

PM 2017:46 RVII (Dnr 110-2013/2016)

Miljözoner för lätta fordon

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid den 15 mars 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Miljözoner för lätta fordon” hänvisas till vad som sägs under Mina synpunkter i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Daniel Helldén anför följande.

Ärendet

Stockholms stad har fått Transportstyrelsens utredning ”Miljözoner för lätta fordon” på remiss. Staden ska ha inkommit med svar senast den 15 mars 2017.

Transportstyrelsen har haft i uppdrag att utreda hur personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar ska kunna inkluderas i bestämmelserna om miljözoner. De skulle även utreda hur bestämmelserna kan premiera tysta och emissionsfria fordon och hur efterlevnaden kan säkerställas. Transportstyrelsens förslag syftar till att förbättra luftkvaliteten och då framförallt vad gäller kvävedioxid.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB, som har skickat den som underremiss till Stockholms Stads Parkerings AB. Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har inkommit med var sitt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret välkomnar att Transportstyrelsen har utrett möjligheten att inkludera även lätta fordon i miljözoner, men kan samtidigt konstatera att det behövs ytterligare konsekvensanalyser för att kunna ta definitiv ställning till förslaget att införa miljözoner. Det är samtidigt viktigt att säkerställa kommunernas rådighet över beslutsfattandet.

Exploateringskontoret efterfrågar mer omfattande klargöranden gällande hur de nya miljözonerna skulle komma att påverka Stockholms stads bostadsmål. Eftersom utsläpp och buller är något som i hög grad påverkar byggnation, och då främst i stadens centrala lägen, bör detta utredas och beskrivas tydligare.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden välkomnar att ett förslag om miljözoner för lätta fordon antligen diskuteras på riksnivå. Det är mycket viktigt att staden får större möjlighet att komma tillrätta med problematiken med kväveoxiderna. För att uppnå luftkvalitetsmålen bör kravet i klass 2 skärpas till Euro 6c efter fyra år.

Stadsbyggnadskontoret ställer sig bakom utredningens förslag om att endast tillåta dieseldelar av utsläppsklass Euro 6 och övriga bilar av utsläppsklass Euro 5 i Miljözon klass 2. Med hänsyn till diskrepansen mellan laborietester/verklig körning föreslår dock kontoret att kriterierna skärps efter fyra år så att dieselfordon måste uppfylla utsläppsklass Euro 6c.

Trafiknämnden är positivt till att kommunen får möjligheten att införa miljözoner för lätta fordon, men nyttor och kostnader beror i hög grad på när och var eventuella miljözoner införs. Det är väsentligt att det är kommunen som har full rådgivning över åtgärderna. Även möjligheten till miljödifferenterade passageskatter bör utredas.

Stockholms Stadshus AB anser att förslag som genomförs bör fokusera på vad som ska uppnås, i detta fall att minska bilismens miljöpåverkan, där miljözoner kan ses som en åtgärd bland flera. Strategiskt utformade förslag kan ge kommunerna flexibilitet att möjliggöra de åtgärder som är mest effektiva för ändamålet. Stockholm Parkering anser att ett införande av Miljözon 3 skulle innebära att antalet laddningsmöjligheter för fordon behöver utökas rejält.

Mina synpunkter

Luftkvaliteten i Stockholm har förbättrats under lång tid, men fortfarande utgör luftföroreningar ett stort hälsoproblem där människor riskerar sjukdomar och en förkortad livslängd. Stockholms stad välkomnar därför att kommuner ges möjlighet att införa miljözoner för lätta fordon. Det är viktigt att staden får fler verktyg att komma tillrätta med överskridandena av kvävedioxid. Rätt utformade kan miljözoner vara ett mycket kraftfullt verktyg för såväl den lokala luftkvaliteten som för Sveriges omställning till en fossilfri fordonsflotta.

Miljözoner skulle göra luften bättre på de mest utsatta gatorna i Stockholm där många människor bor och vistas, men även minska annan miljöpåverkan som till exempel trafikbullret. Detta skulle kunna medföra icke obetydliga folkhälsovinster, framförallt för de grupper i samhället som är mest känsliga; barn, äldre och redan sjuka människor. Miljözoner kan även möjliggöra ett ökat bostadsbyggandet och en tät stadsstruktur som understödjer hållbart resande.

Det är ännu för tidigt att ange när och inom vilket område eller områden staden borde införa miljözon för lätta fordon. Det är en fråga som behöver utredas noggrannare. Både nyttor och kostnader beror i hög grad på när och var eventuella miljözoner införs. De samhällsekonomiska konsekvenserna av införandet av miljözoner måste studeras och analyseras. Staden ser med oro på att vi inte har full rådgivning över utformning och införande av eventuella miljözoner, och att det finns en risk att staden kan åläggas att införa miljözon av en tillsynsmyndighet. Denna fråga berörs inte i utredningen och innan lagstiftningen införs ser staden därför det som angeläget att rådgivningsfrågan utreds.

Problemen med dieselmotorernas höga utsläpp av kvävedioxid är alltså i fokus. I verklighet uppmäter dieselmotorer i snitt fyra gånger högre utsläpp än vid laborietestet. Staden ser idag bristen på möjliga åtgärder som ett stort problem för att klara gränsvärdena. Stockholms stad föreslår att miljözon klass 2 definieras enligt

utredarens förslag och att kravet efterhand skärps till Euro 6c. För miljözon klass 3 vill staden lyfta fram värdet av att denna är tillgänglig även för laddhybrider som i färd inom zonen kör på el. Arbetsmaskiner bör på längre sikt kunna inkluderas i miljözonerna.

Det hade varit önskvärt om utredningen också jämfört miljözonalternativet med en miljödifferenterad passageskatt. En sådan skatt kunde utformas och fungera på samma sätt som dagens trängselskatter – en analog lagstiftning och använda samma tekniska system. Detta framhålls även av utredningen om en fossilfri fordonsflotta. Det är idag bara Stockholm och Göteborg som har trängselskatter inom ett begränsat område, men för dessa städer skulle miljöstyrande trängselskatter kunna vara ytterligare ett verktyg. Staden föreslår därför att även möjligheten till miljödifferenterade passageskatter utreds utöver miljözoner för lätta fordon. En annan fördel med denna åtgärd är att det blir betydligt lättare att bevaka efterlevnaden. För övrigt är stadens uppfattning att beslut om trängselskatt och miljözoner bör vara föremål för beslut lokalt i Stockholmsregionen och att intäkterna från trängselskatten ska stanna i Stockholmsregionen.

Införandet av en miljözon klass 3 skulle ha en stor inverkan för att stimulera en övergång till en fossilfri fordonsflotta. Med krav på el- vätgasdrift eller laddhybrider premieras tysta och emissionsfria fordon som kan öka efterfrågan och därmed produktionsvolymerna vilket leder till lägre priser.

Efterlevnaden av regelverket är viktig, främst för att uppnå de miljövinster som eftersträvas, men också av rättviseskäl. För att förbättra efterlevnaden kan ett förslag vara att ge kommunens parkeringsvakter mandat att kunna sköta övervakningen av fordon inom miljözonerna.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Miljözoner för lätta fordon” hänvisas till vad som sägs under Mina synpunkter i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 1 mars 2017

DANIEL HELLDÉN

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen

Ersättaryttrande gjordes av Erik Slottnér (KD) enligt följande.

Om jag hade haft rösträtt hade jag röstat enligt följande:

att delvis bifalla kontorets förslag till beslut

att därutöver anföra följande

Stockholms luftkvalitet har under senare decennier kraftigt förbättrats men utgör ändå ett stort problem. Utöver att vara en viktig del för stockholmarnas välbefinnande, är luftkvaliteten i staden även viktig för att kunna bygga nya bostäder. På exempelvis Valhallavägen har vi sett att det sedan länge planerade bostadsbyggandet har stoppats, just på grund av den dåliga luftkvaliteten. Detta är såklart inte hållbart i en stad som växer i rekordtakt.

Därför vill vi att regeringen ger Stockholm de verktyg som behövs för att möta problemen. Ett lokalt beslutsfattande över trängselskatten, skulle vara ett viktigt steg på vägen. I väntan på detta bör Stockholm ges möjligheten att införa särskilda miljözoner där luften är som sämst. Utformningen av miljözoner kan ske på olika sätt och måste anpassas lokalt.

Det är viktigt att en sådan möjlighet först föregås av noggranna lokala utredningar och att kostnaderna tydligt kan motiveras av miljö- och hälsoskäl.

Remissammanställning

Ärendet

Stockholms stad har fått Transportstyrelsens utredning ”Miljözoner för lätta fordon” på remiss. Transportstyrelsen har haft i uppdrag att utreda hur personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar ska kunna inkluderas i bestämmelserna om miljözoner. De skulle även utreda hur bestämmelserna kan premiera tysta och emissionsfria fordon och hur efterlevnaden kan säkerställas. Transportstyrelsens förslag syftar till att förbättra luftkvaliteten och då framförallt vad gäller kvävedioxid.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB, som har skickat den som underremiss till Stockholms Stads Parkerings AB. Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har inkommit med var sitt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 februari 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad har länge framfört önskemål om att ges möjlighet att, genom ändring i lagstiftningen, införa regler som kan begränsa fordon som släpper ut kvävedioxider. Stadsledningskontoret välkomnar därför att Transportstyrelsen har utrett möjligheten att inkludera även lätta fordon i miljözoner, men kan samtidigt konstatera att det behövs ytterligare konsekvensanalyser för att kunna ta definitiv ställning till förslaget att införa miljözoner.

I grunden ser stadsledningskontoret positivt på att kommunerna kan få lagliga möjligheter att införa miljözoner. Det är samtidigt viktigt att säkerställa kommunernas rådighet över beslutsfattande och att på bästa sätt ta tillvara de möjligheter som den tekniska utvecklingen medför. Exempelvis bör alternativet att basera miljözoner på fordonens miljöprestanda och möjligheten att använda tekniken för trängselskatt för miljödifferierad passageskatt utredas.

Det finns olika styrmedel för att påverka trafiken och luftkvaliteten. Alla lösningar har alltid sina fördelar och nackdelar, både vad gäller effekterna och samhällsekonomin i stort, som måste vägas. Detta tydliggörs i den fallstudie som redovisas, där de negativa konsekvenserna av ett totalförbud är uppenbara. Stadsledningskontoret menar att de samhällsekonomiska konsekvenserna inte utretts i tillräcklig grad. Den risk som finns i att miljözoner införs mot kommunens vilja borde också ha belysts i konsekvensanalysen.

Stadsledningskontoret konstaterar att Transportstyrelsen i sin rapport betonar att syftet med miljözonerna är att förbättra den lokala miljön vad gäller luftkvalitet och buller, medan eventuella effekter på klimatutsläpp blir så små och osäkra att de saknar relevans i sammanhanget. Kontoret menar dock att införande av en miljözon klass 3 skulle kunna stimulera en övergång till fossilfria fordon. Efterfrågan på elfordon och vätgasdrivna fordon kan förväntas öka, vilket kommer att påverka produktionsvolymerna, som därmed kommer att leda till lägre priser. Därtill innebär de sänkta bullernivåerna att potentialen för stadsutveckling kan komma att förändras betydligt. Emellertid förutsätter ett införande, som

nämnts ovan, att de negativa konsekvenserna utreds ytterligare.

Stadsledningskontoret konstaterar att miljözon klass 2 är positiv för miljön, genom de minskade utsläppen av kväveoxider och kolväten, men att det endast är små bidrag till de nödvändiga klimatförbättringarna. Kontoret anser att man även bör utreda möjligheten att förändra kraven på drivmedel för att även kunna bidra till förbättrat klimat genom att minska koldioxidutsläppen.

I trafikförordningen bör undantag från miljözonsreglerna ges för fordon som sköter snöröjning. De fordon som kommer till användning för denna, ofta tillfälliga, uppgift kan inte genom upphandlingskrav styras till ett fåtal leverantörer som skulle kunna antas vilja ställa om fordonsflottan.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att Transportstyrelsen har utelämnat motorredskap i bestämmelserna om miljözoner med motiveringen att många av de motorredskap som användas inom områden som är eller kan komma att bli miljözoner är redskap som används av entreprenörer som är upphandlade av Trafikverket eller kommuner. Kontoret delar denna bedömning och konstaterar att mer miljöanpassade arbetsmaskiner utgör en del i stadens klimatstrategi.

Transportstyrelsen föreslår att Polisen ska sköta kontrollen av efterlevnaden. Stadsledningskontoret ställer sig tveksam till om det är tillräckligt, med tanke på Polisens begränsade möjligheter att prioritera uppgiften. Möjligheten till kompletterande eller alternativa lösningar bör övervägas.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 februari 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret har i huvudsak mindre invändningar och önskemål om ytterligare klagörande/utredning.

Exploateringskontoret efterfrågar mer omfattande klagöranden gällande hur de nya miljözonerna skulle komma att påverka Stockholms stads bostadsmål. Eftersom utsläpp och buller är något som i hög grad påverkar byggnation, och då främst i stadens centrala lägen, bör detta utredas och beskrivas tydligare. Exploateringskontoret ser positivt nya bestämmelser som kan leda till en förbättring av stadens luftkvalitet och bullerproblematik få detta skulle kunna medföra en ökad byggnation och/eller förtätning av staden.

Exploateringskontoret hänvisar i övrigt till trafiknämndens remissvar.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 31 januari 2017 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att översända förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Särskilt uttalande gjordes av Jonas Naddebo (C), Lars Jilmstad m.fl. (alla M) och Joar Forssell (L), *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 20 januari 2017 har i huvudsak

följande lydelse.

Förvaltningen välkomnar att ett förslag om miljözoner för lätta fordon antligen diskuteras på riksnivå. Det är mycket viktigt att staden får större möjlighet att komma tillrätta med problematiken med kväveoxiderna. Staden har fört fram detta som ett önskemål i remisser och rapporter under många år. I Tyskland infördes miljözoner baserade på Euroklassning för alla lätta fordon redan år 2007 och många länder har därefter följt efter. Miljökvalitetsnormen för kvävedioxid skulle enligt lagstiftningen ha klarats år 2006 men de senaste tio årens mätningar i Stockholms innerstadsmiljö visar på halter som ofta ligger över normvärdenas nivåer.

Sverige har också antagit ett mål om att ställa om till en fossiloberoende fordonsflotta år 2030 och Stockholms Stad har beslutat att bli helt fossilfri år 2040.

Rätt utformade kan miljözoner vara ett mycket kraftfullt verktyg för såväl den lokala luftkvaliteten som för Sveriges omställning till en fossilfri fordonsflotta.

Fordonstrafikens påverkan på luften i Stockholm

Miljöförvaltningen och SLB sammanställer varje år utsläppen från olika fordonskategorier:

	NOx	PM	CO _{2eq}	Trafikarbete
Dieselmotorer	20 %	25 %	22 %	30 %
Bensinmotorer	13 %	6 %	38 %	43 %
Biogas, E85-bilar	0 %	1 %	6 %	7 %
Personbilar totalt	33 %	32 %	66 %	80 %
Lätta lastbilar	13 %	30 %	11 %	14 %
Lätta fordon totalt	46 %	62 %	77 %	94 %
Tunga lastbilar	41 %	30 %	18 %	4 %
Bussar	12 %	7 %	5 %	2 %

Andel utsläpp från olika fordonskategorier 2015.

Som synes svarar personbilar och lätta lastbilar för betydande utsläpp av såväl lokala föroreningar som klimatpåverkande gaser. En jämförelse med andra städer visar liknande mönster, detta gäller även cykelintensiva städer som Rotterdam och Köpenhamn. Det finns därför stor anledning att inkludera lätta fordon i en miljözon, både för att styra bort de mest förorenande fordonen från känsliga områden, men också för att påskynda omställningen till renare fordon.

Luftkvalitet

För att en miljözon ska bli verkningsfull och få ned halterna av kvävedioxid krävs att utsläppsnivåer kan säkerställas i verklig trafikmiljö. IVLs analys (bilaga 3 i rapporten) visar att förslaget om att dieselmotorer ska uppfylla kraven för Euro 6 i Miljözon klass 2 inte kommer att vara verkningsfullt på Stockholmsluften eftersom utsläppen av kväveoxider från dessa bilar fortfarande kommer att vara mycket högre än vad värdena vid laboratorietesterna indikerar. I verklig körning uppmäts i snitt fyra gånger högre utsläpp än vid laboratorietestet. Detta motsvarar utsläppsklass Euro 4.

Euro 6 införs i flera steg och först med Euro 6c, som börjar gälla 2018, kommer utsläppen i verklig körning bli lägre än tidigare euroklasser. En sådan zon skulle kunna göra luften bättre på de mest utsatta gatorna i Stockholm där många människor bor och vistas, men även minska annan miljöpåverkan som till exempel trafikbullret. Detta skulle kunna medföra icke obetydliga folkhälsovinster, framförallt för de grupper i samhället som är mest känsliga; barn, äldre och redan sjuka människor. Även med Euro 6c kommer dock dieselmotorerna fortfarande att släppa ut mer i verklig körning än certifieringsvärdet och IVL

anser att även med krav på Euro 6c kan det bli svårt att nå miljömålen Årsmedelvärde och 176:e dygnet för NO₂. Miljökvalitetsdirektivets mål nås dock.

Den tunga trafiken har i test visat sig uppfylla certifieringsgränserna för Euro även i verklig körning, medan Euro V inte förefaller att ha givit någon verklig förbättring jämfört med Euro IV. Dagens miljözon för tunga fordon som tillåter Euro V och även vissa fordon Euroklass IV innebär att den tunga trafiken fortfarande står för ett stort bidrag till halterna av partiklar och kvävedioxid i staden. Till detta kommer att inga kontroller genomförts på flera år.

Klimatpåverkan

De lätta fordonen svarar för 77 % av de klimatpåverkande utsläppen och det är därför anmärkningsvärt att utredaren avfärdar alla tankar på att inkludera klimatutsläpp från lätta fordon. Utredaren hävdar att miljözoner endast har en lokal påverkan.

Miljöförvaltningens analys visar på det motsatta förhållandet. Storstädernas fordonsinköp är föregångare och påverkar dessutom hela landets bilflotta, dels genom sin blotta omfattning. De åtta städer som idag har miljözoner svarar för mer än 50 % av landets nybilsförsäljning och Stockholm har t.ex. en tredjedel av landets elbilsflotta, medan andelen av den totala bilflottan endast är 7 %. Därutöver behålls bilarna en kortare tid i städerna innan de säljs vidare på andrahandsmarknaden i hela landet. Vilka krav som ställs lokalt är helt avgörande för utvecklingen, t.ex. har Arlandas krav på miljötaxi gjort att 73 % av länets taxibilar är miljöbilar, vilket är nästan dubbelt så högt som i resten av landet.

En miljözon inriktad på klimatutsläpp skulle alltså kunna ha en mycket stor inverkan på utvecklingen av bilparken mot en fossilfri fordonsflotta i Sverige.

Man kan dessutom räkna med spridningseffekter, då många rikstäckande företag har huvudkontor i någon av storstäderna. Om huvudkontoret antar en bilpolicy som endast innefattar klimateffektiva fordon så kommer denna policy ofta att användas i filialerna i hela landet. Därutöver finns det troligen ytterligare städer som kan överväga att introducera miljözoner för just klimateffektiva fordon, även om de inte har något behov av zoner som är inriktade på luftkvalitet. Detta ökar ytterligare omställningstakten till fossiloberoende fordonsflotta. Nya bilar körs dessutom 50 % längre än 5-6 år gamla, och företagsbilar (vars andel är betydligt större i storstäderna än i landet i övrigt) körs också 50 % mer än privata bilar. Också den omedelbara minskningen av utsläpp är alltså avsevärt större än vad enbart nybilsförsäljningen indikerar.

Klimatbaserade Miljözoner skulle därför vara ett mycket effektivt styrmedel i arbetet med att ställa om till en fossiloberoende fordonsflotta och det vore ett stort misstag att inte utnyttja denna möjlighet när miljözonslagstiftningen nu övervägs omarbetas.

Om Stockholm skall kunna nå målet att bli fossilbränslefritt 2040 kommer i alla händelser en laglig möjlighet behövas för att inom hela staden kunna införa ett förbud mot fossildrivna fordon.

Särskilda fordonstyper

Elhybridlastbilar

Utredaren föreslår att tillåta elhybridlastbilar i miljözon 3 – tyst och emissionsfri zon eftersom det inte finns el- eller vätgasdrivna tunga fordon på marknaden.

Dagens elhybridlastbilar klarar dock bara att köra några få minuter på enbart el (i projektet CleanTruck uppmättes 5-9 minuter), därefter måste dieselmotorn startas för att återladda batteriet, fylla kompressionstankar för bromsar etc. För leveranslastbilar kortas denna sträcka ytterligare eftersom bakgavellift och ev. kyl/frys-system kräver el från batteriet. I Gamla Stan, som tjänat som ett typfall för utredaren, kan en leverans mycket väl ta en timme eftersom det är omöjligt att passera andra leveransbilar som stannat för att lasta av. För att hålla kylkedjan obruten kan då elhybrider tvingas gå på tomgång under denna tid. Att generellt tillåta alla sorters elhybridlastbilar inom miljözon klass 3 strider därför mot syftet

att zonen ska vara tyst och utsläppsfri. Ur såväl klimat- som luftkvalitetssynpunkt är t.ex. biogas- eller etanolbilar då avsevärt bättre alternativ.

En Miljözon klass 3 utan lastbilar med elhybrid/biogas/etanol-teknik måste dock begränsas till små områden där tunga fordon kan stanna strax utanför området och varorna föras in med handredskap. Omlastning till mindre elfordon kan fungera för vissa varugrupper, men kräver istället att staden tillhandahåller omlastningsplatser.

En sådan strikt miljözon klass 3 kan bli teknikdrivande för att utveckla specialfordon för speciellt känsliga områden, i typfallet medeltida stadskärnor eller bilfria stråk, och en del sådant samarbete pågår mellan Europeiska städer. Den har dock troligen mindre betydelse för den totala omställningen av leveranstrafiken.

Miljöförvaltningen bedömer att användningen av en helt tyst och emissionsfri zon enligt utredarens förslag initialt kommer att vara mycket begränsad och att syftet kan uppnås med andra medel, t.ex. genom förbud mot motorfordonstrafik kombinerat med undantag för eldrivna fordon.

Arbetsmaskiner

De samlade utsläppen från arbetsmaskiner i Stockholm är inte kända och svåra att uppskatta noggrant, men dessa maskiner beräknas användas ca 20 % av den diesel som förbrukas i regionen. Kraven på arbetsmaskinernas utsläpp ligger dock långt under motsvarande krav för tunga fordon och maskinparken är dessutom till stora delar gammal och därmed sliten. Det finns därför anledning att befara att utsläppen av NO_x och partiklar från dessa maskiner utgör en betydligt större andel än vad dieselförbrukningen antyder. Kommunerna har idag ingen rådighet att ställa miljökrav på de maskiner som används. Samtidigt accelererar byggandet både i Stockholm och i övriga svenska städer, vilket ökar risken för att även äldre maskiner tas i drift. Det finns därför anledning att överväga att framöver låta miljözonerna även innefatta arbetsmaskiner. Arbetsmaskiner spelar dock en marginell roll för luftkvaliteten i just de områden där NO₂-målen överskrids.

Utredaren avvisar möjligheten att inkludera arbetsmaskiner med hänvisning till att nuvarande miljözonslagstiftning inte omfattar uppställda maskiner samt att flertalet motorredskap inte är registreringspliktiga. Förvaltningen har svårt att se att detta utgör giltiga skäl, eftersom det på varje arbetsplats finns en verksamhetsutövare som kan hållas ansvarig för att förbudet efterlevs.

Ett krav på att inkludera arbetsmaskiner skulle dock riskera att försinka införandet av miljözoner då detta kan kräva ytterligare utredning och remissomgång. Förvaltningen väljer därför att inte yrka på att inkludera arbetsmaskiner.

Tvåhjulingar och motorcyklar

Mopederna är till stora delar tvåtaktsmotorer med ofullständig förbränning och därmed medför relativt sett stora utsläpp av kolväten. De samlade utsläppen från dessa fordon är dock marginella, i synnerhet för NO_x-utsläppen, och eftersom dessa fordon inte omfattas av Euroklassningen och därför inte kan differentieras annat än möjligen per åldersklass eller drivlina ser förvaltningen ingen anledning att inkludera dessa i miljözoninstrumentet.

Det kan dock vara rimligt att kräva att även dessa fordon ska vara eldrivna i en tyst och emissionsfri zon.

Efterlevnad

Miljözoner som styrmedel bygger på tre aspekter som påverkar varandra och måste vägas samman för att vara effektivast: hur skarpa kriterier som ställs, vilken geografisk omfattning zonen har samt i vilken omfattning den efterlevs.

Efterlevnaden av dagens miljözoner för tunga fordon varierar helt med polisens insatser. När polisen under några år avstod från att kontrollera sjönk efterlevnaden snabbt, för att sedan åter stiga efter några uppmärksammade fall, där bilen fick direkt körförbud och tvingades bogseras bort, samtidigt som föraren fick böter. Inom det begränsade

yrkesförarkollektivet spred sig snabbt ryktet och efterlevnaden ökade därefter snabbt. Sedan flera år sker dock inga poliskontroller och det är troligt att efterlevnaden sjunkit. Detta har dock inte undersökts.

För lätta fordon kan man inte räkna med samma snabba reaktion på poliskontroller. Det är troligen rimligare att jämföra med dubbdäcksförbudet där ca 50 % av de tidigare dubbdäcksanvändarna idag följer förbudet. Även denna efterlevnadsgrad förväntas dock ge förbättringar av luftkvaliteten.

Andel av fordonsparken som berörs

Miljözonerna utesluter i första hand bensinbilar med årsmodell 2009 eller tidigare resp. dieslbilar äldre än årsmodell 2014. Antalet bilar registrerade i Stockholm är relativt konstant strax under 350 000 fordon och antalet nyinköp varierar runt 50 000 - 60 000 per år. Det betyder dock inte nödvändigtvis att hela bilparken förnyas på 6-7 år utan marknaden är troligtvis uppdelad i minst två segment. Nya bilar köps framför allt av företag som behåller dem 3-4 år, därefter säljs de till hela landet och företagen köper nya bilar. Privatbilister köper oftast begagnade bilar och behåller dem ganska länge.

Förvaltningens förslag

Sammantaget välkomnar miljöförvaltningen förslaget att inkludera lätta fordon i miljözonerna. Detta skulle vara ett viktigt verktyg för den lokala luftkvaliteten. Kombinerat detta med en väl utformad miljöbilszon kan det också få mycket stor betydelse för omställningen till en fossilfri fordonsflotta, såväl i Stockholm som i resten av Sverige.

Det hade dock enligt förvaltningens mening varit önskvärt om utredningen jämfört miljözonalternativet med trängselskatter som differentieras efter miljöprestanda. Detta framhålls av utredningen om en fossilfri fordonsflotta (SOU 2013:84) som ett minst lika önskvärt instrument. Det är visserligen bara Stockholm och Göteborg som har trängselskatter, men dessa städer skulle miljöstyrande trängselskatter kunna vara ett bättre alternativ. Men miljözon är ju en förbudslagstiftning, dvs vissa typer av fordon tillåts inte inom ett visst geografiskt område. Kommunens inflytande inskränker sig till att besluta om det geografiska område inom vilket ett förbud skall gälla.

Trängselskatterna har däremot den fördelen att den inte innebär ett absolut förbud mot vissa fordon. Äldre fordon kan då användas, men till avsevärt högre kostnad. Avgifterna skulle också kunna differentieras med olika avgifter för klimat och luftkvalitet. Miljömässigt skulle en sådan lösning ha väl så stora effekter som en miljözon. Det hade därför varit av betydande intresse att jämföra dessa alternativ.

Men dessa invändningar skall inte förta värdet av att det nu kommer att finnas en möjlighet att införa en miljözon även för personbilar och lätta lastbilar.

Miljözoner kan utformas med fokus på klimat, partiklar eller kvävedioxid. För den lokala miljön är det enligt förvaltningen rimligt att bygga på Euroklass-systemet, men för att hantera klimatfrågan så kan miljöbilsdefinitionen (med tillägg för miljölastbilar) vara ett bättre alternativ. Förvaltningen har i sitt förslag försökt renodla de två nya typerna av miljözon för att möjliggöra detta. Förvaltningen föreslår också att kriterierna ges möjlighet att skärpas i takt med att teknikutvecklingen gör allt renare fordon allmänt tillgängliga.

Miljözon klass 2

Miljöförvaltningen tillstyrker utredningens förslag om att endast tillåta dieslbilar av utsläppsklass Euro 6 och övriga bilar av utsläppsklass Euro 5.

För att uppnå luftkvalitetsmålen bör kravet sättas till Euro 6c. Förvaltningen ser det dock som orimligt att redan från start införa krav på Euro 6c då detta skulle innebära att endast ca 35 % av stockholmarnas fordon skulle tillåtas i zonen. För kranskommunerna är andelen ännu lägre.

Förvaltningen föreslår därför att zonen definieras enligt utredarens förslag och att kravet skärps till Euro 6c efter fyra år.

Miljözonsförslag	Personbilar	Lätta lastbilar	Tunga lastbilar
Utredningens Zon 2	60 %	25 %	--
Utredningens Zon 3	1%	0,5 %	0,04 %
Zon 2, krav på Euro 6c	35 %	0 %	--
Miljöbilszon	25 %	3 %	5 %

Ungefärlig andel av Stockholms **nuvarande** fordonsflotta som skulle tillåtas i respektive zon. Dessa siffror kommer att öka innan en miljözon hinner införas.

Miljözon klass 3

Miljöförvaltningen avstyrker utredningens förslag om en tyst och utsläppsfri zon, då denna skulle få en mycket begränsad användning.

Istället föreslår förvaltningen att Miljözon klass 3 definieras som en zon för miljöfordon, baserad på miljöbilsdefinitionen, vilken bör skärpas så snart som möjligt. Detta kommer att ge starka incitament för en omställning av fordonsflottan, då varje inköpare av nya bilar kommer att väga in fördelen av att kunna använda bilen även i miljöbilszonen. Framför allt kommer företag att påverkas i sin företags- och förmånsbilspolicy. Eftersom företag köper ca 70 % av de nya bilarna i Stockholm och dessa säljs vidare till privatkunder efter ca tre år kan detta leda till en mycket snabb omställning av en stor del av flottan.

Miljöbil är en etablerad definition som omfattar alla lätta fordon och det finns idag miljöbilar för så gott som samtliga behov.

En miljöbil ska uppfylla Euro 6 och får maximalt släppa ut 95 g CO₂/km ur avgasröret. Gränsen är dock viktrelaterad så att en tung bil får släppa ut mer och en liten bil mindre. Eftersom avgasrörsutsläpp inte är korrelerat med klimateffekten är de egentliga klimatutsläppen från fossildrivna bilar ca 15 % högre än avgasvärdet medan klimateffekten från förnybart drivna fordon däremot är 40-90 % lägre än avgasvärdet visar. Dessa fordon tillåts därför enligt definitionen ha ca 40 % högre avgasrörsutsläpp.

Idag saknas en nationell definition för tunga miljöfordon. Förvaltningen föreslår därför att regeringen tar fasta på den gemensamma miljölastbilsdefinition som Stockholm och Göteborg utarbetat och tillämpar i sina upphandlingar.

Stockholms och Göteborgs gemensamma miljölastbilsdefinition innefattar

- Fordon som drivs helt med elektricitet
- Fordon som drivs delvis med elektricitet
- Fordon som är typgodkända för drift med minst ett annat drivmedel än dieselolja, bensin eller gasol

I takt med teknikutvecklingen bör dessa definitioner skärpas för att slutligen endast omfatta helt fossilfria fordon.

För att tillgodose eventuella behov av helt tysta och emissionsfria zoner redan i dagsläget, torde områden kunna omvandlas till gågator där undantag görs för elfordon.

Miljözon 2 och 3 bör naturligtvis kunna införas i samma områden och överlappa både varandra och nuvarande miljözon för tunga fordon.

Dieselbilsförbud i Oslo

Oslo har nyligen infört ett tillfälligt förbud mot dieselbilar i Oslos innerstad. Förbudet införs när kvävedioxidhalten med hänsyn till väderlek m m riskerar att överskrida EUs timmedelvärde som är 200µg/m³. Den som inte efterkommer förbudet kan drabbas böter om 1 500 Nkr. Det är framförallt vintertid vid kall väderlek och inversion som förbudet får införas. Under en femtonårsperiod har det bara varit under sex år som det har varit sådana episoder och med undantag av ett år när det var två episoder har det endast varit vid ett

tillfälle varje sådant år. Varje episod har haft en varaktighet om 4-10 dagar. Det senaste förbudet varade endast ett dygn.

Stockholm klarar med god marginal EUs timmedelvärde. Under 2015 var det endast ett överskridande. För att normen skall följas får timmedelvärdet överskridas under 18 timmar sammanlagt. Oslo har också högre årsmedelvärden för NO₂ än vad Stockholm har. Miljökvalitetsnormer är högst 40 µg/m³. De hade 2015 överskridanden av årsmedelvärdet vid fem mätstationer med som högst drygt 50 µg/m³. Stockholm hade ett överskridande av årsmedelvärdet med 42 µg/m³ på ena sidan av Hornsgatan. Även 2016 hade Stockholm ett överskridande på samma ställe med preliminärt 43 µg/m³.

När kan ett införande av miljözon i Stockholm ske

Det skall slutligen påpekas att det ännu är för tidigt att ange när och inom vilket område eller områden staden borde införa miljözon för lätta fordon. Det är en fråga som behöver utredas noggrannare när en lagstiftning föreligger. Det har t ex gjorts gällande att införandet av miljözon 2 skulle föra med sig orimliga samhällsekonomiska kostnader och att utredningen underskattat dessa i sina beräkningar. Miljöförvaltningen delar dock inte denna bedömning, men det finns ändå anledning att utförligare studera de samlade effekterna innan staden beslutar om att införa miljözon. Det får då ske med de underlag av t ex fordonssammansättning, det tänkta geografiska området m m som föreligger vid den tid kan bli aktuellt med en miljözon 2 i Stockholm.

Det finns emellertid anledning att erinra om att alla miljökvalitetsnormer för luft är gränsvärdesnormer enligt 5 kap 2 § 1 p miljöbalken. Det innebär vid tillämpning av 2 kap 7 § miljöbalken att de krav skall ställas som behövs för att en norm skall följas. Det gäller även om man med tillämpning av första stycket skulle anses att kravet är orimligt. En begränsning av kvävedioxidhalterna skall därför ske även om den samhällsekonomiska kostnaden är betydligt högre än den samhällsekonomiska nyttan.

Det vore därför värdefullt om mer forskning rörande kvävedioxidernas hälsopåverkan kunde ske. Om och när ett förbud skall införas behöver staden ett tydligt vetenskapligt underlag som visar att ett förbud mot vissa fordon är motiverat.

Ett sådant tillfälligt dieselförbud av det slag som Oslo har är med nuvarande lagstiftning inte möjligt att införa i Stockholm. I Stockholm skulle ett tillfälligt förbud när EUs timmedelvärde riskerar att överskridas inte ha någon effekt eftersom Stockholm klarar det värdet med god marginal. Grunden för ett tillfälligt förbud måste i så fall ske vid lägre halter, t ex när dygnsmedelvärdet riskerar att överskrida de tillåtna 60 µg/m³. Antalet episoder skulle dock bli avsevärt fler än i Oslo eftersom dygnsmedelvärdet överskreds under 48 dygn vid Hornsgatan, 28 dygn vid Sveavägen och 21 dygn vid Norrlandsgatan. I Stockholm sker dessa överskridanden inte bara vintertid utan under flertalet av årets månader.

Om en permanent miljözon 2 skulle anses vara för ingripande finns det redan nu en möjlighet för regeringen att bemyndiga Stockholms stad att besluta om tillfälliga bilförbud. Det kan i så fall ske med stöd av Lag (1990:1079) om tillfälliga bilförbud. Regeringen har gett Göteborgs stad en sådan möjlighet genom förordningen 1990:1080. Bilförbudet har inte tillämpats på många år. Sannolikt därför att det är en tämligen omständlig process och de halter som krävs för förbud skall få meddelas är mycket höga.

Förbud får bara meddelas om koncentrationen i luften av något av följande ämnen under fyra timmar i följd överstiger följande timmedelvärden:

1. kolmonoxid 15 milligram/m³,
2. kvävedioxid 240 mikrogram/m³,
3. svaveldioxid 300 mikrogram/m³.

Det mångdubbelt högre än de nivåer vi har i Stockholm och inte ens Göteborg torde numera komma i närheten av dessa värden.

Om man är osäker på införande av miljözon 2 är en för ingripande åtgärd vore en annan modell kunna vara att, i likhet med vad som skedde när det gäller trängselskatterna, genomföra ett försök med miljözon under begränsad period under vilka effekterna

utvärderas. Det skulle ge staden ett bättre underlag om miljözonens effekter innan en miljözon permanentas.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 januari 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Övergripande

Kontoret menar att det vore positivt om det fanns en laglig möjlighet att införa miljözoner av detta slag, men att sådana beslut måste föregås av ytterligare utredningar av sådana åtgärders nyttor och kostnader. De kostnader som kvantifieras i utredningens fallstudie omfattar endast medborgarnas pendlingsresor. Dessa utgör bara omkring en fjärdedel av biltrafiken i det aktuella området. Kostnaderna för övriga resor, som alltså utgör huvuddelen av biltrafiken, samt näringslivets transporter och tjänsteresor, ingår inte. Vidare utgår beräkningarna från att det är samma personer som pendlar med bil varje dag, men detta överensstämmer inte med verkliga förhållanden. Studier visar att huvuddelen av biltrafiken över innerstadssnittet utgörs av fordon som passerar mindre än ett par gånger i veckan. Detta borde innebära att anpassningskostnaderna ökar ytterligare.

Utredningen betonar att syftet med miljözonerna är att förbättra den lokala miljön vad gäller luftkvalitet och buller, och menar att eventuella effekter på klimatutsläpp är så små och osäkra att de saknar relevans i sammanhanget. Kontoret menar dock att en indirekt nytta av en miljözon klass 3 skulle vara att stimulera en övergång till fossilfria fordon, vilket skulle stödja målet om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 och stadens beslut om en fossilfri stad 2040.

Kontoret anser också att det är väsentligt att det är kommunen som har full rådighet över åtgärderna. Kommunen har tillgång till fler verktyg än de som föreslås i utredningens förslag, och en möjlighet att välja och utforma åtgärder utifrån lokala förutsättningar är av stor betydelse både för möjligheten att uppnå ett gott resultat och en acceptans för konsekvenserna.

Verktyg för utsläppshantering

Möjligheterna att hantera utsläpp från fordonstrafiken kan göras med ekonomiska incitament som miljöbilspremier eller högre skatter för fordon med höga utsläpp. De åtgärder som har genomförts hitintills har inte varit tillräckliga varför behovet av andra verktyg för att minska utsläppen av framför allt kväveoxider har varit stort. Stadsbyggnadskontoret och andra förvaltningar inom Stockholms stad har länge fört fram sådana önskemål. Kontoret är därför i grunden positivt till möjligheten att införa miljözoner. Det hade dock varit önskvärt om utredningen hade kunnat jämföra alternativet med miljözoner med en differentierad trängselskatt efter miljöprestanda eller ett liknande system. Dessa verktyg fungerar på olika sätt, där skatteverktyget möjliggör att en skatt tas ut då en bil med höga utsläpp passerar en betalstation, medan miljözonsverktyget fungerar som ett förbud att framföra vissa fordon inom ett geografiskt område. Dessa verktygs *olika* effekt, eller *samlade* effekt hade varit önskvärt att få belyst i utredningen. Stadsbyggnadskontoret välkomnar alltså att staden kan få möjlighet att införa en miljözon även för lätta fordon.

Kommunikation

Stadsbyggnadskontoret menar att det vid ett införande av miljözoner är avgörande med kommunikation som beskriver både syfte och de geografiska begränsningarna. Skyltning och utformning behöver vara tydlig. Samtidigt visar en studie av resvanedata, som nyligen genomförts av WSP på uppdrag av trafikkontoret, att en stor andel (58 %) av den biltrafik som rör sig i city har sitt ursprung i en annan kommun i länet. Det innebär att eventuella beslut kring miljözonsinförande i Stockholms innerstad kommer att behöva kommuniceras på länsnivå.

Övervakning

Övervakningen föreslås i utredningen genomföras av polismyndigheten. Då tid och resurser för övervakning är direkt avhängigt de direktiv polismyndigheten har för det aktuella året, kan det innebära att övervakningen ges låg prioritet och att efterlevnaden av miljözonen därmed blir låg.

Trafiknämnden

Trafiknämnden beslutade vid sitt sammanträde den 2 februari 2017 följande

1. Trafiknämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Trafiknämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Reservation anfördes av Cecilia Brinck m.fl. (alla M), Patrik Silverudd (L) och Karin Ernlund (C), *bilaga 1*.

Ersätтарыttrande gjordes av Mikael Valier (KD) som instämde i reservationer från Cecilia Brinck m.fl. (alla M), Patrik Silverudd (L) och Karin Ernlund (C).

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 januari 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningsförslaget

Luftkvaliteten i Stockholm har förbättrats under lång tid, men fortfarande utgör luftföroreningar ett stort hälsoproblem där människor riskerar en förkortning av livslängden med flera månader¹. Staden har sedan några år tillbaka uppvakttat regeringen om att få fler verktyg som ger möjlighet att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid och för att i övrigt hantera motorfordonstrafikens effekter på stadsmiljön. Trafikkontoret är därför positivt till att möjligheten att införa miljözoner för lätta fordon utreds.

Både nyttor och kostnader beror i hög grad på när och var eventuella miljözoner införs. Ju mindre utbredning en miljözon har och ju längre fram i tiden den införs desto mindre blir anpassningskostnaderna för medborgare och företag, men å andra sidan minskar de positiva effekterna på luftkvalitet och buller.

I den fallstudie som redovisas i utredningen överstiger kostnaderna vida värdet av de positiva effekter som skulle uppnås. Kontoret menar därför att det vore olämpligt med en miljözon klass 2 som omfattar hela innerstaden. Det kan dock inte uteslutas att det finns mindre områden eller enstaka gator där det skulle kunna vara lämpligt antingen med miljözon klass 2 eller 3. Kontoret menar därför att det vore positivt om det fanns en laglig möjlighet att införa miljözoner av detta slag, men att sådana beslut måste föregås av ytterligare utredningar av sådana åtgärders nyttor och kostnader. Det är också väsentligt att det är kommunen som har full rådighet över sådana åtgärder, vilket diskuteras utförligare nedan.

Kontoret noterar att skälet till att kostnaderna för en miljözon enligt fallstudien blir så mycket högre än nyttorna är att anpassningskostnaden för varje enskild medborgare av ett totalförbud i en zon kraftigt skulle överstiga värdet av det enskilda bidraget till minskade utsläpp. Ytterst beror det på att ett totalförbud lämnar få möjligheter öppna för att anpassa sig, och att det drabbar även de resor som ur resenärens synvinkel är svåra att anpassa. Detta

¹ Luften i Stockholm. Årsrapport 2015. SLB Rapport 2:2016.

kan kontrasteras med styrmedel som t ex avgifter, som tillåter att de resor som (ur resenärens synvinkel) är mest angelägna och svårast att anpassa blir kvar, medan de resor där resenären lättast anpassar sig försvinner. Med denna typ av mer flexibla styrmedel kan man uppnå en väsentlig del av de positiva effekterna till mycket lägre anpassningskostnader för medborgare och företag. Med tiden kommer en allt större andel av fordonsparken uppfylla kraven i miljözon klass 2, och därmed kommer allt färre personer att beröras av regleringen. Det betyder att både nyttor och kostnader av regleringen sjunker med tiden. Problemet med proportionaliteten mellan kostnader och nyttor kvarstår dock ur den enskildes synvinkel. Det vore därför positivt om staden hade tillgång till mer flexibla styrmedel, vilket diskuteras nedan.

Kontoret noterar dessutom att de kostnader som kvantifieras i utredningens fallstudie endast omfattar medborgarnas pendlingsresor, vilket bara utgör omkring en fjärdedel av bilresandet i det aktuella området. Kostnaderna för resor med övriga ärenden, som alltså utgör huvuddelen av bilresandet, samt näringslivets transporter och tjänsteresor ingår inte. Vidare utgår beräkningarna från att det är samma personer som pendlar med bil varje dag, men detta är inte fallet; tidigare studier visar att huvuddelen av biltrafiken över innerstadssnittet utgörs av fordon som passerar snittet mindre än ett par gånger i veckan. Tar man hänsyn till detta ökar anpassningskostnaderna ytterligare.

Transportstyrelsen betonar i sin utredning att syftet med miljözonerna är att förbättra den lokala miljön vad gäller luftkvalitet och buller, och menar att eventuella effekter på klimatutsläpp är så små och osäkra att de saknar relevans i sammanhanget. Kontoret menar dock att en indirekt nytta av en miljözon klass 3 skulle vara att stimulera en övergång till fossilfria fordon, vilket skulle stödja målet om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 och stadens beslut om en fossilfri stad 2040.

Rådighet

Kontoret konstaterar vidare att en miljözon för lätta fordon kan komma att införas även om kommunen inte önskar detta. Trafikkontoret är i egenskap av väghållare för det kommunala vägnätet att betrakta som verksamhetsutövare i miljöbalkens mening. Detta innebär bland annat att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken blir tillämpliga. Som väghållare har trafikkontoret en skyldighet att utreda miljöeffekterna från biltrafiken, vidta försiktighetsmått och utföra sådana skyddsåtgärder som behövs för att hindra att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Dessa krav gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem och vid den bedömningen ska hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärderna jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder (2 kap 7 § miljöbalken). När det handlar om att just miljö kvalitetsnormer överskrids är denna rimlighetsavvägning dock skärpt och om det finns ett åtgärdsprogram som fastställts ska detta vara vägledande.

Hur långt väghållaransvaret kan utsträckas begränsas även av vilken rådighet som väghållaren har att vidta åtgärder. I Länsstyrelsens åtgärdsprogram för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län anges olika typer av åtgärder, vilken effekt de bedöms få och vem som har rådighet och ansvar att vidta dessa. Det är med stöd av detta program som miljö tillsynen över kontorets arbete med att förbättra luftkvaliteten bedrivs. För kvävedioxid finns endast en åtgärd utpekad, som handlar om miljözon för tunga fordon. Detta är redan infört i Stockholms stad och trafikkontoret utpekas som ansvariga för att informera om detta medan polisen är ansvariga för att kontrollera efterlevnaden.

Även om efterlevnaden skulle vara total är den åtgärd som finns i nu gällande åtgärdsprogram inte tillräcklig för att klara den svenska normen. Möjligheten att införa miljözon för lätta fordon kan vara en verkningsfull åtgärd för att minska halterna av kvävedioxid ytterligare.

Betydelsen av att kunna kombinera flera åtgärder blir särskilt stor med tanke på de långtgående krav som kan och ska ställas med stöd av miljöbalken för att klara miljö kvalitetsnormer av gränsvärdeskaraktär. Antas förslaget som det nu ligger och om det

alltjämt saknas andra till buds stående verktyg befarar kontoret att frågan om att införa miljözon eller inte i Stockholms innerstad i slutändan inte kommer att vara ett beslut som kommunen själv rör över. I stället blir det sannolikt en fråga för Länsstyrelse och mark- och miljödomstol att ta ställning till, exempelvis inom ramen för att ett tillsynsärende.

Trafikkontoret anser därför att det är problematiskt att den möjlighet kommunen nu föreslås få enligt utredningens förslag är så långtgående, detaljstyrd och därtill kan få oproportionerliga konsekvenser för enskilda. Ett mera nyanserat verktyg (se nedan) skulle enligt kontorets mening kunna styra i rätt riktning och samtidigt vara mera proportionerligt i förhållande till uppnådd miljöeffekt.

Blir förslaget den enda till buds stående åtgärden är den sannolik att komma i fråga för nästa åtgärdsprogram för luft. Inte heller här är det kommunen som ensamt beslutar om vilka åtgärder som ska komma i fråga, utan Länsstyrelsen utarbetar förslag i samråd med kommunerna. Är Länsstyrelsen och kommunerna inte överrens om åtgärderna är det slutligt regeringen som avgör vilka åtgärder som ska fastställas. Kontoret menar att detta i praktiken innebär en problematisk inskränkning av kommunernas rådighet. De konsekvenser som beskrivits här diskuteras inte i Transportstyrelsens utredning.

Enligt de beräkningar som redovisas i utredningen kommer dock staden troligen att uppfylla miljökvalitetsnormerna för NO₂ år 2020, även om det enligt utredningen finns en risk för att detta inte uppnås. Om detta också blir fallet så minskar givetvis risken att staden förlorar rådigheten över beslutet att införa miljözoner. Kontoret menar ändå att rådighetsfrågan måste utredas och belysas ytterligare innan kontoret kan ställa sig positivt till förslaget, dels för att lagstiftningen kan träda i kraft innan miljökvalitetsnormerna är uppfyllda, och dels eftersom normerna kan komma att ändras i framtiden.

Efterlevnad

Efterlevnaden av regelverket är viktig, främst för att uppnå de miljövinster som eftersträvas, men också av rättviseskäl. För att efterlevnaden ska vara god kan ett förslag vara att ge kommunens parkeringsvakter mandat att kunna sköta övervakningen av de fordon som inte uppfyller miljözonskraven och som är parkerade inom zonen. Det förutsätter att förordningen är skriven så att fordon som inte uppfyller gällande krav inte får vistas inom miljözonen, vare sig körande eller parkerat. Vid färd med fordon inom miljözonen bör övervakningen skötas av trafikpolisen som en del av den vanliga trafikövervakningen. Vidare kan nämnas att efterlevnaden av dubbdäcksförbud, där det första infördes den 2010, inte är bättre än att ca 30 procent kör med dubbdäck på dubbförbudsgatorna, att jämföra med ca 40 procent på Fleminggatan och Kungsgatan före förbudet. Eftersom polisen sällan kontrollerar och rapporterar de som kör mot förbudet är alltså efterlevnaden dålig.

Undantag och definition av miljözon

Generellt vore det önskvärt om kommunen kunde ha större möjligheter att själv definiera vilka krav som ska ställas på fordonen inom en miljözon. De definitioner som föreslås i Transportstyrelsens förslag (klass 2 och klass 3) är inte nödvändigtvis de mest ändamålsenliga eller kostnadseffektiva med hänsyn till en enskilds kommuns behov och förutsättningar. Möjlighet till flexibilitet i detta avseende vore därför önskvärt, i synnerhet på längre sikt eftersom teknik och fordonsflotta förändras. En möjlighet att anpassa definitionen av en miljözon efter en enskild kommuns behov och förutsättningar skulle förmodligen också öka sannolikheten att en kommun väljer att använda miljözonsverktyget.

Om miljözon enligt förslaget ska införas bör vidare kommunerna ges mandat att kunna ge undantag från miljözonsreglerna tillfälligt, t.ex. vid flytt där inlänat eller hyrt fordon inte uppfyller gällande miljözonsregler. I Trafikförordningen bör undantag från miljözonsreglerna ges för de fordon som sköter väghållningsarbete. Detta för att inte kommunen ska drabbas av problemet att t.ex. snöröjning inte går att utföra tillfredsställande då entreprenörer inte har tillräckligt med fordon som uppfyller reglerna.

Miljödifferenterade passageskatter

Med anledning av det som anförs om proportionalitet och efterlevnad vill kontoret föreslå att möjligheten till miljödifferenterade passageskatter utreds. Sådana skatter skulle kunna utformas analogt med trängselskatter vad gäller juridik och teknik. Det betyder att en kommun skulle kunna hemställa till riksdagen att en passageskatt på fordonspassager, differentierad med avseende på fordonens utsläppsegenskaper, införs på vissa platser i syfte att förbättra luftkvaliteten i ett område. Eftersom utsläppsegenskaper (Euro-klasser) finns i fordonsregistret kan samma teknik för skatteuttag och kontroll av efterlevnad användas som för trängselskatter; i praktiken skulle sannolikt samma tekniska system kunna användas med jämförelsevis små förändringar. En lagstiftning kunde utformas enligt samma principer som lagen om trängselskatt, men med motivet att förbättra luftkvaliteten i stället för att minska vägträngsel. Det skulle sannolikt lösa de problem med efterlevnad och proportionalitet som miljözonstyrmedlet har.

Slutsats

Kontoret menar att det kunde vara positivt om det funnes laglig möjlighet att införa miljözoner för lätta fordon, men att ytterligare utredningar behövs för att avgöra vad som i så fall kunde vara en ändamålsenlig omfattning och utformning, så att positiva miljöeffekterna som uppnås verkligen överstiger de samhällsekonomiska kostnaderna som regleringen skulle innebära.

Det är dock väsentligt att det är kommunen som har full rådighet över sådana åtgärder. Kontorets farhågor gällande detta har beskrivits ovan. Denna fråga är inte belyst i Transportstyrelsens utredning. Kontoret anser därför att innan möjlighet till miljözon enligt förslaget införs i svensk lag behövs fler verktyg som kan användas på kommunal eller nationell nivå för att komma åt problem med luftkvalitet på ett mer målinriktat sätt. Framst anser kontoret att möjlighet ska kunna finnas för kommuner att hemställa hos riksdagen att införa miljödifferenterade passageavgifter, likt trängselskatter. Det kan även finnas andra verktyg, t.ex. andra typer av miljözonsbestämmelser riktade mot dieselfordon eller nationella styrmedel som miljöbilspremie, skattelättnader osv. Detta skulle även kunna innefatta verktyg som kan främja mål om fossilfrihet.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 9 februari 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Underremiss

Stockholm Stads Parkerings AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Bolaget anser att införande av Miljözon 3 medför att antalet laddmöjligheter skulle behöva ökas rejält, vilket innebär en ökad kostnad för såväl bolaget som trafiknämnden.

Bolaget påverkas inte väsentligt av Miljözon 1 eller Miljözon 2. Euro 6 kan uppnås utan krav på laddmöjligheter, dock kan bolagets entreprenörer behöva förnya enstaka maskiner som utför arbeten inom aktuella zoner.

Bolaget anser att det kan bli problematiskt att straffbelägga parkering av ett icke miljöklassat fordon inom miljözonerna, eftersom ansvaret skulle övergå från förare till ägare. Bolaget delar även utredningens resonemang att den avkriminaliseringen det skulle innebära av brottet får negativa konsekvenser.

Stockholm Parkerings har tagit del av önskemålet som inkom under remissens samråd, gällande gratis parkering för att premiera fordon som klarar miljözon 3. Under åren 2012-2014 hade bolaget ett system som premierade vissa bilar i Stockholm med mycket låga

utsläpp. Systemet avskaffades dock då avgiftens styrningseffekt även behövs för att reglera trängseln i Stockholm. Bolaget valde då istället att fokusera på en utbyggnad av laddningsinfrastrukturen. Underlag inför bolagets styrelsebeslut i denna fråga finns tillgängligt hos bolaget. Då trafiken i miljözon 3 ändå regleras torde heller inte premiering av parkeringsavgiften fylla någon positiv effekt – utan riskerar snarare att få en negativ effekt om parkeringsplatserna används mindre effektivt (*bilaga 1*).

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen ser positivt på förslag som bidrar till minskad klimatpåverkan och förbättrar miljön. Staden har också ett mål om att bli fossilbränslefritt till 2040. En väl fungerande trafikinfrastruktur inklusive kollektivtrafik är avgörande för att klara den fortsatta tillväxt som sker i staden och regionen, därför är det viktigt att de konsekvenser som framlagda förslag kan leda till är väl belysta och berättigade.

Förslaget visar att införandet av nya miljözoner förbättrar luftkvaliteten till nettokostnader om drygt 9 miljarder kronor, vilket främst beror på kostnader för invånarna att uppdatera sina fordon. Om hänsyn också tas till näringslivets transporter och de som bara tillfälligt besöker Stockholm, kan anpassningskostnaderna bli högre än de ovan nämnda. Vad gäller krav på el- och vätgasdrift för Miljözon klass 3, anser koncernledningen att det bör utredas vidare om förslaget påverkar möjligheterna till rationell distribution och hur det slår på det näringsliv som verkar där. Koncernledningen konstaterar att förslaget som det är utformat och allt annat lika kan utifrån ett ekonomiskt perspektiv få negativa konsekvenser för stadens invånare, näringsliv och besökare. Även Transportstyrelsen kommenterar att kostnaderna för enskilda och företag kan bli mycket stora, beroende på storleken på miljözonerna och i vilken takt bestämmelserna införs.

Om en miljökvalitetsnorm för utomhusluft överskrids eller riskerar att överskridas ska en bedömning av behovet av att upprätta ett åtgärdsprogram göras av Naturvårdsverket. Det är betydelsefullt för staden att kunna kombinera olika åtgärder för att klara de miljökvalitetsnormer som gäller för luftkvalitet av gränsvärdeskaraktär. För att uppnå ett fossilbränslefritt Stockholm till år 2040 i kombination med att säkerställa ett gott näringslivsklimat och rimliga kostnader för invånarna, krävs välavvägda beslut med insatser där de gör bäst nytta. Det behövs rimliga tidsperspektiv för den omställning som förväntas genomföras. Om Stockholms stad inte klarar gällande miljökvalitetsnormer och föreliggande förslag antas, finns det risk att frågan om miljözoner i Stockholm blir en fråga som staden förlorar rådighet över.

Koncernledningen anser att förslag som genomförs bör fokusera på vad som ska uppnås, i detta fall att minska bilismens miljöpåverkan, där miljözoner kan ses som en åtgärd bland flera. Strategiskt utformade förslag kan ge kommunerna flexibilitet att möjliggöra de åtgärder som är mest effektiva för ändamålet. Koncernledningen anser att förslaget för bästa miljönytta, rimlighet och efterlevnad bör jämföras mot och kombineras med andra alternativ. Det kan t.ex. handla om att låta emissionskrav gälla för enskilda gator, utveckla miljödifferentierade passageskatter, fordonsskatter eller andra förslag, som kan samordnas med trängselskatter eller andra befintliga styrmedel. Det är i sammanhanget inte oväsentligt att utreda också möjligt intäktssida samt att inbegripa i konsekvensutredningar nödvändiga följdinvesteringar i regionen. Det handlar bl.a. om att säkra finansiering för satsningar på infrastrukturen med fokus på att utveckla kollektivtrafiken.

Stockholm Parkering anser att ett införande av Miljözon 3 skulle innebära att antalet laddningsmöjligheter för fordon behöver utökas rejält. För mer utförliga synpunkter hänvisar koncernledningen till bolagets synpunkter.

Reservationer m.m.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Jonas Naddebo (C), Lars Jilmstad m.fl. (alla M) och Joar Forssell (L) enligt följande.

Stockholms luftkvalitet är redan idag ett stort problem. Och utformar vi inte staden på rätt sätt riskerar problemet bara att bli större. Utöver att vara en oerhört viktig del för Stockholmarnas välbefinnande, är luftkvaliteten i staden även viktig för att kunna bygga nya bostäder. På exempelvis Valhallavägen har vi sett att det sedan länge planerade bostadsbyggandet har stoppats, just på grund av den dåliga luftkvaliteten. Detta är såklart inte hållbart i en stad som växer i rekordtakt.

Därför vill vi att regeringen ger Stockholm de verktyg som behövs för att möta problemen. Ett lokalt beslutsfattande över trängselskatten skulle kunna vara ett steg på vägen. I väntan på detta bör Stockholm ges möjligheten att införa särskilda miljözoner där luften är som sämst. Det är dock viktigt att en sådan möjlighet först föregås av noggranna lokala utredningar och att kostnaderna tydligt kan motiveras av miljö- och hälsoskäl.

Trafiknämnden

Reservation anfördes av Cecilia Brinck m.fl. (alla M), Patrik Silverudd (L) och Karin Ernlund (C) enligt följande.

Nämnden beslutar att delvis bifalla kontorets förslag till beslut och att därutöver anföras följande:

Stockholms luftkvalitet är redan idag ett stort problem. Och utformar vi inte staden på rätt sätt riskerar problemet bara att bli större. Utöver att vara en oerhört viktig del för Stockholmarnas välbefinnande, är luftkvaliteten i staden även viktig för att kunna bygga nya bostäder. På exempelvis Valhallavägen har vi sett att det sedan länge planerade bostadsbyggandet har stoppats, just på grund av den dåliga luftkvaliteten. Detta är såklart inte hållbart i en stad som växer i rekordtakt.

Därför vill vi att regeringen ger Stockholm de verktyg som behövs för att möta problemen. Ett lokalt beslutsfattande över trängselskatten, skulle vara ett viktigt steg på vägen. I väntan på detta bör Stockholm ges möjligheten att införa särskilda miljözoner där luften är som sämst. Det är dock viktigt att en sådan möjlighet först föregås av noggranna lokala utredningar och att kostnaderna tydligt kan motiveras av miljö- och hälsoskäl.