

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att ta fram förslag som kan underlätta arbetet med att kontrollera efterlevnaden av miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft.

Vi har genomfört uppdraget i form av ett projekt där viktiga moment har varit; 1) en workshop om samordning av kontrollen av miljö kvalitetsnormerna, 2) en enkät om nuläge och behov kring kontrollen, 3) en utredning om tidigare mätningar av luftkvaliteten i svenska tätorter, 4) en utredning med internationella exempel på samordnad luftkvalitetskontroll, 5) en utredning om verksamhetsutövares ansvar för finansiering av miljö kvalitetsnormer för luft. Vi har även haft god hjälp av en referensgrupp bestående av kommuner, länsstyrelser, luftvårdsförbund och Vägverkets regionala organisationer. Rapporten har varit ute på remiss till samtliga länsstyrelser och luftvårdsförbund, 39 kommuner samt ett antal övriga myndigheter och andra aktörer.

Miljö kvalitetsnormer infördes i miljöbalken år 1999 för skydd av människors hälsa och miljö. Syftet var också att skapa ett juridiskt styrmedel för att kunna nå lokala, regionala, nationella och internationella miljömål, och för att kunna genomföra EU:s direktiv för luftkvalitet och andra ändamål.

Förordningen om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft föreskriver att kommunerna har ansvar för kontrollen av miljö kvalitetsnormerna i tätorter. Kommunerna skall göra de mätningar och beräkningar som behövs för att kunna bedöma om miljö kvalitetsnormer för olika ämnen är uppfyllda. Om halterna överskrider en miljö kvalitetsnorm kan kommunerna bli skyldiga att ta fram ett åtgärdsprogram. Det har visat sig att fler än hälften av de svenska kommunerna har problem att klara miljö kvalitetsnormen för partiklar (PM₁₀). Även kvävedioxid, bensen och de kommande miljö kvalitetsnormerna för ozon och PAH kan bli svåra att klara för ett betydande antal kommuner. Däremot har knappast någon kommun problem att klara miljö kvalitetsnormerna för kolmonoxid, svaveldioxid och bly.

I nuläget genomförs mellan 70-100 av Sveriges 290 kommuner årliga mätningar för luftburna ämnen som har miljö kvalitetsnormer. Främst mäts kvävedioxid, svaveldioxid och bensen. I 30-60 kommuner genomförs också mätningar av sot, partiklar och marknära ozon.

Vad behöver förbättras?

Genom en enkät, en workshop och en referensgrupp har vi fått synpunkter om vad kommunerna, länsstyrelserna, luftvårdsförbunden och statliga myndigheter främst ser som angeläget att förbättra för att underlätta och effektivisera kontrollen av miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft. Några av dessa synpunkter summeras här:

- *Mätningar görs inte i enlighet med krav:* Många kommuner gör inte de mätningar av luftkvaliteten som krävs enligt förordningen (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft.
- *Bristfällig central vägledning och otydliga krav:* Lagstiftningen och den centrala vägledningen till kommunerna om behov av kontroll upplevs som svårtolkade och bristfällig och kan vara en förklaring till att mätningar inte utförs i tillräcklig omfattning.
- *Orättvis kostnadsfördelning:* Det upplevs som orättvist både ur ekonomisk och personell synpunkt att vissa kommuner gör de mätningar de skall enligt förordningen medan andra inte gör det trots att de också har skyldighet att mäta.
- *Brist på kommunala resurser:* Många av kommunerna, särskilt de mindre, anser sig varken ha tillräcklig kunskap och ekonomiska resurser för att klara av de mätningar som krävs enligt förordningen.
- *Oklar roll för länsstyrelserna:* Länsstyrelsernas roll för uppföljningen av miljö kvalitetsnormer i tätortsmiljö är oklar, vilket i en del fall ger upphov till brister i regional samordning.
- *Bristande kvalitet hos mätdata:* Mätdata från kommunerna kan i vissa fall vara av okänd kvalitet eller ha gjorts på ett mindre lämpligt sätt, vilket innebär osäkerhet om huruvida miljö kvalitetsnormer överskrids eller inte och om åtgärder behöver göras.
- *Brist i samordning och rapportering:* Det finns stora skillnader i hur samordning beträffande kontroll av luftkvalitet sker i länen. En generellt bättre regional samordning skulle kunna göra kontrollen av miljö kvalitetsnormer för utomhusluft kostnadseffektivare, förbättra mätkvaliteten och ge bättre underlag för uppföljningen av miljömål och rapporteringen till EU.

Vårt förslag till förbättrad samordning

Vårt förslag syftar till att skapa en samordnad struktur för mätningar och rapportering som skall innebära en mer kostnadseffektiv kontroll av miljö kvalitetsnormerna för luftkvaliteten i tätorter. Vi vill samtidigt trygga att datarapporteringen fyller såväl lokala, regionala, nationella som internationella behov. De viktigaste delarna av vårt förslag kan summeras i följande punkter:

Ansvarsfördelning och samordning

- Kommunerna har fortsatt ansvar för kontrollen av miljö kvalitetsnormerna. Ansvaret genomförs dock genom del regionala luftövervakningsprogrammet, vilket i genomsnitt innebär lägre kostnader per kommun. (5.2.1)
- Länsstyrelserna får ansvar för samordning av kontrollen av luftkvaliteten i länet inklusive luftkvaliteten i tätorter. (5.2.2)
- Länsstyrelserna får en skyldighet att upprätta ett regionalt luftövervakningsprogram inkluderande luftkvaliteten i tätorter. Samråd om programmet skall ske med kommuner i länet. (5.2.2)
- Länsstyrelsen kan uppdraga åt ett luftvårdsförbund att ta fram det regionala luftövervakningsprogrammet. Länsstyrelsen är dock ytterst ansvarig. (5.2.2)
- Naturvårdsverkets ansvar för nationell samordning, vägledning och internationell rapportering kvarstår. (5.2.3)

- En nationell luftsamrådsgrupp bildas med representanter för kommuner, länsstyrelser, statliga myndigheter och luftvårdsförbund. (5.2.3)

Mätning och datahantering

- Det regionala luftövervakningsprogrammet skall ange i vilka kommuner mätningar och beräkningar skall genomföras under en ett- eller flerårsperiod. (5.3.1)
- De mätningar som beslutats i det regionala luftövervakningsprogrammet skall samfinansieras av alla de länets kommuner som överskrider eller riskerar att överskrida den nedre utvärderingströskeln enligt bilaga 1 i förordningen om miljö kvalitetsnormer om utomhusluft. De beslutade mätningarna kan genomföras av de respektive kommunerna alternativt ett luftvårdsförbund. (5.3.1)
- Kommunerna skall leverera sina kvalitetssäkrade mätdata till den Nationella Datavärden för Tätortsluft. (5.3.1)
- Nationella myndigheter utvecklar även fortsättningsvis modelleringsverktyg som stöd till kommunerna för att bedöma luftkvaliteten i tätorter och vilka källor som påverkar kvaliteten. (5.3.1)
- Länsstyrelsen får i ansvar att ta fram en plan för kvalitetssäkring av kommunernas mätdata och tillvägagångssätt för rapportering till den Nationella Datavärden för Tätortsluft. (5.3.2)
- Länsstyrelsen får i ansvar att upprätta ett metadataregister för mätningar av luftkvaliteten i länet. (5.3.2)
- De mätningar som skall göras enligt det regionala luftövervakningsprogrammet kan genomföras av ett luftvårdsförbund. (5.3.2)
- Naturvårdsverket skall även fortsättningsvis ansvara för kontroll av vissa föroreningar. (5.3.3)

Vägledning, information och rapportering

- Kommunerna skall liksom idag informera allmänheten om aktuella luftföroreningshalter. (5.4.1)
- Länsstyrelserna får utökat ansvar vad gäller regional vägledning till kommunerna. (5.4.2)
- Länsstyrelserna skall för allmänheten tillhandahålla samlad information från luftövervakningen i länet inklusive tätorter. (5.4.2)
- Länsstyrelserna skall lämna en årlig lägesredovisning till Naturvårdsverket om luftkvaliteten i länet. (5.4.2)
- Naturvårdsverket skall liksom idag att ansvara för rapportering av luftkvalitetsdata till EU. Merparten av rapporteringen sköts via den Nationella Datavärden för Tätortsluft. (5.4.3)
- Naturvårdsverket skall även fortsättningsvis ansvara för central vägledning till kommuner, länsstyrelser och luftvårdsförbund. Det Nationella Referenslaboratoriet för Tätortsluft utgör en viktig part i denna vägledning. (5.4.3)

Vårt förslag innebär att kommunerna får ett fortsatt ansvar för kontrollen av luftkvaliteten i tätorter för att bedöma om miljö kvalitetsnormerna uppfylls. En viktig förändring för kommunerna är dock att kontrollen regleras av ett regionalt luftövervakningsprogram som tas fram av länsstyrelsen i samråd med kommunerna. Avsikten med de regionala luftövervakningsprogrammen är att skapa förutsättningar för en förbättrad, mer kostnadseffektiv och rättvis kontroll än i nuläget. Viktigt för kommunerna är att väl fungerande regionala luftövervakningsprogram kommer att innebära betydligt minskade mätkrav och därmed avsevärt minskade kostnader för kontrollen.

Vårt förslag behöver inte innebära någon avsevärd skillnad i antalet mätningar av tätortsluft som görs i svenska kommuner jämfört med dagsläget. Det beror på att många kommuner inte gör de mätningar som krävs enligt den nuvarande förordningen (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft. Skillnaden bör bli att kommunerna i större omfattning gör de mätningar som är mest angelägna, till exempel fler mätningar av partiklar där riskerna för överskridande av miljö kvalitetsnormer är stora i hela Sverige.

De regionala luftövervakningsprogrammen tas fram av länsstyrelserna i samråd med kommunerna och skall innehålla en strategi för var och vilka mätningar som bör göras i tätorterna. Andra viktiga delar i programmet är en beskrivning av den aktuella situationen för luftkvalitet i länet, bedömningar av risken för överskridande av miljö kvalitetsnormer i tätorter samt en plan för kvalitetssäkring av data och former för samordning. Vi ser det som viktigt att ta tillvara befintliga, väl fungerande samarbeten, t.ex. luftvårdsförbund. Länsstyrelsen skall därför ha möjlighet att ge ett luftvårdsförbund i uppdrag att ta fram det regionala luftövervakningsprogrammet, luftvårdsförbundet skall även kunna ha rollen som utförare av mätningar.

Länsstyrelsernas samordningsansvar torde även skapa förutsättningar för bättre vägledning till kommuner vilket underlättar dessas arbete. Naturvårdsverket har dock fortfarande ansvar för en betydande del av vägledningen. Vi kommer att identifiera vilka brister som finns och lägga förslag till förbättringar.

Naturvårdsverkets ansvar för nationell samordning förändras genom behovet av utökad kontakt med länsstyrelserna. För att tillgodose en god nationell samordning har Naturvårdsverket för avsikt att bilda en nationell luftsamrådsgrupp. Denna grupp kan utöver samråd om kontroll av miljö kvalitetsnormer för utomhusluft även samråda om åtgärder för att nå miljö kvalitetsnormer och miljö kvalitetsmål. En viktig fråga för gruppen kan vara att försöka påverka utvecklingen så att det inte blir för stora skillnader mellan kontrollverksamheterna i olika län.

Kostnader och finansiering

Länsstyrelsernas föreslagna ansvar att regionalt samordna miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft beräknas medföra en ökad kostnad för länsstyrelserna på 7,3 miljoner kronor årligen. Stödjande verksamhet och rapportering, vilket inkluderar modelleringsverktyg, uppföljning av miljö mål och internationell rapportering om luftkvaliteten i tätorter beräknas kosta 2 miljoner kronor årligen. Vårt förslag till förbättrad samordning beräknas sålunda innebära en ökad kostnad på 9,3 miljoner kronor årligen (se tabell 7.2).

Denna summa kan vägas mot att vi bedömer att länsstyrelsens samordnande roll enligt vårt förslag beräknas innebära en kostnadsminskning på cirka 28 miljoner kronor årligen huvudsakligen för kommunernas mätverksamhet i tätorter från och med år 2007 jämfört med nollalternativet, dvs. en framtida situation utan regionala luftövervakningsprogram, men där de krav på kontroll som anges i lagstiftningen efterlevs (se tabell 7.1).

Vi har utrett olika alternativ att finansiera vårt förslag, inbegripet skatter och avgifter, men funnit att den totala kostnaden är för liten för att skapa nya separata skatte- och avgiftssystem eller anslag för kontroll av miljö kvalitetsnormer.

Luftkvaliteten i tätorter beror till största delen på utsläpp från vägtransporter och vedeldning. Genom att tillämpa principen om att förorenaren skall betala vill vi verka för att ansvariga för dessa utsläpp är med och finansierar kontrollen av miljö kvalitetsnormer i tätorter. Många län och kommuner anser också att verksamhetsutövare bör bidra i högre utsträckning än de gör idag. I sammanhanget är det viktigt att belysa medverkan av representanter för energiförsörjning och väghållare i luftvårdsförbund samt Vägverkets möjligheter att finansiellt bidra till kommunernas mätverksamhet.

Behov av ytterligare utredningar

Under arbetets gång har utkristalliserats ett par förslag som vi ser behov av att lyfta fram för ytterligare utredning. Naturvårdsverket föreslår att följande frågor utreds:

1. Hur principen om att förorenaren betalar (PPP) kan tillämpas för att få dem som orsakar utsläpp från fordonstrafik, sjöfart och vedeldning att delta i finansieringen av den kommunala kontrollen av miljö kvalitetsnormer för utomhusluft (se kap 8).
2. Om de juridiska möjligheterna att utöva påtryckning gentemot kommuner som inte följer lagstiftningen kring kontroll av miljö kvalitetsnormer för utomhusluft (se 5.2.1).

Det kan vara lämpligt att frågorna utreds inom ramen för Miljöbalkskommitténs uppdrag kring miljö kvalitetsnormer eller av en annan utredning.