



Till Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2007-11-20

GRANSKNING AV STADENS ARBETE MED EU:S NORMER FÖR PARTIKLAR (PM10) OCH KVÄVEDIOXID

Remiss från Stadsrevisionen

Förslag till beslut

1. Överlämna och åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm

Gustaf Landahl

Sammanfattning

Stadsrevisionen har överlämnat revisionsrapporten ”Granskning av stadens arbete med EU:s normer för partiklar (PM10) och kvävedioxid” till Miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande. Nämndens yttrande ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 30 november 2007.

Revisionsrapporten bifogas (bilaga 1).

Revisionen konstaterar att Stockholm stad inte uppfyller alla lagstadgade krav på luftkvalitet. Miljökvalitetsnormerna överskrids både för kvävedioxid och inandningsbara partiklar (PM10).

Revisionskontoret anser att det är viktigt att trafik- och renhållningsnämnden intensifierar arbetet med att genomföra åtgärderna enligt åtgärdsprogrammet för att minska kvävedioxidhalterna.

Revisionskontoret påpekar att miljö- och hälsoskyddsnämnden som tillsynsmyndighet mer aktivt bör följa åtgärdsarbetet och att nämnden måste få

kontinuerlig rapportering från förvaltningen om hur stadens arbete fortskrider med att få ner halterna till godkända nivåer.

Revisionskontoret anser vidare att det är viktigt att kommunstyrelsen noggrant följer arbetet och den effekt åtgärderna har.

Revisionskontoret påpekar att bristen på nationella beslut, samordning och uppföljning försvårar arbetet på kommunal nivå.

Miljöförvaltningen redogör för den tillsyn som bedrivits i syfte att miljökvalitetsnormerna ska klaras och instämmer i att de rättsliga oklarheterna rörande miljökvalitetsnormer

Miljöförvaltningen anser det vara tveksamt att stadsrevisionen granskar en specialreglerad nämnd när det gäller frågor som rör myndighetsutövning. Det framgår av 9 kap 10 § kommunallagen. Miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn är specialreglerad. Den som skall granska huruvida nämnden fullgör sin uppgift som tillsynsmyndighet är länsstyrelsen som har tillsynsvägledning (och JO). Däremot kan man tänka sig att revisionskontoret granskar huruvida övriga aktörer inom staden som berörs av t ex åtgärdsprogrammet för miljökvalitetsnormer fullgör sina skyldigheter eller ej, på samma sätt som förvaltningars allmänna regelefterlevnad granskas.

Bakgrund

MILJÖKVALITETSNORMERNA I STOCKHOLM

Miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och inandningsbara partiklar har sin grund i EU:s ramdirektiv för luft. Enligt direktiven har länderna i unionen skyldighet att utvärdera och säkerställa kvaliteten på utomhusluften i det egna landet.

I svensk lagstiftning är det främst i miljöbalken och dess följdlagstiftning som reglerna om miljökvalitetsnormer finns. Förordningen om miljökvalitetsnormer för utomhusluft följer i huvudsak EU:s direktiv men har i vissa avseenden en högre ambitionsnivå beträffande kvävedioxid.

Enligt 5 kap 2 § miljöbalken ska miljökvalitetsnormerna ange de förorenings- och störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse.

Höga halter kvävedioxid och partiklar leder bland annat till ökade besvär hos människor med luftvägssjukdomar och astma (ca 10 % av befolkningen), påverkan på lungfunktionen, ökad dödlighet i hjärt-kärl och lungsjukdomar och lungcancer. En särskilt känslig grupp är barn.

I Stockholm överskrids dygnsnormerna för kvävedioxid och inandningsbara partiklar (PM10) i närheten av infartsleder och längs 10-20 innerstadsgator. Även årsnormen för kvävedioxid överskrids på vissa platser. Årsnormen för partiklar klarades 2006, men beräknas överskridas i år. I Stockholm stad beräknas minst 4000 personer ha sin bostad utmed gator där dygnsnormen för PM10 överskrids.

Enligt 5 kap miljöbalken ska myndigheter och kommuner vid utövande av tillsyn, prövning av tillstånd, anmälningssärenden mm säkerställa att miljö kvalitetsnormerna uppfylls. Vid planering och planläggning mm ska kommuner och myndigheter iaktta miljö kvalitetsnormer. Om det behövs för att uppfylla en miljö kvalitetsnorm ska ett åtgärdsprogram upprättas.

Regeringen fastställde den 9 december 2004 åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län.

Stadsrevisionen har nu överlämnat revisionsrapporten "Granskning av stadens arbete med EU:s normer för partiklar (PM10) och kvävedioxid" till Miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande. Nämndens yttrande ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 30 november 2007.

Revisionen har genomförts med syfte att översiktligt granska om staden genomför tillräckliga åtgärder för att uppnå miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft. Utgångspunkten har varit de av regeringen fastställda åtgärdsprogrammen för partiklar och kvävedioxid.

Revisionsrapporten bifogas (bilaga 1). Rapporten har även lämnats till kommunstyrelsen och trafik- och renhållningsnämnden för yttrande.

SLUTSATSER I REVISIONSRAPPORTEN

Revisionen konstaterar att Stockholm stad inte uppfyller alla lagstadgade krav på luftkvalitet. Miljö kvalitetsnormerna överskrids både för kvävedioxid och inandningsbara partiklar (PM10).

Trafik- och renhållningsnämnden

Enligt revisionskontoret finns i staden inget uttalat samordningsansvar när det gäller åtgärder mot höga kvävedioxidhalter. Det har därför inte varit något tydligt fokus på detta arbete. Revisionskontoret anser att det är viktigt att trafik- och renhållningsnämnden intensifierar arbetet med att genomföra åtgärderna enligt åtgärdsprogrammet för att minska kvävedioxidhalterna. Revisionskontoret lyfter fram följande delar i åtgärdsprogrammet som trafik- och renhållningsnämnden

behöver arbeta vidare med:

- Inga åtgärder har vidtagits ännu när det gäller att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på t ex Hornsgatan trots att det finns en utredning som visar att det finns anledning att införa ett förbud.

- Antalet infartsparkeringar har minskat. Inför "Stockholmsförsöket" tillskapades ett stort antal nya parkeringsplatser. Av dessa var hälften tillfälliga i avvaktan på exploatering. Flera har nu försvunnit eller kommer inom kort att göra det.

- Inga åtgärder har vidtagits inom parkeringspolitiken sedan 2005 då miljöbilar befriades från boende- och nyttoparkeringsavgifter. Parkeringspolitiken ingår även i åtgärdsprogram för PM10.

Vad gäller arbetet med att begränsa partikelhalterna har det ökat, men revisionskontoret påpekar att ytterligare åtgärder behövs och att åtgärder inom parkeringspolitiken ännu inte prövats.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Revisionskontoret påpekar att miljö- och hälsoskyddsnämnden som tillsynsmyndighet mer aktivt bör följa åtgärdsarbetet. Revisionsverket skriver bland annat:

"Miljöförvaltningen har påpekat för trafikkontoret att det finns åtgärder i programmen som ännu inte prövats eller genomförts (åtgärder inom parkeringspolitiken och begränsning av genomfart med tung trafik på Hornsgatan). Miljö- och hälsoskyddsnämnden har däremot inte fått motsvarande löpande information om tillsynsarbetet....Miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsynsansvar för att miljö kvalitetsnormerna inte överskrids. För att fullgöra uppdraget måste nämnden få kontinuerlig rapportering från förvaltningen om hur stadens arbete fortskrider med att få ner halterna till godkända nivåer".

Kommunstyrelsen

Revisionskontoret anser att det är viktigt att kommunstyrelsen noggrant följer arbetet och den effekt åtgärderna har: "Det finns åtgärder enligt åtgärdsprogrammen som ännu inte prövats trots att åtgärderna borde ha varit genomförda 2005-12-31. Om föreslagna åtgärder inte har tillräcklig effekt, måste kommunstyrelsen även agera så att andra åtgärder dessutom provas".

Brist på nationella beslut

Revisionskontoret påpekar att bristen på nationella beslut, samordning och uppföljning försvårar arbetet på kommunal nivå. Kontoret anser att otydligheter från den nationella nivån med stor sannolikhet har bidragit till fördröjningen med att vidta åtgärder.

Förvaltningens synpunkter

MILJÖ- OCH HÄLSOSKYDDSNÄMNDENS ANSVAR

Miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn är specialreglerad. Det innebär bland annat att beslut som fattas av nämnden kan överprövas i högre instans. Att stadsrevisionen granskar en specialreglerad nämnds tillsynsverksamhet anser Miljöförvaltningen vara tveksamt. Enligt 9 kap 10 § Kommunallagen omfattas inte kommunala revisionen myndighetsutövning mot enskild. Reglerna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap Miljöbalken utgör en del av Miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsansvar, vilket onekligen är myndighetsutövning mot enskild även om den enskilde i detta fall torde vara Stockholms stad. Det är dessutom Länsstyrelsen som har tillsynsvägledningsansvaret över Miljö- och hälsoskyddsnämndens myndighetsutövning och det förefaller inte helt självklart att Revisionskontoret tar på sig den uppgiften. I den mån man är missnöjd med nämndens myndighetsutövning finns det andra instrument att söka rättelse.

Åtgärdsprogram är ett strategiskt instrument i miljöbalken för att få till stånd att en miljö kvalitetsnorm nås. Myndigheter och kommuner ska inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som krävs enligt ett fastställt åtgärdsprogram.

Ett problem med åtgärdsprogrammen är att det inte har fastställts något ansvarigt organ för uppföljningen eller, för dem som pekats ut som ansvariga, under vilka premisser ansvaret gäller. Det saknas dessutom sanktioner för de organ som är skyldiga att vidta åtgärder. Det är t o m osäkert om Miljö- och hälsoskyddsnämnden verkligen är tillsynsmyndighet över efterlevnaden av ett åtgärdsprogram. Dessutom är den rättsliga betydelsen av att Regeringen har beslutat om ett åtgärdsprogram osäker.

När adressaterna för åtgärder enligt åtgärdsprogrammet brister i sitt ansvar är det miljö- och hälsoskyddsnämnden som genom sin tillsyn ska säkerställa att åtgärderna vidtas.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens möjligheter att kräva åtgärder torde begränsas till det som omfattas av miljöbalken, även då ett åtgärdsprogram finns. Ett åtgärdsprogram kan däremot omfatta även andra aktiviteter än dem som

tillsynsmyndigheten har rådighet över. Miljö- och hälsoskyddsnämnden kan dock begära uppgifter från i åtgärdsprogrammet utpekade aktörer om hur och när de planerar att genomföra dessa åtgärder och även förelägga verksamhetsutövare att genomföra åtgärder.

Inom regeringskansliet pågår ett lagstiftningsarbete för att klargöra den rådande osäkerheten rörande miljökvalitetsnormer. Något lagförslag väntas dock tidigast i vår.

TIDIGARE ARBETE I STADEN

Miljöförvaltningen tillsatte år 2001 en arbetsgrupp tillsammans med dåvarande gatu- och fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret för att skapa en samsyn inom staden kring miljökvalitetsnormerna, utbilda förvaltningarna om reglerna samt utarbeta ett förslag till åtgärder för att staden skulle uppnå både miljökvalitetsnormerna och stadens tillväxtmål.

Arbetsgruppen kom senare att delta i Länsstyrelsens arbete med att ta fram förslag till åtgärdsprogram till regeringen.

I ett gemensamt tjänsteutlåtande 2003-04-10 yttrade sig förvaltningarna över Länsstyrelsens samråd om miljökvalitetsnormer. Förvaltningarna pekade ut följande åtgärder som särskilt intressanta att genomföra i syfte att reducera kvävedioxidhalten. I första hand föreslogs att följande åtgärder där staden har rådighet:

- restriktioner för tung trafik
- skärpta krav för miljözonen
- trimmade samordnade trafiksignaler
- väginformatik
- högre p-avgifter
- begränsa utbudet av P-platser på gatumark i innerstaden

TILLSYN EFTER ATT NORMERNA KONSTATERATS ÖVERSKRIDNA

Trafikkontoret

Kvävedioxidnormerna

Efter att åtgärdsprogrammen fastställdes av regeringen har Miljöförvaltningen behandlat överskridandena vid de löpande tillsynsmötena mellan Miljöförvaltningen och Trafikkontoret.

Förvaltningen begärde den 17 oktober 2006 en skriftlig redovisning från Trafikkontoret av åtgärder för att sänka halterna av kvävedioxid och partiklar. Miljöförvaltningen efterfrågade vad som gjorts och vad som bedömts inte vara möjligt att genomföra beträffande åtgärdsprogrammen.

Den 28 november 2006 inkom Trafikkontoret med en redovisning. Enligt Miljöförvaltningens bedömning behöver fler åtgärder vidtas än vad som redovisats, särskilt när det gäller kvävedioxidutsläppen. Förvaltningen har påtalat detta vid de ovan nämnda tillsynsmötena, men hittills har inte tillräckliga åtgärder genomförts eller planerats.

Partikelnormerna

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt den 26 april 2005 att hemställa hos kommunstyrelsen att kommunstyrelsen skyndsamt och i samverkan med berörda nämnder samordnar stadens genomförande av regeringens åtgärdsprogram avseende partiklar och anförde bland annat följande:

"En sammanställning måste läggas fram i kommunstyrelsen omedelbart efter sommaren så att man kan följa upp åtgärderna under hösten. Detta måste också återredovisas till miljöförvaltningen som är tillsynsmyndighet, så att förvaltningen kan följa upp att de vidtagna åtgärderna är tillräckliga och överväga ett eventuellt föreläggande. De juridiska aspekterna på ett föreläggande från miljö- och hälsoskyddsnämnden måste också klargöras."

Kommunstyrelsen redovisade i juni 2007 åtgärder för att minska emissionerna av partiklar från slitage och uppvirvling från vägtrafiken.

Den 18 september 2007 svarade Miljöförvaltningen i ett tjänsteutlåtande på Åsa Romsons (mp) fråga "Hur långt räcker beslutade åtgärder för att klara normerna för partiklar och kväveoxider?".

Miljöförvaltningen bedömde att beslutade åtgärder inte räcker för att miljökvalitetsnormerna ska klaras, och menade att fler åtgärder behöver vidtas. Bland annat bör genomfartsförbud för tunga fordon genomföras på Hornsgatan, och förvaltningen föreslog att åtgärden även utreds för andra gator med normöverskridanden. Förvaltningen menade vidare att åtgärden "Åtgärder inom parkeringspolitiken område för att minska personbilstrafiken och öka framkomligheten inom Stockholms kommun", som ingår i regeringens åtgärdsprogram för Stockholm, behöver utredas närmare och specificeras avseende närmare innebörd.

Nämnden godkände förvaltningens redovisning och majoriteten anförde därvid i ett särskilt uttalande följande: "Den budget som presenterades av majoriteten under förra veckan innehåller uttryckliga mål om att normerna för luftkvalitet i Stockholm ska

klaras. Det är första gången målsättningen på detta sätt tydliggörs i en budget, som visar en stark vilja att komma tillrätta med de stundtals höga halterna av PM10 på vissa områden i Stockholm. Kunskaperna om såväl partiklarnas hälsoeffekter som olika metoder för att komma tillrätta med halterna måste öka. Budgeten lägger en tydlig kurs i detta arbete där staden kommer bland annat att fortsätta de försök med dammbindning som inletts och utvärdera dessa varpå eventuella ytterligare åtgärder kommer att övervägas.”

Vägverket

Revisionsrapporten berör stadens arbete med miljökvalitetsnormerna, men Miljö- och hälsoskyddsnämnden har även bedrivit tillsyn gentemot Vägverket för att normerna ska klaras.

Den 11 oktober 2005 uppmanade Miljö- och hälsoskyddsnämnden Vägverket att utreda och redovisa förebyggande åtgärder avseende partikelalstring och -spridning gällande beläggingsmaterial, halkbekämpning och barmarksrenhållning (samt redovisa detta för nämnden, vilket även har gjorts).

Nämnden uppmanade även Vägverket att:

- Genomföra informationsåtgärder avseende dubbdäcksanvändning.
- Upprätta ett system för bevakning och beredskap för att vidta åtgärder mot höga PM 10-halter, samt att implementera systemet i vägdriften.
- Säkra egenkontrollen för vägdriften så att överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM 10 förebyggs samt redovisa hur egenkontrollen för vägdriften förebygger att partikelnormen överskrids bland annat avseende ansvarsfördelning, kunskapsspridning och rutiner inom organisationen.

Den 17 oktober 2006 begärde förvaltningen en redovisning av åtgärder för att sänka kvävedioxidhalterna från Vägverket. Efter att Vägverket inkommit med en redovisning efterfrågade förvaltningen skriftligen en kompletterande redovisning av förslag på andra, till exempel mer platsspecifika, åtgärder. Vägverket har svarat, men planerar inte några platsspecifika åtgärder.

Vägverket har inkommit med redovisningar i december 2005, februari 2006 och maj 2007.

ANGÅENDE MILJÖFÖRVALTNINGENS INFORMATION TILL NÄMNDEN

Revisionskontoret påpekar att Miljö- och hälsoskyddsnämnden måste få kontinuerlig rapportering från förvaltningen om hur stadens arbete fortskrider med att få ner halterna till godkända nivåer. Miljöförvaltningen har inte i någon enskild rapport redovisat tillsynsarbetet med avseende på miljökvalitetsnormerna, utan förvaltningen har sett nämnden som insatt genom att frågan har behandlats i nämnden vid exempelvis följande tillfällen efter att åtgärdsprogrammen fastställdes:

2005-04-26: *Ärende:* Föreläggande att vidta åtgärder för att sänka halterna av PM 10. Miljö- och hälsoskyddsnämnden fattade beslut om en hemställan hos kommunstyrelsen, se ovan.

2005-09-20: Föreläggande att vidta åtgärder för att sänka halterna av PM 10. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt återremittera ärendet.

2005-10-11: Uppmaning att vidta åtgärder för att sänka halterna av PM 10. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade att uppmana Vägverket, se ovan.

2006-04-11: Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer (SOU 2005:113). Remiss från Kommunstyrelsen

2007-04-17: Vad gör vi åt tillsynen av partikelhalterna i luften? Skrivelse av Åsa Romson (mp)

2007-05-22: Luften i Stockholm 2006, årsrapport. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt översända tjänsteutlåtandet till Naturvårdsverket och Länsstyrelsen som rapport av hittills överträdna miljökvalitetsnormer under år 2007.

2007-06-12: Åtgärder för att minska emissionerna av partiklar från slitage och uppvirvling från vägtrafiken. Remiss från Kommunstyrelsen.

2007-08-28: överlämnade nämnden en skrivelse, med vissa frågor om parkeringspolitiken och åtgärdsprogrammet mot kvävedioxider och partiklar från vice ordföranden Åsa Romson (mp), till förvaltningen för beredning. Förvaltningen har remitterat skrivelsen till Trafikkontoret.

2007-09-18: "Hur långt räcker beslutade åtgärder för att klara normerna för partiklar och kväveoxider?" Svar på skriftlig fråga från Åsa Romson (mp)

Miljökvalitetsnormerna har också diskuterats bland annat i samband med ärenden gällande miljöprogrammet, budgeten och detaljplaner.

Det förtjänas att särskilt framhållas att Kommunfullmäktige i budgeten för 2008 särskilt har lyft fram miljökvalitetsnormerna som en särskild indikator för kommunfullmäktiges mål att "En hållbar livsmiljö skall värnas och utvecklas".

EXEMPEL PÅ ARBETE I ANDRA NORDISKA STÄDER

Göteborg

Länsstyrelsen i Göteborgsregionen fastställde den 19 maj 2006 ett åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid. I likhet med Stockholm har inte alla åtgärder genomförts i åtgärdsprogrammet och det har även fattats beslut om ett kompletterande åtgärdsprogram.

I december 2006 tog Trafikkontoret i Göteborg fram rapporten "Hur ska vi klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid" med ytterligare åtgärder som Trafikkontoret kan vidta för att minska kvävedioxidutsläppen i Göteborg. Bland åtgärderna i rapporten ingår bland annat att arbeta för att Göteborgs stads parkeringspolicy ska bidra till minskade utsläpp och att informera om rätt till reseavdrag vid kollektivtrafikresor.

När beslut nyligen fattades om en gemensam miljöbilsdefinition för Göteborg, Stockholm och Malmö lade Göteborg till en bestämmelse i användarkraven. I Göteborg ska bilen ha dubbfria vinterdäck fr.o.m. vintersäsongen 2009 samt tankas med minst 70% miljöbränsle (50% i Stockholms användarkrav).

Malmö

Även Malmö har ett åtgärdsprogram för att uppfylla miljökvalitetsnormen för kvävedioxid. I Malmös program ingår till exempel trafikdämpande åtgärder på vissa gator med höga kvävedioxidhalter.

Helsingfors

Helsingfors stad beslutade nyligen om en beredskapsplan för episoder med höga halter av luftföroreningar. I beredskapsplanen presenteras handlingsmodeller för tre olika typer av episoder, varav en episod orsakas av förhöjda kvävedioxidhalter på grund av trafiken och en annan av förhöjda halter gatudamm.

Handlingsmodellerna redovisar åtgärder med ansvariga vid olika nivåer av luftföroreningar.

Åtgärderna vid (mycket) höga kvävedioxidhalter handlar i första hand om information till allmänheten och rekommendationer om att använda kollektivtrafiken. Vid ännu högre halter fattas beslut om avgiftsfri kollektivtrafik. Vid ytterst dålig luftkvalitet i flera dagar begränsas dessutom personbilstrafiken på bestämda gator.

Åtgärder vid höga partikelhalter (PM10) handlar i huvudsak om att vattna gatorna med kalciumkloridlösning.

OKLARHET PÅ STATLIG NIVÅ FÖRSVÄRAR

Miljöförvaltningen ser, liksom revisionen, att det är svårt att genomföra kraftfulla åtgärder på lokal nivå när de verkfullaste åtgärderna, som kräver statliga beslut, saknas i de beslutade åtgärdsprogrammen. Det skulle dessutom underlätta om rättsreglerna rörande miljökvalitetsnormerna blir tydligare.

Men reglerna om miljökvalitetsnormer är en komplicerad materia. Det är visserligen enkelt, att som revisionskontoret gör, kräva tydliga regler så att miljökvalitetsnormerna kan innehållas. Men staden har i en rad sammanhang påpekat att gällande lagstiftning sällan är anpassad efter storstadsförhållanden. Och att miljökvalitetsnormerna i vissa situationer motverkar det som är det uppenbart långsiktigt hållbara. Staden har därför framhållit vikten av att lagstiftningen ger tillräckligt utrymme för skälighetsavvägningar och en tillräcklig helhetssyn för att tillgodose de stora städernas behov av en hållbar stadsutveckling. Det är beklagligt att revisionskontoret inte närmare redovisat att man har noterat dessa uttalanden av kommunfullmäktige.

Slut

Bilagor

Bilaga 1 Revisionsrapporten bifogas (bilaga 1).