



Datum
2019-09-23

Diarienummer
MH-2019-863

Miljöinspektör
Lilian Flygare Ivarsson
lilian.flygare-ivarsson@trelleborg.se
0410-73 32 48

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över remiss om Naturvårdsverkets Kartläggning och analys av utsläpp från vedeldning, dnr M2019/00796/KI

Beslut

Samhällsbyggnadsnämnden i Trelleborgs kommun beslutar att sända följande yttrande till Miljödepartementet avseende remiss om Naturvårdsverkets Kartläggning och analys av utsläpp från vedeldning, dnr M20189/00796/KI.

Sammanfattning

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga utsläppen från småskalig vedeldning, att utreda hur stora utsläppsminskningar som samlat krävs för att preciseringarna i miljö kvalitetsmålet Frisk luft ska kunna nås samt lämna förslag på etappmål för att minska påverkan på luftkvaliteten av småskalig vedeldning. Särskilt fokus bör läggas på utsläpp av bens(a)pyren (B(a)P), partiklar (PM_{2,5}) och sot.

Naturvårdsverket anger miljö kvalitetsmålet Frisk luft har som definition att "Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas." Målet har tio preciseringar som beskriver haltnivåer för den luftkvalitet som ska uppnås och vara vägledande i det nationella och internationella arbete för att förbättra luftkvaliteten. Naturvårdsverket anger att småskalig förbränning av biobränsle i bostäder är en stor källa till utsläpp av bland annat B(a)P, (PM_{2,5}) och sot. Naturvårdsverket anger att utsläpp från vedeldning orsakar bland annat lungcancer, för tidig död samt hjärt- och kärlsjukdomar, samt kan även kopplas till en förhöjd risk för demens. Naturvårdsverket bedömer därför att det finns tydliga skäl till skärpt styrning mot minskade utsläpp från småskalig vedeldning, med fokus att byta ut äldre teknik mot mer modern teknik. Naturvårdsverket visar att byte av äldre konventionella vedpannor till ett mer miljövänligt alternativ skulle bidra med en tydlig minskning av B(a)P till år 2035.

Naturvårdsverket anger att halterna av luftföroreningar vare sig ska överskrida lågrisknivåer för cancer, riktvärden för skydd mot sjukdomar eller påverkan på växter, djur, material och kulturföremål. Preciseringarna bygger på hälsoeffekter och rekommendationer från WHO. Två av preciseringarna avser B(a)P samt (PM_{2,5}):

- Riktvärdet för bens(a)pyren innebär att halten av bens(a)pyren inte överstiger 0.1 nanogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde.
- Riktvärdena för partiklar (PM_{2,5}) innebär att halten inte överstiger 10 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde eller 25 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett dygnsmedelvärde”.

Kartläggningen fokuserar på bens(a)pyren, eftersom det antas av dygnsmedelhalten för denna överskrids i större utsträckning än för (PM_{2,5}), samt att kunskapen om halter av sot i vedeldningsområden är begränsad. Vid åtgärder som minskar B(a)P minskar även utsläppen av (PM_{2,5}) och sot, men inte nödvändigtvis lika stor. Resultaten av kartläggningen i samråd med SMHI tyder på att preciseringen av (PM_{2,5}) överskrids i stora delar av Sveriges kommuner, framförallt i områden med vedeldning. Dygnsmedelvärdet för överskrids generellt i södra Sverige, och årsmedelvärdet i Malmö (huvudsakligen på grund av luftmassor från kontinenten). Överlag antas att preciseringen för B(a)P överskrids i större utsträckning än dygnsmedelsmedelsprecisering för (PM_{2,5}).

Naturvårdsverket anger i rapporten att från konventionella vedpannorna är B(a)P 12 ggr högre per tillförd energienhet jämfört med dem från en keramisk panna. Äldre modeller av pannor är utformade med en eldstad i metall med tillförsel av luft underifrån och direkt förbränning. Keramiskt inneslutna eldstäder ger en bättre fullständig förbränning. Naturvårdsverket anger vidare att hur stora utsläppen av B(a)P blir fram till 2030 är hur snabbt de konventionella vedpannorna fasas ut. Naturvårdsverket drar slutsatsen från nationell kartläggning och spridningsmodellering att konventionella vedpannor står en stor del av utsläppen av B(a)P. Program för att byta ut dessa mot anläggningar med mindre utsläpp (keramiska pannor eller pellets pannor, eller utsläppsfria alternativ som fjärrvärme) kan var mycket effektiva för att lokalt nå miljömålets precisering av B(a)P. Naturvårdsverket likställer konventionella vedpannor med vedpannor som inte uppfyller BBR 1998. Naturvårdsverket gav IVL i uppdrag att lämna förslag på hur ett styrmedel skulle kunna utformas för vedpannor i Sverige. IVL har kommit fram till teknikreglering är effektivare än utsläppsstyrning.

Naturvårdsverket föreslår följande etappmål:

”Till år 2027 ska samtliga vedeldade pannor som används som primär värmekälla inom tätort uppfylla kraven enligt BBR 1998 och vara utrustade med ackumulatortank.”

I del 9.4 Ett system för teknikreglering, föreslås följande utformning och bedömningar:

”Befintliga vedpannor inom tätort ska uppfylla utsläppskraven enligt BBR 1998. För befintliga vedpannor utanför tätort förändras inte kraven.”

”Övergångsperioder och möjligheter till undantag från kraven för befintliga vedpannor.”

”Vid byte av vedpanna inom tätort krävs att den nya vedpannan uppfyller kraven i BBR 2017 samt har en ackumulatortank. Utanför tätort bör kraven vara oförändrade.”

”Utsläppskraven enligt BBR 2017 ska gälla vid nyinstallation av vedpanna i befintlig byggnad. Varsamhetskravet bör utredas vidare.”

”Krav på att alla vedpannor i nybyggnation och nyinstallation, både inom och utanför tätort, eldas mot ackumulatortank. Undantag kan göras då utrymme inte finns och pannan klarar kraven enligt ekodesign.”

”Rekommendation på vedens fukthalt.”

Naturvårdsverket har i utredningen tagit fram ett förslag till utformning av förordning om utbyte av äldre vedpanna, förordning om stöd för utbyte av äldre vedpanna. Med äldre vedpanna avses i förslaget till förordningen vedpanna som vid ikraftträdande används som primärkälla, har en nominell effekt upp till 500 kW och inte uppfyller utsläppskraven i Boverkets byggregler 8, BFS 1998:38. Med tätort avses i förordningen sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare och maximalt 200 meter mellan huskropparna. Stödet får ges för byte av äldre vedpanna till vedpanna med ackumulatortank eller pelletspanna som uppfyller utsläppskraven i Boverkets byggregler 25, BFS 2017:5, eller ersätts med anslutning till fjärrvärme, med en berg-, sjö- eller jordvärmepump eller till installation av en anordning för solvärme med vätska som värmebehållare.

I kapitel 10.1.4 Konsekvensutredning, anges att om inget utbytesstöd i närtid införs, och konventionella vedpannor fortsätter att användas som idag, bidrar det till att preciseringen överskrids i flera kommuner att utsläppen av B(a)P endast långsamt minskar. Naturvårdsverket anger att det rör sig om ca 40 000 vedpannor inom tätort i Sverige. En del av dessa kan vara så kallade reservpannor för sekundär uppvärmning, och är inte berättigade till stöd. Det föreslagna stödet är avsett att ge incitament att tidigarelägga bytet av vedpanna. För fastighetsägare, som byter ut sin vedpanna behöver investera i ny teknik, som kan kosta mellan 70 000-150 000 kr beroende på val av teknik.

Trelleborgs kommun har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter till Miljödepartementet över remissen om Naturvårdsverkets kartläggning. Samhällsbyggnadsnämnden lämnar följande synpunkter och bedömning.

Samhällsbyggnadsnämndens yttrande och synpunkter

Samhällsbyggnadsnämnden ser positivt på att en tydlig och direkt styrning av byte av konventionella vedpannor, som inte uppfyller BBR 1998 och som anses vara den största källan av utsläpp av B(a)P mm, kommer att genomföras.

2.4. Definitioner och begrepp,

I punkt 2.4 anges att tätort är SCB:s definition av tätort med sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare och maximalt 200 meter mellan huskropparna. I beräkningar av kostnader för stödet används en annan bredare definition. Samhällsbyggnadsnämnden undrar om denna bredare definition innebär detaljplanelagt område? Kommer tillsynsmyndigheten att ha tolkningsföreträde av definitionen av tätort vid byte av de konventionella vedpannorna?

(8.2 Förslag till etappmål:

I punkt **8.2 Förslag till etappmål, punkt 8.2.1 Skäl till förslaget**, anges att ett senare målår än år 2027 kan diskuteras.

Samhällsbyggnadsnämnden undrar om tiden skulle behöva justeras till annat målår, såsom 2028, 2029 eller t.o.m 2030, med tanke på att t.ex. marknaden för tillverkning av nya uppvärmningsanordningar och tillgång till entreprenörer som byter ut vedpannorna, kan bli en flaskhals?

9.4 Ett system för teknikreglering

Naturvårdsverket föreslår att vedpannor med höga utsläpp inom tätort fasas ut, samt att säkerställa att bästa teknik används vid nyinstallation av vedpannan i befintlig byggnad samt vid byte av vedpanna.

I del 9.4.1 Ett system för teknikreglering. Utformning av ett teknikstyrt system, föreslås följande ”Bedömning: Rekommendation på vedens fukthalt.”

Naturvårdsverket anser att kontrollanten skulle kunna ge utökad rådgivning och utbildning av ägarna till vedpannor, och att detta skulle kunna ha en god effekt och leda till minskade utsläpp.

Samhällsbyggnadsnämnden vill i detta sammanhang påtala att det skulle vara bra om Naturvårdsverket tar fram informationsmaterial om vedeldning, som även kommunernas miljönämnder/miljöförvaltningar kan använda som råd mm vid handläggning av klagomål på olägenhet för människors hälsa och miljön vid vedeldning.

10.1 Stöd för utbyte av äldre vedpanna

Samhällsbyggnadsnämnden noterar att Naturvårdsverket valt att formulera beskrivningen av stödet så här: ”Stöd för utbyte av äldre vedpanna”, kallat utbytesstöd, där skrotningsdelen har tagits bort, och anges att efterfrågan på äldre vedpannor kommer att begränsas och handeln avta i Sverige, eftersom man avser att reglera vad som får installeras genom en anmälningsplikt och teknikreglering. Naturvårdsverket anger att avfallshanteringen inte ingår i uppdraget vid utbytesstöd.

Samhällsbyggnadsnämnden vill dock att avfallshanteringen av avställda pannor ska belysas bättre eller hänvisas till relevant lagstiftning. Samhällsbyggnadsnämnden anser att det finns risk för att försäljning/export till utlandet av avställda pannor kommer att öka. Hur ser Naturvårdsverket på frågan om att utsläppen av luftföroreningar riskerar att exporteras till andra länder, och att man i så fall inte har åstadkommit någon global vinst eller uppfyllelse av globala hållbarhetsmålet 3.9 avseende vedeldningen?

Samhällsbyggnadsnämnden efterlyser därför en diskussion om hur det globala hållbarhetsmålet 3.9 ska uppfyllas, enligt följande: ”3.9 Minska antalet sjukdoms- och dödsfall till följd av skadliga kemikalier och föroreningar: Till 2030 väsentligt minska antalet döds- och sjukdomsfall till följd av skadliga kemikalier samt föroreningar och kontaminering av luft, vatten och mark”?

Samhällsbyggnadsnämnden noterar att Naturvårdsverket föreslår ett stöd för utbyte av äldre vedpannor. Samhällsbyggnadsnämnden efterlyser en diskussion eller hänvisning till hur omhändertagandet av avställda vedpannor, som någon gång kommer att bli avfall, kommer att ske? Kommer förslag på återvinning av metallen eller skrotning av de äldre pannorna?

Samhällsbyggnadsnämnden noterar att det är ägarens ansvar att tillse att den avställda vedpannan transporteras bort som icke-farligt avfall enligt 15 kap miljöbalken. Kommer den kommunala tillsynsmyndigheten som hanterar anmälningsplikten att få mandat att begära in skrotningsintyg, trots att det inte ingår i förslaget om utbyte?

Samhällsbyggnadsnämnden anser att reservpannor också ska ingå i stödet för utbyte, eftersom det annars finns risk för att man istället utökar användningen av dessa reservpannor.

10.2 Harmoniserad informationshantering för fastbränsleanläggningar

I kapitel 10.2 Harmoniserad informationshantering för fastbränsleanläggningar, anges att frågan på vilket sätt en mer enhetlig informationshantering kan lösas, via lagreglering eller vägledning, bör utredas vidare.

Samhällsbyggnadsnämnden ser positivt på att Naturvårdsverket tillsammans med Energimyndigheten tar fram förslag till hur en harmoniserad informationshantering och vägledning kan skapas för fastbränsleanläggningar.

10.3 Utredning om teknikreglering

I kapitlet 10.3 Utredning om teknikreglering, anges att Naturverket, Boverket och Energimyndigheten bör få i uppdrag att utreda ett system baserat på teknikreglering vidare. Systemet skulle senare kunna kompletteras med liknande reglering för kaminer, om det visar sig att den kraftiga ökningen av antalet kaminer skulle ge luftkvalitetsproblem.

11.1 Nollalternativet

I kapitel 11.1 Nollalternativet, anges att i nutid har inga nationella tillsynskampanjer av vedeldning genomförts och i nollalternativet finns inga förväntningar på någon sådan kampanj. Tillsyn av vedeldning förväntas ske främst då det kommer in klagomål. En vägledning om kartläggning kommer att ge kommunerna bättre möjlighet att bedöma halter av framförallt B(a)P bättre.

Samhällsbyggnadsnämnden anser att nationella tillsynskampanjer ska hållas. Samhällsbyggnadsnämnden anser att miljösamverkansgrupperna i landet skulle kunna hjälpa till att utforma tillsynsprojekt för kommunerna angående tillsyn av vedeldning vid klagomål och baserat på Naturvårdsverkets kommande vägledning om primär vedeldning, oavsett om nollalternativ eller utbytesstöd väljes.

Bilaga 3. Lagstiftning och informationshantering

I Bilaga 3. Lagstiftning och informationshantering, anges att tillsynsmyndighetens ansvar enligt miljöbalken regleras i 26 kap miljöbalken. Tillsynen ska på eget initiativ eller efter anmälan, i nödvändig utsträckning, kontrollera efterlevnaden av miljöbalken, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av miljöbalken. Småskalig vedeldning kan utgöra miljöfarlig verksamhet och ingår i kommunens tillsyn enligt miljöbalken. I IVL:s Rapport U 6089 anges att vid behov kan kommunen via sin tillsyn ställa krav på att enskilda fastighetsägare ska vidta åtgärder för att begränsa störningar från vedeldning (miljöbalken, 26 kap, 9 §). IVL påpekar vidare att vägledande domar i mark- och miljööverdomstolen har definierat att trivseldning innebär eldning upp till fyra timmar per tillfälle och högst två gånger per vecka.

Samhällsbyggnadsnämnden undrar om, efter lagstiftningen kommit på plats, om tillsynsmyndigheterna kommer att kunna fatta beslut om utbyte av konventionell vedpanna till annan uppvärmningskälla vid tillsyn vid klagomål, och vid de tillfällen det är motiverat med ett förtida utbyte av vedpannan? Vilka kriterier skulle i så fall gälla vid utbytet? Skulle det räcka med att den konventionella vedpannan inte uppfyller kraven i BBR 1998? Eller ska man kunna ställa krav på att ackumulatortank införskaffas i vissa lägen? Eller kommer tillsynsmyndigheten endast kunna ställa krav på vedeldningsbeteendet och bränslet vid tillsyn av miljöbalken vid klagomål? Vid utredning vid klagomål, kan vi ställa krav på mätningar, som bekostas av verksamhetsutövaren/eldaren? Jämförelsevis har lagstiftaren ställt tydliga krav på utsläpp från enskilda avlopp med positivt resultat. Samhällsbyggnadsnämnden undrar om det behövs mer tvingande lagstiftning istället för frivilliga åtgärder?

Samhällsbyggnadsnämnden anser det kan behövas en vägledning till kommunerna om vilka krav som tillsynsmyndigheten kan ställa i fortsättningen på primär småskalig vedeldning. Det kan också behövas vägledande domar.

Samhällsbyggnadsnämnden har noterat ett ökat antal klagomålsärenden angående trivseldning. Rök från trivseldning i nybyggda områden med små tomter ger upphov till hälsoproblem för grannar. Hur ser Naturvårdsverket på detta? Samhällsbyggnadsnämnden anser att det kan behövas utökad vägledning för trivseldning.

För Samhällsbyggnadsnämnden

Lillian Fagerhus
Tf miljöchef

Lilian Flygare Ivarsson
Miljöinspektör