



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

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

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

Förslag till beslut

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

Gunnar Söderholm

Gustaf Landahl

Sammanfattning

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

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

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

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

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

Bakgrund

KLAGOMÅL FRÅN FEM BOENDE UTMED HORNSGATAN

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

De klagande yrkar:

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

KOMMUNIKATION MED TRAFIK- OCH RENHÅLLNINGSNÄMNDEN OCH NATURSKYDDSFÖRENINGEN

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

Trafik- och renhållningsnämndens svar skickades till Naturskyddsföreningen för synpunkter. Naturskyddsföreningens svar inkom till Miljöförvaltningen 2008-10-20. (bilaga 3)

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

Trafik- och renhållningsnämndens yttrande 2008-06-18

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

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

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

- Höjda parkeringsavgifter
- Beslutat att ta fram en ny parkeringsstrategi i syfte att öka framkomligheten på stadens huvudgator och att öka antalet parkeringsplatser på sidogator.

- Avgiftsbelagt i huvudsak alla kommunens arbetsplatsparkeringar.
- Samarbetar med SL för att ta fram infartsparkeringar (f.a. i grannkommuner)
- Reserverade körfält för kollektivtrafik och signalprioritering för bussar i korsningar har införts för att öka framkomligheten för bussar.
- Informationsinsatser om dubbdäcksanvändning
- Försök med dammbindning
- Kunskapsuppbyggnad om metoder för att påverka PM10-halterna.

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

Naturskyddsföreningens yttrande 2008-10-20

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

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

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

Trafik- och renhållningsnämndens yttrande 2009-02-16

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

Angående miljözoner för lätta fordon, påtalar trafik- och renhållningsnämnden att de deltagit i arbetet med åtgärdsprogrammet, där detta föreslagits till regeringen. De deltar också i den överenskommelse om en samlad trafiklösning för Stockholmsregionen som slöts i december 2007 där man arbetar för att utveckla miljözonerna, samt för att få regeringen att besluta om lämpliga styrmedel för att begränsa dubbdäcksanvändningen. Nämnden har inte ansökt om miljözon för lätta fordon eftersom det inte finns lagligt stöd för detta.

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

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

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

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

MILJÖKVALITETSNORMER

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

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

- Till skydd för människors hälsa får partiklar efter den 31 december 2004 inte förekomma i utomhusluft med mer än i genomsnitt 50 mikrogram per kubikmeter luft under ett dygn (dygnsmedelvärde), och i genomsnitt 40 mikrogram per kubikmeter luft under ett kalenderår (årsmedelvärde). Dygnsmedelvärdet får överskridas högst 35 ggr per år.²
- Till skydd för människors hälsa får kvävedioxid efter den 31 december 2005 inte förekomma i utomhusluft med mer än i genomsnitt 90 mikrogram per kubikmeter luft under en timme (timmedelvärde), i genomsnitt 60 mikrogram per kubikmeter

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

² Förordning (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft).

luft under ett dygn (dygnsmedelvärde) och i genomsnitt 40 mikrogram per kubikmeter luft under ett kalenderår (årsmedelvärde). Timmedelvärdet får överskridas 175 gånger per kalenderår förutsatt att föroreningsnivån aldrig överstiger 200 mikrogram per kubikmeter luft under en timme mer än 18 gånger per kalenderår. Dygnsmedelvärdet får överskridas 7 gånger per kalenderår.³

FÖRORENINGSSITUATIONEN PÅ HORNSGATAN

Partiklar PM10

På Hornsgatan klarades normen för årsmedelvärdet (40 µg/m) för partiklar (PM10) år 2008, då de uppmätta värdena var 37 µg/m³. Halterna har dock överskridit normen för årsmedelvärde varje år sedan 2000, utom år 2006 och 2008. Halterna visar sedan början av 1990-talet en svagt nedåtgående trend.⁴

Miljö kvalitetsnormens dygnsmedelvärde för PM10 överskreds 77 dygn under 2008 på Hornsgatan, vilket är 42 dygn mer än tillåtet enligt normen. Antal dygn med överskridande av normen har varit hög sedan 1992, men visar en nedåtgående trend.

Den enda lokala utsläppskällan till PM10 är vägtrafiken. Slitage av vägbanan, främst orsakat av personbilarnas dubbdäck, står för ca 86 % av PM10-utsläppen. Ca 9 % av PM10-utsläppen kommer från de lätta fordonens avgaser.⁵

Kvävedioxid

På Hornsgatan överskreds normen för årsmedelvärdet (40 µg/m³) för kvävedioxid år 2008, då de uppmätta värdena var 46 µg/m³. Halterna har överskridit normen för årsmedelvärde varje år sedan 1992, men visar en nedåtgående trend.⁶

Miljö kvalitetsnormens dygnsmedelvärde för kvävedioxid överskreds 59 dygn under 2008 på Hornsgatan⁷, vilket är 52 dygn mer än tillåtet enligt normen. Antal dygn med överskridande av normen har varit hög sedan 1992, men visar en nedåtgående trend.

Till skillnad mot PM10 kommer utsläpp av kväveoxider från vägtrafiken uteslutande från fordonens avgaser. Utsläppen av kväveoxider kommer till största delen (38 %) från bensindrivna personbilar med katalysator. Tunga lastbilar står för 29 % av kväveoxidutsläppen.

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

⁴ Luften i Stockholm. Årsrapport 2007. SLB-analys 1:2008

⁵ Utsläpp och halter av kväveoxider och partiklar på Hornsgatan. SLB-analys. (SLB 4:2007)

⁶ Luften i Stockholm. Årsrapport 2007. SLB-analys 1:2008

⁷ <http://slb.nu/lvf/2009-03-06>

HÄLSOEFFEKTER AV LUFTFÖRORENINGAR

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

Exponeringen för luftföroreningar beräknas medföra en förkortning av medellivslängden i Sverige med cirka ett halvt år samt att 200–300 personer får lungcancer varje år och att 600 ungdomar växer upp med sänkt lungfunktion.⁸

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

ÅTGÄRDSPROGRAM

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

I regeringsbeslutet om åtgärdsprogram bedömdes att det fanns risk för att åtgärderna inte skulle ge tillräcklig effekt för att miljökvalitetsnormerna skulle klaras i tid. Regeringen uppdrog därför åt Länsstyrelsen att upprätta ett förslag till kompletterande åtgärdsprogram för att miljökvalitetsnormerna skulle kunna uppfyllas inom länet. I Länsstyrelsens svar på detta uppdrag framgår att det tidigare inlämnade förslaget till åtgärdsplan bedömts som de bästa samlade lösningarna för att uppfylla miljökvalitetsnormerna inom ramen för ett hållbart samhällsbyggande i den växande Storstockholmsregionen och att inga effektiva åtgärdsförslag återstår från detta arbete.

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

Åtgärdsprogrammet har inte medfört att miljökvalitetsnormerna uppfylls inom Stockholms stad.

⁸ Miljöhälsorapport 2009. Socialstyrelsen.

EU-KOMMISSIONEN VARNAR SVERIGE

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

På begäran av miljödepartementet har Stockholms stad bidragit med underlag och synpunkter till Sveriges svar på denna varning. Stockholms stad föreslår i sin skrivelse att regeringen ska utreda förutsättningarna för en ändring av trafikförordningen (1998:1276) så att en kommun kan reglera tillåtligheten av dubbdäck inom en miljözon.⁹ Inför sitt yttrande inhämtade staden synpunkter från Miljöförvaltningen och trafikkontoret.

VÄGVERKETS LÄGESRAPPORT OM VINTERDÄCK 2009

Vägverket har fått i uppdrag av regeringen att utreda möjligheterna med att minska problemen med stopp i trafiken orsakade av tunga fordon och minska problemen med höga partikelhalter i tätorter. Vägverket redovisade rapporten ”Samlad lägesrapport om vinterdäck – Redovisning av ett regeringsuppdrag” till regeringen i januari 2009. Rapporten har nu skickats på remiss till bl.a. Stockholms stad. Kommunstyrelsen remitterade denna i sin tur till Miljöförvaltningen i Stockholm för ett kontorsyttrande p.g.a. kort remisstid (dnr 2009-002699-217).

Miljöförvaltningens bedömde i sitt yttrande att de förslag som Vägverket redovisar, vare sig enskilt eller i kombination, är tillräckliga för att miljö kvalitetsnormen för partiklar (PM10) ska uppnås i Stockholms stad. Förvaltningens bedömde att det förslag som skulle ge störst effekt på partikelhalterna är ett förbud för fordon med dubbdäck på vissa gator. Ett sådant förbud skulle medföra att miljö kvalitetsnormerna klaras på de flesta gatorna i Stockholm, utom de allra kraftigaste belastade, t.ex. Hornsgatan. Vissa förslag, bl.a. begränsning av dubbantalet på däck, förändrad tillåten tid för dubbdäck och skatt på dubbdäck bedöms på sikt ge märkbar skillnad av partikelhalterna, men inte tillräcklig för att miljö kvalitetsnormerna ska uppnås. Flera av förslagen bedöms ha försumbar effekt på partikelhalterna i Stockholm.

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

⁹ KS 303-314/2009

ANSVARSFÖRDELNING, RÄTTIGHETER OCH SKYLDIGHETER

Väghållaren

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

Enligt miljöbalken är verksamhetsutövare bl.a. skyldiga att

- enligt 2 kap. 3 § miljöbalken utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik;
- enligt 2 kap. 2 § miljöbalken skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet;
- enligt 2 kap. 1 § miljöbalken styrka att de försiktighetsmått som behövs enligt 2 kap. 3 § MB vidtagits, d.v.s. utövaren har bevisbördan för att tillräckliga åtgärder vidtas;
- enligt 26 kap. 22 § miljöbalken utföra sådana undersökningar som behövs för tillsynen.

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

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

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

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

på att skydda hälsoskyddsintresset men regleras i 5 kap. Detta kapitel saknar emellertid uttrycklig tillsynsmyndighet i balken eller i förordningen.

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

Kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd har alltså inget uttalat tillsynsansvar enligt 5 kap och heller inte ett tydligt tillsynsansvar för upprättade åtgärdsprogram. Av det allmänna tillsynsansvaret över hälsoskyddsfrågorna följer dock att nämnden måste ställa krav på åtgärder vid hälsoskyddsproblem. Överskridna miljö kvalitetsnormer för luft är per definition hälsoskyddsproblem och därmed aktiveras nämndens skyldighet att kräva åtgärder så att normerna kan uppfyllas. Om ett åtgärdsprogram visar sig vara otillräckligt framgår av såväl direktiv som 5 kap att det krävs ett nytt åtgärdsprogram, d.v.s. medlet vid brister i åtgärdsprogram är nya åtgärdsprogram. Det betyder att det är det organ som har ansvar för att besluta om åtgärdsprogram som även ansvarar för att det upprättas ett nytt vid behov, alltså regeringen och/eller den myndighet regeringen givit sådant uppdrag. Kommunen har inte tilldelats något sådant uppdrag och har således inte i 5 kap tilldelats initiativrätt till åtgärdsprogram. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har dock en allmän initiativrätt som följer av den grundläggande tillsynsbestämmelsen i 26 kap 1 §. Där anges att tillsynen ska säkerställa syftet med balken och dess föreskrifter. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

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

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

Enskildas rätt

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

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

- Artikel 7.3 i rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten, i dess lydelse enligt parlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 av den 29 september 2003, ska tolkas på så sätt att om det finns risk att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids, har enskilda som är omedelbart berörda rätt att kräva att behöriga myndigheter upprättar en handlingsplan, även om de enligt nationell rätt har tillgång till andra rättsliga medel för att utverka att dessa myndigheter vidtar åtgärder för att bekämpa föroreningar i utomhusluften.

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

Den statliga rollen

Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm ska kunna uppfyllas, ska regeringen eller den eller de myndigheter som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram (MB 5 kap. 4§).

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

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

Förvaltningens synpunkter

Är klagomålet befogat?

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

På Hornsgatan överskreds miljökvalitetsnormens dygnsmedelvärde för partiklar 77 dygn under 2008. Detta dygnsmedelvärde får överskridas högst 35 ggr per år. Halterna av Par-

tiklar (PM10) visar sedan början av 1990-talet en svagt nedåtgående trend.¹⁰ Miljöförvaltningen bedömer därför att halterna av partiklar (PM10) inte är ringa och inte är tillfälliga.

Miljö kvalitetsnormens dygnsmedelvärde för kvävedioxid överskreds 59 dygn under 2008. Detta värde får överskridas 7 gånger per kalenderår. Årsmedelvärdet år 2008 var 46 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, vilket överstiger miljö kvalitetsnormens 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Halterna av kväveoxider visar sedan början av 1990-talet en svagt nedåtgående trend.¹¹ Miljöförvaltningen bedömer därför att halterna av kvävedioxid inte är ringa och inte är tillfälliga.

Uppmätta halter av partiklar (PM10) och kvävedioxid intill de boendes bostäder överskrider således miljö kvalitetsnormerna satta för att skydda människors hälsa. Socialstyrelsen redovisar i miljö hälsorapport 2009 att det finns belägg för att såväl PM10 som kvävedioxid ger upphov till att människor får besvär, blir sjuka och dör i sjukdomar i hjärta, kärl och luftvägar. Rapporten visar att luftföroreningar ger effekter på hälsan vid nivåer under de halter som uppmätts på Hornsgatan. Miljöförvaltningen bedömer därför att detta är en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt.

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

Är åtgärder tekniskt möjliga?

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

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

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

Partiklar (PM10)

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

¹⁰ Luften i Stockholm. Årsrapport 2007. SLB-analys 1:2008

¹¹ Luften i Stockholm. Årsrapport 2007. SLB-analys 1:2008

Trafik- och renhållningsnämnden har inte rådighet att reglera dubbdäcksanvändningen inom staden. För att möjliggöra detta krävs att regeringen ändrar i trafikförordningen. Regeringen utreder för närvarande eventuella lagändringar för att minska problemen med höga partikelhalter i tätorter, t.ex. genom att möjliggöra för kommuner att kunna förbjuda dubbdäck på enskilda gator. Stockholms stad har drivit på detta arbete t.ex. genom att föreslå i en skrivelse 2009-03-01 att regeringen ska utreda förutsättningarna för en ändring av trafikförordningen så att en kommun kan reglera tillåtligheten av dubbdäck inom en miljözon.¹²

Trafik- och renhållningsnämnden har däremot rådighet att genom trafikförordningen vidta åtgärder som t.ex. trafikomläggning, restriktioner för genomfartstrafik eller förändra förutsättningarna för parkering. Detta bedömer Miljöförvaltningen skulle kunna minska mängden trafik på Hornsgatan. För att minska PM10-halterna tillräckligt med en sådan åtgärd bedömer dock Miljöförvaltningen att det skulle krävas att en betydande andel av trafiken på Hornsgatan skulle styras över till andra gator. Det finns då risk att miljö- och hälsostörningar i form av luftföroreningar uppstår på andra platser istället, vilket kan vara olämpligt ur ett helhetsperspektiv.

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

Kvävedioxid

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

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

Till skillnad mot den omfattande trafikomläggning som skulle krävas för att minska PM10-halterna tillräckligt, bedömer förvaltningen att det bör gå att styra om den tunga trafiken till t.ex. Söder Mälarstrand utan att det ger orimligt stora miljökonsekvenser på andra gator. Som framgår tidigare i denna skrivelse skulle en begränsning av tung trafik

¹² KS 303-314/2009

dock inte räcka för att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid på Hornsgatan i dagsläget. Denna åtgärd måste därför kombineras med andra åtgärder.

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

Samlad bedömning

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

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

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

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

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

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

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



halterna på Hornsgatan. Förvaltningen anser därför att det är viktigt att staden agerar vidare för att möjliggöra för kommuner att vidta nödvändiga åtgärder, t.ex. att reglera dubb-däcksanvändningen inom miljözon. Som ett led i detta föreslår Miljöförvaltningen att nämnden beslutar att överlämna sitt beslut i detta ärende till regeringen (miljödepartementet), Naturvårdsverket och länsstyrelsen för kännedom.

Slut

Bilagor

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