



PM 2012:127 RVI (Dnr 001-1089/2012)

Naturvårdsverkets promemoria med förslag till genomförande av ett kommissionsbeslut i fråga om ömsesidigt utbyte av information och rapportering av luftkvaliteten

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 5 oktober 2012

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Naturvårdsverkets promemoria med förslag till genomförande av ett kommissionsbeslut i fråga om ömsesidigt utbyte av information och rapportering av luftkvaliteten” hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Naturvårdsverkets förslag till rapporteringsbestämmelser innefattar en mängd tekniska detaljer och definitioner som främst vänder sig till den nationella nivån som därmed inte påverkar stadens arbete. Däremot innehåller förslaget en förändring gällande det operativa ansvaret för luftmätning och rapportering av luftkvalitetsdata. För Stockholm sker detta i dag av staden genom miljöförvaltningens enhet för luftmätningar, SLB-analys. Naturvårdsverket föreslår att detta i stället ska ske centraliserat via Naturvårdsverket.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden. På grund av kort remisstid har trafikkontoret svarat i form av ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret anser att förslaget till centraliserad mätning och rapportering av luftkvalitet inte stöder stadens arbete med att uppnå miljökvalitetsnormerna för luft. Då det vilar på kommunens ansvar att uppnå miljökvalitetsnormerna, så anser stadsledningskontoret att ansvaret för mätningarna även i fortsättningen ska vara ett kommunalt ansvar.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden motsätter sig bestämt Naturvårdsverkets förslag till långsiktig lösning. Miljöförvaltningens enhet för luftmätningar (SLB) har högt anseende såväl i Sverige som internationellt. Det vore förödande om denna värdefulla kompetens skulle skingras därför att Naturvårdsverket är missnöjt med vissa kommuners mätningar. Det behövs en lokalt förankrad organisation för miljöövervakning av luftkvaliteten. Naturvårdsverkets förslag måste avvisas.

Trafikkontoret anser inte att ansvaret för luftmätningar i Stockholm ska flyttas från SLB-analys till Naturvårdsverket. Eftersom kommunerna har skyldighet att uppfylla luftkvalitetsnormerna är det rimligt att kommunerna även ska ha rådighet över mätningar av luftkvaliteten.

Mina synpunkter

Miljöförvaltningens enhet för luftmätningar (SLB-analys) gör i dagsläget ett bra arbete som är respekterat i både Sverige och världen. Att Naturvårdsverket därmed vill överta ansvaret för att genomföra dessa mätningar, under förväntningen att vissa kommuner inte klarar av sina åtaganden, är en överilad lösning. I stället för att centralisera hela mätsystemet, vilket har en rad negativa konsekvenser för den kommunala verksamheten, är det bättre att Naturvårdsverket går in med stöd till de kommuner som efterfrågar det.

Om ansvaret för luftmätningar flyttas till Naturvårdsverket innebär det, precis som stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden påpekar, att värdefull kompetens skingras och arbetet med att följa upp det åtgärdsprogram för luftkvalitet i Stockholms län som snart kommer att antas, försvåras. Det komplicerar även kommunens samhällsplanering samt Stockholms möjlighet att ge råd och svar till stadens invånare. Staten saknar viktig lokalkännedom vilket innebär att Stockholm troligen skulle behöva genomföra tilläggsmätningar om Naturvårdsverket övertog ansvaret. Jag motsätter mig därför remissens förslag att ansvaret för luftmätningar avkommunaliseras och tas över av Naturvårdsverket.

I övrigt hänvisar jag till remissinstansernas utlåtanden.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen "Naturvårdsverkets promemoria med förslag till genomförande av ett kommissionsbeslut i fråga om ömsesidigt utbyte av information och rapportering av luftkvaliteten" hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 26 september 2012

PER ANKERSJÖ

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen "Naturvårdsverkets promemoria med förslag till genomförande av ett kommissionsbeslut i fråga om ömsesidigt utbyte av information och rapportering av luftkvaliteten"

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Daniel Helldén* (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta
att som svar på remissen anför följande

Miljöförvaltningens enhet för luftmätningar (SLB) som är upphandlad av Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund har högt anseende såväl i Sverige som internationellt. Vi anser inte att ansvaret för luftmätningar ska flyttas från SLB till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket bör kunna överta mättningsansvaret om en kommun inte sköter luftmätningarna tillräckligt bra och om det inte har gått att få förbättringar på annat sätt.

Vi vill påminna om att ett problem med genomförandet av åtgärdsprogrammen hittills har varit oklarheter om vilket underlag som behövs för att ta fram åtgärder, och vems ansvar det är att ta fram underlaget. Det finns ett stort värde i förtydliganden som gör att arbetet inte i onödan förhålls genom möjlighet till olika tolkningar eller brist på faktaunderlag.

Det kan konstateras att Mark- och miljödomstolen gett Miljö- och hälsoskyddsnämnden bakläxa, för att inte ha fullgjort sitt uppdrag enligt miljöbalken rörande miljö kvalitetsnormer för luft. Detta i en dom avseende Hornsgatan, i juli 2012. Det är ett exempel på att Stockholms stad inte har tagit sitt ansvar. Vissa åtgärder som Stockholms stad anser är mer effektiva än de styrmedel som staden disponerar anser regeringen vara juridiskt komplicerade att genomföra. I själva verket finns både på regeringsnivå och på kommunal nivå aktörer som inte tar sitt ansvar för att uppnå de av EU fastställda miljö kvalitetsnormerna, för att inte stöta sig med transportintressen. Sanktionssystemet skulle behöva rikta sig inte bara mot kommuner utan också mot regeringen. En expertgrupp inom Världshälsoorganisationen WHO har nu konstaterat att dieselavgaser är cancerframkallande.

Erfarenheten visar att åtgärdsprogrammet för luftkvalitet i Stockholms län inte har omprövats vid behov, såsom föreskrivs i miljöbalken 5 kap 6 § 3 st. Det behövs en bättre ordning än dagens för att säkerställa att omprövningar sker när det behövs. En lösning kan vara att ge Naturvårdsverket i uppdrag att informera regeringen när åtgärdsprogrammen behöver omprövas.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Åsa Jernberg* och *Stefan Nilsson* (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Naturvårdsverkets förslag till rapporteringsbestämmelser innefattar en mängd tekniska detaljer och definitioner som främst vänder sig till den nationella nivån som därmed inte påverkar stadens arbete. Däremot innehåller förslaget en förändring gällande det operativa ansvaret för luftmätning och rapportering av luftkvalitetsdata. För Stockholm sker detta i dag av staden genom SLB-analys. Naturvårdsverket föreslår att detta i stället ska ske centraliserat via Naturvårdsverket.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden. På grund av kort remisstid har trafikkontoret svarat i form av ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 17 september 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret vill understryka att de svårigheter som staden har med att uppnå miljökvalitetsnormerna inte beror på att förutsättningarna för mätningar och rapportering är bristfällig. Det är snarare så att staden saknar mandat för att implementera de mest verkningsfulla incitamenten för att komma åt problemens kärna. Därför välkomnar staden att staten nu inlett en utredning för att se över kommuners möjligheter att ta ut en dubbdäcksavgift.

Det förslag till förändrat rapporteringssystem som Naturvårdsverket presenterar syftar i första hand till att åtgärda problemet med att vissa kommuner bedriver ett undermåligt rapporteringsförfarande. Stockholm är definitivt inte en av dessa. Då förslaget förordar ett enhetligt system betyder det att kvaliteten höjs för de sämsta, men innebär samtidigt en försämring för de kommuner som ligger i framkant, däribland Stockholm.

Stadsledningskontoret ser inte att förslaget skulle resultera i en större ekonomisk avlastning för staden om mätningarna centraliserades. Det skulle sannolikt krävas ytterligare manuellt arbete och förtydliganden från staden för att tillgodose att de nationella resultaten blir sanningsenliga. Staten saknar lokalkännedom och förståelse för relevant lokal kontext och därför kommer kommunal expertis att vara oundgänglig. Dessutom skulle staden eventuellt komma att behöva göra egna tilläggsmätningar för att fånga hela bilden, vilket innebär en ytterligare kostnad. Den lokala nivån torde vara den mest lämpade för luftkvalitetsmätningar, vilket även ligger i linje med subsidiaritetsprincipen.

Sammanfattningsvis anser stadsledningskontoret att förslaget till centraliserad mätning och rapportering av luftkvalitet inte stöder stadens arbete med att uppnå miljökvalitetsnormerna för luft. Då det vilar på kommunens ansvar att uppnå miljökvalitetsnormerna, så anser stadsledningskontoret att ansvaret för mätningarna även i fortsättningen skall vara ett kommunalt ansvar. Naturvårdsverkets förslag bör således inte genomföras.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 28 augusti 2012 att besvara remissen med miljöförvaltningens tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av Katarina Luhr m.fl. (MP), *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 16 augusti 2012 har i huvudsak följande lydelse.

För att underlätta rapporteringen föreslås en nationell samordning enligt två olika modeller,

- Ett nationellt basprogram med utvalda provtagningsplatser i 6 zoner där kommunerna försätter vara ansvariga för mätningarna,
- Ett centraliserat ansvar för luftföroreningskontrollen (långsiktig lösning).

Ett nationellt basprogram med utvalda platser.

Det skulle kunna vara ett bra förslag, som dock är strakt starkt beroende av Naturvårdsverkets syn på mätningarna som görs bl a i Stockholm. Sannolikt innebär det ingen större förändring för miljöförvaltningen/SLB.

Förslag på långsiktig lösning för genomförandet av luftkvalitetsdirektiven

Det är inledningsvis en intressant standpunkt att Naturvårdsverket fäster avseende vid vem som utför mätningarna och inte hur de genomförs. Att verket själva tillmäter sig en högre kompetens än kommunerna inger betänkligheter. Mätningar blir ju inte med automatik bättre för att de utförs av staten.

Bra mätningar kännetecknas av transparens och tydlighet. Om några kommuner inte håller tillräcklig kvalitet i sina mätningar bör åtgärder vidtas mot dessa kommuner. Självklart skall det i första hand ske med stöd och hjälp och tydliga riktlinjer. Men att som Naturvårdsverket nu föreslår på vissa förekommande brister nationalisera hela mätorganisationen ter sig minst sagt överdrivet.

Därtill bortser man uppenbarligen från att mätningarna av luftkvaliteten utgör den mindre delen av arbetet när man skall fastställa om en miljökvalitetsnorm följts eller ej. Det stora arbetet är ju att med stöd av mätningar, meteorologisk information, topografiska förhållanden m m beräkna halterna med hjälp av de trafikmätningar som kommunen och trafikverket gör. Dessa uppgifter har ju inte verket tillgång till och sannolikt inte heller kompetens att värdera. Med enbart mätningar i egen regi skulle verket inte komma långt.

För kommunerna skulle ett förstatligande av luftmätningarna innebära en extra kostnad – trots vad som antyds i PMn. Dels påverkas de allmänna statsbidragen enligt vad Naturvårdsverket anger i sista stycket och dels skulle under alla förhållanden kommunerna vara tvungna att bygga upp egen kompetens för att säkerställa och verifiera naturvårdsverkets bedömningar (skattningar). Det vore djupt otillfredsställande att vara utlämnad åt verkets beräkningar särskilt som det enligt verket skall följa kännbara sanktioner om miljökvalitetsnormerna överskrids.

Därtill kommer att Stockholms beräkningar sker i nära samarbete med trafikkontoret och Trafikverket. Dessa uppgifter ligger till grund för beräkningar av såväl buller som luftkvalitet m m. Om Naturvårdsverket skulle ta över mätningarna vore det en mycket allvarlig inskränkning i kommunernas förmåga att till samhällsplanering, tillsyn m m.

Det är vidare oklart hur en nationalisering skulle genomföras, men det finns många aspekter som måste beaktas och som talar mot Naturvårdsverkets förslag.

- Den lokala kännedomen om placering av mätstationer och om luftföroreningssituationen på platser i staden kommer att behövas. Om endast nationell aktör utför övervakningen förloras möjligheten att förklara mätdata som avviker genom tex vägarbeten, motorevenemang etc.
- Möjligheten till intern konsultation angående luftkvalitet inom staden riskerar gå förlorad och underlagen för kommunal planering skulle försämrast.

- Naturvårdsverket har idag ingen organisation för genomförande av mätningar i den omfattning som skulle krävas. Det kommer sannolikt innebära ökade kostnader, snarare än besparingar.
- Stockholm (SLB-analys) använder idag referens- eller likvärdiga metoder för luftövervakningen vilket är ett av NV argument för samordning.
- Det är oklart hur det skall genomföras men risken finns att detta innebär att färre antal mätplatser skulle krävas/användas inom Stockholm och inom Luftvårdsförbundet. Det skulle innebära en tydlig försämring av övervakningen över luftkvaliteten. Det skulle starkt försvåra om inte omöjliggöra utvärderingen av olika åtgärder och försök för att förbättra luftkvaliteten. Jmf tex utvärdering av trängselskatt, dubbdäcksförbud, dammbindning, städåtgärder etc. Det försvårar också tydligt möjligheterna till hälsobaserade studier. Färre antal mätplatser gör det betydligt svårare att följa upp åtgärdsprogrammen vilket enligt nya direktiven ska skärpas (jmf artikel 13-14).
- Byte av mätutrustning och/eller av mätplatser skulleytydligt försvåra trendanalyser av halterna vilket bland annat krävs för uppföljning av åtgärder.
- Det framgår inte av förslaget om information till allmänheten i form av realtids uppdatering och luftföroreningsprognoser även ska övergå till en nationell aktör. Kvaliteten på dessa båda skulle försämrats om så blir fallet då stor lokal kännedom krävs. Om dessa båda ska ligga kvar på kommunen och baseras.
- Det försämrar kvalitet på spridningsberäkningar då möjligheten till validering av mätdata försvinner (krav enligt direktiv).
- Möjligheten till att ge rådgivning och svar till medborgarna försämrats kraftigt om mätningar försvinner ut kommunal regi.
- Det är mycket osannolikt att nationella beräkningar kan gå in på så fin upplösning att det går att avgöra om mk-normen kan klaras då, lokala data saknas. Överskridande sker idag inte endast på stora öppna vägar (statliga) där trafikdata finns i NVDB (här hämtas data tex till Simair) utan i gaturum där uppgifter om hushöjder, gatubredd mm krävs samt kommunal trafikdata (finns ännu inte på kommunala vägar i NVDB). SLB använder de modeller och indata som har visat sig fungera bäst för att efterlikna verkligheten i Stockholm.
- Tidstäcknings krav skulle bli betydligt svårare att klara av med en nationell aktör. Tiden innan felaktigheter vid enskilda mätstationer åtgärdas skulle med största sannolikhet kraftigt öka.
- Åtgärdsprogram skulle baseras på resultat från mätningar som inte utförts av lokal aktör med god lokal kännedom.
- Sammantaget tror SLB att kvaliteten på både mätdata och beräkningsdata inom Stockholm skulle försämrats kraftigt om ansvaret helt flyttades från SLB till ett nationellt nätverk.
- Om Stockholm väljer att fortsätta med egen luftövervakning parallellt med ett nationellt övervakningsprogram som innefattar Stockholm uppstår andra frågetecken då både mätplatser, mättekniker och resultat kan skilja sig åt. Det gäller såväl dagliga luftföroreningsprognoser, information till medborgarna, hälsostudier, åtgärdsprogram samt bedömning av miljökvalitetsnorm. Ska de baseras på lokala eller de nationella mätningarna?

Slutsats

Miljöförvaltningen motsätter sig bestämt Naturvårdsverkets förslag till långsiktig lösning. Det absurda i tanken blir än mer tydligt i ljuset av det arbete som Länsstyrelsen tillsammans med berörda kommuner har gjort för att utarbeta ett nytt åtgärdsprogram för luftkvalitet för Stockholms län. Om ett sådant arbete skulle ha skett uteslutande med stöd av uppgifter och data från Naturvårdsverket skulle det praktiken ha inneburit att verket skulle vara den som fastställer var överskridanden föreligger och således var åtgärder måste vidtas.

Miljöförvaltningens enhet för luftmätningar (SLB) som är upphandlad av Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund har högt anseende såväl i Sverige som internationellt. Det vore förödande om denna värdefulla kompetens skulle skingras därför att Naturvårdsverket är missnöjt med vissa kommuners mätningar. Det behövs en lokalt förankrad organisation för miljöövervakning av luftkvaliteten. Naturvårdsverkets förslag måste avvisas.

Trafikkontoret

Trafikkontorets kontorsytttrande daterat den 24 augusti 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Trafikkontoret anser inte att ansvaret för luftmätningar i Stockholm ska flyttas från SLB-analys till Naturvårdsverket. Eftersom kommunerna har skyldighet att uppfylla luftkvalitetsnormerna är det rimligt att kommunerna även ska ha rådighet över mätningar av luftkvaliteten. Ytterligare skäl till att SLB-analys bör finnas kvar är att det finns upparbetade och väl fungerande rutiner mellan kontoret och SLB-analys samt att den gemensamma lokaliseringen innebär att utbyte av kunskap och information förenklas. Kontoret anser även att det är viktigt att denna kunskap finns kvar inom staden då frågan om luftkvalitet är en viktig och komplicerad fråga för hela staden. En kommunal mätinstans har även större inblick och förståelse för stadens särskilda villkor och komplexitet än en nationell organisation har.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av Katarina Luhr m.fl. (MP) enligt följande.

- Det är för oss oklart i vilken utsträckning uppgifterna i Bilaga 1 föreskrivs av EU regler eller är nationella regler. I den mån det är nationella preciseringar ska inte bilagan vara tvingande i alla de punkter som finns angivna. Endast de punkter som behövs för att säkra genomförandet bör vara med.

Vi vill dock påminna om att ett problem med genomförandet av åtgärdsprogrammen hittills har varit oklarheter om vilket underlag som behövs för att ta fram åtgärder, och vems ansvar det är att ta fram underlaget. Det finns ett stort värde i förtydliganden som gör att arbetet inte i onödan förhålls genom möjligheter till olika tolkningar eller brist på faktaunderlag. (s 18)

- Vi delar inte fullt ut förvaltningens resonemang om sanktionssystem. I ärende 16 vid detta sammanträde kan dock konstateras att mark- och miljödomstolen gett nämnden bakläxa för att vi inte har fullgjort vårt uppdrag enligt miljöbalken rörande miljö kvalitetsnormer för luft. Detta är ett exempel på att vi i Stockholm inte har tagit vårt ansvar.

Vissa åtgärder som förvaltningen anser är mer effektiva än de styrmedel som staden disponerar över anser regeringen vara juridiskt komplicerade att genomföra.

I själva verket finns både på regeringsnivå och på kommunal nivå aktörer som inte vill ta sitt ansvar. I klartext handlar det om att ingen vill stöta sig med diverse transportintressen. Sanktionssystemet skulle behöva rikta sig inte bara mot kommuner utan också mot regeringen. Rörande ”problem som inte finns” kan konstateras att en expertgrupp inom Världshälsoorganisationen WHO nu konstaterat att dieselavgaser är cancerframkallande. (s 21)

- Erfarenheten från Stockholms åtgärdsprogram visar att det inte omprövats vid behov, såsom föreskrivs i miljöbalken (5 kap 6 § 3 st). Det behövs en bättre ordning än dagens för att säkerställa omprövningar där det behövs. En lösning kan vara ett uppdrag till Naturvårdsverket att informera regeringen när åtgärdsprogrammen behöver omprövas (s 25).

- Naturvårdsverket bör kunna överta mätansvaret om en kommun inte sköter det tillräckligt bra och om det inte har gått att få förbättringar på annat sätt (s 31).