

Notat

Fra: Miljødirektoratet
Til: Klima- og miljødepartementet
Dato: 19.04.2021
Kopi til: [Klikk for å skrive]

Nye vurderingsterskler for svevestøv som følge av endrede grenseverdier

I rapport M-1669/2020 har Miljødirektoratet, Statens vegvesen og Folkehelseinstituttet foreslått å skjerpe grenseverdiene for svevestøv, PM₁₀ og PM_{2,5} i forurensningsforskriften kapittel 7.

I tillegg til grenseverdiene er det også fastsatt vurderingsterskler (øvre og nedre vurderingsterskel) for alle komponenter som er omfattet av forskriften i vedlegg 3 til forskriften.

I rapport M-1669/2020 står følgende om vurderingstersklene (kapittel 5.3.1, s. 85):

Forurensningsforskriften inneholder i dag øvre og nedre vurderingsterskel for de ulike komponentene som er regulert med grenseverdier. Disse vurderingstersklene er konsentrasjonsnivåer som er lavere enn grenseverdien for å utløse krav om overvåking og tiltaksutredninger. Arbeidsgruppa oppfatter ikke at å vurdere nye vurderingsterskler er en del av oppdraget, og har derfor ikke sett nærmere på hva som er relevante nye vurderingsterskler for de ulike komponentene og midlingstidene. En slik vurdering må imidlertid gjøres før høring av nye grenseverdier, og arbeidsgruppa anbefaler at dette følges opp med et eget oppdrag til Miljødirektoratet.

I forbindelse med at KLD har bedt om forslag til endringsforskrift for å ta hensyn til endringer i grenseverdiene har Miljødirektoratet blitt bedt om å foreslå endringer i vurderingstersklene som følge av endringer i grenseverdiene.



Miljødirektoratet foreslår disse vurderingstersklene:

	PM ₁₀ døgnmiddel	PM ₁₀ årsmiddel	PM _{2,5} årsmiddel
Grenseverdi	50 µg/m ³ (døgnmiddel) som ikke må overskrides mer enn 25 ganger pr. kalenderår	20 µg/m ³	10 µg/m ³
Øvre vurderingsterskel	35 µg/m ³ (døgnmiddel) som ikke må overskrides mer enn 25 ganger pr. kalenderår.	17 µg/m ³ (årsmiddel)	7 µg/m ³ (årsmiddel)
Nedre vurderingsterskel	25 µg/m ³ (døgnmiddel) som ikke må overskrides mer enn 25 ganger pr. kalenderår.	15 µg/m ³ (årsmiddel)	5 µg/m ³ (årsmiddel)



Bakgrunn for vurderingstersklene

Bruk av vurderingsterskler kommer opprinnelig fra EUs direktiver om luftkvalitet, direktiv 2008/50/EC og direktiv 2004/107/EC. Vurderingstersklene er satt lavere enn grenseverdiene og brukes til å vurdere hvilke krav som stilles til overvåking av luftkvalitet og når det er "fare for overskridelse" av grenseverdiene. Ved nivåer over øvre vurderingsterskel (ØVT) skal det gjennomføres målinger av luftkvalitet, mens det ved nivåer mellom øvre og nedre vurderingsterskel (NVT) kan brukes en kombinasjon av målinger og beregninger. Ved nivåer under nedre vurderingsterskel er det ikke behov for målinger utover minimumsnettverket. Forurensningsforskriften kapittel 7 stiller, til forskjell fra EUs luftkvalitetsdirektiver, krav om tiltaksutredninger både ved overskridelse av grenseverdiene og ved "fare for overskridelse" av grenseverdiene. Miljødirektoratet vurderer at det er fare for overskridelse av grenseverdiene dersom øvre vurderingsterskel overskrides minst tre av de siste fem årene med målinger. Ved fare for overskridelse av grenseverdiene må det utarbeides en tiltaksutredning, og dersom tiltaksutredningen viser at grenseverdiene overskrides nå eller i framtiden må det gjennomføres tiltak.

Vurderingstersklene for svevestøv er beskrevet i Annex II til direktiv 2008/50/EC, og er gjengitt sammen med EUs grenseverdier i tabellen:

	PM ₁₀ døgnmiddel	PM ₁₀ årsmiddel	PM _{2,5} årsmiddel
Grenseverdi	50 µg/m ³ , not to be exceeded more than 35 times a calendar year	40 µg/m ³	25 µg/m ³
Øvre vurderingsterskel (upper assessment threshold)	70 % of limit value (35 µg/m ³ , not to be exceeded more than 35 times in any calendar year)	70 % of limit value (28 µg/m ³)	70 % of limit value (17 µg/m ³)
Nedre vurderingsterskel (lower assessment threshold)	50 % of limit value (25 µg/m ³ , not to be exceeded more than 35 times in any calendar year)	50 % of limit value (20 µg/m ³)	50 % of limit value (12 µg/m ³)

I direktivene er det altså et fast forhold mellom grenseverdien og øvre- og nedre vurderingsterskel: øvre vurderingsterskel er 70% av grenseverdien og nedre vurderingsterskel er 50% av grenseverdien.

Da de norske grenseverdiene for svevestøv ble endret i 2016 ble også vurderingstersklene endret, men for årsmiddel endret man vurderingstersklene med et annet prosentforhold enn det som er forutsatt i direktiv 2008/50/EC. Endring av vurderingstersklene ble beskrevet i høringsnotat datert 20. august 2015. Da ble vurderingstersklene endret etter disse kriteriene:



- Nye vurderingsterskler skal ikke være høyere enn grenseverdiene, men ikke lavere enn de helsebaserte luftkvalitetskriteriene.
- Det skal ikke stilles uforholdsmessig strenge krav til målenettverk og tiltaksutredninger

For døgnmiddel beholdt man samme forhold mellom grenseverdi og vurderingstersklene som i EUs direktiv ved at man kun endret antall døgn med tillatte overskridelser fra 35 til 30. For vurderingstersklene som gjelder årsmiddel gikk man fra et prosentmessig forhold mellom grenseverdier og vurderingsterskler til et fast forhold mellom grenseverdi og vurderingsterskler i $\mu\text{g}/\text{m}^3$: Øvre vurderingsterskel ble satt $3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ lavere enn grenseverdien (i stedet for til 70% av grenseverdien) og nedre vurderingsterskel ble satt $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ lavere enn grenseverdien (i stedet for til 50% av grenseverdien). Gjeldende vurderingsterskler for svevestøv er som følger:

	PM ₁₀ døgnmiddel	PM ₁₀ årsmiddel	PM _{2,5} årsmiddel
Grenseverdi	50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (døgnmiddel) som ikke må overskrides mer enn 30 ganger pr. kalenderår	25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
Øvre vurderingsterskel	35 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (døgnmiddel) som ikke må overskrides mer enn 30 ganger pr. kalenderår.	22 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (årsmiddel)	12 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (årsmiddel)
Nedre vurderingsterskel	25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (døgnmiddel) som ikke må overskrides mer enn 30 ganger pr. kalenderår.	20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (årsmiddel)	10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (årsmiddel)

Nye vurderingsterskler for svevestøv

Miljødirektoratet vurderer fortsatt at vurderingstersklene bør settes slik at det ikke stilles uforholdsmessig strenge krav til målenettverk og tiltaksutredninger. I høringsnotatet fra 2015 anbefalte Miljødirektoratet å bruke luftkvalitetskriteriene som en nedre grense for hvor lavt vurderingstersklene bør settes. Vurderingstersklene er ikke knyttet til helserisikoen ved nivåene, de skal brukes til å vurdere når det er behov for å overvåke luftkvaliteten og når det er fare for overskridelse av grenseverdiene. Grenseverdiene er satt for å beskytte menneskers helse, mens vurderingstersklene er satt for å sikre tilstrekkelig overvåking og kartlegging for å sikre overholdelse av grenseverdiene. På bakgrunn av dette anbefaler vi nå at luftkvalitetskriteriene ikke brukes som en absolutt nedre grense for vurderingstersklene.

**Vurderingsterskler for PM₁₀ døgnmiddel**

For korttidsmiddel PM₁₀ anbefaler vi å beholde samme system som tidligere, dvs. at vurderingstersklene endres gjennom å endre antall døgn med tillatte overskridelser av verdien for øvre og nedre vurderingsterskel, og derfor endres til 25 tillatte overskridelser fra dagens 30. Dette var også sånn denne vurderingsterskelen ble satt ved endringen av grenseverdier fra 1. januar 2016.

Måledata for de siste fem årene (2015-2019) viser at 15 av 29 kommuner med målinger av PM₁₀ hadde mer enn 25 overskridelser av øvre vurderingsterskel i minst 3 av de siste 5 årene. Disse kommunene vil dermed ha plikt til å utarbeide en tiltaksutredning for svevestøv. 14 av disse kommunene har allerede, eller jobber med å utarbeide, en tiltaksutredning rettet mot svevestøv.

Vurderingsterskler for PM₁₀ årsmiddel

Miljødirektoratet har vurdert mulige nye vurderingsterskler med utgangspunkt i måledata for de siste fem årene (2015-2019) som vist i tabell 1.

Tabell 1. Antall kommuner med overskridelser av ulike nivåer minst 3 av siste 5 år basert på måledata i perioden 2015-2019. 28 kommuner hadde målestasjoner for PM₁₀ i denne perioden.

Nivå	Antall kommuner som overskrider dette nivået minst 3 av 5 siste år
20 µg/m ³ (foreslått ny grenseverdi)	2
19 µg/m ³	8
18 µg/m ³	10
17 µg/m ³	13
16 µg/m ³	14
15 µg/m ³	16
14 µg/m ³	18

Dersom vurderingstersklene skulle blitt satt med samme forholdstall som i EUs luftkvalitetsdirektiv, hvor øvre vurderingsterskel er 70 % av grenseverdien og nedre vurderingsterskel er 50 % av grenseverdien, ville vurderingstersklene blitt hhv. 14 µg/m³ og 10 µg/m³. Miljødirektoratet vurderer at avstanden fra 14 µg/m³ til grenseverdien på 20 µg/m³ er for stor til at det reelt foreligger en fare for overskridelse av grenseverdien. Med øvre vurderingsterskel på 14 µg/m³ er det derfor mulig at flere kommuner kunne fått plikt til å utarbeide en tiltaksutredning uten at det reelt sett er fare for en overskridelse. I slike tilfeller vil en tiltaksutredning reelt sett være unødvendig. Miljødirektoratet anbefaler derfor å ikke bruke EUs forholdstall til å bestemme vurderingstersklene for PM₁₀ årsmiddel.



Av de 15 kommunene med nivåer over $14 \mu\text{g}/\text{m}^3$ i minst tre av de siste fem årene er det 14 kommuner som har utarbeidet, eller er i ferd med å utarbeide en tiltaksutredning rettet mot svevestøv. Miljødirektoratet mener likevel det er grunn til å være varsom med krav som kan føre til at kommuner må gjøre utredningsarbeid som ikke er nødvendig for å sikre at grenseverdiene overholdes. Med nye tjenester som Fagbrukertjenesten for luftkvalitet vil det bli lettere for både kommunen og andre å følge med på nivåene av luftkvalitet, og Miljødirektoratet vurderer det derfor som sannsynlig at de fleste kommuner med fare for overskridelse av grenseverdiene vil "fanges opp" også om øvre vurderingsterskel settes noe høyere.

Miljødirektoratet anbefaler at vurderingstersklene for PM_{10} årsmiddel settes etter samme system som da de norske grenseverdiene ble endret i 2016, og at øvre vurderingsterskel dermed settes $3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ lavere enn grenseverdien og nedre vurderingsterskel settes $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ lavere enn grenseverdien. Av de 13 kommunene som har hatt målte nivåer over $17 \mu\text{g}/\text{m}^3$ minst tre av de siste 5 år er det 12 kommuner som utarbeidet, eller er i ferd med å utarbeide en tiltaksutredning rettet mot svevestøv.

Forslag til nye vurderingsterskler for PM_{10} årsmiddel:

- Øvre vurderingsterskel: $17 \mu\text{g}/\text{m}^3$
- Nedre vurderingsterskel: $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$

Vurderingsterskler for $\text{PM}_{2,5}$ årsmiddel

Miljødirektoratet har vurdert mulige nye vurderingsterskler med utgangspunkt i måledata for de siste fem årene (2015-2019) som vist i tabell 2.

Tabell 2. Antall kommuner med overskridelser av ulike nivåer av $\text{PM}_{2,5}$ årsmiddel minst 3 av siste 5 år basert på måledata i perioden 2015-2019. 24 kommuner hadde målestasjoner for $\text{PM}_{2,5}$ i denne perioden.

Nivå	Antall kommuner som overskrider dette nivået minst 3 av 5 siste år
$10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (foreslått ny grenseverdi)	0
$9 \mu\text{g}/\text{m}^3$	5
$8 \mu\text{g}/\text{m}^3$	9
$7 \mu\text{g}/\text{m}^3$	12
$6 \mu\text{g}/\text{m}^3$	17
$5 \mu\text{g}/\text{m}^3$	22

For $\text{PM}_{2,5}$, hvor foreslått ny grenseverdi er $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$, vil øvre- og nedre vurderingsterskel bli det samme om man bruker EU-systemet ($\text{ØVT} = 70\%$ av grenseverdien, $\text{NVT} = 50\%$ av grenseverdien) som om man bruker samme system som da de norske grenseverdiene ble endret i 2016 ($\text{ØVT} = \text{grenseverdi} - 3 \mu\text{g}/\text{m}^3$, $\text{NVT} = \text{grenseverdi} - 5 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Øvre- og nedre vurderingsterskel vil med



begge disse framgangsmåtene bli hhv. $7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ og $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Basert på de siste fem årenes måledata er det 12 kommuner som har hatt målte nivåer av $\text{PM}_{2,5}$ som ville utgjort fare for overskridelse av med disse vurderingstersklene. Av disse kommunene har 9 kommuner utarbeidet, eller er i ferd med å utarbeide en tiltaksutredning, men i de fleste av disse kommunene er tiltakene hovedsakelig rettet mot PM_{10} og i mindre grad mot $\text{PM}_{2,5}$.

Miljødirektoratet anbefaler at vurderingstersklene for $\text{PM}_{2,5}$ årsmiddel settes etter samme system som da grenseverdiene ble endret i 2016, og at øvre vurderingsterskel dermed settes $3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ lavere enn grenseverdien og nedre vurderingsterskel settes $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ lavere enn grenseverdien.

Forslag til nye vurderingsterskler for $\text{PM}_{2,5}$ årsmiddel:

- Øvre vurderingsterskel: $7 \mu\text{g}/\text{m}^3$
- Nedre vurderingsterskel: $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$

Forslag til nye vurderingsterskler for svevestøv

Miljødirektoratet foreslår å endre vurderingstersklene i vedlegg 3 til forurensningsforskriften kapittel 7 til følgende:

Tabell 3. Forslag til nye grenseverdier og vurderingsterskler for svevestøv

	PM_{10} døgnmiddel	PM_{10} årsmiddel	$\text{PM}_{2,5}$ årsmiddel
Grenseverdi	$50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (døgnmiddel) som ikke må overskrides mer enn 25 ganger pr. kalenderår	$20 \mu\text{g}/\text{m}^3$	$10 \mu\text{g}/\text{m}^3$
Øvre vurderingsterskel	$35 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (døgnmiddel) som ikke må overskrides mer enn 25 ganger pr. kalenderår.	$17 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (årsmiddel)	$7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (årsmiddel)
Nedre vurderingsterskel	$25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (døgnmiddel) som ikke må overskrides mer enn 25 ganger pr. kalenderår.	$15 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (årsmiddel)	$5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (årsmiddel)

Konsekvenser av nye vurderingsterskler

Når kommunene står i fare for å overskride grenseverdien, har de plikt til å sørge for at det utarbeides en tiltaksutredning.

En tiltaksutredning inneholder tre deler, jf. Miljødirektoratets veileder om tiltaksutredninger (M-252/2014): 1) en kartlegging av forurensningssituasjonen og eventuelt utredning av mulige tiltak for å bedre luftkvaliteten, 2) en handlingsplan med tiltak som anleggseierne har forpliktet seg til



å gjennomføre og 3) en plan for episoder med høy luftforurensning. Kommuner som har plikt til å lage en tiltaksutredning, må lage tiltaksutredningens del 1. Det vil si at kommunen må kartlegge forurensningssituasjonen for å vurdere om grenseverdiene overskrides i deler av kommunen nå eller i framtiden. Hvis kartleggingen viser overskridelser av grenseverdiene må kommunen også utrede mulige tiltak, og nødvendige tiltak for å sikre at grenseverdiene overholdes må samles i en handlingsplan.

Som beskrevet i kapittel 5.2.1 i rapporten Grenseverdier for svevestøv (M-1669/2020) vil det å lage en tiltaksutredning i hovedsak være en administrativ kostnad for kommunene. Nye verktøy som Fagbrukertjenesten for luftkvalitet og tiltakskalkulatoren for luftkvalitet kan gjøre kommunenes arbeid med tiltaksutredninger mindre kostnadskreven.