



Anette Jansson
Miljö- och hälsoskyddsinspektör
Telefon 08-508 28 820
anette.jansson@stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

MÖJLIGHETEN FÖR KOMMUNER ATT INFÖRA MILJÖZONER FÖR OLIKA TYPER AV FORDON OCH MOTORREDSKAP

- Remiss från kommunstyrelsen av Transportstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag, dnr 001-1449/2010.

- Svar på skrivelse från Åsa Romson (MP); Går det att uppskatta effekten av luftkvalitet med nya miljözonsregler? Dnr 2010-11424

Förslag till beslut

- 1 Överlämna miljöförvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
- 2 Godkänna miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på Åsa Romsons (MP) skrivelse.

Gunnar Söderholm

Gustaf Landahl

Sammanfattning

Transportstyrelsen har på regeringens uppdrag analyserat möjligheten för kommuner att införa miljözoner för olika typer av fordon och motorredskap. Regeringen önskar nu få synpunkter på förslagen i Transportstyrelsens redovisning, och har skickat denna på remiss bland annat till Stockholms stad. Kommunstyrelsen i Stockholm har i sin tur remitterat redovisningen till miljö- och hälsoskyddsnämnden för svar senast den 26 augusti 2010.

Transportstyrelsen föreslår i redovisningen att kommunerna ska ges möjlighet att besluta om miljözoner som innebär förbud mot personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar som

inte uppfyller vissa emissionskrav. Förslaget innehåller även en möjlighet för kommunerna att inom ett område förbjuda färd för fordon med dubbdäck.

Miljöförvaltningen bedömer att Transportstyrelsens förslag om miljözoner skulle kunna vara ett sätt att minska kvävedioxidhalterna (NO₂) i Stockholm och att det som enskild åtgärd ger ett relativt gott resultat. Förvaltningen bedömer att det inte finns någon realistisk enskild åtgärd som kan ge så stora sänkningar av kvävedioxidhalten att miljö kvalitetsnormen klaras, utan det är nödvändigt med en kombination av flera olika åtgärder. En miljözon som avser euroklasserna enligt förslaget bedöms ha en marginell effekt på partikel (PM10)-halten.

Miljöförvaltningen bedömer att förslaget att ge kommuner möjlighet att inom ett område förbjuda färd för fordon med dubbdäck, skulle kunna vara ett effektivt verktyg (troligen det effektivaste) för att minska partikelhalterna (PM10) i Stockholm. Om ett sådant förbud införs och efterlevs inom Stockholms innerstad, bedöms miljö kvalitetsnormen för PM10 kunna klaras på alla platser under de flesta åren.

Miljöförvaltningen anser att möjligheten att reglera buller inom miljözoner inte bör avfärdas, utan att man bör lämna öppet för möjligheten att komplettera med regler gällande detta i ett senare skede.

Miljöförvaltningen anser att det bör utredas vidare om det är möjligt att utnyttja det befintliga tekniska system som används vid övervakning av trängselskatten även för övervakning av en eventuell miljözon som avser euroklasserna, som komplement till den manuella polisövervakning som föreslås av Transportstyrelsen.

Miljöförvaltningen anser att regelverket för miljözoner bör utformas så att kraven på de fordon som trafikerar miljözoner skärps efter hand.

Bakgrund

REMISS AV TRANSPORTSTYRELSENS REDOVISNING OM MILJÖZONER

Transportstyrelsen har på regeringens uppdrag analyserat möjligheten för kommuner att införa miljözoner för olika typer av fordon och motorredskap. Regeringen önskar nu få synpunkter på förslagen i Transportstyrelsens redovisning, och har skickat denna på remiss bland annat till Stockholms stad. Kommunstyrelsen i Stockholm har i sin tur remitterat redovisningen till bland annat miljö- och hälsoskyddsnämnden för svar senast den 26 augusti 2010.

Transportstyrelsen konstaterar i sin redovisning att flera kommuner har problem att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för NO₂ och PM10 och att för dessa föroreningar har lokala begränsningar för fordonen effekt. Miljö kvalitetsnormerna är lagstadgade och Sverige kan om de inte följs ställas inför EU-domstolen. Även bullerstörningar förorsakade av vägtrafiken utgör ett påtagligt besvär för många människor.

Transportstyrelsen föreslår i redovisningen att kommunerna ska ges möjlighet att besluta om miljözoner som innebär förbud mot personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar som inte uppfyller vissa emissionskrav. Detta möjliggörs genom att det i trafikförordningen införs de nya begreppen miljözon klass 1, 2 och 3. Kommunerna bemyndigas att genom lokal trafikföreskrift meddela att ett område ska tillhöra miljözon klass 1, 2 eller 3

- Miljözon klass 1 motsvarar dagens miljözon.
- Miljözon klass 2 innebär att det gäller förbud mot förande av personbil, lätt lastbil eller lätt buss som tillhör klass pre- euro eller euro 1.
- Miljözon klass 3 innebär att det gäller förbud mot förande av personbil, lätt lastbil eller lätt buss som tillhör klass pre- euro, euro 1 eller euro 2.

Förutsättningen för att kommunen ska kunna meddela lokal trafikföreskrift enligt ovan är att området kan anses vara särskilt miljö känsligt.

Enligt redovisningen skulle ett införande av miljözon klass 2 påverka cirka 15 % av fordonen och miljözon klass 3 beräknas påverka cirka 40 % av fordonen om det skulle införas år 2010. Dessa beräkningar baseras på den nationella fordonssammansättningen vilket inte riktigt överensstämmer med storstädernas sammansättning.

Till skillnad från vad som gäller för dagens miljözoner för tunga lastbilar och bussar föreslås att miljözonerna för personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar ska utmärkas med vägmärke. Kontrollen av efterlevnaden av förbudet föreslås ske manuellt av polisen genom avstämning mot uppgifterna i registreringshandlingarna.

Förslaget innehåller även en möjlighet för kommunerna att inom ett område förbjuda färd för fordon med dubbdäck. Detta motiveras av dubbdäckens avgörande påverkan på flera kommuners problem med höga partikelutsläpp. Samtidigt menar Transportstyrelsen att det egentligen saknas tillräckligt underlag för att bedöma de sammantagna effekterna av sådana förbud. Den negativa trafiksäkerhetseffekten av ett sådant förbud går till exempel inte med dagens kunskap att gradera. Transportstyrelsen anser därför att det är väsentligt att ett beslut i en kommun föregås av en noggrann problemanalys.

ÅSA ROMSONS (MP) FRÅGA OM EFFEKT AV MILJÖZONSREGLER

Åsa Romson (MP) inkom till miljö- och hälsoskyddsnämnden den 17 maj 2010 med frågan om det går att uppskatta effekten av luftkvalitet med nya miljözonsregler?

Romson anför följande:

”Efter propåer från bl a Stockholm pågår nu arbete med att ta fram nationella regler för miljözoner för personbilar på transportstyrelsen. För Stockholms del är det viktigt att ett nationellt regelverk erbjuder sådana bestämmelser som möjliggör för bättre luftkvalitet i Stockholm. Miljöförvaltningen har inte hittills analyserat olika förslags effekter på luftkvaliteten, men vore det möjligt att grovt uppskatta effekterna av olika restriktioner?



Det vore av värde för nämnden att på ett tidigt stadium få en uppfattning om effekten av t ex följande ramregler för en miljöbilszon (med individuella dispensmöjligheter) och som infördes stegvis från 2011: ej dubbade vinterdäck, minst euro 2 bensin/miljöbilar, minst euro 3 eller 4 dieslbilar. Om uppskattningar finns kring effekter av tidigare föreslagna skärpningar av miljözonsregler för tung trafik är det naturligtvis också relevant att ha som jämförelse.”

TRAFIK- OCH RENHÅLLNINGSNÄMNDENS BESLUT 2010-05-18 § 12

Trafik- och renhållningsnämnden beslutade den 18 maj 2010 att ge trafikkontoret i uppdrag att, utifrån Transportstyrelsens förslag, analysera möjligheten att införa miljözon.

UPPFÖLJNING AV BEFINTLIG MILJÖZON I STOCKHOLM

Miljözonen i Stockholm infördes 1996 och omfattar idag Södermalm, Kungsholmen, Vasastaden, Norrmalm, Östermalm och Ladugårdsgärdet, med undantag för vissa specificerade genomfartsleder. Miljözonen gäller för tunga dieseldrivna fordon, vilka måste uppfylla vissa krav gällande ålder och euroklass för att få köras inom zonen.

Under 2007 beräknades miljözonen i Stockholm minska utsläppen av kväveoxider med 3 – 4 %, kolväten med 16 – 21 % och partiklar med 13 – 19 % jämfört med ett alternativ utan miljözon.¹

Förvaltningens synpunkter

KVÄVEDIOXID

Miljöförvaltningen bedömer att Transportstyrelsens förslag om miljözoner skulle kunna vara ett sätt att minska kvävedioxidhalterna i Stockholm. En mycket grov beräkning visar att om miljözon 2 skulle införas i Stockholm skulle utsläppen av kväveoxider (NO_x) minska med cirka 10 procent och om miljözon 3 infördes skulle utsläppen minska med cirka 20 procent. Om kväveoxidutsläppen skulle minska med motsvarande grad på en innerstadsgata som t.ex. Hornsgatan skulle det dimensionerande dygnsvärdet för kvävedioxid (NO₂) minska med cirka 5 respektive 8 procent (se beräkning bilaga 3).

På Stockholms mest luftförorenade gata Hornsgatan var dygnsmedelvärdet för kvävedioxid 83 µg/m³ år 2009. En sänkning av detta med 5 procent skulle ha gett en halt på 79 µg/m³ och en sänkning med 8 procent skulle ha gett en halt på 76 µg/m³. Miljökvalitetsnormen för kvävedioxid dygnsmedelvärde är 60 µg/m³. För att uppnå detta skulle kvävedioxidhalten behöva minska med 28 procent på Hornsgatan (2009 års mätvärde).

Införande av föreslagen miljözon är således inte tillräcklig för att miljökvalitetsnormen skall uppnås på Hornsgatan. Miljöförvaltningen bedömer dock att det inte finns någon

¹ Miljözon för tung trafik i Stockholm 1996 – 2007. Trafikkontoret, 2008.

realistisk enskild åtgärd som kan ge så stora sänkningar av kvävedioxidhalten att miljö-kvalitetsnormen klaras där, utan det är nödvändigt med en kombination av flera olika åtgärder. Förvaltningen bedömer att en sänkning av kvävedioxidhalten med 5 – 8 procent är ett relativt gott resultat av en enskild åtgärd, samt att en generell sådan sänkning av kvävedioxidhalten i Stockholm skulle innebära att miljö-kvalitetsnormen för kvävedioxid klaras på fler platser i staden än idag.

Även i Transportstyrelsens redovisning finns en grov beräkning av hur stor effekt förslaget skulle ha på kväveoxidutsläppen generellt i miljözoner. Miljözon 2 anges ge en utsläppsminskning på cirka 8 procent och miljözon 3 skulle ge en minskning på 15 procent.

Miljöförvaltningen bedömer att fördjupade studier behöver göras för att kunna göra en tillförlitlig bedömning av eventuella effekter på kvävedioxidhalterna innan en miljözon införs i Stockholm.

PARTIKLAR (PM10)

Miljöförvaltningen bedömer att Transportstyrelsens förslag att ge kommuner möjlighet att inom ett område förbjuda färd för fordon med dubbdäck, skulle kunna vara ett effektivt verktyg för att minska partikelhalterna (PM10) i Stockholm. Om ett sådant förbud införs och efterlevs inom Stockholms innerstad, bedöms miljö-kvalitetsnormen för PM10 kunna klaras på alla platser under de flesta åren.

Flera rapporter och vetenskapliga studier har identifierat dubbdäckens slitage på vägbanan som det enskilt största lokala bidraget till de höga partikelhalterna som uppmätts i Stockholm.^{2,3} Beräkningar har också gjorts som visar att endast cirka 5 procent av personbilarna skulle få använda dubbdäck om miljö-kvalitetsnormerna skall klaras vid alla mätplatser i innerstaden. Men skillnaderna är också ganska stora mellan mätplatserna. Det är mätplatsen på Hornsgatan som ”tål” minst dubbdäcksandel. Vid Sveavägen och Norrlandsgatan kan 35 procent respektive 27 procent tolereras. Längs Essingeleden vid mätstationen på Lilla Essingen skulle dubbandelen behöva sänkas till 32 procent för att normen skall klaras.⁴ Beräkningarna visar också att ”dubbdäckstoleransen” varierar mellan olika år, bland annat beroende på variationer i bakgrundshalter och meteorologiska faktorer som till exempel nederbörds mängd.

Andel bilar med dubbdäck i Stockholm har under åren 2005 – 2009 varit cirka 70 procent.⁵ Under perioden med dubbdäcksförbud på Hornsgatan januari till mars 2010 mins-

² ITM rapport 158:2006, Betydelse av dubbdäck m.m. för PM10 halterna längs vägarna

³ SLB-analys rapport 4:2004, Partiklar i stadsmiljö – källor, halter och olika åtgärders effekt på halterna mätt som PM10. SLB analys, Miljöförvaltningen Stockholm.

⁴ SLB rapport 2:2008, Genomsnittliga emissionsfaktorer för PM10 i Stockholmsregionen som funktion av dubbdäcksandel och fordonshastighet. SLB analys, Miljöförvaltningen Stockholm.

⁵ Stockholms stads miljöbarometer, www.stockholm.se

kade andelen dubbdäck till cirka 40 procent på Hornsgatan och cirka 50 procent i innerstaden i övrigt.⁶

Till skillnad mot ett dubbdäcksförbud bedöms en miljözon som avser euroklasserna enligt Transportstyrelsens redovisning ha en marginell effekt på PM10-halten. Transportstyrelsen bedömer i sin redovisning att införande av miljözon 2 och 3 skulle ge en utsläppsminskning av PM10 på 2 – 4 procent.

BULLER

Miljöförvaltningen anser att det är angeläget att åtgärda trafikbullret vid källan. En sådan åtgärd medför att bullret minskar både för närboende och för de som rör sig ute på t.ex. trottoarer, parker och balkonger. Ett sätt att göra detta skulle kunna vara att ställa krav på fordons bulleregenskaper inom en miljözon. Miljöförvaltningen anser därför att möjligheten att reglera buller inom miljözoner inte bör avfärdas, utan att man bör lämna öppet för möjligheten att komplettera med regler gällande detta i ett senare skede. Miljöförvaltningen bedömer att en reglering av fordons bulleregenskaper inom miljözon skulle kunna sätta press på fordonsindustrin att tillverka tystare fordon, samt öka medvetandet om problemet hos allmänheten. Enligt Trafikverkets beräkningar är det också samhällsekonomiskt lönsamt att minska bullret genom att ställa bullerkrav inom miljözon.

Trafikbuller är den miljöstörning som drabbar flest personer i Stockholms Stad. Staden arbetar sedan många år med åtgärder för att minska antal personer som utsätts för trafikbuller i sina bostäder. Den åtgärd som är vanligast är att förbättra ljudisoleringen av fönster, vilket är kostsamt och endast ger effekt i enskilda rum, samt då fönstren är stängda. Även de bullerskärmar som byggs är dyrbara och ger endast lokal effekt. Åtgärderna kräver också underhåll för att bibehålla sin bullerdämpande effekt.

Av Transportstyrelsens redovisning framgår att Trafikverket har undersökt möjligheten och effekten av att reglera bullernivån från fordon inom en miljözon. Trafikverket har kommit fram till att det finns möjligheter att ställa krav på tystare fordon. De har räknat på effekten av om krav skulle ställas på att alla bilar inom miljözonen var tystare än medelvärdet för dagens fordonspark, vilket är 72 dB(A). Detta skulle innebära att de maximala nivåerna sjunker med 2 – 3 dB(A) och medelnivån med omkring 1 – 1,5 dB(A). En minskning av bullernivån från vägtrafiken med 1 dB(A) skulle enligt Trafikverket minska antal utsatta över godtagbara ljudnivåer med cirka 15 % medan bullerstörningarna och den samhällsekonomiska kostnaden minskar med omkring 20 procent.

Transportstyrelsen bedömer i sin redovisning att införande av bullerkrav för personbilarna i miljözoner bör kunna ge en relativt god effekt, men de konstaterar samtidigt att det finns betydande problem med att införa bullerkrav för personbilar. De har därför uteslutit bullerkrav i sitt förslag och motiverar detta med att:

⁶ Utvärdering av dubbdäcksförbud på Hornsgatan. Konsekvenser och resultat. Trafikkontoret, Stockholms stad, tjänsteutlåtande 2010-05-05, dnr T2010-300-01270

- det saknas bullervärden i trafikregistret för fordon äldre än cirka 1996, samt för en relativt stor mängd nyare bilar.
- det skulle slå mot bilar i alla åldrar eftersom det inte finns någon tydlig trend mot tystare bilar. Transportstyrelsen anser att det är orimligt och medför svårigheter att få acceptans för reglerna att en stor andel av bilarna som förbjuds är nya eller bara några år gamla.
- modellen, som Trafikverket förespråkar, innebär att andelen bilar som utestängs från miljözonen på grund av bullerkraven skulle hamna på omkring 40 % i medeltal. Det medför att ett orimligt antal bilar utestängs som dessutom i många fall kan vara helt nyinköpta. Om man lägger till de bilar som utestängs på grund av för stora avgasutsläpp så blir totala andelen bilar som utestängs omkring 50 % för miljözonklass 2 och över 60 % för miljözonklass 3. Transportstyrelsen anser det orimligt att så många tvingas byta bil.
- det finns andra åtgärder som kommunerna kan använda sig av som är verkningfulla för att minska bullerstörningar från vägtrafiken.

Från och med november 2012 kommer alla nya däck som säljs i EU att klassificeras och märkas utifrån bränslesnålhet, våtgrepp och bulleralstring. Miljöförvaltningen anser att möjligheten bör finnas att på sikt även reducera de bullerstörningar som finns i städer genom att ställa krav i miljözon på däck enligt denna märkning.

EFTERLEVNADSKONTROLL

Miljöförvaltningen anser att det bör utredas vidare om det är möjligt att utnyttja det befintliga tekniska system som används vid övervakning av trängselskatten även för övervakning av en eventuell miljözon som avser euroklaserna, som komplement till den manuella polisövervakning som föreslås av Transportstyrelsen.

I redovisningen behandlas tre olika alternativ till kontrollsystem för efterlevnaden av miljözoner. Ett system som registrerar och identifierar fordon automatiskt genom fotografering bedöms leda till en hög regelefterlevnad eftersom de flesta fordon kontrolleras. Transportstyrelsen bedömer dock att systemet blir för kostsamt att genomföra, eftersom anskaffning och drift av systemen skulle kosta fler hundra miljoner kronor. Miljöförvaltningen konstaterar att kostnaden för att införa ett sådant bevakningssystem i Stockholm inte torde bli så stor eftersom tekniken redan finns på plats.

SKÄRPNING AV KRAV

Miljöförvaltningen anser att regelverket för miljözoner bör utformas så att kraven på de fordon som trafikerar miljözonen skärps efter hand. Förvaltningen anser att det är rimligt att en miljözon som avsätts ska vara långsiktigt hållbar, samt att det så länge som luftföroreningshalterna är högre inom zonen än i omgivande områden bör säkerställas att de fordon som trafikerar zonen släpper ut mindre luftföroreningar än den genomsnittliga

fordonsparken i regionen. Förvaltningen bedömer att en kontinuerlig skärpning av vilka euroklasser som tillåts trafikera miljözoner skulle ge märkbar effekt på både kvävedioxidhalten och halten av ultrafina partiklar.

Transportstyrelsens förslag innebär att kommuner kan förbjuda lätta fordon som har vissa specifika euroklasser. Förslaget innehåller inga skärpningar av kraven över tid. Detta innebär att införande av miljözon enligt förslaget kommer ge märkbar effekt på utsläppen av kvävedioxid i början, men att effekten av miljözonen avtar med tiden eftersom den övriga fordonsparken hela tiden förbättras. Transportstyrelsen uppger att effekten efter tio år är så liten att miljözonsreglernas relevans kan ifrågasättas.

TRAFIKSÄKERHET VID DUBBDÄCKSFÖRBUD

Transportstyrelsen menar att det saknas tillräckligt underlag för att bedöma de sammantagna effekterna av att inom ett område förbjuda färd med dubbdäck. De anser att den negativa trafiksäkerhetseffekten av ett sådant förbud inte går att gradera med dagens kunskap.

Miljöförvaltningen vill upplysa om att det under perioden med dubbdäcksförbud på Hornsgatan i Stockholm år 2010, inte kunde konstateras någon ökning av antalet olyckor i innerstaden.⁷ Under denna period var dubbdäcksandelen cirka 50 procent i innerstaden och cirka 40 procent på Hornsgatan, att jämföra med cirka 70 procent dubbdäcksandel vid samma period tidigare år.

Slut

Bilagor

- Bilaga 1 Sammanfattning hämtad från ”Analys av möjligheten för kommuner att införa miljözoner för olika typer av fordon, redovisning av regeringsuppdrag”. Transportstyrelsen, 2010. (Hela rapporten finns att ladda ner på <http://www.transportstyrelsen.se/sv/Nyhetsarkiv/Kommuner-ska-kunna-införa-miljozoner/>)
- Bilaga 2 Går det att uppskatta effekten av luftkvalitet med nya miljözoner? Skrivelse från Åsa Romson (MP), 2010-05-17.
- Bilaga 3 Översiktliga beräkningar för vad en miljözon för lätta fordon kan betyda för utsläppen av kväveoxider i Stockholms innerstad. SLB-analys, PM 2010-06-11.

⁷ Utvärdering av dubbdäcksförbud på Hornsgatan. Konsekvenser och resultat. Trafikkontoret, Stockholms stad, tjänsteutlåtande 2010-05-05, dnr T2010-300-01270