



Handläggare: Emma Nordling
Telefon: 08-508 287 39

Till
Miljö- och hälsoskydds nämnden
2012-04-17 p 20

Klagomål angående överskridna miljökvalitetsnormer på Hornsgatan

Yttrande till mark- och miljödomstolen, mål nr M 3769-11

Förvaltningens förslag till beslut

1. Yrka att mark- och miljödomstolen avslår överklagandet och fastställer länsstyrelsens beslut den 30 juni 2011
2. Uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet
3. Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljöförvaltningen i Stockholms stad tog i januari 2008 emot ett klagomål angående överskridna miljökvalitetsnormer för kvävedioxid (NO₂) och partiklar (PM10) på Hornsgatan. De klagande, som företräds av Naturskyddsföreningen, yrkade att miljö- och hälsoskydds nämnden skulle förelägga trafik- och renhållningsnämnden att vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna för utomhusluft inte överskrids på Hornsgatan, samt att de följer åtgärdsprogrammet. Miljö- och hälsoskydds nämnden beslutade bl.a. att lämna klagomålet avseende partiklar (PM10) utan ytterligare åtgärd samt att uppmana trafik- och renhållningsnämnden att i första hand kartlägga och sedan utreda hur den tunga trafiken på Hornsgatan skulle kunna begränsas för att minska halten NO₂. Naturskyddsföreningen överklagade miljö- och hälsoskydds nämndens beslut till länsstyrelsen, som den 30 juni 2011 beslutade att

återförvisa ärendet till miljö- och hälsoskyddsnämnden i den del som avser åtgärder för att minska halter av partiklar (PM10). I övrigt avslog länsstyrelsen överklagandet. De boende överklagade genom Naturskyddsföreningen länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen, som nu har förelagt miljö- och hälsoskyddsnämnden att yttra sig i ärendet.

Förvaltningen föreslår nämnden yrka att överklagandet ska avslås och vidhåller att det vidtagits tillräckliga åtgärder för att minska halten av partiklar (PM10) på Hornsgatan med hänsyn till det införda dubbdäcksförbudet samt dammbindningsåtgärder. När det gäller kvävedioxid (NO₂) anser förvaltningen att det är rimligt att avvakta länsstyrelsens nya åtgärdsprogram, som kommer till sommaren 2012 och blir vägledande för miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn över väghållaren trafik- och renhållningsnämnden.

Bakgrund

Ärendet

Ett klagomål inkom den 22 januari 2008 från fem boende, som företräds av Naturskyddsföreningen, till miljö- och hälsoskyddsnämnden, gällande överskridna miljö-kvalitetsnormer för kvävedioxid (NO₂) och partiklar (PM10) på Hornsgatan. De yrkade att miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle förelägga 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. De boende uppgav sig uppleva betydande problem med luftföroreningar i och utanför sina bostäder och oroade sig för sjukdomar som den dåliga luftkvaliteten kan föra med sig. De klagandes yrkande:

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.”

I april 2009 beslutade miljö- och hälsoskyddsnämnden att lämna klagomålet utan åtgärd. Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansåg sig inte (med den tidens gällande miljöbalk) att ha tillsynsansvar över ett fastställt åtgärdsprogram i den meningen att nämnden ska ansvara för att de åtgärder som anges i åtgärdsprogrammet ska vidtas. Nämnden avslog överklagandet gällande partiklar (PM10) med hänvisning till att staden saknade rådighet



att förbjuda dubbdäck, vilket är den mest effektiva åtgärden för att minska halten PM10. Miljö- och hälsoskyddsnämnden uppmanade trafik- och renhållningsnämnden att i första hand kartlägga trafiken på Hornsgatan och sedan utreda hur den tunga trafiken skulle kunna begränsas för att minska halten NO₂.

Naturskyddsföreningen överklagade miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut till länsstyrelsen den 19 maj 2009.

Länsstyrelsen beslutade den 30 juni 2011 att upphäva miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut i den del som gällde PM10, men inte när det gäller NO₂. Det redogörs närmare för länsstyrelsens beslut nedan.

Naturskyddsföreningen överklagade länsstyrelsens beslut den 20 juli 2011 till mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolen förelade miljö- och hälsoskyddsnämndens att yttra sig över överklagandet senast den 16 mars 2012. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har sökt och beviljats anstånd till den 24 april med att komma in med yttrandet.

Länsstyrelsens beslut den 30 juni 2011

Länsstyrelsen beslutade den 30 juni 2011 att upphäva miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut att lämna klagomålet avseende åtgärder för att minska halter av partiklar (PM10) på Hornsgatan utan åtgärd och återförvisade ärendet till nämnden för ny handläggning i den delen.

Av bakgrunden till beslutet framgår att länsstyrelsen vid prövningen utgått från att miljö- och hälsoskyddsnämnden har meddelat ett beslut i enlighet med förvaltningens förslag, d.v.s. att lämna klagomålet utan åtgärd avseende PM10 och att uppmana trafik- och renhållningsnämnden att begränsa den tunga trafiken inom 6 månader.

Av beslutet framgår att länsstyrelsen delar bedömningen att det i huvudsak är väghållningen som medför att miljö kvalitetsnormerna överskrids. Vidare konstateras att väghållningen utgör miljöfarlig verksamhet och att ansvarig verksamhetsutövare enligt miljöbalken är trafik- och renhållningsnämnden i egenskap av väghållare. Det slås vidare fast att den omständigheten att miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar (PM10) överskrids på Hornsgatan medför att de verksamheter som bedrivs där kan antas medföra olägenhet för människors hälsa.

Länsstyrelsen konstaterar att miljö- och hälsoskyddsnämnden såsom tillsynsmyndighet över den miljöfarliga verksamhet som väghållning utgör inom sitt ansvarsområde ska vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram. Härvid avses behövliga tillsynsåtgärder i form av råd enligt 26 kap 1 § miljöbalken och förelägganden eller



förbud enligt 26 kap 2 § miljöbalken. Sådana råd, förelägganden och förbud ska prövas med tillämpning av hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken (länsstyrelsen har i beslutet av misstag skrivit PBL).

Miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid

När det gäller miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid anser länsstyrelsen att nämnden, genom förvaltningens förslag enligt punkten 3 i tjänsteutlåtandet, har tagit ställning till vilka krav på försiktighetsmått som kan ställas gentemot verksamhetsutövaren. Nämndens uppmaning till Stockholms stad genom trafik- och renhållningsnämnden att inom sex månader vidta åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan till endast bussar i linjetrafik får enligt länsstyrelsens mening anses utgöra råd enligt 26 kap 1 § och 2 kap 3 § miljöbalken om vilka åtgärder som verksamhetsutövaren bör vidta. Länsstyrelsen framhåller dock att vid beslut om sådana åtgärder bör hänsyn tas till risken för ökade miljö störningar vid omkringliggande gator och vägar.

Länsstyrelsen konstaterar att det av nämndens beslut framgår att det i dagsläget inte är utrett vilken typ av trafik som står för kvävedioxidutsläppen samt att en omdirigering av den tunga trafiken inte är problemfri utan medför ökad trafik- och miljöbelastning på andra gator och att det därför är nödvändigt med ytterligare utredningar innan det kan bli aktuellt att utforma ett föreläggande.

Mot bakgrund av det bristande utredningsunderlaget bedömer länsstyrelsen att det får anses vara en tillräcklig åtgärd från miljö- och hälsoskyddsnämndens sida att meddela trafik- och renhållningsnämnden rådet att inom sex månader vidta åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan. För det fall trafik- och renhållningsnämnden inte vidtar några åtgärder, kan miljö- och hälsoskyddsnämnden åter ta upp frågan om eventuella ingripanden med ytterligare råd, förelägganden eller förbud. De eventuella utredningar som då har redovisats kan läggas till grund för ett sådant ingripande. Länsstyrelsen ansåg därför inte att det fanns skäl att i denna del ändra det överklagade beslutet.

Miljö kvalitetsnormer för partiklar (PM10)

Länsstyrelsen konstaterar att miljö- och hälsoskyddsnämnden, i egenskap av tillsynsmyndighet över den miljöfarliga verksamhet som väg hållningen utgör, har en skyldighet att vidta tillsynsåtgärder för det fall miljöbalkens hänsynsregler inte iakttas. Enligt länsstyrelsens mening bör det finnas åtgärder som kan vidtas för att begränsa halten partiklar på Hornsgatan.

Av handlingarna i ärendet framgår bl.a. att Vägverket har gett Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) i uppdrag att utreda lämpliga dammbindningsmedel och

metoder för dammbindning. I det fall lämpliga medel och metoder för dammbindning numera föreligger anser Länsstyrelsen att miljö- och hälsoskyddsnämnden har att som tillsynsmyndighet överväga om vägghållaren eventuellt bör åläggas vidta åtgärder för att iaktta hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken.

Länsstyrelsen beslöt att Miljö- och hälsoskyddsnämnden därför bör ha möjlighet att, som tillsynsmyndighet över den miljöfarliga verksamheten som vägtrafiken utgör, meddela de råd eller förelägganden om försiktighetsmått som behövs för att minska halterna av partiklar. Med hänsyn härtill upphävde länsstyrelsen beslutet i denna del och ärendet återförvisades till nämnden för ny handläggning.

Länsstyrelsens synpunkter på nämndens beslut i övrigt

Såsom framgår av det överklagade beslutet har nämnden lämnat yrkandet om att vidta åtgärder för att klara åtgärdsprogrammet utan åtgärd eftersom nämnden inte ansett sig vara tillsynsmyndighet över åtgärdsprogrammet.

Länsstyrelsen konstaterade att det inte har meddelats något särskilt tillsynsansvar över 5 kap miljöbalken vare sig i 26 kap miljöbalken eller i miljötillsynsförordningen (2011:13). Länsstyrelsen delar bedömningen att nämnden inte utövar tillsyn över åtgärdsprogrammet och att åtgärdsprogrammet som sådant därför inte ensamt kan utgöra grund för ingripande med stöd av 26 kap miljöbalken.

Sammanfattningsvis har länsstyrelsen, mot bakgrund av vad som anförts i beslutet, gjort bedömningen att nämndens beslut ska ändras endast på så sätt att det ska upphävas i den del som avser partiklar (PM₁₀). Ärendet ska i den delen återförvisas till nämnden för ny handläggning.

Överklagandet

Yrkanden

Klagandena yrkar följande

1. Att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och ändrar nämndens beslut på så sätt att föreningens yrkande i klagomålet tillgodoses, det vill säga 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 PM₁₀ ska efterlevas.



2. I andra hand att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut i de delar beslutet gått de klagande emot och i sin helhet upphäver nämndens beslut och återförvisar det till nämnden för förnyad handläggning.
3. Att mark- och miljödomstolen inhämtar ett förhandsavgörande från EU-domstolen i frågan.

Grunder

Som grunder för yrkandena anför de klagande genom Naturskyddsföreningen sammanfattningsvis följande.

Frågan om kvävedioxid

De klagande, genom Naturskyddsföreningen, ifrågasätter länsstyrelsens beslut att lämna klagomålet utan åtgärd i den del som gäller kvävedioxid (NO₂). Dels menar de klagande att ett beslut att meddela råd till verksamhetsutövaren inte kan anses som en tillräcklig åtgärd, dels anser de klagande att det är oklart vilket beslut länsstyrelsen avser. Däremot anser de klagande att 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 %.

De klagande anser att det bör påminnas om att kravet på att begränsa tung lastbilstrafik har stöd i det åtgärdsprogram som Regeringen fastställde redan 2004 och att underlåtenheten att begränsa tung trafik kritiserades av Stockholms stads egna revisorer i en rapport om granskning av stadens arbete med miljökvalitetsnormer 2007.

De klagandes bestämda uppfattning är att stadens invändningar inte har saklig grund, utan endast är ett försök att skjuta på nödvändiga åtgärder. Denna uppfattning grundas på att åtgärden redan var aktuell i åtgärdsprogrammet från 2004, att det fanns fullgod statistik redan 2006, att miljöförvaltningen i sitt tjänsteutlåtande den 25 mars 2009 med förslag till svar på klagomålet föreslog begränsningar, att SLB Analys återigen under 2010 föreslog åtgärden på basis av nya mätningar och att det inte tagits några politiska initiativ om begränsning av den tunga trafiken på Hornsgatan.

Som grund för överklagandet vill de klagande även peka på att länsstyrelsens prövning var alltför snäv eftersom den inte omfattade nämndens beslut att avvisa yrkandet om att (1) genomföra tillämpliga delar av åtgärdsprogrammet, samt (2) förelägga väghållaren att vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av normerna.



Frågan om partiklar (PM10)

De klagande, genom Naturskyddsföreningen, konstaterar att länsstyrelsen har upphävt miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut vad gäller partiklar (PM10) och beslutat att återförvisa ärendet till nämnden för ny handläggning. Detta innebär att de klagandes andrahandsyrkande bifallits. De klagande hade dock hellre sett att länsstyrelsen bifallit förstahandsyrkandet, nämligen att länsstyrelsen fastställer skyldighet för staden att förelägga verksamhetsutövarna att så snart som möjligt genomföra åtgärdsprogrammet i tillämpliga delar och vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att åstadkomma efterlevnad av miljö kvalitetsnormerna.

Stadens mångåriga misslyckande med att efterleva miljö kvalitetsnormerna måste vara till ända. De hälsorelaterade problemen är akuta och därför måste beslut tas som ger omedelbara rättsverkningar.

De klagandes synpunkter på nämndens beslut i övrigt

De klagande delar inte länsstyrelsens syn på ansvaret för tillsyn över åtgärdsprogrammet och överklagar därför även i denna del länsstyrelsens beslut. Det framgår av 5 kap 8 § miljöbalken att kommuner inom sina respektive ansvarområden ska vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 kap 5 § miljöbalken. De klagande menar att ordalydelsen av lagen och förarbetena är samstämmiga i att kommuner ska genomföra åtgärder som fastställts i åtgärdsprogram, så länge de behövs. Dessa bestämmelser bör dessutom, i den mån något tolkningsutrymme över huvudtaget kan sägas existera beträffande kommunens genomförandeansvar, läsas i ljuset av principen om EU-konform tolkning.

Kompletterande skrivelser från de klagande genom Naturskyddsföreningen

De klagande har utvecklat sina synpunkter i två kompletterande inlagor daterade den 9 december 2011 och den 20 januari 2012.

I den första inlagan anför de klagande sammanfattningsvis att det kan ifrågasättas om den uppmaning miljö- och hälsoskyddsnämnden lämnade till trafik- och renhållningsnämnden att kartlägga den tunga trafiken på Hornsgatan verkligen är att anse som ett råd. Det hänvisas till Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn, av vilken det enligt de klagande framgår att en tillsynsmyndighet inte bör uppmana, anmana eller anmoda en verksamhetsutövare att göra något när den informerar eller ger råd. Vidare anför de klagande att en tillsynsmyndighet med stöd av 26 kap 9 § miljöbalken ska meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken eller dess föreskrifter ska efterlevas. Detta ska enligt de klagande inte tolkas som en frivillighet utan att tillsynsmyndigheten måste tillgripa föreläggande eller förbud om ett sådant beslut är nödvändigt för att nå resultat. De klagande anför vidare återigen att miljö- och



hälsoskyddsnämnden har ett tillsynsansvar när det gäller genomförandet av åtgärdsprogrammet, vilket framgår av 5 kap 8 § miljöbalken som anger att kommuner inom sitt ansvarsområde ska vidta de åtgärder som behövs enligt åtgärdsprogrammet. De klagande anser att det synes förutsatts att miljö- och hälsoskyddsnämnden såsom tillsynsmyndighet över väghållaren, ska tillse att väghållaren och därmed även Stockholms kommun, uppfyller sitt ansvar för genomförandet av åtgärdsprogrammet.

I den senare inlagan anför de klagande sammanfattningsvis att det införda dubbdäcksförbudet inte har haft tillräcklig effekt och att ytterligare åtgärder därför måste vidtas för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. Vidare anser de klagande att det är allvarligt att taxibilar meddelas dispens från dubbdäcksförbudet eftersom det riskerar minska dubbdäcksförbudets effekter betänkligt. Det finns även osäkerhet kring de träd som planterats längs med Hornsgatan, vilket konstaterats vara en icke effektiv metod för att minska partikelhalterna eller andra luftföroreningar utan halterna kan till och med komma att öka på grund av minskad luftomblandning. Det påtalas vidare att EU-domstolen fällt Sverige till ansvar för fördragsbrott på grund av de överskridna miljö kvalitetsnormerna för partiklar (PM10) i bl.a. Stockholm. Detta understryker enligt de klagande än mer den skyldighet och det behov som finns att vidta ytterligare åtgärder för att minska luftföroreningarna på Hornsgatan. De klagande framhåller återigen behovet av att verksamhetsutövaren föreläggs att vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna inte längre överskrids på Hornsgatan samt föreläggs att genomföra de åtgärder som anges i åtgärdsprogrammet.

Luften på Hornsgatan

Kvävedioxid (NO₂)

Utsläppen av NO₂ i staden kommer främst från vägtrafiken. De senaste 20 åren har halterna av NO₂ minskat på Hornsgatan¹. I gatunivå är minskningen ca 10 % på norra sidan (Hornsgatan 108) och ca 25 % på södra sidan (Hornsgatan 85). Minskningen förklaras av minskad trafik p.g.a. Södra länken och införandet av trängselskatten samt infasning av renare fordon. Dubbdäcksförbudet har lett till mindre trafik på vintern (ca 25 % minskning av fordonsmängderna under vinterdäckssäsongen och ca 15 % på årsbasis). Antalet dieselfordon har ökat kraftigt de senaste åren, vilket har hållit tillbaka förbättringen av luftkvaliteten på Hornsgatan. Miljö kvalitetsnormen överskrids fortfarande på Hornsgatan 108. På Hornsgatan 85 följdes normen för årsmedelvärde under 2007-2010. Hittills i år (28 mars 2012) har dygnsnormen överskridits 17 dygn på Hornsgatan, normen tillåter överskridanden 7 dygn per år.

¹ Luften i Stockholm. Årsrapport 2010, SLB-rapport 1:2011



För att ta reda på vilka fordon som orsakar utsläppen på Hornsgatan lät trafikkontoret, under hösten 2009, registrera alla fordons registreringsnummer på Hornsgatan med hjälp av kameror uppsatta på fyra olika ställen. SLB-analys, som är en enhet inom miljöförvaltningen, analyserade på uppdrag av trafikkontoret resultatet av dessa trafikregistreringar och presenterade dessa i en rapport i december 2010². Rapporten visar bl.a. att:

- tunga fordon (>3,5 ton) står för drygt 3 % av trafiken och ca 40 % av NO_x-utsläppen på Hornsgatan.
- dieseldrivna fordon står för ca 60 %, av de totala utsläppen av kväveoxider trots att de bara utgör 30 % av den totala trafikmängden på Hornsgatan.
- Bensindrivna fordon utgör drygt hälften av trafikmängden (53 %) och står för ca 23 % av de totala utsläppen. Utsläppen kommer främst (70 %) från äldre fordon; pre-euroklass och euroklass 1 (äldre än 1997 års modell), vilka utgör ca 20 % av trafiken.

Rapporten visar också att för att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid på Hornsgatan måste dygnsmedelvärdet för NO₂ minska med ca 30 %, från ca 85 µg/m³ till under normvärdet 60 µg/m³. Detta innebär att utsläppen av kväveoxider, NO_x, måste minska med ca 60 %. I rapporten redovisar SLB-analys beräkningar av vilken effekt ett förbud mot tung trafik och nya miljözoner för personbilar skulle ha på NO₂-halten:

- Ett genomfartsförbud för tunga fordon (exklusive SL-bussar) skulle reducera halterna med ca 10 %, vilket i sig inte skulle vara tillräckligt för att klara gränsvärdena för NO₂.
- En miljözon klass 2 (enligt Transportstyrelsens förslag om reglering av lätta fordon)³ med förbud för äldre personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar skulle minska NO₂- halterna med knappt 10 %, vilket inte heller skulle vara tillräckligt för att klara gränsvärdena för NO₂.
- En något strängare miljözon klass 3 skulle inte bidra speciellt mycket mer än miljözon klass 2 på grund av att väldigt få fordon skulle tillkomma utöver de som innefattas i miljözon klass 2
- Både genomfartsförbud för tunga fordon och en utökad miljözon klass 2 eller 3 för hela innerstaden, skulle betyda att NO₂-halterna minskar tillräckligt för att uppfylla kraven enligt EU-direktivet och chanserna ökar

² Utsläpp och halter av kväveoxider och kvävedioxid på Hornsgatan – analys av trafikmätningar under hösten 2009, SLB-rapport 7:2010.

³ Analys av möjligheten för kommuner att införa miljözoner för olika typer av fordon. Redovisning av regeringsuppdrag. Transportstyrelsen. P. Öhgren, S. Törnquist. 2010-05-12.



för att de strängare svenska miljö kvalitetsnormerna uppfylls. (Direktivet omfattar inte normvärde för dygn som är svårast att nå.)

Slutligen konstaterar SLB-analys att den ständigt pågående förändringen av fordonsparken i Stockholm har stor betydelse för hur utsläppen kommer att utvecklas i framtiden. Antalet nya miljöbilar och nya dieseldrivna personbilar och lätta lastbilar ökar. Nackdelen med nya dieseldrivna bilar är att de har högre NO_x-utsläpp än motsvarande bensinbilar. De har dessutom en högre direktmission av NO₂, vilket innebär att de i praktiken står för en ännu större belastning än övriga fordon.

Partiklar (PM10)

Partiklar (PM10) består främst av mycket små slitagepartiklar som bildas vid slitage av vägbanorna, men även från bromsar och däck¹. PM10 består också av lokala avgaspartiklar samt intransport av partiklar från utsläpp i andra länder. Sedan början av 2000-talet har halten partiklar (PM10) minskat med 30 % på Hornsgatan. Även om miljö kvalitetsnormens årsmedelvärde för PM10 följdes under 2011 så överskreds dygnsnormen för PM10 under 58 dygn, mot tillåtna 35 dygn. Under 2012 har dygnsnormen hittills (2012-03-28) överskridits 16 dygn.

Förvaltningens synpunkter

Miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsansvar

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har numera – efter ändringarna i miljöbalken den 1 sep 2010 tillsynsansvar över ett fastställt åtgärdsprogram i den meningen att nämnden ska ansvara för att vidta nödvändiga åtgärder för att åtgärdsprogrammet efterkommes.

Miljö kvalitetsnormerna för luft är så kallade gränsvärdesnormer enligt 5 kap 2 § p 1 miljöbalken. Det innebär att 2 kap 7 § 3 st är tillämpligt och att undantag bara under vissa omständigheter kan vidtas. Förvaltningen anser emellertid att denna bestämmelse också skall tillämpas motsatsvis. Det innebär att nämnden inte kan förelägga en verksamhetsutövare att vidta åtgärder som riskerar att försämra förhållandena inom andra områden i större utsträckning än de förbättrar inom det område där en miljö kvalitetsnorm inte följs.

Som framgår av Länsstyrelsens remitterade förslag till nytt åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer för luft avseende NO₂ och PM10 föreligger en betydande osäkerhet om vilka effekter olika åtgärder kan tänkas ha. Länsstyrelsen har därför föreslagit omfattande utredningar av trafikförhållanden m.m. innan nya åtgärder beslutas. Förvaltningen instämmer med Länsstyrelsen i detta avseende. Det är osäkerheter som under flera år har påtalats av såväl nämnden som staden, men det har inte varit möjligt att erhålla finansiering för att dessa oklarheter ska kunna undanröjas. Dessa osäkerheter



gäller flera av de åtgärder som föreskrivs i nu gällande åtgärdsprogram. Det föreligger också betydande svårigheter att leda om trafik från Hornsgatan till andra gator. Framkomligheten på Söder Mälarstrand är starkt begränsad på grund av byggnationen av Citybanan och övriga alternativa gator till Hornsgatan är inte lämpade för tung trafik.

Det föreligger därför hinder för nämnden att förelägga trafikkontoret om åtgärder som tas upp i det nu gällande åtgärdsprogrammet. Det skulle i så fall röra sig om att helt förbjuda viss typ av trafik inte bara på Hornsgatan utan i praktiken i hela innerstaden, något som inte omfattas av åtgärdsprogrammet. Eftersom ett åtgärdsprogram skall vara vägledande för nämndens tillsynsbeslut rörande ett åtgärdsprogram har det också funnits anledning att avvakta det nya åtgärdsprogram som nu är under framtagande.

Av 5 kap 3 § miljöbalken följer att myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs. Enligt 5 kap 8 § ska myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts med stöd av 5 §. Detta innebär att miljö- och hälsoskyddsnämnden inom sitt tillsynsarbete ska arbeta för att normerna följs och ska vidta de åtgärder som ankommer på nämnden enligt ett fastställt åtgärdsprogram.

Konkret betyder detta att nämnden inom sin tillsynsverksamhet ska säkerställa att normerna följs. Detta sker bland annat genom att nämnden i förelägganden riktar krav på verksamhetsutövare att utföra utredningar och åtgärder, m.m. Vid kravställande tillämpas de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap 2-5 §§ samt platsvalsbestämmelsen i 2 kap 6 § miljöbalken. I 2 kap 7 § första stycket anges att kraven i 2-6 första stycket §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Av andra stycket i samma bestämmelse framgår att trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm som avses i 5 kap 2 § första stycket 1 (så kallad gränsvärdesnorm). Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Nämnden utövar tillsyn över väghållningen eftersom det utgör en miljöfarlig verksamhet med påverkan på både människors hälsa och miljön. Trafik- och renhållningsnämnden är väghållare och därmed ansvarig verksamhetsutövare enligt miljöbalken.

Såsom länsstyrelsen konstaterat i sitt beslut innehåller åtgärdsprogrammet från 2004 flera åtgärder som nämnden i egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöbalken inte har befogenhet att utöva tillsyn över, t.ex. att meddela information, bedriva parkeringspolitik och öka kunskaperna om t.ex. effekterna av halkbekämpning med tvättad stenkross.

Med anledning av de klagandes synpunkter på nämndens tillsyn, främst det faktum att nämnden uppmanat och inte förelagt trafik- och renhållningsnämnden att utföra utredningar och åtgärder, vill nämnden framhålla att förelägganden och förbud utgör sanktioner som inte ska tillgripas om det inte är nödvändigt. Det är en normal handläggningsrutin att nämnden i första hand utfärdar en uppmaning och först om verksamhetsutövaren inte hörsammar den finns det skäl att gå vidare med ett sanktionsbeslut.

Frågan om kvävedioxid (NO₂)

När det gäller nämndens beslut (2009-04-16, § 21) har där anförts att det behöver utredas vilken typ av tung trafik som står för kvävedioxidutsläppen på Hornsgatan samt att en omdirigering av den tunga trafiken inte är problemfri, utan medför ökad trafik- och miljöbelastning på andra gator. Trafikkontoret hade då för avsikt att genomföra trafikmätningar och av det skälet ansåg nämnden att det var motiverat att avvakta resultatet från dessa innan det kan fattas beslut om lämpliga åtgärder för Hornsgatan. Trafikmätningar genomfördes av trafikkontoret under hösten 2009. SLB-analys analyserade mätningarna tillsammans med uppgifter om fordonen från vägtrafikregistret och emissionsfaktorer och presenterade resultaten av i en rapport⁴ i december 2010. Rapporten visade att för att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid på Hornsgatan måste man både förbjuda den tunga trafiken och införa miljözon för lätta fordon.

Att från tillsynsmyndighetens sida kräva att trafik- och renhållningsnämnden inrättar en miljözon för lätta fordon är inte rimligt eftersom trafik- och renhållningsnämnden saknar legala befogenheter för en sådan åtgärd. För att detta ska bli möjligt för kommunen att införa detta, krävs att regeringen ändrar miljözonsbegreppet så att kommuner får möjlighet att reglera lätta fordon (<3,5 ton) som inte uppfyller vissa emissionskrav.

I åtgärdsprogrammet 2004 fanns andra åtgärder för att minska halten kvävedioxid i staden, till exempel revidering av miljökrav vid upphandling av tunga transporter, höjd avgift för boendeparkering och ökad framkomlighet för bussar. Miljöförvaltningen konstaterar att trafikkontoret har genomfört dessa åtgärder.

Länsstyrelsen i Stockholms län har utarbetat ett förslag till nytt åtgärdsprogram för att miljö kvalitetsnormerna för luft ska följas i Stockholms län, vilket för närvarande är på

⁴ 1. Utsläpp och halter av kväveoxider och kvävedioxid på Hornsgatan – analys av trafikmätningar under hösten 2009. SLB-rapport 7:2010.



remiss. Åtgärdsprogrammet ska fastställas och börja gälla den 30 juni 2012. De åtgärder som Länsstyrelsen föreslår som kan få mest effekt på kvävedioxid är ändring av trängselskatten (höjning eller differentiering utifrån fordonstyp) samt införande av miljözon för lätta fordon (förbud mot de fordon som släpper ut mest). Om dessa åtgärder genomförs skulle det totala trafikarbetet och antalet fordon som står för de största utsläppen minska, vilket skulle ha en positiv påverkan på luftkvaliteten. Både ändring av trängselskatten och införande av miljözon för lätta fordon kräver dock författningsändringar. För att miljö kvalitetsnormen för partiklar (PM10) ska följas föreslår Länsstyrelsen bland annat minskad dubbdäcksanvändning och dammbindning.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att det är rimligt att avvakta det nya åtgärdsprogrammet, som blir vägledande för miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn över väghållaren trafikkontoret.

Frågan om partiklar (PM10)

Den mest effektiva åtgärden för att minska PM10 är att minska andelen dubbdäck eftersom dubbdäcken är den största källan till PM10 i staden. När miljö- och hälsoskyddsnämnden tog beslut i detta ärende 2009 hade inte kommunen rådighet att införa dubbdäcksförbud, varför nämnden då beslutade att lämna klagomålet vad gällde PM10 utan åtgärd. I oktober 2009 beslutade regeringen att ge kommuner möjlighet att förbjuda dubbdäck på gata eller del av gata. Trafikkontoret införde dubbdäcksförbud på Hornsgatan från och med den 1 januari 2010. Sedan förbudet infördes har andelen bilar med dubbdäck som kör på Hornsgatan minskat från ca 65-70 % till ca 30 % 2012. Om förbudet inte överträdades skulle dygnsnormen för PM10 troligen klaras. Övervakningen av att förbudet efterlevs är en fråga för polisen och inte för miljö- och hälsoskyddsnämnden. Staten har också motverkat dubbdäcksförbudet genom att transportstyrelsen meddelat dispens från förbudet för taxibilar. Dispensen har troligen bidragit till att dubbdäcksanvändningen bland taxibilar som trafikerar Hornsgatan har ökat från ca 19 % år 2010 till ca 26 % år 2012 (ca 11 % av trafiken på Hornsgatan utgörs av taxibilar).

Det är uppenbart att miljö- och hälsoskyddsnämnden saknar möjlighet att ingripa mot den typen av myndighetsbeslut. Nämnden kan vidta åtgärder mot den som bedriver miljöfarlig verksamhet inom Stockholms kommun. Transportstyrelsens verksamhet som överprövande myndighet torde inte falla inom den legala definitionen härför.

I juni 2011 införde regeringen en ändring i trafikförordningen, som gav kommuner möjlighet att införa förbud mot dubbdäck på alla kommunala gator inom ett område. I juli 2011 kom länsstyrelsens beslut att återförvisa Naturskyddsföreningens klagomål i den del som gällde partiklar (PM10). Med anledning av ändringen i trafikförordningen och



länsstyrelsens beslut, beslutade miljö- och hälsoskyddsnämnden vid sammanträde 2011-08-18, § 33, att uppmana trafik- och renhållningsnämnden att (p 1) meddela sådana lokala trafikföreskrifter som avses i 10 kap 2 § fjärde stycket trafikförordningen (1998:1276) i den utsträckning som krävs för att miljö kvalitetsnormer med avseende på PM10 ska följas längs de vägar där trafik- och renhållningsnämnden är väghållare. Nämnden uppmanade även trafik- och renhållningsnämnden att (p 2), i avvaktan på att åtgärderna enligt p 1 nått fullgod effekt, bör kompletterande åtgärder vidtas för att så långt det är möjligt säkerställa att fortsatta överskridanden av miljö kvalitetsnormer för PM10 inte sker längs de vägar där trafik- och renhållningsnämnden är väghållare. Dessa åtgärder bör påbörjas senast den 30 oktober 2011 (p 3). Miljö- och hälsoskyddsnämnden har ännu inte erhållit något skriftligt svar på denna uppmaning.

Den 25 augusti 2011 gav trafik- och renhållningsnämnden i uppdrag till trafikkontoret att ta fram förslag om utformning av miljözon för dubbdäck för att komma till rätta med överskridanden av miljö kvalitetsnormen för PM10 i Stockholms stad . I november 2011 beslutade trafik- och renhållningsnämnden att ge trafikkontoret att inför vintersäsongen 2012/2013 komma med förslag till dubbdäcksförbud på ytterligare någon eller några innerstadsgator samt att fortsätta utreda införandet av områdesförbud.

Trafikkontoret genomför dammbindning och städning under våren 2012 på Hornsgatan och Sveavägen. Tidigare försök med dammbindning har gett positiva resultat. Årets åtgärder där dammbindning kombineras med städning är ännu inte utvärderade, men halterna av PM10 på Hornsgatan är lägre än tidigare.

När det gäller trädplantering som åtgärd för att minska partiklar och andra luftföroreningar är det inte en åtgärd som miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslagit, utan snarare påpekat att luftblandningen kan försämrats och därmed kan partikelhalterna öka (Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut 2010-03-09, § 17).

Angående att EU-domstolen fällt Sverige till ansvar för fördragsbrott på grund av de överskridna miljö kvalitetsnormerna för partiklar (PM10) i bl.a. Stockholm är det Sverige som nation som fällts och förvaltningen anser att Stockholms stad vidtagit de nu möjliga åtgärderna för att minska halterna av PM10 på Hornsgatan.

De åtgärder som är mest effektiva för att minska halten partiklar (PM10), d.v.s. dubbdäcksförbud och dammbindning, har miljö- och hälsoskyddsnämnden redan ställt krav på trafik- och renhållningsnämnden att genomföra. Åtgärderna skulle dock bli mer verkningfulla och miljö kvalitetsnormerna för partiklar (PM10) skulle sannolikt följas om polisen intensifierar övervakningen av efterlevnaden av förbudet och om staten inte ger dispenser till taxibilar.



Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser mot bakgrund av vad som anförts ovan att yrkande 1 och 2 i överklagandet ska avslås. Vad gäller yrkande 3, om att mark- och miljödomstolen inhämtar förhandsavgörande från EU-domstolen i frågan, har förvaltningen inga synpunkter.

De klagande, genom Naturskyddsföreningen, har i sitt överklagande lämnat en rad synpunkter som miljö- och hälsoskyddsnämnden i detta yttrande valt att inte kommentera eftersom de inte är av relevans för ärendet. Detta betyder dock inte att nämnden instämmer i påståendena.

Slut

Bilagor

1. Naturskyddsföreningens överklagande av länsstyrelsens beslut den 30 juni 2011
2. Länsstyrelsens beslut den 30 juni 2011
3. Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut 2009-04-16, § 21