



Tid: 16 april 2009 kl 17.00 – 18.40

Plats: Bolindersalen, Tekniska nämndhuset

Justerat: 23 april 2009 i Stadshuset

Ulla Hamilton (m)	Åsa Romson (mp)	Torbjörn Erbe (m)	Karin Wanngård (s)
§§ 1-16, 18-20, 22-31	§§ 1-20, 22-31	§§ 17, 21	§ 21

Närvarande

Ledamöter:

Ulla Hamilton (m) ordförande §§ **1-16, 18-20, 22-31**

Åsa Romson (mp) vice ordförande §§ **1-20, 22-31**

Hugo Nordenfelt (m)

Torbjörn Erbe (m)

Daniel Valiollahi (m) §§ **1-11**

Per Ola Bosson (m)

Karin Karlsbro (fp)

Karin Wanngård (s)

Malte Sigemalm (s) §§ **1-16, 18-31**

Godfrey Etyang (s)

Stellan F Hamrin (v)

Ersättare:

Helena Levy (m) **tjänstgörande**

Nils Ingelström (m) **tjänstgörande §§ 12-31**

Aysin Hartzell (m) **tjänstgörande §§ 17, 21**

Harald Eriksson (m)

Gustav Åkerblom (fp)

Gerd Sjöberg-Granlund (s) **tjänstgörande**

Hassan Said Mahamed (s) **tjänstgörande § 17**

Charles Berkow (mp) **tjänstgörande § 21**

Förhinder har anmälts av ledamöterna Lena Bring (m) och Ulla Jöhnk (s) samt av ersättarna Björn Gülich (m), Anders Broberg (kd), Carin Paulsson (s), Fredrik Canerstam (s) och Tina Kratz (v).

Föredragande vid sammanträdet var direktör Gunnar Söderholm. Närvarande var även biträdande borgarrådssekreterarna Karin Dhakal och Tobias Holdstock samt miljöförvaltningens avdelningschefer och föredragande tjänstemän.

§ 21

Klagomål om överskridna miljökvalitetsnormer på Hornsgatan från boende på Hornsgatan

Dnr 2008-000577-350

Beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar enligt ledamöterna Torbjörn Erbes (m) och Karin Karlsbros (fp) förslag:

- 1 Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att i huvudsak godkänna förvaltningens förslag till beslut.
- 2 Förvaltningen uppdras att senast i september återkomma till nämnden om hur trafikkontorets arbete med trafikmätningar på Hornsgatan fortskrider, samt att därutöver anföra följande:

Vi instämmer i stort med förvaltningens förslag och slutsatser.

Enligt trafikkontoret råder stor osäkerhet om andelen tung trafik på Hornsgatan samt vilken typ av tung trafik som orsakar kvävedioxidutsläppen. Att anvisa alternativ för tung trafik är inte heller helt problemfritt då en ökad belastning på Söder Mälarstrand även innebär en ökad belastning med luftföroreningar på Långholmsgatan. Söder Mälarstrand kommer även att ha begränsad kapacitet på grund av arbeten med Citybanan under flera år framöver. Ytterligare utredningar behövs därför innan det kan bli aktuellt att utforma ett föreläggande. Det är därför rimligt att i det här läget rikta en uppmaning till trafik- och renhållningsnämnden att i första hand kartlägga och sedan utreda hur den tunga trafiken på Hornsgatan skulle kunna begränsas.

För att få en så tydlig bild som möjligt av vilken typ av trafik som orsakar kvävedioxidföroreningarna på Hornsgatan avser trafikkontoret att genomföra trafikmätningar. Mätningarna innebär att samtliga fordons registreringsskyltar fotograferas under en tremånadersperiod. Fordonsskylten matchas sedan mot transportstyrelsens databas för info om fordonet avseende fordonets ålder, typ, drivmedel, miljöklass och postnummer. Med ledning av dessa uppgifter kan bland annat avläsas andel tung trafik, lätt lastbilstrafik, bilar utan katalytisk avgasrening, fordon med och utan partikelfilter, fordon som färdas i miljözonen och är äldre än 8 år, restidsmätningar för fordonen varvid kan noteras om dessa använt längre tid för passage än genomsnittstrafiken dvs. parkerat eller utfört uppdrag eller motsvarande ärenden.

Trafikkontoret avser att inleda försöket så snart nödvändiga tillstånd erhållits. Kamerautrustning och annan teknisk utrustning finns tillgängligt och upphandling av konsult för genomförande pågår.

Mot bakgrund av att det i dagsläget inte är utrett vilken typ av tung trafik som står för kvävedioxidutsläppen samt att en omdirigering av den tunga trafiken inte är problemfri, utan medför ökad trafik- och miljöbelastning på andra gator måste det anses vara motiverat att avvakta försökets resultat och mot bakgrund av dessa fatta beslut om lämpliga åtgärder för Hornsgatan.

Ärendets handling

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande i rubricerat ärende från den 25 mars 2009.

Förvaltningen föreslog att miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar enligt följande:

- 1 Lämna yrkandet om att vidta åtgärder för att klara åtgärdsprogrammet utan åtgärd, eftersom miljö- och hälsoskyddsnämnden inte utövar tillsyn över åtgärdsprogrammet.
- 2 Lämna klagomålet vad gäller partiklar (PM10) utan åtgärd, eftersom verksamhetsutövaren inte har rådighet över att vidta ur miljö- och hälsosynpunkt lämpliga och nödvändiga åtgärder.
- 3 Med anledning av de klagandes första yrkande om att vidta åtgärder för att förbättra luftkvaliteten på Hornsgatan uppmana Stockholms stad genom sin trafiknämnd att inom 6 månader vidta åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan i Stockholms kommun till endast bussar i linjetrafik.
- 4 Förordna att beslutet dels ska delges klagandena genom sitt ombud med delgivningskvitto och fullföljdshänvisning till länsstyrelsen, dels staden genom Stockholms trafiknämnd.
- 5 Överlämna beslutet till regeringen (miljödepartementet), Naturvårdsverket och länsstyrelsen för kännedom.

Nämndens behandling av ärendet

Framlagda förslag till beslut

- 1) Ledamöterna Torbjörn Erbe (m) och Karin Karlsbro (fp) föreslår att (se beslutet).
- 2) Tjänstgörande ersättare Charles Berkow (mp) och ledamot Stellan F Hamrin (v) föreslår att miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar enligt följande:

att med anledning av klagomålet vad gäller partiklar (PM10) förelägga trafiknämnden att vidta informationsinsatser samt höja parkeringsavgiften för bilar med dubbdäck

att med anledning av klagomålet vad gäller kvävedioxider förelägga trafiknämnden att inom 6 månader begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon till endast bussar i linjetrafik

att med anledning av klagomålet även förelägga trafiknämnden att inkomma med en handlingsplan för hur ytterligare parkeringspolitiska åtgärder kan minska utsläppen av partiklar och kvävedioxid.

att i övrigt godkänna förvaltningens förslag till beslut

att för egen del besluta om att uppdra åt förvaltningen att i samarbete med trafikkontoret utarbeta förslag kring en miljözon för lätt trafik

att anföra följande:

Förvaltningen konstaterar att det finns grund för klagomålet om hälsovådlig luft

på Hornsgatan. Tyvärr är utredningen, trots den långa handläggningstiden, otillräcklig när det gäller möjliga åtgärder för att minska dubbdäcksanvändningen. Varken informationsåtgärder eller parkeringspolitiska åtgärder har analyserats av förvaltningen. Vi anser att kraftfulla informationsåtgärder tillsammans med kännbara extra parkeringsavgifter har goda möjligheter att rejält minska användningen av dubbdäck i centrala staden. Kombinationen av tydlig information och ekonomiska incitament har visat sig effektivt i t ex Oslo. I Stockholm har staden rådighet över stora delar av parkeringen i centrala staden.

Förvaltningen konstaterar att det finns fog för att begränsa den tunga trafiken till enbart bussar i linjetrafik. Nämnden bör i enlighet med sitt myndighetsansvar förelägga trafikhuvudmannen att vidta åtgärden, inte komma med lösa uppmaningar.

Förvaltningen konstaterar också att trafiken behöver minska för att halterna ska minska i sådan omfattning att luften inte är olägenhet för hälsan. Parkeringspolitiska åtgärder anses kunna bidra till detta, men trafiknämnden behöver ta fram en plan för hur detta kan ske.

Det är en motsägelsefull inställning som förvaltningen har till miljö kvalitetsnormer som rättsligt instrument. Uttalandet att man iakttagit stor försiktighet i sin myndighetsutövning pga otydligheter i hur åtgärdsprogrammen görs tvingande för enskilda rimmar dåligt med det allvar som man ändå ser i situationen med överskridanden och att åtgärdena man diskuterar helt utgår från åtgärdsprogrammet.

- 3) Ledamoten Karin Wanngård (s) föreslår att miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att i huvudsak godkänna förvaltningens förslag till beslut, samt att därutöver anföra följande:

Partiklar i Stockholmsluften är det största enskilda miljöproblemet i Stockholms stad, och Hornsgatan är särskilt hårt drabbad. Detta allvarliga hälsoproblem är särskilt stort under vintertid samt under tidig vår, då dubbdäcken förorsakar en stor mängd ohälsosamma partiklar i den luft vi andas. Det finns fortfarande medicinska oklarheter hur allvarliga dessa relativt stora partiklar, orsakade av dubbdäcken, är för människors hälsa, men att dessa är ett mycket allvarligt hälsoproblem är uppenbart och "försiktighetsprincipen" kräver att vi snarast vidtar åtgärder som kan ge resultat så fort som möjligt. Den borgerliga hanteringen av dessa allvarliga hälsoproblem har hittills varit mycket valhänt och otydlig, både lokalt i Stockholm och i regeringskansliet.

Vi anser att man skyndsamt både skall utreda möjligheterna att införa en miljözon med förbud mot dubbdäck och redan inför vintern 2010 införa ekonomiska styrmedel i enlighet med den norska modellen. Det sistnämnda vet vi kommer att innebära en minskning av dubbdäcksanvändningen till 15-20 % i staden.

Fortsatta långbänkar i detta ärende, i enlighet med annan borgerlig miljöpolitik, kommer att medföra att 10 000-tals Stockholmare de närmaste åren kommer att få en förkortad livstid samt i andra fall en allvarligt försämrad hälsa och livskvalitet.

Omröstning

Ledamoten Stellan F Hamrin (v) ställer de framlagda förslagen emot varandra och

nämnden beslutar enligt Torbjörn Erbes (m) och Karin Karlsbros (fp) förslag till beslut.

Reservation

Tjänstgörande ersättare Charles Berkow (mp) och Stellan F Hamrin (v) reserverar sig mot beslutet med hänvisning till sitt förslag till beslut.

Ledamöterna Karin Wanngård (s), Malte Sigemalm (s), Godfrey Etyang (s) och tjänstgörande ersättare Gerd Sjöberg - Granlund (s) reserverar sig mot beslutet med hänvisning till Karin Wanngårds förslag till beslut.

Ordföranden Ulla Hamilton (m) vice ordföranden Åsa Romson (mp) har på grund av jäv inte deltagit i eller varit närvarande vid handläggningen av detta ärende.

Vid protokollet
Maria Stigle

Rätt utdraget intygar:



Per Enarsson
Enhetschef
Telefon 08-508 28944
per.enarsson@miljo.stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

KLAGOMÅL OM ÖVERSKRIDNA MILJÖKVALITETS- NORMER PÅ HORNSGATAN FRÅN BOENDE PÅ HORNSGATAN

Förslag till beslut

- 1 lämna yrkandet om att vidta åtgärder för att klara åtgärdsprogrammet utan åtgärd, eftersom miljö- och hälsoskyddsnämnden inte utövar tillsyn över åtgärdsprogrammet;
- 2 lämna klagomålet vad gäller partiklar (PM10) utan åtgärd, eftersom verksamhetsutövaren inte har rådighet över att vidta ur miljö- och hälsosynpunkt lämpliga och nödvändiga åtgärder;
- 3 med anledning av de klagandes första yrkande om att vidta åtgärder för att förbättra luftkvaliteten på Hornsgatan uppmana Stockholms stad genom sin trafiknämnd att inom 6 månader vidta åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan i Stockholms kommun till endast bussar i linjetrafik;
- 4 förordna att beslutet dels ska delges klagandena genom sitt ombud med delgivningskvitto och fullföljdshänvisning till länsstyrelsen, dels staden genom Stockholms trafiknämnd;
- 5 överlämna beslutet till regeringen (miljödepartementet), Naturvårdsverket och länsstyrelsen för kännedom.

Gunnar Söderholm

Gustaf Landahl

Sammanfattning

Ett klagomål inkom 2008-01-22 från fem boende till miljö- och hälsoskyddsnämnden, gällande överskridna miljö kvalitetsnormer på Hornsgatan. De boende uppger sig uppleva betydande problem med luftföroreningar i och utanför sina bostäder och oroar sig för sjukdomar som den dåliga luftkvaliteten för med sig. De yrkar därför att miljö- och hälsoskyddsnämnden förelägger trafik- och renhållningsnämnden att vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft inte överskrids på Hornsgatan, samt att de följer åtgärdsprogrammet.

Miljöförvaltningen bedömer att klagomålet är befogat eftersom halterna av partiklar (PM10) och kvävedioxid på Hornsgatan överskrider miljö kvalitetsnormerna och därmed är att betrakta som en olägenhet enligt 9 kap. 3§ miljöbalken.

Miljöförvaltningen bedömer att trafik- och renhållningsnämnden vidtagit de åtgärder för att minska halterna av partiklar (PM10) som de har rådighet över. Att åtgärda de höga partikelhalterna (PM10) på Hornsgatan genom att åtgärda problemet vid källan, d.v.s. reglera användningen av dubbdäck är en åtgärd som trafik- och renhållningsnämnden i dagsläget inte har rådighet över, varför Miljöförvaltningen anser att klagomålet vad gäller partiklar skall lämnas utan åtgärd. Att flytta trafiken till andra gator, något som trafik- och renhållningsnämnden har rådighet över, skulle leda till motsvarande problem på dessa gator och skulle således inte innebära en lösning av problemet.

Vad gäller utsläppen av kvävedioxid har trafik- och renhållningsnämnden rådighet över den tunga trafiken på Hornsgatan genom trafikförordningen. En omstyrning av tung trafik, utöver bussar i linjetrafik, skulle innebära en minskning av utsläppen av kvävedioxid varför trafik- och renhållningsnämnden uppmanas genomföra denna åtgärd.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är inte tillsynsmyndighet över att det av regeringen inrättade åtgärdsprogrammet efterlevs. Miljöförvaltningen föreslår att miljö- och hälsoskyddsnämnden lämnar de klagandes yrkande i denna del utan åtgärd.

Bakgrund

KLAGOMÅL FRÅN FEM BOENDE UTMED HORNSGATAN

Ett klagomål inkom 2008-01-22 från fem boende till miljö- och hälsoskyddsnämnden, gällande överskridna miljö kvalitetsnormer på Hornsgatan. Naturskyddsföreningens jurist Oskar Alarik företräder såsom ombud dessa fem som bor i direkt anslutning till Miljöförvaltningens mätstation för luftföroreningar på Hornsgatan. De boende uppger sig uppleva betydande problem med luftföroreningar i och utanför sina bostäder och oroar sig för sjukdomar som den dåliga luftkvaliteten för med sig. (bilaga 1)

De klagande yrkar:

1. Att Stockholms stads miljö- och hälsoskyddsnämnd i egenskap av tillsynsmyndighet snarast förelägger Stockholms stad såsom verksamhetsutövare, och i den mån det behövs andra verksamhetsutövare, att så snart som möjligt vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna för utomhusluft inte överskrids i den delen av Hornsgatan i Stockholm som berör anmälarna.
2. Att Stockholm stads miljö- och hälsoskyddsnämnd i egenskap av tillsynsmyndighet så snart som möjligt förelägger Stockholms stad som verksamhetsutövare, och i den mån det behövs andra verksamhetsutövare, att genomföra de åtgärder som regeringen lagt fast i åtgärdsprogram som faller inom kommunens kompetens och som kan förbättra luftsituationen för anmälarna.

KOMMUNIKATION MED TRAFIK- OCH RENHÅLLNINGSNÄMNDEN OCH DE BOENDE

Klagomålet översändes till trafik- och renhållningsnämnden, i egenskap av verksamhetsutövare, för yttrande. Yttrandet inkom till Miljöförvaltningen 2008-06-18. (bilaga 2)

Trafik- och renhållningsnämndens svar skickades till de boende för synpunkter. Deras svar inkom till Miljöförvaltningen 2008-10-20. (bilaga 3)

Svaret skickades till trafik- och renhållningsnämnden för ytterligare yttrande. Trafik- och renhållningsnämndens yttrande inkom till Miljöförvaltningen 2009-02-16. (bilaga 4)

Trafik- och renhållningsnämndens yttrande 2008-06-18

Trafik- och renhållningsnämnden framhåller i sitt yttrande att de ser allvarligt på frågan om luftkvaliteten på Hornsgatan och på andra gator i staden. Nämnden uppger att de deltar aktivt i samarbete med andra regionala och nationella aktörer, liksom med nordiska städer som har liknande problem. Dessutom följer nämnden forskningsutvecklingen inom området och undersöker och prövar nya metoder för att minska luftföroreningarna.

Trafik- och renhållningsnämnden framför att de deltog i arbetet med att utarbeta länsstyrelsens förslag till åtgärdsplaner, vilka regeringen fastställde med undantag för de förslag som gäller statliga myndigheter. Nämnden påpekar att flera av de förslag som utelämnades i beslutet skulle ha haft god effekt för att minska halterna av kvävedioxid och partiklar, t.ex. miljözon för lätta fordon och avgift på dubbdäck.

Yttrandet innehåller en redovisning av vad trafik- och renhållningsnämnden gjort för att genomföra åtgärdsprogrammen, bl.a.:

- Höjda parkeringsavgifter
- Beslutat att ta fram en ny parkeringsstrategi i syfte att öka framkomligheten på stadens huvudgator och att öka antalet parkeringsplatser på sidogator.
- Avgiftsbelagt i huvudsak alla kommunens arbetsplatsparkeringar.
- Samarbetar med SL för att ta fram infartsparkeringar (f.a. i grannkommuner)

- Reserverade körfält för kollektivtrafik och signalprioritering för bussar i korsningar har införts för att öka framkomligheten för bussar.
- Informationsinsatser om dubbdäcksanvändning
- Försök med dammbindning
- Kunskapsuppbyggnad om metoder för att påverka PM10-halterna.

Trafik- och renhållningsnämnden anser att de åtgärder staden råder över i allt väsentligt redan genomförts. Vidare att det inte tillkommit några effektiva åtgärder för att minska utsläppen av kvävedioxid och partiklar sedan åtgärdsprogrammet upprättades. Trafik- och renhållningsnämnden förutsätter därför att, om Miljöförvaltningen avser att rikta ett föreläggande mot staden att vidta åtgärder för att komma till rätta med störningarna, att föreläggandet också anger vad som avses.

De boendes yttrande 2008-10-20

De boende framför i detta yttrande att det inte är rimligt att trafikhuvudmannen kan undandra sig allt ansvar för den miljösituation som uppkommer i deras verksamhet, genom att hänvisa till att man saknar handlingskapacitet för vissa enskilda typer av åtgärder, när man har befogenhet beträffande andra.

De boende menar att trafik- och renhållningsnämnden haft möjlighet att påverka inom områden som nämnden anser sig inte råda över. Som exempel anger de att nämnden motsatt sig införande av avgifter för dubbdäck och att staden inte ansökt om miljözon för lätta fordon.

Vidare anser de boende att staden inte genomfört flera åtgärder i åtgärdsprogrammet som staden är utpekade ansvariga för, främst parkeringspolitiska åtgärder och begränsning av tung trafik på Hornsgatan. De parkeringsåtgärder som gjorts anser är otillräckliga och missriktade. De anser också att trafik- och renhållningsnämndens resonemang om möjlighet och effekter av att begränsa tung trafik på Hornsgatan bygger på felaktig statistik. De boende anser också att den ringa information om dubbdäcksanvändning som trafik- och renhållningsnämnden givit, inte torde ha gett någon större inverkan på bilisternas beteende.

Trafik- och renhållningsnämndens yttrande 2009-02-16

Trafik- och renhållningsnämnden framhåller att frågan om att komma till rätta med luftkvaliteten på Hornsgatan och på andra gator i Stockholm prioriteras högt av nämnden. 60 miljoner kronor har avsatts i kommunfullmäktiges budget 2009 för åtgärder på Hornsgatan. Staden medverkar även i opinionsbildande kampanjer för att minska dubbdäcksanvändandet. Därutöver agerar staden gentemot regeringen för att öka stadens rådighet över frågan.

Angående miljözoner för lätta fordon, påtalar trafik- och renhållningsnämnden att de deltagit i arbetet med åtgärdsprogrammet, där detta föreslagits till regeringen. De deltar också i den överenskommelse om en samlad trafiklösning för Stockholmsregionen som

slöts i december 2007 där man arbetar för att utveckla miljözonerna, samt för att få regeringen att besluta om lämpliga styrmedel för att begränsa dubbdäcksanvändningen. Nämnden har inte ansökt om miljözon för lätta fordon eftersom det inte finns lagligt stöd för detta.

Trafik- och renhållningsnämnden redogör för de parkeringspolitiska åtgärder som genomförts och som är på gång.

Trafik- och renhållningsnämnden ger en förklaring till varför De boendes (VTI:s) statistik över tunga fordon skiljer sig från nämndens. Nämnden konstaterar också att det finns behov av nya trafikräkningar på Hornsgatan för att klarlägga tungtrafikandelen. Nämnden avser genomföra sådana så snart årstiden säkert ger barmarksförhållanden.

Trafik- och renhållningsnämnden uppger att de noga följer Vägverkets förslag till regeringen om åtgärder gällande dubbdäck för att studera hur det kan omsättas konkret och snabbt ta sig uttryck i praktiken på stadens gator.

Trafik- och renhållningsnämnden nämner även, att de under våren 2009 kommer att ta fram ett förslag till åtgärder för att göra Hornsgatan till en trivsammare stadsmiljö med bättre luft och grönska.

MILJÖKVALITETSNORMER

Miljö kvalitetsnormer (MKN) är ett juridiskt bindande styrmedel som infördes med miljöbalken 1999. Avsikten med dem är att förebygga eller åtgärda miljöproblem, uppnå miljö kvalitetsmålen och att genomföra EG-direktiv. För utomhusluft finns miljö kvalitetsnormer för partiklar (PM10), kvävedioxid och kväveoxider, svaveldioxid, kolmonoxid, bly, bensen, arsenik, kadmium, nickel, bens(a)pyren och ozon.¹

Miljöbalkskommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 2005:59) beskrivit vad som kännetecknar en miljö kvalitetsnorm.

”En miljö kvalitetsnorm är en föreskrift om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt. En miljö kvalitetsnorm är således en bestämmelse om hur miljön bör eller skall vara beskaffad i olika avseenden. Den anger ett tillstånd i miljön, en grad av påverkan eller högsta eller lägsta nivåer av ämnen som skall klaras eller eftersträvas.

En miljö kvalitetsnorm uttrycker alltså hur miljön skall vara beskaffad – inte hur mänsklig verksamhet skall utformas. Det är den stora skillnaden jämfört med praktiskt taget alla andra typer av miljöregler. I Sverige har det länge funnits regler om olika verksamheter eller åtgärder, t.ex. vad som får släppas ut från bilar eller industrianläggningar, vilka skyddsåtgärder som bör vidtas vid hantering av farliga kemikalier eller vad man inte får göra i ett skyddat naturområde. De reglerna föreskriver inte vad resultatet skall bli i miljön.

¹ Förordning (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft).

En miljö kvalitetsnorm anger således aldrig hur en enskild person, ett företag eller någon annan som påverkar miljön skall bete sig. Om en miljö kvalitetsnorm inte klaras krävs alltid någon form av översättning från det önskade tillståndet i miljön till handlingsregler för individer. Detta kallas ibland operationalisering av miljö kvalitetsnormer. Ett av de stora problemen med miljö kvalitetsnormer är att åstadkomma en sådan översättning som fungerar så att normen klaras.”²

Miljö kvalitetsnormerna för partiklar (PM10) och kvävedioxid är satta för att skydda människors hälsa:

- Till skydd för människors hälsa får partiklar efter den 31 december 2004 inte förekomma i utomhusluft med mer än i genomsnitt 50 mikrogram per kubikmeter luft under ett dygn (dygnsmedelvärde), och i genomsnitt 40 mikrogram per kubikmeter luft under ett kalenderår (årsmedelvärde). Dygnsmedelvärdet får överskridas högst 35 ggr per år.³
- Till skydd för människors hälsa får kvävedioxid efter den 31 december 2005 inte förekomma i utomhusluft med mer än i genomsnitt 90 mikrogram per kubikmeter luft under en timme (timmedelvärde), i genomsnitt 60 mikrogram per kubikmeter luft under ett dygn (dygnsmedelvärde) och i genomsnitt 40 mikrogram per kubikmeter luft under ett kalenderår (årsmedelvärde). Timmedelvärdet får överskridas 175 gånger per kalenderår förutsatt att föroreningsnivån aldrig överstiger 200 mikrogram per kubikmeter luft under en timme mer än 18 gånger per kalenderår. Dygnsmedelvärdet får överskridas 7 gånger per kalenderår.⁴

LUFTKVALITETEN I STOCKHOLM

Luftkvaliteten i Stockholm är i huvudsak mycket god. I dagsläget finn 13 miljö kvalitetsnormer för skydd av hälsa och växtlighet. I Stockholm klarar att uppfylla 11 av dessa. Miljö kvalitetsnormerna för inandningsbara partiklar (PM10) och kvävedioxid överskrids emellertid längs gator i Stockholm. Vägtrafiken är den absolut främsta orsaken till lokalt höga halter av dessa ämnen. Vad gäller bidraget från vägtrafiken till halter av PM10 så är den främst orsakad av slitagepartiklar från vägbanan som uppkommer vid användning av dubbade vinterdäck i samband med torr vägbanan.

² Miljöbalkskommitténs slutbetänkande (SOU 2005:59) sid 55

³ Förordning (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft).

⁴ Förordning (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft).

FÖRORENINGSSITUATIONEN PÅ HORNSGATAN

Partiklar (PM10)

Under 2008 klarades årsmedelvärdet ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3$) på samtliga gator. Hornsgatan låg högst på $37 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Den generella halten ovan tak i innerstaden (urban bakgrund) ligger på ca $17 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dvs närmare hälften av den totala halten på Hornsgatan. Den generella halten över innerstaden orsakas dels av utsläppen lokalt med även av import från övriga regionen och andra länder. Miljökvalitetsnormen för dygnsmedelvärdet är $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ och tillåts överskridas 35 dygn under ett år. Denna norm klarades inte på Hornsgatan m fl gator. Det 36:e värsta dygnet över normvärdet $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ som uppmättes på Hornsgatan var $74 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Halten ovan tak i innerstaden uppgår till ca $27 \mu\text{g}/\text{m}^3$ och utgör således ca en tredjedel av den totala halten på Hornsgatan. På Hornsgatan överskreds miljökvalitetsnormen för dygnsmedelvärdet under 77 dygn, Sveavägen 59 dygn och Norrlandsgatan 50 dygn under år 2008.

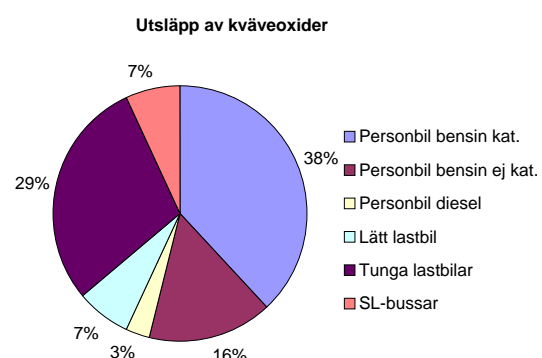
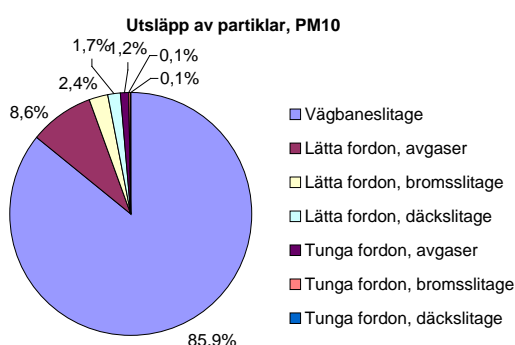
Man kan också säga att ju högre partikelhalten är, desto mindre andel utgör den urbana bakgrunden. I denna mening är överskridandena lokalt producerade och då med biltrafiken som den helt övervägande källan.

Kvävedioxid (NO₂)

Miljökvalitetsnormen för NO₂ är $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ som årsmedelvärde. Den normen klarades vid mätpunkten på Hornsgatan 85 ($39 \mu\text{g}/\text{m}^3$) men överskreds vid Hornsgatan 108 ($46 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Miljökvalitetsnormen för dygnsmedelvärdet $60 \mu\text{g}/\text{m}^3$ får överskridas maximalt 7 dygn under ett år. Denna norm överträddes under 59 dagar på Hornsgatan 40 dagar på Sveavägen och 34 dagar på Norrlandsgatan. Det 8:e värsta dygnet över normvärdet $60 \mu\text{g}/\text{m}^3$ som uppmättes på Hornsgatan var $80 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Halten ovan tak i innerstaden uppgår till ca $26 \mu\text{g}/\text{m}^3$ och utgör således ca en tredjedel av den totala halten på Hornsgatan. Sedan början på 90-talet har halterna minskat på Hornsgatan med ca 15 % tack vare minskade utsläpp från vägtrafiken.

SLB-analys har tagit fram en rapport över utsläpp och halter av kväveoxider och partiklar på Hornsgatan 2006 som redovisar bidragen från olika fordonstyper (SLB 4:2007). I denna rapport redovisas olika källors bidrag till luftföroreningarna på Hornsgatan. Enligt SLB-analys är dessa siffror representativa för innerstaden som helhet.

- **Partikelutsläpp (PM10):** Slitage av vägbanan, främst orsakat av personbilarnas dubbdäck, står för ca 86 % av partikelutsläppen. Ca 9 % av partiklarna kommer från de lätta fordonens avgaser.
- **Kväveoxidutsläpp:** Utsläppen av kväveoxider kommer till största delen (38 %) från bensindrivna personbilar med katalysator. Tung lastbilar står för 29 % av



kväveoxidutsläppen.

I rapporten redovisas också olika åtgärders potential. Åtgärder som leder till att den tunga trafiken (utom SL-bussarna) upphör skulle ge den största effekten på luftföroreningshalten avseende kvävedioxid. Års- och dygnsmedelvärdet beräknas minska med ca 14 % respektive ca 12 %. Denna åtgärd kan leda till att miljö kvalitetsnormen för årsmedelvärdet klaras på Hornsgatan. För partiklar (PM10) skulle en generell minskning av dubbdäcksandelen ge den största effekten.

Personbilar utan katalysator stod år 2006 för 16 % av kväveoxidutsläppen. Dessa bilar fasas med tiden ut och ersätts med nya bilar. År 2010 beräknas de ha en försumbar andel på kväveoxidutsläppen i Stockholm.

HÄLSOEFFEKTER AV LUFTFÖRORENINGAR

Studier visar att luftföroreningar från trafiken, bl.a. partiklar (PM10) och kvävedioxid, kan ge upphov till att människor får besvär, blir sjuka och dör i sjukdomar i hjärta, kärl och luftvägar. Barn är särskilt känsliga, bland annat genom att föroreningarna kan störa utvecklingen av lungfunktionen. Lungfunktionen kan försämrans permanent. Främst är det dock äldre som blir sjuka och kan dö av luftföroreningar, eftersom de redan löper en förhöjd risk att drabbas av cancer och hjärt-kärlsjukdomar, som luftföroreningarna bidrar till. En annan känslig grupp är astmatiker.

Exponeringen för luftföroreningar beräknas medföra en förkortning av medellivslängden i Sverige med cirka ett halvt år samt att 200–300 personer får lungcancer varje år och att 600 ungdomar växer upp med sänkt lungfunktion.⁵

Socialstyrelsens miljöhälsorapport 2009 visar att luftföroreningar ger effekter på hälsan vid nivåer under de halter som uppmätts på Hornsgatan.

ÅTGÄRDSPROGRAM

Regeringen beslutade i december 2004 om åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormerna för partiklar (PM10) och kvävedioxid i Stockholms län. Åtgärdsprogrammet byggde på ett förslag som tagits fram av Länsstyrelsen i Stockholms län i samarbete med bl.a. Stockholms stad, på regeringens uppdrag. Flera av de åtgärder som Länsstyrelsen föreslagit, som krävde ändring av lagstiftningen, fanns dock inte med i det fastställda programmet.

I regeringsbeslutet om åtgärdsprogram bedömdes att det fanns risk för att åtgärderna inte skulle ge tillräcklig effekt för att miljö kvalitetsnormerna skulle klaras i tid. Regeringen

⁵ Miljöhälsorapport 2009. Socialstyrelsen.

uppdrog därför åt Länsstyrelsen att upprätta ett förslag till kompletterande åtgärdsprogram för att miljö kvalitetsnormerna skulle kunna uppfyllas inom länet. I Länsstyrelsens svar på detta uppdrag framgår att det tidigare inlämnade förslaget till åtgärdsplan bedömts som de bästa samlade lösningarna för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna inom ramen för ett hållbart samhällsbyggande i den växande Storstockholmsregionen och att inga effektiva åtgärdsförslag återstår från detta arbete.

Stockholms stad anges som delansvarig/ansvarig för att genomföra de flesta av åtgärderna i åtgärdsprogrammet. Den åtgärd som inte påbörjats eller genomförts i programmet är ”Åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan i Stockholms kommun till endast bussar i linjetrafik.” Denna åtgärd avser normen för kvävedioxid.

Åtgärdsprogrammet har inte medfört att miljö kvalitetsnormerna uppfylls inom Stockholms stad.

EU-KOMMISSIONEN UNDERRÄTTAR SVERIGE

EU-kommissionen skickade i januari 2009 en underrättelse till tio medlemsstater, däribland Sverige, som ännu inte uppfyller miljö kvalitetsnormen för PM10. Underrättelsen innebär att Sverige inom två månader måste redovisa en handlingsplan för hur man ska uppnå normen. Om Sverige inte inkommer med en tillfredsställande redovisning kan kommissionen driva ärendena vidare till EG-domstolen och böter kan utdömas.

På begäran av miljödepartementet har Stockholms stad lämnat underlag och synpunkter till Sveriges svar på denna underrättelse. Staden slår fast att det i första hand är ett nationellt ansvar att vidta åtgärder så att miljö kvalitetsnormerna kan klaras. Staden pekar på att en avgift på dubbdäck och förkortad tillåten tid för dubbdäck kan vara sådana åtgärder. Stockholms stad pekar också i sin skrivelse bl a på möjligheten att ändra trafikförordningen (1998:1276) så att en kommun kan reglera tillåtligheten av dubbdäck inom en miljözon. En sådan åtgärd kräver dock ytterligare överväganden, varför staden föreslog regeringen att utreda möjligheterna till en sådan författningsändring⁶ Inför sitt yttrande inhämtade staden synpunkter från miljöförvaltningen och trafikkontoret.

Regeringen har i sitt svar den 31 mars 2009 till kommissionen gjort bedömningen att Sverige inom kort kommer att kunna klara att nå gränsvärdet för PM10 i samtliga delar av landet. Regeringen har dock inte närmare utvecklat vilka ytterligare åtgärder Regeringen avser att vidta, utan avser att återkomma efter remissbehandlingen av Vägverkets lägesrapport om vinterdäck.

⁶ KS 303-314/2009

VÄGVERKET'S LÄGESRAPPORT OM VINTERDÄCK 2009

Vägverket 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 remitterade denna i sin tur till Miljöförvaltningen i Stockholm för ett kontorsyttrande p.g.a. kort remisstid (dnr 2009-002699-217).

Miljöförvaltningens bedömde i sitt yttrande att 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. Förvaltningens bedömde 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 miljö kvalitetsnormerna klaras på de flesta gatorna i Stockholm, utom de allra kraftigaste belastade, t.ex. Hornsgatan. En sådan åtgärd skulle dock ha betydande nackdelar för de gator som inte omfattas av förbudet och dit dubbdäckstrafiken överflyttas. Vissa förslag, bl.a. begränsning av dubbantalet på däck, förändrad tillåten tid för dubbdäck och skatt på dubbdäck bedöms på sikt ge märkbar skillnad av partikelhalterna, men inte tillräcklig för att miljö kvalitetsnormerna ska uppnås. Flera av förslagen bedöms ha försumbar effekt på partikelhalterna i Stockholm.

Förvaltningen framför i yttrandet att en potentiell åtgärd som inte behandlas i Vägverkets rapport är att ge möjligheter till att förbjuda dubbdäck inom miljözoner. Miljöförvaltningen bedömer att detta skulle ge större effekt vad gäller partikelhalter än att införa förbud på enskilda gator. De flesta gator och vägar där miljö kvalitetsnormen för PM10 överskrids idag skulle klara normen.

ANSVARSFÖRDELNING, RÄTTIGHETER OCH SKYLDIGHETER

Väghållaren

Vägtrafiken är den huvudsakliga källan till partiklar och kvävedioxid på Hornsgatan. När det gäller miljö störningar från vägtrafik är det enligt fast stadgad praxis väghållaren som anses vara verksamhetsutövare. På Hornsgatan är Stockholms stad genom trafik- och renhållningsnämnden väghållare.

Enligt miljöbalken är verksamhetsutövare bl.a. skyldiga att

- enligt 2 kap. 3 § miljöbalken utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik;

- enligt 2 kap. 2 § miljöbalken skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet;
- enligt 2 kap. 1 § miljöbalken styrka att de försiktighetsmått som behövs enligt 2 kap. 3 § MB vidtagits, d.v.s. utövaren har bevisbördan för att tillräckliga åtgärder vidtas;
- enligt 26 kap. 22 § miljöbalken utföra sådana undersökningar som behövs för tillsynen.

Myndigheter och kommuner ska inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer (MB 5 kap. 8§). Trafik- och renhållningsnämnden i Stockholm är därför ansvarig för flera av de åtgärder som fanns i det beslutade åtgärdsprogrammet för länet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Enligt 5 kap 3 § MB ska kommuner säkerställa att gällande miljö kvalitetsnormer uppfylls vid bl.a. prövning och tillsyn. I 26 kap 3 § st 3 MB anges att miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsynsansvar över 9, 14 och 15 kap MB. Regeringen får enligt samma bestämmelse första stycke närmare ange vilken myndighet som har visst tillsynsansvar.

I förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken redovisas den närmare fördelningen av tillsynsansvaret enligt MB. Av 4 § st 3 miljöbalken framgår att statliga myndigheters och kommunala nämnders operativa tillsyn rörande miljöbalkens tillämpning framgår av bilagan till förordningen. Ett visst stöd för att kommunen genom sin miljö- och hälsoskyddsnämnd är tillsynsmyndighet över miljö kvalitetsnormer finns i punkt B 14 i bilagan. Där anges nämligen att en kommunal nämnd ansvarar för den operativa tillsynen enligt MB när det gäller hälsoskydd, vilket regleras i 9 kap. Miljö kvalitetsnormerna för luft tar primärt sikte på att skydda hälsoskyddsintresset men regleras i 5 kap. Detta kapitel saknar emellertid uttrycklig tillsynsmyndighet i balken eller i förordningen.

Av 5 § tillsynsförordningen framgår emellertid att om ingen myndighet har ansvar för den operativa tillsynen enligt 4 §, ska de myndigheter som anges i 13 § inom respektive ansvarsområden utöva den operativa tillsynen. Det är därför det i debatten anses att Naturvårdsverket enligt 13 § har det operativa tillsynsansvaret för att 5 kap MB efterlevs.

Kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd har alltså inget uttalat tillsynsansvar enligt 5 kap och heller inte ett tydligt tillsynsansvar för upprättade åtgärdsprogram. Av det allmänna tillsynsansvaret över hälsoskyddsfrågorna följer dock att nämnden måste ställa krav på åtgärder vid hälsoskyddsproblem. Överskridna miljö kvalitetsnormer för luft är per definition hälsoskyddsproblem och därmed aktiveras nämndens skyldighet att kräva åtgärder så att normerna kan uppfyllas. Om ett åtgärdsprogram visar sig vara otillräckligt framgår av såväl direktiv som 5 kap miljöbalken att det krävs ett nytt åtgärdsprogram,

d.v.s. medlet vid brister i åtgärdsprogram är nya åtgärdsprogram. Det betyder att det är det organ som har ansvar för att besluta om åtgärdsprogram som även ansvarar för att det upprättas ett nytt vid behov, alltså regeringen och/eller den myndighet regeringen givit sådant uppdrag. Kommunen har inte tilldelats något sådant uppdrag och har således inte i 5 kap miljöbalken tilldelats initiativrätt till åtgärdsprogram. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har dock en allmän initiativrätt som följer av den grundläggande tillsynsbestämmelsen i 26 kap 1 §. Där anges att tillsynen ska säkerställa syftet med balken och dess föreskrifter. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är i egenskap av tillsynsmyndighet för hälsoskyddet skyldig att vidta de åtgärder och besluta om de förelägganden som behövs för att åstadkomma rättelse. Detta gäller oavsett om det finns ett åtgärdsprogram eller inte. Detta förhållande bekräftas och slås fast även av miljööverdomstolen i MÖD 2006:28 (Helsingborgsfallet – M 8471-03, 2006-05-24) där MÖD bekräftade att nämndens tillsynsinsripping mot ett färjerederi var befogat med hänsyn till skyddet för människors hälsa eftersom färjornas utsläpp av kväveoxider innebar en risk för överskridanden av miljökvalitetsnormer, vilka har tillkommit just till skydd för människors hälsa.

Det ingår i nämndens tillsynsuppgifter att kontrollera hälsoskyddet och kräva nödvändiga åtgärder för rättelse. Ett överskridande av en miljökvalitetsnorm är ett hälsoskyddsproblem som innebär att nämnden har att aktivera sig och kräva åtgärder. Det faktum att en aktör utpekad i ett åtgärdsprogram inte vidtar de åtgärder som ålagts enligt programmet, innebär inte i sig att nämnden bör agera. Nämnden är ju som redan anförts inte tillsynsmyndighet över själva åtgärdsprogrammet. Det är istället överskridandet av miljökvalitetsnormen som tvingar nämnden att kräva åtgärder.

Enskildas rätt

Enskilda har rätt att anmäla olägenheter gällande miljöstörningar till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Med olägenhet för människors hälsa avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig (MB 9 kap. 3§). Nämnden ska då genom tillsyn säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av balken (MB 26 kap. 1 §).

Om det finns risk att en miljökvalitetsnorm överskrids, har enskilda som är omedelbart berörda rätt att kräva att behöriga myndigheter upprättar ett åtgärdsprogram. Detta framgår av en av punkterna i EG-domstolens dom den 2008-07-25 i mål C-237/07:

- Artikel 7.3 i rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten, i dess lydelse enligt parlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 av den 29 september 2003, ska tolkas på så sätt att om det finns risk att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids, har enskilda som är omedel-

bart berörda rätt att kräva att behöriga myndigheter upprättar en handlingsplan, även om de enligt nationell rätt har tillgång till andra rättsliga medel för att utverka att dessa myndigheter vidtar åtgärder för att bekämpa föroreningar i utomhusluften.

Behörig myndighet att upprätta åtgärdsprogram är regeringen (MB 5 kap. 4§).

Den statliga rollen

Om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm ska kunna uppfyllas, ska regeringen eller den eller de myndigheter som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram (5 kap. 4 § miljöbalken). Det understryker att det i första hand är ett statligt ansvar att vidta tillräckliga åtgärder för att överskridanden av miljö kvalitetsnormer inte skall ske.

Av EG-domstolens dom den 2008-07-25 i mål C-237/07 framgår också:

- Medlemsstaterna har endast en skyldighet, som är föremål för kontroll genom de nationella domstolarna, att genom en kortsiktig handlingsplan vidta de åtgärder som är lämpliga för att reducera risken för att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids till ett minimum och att stegvis uppnå en nivå som ligger under dessa gränsvärden eller tröskelvärden, med hänsyn tagen till de faktiska omständigheterna och samtliga relevanta intressen.

Förvaltningens synpunkter

Är klagomålet befogat?

Med olägenhet för människors hälsa avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. (MB 9 kap. 3§)

På Hornsgatan överskreds miljö kvalitetsnormens dygnsmedelvärde för partiklar 77 dygn under 2008. Detta dygnsmedelvärde får överskridas högst 35 ggr per år. Halterna av Partiklar (PM10) visar sedan början av 1990-talet en svagt nedåtgående trend.⁷ Miljöförvaltningen bedömer därför att halterna av partiklar (PM10) inte är ringa och inte är tillfälliga.

Miljö kvalitetsnormens dygnsmedelvärde för kvävedioxid överskreds 59 dygn under 2008. Detta värde får överskridas 7 gånger per kalenderår. Årsmedelvärdet år 2008 var 46 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, vilket överstiger miljö kvalitetsnormens 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Halterna av kväveoxider visar sedan början av 1990-talet en svagt nedåtgående trend.⁸ Miljöförvaltningen bedömer därför att halterna av kvävedioxid inte är ringa och inte är tillfälliga.

Uppmätta halter av partiklar (PM10) och kvävedioxid intill de boendes bostäder överskrider således miljö kvalitetsnormerna. Socialstyrelsen redovisar i miljö hälsorapport 2009 att det finns belägg för att såväl PM10 som kvävedioxid ger upphov till att människor får

⁷ Luften i Stockholm. Årsrapport 2007. SLB-analys 1:2008

⁸ Luften i Stockholm. Årsrapport 2007. SLB-analys 1:2008

besvär, blir sjuka och dör i sjukdomar i hjärta, kärl och luftvägar. Rapporten visar att luftföroreningar ger effekter på hälsan vid nivåer under de halter som uppmätts på Hornsgatan. Miljöförvaltningen bedömer därför att detta är en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt.

Miljöförvaltningen bedömer mot bakgrund av ovanstående att halterna av partiklar (PM10) och kvävedioxider på Hornsgatan är att betrakta som en olägenhet enligt 9 kap. 3 § miljöbalken och att klagomålet därför är befogat.

Är åtgärder tekniskt möjliga?

De åtgärder trafik- och renhållningsnämnden hittills utrett, provat eller genomfört har inte givit tillräcklig effekt för att miljö kvalitetsnormen för partiklar (PM10) eller kvävedioxid ska klaras.

De försök med dammbindning som gjorts visade positiva resultat på PM10-halterna, men det ger kortvarig effekt och det är en åtgärd som inte ensam räcker för att klara miljö kvalitetsnormerna. Spolning av gator har visats ge liten och långt ifrån tillräcklig effekt och intensifierad sopning av gator har inte haft någon effekt på PM-10 halterna. Effekter på PM10-halterna av hastighetssänkningar i innerstaden bedöms som liten.

För övriga åtgärder som vidtagits, t.ex. parkeringsåtgärder, körfält och signalprioritering för kollektivtrafik, miljökrav vid upphandling av entreprenader och tjänster, samt information om dubbdäcksanvändning, har Miljöförvaltningen inga uppgifter över effekter på luftföroreningarna.

Partiklar (PM10)

Miljöförvaltningen bedömer att för att normen för PM10 ska kunna klaras måste antingen dubbdäcksanvändningen eller mängden trafik på Hornsgatan minska kraftigt. Sannolikt behöver flera olika åtgärder vidtas för att normen ska klaras.

Trafik- och renhållningsnämnden har inte rådighet att reglera dubbdäcksanvändningen inom staden. För att möjliggöra detta krävs att regeringen ändrar i trafikförordningen eller på annat sätt möjliggör för kommunen att begränsa dubbdäcksanvändningen. Regeringen utreder för närvarande i anledning av Vägverkets rapport eventuella lagändringar för att minska problemen med höga partikelhalter i tätorter, t.ex. genom att möjliggöra för kommuner att kunna förbjuda dubbdäck på enskilda gator. Stockholms stad har drivit på detta arbete t.ex. genom att föreslå i en skrivelse 2009-03-01 att regeringen ska utreda förutsättningarna för en ändring av trafikförordningen så att en kommun kan reglera tillåtligheten av dubbdäck inom en miljözon.⁹

Trafik- och renhållningsnämnden har däremot rådighet att genom trafikförordningen vidta åtgärder som t.ex. trafikomläggning, restriktioner för genomfartstrafik eller förändra för-

⁹ KS 303-314/2009

utsättningarna för parkering. Detta bedömer Miljöförvaltningen skulle kunna minska mängden trafik på Hornsgatan. För att minska PM10-halterna tillräckligt med en sådan åtgärd bedömer dock miljöförvaltningen att det skulle krävas att en betydande andel av trafiken på Hornsgatan skulle styras över till andra gator. Det finns då risk att miljö- och hälsostörningar i form av luftföroreningar uppstår på andra platser istället, vilket kan vara olämpligt ur ett helhetsperspektiv och rent av försämra den sammantagna riskexponeringen för stockholmarna.

Miljöförvaltningen anser med hänvisning till ovanstående att åtgärder som medför trafikomläggningar eller restriktioner för genomfartstrafik på Hornsgatan för att minska PM10-halterna inte bör förordas ur miljösynpunkt. Miljöförvaltningen bedömer också att trafik- och renhållningsnämnden vidtagit de åtgärder för att minska halterna av partiklar (PM10) som de har rådighet över.

Kvävedioxid

Utsläppen av kvävedioxid på Hornsgatan kommer huvudsakligen från vägtrafikens avgaser. Miljöförvaltningen bedömer att det sätt man i dagsläget kan minska dessa avgaser tillräckligt på är att minska antalet fordon som trafikerar gatan eller att minska utsläppen från enskilda fordon. Sannolikt behöver flera olika åtgärder vidtas för att normen ska klaras.

Trafik- och renhållningsnämnden har rådighet att genom trafikförordningen vidta åtgärder som t.ex. trafikomläggning, restriktioner för genomfartstrafik eller förändra förutsättningarna för parkering. Detta bedömer Miljöförvaltningen skulle kunna minska mängden trafik på Hornsgatan. Åtgärder för att minska utsläppen av kvävedioxid genom parkeringspolitik och begränsning av tung trafik på Hornsgatan finns också med i åtgärdsprogrammet, vilket medför att trafik- och renhållningsnämnden är skyldiga att genomföra dessa (MB 5 kap. 8§).

Till skillnad mot den omfattande trafikomläggning som skulle krävas för att minska PM10-halterna tillräckligt, bedömer förvaltningen att det bör gå att styra om den tunga trafiken till t.ex. Söder Mälarstrand utan att det ger orimligt stora miljökonsekvenser på andra gator. Som framgår tidigare i denna skrivelse skulle en begränsning av tung trafik dock inte räcka för att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid på Hornsgatan i dagsläget. Denna åtgärd måste därför kombineras med andra åtgärder.

Utöver den befintliga miljözonen för tung trafik, bedömer Miljöförvaltningen att trafik- och renhållningsnämnden inte har några möjligheter att påverka utsläppen av kvävedioxid från enskilda fordon. För t.ex. reglering av personbilar inom miljözonen skulle krävas att regeringen ändrar i trafikförordningen.

Som framgår av redovisningen på sid 5 svarar den tunga trafiken för 29 % av utsläppen av kvävedioxid. Ett förbud mot tung trafik utöver bussar i linjetrafik skulle innebära en väsentlig minskning av kvävedioxiderna på Hornsgatan. Årsmedelvärdet skulle med stor

sannolikhet och klaras antalet dagar när dygnsmedelvärdet överskrids skulle minska betydligt även om det är osäkert om minskningen skulle vara tillräcklig för att klara normen. Det finns därför fog för att uppmana Trafik- och renhållningsnämnden att begränsa tillåtligheten av tung genomfartstrafik på Hornsgatan.

Rättsläget

Som framgår av det anförda finns det betydande oklarheter i rättsläget rörande miljö kvalitetsnormer. Miljöbalkskommittén har i sitt slutbetänkande¹⁰ anført att den närmare innebörden av 5 kap 3 § miljöbalken är oklar. Miljöbalken innehåller två parallella system. Det ena är regleringen genom miljö kvalitetsnormer vars uppfyllande primärt skall ske genom åtgärdsprogram. Det tar sikte på, som kommittén skriver, att lösa ett problem med många diffusa källor till ett miljöproblem och där bördorna behöver få en rimlig fördelning. Det systemet tar sikte på immissionerna, d v s halterna i luften av en förorening. Det andra systemet föreskriver att domstolar, tillsynsmyndigheter och andra samtidigt skall begränsa tillförseln av föroreningen, d v s emissionerna. För myndigheter skulle det gälla en plikt att vid bl a tillsyn säkerställa att miljö kvalitetsnormerna uppfylls genom förelägganden och förbud.

Miljöbalkskommittén har anført förödande kritik gentemot denna konstruktion¹¹. Kommittén anser att den nuvarande konstruktionen är både orimlig och slumpmässig och kan leda till absurda resultat. Eftersom avvägningsregeln i 2 kap 7 § miljöbalken inte är tillämplig kan en verksamhetsutövare av rena tillfälligheter drabbas av utomordentligt långtgående restriktioner. Kommittén skriver att ”regeln slår hårt och blint och ger dålig vägledning för individuella prövningar”. Dessutom motverkar kraven på tillsynsmyndigheterna m fl det grundläggande syftet med åtgärdsprogrammen – att på ett rimligt sätt fördela bördorna för att komma tillrätta med ett miljöproblem som har många olika och diffusa källor. Kommittén tar ofta biltrafiken som exempel.

Det ter sig dessutom märkligt att kommunen med stöd av de allmänna hälsoskyddsbestämmelserna i miljöbalken skulle kunna besluta om tillsynsåtgärder som går avsevärt längre och för den enskilde är betydligt mer ingripande än ett av regeringen fastställt åtgärdsprogram. Man kan fråga sig varför det under sådana förhållanden överhuvudtaget skulle behövas några åtgärdsprogram. Miljö- och hälsoskyddsnämnden kunde ju direkt förelägga den berörda verksamhetsutövaren att vidta sådana åtgärder att överskridandena upphör. Åtgärdsprogrammet skulle i sådana fall vara subsidiärt till de allmänna tillsynsreglerna och först om den kommunala tillsynsmyndigheten underlåter att besluta om de åtgärder som miljöbalken föreskriver, skulle regeringen behöva ingripa. En enskild skulle dessutom alltid kunna kräva att miljö- och

¹⁰ SOU 2005:59 sid 90 f

¹¹ SOU 2005:59 sid 118 ff

hälsoskyddsnämnden beslutar om åtgärder som Regeringen inte har velat befatta sig med.

Ännu mer märkligt är det att miljöbalkskommitténs förslag i dessa avseenden ännu inte lett till någon åtgärd från lagstiftarens sida, trots de uppenbara bristerna i nuvarande lagstiftning. Att låta en lagstiftning som av ledande miljörechtsexperter beskrivits som orimlig, kontraproduktiv och absurd fortgå genom att förbigå kritiken med tystnad torde inte ge någon tydlig signal om lagstiftarens vilja utan får snarare ses som ett uttryck för den osäkerhet som råder om hur miljöbalken skall tolkas i dessa avseenden.

Det sagda ger anledning för en tillsynsmyndighet att vid myndighetsutövning mot enskild – i detta fall trafikhallaren - iaktta stor försiktighet. Det har varit styrande för förvaltningens förslag.

Samlad bedömning

Miljöförvaltningen konstaterar med hänvisning till ovanstående att klagomålet är befogat, samt att de klagande har rätt till åtgärder för att normerna ska klaras.

Eftersom vägtrafiken är den enda lokala källan till partiklar och kvävedioxid på Hornsgatan, är trafik- och renhållningsnämnden i egenskap av väghållare skyldig att vidta åtgärder för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna uppfyllas. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har skyldighet att i sin tillsyn av trafik- och renhållningsnämnden säkerställa att dessa miljö kvalitetsnormer kan uppfyllas.

Den rimlighetsavvägning som enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska göras vid bedömning av åtgärdsbehov får inte medföra att en miljö kvalitetsnorm åsidosätts. Enligt tidigare nämnd EG-dom C-237/7 är det dock godtagbart att åtgärder vidtas stegvis för att uppnå en miljö kvalitetsnorm. Hänsyn ska då tas till de faktiska omständigheterna och samtliga relevanta intressen. Miljöförvaltningen bedömer därför att trafik- och renhållningsnämnden är skyldiga att vidta åtgärder, men att detta kan ske stegvis och med hänsyn till de faktiska omständigheterna och samtliga relevanta intressen.

Miljöförvaltningen bedömer att trafik- och renhållningsnämnden vidtagit de åtgärder för att minska halterna av partiklar (PM10) som de har rådighet över. Att åtgärda de höga partikelhalterna (PM10) på Hornsgatan genom att åtgärda problemet vid källan, d.v.s. reglera användningen av dubbdäck är en åtgärd som trafik- och renhållningsnämnden i dagsläget inte har rådighet över, varför Miljöförvaltningen anser att klagomålet vad gäller partiklar skall lämnas utan åtgärd. Att flytta trafiken till andra gator, något som trafik- och renhållningsnämnden har rådighet över, skulle leda till motsvarande problem på dessa gator och skulle således inte innebära en lösning av problemet.

Vad gäller utsläppen av kvävedioxid har trafik- och renhållningsnämnden rådighet över den tunga trafiken på Hornsgatan genom trafikförordningen. En omstyrning av tung trafik, utöver bussar i linjetrafik, skulle innebära en minskning av utsläppen av kvävedioxid varför trafik- och renhållningsnämnden uppmanas genomföra denna åtgärd.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är inte tillsynsmyndighet över att det av regeringen inrättade åtgärdsprogrammet efterlevs. Miljöförvaltningen föreslår att miljö- och hälsoskyddsnämnden lämnar de klagandes yrkande i denna del utan åtgärd.

Miljöförvaltningen konstaterar att trafik- och renhållningsnämnden inte har rådighet att vidta den ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt lämpligaste åtgärden för att minska PM10-halterna på Hornsgatan.

Eftersom det nu aktuella ärendet är av stort principiellt intresse har miljöförvaltningen valt att föreslå att nämnden beslutar att överlämna sitt beslut i detta ärende till regeringen (miljödepartementet), Naturvårdsverket och länsstyrelsen för kännedom.

Slut

Bilagor

- Bilaga 1 Klagomål om överskridna miljö kvalitetsnormer på Hornsgatan från De boende och boende på Hornsgatan. De boende 2008-01-18.
 - Bilaga 2 Klagomål på överskridna miljö kvalitetsmål på Hornsgatan. Yttrande till Miljöförvaltningen. Trafik- och renhållningsnämnden 2008-06-17
 - Bilaga 3 Yttrande över Trafik- och renhållningsnämndens skrivelse angående klagomålet på överskridna miljö kvalitetsnormer på Hornsgatan. De boende 2008-10-17.
 - Bilaga 4 Luftkvaliteten på Hornsgatan. Svar på skrivelse från De boende. Trafik- och renhållningsnämnden 2009-02-16.
-