



PM 2013:103 RVI (Dnr 001-710/2013)

Europeiska kommissionens formella underrättelse angående Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (KOM:s ref. SG-Greffe (2013) D/5828, överträdelseärendenr 2012/2216)

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid den 19 juni 2013

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Europeiska kommissionens formella underrättelse angående Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (KOM:s ref. SG-Greffe (2013) D/5828, överträdelseärendenr 2012/2216)” hänvisas till promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

EU-kommissionen har till regeringen överlämnat en skrivelse med formell underrättelse angående fullgörandet av Sveriges åligganden om större partiklar (PM10) enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa. För att kunna svara på skrivelsen ombeds bland annat Stockholms stad inkomma med underlag och synpunkter som föranleds av skrivelsen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt trafik- och renhållningsnämnden. På grund av mycket kort remisstid har nämnderna och stadsledningskontoret valt att svara i form av ett gemensamt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontoret anser att EU-kommissionens skrivelse innehåller en rad brister och felaktiga antaganden. Kontoren vill poängtera att dubbdäck verkligen ger upphov till höga halter av PM10. Åtgärderna för att sänka användningen av dubbdäck kombinerat med dammbindning, förbättrad vårstädning och trängselskatt har gjort att halterna i Stockholm har sjunkit. Gränsvärdet klarades för samtliga mätstationer i staden under år 2012. Staden har genomfört en lång rad olika åtgärder under de senaste åren för att försöka begränsa PM10 inom stadens gränser. Under de kommande åren kommer arbetet att intensifieras. För att kunna komma tillrätta med överskridanden har staden inte ensam rådighet

utan behöver få stöd av staten, exempelvis genom att möjliggöra för införandet av dubbdäcksavgifter.

Mina synpunkter

Att ytterligare förbättra luftkvaliteten i Stockholm är i dagsläget en av stadens mest angelägna och prioriterade miljöfrågor. Stadens målmedvetna arbete har också givit resultat. År 2012 klarades gränsvärdet vid stadens samtliga mätstationer, utom vid Norrlandsgatan där närliggande renoveringsarbeten påverkade mätresultatet. Även om årets resultat än så länge inte visar på samma positiva resultat är ändå den långsiktiga trenden att luftkvaliteten blir allt bättre, vilket är ett viktigt faktum att bära med sig. Sedan år 1994 har de genomsnittliga PM10-halterna i stadens bakgrundsluft minskat med cirka 10-15 procent, och vid mätstationerna i gatunivå på Hornsgatan, Sveavägen och Norrlandsgatan har årsmedelvärdet minskat med cirka 40 procent sedan början av 2000-talet.

Kontoren redovisar på ett föredömligt sätt i sitt gemensamma tjänsteutlåtande med bilagor de åtgärder som staden vidtar för att minska halterna av PM10 i Stockholm. Jag vill därför i detta sammanhang endast poängtera att staden tillämpar alla kända, lämpliga och effektiva åtgärder som finns och ligger i framkant när det kommer till att testa och utvärdera nya metoder. Det är dock uppenbart att detta inte är tillräckligt, utan att vi behöver få fler verktyg från regeringen. Jag vill därför återigen understryka vikten av att staden får möjlighet att införa en dubbdäcksavgift.

Kommissionen menar att Sverige inte har lyckats visa att det verkligen är dubbdäcken som ligger bakom de förhöjda halterna av PM10. Detta är ett mycket märkligt och olyckligt påstående. Som framgår av kontorens gemensamma tjänsteutlåtande med bilagor vilar slutsatsen att dubbdäcken är källan till PM10 på vetenskaplig evidensgrund. Det är minst sagt oroande att kommissionen så lättvindligt drar sådana vanskliga slutsatser. Det tål därför att påpekas att Sveriges och Stockholms situation skiljer sig från andra länder och städer i EU med luftkvalitetsproblem. Medan överskridandena i andra delar av Europa där föroreningskällan främst är dieselfordon och kol och vedeldning sker året runt, inträffar överskridandena i staden endast under dubbdäcksäsongens begränsade antal månader. Detta är en viktig skillnad som kommissionen också bör ha med sig i sitt arbete.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande och bilagor.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen "Europeiska kommissionens formella underrättelse angående Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (KOM:s ref. SG-Greffe (2013) D/5828, överträdelseärendenr 2012/2216)" hänvisas till promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 30 maj 2013

PER ANKERSJÖ

Bilagor

1. Europeiska kommissionens formella underrättelse angående Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (KOM:s ref. SG-Greffe (2013) D/5828, överträdelseärendenr 2012/2216
2. Bilaga till stadsledningskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontorets tjänsteutlåtande - Svar från SLB-analys angående underrättelse överträdelse PM10
3. Bilaga till stadsledningskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontorets tjänsteutlåtande - Åtgärder för att minska halten PM10 i Stockholm

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Att som svar på remissen anförda följande.

Det är av största vikt att luftkvaliteten snarast förbättras i Stockholms stad och län. Socialstyrelsen beräknar att luftföroreningarna orsakar runt 3 000 förtida dödsfall per år i Sverige. Bara i stockholmsregionen uppskattas lika många personer dö av hälsovådlig luft som dör i trafiken i hela landet på ett år. Trots att luften i Stockholm under lång tid har gett upphov till stora hälsoproblem har regeringen och den moderatledda majoriteten i Stockholms stad gjort för lite för att förbättra den.

Sverige har lyckats få ner partikelhalterna, men inte till de nivåer som krävs. Nivåerna skulle ha uppnåtts senast 2005 – Sverige har haft ett antal år på sig.

Vid förbud mot dubbdäck på en gata uppnåddes stor effekt och staden har rätt att förbjuda dubbdäck på flera gator. Länsstyrelsen har föreslagit detta i sitt åtgärdsprogram. Staden har motsatt sig detta, varför frågan har förts upp till regeringens bord. Där har den dock fastnat. Stockholms stad har alltså verktyg som kan räcka för att klara normen, men väljer att inte utnyttja dem. Staden har också i flera år underlåtit att beakta konsekvenserna för luftkvalitet vid samhällsplanering och utformning av parkeringspolitik.

I enlighet med Miljöbalken tog den förra regeringen i december 2004 ett beslut om att ta fram ett åtgärdsprogram för renare luft i Stockholms län. Problemet är att ingen av parterna – regeringen, länsstyrelsen eller den moderatledda majoriteten i Stockholm stad har visat beslutsamhet nog att genomföra åtgärderna.

Ett åtgärdsprogram skulle kunna vara ett mycket viktigt verktyg. Men ansvaret är delat mellan stat och kommun vilket har lett till att ansvaret har fallit mellan stolarna. För att säkerställa att luften i Stockholm och andra städer är ren krävs regeringsbeslut som ger kommunen rätt att införa avgifter eller miljözoner för lätta lastbilar och fordon utan katalysator. Infrastrukturstyrningsministern fortfarande inte agerat på förslaget om utvidgade möjligheter att införa miljözon för äldre bilar, trots att det nu har gått över tre år sedan transportstyrelsen redovisade detta förslag. Staden behöver få rätt att ta ut avgifter för dubbdäck och att höja trängselavgifterna samt införa avgifter på Essingeleden, som går rakt genom Stockholm. Skatteregler som gynnar användning av dieslbilar bör ändras eftersom dessa bilar står för en stor del av utsläppen av kväveoxider.

Det krävs också begränsningar i biltrafiken och större investeringar i kollektivtrafiken. Därför är det oroväckande att företrädare för regeringen och majoriteten i Stockholms stad förespråkar stora motorvägsprojekt och inte verkar se sambandet mellan bilarnas utsläpp och den skadliga luften i Stockholm. Vi noterar att det är kommunernas miljöförvaltningar som svarar för tillsyn över väghållarna. Erfarenhetsmässigt har olika tolkningar om vem som har tillsynsansvar försvårat tillsynsarbetet.

Vi kan notera att staden och staten har vidtagit flera åtgärder för att förbättra situationen vad gäller partiklar än vad gäller kväveoxider, där vi inte klarar de nationella normerna. Det är svårt att undvika slutsatsen att denna skillnad beror på kommissionens påtryckningar om partiklarna, medan det saknas en nationell instans som med samma kraft som kommissionen kan driva på om kväveoxider. Sammantaget kan vi konstatera att det har funnits en tydlig ovilja från både staden och staten att agera mot den hälsovådliga luften, och att det dessvärre behövs fortsatt tryck från EU för att det ska bli förbättringar.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av Karin Rågsjö (V) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Att som svar på remissen anföra följande

Med all respekt för det som gjorts och det som görs är det tyvärr inte tillräckligt. Det måste till krafttag för att komma tillrätta med den dåliga och direkt hälsovådliga luft som drabbar stockholmarna dagligen. Vi har kommit med ett antal förslag genom åren såsom införande av dubbdäcksförbud, höjda trängselavgifter, fartbegränsningar, begränsning av bilismen genom olika åtgärder, bilfri innerstad, förbättra kollektivtrafiken osv. Listan kan göras lång. Varför fixar man inte bara detta utan låter det fortgå år efter år. Hur svårt kan det vara?

Den moderatledda alliansen har majoritet både på riksnivå och i Stockholms kommun, likväl klarar man inta att ordna detta. Som vanligt saknas den politiska viljan. Istället väljer man att betala stora bötesbelopp till EU. Detta är en fullständig dysfunktionell politik.

ÄRENDET

EU-kommissionen har till regeringen överlämnat en skrivelse med formell underrättelse angående fullgörandet av Sveriges åligganden om större partiklar (PM10) enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa. För att kunna svara på skrivelsen ombeds bland annat Stockholms stad inkomma med underlag och synpunkter som föranleds av skrivelsen.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt trafik- och renhållningsnämnden. På grund av mycket kort remisstid har nämnderna och stadsledningskontoret valt att svara i form av ett gemensamt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontoret

Stadsledningskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 8 maj 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoren anser att EU-kommissionens skrivelse innehåller en rad brister och felaktiga antaganden. Bilagt som bilaga 2 och 3 finns en mer detaljerad redogörelse för kontorens samlade synpunkter och underlag. Nedan följer en sammanfattning utifrån detta.

Kommissionen ifrågasätter i sin skrivelse att dubbdäck är den primära källan till PM10 i Sverige och Stockholm. Detta påstående bestrids av kontoren. Halterna av PM10 är ojämnt fördelade över året i Stockholm. Höga halter uppmäts på kraftigt trafikerade gator under framförallt mars, april, maj, och november. De regionala bakgrundshalterna utanför staden är inte förhöjda samtidigt. Halterna i taknivå i staden (urban bakgrund) är till liten del förhöjda under samma period som halterna nere på gatorna. Sett under hela året bidrog den regionala bakgrundhalten till ca 30-40 % av de uppmätta PM10 halterna på gatustationerna. Däremot under de 35 värsta dygnen bidrog den regionala bakgrundhalten med mindre än 15 % till de uppmätta halterna på gatorna. Detta visar mycket tydligt att de höga halterna under mars, april maj samt november beror på lokala källor på de trafikerade gatorna, dvs. trafiken och inte beror på bakgrundshalten.

Att dubbdäck verkligen ger upphov till höga halter av PM10 blir tydligt från mätningar i vägtunnlar. Södra länken i Stockholm är en drygt 4 km lång motorvägstunnel. Inuti tunneln är körbanan torr i stort sett oavsett vilket väder och årstid det är utanför tunneln. I tunneln används inte heller varken salt eller sand. Halterna av PM10 inuti tunneln är ca en faktor 10 högre under vintern när dubbdäck används till skillnad från under sommaren.

Tidpunkten för starten av de förhöjda halterna och nedgången under våren stämmer även mycket väl överrens med användningen av dubbdäck.

Influensen av sand på innerstadsgatorna är begränsad då sand endast används i undantagsfall på de kraftigt trafikerade gatorna. Istället används salt så långt det är möjligt. Saltets bidrag går att mäta och under våren 2012 var saltets bidrag till PM10 halterna på Hornsgatan i genomsnitt 3 % och som mest 5 % under ett enskilt dygn.

Kommissionen kritiserar Sverige för att Sverige inte visat på någon tydlig och mätbar effekt av de olika åtgärder som vidtagits för att begränsa eller förbjuda användningen av dubbdäck på lokala PM10-utsläpp. För Stockholms stads del stämmer detta inte.

Effekten av dubbdäckförbudet har utvärderats i detalj. Efter att förbudet infördes i januari 2010 minskade andelen personbilar med dubbdäck från 60-70 % till 30 % på Hornsgatan och

till ca 50 % på övriga gator i staden. Den totala trafiken under året minskade med 15 % på Hornsgatan. Effekten på PM10 halterna studerades med en beräkningsmodell och halterna sänktes med nästan 15 % under 2010 och nästan 25 % under 2011.

Kommissionen påpekar även att Sverige inte har identifierat några andra källor till PM10-partiklar än dubbdäck. Detta stämmer inte. I Europa där man inte har dubbdäck har man istället höga partikelutsläpp från dieselfordons avgaser och från kol och vedeldning. Samtliga förbränningspartiklar hamnar i PM2.5 som är en del av PM10. Stockholm har inte höga halter av PM2.5 och dessutom inträffar inte förhöjda halter av PM2.5 samtidigt som förhöjda halter av PM10. Halterna av PM10 i gatunivå i Stockholm orsakas inte av förbränningspartiklar varken från trafikens avgaser eller från energisektorn.

Kommissionen påpekar att Sverige inte har lyckats få ned partikelhalterna trots påpekan- den från EU samt att Sverige har haft flera år på sig att komma tillrätta med överskridanden. Detta påstående är inte heller korrekt.

Åtgärderna för att sänka användningen av dubbdäck kombinerat med dammbindning, förbättrad vårstädning och trängselskatt har gjort att halterna i Stockholm har sjunkit. Gräns- värdet klarades för samtliga mätstationer i staden under 2012. Undantaget var Norrlandsga- tan där renoveringsarbete på en närliggande fastighet gjorde att mätstationen översteg gräns- värdet. Det bör dock poängteras att vädret under 2012 var gynnsamt för PM10 med mycket fuktiga körbanor under våren vilket sänker PM10 halterna.

Kommissionen lyfter i sin skrivelse att Sverige inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med överskridanden av PM10. Nedan följer en kort redogörelse för vilka åtgärder staden genomfört under de senaste åren för att försöka begränsa PM10 inom stadens gränser. Detta finns mer utförligt i bilaga 3.

- Dubbdäcksförbud infördes på Hornsgatan i januari 2010.
- Under vintern 2011-2013 utfördes dammbindning med CMA (kalciummagnesium- acetat) på ett flertal gator.
- Trängselskatten i Stockholm infördes 2006.
- 2012 antog Stockholms stad Framkomlighetsstrategin vars huvudinriktning är att framförallt främja de kapacitetsstarka färdmedlen såsom kollektivtrafik, gång och cykel.
- Staden ska fram till 2018 satsa 1 mdkr på cykelinfrastruktur. Som ett led i detta an- togs Stockholms stads cykelplan under 2012.
- Staden har satsat stora pengar på kommunikation. Främst en kampanj inriktad på att medvetandegöra stockholmarna om dubbdäckens betydelse för Stockholmsluften samt förändra attityden till dubbdäck.

I december 2012 beslutade Länsstyrelsen i Stockholms län om ett nytt åtgärdsprogram för kvävedioxid (NO₂) och partiklar (PM10). Nedan följer en kort redogörelse för vad Staden åtagit sig alternativt berörs av.

- Dammbindning av samtliga gator och trafikleder i staden där det finns risk för över- skridande av miljökvalitetsnormen för PM10.
- Städning med ny teknik på Stockholms stads gator vid risk för överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM10.
- Tidig vårstädning av Stockholms stads gator vid risk för överskridanden av miljö- kvalitetsnormen för PM10.
- Optimerad halkbekämpning.
- Utredning om införande av sänkt hastighet på trafikleder i Stockholms län för att sänka PM10-halten.
- Framtagande av förslag till länstäckande kamera- och trafikflödesmätningar.

Dessutom är staden inblandade i mer generella insatser som påverkar PM10-halterna positivt.

- Förbättrad kollektivtrafik
- Främja gång- och cykeltrafik
- Effektivare godstransporter
- Parkeringsåtgärder
- Mobility management
- Trafikregleringar
- Samverkan mellan Trafikverket och berörda kommuner för att identifiera lämpliga åtgärder i syfte att minska överskridanden på trafikleder
- Informations- och kommunikationsinsatser

För att öka möjligheterna att miljö kvalitetsnormerna ska kunna nås i Stockholms län är ytterligare verktyg än de som idag är tillgängliga avgörande. För att miljö kvalitetsnormen inte ska överskridas på någon av stadens gator krävs antingen en stor utvidgning av dubbdäcksförbudet eller att ett avgiftssystem för dubbdäcksanvändning införs.

Staden eftersträvar inte att dubbdäcksandelen ska bli noll utan att den ska ligga på nivåer där miljö kvalitetsnormen uppfylls. En viss andel dubbdäck är till och med lämpligt utifrån ett trafiksäkerhetsperspektiv. Detta gör att ett avgiftssystem är lämpligare än ett utökat förbud. Den önskvärda andelen fordon som kör med dubbdäck bör kunna göra det lagligt och bör utgöras av de trafikanter som mest behöver däck. Avgifter är den bästa lösningen ur ett samhällsekonomiskt perspektiv eftersom de som mest behöver dubbdäcken också kommer vara de som är villiga att betala för att använda dem. Ett avgiftssystem istället för utökat förbud innebär också att dispenshanteringen minskar.

Sammanfattningsvis gör alla dessa fördelar att staden förespråkar ett avgiftssystem istället för ett stort utvidgande av förbudet. Införandet av ett avgiftssystem utesluter dock inte att dubbdäcksförbud kan behövas på någon eller några av de gator som har de största partikelproblemen, t ex Hornsgatan. Staden har dock inte rådighet att införa avgifter för dubbdäck med gällande lagstiftning utan frågan ligger hos regeringen.

Som svar på remissen från Miljödepartementet hänvisas till stadsledningskontorets, trafikkontorets och miljöförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande.