



PM 2012:153 RVI (Dnr 003-1470/2012)

Översyn av EU:s luftkvalitetspolitik

Inspel till Stockholmsregionens Europakontor

Svarstid den 29 november 2012

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som synpunkt inför yttrandet "Översyn av EU:s luftkvalitetspolitik" hänvisas till promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Europeiska kommissionen arbetar för närvarande med en översyn av EU:s luftkvalitetslagstiftning. I översynen ingår den tematiska strategin för luftföroreningar, direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa (*luftkvalitetsdirektivet*), direktiv 2004/107/EG om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften, samt direktiv 2001/81/EG om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (*utsläppsdirektivet*). Kommissionens mål med översynen är att hösten 2013 kunna lägga fram ett paket med åtgärdsförslag för förbättrad luftkvalitet i EU. Stockholmsregionens Europaförening beslutade vid sitt styrelsemöte den 13 september 2012 att ge Stockholmsregionens Europakontor i uppdrag att ta fram ett yttrande till Europeiska kommissionen för att påverka resultatet av den översyn av EU:s luftkvalitetspolitik som kommissionen för närvarande genomför.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och har beretts i samråd med miljöförvaltningen och trafikkontoret. På grund av tidsbrist har stadsledningskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontoret inkommit med ett gemensamt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontoret anser att det är av största vikt att luftkvaliteten snarast förbättras i Stockholms stad och län. Staden har under en följd av år medvetet arbetat för att klara miljökvalitetsnormerna för kvävedioxiderna och partiklar.

Mina synpunkter

EU ser över sin luftkvalitetslagstiftning. Detta ärende behandlar Stockholms stads svar på de frågor som utgör underlag för Stockholmsregionens Europakontors yttrande till översynen.

Luftkvalitetsfrågorna är prioriterade i Stockholms stad. Vi arbetar med frågorna utifrån aspekter som stadsplanering, trafikens flöden, förbud, framkomlighet, trängselskatt och miljözon. Tekniska åtgärder vidtas och prövas löpande avseende emissioner från dubbdäck och gator. Staden medverkar dessutom till nationell forskning på området. Under de senaste decennierna har stockholmsluften förbättrats hundrafalt. Trots detta har vi stora utmaningar att möta.

I svaret redovisar staden sitt arbete och de svårigheter som finns när det gäller att uppnå direktivet och miljökvalitetsnormen främst avseende PM10. Jag vill särskilt understryka den diskussion om rådighet som förs. Jag vill också understryka behovet av ytterligare forskning kring huruvida miljökvalitetsnormen för NO2 är en relevant indikator för hälsovådliga partiklar, ett förhållande som har ifrågasatts bland annat av svenska Naturvårdsverket.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Översyn av EU:s luftkvalitetspolitik” hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 15 november 2012

PER ANKERSJÖ

Bilaga

1. Remissen ”Stockholmsregionens Europaförening – framtagande av yttrande om EU:s luftpolicy”

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

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

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta

Det är av största vikt att luftkvaliteten snarast förbättras i Stockholms stad och län. Stockholms stad överskrider idag luftkvalitetsdirektivets gränsvärden vad gäller partiklar (PM10) och kvävedioxid. 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 av trafiken i hela landet på ett år. Trots att Stockholms luft under lång tid har varit ett stort hälso- och miljöproblem har lite gjorts från Regeringen och den moderatledda majoriteten i Stockholms stadshus för att förbättra luften i Stockholm.

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 kunna införa avgifter eller miljözoner för lätta lastbilar och fordon utan katalysator.

Kommunen behöver få rätt att ta ut avgifter för dubbdäck och att höja trängselavgifter samt införa avgifter på den stora 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. Men det krävs också begränsningar i biltrafiken och större investeringar i kollektivtrafiken. Därför är det oroväckande att företrädare för regeringen och majoriteten i Stockholms stadshus å ena sidan förespråkar stora motorvägsprojekt samtidigt som de inte verkar se sambandet mellan bilarnas utsläpp och den skadliga luften i Stockholm. Istället för att genomföra svåra men nödvändiga åtgärder har majoriteten i Stockholms stadshus valt att dribbla bort ansvarsfrågan. Vi noterar att det framgår att det är kommunernas miljöförvaltningar som svarar för tillsyn över väghållarna. Erfarenhetsmässigt har olika tolkningar om vem som har tillsynsansvar försvårat tillsynsarbetet.

Majoriteten ställer sig tveksamma till åtgärder för att reducera kvävedioxid NO₂, med anledning av att dess relevans som indikator för hälsopåverkande luftföroreningar är under diskussion. Vi erfar efter kontakt med Naturvårdsverket att majoriteten övertolkar den citerade formuleringen i Naturvårdsverkets skrivelse till regeringen från januari 2012. Att något är under diskussion betyder inte nödvändigtvis att det kommer att leda till att kraven blir lindrigare. Genomgången av kväveoxidens hälsoeffekter i länsstyrelsens förslag pekar snarast i motsatt riktning. Där står bl.a. "WHO har antytt att om kunskapen utvecklas till att konstatera att NO₂ enbart utgör en indikator för den komplexa föroreningsmixen från förbränning, bör ett lägre årsmedelvärde användas". Kvävedioxid är i dag det mått som används för att mäta innehåll av dieselavgaser i luften, en förekomst som både har ökat och som numera anses som cancerframkallande enligt WHO. Det är naturligt att kvävedioxids roll som indikator för tätortens luftföroreningar diskuteras, eftersom ämnet förekommer utomhus blandat med andra luftföroreningar och det är svårt att skilja på deras respektive effekter. Till dess att det finns en bättre indikator för hälsopåverkande luftföroreningar av till exempel dieselavgaser bör kvävedioxid behållas som indikator. Detta är också förenligt med en rimlig tolkning av försiktighetsprincipen. Åtgärdsprogrammet bör kompletteras med flera åtgärder för att klara miljö kvalitetsnormerna.

Kommunstyrelsen

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

Reservation anfördes av Ann-Margarethe Livh (V) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Att lämna följande synpunkter till Europakontoret

Det kan inte nog understrykas vikten av att Stockholms stad tar kritiken från EU på allvar och gör något åt den dåliga luften i Stockholms innerstad. Vi har i ett antal sammanhang föreslagit ett batteri av åtgärder för att staden ska leva upp till luftkvalitetsdirektivets gränsvärden. På kort sikt måste ett allmänt förbud mot dubbdäck införas, gatorna städas och en begränsning av bilismen till. Detta kan ske på flera sätt om den politiska viljan finns. På sikt vill vi ha en bilfri innerstad där nyttotrafiken prioriteras.

ÄRENDET

Stockholmsregionens Europaförening beslutade vid sitt styrelsemöte den 13 september 2012 att ge Stockholmsregionens Europakontor i uppdrag att ta fram ett yttrande till Europeiska kommissionen för att påverka resultatet av den översyn av EU:s luftkvalitetspolitik som kommissionen för närvarande genomför. Europakontoret har bjudit in Europaföreningens medlemmar att bidra med inspel inför utarbetande av yttrandet.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och har beretts i samråd med miljöförvaltningen och trafikkontoret. På grund av tidsbrist har miljöförvaltningen och trafikkontoret inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontoret

Stadsledningskontorets, miljöförvaltningens och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 23 oktober 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Inledande kommentarer

Stadsledningskontoret anser att det är av största vikt att luftkvaliteten snarast förbättras i Stockholms stad och län. Staden har under en följd av år medvetet arbetat för att klara miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar.

Stockholmsregionens Europakontor ställer en rad frågor i det underlag som har skickats till Europaföreningens medlemmar (se bilaga 1). Stadsledningskontoret redovisar nedan svar på ett urval av frågorna ur Stockholms stads perspektiv.

Hur ser situationen ut i Stockholmsregionen?

En lägesbeskrivning och belysning av historiska trender för luftföroreningshalterna i Stockholms stad ges i de senaste årsrapporterna från SLB-analys vid stadens miljöförvaltning. Årsrapporterna finns tillgängliga på SLB-analys webbplats.¹

Stockholms stad överskrider idag luftkvalitetsdirektivets gränsvärden vad gäller partiklar mindre än tio mikrometer (PM10) och kvävedioxid. Trenden är att halterna sjunker. Ytterligare information om Stockholms lokala och regionala luftkvalitet, emissioner, meteorologi, halter, miljö- och hälsoeffekter, åtgärdsprogram, mätsystem m.m. uppdateras regelbundet på Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbunds (SLB) webbplats.² På SLB:s webbplats redovisas även kommunvisa luftföroreningskartor samt luftföroreningsprognoser.

Stadsledningskontoret betonar att staden idag har 100 gånger bättre luft jämfört med situationen för 50 år sedan. Exempelvis har halterna av svaveldioxid minskat med 99,4 procent sedan 1967. Två åtgärder som har bidragit till de stora förbättringarna är utbyggnaden av fjärrvärmenätet och en modernare fordonsflotta.

Vilka åtgärder har vidtagits eller kommer att vidtas och vilka är de förväntade resultaten?

Regeringen har uppdragit åt Länsstyrelsen i Stockholms län att revidera åtgärdsprogrammet för miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid och partiklar från 2004. Vägtrafiken är den dominerande källan till höga halter av kvävedioxid och PM10 i Stockholms län. För att nå miljö kvalitetsnormerna är ingen enskild åtgärd tillräcklig utan det krävs fler samverkande

¹ http://slb.nu/slb/rapporter/pdf8/slb2012_001.pdf,
http://slb.nu/slb/rapporter/pdf8/lvf2012_002.pdf

² www.slb.nu/lvf

insatser. För att minska utsläppen av kvävedioxid krävs att trafikmängderna minskar och för PM10 att dubbdäcksanvändningen går ner. Länsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram anger ett stort antal åtgärder på kort och lång sikt för att nå miljö kvalitetsnormerna.

Under 2011 inträffade överskridanden av miljö kvalitetsnormerna på 36 (kvävedioxid) respektive 48 (PM10) vägar och gator i Stockholms län. Majoriteten av dessa ligger i Stockholms stad. Ca 14 200 människor bor i områden där normen överskrids och ytterligare ca 19 600 personer bor där halterna ligger strax under normen. Utöver de boende vistas dagligen ett stort antal människor på dessa gator.

Staden har sedan tidigare infört dubbdäcksförbud på Hornsgatan. Detta har lett till minskad användning av dubbdäck och lägre partikelhalter inte bara på Hornsgatan utan i hela länet. Under förutsättning att staten ger kommunerna erforderliga förutsättningar kan staden istället komma att införa avgifter för användning av dubbdäck i innerstaden. Andra åtgärder som pågår och utvärderas är dammbindning och städning. Dammbindning är den effektivaste åtgärden mot kortvarigt förhöjda halter under senvintern/våren. Tidigare genomförda tester visar att traditionella sopmaskiner har liten eller ingen betydelse för halterna, men just nu testas nyare maskiner med vakuumteknik.

Som exempel på andra redan vidtagna åtgärder kan nämnas att trängselskatt har införts permanent i Stockholms stad, vilket har medfört en minskning av trafiken under avgiftstid med omkring 20 procent. Effekterna kvarstår och trafikvolymerna till och från Stockholms innerstad är konstanta, trots att Stockholms stad numera har 100 000 och Stockholms län 200 000 fler invånare jämfört med när trängselskatten infördes 2006.

Stadsledningskontoret understryker att PM10-halterna i gatunivå i Stockholms län har minskat de senaste åren, även om överskridanden av gränsvärdena förvisso fortfarande förekommer. Sedan början av 2000-talet uppgår minskningen av årsmedelvärdet till 30–45 procent vid mätpunkterna. Dessa minskningar beror på flera faktorer, varav minskad dubbdäcksandel är en.

Beror problemen med att nå luftkvalitetsnormer på att utsläppen minskat mindre än väntat genom lagstiftning på andra områden som industri eller transport?

Stadsledningskontoret bedömer inte att detta är fallet i någon större omfattning i Stockholms län. Industrier, energianläggningar och sjöfart bidrar betydligt mindre till halterna i Stockholms län än vägtrafiken. Arbetsmaskiner har relativt höga utsläpp, men deras bidrag till befolkningens exponering och överskridandena av normerna bedöms vara betydligt mindre än bidraget från vägtrafiken. Däremot bidrar de till de totala utsläppen av exempelvis sot, vilket är viktigt att beakta ur klimatsynpunkt.

En bidragande orsak till att halterna av kvävedioxid inte sjunker är den ökande försäljningen av dieselpersonbilar. Dieselpersonbilar har betydligt högre utsläpp av kväveoxider än bensindrivna personbilar och utsläppen förutses inte sjunka nämnvärt de närmaste åren.

Bör kommissionen ta i beaktande vid överträdelser att nationella, regionala och lokala myndigheter kan ha små möjligheter att påverka gränsöverskridande utsläpp?

Stadsledningskontoret ser det som självklart att kommuner endast kan åläggas ansvar för de utsläpp de har rådighet över. Gränsvärden för halter/utsläpp i tätorter som kommuner eller andra myndigheter inte har rådighet att åtgärda kommer att bli verkningslösa.

När det gäller PM10 och kvävedioxider står den lokala trafiken för det största bidraget till överskridandet av gällande normer. Därmed är det regionala och lokala åtgärder som krävs i första hand. Stadsledningskontoret understryker att det idag saknas lagliga möjligheter för staden att införa de mest verksamma åtgärderna, främst dubbdäcksavgifter, för att komma tillrätta med överskridandena av miljö kvalitetsnormerna för partiklar och kvävedioxid.

Om kommissionen som ett resultat av sin översyn av luftkvalitetspolitiken kommer fram till att luftkvalitetsdirektivet bör revideras menar stadsledningskontoret att rådighet, subsidiaritet och proportionalitet bör stå i förgrunden. Kommuner kan endast hållas ansvariga för de utsläpp de har en reell möjlighet att påverka. På samma sätt bör direktivet spegla Europas territoriella mångfald och beakta att inte minst de meteorologiska förutsättningarna är så vitt skilda i Europa. Stadsledningskontoret uppmanar regeringen och kommissionen att vid en

eventuell revidering av luftkvalitetsdirektivet beakta de lokala förutsättningar som råder i städer med kallt vinterklimat och snö, i och med behovet av att väga trafiksäkerhet (dvs. dubbdäcksanvändning) mot luftkvalitet. Svensk och europeisk lagstiftning bör ge kommuner mandat att vidta effektiva lokalt anpassade åtgärder för att förbättra luftkvaliteten.

I det fall kommissionen ånyo skulle initiera ett fördragsbrottsärende mot Sverige och EU-domstolen vid en eventuell dom skulle utdöma vite för Sverige, bedömer stadsledningskontoret det som djupt orättfärdigt om staten skulle föra över ett sådant vite på berörda kommuner. Staden har vidtagit de åtgärder som stått till buds och som den har haft rådighet över. Det framgår också av Länsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram att de kommunala åtgärderna är begränsade och att det på en rad områden krävs ny lagstiftning för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas.

Vilka partiklar anser regionen ska regleras?

Stadsledningskontoret anser att grova partiklar och sot är de mest prioriterade partikel-fraktionerna som behöver regleras. Dessa fraktioner beror till största delen på lokala utsläpp (vägtrafik), vilket gör att lokala myndigheter har stor rådighet att vidta åtgärder. Båda fraktionerna har påvisade negativa hälsoeffekter och sotet har dessutom klimatpåverkan. För Stockholms län är grova partiklar speciellt viktiga på grund av de höga utsläppen vid användning av dubbdäck. Idag finns gränsvärden för PM10 och PM2,5. Om både PM10 och PM2,5 mäts samtidigt erhålls halterna av grova partiklar som skillnaden. Sot mäts normalt inte alls av lokala myndigheter.

De ämnen med hälsopåverkan som regleras i utsläppsdirektivet (fordonsutsläpp), bör enligt stadsledningskontoret också kontrolleras i omgivningsluften. Endast genom kontinuerliga mätningar i trafikmiljöer erhålls bra underlag för uppföljning av effekterna av utsläppslagstiftningen på luftkvaliteten. Idag finns inga krav eller målvärden för antalet partiklar i luften, men däremot regleras utsläppen från fordon. Vilken effekt utsläppsdirektivet har för luftkvalitet och hälsa kommer inte att kunna utvärderas om det inte görs mätningar i omgivningsluften. I Stockholms stad (på Hornsgatan och Torkel Knutssonsgatan) görs dock mätningar av antal partiklar ”på frivillig basis”, eftersom detta är en viktig indikator på avgaspartikelutsläppen.

Partikelnivåerna har minskat betydligt mer än nivåerna för kvävedioxid under de senaste tio åren, vilket indikerar att kvävedioxid inte längre är en representativ indikator för de farliga avgaspartiklarna. Stadsledningskontoret understryker att det finns ett påtagligt behov av mer forskning kring huruvida kvävedioxid utgör en lämplig indikator för luftkvalitet. Om kommissionen avser att föreslå revideringar av luftkvalitetsdirektivets gränsvärden bör den kunna referera till tillförlitliga nya forskningsrön på området.

Vilka fraktioner av partiklar är mest skadliga?

Alla fraktioner har hälsopåverkan, både på dödlighet och på sjuklighet. Det finns dock olika uppgifter om vilken fraktion som är mest skadlig. Stadsledningskontoret understryker vikten av att det tydliggörs vilka fraktioner av partiklar som har den menligaste inverkan på människors hälsa, så att europeiska och nationella gränsvärden för partikelnivåer bygger på god vetenskaplig grund.