

Handläggare
Andreas Säfström
08-508 26 232

Till
Trafiknämnden
2019-04-25

Införande av miljözon klass 2 på Hornsgatan

Förslag till beslut

1. Trafiknämnden godkänner trafikkontorets förslag till genomförande av miljözon klass 2 på Hornsgatan från och med den 15 januari 2020, i enlighet med vad som följer av detta tjänsteutlåtande.
2. Trafiknämnden hemställer till kommunfullmäktige att godkänna beslutet.

Fredrik Alfredsson
T.f. förvaltningschef

Ulrika Falk
T.f. avdelningschef

Cecilia Wallenius
Enhetschef

Sammanfattning

Idag finns en miljöklass för miljözon, miljözon klass 1, den gäller för tunga fordon över 3,5 ton. Från den 1 januari 2020 utökas kommunernas möjlighet att införa ytterligare två miljözonklasser, miljözon klass 2 och 3.

Kommunerna har själva rätt att bestämma om de vill införa miljözon och inom vilket geografiskt område som miljözonerna ska gälla. Miljözon klass 2 omfattar personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar som drivs med bensin eller diesel.

Trafikkontoret
Tillstånd

Fleminggatan 4
Box 8311
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 26 232
Växel 08-508 27 200
andreas.safstrom@stockholm.se
trafikkontoret@stockholm.se
Org nr 212000-0142
stockholm.se

Det finns tre olika miljökvalitetsnormer (år, dygns- och timmedelvärde) som styr hur stor del kvävedioxidhalt som får finnas i luften. På Hornsgatan klarades under 2018 miljökvalitetsnormen för årsmedelvärde medan dygns- och timmedelvärdet överskreds för kvävedioxidhalten på Hornsgatan.

Grunden för miljökvalitetsnormer finns i ett EU-direktiv, direktiv för uteluft och renare luft i Europa 08/50/EG. EU-direktivet har införlivats i Luftkvalitetsförordningen SFS 2010:477. Sverige har valt att ha skarpare krav än EU-direktivet för kvävedioxid. Årsmedelvärdet är detsamma som EU-direktivet kräver medan dygnsmedelvärdet samt timmedelvärdet är nationella miljökvalitetsnormer. Om miljökvalitetsnormerna överskrids krävs det en åtgärdsplan som anger åtgärder för att komma till rätta med luftkvaliteten. Åtgärder för att sänka kvävedioxidhalten är av komplex natur, flera faktorer måste beaktas för att undvika att en åtgärd är kontraproduktiv.

Till följd av överskridandena av miljökvalitetsnormerna och ett pågående tillsynsarbete om detta gällande just Hornsgatan har trafikkontoret under årens lopp utrett ett flertal försök att sänka kvävedioxidhalten på just denna gata. Vissa åtgärder likt ett dedikerat körfält för buss och tung lastbil på Hornsgatan ansågs inte lämpligt, eftersom detta skulle innebära en ökad kö-bildning för personbilar, vilket skulle resultera i ökade utsläpp av kvävedioxider.

Införandet av miljözon klass 2 på Hornsgatan är ett led för att uppnå gällande luftkvalitetsnormer för kvävedioxidhalter på Hornsgatan. Den lokala trafikföreskriften om miljözonklass 2 på Hornsgatan förväntas leda till lägre halter av kvävedioxid på Hornsgatan och i viss mån även på närliggande gator.

Datum för ikraftträdande har valts till den 15 januari 2020. Eftersom den nya föreskriften om miljözon klass 2 i trafikförordningen börjar gälla fr.o.m. den 1 januari 2020, kan kommunen inte kommunicera den lokala trafikföreskriften till Transportstyrelsen (RDT) innan den 1 januari 2020. Från det att föreskriften kommunicerats till Transportstyrelsen säger 4 § i förordning (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter att föreskrifter ska kungöras så snart det kan ske och i så god tid som möjligt innan de träder i kraft.

Bakgrund

Av kommunfullmäktiges budget för 2018 framgick att kommunstyrelsen skulle leda stadens arbete med miljözoner för lätta fordon och att trafiknämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle delta i arbetet. Stadsledningskontoret tillsammans med trafikkontoret och miljöförvaltningen påbörjade därför under 2018 ett utredningsarbete kring olika utformningar av en miljözon klass 2 i Stockholms stad. Kommunstyrelsen beslutade i april 2018 (Dnr KS 2018/535) att dels godkänna föreslagen inriktning för Stockholms stads utredning av miljözoner för lätta fordon, dels att inrätta en politisk referensgrupp för utredning av miljözoner för lätta fordon under kommunstyrelsen.

Utredningen sammanfattades i rapporten ”Effekter av miljözoner i Stockholms stad - december 2018 (Dnr KS 2019/7) och har bland annat analyserat effekterna av ett antal olika utformningar av en miljözon klass 2 i Stockholms stad. Rapporten färdigställdes i december 2018 och har presenterats för den politiska referensgruppen i februari 2019. Rapporten som ska ses som ett kunskapsunderlag har anmälts till kommunstyrelsens sammanträde den 10 april 2019.

I kommunfullmäktiges budget för 2019 fick kommunstyrelsen i uppdrag att tillsammans med trafiknämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden utreda miljözoner och inom ramen för detta förbereda ett beslut om införande av miljözon klass 2 på Hornsgatan från den 1 januari 2020. Kommunstyrelsen ska enligt kommunfullmäktiges budget för 2019 leda arbetet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom trafikkontoret i nära samråd med stadsledningskontoret och miljöförvaltningen.

Ärendet

För att skydda människors hälsa finns miljökvalitetsnormer för utomhusluft (MKN) utfärdade genom luftkvalitetsförordningen (2010:477). MKN är en gränsvärdesnorm (”skall-norm”), det vill säga den får inte överskridas.

Luften i Stockholm har de senaste decennierna blivit mycket bättre med avseende på trafikrelaterade luftföroreningar.

Miljökvalitetsnormen för årsmedelvärdet är en EU norm (40 µg/m³) och klarades vid samtliga mätstationer i Stockholms innerstad 2017 och 2018. Miljökvalitetsnormerna för dygnsmedelvärde (nationell norm) (60 µg/m³ max 7 dygn/år) som

är den svåraste normen att uppfylla överskreds emellertid på Hornsgatan, Sveavägen, Essingeleden och tangerades på St Eriksgatan 2018.

Dygnsmedelvärdet för kvävedioxid överskreds under 2018 med 13 dygn på Hornsgatan, gränsvärdet enligt miljö kvalitetsnormen är 7 dygns överskridande per år. Timmedelvärdet för kvävedioxid överskreds under 2018 med 185 timmar, gränsvärdet enligt miljö kvalitetsnormen är 175 timmars överskridande per år.

För att kunna styra utvecklingen mot bättre miljö och hälsa även på längre sikt har riksdagen infört nationella miljö kvalitetsmål, som t.ex. miljö kvalitetsmålet Frisk luft. Miljö kvalitetsmålen innebär i motsats till miljö kvalitetsnormen inte några juridiskt bindande krav på kommunerna. Regeringen har fastställt preciseringar av miljö kvalitetsmålet Frisk luft i form av högsta halt för ett tiotal luftföroreningskomponenter. En orsak till införandet av de preciserade målvärdena är att luftföroreningar har skadeverkan på människors hälsa även vid halter under MKN-nivån.

Miljö kvalitetsmålet med preciseringar utgör vägledning vid planering och beslut. Inget av miljö målen för kvävedioxider på Hornsgatan uppfylldes under 2018. Miljö målet för årsmedelvärdet är 20 µg/m³. Årsmedelvärdet på Hornsgatan 2018 var 36 µg/m³. Miljö mål för timmedelvärde är 60 µg/m³ som får överskridas 175 timmar per år. På Hornsgatan överskreds målvärdet 1276 timmar.

Införande av miljö zon klass 2 på Hornsgatan år 2020 är en åtgärd som bidrar i stadens arbete för att klara miljö kvalitetsnormen för dygn- och timmedelvärdet för kvävedioxidutsläpp.

Att uppfylla miljö kvalitetsnormerna motiveras av att epidemiologiska studier visar på statistiskt säkerställda samband mellan exponering för NO₂ och olika sjukdomar, även när halterna är ungefär i nivå med de som vi har i Stockholm och när man kontrollerat för andra luftföroreningars effekter.



Ovan: Föreslagen sträckning av föreskriften miljözon klass 2 på Hornsgatan.

Åtgärder och utredningar för bättre luftkvalitet på Hornsgatan
När normvärden för luftkvalitet överskrids krävs det att länsstyrelsen i samråd med berörda kommuner tar fram ett åtgärdsprogram för att minska på utsläppen. Nu gällande åtgärdsprogram togs fram år 2012 och har varit föremål för successiva revideringar av åtgärderna allt sedan dess. Åtgärdsprogrammet pekar ut åtgärder för hela länet där uppmätta överskridanden av partiklar (PM10) eller NO₂ förekommer.

Parallellt med detta pågår sedan många år ett tillsynsärende mot trafiknämnden avseende luftkvaliteten på just Hornsgatan. I januari 2008 tog miljöförvaltningen emot ett klagomål angående överskridna miljökvalitetsnormer för kvävedioxid (NO₂) och partiklar (PM10) på Hornsgatan. De klagande, som företräds av Naturskyddsföreningen, yrkade att miljö- och hälsoskydds nämnden skulle förelägga trafiknämnden (tidigare trafik- och renhållningsnämnden) att vidta åtgärder för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna för utomhusluft inte överskrids på Hornsgatan, samt att se till att trafiknämnden följer länets åtgärdsprogram för luftkvalitet.

Trafikkontoret har sedan klagomålet kom in vidtagit åtgärder i form av förbud mot dubbdäck samt dammbindning för att minska halten partiklar (PM10) på Hornsgatan och sedan 2012 klaras normen för partiklar på Hornsgatan.

När det gäller kvävedioxid (NO₂) har det varit svårare att hitta effektiva åtgärder. I åtgärdsprogrammet 2004 för luftkvalité fanns tidigare beskrivet en åtgärd som innebar ett förbud mot genomfart av tung trafik, med undantag för bussar i linjetrafik. Efter föreläggande från miljöförvaltningen har trafikkontoret låtit utreda

vilka konsekvenser ett sådant genomfartsförbud för tung trafik på Hornsgatan skulle medföra och kommit fram till att det av flera skäl inte är en lämplig åtgärd. Ett genomfartsförbud skulle orsaka problem på andra gator samtidigt som effekten på luftkvaliteten på Hornsgatan skulle vara mycket liten.

Under 2017 har trafikkontoret till följd av ett uppdrag i kommunfullmäktiges budget utrett möjligheten att införa reserverade körfält för buss och tung trafik på Hornsgatan, mellan Ringvägen och Långholmsgatan. Ärendet redovisades i trafikinämnden och resultatet av trafikkontorets analys var att ett reserverat körfält för tung trafik och buss skulle försämra framkomligheten och generera bilköer med ökade utsläpp på Hornsgatan som följd.

Sammantaget har det varit svårt att hitta effektiva åtgärder för att komma tillrätta med överskridanden av NO₂-halterna.

Miljözon

Miljözon är enligt definitionen ett särskilt känsligt område i tätbebyggt område som är särskilt känsligt för störningar. Miljöstörningar kan vara av komplex natur och omfatta buller, avgaser, vibrationer, skador på byggnadsmaterial m.m. Syftet med de nya miljözonerna är att förbättra luftkvaliteten, minska buller och att vara teknikdrivande.

Idag finns en miljözonklass, miljözon klass 1. Miljözon klass 1 gäller för tunga fordon över 3,5 ton. Från den 1 januari 2020 utökas kommunernas möjlighet i trafikförordningen att införa ytterligare 2 miljözonklasser. Miljözon klass 2 innefattar både bilar, lätta bussar och lätta lastbilar. Miljözon klass 3 innefattar både tunga och lätta fordon. Kommunerna har själva rätt att bestämma om de vill införa miljözon och inom vilket geografiskt område som miljözonerna ska gälla.

Miljözon klass 1 och 2 kan samexistera inom samma område.

För att få köra i miljözonklass 2 måste fordon med såväl bensinmotor som dieselmotor tillhöra utsläppsklass Euro 5 eller Euro 6. Bilar registrerade från och med 1 september 2011 tillhör utsläppsklass Euro 5. Bilar registrerade från och med 1 september 2015 tillhör utsläppsklass Euro 6.

Även om fordonet är registrerat före 2011 eller 2015 kan det vara Euro-klassat så att det får köra i miljözonen.

Från och med den 1 juli 2022 skärps kraven för lätta fordon med dieselmotor som omfattas av miljözon klass 2, då ska dieselfordonen uppfylla kraven för Euro 6 för att få köra i miljözon klass 2.

Undantag från miljözon

I trafikförordningens 11 kap. 4 § anges de fordon som undantas de nya föreskrifterna om miljözon. I och med de nya miljözonernas införande har även undantagen för miljözon ändrats. I de nya undantagen är bl.a. försvarsmakten, färdtjänst, veteranfordon (äldre än 30 år), fordon som har passagerare eller förare som har ett parkeringstillstånd för rörelsehindrade och fordon som har lämnats bilstöd från Försäkringskassan undantagna. Undantag i trafikförordningen är allmänna och kräver ingen dispens från kommunen.

Förutom de allmänna undantagen avser kommunen att följa de lokala undantag som praktiseras för dubbdäck, såsom undantag för fordon som har parkering/garage-plats på Hornsgatan och för fordon som utför reparation av medicinsk utrustning.

Tillsyn

Polisen är tillsynsmyndighet och sköter därmed övervakningen av föreskriften. En dialog kommer att upprättas med polisen inför införandet av föreskriften.

Trafikens sammansättning och beräknade effekter

Hornsgatan trafikerades under ett medeldygn 2017 av 23 919 fordon per dygn, varav ca 8 % tung trafik, 78 % personbilar samt 14 % lätta lastbilar.

Antalet unika fordon som berörs av en miljözon klass 2 på Hornsgatan år 2022 uppskattas till ca 20 000 fordon.

Miljöförvaltningen i Stockholms stads rapport SLB 2:2019 - Fordonsmätningar på Hornsgatan år 2017, anger att dieseldrivna fordon (ca 50 % av totala antalet fordon) står för 87 % av utsläppen av kväveoxider på Hornsgatan. Bensindrivna fordon (38% av det totala antalet fordon) står för 11 % av utsläppen av kväveoxider. Utsläpp av kväveoxider från biogas- och etanol-fordon är representerade med 3 % av de totala kväveoxidutsläppen. Kväveoxider (NO_x) är ett samlingsnamn för kvävemoxid (NO) och kvävedioxid (NO₂).

Av fordonstyperna bidrar de dieseldrivna tunga lastbilarna med ca 49 % av utsläppen, medan dieseldrivna personbilar och lätta lastbilar bidrar med ca 26 % respektive ca 9 %.

De tunga dieselbussarna, där nästan alla omfattas av Euro 6-krav, står för 2 % av NO_x-utsläppen. De tunga fordonen som bryter mot miljözonsbestämmelserna beräknas stå för ca 20 % av de tunga fordonens utsläpp av kväveoxider och 10 % av de totala NO_x-utsläppen på Hornsgatan anger SLB 2:2019.

För att få framföra personbil, lätta bussar samt lätta lastbilar inom miljözon klass 2, krävs att fordonen uppfyller kraven i enlighet med Euro 5 eller Euro 6 motor. Fordon som uppfyller kraven i enlighet med Euro 5 och Euro 6 motorer släpper ut mindre kväveoxider och sotpartiklar än deras äldre motsvarigheter.

Halterna av kvävedioxid i Stockholm beräknas minska i takt med att äldre fordon byts ut till nyare fordon med effektivare avgasrening, om man antar att trafikarbetet är detsamma som i dagsläget. Skärpningen av miljözon klass 1 för tunga fordon fr.o.m. 2021, innebär att endast tunga fordon i Euro klass 5 får köra inom miljözonen förväntas minska halterna av kvävedioxid påtagligt. Om trafikarbetet ökar i jämförelse med idag (2019) är läget osäkert kring hur fort halterna minskar.

Det är dock svårt att göra en adekvat bedömning, hur mycket och i vilken takt kväveoxiderna faktiskt kommer att minska utan miljözonsföreskriftsåtgärd.

Ekonomi

Införandet av miljözon klass 2 förväntas hålla sig inom den givna budgeten om 1,5 miljoner SEK. Av dessa medel avsätts ca 600 000 SEK till kommunikation under 2019. Kostnad för mätningar uppgår under 2019 och 2020 till ca 450 000 SEK.

Trafikkontorets synpunkter

Inledningsvis kan konstateras att arbetet med att sänka kvävedioxidhalterna på Hornsgatan är av komplex natur och många faktorer måste tas i beaktande.

Leveranstrafiken bidrar med en inte oväsentlig del av de beräknade utsläppen av NO₂, men att stänga av gator har inte bedömts som en tillfredställande åtgärd och som redovisats ovan har slutsatsen där

det analyserats varit att det istället kan få motsatt effekt i form av ökade utsläpp.

Trafikkontoret arbetar istället långsiktigt med åtgärder för en effektivare godstrafik vilket i förlängningen väntas leda till en minskning av godstrafikens negativa konsekvenser på luftkvaliteten. På Södermalm pågår för närvarande två projekt med off-peak transporter. Det ena berör samtliga Södermalms fyra McDonalds restauranger som sedan januari 2019 får sina leveranser nattetid med en elhybridlastbil som styrs om till eldrift när den kommer innanför tullarna med hjälp av geofencing. Parallellt med detta kör Ragnsells ut avfall nattetid från komprimatorer under jord till återvinningscentralerna utanför stan med en biogaslastbil, som bland annat berör Skrapan på Södermalm. Dessa projekt innebär minskad trängsel, kortare körtider och minskade utsläpp.

Trafikkontoret menar att stadens arbete med en samordnad leveranstrafik tillsammans med successivt skarpare krav på utsläpp från tunga fordon sannolikt är åtgärder som långsiktigt kommer att minska utsläppen från den tunga trafiken i staden.

Miljözonsföreskrift för miljözon klass 2 på Hornsgatan har därtill en viktig funktion i stadens arbete för att förbättra luftkvaliteten i staden. Syftet med miljözon klass 2 på Hornsgatan är att minska halten av kvävedioxid i luften och därmed ett led i försöken att komma tillrätta med luftkvaliteten på Hornsgatan och dess omgivning.

Införandet av miljözon klass 2 på Hornsgatan är ett bra tillfälle att se vilka effekter som rent konkret uppstår. Därför är det viktigt med utvärderingar såväl före som under genomförandet, med start under 2019. Ett led i detta är att trafikkontoret avser att mäta fordons-sammansättningar på Hornsgatan före och efter införandet av föreskriften samt att miljöförvaltningen kommer att bistå med luftkvalitetsanalyser. Samtidigt kommer trafikräkning att genomföras på närliggande gator före och efter införandet av föreskriften. Mätningar och analyser kommer att genomföras för att belysa de effekter som den nya föreskriften innebär för Hornsgatan och dess omgivande miljö.

Trafikkontoret avser att bevilja dispens mot föreskriften miljözon klass 2 på Hornsgatan för fordon som har hyrd p-plats eller hyrd garageplats med tillfart endast via Hornsgatan.

De finns risk att det råder missuppfattningar kring vilka fordon som omfattas av en eventuell miljözon klass 2. En felaktig bild av vilka fordon som omfattas av miljözonen kan få en oönskad negativ effekt, genom att fler bensinbilar säljs istället för dieslbilar. Dieselfordon har lägre koldioxidpåverkan men högre utsläpp av kväveoxider och sotpartiklar än bensinfordon.

Fler bensinbilar istället för dieslbilar riskerar att leda till ökade koldioxidutsläpp och därmed ökad klimatpåverkan. Det kommer därför vara viktigt att informationen som ges i anslutning till införandet är tydlig och en kommunikationsplan som adresserar problemet och riktar sig främst till Stockholms stads kommuninvånare har upprättats.

Att ordna trafiken med hjälp av lokala trafikföreskrifter är en uppgift trafiknämnden ansvarar för och trafikkontoret har delegation på att utföra. Vissa typer av ärenden av principiell beskaffenhet ska dock beslutas av kommunfullmäktige. Detta ärende är det första i sitt slag och därmed unikt.

Slut