

Anette Jansson
Miljö- och hälsoskyddsinspektör
Telefon 08-508 28 820
anette.jansson@miljo.stockholm.se

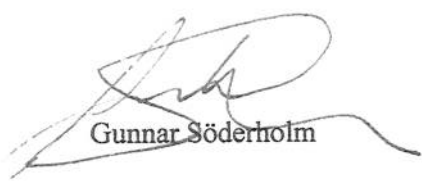
Kommunstyrelsen

REMISS AV VÄGVERKETS REDOVISNING AV REGERINGSUPPDRAK – SAMLAD LÄGESRAPPORT OM VINTERDÄCK

Remiss från kommunstyrelsen, rotel II, Dnr 001-433/2009

Beslut

- 1 Överlämna och åberopa denna skrivelse som svar på remissen.



Gunnar Söderholm



Gustaf Landahl

Sammanfattning

Miljöförvaltningen ser positivt på att regeringen och Vägverket utreder möjliga åtgärder för att minska problemen med höga partikelhalter i tätorter. Förvaltningen anser att det är av största vikt att det genomförs förändringar i lagstiftningen som möjliggör tillräckliga åtgärder för att minska partikelhalterna på Stockholms gator.

Stockholm stad har i sitt underlag till Regeringen ang EU-kommissionens underrättelse till Sverige om överskridande om miljö kvalitetsnormer för PM10, framhållit att ansvaret för att komma tillrätta med överskridandena av miljö kvalitetsnormer i första hand är ett statligt ansvar. Miljöförvaltningen delar denna ståndpunkt.

Miljöförvaltningen bedömer att inget av de förslag som Vägverket redovisar, vare sig enskilt eller i kombination, är tillräckliga för att miljö kvalitetsnormen för partiklar (PM10) ska uppnås i Stockholms stad. Flera av förslagen bedöms ha försumbar effekt på partikelhalterna i Stockholm. Förvaltningen bedömer att det förslag som skulle ge störst effekt på PM10-halterna är ett förbud för fordon med dubbdäck på vissa gator. Å andra sidan skulle det tränga undan trafik till omkringliggande gator och därmed försämra luftkvaliteten på dessa. Dessutom vore ett undantag på vissa gator mycket svårt att kontrollera. Det är dessutom osäkert vilken effekt det skulle ha för att klara miljö kvalitetsnormerna på samtliga gator som i dagsläget överskrider normen i Stockholm.

Vissa förslag, bl.a. begränsning av dubbantalet på däck, förändrad tillåten tid för dubbdäck och skatt på dubbdäck bedöms ge märkbar skillnad av partikelhalterna, men inte tillräcklig för att miljö kvalitetsnormerna ska uppnås.

En åtgärd som inte behandlas i Vägverkets rapport är att ge möjligheter till att förbjuda dubbdäck inom miljözoner. Miljöförvaltningen bedömer i likhet med vad staden anförde i sitt underlag till Regeringen, att detta skulle ge större effekt vad gäller partikelhalter än att införa förbud på enskilda gator och att det därigenom är större sannolikhet att miljö kvalitetsnormen för partiklar klaras. Förvaltningen anser att ett sådant förbud bör utredas av Regeringen.

Förslaget om att införa krav på vinterdäck på drivaxeln på tunga fordon kommer att innebära ökade bullerstörningar. Eftersom trafikbuller är en betydande miljö störning i Stockholm, anser Miljöförvaltningen att de samhällsekonomiska vinsterna och konsekvenserna i form av bullerstörningar bör redovisas på regional nivå. Om samhällsnyttan inte sammanfaller geografiskt med bullerstörningarna anser Miljöförvaltningen att man bör utreda möjligheten att endast införa detta krav i de delar av landet där det är samhällsekonomiskt motiverat. Där kravet införs bör ökade kostnader för bulleråtgärder finansieras.

Bakgrund

Vägverkets har fått i uppdrag av regeringen att utreda möjligheterna med att minska problemen med stopp i trafiken orsakade av tunga fordon och minska problemen med höga partikelhalter i tätorter. Vägverket redovisade rapporten "Samlad lägesrapport om vinterdäck – Redovisning av ett regeringsuppdrag" till regeringen i januari 2009. Rapporten har nu skickats på remiss till bl.a. Stockholms stad. Kommunstyrelsen har i sin tur remitterat denna till Miljöförvaltningen i Stockholm för ett kontorsyttrande. Efter som remisstiden är kort hinner ärendet inte tas upp i miljö- och hälsoskyddsnämnden.

VÄGVERKET'S RAPPORT

I rapporten redovisar Vägverket en genomgång av olika tänkbara åtgärder för att minska problemen med stopp i trafiken orsakade av tunga fordon och minska problemen med höga partikelhalter i tätorter. Av dess föreslår Vägverket följande åtgärder:

Vägverkets förslag för färre stopp i trafiken

- 1a. Införa krav på vinterdäck på drivaxeln på tunga fordon
- 1b. Införa krav på 5 mm mönsterdjup på däck till tunga fordon exklusive släpfordon
- 1c. Förbättra vinterväghållningen på utsatta platser
- 1d. Förbättrad vinterväghållning på 2/3 av det högtrafikerade vägnätet
- 1e. Krav på vinterdäck för utländska fordon med totalvikt av högst 3,5 ton
- 1f. Krav på 3 mm mönsterdjup för vinterdäck på utländska fordon med totalvikt av högst 3,5 ton
- 1g. Krav på vinterdäck för svenskregistrerade fordon vid färd till och från utlandet

Vägverkets förslag på åtgärder för att minska konsekvenser av slitagepartiklar

- 2a. Ge kommunerna rätt att förbjuda fordon med dubbdäck att köra på vissa gator
- 2b. Begränsa tiden då dubbdäck är tillåtna till 1/10 – 15/4 förutom då vinterväglag råder

- 2c. Begränsa antalet tillåtna dubbar i dubbdäck till 50 per rullomkretsometer
- 2d. Etablera överenskommelser kring däckval och tekniska stödsystem
- 2e. Ökade insatser i den kommunala väghållningen

Åtgärder som kräver ytterligare utredning

De förslag som bör övervägas förutsatt att olika praktiska och juridiska problem kan lösas och att åtgärdernas effektivitet kan bekräftas är:

- Införande av skatt för att köra med dubbdäck inom utpekade områden liknande den modell som gäller i Oslo.
- En förlängning av dubbdäcksförbudet till 1/4 i södra Sverige.
- Ökat krav på mönsterdjup på vinterdäck till 4 mm från 3 mm för lätta fordon. Studier visar att funktionen på vinterdäck försämras väsentligt när mönsterdjupet understiger 4 mm. Tekniska stödsystem typ antisladdsystem är mycket effektiva och hindrar nästan alla sladdolyckor. För att dessa system ska få optimal funktion kan ett bra väggrepp vara nödvändigt och en skärpning till 4 mm mönsterdjup kan ha stor betydelse. De samhällsekonomiska konsekvenserna av en skärpning är idag inte utredda.

LUFTEN I STOCKHOLM

Miljökvalitetsnormerna för partiklar (PM10) och kvävedioxid överskrids längs flera gator i Stockholm. Miljökvalitetsnormen för partiklar 90-percentil av dygnsmedelvärde är den norm som är svårast att klara längs gatorna i Stockholm och är därför dimensionerande.

Den största källan till luftföroreningarna är vägtrafiken. Slitage av vägbanan, främst orsakat av personbilarnas dubbdäck, står för ca 86 % av partikelutsläppen. Ca 9 % av partiklarnas massa kommer från de lätta fordonens avgaser.¹

Andelen fordon som använder dubbdäck under vintern i Stockholmsområdet har i stort sett varit ca 70 % under de senaste åren.² Beräkningar av SLB-analys visar på att de mest belastade gatorna i Stockholm, t.ex. Hornsgatan, kräver en minskning till ca 5 % dubbandel i genomsnitt för att miljökvalitetsnormen ska klaras.³ En liknande studie som SMHI har gjort visar att endast ett totalförbud räcker till för att klara miljökvalitetsnormen på Hornsgatan i Stockholm.⁴

Förvaltningens synpunkter

FÖRSLAG OM VINTERDÄCK FÖR TUNGA FORDON

För att minska problemen orsakade av stopp i trafiken av tunga fordon, föreslår Vägverket att krav införs på vinterdäck på drivaxeln på tunga fordon. I rapporten redovisas den samhällsekonomiska nyttan, samt konsekvenser i form av ökade bullerstörningar, av detta för landet som helhet. Bullerstörningarna beräknas öka med 1 – 3 %, vilket innebär att antal utsatta över riktvärdena ökar med omkring 10 000 personer.

¹ Utsläpp och halter av kväveoxider och partiklar på Hornsgatan. SLB-analys, rapport 4:2007

² SLB-analys, muntligen

³ Genomsnittliga emissionsfaktorer för PM10 i Stockholmsregionen som funktion av dubbdäcksandel och fordonshastighet. SLB-analys, rapport 2:2008

⁴ Omstedt, G & Andersson, S. Vintervägar med eller utan dubbdäck. SMHI Meteorologi 134, 2008.

Eftersom trafikbuller är en betydande miljöstörning i Stockholm anser Miljöförvaltningen att de samhällsekonomiska vinsterna och konsekvenserna i form av bullerstörningar bör redovisas på regional nivå. Om samhällsnyttan inte sammanfaller geografiskt med bullerstörningarna anser Miljöförvaltningen att man bör utreda möjligheten att endast införa detta krav i de delar av landet där det är samhällsekonomiskt motiverat. Där kravet införs bör ökade kostnader för bulleråtgärder finansieras.

FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER FÖR ATT MINSKA HÖGA PARTIKELHALTER

Miljöförvaltningen ser positivt på att regeringen och Vägverket utreder möjliga åtgärder för att minska problemen med höga partikelhalter i tätorter. Förvaltningen anser att det är av största vikt att det genomförs förändringar i lagstiftningen som möjliggör tillräckliga åtgärder för att minska partikelhalterna.

Staden har i underlaget till Regeringen i anledning av EU-kommissionens underrättelse till Sverige ang överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM10, anfört att ansvaret för att minska partikelhalterna i första hand är en statlig fråga. Miljöförvaltningen delar denna ståndpunkt.

Kommuner har inte rådigheten över några åtgärder som undanröjer överskridandena av miljökvalitetsnormer. I underlaget till Regeringen konstaterar staden att staden uppfyllt sin del av det åtgärdsprogram som Regeringen fastställde den 9 december 2004. Det har tidigare konstaterats att åtgärdsprogrammet inte är tillräckligt för att undanröja överskridandena av miljökvalitetsnormer för partiklar. Staden har begärt att få möjlighet att förkorta tiden när dubbdäck är tillåtna. Regeringen har dock inte besvarat denna skrivelse.

I "Samlad lägesrapport om vinterdäck" redovisas ett antal förslag till åtgärder för att minska problemen med höga partikelhalter i tätorter. Miljöförvaltningen bedömer att de förslag som Vägverket redovisar, vare sig enskilt eller i kombination, är tillräckliga för att miljökvalitetsnormen för partiklar (PM10) ska uppnås i Stockholms stad.

Förvaltningen bedömer att det förslag som skulle ge störst effekt på partikelhalterna är ett förbud för fordon med dubbdäck på vissa gator. Ett sådant förbud skulle medföra att miljökvalitetsnormerna klaras på nästan alla gator i Stockholm, utom eventuellt de mest belastade, t.ex. Hornsgatan. Vissa förslag, bl.a. begränsning av dubbantalet på däck, förändrad tillåten tid för dubbdäck och skatt på dubbdäck bedöms ge märkbar skillnad av partikelhalterna, men inte tillräcklig för att miljökvalitetsnormerna ska uppnås. Flera av förslagen bedöms ha försumbar effekt på partikelhalterna i Stockholm.

Nedan har Miljöförvaltningen kortfattat kommenterat hur stor effekt de åtgärder som Vägverket gått igenom bedöms ha på halterna av partiklar i Stockholm. Bedömningen har gjorts i samråd med SLB-analys.

3.2.3 Förändring av tid då dubbdäck är tillåtna ändras till 1/10 – 15/4

**3.2.4 Förändring av tid då dubbdäck är tillåtna ändras till 1/10 – 31/3
i södra Sverige och 1/10 - 15/4 i övriga Sverige**

3.2.5 Förändring av tid för krav på vinterdäck

Kommentar: Antalet dagar under april månad som överskrider miljö kvalitetsnormen varierar kraftigt mellan olika år på gatorna i Stockholm. Under 2003-2008 har antalet dagar över normen varierat mellan 11 och 30. En förkortning av tiden under våren då dubbdäck är tillåtna skulle leda till färre antal överskridanden under ett år. Det är däremot inte tillräckligt för att klara miljö kvalitetsnormen på gatorna även om samtliga överskridanden under april försvann. En begränsning till 31/3 skulle ge tydligt större effekt än en förkortning till 15/4.

En alternativ lösning vore att behålla nuvarande tid för skyldighet för fordonsägare att ha vinterdäck, men lokalt kraftigt förkorta den tid när dubbdäck är tillåtna. En sådan åtgärd ger möjlighet för bilägare under en begränsad period att använda dubbdäck, men den bilägare som vill utnyttja möjligheten kommer då att behöva tre uppsättningar däck. Det skulle sannolikt väsentligt minska dubbdäcksanvändningen, men eftersom någon sådan åtgärd inte utretts är det osäkert hur stor effekt en sådan lösning skulle få.

3.2.6 Begränsning av dubbantalet

Kommentar: Om antalet tillåtna dubbar per däck ändras till maximalt 50 per rullomkretsmeter antar Vägverket att partikelhalten minskar med 15 %, beroende på däcksbestand. Detta är inte tillräckligt för att miljö kvalitetsnormen för partiklar (PM10) ska uppnås i Stockholm. Det är först och främst antalet fordon med dubbdäck som ger störst utslag. Eftersom full effekt av detta förslag uppnås först efter c:a 5-7 år så missar man mycket värdefull tid.

3.2.9 Förbud för fordon med dubbdäck på vissa gator

Kommentar: Ett dubbdäcksförbud på enskilda gator beräknas medföra att miljö kvalitetsnormerna klaras på alla gator i Stockholm, utom eventuellt de mest belastade, t.ex. Hornsgatan.

Ett förbud på enskilda gator försvårar till viss del möjligheterna att klara miljö kvalitetsnormerna på samtliga gator (t.ex. Hornsgatan) jämfört med ett totalförbud. Detta beror på att luften på enskilda gator påverkas av trafiken på närliggande gator.

Förvaltningen befarar också att efterlevnaden av ett sådant förbud blir lägre än ett totalförbud, eftersom det är resurskrävande att kontrollera, samt att det kan vara svårt för förare som åker sällan i staden att hantera.

3.2.11 Skatt för dubbdäcksanvändning inom vissa områden

Kommentar: Vägverket bedömer att en skatt för dubbdäcksanvändning i vissa områden skulle minska dubbdäcksandelen till under 20 %. Detta är inte tillräckligt för att miljö kvalitetsnormen för partiklar (PM10) ska uppnås på samtliga platser i Stockholm.

Stockholm har dock i det omnämnda underlaget till Regeringen pekat på möjligheten att införa ekonomiska incitament som en väg för att minska dubbdäcksanvändningen.

3.2.13 Sänkt hastighet på gator med partikelproblem

Kommentar: Det finns ett starkt samband mellan emissionerna av PM10 och hastighet för dubbdäcken slitage på vägbanan. Sänkt hastighet är en åtgärd som

skulle ge störst effekt på infarts- och kringfartsleder där hastigheten är högre. På gator i innerstaden är den verkliga hastigheten i praktiken lägre än de skyltade 50 km/h redan idag. En hastighetssänkning på innerstadsgator bedöms endast ge en mindre effekt på PM10-halterna och inte tillräckligt för att klara miljökvalitetsnormerna.

3.2.7 Miljödäckspremie vid byte från dubbdäck till dubbfria däck.

3.2.8 Försäljningsskatt på dubbdäck

3.2.10 Differentierade parkeringsavgifter beroende på däckstyp

3.2.14 Differentierad trängselskatt beroende på däckstyp

Kommentar: Det är inte möjligt inom ramen för nuvarande tekniska system för uttag av trängselskatt att differentiera trängselskatten med hänsyn till däckstyp. Avgiften måste, som Vägverket själva framhåller, bygga på uppgifter i trafikregistret och där finns ingen uppgift om vilka däck ett fordon använder. Det framgår inte heller av Vägverkets förslag hur stor effekt dessa förslag bedöms ha på val av däck. Det är därför inte möjligt att bedöma hur stor effekt detta har på partikelhalterna.

3.2.1 Avskaffande av undantag av krav på vinterdäck för utländska fordon samt avskaffande av undantag av krav på vinterdäck för svenskregistrerade fordon vid färd till och från utlandet

3.2.2 Avskaffande av undantag av krav på 3 mm mönsterdjup på vinterdäck för utlandsregistrerade fordon

3.2.12 Ökat krav på mönsterdjup på vinterdäck till 4 mm

Kommentar: Förslagen har sannolikt försumbar effekt på partikelhalterna i Stockholm. Andelen bilar som detta berör bedöms som försumbar.

Förbud mot dubbdäck i miljözon

En potentiell åtgärd som inte behandlas i Vägverkets rapport är att ändra trafikförordningen så att kommuner ges möjlighet att förbjuda dubbdäck inom miljözoner. Miljöförvaltningen bedömer i likhet med vad staden anförde i sitt underlag till Regeringen, att detta skulle ge större effekt vad gäller partikelhalter än att införa förbud på enskilda gator och att det därigenom är större sannolikhet att miljökvalitetsnormen för partiklar klaras. Ett dubbdäcksförbud inom en miljözon kräver dock ytterligare överväganden, varför förvaltningen anser Regeringen bör utreda frågan.

Dagens lagstiftning medger inte att en kommun inför förbud mot dubbdäck inom miljözonen. Reglerna för miljözoner är samma för alla svenska städer med miljözon, vilket innebär att kommuner som beslutar sig för att införa miljözon enbart kan välja vilket geografiskt område den ska gälla för. Dagens miljözoner reglerar tunga bussar och tunga lastbilar som är utrustade med teknik för drift endast med diesel. För att kunna införa dubbdäcksförbud inom miljözonen krävs därför en ändring av trafikförordningen..

Ett förbud mot användning av dubbdäck inom miljözonen skulle leda till en tydlig förbättring av luftkvaliteten med avseende på partiklar PM10. De flesta gator och vägar där miljökvalitetsnormen för PM10 överskrids idag skulle klara normen. Ett dubbdäcksför-

bud inom miljözonen leder sannolikt till lägre dubbdäcksandel även i Stockholms ytterområden, vilket också bidrar till att de totala utsläppen av PM10 minskar väsentligt i hela regionen. Förutom färre överskridanden av partikelnormen kommer befolkningens exponering för partiklar att minska liksom vägslitaget. Även lägre bullernivåer skulle uppnås.

Slut