



2007-03-30

SID 1 (5)

MHN 2007-04-17 p 5

Martin E:son Lindman
Telefon 08-508 28 972,
martin.eson.lindman@miljo.stockholm.se

NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG TILL MILJÖKVALITETSNORMER FÖR ARSENIK, NICKEL, KADMIUM OCH BENS(A)PYREN

Remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

- 1 Tillstyrka remissen
- 2 Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm

Henrik Sandberg

Sammanfattning

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 ng/m³ i stället för 1 ng/m³.

Det konstateras i förslaget att halterna av de aktuella ämnena är mycket låga i Sverige även i storstäderna. Bens(a)pyren kan utgöra ett problem för mindre städer med ogynnsam meteorologi och mycket vedeldning.

Miljöförvaltningen 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. Mätresultat som visar på ett överskridande av här aktuella normer kommer, i likhet med övriga miljökvalitetsnormer, att föranleda en ökad tillsynsverksamhet.

Miljöförvaltningen konstaterar att förslagets kostnadseffekter för Stockholms del varierar beroende på vad mätresultaten visar. Om halterna överstiger de övre utvärderingströsklarna uppgår kostnaderna, enligt Naturvårdsverkets bedömning, till 440 000 kr. Stockholm är enligt 10 – 12 §§ förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft, som storstad, skyldigt att kontinuerligt mäta de angivna miljökvalitetsnormerna. Miljöförvaltningen anser det rimligt att staten ersätter de kommunala merkostnader som förslaget medför.

Bakgrund

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.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har beretts tillfälle att yttra sig över Naturvårdsverkets remiss Förslag till miljökvalitetsnormer för arsenik, kadmium, nickel och bens(a)pyren. Remissen ska besvaras senast 18 april.

Förvaltningens synpunkter

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 miljökvalitetsnormer 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 ng/m³ 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 normerna.

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 miljö kvalitetsnormerna 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 miljö kvalitetsnormer 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 miljö kvalitetsnormer 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 miljö kvalitetsnormer. 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 miljö kvalitetsnormer stadgas att:

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

1. överstiger den övre utvärderingströskeln enligt [bilaga 1](#), skall kontrollen ske genom mätning som kan kompletteras med beräkning,
2. understiger den övre utvärderingströskeln enligt [bilaga 1](#), får kontrollen ske genom en kombination av mätning och beräkning,
3. 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 Stockholmarens 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 miljö kvalitetsnormer. 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 dylik EG-reglering på annat sätt än såsom miljö kvalitetsnormer. 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.

Slut



Bilagor

Bilaga PM - Förslag till miljö kvalitetsnormer för arsenik, kadmium, nickel och bens(a)pyren