



Datum

2020-05-04

Vår referens

Mårten Spanne

Miljöingenjör

marten.spanne@malmo.se

Yttrande över remiss från Miljödepartementet om Naturvårdsverkets och Statskontorets rapporter Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet MN-2020-3173

Sammanfattning

Miljönämnden anser att det är välkommet att den nationella samordningen samt att resurserna att stödja kommunerna i deras luftvårdsarbete förstärks. Samtidigt är det viktigt att det med ett utökat kommunalt ansvar följer resurser att genomföra detta. Kommuner som idag genomför luftkvalitetsmodellering bör kunna bli kompenserade för detta arbete i motsvarande grad som föreslagna nationella aktörer kommer att bli. Genomförs utredningarnas förslag kommer Malmö stad att behöva ta fram en Förebyggande luftkvalitetsstrategi för hur det långsiktiga arbetet med att förbättra luftkvaliteten ska arbetas in i kommunala planer och program.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden svarar på Miljödepartementets remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2020-05-04
- Bilaga 1 Naturvårdsverkets rapport – Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet
- Bilaga 2 Statskontorets rapport – Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2020-05-26

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Kommunstyrelsen har översänt remiss om Naturvårdsverkets och Statskontorets rapporter Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet. Svar önskas senast 2020-05-27.

Naturvårdsverkets och Statskontorets rapporter behandlar förslag på övergripande förändringar i hur arbetet med att förbättra luftkvaliteten planeras och samordnas samt hur överskridande av luftkvalitetsnormerna ska åtgärdas. Förslagen innebär den mest omfattande förändringen av hur luftkvalitetsarbetet struktureras i Sverige sedan luftkvalitetsdirektivet 2008/50/EG infördes i svensk lagstiftning genom luftkvalitetsförordningen 2010:477.

Bakgrunden till regeringsuppdraget är att EU-kommissionen har påpekat brister i implementeringen av luftkvalitetsdirektivet i svensk lagstiftning. Genomförandet av luftkvalitetsdirektivets krav, bland annat vad gäller framtagande och innehåll i åtgärdsprogram, har också ifrågasatts av EU-kommissionen, genom överträdelseärendena 2018/23262 samt 2012/22163. Om kommissionen bedömer att Sverige inte lever upp till och genomför ändringar som motsvarar luftkvalitetsdirektivets krav kan kommissionen gå vidare i överträdelseförfarandet och väcka talan om fördragsbrott mot Sverige i EU-domstolen.

Utredningarnas innehåll

Remissen omfattar två rapporter; en från Naturvårdsverket vilken beskriver förslag till åtgärder och en från Statskontoret som beskriver hur implementeringen i förvaltningsstrukturen ska kunna ske. De båda myndigheterna har samverkat i arbetet med förslagen.

Utredningarna och deras förslag spänner över många områden så som ansvarsfördelning mellan myndigheter, nationella kompetenscentra, kommuners legala rådighet att införa åtgärder eller begränsningar och verktyg för att utvärdera luftkvaliteten. Varje del är väl motiverad för att ge den överblick och det sammanhang som en så övergripande revidering kräver. Kommunernas synpunkter och erfarenheter med åtgärdsprogram har redan från början legat till grund för de framtagna förändringsförslagen och ett stort arbete har lagts på att insamla, systematisera och sammanställa dessa synpunkter och erfarenheter.

Naturvårdsverket presenterar sammanlagt 20 förslag på hur verktygen i åtgärdsprogrammen kan bli mer användbara, flexibla och effektiva för att kommuner ska kunna arbeta för att uppnå en bättre luftkvalitet och minska överskridanden av miljökvalitetsnormerna (MKN). Förslagen berör fyra områden:

- ökad efterlevnad av miljözoner,
- åtgärder på statliga vägar,
- parkering, samt
- förbättrad vägledning om hur MKN ska tillämpas i planeringsprocessen.

Statskontorets analys visar att det finns två orsaker till att åtgärdsprogrammen inte har avsedd effekt. För det första är det svårt för de kommuner och länsstyrelser som tar fram programmen att bedöma vilka åtgärder som är mest verkningsfulla. För det andra är det svårt för de berörda aktörerna att komma överens om de mest verkningsfulla åtgärderna, bland annat eftersom de har rådighet över olika verktyg för att förbättra luftkvaliteten, men inte över varandra. Sammantaget leder det till att programmen tar lång tid att ta fram och brister i kvalitet. Statskontoret har fyra förslag för att öka programmets effektivitet:

- låta Naturvårdsverket besluta direkt om kommunen eller länsstyrelsen ska ta fram åtgärdsprogram, istället för att låta beslutet gå via länsstyrelsen,
- förbättra Naturvårdsverkets vägledning i arbetet med åtgärdsprogram,
- låta Naturvårdsverket kvalitetsgranska fastställda program utifrån kraven i regelverken, och återkoppla till berörda aktörer, samt
- låta Naturvårdsverket följa upp åtgärdsprogrammen.

Förvaltningens förslag till yttrande

Miljönämnden anser att det är välkommet att den nationella samordningen och resurserna att hjälpa kommuner med luftvårdsarbetet förstärks. Betydande resurser föreslås avsättas för att SMHI och andra aktörer ska kunna bygga upp stödsystem, framförallt riktade till kommuner som inte idag genomför luftkvalitetsförordningen fullt ut. Miljönämnden anser att de kommuner som själva idag har byggt upp kompetens och infrastruktur, för till exempel modellering av luftkvalitet, bör kunna kompenseras i motsvarande grad. I likhet med utredningens beskrivning anser Malmö stad att det är nödvändigt att de kompetenser och den modelleringsinfrastruktur som har byggts upp under många år kan fortsätta att utnyttjas effektivt, både i Malmö och hela samverkansområdet Skåne. Samordningseffekter med stadsplaneringen är en av de viktigaste tillgångarna i detta sammanhang. Det vore därför rimligt att städer som idag genomför luftkvalitetsmodellering kan fortsätta med detta och att de kan kompenseras i motsvarande grad som de resurser vilka föreslås för SMHI för de nationella modelleringsresurserna.

Det är oklart huruvida alla kommuner kommer att ha resurser eller kompetens att utnyttja de stödsystem som föreslås tas fram. Om inte kommer eventuella uppdrag att få läggas utanför den kommunala organisationen. Skulle uppdrag och kompetens i huvudsak hamna hos konsultbolag är risken stor att samordningseffekter med annan kommunal planering går förlorad. Idag samverkar Malmö stad och flera andra skånska kommuner inom övervakning av luftkvaliteten för att på så sätt behålla kompetens och resurser inom den kommunala organisationen. Miljönämnden anser att det saknas förslag på åtgärder för att stärka befintliga och nya samverkansområden för övervakning av luftkvaliteten enligt MKN, för att på så sätt öka sannolikheten att kompetens behålls inom kommunen och utnyttjas på ett effektivt sätt.

Naturvårdsverket föreslår att en differentierad avståndsbaserad vägslitageskatt för tung lastbilstrafik ska införas. Nationella styrmedel som påverkar hela fordonsflottans sammansättning hjälper till att sänka halterna generellt, vilket indirekt minskar risken för överskridanden av MKN. Ett annat syfte med en avståndsbaserad vägslitageavgift är att förhindra att utländska logistikföretag väljer att låta sina äldre fordon trafikera Sverige, och därför bör avgiften läggas på samma nivå som i andra EU-länder.

Miljöförvaltningens mätning bredvid E6 vid Tygelsjö år 2017 visade att utsläppen från trafiken var högre än förväntat. Det är troligt att en stor del av de förhöjda utsläppen beror på en stor andel tunga transporter från färjorna som går till kontinenten. Förslaget att införa en vägslitageskatt för tung lastbilstrafik skulle kunna minska dessa utsläpp, varför miljönämnden ställer sig positiv till förslaget.

Ett förslag innebär införandet av en tvåstegsmodell då åtgärdsprogram ska tas fram. I det första steget ska alla kommuner som har luftföroreningshalter över den övre utvärderingströskeln (ÖUT) ta fram en strategisk plan – kallad en förebyggande luftkvalitetsstrategi (FLIS) – för genomförandet av ett långsiktigt och för luftkvaliteten förbättrande arbete för att undvika att miljökvalitetsnormen överskrids.

Även om Malmö inte överskred ÖUT under 2019 har detta skett under tidigare år (se tabell 1) och sannolikheten är stor att så sker igen under år med mindre gynnsamt väder. Miljönämnden gör bedömningen att det både är önskvärt och kommer bli nödvändigt för Malmö stad att ta fram en förebyggande luftkvalitetsstrategi enligt utredningens modell om förslagen genomförs.

FLIS innebär att ett systematiskt arbetssätt införs för att i den strategiska planeringen och samordningen med andra kommunala intressen inlemma luftkvalitetsfrågor. Det kommer innebära att krav ställs på att tydligt definiera luftkvalitetsfrågorna i många planer och program som berör stadsplanering. Arbetssättet motiverar till att fortsätta luftkvalitetsarbetet även om MKN inte överskrids. Nytt är också att en samhällsekonomisk analys ska ingå i den strategiska planen.

Miljönämnden bedömer däremot att Malmö inte kommer att behöva införa ett fullt utvecklat åtgärdsprogram igen, om inte förutsättningarna förändras avsevärt.

		MKN	ÖUT	Malmö 2015 – 2019
NO ₂	År	40	32	30, 30, 26, 26, 22
	Dygn	60	48	56, 55, 52, 49, 44
	Timme	90	72	76, 76, 71, 69, 61
PM ₁₀	År	40	28	23, 20, 18, 23, 17
	Dygn	50	35	37, 29, 30, 37, 30
PM _{2,5}	År	25	17	12, 12, 11, 13, 10

Tabell 1. Miljö kvalitetsnorm (MKN), övre utvärderingströskel (ÖUT) och uppmätta halter i Malmö under åren de fem åren 2015 – 2019 för NO₂, PM₁₀ och PM_{2,5}.

Naturvårdsverket och Statskontoret bedömer att kommunerna inte kommer att få nämnvärt ökade kostnader om förslagen införs. Att ta fram en förebyggande luftkvalitetsstrategi (FLIS) enligt utredningens modell kommer däremot, åtminstone initialt, att kräva utökade resurser i den kommunala organisationen. Även genomförandet kommer kräva ökad samordning inom staden så att strategin verkligen genomsyrar stadsplaneringen och därmed får avsedd effekt. Miljönämnden anser därför att en plan för finansieringen av detta utökade kommunala ansvar behöver tas fram.

Slutligen önskar miljönämnden påpeka att luftkvaliteten inte bara är beroende av lokala utsläpp och åtgärder för att minska dessa. Långväga transporter av luftföroreningar från Danmark och kontinenten påverkar i hög grad luftkvaliteten i Malmö, särskilt när det gäller luftburna partiklar (PM_{2,5}). Så mycket som 80 procent av halten av PM_{2,5} i Malmö kan ha sitt ursprung utomlands, varför möjligheten att minska halterna även är beroende av internationella avtal om utsläppsminskningar, till exempel NEC, National Emissions Ceilings (2016/2284/EU) samt utsläpps begränsningar för fordon (Euro-klassning).

Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av Mårten Spanne, miljöingenjör, i samråd med Olof Liungman, avdelningschef, båda på miljöstrategiska avdelningen.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Olof Liungman
Avdelningschef
Miljöstrategiska avdelningen