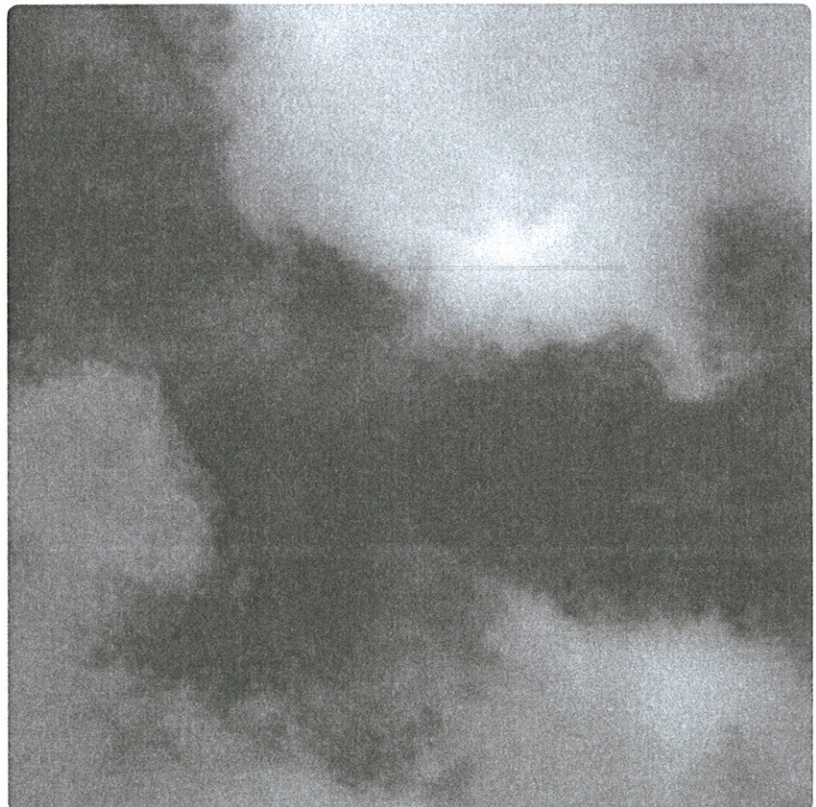
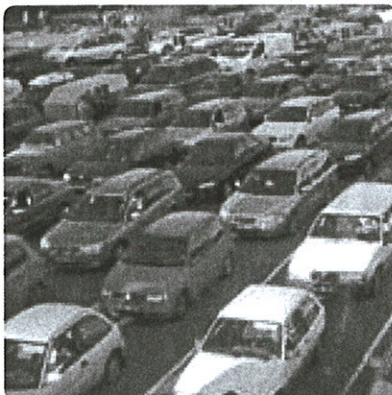


utdrag ur:

Förslag till ny förordning om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft

Genomförande av dir 2008/50/EG
samt MIKSA-förslaget

RAPPORT 5884 • OKTOBER 2008



BESLUT
2008-10-23 Dnr 804-757-07, Me

Regeringen

Beslut om redovisning av regeringsuppdrag nr 17 i Naturvårdsverkets regleringsbrev för år 2007

Naturvårdsverket fick i samband med regleringsbrevet för 2007 i uppdrag av regeringen att ta fram ett förslag till genomförande av dels Europaparlamentets och Rådets direktiv (2008/50/EG) om luftkvalitet och renare luft i Europa, dels ett tidigare redovisat regeringsuppdrag, det s.k. MIKSA-förslaget om länsstyrelsernas samordning av kommunernas kontroll av miljökvalitetsnormerna för utomhusluft (NV rapport 5407).

Uppdraget redovisas i form av en rapport som inkluderar ett förslag till revidering av förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft (NV rapport 5884).

I uppdraget har ingått att genomföra direktivets regelverk för fina partiklar (PM_{2,5}) i det svenska systemet för miljökvalitetsnormer. Naturvårdsverket föreslår ett direkt genomförande, utan skärpning av direktivets krav.


Beslut om denna redovisning har fattats av vikarierande generaldirektören Eva Smith.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit chefsjuristen Kitty Victor, tillförordnade direktören Anders Johnson, direktören Martin Eriksson, tillförordnade enhetschefen Ulla Bertills, miljöjuristen Helen Lindgren, Maria Ullerstam, Anna Jonsson samt projektledaren Helena Sabelström, den sistnämnda föredragande.

Avvikande mening avseende beslutet om miljökvalitetsnorm för partiklar (PM_{2,5}), se bilaga 4 i Naturvårdsverkets rapport 5884.



Eva Smith



Helena Sabelström

1 Förord

Naturvårdsverket fick i samband med regleringsbrevet för 2007 i uppdrag av regeringen att ta fram ett förslag till genomförande av dels Europaparlamentets och Rådets direktiv (2008/50/EG) om luftkvalitet och renare luft i Europa, dels ett tidigare redovisat regeringsuppdrag, det s.k. MIKSA-förslaget.

Rapporten har sammanställts av en projektgrupp på Naturvårdsverket bestående av Per Andersson, Susanna Fink, Anna Jonsson, Titus Kyrklund, Helena Sabelström, Maria Ullerstam och Helen Lindgren. Helena Sabelström har varit projektledare.

Värdefullt underlag i form av särskilt framtaget bakgrundsmaterial har erhållits från Trägårdh & Falkenborn AB, Profu AB, SMHI, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Umeå universitet, SWECO Environment AB samt referenslaboratoriet vid Stockholms universitet.

En referensgrupp bestående av kommuner, länsstyrelser, luftvårdsförbund, centrala myndigheter, Referenslaboratoriet för tätortsluft, Datavärden för luft, mätkon-sulter samt Sveriges Kommuner och Landsting har granskat förordningsförslaget och lämnat viktiga synpunkter.

Två seminarier har anordnats och materialet har varit publicerat på Naturvårds- verkets webbplats med möjlighet att lämna synpunkter.

Stockholm i oktober 2008

2 Sammanfattning

Bakgrund

Naturvårdsverket fick i samband med regleringsbrevet för år 2007 i uppdrag av regeringen att ta fram ett förslag till genomförande av Europaparlamentets och Rådets direktiv (2008/50/EG) om luftkvalitet och renare luft i Europa tillsammans med tidigare redovisat regeringsuppdrag om samordning av kontrollen av miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft, det s.k. MIKSA-förslaget¹. I praktiken innebär detta att ta fram ett förslag till revidering av befintlig förordning (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft.

Det nya luftdirektivet innebär en sammanslagning av det tidigare ramdirektivet och de tre första dotterdirektiven. Den enskilt största nyheten i direktivet är reglering av fina partiklar (PM_{2,5}). Beräkningar ges även en större betydelse. Direktivet ger också under vissa förutsättningar möjlighet för medlemsstaterna att ansöka om förlängd tidsfrist för vissa ämnen.

Regeringsuppdraget MIKSA (Miljö kvalitetsnormer – Kontroll i Samverkan) redovisades år 2004. Genomförandet har emellertid dröjt, vilket föranlett Naturvårdsverket att för ett par år sedan göra en uttolkning av den bestämmelse i förordningen som ger kommunerna möjlighet att bedriva kontrollen av miljö kvalitetsnormerna i samverkan. Det system för samverkan mellan kommuner som då togs fram inkluderade dock inte samordning via länsstyrelserna, vilket detta regeringsuppdrag gör.

I samband med att förordningen revideras har vi även tagit tillfället i akt att notera andra förbättringsbehov samt föreslå lösningar på dessa.

Förändringar av större betydelse

Det finns ett antal frågor i det nya förordningsförslaget som det finns skäl att lyfta fram, dels genomförandet av MIKSA-förslaget, dels det nya regelverket för partiklar (PM_{2,5}), men även ett antal övriga frågor som kommer att få betydelse i det nya systemet.

Samordning av kontrollen av miljö kvalitetsnormerna (MIKSA)

Förordningen (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft ger kommunerna redan idag möjlighet att bedriva kontrollen genom samverkan. Naturvårdsverket redovisade år 2004 ett regeringsuppdrag med syfte att underlätta kommunernas kontroll av miljö kvalitetsnormerna (MIKSA: Miljö kvalitetsnormer – Kontroll i Samverkan). I uppdraget ingick bl.a. att se vilken roll länsstyrelserna skulle kunna ha samt hur kontrollen skulle kunna kostnadseffektiviseras. Ett system med inriktning på regional kontroll under länsstyrelsernas samordning presenterades. I avvaktan på beslut har Naturvårdsverket gjort en egen tolkning av samverkansmöjligheten, vilket fastslogs i föreskrifter år 2006, dock utan länsstyrelsernas samordning. I

¹ Samordnad kontroll av miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft, NV rapport 5407 (2004)

föreliggande regeringsuppdrag ingår dock att ta fram ett förslag till genomförande av MIKSA-systemet.

Vad som i praktiken föreslås är att länsstyrelserna får i uppgift att samordna kommunernas kontroll av miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft. Ett regionalt program för kontroll ska tas fram efter samråd med kommunerna och beslutas av länsstyrelsen. Av programmet ska framgå hur kontrollen i länets kommuner ska bedrivas de närmaste två åren eller längre. Kommunerna ska bedriva kontrollen i enlighet med vad som anges i programmet. Programmets ambitionsnivå kan givetvis vara högre än vad förordningen och kommande föreskrifter ställer krav på. Detta gäller även enskilda kommuners övervakning utöver vad som föreskrivs. Motiveringen kan vara att det ger ett mervärde för uppföljningen av regionala och lokala miljömål.

Systemet bedöms vara mer kostnadseffektivt genom att samverkan totalt sett leder till lägre kontrollkrav för kommunerna i ett län, att ett gemensamt program leder till mer fokuserade prioriteringar och även ger möjlighet att samordna kompetens på området.

Miljö kvalitetsnormer för partiklar (PM_{2,5})

Det finns för partiklar ingen nedre gräns där det inte kan konstateras effekter på människors hälsa. I direktivet har ambitionen därför varit att skapa ett system som såväl begränsar partikelhalterna i enskilda tätorter som mer generellt sänker den totala exponeringen för PM_{2,5} i medlemsstaterna.

Det i förordningen föreslagna regelverket, som direkt motsvarar direktivets bestämmelser, är uppbyggt i form av ett målvärde och ett gränsvärde som ska uppnås i gaturum och kontrolleras av kommunerna samt ett mål och ett krav som gäller den genomsnittliga exponeringen av PM_{2,5} för hela befolkningen och som kontrolleras i urban bakgrund av Naturvårdsverket.

Förslag till ny miljö kvalitetsnorm 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	Minskningsmål	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		

Möjlighet till tidsfrister

Direktivet ger möjlighet för medlemsstaterna att söka om förlängd tidsfrist för uppfyllandet av kvävedioxid, bensen och partiklar (PM₁₀). För de två förstnämnda med fem år till 2015 och för den senare med tre år från direktivets ikraftträdande, med andra ord till 2011. För att en ansökan om förlängd tidsfrist ska beviljas av kommissionen måste ett antal kriterier vara uppfyllda: A) Det är inte möjligt att nå gränsvärdet inom gällande tidsfrist, B) En luftkvalitetsplan (åtgärdsprogram) ska ha upprättats för berört område, C) Åtgärdsprogrammet ska visa hur gränsvärdena kommer att uppnås till den nya tidsfristen, D) Halterna under den nya tidsfristen får inte överstiga den maximala toleransmarginalen för gränsvärdet. För partiklar gäller även: E) Alla lämpliga åtgärder för att uppnå den redan existerande tidsfristen ska ha genomförts på nationell, regional och lokal nivå och F) Överskridandet av gränsvärdena beror på *platsspecifika spridningsförhållanden, ogynnsamma klimatförhållanden eller långväga intransport*.

Det finns dokumenterade överskridanden av EU:s gränsvärden för partiklar (PM₁₀) i Sverige. Naturvårdsverkets bedömning är att behovet av en eventuell förlängd tidsfrist i dagsläget endast är aktuellt för Stockholms län, Norrköping, Göteborg och Uppsala. Naturvårdsverket förordar dock att Sverige *inte* ansöker om förlängd tidsfrist för att klara EU:s gränsvärden. Vår bedömning är att kriterierna för att kunna erhålla förlängd tidsfrist för partiklar inte uppfylls till fullo för de berörda områdena.

Slutsatserna kring detta har redovisats i ett separat yttrande² till regeringen som svar på en begäran om underlag inför Sveriges agerande när det gäller möjligheterna att erhålla förlängd tidsfrist för partiklar (PM₁₀).

Utvärderingströsklar

Dagens utvärderingströsklar för partiklar (PM₁₀) medför höga mätkrav redan vid låga föroreningshalter. Många kommuner upplever detta som besvärligt p.g.a. de höga kostnader som mätningarna medför. Utvärderingströsklarna baseras på de vägledande gränsvärden för 1 januari 2010 som skulle övervägas vid framtagandet av det nya luftdirektivet men som man nu beslutat att lämna därhän. I och med det nya luftdirektivet har utvärderingströsklarna höjts och baseras nu på de ordinarie gränsvärdena för dygn och år (50 respektive 40 µg/m³). Sammantaget kommer detta att underlätta för kommunerna i deras kontroll av PM₁₀.

² Dnr 769-5881-08, Me

Nya utvärderingströsklar för PM₁₀

	Idag		Enligt förslag	
Dygn	ÖUT*	30 µg/m ³ mer än 7 ggr/år	ÖUT	35 µg/m ³ mer än 35 ggr/år
	NUT**	20 µg/m ³ mer än 7 ggr/år	NUT	25 µg/m ³ mer än 35 ggr/år
År	ÖUT	14 µg/m ³	ÖUT	28 µg/m ³
	NUT	10 µg/m ³	NUT	20 µg/m ³

* ÖUT – Övre UtvärderingsTröskel

** NUT – Nedre UtvärderingsTröskel

Beräkningar

Beräkning (modellering) av halter fyller ett viktigt syfte inom kontrollen av luftkvalitet och beräkningar har nu givits ökad vikt i direktivet. Antalet mätplatser kan som mest minska med upp till 50 % i de fall beräkningar används för att komplettera de mätningar som genomförs. Detta innebär för kommunerna en ytterligare möjlighet till kostnadseffektivisering utöver genomförandet av MIKSA-förslaget. För närvarande finns inga referensmodeller liknande de referensmetoder som ska användas vid mätning. De krav som finns är de kvalitetsmål som finns angivna i direktivet.

Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring av den kontroll som ska genomföras ges större betydelse i det nya direktivet. Vissa bestämmelser är redan genomförda i svensk lagstiftning genom tidigare direktiv, dels genom ett referenslaboratorium och datavärd för luft, dels genom Naturvårdsverkets föreskrifter och vägledning, dock har systemet som helhet formaliserats mer än tidigare, vilket nu ställer krav på tydligare genomförande i förordningen.

En särskild fråga rör Naturvårdsverkets möjligheter att fatta beslut om metoder som likvärdiga till de referensmetoder som anges i direktiven. Så som lag- och förordningstext är formulerade idag har Naturvårdsverket endast mandat att fatta beslut om *föreskrifter* om mätmetoder. Mandatet att fatta regelrätta *beslut* om likvärdiga metoder saknas idag. Naturvårdsverket har i en särskild framställan till Miljödepartementet därför pekat på behovet av en ändring i 5 kap miljöbalken. Naturvårdsverket har hittills löst frågan genom att *rekommendera* metoder som likvärdiga.

Naturvårdsverkets ansvar

Naturvårdsverket genomför redan idag mätningar till följd av kraven i de tidigare direktiven. Det gäller bl.a. miljö kvalitetsnormen för ozon, men även andra ämnen, t.ex. metaller i regional bakgrund. I nuvarande förordning tydliggörs enbart ansvaret för ozon eftersom det omfattas av en miljö kvalitetsnorm. Vi vill nu genom förordningen tydliggöra vilka mätningar som sammantaget krävs av den nationella miljöövervakningen till följd av EG-direktiven, detta för att prioriteringar på regional och lokal nivå ska bli så kostnadseffektiva som möjligt. Det finns även en legalistisk hållning som innebär att EG-lagstiftningen ska genomföras i bindande regler inom medlemsstaterna.

Ett tillkommande ansvar för Naturvårdsverket är kontrollen av det nya regelverket för partiklar (PM2,5), i urban respektive regional bakgrund. I urban bakgrund handlar det om tre mätstationer vid vilka den genomsnittliga exponeringen av partiklar för befolkningen ska kunna följas.

Kostnader

Vi har låtit utreda de ekonomiska konsekvenserna av en reviderad förordning, liksom vilka resurser som läggs ner idag och som skulle ha lagts ner om befintlig förordning hade efterlevts fullt ut. Beräkningarna omfattar konsekvenserna för kommunerna, länsstyrelserna och staten.

Det finns ett antal faktorer som komplicerar en konsekvensutredning av detta slag. Det handlar främst om att kontrollen inte bedrivs enligt det regelverk som gäller samt att det är svårt att få kännedom om all den kontroll som utförs och därmed även vilka de verkliga kontrollbehoven är, såväl i idag som i ett läge framöver.

Enligt de förutsättningar som ges gör vi dock bedömningen att det föreslagna systemet överlag innebär ett kostnadseffektivare genomförande av kontrollen av miljö kvalitetsnormerna än i dagens läge.

Kommunerna bedöms göra den största vinsten, främst till följd av MIKSA-förslaget. Länsstyrelserna får till följd av samordningsrollen ökade kostnader, ca 0,5-1 tjänst per länsstyrelse. Även staten, genom Naturvårdsverket, får ökade kostnader, men till följd av direktivets ökade krav på kontroll.

Uppskattade kostnader för de olika scenarierna (miljoner kr per år)

Kostnader miljoner kr per år	Nuläge	Med krav enligt befintlig förordning	Med krav enligt reviderad förordning
A Mätningar i kommuner	11,6-14,9	15,3-30,6	8,8-14,9 med måtrabatt p.g.a beräkningar (13,0-22,8 utan)
B Samordning och planering för kommuner	13,4	Uppskattningsvis som i nuläget 13,4	Uppskattat 7,9
C Information	Osäker	Ett grovt överslag tyder på minst 1,8 milj kr	Ca 1 miljon kr per år
D Modellberäkningar	3,8	0	Ca 5,9 (+ 2,1 för validering med mätningar)
Summa A+B+C+D	28,8-32,1	30,5-45,8	25,7-39,7
E Länsstyrelsernas (inkl. luftvårdsförbundens) samordning	4,0	0	9,4-16,4 Sannolikt gäller den högre kostnaden
Summa A+B+C+D+E	32,8-36,1	30,5-45,8	35,1-56,1
F Nationell övervakning	3,4	7,1-8,1	9,4-11,5*
Summa A+B+C+D+E+F	Minst 36,2-39,5	Minst 37,6-53,9	Minst 44,5-67,6

* Kan eventuellt minska med måtrabatt under villkoret att kompletterande information om ozonnivåerna finns från andra aktiviteter (beräkningar, kompletterande mätningar). En utredning som beställts av Naturvårdsverket pekar dock på att det än så länge inte finns tillräckligt bra modeller för att kunna kompensera ett måtbortfall.