

Nytt direktiv om luftkvalitet – förslag från EU-kommissionen

Remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen överlämnas och återopas vad som anförs i denna pro-
memoria.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Ärendet

EU-kommissionen har utarbetat ett nytt förslag till nytt direktiv om luftkvalitet. Den viktigaste förändringen är förslag till nya bestämmelser för partiklar. Gränsvärdet för PM10 kompletteras med bestämmelser för PM2,5 (partiklar mindre än 2,5 mikrometer). Främsta motivet är att dessa finare partiklar medför oacceptabelt höga hälsorisker, främst i form av ökad dödlighet. Hälsoriskerna med de grövre partiklarna (mellan 2,5 och 10 mikrometer) kan emellertid inte ignoreras, varför nuvarande gränsvärden för PM10 bibehålls.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret som inhämtat synpunkter från miljöförvaltningen.

Stadsledningskontoret anför att det finns starka skäl som talar för att införa regler även för PM2,5. Vidare framhåller stadsledningskontoret att de åtgärder som staden har rådighet över inte räckt för att uppfylla normen för PM10 i tid. Stadsledningskontoret gör bedömningen att så som direktivet är utformat kan stadens behov av tillväxt och medborgarnas behov av god hälsa tillgodoses.

Miljöförvaltningen anser att införande av ett allmänt reduktionsmål är ett nödvändigt komplement till det föreslagna takvärdet, för att generellt minska exponeringen. Miljöförvaltningen framhåller att såväl europeiska och nationella som regionala och lokala insatser krävs för att nå målet med en minskad exponering.

Mina synpunkter

Exponering för partiklar kan ge upphov till sjukdomar i luftvägarna, lungfunktionsnedsättning, försämring av astma och andra lungsjukdomar. Ökande halter ökar också dödligheten i hjärt- och lungsjukdomar, främst hos äldre. Därför är det mycket viktigt att vi vidtar åtgärder för att minska medborgarnas exponering för partiklar. Fraktionen PM2,5 har visat sig ha en än starkare koppling till hjärt- och kärlsjukdomar, varför det finns mycket starka motiv för att införa regler även för PM2,5.

I Stockholm har PM2,5-halter mätts sedan 2000. Årsmedelvärdena ligger i intervallet 11 mikrogram/m³ som urban bakgrund till 20 mikrogram/m³ i de mest belastade gatu-

rummen. Det föreslagna takvärdet 25 mikrogram/m³ klaras således i Stockholm. Jag delar miljöförvaltningens inställning om att ett allmänt reduktionsmål är ett nödvändigt komplement för att generellt minska exponeringen. Det är viktigt att de nya bestämmelserna för PM_{2,5} omsätts till samma legala status som PM₁₀, det vill säga införande av miljökvalitetsnormer för PM_{2,5}.

De insatser som staden har rådighet över har hittills inte räckt för att uppfylla PM₁₀-normen i tid. Större insatser krävs såväl på europeisk som nationell nivå. På den regionala och lokala nivån krävs större insatser för att minska utsläppen från vägtrafiken.

Sammanfattningsvis delar jag alltså stadsledningskontorets och miljöförvaltningens bedömning om att EU-kommissionens förslag bör tillstyrkas.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen överlämnas och återopas vad som anförts i denna promemoria.

Stockholm den 21 november 2005

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Sten Nordin* (m) och *Lotta Edholm* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. delvis bifalla kontorets förslag till beslut
2. därutöver anför följande:

De hälsorisker som PM_{2,5} medför bör om möjligt undvikas. Det visar sig att Stockholm klarar sig väl i de mätningar som gjorts av dessa partiklar, varför det inte finns någon anledning till oro. I likhet med stadsledningskontoret anser vi att eventuella bestämmelser om gränsvärden för PM_{2,5} inte får äventyra stadens möjligheter att växa.

ÄRENDET

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har remitterat EU-kommissionens förslag till nytt direktiv om luftkvalitet till Stockholms stad för yttrande. Det föreslagna direktivet har till syfte att uppdatera, förenkla och ersätta tidigare ramdirektiv för luft (96/62/EG) och tre av dotterdirektiven (1999/30/EG, 2000/69/EG, 2002/3/EG) samt rådets beslut (97/101/EG).

Direktiven har tillkommit för att reglera halten av vissa ämnen i luft till skydd för människors hälsa och miljön. I dotterdirektiven finns gränsvärden för svaveldioxid, kväveoxider, partiklar, bly, bensen och koloxid. Dessa gränsvärden har införts i form av miljökvalitetsnormer i miljöbalken och tillhörande förordningar.

Den viktigaste förändringen i det remitterade förslaget är förslaget till nya bestämmelser för partiklar.

Sedan tidigare gäller EU-gränsvärden och svenska miljökvalitetsnormer för inandningsbara partiklar PM10 (partiklar mindre än 10 mikrometer). Kommissionen föreslår att dessa gränsvärden bibehålls och att de kompletteras med nya bestämmelser för PM2,5 (partiklar mindre än 2,5 mikrometer). Främsta motivet är att dessa finare partiklar medför oacceptabelt höga hälsorisker, främst i form av ökad dödlighet. Hälsoriskerna med de grövre partiklarna (mellan 2,5 och 10 mikrometer) kan emellertid inte ignoreras, varför nuvarande gränsvärden för PM10 bibehålls. Dock ersätts de tidigare föreslagna skärpta gränsvärden för PM10 från 2010 med de nya bestämmelserna för PM2,5.

För att begränsa de allra högsta hälsoriskerna till 2010 föreslås ett takvärde 25 mikrog/m³ för halten av PM2,5 räknat som årsmedelvärde. För att sänka exponeringen av PM2,5 för stora delar av befolkningen föreslås dessutom ett allmänt reduktionsmål 20 % från 2010 till 2020. Reduktionen skall utgå från medelvärdet av mätta PM2,5-halter i urban bakgrund under åren 2008-2010.

REMISSER

Inom Stockholms stad har ärendet remitterats till stadsledningskontoret. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av infrastrukturavdelningen som har inhämtat synpunkter från miljöförvaltningen.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 9 november 2005 är i huvudsak av följande lydelse.

Stockholms stad berörs i första hand av de förändringar som föreslås för partiklar. Sambandet mellan partiklar och hälsa har studerats i ett flertal utredningar, däribland ett antal svenska. De flesta har analyserat effekterna av PM10 (dvs alla partiklar som är mindre än 10 mikrometer), men på senare tid har intresset riktats allt mer mot PM2,5. Denna fraktion har visat sig ha en starkare koppling till hjärt- och kärlsjukdomar. Det finns därför ett starkt motiv för att införa regler även för PM2,5.

Genom bestämmelser om miljökvalitetsnormer i miljöbalken har EUs luftdirektiv införts i Sverige. Miljökvalitetsnormen för PM10 trädde i kraft vid årsskiftet och ett omfattande arbete pågår för att genomföra åtgärder i syfte att sänka PM10-halten. Stadsledningskontoret har nyligen gjort en genomgång av åtgärder som staden förfogar över. Genomgången visar att dessa åtgärder som staden har rådighet över inte räcker för att uppfylla normen i tid.

Det har också visat sig inte alldeles enkelt att tillämpa normen i detaljplaneärenden. I plan och bygglagen finns en bestämmelse om att en planläggning inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm överskrids. Vad detta innebär i praktiken är oklart och har blivit en oroande osäkerhets-

faktor i detaljplaneläggningen i Stockholm. Bestämmelser om miljö kvalitetsnormer måste utformas så att dessa osäkerheter kan undvikas vid tillämpning av normerna.

Stadsledningskontoret har inget emot att bestämmelser införs för PM_{2,5} men dessa måste utformas så att det är möjligt att samtidigt beakta stadens behov av tillväxt och medborgarnas behov av god hälsa. I den mån staden inte har rådighet över tillräckliga åtgärder måste staten ta sitt ansvar.

Miljöförvaltningens mätningar pekar på att staden klarar det förslagna gränsvärdet. Stadsledningskontoret gör bedömningen att så som direktivet är utformat kan målen om tillväxt och god hälsa tillgodoses.

Miljöförvaltningens synpunkter är i huvudsak av följande lydelse.

Miljöförvaltningens synpunkter på förslaget avgränsas till att behandla bestämmelserna för partiklar.

I Stockholm har PM_{2,5}-halter mätts sedan 2000. Årsmedelvärdena ligger i intervallet 11 ug/m³ som urban bakgrund till 20 mikrog/m³ i de mest belastade gaturummen. Det föreslagna takvärdet 25 mikrog/m³ klaras således i Stockholm.

Införande av ett allmänt reduktionsmål är ett nödvändigt komplement för att generellt minska exponeringen. Haltbidragen till PM_{2,5} i Stockholm är till större delen importerade från kontinentala källor. Därför är vi beroende av utsläppsreduktioner i Europa för att kunna sänka halterna 20 %. Utsläppen från lokala och regionala källor, främst vägtrafik, behöver emellertid också reduceras för att bidra med sänkt exponering för Stockholms befolkning med 20 %.

Sammanfattningsvis anser miljöförvaltningen att kommissionens förslag till nya partikelbestämmelser är principiellt väl strukturerade genom att

- PM₁₀-gränsvärdena bibehålls för att minska hälsorisker med grövre inandningsbara partiklar
- Takvärde för PM_{2,5}-halter införs för att kapa de högsta hälsoriskerna med finare partiklar
- Utsläpp och exponering av PM_{2,5} minskas generellt så att hälsorisker med finare partiklar minskas för större delar av befolkningen

Det är viktigt att de nya bestämmelserna för PM_{2,5} omsätts till samma legala status som PM₁₀, dvs införande av miljö kvalitetsnormer för PM_{2,5}.