

Miljödepartementet

103 33 STOCKHOLM

Yttrande över remiss angående Naturvårdsverkets och Statskontorets rapporter Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats att yttra sig över rubricerad remiss.

Sammanfattning

Angående Naturvårdsverkets rapport anser VTI att:

- SIMAIR som avses användas för nationell modellering och göras fritt tillgängligt för kommuner måste dels kunna använda alla typer av centrala indata som åtgärder påverkar, dels vara tillräckligt användarvänligt för att kommuner ska kunna ange relevanta indata för sin egen kommun. Naturvårdsverket bör även ta fram rutiner för insamling av data kopplat till drift av vägar och dubbdäcksanvändning.
- Förslaget till åtgärds katalog bör innehålla information kring hur uppföljning av olika åtgärders eller åtgärds pakets effekter på luftkvalitet kan genomföras för att effekterna ska kunna utvärderas.
- Det finns behov av ett forum och en rutin för att fånga upp erfarenheter från åtgärder genomförda i kommunerna. Forumet kan med fördel vara Naturvårdsverkets befintliga nätverk för kommuners luftkvalitetsarbete.
- Förslaget om förebyggande luftkvalitetsstrategi har potential att påtagligt förbättra det långsiktiga arbetet med luftkvalitet i flera kommuner.
- Efterlevnaden av dubbdäcksförbudet behöver förbättras. VTI välkomnar förslaget om en utredning om hur detta kan ske och föreslår att utredningen även omfattar en analys av om polisens möjligheter till efterlevnadskontroll kan förenklas eller effektiviseras.
- Utsläppsdifferentierad trängselskatt och parkeringsavgift är önskvärda åtgärder, men VTI efterlyser tydligare kriterier för differentieringen.
- I förslagen om differentierad trängselskatt och parkeringsavgift bör möjligheten att inkludera dubbdäcksanvändning övervägas. Sannolikt

behöver vinterdäcksanvändningen då kopplas till fordonets registreringsnummer.

Angående Statskontorets rapport anser VTI att:

- Förslaget om att förbättra Naturvårdsverkets vägledning och förslaget om kvalitetsgranskning bör stärkas genom användande av en referensgrupp för varje specifikt åtgärdsprogram bestående av tjänstemän, experter och forskare med erfarenhet av arbete med åtgärdsprogram.
- VTI stödjer förslaget att Naturvårdsverket följer upp åtgärdsprogrammen, men vill även peka på behovet att inte bara följa upp om programmen genomförs utan även utvärdera och följa upp effekterna av programmen.
- Det är viktigt att den föreslagna uppföljningen av åtgärdsprogrammen även belyser sekundära, såväl positiva som negativa, effekter av åtgärdsprogrammen.

Inledning

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) är inte utpekad remissinstans i föreliggande ärende, men då VTI bistått kommuner och länsstyrelser i arbetet med åtgärdsprogram, främst avseende partiklar, vill vi gärna delge vår syn på några utvalda delar i rapporterna kopplade till de sakområden som är VTI:s huvudsakliga ansvars- och kompetensområden.

Övergripande synpunkter

Det finns ett stort behov av den översyn som görs i rapporterna och genomgången och förslagen är väl genomförd och ger huvudsakligen en tydlig överblick av problematiken kring åtgärdsprogrammen. De olika förslag till förbättringar som ges är väl beskrivna, välmotiverade och bedöms, under de förutsättningar för arbetet med programmen som föreligger, kunna både snabba upp och förbättra kvaliteten på dessa.

Naturvårdsverkets rapport

VTI lämnar nedan synpunkter på delar av kapitel 2, 3 och 4.

2.2 Indatabehov för SIMAIR

I avsnittet behandlas behovet av indata till SIMAIR för nationell modellering av luftkvalitet. Främst lyfts behov av att samla in trafikdata, men även byggnadsdata och gaturumsdata omnämns.

Mängden emissioner av partiklar (PM10 och PM2.5) påverkas i stor utsträckning av faktorer som påverkar däck- och väglitaget storlek samt av ansamling av vägdamm i gatumiljön. Främst handlar det om faktorer som påverkar däckslitaget

storlek, vägbelägningars konstruktion och slitstyrka, vinterdriftåtgärder som sandning och saltning och driftåtgärder som avser minska damning, som gatustädning och dammbindning. Dessa faktorer behöver kunna hanteras i SIMAIR och är, liksom trafikdata, högst relevanta indata i modellen. Att samla in denna typ av aktivitetsdata kräver utveckling av en lämplig generell metodik (automatisk eller manuell) och god samverkan med utförande entreprenörer.

Dubbdäcksanvändningen under vintern är en viktig källa till PM10. Andelen dubbdäck som används kan förhållandevis enkelt uppskattas genom räkning på parkeringar vid köpcenter. En enkel standardiserad rutin för detta kan specificeras och göras tillgänglig för kommuner.

VTI har idag inte tillgång till eller insyn i utvecklingen av SIMAIR, men enligt de uppgifter vi har pågår integrering av den nordiska emissionsmodellen NORTRIP, som är avsedd för att särskilt kunna hantera processer och faktorer som påverkar slitage- och vägdammsemissioner. Om detta genomförs och kan göras användarvänligt vore det mycket värdefullt för kommunerna.

3.3 Naturvårdsverkets stödjande funktion

VTI instämmer i Naturvårdsverkets beskrivning av behoven av utökat stöd för kommunerna avseende åtgärdsprogram och vill särskilt lyfta och komplettera några viktiga aspekter.

VTI:s erfarenhet av samarbete med kommuner ger vid handen att många idéer och mycket utvecklingsarbete kring åtgärder bedrivs lokalt av särskilt engagerade medarbetare eller grupper av medarbetare. Ibland med direkt stöd av konsulter eller forskare, ibland utan. Gemensamt för alla, utom för de större resursstarka kommunerna, är att kunskap och resurser saknas för grundlig och vetenskapligt väl underbyggd uppföljning och utvärdering av de åtgärder som utförs. Att ta fram en gemensam åtgärds katalog för kommunerna anser VTI är önskvärt, men utan kunskap om olika åtgärders effekter på luftkvalitet, minskar värdet av en sådan.

Många åtgärder görs parallellt, vilket försvårar bedömningen av enskilda åtgärders effekter. Större kommuner har genom fleråriga mätningar kunnat styrka en positiv utveckling av sin luftkvalitet efter att åtgärdsprogram använts, men dessa har innehållit ett flertal olika parallella åtgärder, vilket väcker frågan om det hade räckt med någon eller några åtgärder för att nå målen på ett mer kostnadseffektivt sätt. Effekter av enskilda åtgärder har kunnat modelleras, men med modelleringsverktyg som kräver mycket indata, validering och kompetens.

För att fånga upp de initiativ och åtgärdsidéer som finns bland kommunerna behövs ett forum och en rutin. Nuvarande befintliga nätverk för åtgärdsprogram bör kunna vara det forum där åtgärder tas upp och noteras. I en åtgärds katalog skulle man kunna samla åtgärder vars effekt är vetenskapligt styrkt, åtgärder som provats och som baserat på enklare utvärderingar bedöms sannolikt ha effekt och

idéer till åtgärder som ännu inte genomförts eller utvärderats. Katalogen bör även innehålla instruktioner om hur man kan styrka att åtgärder fungerar genom uppföljning och utvärdering.

Den mall för projektplan för åtgärdsprogram som föreslås bör även den innehålla information om hur åtgärder följs upp och utvärderas på lämpligt sätt. De flesta kommuner behöver sannolikt professionell hjälp för att klara det.

3.5 Utveckling av nationellt modelleringsverktyg

VTI instämmer i att det är viktigt att utveckla verktyg för att på ett bra sätt kunna utvärdera åtgärder för förbättrad luftkvalitet. En utveckling av SIMAIR-modellen är en möjlighet, och har, när den är färdig, stor möjlighet att kunna förbättra arbetet med åtgärdsprogrammen. Dock kommer det sannolikt att ta tid att utveckla modellverktyget till att kunna göra allt som efterfrågas och för kommuner att börja använda denna. Därför tycker vi det är viktigt att även arbeta med utvärdering av åtgärder på andra sätt och att bidra till en åtgärds katalog och utbyte av information mellan kommuner medan modellverktyget utvecklas och testas, eftersom åtgärder ofta eftersträvas så snart som möjligt.

4.2 Nationell åtgärdsplan

I förslaget till ändring i luftkvalitetsförordningen, 47 d §, anges att "... och andra berörda myndigheter ska inom sina verksamhetsområden ta fram de uppgifter som behövs...". För att undvika oklarheter föreslår VTI att "berörda myndigheter" specificeras i denna skrivning.

4.3 Förebyggande luftkvalitetsstrategi (FLIS)

I förslaget till ändring i luftkvalitetsförordningen, 30 b §, anges att "...om detta inte är rimligt, bibehålla nuvarande föroreningshalter." VTI anser att denna formulering behöver förtydligas eller utgå. Kriteriet för framtagandet av FLIS föreslås vara att övre utvärderingströskeln (ÖUT) överskrids, vilket innebär att kommunen har problem med höga luftföroreningshalter (om än inte över MKN). Då de luftföroreningar som regleras av MKN är starkt kopplade till trafik, eldning och andra antropogena verksamheter är det osannolikt att kommunen inte skulle ha några praktiskt rimliga möjligheter att genomföra åtgärder som bidrar till att sänka föroreningshalterna. Om de åtgärder som står till buds inte är rimliga på grund av ekonomiska eller andra hänsyn, bör detta förtydligas.

VTI stödjer förslaget i kapitel 3.3, att Naturvårdsverket tillhandahåller en mall för projektplan för FLIS och att den åtgärds katalog som tas fram för åtgärdsprogram även kopplas och kan anpassas till FLIS.

5.3 Utredning om hur efterlevnaden av dubbdäcksförbud kan förbättras

VTI välkomnar utökade möjligheter för kommunerna att kontrollera efterlevnaden av dubbdäcksförbud. En analys av polisens nuvarande efterlevnadskontroller vore önskvärt för att undersöka i vilken mån dessa kan effektiviseras eller förenklas så att dubbdäcksförbud kan bli ett skarpare verktyg än idag. Hur många kontroller utförs och hur många bilister bötfälls? Kombineras kontrollerna med andra trafikrelaterade kontroller? Om inte, vore det möjligt och önskvärt?

5.4 Utsläppsdifferentierad trängselskatt

Det är oklart i förslaget till utsläppsdifferentierad trängselskatt vilka fordonsuppgifter kopplade till registreringsnumret som ska användas för differentieringen. Avser differentieringen endast att skilja mellan fossildrivna bilar, hybrider och elbilar, eller kan uppgifter om EURO-klasser, motorstyrka, ålder med mera ingå? Utsläppen från fossildrivna fordon varierar kraftigt och skillnaden inom gruppen fossildrivna fordon kan sannolikt vara lika stor eller större som mellan en fossildriven bil och hybridbil i vissa fall.

Förslaget att kunna ”styra för miljö” på vissa sträckor är intressant. En fråga är dock hur detta ska kontrolleras och förmedlas till bilisterna. Idag används portaler med kameror som registrerar fordon, men enklare och mer dynamiska system behövs om tanken är att åtgärden ska kunna användas på flera och olika platser där MKN riskerar överskridas. Beroende på ändringar i infrastruktur, trafik, byggnation etc. kan dessutom dessa platser komma att förändras över tid.

5.6 Differentierad parkeringsavgift på allmän platsmark

Även när det gäller förslaget om differentierad parkeringsavgift är det av intresse att tydligare definiera hur bilars miljöprestanda ska differentieras. Initialt kan det vara enkelt och tillräckligt att använda till exempel motsvarande de definitioner som används i London, omnämnda i 5.6.4, men en mer detaljerad och utsläppsanpassad definition bör eftersträvas.

I såväl avsnitt 5.4 som 5.6 saknar VTI formuleringar om möjligheten att överväga att inkludera dubbdäcksanvändning i differentieringen. Inga uppgifter om däck finns dock idag kopplade till registreringsnummer, vilket sannolikt skulle behövas för en sådan möjlighet.

Bilaga 2. IVL-uppdraget

Denna rapport uppges utgöra en kartläggning av åtgärder för bättre luftkvalitet, men ger enbart en översikt av åtgärder mot avgaser (NO₂), medan slitagepartiklar

och vägdamm, som är viktiga för PM10 och PM2,5, saknas. VTI saknar också en utblick mot våra grannländer Norge och Finland och vad de gör avseende åtgärder mot PM10. Dessa länder har en mycket likartad situation som Sverige avseende bidraget av slitagepartiklar till PM10. Även länder som inte använder dubbdäck arbetar med åtgärder mot uppvirvling av vägdamm för att sänka halten PM10. Av betydelse för halten PM10 är t.ex. driftåtgärder, som städning och dammbindning, men även typen av vägbeläggning har betydelse.

Statskontorets rapport

4.3 Förbättra Naturvårdsverkets vägledning

VTI stödjer förslaget att förbättra Naturvårdsverkets vägledning. VTI föreslår att Naturvårdsverket för varje specifikt åtgärdsprogram bjuder in en referensgrupp som kan bistå kommunen med erfarenheter från tidigare program avseende samordning, utformning, genomförande och uppföljning. I gruppen kan ingå personer med insyn i både utformning och genomförande av åtgärdsprogram liksom experter och forskare med insyn i åtgärdens optimala utformning och effektivitet.

4.4 Låt Naturvårdsverket kvalitetsgranska åtgärdsprogrammen

VTI stödjer förslaget att Naturvårdsverket kvalitetsgranskar åtgärdsprogrammen och föreslår att Naturvårdsverket, vid behov, utnyttjar ovan föreslagna referensgrupp för granskningen.

När det är möjligt bör i kvalitetsgranskningen även ingå att modellera effekter av enskilda och kombinerade föreslagna åtgärder. För detta ändamål krävs modellverktyg som kan hantera åtgärder kopplade till såväl trafikförändringar som ändringar i gatudrift och infrastruktur.

4.5 Låt Naturvårdsverket följa upp åtgärdsprogrammen

VTI stödjer förslaget att Naturvårdsverket följer upp åtgärdsprogrammen, men vill även peka på behovet att inte bara följa upp om programmen genomförs utan även utvärdera och följa upp effekterna av programmen. Då skillnader i meteorologi kan påverka luftkvaliteten kraftigt mellan år och göra effekterna av åtgärder svåra att bedöma, finns behov av att modellera effekterna på samma sätt som föreslås i 4.4, men utefter aktuella förutsättningar avseende trafik, meteorologi, vägdrift etc.

VTI vill också lyfta behovet av att följa upp sekundära effekter, både av andra emissioner (t.ex. andra luftföroreningar än den som åtgärden syftar till att minska eller trafikbuller) och inom andra områden som berörs. Till exempel kan felaktigt utförd dammbindning medföra försämrad friktion, som kan leda till försämrad trafiksäkerhet. En förbättrad vägbeläggning som syftar till att minska slitage och emissioner, kan medföra höga initiala kostnader, men längre livslängd och sparade underhållskostnader. Minskad trafikmängd och lägre hastighet kan leda till att en gata blir mer attraktiv att promenera på, vilket kan gynna verksamheter längs gatan. Exempelen är många, men sällan eller aldrig utvärderade.

I detta ärende har generaldirektör Tomas Svensson beslutat. Forskare Mats Gustafsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också forskare Nina Svensson och forskningschef Mikael Johannesson deltagit.

För VTI

Tomas Svensson
Generaldirektör