



PM 2012: RII+VI (Dnr 001-2519/2011)

Framställan från Transportstyrelsen om ändring av bestämmelser om miljözoner i trafikförordningen

Remiss från Näringsdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Framställan från Transportstyrelsen om ändring av bestämmelserna om miljözoner i trafikförordningen” hänvisas till vad som sagts i denna promemoria.

Föredragande borgarråden Ulla Hamilton och Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Transportstyrelsen föreslår ändring av trafikförordningen (1998:1276) på tre punkter i fråga om de fordon som omfattas av bestämmelserna om miljözon i 4 kapitlet. Den första punkten gäller att ge möjlighet att anpassa motorn till tunga fordon med lägre utsläppsnivå, den andra att inte utesluta fordon godkända enligt euro-VI från rätt att föras i en miljözon samt den tredje om vilka bränslen som fordon som förs in i en miljözon får använda.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden. På grund av kort remisstid har miljöförvaltningen och trafikkontoret svarat med kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret anser att de föreslagna ändringarna är positiva och kommer att förbättra arbetet med miljözonsbestämmelserna.

Miljöförvaltningen anser att de föreslagna ändringarna överlag kommer att förbättra miljöeffekterna av miljözonsbestämmelserna. Förvaltningen varnar dock för att ändringen för alternativa bränslen kan komma att få betydande oönskade konsekvenser för vissa fordonsägare. Exempelvis kan SL tvingas byta ut 1 200 bussar i förtid till en kostnad av cirka 700 miljoner kronor utan att detta leder till någon miljönytta.

Trafikkontoret anser att de föreslagna ändringarna kommer att möjliggöra en fungerande polisövervakning av miljözonsbestämmelserna.

Våra synpunkter

Stockholms stad har haft miljözon för tung trafik sedan 1996, vilket har gjort att äldre fordon har bytts ut tidigare än annars hade varit fallet. Enligt beräkningar från

2007 har detta inneburit att utsläppen av kvävedioxider minskade med 3-4 procent, kolväten med 16-21 procent och partiklar med 13-19 procent. Miljözonsbestämmelserna har haft en viktig inverkan på en bättre luftkvalitet i Stockholms stad.

Transportstyrelsen föreslår förändringar i bestämmelser om miljözoner i syfte att underlätta och förenkla arbetet för bättre luftkvalitet. Det föreslås bland annat att äldre fordon ska kunna anpassas till lägre utsläppsnivåer, och att utsläppsnivåerna ska kunna utläsas i vägtrafikregistret, alternativt att det i fordonet medförs dokumentation som visar fordonets emissioner. Transportstyrelsen föreslår vidare att Euro VI-klass ska tillåtas i miljözonen utan tidsbegränsning samt att bestämmelserna för miljözon ska gälla oavsett vilket bränsle som används. Dessa förslag till förändringar är välkomna och kommer både att underlätta efterlevnaden och förbättra effekten av miljözonsbestämmelserna.

Förslaget om att förändra trafikförordningen så att miljözonsbestämmelserna blir gällande oberoende av vilket bränsle som används är i grunden bra. Genom detta förslag täpps ett kryphål i dagens bestämmelser effektivt igen vilket möjliggör för polisen att kunna kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna. Däremot leder denna förändring, liksom miljöförvaltningen poängterar, också till vissa oönskade och olyckliga konsekvenser för många etanol- och biogasfordon. Orsaken är att en hel del av de fordon som går på förnyelsebara bränslen är registrerade för en Euro-klass men uppfyller egentligen en högre Euro-klass. För exempelvis SL:s del omfattar detta cirka 1 200 bussar. Om SL behöver byta ut alla dessa bussar i förtid uppskattas kostnaden till 700 miljoner kronor utan att det leder till någon miljönytta.

Detta är en allvarlig bieffekt av förslaget som Transportstyrelsen bör finna en lösning på inom ramen för denna förändring av trafikförordningen. Tänkbara lösningar skulle kunna vara att

- (i) införa en möjlighet till dispens under en övergångsperiod för vissa typer av fordon eftersom problemet är av övergående karaktär, eller
- (ii) införa en möjlighet för fordonsägarna att påvisa att fordonet de facto uppfyller kraven för den aktuella euroklassen. Det kan enligt uppgift från Scania vara möjligt eftersom alla fordon testas före leverans. Transportstyrelsen skulle då också kunna ha ansvaret att godkänna dessa testresultat, vilket skulle kunna formuleras som en typ av individuell dispens för det aktuella fordonet.

Avslutningsvis är det viktigt att poängtera att det kommer att behövas många fler åtgärder för att råda bot på problemen med luftkvaliteten i Stockholm. Den tunga trafiken står för en stor del av utsläppen och staden ämnar implementera ytterligare åtgärder och fortsätta arbetet med att ställa om den tunga trafiken i staden till att bli mer miljövänlig. Ett exempel på detta arbete är stadens Clean Truck-projekt. Lastbilstransporter är nödvändiga för att staden ska kunna fungera och därför är miljözonerna ett viktigt redskap som ska användas aktivt i omställningsarbetet. Därutöver arbetar staden aktivt med att förbättra luftkvaliteten och den kommande åtgärdsplanen för PM10 och kvävedioxid blir ett viktigt styrinstrument. I övrigt instämmer vi i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Framställan från Transportstyrelsen om ändring av bestämmelserna om miljözoner i trafikförordningen” hänvisas till vad som sagts i denna promemoria.

Stockholm den 8 mars 2012

ULLA HAMILTON PER ANKERSJÖ

Bilaga

Remiss – Framställan från Transportstyrelsen om ändring av bestämmelserna om miljözoner i trafikförordningen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Daniel Helldén* (MP) enligt följande.

Transportstyrelsens föreslår ändringar av nuvarande bestämmelser om miljözoner för tunga bussar och tunga lastbilar. Det behövs dock betydligt mer omfattande åtgärder för att uppnå lägsta godtagbara luftkvalitet i Stockholm. Föreslagna åtgärder har förhållits under ett antal år. Redan i åtgärdsprogrammet 2004 fanns ”åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken endast till tunga fordon på Hornsgatan i Stockholms kommun till endast bussar i linjetrafik.” Det är också angeläget att få möjlighet att införa miljözoner avseende äldre miljöbelastande personbilar och lätta lastbilar. Det är ett folkhälsoproblem att både miljökvalitetsnormerna och miljömålen för luft överskrids.

ÄRENDET

Transportstyrelsen föreslår ändring av trafikförordningen (1998:1276) på tre punkter i fråga om de fordon som omfattas av bestämmelserna om miljözon i 4 kapitlet. Den första punkten gäller att ge möjlighet att anpassa motorn till tunga fordon med lägre utsläppsnivå, den andra att inte utesluta fordon godkända enligt euro-VI från rätt att föras i en miljözon samt den tredje om vilka bränslen som fordon som förs in i en miljözon får använda.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden. På grund av kort remisstid har miljöförvaltningen och trafikkontoret svarat med kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 januari 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad har haft en miljözon för tung trafik sedan 1996. Syftet med miljözonen är att lokalt inom zonen förbättra miljön. Enligt en rapport från 2008 har instiftandet av miljözonen inneburit att fordon byts ut till modernare tidigare och att fordon som är registrerade i Stockholms stad är yngre än i Stockholms län. För fem år sedan beräknades miljözonen i Stockholm leda till att utsläppen av kväveoxider minskade med 3-4 procent, kolväten med 16- 21 procent och partiklar med 13-19 procent.

Med kunskap och vetskap om att miljözonen ger goda effekter på innerstadens miljö stöder stadsledningskontoret åtgärder som leder till upprätthållandet av zonens syfte.

Åtgärderna som föreslås av Transportstyrelsen kan väntas leda till regeltillämpningen förenklas när fordonens utsläppsnivåer kopplas till vägtrafikregistret efter en utförd registerbesiktning. Jämfört med idag bedömer stadsledningskontoret att transportbranschens förutsättningar att bedriva verksamhet kommer att vara desamma eller bättre när ändringen av bestämmelserna genomförs. Exempelvis öppnas möjligheten för bussbranschen att bygga om eller uppgradera bussar till euro-5 klass, vilket ger möjlighet till ytterligare några års körning, istället för att köpa nytt.

Stadsledningskontoret kan se logiken i Transportstyrelsens förslag, att euro- VI fordon ska tillåtas att föras i en miljözon utan tidsbegränsning. Detta mot bakgrund av att nuvarande regelverk hade gjort att euro- V fordon hade tillåtits att köra inom miljözonen efter att det sex- åriga tillståndet för euro- VI gått ut. Parentetiskt kan nämnas att den 31 december 2013 träder EU:s nya emissionslagstiftning, Euro 6, i kraft för nyproducerade lastbilar. Partikelutsläppen ska halveras och utsläppen av kväveoxider minskas med 77 procent.

Stadsledningskontoret menar att Transportstyrelsens förslag, att när framtida utsläppsnivåer diskuteras får frågan om tidsbegränsning för euro-VI fordon aktualiseras, räcker som garant för att systemets syfte med ständiga förbättringar och krav upprätthålls.

Avslutningsvis delar stadsledningskontoret transportstyrelsens bedömning att bestämmelserna om miljözoner i trafikförordningen bör förtydligas så att de gäller för fordon i en miljözon oberoende av vilket bränsle som används. Åtgärden leder till att syftet med miljözonen upprätthålls och stadsledningskontoret stödjer därmed att trafikförordningen ändras så att förandet av ett fordon i en miljözon är drivmedelsneutralt.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad med vad som anförs i tjänsteutlåtandet.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 10 februari 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Anpassning mot lägre avgasutsläpp

Transportstyrelsens förslag: I bestämmelserna om miljözoner i trafikförordningen införa möjligheten att uppgift om vilken utsläppsnivå och att ett fordon är anpassat för lägre avgasutsläpp ska kunna hämtas från vägtrafikregistret.

Det framgår inte av remissen om förslaget i sig bedöms att medföra att fordonsparken förändras. Förvaltningen kan därför inte bedöma eventuella miljövinster av förslaget gällande detta.

I remissens konsekvensutredning bedöms förslaget leda till att kontrollen av att rätt fordon förs i miljözonerna kommer att förenklas när uppgift om anpassade fordon finns tillgängligt i vägtrafikregistret. Miljöförvaltningen ser positivt på detta eftersom det indirekt kan leda till en högre efterlevnad av miljözonens regler, och därigenom minskad miljöpåverkan. Denna uppgift i vägtrafikregistret skulle också kunna användas för andra incitament som t.ex. differentiering av trängselskatt.

Euro-VI-fordon

Transportstyrelsens förslag: I bestämmelserna om miljözoner i trafikförordningen införa att fordon godkända för utsläppsnivån euro-VI ska tillåtas att föras i en miljözon utan tidsbegränsning.

Miljöförvaltningen bedömer att detta förslag är rimligt eftersom det idag inte finns någon högre klassning än euro-VI för tunga fordon. Av förslaget framgår att en tidsbegränsning för euro-VI bör prövas när det fattats beslut om kommande utsläppskravsnivåer. Miljöförvaltningen anser att detta är ett självklart steg i utvecklingen så länge halterna av luftföroreningar inom miljözonen är högre än i omgivningen, samt bedöms vara skadliga.

Alternativa bränslen

Transportstyrelsens förslag: Bestämmelserna om miljözoner i trafikförordningen ska förtydligas så att de gäller när fordon förs i en miljözon oberoende av vilket bränsle som används.

Förslaget syftar till att ta bort möjligheten att kringgå miljözonsbestämmelserna genom att köra på eller påstå att man kör på annat bränsle än diesel. Miljöförvaltningen är positiv till att detta kryphål i lagen täpps till, eftersom de fordon som kringgår lagens syfte beräknas bidra med en inte försumbar del av utsläppen av föroreningar i staden. Kryphålet har också i förlängningen lett till att polisen i princip har upphört att kontrollera efterlevnaden av miljözonen, eftersom de inte kan kontrollera vad fordonen har i tanken.

I remissens konsekvensutredning bedöms förslaget leda till att luftkvaliteten blir bättre i miljözonerna på grund av att äldre fordon som kör på andra bränslen än diesel inte kommer att föras i miljözonerna utan i stället ersättas av nya fordon alternativt anpassas till lägre avgasutsläpp. Miljöförvaltningen är positiv till detta.

Miljöförvaltningen vill dock uppmärksamma att förslaget kommer att få oskäligen konsekvenser för många etanol- och biogasfordon. Alla etanolfordon som registrerades före 2008 och alla biogasfordon som är registrerade före 2005 är registrerade som euro-III eller euro-

IV. Dessa fordon uppfyller dock strängare krav än euro-V och förvaltningen anser därför att fordonen borde likställas med euro-V (EEV, environmentally enhanced vehicle) i miljözonerna. Exempelvis kommer remissförslaget slå hårt mot Stockholm lokaltrafik (SL) och leda till förtida utbyte av cirka 1 200 bussar till en kostnad av ca 700 miljoner utan att för den skull ge någon ökad miljönytta, eftersom fordonen redan uppfyller de strängare kraven för Euro-V.

Övrigt

Miljözonsregler och klimatpåverkan

Klimatfrågan är ett globalt problem som kräver såväl globala, regionala som lokala åtgärder för att klaras. Miljöförvaltningen bedömer att det finns stora möjligheter att minska klimatutsläppen från den tunga trafiken genom att vidta lokala åtgärder. Motsvarande åtgärder är svåra att genomföra nationellt eftersom det ännu inte finns någon förnybar teknik som klarar fjärtransporter på väg.

Tunga fordon svarar för en fjärdedel av klimatgasutsläppen från transporter i Sverige och medan biltrafikens utsläpp har bromsat in så ökar fortfarande den tunga trafiken utsläpp. Den har ökat med 26 % sedan 1990. En stor del av de tunga transportererna sker i städerna och det är därför angeläget att snarast ersätta fossila bränslen med förnybara. Transporterna är också utpekade som en nyckelfaktor för att nå stadens klimatmål att bli fossilfri år 2050. Miljöförvaltningen visar bl.a. i projektet CleanTruck att det är en fullt möjlig åtgärd, såväl tekniskt som ekonomiskt att använda förnybara bränslen i tunga transporter. Förvaltningen föreslår därför att Transportstyrelsen bör få i uppdrag att skyndsamt utreda hur miljözonsregelverket kan användas för att påskynda övergången till förnybara drivmedel och att en ändring av miljözonsregelverket inte ska leda till att övergången till förnybara drivmedel försvåras.

Trafikmätning på Hornsgatan

Vid den omfattande trafikmätning som gjordes på Hornsgatan under hösten 2009 konstaterades att 23 % (65 av 279 fordon per medeldygn) av den dieseldrivna tunga trafiken på Hornsgatan hade sådan euro-klassning att den bröt mot miljözonsreglerna. Vid analysen av dessa mätningar gick det inte att få fram om dessa fordon var ombyggda så att de uppfyllde miljözonsreglerna eller om de körde på annat bränsle än diesel och därför inte omfattades av miljözonsreglerna.

I analysen av trafikmätningarna har det gjorts beräkningar som visar att om alla de fordon som förefaller olagliga verkligen var det och dessa byttes ut mot lagliga fordon, skulle det medföra att NO₂-halten (dygnsmedelvärdet) på Hornsgatan skulle kunna minska med cirka 3 %. Förvaltningen bedömer därför att det kan finnas potential att minska utsläppen i staden genom att öka efterlevnaden av miljözonsreglerna. Förvaltningen bedömer att ändringarna i förslaget kommer leda till ökad efterlevnad.

När det gäller åtgärder för att följa miljö kvalitetsnormen för NO₂ finns det ingen enskild åtgärd som ger tillräcklig effekt, utan det kommer att krävas flera olika åtgärder. Beräkning har gjorts för ett antal olika åtgärdsförslag och de visar att varje enskild åtgärd skulle ge haltsänkningar på 3 – 10 %. Förvaltningen bedömer därför att en sänkning på 3 % inte är försumbar.

Miljöförvaltningen bedömer även att förslaget kommer att öka möjligheten att få rättvisande statistik i undersökningar som denna.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 18 januari 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Anpassning av fordon till lägre utsläppsnivåer

I bestämmelserna om miljözoner i 4 kap. 22 – 24 §§ i trafikförordningen ges en möjlighet att anpassa ett fordon av lägre miljöklassning till högre miljöklassning med lägre emissioner. Den här möjligheten har funnits sedan 2007-01-01. Problemet är att det inte har funnits något regelverk som har talat om hur detta ska ske rent praktiskt. Att ge ett fordon med sämre utsläppsvärden möjlighet att färdas längre tid inom miljözonen med en för ändamålet godkänd avgasrening får ses som mycket positivt, med tanke på att det finns dyra specialfordon som är byggda att klara en viss typ av specialuppdrag och som inte kör långa sträckor utan mest kör till och från en arbetsplats för att utföra ett uppdrag och därav får en lång livslängd. Det kan även vid en lågkonjunktur vara företagervänligt att det finns en möjlighet att förlänga färdtiden inom miljözonen genom att investera i rätt typ av avgasrening istället för ett betydligt dyrare nytt fordon som inte har bättre utsläppsvärden. För att en avgasrening ska fungera väl och behålla låga emissionsvärden under den tid fordonet får köra inom miljözonen, är det viktigt att det vid godkännande av viss avgasrening ingår ett hållbarhetsprov som är tillförlitligt och som i någon mån återspeglar den naturliga körsituationen på gatan. Att i vägtrafikregistret föra in uppgifter om att ett fordon är utrustat med godkänd avgasrening med vissa emissioner, underlättar övervakningen för polisen. För utländska fordon finns möjlighet att visa ett anpassat fordons emissionsnivå genom att medföra en handling som visar detta.

Fordon med utsläppsnivå enligt euro-VI ska få köra utan tidsbegränsning

Den nya euroklassningen euro-VI, som träder ikraft 1 januari 2014, föreslås inte få någon tidsbegränsning. I förslaget nämns att effekten på luftkvaliteten blir begränsad. Kontoret delar uppfattningen om att ju bättre fordonen blir emissionsmässigt desto mindre är miljövinsten för närmiljön. Kontoret anser vidare att det är önskvärt att även utreda om fordonens utsläpp av koldioxid kan ingå i miljöklassningen.

Bestämmelserna om miljözoner ska förtydligas i trafikförordningen så att reglerna ska gälla oavsett bränsle

Det har tidigare varit en otydlighet i regelverket som gjort att företag har tankat alternativa bränslen i fordonen och kört med för gamla fordon i miljözonen. Vidare kan nämnas att polisen i Stockholms län stort sett upphört med kontroller av fordon inom miljözonen, eftersom det är ett svårt bevisläge när det gäller vad för drivmedel ett visst fordon kör på. Ett förtydligande som i transportstyrelsens förslag, där man helt enkelt skriver tunga lastbilar och tunga bussar, innebär att alla tunga fordon som kör inom miljözonen måste uppfylla vissa krav. Man kan alltså enligt förslaget även reglera biogasfordon och etanolfordon som inte uppfyller viss miljöklassning, och detta får anses vara ett steg framåt jämfört med nuvarande regelverk när endast dieselfordon regleras.