

Naturvårdsverkets författningssamling

ISSN 1403-8234

Naturvårdsverkets allmänna råd om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft;

NFS 2006:5

Utkom från trycket
den 22 juni 2006

beslutade den 8 juni 2006.

De allmänna råden avser att i första hand ge vägledning för kommuner och kommunala samverkansorgan vid tillämpning, mätning, annan kontroll och kvalitetssäkring av miljö kvalitetsnormer för utomhusluft.

I de allmänna råden förkortas författningarna på följande sätt. Miljöbalken (MB), Förordningen (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft (FMKN) och Naturvårdsverkets föreskrifter, NFS 2006:3, om kontroll av miljö kvalitetsnormer för utomhusluft (NFS).

Till 2 kap. 7 § andra stycket MB

Andra stycket bör tillämpas när en miljö kvalitetsnorm är eller befaras bli överträdd. Behovet kan föreligga om en verksamhet eller åtgärd ger ett så stort bidrag till föroreningshalten att det medför risk för överträdelse och då skäliga åtgärder enligt första stycket redan vidtagits. Detta medför att skälighetsavvägningen i första stycket endast kan tillämpas för bör-normer för utomhusluft.

Tillämpningen av detta stycke bör innebära att längre gående krav ställs om en miljö kvalitetsnorm överträds eller bedöms komma att överträdas än om en miljö kvalitetsnorm inte riskerar att överträdas. Om det exempelvis är frågan om en utökning av verksamheten bör sådana krav ställas på både den befintliga verksamheten och den ansökta utökningen.

Kraven bör stå i proportion till verksamhetens bidrag till överträddandet. Till verksamheten bör även transporter i närområdet till och från verksamheten räknas in.

Till 2 kap. 9 § MB

Ytterligare krav på försiktighetsmått än normalt bör ställas på verksamheter och åtgärder som bidrar till att överträdelse av miljö kvalitetsnormer sker. De ytterligare kraven bör stå i proportion till överträdelsens eller den befarade överträdelsens omfattning och verksamhetens eller åtgärdens bidrag till överträddelsen. Om åtgärdsprogram upprättats bör det vara vägledande för insatserna.

Till 5 kap. 3 § första och andra styckena MB

Orimliga krav på försiktighetsmått bör inte ställas på en verksamhet som ger ett litet bidrag till halterna i berört område.

Området, typ och mängd av verksamheter samt andra relevanta omständigheter är variabler som medför att bedömning av vad som ryms i uttrycket ”ett litet bidrag” bör avgöras i varje enskilt fall. Om ett åtgärdsprogram är upprättat för området bör vägledning för ärendehantering sökas i det.

Fastställda åtgärdsprogram bör tjäna som vägledning inför planläggningen.

Till 5 kap. 4 § MB

Som huvudregel bör ett åtgärdsprogram upprättas i de fall halterna ligger över miljö kvalitetsnormen, samt om bedömningen är att halterna inte kommer att minska i tillräcklig omfattning så att miljö kvalitetsnormen uppfylls inom utsatt tid. Ett åtgärdsprogram bör även övervägas, innan miljö kvalitetsnormen har överträts, om mätningar eller beräkningar visar att halterna kan komma att öka så att miljö kvalitetsnormen överträds om inte ytterligare åtgärder sätts in.

Om angiven tid då miljö kvalitetsnormen senast skall vara uppfylld passerats bör ambitionsnivån i åtgärdsprogrammet vara att miljö kvalitetsnormen uppfylls snarast.

Ett åtgärdsprogram bör som regel upprättas när överträdelsen eller den bedömda överträdelsen orsakas av flera olika typer av utsläppskällor. Åtgärdsprogram kan även behövas om överträdelsen huvudsakligen orsakas av en typ av utsläppskälla, t.ex. av vägtrafik, och om man kan anta att det behöver vidtas flera olika åtgärder för att på ett effektivt sätt minska halterna.

Den som har fått i uppgift att utarbeta ett förslag till åtgärdsprogram bör bjuda in berörda myndigheter, kommuner, verksamhetsutövare samt representanter från berörda intresseorganisationer att delta i det kommande arbetet i ett tidigt skede.

Följande aspekter bör bedömas översiktligt för respektive åtgärd i det inledande urvalet av åtgärder:

- förutsättningar att minska halterna på kort respektive lång sikt,
- kostnader för införande,
- samhällsekonomiska konsekvenser,
- tänkbara intressekonflikter,
- tekniska och administrativa förutsättningar,
- påverkan på andra miljö mål och samhälleliga mål,
- vem som ansvarar för genomförandet av åtgärden.

Förslaget till åtgärdsprogram bör jämföras med ett referensalternativ eller ett s.k. nollalternativ.

Om fastställande myndighet är en kommun eller en myndighet underställd regeringen kan remissförfarandet även utgöra underlag för bedömningen av vilka åtgärder som bör lyftas till regeringen för avgörande.

Till 5 kap. 4 och 6 §§ MB

NFS 2006:5

De åtgärder som bedöms vara mest lämpade, t.ex. för att de bedöms ge bäst effekt och vara mest kostnadseffektiva, bör konkretiseras i så hög utsträckning som möjligt med avseende på själva åtgärden och på vilket eller vilka sätt den kan genomföras.

Till 5 kap. 5 § MB

Om ett åtgärdsprogram fastställs av en kommun eller regional myndighet bör åtgärder och styrmedel som kräver beslut av riksdag, regering eller central myndighet lyftas till regeringen inför fastställandet.

Till 5 kap. 6 § MB

I ett initialt skede bör en fördjupad kartläggning av halterna påbörjas. Den fördjupade kartläggningen av halterna bör åtminstone omfatta de områden där halterna bedöms ligga strax under normens nivå. Kartläggningen bör utöver kontinuerliga mätningar grundas på modellberäkningar och/eller objektiv skattning i kombination med indikativa mätningar. Även en redovisning bör ske av tidigare uppmätta värden i aktuellt område samt en bedömning av hur halterna förväntas bli om riktade åtgärder inte vidtas, ett så kallat nollalternativ. Prognosen bör minst omfatta det år miljö kvalitetsnormen senast skall vara uppfylld samt en senare tidpunkt, t.ex. om fem år.

Av konsekvensanalysen bör följande eftersträvas för de enskilda åtgärderna och för det samlade programmet:

- Identifiering av konsekvenser
- En samhällsekonomisk bedömning
- Ekonomisk bedömning för berörda, t.ex. staten, kommuner, berörda företagare och allmänhet (inkl. fördelningseffekter för olika inkomstgrupper m.m.)
- Bedömda intressekonflikter
- Bedömda miljökonsekvenser, eventuellt miljöbedömning med miljökonsekvensbeskrivning
- En bedömning av osäkerheter i utfallet

Konsekvensanalysen bör initialt inrikta sig på att inhämta underlag från tidigare utförda konsekvensanalyser för aktuella åtgärder. I konsekvensanalysen bör eventuella intressekonflikter vid ett genomförande av åtgärderna beskrivas.

En riktlinje är att det är bättre med en analys där de viktigaste konsekvenserna på något sätt finns medtagna och är översiktligt beskrivna och graderade än en analys där några få konsekvenser beskrivs detaljerat i kvantitativa eller monetära termer.

Antalet människor som berörs av halter över normen bör beskrivas. En redovisning bör innehålla antalet boende samt antalet gående/cyklande per dygn i det område där överträdelse bedöms ske. Vidare bör det anges om överträdelser sker

i anslutning till skyddsvärda objekt, exempel angående miljö kvalitetsnormer som är till skydd för människors hälsa kan vara daghem, skolor, vårdinrättningar och liknande.

Källorna och verksamheterna och de lokala förutsättningarna som orsakar de förhöjda halterna bör inventeras och beräknas. Olika källors emissioner bör anges i t.ex. ton/år samt dess beräknade/bedömda bidrag till överskridandet. Hur områdets klimatologiska och/eller topografiska förutsättningar kan ha påverkan på nivåerna bör även beskrivas. En översiktlig redovisning bör utföras över vilka lokala och regionala åtgärder och styrmedel som redan har utförts samt om möjligt en bedömning av effekterna. Åtgärdernas påverkan på andra miljöaspekter bör även belysas. Bedömd effekt på halterna av berörd förorening bör redovisas för de enskilda åtgärderna och för programmet sammantaget.

Förslag till åtgärder bör inte utelämnas även om de t.ex. är kostnadskrävande eller kommer i konflikt med samhälleliga mål. Däremot är det viktigt att detta beskrivs inför ett kommande urval av de mest lämpade åtgärderna. Hur genomförandet av åtgärderna skall finansieras bör även anges. Kriterier vid urvalet bör vara att åtgärderna bedöms kunna minska halterna på kort och/eller lång sikt och att de är kostnadseffektiva. Av betydelse är även om åtgärden minskar exponeringen för ett fåtal eller för flertalet i berört område.

Vidare bör det i förslaget till åtgärdsprogram redovisas hur uppföljningen av programmet planeras. Uppföljningen bör omfatta hur uppföljningen organiseras, uppföljningen av åtgärdernas genomförande, åtgärdernas effekter samt den fortsatta kontrollen av berörda luftföroreningar.

För att öka förutsättningarna för genomförande kan det även vara bra att ange hur finansiering av åtgärderna kan lösas.

Skäl att ompröva ett åtgärdsprogram kan bl.a. vara om behövliga åtgärder inte kunnat genomföras eller om avsedd effekt inte erhållits.

Om kommunen vid kontroll av halterna finner att åtgärdsprogrammet inte haft den effekt på luftföroreningshalterna som förväntats enligt det beslutade programmet bör kommunen uppmärksamma den myndighet som fastställde åtgärdsprogrammet om behov av ett kompletterande åtgärdsprogram eller en omprövning av åtgärdsprogrammet.

Kompletterande åtgärdsprogram och omprövade åtgärdsprogram bör betraktas som åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § MB.

Till 9 kap. 6 § MB

Tillsynsmyndigheten bör varje gång en ny verksamhet avses att startas eller en befintlig verksamhet avses att utvidgas eller ändras överväga frågan om föroreningen eller olägenheten kan bli ”betydande”. Om det finns ett fastställt åtgärdsprogram för området bör kravnivån för vad som kan anses vara ”betydande” anpassas med hänsyn till åtgärdsprogrammet.

Miljökvalitetsnormen bör anses vara överträdd om ett eller flera av miljökvalitetsnormens värden är överskridna, t.ex. om enbart miljökvalitetsnormens värde för dygn överskridits och om värdet för årsmedelvärde klaras.

En miljökvalitetsnorms värden kan vid en enskild mätning överskridas utan att en miljökvalitetsnorm anses vara överträdd. Så kan vara fallet om mätning utförts före det år miljökvalitetsnormen senast skall vara uppfylld eller på en plats där miljökvalitetsnormen inte är tillämplig, t.ex. på arbetsplatser, eller om mätningen utförts under ett år då de yttre förutsättningarna medfört att halterna varit högre än under ett normalt år.

En skall-norm är överträdd först när föroreningshalten, för ett eller flera tidsmedelvärden (årsmedelvärde, dygnsmedelvärde eller timmedelvärde), överskrids under ett normalt år.

Om långa mätserier saknas från mätplatsen bör flerårig mätdata från närbelägna jämförbara tätorter eller bakgrundsstationer användas vid bedömningen av aktuell mätdatas representativitet för ett normalt år.

Vid bedömningen av vad halterna är eller bedöms vara under ett normalt år bör tillgängligt mätunderlag användas i rangordning:

1. årstäckande mätdata från aktuell plats under helst den senaste femårsperioden med beaktande av rådande trend,
2. årstäckande mätdata från närbelägna mätplatser under den senaste femårsperioden,
3. periodisk mätdata från tidigare år på aktuell plats och från närbelägna mätplatser,
4. underlag från modellberäkningar av halter.

Vid bedömning av om en bör-norm är överträdd bör därutöver bedömning göras av om bör-normens värden överskrids under ett normalt år.

Till 1 och 3 §§ FMKN

Med utomhus menas även platser med tak och med högst en vägg (av fyra tänkta väggar).

Undantaget för väg- och tunnelbanetunnlar bör även gälla andra tunnlar. Arbetsplatser som undantas är sådana till vilka allmänheten inte har fritt tillträde.

Miljökvalitetsnormers värden för årsmedelvärden bör tillämpas för den luft som enskilda människor exponeras för under längre tid. Exempelvis luften vid bostäder, skolor, vårdinrättningar m.m. Miljökvalitetsnormers årsmedelvärden är satta för att begränsa långtidsexponering – inte korttidsexponering. Miljökvalitetsnormers värden för timme och dygn bör även tillämpas på platser där människor vistas under kortare tider, t.ex. på parkeringsplatser och i parker samt vid trottoarer och längs med gång- och cykelvägar.

Miljökvalitetsnormen bör inte tillämpas för den luft på vägen som fordonsresenärer exponeras för.

Normen bör inte tillämpas där människor normalt inte vistas. Exempel är luften på hög höjd ovan mark i plymen från skorstenar eller vägområdet längs med större vägar. Det senare förutsatt att inte människor vistas inom vägområdet.

Miljökvalitetsnormen bör inte tillämpas i den luft gående och cyklister kortvarigt exponeras för vid korsande av vägen eller vid passage av tunnelmynning utanför tätbebyggelse.

Miljökvalitetsnormer bör inte tillämpas i mikromiljöer, dvs. vid platser som inte är representativa för en yta större än ca 200 m².

Till 3 och 11 §§ FMKN

Med ”andra områden” bör förstås kommuner med en befolkningmängd som underskrider 10 000 invånare.

Till 5 och 7 §§ FMKN samt 9-10 §§ NFS

Miljökvalitetsnormerna bör inte tillämpas på platser där lokala antropogena källor finns som medför betydande påverkan på halterna av berörda föroreningar.

Till 14 § FMKN och 18 § NFS

Med omedelbart bör förstås att en underrättelse kan ske när bara en del av året har gått, om man redan då kan anta att årsmedelvärdet eller antalet överskridanden kommer att uppgå till fler än det tillåtna eller när de långsiktiga trenderna visar en riktning som gör att ett överskridande är att befara framöver.

Det bör framgå att det är frågan om en underrättelse. Om underlag redan är framtaget i enlighet med 20 § NFS vad gäller redovisning av mätresultat bör detta även ingå i underrättelsen.

Kommunens underrättelse bör enbart grundas på om en miljökvalitetsnorms föroreningsnivå kan antas komma att överskridas.

Till 17 § FMKN

Med ”lämpligt sätt” bör förstås ett sätt som ger allmänheten god tillgång till information, t.ex. kommunens hemsida på Internet.

Vid direktvisande instrument som är kopplade till momentan presentation på Internet, bör anges att mätdata inte är kvalitetsgranskade.

Till 18 och 19 §§ FMKN

Innan informationen går ut till allmänheten bör samråd ske med Naturvårds-

Till 3 § NFS

Vid bedömningen av om en utvärderingströskel har överskridits bör de senaste fem årens halter beaktas.

I samverkansområden bör provtagningsplatserna placeras i de kommuner där luftföreningarna är som högst.

Kommuner med färre än 10 000 invånare, som inte omfattas av mätkrav, bör med viss regelbundenhet (t.ex. vart tredje år) eller då förutsättningar har förändrats som kan ha betydelse för luftkvaliteten, utföra kortare mätningar av enklare slag.

Principen om normalt år bör även tillämpas vid bedömning av om mätkrav föreligger för aktuell förening.

Till 3 och 5-6 §§ NFS

Kommuner med färre än 10 000 invånare får underlåta att kontrollera miljökvalitetsnormerna genom mätning så länge en miljökvalitetsnorm inte överskrids eller riskerar att överskridas.

Till 6 § NFS

Samma antal provtagningsplatser bör tillämpas som för kontinuerliga mätningar i det läge då indikativa mätningar utgör det enda mätunderlaget. I de fall indikativa mätningar utgör komplement till kontinuerliga mätningar bör antalet provtagningsplatser vara behovsstyrt.

Till 7 § NFS

Kalibrering, underhåll och kontroll av instrument och provtagnings slangar bör utföras regelbundet.

Mätoperatören bör dokumentera handhavandet av provtagningen.

Metod som ger likvärdiga resultat som referensmetoden samt andra standardiserade metoder som under angivna förutsättningar kan användas för kontroll av miljökvalitetsnormer, bör valideras regelbundet mot referensmetoden.

Till 8 § 1. NFS

Uttrycket "där människor vistas" bör inbegripa platser utomhus där människor bor och arbetar, gör sina inköp och andra ärenden, promenerar, motionerar (idrottsplatser) osv., dvs. de platser i tätorter som är mest frekventerade av människor. Platser "där halterna förmodas vara höga" är i många fall hårt trafikerade gator med dålig ventilation. Andra platser med höga nivåer kan till exempel vara områden där småskalig vedeldning förekommer i stor omfattning.

Till 8 § 3. NFS

Majoriteten av provtagningsplatserna bör placeras i gaturum eller annan miljö där det kan förmodas vara höga halter.

Till 13 § NFS

I dokumenteringen bör följande ingå:

- samverkansform
- deltagande kommuner
- rutiner för kontrollen
- provtagningsplatser och
- finansiering

Till 16 § NFS

De modeller som används bör i första hand valideras mot mätningar gjorda med en referensmetod. Beroende på de krav på kvalitet som skall uppnås kan även andra rekommenderade metoder användas för validering av modellen.

Alla typer av data som skall användas i en modellberäkning bör vara kvalitets-säkrade på ett sådant sätt att de önskade kvalitetsmålen kan uppfyllas.

Till 17 § NFS

En kvalitetsmanual där alla aktiviteter som rör kontrollen av miljökvalitetsnormerna bör utarbetas och förvaras hos den kommun som är ansvarig för kontrollen. Här bör alla rutiner som berör kvalitetssäkring och kvalitetskontroll dokumenteras. Kvalitetsmanualen bör även innehålla protokoll för kalibrering och underhåll av mätutrustning samt protokoll för daglig, vecko- och månadsvis kontroll av mätdata som skall lagras och uppdateras. En sammanfattning där kontrollen av mätdata beskrivs bör också lagras och uppdateras.

Ett kvalitetssäkringsprogram bör finnas.

För varje kommun eller samverkansområde där kontroll av miljökvalitetsnormerna bedrivs bör det finnas en kvalitetsansvarig person som ansvarar för att det finns ett dokumenterat kvalitetssäkringsprogram och att det följs.

I ett kvalitetssäkringsprogram bör följande delar ingå:

- Framtagen strategi för hur kontrollen av miljökvalitetsnormerna skall genomföras
- Kvalitetsmanual
- Utbildningskrav
- Inledande bedömning av luftkvaliteten
 - objektiv skattning
- Procedur för kontroll
 - objektiv skattning

- indikativa eller kontinuerliga mätningar
- antal provtagningsplatser
- val av mätplats
- val av provtagningsutrustning
- placering av provtagningsutrustning
- val av beräkningsmodell
- beräkningar
- Instrumentering och skötsel
 - krav på mätinstrument
 - rutiner för underhåll och kalibrering
 - rutin för kontroll av mätdata och utrustning
- Mätmetoder skall vara rekommenderade metoder
- Kvalitetsmålen skall vara uppnådda
 - datafångst
 - tidstäckning
 - mätosäkerhet
- Rutiner för hantering av mätdata
 - medelvärden (timme, dygn, år)
 - percentiler
 - säsongsberoende
- Rutiner för rapportering

Till 21 § NFS

Rapportering av mätdata bör i förekommande fall göras av samordnaren i samverkansområdet.

Dessa allmänna råd börjar gälla den 22 juni 2006.

Naturvårdsverket

MATS OLSSON

Helena Sabelström
(Miljöeffektenheten)