



Johanna Salén
Trafikplanering
08 50826032
johanna.salen@tk.stockholm.se

Till
Trafik- och renhållningsnämnden
2010-05-18

Utvärdering av dubbdäcksförbud på Hornsgatan. Konsekvenser och resultat

Förslag till beslut

1. Trafik- och renhållningsnämnden godkänner kontorets utvärdering.
2. Trafik- och renhållningsnämnden uppdrar åt kontoret att utveckla en långsiktig strategi för reglering av dubbdäck i innerstaden.
3. Trafik- och renhållningsnämnden översänder kontorets tjänsteutlåtande till miljö- och hälsoskyddsnämnden för kännedom.

Magdalena Bosson
Förvaltningschef

Staffan Forsell
Avdelningschef

Anton Västberg
Tf Enhetschef

Sammanfattning

Dubbdäcksförbudet har bidragit till en stor minskning av fordonspassager på Hornsgatan. Det är med största sannolikhet fordon med dubbdäck som har undvikit Hornsgatan och bland annat valt att ta andra vägar på Södermalm istället. Det är även en betydande andel som har valt att byta till dubbfria däck i år. I

Bilaga 1 Resultat mätningar

Bilaga 2 Dubbdäcksförbud på Hornsgatan - Före- och efterstudie

Bilaga 3 Informationsinsatser



innerstaden har dubbdäcksandelen minskat med 10-15 procentenheter till 50 procent och på Hornsgatan har andelen varit runt 40 procent under årets första månader. Däremot har Lundagatan och Högbergsgatan högre andel dubbdäck jämfört med andra uppmätta gator i innerstaden, vilket dock inte inneburit överskridande av miljökvalitetsnormen för PM 10. Det här förstärker teorin om att dubbdäckstrafik tar andra vägar istället för Hornsgatan för att ta sig fram. De omfördelade trafikmängderna tycks dock ha fördelat sig relativt jämt mellan omkringliggande gator. Under vintern har inga oacceptabla trafikmängder uppmätts på dessa gator.

Även partikelhalterna har varit ovanligt låga i hela innerstaden under 2010 års vintersäsong. Anledningen till detta är sannolikt i första hand den snörika vintern. Så fort det blivit barmark har överskridanden dock kunnat konstateras. Den 4 maj överskreds dygnsvärdena för 36:e gången, vilket innebär att miljökvalitetsnormen för PM 10 inte klaras under 2010.

Hälften av de medverkande i den enkätundersökning kontoret låtit göra, har uppgivit att de vid mer än ett tillfälle har trotsat förbudet på Hornsgatan. Polisens fortsatta agerande är därför viktigt och kan ha en avgörande roll för om miljökvalitetsnormerna klaras. Viljan att köra dubbfritt finns, men en hög andel uppger i undersökningen att det är en ekonomisk fråga, de byter däck när de gamla är utslitna. Det finns alltså goda möjligheter till att få ner dubbdäcksandelen ytterligare men det är en mer långsiktig process. En långsiktig strategi för utvecklingen av dubbdäcksförbudet är nödvändig för att ge människor en chans att agera och få tid på sig för att göra ett däckbyte.

Bakgrund

I slutet av oktober 2009 beslutade regeringen att ge kommunerna möjlighet att, på viss väg eller vägsträcka, meddela förbud mot fordonstrafik med dubbdäck. Trafik- och renhållningsnämnden beslutade vid nämndsammanträdet samma månad att ett förbud mot fordonstrafik med dubbdäck skulle införas på Hornsgatan den 1 januari 2010. Situationen på Hornsgatan var akut, med överskridanden av gränsvärdena för partikelhalter PM 10 vid fler tillfällen än vad som är tillåtet inom ramen för att uppnå EUs miljökvalitetsnormer. Nämnden beslutade också att förbudets omfattning skulle ses över om det önskade resultatet uteblev. För att ge nämnden information har kontoret genomfört en utvärdering av resultatet från första säsongen, 1 jan-15 april, med dubbdäcksförbud på Hornsgatan.

Analys och konsekvenser

Förbud mot motorfordonstrafik med dubbdäck infördes på Hornsgatan den 1 januari 2010. Förbud gäller från Långholmsgatan i väster och slutar strax före nedfarten till Söderledstunneln i öster. Sträckan i västlig riktning från korsningen med Lignagatan och sträckan i östlig riktning efter korsningen med Bellmansgatan har under säsongen inte omfattats av förbudet. Det är även tillåtet att korsa Hornsgatan med dubbdäck.

För att kunna följa upp vilken påverkan förbudet har haft på luftkvalitén, trafiksituationen på Södermalm samt medborgarnas reaktioner och ageranden har kontoret låtit göra ett flertal mätningar och undersökningar. Trafikmängderna har mätts kontinuerligt på Hornsgatan och under utvalda veckor på Lundagatan, Högbergsgatan, St Paulsgatan och Hornsbruksgatan på Södermalm. Trafikmängder har även mätts på Torkel Knutssonsgatan som referens. Dubbdäcksandelen har kontrollerats på Hornsgatan samt på Lundagatan och Högbergsgatan. Partikelhalterna mäts kontinuerligt i miljöförvaltningens mätstation på Hornsgatan.

För att få en mer heltäckande bild av vad som är upphovet till olika resultat från ovan nämnda mätningar har kontoret också låtit en konsult göra en kompletterande enkätundersökning bland bilister som regelbundet färdats på Hornsgatan. 500 personer svarade på utvalda frågor innan (i november 2009) och efter förbudets införande (i februari 2010). Därefter har materialet bearbetats för att kartlägga eventuella förändringar i attityder och beteenden. Undersökningen finns i sin helhet i bilaga 2.

Trafikmängder

På Hornsgatan var dygnsmedelvärdet för passerande fordon ca 30 000, en vardagsvecka i december 2009. I januari kunde en minskning med ca 7 000 fordon/vardagsdygn konstateras. Under våren har trafikmängderna fortsatt varit på en låg nivå, runt 23 000 fordon/vardagsdygn. Även jämfört med samma period förra året kan en avsevärd minskning konstateras. Trafikminskningen skulle kunna bero på årets snörika vinter men trafikdata från trängselskatteportalerna visar på en minskning av antalet fordonspassager som är långt ifrån lika stor som vad som uppmätts på Hornsgatan. Efter 15 april då det råder förbud mot dubbdäck på samtliga gator, ökade antalet fordonspassager på Hornsgatan igen och under vecka 16 har trafikflödet återgått till samma nivå som innan årsskiftet. Det minskade antalet fordonspassager efter årsskiftet utgörs sannolikt av fordon med dubbdäck som undviker att färdas på Hornsgatan. Denna utveckling illustreras i bilaga 1.

Trafikmängderna har även mätts på fyra parallellgator till Hornsgatan. Samtliga fyra gator, Hornsbruksgatan, Lundagatan, Högbergsgatan och Sankt Paulsgatan, visar på trafikökningar. Utöver dessa vägar finns naturligtvis fler alternativ till färdväg istället för att köra på Hornsgatan. Den svåra vintern gjorde det tyvärr omöjligt att genomföra s.k. slangmätningar och fem punkter valdes därför ut för radarmätning (se karta nedan). De vägar som mätningarna placerades på valdes för att de enligt kontoret var möjliga alternativa vägar till Hornsgatan. Dessa fyra punkter får därför fungera som en slags indikator för trafikutvecklingen på parallellgatorna. Mätningarna visar att trafikmängden har ökat på samtliga gator med mellan 100-470 fordon. Trafikökningen tycks ha fördelat sig jämt mellan olika parallellgator och det är därmed inte en enskild gata som har blivit extra trafikerad. Kontoret anser att de ökade trafikmängderna på dessa gator i dagsläget är hanterbara ur trafiksäkerhet, trafikteknisk och miljömässig synpunkt.



Platser på Södermalm där radarmätning genomförts

Bilden av att delar av den trafik som försvunnit från Hornsgatan väljer andra gator på Södermalm förstärks även av resultatet från den enkätstudie som kontoret låtit genomföra. Av de 500 personer som regelbundet åkt på Hornsgatan innan årsskiftet uppgav 13 procent av dem med mål- eller startpunkt på Hornsgatan, att de valde att ställa bilen på intilliggande gata och gå sista biten om de hade ärende på Hornsgatan efter förbudets införande. 25 procent av dem som körde på Hornsgatan innan förbudet infördes uppger att de har ändrat körvana och helt undviker Hornsgatan och hela 55 procent uppger att de ofta har bytt resväg och istället väljer att åka på andra gator på Södermalm för att undvika Hornsgatan.

Dubbdäcksandelar

Dubbdäcksandelar har mätts på några gator i innerstaden under tidigare år. Dessa mätningar har visat på dubbdäcksandelar upp mot 65 procent. Mätningar från februari i år (2010) visar på att dubbdäcksandelen har minskat till ca 50 procent i innerstaden. På Hornsgatan har minskningen varit ännu större, och dubbdäcksandelen har varit ca 40 procent mellan januari och mars, med undantag för två veckor i mars då 46 respektive 47 procent konstaterades. I år har mätningar av andel fordon med dubbdäck även gjorts på Lundagatan och Högbergsgatan. Det har dock varit svårt att få mätvärden denna vinter på grund av väderförhållandena. Resultatet pekar dock på en dubbandel över nivån i innerstaden, alltså att en högre andel åker med dubbdäck på dessa gator jämfört med innerstaden. På Lundagatan har andelen i vissa mätningar varit över 70 procent, vilket motsvarar mängderna på infarterna innan förbudet infördes. Detta har dock inte inneburit överskridande av miljökvalitetsnormen för PM 10. En utförligare redovisning av dubbdäcksandelarna på olika gator finns i bilaga 1.

Regeringen beslutade den 22 oktober 2009 att korta ner perioden för när det är tillåtet att köra med dubbdäck. I år är det således första året då det är förbjudet att köra med dubbdäck efter 15 april om det inte råder vinterväglag. Trots detta kunde det konstateras att 10 procent fortfarande körde med dubbdäck på Hornsgatan den 20 april. Eftersom dubbtrafik fortfarande förekommer på vägarna finns risk för att ytterligare partiklar frigörs då asfalten rivs upp.

Partikelhalter

Partikelhalterna har under vintersäsongen i år varit ovanligt låga på samtliga gator som kontrollerats i innerstaden. Anledningen till detta är främst den utdragna vintern med snö- och isbelagda vägbanor långt in i mars. De låga halterna under denna tid beror alltså inte i första hand på dubbdäcksförbudet även om de kan antas ha bidragit.

För att klara miljökvalitetsnormen för PM 10 får inte dygnsvärdena överskrida 50 µg/m³ mer än 35 gånger på ett år. Den förkortade dubbdäcksperioden i kombination med den utdragna vintern gav en förhoppning om att miljökvalitetsnormen för PM 10 skulle klaras i år.

Den 4 maj överskreds dock dygnsvärdena för 36:e gången, vilket innebär att miljökvalitetsnormen för PM 10 inte klaras under 2010. Betydelsefulla faktorer har varit att dubbdäcksandelen under säsongen varit fortsatt hög samt att dubbdäcksförbudet infördes mitt under dubbdäckssäsongen. Partiklarna som då revs upp finns kvar resten av säsongen. Dubbtrafik har dessutom förekommit på vägarna under hela april samtidigt som vädret har varit relativt torrt. Partiklar från



tidigare slitage ligger kvar på vägbanan och inte förrän ett rikligt regn faller över Stockholm kan en minskning av partikelhalterna förväntas.

Trafiksäkerhet och friktionstester

Ovanligt stora snömängder i början av året och en medeltemperatur under det normala speglar väderleksförhållandet i Stockholm de första månaderna år 2010. Ovanligt mycket is och snö har förekommit på stadens vägar. Trots detta svarar i kontorets studie 85 procent som kör dubbfritt att de inte haft något problem, att de är nöjda med sitt val av däck och att de har för avsikt att fortsätta med att köra dubbfritt. Endast 5 procent är uttalat negativa till sina dubbfria däck.

Vid de friktionsmätningar som genomförts på Hornsgatan har ingen minskad friktion uppmätts jämfört med andra huvudgator i innerstaden. Inte heller någon ökning av antalet olyckor kan konstateras i innerstaden. Det bör dock påpekas att dubbdäcksandelen fortfarande var 40 procent på Hornsgatan och resultaten av friktionsmätningarna kunde möjligen ha sett annorlunda ut om regelefterlevnaden var total, med noll procent dubbdäck på gatan. Denna fråga måste noggrant följas upp under kommande säsonger så att rätt väghållningsåtgärder kan sättas in.

Attityder

I den enkätstudie trafikkontoret låtit genomföra bland 500 personer som regelbundet åkte på Hornsgatan innan årsskiftet kan intressanta resultat konstateras. Studien ger en möjlighet att kartlägga beteenden och få större insikt i resultaten ur mätningarna ovan. Enkätstudien i sin helhet finns i bilaga 2.

Dubbdäck är den vanligaste typen av vinterdäck som respondenterna använder. Av de 500 medverkande uppgav 61 procent att de körde med dubbdäck denna vintersäsong. Detta är dock en minskning sedan året innan då 74 procent körde med dubbade vinterdäck. Andelen som kör med dubbfria vinterdäck har ökat från 24 procent till 37 procent på ett år. Huvudorsaken till däckbytet uppges vara att de gamla däcken var utslitna och när ett däckbyte ändå behövdes passade många på att välja dubbfria däck av miljöskäl eller på grund av förbudet.

Förare med dubbdäck tillfrågades vad som skulle krävas för att de skulle börja köra med dubbfria vinterdäck. 37 procent uppgav att de kan tänka sig att skaffa dubbfria vinterdäck men inte förrän deras dubbdäck blivit utslitna. Endast ett fåtal uppger att ett byte till dubbfria däck skulle påskyndas av att förbudet utökas till Södermalm eller till hela innerstaden.

Det tycks alltså vara ekonomiska skäl som gör att ett däckbyte inte blir av i förtid. Det bör uppmärksammas att genom att köra med dubbdäck på Hornsgatan görs en överträdelse av trafikföreskrifter vilket kan innebära en kostnad på 1000 kronor per gång. Detta samt den olägenhet som skapas för andra människor bör tas med i

kalkylen. Respekten för förbudet har dock varit liten och risken att ställas till svars för den olaga handlingen har varit minimal. Detta resonemang förstärks ytterligare av att 60 procent av de som kör med dubbdäck uppger att de trotsat eller glömt bort förbudet. Endast ett tiotal böter har totalt delats ut.

Dispenshantering

Kontoret har haft för avsikt att hålla beviljandet av dispenser på en låg nivå. Endast de med mycket särskilda skäl skall medges dispens. Det visade sig emellertid att det finns verksamheter där dubbdäck kan vara nödvändigt. De dispenser som beviljades fick dispens till 2010-04-15. Det har inkommit några hundra ansökningar och förfrågningar sedan november 2009. Totalt har 169 stycken dispenser beviljats. Av dessa är 126 stycken dispenser för personer/företag som har någon typ av medicinsk åkomma, medicinsk verksamhet eller transport av personer med rörelsehinder. Övriga beviljade dispenser är 43 stycken¹. Antal avslag är 82 stycken.

Kontoret har under 2010 beviljat ett antal dispenser med anledning av att förbudet infördes med kort varsel, vilket medförde att information om förbudets exakta utformning och tillämpning, inte kunde kommuniceras på ett tillfredsställande sätt. Detta fick särskilt stora konsekvenser för ett antal boende vid Hornsgatan. Nästa säsong kommer denna typ av dispenser inte att beviljas på Hornsgatan eftersom ytterligare kommunikationsinsatser planeras inför kommande år och att förbudet då är mer välkänt.

Kommunikation

Kommunikationen har dels syftat till att informera om dubbdäcksförbudet på Hornsgatan, dels att långsiktigt verka för en attitydförändring när det gäller dubbdäcksanvändningen i Stockholms innerstad.

¹ De består av följande: Begravningsbyråer, Värdetransportörer, Sveriges Radio, fordon som kör i eskort och där andra fordon i eskorten är undantagna från dubbdäcksförbudet, underhåll och reparation av radiokommunikationssystem, Hotel som ligger på Mariatorget och behöver transportera gästers bilar till garage på Sankt Paulsgatan, boende som har parkeringsplats på kyrkans område vid Mariatorget, företag som har ett specialutrustat fordon för stora butiksrutor, företag som sköter snöröjning på tomtmark som angränsar till Hornsgatan, fordon som arbetar i tunnlar och måste komma uppför den branta och isiga utfarten från tunnlar, företag som har en verksamhet där det handlar mättnings- och kartverksamhet på ställen där det ännu inte etablerats någon byggverksamhet, personer med garageplats på Hornsgatan, företag som underhåller och reparerar i tunnelbanan.



Förbudet mot dubbdäck, i syfte att klara miljökvalitetsnormen, ställs mot djupt rotade uppfattningar om olika vinterdäck och deras egenskaper. Att åstadkomma en attityd- och beteendeförändring i denna fråga måste därför ses i ett flerårigt perspektiv. Kommunikationsstrategin är att på hösten återkommande genomföra kampanjer som riktar sig till bilisterna med fokus på miljö och däckval, och att på våren i första hand vända sig till stockholmarna generellt (inkl bilister), nu med fokus på miljö och partikelhalter.

I kommunikationen lyfts dubbfria vinterdäck fram som ett alternativ för den som vill köra i Stockholms innerstad. Sedan är det upp till den enskilde bilisten att välja det vinterdäck som passar bäst utifrån hans eller hennes förutsättningar. Se bilaga 3 för exempel på annonser och mer information.

Kontorets synpunkter

Trafikmängderna har minskat kraftigt och dubbdäcksandelen har gått ner på Hornsgatan. Överskridanden sker dock fortfarande och mätningarna visar på dygnsvärden för partikelhalter över 50 µg/m³ när vägbanorna torkat upp och dubbdäck fortfarande används. Som nämnts tidigare överskreds dygnsvärdena för 36:e gången den 4 maj, vilket innebär att miljökvalitetsnormen för PM 10 inte klaras under 2010. Detta beror på att ca 40 procent har fortsatt att köra med dubbdäck på Hornsgatan trots förbudet och att ca 10 procent fortsatt hade dubbdäck på bilen efter 15 april då totalförbud gäller. Det är alldeles för höga siffror när förbud råder.

Miljöförvaltningen har, baserat på tidigare analyser, uppskattat att dubbdäcksandelen måste närma sig fem procent på Hornsgatan för att partikelhalterna ska vara på acceptabla nivåer. Trots förbudet och endast ett begränsat antal dispenser nåddes inte dessa nivåer. Förbudet måste få större genomslagskraft för att partikelhalterna inte skall bidra till hälsoproblem för Stockholms invånare och där har polisen en viktig roll att fylla. Ett kraftfullare agerande från polisen och större respekt för förbudet bland bilisterna är en förutsättning om partikelhalterna ska kunna sänkas till tillåtna nivåer på utsatta gator, särskilt under vintrar som inte är så kalla och snörika som denna.

Kontoret kan konstatera ökade trafikmängder på intilliggande gator trots att regelfosterlevnaden inte varit total och att förbudet medvetet har trotsats. Många har uppgett att de är villiga att byta till dubbfria däck då de gamla är utslitna och därför borde andelen dubbtrafik successivt minska. En omställningsperiod behövs alltid vid en förändring och kontoret bedömer att en tillvänjning till förbudet

kommer att ske. I vilken takt dubbdäcken byts ut är dock osäkert. Det är därmed fortfarande risk för att en stor andel av dubbdäckstrafiken gör andra vägval och t.ex. utnyttjar andra gator på Södermalm vilket kan medföra konsekvenser för buller, luftföroreningar och framkomlighet och därmed måste förbudet även fortsättningsvis följas upp så att nödvändiga justeringar kan utföras om trafiksituationen skulle bli oacceptabel.

Dubbdäcksandelen har minskat i hela innerstaden. Det är troligtvis en följd av den uppmärksamhet och det utökade mediautrymme som förbudet medfört. Förbudet och framför allt övervakningen av det har i sig självt inte varit så kraftfullt som är nödvändigt för att kunna garantera att miljö kvalitetsnormen för PM 10 uppfylls. Det finns även ytterligare gator i staden som har dåliga luftvärden. Det krävs en fortsatt utvidgning av förbudet, mer kraftfulla verktyg och ett starkt agerande från polisen för att förbättra luftkvalitén. Förbudet på Hornsgatan har bidragit till minskad dubbdäcksandel men dess nuvarande form och övervakningen av det räcker inte, för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna.

Regeringen har givit Transportstyrelsen i uppdrag att analysera möjligheten för kommuner att införa miljözoner för olika typer av fordon och motorredskap. I utredningen tittar Transportstyrelsen bl.a. på möjligheten till att införa dubbdäcksförbud i zon. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 15 maj 2010. Om regeringen beslutar att låta kommuner förbjuda dubbdäck i zon finns större möjligheter att utveckla ett förbud som har potential att få mer genomslagskraft. Det är fortfarande en tillsynsfråga men möjligheten för polisen att övervaka en zon är större än en enskild gata. Det föreligger också mindre risk att förbudet glöms bort då det omfattar ett större område. Kontoret ser med förhoppning på regeringens beslut i frågan och anser att det skulle skapa nya och bättre förutsättningar för kommunen att bidra till att uppnå miljö kvalitetsnormerna. Ett zonförbud kommer att inverka på ett större antal personer och det är därför viktigt att införandeperioden är så pass lång att information om förbudets omfattning hinner förmedlas.

Trafikkontorets förslag

Trafikkontoret föreslår att trafik- och renhållningsnämnden godkänner denna utvärdering. Kontoret föreslår även att nämnden uppdrar åt kontoret att utveckla en långsiktig strategi för reglering av dubbdäck i innerstaden samt att nämnden översänder kontorets tjänsteutlåtande till miljö- och hälsoskyddsnämnden för kännedom.

2010-05-05
TJÄNSTEUTLÅTANDE
DNR T2010-300-01270



Slut