



Anette Jansson
Miljö- och hälsoskyddsinspektör
Telefon 08-508 28 820
anette.jansson@miljo.stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Malin Ekman
Enhetschef Miljöövervakning SLB
Telefon 08-508 28 932
malin.ekman@miljo.stockholm.se

REMISS AV NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG TILL NY FÖRORDNING OM MILJÖKVALITETSNORMER FÖR UTOMHUSLUFT - GENOMFÖRANDE AV DIREKTIV 2008/50/EG SAMT MIKSA-FÖRSLAGET

Remiss från kommunstyrelsen, dnr 001-0540/2009.

Förslag till beslut

- 1 Överlämna och åberopa denna skrivelse som svar på remissen.
- 2 Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm

Gustaf Landahl

Sammanfattning

Naturvårdsverket har tagit fram rapport 5884 ”Förslag till ny förordning om miljökvalitetsnormer för utomhusluft – Genomförande av dir 2008/50/EG samt MIKSA-förslaget”. Miljödepartementet har skickat förslaget på remiss till en mängd instanser, bl.a. Stockholms stad. Kommunstyrelsen i Stockholm har i sin tur remitterat förslaget till bl.a. miljö- och hälsoskyddsnämnden. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått förlängd svarstid så att ärendet kan tas upp i MHN 2009-05-13 med omedelbar justering.

Förslaget till ny förordning om miljökvalitetsnormer för utomhusluft innebär

- revidering av befintlig förordning (SFS 2001:527)
- genomförande av det nya EU-direktivet om luftkvalitet (2008/50/EG)
- samordnad kontroll av miljökvalitetsnormerna för utomhusluft

Enligt förvaltningen innebär direktivet och förslaget till ny förordning framsteg mot effektivare kontroll av luftkvalitet framför allt genom ökad samverkan och ökad tonvikt på beräkningar. I Stockholms län och dess kommuner är detta redan genomfört eftersom grundprinciperna samverkan och modellberäkningar tillämpats under lång tid inom ramen för Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund. Mätssystem och beräkningssystem i staden och regionen är dimensionerade och utformade dels för att effektivt kontrollera miljö kvalitetsnormer dels för att kunna separera olika källbidrag och därmed kunna analysera och välja effektiva åtgärder i åtgärdsprogram när sådana krävs enligt direktivet.

Viktiga enskilda förbättringar som föreslås i reviderad förordning är

- miljö kvalitetsnormer för partiklar PM_{2,5}
- nya utvärderingströsklar för partiklar PM₁₀
- tydligare ansvarsgränser mellan kommunal och statlig kontroll av normer

Exakt vad förslaget till reviderad förordning innebär vad gäller krav på mätmetod för PM_{2,5} är inte helt klarlagt eftersom det beror på kommande mätföreskrifter.

Miljöförvaltningen tillstyrker remissen.

Bakgrund

Naturvårdsverket har tagit fram rapport 5884 ”Förslag till ny förordning om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft – Genomförande av dir 2008/50/EG samt MIKSA-förslaget”. Miljödepartementet har skickat förslaget på remiss till en mängd instanser, bl.a. Stockholms stad. Kommunstyrelsen i Stockholm har i sin tur remitterat förslaget till bl.a. miljö- och hälsoskyddsnämnden. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått förlängd svarstid så att ärendet kan tas upp i MHN 2009-05-13 med omedelbar justering.

Förslaget till ny förordning om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft innebär en revidering av befintlig förordning (SFS 2001:527) och anger förslag till genomförande av EU-direktivet om luftkvalitet och renare luft i Europa (2008/50/EG). Det nya luftdirektivet innebär en sammanslagning av det tidigare ramdirektivet och de tre första dotterdirektiven.

I ny förordning föreslås också en samordnad kontroll av miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft med det tidigare redovisade s.k. MIKSA-förslaget som grund.

Förvaltningens synpunkter

ÖVERGRIPANDE SYNPUNKTER

Det nya EU-direktivet innebär framsteg mot effektivare kontroll av luftkvalitet genom ökad tonvikt på beräkningar som komplement till mätningar, något som varit grundläggande de senaste tio åren vid kontrollen av miljö kvalitetsnormer i staden och länet. Utöver detta syfte har mätningar och modellberäkningar utformats för att klara analyser

av källbidrag och åtgärder som är nödvändigt vid framtagande av åtgärdsprogram enligt direktivet. Utvecklingen av modellberäkningar och mätningar har även lett till bättre uppfyllande av direktivets krav på information om luftkvalitet.

Förslaget till ny förordning innebär en rationalisering genom ytterligare krav på ökad samverkan mellan kommuner. I samverkansområdet inom ramen för Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund är denna rationalisering redan genomförd enligt de möjligheter som finns i nuvarande förordning. Skillnaden i förslaget till ny förordning är att alla län blir kontrollområden där länsstyrelserna får i uppgift att samordna kommunernas kontroll av miljö kvalitetsnormer. Det är då viktigt att samordningen sker på basis av redan utvecklade system i vissa kommuner och luftvårdsförbund.

Förslaget till reviderad förordning innebär tydligare och bättre ansvarsfördelning mellan kommunal, regional och nationell övervakning av luftkvalitet. Det är emellertid viktigt att ansvarsgränserna inte motverkar samverkan mellan olika system. Kommunerna har fortfarande ansvaret för den lokala kontrollen av miljö kvalitetsnormer och genomförandet av åtgärder för att klara normerna. För åtgärdsanalyser, t.ex. partiklar, krävs ofta samtidiga mätningar och beräkningar i såväl lokal, urban som regional miljö för att sortera ut vilka luftföroreningar som har lokalt, regionalt och globalt ursprung. Därigenom kan man beräkna lokala åtgärders effektivitet.

ENSKILDA FÖRÄNDRINGAR AV STÖRRE BETYDELSE

Samordning av kontrollen av miljö kvalitetsnormerna (MIKSA)

Förslag: Länsstyrelserna får i uppgift att samordna kommunernas kontroll av miljö kvalitetsnormer 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 under två år eller mer. Samverkan föreslås obligatorisk för att säkerställa en miniminivå för kontrollen. Luftvårdsförbundets verksamhet och kompetens bör tas till vara. Reducerade mätkrav vid normöverskridanden längs samma trafikled genom flera kommuner föreslås i storstadslänet.

Förvaltningens synpunkter: Den lokala förankringen av det regionala programmet är helt nödvändig. Kommunernas och luftvårdsförbundets luftkvalitetskontroll är basen för de beslutsunderlag och åtgärdsprogram som tagits fram. I praktiken utgör därför Stockholms och luftvårdsförbundets program för övervakning av luftkvalitet en förutsättning för länsstyrelsens samordning. I luftvårdsförbundets planering har länsstyrelsen varit en samverkanspart, något som blir speciellt viktig om kontrollprogrammen formellt ska beslutas av länsstyrelsen. För Stockholm och Stockholms län innebär det reducerade mätkravet längs trafikleder att nuvarande kontroll längs t.ex. E4 är tillräckligt omfattande. Förvaltningen anser att staden i sitt remissvar ska understryka att staden utgår från att länsstyrelsernas utökade samordningsansvar inte kommer att innebära ökade kostnader för berörda kommuner.

Miljökvalitetsnormer för partiklar (PM_{2,5})

Förslag: Det föreslagna regelverket i förordningen motsvarar direktivets bestämmelser. Ett målvärde (25 mikrogram per m³ 2010) och ett gränsvärde (25 mikrogram per m³ 2015) ska uppnås i gaturum och ska kontrolleras av kommunerna. Mål och krav som gäller den genomsnittliga exponeringen för landets befolkning ska kontrolleras i urban bakgrund av Naturvårdsverket.

Förvaltningens synpunkter: Förslaget till ny miljökvalitetsnorm innebär ett förtydligande av ansvaret för hur kontrollen av normer ska genomföras i fortsättningen. Halter av PM_{2,5} har mätts i Stockholm sedan 2000. Gränsvärdet i gaturum klaras överallt i Stockholm men mätkrav föreligger och uppfylls. En eventuell skärpning av miljökvalitetsnorm i förhållande till direktivet medför inte effektivare lokala åtgärder eftersom avgaspartiklarnas bidrag överskuggas av intransportens bidrag. Dessutom minskas halter av slitagepartiklar som bidrar till PM_{2,5} (d.v.s. är mindre än 2,5 mikrometer i diameter) av åtgärder mot PM₁₀. Dock kan metoden som i dag används för att mäta PM_{2,5} komma att behöva justeras eftersom den inte är godkänd enligt EU-direktivet. Mätmetoder kommer att regleras i kommande svenska föreskrifter som Naturvårdsverket ska utarbeta.

Möjlighet till tidsfrister

Förslag: Direktivet ger möjlighet för medlemsstaterna att söka om förlängd tidsfrist för uppfyllande 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 till 2011. För att en ansökan om förlängd tidsfrist ska beviljas av kommissionen måste ett antal kriterier vara uppfyllda. Enligt Naturvårdsverkets bedömning är flera kriterier inte uppfyllda.

Förvaltningens synpunkter: Frågan är inte lägre aktuell eftersom staten skulle ha ansökt om tidsfrist senast 2008-10-31. Regeringen har inte beaktat Stockholm stads tidigare framställan till regeringen om att ansöka om detta.

Utvärderingströsklar

Förslag: Nuvarande utvärderingströsklar för partiklar PM₁₀ medför höga mätkrav redan vid låga föroreningshalter. De har baserats på gamla vägledande gränsvärden för 2010. I det nya luftdirektivet har utvärderingströsklarna höjts och baseras på på ordinarie gränsvärden för dygn och år.

Förvaltningens synpunkter: De gamla utvärderingströsklarna har inneburit orealistiska mätkrav varför dessa inte tillämpats i Stockholm. Det nya förslaget är en nödvändig anpassning till verkligheten och därmed mätkrav med ungefär samma relation till gränsvärden som för andra luftföroreningar. För Stockholms del innebär detta således ingen förändring i mätomfattningen eftersom den är anpassad till kraven i det nya direktivet.

Beräkningar

Förslag: Modellberäkningar av halter har getts ökad vikt i direktiv och förslag till reviderad förordning. Om beräkningar används för att komplettera mätningarna kan antalet mätplatser minskas.

Förvaltningens synpunkter: Antalet fasta mätstationer i Stockholms stad och län har genom utveckling av modellberäkningar successivt minskat från ca 25 till ca 10 sedan början på 1990-talet. Modellberäkningar är viktiga inte bara för att reducera antalet mätplatser utan också för källseparering som inte är möjlig med enbart mätningar. Vid överskridande av normer och val av effektiva åtgärder för att klara normerna är såväl modellberäkningar som mätningar nödvändiga. Mätssystem och beräkningssystem i staden och regionen är dimensionerade och utformade för att klara avancerade analyser av åtgärders effektivitet både vad gäller att klara normerna och förbättra befolkningens hälsa.

Kvalitetssäkring

Förslag: Kvalitetssäkring av den kontroll som ska genomföras ges större betydelse i det nya direktivet. Naturvårdsverket beslutar idag om föreskrifter för mätmetoder och rekommenderar olika metoder som likvärdiga med EU:s angivna referensmetoder men vill även kunna fatta regelrätta beslut om likvärdiga mätmetoder.

Förvaltningens synpunkter: Oavsett formell beslutsgång är det nödvändigt att genom parallella mätningar jämföra referensmetoder med alternativa mätmetoder om sådana används. Dessutom är det viktigt att validera modellberäkningar mot mätningar med referensmetoder.

Naturvårdsverkets ansvar

Förslag: I nuvarande förordning har Naturvårdsverket enbart ansvaret för ozon eftersom det omfattas av en miljökvalitetsnorm. Ett tillkommande ansvar för Naturvårdsverket är kontrollen av det nya regelverket för partiklar PM_{2,5} i urban och regional bakgrund. Ansvaret tydliggörs även vad gäller kväveoxider och svaveldioxid i regional bakgrund.

Förvaltningens synpunkter: Det är bra att mätansvaret tydliggörs mellan nationell nivå och övriga. Kommunernas kontroll av miljökvalitetsnormer blir därmed tydliga att omfatta lokal nivå. Det är emellertid viktigt att påpeka att för t.ex. partiklar PM_{2,5} och PM₁₀ är samband och ursprung så komplexa att samtidiga mätningar med samma metoder är nödvändiga i såväl lokal, urban som regional miljö. Detta är nödvändigt dels för att analysera överskridanden av normer och utvärderingströsklar, dels för att kunna särskilja olika källbidrag och därmed kunna välja effektiva åtgärder.

KOSTNADER

Ekonomiska konsekvenser av förslaget: Kostnader för kontrollen av luftkvalitet har uppskattats för nuläge samt med krav enligt befintlig och reviderad förordning. I nuläget

ligger kommunernas kostnad genomsnittligt för landet på ca 3,50 kr per innevånare. Enligt kraven i befintlig förordning borde de vara mellan 3,50 kr och 5 kr per innevånare, vilket beror på att kraven på kontrollen inte uppfylls. Med krav enligt reviderad förordning uppskattas kommunernas kostnader uppgå till 2,90 - 4,40 kr per innevånare beroende på mätrabatter, dvs en minskning med 10 – 20 %. Länsstyrelsernas och luftvårdsförbundens regionala kostnader beräknas öka från ca 0,50 kr/inv i nuläget till ca 1,80 kr/inv med krav enligt förslaget till reviderad förordning. Även staten, genom Naturvårdsverket, får ökade kostnader till följd av direktivets ökade krav på kontroll.

Förvaltningens synpunkter: Enligt förvaltningens bedömning uppfylls kontrollkraven i befintlig förordning i såväl kommunen som i länet. Systemkostnaderna är låga i förhållande till genomsnittet för landet enligt Naturvårdsverkets bedömning. Detta speciellt med tanke på att mätsystem och beräkningssystem i staden och länet dessutom är utformade för att klara analyser av källbidrag och åtgärder, något som inte är inkluderat i nämnda snittkostnader för landet. Kontrollkraven enligt förslaget till reviderad förordning vad avser antal mätplatser är beroende av hur stor den s.k. mätrabatten för användning av modellberäkningar blir i kommande mätföreskrifter. Viss ökad kostnad kan också uppkomma då mätmetod för PM_{2,5} eventuellt måste bytas ut.

Med hänvisning till ovanstående synpunkter tillstyrker Miljöförvaltningen remissen.

Slut

Bilagor

- Bilaga 1 Utdrag (beslut, förord, sammanfattning) ur ”Förslag till ny förordning om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft – Genomförande av dir 2008/50/EG samt MIKSA-förslaget”, Naturvårdsverket, rapport 5884. |