

Dnr: 2008-577

Bilaga 1



Naturskyddsföreningen

INKOM
LÄNSSTYRELSEN I STOCKHOLMS LÄN

2011-07-21

DNR. 5052-20086-2011

Mark- och miljödomstolen

Box 1104

131 26 Nacka strand NACKA TINGSRÄTT

Ink 2011-07-25

Akt 4M3969-01

Aktbil 8

Stockholm 2011-07-20

Länsstyrelsen i Stockholms län beslut beteckning 505-09-38440

Överklagan och anhållan om anstånd att inkomma med komplettering av överklagan

På uppdrag av de boende på Hornsgatan (Anders Johnsson m.fl.) överklagar Naturskyddsföreningen härmed Länsstyrelsens beslut 2011-06-30 beteckning 505-09-38440 som i väsentliga delar går de klagande emot.

Naturskyddsföreningen yrkar på att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och ändrar beslutet i Stockholms Stads Miljö- och hälsoskyddsnämnd på så sätt att föreningens yrkande i klagomålet tillgodoses. I andra hand yrkar föreningen att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut i de delar beslutet gått de klagande emot och i sin helhet upphäver Stockholms Stads Miljö- och hälsoskyddsnämnds beslut och återförvisar det till kommunen för förnyad handläggning. På grund av arbetsanhopning och semester anhåller vi om anstånd med att inkomma med komplettering av överklagan till den 31 augusti 2011.

Dag som ovan

Oscar Alarik
Naturskyddsföreningen

NACKA TINGSRÄTT

Beslut 2011-07-25

Anstånd beviljas 6.0.m. 31/8-11

Monica Hägg



Naturskyddsföreningen

NACKA TINGSRÄTT

Ink 2011-09-01

Akt..... M 3769-11

Aktbil..... 9

Mark- och miljödomstolen
Box 1104
131 26 Nacka strand

Mål nr. M 3769-11

Stockholm 2011-08-31

Kompletteringar till överklagande av länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 30 juni 2011 om åtgärdsprogram och överskridna miljökvalitetsnormer på Hornsgatan i Stockholm m.m.

Klagande: Anders Johnsson
Hornsgatan 85
117 26 Stockholm

Eva & Einar Smitterberg
Hornsgatan 81
117 26 Stockholm

Karolina Lisslö
Hornsgatan 116
117 26 Stockholm

Elisabet Wrangö
Hornsgatan 106
117 26 Stockholm

Ombud: Oscar Alarik, miljörettsjurist
Svenska Naturskyddsföreningen
Box 4625
116 91 Stockholm

Motpart: Stockholms Stad
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Box 8136
104 20 Stockholm

Saken: Överklagande av beslut av länsstyrelsen i Stockholms län att lämna klagomål om överskridna miljökvalitetsnormer vad avser kvävedioxid på Hornsgatan utan åtgärd; även överklagande av beslut att återförvisa beslutet till Stockholms stad i den del som rör partiklar (PM₁₀) utan att närmare fastställa stadens skyldighet att genomföra åtgärdsprogram och förelägga verksamhetsutövare tillräckliga åtgärder, mm.

Överklagande

På uppdrag av de boende på Hornsgatan har Naturskyddsföreningen överklagat Länsstyrelsens beslut 2011-06-30 i ärende beteckning 505-09-38440, som i väsentliga delar går de klagande emot.

1. Yrkande

- 1.1 Naturskyddsföreningen yrkar på att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och ändrar beslutet i Stockholms Stads Miljö- och hälsoskyddsnämnd på så sätt att föreningens yrkande i klagomålet tillgodoses. (Vi yrkar på att domstolen fastställer stadens skyldighet att genomföra fastställda åtgärdsprogram och skyldigheten att förelägga verksamhetsutövare att vidta rimliga och tillräckliga åtgärder för att miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar (PM₁₀) ska efterlevas.)
- 1.2 I andra hand yrkar föreningen att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut i de delar beslutet gått de klagande emot och i sin helhet upphäver Stockholms Stads Miljö- och hälsoskyddsnämnds beslut och återförvisar det till kommunen för förnyad handläggning.
- 1.3 Föreningen yrkar på att Mark- och miljödomstolen inhämtar ett förhandsavgörande från EU-domstolen i frågan.

2. Bakgrund

Luftföroreningshalterna på Hornsgatan i Stockholm är så höga att de under stora delar av året når dokumenterat hälsofarliga nivåer, halter som överskrider gränsvärden fastlagda i de så kallade miljö kvalitetsnormerna i miljöbalken:

- Dygnsnormen för partiklar (PM₁₀) överskreds 46 gånger under 2010. Under 2011 hade 45 överskridanden skett redan i maj. Max 35 överskridanden får ske per år.
- Årsnormen för kvävedioxid överskreds 2010 (47 mikrogram per kubikmeter luft jämfört med maximalt 40).
- Dygnsnormen för kvävedioxid överskreds 67 dygn under 2010 (max 7 dygn är tillåtet).
- Timsnormen för kvävedioxid överskreds vid 639 tillfällen 2010 (max 175 timmar per år är tillåtet).

(Källa: SLB Analys, Miljöförvaltningen i Stockholm rapport SLB 1 och 2, 2011 (bilaga 1 och 11))

De som bor och arbetar utmed de värst belastade delarna av gatan lever med en avsevärt förhöjd risk att drabbas av sjukdomar i andningsvägarna som allergier, kronisk bronkit och lungcancer. Särskilda riskgrupper är spädbarn, gamla och de som redan har hälsoproblem.

De höga nivåerna beror på en tät genomfartstrafik på Hornsgatan, särskilt den tyngre trafiken står för en stor del av avgaserna. Trafiken river också upp partiklar från gatubeläggningen, som

virvlar upp i luften. Föroreningsnivåerna förvärras sedan av att vindarna inte kommer åt att föra bort dem, på grund av den höga och täta bebyggelsen. Man talar om en schaktproblematik.

Naturskyddsföreningen företräder i ärendet medlemmar som bor i omedelbar närhet till den mätstation som finns uppställd på Hornsgatan 85 och 108. Liksom de andra som bor och arbetar utmed Hornsgatan lever de med en oro över hur de själva och deras barn kan komma att drabbas. För varje år som går hoppas de att myndigheterna ska komma tillrätta med de olagligt höga halterna av kväveoxider och partiklar, men de åtgärdsplaner som antagits har till stora delar inte genomförts eller till och med motverkats. Återkommande utspel från stadens beslutsfattare har utlovat åtgärder som antingen inte genomförts eller visat sig ha otillräcklig effekt. Besluten om trädplantering och skyltning för att leda bort trafik har inte genomförts. Försöken med spolning med dammbindande vätskor innebar praktiska svårigheter och lades ner. Den enda riktigt positiva åtgärd som faktiskt genomförts, dubbdäcksförbudet, har visat sig otillräckligt och har ingen effekt på halterna av kvävedioxid.¹

Hornsgatans invånare möts ofta av oförståelse för sin situation; en vanlig åsikt de möter från myndigheterna är att man kan flytta om man vill freda sig själv och sina barn från de höga avgasnivåerna. Det är emellertid inte alltid en enkel sak, Hornsgatans rykte som en av de värst förorenade gatorna i landet kan göra det svårt att finna likvärdigt boende att byta med. För äldre kan flytt vara ett närmast oöverstigligt stort företag. Det är vidare lätt att glömma bort personal på butiker, restauranter och andra arbetsplatser utmed Hornsgatan; att skaffa sig ny anställning är inte alltid så lätt. Slutligen bör man betänka att problemet inte avtar om de som bor och arbetar på Hornsgatan drar därifrån. Andra kommer att ta plats i deras ställe, och påverkas av föroreningarna. Enligt Naturskyddsföreningens mening är den enda rimliga lösningen att myndigheterna tar sitt ansvar och ser till att normerna efterlevs.

2.1 Överskridna miljö kvalitetsnormer

De boende på Hornsgatan i Stockholm har under ett antal år levt med luftföroreningshalter som är dokumenterat hälsofarliga, trots att det finns tydliga regler i miljöbalken och dotterförordningar som sätter gränser för hur höga halterna av de allvarligaste luftföroreningarna får vara.

I luftkvalitetsförordningen (2010:477) anges föroreningsnivåer som inte får överskridas, eller som får överskridas endast i viss angiven utsträckning. Likalydande bestämmelser var i kraft enligt den dåvarande förordning (2001:527) om miljö kvalitetsnormer i utomhusluft som var i kraft vid tidpunkten för klagomålet. Det är ostridigt att dessa normer har överskridits när det gäller kvävedioxid och partiklar (PM₁₀) på Hornsgatan, enligt Stockholms stads egna mätningar under 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 och 2011.²

Enligt EU:s luftkvalitetsdirektiv (1999/30/EG) skulle normerna för partiklar (PM₁₀) varit uppfyllda senast den 1 januari 2005. Den 10 maj 2011 fälldes följdriktigt Sverige för fördragsbrott av EU-domstolen efter att ha blivit dragen inför rätta av EU-kommissionen (EU-domstolens dom C-479/10, bilaga 2). Ärendet gällde luftföroreningshalter som överskred direktivets normer i bland annat Stockholm (Zon SW4) mellan 2005 och 2007. Naturskyddsföreningen anser att det

¹ SLB Analys, Miljöförvaltningen i Stockholm, Vad dubbdäcksförbudet på Hornsgatan har betytt för luftkvaliteten, juni 2011 (bilaga 1).

² SLB Analys, Miljöförvaltningen i Stockholm, Vad dubbdäcksförbudet på Hornsgatan har betytt för luftkvaliteten, juni 2011, sid 12 (bilaga 1).

finns starka skäl att anta att en ny process i EU-domstolen om de överskridandena som dokumenterats av Stockholms miljöförvaltning på Hornsgatan under 2008-2011 skulle resultera i en ny fällande dom och beslut om hårda viten för Sveriges del.

Det finns regler om vad som ska göras när halterna överskrids, och vilka myndigheter som bär ansvaret för detta. Miljölagstiftningen pekar ut kommunen som ansvarig att utöva tillsyn över efterlevnaden av hälsoskyddande regler, som miljöbalkens miljökvalitetsnormer för luft. Trots att ett antal år nu passerat sedan reglerna om miljökvalitetsnormer skulle ha varit uppfyllda, har kommunens åtgärder inte räckt till. Å ena sidan har ett dubbdäcksförbud på gatan haft begränsat positivt verkan på partikelhalten. Å andra sidan har kommunen förvärrat situationen under tidsperioden genom att ge lov till byggnader som försämrat genomströmningen av luft på Hornsgatan, och ökat trafikmängderna genom att låta bygga parkeringshus och öka antalet parkeringsplatser i omedelbar anslutning till området.

2.2 Hälsoeffekter

Stockholms stads misslyckande av att efterleva beslutade åtgärdsprogram är allvarligt eftersom det leder till konsekvenser för de klagande och andra boende på Hornsgatan. Det rör sig om statistiskt säkerställt kraftigt förhöjda risker för cancersjukdomar, kroniska luftvägssjukdomar, allergier och förtida död. Särskilt barn, gamla och redan sjuka drabbas (se bilaga 3).³

- I studien Lungcancer i Stockholm ("LUCAS-studien") fann man ett tydligt samband mellan kvävedioxid och lungcancer. Bland de män i Stockholm som varit utsatta för typiska innerstadshalter av kvävedioxid, det vill säga över 30 mikrogram per kubikmeter (årsmedelvärde) hade cirka 50 procent ökad risk för att 30 år senare få cancer. Det bör jämföras med att årsmedelvärdet för kvävedioxid på Hornsgatan 108 var 50 mikrogram per kubikmeter och 44 mikrogram på Hornsgatan 85. 1024 fall av lungcancer studerades, vilket motsvarade en svärsfrekvens på över 85 procent. Faktorer som kunde isoleras och korrigeras var bland annat rökning, yrkesrelaterade faktorer, radonexponering, svaveldioxidexponering och socioekonomiska faktorer (bilaga 4).⁴
- Enligt en ny studie från en belgisk forskargrupp ökar risken för spädbarnsdöd kraftigt mellan 2 och 4 veckors ålder vid höga partikelhalter (PM10). Dödsrisken ökade med 11 procent per 10 mikrogram höjning av partikelhalten per kubikmeter luft (bilaga 5).⁵
- Enligt beräkningar förkortar luftföroreningar medellivslängden för invånarna i Stockholms län med cirka sju månader (bilaga 3).⁶ Denna faktor är rimligen högre utmed de högst belastade gatusträckningarna, varav Hornsgatan är den värsta.

De boende på Hornsgatan upplever allvarliga besvär med luftföroreningssituationen på Hornsgatan genom ett direkt obehag av den dåliga lukten. De hyser också en mycket stark oro över de

³ SLB Analys, Miljöförvaltningen i Stockholm, Hälsoeffekter av partiklar, Tilläggsprogram 2006, SLB-Analys 2007 (bilaga 3), sid 5-6.

⁴ Fredrik Nyberg et. al., Urban Air Pollution and Lung Cancer in Stockholm, Epidemiology, September 2000, Vol. 11 No. 5. (bilaga 4).

⁵ Sheers, Hans mfl, Does Air Pollution Trigger Infant Mortality in Western Europe? A Case-Crossover Study, Environmental Health Perspectives, number 7, July 2011.

⁶ SLB Analys, Miljöförvaltningen i Stockholm, Hälsoeffekter av partiklar, Tilläggsprogram 2006, SLB-Analys 2007 (bilaga 3),

höga halterna av partiklar och kväveoxider, som påverkar dem negativt i deras dagliga liv. Vetenskapen om att höga luftföroreningsnivåer har ett starkt samband med olika sjukdomar innebär en väsentlig sänkning av deras livskvalitet. Detta gäller inte minst de av de klagande som har barn.

2.3 Ärendets behandling av Stockholms stads miljö- och hälsoskyddsnämnd

Fem av Naturskyddsföreningens medlemmar på Hornsgatan valde i januari 2008 att lämna in ett klagomål om de hälsofarliga luftföroreningshalterna, biträdda av föreningens jurist.

Efter en längre tids skriftväxling avslog Stockholms stads miljö- och hälsoskyddsnämnd i april 2009 föreningens klagomål, med en förhållandevis oklar beslutstext. Beslutet kan dock inte utläsas på annat sätt än att föreningens yrkanden tillbakavisats.

Nämnden tillstyrkte i stort sett samtliga led i föreningens redogörelse för rättsläget, men invände på tre avgörande punkter. Beslutet överklagades av Naturskyddsföreningen.

- Nämnden ansåg att staden inte kunde anses ha någon skyldighet att genomföra det av regeringen beslutade åtgärdsprogrammet, eftersom det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om att kommunen utövar tillsynsansvar över åtgärdsprogram.

Naturskyddsföreningen invände att detta var felaktigt, det finns vidare stöd för kommunens ansvar för tillsyn för icke-fästa utsläppskällor som biltrafik i tillsynsförordningen och stöd för kommuners ansvar i luftkvalitetsförordningen. I detta måste även tillsyn över åtgärdsprogram läsas in. Det bör också beaktas att det finns en bestämmelse i miljöbalken 5 kap. 8 §, som stadgar att kommuner "skall inom sina respektive ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt det åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 §".
- Nämnden tillstyrkte visserligen att kommunen har tillsynsansvar över luftföroreningar från trafiken, men ansåg ändå att kommunen inte kunde anses skyldig att förelägga verksamhetsutövarna att genomföra lämpliga åtgärder, eftersom kommunen inte har kompetens att utfärda restriktioner mot användande av dubbdäck.

Naturskyddsföreningen kan nu konstatera att denna invändning fallit, kommunen har nu erhållit sådan kompetens och använt den. Det ligger vidare inom stadens kompetens att utfärda förelägganden gentemot väghållarna på Hornsgatan och kringliggande vägar, kommunens trafik- och renhållningsnämnd och trafikverket. Men föreningen vill även peka på att trafikreglering, prioritering av kollektivtrafik i t.ex. bussfiler och reglering av parkering ligger inom kommunens kompetens. Dessa kan mycket väl vara verk samma medel för att minska föroreningarna. Kommunen kunde även ha fört fram krav till regeringen om förändringar av trängselskattesystemet om nya avgiftsportaler i innerstaden som skulle minska genomfartstrafiken.
- Den tredje invändning som miljö- och hälsoskyddsnämnden framförde i beslutet gällde normerna för kvävedioxid. Nämnden gick därvid emot det tjänsteutlåtande som låg till grund för beslutet, där miljökontoret rekommenderat en begränsning för den tunga lastbilstrafiken, ett av kraven i regeringens fastställda åtgärdsprogram (se bilaga 7). Majoriteten i nämnden ansåg att statistiken avseende fordonsfördelningen på Hornsgatan behövde förbättras och innan det var gjort skulle inte några åtgärder genomföras.

Naturskyddsföreningen kunde i skriftväxlingen visa att det fanns exceptionellt goda fak-taunderlag om trafikarbete och fördelningen mellan fordonsslagen på Hornsgatan sedan introduktionen av trängselskatten. Stadens dåvarande miljöavgiftskansli publicerade ex-akt den statistik som nämnden ansåg inte var för handen. Dessa underlag från Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) bifogades (bilaga 9). Sedan dess har Staden låtit genomföra nya mätningar som visade att den tunga lastbilstrafiken står för en opro-portionerligt stor andel av kvävedioxidutsläppen (21 procent). Ändå har inte åtgärden genomförts.

2.4 Ärendets behandling av länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen biföll efter över två års betänketid delar av klagomålet. Länsstyrelsen beslöt den 30 juni 2011 att upphäva stadens beslut vad gäller åtgärder för att komma till rätta med partiklar (PM₁₀) och återförvisade ärendet i denna del till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ansåg emellertid att stadens beslut vad avser kväveoxider inte skulle ändras. Ett närmare bemötande av länsstyrel-sens grunder utvecklas i det följande.

Stockholms stad överklagade enligt uppgift länsstyrelsens beslut att återförvisa ärendet i den del som rörde partiklar.

3. Grunder för överklagande av länsstyrelsens beslut

3.1 Åtgärder gentemot väghållningsmyndigheten

Länsstyrelsen vidgår att det är väghållningen på Hornsgatan som medför att miljökvalitetsnor-merna överskrids. Länsstyrelsen finner också att kommunen har tillsynsansvar över väghållaren, i detta fall kommunens egen trafik- och renhållningsnämnd. I överensstämmelse med Natur-skyddsföreningens klagomål finner länsstyrelsen vidare att överskridandena av miljökvalitets-normerna för kvävedioxid och partiklar kan antas medföra olägenhet för människors hälsa, och att kommunen ska (1) vidta de åtgärder som behövs enligt åtgärdsprogrammet, och (2) såsom tillsynsmyndighet vidta behövliga tillsynsåtgärder i form av råd, förelägganden och förbud.

Så långt följer således länsstyrelsens bedömning helt föreningens klagomål.

Omedelbart efter detta stycke hävdar emellertid länsstyrelsen att sådana råd, förelägganden och förbud ska "prövas med tillämpning av hänsynsreglerna i 2 kap. PBL". Det är oklart vad myn-digheten avser med detta, eftersom tillsyn enligt miljöbalken inte faller under plan- och byggla-gen. Förmodligen avser länsstyrelsen motsvarande regler i miljöbalkens andra kapitel.

3.1.1 Miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid

Kvävedioxid är en luftförorening som allvarligt påverkar hälsan. Dessvärre ser utvecklingen av utsläppen på Hornsgatan förhållandevis dåliga ut. Miljökvalitetsnormerna överskrids fortfarande enligt stadens Årsrapport 2010 om Luften i Stockholm. Trenden visar att förbättringar av bak-

grundshalterna gjort att den lokala trafikens bidrag till uppmätta kvävedioxidhalter på Hornsgatan "har varit oförändrade eller t.o.m. ökat något sedan början av 1990-talet". Det beror på att antalet dieselfordon ökat kraftigt de senaste 5-10 åren (bilaga 11).⁷

Länsstyrelsen menar att Stockholms stads ansvar för genomförandet av åtgärdsprogrammet och tillsynsansvar över de hälsofarliga effekterna av väghållningen på Hornsgatan helt utsläcks av att stadens miljö- och hälsoskyddsnämnd framställt ett *råd* till stadens väghållare (trafik- och renhållningsnämnden). Rådet skulle ha inneburit en uppmaning om att begränsa genomfartstrafiken av tunga fordon till bussar.

Det är oklart vilket beslut som länsstyrelsen avser, något datum eller diarienummer har inte angivits. Något sådant råd från miljö- och hälsoskyddsnämnden till trafik- och renhållningsnämnden i egenskap av väghållare har inte Naturskyddsföreningen tagit del av. Uppenbarligen har hur som helst inte ett sådant råd hörtsammats av trafik- och renhållningsnämnden, eftersom det inte tagits några beslut om sådana begränsningar.

I vart fall är det vår bestämda uppfattning att det inte kan anses som en tillräcklig åtgärd av Stockholms stad att en av stadens nämnder avger ett råd till en annan nämnd, som sedan inte höras.

Stockholms stad har ett ansvar att genomföra åtgärdsprogrammet i den del som handlar om att begränsa den tunga trafiken. Ett föreläggande om saken till väghållaren skulle vara ett lämpligt och rimligt medel att minska kvävedioxidhalterna på Hornsgatan, eftersom den förhållandevis låga andelen som utgörs av tung lastbilstrafik utgör den enskilt största utsläppskällan till kvävedioxid, närmare 21 procent (bilaga 5).⁸

Det bör påminnas om att kravet på att begränsa tung lastbilstrafik har stöd i det åtgärdsprogram som länsstyrelsen utarbetade för Stockholm och som fastställdes av regeringen redan 2004 (bilaga 7).⁹ Underlåtenheten att begränsa tung lastbilstrafik kritiserades av Stockholms stads egna revisorer i en rapport om granskning av stadens arbete med miljö kvalitetsnormer 2007 (bilaga 8):¹⁰

"Inga åtgärder har vidtagits ännu när det gäller att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på t ex Hornsgatan trots att det finns en utredning som visar att det finns anledning att införa ett förbud".

Naturskyddsföreningens bestämda uppfattning är att stadens invändningar inte har saklig grund, utan endast är försök att skjuta på nödvändiga åtgärder. Denna uppfattning grundas på följande omständigheter:

- Åtgärden redan var aktuell i regeringens åtgärdsplan 2004 (bilaga 7);

⁷ SLB Analys, Miljöförvaltningen i Stockholm, Luften i Stockholm, Årsrapport 2010, SLB 1:2011 (Bilaga 11)

⁸ Stockholms stad, Miljöförvaltningen och Trafikkontoret, Uppföljning av åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer för luftkvalitet, dnr 303-2263/2010 (bilaga 5)

⁹ Regeringen, Miljödepartementet, Åtgärdsprogram avseende miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län, regeringsbeslut 2004-12-09 (bilaga 7).

¹⁰ Stockholms stads revisionskontor, Granskning av stadens arbete med EU:s normer för partiklar (PM10) och kvävedioxid, 2007 (bilaga 8)

- Fullgod statistik fanns redan 2006 (bilaga 9);
- Stadens miljökontor föreslog begränsningar i ett tjänsteutlåtande 2009 om svaret på vårt klagomål (se akten, Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande den 25 mars 2009, Dnr: 2008-000577-350);
- SLB Analys vid stadens miljökontor föreslog åter åtgärden under 2010 på basis av nya mätningar (bilaga 10),¹¹ och
- Inga sådana politiska initiativ tagits om begränsning av den tunga trafiken på Hornsgatan.

Slutligen vill Naturskyddsföreningen till grund för överklagandet peka på en fråga om prövningens omfattning. Länsstyrelsen bortsåg i sitt beslut från viktiga delar i vårt överklagande av Stockholms stads beslut. Överklagandet var nämligen inte inskränkt till frågan om begränsning av tung trafik, överklagande omfattade nämligen att staden avvisat vårt yrkande om att (1) genomföra tillämpliga delar av åtgärdsprogrammet, samt (2) förelägga väghållaren att vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av normerna.

Länsstyrelsen har därmed inte i egentlig mening tagit ställning till vårt överklagande, utan gjort en alldeles för begränsad prövning av stadens beslut.

3.1.2 Miljökvalitetsnormerna för partiklar (PM₁₀)

I den del av ärendet som gäller överskridande av miljökvalitetsnormerna för partiklar, resonerar länsstyrelsen på ett diametralt motsatt sätt och kommer fram till att Stockholms stad har möjlighet att meddela råd eller förelägganden om försiktighetsmått. Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut upphävs därför av länsstyrelsen som återförvisar ärendet till nämnden för ny handläggning.

Länsstyrelsen bifaller därmed vårt andrahandsyrkande i överklagandet. Naturskyddsföreningen överklagar ändå beslutet, eftersom föreningen ännu hellre hade sett att vårt förstahandsyrkande hade bifallits, nämligen att länsstyrelsen fastställer att Stockholms stad har en skyldighet att förelägga verksamhetsutövarna att så snart som möjligt genomföra åtgärdsprogrammet i tillämpliga delar och vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att åstadkomma efterlevnad av miljökvalitetsnormerna.

En grund för vårt yrkande i denna punkt är att stadens mångåriga misslyckande med att efterleva miljökvalitetsnormerna måste vara till ända. När en myndighet under så lång tid som det är frågan om inte lever upp till de uppgifter som svensk lag och internationella förpliktelser föreskriver, måste de instanser som är satta av lagstiftaren att utöva kontroll ta de beslut som behövs för att åstadkomma rättelse. Eftersom de hälsorelaterade problemen med luftföroreningarna är akuta, måste beslut tas som ger omedelbara rättsverkningar.

3.2 Nämndens beslut i övrigt

Under denna rubrik finner länsstyrelsen att Stockholms stad inte utövar något särskilt tillsynsan-

¹¹ SLB Analys, Miljöförvaltningen i Stockholm, Utsläpp och halter av kväveoxider och kvävedioxid på Hornsgatan, SLB 7:2010 (bilaga 10)

svar över åtgärdsprogrammet. Detta kan således inte ensamt utgöra grund för ingripanden.

Naturskyddsföreningen är av motsatt synpunkt och överklagar även i denna del länsstyrelsens beslut.

Frågan om i vilken grad åtgärdsprogrammen är bindande var en omdiskuterad fråga i doktrinen i början av 2000-talet, men frågan om åtgärdsprogrammets status får till stor del anses avgjord efter den lagändring som trädde i kraft december 2003. Lagändringen syftade till att tydliggöra myndigheters och kommuners ansvar för att genomföra åtgärdsprogrammen.¹²

Miljöbalken 5 kap. 8 § stadgar att kommuner "skall inom sina respektive ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt det åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 §".

I författningskommentaren till propositionen uttalas att:

"Bestämmelsen som sådan innebär att myndigheter och kommuner, inom sina respektive kompetensområden, skall vidta de åtgärder som behövs enligt programmet. Det kan vara fråga om vitt skilda åtgärder, t.ex. att intensifiera tillsynen, ansöka om omprövning av villkor eller utfärda föreskrifter."¹³

Vidare uttalas att:

"Om en kommun faktiskt ansvarar för en verksamhet, blir det kommunen som får genomföra de praktiska åtgärderna."

Ordalydelsen av lagen och förarbetena är således samstämmiga i att kommuner ska genomföra åtgärder som fastställts i åtgärdsprogram, så länge de behövs. I de fall kommunen själv är verksamhetsutövare – som är fallet med de vägar kommunen är väghållare för – ska kommunen själv genomföra åtgärderna. Dessa bestämmelser bör dessutom – i den mån något tolkningsutrymme över huvud taget kan sägas existera beträffande kommuns genomförandeansvar – läsas i ljuset av principen om EU-konform tolkning.

Dag som ovan



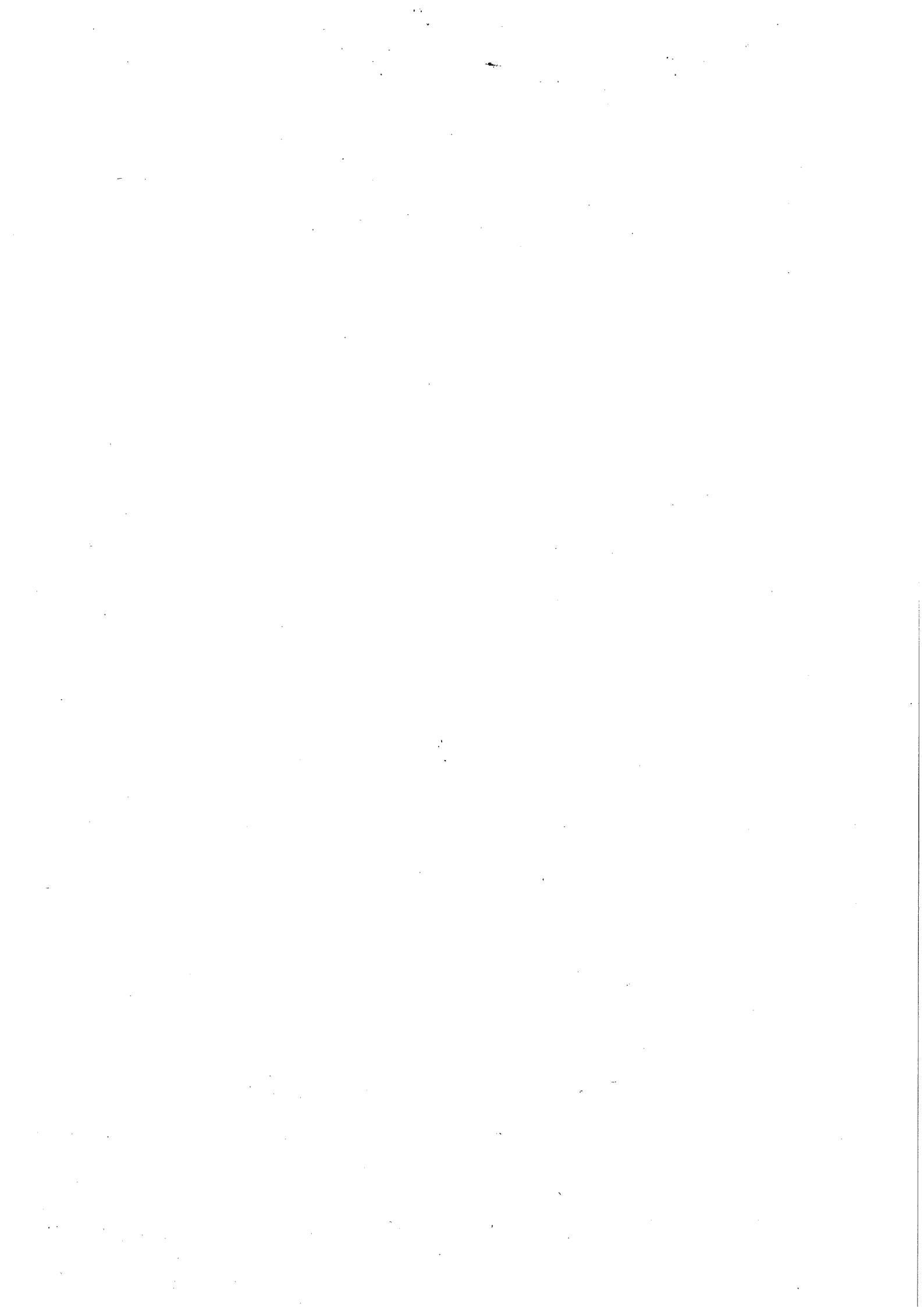
Oscar Alarik
Naturskyddsföreningen

¹² Prop. 2003/04:2, Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. I propositionen uttalar regeringen bland annat att ändringarna syftar till att "myndigheters och kommuners ansvar för att programmen fullföljs blir tydligare" (sid. 1).

¹³ Prop. 2003/04:2, sid 34.

Bilagor

1. SLB Analys, Miljöförvaltningen i Stockholm, Vad dubbdäcksförbudet på Hornsgatan har betytt för luftkvaliteten, juni 2011
2. EU-domstolens dom den 10 maj 2011 i mål nr C-479/10
3. SLB Analys, Miljöförvaltningen i Stockholm, Hälsoeffekter av partiklar, Tilläggsprogram 2006, SLB-Analys 2007
4. Fredrik Nyberg et. al., Urban Air Pollution and Lung Cancer in Stockholm, *Epidemiology*, September 2000, Vol. 11 No. 5
5. Sheers, Hans mfl, Does Air Pollution Trigger Infant Mortality in Western Europe? A Case-Crossover Study, *Environmental Health Perspectives*, number 7, July 2011
6. Stockholms stad, Miljöförvaltningen och Trafikkontoret, Uppföljning av åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer för luftkvalitet, dnr 303-2263/2010
7. Regeringen, Miljödepartementet, Åtgärdsprogram avseende miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län, regeringsbeslut 2004-12-09
8. Stockholms stads revisionskontor, Granskning av stadens arbete med EU:s normer för partiklar (PM10) och kvävedioxid, 2007
9. Stockholms stads redovisning av olika fordonsslags andel av trafiken på Hornsgatan, VTI 2006
10. SLB Analys, Miljöförvaltningen i Stockholm, Utsläpp och halter av kväveoxider och kvävedioxid på Hornsgatan, SLB 7:2010
11. SLB Analys, Miljöförvaltningen i Stockholm, Luften i Stockholm, Årsrapport 2010, SLB 1:2011



Ink 2011 -12- 09

Akt. M 3769-11

Aktbil. 23



Mark- och miljödomstolen
Box 1104
131 26 Nacka strand
Mål nr M 3769-11

Stockholm den 9 december 2011

Kompletteringar till överklagande av länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 30 juni 2011 om åtgärdsprogram och överskridna miljökvalitetsnormer på Hornsgatan i Stockholm m.m.

Naturskyddsföreningen har för Anders Johnssons, Eva och Einar Smitterbergs, Karolina Lisslös och Elisabet Wrangös räkning överklagat länsstyrelsens beslut från den 30 juni 2011. Naturskyddsföreningen har därefter inkommit med komplettering av överklagandet den 31 augusti 2011. Naturskyddsföreningen inkommer härmed med följande ytterligare kompletteringar till sina tidigare skrivelser.

Naturskyddsföreningen har på uppdrag av medlemmar i föreningen boende på Hornsgatan i Stockholm begärt att Stockholms stads miljö- och hälsoskyddsnämnd i egenskap av tillsynsmyndighet ska förelägga Stockholms stad som verksamhetsutövare, och i den mån det behövs andra verksamhetsutövare, att vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna för utomhusluft inte överskrids på Hornsgatan. Föreningen har även begärt att miljö- och hälsoskyddsnämnden i egenskap av tillsynsmyndighet ska förelägga Stockholms stad som verksamhetsutövare, och i den mån det behövs andra verksamhetsutövare, att genomföra de åtgärder som regeringen lagt fast i åtgärdsprogrammet.

Länsstyrelsen har i sitt beslut angett att de anser att den uppmaning som förvaltningen i sitt förslag till beslut riktat till Stockholms stads trafiknämnd att inom sex månader vidta åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan till endast bussar i linjetrafik får anses utgöra ett råd. Det kan enligt Naturskyddsföreningens mening ifrågasättas om denna uppmaning faktiskt kvarstår efter miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut, då nämnden beslutat att ge trafikkontoret i uppdrag att genomföra en kartläggning av den tunga trafiken på Hornsgatan. Vidare kan det ifrågasättas om uppmaningen kan ses som ett råd. Enligt Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn bör en tillsynsmyndighet inte uppmana, anmana eller anmoda en verksamhetsutövare att göra något när den informerar eller ger råd.¹

Enligt förarbetena till miljöbalken ska tillsynsmyndigheten utöva tillsyn dels genom att kontrollera efterlevnaden av balkens bestämmelser och föreskrifter... som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, dels genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.² Rådgivning i det enskilda fallet tar alltså sikte på en annan situation än den i

¹ Naturvårdsverkets handbok (2001:4) *Operativ tillsyn*, s. 88

² Prop. 1997/98:45 s. 484

målet aktuella och anges i förarbetena som ett exempel på förebyggande åtgärder för att skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna uppfyllas.³

Den verksamhet som tillsynsmyndigheten bedriver genom efterlevnadskontroll och vidtagande av åtgärder för att åstadkomma rättelse är inte bara något tillsynsmyndigheten har rätt till utan det föreligger en skyldighet för tillsynsmyndigheten att kontrollera balkens efterlevnad och vidta de åtgärder som behövs.⁴ En tillsynsmyndighet får enligt 26 kap. 9 § miljöbalken meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken eller föreskrifter som lämnats med stöd av balken ska efterlevas. Vilket inte ska tolkas som en frivillighet utan tillsynsmyndigheten måste tillgripa föreläggande eller förbud om ett sådant beslut är nödvändigt för att nå resultat.⁵ Vid bedömningen av om ett föreläggande behövs bör tillsynsmyndigheten enligt Naturvårdsverkets allmänna råd ta hänsyn till följande faktorer:

- risken för tredska, dvs. en bedömning av risken för att verksamhetsutövaren inte genomför den påtalade åtgärden,
- tidsfaktorn, dvs. en bedömning av hur brådskande åtgärden är,
- risken för miljö och hälsa, dvs. en bedömning av hur viktig åtgärden är för att undanröja eller förebygga skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön,
- rättssäkerheten, exempelvis om det finns anledning att fatta ett beslut som verksamhetsutövaren eller annan sakägare kan överklaga.⁶

I Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn uttalas dessutom att om det är fråga om investeringar eller om det finns ett tydligt intresse från sakägarna i ett ärende eller det finns anledning att tro att åtgärderna inte blir genomförda bör ett föreläggande alltid ges.⁷

I målet är ostridigt att miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar (PM₁₀) överskridits på Hornsgatan under 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 och 2011. Regeringen konstaterade i sitt beslut om åtgärdsprogram att miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid med en stor sannolikhet skulle komma att överskridas efter den 31 december 2005 om inga åtgärder vidtogs. Regeringen konstaterades även att miljökvalitetsnormerna för partiklar överskreds i stora delar i Stockholm. I åtgärdsprogrammen anges ett antal åtgärder varav Stockholms kommun i ett flertal fall ansvarar för genomförandet. Dessa åtgärder skulle ha genomförts senast den 31 december 2005 trots detta har alla dessa åtgärder ännu inte genomförts (vilket utvecklats i tidigare skrivelser). Av en rad rapporter som återopats i målet (bl.a. LUCAS-studien) framgår att luftföroreningar med höga halter av kvävedioxid och partiklar (PM₁₀) medför fara för människors hälsa. Det finns ett tydligt samband mellan luftföroreningar och risken att drabbas av lungcancer samt hjärt- och kärlsjukdomar. Mot bakgrund av att miljökvalitetsnormerna överskridits under en rad år och de allvarliga effekter ett sådant överskridande har på människors hälsa måste det föreläggas en skyldighet för tillsynsmyndigheten att förelägga Stockholms stad att som verksamhetsutövare vidta åtgärder för att överskridandet av miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar (PM₁₀) på Hornsgatan ska upphöra.

Om den uppmaning som förvaltningen lämnat skulle anses vara en tillräcklig åtgärd avseende överskridandet av miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid riskera det att få en prejudicerande

³ Prop. 1997/98:45 s. 902

⁴ Ibid

⁵ Se Michanek och Zetterberg, *Den svenska miljöretten*, andra upplagan, 2008, s. 400

⁶ Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:3) om tillsyn s. 7

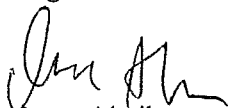
⁷ Naturvårdsverkets handbok (2001:4) *Operativ tillsyn*, s. 90

verkan, dvs. betydelse även för andra tillsynsärenden. Om ett föreläggande inte är påkallat i ett fall som detta, med dokumenterade överskridanden av bestämmelserna i miljöbalken samt luftkvalitetsförordningen och den tidigare gällande förordningen om miljökvalitetsnormer för utomhusluft under en rad år, kan det ifrågasätta när ett föreläggande överhuvudtaget skulle vara påkallat. Det är även viktigt att kommunen inte särbehandlas vid tillsynen utan att olika verksamhetsutövare behandlas lika av tillsynsmyndigheten.⁸

Vad gäller länsstyrelsens beslut avseende överskridandet av miljökvalitetsnormerna (PM₁₀) har dessa som ovan framgått överskridits under en rad år. I åtgärdsprogrammet anges åtgärder som Stockholms kommun är ansvarig för att genomföra men som ännu inte genomförts. Att i detta fall återförvisa frågan om överskridandet av miljökvalitetsnormer avseende partiklar (PM₁₀) till nämnden för fortsatt handläggning kan inte anses förenligt med miljöbalken då tillräckligt underlag finns för att tillsynsmyndigheten ska kunna formulera ett föreläggande om att genomföra åtgärdsprogrammet i tillämpliga delar och vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att åstadkomma efterlevnad av miljökvalitetsnormerna.

Vad gäller miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsansvar för genomförandet av åtgärdsprogrammet har tidigare påpekats att kommuner enligt 5 kap. 8 § miljöbalken inom sitt ansvarsområde ska vidta de åtgärder som behövs enligt åtgärdsprogrammet. I länsstyrelsen förslag till åtgärdsprogram för partiklar (PM₁₀), vilket legat till grund för regeringens beslut om åtgärdsprogram, anges under rubriken Väghållarens ansvar för genomförandet följande. *Förslaget till åtgärdsprogram innehåller flera olika åtgärder. Ansvaret för dessa åtgärder har i första hand berörd väghållare. Om inte normen klaras är det berörd tillsynsmyndighets skyldighet att se till att erforderliga åtgärder vidtas.*⁹ Det synes således ha förutsatts att den berörda tillsynsmyndigheten (vilket i detta fall är miljö- och hälsoskyddsnämnden) över väghållaren ska tillse att väghållaren, och därmed även Stockholms kommun, uppfyller sitt ansvar för genomförandet av åtgärdsprogrammet.

Dag som ovan



Oscar Alarik
Miljöjurist, Naturskyddsföreningen



Emma Millberg
Miljöjurist, Naturskyddsföreningen

⁸ Jämför 1 kap. 9 § regeringsformen och Naturvårdsverkets handbok 2011:1 *Luftguiden* s. 60

⁹ Länsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram för partiklar PM₁₀ i Stockholms län, 2004-01-19, s. 62

Mark- och miljödomstolen
Box 1104
131 26 Nacka strand
Mål nr M 3769-11

Stockholm den 20 januari 2012

Kompletteringar till överklagande av länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 30 juni 2011 om åtgärdsprogram och överskridna miljökvalitetsnormer på Hornsgatan i Stockholm m.m.

Stockholm och Uppsala läns luftvårdsförbund har genom SLB analys tagit fram ny statistik över efterföljandet av dygnsnormerna för partiklar (PM₁₀) och kvävedioxid, vid olika mätstationer i Uppsala och Stockholm under 2011. Naturskyddsföreningen vill därför inkomma med följande komplettering.

Som framgår av statistiken avseende miljökvalitetsnormen för partiklar (PM₁₀), se bilaga 1 har dygnsmedelvärdet överskridits (över 50 µg/m³) vid 58 tillfällen på Hornsgatan under 2011. Dygnsmedelvärdet får maximalt överskridas 35 gånger per år. Enligt statistiken avseende miljökvalitetsnormer för kvävedioxid, se bilaga 2, har dygnsmedelvärdet överskridits (över 60 µg/m³) 32 gånger på Hornsgatan under samma år. Dygnsnormen får överskridas maximalt sju gånger under ett år.

Dubbdäcksförbud har införts på Hornsgatan sedan januari 2010. Av vad som anges ovan samt av vad som tidigare anförts framgår att förbudet inte lett till att överskridandet av miljökvalitetsnormer avseende partiklar (PM₁₀) upphört, utan luftföroreningarna kvarstår på en hälsofarlig nivå och antalet överskridna dygnsmedelvärden är fortfarande högst på Hornsgatan av de redovisade gatorna i statistiken. Även om införandet av dubbdäcksförbud varit positivt har det alltså inte varit tillräckligt utan ytterligare åtgärder måste vidtas för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas.

Av Miljöförvaltningen i Stockholms stads tillsynsrapport över vägtrafiken 2011, bilaga 3, framgår dessutom att alla taxibilar fått dispens från dubbdäcksförbudet för vintersäsongen 2011/2012. Detta är enligt Naturskyddsföreningens mening allvarligt eftersom en försvarlig andel av trafiken på Hornsgatan utgörs av taxibilar. Dispensen riskerar därför att minska dubbdäcksförbudets effekter på luftföroreningarna betänkligt.

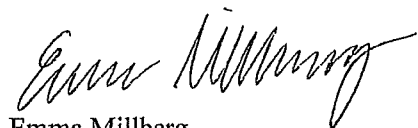
Det finns även en osäkerhet kring de träd som planterats längs med Hornsgatan. Enligt SLB:s analys är planteringen av träd på gatorna i innerstan inte en effektiv metod för att minska partikelhalterna eller andra luftföroreningar utan halterna kan till och med komma att öka på grund av minskad luftblandning, se bilaga 4 och 5.

Sverige fälldes i maj 2011 av EU-domstolen för fördragsbrott på grund av överskridande av miljökvalitetsnormerna för partiklar (PM₁₀) i bl.a. Stockholm (mål nr C-479/10). Sverige har i de-

ember 2011 på nytt varnats av EU-kommissionen eftersom miljö kvalitetsnormerna för partiklar (PM₁₀) inte följts i bl.a. Stockholm (se Miljöförvaltningens tillsynsrapport). Detta understryker än mer den skyldighet och det behov som finns att vidta ytterligare åtgärder för att minska luftföroreningarna på Hornsgatan.

Som redogjorts för i tidigare skrivelser har miljö kvalitetsnormerna för partiklar (PM₁₀) och kvävedioxid överskridits på Hornsgatan under en lång tid. De åtgärder som vidtagit för att minska luftföroreningarna har inte varit tillräckliga. Det är därför angeläget att verksamhetsutövaren föreläggs att vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft inte längre överskrids på Hornsgatan samt föreläggs att genomföra de åtgärder som anges i åtgärdsprogrammet.

Dag som ovan



Emma Millberg
Miljöjurist

(

()

(

(