



STADSLEDNINGSKONTORET
TRAFIKKONTORET
MILJÖFÖRVALTNINGEN

GEMENSAMT TJÄNSTEUTLÅTANDE
SLK DNR 303-1260/2012
TK DNR T2012-007-654
MF DNR 2012-2244
SID 1 (11)
2012-10-03

Kontaktperson Stadsledningskontoret
Linda Persson
Telefon: 08-508 296 06

Till
Kommunstyrelsen
Trafik- och renhållningsnämnden
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Kontaktperson Trafikkontoret
Kerstin Alquist
Telefon: 08-508 260 77

Kontaktperson Miljöförvaltningen
Emma Nordling
Telefon: 08-508 287 39

Åtgärdsprogram för att nå miljökvalitets- normerna för kvävedioxid och PM10 i Stockholms län

Remiss från Länsstyrelsen i Stockholms län

Kontorens förslag till beslut

Kommunstyrelsen, trafik- och renhållningsnämnden, samt miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar var och en för egen del följande

Förslaget till åtgärd 1 avstyrks, de föreslagna åtgärderna 3, 5, 6, 8, 9, 11, 12 och 14 godkänns samt i övrigt yttra vad som anförs i detta tjänsteutlåtande.

Irene Svenonius
Stadsdirektör

Per-Anders Hedkvist
Förvaltningschef

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef



Trafikkontoret

Miljöförvaltningen

Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Länsstyrelsen i Stockholms län att revidera åtgärdsprogrammet avseende miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län.

Vägtrafiken är den dominerande källan till höga halter kvävedioxid och PM10 i Stockholms län.

För att minska utsläppen av kvävedioxid krävs att trafikmängderna minskar och för PM10 att dubbdäcksanvändningen går ner. För att nå miljö kvalitetsnormerna hjälper ingen enskild åtgärd utan det krävs fler samverkande åtgärder för att nå tillfredsställande effekt. Länsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram lyfter fram ett stort antal åtgärder på kort och lång sikt för att nå miljö kvalitetsnormerna. För att minska NO₂ är i första hand åtgärder riktade mot trafikmängder och bränslen effektiva. För att minska partiklar är i första hand åtgärder för att begränsa dubbdäcksanvändningen effektiva.

Kontoren föreslår att staden samtycker till åtgärderna 3, 5, 6, 8, 9, 11, 12 och 14, men att åtgärd 1, som avser införande av ytterligare dubbdäcksförbud på två av Stockholms gator, avstyrks. Kontoren anser att den avgörande åtgärden för att klara miljö kvalitetsnormer för partiklar är införande av en lokal dubbdäcksavgift och att ytterligare dubbdäcksförbud skulle vara förenat med betydande administrativa svårigheter.

Bakgrund

Regeringen har i regleringsbrevet från 2011 uppdragit åt Länsstyrelsen att revidera det åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid och partiklar som regeringen fastställde 2004.

Vägtrafiken är den dominerande källan till höga halter kvävedioxid och PM10 i Stockholms län. För att nå miljö kvalitetsnormerna är ingen enskild åtgärd tillräcklig utan det krävs fler samverkande åtgärder för att nå tillfredsställande effekt. 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.

Enligt 5 kap 4 § miljöbalken ska förslag till åtgärdsprogram upprättas om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm ska kunna följas. I dagsläget sker överskridanden av miljö kvalitetsnormerna på 36 respektive 48 vägar och gator i Stockholms län. Majoriteten av dessa ligger inom Stockholms stad och ca 14 200 personer i Stockholms stad bor i områden där normen överskrids och ytterligare ca

19 600 personer bor där halterna är strax under norm. Utöver dessa vistas ett stort antal personer på dessa platser.

Länsstyrelsen tog fram ett förslag till åtgärdsprogram under 2011 och sände ut det på remiss under våren 2012. Kommunstyrelsen yttrade sig den 16 maj 2012 och anförde därvid att förslaget innehöll så betydande brister att det borde omarbetas. Det gällde bl. a struktur, ansvarsfördelning och finansiering. Länsstyrelsen beslöt bl. a på grund härav att omarbete förslaget.

Även länsstyrelsens nya förslag till åtgärdsprogram har tagits fram av i samråd med Trafikverket och berörda kommuner. Stockholms stad har deltagit i arbetsgrupp och styrgrupp. Förslaget är emellertid länsstyrelsens eget.

Detta yttrande begränsas till att kommentera de åtgärder som kontoren har synpunkter på och som berör Stockholms stad. Synpunkterna följer ordningen i remissen.

Enligt 36 § Luftkvalitetsförordningen kan länsstyrelsen endast besluta att fastställa åtgärdsprogrammet i de delar som de berörda myndigheterna och kommunerna är överens. I övriga delar får frågan om att fastställa programmet överlämnas till regeringens prövning.

Länsstyrelsen har remitterat åtgärdsprogrammet till Stockholms stad för besvarande senast den 3 dec 2012.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts gemensamt av Stadsledningskontoret, Trafikkontoret och Miljöförvaltningen.

Kontorens synpunkter och förslag

ÖVERGRIPANDE SYNPUNKTER

Åtgärdsprogrammet har blivit något mer konkret vad gäller ansvarsfördelning och finansiering, men det saknas uppskattning av kostnader och vilken förbättring åtgärderna förväntas ha på luftkvaliteten och därmed på befolkningens hälsa. Kontoren gör bedömningen att förslaget numera har tillräcklig kvalitet för att kunna utgöra ett åtgärdsprogram.

Bestämmelsen i 36 § Luftkvalitetsförordningen är inte helt klar om stadens samtycke erfordras för åtgärder där staden inte är väghållare, men där åtgärden skall vidtas inom stadens gränser. För att undvika varje osäkerhet härom föreslår

kontoren att kommunstyrelsen beslutar samtycka även till de åtgärder där Trafikverket är ansvarigt (åtgärderna 5, 8, 11) eftersom delar av det vägnätet ligger inom stadens geografiska gräns.

Rådighet och finansiering

De svenska reglerna om miljö kvalitetsnormer för luftkvalitet är en följd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa. Det är ett nationellt ansvar att uppfylla kraven i direktivet. Det saknas lagliga möjligheter för kommuner att införa de mest verksamma åtgärderna för att komma tillrätta med överskridandena av miljö kvalitetsnormerna för partiklar och kvävedioxid. Det är för övrigt något som regeringen själv anför i budgetpropositionen för 2013.

Kontoren anser att det i åtgärdsprogrammet ska finnas en tydlig skrivning om att kostnaden för genomförandet av åtgärderna åtgärdsprogrammet i första hand är ett statligt ansvar.

Avgift på dubbdäcksanvändning

Användningen av dubbdäck är den viktigaste orsaken till de höga PM10-halterna i Stockholms stad. För att miljö kvalitetsnormen för PM10 ska nås på alla stadens gator krävs antingen en utvidgning av dubbdäcksförbudet eller att ett avgiftssystem för dubbdäcksanvändning införs. Kontoren anser att införande av dubbdäcksavgift är att föredra framför ett utökat förbud och att regeringen snarast bör föreslå åtgärder som gör det möjligt för kommuner att införa en sådan avgift.

Dubbdäcksförbudet på Hornsgatan har gjort att andelen dubbdäck har minskat från 60-70 procent till 30 procent på Hornsgatan och till 50 procent i resten av innerstaden. Partikelhalterna har på grund av detta minskat på Hornsgatan.

För att miljö kvalitetsnormen för PM10 ska hållas krävs dock att dubbdäcksandelen minskar till uppskattningsvis omkring 10-20 procent. Utifrån ett trafiksäkerhetsperspektiv är en viss andel dubbdäcksanvändning till och med önskvärd, eftersom dubbade däck river upp isen på hala vägbanor så att de dubbfria däcken fungerar bättre. Den önskvärda andelen fordon som kör med dubbdäck bör kunna göra det lagligt och bör utgöras av de trafikanter som mest behöver däcken. 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. Framför allt kommer varje trafikant att kunna göra ett eget val baserat på sina förutsättningar och behov.

Ett avgiftssystem istället för utökat förbud innebär också att dispenshanteringen minskar väsentligt. För avgift talar också svårigheten att övervaka ett dubbdäcksförbud. Detta sammantaget gör att ett avgiftssystem är lämpligare än ett utökat förbud. Kontoren anser dock att det är kommunen som ska kunna besluta om införande av en avgift inom sitt geografiska ansvarsområde oavsett vem som är väghållare för den aktuella vägen.

Städning och dammbindning

Det bör föras in ett avsnitt där det tydligt framgår att dammbindning och städning måste samordnas. Olika metoder behöver utvecklas och utvärderas vidare för att få avsedd effekt.

Försök har visat att dammbindning är den effektivaste metoden att kortsiktigt minska suspensionen av partiklar och därmed minska påverkan av vägdamm på PM10-halterna. Dammbindningen kan göras både under hösten och under våren vid torra vägbaneförhållanden, men den behöver kompletteras med städning i form av vakuumsugning under lämpliga förhållanden. Intensiv städning med effektiva städmetoder bör ske under tidig vår (mars/april) så snart dubbdäcksanvändningen gått ner och ytterligare halkbekämpning inte är nödvändig. Mer effektiva städmetoder behöver utvecklas och utvärderas. Städning med konventionella sopmaskiner är inte effektivt för att reducera PM10-halterna, utan kan t.o.m. förvärra PM10-halterna.

BEHOV AV FÖRÄNDRAD LAGSTIFTNING

Ändrad trängselskatt

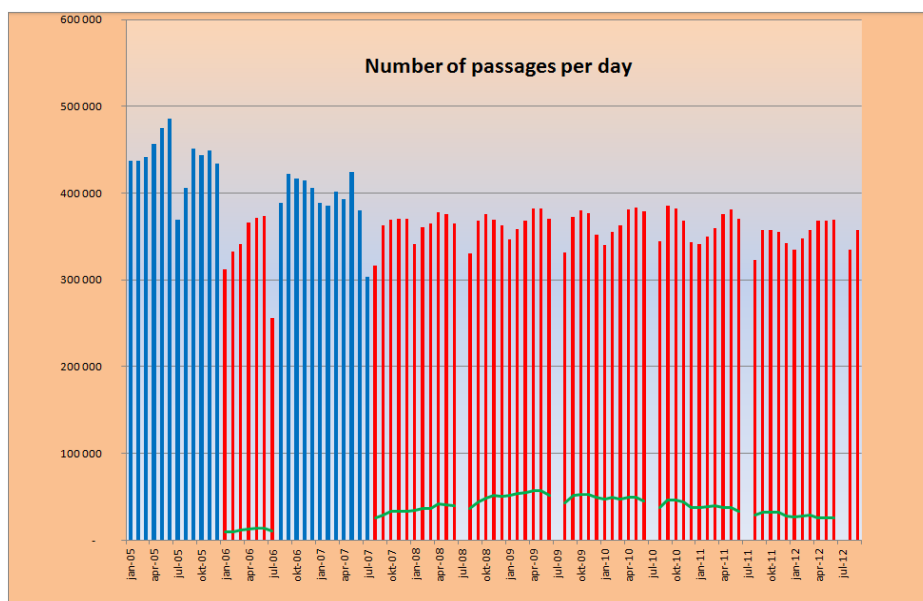
Länsstyrelsen har pekat på att en förändrad trängselskatt skulle kunna vara en åtgärd för att minska trafikvolymerna. I programmet diskuteras en generell höjning av skatten, differentiering av skatten med avseende på fordonens ålder och utsläppsnivåer, flexibel trängselskatt med olika avgifter vid olika kontrollstationer beroende på variationer i framkomligheten samt införande av trängselskatt på Essingeleden.

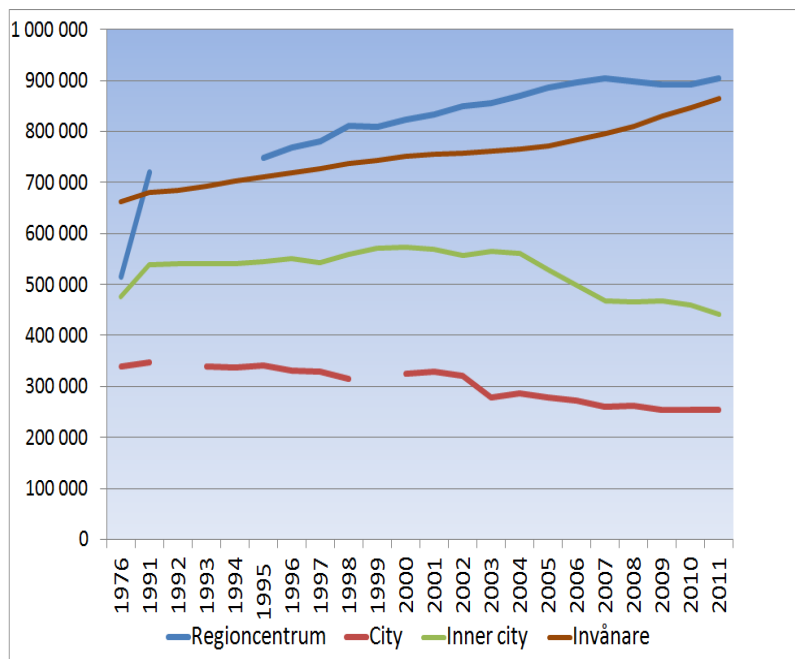
Kontoren anser att en förändring av trängselskatten måste föregås av fördjupade studier av konsekvenser m m. I det sammanhanget bör man pröva olika åtgärder förutsättningslöst.

När det gäller den tänkbara åtgärden att införa trängselskatt på Essingeleden har det redan aviserats som en åtgärd när Förbifart Stockholm byggs och tagits i bruk.

Man kan naturligtvis undersöka effekter och förutsättningar för en sådan åtgärd, men det kräver särskilda studier av hur det påverkar trafikströmmar m m.

För att bibehålla effekterna av trängselskatterna finns enligt kontoren inte skäl att i dagsläget införa en generell höjning av trängselskatten. Som framgår av diagrammen nedan har trafiken till och från innerstaden inte ökat sedan införandet av trängselskatten, trots stadens och regionens kraftiga befolkningsökning. Stockholms stad har ökat med ca 100 000 invånare och regionen med 200 000 invånare sedan 2004.





Miljözon lätta fordon

Länsstyrelsen har hänvisat till Transportstyrelsens förslag om att kommuner skall kunna införa en miljözon även för lätta fordon. Länsstyrelsen anför att man bör förena en sådan zon med successiva skärpningar av fordonskraven. Kontoren anser emellertid att det bör ske endast om åtgärden inte ger tillräcklig effekt.

ÅTGÄRDSPROGRAM FÖR PM 10

1. Införande av dubbdäcksförbud på två av Stockholms stads gator

Kontoren anser att den helt avgörande åtgärden för att komma tillrätta med överskridandena av PM10 är införande av en dubbdäcksavgift i Stockholm. Ett utvidgat förbud skulle inte vara lika verkningsfullt utan vara kostsamt för staden och ge stor administrativ belastning i form av dispenshanteringar etc. Det är också svårt att på ett enkelt sätt kommunicera med trafikanterna i Stockholm om var dubbdäcksförbud införs. Den föreslagna åtgärden bedöms inte heller vara tillräcklig för att klara miljö kvalitetsnormen för PM10. Kontoren anser därför att åtgärd 1 ska tas bort från åtgärdsprogrammet till förmån för en dubbdäcksavgift.

3. Dammbindning av gator och trafikleder i Stockholms stad vid risk för överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM10

Kontoren anser att dammbindning ska ske om det behövs och är praktiskt möjligt. Dammbindning kan i praktiken vara svårt att genomföra på andra tider än städnetter. Kostnaden beräknas till ca 6 mnkr/år för städning 1 ggr/vecka och 13 mnkr/år för tätare dammbindning.

Miljöförvaltningen håller för närvarande på att utvärdera effekterna av dammbindnings- och städningssåtgärder på Hornsgatan och Sveavägen i Stockholm. De preliminära resultaten visar att dammbindningsåtgärderna har haft en betydande effekt, varför åtgärden bör vidtas snarast.

6. Städning med ny teknik på Stockholms stads gator vid risk för överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM10

Kontoren instämmer i att åtgärden ska vidtas om ny teknik finns kommersiellt tillgänglig och om den erbjuds av entreprenörer. Mer effektiva städmetoder behöver utvecklas och utvärderas kontinuerligt. Trafikkontoret kommer under vintern 2012/2013 att utvärdera projektet med städning med vakuumteknik på Sveavägen. Stadens kostnad uppskattas till ca 4-5 mnkr/år.

9. Tidig vårstädning av Stockholms stads gator vid risk för överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM10

Åtgärden innebär i praktiken en extra städning per säsong. Kostnad för staden uppskattas till ca 5 mnkr/år. Tidplanen bör preciseras till att åtgärden införs 2013.

12. Optimerad halkbekämpning

Tidplanen bör preciseras till att åtgärden införs 2013.

ÅTGÄRDSPROGRAM FÖR NO2

14. Ökad efterlevnad av miljözon tunga fordon i Stockholms stad

Åtgärdsprogrammet för kvävedioxider innehåller endast en åtgärd, att öka efterlevnaden av reglerna om miljözon för tunga fordon i Stockholms innerstad.

När det gäller överskridandena av kvävedioxider, NO₂, vill kontoren erinra om att miljökvalitetsnormen för NO₂ i första hand infördes för att halten NO₂ ansågs vara en representativ indikator för halterna av farliga föroreningspartiklar, inte på grund av kvävedioxidernas egen hälsopåverkan.

Det finns anledning att ifrågasätta om sambandet mellan NO₂ och föroreningspartiklar kvarstår. Naturvårdsverket har i en skrivelse den 19 januari 2012 till regeringen anfört att bl. a;

”Det bör även noteras att vid pågående översyn av Luftkvalitetsdirektivet 2008/50/EC diskuteras särskilt en revision av årsvärdet för kvävedioxid. Denna nivå ses idag i första hand som en indikator för förbränningsrelaterade luftföroreningar och dess relevans som indikator för hälsopåverkande luftföroreningar är föremål för diskussion”

Det är bra att länsstyrelsen inte föreslår ytterligare åtgärder för att komma tillrätta med överskridandena av miljökvalitetsnormen för NO₂ innan man säkert vet om normen alltfjämt är relevant. Men det är viktigt att ytterligare studier görs skyndsamt eftersom EU väntas föreslå ett omarbetat luftkvalitetsdirektiv 2013 och den svenska ståndpunkten bör vara underbyggd med resultaten av ytterligare studier.



UTREDNINGSSINSATSER

Utredning om införande av sänkt hastighet på trafikleder i Stockholms län för att sänka PM10-halten.

Kontoren anser att en utredning är bra men att hastighetsbegränsning bara ska ske när det föreligger risk för överskridanden, d.v.s. inte under sommardäckssäsong och inte kvällar och helger om det inte behövs. Det förutsätter dynamisk skyltning – något som dock redan finns i stor utsträckning.