvärde i gaturum		Bör uppnås till	Ansvarig för kontroll
25 µg/m ³		2010	Kommunerna
Gränsvärde i gaturum		Ska uppnås till	
25 µg/m ³		2015	Kommunerna
Exponeringskoncentrationsskyldighet i urban bakgrund (baserat på exponeringsindex)		Ska uppnås till	
20 µg/m ³		2015	Naturvårdsverket
Exponeringsminskningsmål i urban bakgrund (jämfört med exponeringsindex för år 2010)		Bör uppnås till	
Utgångskoncentrationer	Minskingsmål	2020	Naturvårdsverket
< 8,5 = 8,5	0 %		
> 8,5 - < 13	10 %		
= 13 - < 18	15 %		
= 18 - < 22	20 %		
≥ 22	Alla lämpliga åtgärder för att uppnå målet på 18 µg/m ³		

I direktivet redovisas möjligheter till tidsfrister med genomförande av normerna. För partiklar anges en treårsperiod från direktivets ikraftträdande vilket innebär till 2011. Naturvårdsverket föreslår dock att Sverige inte begär någon tidsfrist. Skälet till detta är att i praktiken innebär en tidsfrist bara 1 år då fristen räknas från 2008 då direktivet antogs av EU. Sverige bedöms ända inte klara PM 10 och kvävedioxid normerna inom utsatt tid.

Kontroll och mätning av luftföroreningar är en resurskrävande uppgift. Av denna anledning föreslås förenklad hantering av kontrollen. Detta kan ske genom beräkning (modellering) av halter för ett visst område. Med modellering kan antalet mätplatser minska vilket innebär att kommuner som samarbetar får lägre kostnader för undersökningar av föroreningshalter i luften.



Naturvårdsverkets ansvar

Naturvårdsverket genomför redan idag mätningar till följd av kraven i tidigare EU-direktiv. Ett tillkommande ansvar är kontrollen av den genomsnittliga exponeringen av partiklar för befolkningen. De urbana bakgrunds nivåerna kommer att mätas vid tre mätstationer för hela landet. Naturvårdsverket arbetar med upphandling av mätningssupdrag i Malmö, Stockholm och Umeå.

Kommunernas ansvar

I likhet med vad som gäller för PM 10 åvilar det kommunerna att ansvara för luftkontrollen och mätning av luftföroreningarna vad gäller PM 2,5.

I gällande förordning ges kommunerna redan idag möjlighet att bedriva kontrollen genom samverkan. Mätning av luftkvalitet är en relativt kostnadskrävande uppgift för mindre kommuner. Mot denna bakgrund har det ansetts lämpligt att förstärka och samordna luftmätningssarbetet. I MIKSA-förslaget (samordnad kontroll av miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft) finns förslag för att underlätta och kostnadseffektivisera kommunernas luftkontrollarbete. Länsstyrelserna ges en samordnande roll med regionala program i detta arbete. Med samordnat arbete beräknas kommunernas kostnader minska medan länsstyrelser får en ny uppgift och därmed ökade kostnader. Några sanktioner föreslås inte i förordningen om uppställda gränsvärden inte klaras.

Kostnader

Naturvårdsverket beräknar att kostnaderna för kommunerna enligt gällande förordning uppgår till intervallet 30,5 – 45,8 miljoner per år. Med förslaget enligt reviderad förordning beräknas kostnaderna till 25,7- 39,7 miljoner. Länsstyrelsernas kostnader uppskattas till 9,4- 16,4 miljoner och på den nationella nivån eller naturvårdsverket 9,4-11,5 miljoner. Totalt för mätverksamheten rör det sig om 44,5 – 67,6 miljoner per år.

Trafikkontorets synpunkter

Det finns flera källor och orsaker till luftföroreningar. I mitten 1900-talet var det främst luftföroreningar från industrin som uppmärksammades. Effekter av avgasföroreningar från fordon har därefter stått i fokus. För närvarande är det främst partiklar PM10 orsakade av dubbdäcksslitage som är luftföroreningsproblemet. Kontoret anser att det är viktigt att uppmärksamma även mindre partiklar än PM 10. Även i kategorin PM 2,5 finns det dubbdäcksgenererade partiklar. Avgaspartiklar och långdistanstransporterade partiklar av olika ursprung utgör också en stor del av PM 2,5. Mot bakgrund av att en stor andel av PM 2,5 har internationell bakgrund anser kontoret att det främst krävs internationella åtgärder för att minska olägenheterna. Sveriges bidrag är

bara 1-2 mikrogram per m³ luft vilket skall jämföras med den urbana bakgrundshalten 10-12 mikrogram.

Konsekvenser för staden av förslaget till ny förordning.

För stadens del kommer det nya regelverket för PM 2,5 inte att medföra några särskilda konsekvenser. Gällande föroreningsnivåer beträffande PM 2,5 överstiger inte uppställda gränsvärden. Situationen är i stort sett likartad för alla kommuner i landet. Kort uttryckt: för att närma sig gränsvärdena krävs det en ökning motsvarande 30-50% för partiklar PM 2,5. Naturvårdsverket har gjort beräkningarna och uppger stor osäkerhet. Då staden klarar gränsvärdena krävs enligt förordningen inga åtgärder för att minska föroreningshalterna. Det ska dock noteras att någon nedre gräns inte fastslagits för partiklars påverkan på människors hälsa. En reduktion av PM 2,5 är därför viktig. Det skall påpekas att samma åtgärder som föreslagits i länsstyrelsens åtgärdsprogram för PM10 är tillämpliga för att reducera även PM 2,5 föroreningarna. Ökade kostnader förutses inte för staden såvida inte krav kommer från tillsynsmyndigheter om särskilda PM 2,5 mätningar, vilket dock är mindre troligt då halterna kan beräknas med andra analysmetoder. Trafikkontorets kostnader för kontroll och mätning av luftföroreningar inryms i kontorets tillsynsavgift till miljöförvaltningen.

Kontoret konstaterar att en stor del av PM 2,5 föroreningarna är långdistanstransporterade. Det kan därför diskuteras om inte staten bör ta ett större ekonomiskt ansvar för det kontrollarbete som lagts på kommunerna när det gäller PM 2,5.

Kontoret anser att Naturvårdsverket bör överväga att begära tidsfrist till 2011 för normerna för partiklar PM 10 för att ge möjlighet att införa försöksverksamhet med ändrade regler för dubbdäcksanvändning.

MIKSA och luftvårdssamarbetet i Stockholmsregionen

Stockholms stad ingår i Stockholm och Uppsala läns luftvårdsförbund, som omfattar två landsting och 35 kommuner samt ett antal statliga verk och företag. Förbundet samarbetar med länsstyrelserna i Stockholm och Uppsala. De operativa luftmätningarna och analyserna av luften ombesörjs av SLB-analys som är en enhet inom Stockholms miljöförvaltning. Ett samarbete finns även med Stockholms universitet (Institutet för tillämpad miljöforskning) för utveckling av mätmetoder m.m. Kontoret anser att Stockholm och Uppsala läns luftvårdsförbund är en bra samarbetsform för det regionala luftvårdssamarbetet som väl ansluter till de samarbetsförslag som naturvårdsverket förslår i den nya förordningen. Kontoret tillstyrker MIKSA-förslaget.



Kostnader för det nationella kontrollarbetet

Kommunstyrelsen yttrade 2005-05-15 sig över en remiss från dåvarande miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet om samordnad kontroll av miljökvalitetsnormerna för utomhusluft. Remissen handlade om de frågeställningar som nu finns i MIKSA-förslaget. De synpunkter som då framfördes gällde främst kostnadsansvaret för exponeringsmätningar av urbana bakgrundshalter. I det förslag som då förelåg skulle denna uppgift falla på kommunerna. Kontoret ser nu med tillfredsställelse att dessa kostnader föreslås bäras av Naturvårdsverket.

Trafikkontorets förslag

Trafikkontoret förslår trafik- och renhållningsnämnden att som svar på remissen till kommunstyrelsen överlämna och återöppna detta tjänsteutlåtande.

Slut